

สภาวิชาการทางกฎหมายของประเทศไทย :
สาเหตุแห่งความล้มเหลวของการปฏิรูปการเมือง ครั้งที่ ๒
(กรณีศึกษา – case study : “ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่” ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ชุดที่สอง (พ.ศ. ๒๕๕๐))

โดย ศ. ดร. อมร จันทรวงศ์

หมายเหตุ :- ในขณะที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลังจากที่ได้อำนาจวินิจฉัยของตุลาการรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ) ให้อุปสรรคไทยรักไทย ฯ และมีการชุมนุมต่อต้านการรัฐประหาร โดยกลุ่มมวลชนที่สนับสนุน “อำนาจเก่า” (ซึ่งดูเหมือนว่า นับวันจะทวีความเข้มข้นยิ่งขึ้น) และพร้อม ๆ กันนั้น เรามักจะได้ยินคำพูดประโยคหนึ่งที่ซ้ำ ๆ กันอยู่ว่า **“เราจะให้มีการเลือกตั้งโดยเร็วที่สุด ”** และผู้ที่พูดประโยคนี้ได้แก่นายกรัฐมนตรี ประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ และ นักวิชาการหลายท่าน

ผู้เขียนเห็นว่า ก่อนที่เราจะพูดว่า เราจะมี “การเลือกตั้ง” โดยเร็วที่สุด เราควรถามตัวเองก่อนว่า **“การเลือกตั้ง” เป็นวิธีการแก้วิกฤติของประเทศ (ไทย) ในอนาคต ใช่หรือไม่**

การแก้วิกฤติของชาติ(ในอนาคต) มิได้อยู่ที่การเลือกตั้ง แต่อยู่ที่ “รัฐธรรมนูญฉบับใหม่” กล่าวคือ ถ้ารัฐธรรมนูญฉบับใหม่เป็นรัฐธรรมนูญที่ดี เราจึงจะแก้วิกฤติในอนาคตได้ แต่ถ้ารัฐธรรมนูญฉบับใหม่เป็นรัฐธรรมนูญที่เหมือน ๆ กับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่ถูกยกเลิกไป เราก็คงจะกลับเข้าสู่วงจรแห่งความเสื่อม (vicious circle) อีก ซึ่งหมายความว่า ถ้าเรามี “การเลือกตั้ง” เร็วเท่าไร เราก็จะกลับเข้าสู่ vicious circle เร็วเท่านั้น

ถ้า “ผู้นำ(ทางการเมือง)” ในช่วงเวลาของการปฏิวัติ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ ของเรา มี vision มองไปได้ไกลแค่เพียง ๔ – ๕ เดือน จนถึงการเลือกตั้ง ในปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๐ (เดือนธันวาคม) นี้ เท่านั้น ผู้เขียนก็คิดว่า ภายในเวลาไม่นานนัก (และไม่เกิน ๕ ปี) เราคนไทยก็จะเห็นว่า นักการเมืองเดิม ๆ กลับเข้ามาผูกขาดอำนาจรัฐอีกครั้งหนึ่ง ส่วนอะไรจะเกิดขึ้นหลังจากนั้น ก็ขอให้ท่านผู้อ่านคิดเอาเอง

ปัญหามีอยู่ว่า เราจะรู้ได้อย่างไรว่า รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่เรากำลังจะมีขึ้นในปลายปีนี้ เหมือนหรือไม่เหมือนกับ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่ถูกยกเลิกไปเพราะการรัฐประหารหรือไม่ และเรื่องนี้ เราคงจะต้องการรู้ล่วงหน้าก่อนที่เหตุการณ์จะกลับเข้าสู่วงจรเดิม และไม่มีทางแก้ไข ; **และนี่ คือ ความมุ่งหมายของการเขียนบทความนี้**

และเช่นเดียวกับบทความฉบับก่อน ๆ ของผู้เขียน ผู้เขียนขอเรียนว่า บทความนี้เป็นบทความทางวิชาการ ที่เขียนขึ้นด้วยความกังวลในสถานการณ์ของประเทศไทยในอนาคต หากบทความนี้บังเอิญกระทบถึงท่านผู้ใดหรือทำให้ท่านผู้ใดไม่สบายใจ ขอ โปรดให้อภัย เพราะมิใช่เป็นเจตนาของผู้เขียน

สารบัญ

ส่วนที่ ๑ บทนำ

๑.๑ ความเบื้องต้น : ว่าด้วย “องค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ”

๑.๒ เราสามารถรู้ถึง “ขีดความสามารถของวงการศึกษาการทางกฎหมาย”ของเรา ได้อย่างไร

๑.๓ การร่างรัฐธรรมนูญ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ : เป็นโอกาสที่ดีที่สุดของสังคมไทย ที่จะรู้จัก “ขีดความสามารถของวงการศึกษาการทางกฎหมาย” ของตนเอง

ส่วนที่ ๒ กรณีศึกษา – case study : การวิเคราะห์ “(ร่าง)รัฐธรรมนูญ” ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ชุดที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๕๐)

ความนำ ว่าด้วย “องค์กรรยกร่างรัฐธรรมนูญ”ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๕๗ (คณะกรรมการยกร่างฯและสภาร่างรัฐธรรมนูญ)

ตอนที่ (๑) การวิเคราะห์ “คำชี้แจงสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช....” (ฉบับรับฟังความคิดเห็น) ของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ

(๑.๑) **ข้อเท็จจริง** สรุป “คำชี้แจงสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช” (ฉบับรับฟังความคิดเห็น) ของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ๔ แนวทาง :-

- แนวทางที่หนึ่ง — การขยายสิทธิเสรีภาพของประชาชน อย่างเต็มที่ ๕
- แนวทางที่สอง — ลดการผูกขาดอำนาจรัฐ ๕
- แนวทางที่สาม — ทำให้การเมืองมีความโปร่งใส ๕
- แนวทางที่สี่ - ทำให้การตรวจสอบมีความเข้มแข็ง ๕

(๑.๒) **การวิเคราะห์(ความเห็นของผู้เขียน)**

(ก) **ข้อสังเกตทั่วไป (general observation)**

(ข) **ข้อสังเกต ๔ แนวทาง**

- แนวทางที่หนึ่ง — การขยายสิทธิเสรีภาพของประชาชน อย่างเต็มที่
- แนวทางที่สอง — ลดการผูกขาดอำนาจรัฐ ๕
- แนวทางที่สาม — ทำให้การเมืองมีความโปร่งใส ๕
- แนวทางที่สี่ - ทำให้การตรวจสอบมีความเข้มแข็ง ๕

(ค) **สรุป** ความเห็นโดยรวม (จากการวิเคราะห์) ของผู้เขียน

ตอนที่ (๒) ถ้าเราจะปฏิรูปการเมือง เราจะ”ชี้แจง” กับประชาชนได้ อย่างไร

ความนำ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ยังคงรูปแบบระบบเผด็จการโดยพรรคการเมือง(นายทุนธุรกิจ)

- **ทำไม เรา(คนไทย) จึงมองไม่เห็น “ระบบเผด็จการโดยพรรคการเมือง(นายทุนธุรกิจ)**
- **“คำชี้แจงสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ” ของ สสร.ไม่ได้ให้ความจริงแก่เรา(คนไทย)**

ส่วนที่หนึ่ง ความทั่วไป

(๑.๑) **“วิกฤติการณ์ทางการเมือง”** ที่ทำให้ต้องมีแก้ไขรัฐธรรมนูญ (การปฏิรูปการเมือง)

(ก) คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ที่ ๓-๕/๒๕๕๐ (๓๐ พฤษภาคม)

(ข) กรณีการทุจริตคอร์รัปชัน (สมุดปกเหลือง ของ คตส.) ๑๓ กรณี

(๑.๒) **สิ่งที่ควรรู้** ก่อนการแก้ไขรัฐธรรมนูญ

- *"form of government"* กับ *"ระบบบริหารพื้นฐาน"* ของประเทศ

• **“รูปแบบการปกครองเปรียบเทียบ” (comparative forms of government)**

และ วิวัฒนาการ

- ความล้มเหลวของการสอน *“วิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ”* ในสถาบันอุดมศึกษาของไทย

- สภาพปัญหาและเหตุการณ์ในยุคศตวรรษที่ ๑๘ กับ ยุคศตวรรษที่ ๒๐

- ปัญหาของระบอบประชาธิปไตยใน ยุคศตวรรษที่ ๒๐

[๑] **ระบบประธานาธิบดี – presidential system**

[๒] **ระบบรัฐสภา – parliamentary system**

(ก) ความเป็นมาของ **constitutionalism** (และระบบรัฐสภา) ในยุโรป

- ช่วง ๑๐ ปี (ค.ศ. ๑๗๘๙-๑๗๙๙) ของ การเริ่มต้นของ constitutionalism ในยุโรป

- ประสบการณ์ในประวัติศาสตร์ของฝรั่งเศส ที่เรา (คนไทย) ควรรู้

- รัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๗๙๑

- รัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๗๙๓

- รัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๗๙๕

- รัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๗๙๙

- ช่วง ๑๐ ปีแรกของ constitutionalism ในปลายศตวรรษที่ ๑๘ ให้ประสบการณ์อะไร แก่

เรา(คนไทย) :- ข้อสังเกต ๓ ประการ

(๑) “กฎหมายมหาชน (ยุคใหม่)” กับ “นโปเลียน” ๑๐๓

(๒) “กฎหมายมหาชน (ยุคใหม่)” กับ “สหรัฐอเมริกา” ๑๐๖

(๓) “เหตุการณ์รุนแรง” ในฝรั่งเศสในยุคเริ่มต้นของ **constitutionalism** (ค.ศ. ๑๗๘๙) ให้

ประสบการณ์อะไรแก่เรา

สรุป ข้อสังเกต

(ข) **“หลักการสำคัญ” ของระบบรัฐสภา – parliamentary system**

(๑) **“ระบบรัฐสภา” ในตำราวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ** ของไทย

(๒) **“ระบบรัฐสภา” ที่อยู่นอกตำราวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ** ของไทย

๒.๑ ระบบรัฐสภา ที่กษัตริย์ทรงใช้ **“อำนาจบริหาร”** โดยตรง ๑๒๐

๒.๒ ระบบรัฐสภา ที่กษัตริย์เป็น **“ประมุขของรัฐ”**

๒.๓ ข้อสังเกต ใน **“หลักการสำคัญ”** ของระบบรัฐสภา ๓ ประการ

ก) **“The July Revolution (๑๘๓๐)”** สำคัญอย่างไร ๑๒๓

ข) ความล้าหลังของ “ตำราวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ” ของมหาวิทยาลัยไทย

ข.๑) (ตำรา)ไม่สอน บทบาทของ “สถาบันกษัตริย์” ในการวิวัฒนาการของ “ระบบรัฐสภา”

ของประเทศพัฒนาแล้ว ในอดีต

- ความเห็นของ Dicey (ค.ศ. ๑๘๘๕)

- ความผิดพลาด ๓ ครั้ง ในการออกแบบ “ระบบรัฐสภา” ของไทย

◇ ครั้งที่หนึ่ง (คณะราษฎร) รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๗๕

◇ ครั้งที่สอง (สภาร่างรัฐธรรมนูญ) รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐

- รัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐. สร้าง “ระบบเผด็จการ โดยพรรคการเมือง (นายทุนธุรกิจ)”

- ผู้รับผิดชอบในการยกร่างและเพื่อประโยชน์ของผู้ใด

- นายทุนธุรกิจ(ระดับท้องถิ่น) VS นายทุนธุรกิจ(ระดับชาติ)

- การบิดเบือน (distortion) “หลักการ” ของระบอบประชาธิปไตย คืออย่างไร

- นักวิชาการในวงการวิชาการทางกฎหมาย

สรุป ความผิดพลาดในการออกแบบ “ระบบรัฐสภา” ครั้งที่สอง

(๑) วิวัฒนาการของ ระบบเผด็จการโดย “พรรคการเมือง”

(form of government) ในช่วง ๑๕ ปีก่อน

(๒) elite ๒ ประเภท ที่สร้าง “ระบบเผด็จการ”

(๓) ทำไม รธน. ๒๕๔๐ (๑๐ปี) จึงทำความเสียหายแก่สังคมมากกว่า “ระบบรัฐสภา” ตาม รธน.

๒๔๗๕ (๖๕ ปี)

◇ ครั้งที่สาม(สภาร่างรัฐธรรมนูญ) รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ยังคงใช้ “ระบบเผด็จการ โดยพรรคการเมือง(นายทุนธุรกิจ)”

(๑)นักการเมือง(จำเป็น)ที่ได้อำนาจรัฐมาด้วย “การรัฐประหาร”

(๒) นักวิชาการในวงการวิชาการทางกฎหมาย

(๓) นายทุนธุรกิจ(ระดับท้องถิ่น)

(๔) นักวิชาการประเภท “the philosophes”

สรุป “คุณภาพ”(พฤติกรรม) และ “ความรู้” ของ elite ๔ ประเภท ของสังคมไทย ในปี

พ.ศ. ๒๕๕๐

ข.๒) (ตำรา)ไม่สอน “ตัวบทกฎหมาย” vs “ความเป็นจริง - reality” ที่เกิดขึ้นจริง เพราะ

พฤติกรรมทางสังคมวิทยา

ค) “คุณภาพ”และ “ความรู้” ของ elite ไทย ในยุค รัชกาลที่ ๕

◇ ประเทศญี่ปุ่น ใน ยุคเมจิ (ค.ศ.๑๘๖๙-๑๙๑๒ รวม ๔๔ ปี)

◇ ประเทศไทย ในยุค รัชกาลที่ ๕ (ค.ศ. ๑๘๗๐-๑๙๑๑ รวม ๔๒ ปี)

สรุป “ความแตกต่าง” ไทย – ญี่ปุ่น

[๓] ระบบเผด็จการโดยพรรคการเมืองพรรคเดียว(พรรคคอมมิวนิสต์) – one party system

• “จุดอ่อน” ของระบบรัฐสภา (parliamentary system) และการปรับเปลี่ยน (rationalization) ของประเทศที่พัฒนาแล้วในอดีต เมื่อ ๕๐ ปีก่อน

ส่วนที่ สอง “การออกแบบ” รัฐธรรมนูญ เพื่อ “การปฏิรูปการเมือง” ของประเทศไทย

(๒.๑) การวิเคราะห์ “สาเหตุ” ข้อผิดพลาดของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๐ (ที่

ถูกยกเลิกโดย “การรัฐประหาร”)

- คณะกรรมาธิการยกร่างฯ(พ.ศ. ๒๕๕๐) ไม่ได้ทำการ “วิเคราะห์” ก่อนการเขียนรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่

- ข้อผิดพลาดของ “รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐” โดย สภาร่างรัฐธรรมนูญ ชุดที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๓๙ (การวิเคราะห์ ของผู้เขียน)

(๒.๒) แนวความคิด - concept ในการออกแบบ(ร่าง)รัฐธรรมนูญฉบับใหม่

(ก) แนวทางและประสบการณ์ ของประเทศที่พัฒนาแล้ว

(ก.๑) ระบบประธานาธิบดี

(ก.๒) ระบบเผด็จการโดยพรรคการเมืองพรรคเดียว (พรรคคอมมิวนิสต์)

(ก.๓) ระบบรัฐสภาที่มีการปรับเปลี่ยน (rationalized systems)

- ระบบกึ่งรัฐสภา (semi-parliamentary system)

- ระบบกึ่งประธานาธิบดี (semi-presidential system)

(ข) “ทางออก” ของประเทศไทย : การสร้าง “ระบบ semi-parliamentary system อันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ”

____ (ข.๑) การสร้าง strong Prime Minister โดยไม่บังคับให้ ส.ส.

ต้องสังกัดพรรคการเมือง

- ทำให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำ(คนเดียว)ในการบริหาร(a single leader)

- กลไกการตรวจสอบการกระทำผิดของนักการเมือง

- ความสัมพันธ์ระหว่าง ฝ่ายบริหารกับสภาผู้แทนราษฎร

(ข.๒) “ที่มา” ของ สภาผู้แทนราษฎร และ/หรือ ของวุฒิสภา

(ข.๓) ศาลและ องค์การตรวจสอบ

ตอนที่ (๓) (สรุป) การแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ – นานาอาซีฟ

(พร้อมทั้ง ความคิดเห็นของ ๑๒ องค์กร และคำขอแปรญัตติของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ๗ กลุ่ม และ ข้อเสนอเชิงวิเคราะห์ของผู้เขียน) โดยสังเขป

ส่วนที่ (๓) ทางตัน (impasse) ของ “การปฏิรูปการเมือง”

_____ (๓.๑ “คณะปฏิรูปการปกครองฯ” พาคคนไทยมาพบ “ทางตัน”

(๓.๒) การปฏิรูปการเมือง ของ “ประเทศ(ด้อย)กำลังพัฒนา” มีขอบเขตกว้างกว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว

ใน อดีต(หลังสงครามโลกครั้งที่สอง)

(๓.๓) สภาพพิกลพิการ ของ “วงการ(นัก)วิชาการ ”ไทย

(๓.๔) ภาวะผู้นำ ของ “ผู้นำ(ทางการเมือง)” ในช่วงการปฏิวัติ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ (ประธานคณะ

มนตรีความ มั่นคงแห่งชาติ และนายกรัฐมนตรี)

บทสุดท้าย เมื่อถึงทางตัน คนไทยจะไปทางไหน (?)

ส่วนที่ ๑ บทนำ

(๑.๑) ความเบื้องต้น : ว่าด้วย **“องค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ”**

ขณะนี้ ผู้เขียนได้เขียนบทความขนาดยาว เรื่อง “กระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญปัจจุบัน (ค.ศ. ๒๐๐๖)” ซึ่งผู้เขียนจะเขียนเป็นตอน ๆ และยังไม่จบ โดยตอนที่หนึ่งของบทความนี้(ว่าด้วย นิทานเรื่อง สภาออกแบบบ้านพิพิธภัณฑฯแห่งชาติของประเทศสาธารณรัฐ) ได้เผยแพร่ใน **www.pub-law.net** ไปแล้วตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้นำลงพิมพ์ในหนังสือ “ร่างวิสัยทัศน์ ธรรมนูญศักดิ์ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๐” เมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นวันที่มีพิธีมอบรางวัล สัญญาธรรมศักดิ์ ประจำปี ๒๕๕๐

ในบทความดังกล่าว ผู้เขียนได้ให้ความเห็นไว้ว่า กระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดให้อยู่ในรูปแบบของสภาร่างรัฐธรรมนูญนานาชาติ (องค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ) ตามที่กำหนดไว้รัฐธรรมนูญของคณะปฏิรูปการปกครองฯ ฉบับปัจจุบัน(พ.ศ. ๒๕๔๙)นั้น ไม่สามารถทำให้ได้มาซึ่ง **รัฐธรรมนูญที่ดี**ที่สามารถแก้ “ปัญหาการบริหารประเทศ”ในอนาคตได้ คือไม่สามารถ “ปฏิรูปการเมือง”ได้ เพราะกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญในลักษณะนี้เป็นวิธีการที่เป็น **Old Paradigm – กระบวนทัศน์เก่า**ที่ได้เคยใช้มาแล้วในปี พ.ศ. ๒๕๓๙ และ ได้ล้มเหลวมาแล้วในการยกร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ทำให้เกิด “**รัฐบาล**”ที่เต็มไปด้วยการทุจริตคอร์รัปชันอย่างไม่เคยปรากฏในประเทศไทย ดังนั้น การใช้กระบวนการเดิมโดยไม่มีการศึกษาวิเคราะห์ว่า กระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญ(องค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ)เดิม มีความผิดพลาดอย่างไรและเพราะเหตุใดจึงผิดพลาด ย่อมจะนำความล้มเหลวมาสู่การปฏิรูปการเมืองอีก เป็นครั้งที่สอง

คุณภาพของรัฐธรรมนูญ ย่อมขึ้นอยู่กับ “องค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ”

เพื่อให้ท่านผู้สนใจปัญหาบ้านเมือง สามารถเข้าใจได้ง่าย ๆ ในจุดอ่อนของกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญ (โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญนานาชาติ) ที่เป็น **Old Paradigm** (โดยผู้เขียนไม่จำต้อง

ไปถกเถียงกับผู้ใด ไม่ว่าจะป็นนักการเมืองหรือนักวิชาการแบบไทย ๆ) ดังนั้น ในบทความดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนจึงได้เล่าเป็นนิทาน เรื่องหนึ่ง โดยใช้ชื่อเรื่องว่า สภาออกแบบบ้านพิพิธภัณฑแห่งชาติของประเทศสาร์ซันท์ เพื่อให้ท่านผู้อ่าน(ที่อ่านนิทาน)นำไป “คิด” และคาดคะเนปัญหาและความยุ่งยากที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ด้วยตัวท่านเองว่า “สภาออกแบบบ้านฯของประเทศสาร์ซันท์” ซึ่งเป็นสภานานาอาชีพ เหมือนกับสภาร่างรัฐธรรมนูญของเราในปัจจุบัน จะออกแบบบ้านหลังใหม่(รัฐธรรมนูญฉบับใหม่)ให้แก่ชาวสาร์ซันท์ได้ดีหรือไม่ดี อย่างไร และให้ท่านผู้อ่านไปคิดเอาเองว่า “ปัญหา”ที่จะตามมาจาก “กฎหมาย” (คือ บ้านพิพิธภัณฑแห่งชาติ) ที่ยกร่าง(สร้าง)โดยสภานานาอาชีพ จะมีได้อย่างไรบ้าง ; ถ้าท่านผู้อ่านอยากทราบและสนใจนิทานเรื่องนี้ โปรดหาอ่านได้จากเว็บไซต์ดังกล่าว หรือจากหนังสือ “รางวัลสัญญาธรรมศักดิ์” ประจำปีนี้

บทความ(ขนาดยาว)ดังกล่าว เป็นบทความที่ผู้เขียนมุ่งหมายจะวิเคราะห์และเตือนสังคมไทยให้ หวนกลับมาพิจารณาทบทวนดู ขีดความสามารถ (หรือขีดความสามารถ)ของวงการวิชาการทางกฎหมายของไทยว่า อยู่ในระดับใด(เมื่อเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้ว) เพื่อให้คนไทยได้ประเมินดูว่า วงการวิชาการทางกฎหมายของเรา จะมีความสามารถพอที่จะร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (ปฏิรูปการเมือง) และนำสังคมไทยให้พ้นวิกฤติทางการเมืองในอนาคตได้หรือไม่

ผู้เขียนได้กล่าวไว้ด้วยว่า ถ้าหากวงการวิชาการทางกฎหมายของเรายังไม่มีขีดความสามารถ พอที่จะคิด “ออกแบบ”กระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (ที่หลุดพ้นจากความคิดแบบเดิม ๆ - Old Paradigm คือการ จัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ(นานาอาชีพ มาเป็นองค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ)ได้ วงการวิชาการไทย ก็คงไม่มีขีดความสามารถพอที่จะออกแบบรัฐธรรมนูญฉบับใหม่(ที่จะเป็นการปฏิรูปการเมือง)ให้แก่คนไทยได้ เพราะการออกแบบ(ร่าง)รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (ระบบสถาบันการเมือง) จะยากกว่าและต้องการการมองปัญหาที่ลึก กว่าการออกแบบองค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ (รูปแบบของสภาร่างรัฐธรรมนูญ) ที่ทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มาก

ในขณะนี้ (แม้ว่าผู้เขียนจะยังเขียนบทความเรื่อง **Old Paradigm** ไม่จบ) แต่ ผู้เขียน ก็คิดว่า ตามเหตุการณ์ที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน (เดือนพฤษภาคม – กรกฎาคม) การเขียนบทความนี้ (การวิเคราะห์ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่) ดูจะ มีความเร่งด่วนมากกว่า และผู้เขียนควรจะต้องเขียนบทความนี้ให้เสร็จก่อน “การออกเสียงประชามติ”ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ใน กลางเดือนสิงหาคมนี้ (ซึ่งขณะที่ผู้เขียนเริ่มเขียน ก็ยังไม่แน่ใจว่า จะเขียนเสร็จได้ทันเวลา หรือไม่)

ผู้เขียนรู้สึกว่ คณะปฏิรูปการปกครองฯได้อ้างเหตุเพื่อทำการรัฐประหารว่า รัฐบาลเดิมได้ก่อให้เกิดความแตกแยกในสังคม ฯลฯ แต่กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ(และองค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ)ที่ คณะปฏิรูปการปกครองฯได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๕๙) ก็ดูเหมือนว่า ได้ก่อให้เกิดความแตกแยกไม่น้อยไปกว่ากัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความแตกแยกในการเขียนรัฐธรรมนูญที่จะให้ระบบศาสนาพุทธเป็นศาสนาประจำชาติ (มีอบผ้าเหลือง) และแน่นอนว่า ไม่ว่าจะ คณะปฏิรูปการปกครองฯ (คมช.

และรัฐบาล ในปัจจุบัน)จะโอนอ่อนหรือไม่โอนอ่อนผ่อนตามการเรียกร้อง แต่ “ผล” ที่จะตามมาในอนาคต จะไปไกลกว่านี้ และผู้เขียนเห็นว่า เหตุการณ์เหล่านี้เป็นความรับผิดชอบของ “คณะปฏิรูปการปกครองฯ” เพราะคณะปฏิรูปการปกครอง ฯ เป็นผู้ที่กำหนดวิธีการ(กระบวนการ)ร่างรัฐธรรมนูญเช่นนี้ขึ้นเอง และไม่ใช่ความรับผิดชอบ(ชอบ)ของสภาร่างรัฐธรรมนูญหรือของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญคนใด ที่ต่างก็ทำหน้าที่ตามพฤติกรรม(ทางสังคมวิทยา)และตามความรู้ที่มีอยู่โดยปกติของตน

เราจะพิสูจน์ให้เห็น “ความล้มเหลว” ของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ได้อย่างไร

ขณะนี้ เรามีสภาร่างรัฐธรรมนูญ (นานาอาซีพ) ที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญที่คณะปฏิรูปการปกครองฯให้เราได้ และเมื่อวันที่ ๒๖ เดือนเมษายน (พ.ศ. ๒๕๕๐)ที่ผ่านมา คณะกรรมาธิการยกร่าง ฯ (ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ - นานาอาซีพ) ได้นำร่างรัฐธรรมนูญ(ฉบับรับฟังความคิดเห็น)ส่ง มอบให้องค์กร ๑๒ องค์กร(และบุคคล) ตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา ๒๖ ของ รัฐธรรมนูญปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๔๙) เพื่อให้ องค์กรเหล่านั้นเสนอความคิดเห็น(ต่อคณะกรรมาธิการฯ) ก่อนที่จะดำเนินการต่อไปและก่อนที่จะจัดให้มีการออกเสียงประชามติในปลายปี(พ.ศ. ๒๕๕๐) ซึ่งขณะนี้ (เดือนกรกฎาคม) ปรากฏว่า ได้มีกลุ่ม มวลชนบางกลุ่มออกมารณรงค์ต่อต้าน ร่างรัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ที่ผ่านความเห็นชอบของ สภาร่างฯ เมื่อวันที่ ๖ กรกฎาคม) และทางฝ่ายที่สนับสนุนร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว รวมทั้งบุคคลใน รัฐบาลและในคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติก็ได้ออกมาขอร้องให้ประชาชนที่จะมาออกเสียงประชามติว่า ขอให้ออกเสียงรับร่างรัฐธรรมนูญนี้ไปก่อน ถ้าหากไม่พอใจอย่างใด ก็ขอให้ไปแก้ไขรัฐธรรมนูญในภายหลัง (?)

ผู้เขียนไม่คิดว่า การขอร้องนี้เป็นการขอร้อง ที่อยู่บนพื้นฐานของการมีเหตุผล เพราะในขณะที่อยู่ใน ระหว่างการรัฐประหารและผู้ที่ทำกรรัฐประหารยังมีอำนาจรัฐอย่างบริบูรณ์ ซึ่งจะกำหนดรูปแบบของ “องค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ” อย่างไม่รู้ก็ได้ ยังไม่สามารถเขียนรัฐธรรมนูญ(ที่ดี)ได้ ดังนั้น เราคงคาดหวังไม่ได้ กับการแก้ไขรัฐธรรมนูญในอนาคต

“ปัญหา” ที่รอคนไทยอยู่ข้างหน้าดูจะไม่สิ้นสุด เพราะเราไม่อาจทราบได้ว่า “ฝ่ายใด” จะเข้ามา เป็นรัฐบาล และจะเข้ามาแก้ไข “รัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่ พ.ศ. ๒๕๕๐” อย่างไม่รู้ และจะแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อ ประโยชน์ของใครหรือของกลุ่มใด ; ในเดือนกันยายน ๒๕๔๙ที่ผ่านมา เรา(รวมทั้งตัวผู้เขียน)ยอมรับให้มีการรัฐประหารโดย “คณะปฏิรูปการปกครองฯ” ก็เพราะหวังว่า จะได้มาปฏิรูปการเมืองให้คนไทย แต่ ปรากฏว่า คณะปฏิรูปการปกครองฯ ทำได้ดีที่สุด ก็คือ การมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพื่อที่จะได้แก้ต่อไป (?) ; ถ้าหากเป็นเช่นนี้แล้ว เราทำการปฏิวัติหรือรัฐประหารมาเพื่ออะไร

“ปัญหา” ข้างหน้า คงเป็นปัญหาของคนไทย (ผู้ที่มีสิทธิออกเสียง) ที่จะออกมาออกเสียงลง ประชามติว่า จะให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ แต่สำหรับผู้เขียน(ในฐานะที่ นักวิชาการ) ผู้เขียนไม่ได้สนใจว่า (ร่าง)รัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะผ่านหรือไม่ผ่านความเห็นชอบในการ ออกเสียงประชามติหรือไม่ แต่ ผู้เขียนสนใจว่า ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะปฏิรูปการเมือง ทำให้รัฐบาลมี

เสถียรภาพโดยไม่มี การผูกขาดอำนาจ อันเป็นสาเหตุของการคอร์รัปชัน และจะป้องกันวิกฤติการณ์ทางการเมืองไม่ให้เกิดขึ้นอีกในอนาคต **ได้หรือไม่**

ในบทความนี้ ผู้เขียนจะขอเริ่มวิเคราะห์ จาก “เอกสารชี้แจง” การยกร่างรัฐธรรมนูญ ของ “คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ” โดยผู้เขียนจะพยายามทำความเข้าใจและตรวจสอบ “แนวความคิด” ของ คณะกรรมการซึ่งเป็นผู้ที่ยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (บทความ **ส่วนที่ ๒ ตอนที่ ๒.๑**) ; ต่อจากนั้น ผู้เขียนจึงจะเสนอความเห็นของผู้เขียนว่า รูปแบบการปกครอง (form หรือ system of government) ของประเทศไทยใน(ร่าง)รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ควรจะเป็นอย่างไร ทั้งนี้เพื่อให้ท่านผู้อ่านได้พิจารณาเปรียบเทียบกันเอาเอง (บทความ **ส่วนที่ ๒ ตอนที่ ๒.๒**) ; และหลังจากนั้น ในตอนท้ายของส่วนที่ ๒ ผู้เขียนจึงจะกล่าวสรุปโดยสังเขป (ตามความเห็นของผู้เขียน) ถึง ความคิดเห็นและขีดความสามารถ(ของวงการศึกษาการทางกฎหมายของไทย)โดยรวม โดยจะพิจารณาจาก คำขอแปรญัตติของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๙ และจากข้อคิดเห็นของ**องค์กรของรัฐ ๑๒ องค์กร** (บทความ **ส่วนที่ ๒ ตอนที่ ๒.๓**)

บทความนี้ น่าจะเป็นบทความที่ทันต่อเหตุการณ์ ที่ทำให้ท่านผู้อ่านได้พิจารณาและมองเห็น “ปัญหา” ของประเทศในอนาคต จากข้อเท็จจริง (facts) **ที่เกิดขึ้นจริง ๆ ต่อหน้าท่าน** ในขณะนี้ เพราะเหตุการณ์ในปัจจุบันนี้ จะ ทำให้ท่านผู้อ่านมี “โอกาส” ประเมินสถานการณ์ได้ด้วยตนเอง ว่า วิธีการเขียนรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตาม(วิธีการ)ที่ “คณะปฏิรูปการปกครองฯ” ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้ก่อให้เกิด “ผล” ใดๆ และต่อไป ถ้าหากจะมีการปฏิวัติหรือรัฐประหารอีกในอนาคต(หากมี) เราจะได้พิจารณาและมี “ทางเลือก” ให้รอบคอบมากกว่านี้

ผู้เขียนเห็นว่า การวิเคราะห์โดยใช้ **case study** จาก “ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่” ของ **สภาร่างรัฐธรรมนูญ(นานาอาชีพ) พ.ศ. ๒๕๕๐** นี้ จะเป็นการวิเคราะห์ที่สำคัญที่สุด เพราะจะไม่มีเรื่องอื่นที่สำคัญว่าการเขียนรัฐธรรมนูญครั้งนี้อีกแล้ว และผู้เขียนเชื่อว่า ถ้าท่านผู้อ่านอ่านบทความนี้และใช้เวลา “คิด” สักเล็กน้อย ท่านผู้อ่านก็พอจะสามารถคาดหมายได้ล่วงหน้า ถึง **ความสำเร็จหรือความไม่สำเร็จ** ของการปฏิรูปการเมืองและอนาคตของประเทศไทย (ที่จะเกิดจากร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่) นี้ได้ **ด้วยตัวของท่านเอง**

อันที่จริง เมื่อ **ประมาณ ๑๐ ปีมาแล้ว** (ประมาณต้น ปี พ.ศ. ๒๕๔๐) ผู้เขียนได้เคยเขียนบทความ บทหนึ่ง วิเคราะห์ผลงานของ “สภาร่างรัฐธรรมนูญ ชุดที่ ๑ พ.ศ.๒๕๓๙” ซึ่งยกร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ (ที่ถูกยกเลิกโดยการรัฐประหารครั้งนี้) ไว้ โดยใช้ชื่อว่า “การปฏิรูปการเมือง จะเกิดขึ้นได้จริงหรือไม่” บทความบทนั้น มีความยาวประมาณ ๗๐ หน้า (จัดพิมพ์โดย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และสมาคมนักข่าวแห่งประเทศไทย) แต่บทความดังกล่าวอาจจะไม่ได้รับความสนใจที่กว้างขวางพอ (แม้ว่าจะมีนักวิชาการบางท่านอ้างอิงอยู่บ้าง) ทั้งนี้เพราะคนไทยตื่นตัวไปกับนักการเมือง(ที่มาจาก การเลือกตั้ง) และนักวิชาการแบบไทย ๆ ที่พยายามให้คนไทยเรียกรัฐธรรมนูญฉบับ

นั้น (พ.ศ. ๒๕๔๐) ว่า เป็น “รัฐธรรมนูญ ฉบับประชาชน” ; ขณะนี้ เรากำลังจะมี “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” ฉบับที่สอง และจะมีการลงประชามติเป็นครั้งแรกของประเทศไทย ในปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๐ นี้ ท่านผู้อ่านคิดว่า รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของเรา ในปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๐ นี้ จะเป็นรัฐธรรมนูญที่แก้ไขปัญหาการเมืองในอนาคตให้แก่คนไทย ได้หรือไม่ หรือรัฐธรรมนูญใหม่ฉบับนี้ (อาจ) จะเป็นรัฐธรรมนูญ ที่สร้าง “ปัญหา” ในอนาคตให้แก่คนไทย ซึ่งปัญหานั้น อาจจะร้ายแรงมากกว่าเดิม (?) (?)

(๑.๒) เราสามารถรู้ “ขีดความสามารถ” หรือ “ขีดความสามารถ” ของวงการวิชาการทางกฎหมาย ได้อย่างไร

เมื่อพูดถึง “ขีดความสามารถ” ของนักกฎหมายหรือของวงการวิชาการทางกฎหมาย ก็ดูจะเป็นเรื่องของ นามธรรม - **abstract** หรือเป็นเรื่องของภาวะวิสัย - **subjective** ที่ขึ้นอยู่กับความเห็นของแต่ละบุคคล และหลาย ๆ ท่านคงตั้งปัญหาถามซ้ำ ๆ กัน ว่า เราจะสามารถบอกได้อย่างไรว่า ขีดความสามารถในทางกฎหมายของประเทศ(ไทย)อยู่ในระดับใด ล้ำหลังหรือไม่ล้ำหลัง **ก็ในเมื่อเราเห็นกันอยู่แล้ว** ทุกวันนี้ ประเทศไทยเต็มไปด้วยนักกฎหมายที่มีปริญญาอยู่มากมาย มีทั้งปริญญาตรีจนถึงปริญญาเอก มีทั้งที่จบจากมหาวิทยาลัยในประเทศและมหาวิทยาลัยในต่างประเทศ (มีชื่อเสียงบ้าง ไม่มีชื่อเสียงบ้าง) และนอกจากนั้น เรายังมีนักกฎหมายที่มีชื่อเสียงจำนวนมากออกมาให้สัมภาษณ์ต่อสื่อมวลชนให้เราฟังทุก ๆ วัน และในทุก ๆ คืน เรายังมีนักวิชาการทางกฎหมายออกมาสนทนาในรายการวิทยุและโทรทัศน์ให้เราฟัง

คำตอบ ก็คือ เรารู้ได้ด้วยการทำการศึกษาวិเคราะห์ ดังเช่น การทำ **case study** ในบทความนี้ **เราจำเป็นต้องรู้จัก “ขีดความสามารถ” ของนักวิชาการของเรา ก่อน จึงค่อยคิดถึง “การปฏิรูปการเมือง”**

ความจริง ผู้เขียนได้เริ่มยก “ประเด็น” เรื่องขีดความสามารถของวงการวิชาการทางกฎหมายเป็นครั้งแรกเมื่อไม่นานมานี้เอง คือ ยกขึ้นกล่าวในบทความเรื่อง “กระบวนทัศน์ - Old Paradigm ในรัฐธรรมนูญ ปัจจุบัน (ค.ศ. ๒๐๐๖)” คือในปลายปี พ.ศ. ๒๕๔๙ นี้เอง ; จริงอยู่ในบทความบทก่อน ๆ ของผู้เขียน แม้ว่าผู้เขียนจะได้ “เกริ่น” ถึงปัญหานี้เพื่อขอให้ท่านผู้อ่านบทความของผู้เขียนให้ความสนใจไว้บ้าง แต่ผู้เขียนไม่เคย **criticize** อย่างชัดเจน และไม่เคยใช้ คำว่า “ขีดความสามารถ (ของวงการวิชาการฯ)” ในบทความบทก่อน ๆ ของผู้เขียนมาก่อน

ขณะนี้ ผู้เขียนเห็นว่า **มีความจำเป็นที่จะต้องพูดและพิจารณาถึง “ประเด็น” นี้กันอย่างจริงจัง (seriously)** เพราะมิฉะนั้นแล้ว (ตามความเห็นของผู้เขียน) ประเทศไทยจะไม่มีอนาคตและไม่สามารถออกจาก “วงจรแห่งความเสื่อม” ได้

ผู้เขียนตั้งใจจะอธิบายถึง **“สาเหตุ”** ที่ทำให้ขีดความสามารถของวงการวิชาการทางกฎหมายของไทย ต้องตกอยู่ในสภาพเช่นนี้ไว้ในบทความเรื่อง กระบวนทัศน์เก่า - Old Paradigm (ซึ่งบทความดังกล่าวนี้ ผู้เขียนยังเขียนไม่จบ) แต่เนื่องจาก ในการเขียนบทความนี้ ซึ่งเป็นบทความที่เป็น

case study ที่ผู้เขียนใช้ “ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่” (ที่ยกอ้างโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ ที่จัดตั้งขึ้น โดยคณะปฏิรูปการปกครองฯ) มา เป็นต้นแบบ เป็นบทความที่มีประเด็นศึกษาที่เกี่ยวกับ “ขีดความสามารถของวงกรวิชาการทางกฎหมายของไทย” ในการออกแบบ – **design** กฎหมาย (การเขียนรัฐธรรมนูญฉบับใหม่) เช่นเดียวกัน ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอแนะนำปัญหา ย้อนกลับมาพูดไว้ พอเป็นสังเขป ในประเทศที่พัฒนาแล้ว สังคมของเขาสามารถรู้ถึงขีดความสามารถ(หรือขีดความสามารถ) ของวงกรวิชาการทางกฎหมายของประเทศเขาได้ จากการศึกษา “ผลงาน (เขียน)” ของนักกฎหมาย ที่นักกฎหมายของเขาได้แสดงออกในที่ ต่าง ๆ (ไม่ใช่สมมติขึ้นหรือเชื่อจาก “ปริญญานิพนธ์” ที่นักวิชาการได้รับมา หรือจากบทบาที่นักกฎหมายในตำแหน่งต่าง ๆ ที่ให้สัมภาษณ์ แก่สื่อมวลชน ฯ) เช่น ในการตรวจดูความสามารถของ “ผู้พิพากษา” เขาก็จะตรวจสอบจากคำพิพากษาที่ผู้พิพากษาผู้นั้นเขียน ; หรือเช่น ความสามารถของ “นักกฎหมาย(มหาชน)”ที่รับผิดชอบยกร่างกฎหมาย เขาก็ตรวจสอบได้จาก ร่างกฎหมายและเอกสารอธิบายประกอบร่างกฎหมายที่นักกฎหมายผู้นั้นทำ ; หรือเช่น ความสามารถของอาจารย์ในมหาวิทยาลัย ก็ตรวจสอบดูได้จากตำราและบทความใน “วารสารทางวิชาการ”

ตัวอย่าง (คำพิพากษา – เอกสารแสดงความสามารถของผู้พิพากษา) ในเดือนพฤษภาคม (วันที่ ๓๐) ที่ผ่านมา เราเพิ่งได้มีตัวอย่างคำพิพากษาที่ดี(มาก)หนึ่งฉบับ คือ คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ – ทำหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ที่ชี้ขาดให้ยุบพรรคการเมืองพรรคหนึ่ง ที่เราคนไทยตื่นตื้นตันกับ “คุณภาพ”ของคำวินิจฉัยดังกล่าว

ผู้เขียนคิดว่า เพียงแต่ท่านผู้อ่าน “อ่าน” และนำ “สาระ”ของคำวินิจฉัยดังกล่าว ไป เปรียบเทียบ กับ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญกรณีอื่นๆ (คำวินิจฉัย ที่ ๒๐ / ๒๕๔๔ ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๔๔) หรือกับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ กรณีคุณหญิงจรรยาพร – ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (คำวินิจฉัย ที่ ๔๗ / ๒๕๔๗ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗) หรือกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ(เดิม)ที่สำคัญ ๆ ในช่วงก่อนการรัฐประหาร ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙ ผู้เขียนก็เชื่อว่า ท่านผู้อ่าน(แม้จะไม่ใช่กฎหมาย) ก็ สามารถ “รู้สึก”ถึงความแตกต่างในคุณภาพของคำวินิจฉัย (ซึ่งตามความจริง คือ คุณภาพของตัวบุคคลที่เป็นตุลาการฯ)ได้ โดยไม่ต้องมีผู้ใดมาอธิบาย เพราะเป็นกรณีที่ชัดเจน ถือเป็น **self – explanation**

แต่สิ่งที่สำคัญมากกว่าการมีคำวินิจฉัยดังกล่าว ก็คือ สังคมไทยคงไม่ต้องการคำวินิจฉัยที่ดีเพียงฉบับเดียว ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอลถาม ท่านผู้อ่านว่า ท่านทราบหรือไม่ว่า เราจะทำอย่างไร จึงจะทำให้คำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาของศาล(ไม่ว่าศาลใด ๆ)ของประเทศไทย มีคุณภาพเช่นนั้น สัก ๙๐ % ของคำวินิจฉัยทั้งหมด และต่อเนื่องกันไปโดยไม่สิ้นสุด (เหมือนกับประเทศที่พัฒนาแล้ว) และ ท่านทราบหรือไม่ว่า ถ้าจะทำให้เกิด “ผล”เช่นนั้น ท่านจะต้องแก้ไข “กฎหมาย” ก็ฉบับ

คำตอบก็คือ การที่เราจะมีคำวินิจฉัย ฯ (ของตุลาการหรือของผู้พิพากษา) ที่ดีต่อเนื่องกันไปในอนาคตโดยไม่มีที่สิ้นสุดนั้น ขึ้นอยู่กับตัวบทกฎหมายหลายประเภทและหลายฉบับ คือ กฎหมายเกี่ยวกับ

“ที่มา”ของตุลาการและผู้พิพากษา / กฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความ / และกฎหมายว่าด้วยการจัดส่วนราชการ (กระทรวงยุติธรรม ฯลฯ) และจะต้องแก้ไขกฎหมายเหล่านั้นพร้อม ๆ กัน ; และถ้าเราจะทำให้กฎหมายเหล่านั้น เป็น “กฎหมายที่ดี” เราต้องการนักกฎหมายมหาชนที่มี “ขีดความสามารถ” สูงพอในการออกแบบ (design)กฎหมายที่ดี ; และนี่ คือ ความสำคัญของ “นักกฎหมายมหาชน”

ตัวอย่าง (ร่างกฎหมาย - เอกสารแสดงความสามารถของนักกฎหมายมหาชน) เพื่อแสดงให้เห็นว่าความสามารถของนักกฎหมายมหาชน(ของประเทศไทย)ในการร่างกฎหมาย อยู่ในระดับใด ผู้เขียนจะขอยกตัวอย่างทั้งในอดีตและในปัจจุบัน คือ ในอดีต ผู้เขียนขอกล่าวถึงกฎหมายที่ผ่านมา ๒ ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ ออกใช้บังคับในสมัยรัฐบาลของพรรคประชาธิปัตย์ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิทักษ์ตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ ออกใช้บังคับในสมัยรัฐบาลของพรรคไทยรักไทย (กรณีการแปลงค่าสัมปทานเป็นภาษีสรรพสามิต) ; และสำหรับตัวอย่างในปัจจุบัน ผู้เขียนขอกล่าวถึง(ร่าง)กฎหมาย ๒ ฉบับ ในสมัยรัฐบาลของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ คือ (ร่าง)พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. เสนอโดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและทรัพยากรมนุษย์ และ (ร่าง) พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. เสนอโดยกระทรวงยุติธรรม ที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรีในเดือนมิถุนายน และ(จะ)ออกใช้บังคับในสมัยของคณะรัฐบาลปัจจุบัน

ผู้เขียนคงไม่จำเป็นต้องกล่าวถึง “ข้อเท็จจริง” ว่า อะไรเกิดขึ้นจากกฎหมาย ๒ ฉบับและ(ร่าง)กฎหมายอีก ๒ ฉบับ รวมเป็น ๔ ฉบับดังกล่าว เพราะยังเป็นเหตุการณ์ในปัจจุบัน ที่ท่านผู้อ่านสามารถหาอ่านได้จากสื่อมวลชนทุก ๆ วัน และถือเป็นกรณี self explanation เช่นเดียวกัน [หมายเหตุ : พระราชบัญญัติ ๒ ฉบับแรก เป็น “เครื่องมือ” ของนักการเมือง (ที่มาจากการเลือกตั้ง) ในการทุจริตคอร์รัปชันขายทรัพย์สินของสาธารณะ นับเป็นจำนวนแสนล้านบาท และ(ร่าง) พระราชบัญญัติ ๒ ฉบับหลัง เป็น(ร่าง)กฎหมายที่ก่อให้เกิดการขัดแย้งถึงขั้นพื้นฐาน โดย(ร่าง) ฉบับแรก ก่อให้เกิดความการขัดแย้งระหว่างกลุ่มองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นกับพลังมวลชนนอกระบบราชการ นับได้หลายหมื่นคน และ(ร่าง) ฉบับที่สอง ก่อให้เกิดการขัดแย้งระหว่างข้าราชการสองประเภท คือ ข้าราชการตำรวจกับข้าราชการกระทรวงยุติธรรม นับเป็นแสนคน]

ความจริง “ตัวอย่าง”ของกฎหมายและ(ร่าง)กฎหมาย ที่แสดงให้เห็นถึง “ขีดความ(ไม่)สามารถ” ของนักกฎหมายมหาชน(ในการร่างกฎหมาย)นั้น มีอยู่มากมายและอาจพูดได้ว่าสามารถยกมาเป็น “ตัวอย่าง”ได้(เกือบ)ทุกเรื่องโดยไม่จำเป็นต้องเลือก ; กฎหมายฉบับใดก็ตามเมื่อประกาศใช้(หรือจะประกาศใช้)บังคับแล้ว มี “ปัญหา”ความโต้แย้งที่ผุดผกิดเกิดขึ้น ย่อมนำมาเป็น “ตัวอย่าง”ของความสามารถของนักกฎหมายมหาชนและนำมาวิเคราะห์ได้ทั้งสิ้น

และแน่นอน **ตัวอย่างที่สำคัญที่สุด** ก็คือ ตัวอย่างการออกแบบ(ร่าง)รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ที่เป็น **case study** ของบทความนี้นั่นเอง

ตัวอย่าง (ตำราและบทความวิชาการ - เอกสารแสดงความสามารถของนักวิชาการในมหาวิทยาลัย) ใน ประเทศที่พัฒนาแล้ว อาจารย์หรือศาสตราจารย์ในมหาวิทยาลัย(ของเขา)เป็นแหล่งความคิดทางวิชาการของสังคม และได้รับความเชื่อถือจากสังคม ; ความเชื่อถือ(ในนักวิชาการ)ของสังคมของเขาเกิดจาก “คุณภาพ”ของอาจารย์เหล่านั้น ที่ได้แสดงออกในตำราหรือในวารสารทางวิชาการของบรรดาอาจารย์หรือศาสตราจารย์เหล่านี้ ความเชื่อถือของเขาต่อวงการวิชาการ(ของเขา) มิได้มาจากการมีบทบาททางการเมืองของอาจารย์ ฯ

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนคงจะไม่ให้ความเห็นเกี่ยวกับ “พฤติกรรม”ของอาจารย์ในมหาวิทยาลัยของเราที่มีบทบาททางการเมืองอยู่ในขณะนี้ เพราะในบางครั้ง สภาพทางการเมืองของประเทศไทย(ซึ่งยังไม่เป็น “ประเทศที่พัฒนาแล้ว”) ก็ยังคงต้องการบทบาทของอาจารย์ในทางการเมือง แต่ผู้เขียนอยากจะทำให้ “ข้อคิด”ไว้เป็นข้อสังเกต ๒ ประการ คือ ประการแรก อาจารย์ที่มีได้ศึกษามาทางสาขานิติศาสตร์มักจะคิดว่า การให้ความเห็นทางกฎหมายนั้นง่าย ให้ความเห็นอย่างไรก็ได้ ไม่มีผิด แต่ความจริงแล้วไม่ใช่เช่นนั้น ความเห็นทางกฎหมาย(ที่ผิด)แต่ได้ถูก “ปล่อย”ให้ผ่านไปนั้น มิได้หมายความว่าความเห็นนั้นเป็นความเห็นที่ถูกต้อง แต่เป็นเพียงเพราะว่า วงการวิชาการทางกฎหมายของประเทศไทยในปัจจุบันยังไม่ได้รับการพัฒนาให้อยู่ในสภาพที่ติดตามวิเคราะห์เอาเหตุผล “ความถูกต้อง” มาเสนอต่อประชาชนได้ และประการที่สอง อาจารย์ที่ศึกษาทางสาขานิติศาสตร์ บางครั้งก็อาจลืมนึกไปว่ากฎหมายนั้นมีหลายสาขา และในหลาย ๆ กรณี ต้องการการศึกษาเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และในการให้ความเห็นทางกฎหมาย (ของนักกฎหมาย) สังคมต้องการ “การ ให้เหตุผล”ที่อธิบายครบถ้วนในทุกด้าน และมีการชี้แจงน้ำหนักให้ตรงตามเจตนารมณ์ของ กฎหมาย ; การให้ความเห็นทางกฎหมาย(ที่ดี) จึงมิใช่เป็นการอธิบายให้ “เหตุผล”เพียงด้านเดียว ที่สนับสนุนความเห็น(ข้อยุติ)ของตนเอง ; นักกฎหมายในฐานะนักกฎหมาย จึงต้องมีความเป็นกลาง

เมื่อเร็ว ๆ นี้(เดือนพฤษภาคม - มิถุนายน) เราก็มี “ตัวอย่าง” ที่ปรากฏให้เห็นอยู่ในสื่อมวลชนอยู่หลาย กรณีพอสมควร เช่น คำแถลงการณ์ของอาจารย์ในมหาวิทยาลัยที่มีชื่อเสียงแห่งหนึ่งเกี่ยวกับประเด็นเรื่องการย้อนหลังของการเพิกถอนสิทธิทางการเมืองของนักการเมือง และการร่วมลงชื่อของ อาจารย์ในมหาวิทยาลัยหลายแห่งประกาศเรียกร้องให้ยกเลิกหรือแก้ไขกฎหมายหรือร่างกฎหมายบางฉบับ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การให้ความเห็นในกฎหมายหรือร่างกฎหมายดังกล่าว **ต้องการการศึกษาวิเคราะห์** ก่อนที่จะให้ความเห็นต่อสาธารณะ

สิ่งที่ผู้เขียนกังวล ก็คือ ในสังคมที่มีสภาพอ่อนแอ(เช่นสังคมไทย) การให้ความเห็น(ที่ไม่ครบถ้วน)ของนักกฎหมายที่ดีและบทบาทของนักวิชาการ(ที่มีลักษณะทางการเมืองมากกว่าวิชาการ) ก็ดี ย่อมทำให้สังคมไทยเกิดความเข้าใจสับสน และถ้าปรากฏว่า สังคม(คนส่วนใหญ่) เข้าใจผิดในปัญหาสำคัญของประเทศ และไม่มั่นใจในแหล่งความรู้ของนักวิชาการ (ซึ่งเป็น “ชนชั้นนำ” กลุ่มสำคัญของสังคม)แล้ว การบริหารประเทศก็จะไร้ทิศทาง

การทำความเข้าใจในทางวิชาการในระหว่างนักวิชาการด้วยกัน คงสามารถทำ “ความถูกต้อง” ให้ปรากฏได้ ถ้าหากมีเวลาพอที่จะศึกษาวิเคราะห์และชี้แจงเหตุผล แต่การสร้างทำความเข้าใจ(ที่ถูกต้อง) ให้แก่สังคม(คนส่วนใหญ่)ที่เข้าใจผิดไปแล้วตั้งแต่ต้นนั้น ยากที่จะแก้ไขได้ ดังนั้น ตามความเห็นของผู้เขียน การให้ความรู้แก่สังคม (ในประเด็นใดประเด็นหนึ่ง) เป็นครั้งแรก จึงมีความสำคัญมาก ดีกว่าการติดตามไปแก้ความเข้าใจผิดที่ได้เกิดขึ้นแล้ว (ซึ่งอาจไม่มีโอกาสเลย) ; ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนโดยส่วนตัวในฐานะนักวิชาการ จึงชอบที่จะให้ความเห็นต่อสาธารณะด้วยความระมัดระวัง และไม่ว่าการให้ความเห็นของผู้เขียนจะสั้นหรือยาว ผู้เขียนก็ต้องแน่ใจว่า การให้ความเห็นของผู้เขียน เป็นการให้ความเห็นที่มีความครบถ้วนจากการพิจารณาหลายด้านและเป็นความเห็นที่ผู้เขียนแน่ใจว่าเป็นความเห็นที่ถูกต้องบนพื้นฐานทางวิชาการ

เท่าที่กล่าวมานี้ เป็นเพียงให้ท่านผู้อ่านได้ทราบ ว่า สังคมมีวิธีติดตามและประเมิน “ขีดความสามารถ” ของวงการวิชาการทางกฎหมายได้อย่างไร แต่**ในบทความนี้** ผู้เขียนคงจะกล่าวถึงเฉพาะการวิเคราะห์ เพื่อตรวจสอบขีดความสามารถของนักกฎหมายมหาชน ในด้านการออกแบบ(ยกเว้น)กฎหมายเท่านั้น และจะทำการวิเคราะห์โดยใช้ “(ร่าง) รัฐธรรมนูญ ” ปัจจุบัน(ที่กำลังจะมีการประชามติ ในวันที่ ๑๙ สิงหาคม นี้) ที่ยกเว้นโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ (และคณะกรรมการการร่างฯ) มาเป็น **case study** (โดยจะยังไม่กล่าวถึง การวิเคราะห์ตรวจสอบขีดความสามารถของตุลาการและของนักวิชาการในมหาวิทยาลัย)

การออกแบบ – design กฎหมาย เป็น “ความเชี่ยวชาญ” ของนักกฎหมายมหาชน

แต่ก่อนที่ ผู้เขียนจะพูดถึงการวิเคราะห์ขีดความสามารถของวงการทางกฎหมายของไทยในการยกเว้น(ออกแบบ)รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และก่อนที่ผู้เขียนจะกล่าวว่าประเทศที่พัฒนาแล้วเขาทำอย่างไร กฎหมายของเขาจึงเป็น “กฎหมายที่ดี” ผู้เขียนคิดว่าท่านผู้อ่านน่าจะได้ทราบถึง “ตัวอย่าง” ของบทกฎหมายที่มีความซับซ้อนในการออกแบบ และในขณะเดียวกันก็เป็น “กฎหมายที่ดี” ด้วย ไว้เป็นพื้นฐานไว้ก่อน ; ซึ่งแน่นอนว่า บทกฎหมายประเภทนี้จะไม่ใช่บทกฎหมายประเภทที่บัญญัติว่า ให้มีคณะกรรมการ(หรือสภา)ขึ้นมาคณะหนึ่ง ให้มีอำนาจหน้าที่และมีการจัดตั้งสำนักงาน ตามที่นักร่างกฎหมายไทยหรือ ผู้เชี่ยวชาญกฎหมายแบบไทย ๆ ลอกต่อ ๆ กันมา

ประเทศไทยเป็นประเทศด้อยพัฒนาและคนไทยทั่ว ๆ ไปอาจไม่ทราบถึงความสำคัญและความซับซ้อนของการออกแบบ - **design** กฎหมาย ; “การออกแบบกฎหมาย”มิได้หมายถึงการออกมาวิพากษ์วิจารณ์ว่า บทกฎหมายฉบับใดดีหรือไม่ดีอย่างไร (ตามที่เราเห็นกันอยู่ทุกวันในสื่อมวลชนทุกวันนี้) แต่การออกแบบกฎหมาย หมายถึงการเขียนกฎหมายที่ทำให้การปฏิบัติการตามบทมาตราต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง(อย่างเป็นระบบ) เกิดผลตรงตามเจตนารมณ์ของการตรากฎหมาย ; คำพูดสั้น ๆ นี้ เป็นคำพูดที่ง่าย แต่การเขียน(ออกแบบ)กฎหมายเพื่อทำให้เกิดขึ้นจริงนั้น ไม่ได้ง่ายเหมือนการพูด

ผู้เขียนขอยก “ตัวอย่าง” การ **design** (ออกแบบ) กฎหมาย ของประเทศที่พัฒนาแล้ว ประเทศหนึ่ง ที่คนไทยน่าจะต้องรู้จักกันดีอยู่ในขณะนี้ คือ กฎหมายการค้า (the Trade Act) ของสหรัฐอเมริกา เพราะเมื่อเร็ว ๆ นี้ (เดือนพฤษภาคม) ประเทศไทยมีปัญหากับสหรัฐอเมริกา เกี่ยวกับ การที่เราจะบังคับใช้ สิทธิบัตรยา (ในยาบางประเภท) ที่เรียกว่า – **CL Compulsory Licensing** และสหรัฐอเมริกาตอบโต้เราด้วยการใช้มาตรการทางการค้า ตามมาตรา ๓๐๑ ของกฎหมายการค้า

การ **design** หรือการออกแบบกฎหมายการค้าของสหรัฐอเมริกา Section 301 ของกฎหมายการค้า และส่วนเพิ่มเติม ที่เรียกชื่อว่า มาตรา ๓๐๑ พิเศษ (Special 301) (Section 1303 of Omnibus Trade and Competitiveness Act 1988) ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐบาลสหรัฐอเมริกาสสามารถบีบบังคับให้ต่างประเทศต้องมาเจรจาทำความตกลงกับสหรัฐอเมริกาในเรื่อง การให้ความคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาของชาวอเมริกัน เป็นกฎหมายที่มี การการออกแบบการเขียนกฎหมาย ที่นักกฎหมายมหาชนของเราน่าจะต้องสนใจและศึกษาไว้ ซึ่งผู้เขียนจะขอนำกลไก ของกฎหมายดังกล่าวมากล่าวไว้อย่างสั้น ๆ เพื่อให้ท่านผู้อ่านที่สนใจพอมองเห็นว่าการออกแบบกฎหมายที่ดี ที่ทำให้เกิดระบบการทำงานเพื่อให้เกิดผลตามเจตนารมณ์ของการตรากฎหมาย เขาทำกันได้อย่างไร

Section 301 ของกฎหมายการค้าของสหรัฐอเมริกา (ค.ศ. ๑๙๗๔) เป็นกฎหมายที่ให้ อำนาจแก่รัฐบาลสหรัฐอเมริกาสสามารถกำหนดมาตรการบังคับทางการค้าแก่ประเทศที่สหรัฐอเมริกาเห็นว่า เป็นประเทศที่ทำการค้ากับสหรัฐอเมริกา อย่างไม่เป็นธรรม / อย่างไม่มีเหตุผล / มีการเลือกปฏิบัติได้ โดยสหรัฐอเมริกาจัดให้มีหน่วยงานที่เรียกชื่อว่า **the US Trade Representative – USTR** (สำนักงานผู้แทนการค้าสหรัฐ) คอยดูแลติดตามและสอบสวน(ข้อเท็จจริง)เรื่องนี้ ซึ่งอาจจะเป็น เรื่องที่ทางราชการยกเรื่องขึ้นเองก็ได้หรือเป็นเรื่องที่เอกชนร้องเรียนขึ้นมาก็ได้ แต่สิ่งที่น่าสนใจของการ ออกแบบการเขียนกฎหมายของสหรัฐอเมริกา ก็คือการโปร่งใสในการดำเนินการของหน่วยงาน เช่น ในกรณีที่มีการร้องเรียน กฎหมายก็จะบัญญัติว่า ถ้าหน่วยงานตัดสินใจให้มีการสอบสวน ก็จะต้องประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา (**Federal Register**) หรือถ้าไม่มีการสอบสวน ก็จะต้องประกาศเช่นเดียวกัน พร้อมด้วยเหตุผลในการที่ไม่มีการสอบสวน ; และในการสอบสวน กฎหมายก็กำหนดว่า ต้องสอบสวนโดยเปิดเผยและต้องทำประชาพิจารณ์เมื่อมีการร้องขอ การทำงานของหน่วยงานจะมีการกำหนดเวลาที่แน่นอน ตลอดจนมีการกำหนด “เงื่อนไข” ในการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานในกรณีต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจน ฯลฯ

มาตรา ๓๐๑ พิเศษ (Special 301) (Section 1303 of Omnibus Trade and Competitiveness Act 1988) เป็นกฎหมายที่เพิ่มเติมเข้ามา โดยมีจุดมุ่งหมาย โดยเฉพาะจะคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาของสหรัฐอเมริกา ;

มาตรา ๓๐๑ พิเศษ กำหนดหน้าที่ให้หน่วยงาน (the US Trade Representative

– USTR สำนักงานผู้แทนการค้าสหรัฐ) ต้องจัดระบบให้มีการ แบ่งประเภทประเทศที่จะเกิดการ คัดค้านทรัพย์สินทางปัญญา (IRP intellectual property rights) โดย แยกออกเป็น ๓ กลุ่ม คือ กลุ่มแรก ได้แก่ ประเทศที่จะเกิดทรัพย์สินทางปัญญามากที่สุด – Priority Foreign Country PFC / กลุ่มที่สอง ได้แก่ประเทศที่จะเกิดทรัพย์สินทางปัญญามาก ซึ่งแบ่งเป็น ๒ ระดับ คือ ประเทศที่ถูกจับตามอง – Watch List WL กับ ประเทศที่ถูกจับตามองเป็นพิเศษ – Priority Watch List PWL และกลุ่มที่สาม ได้แก่ประเทศที่ถูกติดตาม เพราะอาจมีบาง ประเทศที่มีการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาแต่ยังไม่มีข้อมูลที่ชัดเจน – Monitoring List ML ; ในการจัดทำ List เหล่านี้ กฎหมายของสหรัฐฯ จะกำหนด วิธีการทำงานของหน่วยงานที่ชัดเจนและมี ประสิทธิภาพ คือ ให้มีการทบทวนรายชื่อประเทศเป็นประจำทุกปี(วันที่ ๓๐ เมษายน) โดยก่อนหน้านั้น จะ มีการเปิดรับฟังความเห็นจากภาคเอกชนจนถึงสิ้นเดือนเมษายน และหลังจากนั้นภายในเวลาหนึ่งเดือน ก็ จะมีการปรับเปลี่ยนรายชื่อประเทศซึ่งเป็นประเทศคู่ค้าของสหรัฐอเมริกา ใน list ต่าง ๆ ฯลฯ ; ซึ่งปรากฏ ว่า ในปีนี้วันที่ ๓ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ สหรัฐฯก็ได้ประกาศปรับฐานะของประเทศไทยจากประเทศที่ถูก จับตามอง (WL) เป็นประเทศที่ถูกจับตามองเป็นพิเศษ (PWL) เพราะประเทศไทยโดยกระทรวง สาธารณสุขได้ไปประกาศบังคับใช้สิทธิ Compulsory Licensing CL ในการผลิตหรือนำเข้ายา ที่มีสิทธิบัตรคุ้มครองของบริษัทยาอเมริกัน (ยาเอเดสและยาโรคหัวใจอุดตัน)

เมื่อกฎหมาย(มาตรา ๓๐๑ พิเศษ)ได้กำหนดให้มีการจัดกลุ่มประเทศ(และเปลี่ยนแปลงการจัด กลุ่ม)ออกเป็น List ต่าง ๆ เป็นรายปีแล้ว สิ่งก็ตามมาก็คือมาตรการบังคับ (trade sanctions - retaliatory action) คือ ภายใต้กฎหมาย มาตรา ๓๐๑ ของ กฎหมายทางการค้า (the Trade Act 1974) สหรัฐอเมริกาอาจทบทวนการให้ “สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรเป็นการทั่วไป – GSP general system of preferences” และ ฯลฯ แก่ประเทศต่าง ๆ ได้ (ซึ่ง การให้ GSP เอง กฎหมายของสหรัฐฯก็มีระบบที่แน่นอนและชัดเจน คือ จะมีการให้ GSP ตามระยะเวลาที่กำหนดและตามรายการสินค้าที่กำหนด และจะมีการทบทวนทุกปี)

เนื่องจากระบบตามที่มีบัญญัติไว้ในกฎหมายของสหรัฐอเมริกาเหล่านี้มีความแน่นอนและมี ประสิทธิภาพนั่นเอง ที่ทำให้ประเทศไทย(และประเทศอื่น)จำต้องเจรจากับเจ้าหน้าที่ด้านทรัพย์สินทาง ปัญญาของสหรัฐฯ และในการเจรจา ก็มีใช่เป็นการเจรจาอย่างเลื่อนลอย แต่ต้องเป็นการเจรจาเพื่อทำ “ แผนปฏิบัติการ” (IP Plan of Action)ที่แน่ชัดที่สหรัฐฯอเมริกาจะต้องเห็นด้วย โดยเจ้าหน้าที่ของเขา จะเริ่มต้นบอกกับเราว่า สหรัฐฯต้องการเรื่องอะไร และอยากให้เราดำเนินการอย่างไร และกฎหมาย กำหนดไว้ด้วยว่า การเจรจาจะต้องทำให้เสร็จภายใน ๖ เดือน และอย่างช้าไม่เกิน ๙ เดือน สำหรับกรณีที่มี ความซับซ้อนหรือเป็นกรณีผ่อนผันที่ประเทศคู่กรณีกำลังดำเนินการตามที่ควร ฯลฯ

เท่าที่กล่าวมานี้ เพียงเพื่อเป็น “ตัวอย่าง” ให้ท่านผู้อ่านมองเห็นความสำคัญของการ design(ออกแบบ)กฎหมาย และมองเห็นขีดความสามารถของนักกฎหมายมหาชนของสหรัฐอเมริกา

ในการ **design** (ออกแบบ) กฎหมายที่มีความซับซ้อน ซึ่งไม่ใช่เป็นกฎหมายประเภทจัดตั้ง

“คณะกรรมการ” หรือ “สภา” ที่เป็นความเชี่ยวชาญของนักกฎหมายไทยหรือนักวิชาการแบบไทย ๆ

ในขณะที่ประเทศที่พัฒนาแล้ว การเขียนกฎหมายเป็นเรื่องของนักกฎหมายมหาชนผู้เชี่ยวชาญที่จะต้อง “คิด” รูปแบบการจัดองค์กรของรัฐ เพื่อให้การปฏิบัติการตามกฎหมาย ต้องบรรลุผลสำเร็จตาม “จุดหมาย” ของการตรากฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

แต่ในทางตรงกันข้าม สำหรับประเทศไทย ผู้เขียนยังได้ยึดนักวิชาการที่มีชื่อเสียงที่เป็นสมาชิกและดำรงตำแหน่งในสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) บางท่าน พุดในรายการสนทนาในวิทยุโทรทัศน์เกี่ยวกับการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ว่า การเขียนรัฐธรรมนูญต้องเป็นไปตามความเห็นส่วนใหญ่ของประชาชนเมื่อประชาชนว่าอย่างไร ก็เป็นอย่างนั้น “ทั้งนี้ เพื่อความเป็นประชาธิปไตย” (!) (!)

ผู้เขียนเห็นว่า **นักวิชาการมีหน้าที่ที่จะต้องออกแบบ design** รัฐธรรมนูญให้ดีที่สุด และเมื่อได้รับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่มีความหลากหลายมาแล้ว นักวิชาการมีหน้าที่ที่จะต้องอธิบายให้ประชาชนทั่วไป (ซึ่งขาดพื้นฐานความรู้) ทราบว่า รัฐธรรมนูญนั้น “ดี” อย่างไร รัฐธรรมนูญนั้นทำให้ “คนดี” ได้เข้ามาปกครองบ้านเมืองได้อย่างไร และรัฐธรรมนูญนั้น ทำให้ “คนดี” อยู่ในฐานะที่จะใช้ความสามารถของเขารับบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ได้อย่างไร **แต่แน่นอนว่า** นักวิชาการไม่มีอำนาจที่จะนำร่างกฎหมายนั้นมาใช้บังคับ “ผู้ที่มีอำนาจ” ที่จะนำร่างกฎหมาย (ที่นักกฎหมายมหาชนช่วยเขียนขึ้น) มาใช้บังคับ ย่อม ได้แก่ สภานิติบัญญัติ หรือได้แก่ประชาชน (โดยการออกเสียงประชามติ) ทั้งนี้แล้วแต่ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดไว้อย่างไร

“เอกสารประกอบร่างกฎหมาย” โดยนักกฎหมายมหาชนผู้เชี่ยวชาญ เป็นสิ่งจำเป็นในกระบวนการร่างกฎหมายของรัฐ ในยุคปัจจุบัน

การวิพากษ์วิจารณ์กฎหมายในหน้าสื่อมวลชนว่า กฎหมายใดไม่ดี หรือแม้แต่การชมเชยว่า กฎหมายใดดี เป็นสิ่งที่ทำได้โดยง่าย เพราะเป็นเพียงการให้ “ความเห็น” ของผู้ให้ความเห็น และเป็นการให้ความเห็นเฉพาะประเด็นหรือเฉพาะจุด เท่าที่ผู้ให้ความเห็นต้องการจะเขียนหรือแสดงออก ซึ่งกรณีเช่นนี้บุคคลธรรมดาทั่วไปก็สามารถทำได้ **แต่การที่จะพูดหรือให้ความเห็นว่า** กฎหมายฉบับใด เมื่อได้มีการปฏิบัติการตามบทมาตราที่กฎหมายบัญญัติไว้แล้ว จะเกิดผลดีต่อสังคม (ประโยชน์ส่วนรวม) ตรงตามเจตนารมณ์ของการตรากฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ การจะพูดเช่นนี้ได้ จะต้องเป็นนักกฎหมายมหาชนที่ทำการวิเคราะห์กฎหมายนั้นมาแล้วเท่านั้น

ท่านผู้อ่านอาจสงสัยว่า แล้วทำไมใน **ประเทศที่พัฒนาแล้ว** คนของเขาจึงสามารถรู้และตรวจสอบขีดความสามารถของ **“นักกฎหมาย(มหาชน)”** ที่มีหน้าที่ยกร่างกฎหมายได้ เพราะเรา ๆ ก็ทราบกันอยู่แล้วว่า ผู้ที่จะพิจารณาและผ่านร่างกฎหมาย (ให้มาใช้บังคับเป็นกฎหมาย) ย่อมได้แก่ สภานิติบัญญัติ ดังนั้นการที่กฎหมายฉบับใดจะดีหรือไม่ดี กฎหมายฉบับใดจะมีประสิทธิภาพหรือไม่มีประสิทธิภาพ ควมรับผิดชอบ (ในการร่างกฎหมาย) จึงน่าจะได้แก่ สมาชิก สภาผู้แทนราษฎร หรือได้แก่สมาชิกสภานิติบัญญัติ

ไม่น่าจะเป็นความรับผิดชอบของ “นักกฎหมาย(มหาชน)” ที่ยกร่างกฎหมาย

ผู้เขียนขอเรียนว่า ในโลกแห่งความซับซ้อนในปัจจุบัน ซึ่งซับซ้อนทั้งในด้านอำนาจหน้าที่ของ รัฐสมัยใหม่ - **modern state** (ที่ขยายออกไปอย่างไม่มีขอบเขตจำกัด) และซับซ้อนทั้งในรูปแบบ การจัดองค์กรขององค์กรบริหารของรัฐ ดังนั้น งานการร่างกฎหมายในปัจจุบันจึงมิใช่เป็นงานที่บุคคลทั่วไป (รวมทั้งนักกฎหมายทั่ว ๆ ไป หรือ นักวิชาการสาขาอื่น) ที่คิดว่า เมื่อต้องการจะมีกฎหมาย ก็สามารถ เขียนและเสนอกฎหมายได้ **เพื่อความเป็นประชาธิปไตย** (ตามที่เข้าใจกันอยู่ในขณะนี้) แต่ “งานการ ร่างกฎหมาย” ได้กลายเป็นงานเทคนิคของผู้เชี่ยวชาญ (นักกฎหมายมหาชน) ในการจัดรูปแบบขององค์กร บริหารของรัฐ ซึ่งผู้ยกร่างกฎหมายจะต้องมีความรอบรู้ทั้งในระบบกฎหมายและในตัวบทกฎหมายที่(กำลัง) ใช้บังคับอยู่ อีกทั้งต้องมีความ เชี่ยวชาญในการ “คิด” ออกแบบ(**design**)กฎหมาย ที่จะทำให้ออกกฎหมาย แต่ละฉบับมีกลไกการบริหารที่มีประสิทธิภาพ และนำไปสู่จุดหมายของการตรากฎหมาย

ประเทศที่พัฒนาแล้ว จึงให้ความสำคัญเรื่องนี้ด้วยการกำหนด “กระบวนการยกร่างกฎหมาย” **ก่อนที่เข้าสู่การพิจารณา**ของสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎร และแม้ว่ากระบวนการในการยกร่างกฎหมาย ของประเทศพัฒนาแล้วส่วนมาก จะเป็นกระบวนการที่อยู่นอกบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ แต่ก็มีบางประเทศ ที่นำ “วิธีการ” ที่กำหนดกระบวนการยกร่างกฎหมาย(ก่อนการเสนอร่างกฎหมายต่อสภา)มาเขียนไว้ใน รัฐธรรมนูญ ; และสิ่งเหล่านี้ ประเทศที่พัฒนาแล้วเขาทำมานานแล้ว และเขามีจำนวนนักกฎหมาย (มหาชน) ที่มี “ความรู้” มากพอที่จะทำ

“ประเทศที่พัฒนาแล้ว” เขาได้พัฒนาวิธีการร่างกฎหมายที่ทำให้ **สังคมของเขา**สามารถตรวจสอบ (ขีดความสามารถของ)นักวิชาการของเขาได้ กล่าวคือ ในการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาของประเทศที่ พัฒนาแล้ว จะต้อง มี **“เอกสารประกอบร่างกฎหมาย”** แนบไปกับตัว(ร่าง)กฎหมายเสมอ ; “เอกสารที่ ประกอบร่างกฎหมาย” เป็นเอกสารที่อธิบาย “โครงสร้างของร่างกฎหมาย” ให้แก่สมาชิกรัฐสภาและให้แก่ สาธารณชนทราบว่า กฎหมายนั้นมีจุดหมายอย่างไร และกลไกและมาตรการที่กำหนดไว้ในบทกฎหมายนั้น จะสามารถทำให้การปฏิบัติการตามกฎหมายดังกล่าวไปสู่จุดหมายที่กำหนดไว้โดยมีประสิทธิภาพได้ อย่างไร ; และเอกสารประกอบร่างกฎหมายนี้ เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของ “นักกฎหมายมหาชน” ในฐานะผู้เชี่ยวชาญที่จะต้องจัดทำขึ้น ซึ่งสำหรับประเทศไทย ผู้เขียนคงต้องขอเรียนว่า **ประเทศไทยยังไม่ เคยมีเอกสารประเภทนี้**

ดังนั้น ในการ เสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาของประเทศที่พัฒนาแล้ว จึง มิได้ขึ้นอยู่กับการชี้แจงของ นักการเมือง(รัฐมนตรี)ที่แถลงในรัฐสภา หรือขึ้นอยู่กับเอกสารสองสามแผ่นที่ปะหน้าอยู่บนเอกสารร่าง กฎหมาย โดยไม่มีผู้ใดทราบได้ว่าภายในตัวบท(ร่าง)กฎหมายที่รัฐบาลเสนอนั้น นักการเมืองได้ซ่อนหรือซุก อะไรไว้บ้าง ดังเช่น กฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ ในสมัยรัฐบาลของพรรคประชาธิปัตย์ หรือ กฎหมายว่า ด้วยการแก้ไขกีดอัตราภาษีสรรพสามิต ในสมัยรัฐบาลของพรรคไทยรักไทย ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

ในการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาของประเทศไทย จะมีเอกสารปะหน้าเอกสารร่างกฎหมาย (พรบ.) ที่เรียกว่า “บันทึกหลักการและเหตุผล” เพียง ๒ - ๓ แผ่น ซึ่งเอกสารนี้เกือบไม่มีประโยชน์อย่างใดที่ทำให้การพิจารณาร่างกฎหมายนั้นมีความโปร่งใส – **transparency** แก่สาธารณชน และแม้ว่าในระยะเวลาหลัง ๆ นี้ เราอาจมีเอกสารอีกจำนวนหนึ่ง ซึ่งจัดเตรียมโดยหน่วยงานที่ “ต้องการ” ให้มีกฎหมาย ซึ่งเอกสารนี้จะเป็นเอกสารที่อธิบายว่ากฎหมายฉบับดังกล่าวว่า ดีและมีประโยชน์อย่างไร มากกว่าที่จะเป็นเอกสารที่ให้ความเห็นที่มาจากการวิเคราะห์ทางวิชาการโดยนักกฎหมายมหาชน(ที่มีความเป็นกลาง) เกี่ยวกับความสมบูรณ์และความเหมาะสมของกลไกการบริหารงานของรัฐใน(ร่าง)กฎหมายนั้น

ในขณะที่ผู้เขียนดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเมื่อสิบกว่าปีก่อน หรือแม้แต่ในระยะเวลาหลังจากนั้น คือ ในขณะที่ผู้เขียนเป็นประธานคณะกรรมการพัฒนากฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้เขียนได้พยายามและทดสอบขีดความสามารถของนักกฎหมายไทยในการเขียนเอกสารประกอบร่างกฎหมาย(ในเชิงวิเคราะห์ตาม “มาตรฐาน” ของประเทศที่พัฒนาแล้ว) แต่ผู้เขียนเสียใจที่จะต้องเรียนว่า ผู้เขียนทำไม่สำเร็จ และทำให้ผู้เขียนต้องสรุปความเห็น(ตามความเห็นของผู้เขียน)ว่า ขีดความสามารถของวงการวิชาการทางกฎหมายของประเทศไทย ยังสูงไม่พอที่จะทำ เอกสารประเภทนี้ และ เหตุผลสำคัญ ก็คือ มาตรฐานการศึกษากฎหมายในมหาวิทยาลัยของเรา ; มหาวิทยาลัยของเรา มี “ตำรา” ไม่ดีพอ(เทียบกับมาตรฐานของต่างประเทศ) และนักศึกษาของเราไม่สามารถอ่านตำราภาษาต่างประเทศได้ (ซึ่งผู้เขียนจะได้นำปัญหาไปกล่าวไว้ใน บทความ เรื่อง “Old Paradigm ในรัฐธรรมนูญปัจจุบัน”

เมื่อ ๓ ปีก่อน (พ.ศ. ๒๕๔๗) ผู้เขียนได้เคยเสนอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นเพื่อให้มีการจัดตั้ง “องค์กรยกย่องรัฐธรรมนูญ” เพื่อให้มีการปฏิรูปการเมืองครั้งที่สอง (คือ แก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ) ; ในการเสนอนั้น ผู้เขียนได้เสนอ **ต้นแบบ (model)** ของ “องค์กรยกย่องรัฐธรรมนูญ” ในรูปแบบของคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกย่องรัฐธรรมนูญ (รายละเอียด โปรดดูได้จาก เอกสารวิชาการ หมายเลข ๒ ในหนังสือ “กระบวนทัศน์ใหม่ สำหรับการปฏิรูปการเมือง ครั้งที่ ๒” จัดพิมพ์โดยสถาบันพระปกเกล้า พศ.๒๕๔๗) ; ในกระบวนกรยกย่องรัฐธรรมนูญฉบับใหม่(ตามร่างรัฐธรรมนูญที่ผู้เขียนเสนอ) ผู้เขียนได้กำหนดบังคับให้ องค์กรยกย่องรัฐธรรมนูญ ต้องจัดทำ “เอกสารประกอบร่างรัฐธรรมนูญ” ชี้แจงเหตุผลในการแก้ไขและการออกแบบ(ร่าง)รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไว้ด้วย และบังคับไว้ด้วยว่า ในการขอความคิดเห็นจากรัฐสภาและจากประชาชนเพื่อดำเนินการต่อไป องค์กรยกย่องรัฐธรรมนูญจะต้องส่งเอกสารนี้ไปพร้อมกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

และเนื่องจาก ผู้เขียนเห็นว่า นักวิชาการไทยไม่เคยทำ “เอกสาร” ประเภทนี้มาก่อน และผู้เขียนก็เกรงว่าเราอาจมีนักวิชาการ (ประเภทศรีธนญชัย)ของเราที่รับหน้าที่เขียน “เอกสาร” นี้ จะเขียนเท่าที่ตนเองต้องการเขียน หรือเขียนเท่าที่ตนเองมีความรู้ ดังนั้น ผู้เขียนจึงได้เขียน บทบัญญัติกำหนด “มาตรฐาน” ของเอกสารประกอบรัฐธรรมนูญ ไว้ใน(ร่าง)รัฐธรรมนูญที่ผู้เขียนเสนอด้วย [หมายเหตุ :- ทั้งนี้

เป็นไปตามมาตรฐานเอกสารประกอบร่างกฎหมายของประเทศที่พัฒนาแล้ว]

“มาตรฐาน” นี้ปรากฏอยู่ใน(ร่าง)รัฐธรรมนูญที่ผู้เขียนเสนอใน มาตรา ๓๑๓/๖ วรรคสอง โดยมีข้อความดังนี้: **“ เอกสารประกอบร่างรัฐธรรมนูญ”** ตามวรรคหนึ่ง เป็นเอกสารที่มีความมุ่งหมายจะ**ให้** **ความรู้และความเข้าใจ**ในร่างรัฐธรรมนูญ(ฉบับใหม่)โดยสังเขป โดยเอกสารดังกล่าวจะต้อง**อธิบาย** **โครงสร้างของร่างรัฐธรรมนูญ** และอธิบายให้เห็นถึง**จุดหมายในประเด็นสำคัญต่าง ๆ ของบทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญ** ตลอดจน**ความคาดหมายในความสำเร็จหรืออุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นในเชิงปฏิบัติ** และ**สาระสำคัญอย่างอื่น** ที่จำเป็นที่ผู้ที่เกี่ยวข้องหรือประชาชนควรจะได้รับรู้

(ร่าง)บทบัญญัติเหล่านี้ อาจจะผ่านไปโดยวงการวิชาการทางกฎหมายของไทยไม่ได้สังเกตเห็น และผู้เขียนก็**ยังไม่มีโอกาสที่จะอธิบาย**ให้เห็นถึงความสำคัญของการเขียนกฎหมายโดยต้องมี **“เอกสารประกอบร่างกฎหมาย”** ควบคู่กัน และ**ความสำคัญของการเขียนกฎหมายกำหนด “มาตรฐาน”** ของเอกสารประกอบร่างกฎหมาย

ด้วยเหตุบังเอิญอีกเช่นเดียวกัน คือ ในต้นเดือนกรกฎาคม(พ.ศ. ๒๕๕๐)นี้เอง คือในขณะที่ผู้เขียนกำลังเขียนบทความเรื่องนี้ ผู้เขียนได้รับเอกสารฉบับหนึ่งจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เอกสารฉบับนั้นเป็นคำแปล **“คู่มือการตรากฎหมาย (ระดับร่างพระราชบัญญัติ)”** ของ(**เครีอรัลล์ ออสเตอร์เลีย** (ซึ่งเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแปลมาแล้วประมาณปีเศษ แต่เพิ่งพิมพ์เสร็จเป็นเล่ม)) ; เอกสารคู่มือการตรากฎหมาย ๙ ดังกล่าว เป็นเอกสารที่กำหนดขั้นตอนของการจัดทำร่างกฎหมายของรัฐบาลออสเตรเลีย โดยกำหนดให้**ต้องมีการทำเอกสารประกอบร่างกฎหมาย - explanatory memorandum** พร้อมทั้งได้กำหนด **“มาตรฐาน”** (สาระ)ของเอกสารฯ ดังกล่าวไว้ด้วย ; และนอกจากนั้น ยังกำหนดด้วยว่า เอกสารประกอบร่างกฎหมายนี้ จะต้องจัดพิมพ์และเผยแพร่ต่อสาธารณะในทันทีที่มีการเสนอร่างกฎหมายต่อสภา (แบบเดียวกับการจัดพิมพ์กฎหมายของเราในราชกิจจานุเบกษา)

คู่มือการตรากฎหมายของออสเตรเลีย ได้กำหนดให้ **“เอกสารประกอบร่างกฎหมาย”** จะต้องจัดทำขึ้นโดยต้องปรึกษาหารือกับ **the Office of Regulation Review** (สำนักงานตรวจสอบกฎหมาย) เพื่อให้ได้ **“มาตรฐาน”** ตามที่วางไว้ใน **Guide to Regulation** และแนะนำให้พิมพ์เปิดเผยความเห็นในเรื่องที่**ได้ปรึกษาหารือ**และ**ความเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย(ที่สำคัญ)**ไว้ในเอกสารฯ ด้วย

เอกสารประกอบร่างกฎหมายของออสเตรเลีย จะต้องมีการวิเคราะห์ทั้งในด้านการเงิน — **financial impact statement**) และวิเคราะห์ทั้งผลกระทบด้านกฎหมาย - **regulation impact statement** ; และ **“มาตรฐาน”**ของการวิเคราะห์ด้านกฎหมาย ก็กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า **จะต้องมีข้อความที่กระชับและชัดเจน** แสดงถึงวัตถุประสงค์หรือจุดหมายของการร่างกฎหมาย และจะต้องสรุปสาระสำคัญของเหตุผลและความจำเป็นที่**ต้องมีการตราพระราชบัญญัติดังกล่าว** ตลอดจน **“ผล-effect”**ที่จะเกิดขึ้นจากบทบัญญัติที่สำคัญ ฯลฯ

[หมายเหตุ :- โปรดดูได้จาก “คำแปล คู่มือการตรากฎหมาย – ระดับพระราชบัญญัติแห่งเครื่องรัฐออสเตรเลีย” (Legislation Handbook , Department of the Prime Minister and Cabinet) โดยนายจิตรพรต พัฒนสิน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๙ ; และนอกเหนือจากข้อกำหนดเกี่ยวกับเรื่อง “เอกสารประกอบร่างกฎหมาย” แล้ว คู่มือดังกล่าวยังได้กำหนดขั้นตอนและ “กฎเกณฑ์ในการร่างกฎหมาย” อื่น ๆ ไว้ด้วย เช่น กำหนดให้ส่วนราชการที่ยกร่างกฎหมาย จะต้องปรึกษาหารือกับอัยการสูงสุด Attorney-General ในประเด็นสำคัญ (ที่ระบุไว้) เป็นต้นว่า ประเด็นเรื่องอำนาจใช้ดุลพินิจ – **administrative discretions** ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งจะต้องมีการตรวจสอบว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับใด สมควรจะเป็นผู้ใช้ดุลพินิจในเรื่องใด และต้องพิจารณาด้วยว่า ในการบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจใช้ดุลพินิจดังกล่าว สมควรจะต้องกำหนด “หลักเกณฑ์” ของการใช้ดุลพินิจดังกล่าวไว้ในตัวกฎหมายด้วย หรือไม่ หรือจะไปกำหนดไว้ในระเบียบปฏิบัติราชการของฝ่ายบริหาร ฯลฯ]

นักกฎหมายไทย ชอบ “พูด” มากกว่า “เขียน”

ผู้เขียนสังเกตว่า ผลงานเขียนของนักกฎหมายไทย มีน้อยกว่านักกฎหมายของประเทศที่พัฒนาแล้วค่อนข้างมาก และสังคมไทยเป็น “สังคมของการให้สัมภาษณ์” นักการเมืองของเราให้สัมภาษณ์ต่อสื่อมวลชนเป็นรายวัน และพอใจที่จะได้เห็นชื่อของตนปรากฏอยู่ในหน้าหนังสือพิมพ์ นักวิชาการและนักกฎหมายของเราก็เลยติดชอบให้สัมภาษณ์แก่สื่อมวลชนไปด้วย

การที่นักกฎหมายไทยไม่ค่อยชอบเขียน ทำให้สังคมไม่ค่อยทราบ “ความสามารถ” ที่แท้จริงของนักกฎหมาย ; เพราะในการให้สัมภาษณ์หรือในการสนทนาได้ตอบในรายการต่าง ๆ จะเป็นเรื่องของใช้ศิลปะการพูดและการใช้สำนวนโต้ตอบกันเพื่อให้เกิดความสนุกหรือความพอใจแก่ผู้ฟัง มากกว่าเป็นเรื่องของการให้ความรู้ และ ตามปกติ สิ่งที่เป็น “ความเห็นของนักกฎหมาย” ที่มาจากการพูดหรือการสัมภาษณ์ จะไม่ใช่ ความรู้ เพราะความเห็นทางกฎหมายที่เป็น “ความรู้” จะไม่สามารถอธิบายได้ด้วยการพูดเพียงด้านใดด้านหนึ่งหรือด้วยการโต้ตอบกันในรายการอภิปรายหรือการสนทนา ; นอกจากนั้น ในการพูด ผู้พูดสามารถหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบในความถูกต้องของคำพูดได้เพราะไม่มีหลักฐาน ซึ่งแตกต่างกับการเขียน ที่ผู้ที่เขียนจะต้องรับผิดชอบในงานที่ตนเองเขียนโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ; “สาระ” ที่ปรากฏจากการเขียน จะแสดงออกให้บุคคลภายนอกทราบและมองเห็น “ความรู้” ของผู้เขียนได้ว่า ผู้ที่เขียนมีความรอบรู้เพียงใด ดังนั้น การที่นักกฎหมายไทยส่วนมากไม่ชอบเขียน แต่ชอบพูดมากกว่า จึงเป็นข้อเท็จจริงที่การแสดงให้เห็นถึง “สภาพที่แท้จริง” ของวงการวิชาการทางกฎหมายของเราเองได้อย่างหนึ่ง

สภาพของสังคมที่อ่อนแอและการขาดประสบการณ์ของคนไทย ก็อาจเป็น “สาเหตุ” สำคัญอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้นักวิชาการทางกฎหมายของเราไม่กระตือรือร้นในการแสวงหาความรู้ ; เท่าที่ปรากฏคนไทยเราไม่ค่อยสนใจใน “เหตุผล” ของความเห็นทางกฎหมาย และ คนไทยเราดูจะสนใจแต่ “ข้อยุติ” ของปัญหากฎหมาย ; ตัวอย่างเช่น เมื่อคนไทยเราอ่านข่าวที่ปรากฏในหน้าหนังสือพิมพ์เกี่ยวกับคำ

พิพากษาของศาล สิ่งที่คนไทยอยากทราบ ก็คือ ศาลชี้ขาดในเรื่องนั้นว่าอย่างไร โดยไม่สนใจ ที่จะทราบ "เหตุผล" ในคำพิพากษา และไม่สนใจว่า ผู้ใดเป็นผู้พิพากษาที่วินิจฉัยชี้ขาดคดีนั้น และด้วยเหตุนี้ สื่อมวลชนของไทยจึงมักจะลงข่าวคำพิพากษาโดยไม่ลง "ชื่อ" ผู้พิพากษา ซึ่งแตกต่าง กับสื่อมวลชนในประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งตามปกติจะลงชื่อผู้พิพากษาที่ทำคำพิพากษานั้นไว้ด้วย ; ผู้เขียนเห็นว่า การที่สังคมไทยไม่ค่อยสนใจ "เหตุผล" ในการให้ความเห็นทางกฎหมายหรือในคำพิพากษา ทำให้ความรู้สึก (สำนึก) ในความรับผิดชอบต่อสังคม ของนักกฎหมายหรือของผู้พิพากษาลดน้อยลง

ตัวอย่างอีกตัวอย่างหนึ่ง ที่แสดงได้อย่างชัดเจนว่า สังคมไทยไม่ได้ให้ความสำคัญ ในผลงานเขียนของนักกฎหมาย ก็คือ "วุฒิสภา" (ตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐) ของเราเอง เพราะในการทำหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติของบุคคล เพื่อคัดเลือกเข้ามาเป็นตุลาการของศาลรัฐธรรมนูญ หรือขององค์กรอิสระต่าง ๆ วุฒิสภา(โดยคณะกรรมการสามัญ ที่แต่งตั้งขึ้นตามข้อบังคับฯ) จะรับฟัง "วิสัยทัศน์ - vision" ของผู้มีสิทธิได้รับการคัดเลือก ซึ่งแตกต่างกับสภาสูงของต่างประเทศ (เช่นสหรัฐอเมริกา) ที่จะเน้นการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ที่จะมาเป็นผู้พิพากษาในศาลสูงสุด (ของสหรัฐ) ด้วยการตรวจสอบ ผลงานในอดีต ที่ผ่านมา เช่น ถ้าบุคคลนั้นเป็นหรือเคยเป็นผู้พิพากษา คณะกรรมการของเขา ก็จะตรวจดูคำพิพากษาที่สำคัญ ๆ ที่บุคคลนั้นเคยชี้ขาด เพราะ(เขา)เห็นว่า งานในอดีต เป็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นแล้วที่แสดงให้เห็นและพิสูจน์พฤติกรรมและแนวความคิด(ทางนิติปรัชญา)ของบุคคลดังกล่าว ซึ่งตรงกันข้ามกับการแสดง "วิสัยทัศน์" ซึ่งเป็นการ "พูด" ที่ผู้พูดจะพูดอะไรก็ได้ว่า ในอนาคต ตน(จะ)ทำหรือ(จะ)เป็นคนอย่างไร [หมายเหตุ : ทั้งนี้ โดยผู้เขียนจะยังไม่กล่าวถึงความแตกต่างใน "หลักการ" ของการวิธีการคัดเลือกตัวบุคคลฯ ระหว่างประเทศพัฒนาแล้วกับความคิดของ "ผู้มีอำนาจ" ยกร่างรัฐธรรมนูญของประเทศไทย กล่าวคือ ประเทศที่พัฒนาแล้วเขาถือหลักความโปร่งใส - transparency ในการคัดเลือก และให้บุคคลภายนอกเข้าฟัง การพิจารณาของคณะกรรมการของเขาได้ ซึ่งตรงกันข้ามกับวิธีการของประเทศไทย เพราะตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ(และตามข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา)ของเรา บัญญัติให้กระทำโดยลับ (!)]

สิ่งที่ผู้เขียนกล่าวมานี้ เป็นข้อเท็จจริงที่แสดงให้เห็นถึงระดับการพัฒนาและพฤติกรรมของ "ชนชั้นนำ" ของสังคมไทย ; และในอนาคต ถ้าหากเราจะต้องการให้วงการวิชาการทางกฎหมายของเรา "เริ่ม" มีการพัฒนาในแนวทางที่เหมือนกับประเทศที่พัฒนาแล้ว และทำให้สังคมของเราสามารถตรวจสอบ "ขีดความสามารถ" ของวงการวิชาการทางกฎหมายได้ เราคงต้องหาวิธีการที่จะทำให้การทำงานของวงการวิชาการทางกฎหมายของเรา "เขียน" มากกว่า "พูด"

(๑.๓) การร่างรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ในปัจจุบัน : โอกาสที่ดีที่สุดของสังคมไทย ที่จะรู้จัก "ขีดความสามารถของวงการวิชาการทางกฎหมาย" ของตนเอง

ไม่ว่าจะเป็นเหตุบังเอิญหรือไม่ก็ตาม ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๕๙) มาตรา ๒๖ ได้กำหนดไว้ด้วยว่า "เมื่อคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ จัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ให้จัดทำ คำ

ชี้แจงว่าร่างรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นใหม่นั้น มีความแตกต่างกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในเรื่องใด พร้อมด้วยเหตุผลในการแก้ไข ไปยังสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ องค์กรและบุคคลดังต่อไปนี้ เพื่อพิจารณาและเสนอความคิดเห็น (๑) คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ (๒) สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ฯลฯ”

และเมื่อเดือน เมษายน (วันที่ ๒๖) คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ ได้แจกจ่าย **เอกสาร** เกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่(ฉบับรับฟังความคิดเห็น) เพื่อขอความคิดเห็นจากองค์กรต่าง ๆ (๑๒ องค์กร) ตามที่รัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๒๖ กำหนดไว้ **รวม ๒ เล่ม** ; และในเอกสารเล่มแรก ได้มี **คำชี้แจง** **“สาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช”** อยู่ในตอนแรกของเอกสาร โดย มีความยาวอยู่ประมาณ ๑๓ หน้าครึ่ง

“คำชี้แจงสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช”(ของ คณะกรรมาธิการยกร่างฯ) ในฐานะที่เป็น “เอกสารประกอบร่างรัฐธรรมนูญ”

“คำชี้แจง (เกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่)” ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (มาตรา ๒๖) จึงเปรียบเสมือนเป็น **“เอกสารประกอบร่างกฎหมาย(รัฐธรรมนูญ)”** ของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ; และดูเหมือน จะเป็นการเริ่มต้นของการบังคับให้มี **“เอกสารประกอบการร่างกฎหมาย”** ใน กระบวนการร่างกฎหมายเป็นครั้งแรก ของประเทศไทย

ผู้เขียนไม่อาจทราบว่า ในการเขียน**คำชี้แจง “สาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญแห่ง** ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ” คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ(หรือ สภาร่างรัฐธรรมนูญ) **ได้มี** การกำหนด **“มาตรฐาน”** สำหรับการเขียนคำชี้แจงฯ ดังกล่าวไว้หรือไม่เพียงใด เพราะมาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญ(ฉบับปัจจุบัน)บัญญัติไว้เพียงว่า ให้**ชี้แจงว่า** รัฐธรรมนูญฉบับใหม่แตกต่างกับรัฐธรรมนูญฉบับเดิม (พ.ศ. ๒๕๕๐)อย่างไร พร้อมด้วยเหตุผลในการแก้ไข เท่านั้น ; ฉะนั้น ดูเหมือนว่า ผู้ที่ยกร่างรัฐธรรมนูญปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๕๙) มีความมุ่งหมายให้คณะกรรมาธิการยกร่างฯ ทำ**คำชี้แจงเฉพาะการ** เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กับรัฐธรรมนูญฉบับเดิมเท่านั้น มิได้มีความมุ่งหมายที่จะให้คณะกรรมาธิการยกร่างฯชี้แจงหรืออธิบายถึง**แนวความคิดหรือหลักการ**ที่คณะกรรมาธิการยกร่างฯ ยึดถือหรือนำมาใช้ในการออกแบบ – **design** (ร่าง)รัฐธรรมนูญฉบับใหม่แต่อย่างใด

เมื่อผู้เขียนได้อ่าน **“คำชี้แจงสาระสำคัญฯ”** และ **“ตารางเปรียบเทียบ”**(การแก้ไขเป็นรายมาตรา พร้อมด้วยเหตุผล)ของคณะกรรมาธิการยกร่างฯ แล้ว ผู้เขียนเห็นว่า เอกสารฉบับนี้ของคณะกรรมาธิการยกร่างฯ **ไม่ได้ให้ประโยชน์แก่ผู้อ่านและประชาชนทั่วไป** เหมือนกับ **“เอกสารประกอบร่างกฎหมาย”** ของประเทศพัฒนาแล้ว และเห็นได้ว่า **“คำชี้แจงสาระสำคัญฯ”** ไม่ได้อยู่ในแนวทางที่ผู้เขียนอยากให้เป็นและเคยกำหนดมาตรฐานไว้ในคำนิยาม (**“เอกสารประกอบร่างกฎหมาย”**)ในร่างรัฐธรรมนูญที่ผู้เขียนได้เคยเสนอไว้เมื่อ ๓ ปีก่อน (โปรดดู ข้อ ๑.๒ ของ **ส่วนที่ ๑ บทนำ**)

อนึ่ง เป็นที่น่าสังเกต และค่อนข้างแปลก ที่รัฐธรรมนูญปัจจุบัน(พ.ศ. ๒๕๕๙)บัญญัติกำหนดให้

คณะกรรมการการยกเว้นฯ ต้องจัดทำ “คำชี้แจง” เฉพาะในกรณีที่ (คณะกรรมการการยกเว้นฯ) ขอความเห็นไปยังสภาร่างรัฐธรรมนูญ ฯลฯ เท่านั้น แต่มีได้บัญญัติกำหนดให้ต้องมีการจัดทำ “คำชี้แจง” หรือ “คำอธิบาย (ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่)” ให้แก่ประชาชนทั่วไปได้รับรู้ไว้ ก่อนที่จะออกเสียงประชามติ ; ดังนั้น ผู้เขียนก็ไม่แน่ใจว่า ในการออกเสียงประชามติในวันที่ ๑๙ สิงหาคมข้างหน้า จะมีจำนวนประชาชนมากน้อยเพียงใด ที่อ่านร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับและเข้าใจ ผู้เขียนคิดว่า อาจไม่มีเลย แม้แต่คนเดียวก็ได้ [หมายเหตุ : มาตรา ๒๙ วรรคสองของ รธน.ปัจจุบัน “เมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ให้เผยแพร่ให้ประชาชนทราบ และจัดให้มีการออกเสียงประชามติ”]

เมื่อท่านผู้อ่านได้ทราบถึง (๑) ความมุ่งหมายของการจัดทำ “เอกสารประกอบร่างกฎหมาย” (ของประเทศที่พัฒนาแล้ว) แล้ว และทราบถึง (๒) มาตรฐานของ “เอกสารประกอบร่างกฎหมาย” แล้ว ดังนั้น ในส่วนที่ ๒ กรณีศึกษา – case study ของบทความนี้ ทั้งผู้เขียนและท่านผู้อ่าน ก็จะลองมาพิจารณาตรวจสอบดูว่า สภาพวงการวิชาการทางกฎหมายของประเทศไทย ที่ปรากฏขึ้นจากกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งได้แก่ คำชี้แจง “สาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ...” ของคณะกรรมการการยกเว้นรัฐธรรมนูญ (พร้อมทั้ง ความคิดเห็นขององค์กรของรัฐ ๑๒ องค์กร และการแปรญัติ ของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ) และร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ว่า อยู่ในระดับพอที่จะปฏิรูปการเมือง ให้คนไทยได้หรือไม่

“คำชี้แจงสาระสำคัญฯ” และ “(ร่าง) รัฐธรรมนูญฉบับใหม่” เป็น เอกสารที่แสดง ขีดความสามารถของวงการวิชาการทางกฎหมายของไทย ทั้งประเทศ

ในขณะนี้ ผู้เขียนได้เขียนบทความที่มีความมุ่งหมายจะนำ ประเด็นเกี่ยวกับ “ขีดความสามารถของวงการวิชาการทางกฎหมายของไทย” มาสู่ความสนใจของท่านผู้อ่านที่สนใจการเมือง (ของประเทศ) อยู่ ๒ บทความด้วยกัน บทความแรก (ซึ่งผู้เขียนยังเขียนไม่จบ) ได้แก่เรื่อง “กระบวนทัศน์เก่า - Old Paradigm ในรัฐธรรมนูญปัจจุบัน (ค.ศ. 2006) ” และบทความนี้

บทความแรก (กระบวนทัศน์เก่า – Old Paradigm ในรัฐธรรมนูญปัจจุบัน ค.ศ. 2006) จะแตกต่างกับบทความนี้ เพราะบทความเรื่อง Old Paradigm เป็นบทความที่ผู้เขียนนำตัวบทของ “รัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๔๙)” ว่าด้วยการจัดรูปแบบขององค์กรยกเว้นรัฐธรรมนูญ (สภาร่างรัฐธรรมนูญ) มาเป็น case study แต่บทความบทนี้ เป็นบทความที่ผู้เขียนนำเอา “ตัว (ร่าง) รัฐธรรมนูญฉบับใหม่” ที่ยกวางโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ ชุดปัจจุบัน” มาเป็น case study

พูดง่าย ๆ ก็คือ บทความบทก่อน เป็นบทความที่มุ่งหมายจะวิเคราะห์ ขีดความสามารถของ “ผู้ที่ยกเว้นรัฐธรรมนูญ” ที่ยกวางรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๔๙ (ว่าด้วย แนวความคิดในการจัดตั้ง สมัชชาแห่งชาติ มาคัดเลือกเป็น องค์กรยกเว้นรัฐธรรมนูญ) แต่บทความนี้ เป็นบทความที่มุ่งหมายจะวิเคราะห์ขีดความสามารถของ “สภาร่างรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการยกเว้นฯ” (องค์กรยกเว้นรัฐธรรมนูญ) ที่ยกวางรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ที่จะในอนาคตของประเทศไทย

บทความก่อนหน้านี้ เป็นการวิเคราะห์ที่มีผลจำกัดขอบเขตอยู่เฉพาะกับตัวบุคคล ที่เป็นคณะปฏิรูปการปกครอง ๙ วันที่ ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙ และบุคคลที่เป็น “นักกฎหมาย” ที่ให้ความคิดเห็นและมี ส่วนช่วยคณะปฏิรูปการปกครองฯในการร่าง(ออกแบบ)รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๔๙)เท่านั้น ; แต่บทความตอนนี้ เป็นบทความที่ทำ **case study** โดยใช้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ที่ยกร่างขึ้นโดย สภาร่างรัฐธรรมนูญ ที่ประกอบด้วยสมาชิกนานาอาชีพที่คัดสรรมาจากสมาชิกแห่งชาติ(ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน) ดังนั้น ขอบเขตของการวิเคราะห์ของบทความนี้ จึงมีผลกว้างกว่าบทความก่อน (Old Paradigm) และบทความนี้ ดูจะเป็นบทวิเคราะห์ที่ขีดความสามารถของวงการวิชาการทางกฎหมาย ที่ครอบคลุมวงการได้อย่างกว้างขวางทั้งประเทศ และน่าจะเป็น **case study** ที่ทำให้เรา (คนไทย) สามารถมองเห็นความเป็นจริง - **reality** ของสภาทางวิชาการทางกฎหมายของประเทศ ได้อย่างชัดเจน เพราะดูเหมือนว่า บรรดานักวิชาการที่มีชื่อเสียงของประเทศไทยทุกคนหรือเกือบทั้งหมด ได้มี “ส่วน” หรือได้มี “บทบาท” อยู่ในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ทั้งสิ้น ไม่มากก็น้อย

ผู้เขียนคิดว่า คงจะไม่มีโอกาสอื่นอีกแล้ว ที่จะทำ **case study** ที่ครอบคลุมวงการวิชาการทางกฎหมายของเรา ได้อย่างกว้างขวาง เช่นการวิเคราะห์การยกร่างรัฐธรรมนูญครั้งนี้

แต่อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนต้องขอเรียนไว้ล่วงหน้าก่อนที่ท่านผู้อ่านจะอ่านบทความนี้ ว่า ความเห็นของผู้เขียน ก็คงเป็นไปตาม “ชื่อ” ของบทความนี้ คือ เมื่อ ๑๐ ปีก่อน ผู้เขียนเคยมีความเห็นว่า การปฏิรูปการเมืองครั้งที่ ๑ (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐) จะล้มเหลว เพราะสภาพวิชาการทางกฎหมายของเรายังมี **ขีดความสามารถ** สูงไม่พอที่จะออกแบบ (เขียน)รัฐธรรมนูญเพื่อการปฏิรูปการเมืองได้ และในครั้ง นี้ การปฏิรูปการเมือง ครั้งที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๕๐) ก็เช่นเดียวกัน ผู้เขียนก็ยังไม่สามารถเปลี่ยนความเห็นได้ เพราะเมื่อได้ติดตามกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญและตรวจสอบ “สาระ” ของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (พ.ศ. ๒๕๕๐) แล้ว ผู้เขียนยังมีความเห็นว่า รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (จะ)ล้มเหลว เช่นเดียวกับการปฏิรูปการเมืองครั้งที่ ๑ เพราะขีดความสามารถของวงการวิชาการทางกฎหมายของไทย สูงไม่พอ

ผู้เขียนต้องขอเรียนไว้อีกครั้งหนึ่งว่า ความเห็นของผู้เขียนในบทความนี้ เป็นการให้ความเห็นโดยสุจริตเพื่อประโยชน์ในทางวิชาการ โดยมุ่งหวังที่จะให้การปฏิรูปการเมืองของประเทศไทยประสบความสำเร็จและ พ้นจากวิกฤติการณ์ทางการเมืองทั้งในครั้งนี้อย่างแน่นอน และในอนาคต และความเห็นในบทความนี้เป็นความเห็นส่วนตัวของผู้เขียน เพื่อให้ท่านผู้อ่านนำไปพิจารณา ซึ่งท่านผู้อ่านมีความเป็นอิสระที่จะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย และหากความเห็นของผู้เขียนจะกระทบและทำให้ท่านผู้หนึ่งผู้ใดไม่พอใจ ขอได้โปรดให้อภัยด้วย เพราะมิใช่เจตนาของผู้เขียน

***** ส่วนที่ ๒ กรณีศึกษา – case study : การวิเคราะห์ “(ร่าง) รัฐธรรมนูญ” ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ชุดที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๕๐)**

ความนำ ว่าด้วย “องค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ” ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๔๙ ก่อนที่เราจะศึกษาวิเคราะห์การเขียน(ร่าง)รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เราคงจะต้องทำความรู้จักกับ

“องค์กรยกย่องรัฐธรรมนูญ” ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการยกย่องรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และคงจะต้องทราบ
ว่า “ใคร” คือ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้เรา ไว้พอเป็นสังเขป

องค์กรยกย่องรัฐธรรมนูญ ได้แก่ สภาร่างรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการยกย่องฯ ที่ถูกจัดตั้ง
ขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๕๙ ของ “คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย
อันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุข” ที่ได้ทำการปฏิวัติเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๙

สภาร่างรัฐธรรมนูญ มีสมาชิกจำนวน(ไม่เกิน) ๑๐๐ คน มาจากการเลือกกันเองใน
ระหว่างสมาชิกของ “สมัชชาแห่งชาติ” ที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้น โดยมีประธานคณะมนตรี
ความมั่นคงแห่งชาติ (หัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองฯ) เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ตาม
วิธีการดังต่อไปนี้

“สมัชชาแห่งชาติ” ประกอบด้วยสมาชิกที่ทรงแต่งตั้งโดยมีประธานคณะมนตรีความมั่นคง
แห่งชาติเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ มีจำนวน(ไม่เกิน) ๒๐๐๐ คน จากบุคคลที่มีสัญชาติไทยโดย
กำเนิด และมีอายุไม่ต่ำกว่า ๑๘ ปี (มาตรา ๒๐)

ในการสรรหาสมาชิกสมัชชาแห่งชาติ ให้คำนึงถึงบุคคลจากกลุ่มต่าง ๆ ใน ภาครัฐ / ภาคเอกชน /
ภาคสังคม / และภาควิชาการ จากภูมิภาคต่าง ๆ อย่างเหมาะสม (มาตรา ๕ ว.สาม)

สมาชิกสมัชชาแห่งชาติ ใช้สิทธิเลือกกันเองเพื่อให้เป็นผู้มีสิทธิเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
จำนวน ๒๐๐ คน (โดยสมาชิกสมัชชาแห่งชาติ มีสิทธิเลือกได้คนละไม่เกิน ๓ ชื่อ) ; ต่อจากนั้น คณะมนตรี
ความมั่นคงแห่งชาติ(บุคคลในคณะปฏิรูปการปกครองฯ) จะคัดเลือกให้เหลือเพียง ๑๐๐ คน และนำความ
กราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๒๒ และ มาตรา ๒๓)

[หมายเหตุ ในการเลือกกันเองในระหว่างสมาชิกสมัชชาแห่งชาติ (จำนวน ๒๐๐๐ คน) ให้เหลือ
จำนวน ๒๐๐ คนนั้น ปรากฏว่า ผู้ที่ได้รับเลือกที่มีคะแนนสูงสุด ได้รับ ๕๕ คะแนน และผู้ที่ได้รับเลือกที่มี
คะแนนต่ำสุด ได้รับ ๗ คะแนน ทั้งนี้โดยมีผู้ที่ได้รับคะแนน ๗ คะแนนเท่ากันจำนวน ๑๖ คน ซึ่งทำให้มี
จำนวนเกินกว่า ๒๐๐ คน และต้องตัดสิน ด้วยการจับสลาก)

ในบรรดาสมาชิกสมัชชาแห่งชาติ ๒๐๐๐ คน มีสมาชิกสมัชชาที่ไม่เลือกแม้แต่ตัวเอง คือไม่ได้รับ
คะแนนเสียงเลย จำนวน ๖๕๖ คน (ส่วนหนึ่ง อาจเป็นเพราะไม่มีเจตนาแท้จริงที่จะเป็น ส.ส.ร. หรืออาจ
เป็นไปได้ ที่อีกส่วนหนึ่งอาจเป็นคะแนนเสียงจัดตั้งที่แฝงอยู่ คือ แต่งตั้งมาสำหรับให้เลือกบุคคลอื่น);
สมาชิกที่ได้รับคะแนนเสียง ๑ คะแนน จำนวน ๔๓๓ คน (ส่วนใหญ่ อาจมาจากคะแนนที่เลือกตนเอง);
และสมาชิกที่ได้รับคะแนนเสียง ๒ – ๓ คะแนน จำนวน ๔๖๖ คน โดยเป็นผู้ที่ได้รับคะแนนเสียง ๒
คะแนน จำนวน ๒๗๗ คน และผู้ที่ได้รับคะแนนเสียง ๓ คะแนน จำนวน ๑๘๙ คน (ส่วนใหญ่ของผู้ที่ได้รับ
คะแนนเสียงกลุ่มนี้ อาจมาจากการแลกเปลี่ยนคะแนนเสียงระหว่างกันเอาเอง และไม่ได้รับคะแนนเสียง
จากบุคคลอื่นเลย); และ เมื่อรวมจำนวนสมาชิกสมัชชาทั้งหมด ที่ได้รับเลือก จาก ๐ ถึง ๓ คะแนน จะ
เป็นจำนวน ๑๕๕๕ คน ในจำนวนทั้งหมด ๒๐๐๐ คน]

สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ.(หลังจากที่คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติคัดเลือกให้เหลือ ๑๐๐ คนแล้ว) ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง เมื่อวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๐ ; และในจำนวนสมาชิกทั้งหมด อาจแยกเป็นภาค(อาชีพ)ได้ดังนี้ คือ มาจาก ภาครัฐ ๒๔ คน / ภาคเอกชน ๒๗ คน / ภาคสังคม ๒๓ คน /ภาควิชาการ ๒๒ คน และอาจจำแนกตามภูมิภาคได้ดังนี้ คือ ภาคเหนือ ๑๐ คน / ภาคกลาง ๖๔คน / ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ๑๒ คน / และ ภาคใต้ ๑๐ คน

ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้แก่ นายบรรณิทธิ เศรษฐบุตตร

รองประธานฯ คนที่หนึ่ง ได้แก่ นายเสรี สุวรรณภานนท์

รองประธานฯ คนที่สอง ได้แก่ นายเดโช สนวนานนท์

คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ มีจำนวน(ไม่เกิน) ๓๕ คน แต่งตั้งโดย “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” จากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งจะเป็นหรือไม่เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญก็ได้ โดยแบ่งเป็น ๒ กลุ่ม คือ จำนวน ๒๕ คนแต่งตั้งจากการคัดเลือกตามมติของสภาร่างรัฐธรรมนูญเอง และอีก ๑๐ คนแต่งตั้งตามคำแนะนำของประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ

[หมายเหตุ *ปรากฏว่า* สภาร่างรัฐธรรมนูญได้แต่งตั้งกรรมการยกร่างฯ จำนวน ๒๕ คนจากบุคคลที่เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ทั้งหมด โดยไม่แต่งตั้งจากบุคคลภายนอก]

รายชื่อของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ มีดังต่อไปนี้

- | | |
|--------------------------------|-----------------------------------|
| ๑. นางกาญจนาวัฒน์ ลีวิโรจน์ | ๒. ศ.เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม |
| ๓. นายคมสัน โพธิ์คง | ๔. นายจรัญ ภัคดีธนากุล |
| ๕. นายชูชัย ศุภวงศ์ | ๖. ศ.ไชยยศ เหมะรัชตะ |
| ๗. นายเดชอุดม ไกรฤทธิ์ | ๘. นายทอง จันทรางศุ |
| ๙. นายธนบุญย์ จิรานูวัฒน์ | ๑๐. นายธนพิชญ์ มูลพฤกษ์ |
| ๑๑. ผศ. ธิติพันธ์ุ เชื้อบุญชัย | ๑๒. รศ.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ |
| ๑๓. นายอนุรักษ์ มาประณีต | ๑๔. นายปกรณ์ ปรียากร |
| ๑๕. นายประพันธ์ นัยโกวิท | ๑๖. นาวาอากาศตรี ประสงค์ สุ่นศิริ |
| ๑๗. น.ส.พวงเพชร สารคุณ. | ๑๘. นายพิสิฐ ลี้อาธรรม |
| ๑๙. นายไพบุลย์ วราหะไพฑูรย์ | ๒๐. นายไพโรจน์ พรหมสาส์น |
| ๒๑. นายมนตรี ศรีเอี่ยมสะอาด | ๒๑. นายมนิจ สุขสมจิตร |
| ๒๓. นายวิจิตร วิชัยสาร | ๒๔. ศ.(พิเศษ)วิชา มหาคุณ |
| ๒๕. นายวิทยา งานทวี | ๒๖. รศ. วุฒิสาร ตันไชย |
| ๒๗. รศ. ศรีราชา เจริญพานิช | ๒๘. นางสดศรี สัตยธรรม |
| ๒๙. นายสนั่น อินทรประเสริฐ | ๓๐. ศ. สมคิด เลิศไพฑูรย์ |

๓๑. นายสุพจน์ ไช้มุกด์

๓๒. นาย อัครวิทย์ สุมาวงศ์

๓๓. นางอังคณา นีละไพจิตร

๓๔. นายอัชพร จารุจินดา

๓๕. พลเอก อภิรัฐพร เจริญพานิช

ในจำนวนนี้ เป็นกรรมาธิการฯ ที่แต่งตั้งตามคำแนะนำของประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ

๑๐ คน ได้แก่

(๑) พล.อ.อภิรัฐพร เจริญพานิช กรมพระธรรมมัญญพินท

(๒) นายมนตรี ศรีเอี่ยมสะอาด ศาลฎีกา

(๓) นายอัชพร จารุจินดา ส.นง.คณะกรรมการกฤษฎีกา

(๔) นายสุพจน์ ไช้มุกด์

(๕) นายธงทอง จันทรางศุ ปลัดกระทรวงยุติธรรม

(๖) นายเดชอุดม ไกรฤทธิ์ นายกสมาคมทนายความ

(๗) น.ต.ประสงค์ สุ่นศิริ อดีต ลธ.สภาความมั่นคงฯ และ ส.นช.

(๘) นายธนบุรย์ จิรานูวัฒน์ ม.รังสิต ต่อมาแทนโดยนายวิจิตร สุระกุล อดีตผู้ว่าราชการจังหวัด

(๙) นายวิจิตร วิชัยศาล ผู้ว่าราชการจังหวัด

(๑๐) นางกาญจนรัตน์ ลีวิโรจน์ ส.นง.ศาลปกครอง

ประธานคณะกรรมาธิการฯ นาวาอากาศตรี ประสงค์ สุ่นศิริ

รองประธาน คนที่หนึ่ง นายอัครวิทย์ สุมาวงศ์

รองประธาน คนที่สอง นายจรัล ภัคดีธนากุล

รองประธาน คนที่สาม ศ. (พิเศษ) วิชา มหาคุณ

รองประธาน คนที่สี่ นายชูชัย ศุภวงศ์

เลขาธิการ ศ. สมคิด เลิศไพฑูรย์

คณะกรรมาธิการยกร่างฯ ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมาธิการเพื่อพิจารณาศึกษาเรื่องต่าง ๆ รวม ๖

คณะ คือ

(๑) คณะอนุกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญกรอบที่ ๑ ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ การมีส่วนร่วมของประชาชน และการกระจายอำนาจ (นายชูชัย ศุภวงศ์ เป็น ประธานฯ)

(๒) คณะอนุกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญกรอบที่ ๒ ว่าด้วย สถาบันการเมือง (นายจรัล ภัคดีธนากุล เป็น ประธานฯ)

(๓) คณะอนุกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญกรอบที่ ๓ ว่าด้วย องค์กตรตรวจสอบอิสระและศาล (นายวิชา มหาคุณ เป็น ประธานฯ)

(๔) คณะอนุกรรมาธิการติดตามผลและประสานการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของปร

ประชาชน (นายไพโรจน์ พรหมสาส์น เป็น ประธานฯ)

(๕) คณะอนุกรรมการจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (ศ.ไชยยศ เหมาะรัชตะ เป็น ประธานฯ)

(๖) คณะอนุกรรมการจัดทำข้อเสนอแนะในการตราหรือแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ (นายเดชอุดม ไกรฤทธิ เป็น ประธานฯ)

คณะกรรมการฯ ได้ประชุมเป็นครั้งแรก ในวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๐ และประชุมครั้งสุดท้าย เมื่อ วันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๕๐ ใช้เวลาประมาณ ๓ เดือน และมีการประชุมรวมทั้งสิ้น ๒๔ ครั้ง โดยมีการสัมมนาเพื่อสรุปความคิดเห็นในการร่างรัฐธรรมนูญ ๒ ครั้ง ที่จังหวัดเพชรบุรีและจังหวัดชลบุรี

เมื่อเราได้ทราบแล้วว่า “องค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ” (สภาร่างรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการยกร่างฯ) ของเรา จัดตั้งขึ้นมาได้อย่างไร และ ใคร(ผู้ใด)เป็นผู้มาเขียนรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้เราแล้วต่อไปนี่ จะเป็น “ส่วน” ที่ว่าด้วยการศึกษาวิเคราะห์ “ผลงาน” ขององค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ ดังกล่าวข้างต้น

ในส่วนที่ ๒ (กรณีศึกษา - case study) นี้ ผู้เขียนขอแยกออก เป็น ๓ ตอน คือ ตอนที่ (๑) เป็นตอนที่ว่าด้วยการวิเคราะห์ “งาน” ของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ; ตอนที่ (๒) เป็นตอนที่เห็นความเห็นของผู้เขียนว่า รัฐธรรมนูญ(ถาวร)ในอนาคตของประเทศไทย ควรเป็นอย่างไร ; และ ตอนที่ (๓) เป็นตอนสรุป โดยนำเอาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับ การให้ข้อคิดเห็นของวงการศึกษาทางกฎหมาย(ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่) มาพิจารณารวมกัน เพื่อคุณภาพรวมของสภาพวิชาการของประเทศไทย ทั้งหมด อย่างสั้น ๆ

ตอนที่ (๑) การวิเคราะห์ “คำชี้แจงสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช” (ฉบับรับฟังความคิดเห็น) ของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ (๓๕ ท่าน)

[หมายเหตุ :- “คำชี้แจงสาระสำคัญฯ” ของคณะกรรมการยกร่างฯนี้ มี ๒ versions คือ ฉบับแรก เป็น คำชี้แจงฯ สำหรับ(ร่าง)รัฐธรรมนูญร่างแรก(ฉบับรับฟังความคิดเห็น) ซึ่งคณะกรรมการยกร่างฯ เผยแพร่ไปยัง องค์กรของรัฐ ๑๒ องค์กรและประชาชนเพื่อรับฟังความคิดเห็น ก่อนที่จะนำมาพิจารณาแก้ไขเป็นครั้งที่สองเพื่อเสนอต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ ; และฉบับที่สอง เป็นคำชี้แจงฯที่ คณะกรรมการยกร่างฯได้ปรับปรุงใหม่เมื่อปลายเดือนกรกฎาคมนี้ หลังจากที่(ร่าง)รัฐธรรมนูญได้ผ่านการพิจารณาของสภาร่างรัฐธรรมนูญมาแล้ว และสภาร่างรัฐธรรมนูญได้นำคำชี้แจงนี้มาพิมพ์ต่อท้ายไว้ในเอกสาร “ร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับลงประชามติ” ปกเล่มสี่เหลือง ที่แจกจ่ายให้แก่ประชาชน(ในปลายเดือนกรกฎาคม) เพื่อการออกเสียงประชามติ ซึ่งกำหนดจะมีขึ้น ในวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๐

คำชี้แจงฉบับที่สอง มี “เนื้อหาสาระ” แตกต่างกับคำชี้แจงฉบับแรกไม่มากนัก ดังนั้น เพื่อให้ท่านผู้อ่านได้ทราบถึงความเป็นมาของ “คำชี้แจง สาระสำคัญฯ” และความคิดของคณะกรรมการยกร่างฯ มาตั้งแต่ต้น ผู้เขียนจะถือตามเอกสารที่คณะกรรมการยกร่างฯได้จัดทำขึ้นสำหรับคำชี้แจงฉบับแรก

เว้นแต่ในการย่อ “สาระ” ของคำชี้แจงฯ ผู้เขียนจะใช้สาระของคำชี้แจงฉบับที่สอง ทั้งนี้เพื่อให้การอ้างอิง “เลขมาตรา” ตรงกับเลขมาตราของ(ร่าง)รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ได้ผ่านการแก้ไขของสภาร่างรัฐธรรมนูญมาแล้ว และในกรณีที่สภาร่างรัฐธรรมนูญได้แก้ไขเนื้อหาสาระ(ในสาระสำคัญ)ผิดไปจากร่างเดิมของ คณะกรรมาธิการยกร่างฯ ผู้เขียนจะได้ทำหมายเหตุเพื่อแสดง ความเดิมของคณะกรรมาธิการยกร่างฯ ก่อนการแก้ไขโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ ไว้ด้วย]

ตามที่ผู้เขียนได้กล่าวไว้ใน หัวข้อที่ (๑.๒) แล้วว่า เอกสารในส่วนที่เป็น “คำชี้แจงสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช” ของคณะกรรมาธิการยกร่างฯ ของสภาร่างรัฐธรรมนูญนี้ **มีความสำคัญ** เปรียบเสมือนเป็น **“เอกสารประกอบร่างกฎหมาย”** ของประเทศที่พัฒนาแล้ว ที่ (เขา) จะต้องจัดทำทุกครั้งที่มีการเสนอร่างกฎหมาย (ที่สำคัญ) ต่อรัฐสภา และจะต้องเผยแพร่ต่อสาธารณชนก่อนที่สภาจะเริ่มพิจารณา

“เอกสารประกอบร่างกฎหมาย” เป็นเอกสารที่อธิบายแสดงถึง **โครงสร้าง** ของกฎหมายและแสดง **ความสัมพันธ์ของบทมาตราร่าง** ที่เกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน และนำประเด็นสำคัญ ๆ ของร่างกฎหมาย (หรือการแก้ไขกฎหมาย) มาให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับทราบ

ไม่มีผู้ใดที่สามารถจะบอกได้ว่า กฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งเป็นกฎหมายที่ “ดี” หรือ “ไม่ดี” ได้ จนกว่าผู้นั้นจะได้อ่านกฎหมายฉบับนั้นทั้งฉบับ และผู้ที่อ่านกฎหมายทั้งฉบับแล้วสามารถจะบอก(พูด)ได้ว่า กฎหมายฉบับนั้น เป็นกฎหมายที่ “ดี” หรือ “ไม่ดี” ย่อมได้แก่ **ผู้เชี่ยวชาญกฎหมาย** เพราะบุคคลธรรมดาๆ ย่อมไม่สามารถวิเคราะห์และมองเห็นโครงสร้างของกฎหมาย(ความสัมพันธ์ของบทมาตราร่างต่าง ๆ) ได้ แม้ว่าจะได้อ่านกฎหมายนั้นทั้งฉบับแล้วก็ตาม และนี่คือ **เหตุผลว่า** เพราะเหตุใดประเทศที่พัฒนาแล้ว จึงบังคับไว้ว่า ในการเสนอร่างกฎหมาย(ที่สำคัญ)ทุกครั้ง จะต้องมี **“เอกสารประกอบร่างกฎหมาย”** (ที่จัดทำโดยผู้เชี่ยวชาญกฎหมาย) ไว้ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องและสาธารณชน(บุคคลธรรมดา)ได้อ่านประกอบกับร่างกฎหมาย

ผู้เขียนต้องขอเรียนให้ท่านผู้อ่านทราบว่า ในการประเมิน **“ขีดความสามารถ”** หรือ **“ขีดความสามารถ”** ของวงการวิชาการทางกฎหมาย นั้น คำชี้แจงสาระสำคัญของ(ร่าง)กฎหมายนี้ เป็น **เอกสารสำคัญที่สุดในการวิเคราะห์** (ไม่ใช่ตัวร่างรัฐธรรมนูญ)

ความสามารถ(หรือความสามารถ)ของนักกฎหมายมหาชน จะแสดงปรากฏออกมาให้เห็นได้จาก **“คุณภาพ”** ของเอกสารนี้ เหมือน ๆ กับความสามารถของผู้พิพากษาที่จะแสดงปรากฏออกมาให้เห็นได้จาก **“คุณภาพ”** ของคำพิพากษาที่ผู้พิพากษาเขียน (ซึ่ง ขณะนี้ ผู้เขียนคิดว่า ท่านผู้อ่านคงเข้าใจ ความหมายของ คำว่า **“คุณภาพ”** ของคำพิพากษาได้ดีแล้ว เมื่อท่านได้อ่านคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ที่ให้ยุบพรรคการเมือง เมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๐)

ถ้า **“เอกสารประกอบร่างกฎหมาย”** มีคุณภาพดี ได้มาตรฐาน คือ ทำให้บุคคลทั่ว ๆ ไปที่อ่านเอกสารนี้ สามารถเข้าใจ **“จุดมุ่งหมาย”** ของการเขียน กฎหมาย(รัฐธรรมนูญ) ตลอดจนความสมบูรณ์และความสัมพันธ์ ของบท มาตราต่าง ๆ ที่เป็นโครงสร้างของกฎหมาย(รัฐธรรมนูญ)ที่จะแก้ปัญหาของประเทศ

ในอนาคต ฯลฯ ได้ ก็แสดงว่า **นักกฎหมายมหาชน**ที่รับผิดชอบในการเขียนนั้น มี “ความรู้” และมี “ความสามารถ” ; และนอกจากนั้น ในหลาย ๆ ครั้ง การวิเคราะห์ “คุณภาพ” ของเอกสาร ยังสามารถแสดงให้เห็นถึง **ความสุจริตหรือความไม่สุจริต**ของนักกฎหมายมหาชนที่เขียนเอกสารนั้นได้ ตัวอย่าง เช่น ถ้าปรากฏว่า “สาระ” ที่เป็นความเห็นของนักกฎหมายมหาชนนั้น มีข้อเท็จจริงที่แสดงให้เห็นว่า นักกฎหมายมหาชน(ที่เขียนเอกสารนั้น) **จงใจดัดแปลงสิ่งที่ตนควรจะเขียน**(ในฐานะที่ตนเป็นผู้เชี่ยวชาญ) แต่ไม่ได้เขียนไว้ **ย่อมถือได้ว่า** นักกฎหมายมหาชนนั้น **ไม่สุจริต** ทั้งนี้ โดยนักกฎหมายมหาชนนั้นจะอ้าง “ความไม่รู้” มาเป็นข้อแก้ตัวไม่ได้ เพราะในการเป็นผู้เชี่ยวชาญ จะตกอยู่ในข้อสันนิษฐานที่ว่า จะต้องมีความรู้ตามมาตรฐานอาชีพของตน และแม้ว่า ในกรณีที่ความบกพร่องนั้นไม่ร้ายแรง นักกฎหมายมหาชนนั้น ก็จะถูกถือว่า เป็น “ผู้หย่อนความสามารถ”

ในตอนที (๑) ของส่วนที่ ๒ นี้ ผู้เขียนจะแบ่งเป็น ๒ ช่วง คือ ใน ข้อ (๑.๑) จะเป็นส่วนที่สรุปสาระของ “คำชี้แจงสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่” ของคณะกรรมการการร่างฯ และในข้อ (๑.๒) จะเป็นการวิเคราะห์(ของผู้เขียน) โดยในการวิเคราะห์ ผู้เขียนจะใช้ “เกณฑ์” มาตรฐานในการทำ “เอกสารประกอบร่างกฎหมาย” ของประเทศพัฒนาแล้ว (ตามที่ได้กล่าวไว้ใน ส่วนที่ ๑ ข้อ ๑.๒) มาวิเคราะห์เปรียบเทียบว่า **คำชี้แจงสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่**(ของคณะกรรมการการร่างฯ) **ได้บรรลุ “จุดหมาย” ของการทำเอกสารนี้** หรือไม่

(๑.๑) **ข้อเท็จจริง (facts) สรุป “คำชี้แจง สาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช”** ของคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ

ในขณะนี้(เดือนกรกฎาคม) ท่านผู้อ่านคงจะพบว่า ในหน้าสื่อมวลชนหลายฉบับ ได้มีการลงโฆษณาของ “คณะกรรมการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่” (ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ โทร ๑๗๔๓) อยู่เป็นระยะ ๆ ในขณะนี้ และข้อความที่ปรากฏในหน้าสื่อมวลชน ก็คือ **ข้อความที่ตัดตอน(แต่ละส่วน)ไปจาก “คำชี้แจงสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ ฯ”** ที่อยู่ในเอกสารของคณะกรรมการการร่างฯ นั่นเอง

สิ่งที่ผู้เขียนจะทำเป็นปกติในการเขียนบทความในเชิงวิเคราะห์ความเห็นทางกฎหมายหรือคำพิพากษาของศาล ก็คือ การอ่านทำความเข้าใจกับ “ความเห็น” หรือ “คำพิพากษา” ดังกล่าวอย่างละเอียดเพื่อจะได้ทราบว่า ผู้ที่ทำความเข้าใจทางกฎหมายหรือผู้พิพากษา(ที่เขียนคำพิพากษา)นั้น มีเจตนาหรือความมุ่งหมายอย่างไร ทั้งนี้โดย ผู้เขียนจะพยายามสรุปย่อสาระให้ตรงกับความเป็นจริงให้มากที่สุด (โดยจะไม่มีข้อความใดที่เป็น “ความเห็น” ของผู้เขียนปะปนอยู่ด้วย) และในขณะเดียวกัน ผู้เขียนจะย่อให้อ่านได้ง่ายที่สุด ทั้งนี้ เพื่อผู้เขียนจะได้นำความนี้ไปวิเคราะห์ได้โดยไม่คลาดเคลื่อน

ดังนั้น ในบทความนี้ก็เช่นเดียวกัน ในข้อ (๑.๑) นี้ จะเป็นส่วนที่ผู้เขียนสรุปข้อเท็จจริง (คำชี้แจงสาระสำคัญฯ) แต่อย่างไรก็ตาม สำหรับท่านผู้อ่าน **ท่านอาจไม่จำเป็นต้องอ่าน**ในขณะนี้ **โดยจะข้ามไปอ่านข้อ (๑.๒) ของตอนนี้** ว่าด้วย **การวิเคราะห์**ของผู้เขียนก่อนก็ได้ และถ้าท่านผู้อ่านมีข้อสงสัยประการใด ท่านก็อาจย้อนกลับมาอ่านและตรวจสอบ “ข้อเท็จจริง” ใน ข้อ (๑.๑) นี้ได้

เอกสารที่คณะกรรมการการยกร่าง ฯ แจกจ่ายเพื่อขอความคิดเห็นจากประชาชนและจากองค์กรต่าง ๆ จะมีอยู่ ๒ เล่มด้วยกัน คือ (๑) เล่มแรก คือ สาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับรับฟังความคิดเห็น (พร้อมด้วยตารางเปรียบเทียบรายมาตรากับรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. ๒๕๔๐) จำนวน ๒๔๖ หน้า และ (๒) เล่มที่สอง คือ (ตัว)ร่างรัฐธรรมนูญ ฯ พ.ศ. ฉบับรับฟังความคิดเห็น - มี ๒๙๙ มาตรา จำนวน ๑๑๑ หน้า

ในเอกสารเล่มแรก (สาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ ฯ พ.ศ. ...) จะขึ้นต้นด้วย **คำอธิบาย** “สาระสำคัญของ ร่างรัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช.” ของคณะกรรมการการยกร่างฯ ซึ่งมีความยาว จำนวน ๑๓ หน้าครึ่ง / และต่อจากนั้น จะเป็น “ตารางเปรียบเทียบ” รายมาตรา ของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ กับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ อีก จำนวน ๒๓๒ หน้า

ร่างรัฐธรรมนูญ(ฉบับรับฟังความคิดเห็น) แบ่งหมวดออกเป็น ๑๕ หมวด รวม ๒๙๙ มาตรา (รัฐธรรมนูญฉบับเดิม พ.ศ. ๒๕๔๐ มี ๑๒ หมวด รวม ๓๓๖ มาตรา) ; หมวดที่เพิ่มเติมขึ้นใหม่รวม ๔ หมวด คือ (๑) หมวด ว่าด้วยการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน หมวด ๗ , (๒) หมวด ว่าด้วยการเงิน การคลัง และการงบประมาณ หมวด ๘ , (๓) หมวด ว่าด้วยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๑๑ , และ (๔) หมวด ว่าด้วยจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หมวด ๑๓ ; ทั้งนี้โดยคณะกรรมการการยกร่างฯ ได้นำหมวด(ตาม รธน.เดิม พ.ศ. ๒๕๔๐)ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ไปเขียนรวมไว้ในหมวดว่าด้วยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ; ดังนั้น จำนวนหมวดตาม(ร่าง)รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จึงเพิ่มขึ้นเพียง ๓ หมวดเป็น ๑๕ หมวด(จากเดิม ๑๒ หมวด) โดยมีการเพิ่มหมวดใหม่ ๔ หมวด

คำเริ่มต้น (อารัมภบท) ของ “คำชี้แจงสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ ฯ” : ในคำชี้แจง “สาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช” (จำนวน ๑๓ หน้าครึ่ง) **คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญได้กล่าวขึ้นต้นว่า “ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ร่างขึ้น บนสถานการณ์ที่จะต้องนำพาประเทศไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ จัดให้มีการเลือกตั้ง ภายในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ แก้ปัญหาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่ก่อให้เกิดการผูกขาดอำนาจรัฐและการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม การดำเนินการทางการเมืองที่ขาดความโปร่งใส ไม่มีคุณธรรมและจริยธรรม ระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่ล้มเหลว และการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนยังไม่ได้รับการคุ้มครองและส่งเสริมอย่างเต็มที่”**

ดังนั้น คณะกรรมการการยกร่างฯ จึงได้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยกล่าวต่อไปว่า “ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช จึงมีสาระสำคัญที่มุ่งจะแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยดำเนินการ ใน ๔ แนวทาง ด้วยกัน คือ (๑) การคุ้มครอง ส่งเสริม และการขยายสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเต็มที่ ; (๒) การลดการผูกขาดอำนาจรัฐและจัดการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม ; (๓) การทำให้ การเมืองมีความโปร่งใส มีคุณธรรมและจริยธรรม ; (๔) การทำให้ระบบตรวจสอบมีความเข้มแข็งและ

ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ”

ต่อจากนั้น คณะกรรมาธิการยกร่างฯ ได้ชี้แจง “รายการ” ต่าง ๆ ในแต่ละ “แนวทาง” ว่า คณะกรรมาธิการยกร่างฯ ได้แก้ไขเพิ่มเติมสาระอย่างใดบ้าง โดยต่อไปนี้จะเป็นการสรุป คำชี้แจง ๆ เพื่อตรวจดู “รายการ” ต่าง ๆ ตามที่คณะกรรมาธิการยกร่างฯ ได้เรียงลำดับไว้ แต่ผู้เขียนจะขีดเส้นใต้ **highlight “เรื่อง”** ในแต่ละรายการไว้ เพื่อให้ท่านผู้อ่าน (และผู้เขียนสะดวกในการตรวจดูว่า คณะกรรมาธิการยกร่างฯ ได้เสนอเรื่องใด (ไว้ในแนวทางใด) บ้าง (ซึ่งจะเห็นได้ว่า มี “รายการ” หลายรายการได้มีการเสนอซ้ำกัน เพราะเป็นเรื่องที่อยู่ใน “แนวทาง” มากกว่าหนึ่งแนวทาง)

[หมายเหตุ : “**เลขมาตรา**” ต่อไปนี้ ผู้เขียนได้เปลี่ยนให้ตรงกับเลขมาตราของ (ร่าง)รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (ฉบับลงประชามติ) ที่ได้ผ่านความเห็นชอบของสภาร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ; และ “รายการ” ใดที่ถูกแก้ไขหรือเพิ่มเติมโดย คำชี้แจงฯ ฉบับที่สอง ผู้เขียนจะพิมพ์รายการนั้นด้วยตัวอักษรดำ]

แนวทางที่ (๑) การขยายสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างเต็มที่ คณะกรรมาธิการกล่าวว่า “รัฐธรรมนูญจะต้องไม่ใช่รัฐธรรมนูญของคนเพียงหยิบมือเดียว คือ นักการเมืองเท่านั้น แต่รัฐธรรมนูญต้องเป็นรัฐธรรมนูญของประชาชน รัฐธรรมนูญที่ประชาชนมีพื้นที่ รัฐธรรมนูญที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดชะตาชีวิตของตนเองได้” และคณะกรรมาธิการยกร่างฯ ได้แยกรายการในแนวทางที่ (๑) นี้ เป็น ๕ หัวข้อ คือ

(๑.๑) **เพิ่ม (จำนวน) สิทธิและเสรีภาพให้มากกว่าเดิม** โดยมีสิทธิและเสรีภาพที่เพิ่มขึ้น ๑๔ รายการ (ฉบับแรก มี ๑๒ รายการ) ดังนี้

- สิทธิและเสรีภาพตามพันธกรณีระหว่างประเทศ ให้มีผลผูกพันเช่นเดียวกับสิทธิและเสรีภาพตาม รธน.(ม.๘๒)
- คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (ม. ๓๕)
- สิทธิในกระบวนการยุติธรรม (เด็ก เยาวชน สตรี คนพิการ) (ม.๔๐) และสิทธิของประชาชนในการฟ้องศาลรัฐธรรมนูญด้วยตัวเอง (ม.๒๑๒)
- สิทธิด้านแรงงาน เมื่อพ้นภาวะการทำงาน (ม. ๔๔)
- สิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชน (ห้ามแทรกแซงสื่อมวลชนในการเสนอข่าว (ม ๔๕ และ ม.๔๖) ; ห้ามผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเจ้าของกิจการหรือถือหุ้นในกิจการสื่อสารมวลชน (ม. ๔๘)
- สิทธิในการศึกษา (นอกจากการศึกษาฟรี ๑๒ ปี) เพิ่มสิทธิของผู้ยากไร้หรือผู้พิการ ฯลฯ ให้ได้รับการศึกษาโดยทัดเทียมกัน ฯลฯ (ม.๔๙)
- สิทธิเด็ก เยาวชน และบุคคลในครอบครัว ในการได้รับการพัฒนาด้านร่างกาย จิตใจและสติปัญญา (ม. ๕๒ ว. หนึ่ง และ ว.สอง)
- สิทธิของผู้ที่ไร้ที่อยู่อาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอ ในการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ (ม. ๕๕)

- สิทธิของชุมชนในการรวมตัวกันเป็นชุมชนโดยไม่จำเป็นต้องเป็นการรวมตัวกันเป็นเวลานาน (ม. ๖๖) ; กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในโครงการที่มีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม (ม. ๖๗ ว.

สอง) ; สิทธิฟ้องคดีของชุมชน ต่อหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่รับรองสิทธิของชุมชน (ม.๖๗ ว. สาม)

- สิทธิของประชาชนในการขอให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ม.๖๒ ว.หนึ่ง) และสิทธิเข้าถึงรายละเอียดของร่าง พรบ.ในรัฐสภา (ม.๑๔๒ ว.หก)

- กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนทำสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ ; สิทธิของประชาชนในการเข้าถึงรายละเอียดของสนธิสัญญาหลังการลงนามแล้ว และสิทธิการได้รับการแก้ไขหรือเยียวยาของผู้ได้รับผลกระทบจากสนธิสัญญา (ม. ๑๙๐ ว.สอง ถึง ว.สี่)

- สิทธิของประชาชน (๕๐,๐๐๐คน) ในการขอแก้รัฐธรรมนูญ (ม.๒๕๒ (๑)) [ฉบับแรก หนึ่งแสนคน]

- สิทธิของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เสรีภาพในการรวมกลุ่ม (มาตรา ๖๔) [ฉบับแรก ไม่มี]

- สิทธิสตรี มากขึ้น ชายหญิงมีความเท่าเทียมกัน (ม. ๓๐) มีความเสมอภาค (ม. ๘๐(๑)) การทำบัญชีรายชื่อ ส.ส. แบบสัดส่วน (ม. ๙๗ (๒)) [ฉบับแรก ไม่มี]

(๑.๒) การใช้สิทธิและเสรีภาพ ทำง่ายกว่าเดิม มี ๔ รายการ คือ

- แบ่งหมวดหมู่ของสิทธิและเสรีภาพให้ชัดเจนเพื่อให้อ่านง่าย โดยแบ่งเป็นส่วน ๆ เช่น สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล (ม. ๓๒ -๓๘), สิทธิในกระบวนการยุติธรรม (ม. ๓๙ – ๔๐) ฯลฯ

- ให้สิทธิประชาชนในการร้องขอต่อศาลเพื่อใช้สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ได้ทันที โดยไม่ต้องรอการตรากฎหมายลูก (ม. ๒๘ ว.สอง)

- ให้รัฐส่งเสริม ๗ ประชาชนในการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ (ม. ๒๘ ว.สาม)

- สิทธิประชาชนในการเสนอร่างกฎหมาย จำนวน ๑๐,๐๐๐ คน (จากเดิม ๕หมื่นคน) และ คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างกฎหมายต้องมี “ผู้แทนประชาชน” ๑ ใน ๓ (ม. ๑๖๓ ว.หนึ่ง และ ว.สี่) และสิทธิถอดถอนผู้

ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จำนวน ๒๐,๐๐๐ คน (จากเดิม ๕หมื่นคน) (ม. ๑๖๔) [ฉบับแรก กำหนดลดลงเหลือ ๒๐,๐๐๐ คน ทั้งสองกรณี]

(๑.๓) การใช้สิทธิและเสรีภาพ ให้มีมาตรการคุ้มครองชัดเจน มี ๖ รายการ (ฉบับแรก มี ๕ รายการ)

- ตัดคำว่า “ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ออกจากท้ายบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพในหลายมาตราเพื่อให้สิทธิและเสรีภาพเกิดขึ้นทันทีตามรัฐธรรมนูญไม่ใช่ตามกฎหมาย

- การตรากฎหมาย กำหนดระยะเวลาการตรากฎหมายลูกเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ ต้องกระทำ

ภายในเวลากำหนด ส่วนใหญ่ประมาณหนึ่งปี (ม. ๓๐๓)

- สิทธิของประชาชนในการฟ้องศาลได้โดยตรง ในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ (ม.๒๑๒)
- สิทธิของชุมชนในการฟ้องศาล ในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิของชุมชน(ม. ๖๗ ว.สาม)
- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ อำนาจฟ้องศาลต่อศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง ในกรณีที่มีการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ และฟ้องแทนประชาชนในกรณีละเมิดสิทธิมนุษยชน (ม. ๒๕๗ (๒) (๓)และ (๔))

- อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน ตรวจสอบการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยไม่ต้องมีการร้องเรียน (ม. ๒๔๔ ว.สอง) [ฉบับแรก ไม่มี]

(๑.๔) แนวนโยบายของรัฐ กำหนดให้ชัดเจนและผูกพันรัฐ มากกว่าเดิม มี ๔ รายการ (ฉบับแรก มี ๓ รายการ) คือ

- แยกหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้ครอบคลุมทุกด้าน เช่น ด้านความมั่นคง ด้านศาสนา สังคม ด้านกฎหมายและการยุติธรรม ฯลฯ
- กำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่สำคัญเพิ่มขึ้น เช่น คุณธรรมและจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ฯ (ม. ๗๘(๔)) ; ให้มีการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม (ม. ๘๑ (๓)(๔)) ; ส่งเสริมปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (ม. ๗๘๓) ; ระบบการจัดเก็บภาษีอากรให้มีความเป็นธรรม (ม.๘๔ (๓)) ; คุ้มครองประโยชน์ของเกษตรกร (ม.๘๔(๘)) ; รมัดระวางมิให้สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานตกอยู่ในความผูกขาดของเอกชน (ม.๘๔ (๑๐)) ฯลฯ

- จัดตั้งองค์การของรัฐ สภาพัฒนาการเมือง (ม.๗๘(๗)); กองทุนพัฒนาการเมือง (ม.๘๗ (๔)) ; องค์การเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม (ม. ๘๑(๔)) ; สภาเกษตรกร (ม.๘๔ (๘)) ; องค์การเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย (ม. ๘๑ (๓)) ทั้งนี้ ต้องทำภายใน ๑ ปีของรัฐบาลใหม่ (ม. ๓๐๓) [ฉบับแรก ไม่มี]

- นโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา ต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และต้องระบุให้ชัดเจนว่า จะดำเนินการใด ในระยะเวลาใด ๆ และต้องทำรายงานต่อรัฐสภาปีละ ๑ ครั้ง (ม.๗๕ และ ม. ๗๖)

(๑.๕) การปกครองท้องถิ่น ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นเพิ่มขึ้น มี ๔ รายการ คือ

- องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระอย่างเต็มที่ในทุกด้าน (ม.๒๔๑ ว.หนึ่ง) ให้มีการตรากฎหมายรายได้ท้องถิ่น (ม. ๒๘๓ ว.สี่) มีโครงสร้างที่คล่องตัว (ม.๒๔๔ ว.เก้า) [ฉบับแรก ไม่มีข้อความที่พิมพ์ด้วยตัวดำ]
- บุคลากรขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีสถานะเป็นข้าราชการเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน

ระดับประเทศ; มีคณะกรรมการข้าราชการที่อิสระจากส่วนกลาง และมีคณะกรรมการพิทักษ์คุณธรรมระดับท้องถิ่น; สามารถโอนย้ายระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ (ม. ๒๘๘)

- ประชามติในระดับท้องถิ่น (ม.๒๘๗ ว. หนึ่ง และ ว.สอง) ; สิทธิของประชาชนในระดับท้องถิ่นในการถอดถอนนักการเมืองท้องถิ่น และเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ลดจำนวนลง (ม. ๒๘๕ และ ม.๒๘๖) ; องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำรายงานการดำเนินการในรอบปีเสนอต่อประชาชน (ม.๒๘๗ ว.สาม)
- ระบบกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีมาตรฐานกลางๆ รวมทั้งให้มีกลไกตรวจสอบโดยประชาชน(ม. ๒๘๒ ว.สอง)

แนวทางที่ (๒) การลดการผูกขาด’อำนาจรัฐ’ และจัดการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม
คณะกรรมการการยกย่อง ฯ กล่าวว่ “รธน.๒๕๔๐ มุ่งเน้นให้มีรัฐบาลที่เข้มแข็งมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นสิ่งที่ถูกต้อง แต่ความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพต้องไม่ใช่การผูกขาดอำนาจแต่เพียงผู้เดียว จนนำไปสู่การใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม จำเป็นอย่างยิ่งที่ร่าง รธน.ฉบับใหม่จะต้องลดการผูกขาดอำนาจและสร้างดุลยภาพของอำนาจในทางการเมืองขึ้นมา” โดยมีมาตรการ แยกเป็น ๕ หัวข้อ ดังนี้

- (๒.๑) ประชาชน : เสริมสร้างอำนาจทางการเมืองให้แก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนเป็น “ผู้เล่น” มิใช่ “ผู้ดู”ทางการเมืองอีกต่อไป ตามที่กล่าวมาแล้วใน แนวทางที่ (๑) มี ๓ รายการ เช่น
- ให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองในทุกด้าน เช่น การดำเนินงานต่าง ๆ ของภาครัฐ (ม. ๕๘ ม. ๑๖๓ ว.ห้า และ ม.๑๙๐ ว.สาม) ; การทำสนธิสัญญา (ม.๑๙๐) , การลงประชามติที่มีผลผูกพันการตัดสินใจของรัฐบาล (ม.๑๖๕) และการแก้ไขรัฐธรรมนูญ (ม.๒๙๑ ว.หนึ่ง)
 - สิทธิของประชาชนและสิทธิของชุมชนในการฟ้องรัฐ (ม.๒๑๒ และ ม.๖๗ ว.สาม)
 - สิทธิของประชาชน ในการเสนอกฎหมายและในการเข้าชื่อถอดถอนนักการเมือง ทำได้ง่ายขึ้น ด้วยการลดจำนวนลง ทั้งในระดับประเทศและในระดับท้องถิ่น (ม. ๑๖๓ และ ม. ๑๖๔ ม.๒๗๑ ม. ๒๘๕ และ ม.๒๘๖)
- (๒.๒) รัฐบาล : จำกัด “ การผูกขาดและการใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรมของรัฐบาล” มี ๗ รายการ
- นายกรัฐมนตรีอยู่ได้ไม่เกิน ๒ สมัย – ๘ ปี (ม.๑๗๑ ว.สาม)
 - การตรากฎหมาย (พระราชกำหนด) ตราได้เฉพาะกรณีฉุกเฉินจำเป็นเร่งด่วน และถูกตรวจสอบโดยรัฐสภา (ม. ๑๘๔)
 - การตรากฎหมาย (ของรัฐบาล)ว่าด้วย การเงินการคลังและการงบประมาณ (เป็นหมวดใหม่ ม. ๑๖๖ ถึง ๑๗๐) ต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ฯ และรายจ่ายงบกลางต้องมีจำนวนจำกัด (ม. ๑๖๗ ว.หนึ่ง และ ว.สอง)
 - การตรากฎหมาย ให้รัฐสภา ศาลและองค์กรอิสระ แปรญัตติต่อกรรมวิธีการของสภาได้โดยตรง (ม.๑๖๘ ว.เก้า) ; ให้ “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” เสนอแก้ไขกฎหมายของตนไปยังรัฐสภาได้ (ม. ๑๔๒ (๓))

- องค์กรอัยการ เป็นอิสระจากรัฐบาล (ม. ๒๕๕)
 - รัฐบาลรักษาการ กำหนดขอบเขตภาระหน้าที่มิให้แทรกแซงฝ่ายประจำ และมีให้ใช้กลไกของรัฐไปสนับสนุนพรรคการเมืองและผู้สมัคร(มาตรา ๑๔๑)

- พรรคการเมือง ห้ามควมรวมกันในระหว่างอายุของสภา เพื่อป้องกันเสียงข้างมากที่ผิดปกติ (มาตรา ๑๐๔ ว.สอง)

(๒.๓) สภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมาธิการยกเว้นว่า “ เพื่อให้คนดีมีความสามารถ เป็น ส.ส. และเป็นอิสระจากการครอบงำของพรรคการเมือง เพื่อทำหน้าที่ผู้แทนประชาชนได้อย่างเต็มที่” มี ๓ รายการ :

- ส.ส.เขต ให้มีเขตเลือกตั้งที่ใหญ่ขึ้น (เพื่อให้คนดี สามารถแข่งขันกับคนที่ใช้เงินได้) ; ส.ส.แบบสัดส่วน (เดิมเรียกชื่อว่า “ส.ส.บัญชีรายชื่อ”) ให้แบ่งเป็นกลุ่มจังหวัด ๘ กลุ่ม(๘ เขตเลือกตั้ง) เพื่อมิให้กระจุกตัวแต่ในส่วนกลาง (ม. ๙๖ (๑)) และยกเลิกข้อ จำกัด ๕% เพื่อให้พรรคเล็กได้มีที่นั่งในสภา [ฉบับแรก แบ่งเป็น ๔ กลุ่มจังหวัด]

- ส.ส. (/ พรรคการเมือง) มีอิสระจากพรรคการเมืองในการตั้งกระทู้ถาม การอภิปราย และการลงมติในการอภิปรายไม่ไว้วางใจ (ม. ๑๖๒ ว. สอง)

- ส.ส. (/พรรคการเมือง) เสนอร่างกฎหมายโดยไม่ต้องอนุญาตจากพรรคการเมือง (ม.๑๔๒ (๒))

(๒.๔) วุฒิสภา (/ พรรคการเมือง) (มีรายการเดียว) :- ส.ว. มีคุณสมบัติสูงขึ้นและห่างไกล จากการเมืองมากขึ้น แบ่งเป็น ๒ ประเภท จำนวน ๑๕๐ คน คือ ส.ว.มาจากการเลือกตั้ง (๗๖คน จังหวัดละหนึ่งคน) และ ส.ว.มาจากการสรรหา (๗๔ คน) (ม. ๑๑๑) ; ส.ว.สรรหา มาจากกลุ่มวิชาชีพ (ภาควิชาการ/ภาครัฐ/ภาคเอกชน/ภาควิชาชีพ/ภาคอื่น) โดยมีคณะกรรมการสรรหา (ม. ๑๑๓ และ ม.๑๑๔) [ฉบับแรก ส.ว. มีจำนวน ๑๖๐ คน มาจากการสรรหาทั้งหมด จากกลุ่มภาควิชาชีพ โดยมีคณะกรรมการสรรหา คณะกรรมาธิการยกเว้นว่า “ เพื่อให้ปลอดจากอิทธิพลของพรรคการเมืองอย่างแท้จริง”]

(๒.๕) ข้าราชการประจำ (มีรายการเดียว) : ห้าม ส.ส. และ ส.ว. แทรกแซงข้าราชการประจำ ทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งการบรรจุ แต่งตั้ง โอน ย้าย เลื่อนตำแหน่ง ฯลฯ (ม. ๒๖๖)

แนวทางที่ (๓) ให้การเมืองมีความโปร่งใส มีคุณธรรมและจริยธรรม คณะกรรมาธิการยกเว้นว่า กล่าวว่ ตาม รธน. ๒๕๔๐ นักการเมืองจำนวนมากไม่ตระหนักในสิ่งเหล่านี้ อาศัยศรีธนญชัยทางการเมืองหลบเลี่ยงกฎหมาย สร้างผลประโยชน์ทับซ้อน รำรวยบนความทุกข์ยากของชาติบ้านเมืองและประชาชน มาตราการที่จะนำประเทศไทยไปสู่ประชาธิปไตยอย่างแท้จริงในทางเนื้อหา มิใช่ประชาธิปไตยในทางรูปแบบ จึงได้แก้บทบัญญัติต่าง ๆ ที่แยกเป็น ๕ หัวข้อ ดังต่อไปนี้

(๓.๑) มาตรฐานคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

มี ๓ รายการ (เดิมมี ๒ รายการ)

- จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องมีมาตรฐานที่ชัดเจน มีกลไก ระบบและขั้นตอนการลงโทษ (ม. ๒๗๙)

- การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เมื่อฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรมที่ร้ายแรง (มาตรา ๒๘๐)

- อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กำกับดูแล จริยธรรม (ม. ๒๕๐(๕)) [ฉบับแรก ไม่มี]

(๓.๒) ประโยชน์ทับซ้อนทางการเมือง มี ๒ รายการ

- ห้าม ส.ส. และ ส.ว. : ดำรงตำแหน่งหน้าที่ในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ฯลฯ / รับ หรือแทรกแซงการเข้ารับสัมปทานจากรัฐ หน่วยงานราชการ ฯลฯ / เข้าเป็นคู่สัญญาที่มีลักษณะผูกขาดติดต่อกับรัฐ หน่วยงานราชการ ฯลฯ / เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทาน หรือเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว / ห้ามรับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ ฯลฯ เป็นพิเศษ นอกเหนือจากรุจิกรงานตามปกติ / เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่ดำเนินกิจการสื่อสารมวลชน (ม. ๒๖๕)

- ห้าม นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ เป็นหรือคงไว้ซึ่งความเป็น หุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ เว้นแต่จะแจ้งให้ประธาน ป.ป.ช. ทราบและโอนหุ้นให้นิติบุคคลเป็นผู้จัดการทรัพย์สิน / รวมทั้งห้ามมิให้นายกรัฐมนตรี และ รมต. กระทำการอันมีลักษณะเป็นการ บริหารจัดการหุ้นหรือกิจการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าว (ม. ๒๖๙)

(๓.๓) การแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (มีรายการเดียว) ให้ขยาย ไปถึงการแสดงทรัพย์สินที่อยู่ในความดูแลของบุคคลอื่น(นอกจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ) (ม.๒๕๙) / ให้ ส.ส. และ ส.ว.ต้องเปิดเผยการแสดงทรัพย์สินฯ ต่อ สาธารณะ เช่นเดียวกับรัฐมนตรี (ม. ๒๖๑)

(๓.๔) การพ้นจากตำแหน่ง ของ ส.ส./ ส.ว./ นายกรัฐมนตรี / และ รมต.ในกรณีที่มีคำพิพากษา มี ๒ รายการ

- ส.ส. และ ส.ว. พ้นจากตำแหน่งเมื่อมีคำพิพากษาถึงที่สุดต้องจำคุกแม้รอการลงโทษ เว้น ความผิดโดยประมาทหรือลหุโทษ (ม. ๑๐๖(๑๑) และ ม. ๑๑๙ (๘))

- นายกรัฐมนตรี และ รัฐมนตรี พ้นจากตำแหน่งเมื่อต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้คดีไม่ถึงที่สุด หรือมีการรอการลงโทษ เว้นความผิดโดยประมาทหรือลหุโทษหรือหมิ่นประมาท (ม. ๑๘๒ (๓))

(๓.๕) ประโยชน์ทับซ้อน ห้ามประธานสภา /รองประธานสภา / นายกรัฐมนตรี / และ รมต. ดำเนินการ มี ๒ รายการ

- ประธานสภาผู้แทนราษฎรและรองประธานฯ (/ พรรคการเมือง) ห้ามดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารและตำแหน่งใดในพรรคการเมือง (ม.๑๒๔ ว.ห้า)
- นายกรัฐมนตรี และ รมต. ห้ามออกเสียงลงคะแนน(ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร)ที่เกี่ยวกับการดำรงตำแหน่ง / การปฏิบัติหน้าที่ / หรือการมีส่วนได้เสียในเรื่องนั้น (ม. ๑๗๗ ว.ห้า)

แนวทางที่ (๔) องค์การตรวจสอบ มีความอิสระ และทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

คณะกรรมการการยกเว้นฯ กล่าวว่า องค์การตรวจสอบและองค์การอิสระ ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ถูกแทรกแซงและล้มเหลวในการทำงาน ระบบการตรวจสอบทั้งระบบ ควรปรับปรุง โดยแยกเป็น ๓ หัวข้อ ดังนี้

(๔.๑) การสรรหาบุคคลในองค์การตรวจสอบ ปรับปรุงระบบเพื่อให้ได้คนที่มีความเป็นอิสระ (มีรายการเดียว) “คณะบุคคลสรรหาองค์การอิสระ” ได้แก่ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร รวม ๕ ท่าน

(๔.๒) องค์การตรวจสอบ ปรับปรุงอำนาจหน้าที่และระบบ มี ๑๐ รายการ (ฉบับแรกมี ๙ รายการ)

- ศาลรัฐธรรมนูญ อำนาจรับฟ้องจากประชาชนที่ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพ (ม. ๒๑๒)
- ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อำนาจพิจารณาคดีนักการเมืองไม่แสดงทรัพย์สิน ฯ หรือแสดงเป็นเท็จ (ม. ๒๖๓)
- ป.ป.ช. ให้ดูแลเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการประจำระดับสูง (ม. ๒๕๐)
- ผู้ตรวจการแผ่นดิน ยกเรื่องที่เป็นความเสียหายต่อประชาชนส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะขึ้นพิจารณาได้เองโดยไม่ต้องมีการร้องเรียน (ม.๒๔๔ ว.ห้า) ; อำนาจดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง / จนท.ของรัฐ (ม. ๒๔๔(๒)) และอำนาจประเมินผลเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและ เสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญ (ม. ๒๔๔ (๓)) [ฉบับแรก ไม่มีข้อความที่พิมพ์ด้วยอักษรตัวดำ]

- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีอำนาจฟ้องศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองได้ ในกรณีกฎหมาย กฎ ฯ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ และมีอำนาจฟ้องแทนประชาชนในกรณีละเมิดสิทธิมนุษยชน(ม. ๒๕๗ (๒) และ (๓))

- สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อำนาจให้ความเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมาย ฯ (ม. ๒๕๘)

- องค์การอิสระ รัฐสภา และ ศาล สิทธิแปรญัตติงบประมาณกับกรรมการการของสภาโดยตรง(ม. ๑๖๘ ว.ห้า).

- สิทธิของ ส.ส. ในการเปิดอภิปราย เปิดอภิปรายนายกรัฐมนตรี โดยใช้เสียงเพียง ๑/๕ (ม. ๑๕๘ ว.หนึ่ง) ; เปิดอภิปรายรัฐมนตรีรายบุคคล ใช้เสียง ๑/๖ (ม. ๑๕๙ วรรคหนึ่ง) ; และเปิดอภิปราย รมต.ที่ย้ายตำแหน่งไปแล้วได้ (ม.๑๕๙ ว.สอง ว.สาม) ; และนายกรัฐมนตรีและ รมต.

ต้องมาตอบกระทู้ถามหรือชี้แจงกับสภาด้วยตนเอง (ม. ๑๖๒) [ฉบับแรก การเปิดอภิปราย
นายกรัฐมนตรื ใช้เสียง ๑/๔ และการเปิดอภิปรายรัฐมนตรี ใช้เสียง ๑/๕]

- องค์กรอัยการ เป็นอิสระจากรัฐบาล (ม.๒๕๕)

- ผู้ไต่สวนอิสระ ให้ “ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา” มีอำนาจแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระเพื่อ
ช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ของ “ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ได้
(มาตรา ๒๗๖) [ฉบับแรกไม่มี]

(๔.๓) ระบบการตรวจสอบการทำงาน ขององค์กรอิสระ มี ๓ รายการ

- ก.ก.ต. ใบเหลือง-ใบแดงของคณะกรรมการการเลือกตั้งอุทธรณ์ต่อศาลได้ โดยการเลือกตั้ง
ระดับประเทศ อุทธรณ์ต่อศาลฎีกา และการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น อุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์ (มาตรา ๒๓๙)

- ศาลปกครอง มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบ กฎ คำสั่ง ฯลฯ ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้ (ม.
๒๓๓)

- ผู้ตรวจการแผ่นดิน มีอำนาจตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่
ชอบด้วยกฎหมาย ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ยกเว้นการพิจารณา
พิพากษาของศาล (ม. ๒๔๔(๑)(ค))

[หมายเหตุ :- เป็นที่สังเกตว่า บทบัญญัติของ(ร่าง)รัฐธรรมนูญ เกี่ยวกับ “องค์กรแก้วิกฤติ
แห่งชาติ”ซึ่งอยู่ใน(ร่าง)มาตรา ๖๘ วรรคสอง (ฉบับรับฟังความคิดเห็น)ของคณะกรรมการยกร่างฯ นั้น
คณะกรรมการยกร่างฯ ไม่ได้มีการกล่าวถึงและมีการอธิบายไว้ใน คำชี้แจงสาระสำคัญ (ของ
คณะกรรมการยกร่างฯเอง)แต่อย่างใด ทั้ง ๆ ที่ ประเด็นนี้เป็นเรื่องที่เป็น “สาระสำคัญ” เรื่องหนึ่งที่
คณะกรรมการยกร่างฯ เพิ่มเติมเข้ามาและปรากฏอยู่ในร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการยกร่างฯ ;
ประเด็นนี้เป็นประเด็นที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากวงกายนอกอย่างมาก ซึ่งต่อมา(เดือน พฤษภาคม)
เข้าใจว่า กรรมการบางท่านได้ยอมรับที่จะตัดออกจากร่างรัฐธรรมนูญ ; วรรคสองของ(ร่าง)มาตรา ๖๘
มีบทบัญญัติ ดังนี้ “ในกรณีที่ประเทศตกอยู่ในภาวะวิกฤติ เหตุการณ์คับขัน หรือเกิดสถานการณ์จำเป็น
อย่างยิ่ง ในทางการเมือง ให้มีการประชุมร่วมกันระหว่างนายกรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร
ประธานวุฒิสภา ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลฎีกา ประธาน
ศาลปกครองสูงสุด และประธานองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาหาทางป้องกันหรือแก้ไขปัญหา
ดังกล่าว”]

(๑.๒) การวิเคราะห์ (ความเห็นของผู้เขียน)

ในการวิเคราะห์นี้ ผู้เขียนจะขอให้ความเห็นเป็น ๓ ส่วน คือ (ก) ในส่วนแรก จะเป็นข้อสังเกต
โดยทั่วไป (general observation) ในเอกสาร “คำชี้แจงสาระสำคัญ” และ (ข) จะเป็น
ข้อสังเกตในแนวทาง ๔ แนวทาง ตามข้อเสนอของคณะกรรมการยกร่างฯ โดยผู้เขียนจะแยกพิจารณา
ในแต่ละแนวทางอย่างย่อ ๆ และในท้ายสุด (ค) จะเป็นการสรุป ความเห็นโดยรวม ของผู้เขียน ที่ได้มา

จากข้อสังเกต ในข้อ (ก) และ ข้อ (ข)

อนึ่ง ใคร่ขอเรียนว่า ในการวิเคราะห์ของผู้เขียนนี้ ผู้เขียน มิได้มีความมุ่งหมายที่จะยกประเด็นทุก ๆ ประเด็นที่มีปัญหา แต่เป็นการวิเคราะห์ที่มีความมุ่งหมายจะ “เลือก” เฉพาะประเด็นที่สำคัญ ที่น่าจะเป็นประโยชน์ในด้านความรู้แก่ท่านผู้อ่าน และในขณะเดียวกัน เพื่อแสดงให้เห็นถึง “ความไม่สมบูรณ์” ของคำชี้แจงสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ ของคณะกรรมการการร่าง ฯ

(ก) ข้อสังเกตโดยทั่วไป (general observation)

ในประการแรก ผู้เขียนขอเรียนว่า หลังจากที่ได้ติดตามการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (โดยสภากร่างรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการการร่างฯ) และติดตามการบริหารบ้านเมือง (โดย คมช. และ รัฐบาล) ในช่วงเวลา ๖-๗ เดือนที่ผ่านมาจนถึงขณะนี้แล้ว ผู้เขียนมีความเชื่อว่า ประเทศไทยกำลังมุ่งกลับไปสู่สถานะการเดิมก่อนมีการรัฐประหารฯ และประเทศไทย จะกลับเข้าสู่ vicious circle ไม่ช้าก็เร็ว

ปัญหาของประเทศในขณะนี้ มีปัญหาทั้งในด้านการร่าง “รัฐธรรมนูญ (ฉบับใหม่)” เช่น ประเด็นเรื่อง “ที่มา”ของวุฒิสมาชิก ว่าสมควรจะกำหนดอย่างไร หรือประเด็น เรื่องการสมควรจะบรรจุเรื่อง พุทธศาสนา ไว้ใน (ร่าง)รัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ และมีปัญหาทั้งในด้านการบริหารประเทศ โดยรัฐบาล และโดย คมช. เช่น ปัญหาว่าบุคคลในคณะปฏิรูปการปกครอง ฯ สมควรจะมีบทบาททางการเมืองต่อไป หลังการเลือกตั้งหรือไม่ หรือเราจะแก้ปัญหาคาราคาซังและมือบการเมืองของกลุ่มอำนาจทางการเมืองเดิมที่จะต่อเนื่องไป (หลังการเลือกตั้ง) เป็นต้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า ปัญหาเหล่านี้ เกิดมาจาก ระดับความรู้พื้นฐานและสภาพของวงการศึกษาทางกฎหมายของเราเอง กล่าวคือ เราไม่เข้าใจว่า ปัญหาวิกฤติการณ์ทางการเมืองของเราเกิดมาจาก “สาเหตุ” อะไร และความหมายของ “การปฏิรูปการเมือง” คืออะไร และเราจะต้องทำอะไรบ้าง (เพื่อประโยชน์ส่วนรวม) ; ดังนั้น “รัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๙” ฉบับที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน จึงผิดพลาดมาตั้งแต่การกำหนด (ออกแบบ) รูปแบบขององค์การร่างรัฐธรรมนูญ และรูปแบบของการบริหารประเทศ (ชั่วคราว)

ผู้เขียนเห็นว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นในขณะนี้ ก็คือ ปัญหาที่สืบเนื่องมาจากความผิดพลาดตั้งแต่การเริ่มต้นของการรัฐประหารนั่นเอง และเราคงจะไม่สามารถออกจากปัญหานี้ได้ ถ้าเราไม่รู้จัก “ขีดความสามารถ” ของตัวเราเอง ซึ่งผู้เขียนก็ไม่อาจทราบได้ว่า วงการศึกษาทางกฎหมายของต่างประเทศ (รวมทั้งประเทศเพื่อนบ้านเรา เช่น สิงคโปร์) เขามีความรู้ลึกอย่างไร เมื่อเรามองสภาพการขัดแย้งของสังคมเรา ที่เกิดขึ้นทุก ๆ วัน ในขณะนี้

ในส่วนที่ ๒ นี้ ผู้เขียนจะขอให้ความเห็นเฉพาะในส่วนของการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยองค์การร่างรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาของการบริหารบ้านเมือง ผู้เขียนจะขอให้ความเห็นไว้ใน ส่วนที่ ๓

ในการให้ข้อสังเกตของผู้เขียนใน “คำชี้แจง สาระสำคัญ” ของคณะกรรมการการร่างฯ นี้ ผู้เขียนจะวิเคราะห์โดย ถ้อยตามเกณฑ์ “มาตรฐาน” ของการทำ เอกสารประกอบร่างกฎหมาย ของประเทศ

ที่พัฒนาแล้ว ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ใน ส่วนที่ ๑ ข้อ ๑.๒

[หมายเหตุ :- การจัดทำ“เอกสารประกอบร่างกฎหมาย” มีจุดมุ่งหมายและมีมาตรฐานดังต่อไปนี้ (๑) ประการแรก เป็นเอกสารที่ มีความมุ่งหมายจะให้ความรู้และความเข้าใจใน(ร่าง) รัฐธรรมนูญแก่ประชาชนทั่วไป โดยสังเขป และ (๒) ประการที่สอง เพื่อให้บรรลุความมุ่งหมายดังกล่าว เอกสารประกอบร่างรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องอธิบาย โครงสร้างของร่างรัฐธรรมนูญ / จุดมุ่งหมายในประเด็นสำคัญต่าง ๆ ของบทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญ / ความคําหมายในความสำเร็จหรืออุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นฯ / และสาระสำคัญอย่างอื่นที่จำเป็นที่ประชาชนควรได้รับรู้]

“คำชี้แจงสาระสำคัญฯ” ของคณะกรรมการยกร่างฯ **ได้ทำให้ประชาชนรู้ถึง “ความจำเป็น”**ที่ต้องมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ฉบับเดิม พ.ศ. ๒๕๔๐ หรือไม่ (ซึ่งหมายถึง ความจำเป็นที่ต้องมี “การรัฐประหาร” เพื่อล้มเลิกรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ด้วย) (?) (?)

ถ้าจะดูข้อความของ “คำชี้แจงสาระสำคัญฯ” ก็จะพบว่า คำชี้แจงดังกล่าวมีข้อความขึ้นต้นสั้น ๆ ดังนี้ “ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราชร่างขึ้น บนสถานการณ์ที่จะต้องนำพา ประเทศไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ จัดให้มีการเลือกตั้ง ภายในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ แก้ปัญหาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่ก่อให้เกิด การผูกขาดอำนาจรัฐ และการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม การดำเนินการทางการเมืองที่ขาดความโปร่งใส ไม่มีคุณธรรมและจริยธรรม ระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่ล้มเหลว และการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนยังไม่ได้รับการคุ้มครองและส่งเสริมอย่างเต็มที่”

และข้อความเกี่ยวกับสาเหตุที่ทำให้ต้องมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ฯลฯ มีเพียงเท่านี้ เพราะข้อความต่อไป ก็คือ “...ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช จึงมีสาระสำคัญที่มุ่งจะ แก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยดำเนินการใน ๔ แนวทางด้วยกัน คือ

จากข้อความดังกล่าว จะเห็นว่า มีสาระสำคัญที่เราควรจะต้องทราบอยู่ ๒ ประการ ก็คือ (๑) อะไรคือ “การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์” (ที่คณะกรรมการยกร่างฯประสงค์จะนำพาเราไปสู่) และ (๒) อะไรคือ “การผูกขาดอำนาจรัฐ” และการผูกขาดอำนาจรัฐ ที่เกิดจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐นั้น เกิดขึ้นได้อย่างไร (ทั้งนี้เพราะข้อความต่อ ๆไปที่คณะกรรมการยกร่างฯ กล่าวถึง คือ การใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรมก็ดี การดำเนินการทางการเมืองที่ขาดความโปร่งใส ไม่มีคุณธรรมและจริยธรรม ก็ดี ระบบการตรวจสอบอำนาจรัฐที่ล้มเหลวก็ดี หรือแม้แต่สิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครอง ก็ดี มิใช่ข้อความที่เป็นสาระสำคัญ เนื่องจากข้อความเหล่านี้ ล้วนแต่เป็น “ผล”ที่เกิดมาจากการผูกขาดอำนาจรัฐทั้งสิ้น)

ดูเหมือนว่า คณะกรรมการยกร่างฯ ตั้งใจจะบอกกับเราว่า วิกฤตการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้น มาจากสาเหตุ คือ “การผูกขาดอำนาจรัฐ” (ซึ่งก่อให้เกิด การใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม ไม่โปร่งใส ฯลฯ) และจุดหมายของการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่เราจะมุ่งไปสู่ ก็คือ “ระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์”

แต่ในคำชี้แจงสาระสำคัญฯ ดังกล่าว คณะกรรมการการร่างฯ ไม่ได้บอกกับเราว่า “การผูกขาดอำนาจรัฐ” (ที่เป็นปัญหาของ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐) เกิดขึ้น จากข้อผิดพลาดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ว่าด้วยเรื่องอะไร และมาตราใด(บ้าง) (?) และ ข้อนี้ คือ ข้อสังเกตประการแรก ของผู้เขียน

การที่คณะกรรมการการร่างฯ อ้างแต่เพียงว่า มี “การผูกขาดอำนาจ” เท่านั้น ย่อมไม่เพียงพอที่จะพิจารณาแก้ปัญหา เพราะการผูกขาดอำนาจเป็นข้อเท็จจริง – facts ที่ปรากฏ และแม้ว่าทุกคนจะมองเห็นและยอมรับว่า ข้อเท็จจริงนี้ได้เกิดขึ้นจริงและมีอยู่จริง แต่ถ้าจะแก้ปัญหา คณะกรรมการการร่างฯ จำเป็นจะต้องทราบก่อนว่า ข้อเท็จจริง (คือ การผูกขาดอำนาจ) นั้น เกิดขึ้นเพราะ “เหตุ”ใด และ **อะไร คือ ข้อผิดพลาด**ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ฉบับเดิม (พ.ศ. ๒๕๔๐) ที่เป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดการผูกขาดอำนาจ

ถ้าคณะกรรมการการร่างฯ(และสภาร่างรัฐธรรมนูญ) ไม่รู้ถึง “สาเหตุ”ที่เป็นข้อผิดพลาดในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ฉบับเดิม (พ.ศ. ๒๕๔๐)ที่ก่อให้เกิดการ “ผูกขาดอำนาจรัฐ” แล้ว ข้อเสนอของคณะกรรมการการร่างฯ (และสภาร่างรัฐธรรมนูญ) ที่อยู่ใน(ร่าง)รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (ตามที่คณะกรรมการการร่างฯ อ้างว่า มีสาระสำคัญที่มุ่งจะแก้ไขปัญหาดังกล่าว) อาจจะมิใช่ “มาตรการ”ที่แก้ปัญหาคารผูกขาดอำนาจรัฐ เลยก็ได้

เท่าที่ปรากฏ(ใน คำชี้แจงฯ) คณะกรรมการการร่างฯ (และสภาร่างรัฐธรรมนูญ) ไม่ได้ทำการวิเคราะห์หรือบอกกับเราว่า การผูกขาดอำนาจ เกิดจากข้อผิดพลาดในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับเดิม พ.ศ. ๒๕๔๐ ว่าด้วยเรื่องอะไร และมาตราใด(บ้าง) ; นี่คือ ข้อผิดพลาดที่สำคัญที่สุด ของคณะกรรมการการร่างฯ ; ผู้เขียนคิดว่า ในทางวิชาการ ถ้าคณะกรรมการการร่างฯจะอธิบายและวิเคราะห์ให้คนไทยเห็นว่า “การผูกขาดอำนาจรัฐ” ได้เกิดจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ว่าด้วยเรื่องอะไร คนไทยย่อมจะเข้าใจได้โดยง่ายว่า บทบัญญัติต่าง ๆ ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ “ดี” อย่างไร และจะแก้ปัญหาในอนาคตได้อย่างไร

อนึ่ง ผู้เขียนขอเรียนในเบื้องต้นไว้ก่อนว่า ตามความเห็นของผู้เขียน ผู้เขียนเห็นว่า บรรดา(ร่าง)บทบัญญัติที่กำหนดมาตรการต่าง ๆ ใน ๔ แนวทาง ที่คณะกรรมการการร่างฯ (และสภาร่างรัฐธรรมนูญ) เขียนไว้ใน(ร่าง)รัฐธรรมนูญฉบับใหม่จำนวนมากนั้น ไม่มีมาตรการใดเลยที่แก้ไข “การผูกขาดอำนาจรัฐ” ; ใน(ร่าง)รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ดูจะมีแต่มาตรการปลุกย่อย ที่คณะกรรมการการร่างฯพยายามจะแก้ อาการ – symptoms ของโรค (คือ อาการของ การผูกขาดอำนาจรัฐ) โดยมีได้รักษาโรค ซึ่งเป็น cause (ต้นเหตุ)ของอาการเหล่านั้น

[หมายเหตุ :- สำหรับ การวิเคราะห์ บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ที่เป็น “สาเหตุ” ที่ทำให้เกิดการผูกขาดอำนาจรัฐ ผู้เขียนจะได้ไปกล่าวใน ส่วนที่ ๒ ตอนที่ (๒) ข้อ (๒.๑) ว่าด้วย การออกแบบรัฐธรรมนูญ เพื่อการปฏิรูปการเมือง]

“คำชี้แจงสาระสำคัญ”ของคณะกรรมการการยกเว้นฯ ทำให้ประชาชนรู้ถึง “วิธีแก้ปัญหา”ของเหตุ ที่ทำให้จำเป็นต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ หรือไม่ (?) (?)

คณะกรรมการการยกเว้นฯ ได้กล่าวขึ้นต้นไว้ใน “คำชี้แจงสาระสำคัญ ฯ”ว่า รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ร่างขึ้นบนสถานการณ์ที่จะต้องนำพาประเทศไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ จัดให้มีการเลือกตั้ง ภายในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ แก้ปัญหาของรัฐธรรมนูญ ...ที่ก่อให้เกิด การผูกขาดอำนาจรัฐ ฯลฯ ; ฉะนั้น จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการการยกเว้น ฯ ต้องการที่จะเขียน (ออกแบบ)รัฐธรรมนูญ เพื่อให้เป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ และดังนั้น **“ระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์”** จึงเป็น “จุดหมาย”ของการเขียนรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการยกเว้นฯ ครั้งนี้

ในประเด็นนี้ ผู้เขียนขอให้ข้อสังเกต ๓ ประการ คือ

คณะกรรมการการยกเว้นฯ ไม่ได้บอกว่า “ระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์” (ที่ต้องนำพาประเทศไปสู่) **คือ ระบอบอย่างไร** ; ในเมื่อ คณะกรรมการการยกเว้นฯ เสนอว่า “การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์” เป็นจุดหมายของการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (การปฏิรูปการเมือง) และเป็นวิธีการแก้ปัญหการผูกขาดอำนาจรัฐ(ที่เกิดจาก รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐) อย่างน้อยเราควรจะต้องทราบก่อนว่า อะไร คือ “หลักเกณฑ์”ของการเป็นระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ เพื่อเราจะทราบได้ว่า เราอยู่ใน “แนวทาง”ที่ถูกต้องที่มุ่งไปสู่จุดหมายหรือไม่ และเราจะมีโอกาสไปถึงจุดหมายได้หรือไม่ มากน้อย ; แต่คณะกรรมการการยกเว้นฯ ไม่ได้บอกเรา **ข้อนี้ คือ ข้อสังเกตประการที่สองของผู้เขียน**

คณะกรรมการการยกเว้นฯได้กำหนดแนวทางการดำเนินการเพื่อแก้ไข “ปัญหา” (ดังกล่าว)การผูกขาดอำนาจรัฐ ฯลฯ เพื่อที่จะทำให้การปกครองประเทศไทยไปสู่จุดหมาย คือ เป็นระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ ไว้ ๔ แนวทาง คือ (๑) ขยายสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างเต็มที่ ; (๒) ลดการผูกขาดอำนาจรัฐ ; (๓) ทำให้การเมืองมีความโปร่งใส ; (๔) ทำให้ระบบตรวจสอบมีความเข้มแข็ง

การที่คณะกรรมการการยกเว้นฯกำหนด “จุดหมาย”(ระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์) และกำหนด “แนวทาง”ในการเขียนรัฐธรรมนูญฉบับใหม่(๔ แนวทาง) โดยที่คณะกรรมการการยกเว้นฯ **ยังมีได้วิเคราะห์**ว่ารัฐธรรมนูญฉบับเดิมมีข้อผิดพลาดอย่างไร ได้ทำให้ผู้เขียนมีข้อสงสัย ว่า แนวทาง ๔ แนวทางที่(คณะกรรมการการยกเว้นฯ)กำหนดไว้ จะแก้ไขปัญหการผูกขาดอำนาจรัฐได้จริง หรือไม่ และ “ระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์” ที่คณะกรรมการการยกเว้นฯกำหนดให้เป็น “จุดหมาย”ของการเขียนรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้น คือ อะไร มีหลักเกณฑ์อย่างไร

คณะกรรมการการยกเว้นฯ เห็นว่า **“ระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์”** จะเกิดจาก การขยายสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างเต็มที่ (?)

คณะกรรมการการยกเว้นฯ ได้กำหนด แนวทาง (เพื่อแก้ปัญหการผูกขาดอำนาจรัฐ) ไว้ ๔ แนวทาง และในแนวทางที่(๑) คือ การคุ้มครอง ส่งเสริม และขยายสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนอย่างเต็มที่ ; จากการกำหนดแนวทางเช่นนี้ ทำให้เข้าใจได้ว่า คณะกรรมการการยกเว้นฯ เห็นว่า การขยาย

สิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเต็มที่ เป็นเงื่อนไขที่ทำให้ ระบบการปกครองเป็น “ระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์”

ข้อนี้ เป็น ข้อสังเกตประการที่สามของผู้เขียน เพราะผู้เขียนไม่คิดว่า ในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย(ไม่ว่าจะเรียกว่าสมบูรณหรือไม่สมบูรณ) สิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่สามารถขยายได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากจะถูกจำกัดด้วยสิทธิและประโยชน์ส่วนรวมของสังคม ; ผู้เขียนเห็นว่า การปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ดี คือ ระบบการปกครอง(ที่เป็นประชาธิปไตย) ที่มีระบบการบริหารประเทศที่มีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์ส่วนรวม โดยมีการชดเชยและมีการประสานประโยชน์กับประโยชน์ของเอกชนตามความเป็นธรรม

การเขียน “คำชี้แจงสาระสำคัญ”ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ คงมิใช่เป็นการเขียนที่เกินกว่าความเป็นจริงเพื่อให้ประชาชนเชื่อหรือเพื่อให้ลงมติ(ในการออกเสียงประชามติ)รับรองร่างรัฐธรรมนูญที่องค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญได้ร่างขึ้น แต่องค์กรผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ที่จะต้องให้ข้อเท็จจริงและชี้แจงเหตุผลที่เป็นไปตามตรรกตามหลักวิชาการ ผู้เขียนมีความเห็นว่า การปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ดี (ไม่ว่าจะเรียกว่าสมบูรณหรือไม่สมบูรณ) **มิได้มีเกณฑ์วัดกันที่** การมีบทบัญญัติที่ให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพ(ซึ่งเป็นประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกชน)แก่ประชาชน อย่างเต็มที่หรือไม่เต็มที่

“การมีส่วนร่วมของประชาชน” ไม่ได้หมายความว่า การเขียนรัฐธรรมนูญให้ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพอย่างเต็มที่

ในอดีตกาลนับพันปีมาแล้ว ในสมัย **city state** ในยุคกรีกโบราณ ที่แต่ละรัฐมีพลเมืองเพียงแค่นี้ เป็นพันหรือเป็นหมื่น (และคนที่ป็นทาสหรือเมืองขึ้น ไม่ถือเป็น “พลเมือง”) พลเมืองสามารถใช้สิทธิบริหารประเทศได้โดยตรง – **direct democracy** แต่ในโลกปัจจุบัน ที่แต่ละประเทศ เป็น **nation state** มีพลเมืองนับเป็นล้าน ๆ คน ย่อมเป็นไปได้ ที่จะให้พลเมือง (ประชาชน)มาใช้สิทธิในการปกครองประเทศโดยตรง ดังนั้น เราจึงจำเป็นต้องใช้ระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน- **representative democracy** ; และในทุก “รูปแบบ”ของการปกครอง (**forms หรือ systems of government**)ตามรัฐธรรมนูญ(ลายลักษณ์อักษร)ของทุกประเทศ (ไม่ว่าจะเป็นระบบประธานาธิบดี – **presidential system** หรือ ระบบรัฐสภา – **parliamentary** หรือระบบใด ๆ) จึงเป็น “วิธีการใช้อำนาจ(อธิปไตย)” ตาม ระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน ด้วยกันทั้งสิ้น

ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน – **representative democracy** ก็คือ ผู้แทน(ที่ได้รับเลือกตั้ง)ใช้อำนาจไปโดย**ไม่ตรงกับความคิดเห็นของประชาชนส่วนใหญ่** โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่ผู้แทนที่มาจากเลือกตั้งใช้อำนาจรัฐ(โดยอ้างประชาชน)เพื่อแสวงหา**ประโยชน์ส่วนตัว** [หมายเหตุ แม้แต่การยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ ที่ยกร่างรัฐธรรมนูญโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ(นานาอาชีวะ) ก็เป็นการใช้อำนาจการเมืองโดยทาง “ผู้แทน”เช่นเดียวกัน]

ดังนั้น ในปัจจุบันนี้ การเขียนรัฐธรรมนูญที่ดีและในการเขียนกฎหมาย(พระราชบัญญัติ)ที่ดี ผู้ที่มีอำนาจในการให้รัฐธรรมนูญ (pouvoir constituant) หรือผู้ร่างกฎหมาย จึงได้นำ “การให้ประชาชนมีส่วนร่วม” มาเป็น “วิธีการ” เพื่อทำให้การใช้อำนาจอธิปไตยของผู้แทน(ที่มาจากการเลือกตั้ง) มีความโปร่งใส - transparency หรือเพื่อให้การใช้อำนาจอธิปไตยตรงกับความรู้สึกของประชาชนส่วนใหญ่

แต่ปัญหา “การให้ประชาชนมีส่วนร่วม” นี้ มิใช่เป็นปัญหาด้านเดียว คือ เป็นปัญหาที่จาก นักการเมือง(ผู้แทน) ที่มาเลือกตั้งเท่านั้น แต่เป็นปัญหาสองด้าน เพราะมีปัญหาจากด้านการใช้อำนาจ (ในการมีส่วนร่วม) ของประชาชนอยู่ด้วย เพราะประชาชนมีจำนวนมาก แบ่งเป็นกลุ่มผลประโยชน์มากมาย และประชาชนแต่ละกลุ่มมีพื้นฐานความรู้และความคิด (ประสบการณ์) ต่างกัน ภารกิจของรัฐมีความซับซ้อนเกินกว่าที่ประชาชนจะรับรู้และรับผิดชอบ แต่ที่สำคัญที่สุดก็คือ ปัญหาในทางสังคมวิทยา คือ การมีส่วนร่วมของประชาชน ยังอยู่บนพื้นฐานของพฤติกรรมมนุษย์ คือ การเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวของกลุ่มผลประโยชน์ (ประชาชน) และนอกจากนั้น ประชาชนยังอ่อนไหวต่อสื่อโฆษณาที่ชักนำให้ออกนอกเหตุผล และใช้อารมณ์ในการตัดสินใจ

ดังนั้น คำว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชน” จึงมิใช่เป็นคำที่จะถูกนำมาอ้างในการแก้ปัญหาหรืออ้างว่า “เพื่อความเป็นประชาธิปไตย” ได้ทุก ๆ เรื่อง จนกว่าจะต้องทราบก่อนว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น มีใน “เรื่อง” ใด / อย่างไร / และมีขอบเขตอย่างไร ; จึงจะทำให้ “การมีส่วนร่วมของประชาชน” เกิดประโยชน์ในการทำให้การบริหารประเทศ มีประสิทธิภาพ และเป็นไป เพื่อประโยชน์ส่วนรวม – public interest ของสังคม ซึ่งจำเป็นต้องเป็น ระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน- representative democracy

พูดง่าย ๆ ก็คือ การที่คณะกรรมการการยกย่องฯ กล่าวในคำชี้แจงต่อประชาชนว่า การขยายฯ สิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเต็มที่ (เพื่อให้การปกครองของประเทศไทยเป็น “ระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์”) นั้น มิได้มีความหมายว่า การบริหารประเทศตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ที่คณะกรรมการการยกย่องฯ เสนอมานั้น จะมีประสิทธิภาพและเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม (หรือแม้แต่จะแก้ไขปัญหาการผูกขาดอำนาจรัฐ) แต่กลับจะมีผลในทางตรงกันข้าม คือ กลับจะทำให้คนไทยมองสิทธิเสรีภาพส่วนตัวเป็นหลัก และไม่ได้เสริมสร้างให้คนไทยมีประสบการณ์ทางการเมืองเพิ่มขึ้น และมองเห็นความสำคัญของหน้าที่ของพลเมืองในการอยู่ร่วมกันในสังคม [หมายเหตุ สำหรับ การแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (ที่คณะกรรมการการยกย่องฯ ได้เสนอแก้ไข) ในแนวทางที่ (๑) ซึ่งมี ๕ หัวข้อ รวม “รายการ” ทั้งหมด ๓๒ รายการนั้น ผู้เขียนจะได้ไปให้ข้อสังเกตอีกครั้งหนึ่ง ในข้อ (ข)]

คณะกรรมการการยกย่องฯ เห็นว่า รัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติบังคับให้ ส.ส.ต้องสังกัดพรรคการเมือง รัฐธรรมนูญนั้น เป็น “ระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์”

ใน “คำชี้แจงสาระสำคัญของ” ของคณะกรรมการการยกย่องฯ ไม่มีข้อความใดเลยที่บอกกล่าวกับ

ประชาชนว่า (ร่าง)รัฐธรรมนูญของไทยฉบับใหม่ของเรายังมีบทบัญญัติที่บังคับให้ ส.ส.ต้องสังกัดพรรคการเมือง(ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญประเทศเดียวในโลก) และ เพราะเหตุใด คณะกรรมการการร่างฯ(และสภาการร่างรัฐธรรมนูญ) จึงยังคงใช้บทบัญญัตินี้ และไม่ได้อธิบายว่า **บทบัญญัติบังคับนี้** จะทำให้การปกครองของประเทศ(ไทย) เป็น **“การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์”** (ซึ่ง คณะกรรมการการร่างฯ จะนำพาประเทศไปสู่ ๕) ได้ อย่างไร

ถ้าจะตรวจดู คำชี้แจงสาระสำคัญๆ ก็จะพบว่าคณะกรรมการการร่างฯ ได้กล่าวถึง “รายการ” ที่เกี่ยวกับพรรคการเมืองและ ส.ส. ไว้เพียง ๔ ประการ (ในแนวทางที่(๒) ว่าด้วย “การลดการผูกขาดอำนาจรัฐ ๕) คือ (๑) ห้ามควบคุมพรรคการเมืองที่มี ส.ส.ในสภา ในระหว่างอายุของสภา เพื่อป้องกันการเกิดเสียงข้างมากอย่างผิดปกติในสภา – มาตรา ๑๐๔ (ข้อ ๒.๒ – ๗) ; (๒) ส.ส.มีอิสระจากมติพรรคการเมืองในการตั้งกระทู้ถาม / การอภิปราย / การลงมติในการอภิปรายไม่ไว้วางใจ – มาตรา ๑๖๒ วรรคสอง (ข้อ ๒.๓ – ๒) ; (๓) ส.ส.สามารถเสนอร่างกฎหมายได้โดยไม่ต้องขออนุญาตจากพรรคการเมืองของตนอีกต่อไป – มาตรา ๑๔๒ (๒) (ข้อ ๒.๓ -๓) ; และ (๔) ประธานสภาและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร จะเป็นกรรมการบริหารหรือดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมืองในขณะเดียวกัน ไม่ได้ (ข้อ ๓.๕ -๑)

ในทั้ง ๔ กรณีนี้ ผู้เขียนไม่ทราบว่าจะถ้าคณะกรรมการการร่างฯมีความเห็นว่า สมควรมีบทบัญญัติห้ามควบคุมพรรคการเมือง(ในระหว่างอายุของสภา) เพราะจะ ทำให้เสียงข้างมากในสภา “ผิดปกติ” ผู้เขียนก็อยากทราบแล้วในกรณีที่ ส.ส.(ของพรรคการเมืองสองสามพรรค)ลงมติเหมือนกัน เพราะพรรคการเมืองเหล่านั้นได้รับทุนมาจากนักธุรกิจคนเดียวกัน คณะกรรมการการร่างฯจะเห็นว่า การลงมติดังกล่าวจะเป็น “เสียงข้างมากที่ผิดปกติ” หรือไม่ (?) ; และผู้เขียนลองสมมุติต่อไปว่า ภายใต้ “รัฐธรรมนูญ” ที่บังคับให้ ส.ส.ต้องสังกัดพรรค และพรรคการเมืองมีการจ่าย “เงินช่วยเหลือสังคม”(มากบ้างน้อยบ้าง)ให้แก่ ส.ส.ในสังกัดเป็นรายเดือน ผู้เขียนก็อยากจะเรียนถามคณะกรรมการการร่างฯว่า คณะกรรมการการร่างฯคาดหวังว่า ส.ส.จะใช้อิสระภาพ(ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ คณะกรรมการการร่างฯเขียนไว้ให้)ในการตั้งกระทู้ถาม / ลงมติไม่ไว้วางรัฐมนตรี / เสนอร่างกฎหมายโดยไม่ทำตามมติหรือคำขอของพรรค (รวมทั้งในกรณีของประธานสภาและรองประธานสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ดำรง “ตำแหน่ง”ในพรรค แต่ยังเป็นสมาชิกพรรคการเมือง) ถ้ามองว่า **บุคคลเหล่านี้** จะใช้อิสระภาพและเสียงที่จะถูกด “เงินช่วยเหลือสังคม” รายเดือนจากพรรคการเมือง มากน้อยเพียงใด

ปัญหาเหล่านี้ ไม่น่าจะเป็นปัญหาที่ตอบยากจนเกินไป ผู้เขียนจึงไม่เข้าใจว่า เพราะเหตุใด คณะกรรมการการร่างฯ ในฐานะที่เป็นองค์กรระดับชาติ จึงคิดและเสนอมาตรการเหล่านี้

ข้อนี้ เป็นข้อสังเกตประการที่ สี่ ของผู้เขียน ; อะไร คือ (ความหมาย)ของ “**ระบอบประชาธิปไตย (ที่สมบูรณ์)**” และอะไร คือ (ความหมาย)ของ “**ระบอบเผด็จการ**” ตามความเข้าใจของคณะกรรมการการร่างฯ เพราะระบอบเผด็จการนั้น มีได้ทั้ง ระบอบเผด็จการทหารและระบอบเผด็จ

การพลเรือน

เมื่อ ๗ – ๘ ปีก่อน(หลังจากที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ใช้บังคับแล้ว) ผู้เขียนเคยอภิปรายในวงการศึกษาการอยู่หลายครั้ง และได้ให้ความเห็นว่า รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ (ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น) เป็น **“รัฐธรรมนูญ ที่ไม่เป็นประชาธิปไตย”** แต่เป็น ระบบเผด็จการโดยพรรคการเมือง พร้อมทั้งได้ให้ข้อเท็จจริงไว้ด้วยว่า ไม่มีรัฐธรรมนูญของประเทศใดในโลกที่มีบทบัญญัติบังคับให้ ส.ส.ต้องสังกัดพรรคการเมือง และให้พรรคการเมืองมีอำนาจลงมติให้ ส.ส. พ้น(จากสมาชิกพรรคและ)จากการเป็น ส.ส.ได้

ในการอภิปรายดังกล่าว ผู้เขียนได้ยกตัวอย่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของประเทศที่พัฒนาแล้วหลายประเทศ เพื่อให้ได้รับรู้กันว่า ในประเทศเหล่านั้น ได้มีบทบัญญัติให้หลักประกันว่า ส.ส.จะมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ได้ตามมโนธรรม (conscious) ของตน [หมายเหตุ :- แม้แต่รัฐธรรมนูญของประเทศคอมมิวนิสต์ก็มิได้มีบทบัญญัติเหมือนกับประเทศไทย รัฐธรรมนูญของประเทศคอมมิวนิสต์มีบทบัญญัติเพียงว่า การบริหารประเทศจะอยู่ภายใต้การนำของประชาชนที่เป็น **workers / peasant / intellectual** เท่านั้น]

แต่สิ่งที่ผู้เขียนแปลกใจอย่างยิ่ง ก็คือ **“ประเด็น”** ที่ผู้เขียนยกขึ้นในการอภิปรายแต่ละครั้ง (รัฐธรรมนูญไทย ไม่เป็นประชาธิปไตย)นี้ ได้เสียดายไปในวงการศึกษาการอยู่ประหลาด และไม่มีเสียงสะท้อนกลับ ไม่มีนักวิชาการคนใดพูดถึง ไม่มีนักวิชาการคนใดออกมาวิจารณ์ว่าความเห็นของผู้เขียนถูกหรือผิด และไม่มีนักวิชาการคนใดบอกว่า เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย

จนกระทั่งในเดือนกันยายน ๒๕๕๙ ที่ผ่านมา ผู้เขียนอดรอนทนไม่ได้ ดังนั้น เมื่อได้รับเชิญไปอภิปรายที่คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในหัวข้อเรื่องเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ผู้เขียนได้ เปลี่ยนวิธีการในการอภิปรายของผู้เขียน ซึ่งโดยปกติผู้เขียนจะแจก **“เอกสารประกอบการอภิปราย”** โดยระบุแสดงหัวข้อที่ผู้เขียนใช้เป็นแนวในพูดอภิปราย เป็นการแจก **“เอกสารทางวิชาการ”** โดย **คัดลอกตัวบทรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ เป็นชุด ๆ พร้อมทั้งขีดเส้นใต้ (highlight)** ให้เห็นข้อความที่เป็นสาระสำคัญในบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ เพื่อแสดงให้เห็นถึงรูปแบบของ **“ระบบการปกครอง”** ที่ประเทศนั้น ๆ ใช้อยู่ เพราะผู้เขียนคิดว่า นักวิชาการไทยของเรา คงจะมีงานอยู่ มากและคงไม่มีเวลาไปค้นคว้าหาตำราหรือหาเอกสารทางวิชาการ ผู้เขียน จึงจัดหามาให้โดยทำเป็นเอกสารที่พร้อมจะ(ถูก)อ่าน โดยท่านนักวิชาการไม่ต้องไปแสวงหาเอาเอง (โปรดดู เอกสารวิชาการ รวม ๖ ชุด จากหนังสือ **“กระบวนการทัศน์ใหม่ สำหรับการปฏิรูปการเมือง ครั้งที่ ๒”** สถาบันพระปกเกล้า พุทธศักราช ๒๕๕๙)

ถ้านักวิชาการไทยได้อ่าน **“ตัวบทรัฐธรรมนูญ(ต่าง ๆ)ของประเทศที่พัฒนาแล้ว”** ที่อยู่ในเอกสารวิชาการดังกล่าว นักวิชาการก็จะทราบได้ทันทีว่า **“หลักเกณฑ์ ของ การเป็นระบอบประชาธิปไตย คืออะไร”**; แต่ก็ดูเหมือนว่า ผู้เขียนต้องผิดหวังอีกครั้งหนึ่ง เพราะนักวิชาการไทยคงยังไม่มีเวลาไปอ่านเอกสารวิชาการที่ผู้เขียน จัดหามาให้ดังกล่าว เนื่องจากตลอดเวลาที่ผ่านมาเกือบปี **“ประเด็น”** นี้ ก็ยังเงียบ

หายไปในวงวิชาการไทย(อย่างแปลกประหลาด)เช่นเดิม ไม่มีผู้ใดพูดถึง

ผู้เขียนได้เคยบอกกับบุคคลในวงการรัฐบาลว่า ในกรณีที่ประเทศมหาอำนาจ (เช่น สหรัฐอเมริกา) กล่าวหาประเทศไทยว่า “ไม่เป็นประชาธิปไตย เพราะมีการรัฐประหาร ผู้เขียนให้ความเห็นว่า ขอให้ยก “ประเด็น” ต่อสู้ชี้แจงไปว่า รัฐธรรมนูญฉบับที่ ถูกยกเลิกไปโดยการรัฐประหาร เป็น “รัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นประชาธิปไตย” เพราะเป็นรัฐธรรมนูญที่มีการบังคับให้ผู้แทน(ราษฎร)ต้องสังกัดพรรคการเมือง โดยผู้แทน(ราษฎร)ไม่มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ได้ตามมโนธรรม(**conscious**) ของตน และรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้ก่อให้เกิด “ระบบเผด็จการโดยพรรคการเมืองนายทุนธุรกิจ” ซึ่งเข้ามาผูกขาดอำนาจรัฐ และทำการทุจริตคอร์รัปชันอย่างมากมาย จึงจำเป็นต้องมีการรัฐประหารเพื่อเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ ; ซึ่งข้อชี้แจงดังกล่าวนี้ ประเทศมหาอำนาจฝ่ายเสรีประชาธิปไตยจะเข้าใจได้ทันที เพราะเป็นหลักการที่ประเทศเหล่านี้ยึดถือปฏิบัติกันอยู่ และดังนั้น ประเทศมหาอำนาจเหล่านั้นจะไม่มีเหตุผลใดที่ได้แย้งเราได้ ; แต่น่าเสียดาย สิ่งเหล่านี้ มิได้เกิดขึ้น

มาในครั้งนี้ ในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญและสภาร่างรัฐธรรมนูญ ก็ไม่ปรากฏว่า ได้มีผู้ใดยกประเด็นปัญหาว่า รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ของเรา เป็น “รัฐธรรมนูญที่เป็นหรือไม่เป็นประชาธิปไตย” ขึ้นมาพิจารณา ; ดูเหมือนว่า นักวิชาการทางกฎหมายที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในขณะนี้(พ.ศ. ๒๕๕๐) กับนักวิชาการทางกฎหมายที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการยกร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับเดิม (พ.ศ..๒๕๔๐) เป็นนักวิชาการทางกฎหมาย ที่มี **“แนวความคิด”**เหมือน ๆ กัน (ซึ่งอาจเป็นบุคคลเดียวกันหรือเป็นกลุ่มบุคคลกลุ่มเดียวกัน ผู้เขียนไม่อาจทราบได้) คือ **เห็นว่า** รัฐธรรมนูญที่บังคับให้ ส.ส.ต้องสังกัดพรรค โดย ส.ส.ไม่มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ของ ส.ส. ได้ตามมโนธรรมของตน เป็นการปกครองใน **“ระบอบประชาธิปไตย(ที่สมบูรณ์)”**
[หมายเหตุ :- สำหรับ **“ต้นเหตุ”**ของแนวความคิดของนักวิชาการแบบไทย ๆ ที่เขียนรัฐธรรมนูญ(ลายลักษณ์อักษร) ที่สร้างระบบเผด็จการโดยพรรคการเมือง(นักธุรกิจนายทุน) และเป็นรัฐธรรมนูญ ประเทศเดียวในโลก ผู้เขียนจะไปกล่าวใน **ตอนที่ (๒)** ข้อ (๒.๑) ว่าด้วย ข้อผิดพลาดของ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐]

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนคงต้องขอยืนยันว่า ตามความเห็นของผู้เขียน รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็น **“รัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นประชาธิปไตย”** และถ้า(ร่าง)รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ยังคงบทบัญญัติ (การบังคับให้ ส.ส.ต้องสังกัดพรรคการเมือง) เช่นเดียวกันนี้ไว้อีก รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็จะเป็น **“รัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นประชาธิปไตย”** เช่นเดียวกัน [หมายเหตุ :- ส่วนการที่จะเขียน (ออกแบบ)รัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตย และในขณะเดียวกัน เป็นรัฐธรรมนูญที่ทำให้ **“รัฐบาล”** มีเสถียรภาพโดยไม่มี การบังคับให้ ส.ส.ต้องสังกัดพรรคการเมือง ผู้เขียนจะไปกล่าวใน **ตอนที่ (๒)**]

(ข) ข้อสังเกต ใน ๔ แนวทางของคณะกรรมการการยกร่างฯ

ผู้เขียนได้ให้ข้อสังเกตเป็นการทั่วไปมาแล้ว ในข้อ (ข)นี้ ผู้เขียนจะได้ให้ข้อสังเกตโดยพิจารณาแยกในแต่ละแนวทาง”ตามที่คณะกรรมการการยกกว้างฯ (และสภาร่างรัฐธรรมนูญ)ได้กำหนดไว้ ๔ แนวทาง

คณะกรรมการการยกกว้างฯ (และสภาร่างรัฐธรรมนูญ) ได้กำหนดแนวทาง เพื่อแก้ไข ปัญหาของรัฐธรรมนูญฉบับเดิม ที่ก่อให้เกิดการผูกขาดอำนาจรัฐและการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม ฯลฯ ไว้เป็น ๔ แนวทาง ดังนี้

- แนวทางที่ ๑ - การคุ้มครอง ส่งเสริม และการขยายสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเต็มที่
- แนวทางที่ ๒ - การลดการผูกขาดอำนาจรัฐ และจัดการใช้อำนาจ อย่างไม่เป็นธรรม
- แนวทางที่ ๓ - การทำให้การเมืองมีความโปร่งใส มีคุณธรรม และจริยธรรม
- แนวทางที่ ๔ - การทำให้ระบบตรวจสอบมีความเข้มแข็ง และทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในจำนวน ๔ แนวทางนี้ ผู้เขียนจะขอให้ข้อสังเกตพอเป็นสังเขปเพื่อประโยชน์ในทางวิชาการ เว้นแต่ในแนวทางที่ ๒ ว่าด้วย การลดผูกขาดอำนาจรัฐ เท่านั้น ที่ผู้เขียนจะขอให้ข้อสังเกตที่ค่อนข้างยาว เพราะเป็น “รายการ” ที่เกี่ยวกับสถาบันการเมือง ซึ่งเป็นที่สนใจของคนทั่วไป

ตามที่คุณเขียนได้กล่าวไว้แล้วในตอนต้นของการให้ข้อสังเกตฯ นี้ไว้แล้วว่า คณะกรรมการการยกกว้างฯ ได้กำหนดแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับใหม่(๔ แนวทาง) นี้ขึ้น โดยยังมีไว้วิเคราะห์หา “สาเหตุ” ข้อผิดพลาดของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ดังนั้น แนวทางที่คณะกรรมการการยกกว้างฯกำหนดไว้ โดยกล่าวว่า “มุ่งจะแก้ปัญหการผูกขาดอำนาจฯ” นั้น จึง(อาจ)ไม่ตรงกับ “ปัญหา” ที่แท้จริงได้

การที่คุณเขียนให้ข้อสังเกตในแนวทางเหล่านี้ ก็เพื่อจะให้ท่านผู้อ่านได้พิจารณาด้วยตัวของท่านเอง ว่า การกำหนดแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยไม่รู้ถึง “สาเหตุ” ของความผิดพลาดฯ ได้ทำให้มาตรการต่าง ๆ ที่เป็นข้อเสนอของคณะกรรมการการยกกว้างฯอาจ คลาดเคลื่อนได้อย่างไร

(๑) แนวทางที่ ๑ - การคุ้มครอง ส่งเสริม และการขยายสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเต็มที่

ใน แนวทางที่ ๑ (ส่งเสริมและขยายสิทธิและเสรีภาพอย่างเต็มที่) : คณะกรรมการการยกกว้างฯ ได้กล่าวขึ้นต้นไว้ว่า “รัฐธรรมนูญจะต้องไม่ใช่รัฐธรรมนูญของคนเพียงหยิบมือเดียว คือนักการเมืองเท่านั้น แต่รัฐธรรมนูญต้องเป็นของประชาชน รัฐธรรมนูญที่ประชาชนมีพื้นที่ รัฐธรรมนูญที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดชะตาชีวิตของตนเองได้ ฯลฯ” และคณะกรรมการการยกกว้างฯ ได้แบ่งมาตรการสำหรับการแก้ไขด้วยการเพิ่มเติมบทบัญญัติฯในแนวทางที่ ๑ นี้ ออกเป็น ๕ หัวข้อคือ

- ๑ - เพิ่มประเภทสิทธิและเสรีภาพให้มากกว่าเดิม มี ๑๔ รายการ
- ๒ - ทำให้การใช้สิทธิและเสรีภาพง่ายขึ้น มี ๔ รายการ
- ๓ - ทำให้การใช้สิทธิและเสรีภาพมีมาตรการคุ้มครองฯ มี ๖ รายการ
- ๔ - ทำให้แนวนโยบายแห่งรัฐ มีความชัดเจน รอบด้านและผูกพันรัฐมากกว่าเดิม มี ๔

รายการ

๕ – ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นมากขึ้น มี ๔ รายการ

[หมายเหตุ รวมทั้งหมด (๕ หัวข้อ) มีจำนวน ๓๒ รายการ รายละเอียดและ “เรื่อง” ที่คณะกรรมการการยกเว้นฯแก้ไข โปรดดูได้จาก ข้อ (๑.๑)]

คณะกรรมการการยกเว้นฯ(และสภาร่างรัฐธรรมนูญ) ได้ให้ความสำคัญในแนวทางที่ (๑) ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ เป็นพิเศษ เพราะคณะกรรมการการยกเว้นฯ ได้เพิ่มเติมและแก้ไขบทมาตรานี้เป็นจำนวนมาก (๓๒ รายการ) ยาวถึง ๕ หน้าเศษ (ในจำนวนทั้งหมด ๑๓หน้า) ; ส่วนอีก ๓ แนวทาง จะมีรายการรวมกันเพียง ๗ หน้าเท่านั้น

บทบัญญัติเรื่องสิทธิเสรีภาพ จะเป็นความภูมิใจของคณะกรรมการการยกเว้นฯและสภาร่างรัฐธรรมนูญ และ คณะกรรมการการยกเว้นฯ มีความเชื่อมั่นว่า ตนเองมีความสำเร็จในการเขียนรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เพราะสามารถหาสิทธิและเสรีภาพใหม่ ๆ (ที่ไม่เคยมีบัญญัติอยู่ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไทยฉบับก่อน ๆ) มาบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้เป็นครั้งแรกหลายประการ ซึ่งข้อความนี้ คณะกรรมการการยกเว้นฯจะได้กล่าวไว้ในทุก ๆ ครั้งที่เป็นบทบัญญัติครั้งแรก

ความเห็นของผู้เขียน ในขั้นนี้ ผู้เขียนคงจะยังไม่ให้ความเห็นว่า การนำสิทธิและเสรีภาพมาเขียนไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นจำนวนมาก ๆ เช่นนี้ จะแก้ปัญหาเรื่อง “การผูกขาดอำนาจรัฐ” ได้หรือไม่ หรือจะก่อให้เกิดผลดีหรือผลเสียในการบริหารประเทศ

คำกล่าวขิ้นต้นของแนวทางที่ (๑) ของคณะกรรมการการยกเว้นฯตามที่ผู้เขียนนำมาให้ท่านผู้อ่านได้อ่านข้างต้นนี้ (เช่น คำว่า “รัฐธรรมนูญต้องเป็นของประชาชน” “(เป็น)รัฐธรรมนูญที่ประชาชนมีพื้นที่” “(เป็น)รัฐธรรมนูญที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดชะตาชีวิตของตนเอง” ผู้เขียนรู้สึกว่ ถ้อยคำเหล่านี้ จะเป็นจำนวนของนักการเมืองทั่ว ๆ ไป มากกว่าที่จะเป็นข้อเขียนที่ให้ความรู้แก่ประชาชนขององค์กรยกเว้นรัฐธรรมนูญ ; และในแนวทางที่ (๑)นี้ ผู้เขียนขอให้ข้อสังเกตไว้ ๒ ประการ

(๑) ว่าด้วยการจัดแบ่งหัวข้อ (๕ หัวข้อ) ของคณะกรรมการการยกเว้นฯ กล่าวคือ คณะกรรมการการยกเว้นฯได้แบ่งหัวข้อในแนวทางที่ (๑) ว่าด้วย การคุ้มครอง ส่งเสริม และการขยายสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเต็มที่” ออกเป็น ๕ หัวข้อ โดย ๓ หัวข้อแรก (๒๔ รายการ)เป็นหัวข้อว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ และ ต่อไปเป็นหัวข้อว่าด้วยนโยบายของรัฐ ๑ หัวข้อ (มี ๔รายการ) และ หัวข้อว่าด้วยท้องถิ่น ๑ หัวข้อ (มี ๔ รายการ)

หัวข้อที่ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ๓ หัวข้อ (๒๔ รายการ) คณะกรรมการการยกเว้นฯ (และสภาร่างรัฐธรรมนูญ)ได้เรียงลำดับหัวข้อ ไว้ดังนี้ (๑) กรณีเพิ่ม (สิทธิเสรีภาพ) มากกว่าเดิม – ๑๔ รายการ ; (๒) กรณีใช้ (สิทธิเสรีภาพ) ง่ายขึ้นกว่าเดิม – ๔ รายการ และ (๓) กรณีทำให้การใช้(สิทธิเสรีภาพ)มีมาตรการคุ้มครองอย่างชัดเจน – ๖ รายการ

สิ่งที่ผิดปกติ(ในทางวิชาการ)ที่เห็นชัด ก็คือ ในหัวข้อที่ว่าด้วย สิทธิและเสรีภาพ ๓ หัวข้อ ที่จัดแบ่ง

เรียงตามลำดับ คือ **เพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม / ใ้ง่ายกว่าเดิม / มีมาตรการคุ้มครองอย่างชัดเจน** (มากกว่าเดิม) เป็นการจัดแบ่งหัวข้อที่ไม่มีประโยชน์ในทางวิชาการแต่อย่างใด

แสดงให้เห็นถึงการจัดแบ่ง(หัวข้อ)โดยไม่มีกำหนด “จุดหมาย” ของรายการต่าง ๆ ที่อยู่ในแต่ละหัวข้อ แต่เป็น “การจัดแบ่งหัวข้อ” **เพียงเพื่อให้ทราบว่ามีสิทธิเสรีภาพอะไรเพิ่มขึ้นมาบ้าง / มีสิทธิเสรีภาพอะไรที่ใช้ได้ง่ายขึ้น / และมีสิทธิเสรีภาพอะไรมีมาตรการคุ้มครองมากกว่าเดิม โดยไม่ทราบ “รายการที่เพิ่มเติม”** ขึ้นมาใหม่ในแต่ละหัวข้อนั้น เพิ่มเติมขึ้นมา เพื่ออะไร โดยมีวัตถุประสงค์อย่างไร ; ซึ่งทำให้ผู้เขียนยากที่จะนำ “รายการ” เหล่านั้นไปวิเคราะห์ถึงผลกระทบที่จะตามมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลง บทบัญญัติว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ

ตัวอย่างเช่น บทบัญญัติที่ให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพของเอกชน (เพื่อประโยชน์ส่วนบุคคลของปัจเจกชน) ย่อมจะมีผลแตกต่างกับบทบัญญัติที่ให้หลักประกันสิทธิของบุคคลผู้ด้อยโอกาส เช่น เด็ก / คนพิการ (เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองสังคม) หรือเช่น การให้**สิทธิฟ้องศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อรักษาสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล** ก็จะมีผลแตกต่างกับ การให้สิทธิแก่ประชาชนในการ**ฟ้องหรือขอถอดถอน** นักการเมืองที่ทุจริต เป็นต้น

ในการจัดแบ่งหัวข้อในทางวิชาการ จึงจะจัดแบ่งตามลักษณะ(เรื่อง)หรือตามจุดหมายของ “รายการ” ที่เขียนเพิ่มเติมขึ้น ทั้งนี้ เพื่อจะได้ตรวจสอบได้ว่า “รายการ” ต่างๆ ในหัวข้อ (จุดหมายที่กำหนดไว้) นั้น มีรายการใดบ้าง และมีบทบัญญัติ(มาตรการ)เพียงพอ ที่จะทำให้บรรลุ “จุดหมาย” ที่กำหนดไว้หรือไม่ ; พูด่าง ก็คือ ในการจัดแบ่งหัวข้อตามหลักวิชาการ จะใช้หัวข้อเป็น “ตัวชี้วัด – **KPI**” ของการแก้ปัญหาว่า สิ่งที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นตรงตามจุดหมายที่กำหนดไว้(สำหรับการแก้ปัญหานั้น) หรือไม่

การจัดแบ่งหัวข้อในเรื่องสิทธิเสรีภาพในแนวทางที่ (๑) ของคณะกรรมการยกกว้างๆ จึงไม่สามารถใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์ทางวิชาการได้ และเป็น “**ข้อเท็จจริง**” ที่ทำให้ผู้เขียนต้องกังวลถึง ภาระขององค์กรยกกว้างรัฐธรรมนูญ (สภาร่างรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการยกกว้างๆ) ที่มีหน้าที่เขียนรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่จะเป็นการปฏิรูปการเมืองให้แก่คนไทย

(๒) ว่าด้วย**ลักษณะของบทบัญญัติ**ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ ผู้เขียนขอให้ข้อสังเกตไว้ด้วยว่า ในบรรดา “รายการ” ต่าง ๆ **เกือบทั้งหมดในแนวทางที่ (๑)** ที่องค์กรยกกว้างรัฐธรรมนูญ (สภาร่างรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการยกกว้างๆ) เสนอไว้ **จะเป็นรายการที่เป็นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญใน หมวดที่ ๓ (สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย) หมวด ๕ (แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ) และหมวด ๑๔ (การปกครองส่วนท้องถิ่น)** ซึ่งเป็นบทบัญญัติใน**ส่วนของรัฐธรรมนูญ** ที่เรียกว่า **“inoperative articles”**

บทบัญญัติที่เป็น **inoperative articles** คือ เป็นบทบัญญัติที่ไม่เกี่ยวกับสถาบันหรือกลไกของรัฐ ที่ใช้อำนาจอรัฐ แต่เป็นบทบัญญัติที่ให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพหรือกำหนดแนวทางในการบริหารประเทศ ดังนั้น การที่บทบัญญัติในส่วนนี้ จะมีจำนวนมากมาตราหรือน้อยมาตรา **ย่อมไม่สามารถแก้ปัญหาวิกฤติการณ์ทางการเมืองของประเทศไทยได้** เพราะวิกฤติการณ์ทางการเมืองเกิดจากการ

ผูกขาดอำนาจรัฐที่มาจากสถาบันการเมือง

ข้อผิดพลาดของรัฐธรรมนูญฉบับเดิม (พ.ศ. ๒๕๔๐) ที่ถูกรัฐประหารยกเลิกไป มิได้เกิดจากการมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ / แนวนโยบายพื้นฐานของรัฐ / การปกครองส่วนท้องถิ่น มีจำนวนมาตราน้อยเกินไป แต่วิกฤติการณ์ทางการเมืองเกิดขึ้น เพราะ ความผิดพลาดในการออกแบบ “ระบบสถาบันการเมือง” ที่ทำให้เกิดระบบเผด็จการทางรัฐสภาโดยพรรคการเมือง (นายทุนธุรกิจ)

รัฐธรรมนูญของต่างประเทศจำนวนมากที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ / แนวนโยบายของรัฐ / ฯลฯ มีจำนวนน้อยกว่ารัฐธรรมนูญของประเทศไทย แต่ในทางปฏิบัติ ประชาชนของประเทศนั้นก็มีสิทธิเสรีภาพมากกว่าคนไทย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับรูปแบบของการจัด “ระบบสถาบันการเมือง”; ถ้าประเทศใดสามารถจัดระบบสถาบันการเมืองได้ดี การบริหารของประเทศนั้นก็จะมีประสิทธิภาพ และ กฎหมายที่จะ (ถูก)ตราขึ้นโดยสถาบันการเมือง ก็จะเป็น “กฎหมาย(ที่ดี)” และ สิทธิเสรีภาพของประชาชน ก็จะเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเอง

ตราบดที่ “องค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ” ของเราไม่สามารถอธิบายได้ว่า บทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับ “ระบบสถาบันการเมือง” จะสามารถแก้ปัญหาวิกฤติการณ์ทางการเมืองของประเทศในอนาคตได้ ผู้เขียนไม่คิดว่า การเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน(ประโยชน์ของปัจเจกชนส่วนตัว)ให้มีจำนวนมากขึ้น จะเป็นเหตุผลเพียงพอที่จะกล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ดีกว่ารัฐธรรมนูญฉบับเดิม พ.ศ. ๒๕๔๐ ; ผู้เขียนคิดว่า องค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ (สภาร่างรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการยกร่างฯ) อาจจะไม่แก้ปัญหาคิดที่

อันที่จริงแล้ว รัฐธรรมนูญของไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐) ก็เป็นรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ ฯลฯ ยาวอยู่แล้วในบรรดารัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ (ที่มีบทบัญญัติยาว ๆ ด้วยกัน)ไม่ก็ประเทศ; และขณะนี้ ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของเรา ได้มีบทบัญญัติในส่วนนี้เพิ่มเติมขึ้นมาอีกมาก และมีการแบ่งหมวด ๓ (สิทธิเสรีภาพ) ออกเป็น “ส่วน” ต่าง ๆ ตามประเภทของสิทธิเสรีภาพอย่างสวยงามถึง ๑๓ ส่วน (ร่าง)รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ประเทศไทย (พ.ศ. ๒๕๕๐) อาจสมควรได้รับการบันทึกลงในนบคอปเร็คคอร์ดส เพราะมีการแบ่งหมวดหมู่ได้สวยงาม

(๒) การแก้ไขบทบัญญัติ รธน. ในแนวทางที่ ๒ (ลดการผูกขาด “อำนาจรัฐ” และขจัดการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม) โดยคณะกรรมการการมาธิการยกร่าง ฯ ได้กล่าวขึ้นต้นไว้ว่า “รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ (ฉบับเดิม)มุ่งเน้นให้มีรัฐบาลที่เข้มแข็งมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นสิ่งที่ถูกต้อง แต่ความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพต้องไม่ใช้การผูกขาดอำนาจแต่เพียงผู้เดียว จนนำไปสู่การใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม จำเป็นอย่างยิ่งที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะต้องลดการผูกขาดอำนาจและสร้างดุลยภาพของอำนาจทางการเมืองขึ้น” ; และคณะกรรมการการมาธิการยกร่างฯ ได้กำหนดมาตรการสำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ในแนวทางนี้ไว้ ๕ หัวข้อ คือ

๒.๑ เสริมสร้างอำนาจทางการเมืองให้แก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนเป็นผู้เล่น มิใช่เป็น “ ผู้ดู ”
ทางการเมืองอีกต่อไป (มี ๓ รายการ ที่อ้างอิงมาจากในแนวทางที่ ๑)

๒.๒ จำกัดการผูกขาดอำนาจและการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรมของรัฐบาล (มี ๗ รายการ)

๒.๓ ให้คนดีมีความสามารถ เป็น ส.ส. และเป็นอิสระจากการครอบงำของพรรคการเมือง ฯ เพื่อ
ทำหน้าที่ผู้แทนประชาชนอย่างเต็มที่ (มี ๓ รายการ)

๒.๔ ให้ ส.ว. ปลอดภัยจากอิทธิพลของพรรคการเมืองอย่างแท้จริง (มีรายการเดียว)

๒.๕ ห้าม ส.ส. และ ส.ว. แทรกแซงข้าราชการประจำ (มีรายการเดียว)

ความเห็นของผู้เขียน ในแนวทางที่ (๒) นี้ เป็นแนวทางที่สำคัญที่สุดและเป็นแนวทางที่น่าศึกษา
วิเคราะห์มากที่สุด ในบรรดา ๔ แนวทางของคณะกรรมการยกร่างฯ เพราะเป็นแนวทางที่เกี่ยวกับสถาบัน
การเมือง

คำขึ้นต้นของ ของแนวทางที่ (๒) ก็คงมิได้มีสาระที่จะให้ “ ความรู้ ” แก่ประชาชนเช่นเดียวกับ
แนวทางที่ (๑) คณะกรรมการยกร่างฯ กล่าวไว้ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จำเป็นต้องลดการผูกขาด
อำนาจและสร้างคุณภาพของอำนาจในทางการเมืองขึ้น

การจัดแบ่งหัวข้อ ในแนวทางที่ (๒) ของ คณะกรรมการยกร่าง แบ่ง ออกเป็น ๕ หัวข้อ ดังนี้ :

หัวข้อ (๒.๑) ว่าด้วย การเสริมสร้างอำนาจทางการเมืองให้แก่ประชาชนฯ ; **หัวข้อ (๒.๒)** ว่าด้วยรัฐบาล
(จำกัดการผูกขาด) ; และหัวข้อ (๒.๓) ว่าด้วย ส.ส.(เป็นอิสระจากพรรคการเมืองอย่างเต็มที่) ; **หัวข้อ**
(๒.๔) ว่าด้วย ส.ว.(ปลอดภัยจากอิทธิพลพรรคการเมืองอย่างแท้จริง) ; และ **หัวข้อ (๒.๕)** ว่าด้วย ส.ส.
และ ส.ว. กับข้าราชการประจำ

เพื่อหลีกเลี่ยงการพิจารณาที่แยกเป็นส่วน ๆ และมองไม่เห็นความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทาง
การเมือง ผู้เขียนจะขอให้ข้อสังเกตใน ๕ หัวข้อดังกล่าวข้างต้น โดยจะเรียงลำดับเรื่องใหม่ให้เป็นไป
ตามลำดับดังนี้ คือ ผู้เขียนจะกล่าวถึง หัวข้อ (๒.๑) (ว่าด้วยการเสริมสร้างอำนาจทางการเมืองให้แก่
ประชาชน) ก่อน และต่อจากนั้น ผู้เขียนจะกล่าวถึง หัวข้อ (๒.๒) ถึง (๒.๕) (ซึ่งเป็นเรื่องว่าด้วยองค์กร
ทางการเมือง) รวมกัน โดยจะแยกเป็น ฝ่ายนิติบัญญัติ (“ที่มาของ ส.ส.” และ “ที่มาของ ส.ว.”) และ
ฝ่ายบริหาร (“ที่มาของรัฐบาล”)

หัวข้อที่ (๒.๑) ว่าด้วย เสริมสร้างอำนาจทางการเมืองให้แก่ประชาชน คณะกรรมการยกร่างฯ
กล่าวว่า เพื่อให้ประชาชนเป็น “ผู้เล่น” มิใช่ “ผู้ดู” อีกต่อไป จะต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองใน
ทุกด้าน / ให้ประชาชนมีอำนาจฟ้องร้องรัฐ / ลดจำนวนประชาชนในการใช้สิทธิเสนอกฎหมาย (เหลือ
๑๐,๐๐๐คน)และในการถอดถอนนักการเมือง (เหลือ ๒๐,๐๐๐ คน) ฯลฯ ; **ซึ่งในประเด็นเกี่ยวกับสิทธิ**
ของประชาชนนี้ ผู้เขียนได้ให้ข้อสังเกตไว้แล้วในการวิเคราะห์แนวทางที่ (๑)ข้างต้นแล้ว และ ดังนั้น
ผู้เขียนจึงจะไม่กล่าวซ้ำอีก แต่ผู้เขียนเชื่อว่า การแก้รัฐธรรมนูญเพื่อเสริมสร้างอำนาจทางการเมืองแก่
ประชาชน โดยองค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ(ที่แก้รัฐธรรมนูญ)ขาดพื้นฐานความรู้ทางกฎหมายและสังคม

วิทยา และขาดการพิจารณากำหนดเงื่อนไขในรายละเอียด(ที่รอบคอบฯ)สำหรับการใช้สิทธิของประชาชน อาจ จะเป็นผลเสียแก่ระบบบริหารประเทศ มากกว่าที่จะก่อให้เกิดประโยชน์

หัวข้อ ที่ (๒.๒) (๒.๓) (๒.๔) และ (๒.๕) ว่าด้วย “องค์กรทางการเมือง”; บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับ องค์กรทางการเมือง เป็นส่วนที่สำคัญที่สุดของรัฐธรรมนูญ เพราะเป็น บทบัญญัติ ที่เกี่ยวกับ “ระบบสถาบันการเมือง” ที่เป็นองค์กรสูงสุดของประเทศ ที่ใช้อำนาจรัฐ (แทนประชาชน) ; อำนาจของสถาบันการเมือง เป็นแหล่งที่มาของอำนาจบริหารและการตรา “กฎหมาย (พระราชบัญญัติ)” ที่จะออกมาใช้บังคับ รวมทั้งเป็นอำนาจที่จะแก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้เอง

ดังนั้น ถ้าบทบัญญัติในส่วนนี้ ของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ “ไม่ดี” แล้ว การบริหารประเทศ ในอนาคต ก็จะสามารถล้มเหลว ทั้งนี้ โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่า บทบัญญัติในส่วนอื่น ของรัฐธรรมนูญ เช่น บทบัญญัติในเรื่อง หลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ฯลฯ จะมีมากมาตราหรือน้อยมาตรา

ดังนั้น เราลองมาตรวจดูว่า องค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ (สภาร่างรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการยกร่างฯ) ได้เขียนรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในส่วนที่เกี่ยวกับ “องค์กรทางการเมือง” หรือ “สถาบันทางการเมือง” ให้เราไว้อย่างไรบ้าง

(ก) ในด้านของฝ่ายนิติบัญญัติ (ส.ส. และ ส.ว.) ผู้เขียนขอเรียนไว้ตั้งแต่ต้นว่า ผู้เขียนมีความเห็นว่า ทั้ง “ที่มาของ ส.ส.” และ “ที่มาของ ส.ว” ตาม (ร่าง)รัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ ไม่ได้แก้ไขข้อผิดพลาดในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ แต่อย่างใด

“ที่มา” ของ ส.ส. (ในข้อ ๒.๓) คณะกรรมการยกร่างฯ กล่าวขึ้นต้นไว้ว่า “ให้คนดีมีความสามารถเป็น ส.ส. และเป็นอิสระจากการครอบงำของพรรคการเมือง เพื่อทำหน้าที่ผู้แทนประชาชนได้อย่างเต็มที่” แต่เมื่อผู้เขียนได้ตรวจดูมาตรการรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้ว ผู้เขียนไม่แน่ใจว่า มาตรการที่ คณะกรรมการยกร่างฯ เสนอ แก้ไขไว้นั้น จะเกิด “ผล” ตามที่คณะกรรมการยกร่างฯ ได้กล่าวไว้

คณะกรรมการยกร่างฯ ได้แก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับ ส.ส. ไว้ ๒ ประการ คือ ประการแรก เกี่ยวกับ “การปรับปรุงระบบเลือกตั้ง ส.ส. (เขตเลือกตั้ง)” และ ประการที่สอง เกี่ยวกับความเป็นอิสระของ ส.ส. จาก “พรรคการเมือง”

(๑) การปรับปรุงระบบการเลือกตั้ง ส.ส. คณะกรรมการยกร่างฯ ได้แก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ส.ส. ใน ๒ ประเด็น คือ ประเด็นแรก(ส.ส. เขต) การเลือกตั้ง ส.ส.เขต (จำนวน ๔๐๐ คน) ได้กำหนดให้ใช้เขตเลือกตั้งให้ใหญ่ขึ้น โดยกำหนดให้เลือกสามคนต่อหนึ่งเขต (เดิม รธน. ๒๕๔๐ ใช้ระบบเขตเดียวคนเดียว) โดยคณะกรรมการยกร่างฯ เขียนให้เหตุผลไว้ว่า “เพื่อให้คนดีมีความสามารถแข่งขันกับคนที่ใช้เงินได้” ; และประเด็นที่สอง (ส.ส. แบบสัดส่วน) การเลือกตั้ง ส.ส. แบบสัดส่วน (จำนวน ๘๐ คน) (เดิม รธน. ๒๕๔๐ เรียกว่า ส.ส.บัญชีรายชื่อ และใช้คะแนนเสียงรวมเป็นเขตเดียวทั่วประเทศ) ได้กำหนดให้ใช้บัญชีรายชื่อและใช้คะแนนเสียงรวมตามกลุ่มจังหวัด จำนวน ๘ กลุ่ม(๘ เขตเลือกตั้ง) โดย

คณะกรรมการการยกกว้างๆ ให้เหตุผลว่า “เพื่อมิให้มีการกระจุกตัวผู้แทนราษฎรแต่ในส่วนกลาง”

ความเห็นของผู้เขียน ผู้เขียนมีความเห็นที่แตกต่างไปจากคณะกรรมการการยกกว้างๆ และสภาว่างรัฐธรรมนูญ คือ ในประเด็นแรก(ส.ส. เขต) การเปลี่ยนแปลงเขตเลือกตั้งให้ใหญ่ขึ้นเป็น ๓ คนต่อหนึ่งเขต เป็นระบบที่ให้ประโยชน์แก่ “คนที่ใช้เงิน” มากกว่า “คนดี” เพราะเปิดโอกาสคนที่ใช้เงินรวมตัวเข้าด้วยกัน รวมทั้งอาจอุ้มพรรคพวกให้ได้รับเลือกตั้งเข้าไปได้ทั้งพวก ๓ คน ซึ่งแตกต่างกับการเลือกตั้งระบบเขตเดียวคนเดียว ซึ่งเป็นระบบที่ชัดเจน เพราะเป็นการเลือกตั้งเพื่อให้ได้ “คน” ที่ประชาชนต้องการมากที่สุดเพียงคนเดียวในแต่ละเขต และเป็นระบบการเลือกตั้งที่แสดงให้เห็นได้ชัดว่า ชุมชนในแต่ละเขตเลือกตั้งมีพฤติกรรมอย่างไร และมีความรับผิดชอบเพียงใด ดังนั้น การกำหนดเขตเลือกตั้งระบบเขตเดียวคนเดียวตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ จึงดีกว่า(ร่าง)รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ;

ประเด็นที่สอง (ส.ส. แบบสัดส่วน) ผู้เขียนมีความเห็นว่า ในประการแรก เราต้องถามตัวเองก่อนว่า การที่เรากำหนดให้มี “ส.ส.แบบสัดส่วน” เพิ่มขึ้นมาจาก ส.ส.เขต (เป็นจำนวนประมาณ ๑ ใน ๔ ของ ส.ส.เขต) นั้น เราต้องการอะไร ผู้เขียนเห็นว่า การที่เรากำหนดให้มี “ส.ส.แบบสัดส่วน (เดิมเรียกว่า ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อ)” นั้น เป็นเพราะเราต้องการ “คนที่ดีที่สุด” ของประเทศ และดังนั้น ใช้คะแนนรวมของผู้ใช้สิทธิออกเสียงทั่วประเทศ จึงเป็นการถูกต้อง ; เรามีได้ต้องการ “คนที่ดีที่สุด” ในแต่ละภาค(กลุ่มจังหวัด) เนื่องจากในสภาผู้แทนราษฎรของเรา เรามี “ ส.ส.เขต” ที่เป็นผู้แทนที่มาจาก การเลือกตั้งกระจายตามเขตจังหวัดทั่วประเทศอยู่แล้ว

[หมายเหตุ และผู้เขียนมีความเห็นว่า ไม่มีความจำเป็นและไม่มีความประโยชน์อย่างใด ที่จะต้องเปลี่ยนชื่อ จาก “ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อ” มาเป็น “ส.ส.แบบสัดส่วน” เพราะคำว่า ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อ นั้น มีความหมายตรงกับความเป็นจริงอยู่แล้ว ; การเปลี่ยนชื่อเป็น “ ส.ส.แบบสัดส่วน” ทำให้เกิดความเข้าใจผิดในทางทฤษฎีได้ เพราะคำว่า “proportional representation” เขาหมายถึง “ลักษณะ” ของสภาผู้แทนราษฎรทั้งสภาที่ต้องเป็นระบบการมีผู้แทนแบบสัดส่วน ; การที่สภาผู้แทนราษฎรของประเทศไทย ซึ่งมีสมาชิกอยู่ ๒ ประเภท โดยเป็น ส.ส. เขต (ที่บังคับให้ต้องสังกัดพรรคการเมือง)จำนวน ๔๐๐ คน และเป็น ส.ส. อีกจำนวนหนึ่ง ๘๐ คน (หรือ ๑๐๐ คน)เลือกตามบัญชีรายชื่อ ซึ่งไม่ว่าจะมีการเลือกตั้งอย่างไร ก็จะไม่ทำให้สภาผู้แทนราษฎรของเรากลายเป็นระบบ proportional representation ขึ้นมาได้ ; ปัญหาจะเกิดขึ้นเมื่อมีการแปรรัฐธรรมนูญไทยเป็นภาษาต่างประเทศ นักวิชาการของต่างประเทศเขาจะเข้าใจผิดเมื่ออ่านรัฐธรรมนูญของประเทศไทยได้ (ถ้าไม่อ่านในรายละเอียด) และคิดว่าประเทศไทยมีสภาผู้แทนราษฎรเป็น proportional representation]

ข้อสังเกตประการสุดท้ายในเรื่อง การเลือกตั้ง ส.ส. ก็คือ (ร่าง)รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของเราได้เปลี่ยนวิธีการนับคะแนนเสียงเลือกตั้ง จากการนับคะแนนทุกหน่วยเลือกตั้งรวมกันตามรัฐธรรมนูญฉบับเดิม พ.ศ. ๒๕๔๐ (มาตรา ๑๐๔ วรรคสี่) มาเป็นการนับคะแนนที่หน่วยเลือกตั้ง (ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ พ.ศ.

๒๕๕๐ มาตรา ๙๔ วรรคสาม) ซึ่งการเปลี่ยนแปลงนี้เป็นการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ เพราะเป็นการ เอื้อประโยชน์ให้แก่พรรคการเมืองที่มี “เงิน” เนื่องจากทำให้พรรคการเมืองดังกล่าวสามารถตรวจสอบ “ผล” ของการ “ซื้อเสียง” ได้ แต่สิ่งที่น่าสนใจ(ในทางวิชาการ) ก็คือ เพราะเหตุใด ความข้อนี้จึงไม่ปรากฏใน คำชี้แจงสาระสำคัญ ที่จัดทำโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการการร่างฯ ให้ประชาชนได้รับทราบ เพื่อประกอบการตัดสินใจในการออกเสียงประชามติ

(๒) ความเป็นอิสระของ ส.ส. จากพรรคการเมือง ในข้อ ๒.๓ คณะกรรมการการร่างฯ ได้กำหนด “รายการ” ให้ ส.ส. เป็นอิสระจากการครอบงำของพรรคการเมืองเพื่อให้ทำหน้าที่ผู้แทนประชาชนอย่าง เต็มที่ ไว้ ๒ ประเด็น คือ (๑) ประเด็นแรก กำหนดให้ ส.ส. มีอิสระจากมติพรรคการเมืองในการตั้งกระทู้ถาม / การอภิปราย / การลงมติไม่ไว้วางใจ (มาตรา ๑๕๔ วรรคสอง และ (๒) ประเด็นที่สอง ให้ ส.ส. (มีอิสระ) สามารถเสนอร่างกฎหมายได้โดยไม่ต้องขออนุญาตจากพรรคการเมืองของตน (มาตรา ๑๓๘ (๒))

ความเห็นของผู้เขียน ผู้เขียนไม่คิดว่า รายการ ๒ รายการนี้ จะเป็นการให้ “ส.ส. เป็นอิสระจากการครอบงำของพรรคการเมืองเพื่อให้ ส.ส. ทำหน้าที่ผู้แทนประชาชนอย่างเต็มที่ ” ได้ (ตามที่ คณะกรรมการการร่างฯ ที่ได้เขียนไว้ในคำชี้แจงสาระสำคัญ)

ผู้เขียนเห็นว่า ถ้าจะให้ ส.ส. มีความอิสระจริง(อย่างเต็มที่)จะต้องยกเลิกบทบัญญัติที่บังคับให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมืองและมีบทบัญญัติประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของ ส.ส. ได้ตาม มโนธรรมของตนเอง เหมือนอย่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของประเทศที่พัฒนาแล้ว (ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น) ผู้เขียนคิดว่า ในการเขียน “เอกสารประกอบร่างกฎหมาย” เพื่อให้ความรู้แก่ประชาชนนั้น องค์การที่รับผิดชอบคงต้องระมัดระวังการเขียนให้อยู่ในขอบเขตของความเป็นจริง - reality

“ที่มา” ของ ส.ว. (ข้อ ๒.๔) คณะกรรมการการร่างฯ ได้กล่าวว่า “ ให้ ส.ว. ปลอดภัยจากอิทธิพลของพรรคการเมืองอย่างแท้จริง ” และเพื่อให้การเป็นไปตามที่กล่าวไว้ คณะกรรมการการร่างฯ จึง กำหนดให้ ส.ว. มีจำนวน ๑๕๐ คน แบ่งเป็น ๒ ประเภท ประเภทแรก - ส.ว. เลือกตั้ง มีจำนวน ๗๖ คน (เลือกตั้งมาจากจังหวัด จังหวัดละ ๑ คน) และ ประเภทที่สอง - ส.ว. สรรหา มีจำนวน ๗๔ คน โดยมี คณะกรรมการสรรหาคนหนึ่ง (ประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญ / ประธานกรรมการการเลือกตั้ง / ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน / ผู้พิพากษาศาลฎีกาฯ หนึ่งคน / ตุลาการศาลปกครองฯ หนึ่งคน — มาตรา ๑๑๓) ดำเนินการสรรหาผู้ที่มีความเหมาะสม(จะเป็น ส.ว.) จากผู้ประกอบอาชีพในภาค (อาชีพ) ต่าง ๆ (ภาควิชาการ / ภาครัฐ / ภาคเอกชน / ภาควิชาชีพ / ภาคอื่นที่เป็นประโยชน์ฯ ฯลฯ — มาตรา ๑๑๔)

ความเห็นของผู้เขียน ผู้เขียนเห็นว่า “ที่มา” ของ ส.ว. จะเป็นสาเหตุของวิกฤตการณ์ทางการเมืองในอนาคตอันไม่ไกลนัก เพราะแนวความคิด — **concept** ในการตั้งคณะกรรมการมา สรรหาบุคคล มาเป็นสมาชิกใน “สถาบันการเมือง” นั้น ไม่เป็นที่ยอมรับกันเป็นสากล

ผู้เขียนไม่จำเป็นจะต้องสนับสนุนหรือโต้แย้งว่า การใช้วิธีการสรรหาจะทำให้ได้ “คนดี” ที่ ดี(กว่า)วิธีการเลือกตั้ง มาเป็น ส.ว. หรือไม่ และผู้เขียนก็ไม่จำเป็นต้องสนับสนุนหรือโต้แย้งว่า

“คณะกรรมการสรรหา” ประกอบด้วยบุคคลที่เชื่อถือได้หรือไม่ เพราะผู้เขียนเห็นว่า เพียงแต่ “วิธีการ สรรหา” เป็นวิธีการที่ไม่ยอมรับกันเป็นสากลในการเขียนรัฐธรรมนูญในปัจจุบัน - **constitutionalism** เท่านั้น ก็เป็น “เหตุ” เพียงพอแล้ว ที่จะทำให้เกิด “วิกฤติการณ์ทางการเมือง” ในอนาคตได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเมื่อ(ร่าง)รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ยังคงใช้บทบัญญัติที่บังคับให้ ส.ส.ต้องสังกัดพรรคการเมือง ซึ่งเป็นเครื่องมือของพรรคการเมืองนายทุนธุรกิจในการ “ซื้อเสียง” ในการเลือกตั้ง และ “ซื้อ ส.ส.(ในพรรคการเมืองอื่น ไม่ว่าจะเรียกชื่อว่า พรรคอะไร)” เพื่อกลับเข้ามาผูกขาดอำนาจรัฐอีกครั้งหนึ่ง โดยอ้าง “เหตุ” ดังกล่าว

อันที่จริง ความผิดพลาดในการเขียน(ออกแบบ)รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ที่นำเอา “วิธีการสรรหา” มาเป็น “ที่มา” ของ ส.ว. (สถาบันการเมือง) นั้น มิได้เกิดขึ้นจากความผิดพลาดของ “องค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ” (สภาร่างรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการยกร่างฯ)

วิธีการสรรหาตัวบุคคลที่จะเป็น ส.ว.ตามที่เขียนไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ก็คือ วิธีการที่เป็น “ที่มา” ของบุคคลที่เป็นองค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญเอง (ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๙ มาตรา ๑๙ ถึง มาตรา ๒๕)นั่นเอง ; ดังนั้น องค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ ก็เพียงแต่นำเอาวิธีการที่ตนเอง ได้มาเป็นองค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ มาเขียนเป็นวิธีการของการได้มาซึ่ง ส.ว.ใน(ร่าง)รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่ง(สมมติว่า) จะเป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวร ซึ่งกรณีเช่นนี้ เป็นสิ่งที่เป็นไปตามปกติทางสังคมวิทยา (พฤติกรรม) ที่สามารถคาดหมายได้ล่วงหน้า [หมายเหตุ : ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรก (ฉบับรับฟังความคิดเห็น) “ คณะกรรมการยกร่างฯ” ได้เสนอให้นำระบบของตนเองเข้าใช้เป็น “ที่มา” ของสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด จำนวน ๑๖๐ คน ตาม(ร่าง)มาตรา ๑๐๖ แต่เมื่อปรากฏว่า มีเสียงไม่เห็นด้วยเป็นจำนวนมาก องค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญจึงได้ผ่อนคลายนลง และลดจำนวนลง ให้เหลือ ส.ว.ที่มาจากการสรรหา เพียงครั้งหนึ่ง คือ ๗๔ คนในจำนวนทั้งหมด ๑๕๐ คน]

ตามความเห็นของผู้เขียน ความผิดพลาดในการเขียน(ออกแบบ)รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (ที่มา ของ ส.ว.) เป็นความผิดพลาดของผู้ที่เขียน(ออกแบบ)รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๙ ฉบับปัจจุบัน ซึ่งได้แก่ “คณะปฏิรูปการปกครองฯ” ที่ทำการรัฐประหารมานั่นเอง เพราะคณะปฏิรูปการปกครองฯควรหรือว่าจะต้องทราบว่ เมื่อจัดตั้งองค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญมาอย่างใด ก็ย่อมได้รัฐธรรมนูญมาอย่างนั้น

การที่(ร่าง)รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มีการแบ่ง ส.ว.ออกเป็น ๒ ประเภท คือ ประเภทที่หนึ่ง - ส.ว.เลือกตั้ง และประเภทที่สอง - ส.ว.สรรหา ผู้เขียนเห็นว่า ไม่ได้เป็นการแก้ปัญหาการมีอิทธิพลของพรรคการเมืองเหนือ ส.ว. ตามที่ได้เคยเกิดขึ้นในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ เพราะ

สำหรับ ส.ว. ประเภทเลือกตั้ง เป็นที่ทราบกันดีและเป็นข้อเท็จจริงที่ยอมรับกันอยู่แล้วว่า ในการเลือกตั้ง ส.ว. ผู้สมัครรับเลือกตั้ง(ส.ว.)จำนวนมากหรือเกือบทั้งหมดย่อมต้องอาศัย “ห้วคะแนน” ของพรรคการเมือง ดังนั้น ในทางปฏิบัติ จึง เป็นไปไม่ได้ที่ ส.ว. (ส่วนมาก)จะเป็นอิสระจากอิทธิพลของพรรคการเมืองหรือบุคคลในพรรคการเมืองอย่างแท้จริง ทั้งนี้ โดยจะไม่กล่าวถึง การที่ ผู้สมัคร ส.ว.บางคนอาจได้รับ “เงิน” ช่วยเหลือการเลือกตั้ง” จากพรรคการเมือง หรือแม้แต่ว่า ส.ว.บางคน(หลังเลือกตั้งแล้ว) อาจได้รับ

“เงินช่วยเหลือกิจกรรมสังคม” จากพรรคการเมือง ; เหตุการณ์เช่นนี้เคยเกิดขึ้นมาแล้วตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ และคงจะเกิดขึ้นต่อไปเช่นเดียวกันตาม(ร่าง)รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ พ.ศ. ๒๕๕๐ ทั้งนี้เพราะสภาพสังคมไทย ยังคงไม่เปลี่ยนแปลง

สำหรับ ส.ว.ประเภท ส.ว.สรรหา ซึ่งนอกจากจะมี ความยุ่งยากที่จะเกิดจากการจัดประเภทองค์กรตาม “ภาค(อาชีพ)” ต่าง ๆ (ภาควิชาการ / ภาครัฐ / ภาคเอกชน / ภาควิชาชีพ / ภาคอื่น — มาตรา ๑๑๔) ที่มีอยู่อย่างหลากหลายในการเสนอชื่อบุคคลเพื่อให้ “คณะกรรมการสรรหา” คัดเลือก (ซึ่งย่อมจะต้องมีความขัดแย้งเกิดขึ้นอย่างแน่นอน เพราะเป็นเรื่องของผลประโยชน์) และความยุ่งยากที่จะมาจากการเลือกสรร(ตัวบุคคลที่จะเป็น ส.ว.)ของคณะกรรมการสรรหา ซึ่งจะทำให้ บุคคลที่เป็นกรรมการสรรหาถูกวิจารณ์และเสี่ยงต่อความเชื่อถือในตำแหน่งแล้ว วิธีการสรรหาตามที่(ร่าง)รัฐธรรมนูญฉบับใหม่กำหนดยังเป็นวิธีการที่ไม่เป็นที่ยอมรับกันเป็นสากล(ในระบอบประชาธิปไตย) สำหรับการ แสวงหาตัวบุคคลในสถาบันการเมือง ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น อีกด้วย

สรุปได้ ก็คือ ในส่วนที่เกี่ยวกับที่มาของ “ฝ่ายนิติบัญญัติ” (ส.ส. และ ส.ว.)ตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ นี้ ไม่มีบทบัญญัติส่วนใดที่เป็นการแก้ปัญหของรัฐธรรมนูญ ฉบับเดิม พ.ศ. ๒๕๔๐ และนอกจากนั้น ยังกลับเป็นบทบัญญัติที่จะก่อให้เกิดปัญหาทางการเมืองมากกว่าเดิม

“ที่มา” ของ ส.ว.นี้ จะเป็นต้นเหตุของวิกฤติการณ์ทางการเมืองในอนาคต ซึ่งยังไม่สามารถคาดหมายได้ว่า วิกฤติการณ์ในอนาคตจะทำความเสียหายแก่ชาติและแก่ประชาชนส่วนรวมของประเทศมากน้อยเพียงใด และจะมี “ผู้ใด” เข้ามาแก้ปัญหา(หรือเข้ามาฉวยโอกาส) **สำหรับผู้เขียนเห็นว่า** “ที่มา” ของ ส.ว. ตามที่เขียนไว้ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ **ไม่เป็นที่พึงปรารถนา และสมควรที่ “ผู้ที่มีอำนาจ”** อยู่ในขณะนี้ จะต้องพิจารณาแก้ไข (ในขณะนี้)โดยเร็ว ดีกว่าการเสี่ยงต่อไปในอนาคต ซึ่งไม่ทราบ ว่า ผู้ใดจะเป็น “ผู้ที่มีอำนาจ” ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ [หมายเหตุ :- แนวความคิดของ “ผู้ที่มีส่วนในการรัฐประหาร” ที่คิดว่า จะติดตามการแก้ปัญหาประเทศ ด้วยการจัดตั้งพรรคการเมืองพรรคใหม่ เพื่อถ่วงดุลอำนาจของพรรคการเมืองของนักธุรกิจนายทุน(ในขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ยังคงใช้ระบบบังคับให้ ส.ส.ต้องสังกัดพรรคการเมือง) **ผู้เขียนเห็นว่าเป็นแนวความคิดที่ผิด** และความคิดตามแนวทางนี้ได้พิสูจน์ให้เห็นถึงความล้มเหลว มาแล้วในอดีตไม่ต่ำกว่า ๓ ครั้ง ไม่ว่าจะเป็นพรรคเสรีมนั่งคิติลา พรรคสหประชาไทย หรือพรรคสามัคคีธรรม ซึ่งผู้เขียนจะได้ให้ข้อสังเกตต่อไปใน **ส่วนที่ ๓** ข้อ (๓.๔) ว่าด้วยภาวะผู้นำ ของ “ผู้นำ(ทางการเมือง)” ในช่วงการปฏิวัติ ฯ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙]

“ที่มา” ของรัฐบาล (ข้อ ๒.๒) คณะกรรมาธิการยกร่างฯได้กำหนดมาตรการในหัวข้อนี้ไว้ รวม ๗ รายการ **เพื่อ จำกัดการผูกขาดและการใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรมของรัฐบาล**

ในบรรดา ๗ รายการดังกล่าว เป็นรายการปลีกย่อย ๕ รายการ (คือ เป็นรายการที่เกี่ยวกับการตรากฎหมาย ๓ รายการ และเป็นรายการที่เกี่ยวกับรัฐบาลรักษาการและอัยการ อีก ๒รายการ - โปรดดู การสรุปย่อ ในข้อ (๑.๑)) โดยมีรายการที่เป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับรัฐบาล เพียง ๒ รายการ คือ รายการที่

เกี่ยวกับ "นายกรัฐมนตรี" ๑ รายการ และรายการที่เกี่ยวกับพรรคการเมือง ๑ รายการ

(๑) ว่าด้วย นายกรัฐมนตรี คณะกรรมการยกเว้น เสนอมาตรการไว้เพียงมาตรการเดียว คือ ให้นำนายกรัฐมนตรีอยู่(ในตำแหน่ง)ได้ไม่เกิน ๘ ปี — มาตรา ๑๗๑ วรรคสี่

จากการเสนอของคณะกรรมการยกเว้นฯนี้ ทำให้ผู้เขียนสามารถยืนยันด้วยความแน่ใจได้ว่า **ขีดความสามารถ** ในทางวิชาการทางกฎหมายขององค์กรยกเว้นรัฐธรรมนูญ(สภาร่างรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการยกเว้นฯ) **สูงไม่พอที่จะเขียน(ออกแบบ)รัฐธรรมนูญ** เพราะสิ่งแรกที่ "นักกฎหมายรัฐธรรมนูญ" (ของต่างประเทศ) จะต้องทำเพื่อตรวจสอบว่า การผูกขาดอำนาจรัฐเกิดขึ้นได้อย่างไร ก็คือ การตรวจดูความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ ที่เรียกว่า **forms of government** หรือ **systems of government** ;

การที่คณะกรรมการยกเว้นฯเสนอมาตรการกรณีห้ามนายกรัฐมนตรี(ไม่ให้อยู่ในตำแหน่งเกิน ๘ ปี) ซึ่งเป็นกรณีที่มีความสำคัญน้อย(มาก) เกินกว่าที่จะมี "ผล" เป็นการแก้ปัญหการผูกขาดอำนาจรัฐ ก็ได้ และการที่ คณะกรรมการยกเว้นฯ ได้แยกนำ "รายการ" เกี่ยวกับสิทธิของ ส.ส.ในการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี(และรัฐมนตรี) ไปกล่าวไว้ใน แนวทางที่ ๔ ข้อ ๔.๒ — ๘ โดยไม่นำมาพิจารณา รวมกันก็ดี ย่อมแสดงให้เห็นว่า องค์กรยกเว้นรัฐธรรมนูญ ไม่เป็นความสำคัญของการเชื่อมโยงกัน ในระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติใน "รูปแบบ" ของระบบการปกครอง

ข้อเท็จจริงเหล่านี้ แสดงให้เห็นถึง การขาดพื้นฐานความรู้ทางกฎหมายรัฐธรรมนูญขององค์กรยกเว้นรัฐธรรมนูญ (สภาร่างรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการยกเว้นฯ) เป็นอย่างมาก [หมายเหตุ : ผู้เขียนจะพูดถึงปัญหานี้ ในตอนที่ (๒) ส่วนที่หนึ่ง ข้อ (๑.๒) ว่าด้วย **สิ่งที่ควรรู้** ก่อนการแก้ไขรัฐธรรมนูญ]

(๒) ว่าด้วยพรรคการเมือง คณะกรรมการยกเว้นฯ เสนอมาตรการว่า ห้าม**ควบรวมพรรคการเมือง**ที่มี ส.ส.ในสภาในระหว่างอายุของสภา เพื่อป้องกันการเกิดเสียงข้างมาก**อย่างผิดปกติ**ในสภา — มาตรา ๑๐๔ วรรคสอง

ผู้เขียนเห็นว่า ความสมควรหรือความไม่สมควรของการเพิ่มเติมบทบัญญัติ(เรื่องนี้)ของคณะกรรมการยกเว้นฯ อาจทำให้ชัดเจนได้ด้วยการตั้ง**คำถาม**กับคณะกรรมการยกเว้นฯว่า ในกรณีที่พรรคการเมืองหลายพรรคที่**ไม่ควบรวมกัน** แต่ลงคะแนนเหมือน ๆ กัน เพราะเป็นพรรคการเมืองที่ได้รับเงินอุดหนุนจากนักธุรกิจนายทุนคนเดียวกัน เช่นนี้ คณะกรรมการยกเว้นฯจะเห็นว่า การลงคะแนนเสียงดังกล่าว เป็น**เสียงข้างมากที่ผิดปกติหรือไม่ (?)** ; ถ้าคณะกรรมการยกเว้นฯเห็นว่า พรรคการเมือง(หลายพรรค)ดังกล่าวสามารถลงมติได้และเป็นเสียงข้างมากที่ไม่ผิดปกติ (เพราะตามกฎหมายเป็นคนละพรรค) ปัญหาก็คงกลับมาว่า แล้วเราจะห้าม พรรคการเมือง(ที่ได้รับเงินอุดหนุนจากนักธุรกิจนายทุนคนเดียวกัน)ไม่ให้ควบรวมกัน เพื่อประโยชน์อะไร (?) ; ในการแก้ปัญหาประเทศ กฎหมายจะต้องมีความมุ่งหมายทำ "ความเป็นจริง"ให้ปรากฏ มิใช่เขียนกฎหมาย ที่ทำให้เกิด "การอำพราง"

ความเป็นจริง

ผู้เขียนต้องสารภาพว่า ผู้เขียนไม่เข้าใจว่า เพราะเหตุใด องค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ(สภาร่างรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการการยกร่างฯ)ของเรา จึงเสนอมาตรการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้เพียงเท่าที่ปรากฏมานี้ ; และ “ข้อเท็จจริง” เหล่านี้ ได้ทำให้ผู้เขียนไม่สามารถคาดหวังอะไรได้จาก **รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ปี พ.ศ. ๒๕๕๐** และคนไทย(อาจ)เสียเวลาไปทั้งปี พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยเปล่าประโยชน์

ต่อไป จะเป็นการให้ความเห็นของผู้เขียนใน **แนวทางที่ ๓ และ แนวทางที่ ๔** ซึ่งจะเป็นการให้ ข้อสังเกตอย่างรวบรัดสั้น ๆ ตามที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น

(๓) **การแก้ไขบทบัญญัติ รธน. ในแนวทางที่ ๓** (ทำให้การเมืองมีความโปร่งใส มีคุณธรรม และจริยธรรม ลดการผูกขาด “อำนาจรัฐ” ฯลฯ) คณะกรรมการการยกร่าง ฯ ได้กล่าวขึ้นต้นไว้ว่า “รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ (ฉบับเดิม)มุ่งเน้นให้มีรัฐบาลที่เข้มแข็งมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นสิ่งที่ถูกต้อง แต่ความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพต้องไม่ใช่การผูกขาดอำนาจแต่เพียงผู้เดียว จนนำไปสู่การใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม จำเป็นอย่างยิ่งที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะต้องลดการผูกขาดอำนาจและสร้างดุลยภาพของอำนาจทางการเมืองขึ้น” ; และคณะกรรมการการยกร่างฯ ได้กำหนดมาตรการสำหรับการแก้ไขเพิ่มเติม ในแนวทางนี้ไว้ ๕ หัวข้อ คือ

๓.๑ มาตรฐานคุณธรรมและ**จริยธรรม**ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ฯ (มี ๓ รายการ)

๓.๒ **ประโยชน์ทับซ้อน**(ทางธุรกิจ) ของ ส.ส.- ส.ว. / นายกฯ-รัฐมนตรี (มี ๒ รายการ)

๓.๓ **การแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน** ฯ ขยายถึงทรัพย์สินในการครอบครองของ “บุคคลอื่น” (มี รายการเดียว)

๓.๔ **การพ้นจากตำแหน่ง**โดยคำพิพากษา) ของ ส.ส.- ส.ว. / นายกฯ-รัฐมนตรี (มีรายการเดียว)

๓.๕ **ประโยชน์ทับซ้อน**(การ ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมือง / การออกเสียงในสภา) ของ

ประธานสภา — รองประธานสภาผู้แทนราษฎร / นายกฯ-รัฐมนตรี (มี ๒ รายการ)

[หมายเหตุ : โปรดดู “รายการ” ในรายละเอียด จาก **หัวข้อ (๑.๑)** ข้างต้น]

ความเห็นของผู้เขียน ในแนวทางที่ ๓ นี้ เป็นบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในเรื่อง**จริยธรรมเกือบทุกข้อ** คือ เรื่องมาตรฐานทางจริยธรรม / การหลีกเลี่ยงการแสดงทรัพย์สินด้วยการโอนทรัพย์สินให้ผู้อื่น / การใช้ อำนาจในตำแหน่งหน้าที่เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวในทางธุรกิจ / การออกเสียงในสภาในเรื่องที่มี ส่วนได้เสีย / การดำรงตำแหน่งสาธารณะที่มีอำนาจหน้าที่ขัดแย้งกัน ในขณะเดียวกัน ฯ ลฯ ; **ยกเว้น ข้อ ๓.๔ เพียงข้อเดียว** ซึ่งเป็นการแก้ไขถ้อยคำในเรื่องการพ้นจากตำแหน่ง(ของ ส.ส.และรัฐมนตรี)ตามคำพิพากษาของศาลให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งเรื่องนี้เป็นเรื่องที่สืบเนื่อง มาจากการตีความอย่าง**บิดเบือน**โดย “ตุลาการ” ของศาลรัฐธรรมนูญในอดีต (เพื่อช่วยเหลือนักการเมืองที่เป็นรัฐมนตรีบางคน) ทั้ง ๆ ที่ถ้อยคำในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ก็ชัดเจนอยู่แล้ว

คงต้องเป็นที่ยอมรับกันว่า กฎเกณฑ์ทาง**จริยธรรม**ของนักการเมืองใน**ประเทศที่ด้อยพัฒนา** เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ยาก เพราะในสังคมที่ด้อยพัฒนา นักการเมือง(ที่ได้รับการเลือกตั้ง)ที่เป็นผู้ใช้อำนาจรัฐ ย่อมไม่ประสงค์ที่จะสร้างกฎเกณฑ์ที่ควบคุมตนเอง และในขณะเดียวกัน สังคมของประเทศด้อยพัฒนาก็มี สภาพอ่อนแอเกินกว่า ที่จะสร้าง**สภาพบังคับทางสังคม**เพื่อให้นักการเมืองมีจริยธรรมได้ (และคงต้องรออีก นานหลายสิบปี จนกว่าสภาพสังคมของประเทศด้อยพัฒนา จะเปลี่ยนแปลง)

แต่อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่า การแก้ไขบทบัญญัติเหล่านี้ เป็นการแก้ไขใน**รายการปลีกย่อย** ที่ **ไม่สามารถถือได้ว่า** เป็นการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญในสาระสำคัญ ที่เป็นการ **"การปฏิรูป(การเมือง)"**

(๔) **การแก้ไขบทบัญญัติ รธน. ในแนวทางที่ ๔** (ทำให้**องค์กรตรวจสอบ**มีความอิสระ เข้มแข็ง และทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ) ในแนวทางที่ ๔ ซึ่งเป็นแนวทางสุดท้ายนี้ คณะกรรมาธิการยกกว้างๆ กล่าวไว้ว่า **องค์กรตรวจสอบและองค์กรอิสระ**ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นความหวังของประชาชน ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ **ถูกแทรกแซงและล้มเหลว**ในการทำงาน ดังนั้น จึงต้องปรับปรุงระบบ ตรวจสอบทั้งระบบ ; และคณะกรรมาธิการยกกว้างๆได้กำหนดมาตรการในแนวทางนี้ไว้ ๓ หัวข้อ คือ

๔.๑ **การสรรหา(บุคคล)**ในองค์กรตรวจสอบ – (การปรับปรุงองค์ประกอบของ "คณะกรรมการสรรหา") มีรายการเดียว

๔.๒ **ปรับปรุงอำนาจหน้าที่**และระบบการทำงานของ องค์กรตรวจสอบ มี ๑๐ รายการ

๔.๓ จัดให้มีระบบการ**ตรวจสอบ การทำงานขององค์กรอิสระ** มี ๓ รายการ

ความเห็นของผู้เขียน ในแนวทางที่ ๔ นี้ จะเห็นได้ว่า คณะกรรมาธิการยกกว้างๆ ได้เพิ่ม**อำนาจหน้าที่**(จำนวนมาก)ให้แก่ องค์กรตรวจสอบและองค์กรอิสระ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน (ปัจเจกชน)และเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ; "องค์กร" ต่าง ๆ ที่ปรากฏอยู่ในมาตรการที่คณะกรรมาธิการยกกว้างๆเสนอไว้ ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ / ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง / ศาลปกครอง / คณะกรรมการการเลือกตั้ง. / คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ / ผู้ตรวจการแผ่นดิน / องค์กรอัยการ / ผู้ไต่สวนอิสระ(ในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาฯ / คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนฯ / สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ (โปรดดู "รายการ"ในรายละเอียดใน หัวข้อ (๑.๑))

[หมายเหตุ ทั้งนี้ โดยผู้เขียนจะไม่พูดถึง "รายการ"ที่เกี่ยวกับ**การลดจำนวน ส.ส.**ในการเข้าชื่อเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ให้เหลือเพียง ๑/๕ และ ๑ /๖ ตามลำดับ ที่ คณะกรรมาธิการยกกว้างๆได้นำมาเอาใส่ไว้ใน **แนวทางที่ ๔ หัวข้อ ๔.๒ – ๔** โดยคณะกรรมาธิการยกกว้างๆ อธิบายว่า ได้แก้ไขเพื่อให้ ส.ส. เปิดอภิปรายนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีได้ง่ายขึ้น ; ทั้งนี้เพราะว่ากรณีนี้ ดูจะไม่ใช่เรื่องเกี่ยวกับ "องค์กรตรวจสอบ" หรือ "องค์กรอิสระ" แต่อย่างใด และ ผู้เขียนคิดว่า คณะกรรมาธิการยกกว้างๆอาจใส่ "รายการ"นี้ผิดที่]

ผู้เขียนขอให้ข้อสังเกตใน แนวทางที่ (๔)นี้ ๓ ประการ ดังนี้

ข้อสังเกตของผู้เขียนใน**ประการแรก** ก็คือ เนื่องจากคณะกรรมการยกร่างฯ มิได้มีการวิเคราะห์ความผิดพลาดของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ไว้ก่อน(ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น) ดังนั้น คณะกรรมการยกร่างฯจึงไม่ทราบถึง “สาเหตุ”ของการผูกขาดอำนาจรัฐ(ของสถาบันการเมือง)ตามรัฐธรรมนูญฉบับเดิม และด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการยกร่างฯจึงไม่สามารถมีข้อเสนอที่เป็น “มาตรการ”ที่มีจุดหมายเพื่อแก้ไขหรือปรับปรุง “ระบบสถาบันการเมือง” (ที่เป็นต้นเหตุของการผูกขาดอำนาจรัฐ)ได้ ; **คณะกรรมการยกร่างฯจึงได้** (พยายาม)กำหนดให้องค์กรตรวจสอบและองค์กรอิสระต่าง ๆ (ถึง ๑๐ องค์กร) เข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจของ**สถาบันการเมือง** (ซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุดของรัฐในการปกครองระบอบประชาธิปไตย)

ผู้เขียนเห็นว่า การเขียน(ออกแบบ)รัฐธรรมนูญเช่นนี้ เป็นการ**ผิดพลาด**ขององค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ (สภาร่างรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการยกร่างฯ) เพราะแนวทางกรเขียนรัฐธรรมนูญเช่นนี้ จะก่อให้เกิดปัญหาการขัดแย้งระหว่างองค์กรตรวจสอบฯ กับ**สถาบันการเมือง**ในอนาคตข้างหน้า และจะนำไปสู่ความล้มเหลวของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในที่สุด

ผู้เขียนเห็นว่า การแก้ไขการผูกขาดอำนาจรัฐ**จะต้องเริ่มต้น**ด้วยการพิจารณา “รูปแบบของการปกครอง – forms of government” เพื่อสร้าง**รูปแบบของระบบสถาบันการเมือง** ที่มีการถ่วงดุลและตรวจสอบระหว่างสถาบันการเมือง(ที่มาจากการเลือกตั้ง)ด้วยกันก่อน และหลังจากนั้น จึงจะพิจารณากำหนดให้ศาลหรือองค์กรตรวจสอบอื่น ที่เป็นสถาบันอิสระทางวิชาชีพเข้ามาทำหน้าที่ ณ จุดที่เหมาะสม

ข้อเสนอขององค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ(สภาร่างรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการยกร่างฯ)ที่ปรากฏในแนวทางที่ (๔)นี้ จึงเป็นข้อยืนยันใน**ขีดความสามารถของวงการศึกษาการในทางกฎหมายของเรา** อีกครั้งหนึ่ง

ข้อสังเกตของผู้เขียน**ประการที่สอง** ก็คือ องค์กรตรวจสอบและองค์กรอิสระในแนวทางที่ ๔ มีอยู่อย่างหลากหลาย(๑๐ องค์กร) **ปัญหามีว่า** เราจะทราบได้อย่างไรว่า**รูปแบบการจัดองค์กร และวิธีพิจารณาความ(หรือวิธีการทำงาน)** ขององค์กรตรวจสอบและองค์กรอิสระเหล่านี้ เป็นไปโดยเหมาะสมหรือไม่ (เพราะตัวบุคคลที่ทำหน้าที่ในองค์กรเหล่านี้ ก็อาจบิดเบือนการใช้อำนาจ – **abuse of power** ได้ เช่นเดียวกันตุลาการของศาลรัฐธรรมนูญในอดีตที่เคยบิดเบือนอำนาจมาแล้ว) ; ดังนั้น องค์กรเหล่านี้จึงต้องการการเขียน(ออกแบบ)กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้ง ที่ต้องการการวิเคราะห์และต้องการ “**เอกสารประกอบร่างกฎหมาย**”ที่อธิบายโครงสร้าง / จุดหมาย / ความคาดหมายในความสัมพันธ์ เช่นเดียวกับ**การร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ แต่เราไม่มี** โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การอธิบายโครงสร้างและวิธีปฏิบัติของ **องค์กรแรก**ที่จะต้องทำ “หน้าที่” หลังจากที่มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ประกาศใช้บังคับคือ “**คณะกรรมการการเลือกตั้ง – กกต.**” กับอำนาจการออกไปเหลือใจไปแดง

การที่เรา(ประเทศไทย) ต้องมีบทบัญญัติว่าด้วยองค์กรตรวจสอบและองค์กรอิสระ**จำนวนมาก**ไว้ใน

รัฐธรรมนูญ ย่อมเป็น “ข้อเท็จจริง” ที่แสดงให้เห็นว่า กลไกการบริหารของรัฐ ที่เป็นมาตรฐานปกติของประเทศ (ตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ) ของเรา เป็นกฎหมายที่ไม่มีประสิทธิภาพ และเรา(คนไทย)คง **จะต้องคิดว่า** เราจะทำประการใด ในเมื่อขีดความสามารถในวงการศึกษาทางกฎหมายของเรา ยังสูงไม่พอ (ที่จะออกแบบกฎหมายเหล่านี้)

ข้อสังเกต**ประการที่สาม** ก็คือ เนื่องจากการกำหนด “อำนาจหน้าที่” ขององค์การตรวจสอบและองค์กรอิสระ (ต่าง ๆ) ที่คณะกรรมการยกกว้างฯ กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้น คณะกรรมการยกกว้างฯ ไม่ได้กำหนดและแยก “ความมุ่งหมาย” ของมาตรการต่าง ๆ ที่เป็นข้อเสนอของคณะกรรมการยกกว้างฯ ว่า การใด กำหนดขึ้นเพื่อ คัดกรองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน(อันเป็นประโยชน์ส่วนตัวของบุคคล) และการใดกำหนดขึ้นเพื่อคัดกรองประโยชน์สาธารณะ(ของส่วนรวม) ; ดังนั้น มาตรการตาม”รายการ”ต่าง ๆ ที่คณะกรรมการยกกว้างฯ ได้เสนอและเรียงลำดับปะปนกันไว้เป็นจำนวนมาก(ในทั้ง ๔ แนวทาง)นั้น จึงไม่สามารถนำมาประเมินหรือวิเคราะห์ ได้ว่า มาตรการเหล่านั้น จะก่อให้เกิด “ผล” ใดในการบริหารประเทศ และจะทำให้ระบบการบริหารประเทศ(ไทย)ในอนาคตตาม(ร่าง)รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ เพื่อประโยชน์ส่วนรวมได้ หรือไม่เพียงใด (?) ; ผู้เขียนคิดว่า เรา(คนไทย) กำลังอยู่ในความมืด

สรุป ความเห็นโดยรวม (จากการวิเคราะห์) ของผู้เขียน

[หมายเหตุ : ก่อนอื่น ผู้เขียนขอเรียนว่า ผู้เขียนได้เขียนบทความตอนนี ในช่วงสัปดาห์สุดท้าย ก่อนมีการออกเสียงประชามติใน(ร่าง)รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ในวันที่ ๑๙ สิงหาคมพอดี ; และโดยที่ข้อความบางส่วนที่เป็นความเห็นของผู้เขียนในบทความตอนนี อาจมี “ผล” ต่อการใช้สิทธิออกเสียง(ในการลงประชามติ)ของผู้ที่อ่านบทความนี้ ซึ่งไม่ใช่ความประสงค์ของผู้เขียน (ซึ่งต้องการให้บทความของผู้เขียนเป็นบทความในทางวิชาการ) ดังนั้น บทความตอนนี จึงจะได้ลงในเว็บไซต์หลังจากที่มีการลงประชามติแล้ว]

ในบทความที่ผ่านมา ผู้เขียนได้ให้ข้อสังเกตใน “คำชี้แจงสาระสำคัญ” (ของคณะกรรมการยกกว้างฯ) โดยแยกเป็น ๔ แนวทาง ตามที่คณะกรรมการยกกว้างฯ กำหนดไว้ โดยมี**ความมุ่งหมาย**เพื่อให้ท่านผู้อ่านได้พิจารณาเปรียบเทียบว่า คำชี้แจงดังกล่าวได้เป็นไปตาม **มาตรฐาน** ของ “เอกสารประกอบร่างกฎหมาย” ของประเทศที่พัฒนาแล้ว หรือไม่

ท่านทราบแล้วว่า ประเทศที่พัฒนาแล้วเหล่านี้ เขาทำ “เอกสารประกอบร่างกฎหมาย” เป็นปกติสำหรับ(ร่าง)พระราชบัญญัติที่เขาเสนอต่อรัฐสภา(ของเขา) ผู้เขียนไม่ทราบว่า จะมีนักวิชาการไทยจำนวนมากน้อยเพียงใดที่เคย “เห็น” หรือ เคย “อ่าน” เอกสารประเภทนี้ของประเทศที่พัฒนาแล้ว และถ้าได้เคยอ่าน ท่านก็คงจะทราบได้ว่า “คำชี้แจงสาระสำคัญ” ของ(ร่าง)รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ) ที่จัดทำโดยองค์การยกกว้างรัฐธรรมนูญของเรา(สภาร่างรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการยกกว้างฯ) อยู่ในสภาพเช่นใด

กล่าวโดยทั่วไป ผู้เขียนต้องขออภัยต่อคณะกรรมการการร่างฯ และสภาร่างรัฐธรรมนูญที่จะต้องกล่าวว่า ใน คำชี้แจง “สาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช” ซึ่งมีความยาวประมาณ ๑๓ หน้าครึ่งดังกล่าวมาแล้ว ผู้เขียนไม่คิดว่า มีข้อความใดที่จะให้ “ความรู้” แก่ประชาชน หรือทำให้คนไทยมีประสบการณ์เกี่ยวกับการมีรัฐธรรมนูญเพิ่มขึ้น

“เอกสารคำชี้แจงสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่” ของสภาร่างรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการการร่างฯ นอกจากจะไม่ทำให้คนไทยที่อ่าน(เอกสารฯ) **ได้รับความรู้** เพิ่มขึ้นและมีประสบการณ์เพิ่มขึ้นแล้ว ยังกลับทำให้ คนไทยมีความ **สับสน** มองไม่เห็น “จุดหมาย” ของการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ที่จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลง ด้วยการทำรัฐประหาร

และ ผู้เขียนก็ไม่คิดว่า ข้อความที่สภาร่างรัฐธรรมนูญ (โดยคณะกรรมการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ โทร. ๑๗๔๓) ลงโฆษณาในหน้าหนังสือพิมพ์อยู่ในขณะนี้ทุก ๆ วัน โดยนำเอา บทบัญญัติ ของ (ร่าง)รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เปรียบเทียบกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาพิมพ์เป็นตารางเปรียบเทียบเป็น รายมาตรา พร้อมทั้งมีคำอธิบายเล็ก ๆ น้อย ๆ จะช่วยให้ประชาชนที่จะออกเสียงประชามติในวันที่ ๑๙ สิงหาคมนี้ เข้าใจ(ร่าง)รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมาได้

(๑) “คำชี้แจงสาระสำคัญฯ” เป็นข้อเท็จจริงที่ แสดงให้เห็นว่า องค์การร่างรัฐธรรมนูญขาดความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ

นอกเหนือไปจากการเริ่มต้นแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยองค์การร่างรัฐธรรมนูญไม่ได้วิเคราะห์ถึง “สาเหตุ” ของวิกฤติทางการเมืองที่เกิดขึ้นจากรัฐธรรมนูญฉบับเดิม ให้เป็นไป ตามหลักวิชาการ - **methodology** (ซึ่งจะทำให้องค์การร่างรัฐธรรมนูญไม่สามารถกำหนด “จุดหมาย” และกำหนดมาตรการแก้ไขข้อผิดพลาดของรัฐธรรมนูญฉบับเดิม พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้อย่างถูกต้อง) แล้ว สิ่งที่ตามมา ก็คือ ความสับสน ในการกำหนด “มาตรการ” (รายการ) ต่าง ๆ ที่องค์การร่างรัฐธรรมนูญเสนอไว้ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยองค์การร่างรัฐธรรมนูญไม่สามารถจัดลำดับความสำคัญของมาตรการที่เสนอมาได้ว่า มาตรการใดเป็นมาตรการที่มุ่งหมายแก้ไขเพื่อไม่ให้เกิด “การผูกขาดอำนาจรัฐ” และมาตรการใดเป็นเพียงหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน(เอกชน) ฯลฯ

สิ่งที่ปรากฏใน “คำชี้แจงสาระสำคัญฯ” (ซึ่งแยกกำหนดเป็น ๔ แนวทาง) จึงไม่ตรงกับ “ปัญหา” ที่จะต้องแก้ ; ข้อเสนอขององค์การร่างรัฐธรรมนูญ ดูเหมือนเป็นข้อเสนอที่ต่างคนต่างคิด ต่างคนต่างเสนอ และนำมาใส่ไว้เป็น บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ตาม “แนวทาง” ที่กำหนดไว้ล่วงหน้า เช่น เช่น แนวทาง “การขยายสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้อย่างเต็มที่” หรือ แนวทาง “ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานของท้องถิ่น” ซึ่งดูจะห่างไกลกับความมุ่งหมายที่จะแก้ไขสาเหตุของ “การผูกขาดอำนาจรัฐ”

ในทางตรงข้าม ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติ “ระบบสถาบันการเมือง” ซึ่งเป็น แกนของการแก้ไขปัญหาคารผูกขาดอำนาจ กลับปรากฏอย่างกระจัดกระจายอยู่ใน “แนวทาง” และ “หัวข้อ” ต่าง ๆ เช่น การให้นายกรัฐมนตรีอยู่ได้ไม่เกิน ๒ สมัย / ห้ามควมรวบรวมพรรคการเมืองในระหว่างอายุของสภา / ที่มา

ของ ส.ส.แบบ เขต — ส.ส.แบบ สัดส่วน / ส.ว.แบบ เลือกตั้ง — ส.ว.แบบ สรรหา ซึ่งแต่ละ “รายการ” ต่าง
 เสนอแยกจากกันโดยไม่มี การเชื่อมโยงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างกัน อีกทั้ง ไม่มีที่ใดใน “คำชี้แจง” ที่
พิจารณาและกล่าวถึง การบังคับให้ ส.ส.ต้องสังกัดพรรคการเมือง / อำนาจของพรรคการเมืองในการให้
 ส.ส.ต้องพ้นจากตำแหน่ง / ความสัมพันธ์ระหว่างการเป็นรัฐบาลกับสภาผู้แทนราษฎร / และระบบรัฐสภา
 ซึ่งล้วนแต่เป็นบทบัญญัติสำคัญที่เป็นสาเหตุของ “การผูกขาดอำนาจรัฐ” เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบ
 ข้อเท็จจริงเหล่านี้ แสดงให้เห็นว่า สภาร่างรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการร่างฯของเรา ไม่มี
ขีดความสามารถพอที่จะเขียน(ออกแบบ)รัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพื่อการปฏิรูปการเมืองได้

“รูปแบบของการปกครอง – forms of government” คือ อะไร : หลักการเรื่อง
 รูปแบบของการปกครองเป็น หลักการพื้นฐานของกฎหมายรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นส่วนของบทบัญญัติที่ว่า
 ด้วยการจัดองค์กร ของสถาบันการเมือง ที่เป็นองค์กรสูงสุดที่ใช้อำนาจรัฐแทนประชาชนในการปกครอง
 ระบอบประชาธิปไตย ; ซึ่งถ้ามี “ปัญหา” เกี่ยวกับการผูกขาดอำนาจรัฐ สิ่งแรกที่นักกฎหมายมหาชนหรือนัก
 นักกฎหมายรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณา เป็นลำดับแรก ก็คือ **forms of government** ผู้เขียน
 รู้สึกแปลกใจมากที่ไม่ พบว่า มีนักวิชาการ(ไทย)พูดถึงปัญหาของ **form of government** ใน
 รัฐธรรมนูญของไทย

ถ้าท่านผู้อ่านสังเกตบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ (ไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญของประเทศใด และไม่ว่า
 จะเป็นรัฐธรรมนูญที่ยาวหรือสั้น) ท่านจะเห็นได้ว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญสามารถแยกออกได้เป็นส่วน
 ๆ ตามลักษณะของบทบัญญัติ แม้ว่าการแบ่งบทบัญญัติ(ของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ)เป็นส่วน ๆ อาจ
 แตกต่างกันได้ แต่ใน “หลักการ” จะสามารถแยกได้ชัดเจน

ผู้เขียนขอแยกลักษณะของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของไทยออกเป็น ๕ ส่วน ดังนี้ :- (๑)
 บทบัญญัติที่เกี่ยวกับประมุขของรัฐ (สถาบันพระมหากษัตริย์) ; (๒) บทบัญญัติทั่วไป ซึ่งได้แก่
 บทบัญญัติที่ว่าด้วยหลักประกันสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน / หน้าที่พลเมือง / และแนวนโยบายของรัฐ ;
 (๓) บทบัญญัติที่เกี่ยวกับ “ระบบสถาบันการเมือง” ซึ่งได้แก่รัฐบาลและสภา และความสัมพันธ์ระหว่าง
 รัฐบาลกับสภา ; (๔) บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น ; และ (๕) บทบัญญัติที่เกี่ยวกับ
องค์กรสำคัญของรัฐ ซึ่งได้แก่ศาล และองค์กรอิสระ ฯ; และอาจมีบทบัญญัติอื่น ๆ อีกเล็กน้อย เช่น เรื่อง
 การแก้ไขรัฐธรรมนูญ และบทเฉพาะกาล

ในบรรดา ๕ ส่วนดังกล่าวข้างต้น บทบัญญัติส่วนที่สำคัญที่สุด คือ ส่วนที่ (๓) ว่าด้วย
 “ระบบสถาบันการเมือง” เพราะเป็นบทบัญญัติที่ ว่าด้วยสถาบันการเมืองสูงสุดที่ใช้อำนาจรัฐในการ
 ปกครองระบอบประชาธิปไตย

ส่วนบทบัญญัติในส่วนที่ ๒ (บทบัญญัติทั่วไป) จะเป็นบทบัญญัติที่ไม่เกี่ยวกับกลไกหรือองค์กร
 บริหารของรัฐ คือ จะเป็นส่วนที่เรียกว่า **inoperative articles** ซึ่งได้แก่ บทบัญญัติที่ให้
 หลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน / บทบัญญัติที่กำหนดสิทธิและหน้าที่ของพลเมือง / และบทบัญญัติ

ว่าด้วยแนวนโยบายของรัฐ

[**หมายเหตุ :** ผู้เขียนไม่เคยพบว่า มีรัฐธรรมนูญของประเทศใด ที่นำเอาบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรของรัฐ มาเขียนปะปนไว้ในบทบัญญัติส่วนนี้ เพราะถ้าหากจะมี “องค์กรใด” ที่สมควรจะกำหนดให้จัดตั้งขึ้นโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ผู้ที่ร่างรัฐธรรมนูญก็จะเอาไปเขียนไว้ในส่วนท้าย ๆ ของรัฐธรรมนูญที่เป็นบทบัญญัติว่าด้วยศาลและองค์การบริหารที่เป็นพื้นฐานของการปกครอง

ดูเหมือนว่า เท่าที่เห็น จะ มีข้อยกเว้นก็คือ รัฐธรรมนูญของประเทศไทยเรานี่เอง ซึ่งน่าจะเพิ่งมาเริ่มต้นตั้งแต่การเขียนรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ นี้เอง เพราะผู้เขียนไม่พบในรัฐธรรมนูญ(ไทย)ฉบับก่อน ๆ ; ผู้เขียน เข้าใจว่า การที่เพิ่งมาเริ่มในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ นี้ น่าจะเกิดมาจากการที่ ผู้ที่มีส่วนในการยกร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนั้น ต้องการให้มีการจัดตั้ง “องค์กร” ที่ตนเองประสงค์ แต่ไม่แน่ใจว่าเมื่อมีรัฐบาลใหม่ขึ้นมาแล้ว รัฐบาลจะจัดตั้ง “องค์กร” ที่ตนเองต้องการหรือไม่ ดังนั้น ผู้นั้นก็เลยหาทางเขียนบังคับไว้ในตัวบทรัฐธรรมนูญ แต่ เมื่อหา “ที่” ที่จะเขียนลงไว้ในตอนท้ายของรัฐธรรมนูญไม่ได้ เนื่องจากองค์กรดังกล่าวเป็น “องค์กร” ที่ไม่มีความสำคัญพอที่จะเขียนไว้ในรัฐธรรมนูญ(และไม่มีแบบอย่างของรัฐธรรมนูญต่างประเทศ) และเนื่องจากตนเองก็ยังไม่มีความคิดที่แน่นอนว่า จะกำหนดหลักการในเรื่องการจัดองค์กร(ขององค์กรที่ตนเองประสงค์ให้มี)ในรูปแบบอย่างไร ดังนั้น ก็อาศัยมา(ซุก)เขียนไว้ในส่วนต้น(บทบัญญัติทั่วไป)ของรัฐธรรมนูญ ตัวอย่างเช่น ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ก็จะมีบทบัญญัติเรื่อง “องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุและโทรคมนาคม” ที่ได้ถูกนำมาบัญญัติไว้ในหมวด ๓ ว่าด้วย สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย (มาตรา ๔๐) หรือ บทบัญญัติเรื่อง “สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ” ที่ได้ถูกบัญญัติไว้ในหมวด ๕ ว่าด้วย แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (มาตรา ๘๙ เป็นต้น ซึ่งกรณีอย่างนี้ ต้องถือว่า เป็น **uniqueness** สำหรับประเทศไทย

ในการเขียน(ร่าง)รัฐธรรมนูญฉบับใหม่(พ.ศ. ๒๕๕๐)ครั้งนี้ ก็คงมีกรณีเช่นเดียวกันนี้เกิดขึ้นอีก และมีกรณีเพิ่มมากกว่าเดิม (พ.ศ. ๒๕๔๐) ดังปรากฏให้เห็น เช่น กำหนดให้มี “สภาพัฒนาการเมือง (มาตรา ๗๘(๗))” “กองทุนพัฒนาการเมือง (มาตรา ๘๗(๔))” “สภาเกษตรกร(มาตรา ๘๔(๘))” “องค์กรเพื่อปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม(มาตรา ๘๑(๔))” และ “องค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย(มาตรา ๘๑(๓))” ซึ่ง **ทั้งหมดนี้ถูกบัญญัติไว้ในหมวด ๕ ว่าด้วย** แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ; ในขณะที่ “สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ”(ซึ่งตาม รัฐธรรมนูญฉบับเดิม พ.ศ. ๒๕๔๐ อยู่ในหมวด ๕ ว่าด้วย แนวนโยบายพื้นฐานของรัฐ) ได้ถูกย้ายไปอยู่ในตอนท้ายของรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๒๕๘) ในหมวด ๑๑ ว่าด้วย องค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่สำหรับ “องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุและโทรคมนาคม(มาตรา ๔๗)” ยังอยู่ในหมวด ๓ ว่าด้วย สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย

การยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของประเทศไทย (โดยองค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญของไทย) ดูเป็นที่น่า **ผลิตเพลิน**ในการศึกษาวิเคราะห์พอสมควร]

ในการเขียน(ออกแบบ)รัฐธรรมนูญใหม่ “**สิ่งแรก**” ที่นักกฎหมายมหาชนและนักกฎหมายรัฐธรรมนูญ(ของต่างประเทศ) ที่ทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญ (ไม่ว่าของประเทศใด ๆ) **จะต้องทำ** ก็คือ

การกำหนด “รูปแบบของการปกครอง” ของประเทศ ที่เรียกว่า **“form of government”** หรือ บางที ก็เรียกว่า **“system of government”** ; เช่นเดียวกัน ในการตรวจดูว่า ประเทศใดเป็น ประเทศที่มีการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตย หรือเป็นประเทศที่มีการปกครองเป็นระบบเผด็จการ หรือ ในการตรวจดูว่าประเทศใด มีระบบการปกครองที่มีประสิทธิภาพหรือไม่ (ซึ่งแม้ว่าจะเป็นประเทศที่เป็น ระบอบประชาธิปไตยด้วยกัน แต่ก็อาจใช้ “รูปแบบ” ที่ต่างกัน) นักกฎหมายรัฐธรรมนูญ ก็จะต้องตรวจสอบ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญในส่วนที่ว่าด้วย **form of government** นี้ก่อน

แต่เป็นที่น่าแปลกใจ ว่า ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญของประเทศไทย(ไม่ว่าในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ หรือใน ปี พ.ศ. ๒๕๕๐) เท่าที่ผู้เขียนได้ติดตามมา ผู้เขียนไม่พบว่า ในการพิจารณาของคณะกรรมการยกร่างฯ ก็ดี ในการอภิปรายของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญก็ดี ตลอดจนในรายการสนทนาหรือการอภิปรายของ นักวิชาการ(ไม่ว่าจะเป็นนักกฎหมายหรือนักวิชาการสาขาอื่น) ณ โอกาสและในสถานที่ต่าง ๆ ก็ดี รวมทั้งใน “คำชี้แจงสาระสำคัญ” ขององค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ก็ดี ได้มีการพูดถึง “ปัญหา” เรื่อง **form of government** ตามรัฐธรรมนูญของไทย

ผู้เขียนเห็นว่า ข้อเท็จจริงนี้ เป็นเหตุการณ์ที่ค่อนข้างประหลาดเอามาก ๆ ; และดูเหมือนว่า นักวิชาการไทยทั้งประเทศ พูดกันแต่เรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชน” โดยไม่รู้จักหรือไม่สนใจว่า **form of government** ตามรัฐธรรมนูญของไทยจะเป็นอย่างไร คือ **ขอแต่เพียงให้ “ประชาชนได้มีส่วนร่วม” เพื่อความเป็นประชาธิปไตย** ก็แล้วกัน ส่วน **form of government** ตามรัฐธรรมนูญ(ไทย) จะเป็นอะไรก็ได้ (!) (!)

ผู้เขียนเห็นว่า “การลดอำนาจรัฐ” ด้วยมาตรการต่าง ๆ ซึ่งเป็นข้อเสนอขององค์กรยกร่าง รัฐธรรมนูญ (สภาร่างรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการยกร่างฯ) โดยที่องค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญมิได้ วิเคราะห์ถึง วิธีการใช้ “อำนาจรัฐ” ในกลไกระบอบประชาธิปไตย ได้ทำให้การออกแบบ(ร่าง) รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของเราผิดพลาดอีกครั้งหนึ่งเป็นครั้งที่สอง หลังจากที่เคยผิดพลาดมาแล้วในการเขียน รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ (และผู้เขียนเชื่อว่า รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ พ.ศ. ๒๕๕๐ ของเราจะไม่สามารถแก้ไข “การผูกขาดอำนาจรัฐ” ได้ และจะมีวิกฤติการณ์ทางการเมืองเกิดขึ้น ตามมาอย่างแน่นอน)

คำว่า “ลดอำนาจรัฐ เพิ่มอำนาจให้ประชาชน” ที่(ถูก) นำมาใช้เป็นคำ โฆษณา เพื่อ ชักชวนให้ประชาชนออกเสียงให้ความเห็นชอบใน(ร่าง)รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ นอกจากจะไม่ได้ทำให้ คน ไทย มี “ความรู้” เพิ่มขึ้นแล้ว ยังจะ ทำให้คนไทยเกิดความเข้าใจผิดในบทบาทของ “ประชาชน” อีกด้วย และความเชื่ออย่างผิด ๆ นี้ ซึ่งนอกจากจะไม่ช่วยในการแก้ไขวิกฤติการณ์ทางการเมืองในอนาคตแล้ว ยัง จะกลายเป็น “เครื่องมือ” ของนักการเมือง (ที่มาจากการเลือกตั้ง) ในการแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวจาก ความอ่อนแอของสังคมไทยอีกด้วย

[หมายเหตุ ปัญหาเรื่อง forms of government นี้ ผู้เขียนจะได้ไปกล่าวใน ตอนที่ (๒) ข้อ (๑.๒) ว่าด้วย สิ่งที่(ประชาชน)ควรรู้ ก่อนการแก้ไขรัฐธรรมนูญ]

(๒) “คำชี้แจงสาระสำคัญ”ของ องค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญของเรา สร้าง “ประสบการณ์ที่ผิด”ให้แก่คนไทย ทั้งประเทศ

เมื่อองค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ(สภาร่างรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการการยกร่างฯ) มิได้ดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ตามกระบวนการวิเคราะห์ตามหลักวิชาการแล้ว สิ่งที่ตามมาก็คือ องค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ ย่อมไม่สามารถเขียน“เอกสารประกอบร่างกฎหมาย (คำชี้แจงสาระสำคัญ)”ของ (ร่าง)รัฐธรรมนูญ ให้เป็นไปตาม มาตรฐาน (ของประเทศที่พัฒนาแล้ว)ได้

คำชี้แจงสาระสำคัญขององค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ จึงมีลักษณะเป็นบันทึก เพื่อแสดงการเรียงลำดับ “รายการ”(มาตรการต่าง ๆ) ที่ “บุคคล”ในองค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญต่างช่วยกันคิดช่วยกันเขียน โดยมีได้มีการกำหนดจุดมุ่งหมายที่แน่ชัด

เท่าที่ปรากฏในขณะนี้ จะเห็นได้ว่า การชักชวนให้ประชาชนให้ความเห็นชอบใน(ร่าง)รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในการออกเสียงประชามติ จึงอยู่ในแนวทางที่ว่า “ประชาชน”จะได้ประโยชน์(ส่วนตัว)จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วย “สิทธิและเสรีภาพ” และจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วย “แนวนโยบายแห่งรัฐ”อย่างไรบ้าง แทนที่จะเป็น “เหตุผล”ว่า (ร่าง)รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้แก้ไข “ระบบสถาบันการเมือง” เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการผูกขาดอำนาจรัฐ (อันเป็นต้นเหตุของการขายทรัพย์สินของชาติและการคอร์รัปชันของนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง) อย่างไร

ผู้เขียนคงไม่มีเหตุผลใดที่จะไม่เห็นด้วย กับ การนำบทบัญญัติเรื่องสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน(ซึ่งเป็นประโยชน์ส่วนตัว) มาเป็น “ประเด็น”ในการ(โฆษณา)ชักชวนให้ประชาชนออกเสียงประชามติรับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ) เพราะสภาพและพฤติกรรมของสังคมเป็นอย่างไร ก็คงต้องเป็นอย่างนั้น แต่ผู้เขียนเห็นว่า การชักนำให้ประชาชน คิดถึงแต่สิทธิและเสรีภาพของตนเอง (ในฐานะปัจเจกชน – **individual**) โดยผู้ร่างรัฐธรรมนูญไม่สร้างความเข้าใจใน “จุดหมาย”ของการมีรัฐธรรมนูญที่ถูกต้อง ควบคู่กันไปกับสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน ย่อมเป็นการสร้าง ประสบการณ์ที่ผิด ให้แก่คนไทย ทั้งประเทศ

“วัตถุประสงค์”ของการมีรัฐธรรมนูญในระดับประชาธิปไตย คือ การสร้างระบบการบริหารบ้านเมือง (การปกครอง - government) ให้มีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์ส่วนรวม และบทบัญญัติเรื่อง หลักประกันสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน เป็นเพียงข้อจำกัดที่จำเป็นในการบริหารประเทศ

การที่คณะกรรมการการยกร่างฯ นำเอา “การขยายสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเต็มที่” มาเป็นจุดหมายของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ (ตามที่ปรากฏใน “คำชี้แจงสาระสำคัญ”) เป็นการทำให้ คนไทยโดยทั่วไป เข้าใจผิดใน “วัตถุประสงค์”ของการมีรัฐธรรมนูญ

การกำหนด แนวทาง (ในการแก้ไขปัญหาวิกฤติการณ์ทางการเมือง) ๔ แนวทางของ คณะกรรมาธิการยกร่างฯ พร้อมทั้ง “รายการ”(มาตรการ)ต่าง ๆ จำนวนมากนั้น ดูจะเป็นการกำหนดขึ้นตามความคิดทั่วไป(สามัญสำนึก) ที่คณะกรรมการการยกร่างฯ “เชื่อ”ว่า จะเป็นมาตรการที่จะแก้ไข

ปัญหาของประเทศในอนาคตได้ มากกว่าที่จะเป็นการกำหนดขึ้นด้วย “เหตุผล” อันมาจากการวิเคราะห์ตามหลักวิชาการ (scientific approach)

(๓) **Referendum** (ตาม รัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๕๙) ในวันที่ ๑๙

สิงหาคม นี้ เป็น **“referendum”** ที่แตกต่างกับ **“ระบบสากล”**

ขณะนี้ ดูเหมือนว่า รัฐบาลและคนไทยเรากำลังตื่นตัวกับการออกเสียงประชามติใน(ร่าง)

รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งกำหนดจะมีขึ้นในวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๐ ซึ่งจะเป็น “การออกเสียงประชามติ” ครั้งแรกของคนไทย เพราะคนไทยไม่เคยออกเสียงประชามติมาก่อน ; แต่ตามความจริงแล้ว “การออกเสียงประชามติ” ของคนไทยครั้งนี้ อาจจะเป็นการออกเสียงประชามติครั้งแรกของโลก ที่ประเทศอื่นไม่เคยทำมาก่อน เนื่องจากการทำประชามติของเรา(คนไทย) ในครั้งนี้ เป็นการออกเสียง **“เลือก”** ระหว่าง สิ่งที่รู้ กับ สิ่งที่ไม่รู้ ; แต่ในการออกเสียงประชามติของประเทศอื่น ประชาชนของเขา **“เลือก”** ระหว่าง สิ่งที่เขารู้ด้วยกัน คือ เขารู้ว่าถ้าเขาออกเสียงเลือกไม่เอาสิ่งหนึ่งแล้ว อีกสิ่งหนึ่งที่เหลืออยู่ คืออะไร

“มาตรา ๓๒ (ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๙) ในกรณีที่สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญไม่เสร็จภายในกำหนดเวลาตามมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งก็ดี สภาร่างรัฐธรรมนูญไม่ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๘ วรรคสองก็ดี หรือในการออกเสียงประชามติตามมาตรา ๓๑ ประชาชนโดยเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติ ไม่เห็นชอบ ให้ใช้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็ดี ให้สภาร่างรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลง และให้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติประชุมร่วมกับคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ได้เคยประกาศใช้บังคับมาแล้วฉบับใดฉบับหนึ่งมาปรับปรุงให้แล้วเสร็จ ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันออกเสียงประชามติไม่เห็นชอบ และนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญต่อไป

ในการประชุมร่วมกันตามวรรคหนึ่ง ให้ประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติทำหน้าที่ประธานในที่ประชุม”

ซึ่งหมายความว่า ถ้าในการออกเสียงลงประชามติ(วันที่ ๑๙ สิงหาคม) ประชาชน(เสียงข้างมาก)ไม่เห็นชอบกับ(ร่าง)รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่สภาร่างรัฐธรรมนูญเสนอ ประชาชนก็จะยังไม่ทราบว่า

“รัฐธรรมนูญ” ฉบับที่จะนำมาใช้บังคับข้างหน้า จะได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับไหนและจะมีการแก้ไขอย่างไร

ท่านนายกรัฐมนตรีได้กล่าวไว้เมื่อเดือนกรกฎาคม ว่า ประชาชนมีสิทธิที่จะให้ความเห็นชอบ โดยจะเลือกรัฐธรรมนูญฉบับของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ที่เห็นกันอยู่แล้ว ก็ได้ หรือจะเลือกรัฐธรรมนูญฉบับที่ถืออยู่ข้างหลัง ก็ได้ ; ซึ่งท่านนายกรัฐมนตรีก็กล่าวไม่ผิด เพราะบทบัญญัติรัฐธรรมนูญปัจจุบันได้เขียนไว้เช่นนั้นจริง ๆ ส่วนท่านผู้ใดจะชอบหรือไม่ชอบวิธีการกำหนด “ทางเลือก” แบบไทย ๆ เช่นนี้ ก็คงแก้ไขไม่ได้ คงต้องรอให้มีการรัฐประหารครั้งใหม่และออกแบบรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

ด้วยเหตุนี้ ตามที่ปรากฏเป็นข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์ จึงได้มีอาจารย์ในมหาวิทยาลัยของรัฐ แห่งหนึ่ง ออกมาให้สัมภาษณ์ เรียกร้องให้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติและรัฐบาลเปิดเผยให้ประชาชน

ทราบล่วงหน้าว่า คมช.และรัฐบาลจะนำเอารัฐธรรมนูญฉบับใหม่มาใช้บังคับ ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนได้ใช้สิทธิ “เลือก” ได้ (ดังเช่นการออกเสียงประชามติ ที่ทำกันอยู่ทั่ว ๆ ไป ในต่างประเทศ)

สำหรับผู้เขียน ผู้เขียนมีความประสงค์เพียงแต่จะให้ข้อสังเกตไว้ว่า การออกเสียงประชามติในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (ตามวิธีการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๔๙) นี้ แตกต่างกับ referendum ในระบบสากลเท่านั้น เพราะสำหรับผู้เขียน การที่คณะกรรมการความมั่นคงแห่งชาติและรัฐบาลจะเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยว่าจะใช้รัฐธรรมนูญฉบับใด(ในกรณีที่ผู้ใช้สิทธิออกเสียงประชามติ ออกเสียงไม่เห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่) ผลคงไม่แตกต่างกันมากนัก ; ซึ่งผู้เขียนได้เคยให้ความเห็นไว้แล้วในการประชุมสมัชชาคุณนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ณ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในเดือนกรกฎาคม ที่ผ่านมา)ว่า ไม่ว่าจะใช้(ร่าง)รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ฉบับใหม่ หรือ นำรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ กลับมาใช้บังคับ ก็จะเป็นการเลือกกระหว่าง สิ่งที่ “เลว” กับสิ่งที่ “เลวกว่า” คือ การล้มเหลวของการบริหารประเทศในอนาคตที่ไม่ไกลนัก ; คณะปฏิรูปการปกครองฯ ได้พาคนไทยมาพบ “ทางตัน”

(๔) “ชนชั้นนำ” ของสังคมไทย ไม่ได้พาคนไทย มุ่งไปสู่ “สังคมแห่งความรู้ – knowledge society”

ข้อสังเกตนี้ เป็นข้อสังเกตประการสุดท้ายของผู้เขียนใน “คำชี้แจงสาระสำคัญของ(ร่าง)รัฐธรรมนูญฉบับใหม่” ซึ่งเป็นเอกสารประกอบร่างกฎหมาย – รัฐธรรมนูญ ขององค์การยกร่างรัฐธรรมนูญ (สภาร่างรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการยกร่างฯ) ของเรา

ความผิดพลาดในการเขียน(ออกแบบ)รัฐธรรมนูญฉบับก่อน (พ.ศ. ๒๕๔๐)ได้ก่อให้เกิด “ระบบเผด็จการโดยพรรคการเมือง(นายทุนธุรกิจ)” ซึ่ง ทำให้มีพรรคการเมืองพรรคหนึ่งสามารถเข้ามาผูกขาดอำนาจรัฐและทำการทุจริตคอร์รัปชันได้อย่างมากมายถึงขั้นที่นำเอาทรัพย์สินของสาธารณะไปเป็นของตนเองและขายให้แก่ต่างชาติ จนเป็นเหตุให้ต้องมีการรัฐประหารขึ้นใน วันที่ ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๙

ในช่วงเวลาประมาณหนึ่งปีหลังการรัฐประหาร ๑๙ กันยายน ๒๕๕๙ จนถึงปัจจุบัน(สิงหาคม) เป็นช่วงเวลาที่ “ชนชั้นนำ (elite) ของสังคมไทย” กลุ่มต่าง ๆ ได้มีโอกาส เข้ามามีบทบาท ในทางการเมือง ด้วยการมีส่วนร่วมในการเขียนรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยหวังว่าจะทำให้การเมืองของประเทศไทยในอนาคต ดีกว่าอดีตที่ผ่านมา ; ชนชั้นนำกลุ่มต่าง ๆ มีตั้งแต่ นักวิชาการหลากหลายสาขา / นักการเมือง(ที่มาจากพรรคเลือกตั้ง) ซึ่งมีทั้งฝ่ายที่ต้องออกไปเพราะถูกรัฐประหาร และมีทั้งฝ่ายที่เคยมีอำนาจ แต่ต้องออกไปเพราะถูกฝ่ายแรกแย่งอำนาจไปและกำลังมีความหวังที่จะกลับเข้ามาใช้อำนาจอีกครั้งหนึ่งหลังการเลือกตั้งปลายปีนี้) / นักการเมืองจำเป็นที่ต้องมาเป็นรัฐบาลชั่วคราวเพราะการรัฐประหาร / และรวมทั้ง คณะปฏิรูปการปกครองฯที่ทำการรัฐประหาร ซึ่งยังคงเป็นคณะกรรมการความมั่นคงแห่งชาติอยู่ในขณะนี้

อนาคตของประเทศ หรือของคนไทยทุกคน จึงขึ้นอยู่กับ ชนชั้นนำที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ถ้า

ท่านผู้อ่านลองสมมติว่าตัวท่านเป็นนักวิเคราะห์การเมืองไทย และเมื่อท่านได้ศึกษาสภาพและพฤติกรรม ของชนชั้นนำเหล่านี้แล้ว ท่านผู้อ่านก็อาจลองคาดคะเนดูได้ว่า อนาคตของประเทศไทยข้างหน้าอันไม่ไกลนัก (สองถึงสามปี) จะเป็นอย่างไร

สำหรับผู้เขียน ผู้เขียนเห็นว่า **ประเทศไทยเป็นประเทศที่ไม่มีอนาคต** ด้วยเหตุผลเพียงสั้น ๆ ว่า เพราะ ชนชั้นนำเหล่านี้ ไม่ได้นำสังคมไทยไปสู่ “สังคมแห่งความรู้” และ(ไม่ว่าร่างรัฐธรรมนูญหรือรัฐธรรมนูญฉบับใด จะถูกนำมาใช้บังคับหลังการออกเสียงประชามติวันที่ ๑๙ สิงหาคม) การบริหารประเทศก็จะประสบความล้มเหลว

(๑) **บทบาทของนักวิชาการ** ; ในส่วนที่เกี่ยวกับ**บทบาทขององค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ(สภา** **ร่างรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการยกร่าง)**ในการเขียน(ออกแบบ)ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ผู้เขียนได้ให้ข้อสังเกตไว้แล้ว ดังนั้นผู้เขียนจึงจะไม่กล่าวซ้ำอีก

“**การตีเบต**”ของ**นักวิชาการ**เกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ : เมื่อต้นเดือนสิงหาคมที่ผ่านมา กล่าวคือ ในวันที่ ๓ สิงหาคมนี้ ได้มีการจัดให้มีการตีเบตร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ครั้งสำคัญ (จัดโดยมูลนิธิองค์รกรกลาง – พีเน็ต) ซึ่งเป็นการตีเบตระหว่าง**นักวิชาการ**ด้วยกัน ซึ่งแต่ละท่าน (นักวิชาการ)ที่มาตีเบต ล้วนแล้วแต่เป็นนักวิชาการที่ได้คัดสรรมาแล้วเป็นอย่างดี ; ในการตีเบต ได้มีการแยกนักวิชาการออกเป็น สองฝ่าย ฝ่ายละ ๓ ท่าน (ได้ตอบกันเป็นคู่ ๆ รวม ๓ คู่) และได้มีการถ่ายทอดการตีเบตดังกล่าวทั้งทางโทรทัศน์และวิทยุกระจายเสียง ซึ่งท่านผู้อ่านคงได้ทราบหรือรับฟังมาแล้ว

ปัญหามีว่า สังคมไทยได้อะไรจากการตีเบต ครั้งนี้ ; จากการติดตาม “สาระ”ที่ท่านนักวิชาการเหล่านี้ได้ให้ความเห็นไว้ในการตีเบตดังกล่าว ผู้เขียนไม่คิดว่า คนไทยจะได้ประโยชน์อะไรมากนัก เพราะการตีเบตเป็นการพูดในลักษณะของการโต้ว่าที่ (สลับกับ “การมีส่วนร่วมของประชาชน” (ให้) โดยแนวร่วมประชาธิปไตยขับไล่เผด็จการ – นปก. ที่เข้ามาร่วมฟัง ในบางครั้ง) ; นักวิชาการฝ่ายสภาร่างรัฐธรรมนูญ ๓ ท่าน ก็คงไม่มีอะไรจะพูดมากไปกว่าที่ได้เขียนไว้ใน “คำชี้แจงสาระสำคัญ ฯ”ที่สภาร่างรัฐธรรมนูญได้พิมพ์เผยแพร่ไปแล้ว (คือ ลดอำนาจรัฐ - เพิ่มอำนาจประชาชน) ; และ**นักวิชาการฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับ** (ร่าง)รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ก็ไม่มี “สาระ” อะไรใหม่เพิ่มเติม นอกจากกล่าวถึงข้อผิดพลาดหรือข้อบกพร่องของ(ร่าง)รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ไม่เป็นไปประชาธิปไตย (คือ เป็นเผด็จการและเป็นอำมาตยาธิปไตย)

ข้อที่น่าสังเกต ก็คือ ในการตีเบตดังกล่าว ไม่มีนักวิชาการคนใดที่กล่าวถึง**ปัญหาของ “รูปแบบของการปกครอง – form of government”**ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แต่อย่างใด

ผู้เขียนเห็นว่า การที่เราจะรู้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับใดเป็นรัฐธรรมนูญที่ “ดี” หรือ “ไม่ดี” (จะแก้ปัญหาวิกฤติการณ์ทางการเมืองของประเทศในอนาคต ได้หรือไม่) **เราไม่สามารถรู้ได้ด้วย**การตีเบต (หรือการอภิปราย) เพราะการที่เราจะรู้และสามารถพูดได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับใดดีหรือไม่ดี **จะต้องพิจารณาหลายประเด็นหรือหลายจุดพร้อม ๆ กัน** จึงจะทราบได้ว่า “จุดหมาย” แต่ละจุดหมายที่กำหนด

ไว้ในกลไกในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ จะเกิดผลสำเร็จตามที่มุ่งหมายไว้หรือไม่ ; ซึ่งการพิจารณาในลักษณะนี้ ไม่สามารถทำได้ด้วย “การพูด”ในการดีเบตหรือในการ อภิปราย แต่จะต้องทำคำอธิบายด้วย “การเขียน”ในรูปของเอกสารประกอบร่างกฎหมาย ; และข้อนี้เอง ที่เป็นเหตุผลที่ประเทศที่พัฒนาแล้ว กำหนดให้ต้องมีเอกสารประกอบร่างกฎหมาย ที่จัดทำโดย “ผู้เชี่ยวชาญ”ไว้สำหรับแจกจ่ายให้กับสมาชิกสภานิติบัญญัติ(ของเขา)และประชาชน(ของเขา)เมื่อมีการเสนอร่างกฎหมายต่อสภา เพื่อประกอบการพิจารณาในการตัดสินใจ ; ส่วนเมื่อมีเอกสารดังกล่าวแล้ว ทางราชการจะกำหนดให้มีสัมมนาและการเผยแพร่ เพื่อชี้แจงเอกสารก็สามารถทำได้ เพราะ “เหตุผลทั้งหมด”ของการมีกฎหมายจะปรากฏอยู่ในเอกสารแล้ว

การออกเสียงประชามติในร่างรัฐธรรมนูญ(ไม่ว่าในประเทศใด) จึงไม่ควรเริ่มต้น ด้วยการแจกจ่ายเอกสารตัวบทของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นับร้อย ๆ มาตราไปให้ประชาชน(ผู้ที่มีสิทธิลงคะแนน)ไปอ่านเอาเอง [หมายเหตุ แม้ว่า เอกสารตัวบทรัฐธรรมนูญ จะมี “คำชี้แจงสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ” อยู่ต่อท้ายอย่างสั้น ๆ แต่ ก็เป็นคำชี้แจงที่จัดทำขึ้นโดยมิได้มีการกำหนด “มาตรฐาน”ไว้ จึงมิใช่เป็นเอกสารที่ให้ “ความรู้” แก่ประชาชน ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว]

ผู้เขียนเห็นว่า การจัดดีเบตหรือการโต้วาที่เรื่องรัฐธรรมนูญ ไม่ใช่เป็นวิธีการที่ให้ “ความรู้”แก่ประชาชน ; และยิ่งกว่านั้น การให้ออกเสียงประชามติ(เห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่) ด้วยการฟังการดีเบตหรือการโต้วาที่ (ฝ่ายใดจะ “พูด” เก่งกว่ากัน หรือ ฝ่ายใดจะมีสำนวนเผ็ดร้อนกว่ากัน หรือฝ่ายใดจะเล่นถ้อยเล่นคำได้มากกว่ากัน) อาจจะเป็น “วิธีการ”ที่ทำให้ประชาชนเข้าใจผิดในสิ่งที่ควรจะเป็นสิ่งที่ถูกต้อง ก็ได้

(๒) บทบาทของนักการเมือง(ที่มาจาก การเลือกตั้ง) จากเหตุการณ์ที่ปรากฏ จะเห็นได้ว่านักการเมือง(ที่มาจาก การเลือกตั้ง)ไม่ว่าจะอยู่ในพรรคการเมืองพรรคใด ต่างก็สนใจอยู่เพียงว่า (ร่าง)รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จะ ต้องมีบทบัญญัติบังคับว่า นายกรัฐมนตรีต้องมาจาก ส.ส.เท่านั้น ไม่เช่นนั้นไม่เป็น “ประชาธิปไตย” ; และจำนวนส.ส. ต้องไม่น้อยไปกว่าเดิม เพราะมิฉะนั้น ส.ส.จะทำหน้าที่ไม่ได้ดีและไม่ทั่วถึง

การบัญญัติรัฐธรรมนูญว่า ให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากบุคคลที่สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบด้วยเสียงข้างมาก (ดังเช่นบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของประเทศที่พัฒนาแล้วทั่วโลก เห็นว่าเป็นประชาธิปไตย) แต่นักการเมือง(ที่มาจาก การเลือกตั้ง)ของไทย เห็นว่า “ไม่เป็นประชาธิปไตย” ; และบทบัญญัติที่บังคับให้ส.ส.ต้องสังกัดพรรคการเมือง ที่ประเทศเสรีประชาธิปไตยทั่วโลก เห็นว่า “ไม่เป็นประชาธิปไตย” แต่นักการเมือง(ที่มาจาก การเลือกตั้ง)ของไทยเห็นว่าเป็นประชาธิปไตย ; สิ่งเหล่านี้ ก็เป็น “ข้อเท็จจริง”ที่แสดงให้เห็นสภาพและพฤติกรรมของนักการเมือง(ที่มาจาก การเลือกตั้ง)ของไทย

ผู้เขียนก็เลยหาข้อยุติไม่ได้ว่า (ร่าง)รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของเรา ควรจะเป็นอย่างไร แต่ผู้เขียนคิดว่า ถ้าเราจะปฏิรูปการเมือง เรา(คนไทย) คงจะ อาศัย “ความรู้”จากนักการเมือง(ที่มาจาก การเลือกตั้ง)

ของเราจะมาช่วยแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้เรา คงไม่ได้ และเราก็คงจะหา “ผู้ที่จะมาปฏิรูปการเมือง” ให้เรา(คนไทย)จากบรรดานักการเมือง(ที่มาจาก การเลือกตั้ง)ไม่พบ เช่นเดียวกัน เนื่องจากมีการขัดแย้งใน ประโยชน์ – conflict of interest ในทางพฤติกรรมทางสังคมวิทยา

นักการเมือง(ที่มาจาก การเลือกตั้ง)ที่สุจริต ยังพอจะเหลืออยู่ หรือไม่ (?) ในช่วงเวลา ที่ การเลือกตั้งครั้งใหม่ใกล้เข้ามา ปรากฏว่า ได้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองพรรคใหม่ขึ้นมาพรรคหนึ่ง เพื่อให้ เป็นพรรคที่รองรับสมาชิกจากพรรคการเมืองบางพรรค(ที่ถูกคณะตุลาการรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ศาล รัฐธรรมนูญ วินิจฉัยให้ยุบเลิก) ได้มี “ประเด็น” เกี่ยวกับความสุจริตของตัวบุคคลที่จะเข้ามาเป็นหัวหน้า พรรคการเมืองพรรคใหม่ ๆ ว่า เคยพัวพันกับกรณีการทุจริตบางกรณี ; ข้อเท็จจริงที่ปรากฏจากการตอบ ได้ของบุคคลดังกล่าว ก็คือ ผู้ที่ยกประเด็นเรื่องนี้ขึ้นมาพูด ก็เคยมีกรณีพัวพันการทุจริตในการออก สปก. ๔-๐๑ เช่นเดียวกัน

ปัญหาของเรา(คนไทย) ก็คือ ดูเหมือนว่า นักการเมือง(ที่มาจาก การเลือกตั้ง)ของเราต่างคนต่างก็มี กรณีพัวพันกับการทุจริตด้วยกัน และ คงเป็นที่คาดหมายได้ว่า ต่อไป นักการเมืองเหล่านี้คงจะแลกเปลี่ยน ซึ่งกันและกันโดยปริยาย คือ ต่างฝ่ายต่างไม่พูดถึงการทุจริตของกันและกัน และดังนั้น เรา(คนไทย) คงต้อง ถามตัวเองว่า การบริหารประเทศของเราในอนาคต(หลังการเลือกตั้ง) จะเป็นอย่างไร

(๓) บทบาทของ “รัฐบาล” และ “คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ”: เมื่อใกล้กำหนดวัน

ออกเสียงประชามติ (วันที่ ๑๙ สิงหาคม) คณะรัฐบาลและคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติได้เร่ง ดำเนินการ เพื่อชักชวนให้คนไทยออกจากบ้านเพื่อไปออกเสียงประชามติใน(ร่าง)รัฐธรรมนูญ และได้จัดให้ มี events อยู่หลายเหตุการณ์ด้วยกัน เช่น

งาน “มหกรรมประชาธิปไตย”/ งานประกาศปฏิญญาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ (วันที่ ๓ สิงหาคม) กล่าวคือ ในวันเดียวกับที่ได้จัดให้มีการตีเบตของนักวิชาการดังกล่าวข้างต้น ทางราชการได้ จัดงาน “มหกรรมประชาธิปไตย”ขึ้นที่ศูนย์ประชุม เมืองทองธานี โดยได้ มีการเชิญทูตานุทูตจากประเทศ ต่าง ๆ / ผู้นำภาครัฐ/ภาคเอกชน / พรรคการเมือง / และประชาชนจากจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศ มาร่วม ในงานเป็นจำนวนมาก ; ในงานมหกรรมดังกล่าว ได้มีการฉายภาพวิดิทัศน์แสดงความจำเป็นของการจัด งานมหกรรมและความจำเป็นของการที่ประเทศไทยจำเป็นต้องมีการ “รัฐประหาร” ; หลังจากนั้น ท่าน นายกรัฐมนตรีได้อ่านประกาศ “ปฏิญญาพัฒนาการเมืองไทย ๒๕๕๐” และประธานคณะมนตรีความ มั่นคงแห่งชาติได้กล่าวสุนทรพจน์ขอให้คนไทยช่วยกันรักษาปฏิญญาฯ และขอให้ประชาชนทุกคน ทุกเชื้อ ชาติ ทุกศาสนา ร่วมกันสร้างความสมานฉันท์ในชาติ ฯลฯ

งาน “มหกรรมรวมพลังประชาธิปไตย พร้อมลงประชามติ ฯ” (วันที่ ๑๓ สิงหาคม) โดยท่าน นายกรัฐมนตรีเป็นประธานเปิดงาน และนำประชาชน(ประมาณ ๕๐๐๐๐ คน ตามข่าวที่ปรากฏในหน้า หนังสือพิมพ์) เดินรณรงค์จากลานพระบรมรูปทรงม้า ไปที่ปะรำพิธีในบริเวณอนุสาวรีย์ประชาธิปไตย ทำพิธีปักธงรวมพลังประชาชน พร้อมกับคณะรัฐมนตรี ข้าราชการ นักศึกษา พ่อค้า ประชาชนจากจังหวัด

ต่าง ๆ และหลังจากนั้น ได้มีพินิจกล่าวคำสัตย์ปฏิญาณว่า จะไม่ซื้อสิทธิขายเสียงและจะร่วมกันพัฒนาประชาธิปไตย ฯลฯ และนอกจากนั้น หลังจากนั้น ก็ยังมีงาน **พรีคอนเสิร์ต** ไปออกเสียงลงประชามติฯ ในศูนย์การค้าบางแห่ง ฯลฯ

ผู้เขียนเห็นด้วยกับรัฐบาลว่า การจัดงานมหกรรมประชาธิปไตย / งานประกาศปฏิญาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ คุณจะมีประโยชน์ในด้านกับต่างประเทศ เพราะเป็นการบอกกล่าวแก่ทูตานุทูตของต่างประเทศ ว่า ประเทศไทยกำลังจะมีการเลือกตั้งและกำลังจะมีรัฐบาลที่มาจาก “ผู้แทนประชาชนที่มาจากการเลือกตั้ง” มาแทนที่ “รัฐบาล” ที่มาจากการรัฐประหาร ในอนาคตข้างหน้าไม่นานนัก

แต่ในด้านการปฏิรูปทางการเมือง ผู้เขียนเห็นว่า คุณจะไม่มีความหมายมากนัก เพราะการปฏิรูปการเมืองขึ้นอยู่กับ **“สาระ”**ของ(ร่าง)รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มิได้ขึ้นอยู่กับงานมหกรรม / การประกาศปฏิญา / การเดินรณรงค์ / หรือ การกล่าวคำปฏิญาณ

แต่ดูเหมือนว่า ทั้งรัฐบาลและคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ **ไม่ได้ให้ความสนใจว่า** (ร่าง)รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ที่องค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ (สภาร่างรัฐธรรมนูญ – นานาชาติ)เขียนมาให้ นั้น จะมีโครงสร้าง **form of government** (ระบบสถาบันการเมือง)ที่สามารถจะแก้ปัญหาวิกฤติการณ์ทางการเมืองของประเทศไม่ให้เกิดซ้ำอีกในอนาคต ได้หรือไม่ ; และนอกจากนั้น งานมหกรรมฯ / ประกาศปฏิญาฯ / และการเดินรณรงค์ ฯลฯ **ก็ไม่ใช่เป็นกิจกรรมที่จะให้ “ความรู้”**ที่ให้แก่สังคมไทย

ผู้เขียนไม่คิดว่า “ภาระหน้าที่หลัก” ของรัฐบาลและคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติที่เสี่ยงชีวิตทำการรัฐประหารมา จะได้แก่การจัด **“งาน event”** เพื่อให้ประชาชนออกมาใช้สิทธิออกเสียง(ในการลงประชามติ) “เห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ”ในร่างรัฐธรรมนูญ โดย ที่รัฐบาลและคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติยังไม่แน่ใจว่า(ร่าง)รัฐธรรมนูญใหม่จะแก้ปัญหาวิกฤติการณ์ทางการเมืองในอนาคตได้หรือไม่

เรา (คนไทย) ยอมให้มี **“การรัฐประหาร”** เพื่ออะไร ; แน่นนอนว่า การที่เรา(คนไทย)ยอมรับ **“การรัฐประหาร”** ของคณะปฏิรูปการปกครองฯ ก็เพราะการรัฐประหาร เป็นวิธีการเดียวเท่านั้นที่จะสามารถ **“หยุด”**การทุจริตคอร์รัปชัน(ที่ถึงกับขายทรัพย์สินของสาธารณะให้แก่ต่างชาติ) อันเนื่องมาจากระบบเผด็จการโดยพรรคการเมือง(นายทุนธุรกิจ)ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้ เพราะโดยความเป็นจริงในทางพฤติกรรมแล้ว นักการเมืองที่เข้ามาผูกขาดอำนาจรัฐ **ย่อมจะไม่แก้ไขรัฐธรรมนูญ** (ฉบับ ปี พ.ศ. ๒๕๔๐)ที่ให้อำนาจ(ผูกขาด)แก่พรรคการเมืองของตนเอง

แต่ ผู้เขียนคิดว่า เรา(คนไทย)คงมิได้ต้องการเพียงเท่านั้น(ยกเลิก รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐) และนำตัวผู้ทำการทุจริตคอร์รัปชันและทำความเสียหายแก่ชาติมาลงโทษเท่านั้น แต่เรา(คนไทย)คงต้องการ **รัฐธรรมนูญฉบับใหม่** ที่ระบบเผด็จการโดยพรรคการเมืองผูกขาดอำนาจจะ**ไม่กลับเข้ามาอีก** และ ต้องไม่เป็นระบบเผด็จการโดยทหารหรือโดยกลุ่มบุคคลอื่นใด และในขณะเดียวกัน ผู้เขียนก็คิดว่า เรา(คนไทย)ต้องการให้ **“ระบบการเมืองในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่”**ของเรา เป็นระบอบประชาธิปไตยที่มีรัฐบาลที่มีเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพ พอที่จะแข่งขันในโลกในยุคโลกาภิวัตน์ได้ (ซึ่งเป็นจุดหมายของการเขียน

รัฐธรรมนูญสมัยใหม่ -constitutionalism ในยุค ศตวรรษ ที่ ๒๐)

ผู้เขียนเห็นว่า ข้อนี้ เป็นภาระหน้าที่และเป็นความรับผิดชอบ ของ “ คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ” ที่ได้ทำการรัฐประหาร ซึ่งจะต้องทำให้สำเร็จ และต้องอธิบายให้คนไทยเข้าใจ (ให้ได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับใหม่เป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม อย่างไร) เพื่อที่ประชาชนจะได้ใช้สิทธิการออกเสียงประชามติ เลือกระหว่าง “ รัฐธรรมนูญใหม่ ” กับ “ รัฐธรรมนูญเก่า ” (ซึ่งมิใช่การเลือกระหว่าง “ รัฐธรรมนูญใหม่ ” กับ “ รัฐธรรมนูญที่ไม่รู้จะเอาฉบับใดมาแก้ ” ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๔๙ ซึ่งวิธีการเลือกเช่นนี้ ถือได้ว่า เป็นการเอาเปรียบประชาชนผู้ใช้สิทธิออกเสียงประชามติ)

ส่วนเมื่อคณะปฏิรูปการปกครองฯ ได้ทำดีที่สุดแล้ว แต่สังคมไทย(คนส่วนใหญ่)จะไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และเลือกเอารัฐธรรมนูญฉบับเก่าที่เต็มไปด้วยการทุจริตคอร์รัปชันของพรรคการเมืองที่เข้ามาผูกขาดอำนาจรัฐใน “ ระบบเผด็จการโดยพรรคการเมือง(นายทุนธุรกิจ) ” ก็คงต้องปล่อยให้ไปตามนั้น และถือเป็น “ โศคร้าย ” ของประเทศ

ดูเหมือนว่า ความเห็นของผู้เขียนจะไม่ตรงกับ “ คณะปฏิรูปการปกครอง ฯ ” และนักวิชาการที่เขียนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๔๙ ที่กำหนดรูปแบบขององค์กรกฤษฎางรัฐธรรมนูญ(สภาวางรัฐธรรมนูญ – นานาอาชีพ) โดยอ้างว่า เพื่อ “ ความเป็นประชาธิปไตย ” และดังนั้น เมื่อได้(ร่าง)รัฐธรรมนูญ(จากสภาวางรัฐธรรมนูญ – นานาอาชีพ)มาอย่างใดแล้ว ก็ให้เป็นไปตามนั้น (เหมือนกับ “ รัฐสภาของประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ” ในนิทานที่ ผู้เขียนเล่าไว้ใน ส่วนที่ (๑) ข้อ ๑.๑) ; ผู้เขียนไม่เห็นด้วยกับความเห็นที่ว่า ผู้ที่ทำการรัฐประหารมาแล้ว ควรจะมีภาระหน้าที่เพียงแต่การจัดงาน events หรือแต่งเพลง “ ไป - ออกเสียงประชามติ ” เพื่อชักชวนให้ผู้มีสิทธิออกเสียง(ในการออกเสียงประชามติ) ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ที่ แม้แต่ตนเอง(ผู้ที่ทำการรัฐประหาร) ก็ไม่มั่นใจว่า(ร่าง)รัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะแก้ไขวิกฤติการณ์ทางการเมืองในอนาคตได้หรือไม่ จนถึงกับต้องบอกกล่าวกับประชาชนว่า ขอให้ประชาชนไปช่วยพิจารณาแก้ไขภายหลัง เนื่องจากได้เขียนไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้แล้วว่า ประชาชน(จำนวนห้าหมื่นคน) มีสิทธิเข้าชื่อขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ ได้เอง

สิ่งที่ผู้เขียนค่อนข้างแปลกใจและไม่เข้าใจ ก็คือ ในระหว่างการยกร่างรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา ได้มีนักวิชาการบางกลุ่มที่เรียกตนเองว่าเป็นนักประชาธิปไตย กล่าวตำหนิรัฐบาลและคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ เพื่อไม่ให้ออกมาพูด “ ชี้นำ ” ในการยกร่างรัฐธรรมนูญ (และเท่าที่ผู้เขียนติดตามดู ก็ปรากฏว่า รัฐบาลและ คมช. ก็ดูจะคล้อยตาม) แต่เหตุการณ์กลับปรากฏว่า เมื่อการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสร็จแล้วและมีข้อบกพร่อง นักวิชาการกลุ่มเดียวกันนี้ ก็ออกมาตำหนิรัฐบาลและ คมช. ที่ปล่อยให้(ร่าง)รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ออกมาไม่เป็นประชาธิปไตย (?) (?)

สรุป เรา(คนไทย)จะทำอย่างไร เราจึงจะพ้น “ วิกฤติการณ์ทางการเมือง ” ในอนาคต (ในเมื่อ “ ชนชั้นนำ ” ของเรา ไม่ว่าจะเป็นนักวิชาการ / นักประชาธิปไตย / นักการเมืองที่มาจากกาเลือกตั้ง /

หรือนักการเมือง(จำเป็น)ที่เข้ามารักษากฎ ต่างก็อยู่ในสภาพเช่นนี้ ผู้เขียนก็คิดว่า **เรา(คนไทย)คงไม่มีทางเลือกอื่น นอกจากทำได้ เท่าที่ทำได้ คือ การหา”ความรู้”ให้แก่ตนเอง**

อนาคตของประเทศ อยู่ที่สังคม (คนส่วนใหญ่)จะต้องมีความรู้ และเข้าใจความเป็นจริง — reality ของกลไกการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตย เพื่อที่สังคม (คนส่วนใหญ่)จะได้ไม่ตกเป็น “เครื่องมือ” ของนักการเมืองที่(อาศัยการเลือกตั้งในสภาพของสังคมที่อ่อนแอ) เข้ามาแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวและทำการทุจริตคอร์รัปชัน โดยอ้าง “ความเป็นประชาธิปไตย” และในขณะเดียวกัน จะต้องไม่ตกเป็น “เครื่องมือ” ของนักการเมืองที่(อาศัยการรัฐประหาร)เข้ามาใช้อำนาจเพื่อหาประโยชน์ส่วนตัว

“ความรู้” จะทำให้สังคม(คนส่วนใหญ่) รู้เท่าทัน”ชนชั้นนำ”ของเราเอง และ จะไม่หลงเชื่อใน สิ่งที่ถูกบอกให้เชื่อ

ตัวอย่างเช่น เมื่อ เรา(คนไทย)ได้รับรู้แล้วว่า นักการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้งสามารถคอร์รัปชันได้ (และสามารถคอร์รัปชันได้มากกว่าทหารที่ทำการ “รัฐประหาร”) ดังนั้น ถ้ามีชนชั้นนำกลุ่มใดมา แสดงการต่อต้านรัฐประหารหรือขับไล่เผด็จการทหาร (**เพียงด้านเดียว**) โดยไม่พูดถึงการเผด็จการพลเรือนโดยพรรคการเมืองและไม่พูดถึงการคอร์รัปชันโดยนักการเมือง(ที่มาจาก การเลือกตั้ง) ย่อมเป็นที่เชื่อได้ว่า **ชนชั้นนำกลุ่มนั้น** เป็นบุคคลที่ไม่สุจริต และไม่ใช่ว่า “คนที่ปรารถนาดี” ต่อชาติ

หรือ **ตัวอย่างเช่น** ถ้ารัฐบาลชั่วคราวหรือคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติไม่ทำใน สิ่งที่ควรจะต้องทำ หรือทำใน สิ่งที่อธิบาย(ต่อสาธารณะ)ไม่ได้ ย่อมเป็นที่เชื่อได้ว่า บุคคลในรัฐบาลหรือในคณะมนตรีความมั่นคงนั้น ไม่ได้กระทำการเพื่อประโยชน์ส่วนรวม และอาจมีประโยชน์ส่วนตัว (**hidden agenda**) ที่เราไม่ทราบ แอบแฝงอยู่

ผู้เขียนเชื่อว่า ในขณะที่ท่านผู้อ่านได้อ่าน “สรุปความเห็นฯ” ของผู้เขียนที่เป็นการวิเคราะห์(ร่าง) รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในตอนนี้อย่างนี้ ท่านผู้อ่านคงจะได้ทราบ “ผล” ของการออกเสียงประชามติในวันที่ ๑๙ สิงหาคมที่ผ่านมาแล้ว และไม่ว่าผลของการลงประชามติจะออกมาเป็นประการใด ร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่ (พ.ศ. ๒๕๕๐) จะได้รับความเห็นชอบหรือไม่ก็ตาม ท่านผู้อ่านก็อาจนำ ข้อสังเกตของผู้เขียนในตอนนี้อย่างนี้ ไปพิจารณาถ่วง “คาดคะเน” อนาคตของประเทศไทย ได้ว่า ในช่วงเวลาอีก ๒-๓ ปีข้างหน้า เหตุการณ์ทางการเมืองของประเทศไทย จะเป็นอย่างไร

ต่อจากนี้ไป จะเป็น **ตอนที่ (๒)** ของส่วนที่ ๒ ว่าด้วย “กรณีศึกษา – case study ฯ” ซึ่งเป็นส่วนที่เป็นความเห็นส่วนตัวของผู้เขียน ซึ่งผู้เขียนเขียนขึ้นโดยสมมติว่า ถ้าการปฏิรูปการเมืองครั้งที่ ๒ (รัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. ๒๕๕๐) นี้ ประสบความสำเร็จ และมีเหตุการณ์จำเป็นที่จะต้องมีการปฏิรูปการเมืองครั้งที่ ๓ ผู้เขียนจะเขียน “เอกสารประกอบร่างรัฐธรรมนูญ” อย่างไร

ตอนที่ (๒) ถ้าเราจะปฏิรูปการเมือง เรา จะ”ชี้แจง” กับประชาชนได้ อย่างไร

ในการทำรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๐ “คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” **มีภารกิจอยู่ ๒ ประการ** คือ ประการแรก ได้แก่

การปฏิรูปการเมือง - การแก้ไขรัฐธรรมนูญ เพื่อ วางโครงสร้างของ “ระบบสถาบันการเมือง” สำหรับอนาคตของประเทศไทยและของคนไทย เพื่อมิให้มีวิกฤตการณ์ทางการเมืองและเพื่อขจัด(หรือลด)การทุจริตคอร์รัปชันของนักการเมือง(ที่มาจากการเลือกตั้ง) มิให้เกิดขึ้นอีก และ **ประการที่สอง การบริหารบ้านเมืองในฐานะ “รัฐบาล(ชั่วคราว)”** (ในระหว่างการปฏิรูปการเมือง) ให้ดีที่สุด เท่าที่จะทำได้ เช่น การแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ / ปัญหา ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ / ปัญหาทุกข์สุขของประชาชน / การสอบสวนหาตัวผู้กระทำผิดที่ทุจริตคอร์รัปชันเงินของแผ่นดิน / การออกกฎหมายที่มีความสำคัญสูงสุดเท่าที่ระยะเวลาอันจำกัด จะเปิดโอกาสให้ทำได้ ฯลฯ

ใน ส่วนที่ ๒ ตอนที่ (๒) นี้ จะเห็นความเห็นของผู้เขียน เกี่ยวกับ ภารกิจประการแรก(การเขียนรัฐธรรมนูญฉบับใหม่) ของ “คณะปฏิรูปการปกครองฯ” ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า น่าจะเป็น ภารกิจหลักของคณะปฏิรูปการปกครองฯ เพราะเป็นการแก้ปัญหาระยะยาว และอนาคตของประเทศไทยและของคนไทย ย่อมขึ้นอยู่กับความสำเร็จหรือความไม่สำเร็จ ของการเขียน(ออกแบบ)รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ; และในส่วนที่ ๓ ตอนท้ายของบทความนี้ จะเห็นความเห็นของผู้เขียน เกี่ยวกับการประเมินผลความสำเร็จของภารกิจทั้ง ๒ ประการ ของรัฐบาลและคณะปฏิรูปการปกครองฯ : “ทางตัน (impasse) ของการปฏิรูปการเมือง”

ในการปฏิรูปการเมือง ผู้เขียนมีความเห็นว่า องค์กรใดก็ตามที่มีหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญ (ไม่ว่าจะเป็นคณะปฏิรูปการปกครองฯที่ทำการ “รัฐประหาร”เอง หรือเป็นสภาร่างรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งขึ้นมา) องค์กรนั้นมิหน้าที่ที่จะต้องให้ “ความรู้”แก่คนไทยให้มากที่สุด เพราะ สังคมไทยเป็นสังคมที่ขาด ประสบการณ์ ซึ่งไม่เหมือนกับประชาชนของประเทศที่พัฒนาแล้วในยุโรป(และในอเมริกาเหนือ) ซึ่งคนของเขามีประสบการณ์จากวิวัฒนาการของเหตุการณ์ทางการเมืองในทางประวัติศาสตร์ และสำหรับประเทศไทย โอกาสนี้คงเป็น “โอกาส”ที่ดีที่สุด ที่จะทำให้คนไทยได้มีประสบการณ์ในทางการเมืองเพิ่มขึ้น (ทั้งนี้ โดยยังไม่พูดถึง การแก้ “ปัญหา” เรื่องการยกระดับมาตรฐานการศึกษาสาขาวิชานิติศาสตร์ในระดับปริญญาตรีในมหาวิทยาลัยของไทย ซึ่งเป็นพื้นฐานของวงการวิชาการทางกฎหมายของคนไทยทั่วประเทศ)

สิ่งที่จะให้ “ความรู้”แก่ประชาชนได้ดีที่สุดในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ก็คือ การชี้แจงต่อประชาชน โดย “เอกสารประกอบร่าง(กฎหมาย)รัฐธรรมนูญ” และ ด้วยเหตุนี้ ใน “ข้อเสนอ”ของผู้เขียนเมื่อ ๓ ปีที่แล้วมา (ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับของผู้เขียน ที่ทดลองเขียนไว้ตั้งแต่ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๗ สำหรับแก้ไขรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ - การปฏิรูปการเมือง ครั้งที่ ๒) ผู้เขียนจึงได้กำหนดให้มีการจัดทำ “เอกสารประกอบร่างรัฐธรรมนูญ” พร้อมทั้ง กำหนดมาตรฐานของเอกสารประกอบร่างรัฐธรรมนูญ ไว้ด้วยว่า เอกสารดังกล่าวจะต้องให้ความรู้แก่คนไทยในประเด็นใดบ้าง และอย่างไร ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

[หมายเหตุ :- ดู ร่างรัฐธรรมนูญของผู้เขียน ได้จาก บทความเรื่อง “กระบวนทัศน์ใหม่สำหรับการปฏิรูปการเมืองครั้งที่๒ เอกสารวิชาการ หมายเลข ๖ - (๖.๒) ว่าด้วย New Paradigm สำหรับการปฏิรูปการเมือง ; แล ตามข้อเสนอของผู้เขียน ใน (ร่าง)รัฐธรรมนูญ ยังได้กำหนดวิธีการและขั้นตอน

ของการแจกจ่ายเอกสารดังกล่าวไว้ด้วย เช่น ในมาตรา ๓๑๓/๑๒ กำหนดว่า “ ในการทำประชามติ จะต้องมีการเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญและเอกสารประกอบร่างรัฐธรรมนูญ เป็นเวลาอย่างน้อย ๓๐ วัน ก่อนวันออกเสียงประชามติ ” ทั้งนี้เพราะว่า ในการออกเสียงประชามตินั้น ต้องเป็นที่เข้าใจว่า (ร่าง) รัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้น มีความ ซับซ้อนเกินกว่าที่ประชาชน(คนธรรมดา)จะอ่านเข้าใจได้ และสิ่งที่จะช่วยให้ประชาชนเกิดความเข้าใจได้ดีที่สุด(ก่อนการออกเสียงประชามติ) ก็คือ “ เอกสารประกอบร่างรัฐธรรมนูญ ” ; ดังนั้น ในการจัดทำกรออกเสียงประชามติ จึงต้องกำหนดให้มีการแจก “ เอกสารประกอบร่างรัฐธรรมนูญ ” ล่วงหน้าเป็นเวลานานพอสมควร และการแจกเอกสารนี้ จะมีความสำคัญมากกว่า การแจกตัวบทของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เสียอีก]

ปัญหาสำคัญ ที่เราจะต้องพิจารณาเป็นอันดับแรก ณ ที่นี้ ก็คือ ในการปฏิรูปการเมือง “ เอกสารประกอบร่างรัฐธรรมนูญ(ฉบับใหม่) ” ควรจะมีสาระอย่างไร คือ เราจะชี้แจงกับประชาชนได้ **อย่างไร** ประชาชนจึงจะเข้าใจ ; ซึ่ง ผู้เขียนเห็นว่า “ เอกสารประกอบร่างรัฐธรรมนูญ ” ควรมีสาระแบ่งเป็น ๒ ส่วน คือ ส่วนที่หนึ่ง เป็นความทั่วไป และ **ส่วนที่สอง** เป็นงานทางเทคนิคกฎหมาย ว่าด้วยการออกแบบรัฐธรรมนูญเพื่อการปฏิรูปการเมือง

ใน **ส่วนที่หนึ่ง** ผู้เขียนคิดว่า ในเบื้องต้น(ข้อ (๑.๑)) ก่อนที่องค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญจะขอความคิดเห็นจากประชาชนทั่วไป(และจากองค์กรของรัฐต่าง ๆ) ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ยกร่างขึ้น องค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ ควรจะต้องกล่าว ยืนยันถึง “ ข้อเท็จจริง ” ที่เป็นวิกฤตการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นในช่วง เวลาที่ผ่านมาว่า มีอย่างไร ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนเข้าใจได้ว่า เพราะเหตุใด จึงมีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับเดิมที่ถูกยกเลิกไป และ**ต่อจากนั้น** องค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ สมควรให้ “ ความรู้ ” ที่เป็น**พื้นฐาน**สำหรับให้ประชาชนนำไป “ คิด ” และทำความเข้าใจกับ “ รูปแบบ ” ของรัฐธรรมนูญ(ฉบับใหม่)ที่จะมีการเปลี่ยนแปลง (rationalization) (ข้อ (๑.๒))

ใน**ส่วนที่สอง** ซึ่งเป็นงานเทคนิคกฎหมาย ซึ่งจะแยกเป็น ๒ ข้อ เช่นเดียวกัน คือ ใน**ประการแรก** (ข้อ (๒.๑)) จะว่าด้วย การวิเคราะห์ “ ข้อผิดพลาด ” ของรัฐธรรมนูญฉบับเดิม พ.ศ. ๒๕๔๐ เพื่อหาสาเหตุของ**วิกฤตการณ์ทางการเมือง**ที่เกิดขึ้นจากตัวบทรัฐธรรมนูญฉบับเดิม เพราะเราคงไม่สามารถแก้ปัญหาได้ (อย่างถูกต้อง) ถ้าไม่ทราบสาเหตุของปัญหาก่อน และ ใน**ประการที่สอง** ว่าด้วย แนวความคิด – **concept** ในการออกแบบ(ร่าง)รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เพื่อการ**ปฏิรูปการเมือง** พร้อมทั้ง โครงสร้างของ(ร่าง)รัฐธรรมนูญในอนาคตของประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม เนื่องจาก**ขณะนี้** เรามี(ร่าง)รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ที่เพิ่งผ่านความเห็นชอบจากประชาชนในการออกเสียงประชามติมาแล้ว(ในวันที่ ๑๙ สิงหาคม) ซึ่งผู้เขียน**มีความเห็นว่า** รัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ เป็นรัฐธรรมนูญที่**เหมือนกับรัฐธรรมนูญฉบับเดิม** (พ.ศ. ๒๕๔๐) ซึ่งผู้เขียน**คาดหมายว่า** รัฐธรรมนูญฉบับใหม่(พ.ศ. ๒๕๕๐) จะประสบความล้มเหลวเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับเดิม และจะทำให้ประเทศไทยกลับเข้าสู่วงจรแห่งความเสื่อม – vicious circle อีกครั้งหนึ่ง ไม่ช้าก็เร็ว

ดังนั้น เพื่อทำความเข้าใจในประเด็นนี้ ผู้เขียนจึงได้เพิ่มหัวข้อ “ความนำ” อย่างสั้น ๆ เพื่ออธิบาย เหตุผลว่า เพราะเหตุใด ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (พ.ศ. ๒๕๕๐) จึงยังคงเหมือนฉบับรัฐธรรมนูญฉบับเดิม และจะล้มเหลวเช่นเดิม

ความนำ : รูปแบบของ การปกครอง ใน(ร่าง)รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ พ.ศ. ๒๕๕๐ ยังคงเป็น “ระบบเผด็จการโดยพรรคการเมือง (นายทุนธุรกิจ)”

ผู้เขียนขอ เรียนว่า ความตอนนี้เป็นตอนแรก ที่ผู้เขียนเขียนขึ้นหลังจากที่มีการลงประชามติ(วันอาทิตย์ที่ ๑๙ สิงหาคม) และได้ทราบผลของการลงประชามติแล้ว และในวันที่ ๑๙ สิงหาคม (ซึ่งเป็นวันก่อนการลงประชามติ ๒ วัน) ได้มีข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์ ว่า อดีตนายก พ.ต.ท. ทักษิณ ได้เขียนแถลงการณ์ให้กับสื่อในประเทศและต่างประเทศ โดยมีเนื้อหาว่า

“ภายในสองสามวันข้างหน้า คณะรัฐประหารในประเทศไทยจะเพิ่มการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อทำลายชื่อเสียงและเกียรติยศของตน ทั้งนี้เพราะความที่คณะรัฐประหารหวาดกลัวว่า ความชื่นชมของพี่น้องประชาชนที่ยังรักและห่วงใย อาจส่งผลต่อการลงประชามติในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่จัดทำโดยบุคคลที่คณะรัฐประหารแต่งตั้ง ซึ่งจะมีขึ้นในวันที่ ๑๙ ส.ค.นี้

ผมไม่ได้ทำสิ่งที่ผิดกฎหมายและไม่เคยทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวง บรรดาข้อกล่าวหาต่าง ๆ ที่มีต่อผมและครอบครัว ล้วนเป็นการกล่าวหาที่มาจากมูลเหตุทางการเมืองทั้งสิ้น คณะรัฐประหารได้ทำการยึดอำนาจรัฐบาลของผม ซึ่งเป็นรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย แต่พวกเขาไม่สามารถทำลายความปรารถนาของพี่น้องชาวไทยที่ใฝ่หาการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้ ไม่ว่าจะใช้วิธีการใส่ร้ายป้ายสีอย่างใดก็ตาม ผมพร้อมที่จะต่อสู้ทุกคดีและทุกข้อกล่าวหา เมื่อผมมีความมั่นใจว่า ผมสามารถจะต่อสู้คดีได้ในกระบวนการยุติธรรมที่ความเป็นธรรม ซึ่งเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ภายใต้การครอบงำและการแทรกแซงจากรัฐบาลทหาร ผมหวังว่าสื่อมวลชนทั้งในและต่างประเทศ จะเสนอข่าวนี้ด้วยความเป็นธรรม โดยโปรดระลึกเสมอว่า ผมยังไม่ถูกพิพากษาว่าเป็นผู้กระทำความผิดในคดีใด ๆ และผมเป็นผู้บริสุทธิ์”

ผู้เขียนขอ นำ “ข้อความ” ข้างต้นมาเขียนไว้ในบทความนี้ด้วย เพื่อให้ผู้ที่บริหารประเทศอยู่ในขณะนี้และผู้ที่มีสนใจอนาคตของประเทศ ได้ฟังสังวรไว้ว่า อะไร รออยู่ข้างหน้า ; โปรดอย่าคิดว่า เมื่อมีการออกเสียงประชามติในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่(วันที่ ๑๙ สิงหาคม)แล้ว ทุกสิ่งทุกอย่างจะเรียบร้อย และ เป็นอันสิ้นสุดหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ที่บริหารประเทศ(อยู่ในขณะนี้)

ผู้เขียนคิดว่า บรรดาผู้บริหารประเทศ ไม่ว่าจะ เป็นรัฐบาลหรือคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ อาจเชื่อว่า การยุบพรรคไทยรักไทย / การตัดสิทธิทางการเมืองของกรรมการบริหารพรรค ๑๑๑ คน / การห้ามใช้ชื่อพรรคการเมืองซ้ำหรือคล้ายคลึงกัน / การห้ามผู้ที่ถูกตัดสิทธิทางการเมืองทำกิจกรรมทางการเมือง / ตลอดจนการสอบสวนและการตั้งข้อกล่าวหาการกระทำความผิดทางอาญาโดย คณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ (คตส.) คงจะเป็นการเพียงพอแล้วที่จะป้องกัน ไม่ให้มีวิกฤตการณ์ทางการเมืองเกิดขึ้นอีกในอนาคต

แต่ผู้เขียนเห็นว่า สิ่งต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้นนี้เหล่านั้น เป็นเพียงอุปสรรค(เล็กน้อย) ในการดำเนินการของนักการเมืองเดิม ๆ เท่านั้น ถ้าหากนักการเมืองดังกล่าวสามารถเข้า “ผูกขาดอำนาจรัฐ” (ด้วยการเลือกตั้งในสภาพที่สังคมไทยมีความอ่อนแอ) ได้เหมือนกับที่ได้เคยผูกขาดมาแล้วใน ๔-๕ ปีก่อนการรัฐประหาร

โครงสร้างของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (พ.ศ. ๒๕๕๐) ยังมี(บทบัญญัติ) **เครื่องมือ** ของพรรคการเมืองที่มี “เงิน” ในการเข้าผูกขาดอำนาจรัฐ **อยู่เช่นเดิม**(และครบถ้วน) คือ การบังคับ ส.ส.สังกัดพรรค / นายกรัฐมนตรีต้องมาจากส.ส. / พรรคการเมืองมีอำนาจมีมติให้ส.ส. พ้นจากความเป็น ส.ส./และรัฐธรรมนูญของเรายังคงใช้ระบบรัฐสภาแบบเก่า ๆ (conventional system)

และนอกจากนั้น ยังมี**มาตรการอื่น**ที่ถูกแก้ไข(ไม่ว่าจะโดยเจตนาของผู้ร่างหรือไม่เจตนาก็ตาม) เพื่อให้ประโยชน์แก่ พรรคการเมืองที่มี “เงิน” มากกว่าที่เคยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับเดิมอีกด้วย คือ การเปลี่ยนแปลงเขตเลือกตั้ง (จากเขตเดียวคนเดียว เป็นเขตละ ๓ คน) ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มี “เงิน” สามารถ “อุ้ม” ผู้สมัครอื่นให้ได้รับเลือกตั้งเข้าไปด้วยกัน — มาตรา ๘๔ วรรคสอง และ การเปลี่ยนแปลงสถานที่นับคะแนนเสียงเลือกตั้ง (จากการนับรวมกันทุกหน่วยเลือกตั้ง ให้เป็นการนับคะแนนที่หน่วยเลือกตั้ง) ซึ่งจะทำให้ผู้ที่ดูแลการซื้อเสียงของพรรคการเมือง(ในแต่ละหน่วยเลือกตั้ง) สามารถตรวจสอบการปฏิบัติตามข้อตกลง(การออกเสียง)ของ ผู้ที่ได้รับ “เงิน”ไปแล้วได้ — มาตรา ๘๔ วรรค

หลังการเลือกตั้ง สิ่งที่จะเปลี่ยนแปลงไปจากรัฐธรรมนูญเดิม (พ.ศ. ๒๕๔๐) ก็คือ **“การผูกขาดอำนาจรัฐ”**โดยพรรคการเมือง(นายทุนธุรกิจ) ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ จะไม่กระทำภายใต้ ชื่อของพรรคการเมืองพรรคเดียว แต่จะเป็นการผูกขาดอำนาจรัฐโดยพรรคการเมืองหลายพรรค(หลายชื่อ) แต่จะอยู่ภายใต้การควบคุมโดยนักธุรกิจนายทุนคนเดียวกัน (หรือกลุ่มนักธุรกิจนายทุนกลุ่มเดียวกัน) ; แต่**ผลทางการเมืองจะเหมือนเดิม** คือ จะมีการผูกขาดอำนาจรัฐโดยกลุ่มนักธุรกิจนายทุน และการทุจริตและการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรของชาติก็จะตามมาเช่นเดิม ซึ่งอาจจะทำด้วยวิธีการที่แยบยลกว่าเดิม

ผู้เขียนเห็นว่า ทางออกของประเทศไทย(หรือคนไทย) คือ ต้องมีการ**ปฏิรูปการเมือง**(ที่แท้จริง)บนพื้นฐานของ **“ความรู้”** ซึ่งได้แก่ การเปลี่ยน(rationalize)โครงสร้างของระบบสถาบันการเมือง (form of government) เพื่อไม่ให้เกิดการผูกขาดอำนาจทางการเมือง (เป็นทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ในขณะเดียวกัน)

ทำไม เรา (คนไทย) จึง มองไม่เห็น “ระบบเผด็จการโดยพรรคการเมือง(นายทุนธุรกิจ)” ทั้ง ๆ ที่ ระบบเผด็จการโดยพรรคการเมือง(นายทุนธุรกิจ) ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ของเรา เป็นรัฐธรรมนูญฉบับเดียวในโลก และ **“ไม่เป็นประชาธิปไตย”**

คำตอบง่าย ๆ ก็คือ การที่เรา(คนไทย)ไม่รู้หรือมองไม่เห็น "ระบบเผด็จการโดยพรรคการเมือง (นายทุนธุรกิจ)" ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ก็เพราะ **นักวิชาการของเรา ไม่บอกเรา**

คำถามต่อมา ก็มีว่า ทำไม นักวิชาการของเรา จึงไม่บอกเรา (คนไทย) (?) คำตอบเท่าที่จะตอบได้ มีเพียง **๒ ประการ** ประการแรก ก็คือ การที่นักวิชาการ ไม่บอกเรา ก็เพราะนักวิชาการที่อยู่รอบ ๆ ตัวเรา(คนไทย)ในขณะนี้ "ก็ได้แก่" นักวิชาการที่เคยเขียน(ออกแบบ)รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่สร้างระบบเผด็จการโดยพรรคการเมือง(นายทุนธุรกิจ) ให้แก่เรานั้นเอง **และนักวิชาการเหล่านี้ ไม่คิดว่า** การออกแบบ (เขียน)รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็น**ความผิดพลาด** (ซึ่งแตกต่างกับความเห็นของผู้เขียน) ; ประการที่สอง การที่นักวิชาการไม่บอกเรา ก็เพราะนักวิชาการของเรา มี**ขีดความสามารถ ไม่สูงพอ**ที่จะออกแบบรัฐธรรมนูญ ได้ดีกว่านี้

สำหรับผู้เขียน ผู้เขียนคิดว่า การเขียน(ออกแบบ)รัฐธรรมนูญใหม่ ที่เหมาะสมกับประเทศไทยนั้น คงไม่ใช่เรื่องที่ย่างยาก และผู้เขียนเองก็ไม่สามารถทำได้ เพราะกลไกในรัฐธรรมนูญมีความสลับซับซ้อนทั้งในด้านสภาพพฤติกรรมของสังคมไทย และในด้านความพิการของ "กลไกพื้นฐาน" ของระบบการบริหารประเทศ (เท่าที่เรามีอยู่ในขณะนี้) ; แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อ "ข้อเท็จจริง" (การทุจริตคอร์รัปชัน ฯ) ที่เป็น **ความเสียหายแก่ประเทศ**อย่างมากมาย เป็นที่ประจักษ์แล้ว ผู้เขียนคิดว่า เรา (คนไทย)จำเป็นต้องวิเคราะห์หาสาเหตุให้พบและ**ต้องยอมรับความผิดพลาด**ของตนเอง เพื่อที่เรา(คนไทย)จะได้ช่วยกัน "คิด" หาทางออก

"คำชี้แจงสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ"(ขององค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ) ไม่ได้ให้ "ความจริง" แก่เรา (คนไทย) - ผู้ใช้สิทธิออกเสียงในการลงประชามติ ; ในการสอนนักศึกษา กฎหมายในมหาวิทยาลัย ผู้เขียนจะมีคำถามอยู่คำถามหนึ่ง ที่ผู้เขียนใช้ถามนักศึกษาเพื่อตรวจสอบดู "วิธีคิด" ของนักศึกษาว่ามีความรอบคอบและมี "ความลึก" เพียงใด (ซึ่งนักศึกษาที่เคยฟังคำบรรยายของผู้เขียน คงทราบดี) ; คำถามที่ผู้เขียนใช้ถามนักศึกษา ก็คือ "เราทราบแล้วว่า ในการเรียนวิชากฎหมาย นักศึกษาต้องอ่านคำพิพากษาของศาลฎีกาเป็นจำนวนมาก ถ้ามว่า นักศึกษาเคยพบว่า คำพิพากษาของศาลฎีกาที่เขียนไม่ดี ไม่มีเหตุไม่มีผล มี "จำนวน" มากน้อยเพียงใด (?) " ; ซึ่งแน่นอนว่า นักศึกษาเกือบทั้งหมดจะเห็นว่า คำพิพากษาศาลฎีกาล้วนเป็นคำพิพากษาที่ดี มีเหตุมีผลทั้งสิ้น ; และผู้เขียนก็ถามต่อไปว่า แล้วนักศึกษารู้หรือไม่ว่า เพราะเหตุใด (?) ; คำตอบที่ได้มาจากนักศึกษา ก็คือ เพราะว่ามีผู้พิพากษาศาลฎีกาเป็นบุคคลที่มีความรู้ มีความเชี่ยวชาญ มีประสบการณ์ ฯลฯ

ผู้เขียนให้คำตอบแก่นักศึกษาว่า โดยหลักการแล้ว นักศึกษาจะไม่พบว่า มีคำพิพากษาศาลฎีกาฉบับใด เขียนไม่ดี (ไม่มีเหตุผล) แต่ทั้งนี้ ไม่ใช่เพราะว่าไม่มีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ผิดพลาด แต่เป็นเพราะว่าเราไม่มีโอกาสที่จะรู้ว่าคำพิพากษาของศาลฎีกาฉบับใดดีหรือไม่ดี เนื่องจากผู้พิพากษาศาลฎีกาเป็นผู้ที่เขียนคำพิพากษานั้นเองทั้งฉบับ ตั้งแต่การสรุปข้อเท็จจริง สรุปการรับฟังพยานหลักฐาน การตั้งประเด็น ตลอดจนการให้เหตุผลในข้อยุติที่ตนเองวินิจฉัย ; เมื่อผู้พิพากษาเป็นผู้เขียนคำพิพากษาเองและ

สรุปเองทั้งฉบับ ดังนั้น “สาระ” ที่ปรากฏในคำพิพากษา จึงจะเป็นคำพิพากษาที่ดีและมีเหตุมีผลเสมอ เพราะคงไม่มีผู้พิพากษาคนใด จะเขียนเหตุผลที่ขัดกับข้อยุติที่เป็นความเห็นของตนไว้ในคำพิพากษา ; และด้วยเหตุนี้ นักศึกษาจึงไม่สามารถทราบความผิดพลาดของคำพิพากษาศาลฎีกาได้ จากการอ่าน (เฉพาะ) คำพิพากษาศาลฎีกา

การที่เราหรือนักศึกษาจะสามารถรู้ได้ว่า คำพิพากษาศาลฎีกาฉบับใดผิดพลาดหรือบกพร่อง (ไม่ว่าจะโดยสุจริตหรือไม่สุจริต) ก็ต่อเมื่อเราหรือนักศึกษาต้องตรวจดูจาก **“สาระ” ที่ควรจะต้องปรากฏอยู่ในคำพิพากษา แต่ไม่ปรากฏ (ในคำพิพากษา) ;** ซึ่งเรื่องที่ทำได้น่ายากมาก เพราะเราหรือนักศึกษา ไม่มีโอกาสที่จะรู้ข้อเท็จจริงทั้งหมดที่ปรากฏใน **สำนวนคดี** ดังนั้น จึงไม่อาจทราบว่า ข้อเท็จจริงใดบ้างที่เป็นสาระสำคัญที่อยู่ในสำนวนคดีแต่มีได้ถูกอ้างอิงในคำพิพากษา และนอกจากนั้น ในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาข้อกฎหมาย การที่เราหรือนักศึกษาจะรู้ว่า มีข้อผิดพลาด เราหรือนักศึกษาจะต้องมี **“ความรู้”** เท่าเทียมกับหรือเหนือกว่าผู้พิพากษาที่เขียนคำพิพากษาอีกด้วย [หมายเหตุ นี่เป็น **“จุดอ่อน” อีกข้อหนึ่ง** ที่แตกต่างระหว่างกระบวนการยุติธรรมของเรากับ **ประเทศที่พัฒนาแล้ว** ที่สมควรจะต้องแก้ไข ไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง]

คราวนี้ เราลองมาพิจารณาดู **“คำชี้แจงสาระสำคัญ ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่”** ขององค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญของเรา คือ ถ้าเราอยากจะทำ คำชี้แจงสาระสำคัญฯ (ในฐานะที่เป็นเอกสารประกอบร่างรัฐธรรมนูญ) ได้มาตรฐานหรือไม่ เราก็คงจะใช้หลักการในการตรวจสอบเช่นเดียวกัน คือ เราต้องตรวจดู **“สาระ” ที่ควรจะต้องปรากฏในเอกสาร แต่ไม่ปรากฏ (ในเอกสาร)** ว่า มีอะไรบ้าง

ขอให้ท่านผู้อ่านย้อนกลับไปดู ใน **ตอนที่ (๑)** ที่ผู้เขียนได้สรุป **คำชี้แจงฯ** ในแนวทางที่สอง (การลดการผูกขาดอำนาจรัฐไว้อีกครั้งหนึ่ง ท่านผู้อ่านก็จะพบ **“รายการ”** ที่เกี่ยวกับสถาบันการเมือง (ซึ่งเป็น **สาระที่ปรากฏในเอกสาร**) จะมีดังนี้ นายกรัฐมนตรีอยู่ได้ไม่เกิน ๒ สมัย / ห้ามควมรวบรวมพรรคการเมืองในระหว่างอายุของสภา / การเปลี่ยนแปลงที่มาของ ส.ส. (ส.ส.เขต — ส.ส.แบบสัดส่วน) / การเปลี่ยนแปลงที่มาของ ส.ว. (ส.ว.เลือกตั้ง — ส.ว.สรรหา) / ส.ส.มีอิสระจากมติพรรคการเมืองในการเสนอร่างกฎหมาย และในการตั้งกระทู้ถาม ฯลฯ ; แต่ **สาระที่ไม่ปรากฏในเอกสาร** ก็คือ **“สาเหตุ”** ของการผูกขาดอำนาจรัฐโดยพรรคการเมือง คือ การบังคับให้ ส.ส.ต้องสังกัดพรรค / การกำหนดให้นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้ง / อำนาจของพรรคการเมืองในการมีมติให้ ส.ส.พ้น (จากสมาชิกพรรคการเมืองและ) จากตำแหน่ง ส.ส. / และรัฐธรรมนูญไทยใช้ระบบรัฐสภา ที่พรรคการเมืองเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ได้เป็นรัฐบาล ;

การที่ **“สาระ”** ดังกล่าว (สาระที่ควรจะต้องปรากฏในเอกสาร) ไม่ปรากฏในเอกสารคำชี้แจงฯ นี้ **มีข้อสันนิษฐานได้ ๒ ประการ** คือ **ประการแรก** องค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญของเรา (สภาร่างรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการยกร่างฯ) ไม่มีขีดความสามารถพอที่จะรู้ว่า รัฐธรรมนูญของเราได้สร้าง **“ระบบเผด็จการโดยพรรคการเมือง (ในระบบรัฐสภา)”** หรือ **ประการที่สอง** องค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญของเรา คิดว่า คนไทย (ผู้ใช้สิทธิออกเสียงในการลงประชามติ) คงจะรู้ได้เองเมื่ออ่านตัวบทรัฐธรรมนูญจำนวน ๓๐๙ มาตรา

ที่องค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญได้พิมพ์แจกจ่ายไปให้แล้ว (?) (?)

ก่อนที่จะจบ “ความนำ” นี้ ผู้เขียนขอให้รัฐบาลและคณะปฏิรูปการปกครองฯ ได้โปรดเก็บ ความทรงจำของท่านไว้ ว่า ใน “ช่วงระยะเวลาระหว่างเดือน กรกฎาคม (สภาร่างรัฐธรรมนูญ ยก ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เสร็จ) จนถึงการสิ้นสุดของการเลือกตั้ง (เดือนธันวาคม ข้างหน้า)” นี้ ซึ่งเป็นช่วงที่ท่าน(รัฐบาลและคณะปฏิรูปการปกครองฯ)เป็นผู้ที่มี “อำนาจรัฐ” และเป็นผู้ใช้ อำนาจบริหาร แต่นักการเมืองฝ่ายตรงกันข้ามท่านมี “เงิน” (โดยไม่มีอำนาจรัฐ) ท่านมี ประสบการณ์ (ความยากลำบาก) ในการบริหารประเทศ อย่างไร

แต่หลังจากการเลือกตั้งไปแล้ว เมื่อท่านมิได้เป็นรัฐบาลและคณะปฏิรูปการปกครองฯ แล้ว ท่านคิดว่า การบริหารประเทศจะเป็นอย่างไร ในเมื่อโครงสร้างของ “ระบบสถาบันการเมือง – form of government” ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ยังคงเหมือนกับรัฐธรรมนูญฉบับเดิม พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่ คณะปฏิรูปการปกครองฯ ทำการรัฐประหารยกเลิกไปนั่นเอง ; ดังนั้น ถ้าหากเกิดอะไรขึ้นกับประเทศ ไทย ท่าน(รัฐบาลและคณะปฏิรูปการปกครองฯ) จะเป็น “ผู้ที่ต้องรับผิดชอบ” เพราะท่านเป็นผู้ที่ เขียนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๙ (ฉบับชั่วคราว) ที่จัดตั้ง สภาร่างรัฐธรรมนูญ – นานาอาชีพ ขึ้น และ ท่านเป็นผู้ที่บริหารประเทศมา เป็นเวลา ๑ ปีเศษ

ผู้เขียนขอเรียนว่า ผู้เขียนไม่สนใจว่า คะแนนเสียงในการลงประชามติกรณีให้ความเห็นชอบในร่าง รัฐธรรมนูญ ๑๔ ล้าน หรือ ๑๐ ล้าน จะเป็นเสียงที่บริสุทธิ์ผุดผ่องหรือไม่บริสุทธิ์(ตามข่าวในหน้า หนังสือพิมพ์) ; สิ่งที่ผู้เขียนสนใจ ก็คือ คะแนนเสียงเหล่านี้ จะเลือกผู้แทนที่(รัฐธรรมนูญบังคับให้ต้อง) สังกัดพรรคการเมืองพรรคใด ในการเลือกตั้งในเดือนธันวาคม ข้างหน้า

และผู้เขียนขอแนะนำว่า ในระหว่างนี้ ก่อนการเลือกตั้งในเดือนธันวาคม ถ้าท่าน(รัฐบาลและ คณะปฏิรูปการปกครองฯ) มีเวลาว่าง ก็ขอให้ท่านไปหา “คำสั่งศาลฎีกาที่ ๙๒๑ /๒๕๓๖ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๓๖” มาอ่านดูเล่น ๆ ; ท่านอาจจะไม่ทราบว่า คำสั่งศาลฎีกาดังกล่าว เป็นคำสั่ง ว่าด้วยเรื่องอะไร ผู้เขียนขอเรียนว่า คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งของศาลฎีกา วินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ ซึ่งมี จำนวนผู้พิพากษาศาลฎีกา(เท่าที่จำได้)ประมาณ ๖๗ ท่าน ซึ่งผู้เขียนเข้าใจว่า น่าจะเป็น “องค์คณะของ ศาลฎีกา” ที่ทำการวินิจฉัยคดี โดยมีจำนวนผู้พิพากษาศาลฎีกาที่มากที่สุดในโลก ; คำสั่งของศาลฎีกา ดังกล่าว ดูเหมือนว่า จะเป็นการวินิจฉัย เกี่ยวกับการทำหน้าที่ขององค์กรหนึ่ง ซึ่งใช้ชื่อย่อว่า “คตส.” เหมือนกับ คตส.ในปัจจุบัน แต่ชื่อเต็มไม่เหมือนกัน เพราะ คตส.ในปี พ.ศ. ๒๕๓๔ (กุมภาพันธ์) ได้แก้ “คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน” ซึ่งสั้นกว่าชื่อของ คตส.ชุดปัจจุบัน ใน ปี พ.ศ. ๒๕๔๙ (กันยายน) ; และท่านผู้พิพากษาที่ลงชื่อท้ายคำสั่งของศาลฎีกาดังกล่าว มี ๖ ท่าน คือ นายเกียรติ จาตนิลพันธุ์ / นาย สกล เหมือนพะวงศ์ / นายอุระ หวังอ้อมกลาง / นายอัมพร ทองประยูร / นายโสภณ จันทรเมฆะ / และนาย สุเมธ อุปนิสากร ; และคำสั่งของศาลฎีกานี้ มีขึ้นในระหว่างรัฐบาลของพรรคประชาธิปัตย์ โดยมี นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี

[หมายเหตุ มีเหตุการณ์บางอย่างที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม ที่เกิดขึ้นในขณะนี้ (ซึ่งยังเป็นช่วงที่ยังอยู่ในระหว่างการบริหารประเทศโดยรัฐบาลที่มาจาก “การรัฐประหาร” และเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในขณะที่ผู้เขียนกำลังเขียนบทความตอนนี้อยู่พอดี) ที่ผู้เขียนคิดว่า สมควรมีการบันทึกไว้

เราทุกคน คงได้ทราบแล้วว่า **หลังจากที่ได้มี** คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ในเดือน พฤษภาคม สั่งยุบพรรคไทยรักไทย ผู้ถูกร้องที่ ๑ (โดยมติเอกฉันท์) และสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของ กรรมการบริหารของพรรคการเมืองดังกล่าว จำนวน ๑๑๑ คน ฯลฯ (โดยมติเสียงข้างมาก ๖ ต่อ ๓) **ก็ได้มีข่าวคราวถึงการพยายามให้สืบนบนตุลาการรัฐธรรมนูญ (ก่อนทำคำวินิจฉัย) จนได้มีการตั้ง คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง และปรากฏว่า กรณีมีมูล ได้มีผู้(พยายาม)กระทำความผิดจริง ฯลฯ**

(คำวินิจฉัย ที่ ๓-๕/ ๒๕๕๐ ลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ระหว่างอัยการสูงสุด กับ พรรคการเมือง ๓ พรรค โดยมีองค์คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัย รวม ๙ ท่าน คือ นายปัญญา ฤกษ์มรรค (ธ.ศ.ยธ.) ประธานคณะ ตุลาการรัฐธรรมนูญ และตุลาการรัฐธรรมนูญ อีก ๘ ท่าน คือ นายอัษฎาทร จุฬารัตน (ธ.ศ.ปค.) / หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์(ศ.ยธ.) / นายสมชาย พงษ์ธา(ศ.ยธ.) / นายกิติศักดิ์ กิติคุณไพโรจน์(ศ.ยธ.) / นายธานีศ เกศวพิทักษ์(ศ.ยธ.) / นายนุรักษ์ มาประณีต(ศ.ยธ.) / นายจรัล ทัตถกรรม (ศ.ปค.)/ และนายวิชัย ชื่นชมพูนุท(ศ.ปค.) ; และชื่อท่านตุลาการรัฐธรรมนูญที่ได้ขีดเส้นใต้ไว้ คือ ตุลาการรัฐธรรมนูญฝ่ายข้างน้อย ในมติที่วินิจฉัยให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคการเมือง ฯ)

ต่อมา ในราวกลางเดือนสิงหาคมนี้ (วันที่ ๑๗) เจ้าหน้าที่ของสำนักงานศาลยุติธรรม (นายสราวุธ เบญจกุล โฆษกฯ) ได้เปิดเผยว่า ได้มีผู้พิพากษาจำนวนมากทั่วประเทศได้ทำหนังสือเปิดผนึกฉบับหนึ่ง มีเนื้อหา(ตามที่ปรากฏในหนังสือพิมพ์)ว่า “ตามที่นายจรัล ภัคดีธนากุล ปลัดกระทรวงยุติธรรม ให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนว่ามีการให้สืบนบนตุลาการเรื่องยุบพรรค และยื่นเรื่องต่อ ป.ป.ช.ดำเนินคดี นอกจากนี้ยังมีนายวีระ สมความคิด เลขาธิการเครือข่ายประชาชนต่อต้านคอร์รัปชั่น พุดพาดพิงถึงประธานศาลฎีกา ทำนองว่าละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อชักจูงให้ประชาชนทั่วไปที่ไม่ทราบข้อเท็จจริงเข้าใจว่า ตุลาการรัฐธรรมนูญที่มาจากศาลฎีกาทุจจริตนั้น ข้างพเจ้าผู้พิพากษาผู้ลงนามทำหนังสือนี้ เห็นว่า การให้ข่าวคลาดเคลื่อนได้ส่งผลกระทบต่อความเชื่อถือของประชาชนต่อศาลยุติธรรม ทั้งที่สำนักงานศาลยุติธรรมเปิดเผยรายงานการประชุมกรรมการตุลาการ ครั้งที่ ๑๔/๕๐ (วันที่ ?)ว่าประธานศาลฎีกาไม่เคยทราบเรื่องเกี่ยวกับการเสนอให้สืบนบนมาก่อน และเมื่อมีข่าวเกิดขึ้นก็เร่งสอบสวนทางวินัยให้ความจริงปรากฏอยู่แล้ว ประกอบกับประธานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญไม่ได้เป็นผู้บังคับบัญชาของตุลาการรัฐธรรมนูญ จึงไม่มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อการขอเป็นเจ้าพนักงานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ดังนั้น เพื่อปกป้องสถาบันตุลาการ จึงสมควรดำเนินคดีกับผู้สร้างความเสียหายแก่สถาบันตุลาการต่อไป” ทั้งนี้(ตามข่าวที่ปรากฏ) เจ้าหน้าที่ของสำนักงานศาลยุติธรรมมิได้กล่าวถึง “จำนวน” ของผู้พิพากษา และมีได้เปิดเผยรายชื่อของผู้พิพากษาที่ดำเนินการและลงชื่อทำหนังสือเปิดผนึก แต่อย่างใด แต่ กล่าววว่า สำนักงานศาลยุติธรรมจะดำเนินการต่อไป ;

ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ (ตามที่ปรากฏเป็นข่าวในหนังสือพิมพ์) มีว่า คณะกรรมการสอบสวน

ข้อเท็จจริง แต่งตั้งโดยประธานศาลฎีกา เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๐ มีจำนวน ๓ ท่าน ประกอบด้วย นายวิรัช ลิ้มวิชัย (รอง ผ.ศาลฎีกา) เป็นประธาน และนายทองหล่อ โฉมงาม (รอง ผ.ศาลฎีกา) และ นายชัยยุทธ ศรีจันทร์ (ผู้ช่วยผู้ พิ.ศาลฎีกา แผนกคดีเยาวชนและครอบครัว); ในการสอบสวนได้มีการขยายเวลา (จาก ๓๐ วัน) โดยคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ได้พบปัญหา(จำนวนมาก)ในการสอบสวน โดยเฉพาะในการเรียกพยานบุคคลมาสอบปากคำ (มีทั้งบุคคลภายนอกและตุลาการชั้นผู้ใหญ่) ซึ่ง คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ได้มีการเรียกและติดต่อไปหลายครั้ง แต่ถูกปฏิเสธไม่ยอมมาให้ปากคำ และอ้างว่าไม่สะดวกขอไม่มาให้ปากคำกับกรรมการสอบสวน ; ในการยื่นเรื่องต่อ ป.ป.ช. นายจรัล ภัคตินากุล ปลัดกระทรวงยุติธรรม ได้ยื่นหลักฐานเป็นหนังสือฉบับหนึ่ง ซึ่งระบุว่าเป็นการลงลายมือชื่อของตุลาการรัฐธรรมนูญคนหนึ่ง เสนอต่อประธานศาลฎีกาในฐานะประธานศาลรัฐธรรมนูญเพื่อทราบ ตั้งแต่ช่วงเดือนพฤศจิกายน ๒๕๔๙ ก่อนที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะตัดสินคดียุบพรรค ในวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ฯลฯ

ผู้เขียนเห็นว่า เรื่องนี้ ทางราชการน่าจะจัดพิมพ์ “รายงานการสอบสวนข้อเท็จจริง” เป็นหนังสือ และเผยแพร่ให้ประชาชนทราบอย่างเปิดเผย(เหมือนอย่างในประเทศที่พัฒนาแล้ว) ก็จะได้เป็นการโปร่งใส – *transparency* ดีกว่าปล่อยให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้ประโยชน์จาก “การไม่เปิดเผย ” ; ผู้เขียนเห็นว่า ความถูกต้องจะรักษาไว้ได้ ด้วยการเปิดเผยเท่านั้น และรายงานการสอบสวน(ที่ครบถ้วนสมบูรณ์) จะแสดงให้เห็น ความจริง – *reality* ได้]

ส่วนที่หนึ่ง ความทั่วไป

(๑.๑) “วิกฤตการณ์ทางการเมือง” ที่ทำให้ต้องมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ (การปฏิรูปการเมือง)

แม้ว่า ทุกคนจะทราบดีว่า “ระบบเผด็จการโดยพรรคการเมือง(ในระบบรัฐสภา)” ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้ก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันอย่างมากมาตาม แต่ผู้เขียนเห็นว่า ในการทำ “เอกสารประกอบร่างรัฐธรรมนูญ” ก็จำเป็นต้องกล่าว ยืนยันถึง “ข้อเท็จจริง - facts” ที่เป็นวิกฤตการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้น(จริง)ในช่วง เวลาที่ผ่านมาว่า มีอย่างไร ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนได้ทราบว่า เพราะเหตุใดจึงมี “ความจำเป็น” ที่จะต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับเดิม พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่ถูกยกเลิกไป (ไม่ว่าจะยกเลิกด้วยการรัฐประหาร หรือด้วยวิธีการอื่นใด)

ผู้เขียนอาจจะโชคดีที่ผู้เขียนไม่ต้องไปเก็บรวบรวมข้อเท็จจริงเหล่านี้ด้วยตนเอง ซึ่งถ้าผู้เขียนต้องทำเช่นนั้น นอกจากจะต้องเหนื่อยเองแล้ว ก็ยังอาจมีข้อโต้แย้งได้ว่าข้อเท็จจริงที่ผู้เขียนไปรวบรวมมา เป็นข้อเท็จจริงที่ถูกต้องหรือไม่ ; แต่เมื่อได้มีการรัฐประหารเกิดขึ้น และทำให้มีการสอบสวนกรณีที่มีเรื่องอื้อฉาวเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันของรัฐบาลชุดก่อนและถูกหมกไว้เป็นจำนวนมาก ซึ่งทำให้ผู้เขียนสามารถนำมาอ้างอิงได้ ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอถือโอกาสนี้ นำเอาข้อเท็จจริงที่แน่นอน และทางราชการพิสูจน์แล้ว มาบันทึกไว้ในบทความนี้ ซึ่งได้แก่ (ก) เหตุการณ์ที่ปรากฏอยู่ในคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ(ทำหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ)ที่ ๓ -๕/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ (กรณี

ระหว่าง อัยการสูงสุด VS พรรคไทยรักไทย เรื่อง การยุบพรรคไทยรักไทย) และ (ข) เหตุการณ์ที่ปรากฏอยู่ในสมุดปกเหลืองของ “คณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ” (ค.ต.ส.)

(ก) คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ที่ ๓ – ๕/ ๒๕๕๐ ลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๐ :- ข้อเท็จจริงที่สำคัญและชัดเจนที่สุด น่าจะอยู่ใน คำวินิจฉัย หน้า ๙๖ -๙๘ คือ การวินิจฉัยว่า (อดีต) นายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหัวหน้าพรรคไทยรักไทยซึ่งเป็นพรรคที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรทั้งสิ้น ๓๗๗ คน(ในจำนวน ส.ส. ทั้งหมด ๕๐๐ คน) “ ได้ขายกิจการที่ได้รับสัมปทานจากรัฐ ให้แก่บริษัทที่เป็นของรัฐบาลต่างชาติเป็นเงินหลายหมื่นล้านบาท โดยไม่เสียภาษีแก่รัฐ และปรากฏว่าก่อนการขายกิจการดังกล่าวเพียง ๓ วัน ได้มีการตราพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม(ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙ ที่มีเนื้อหาสาระเป็นการลดสัดส่วนการถือหุ้นของบุคคลที่มีสัญชาติไทย แบบที่ ๒ และแบบที่ ๓ ออกมาใช้บังคับ อันเป็นที่เคลือบแคลงสงสัยว่า เป็นกฎหมายที่ตราออกมาเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อการขายกิจการดังกล่าว (ดังนั้น) การยุบสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ จึงมีสาเหตุมาจากเรื่องส่วนตัวของ(นายกรัฐมนตรี)หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ (พรรคไทยรักไทย) มิได้มีสาเหตุมาจากความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างองค์กรฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ หรือระหว่างพรรคการเมือง ในระหว่างฝ่ายบริหารด้วยกัน หรือ มีปัญหาอันเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะที่สมควรคืนอำนาจการตัดสินใจทางการเมือง(ให้)แก่ประชาชนด้วยการยุบสภา (อีก) ทั้งการผลักดันกฎหมายที่เอื้อต่อธุรกิจของครอบครัวดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า (นายกรัฐมนตรี)หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ (พรรคไทยรักไทย) (มี)อำนาจเหนืออุ ตมการณ์ของพรรค(ไทยรักไทย) อย่างเด็ดขาดในการกำหนดความเป็นไปของพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ (พรรคไทยรักไทย) ทั้งการกำหนดวันเลือกตั้ง วันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๙

ข้อความในคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ฉบับนี้ ได้ยืนยัน “ข้อเท็จจริง” ที่ชัดเจนว่า ข้อผิดพลาดของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ คือ การสร้างระบบเผด็จการโดยพรรคการเมืองในระบบรัฐสภา (พรรคการเมืองพรรคเดียวกัน เป็นทั้งรัฐบาลและคุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร) จนถึงขนาดที่หัวหน้าพรรคฯ สามารถกำหนดให้รัฐสภาออก “กฎหมาย” เพื่อประโยชน์ส่วนตัวของตนเองได้ และนอกจากนั้น คำวินิจฉัยดังกล่าว ได้แสดงให้เห็นถึงการกระทำคามผิดและพฤติกรรม(ที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว)ของนักการเมืองของไทยในการยุบสภา ได้อย่างไม่มีข้อโต้แย้ง

ข้อความในส่วนนี้ของคำวินิจฉัยฯ ผู้เขียนเห็นว่าเป็นส่วนที่ดีที่สุดและสำคัญที่สุดในคำวินิจฉัยของ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ฉบับนี้ เพราะเป็นการยืนยัน “ข้อเท็จจริง” ที่เกิดขึ้นจริง โดยคำพิพากษาของศาล และผู้เขียนเห็นว่านักวิชาการไม่ว่าจะเป็นผู้ใดก็ตาม ที่เขียน(ออกแบบ)รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่สร้างระบบให้เกิดเหตุการณ์ เช่นนี้ได้ จะต้องรับผิดชอบ และเป็นที่น่าเสียดาย ที่ร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ฉบับของสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ที่จัดตั้งขึ้น ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๔๙) ที่ผ่านประชามติเมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ก็ยังมีได้แก้ไข

แต่สิ่งที่ผู้เขียนแปลกใจยิ่งไปกว่านั้น ก็คือ เมื่อต้นเดือนกรกฎาคม (พ.ศ. ๒๕๕๐) นี้เอง ผู้เขียนได้มีโอกาสอ่าน “คำวินิจฉัยฯ ฉบับย่อ” ของทางราชการ พร้อมทั้งคำแปลภาษาต่างประเทศ ที่จัดทำขึ้นสำหรับเผยแพร่ให้ชาวต่างประเทศได้รับรู้ เหตุการณ์ในประเทศไทย แต่ปรากฏว่า “ข้อความ” ส่วนที่ผู้เขียนได้คัดลอกมาข้างต้นนี้ ไม่ปรากฏอยู่ใน “สาระ” ของคำวินิจฉัยฉบับย่อและคำแปลแต่อย่างใด และผู้เขียนก็ลืมหามาว่า ผู้ใดหรือหน่วยราชการใดเป็นผู้รับผิดชอบการย่อ(และแปล)คำวินิจฉัยดังกล่าว (!) (!)

การที่นักการเมืองใช้อำนาจรัฐออก “กฎหมาย” เพื่อประโยชน์ส่วนตัว(และเอาสัมปทานของรัฐไปขายให้กับต่างชาติ) เป็นสิ่งที่เลวร้าย (vice) ที่สุดที่นักการเมืองพึงกระทำ(ถึงขั้นที่เป็น treason) ซึ่งถ้าเหตุการณ์นี้เป็นที่รับรู้ในประเทศที่พัฒนาแล้ว นักการเมือง(ของเขา)และนักวิชาการ(ของเขา)จะเข้าใจสถานการณ์ของประเทศไทยได้เป็นอย่างดี

การที่ข้อเท็จจริงนี้ ถูก “ตัด”ออกจากคำวินิจฉัยฉบับย่อและไม่ปรากฏในคำแปลคำวินิจฉัยก็จะแจกจ่ายไปยังต่างประเทศ เป็นการแสดงให้เห็นถึง “ระดับ” ความรู้และขีดความสามารถ ตลอดจน ความรับผิดชอบ ของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง(และรัฐบาล)ของประเทศไทย ; และเมื่อผู้เขียนได้อ่าน “แถลงการณ์” ของอดีตนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณที่ให้กับสื่อในประเทศและต่างประเทศ ตามข่าวเมื่อวันที่ ๑๗ สิงหาคม ที่เพิ่งผ่านมา ผู้เขียนก็คิดว่า บางทีรัฐบาลและคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ อาจจะต้อง “คิด” ถึงผลทางการเมืองระหว่างประเทศ ให้มากกว่าที่เป็นอยู่

(๒) ต่อไปนี้ จะเป็น “กรณีการทุจริตคอร์รัปชัน” (ที่เกิดขึ้นในช่วงที่การบริหารประเทศ ภายใต้รัฐธรรมนูญ ฉบับเดิม พ.ศ. ๒๕๔๐) ที่ “คณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ (คตส.)” ระบุไว้ในสมุดปกเหลืองที่จัดพิมพ์ในเดือนมิถุนายนที่ผ่านมา รวม ๑๓ กรณี ดังนี้

(๑) การซื้อขายหุ้นและโอนหุ้น บริษัทชิน คอร์ปอเรชั่น จำกัด(มหาชน) ผลการตรวจสอบปรากฏว่า มีการหลีกเลี่ยงภาษีของญาติ บุตรธิดา และบริษัทของครอบครัวผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองรวมเป็นเงินภาษีและเงินเพิ่มที่ต้องชำระ ๓๓,๑๐๘ ล้านบาท

(๒) การให้ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (Exim Bank) ให้เงินกู้แก่รัฐบาลสหภาพพม่า เพื่อซื้อสินค้าและบริการของบริษัทเอกชนรายหนึ่งที่อยู่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีส่วนได้เสีย ผลการตรวจสอบ ปรากฏว่า ได้มีการสั่งการให้ธนาคารดังกล่าวให้รัฐบาลสหภาพพม่ากู้เงินเป็นจำนวนเงินกู้ ประมาณ ๑,๐๐๐ ล้านบาท

(๓) การจ้างก่อสร้างและจัดซื้อวัสดุและอุปกรณ์ สำหรับ บริษัทห้องปฏิบัติการกลางตรวจสอบผลิตภัณฑ์เกษตรและอาหาร จำกัด (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์) ผลการตรวจสอบ ปรากฏว่า มีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นผู้เสนอโครงการให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติ และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นเป็นผู้ควบคุมสั่งการในการประกวดราคา ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีการฮั้ว คือ บริษัทที่เป็นตัวแทนจำหน่ายเครื่องมือแต่ผู้เดียวในประเทศไทย ไม่ได้มายื่นซองประกวดราคา แต่ได้แต่งตั้งตัวแทนจำหน่าย ๔ ราย มายื่นซองเสนอราคาและส่วนใหญ่เป็นเครื่องมือวิทยาศาสตร์ยี่ห้อเดียวกัน โดยผู้มายื่นซอง ๓ รายใช้หนังสือ

คำประกันของธนาคารสาขาเดียวกันโดยมีบริษัทที่ชนะการประกวดราคาเป็นผู้ดำเนินการคำประกันต่อธนาคารให้

การตรวจสอบกระแสทางเดินเงิน พบว่า การซื้อเครื่องมือวิเคราะห์ทางวิทยาศาสตร์ผ่าน “บริษัทคนกลาง” และบริษัทคนกลางได้รับผลประโยชน์ไปประมาณ ๓๐๐ ล้านบาท(ในวงเงินตามสัญญาเฉพาะส่วนนี้ ๘๓๓ ล้านบาท) และพบว่ามี การถอนเงินออกไปในลักษณะปกปิดเพื่อหลีกเลี่ยงการตรวจสอบ

(๔) โครงการจัดซื้อจัดจ้างปรับเปลี่ยนสายพานลำเลียงกระเป๋าสัมภาระผู้โดยสารและเครื่องตรวจสอบสัมภาระอัตโนมัติ ทำอากาศยานสุวรรณภูมิ (CTX ๙๐๐๐ Dsi) ผลการตรวจสอบ ปรากฏว่า นักการเมือง ข้าราชการ และบุคคลอื่น ร่วมกันกระทำความผิดโดยแบ่งบทบาทกัน ทำให้ บริษัททำอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด (บพม.) และบริษัททำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) (ทอท.) และประชาชนเสียหาย โดยราคาแพงกว่าปกติไม่น้อยกว่า ๑,๕๐๐ ล้านบาท

นอกจากนั้น ยังมีการทำ “นิติกรรมอำพราง” เพื่อช่วยเหลือผู้รับจ้าง มิให้ต้องเป็นฝ่ายผิดสัญญา และไม่ต้องเสียค่าปรับ ทำให้ บริษัททำอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด (บพม.) เสียหายไม่น้อยกว่า ๑,๕๐๐ ล้านบาท ซึ่งถือว่า บุคคลดังกล่าวมีเจตนาร่วมกันปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต อันเป็นมูลความผิดทางอาญา

(๕) โครงการจัดซื้อจัดจ้างท่อร้อยสายไฟฟ้าใต้ดิน ทำอากาศยานสุวรรณภูมิ ผลการตรวจสอบ ปรากฏว่า บริษัททอเลคโทรวัตต์คอนซัลติ้ง เซอร์วิส เซสส์ (ประเทศไทย) จำกัด และเจ้าหน้าที่ของ บพม. ดำเนินการโดยมิชอบในการออกแบบและกำหนดเงื่อนไขในเอกสารประกวดราคา และเปลี่ยนชนิดของวัสดุท่อร้อยสายไฟฟ้า ที่มีราคาแพงกว่าวัสดุเดิมไม่ต่ำกว่า ๒ เท่าตัว ซึ่งเข้าข่ายความผิดตาม พรบ.ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๒ และกฎหมายอาญาอื่น ความเสียหายประมาณ ๒๐๐ ล้านบาท

(๖) การทำสัญญาซื้อขายที่ดินของ กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (ที่ดินถนนรัชดาภิเษก) ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและภริยา ซึ่งเป็นการปฏิบัติไม่ถูกต้องตาม พรบ. ระเบียบการปฏิรูปกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ผลการสอบสวน ปรากฏว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกับพวก ได้กระทำความผิดทางอาญาที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ

อัยการสูงสุดได้ยื่นฟ้องเมื่อวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๐ และคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และ ความเสียหายเท่ากับมูลค่าของที่ดิน ๔ โฉนด เนื้อที่ ๓๓-๐-๗๘.๙ ไร่ บริเวณถนนรัชดาภิเษก ยังประเมินราคาตลาดไม่ได้ แต่ราคาตามสัญญาเป็นเงิน ๗๗๒ ล้านบาท

(๗) โครงการออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย ๓ ตัว และ ๒ ตัว ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ผลการตรวจสอบ ปรากฏว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกับพวก รวม ๔๙ คนได้ร่วมกันกระทำความผิดที่เป็นความผิดทางอาญา และก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ

ความเสียหายของทางราชการ ๓ แห่ง คือ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล กระทรวงการคลัง (ไม่ได้
ภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร) และกระทรวงมหาดไทย (ภาษีการพนัน ตาม พรบ. การพนัน ๗) รวมเป็น
เงิน ๓๗,๗๙๐,๓๙๘,๖๔๐.๐๖ **ล้านบาท**

(๘) **โครงการจัดซื้อต้นกล้ายางและโครงการปลูกยาง ๙๐ ล้านต้น** ของกรมวิชาการเกษตร
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผลการตรวจสอบ ปรากฏว่า การอนุมัติโครงการและการอนุมัติการใช้จ่ายเงิน
“กองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร” ไม่ชอบด้วย ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนรวมเพื่อ
ช่วยเหลือเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๓๔ และการรับการสนับสนุนจาก กสย. ใช้เงิน CESS ไม่ชอบด้วย พรบ. กอง
ทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. ๒๕๐๓ มูลค่าของการอนุมัติให้ใช้เงินในโครงการเฉพาะที่เกี่ยวกับการ
ผลิตพันธุ์ยางมีมูลค่า ๑,๔๔๐ **ล้านบาท**

(๙) **การจัดซื้อรถดับเพลิงและเรือดับเพลิงของกรุงเทพมหานคร** ผลการตรวจสอบ มีมูลน่า
เชื่อว่า มีการดำเนินการโดยบุคคลหลายฝ่าย เป็นการกระทำร่วมกัน มีเป้าหมายอันเดียวกัน ขัดต่อมติ
คณะรัฐมนตรี ระเบียบและกฎหมาย โดยมีการกำหนดคุณลักษณะของสินค้า วิธีการและราคา ไว้ล่วงหน้า
ออกไปในทางมีเจตนาทุจริต เป็นเหตุให้มีการจัดซื้อในราคาที่สูงเกินความจริง ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ
เป็นจำนวนเงิน ๑,๙๐๐ **ล้านบาทเศษ**

(๑๐) การได้ส่วนกรณีกล่าวหาว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คณะกรรมการบริหารและ
พนักงานของธนาคารกรุงไทยฯ และพวก ร่วมกันกระทำความผิดฐานเป็นพนักงานหรือเจ้าพนักงาน ปฏิบัติ
หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ในกรณีการให้เงินกู้ ของธนาคารกรุงไทย ผลการตรวจสอบ
ปรากฏว่า มีการให้เงินกู้โดยทุจริต มีมูลค่าการกู้เงินประมาณ ๕,๑๘๕ **ล้านบาท**

(๑๑) การได้ส่วนกรณีกล่าวหาว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำความผิดกฎหมายเกี่ยวกับการ
บริหารราชการแผ่นดิน ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ในการแปลงค่าสัมปทานเกี่ยวกับกิจการ
โทรคมนาคม เป็นภาษีสรรพสามิต เพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ธุรกิจของตนเองและพรรคพวก ผลการ
ตรวจสอบ ปรากฏว่า ได้มีการกระทำและก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ดังนี้

๑) **แก้ไขสัญญาข้อตกลงลดส่วนแบ่งรายได้ค่าบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่** แบบใช้บัตรจ่ายเงิน
ล่วงหน้า (prepaid) เพื่อประโยชน์แก่บริษัทเอกชน ซึ่งเป็นการแก้ไขสัญญาโดยมิได้ดำเนินการตาม
พรบ. ว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ทำให้รัฐเสียประโยชน์
ตลอดอายุสัมปทาน เป็นเงินประมาณ ๗๑,๖๗๗ **ล้านบาท**

๒) **แก้ไขสัญญาข้อตกลงปรับเกณฑ์การตัดส่วนแบ่งรายได้** ให้กับ บริษัท ทีโอที จำกัด
(มหาชน) เพื่อเอื้อประโยชน์แก่บริษัทเอกชน ทำให้รัฐเสียหายประมาณ ๗๐๐ **ล้านบาท**

๓) ตราพระราชกำหนดภาษีสรรพสามิตในกิจการโทรคมนาคม และได้มี “มติคณะรัฐมนตรี” แปลง
ค่าสัมปทานเป็นภาษีสรรพสามิต ซึ่งทำให้ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) เสียหายประมาณ ๓๐,๖๖๗
ล้านบาท

(๑๒) การไต่สวนกรณีกล่าวหาว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและพวก ร่วมกันกระทำความผิดเกี่ยวกับ **โครงการระบบขนส่งทางรถไฟ เชื่อมท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ** ของการรถไฟแห่งประเทศไทย ผลการตรวจสอบ ปรากฏว่า เป็นการดำเนินการโดยทุจริต ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ประมาณ ๑,๒๐๐ ล้านบาท

(๑๓) การไต่สวนกรณีกล่าวหาว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและพวก ร่วมกันกระทำความผิดเกี่ยวกับ **การจัดซื้อจัดจ้างเอกชนโดยการเคหะแห่งชาติ โครงการบ้านเอื้ออาทรระยะที่ ๔** ผลการตรวจสอบ ปรากฏว่า ได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ในการรับซื้อโครงการ จากการรับซื้อเป็นรายโครงการ เป็นการรับซื้อโดยการจัดสรรหน่วยดำเนินการฯ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐที่สามารถประเมินเป็นตัวเงินได้ ไม่น้อยกว่า ๔๑๕.๑๕ ล้านบาท และที่ยังไม่สามารถประเมินเป็นเงินได้อีก ไม่น้อยกว่า ๓,๐๐๐ ล้านบาท

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น เห็นได้ชัดเจนว่า การคอร์รัปชั่นทั้งหลายจำนวนมาก เกิดจากระบบเผด็จการโดยพรรคการเมืองในระบบรัฐสภา ซึ่ง(หัวหน้า)พรรคการเมือง สามารถเป็นทั้ง(หัวหน้า)ฝ่ายบริหาร และควบคุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ; และ นี่คือ จุดอ่อนของระบบรัฐสภา – **parliamentary system** แบบ **conventional** และนี่คือ ปัญหาของรัฐธรรมนูญไทย

เมื่อได้กล่าวถึง “ข้อเท็จจริง” ที่เป็นการทุจริตคอร์รัปชั่นที่เกิดจากรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ที่สร้างระบบเผด็จการโดยพรรคการเมืองในระบบรัฐสภาแล้ว ต่อจากนี้ไป (ข้อ ๑.๒) ก็จะเป็นการเริ่มต้นของการ “คิด” เพื่อแก้ปัญหาวิกฤตการณ์ทางการเมืองของประเทศในอนาคต ทั้งนี้ โดยจะเริ่มจาก “ความรู้เบื้องต้น(เกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ)” เพื่อวางพื้นฐานให้แก่ประชาชนทั่วไป (และสำหรับนักวิชาการไทย) ก่อนที่จะทำการวิเคราะห์ปัญหาและออกแบบรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

(๑.๒) สิ่งที่ควรรู้ ก่อนการแก้ไขรัฐธรรมนูญ

ในข้อ (๑.๒) นี้ ผู้เขียนจะขอแยกเป็น ๒ ตอน คือ ตอนแรก ว่าด้วย “รูปแบบการปกครองเปรียบเทียบ” (**comparative forms of government**) และ ตอนที่สอง ว่าด้วย “จุดอ่อน” ในระบบรัฐสภา – **parliamentary system** ซึ่งเป็นระบบที่ประเทศไทยใช้อยู่ในปัจจุบัน และเป็น “ปัญหา” ของประเทศไทย (เช่นเดียวกับที่ “เคย” เป็นปัญหาของประเทศที่พัฒนาแล้วในยุโรป ก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง เมื่อ ๗๐ ปีมาแล้ว) และเป็นระบบที่เป็นเหตุของการทุจริตคอร์รัปชั่นของนักการเมือง (ที่มาจากการเลือกตั้ง)ของเรา ตามที่ได้กล่าวไว้ในข้อ (๑.๑) ข้างต้น

“form of government” กับ **“ระบบบริหารพื้นฐาน”** ของ ประเทศ : ก่อนที่ผู้เขียนจะกล่าวถึงเรื่อง **forms of government** ใน ตอนที่ (๒) นี้ ผู้เขียนคิดว่า ผู้เขียนควรจะพูดถึง กลไกการบริหารประเทศใน **modern state** (รัฐสมัยใหม่) เพื่อให้ท่านผู้อ่านมองเห็น **“ภาพรวม”** ของระบบบริหารประเทศทั้งประเทศ(ไม่ว่าของประเทศใด ๆ) เสียก่อน เพราะจะทำให้ท่าน(ผู้อ่าน)เข้าใจถึงความสำคัญและความจำเป็นของการปฏิรูปการเมืองของประเทศไทย ซึ่งเป็นประเทศกำลัง

พัฒนาได้ดีขึ้น (ถ้าเรายังไม่อยากจะเรียกประเทศของเราว่า เป็นประเทศที่ด้อยพัฒนา – underdeveloped country)

โดยทั่ว ๆ ไป เมื่อเราพูดถึง “การปฏิรูปการเมือง - political reform” เราจะหมายถึง การศึกษาวิเคราะห์ **form of government** ซึ่งเป็นการศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับ “**ระบบสถาบัน การเมือง**” ซึ่งเป็นองค์กรสูงสุด (ที่มาจากการเลือกตั้ง) ที่ใช้อำนาจรัฐ แทนประชาชน ในกลไกการ ปกครองระบอบประชาธิปไตย (ตามรัฐธรรมนูญ) ทั้งนี้เพื่อที่จะได้ปรับเปลี่ยน – rationalize กลไก (ในระบบสถาบันการเมือง) เพื่อให้การบริหารประเทศเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิภาพ ไปสู่ จุดหมายของการปกครอง คือ เพื่อประโยชน์ส่วนรวม

“ระบบบริหารพื้นฐาน”ของประเทศไทย คือ อะไร : ในการบริหารประเทศ นอกจาก “ระบบ สถาบันการเมือง” (ซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดที่ใช้อำนาจรัฐแทนประชาชนที่บัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญตามที่ กล่าวมาแล้ว ในทุก ๆ ประเทศยังมีกลไก(mechanism)การบริหารประเทศ อยู่อีกส่วนหนึ่ง ซึ่งเป็น กฎหมายที่อยู่นอกบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอีกเป็นจำนวนมาก และโดยหลักการ กฎหมายสำคัญนอก บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ที่เป็น “ระบบบริหารพื้นฐาน(ของประเทศไทย)” จะได้แก่ กฎหมายเกี่ยวกับ **กระบวนการยุติธรรม** (ศาล – ผู้พิพากษา – อัยการ – ตำรวจ) / **การปกครองท้องถิ่น**ในระดับต่าง ๆ / และระบบ**ราชการประจำ** / นอกจากนั้น ก็อาจมีสถาบันอื่นหรือองค์กรอิสระอื่นที่สำคัญบางประการ ที่ อาจแตกต่างกันไปแล้วแต่ประเทศ

ในการเขียนรัฐธรรมนูญ(ลายลักษณ์อักษร)สมัยใหม่ – constitutionalism นอกจากจะ บัญญัติถึง “ระบบสถาบันการเมือง – form of government” แล้ว ก็จะนำ “หลักการ (สำคัญ)”ของกฎหมายที่เป็นระบบบริหารพื้นฐาน(ของประเทศไทย)บางประการมาบัญญัติไว้ในตัวบท รัฐธรรมนูญด้วย แต่บทบัญญัติ(เหล่านี้)จะไม่มีบทบัญญัติในรายละเอียดไว้ในรัฐธรรมนูญมากนัก ทั้งนี้ โดยจะปล่อยและเปิดโอกาสให้ “กฎหมาย”เหล่านี้สามารถพัฒนาต่อไปได้โดยการออกกฎหมาย (พระราชบัญญัติ)ของ “สถาบันการเมือง”เอง ทั้งนี้โดยไม่ต้องมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ

เป็นที่แน่นอนว่า ตามความเป็นจริง “สภาพ”ของ(กฎหมาย)ระบบบริหารพื้นฐาน(ของ ประเทศไทย)ในแต่ละประเทศ จะมีระดับการพัฒนา – development ไม่เท่ากัน

ในประเทศที่พัฒนาแล้วในยุโรป (และอเมริกาเหนือ) กฎหมายที่เป็นระบบบริหารพื้นฐาน(ของ ประเทศไทย)ได้มีวิวัฒนาการในช่วงเวลาแห่งประวัติศาสตร์นับเป็นร้อยปี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การพัฒนา ในช่วงศตวรรษที่ ๑๙ จนถึงต้นศตวรรษที่ ๒๐ ซึ่งเป็น “ระยะเวลา”หลังจากที่ประเทศพัฒนาแล้วได้มี รัฐธรรมนูญ(ลายลักษณ์อักษร)และมีการปกครองระบอบปกครองระบอบประชาธิปไตยแล้ว ทั้งนี้ก็ เพราะว่าการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ได้ก่อให้เกิดการคอร์รัปชันของนักการเมือง(ที่มาจาก การเลือกตั้ง) ซึ่งก่อนหน้านั้นไม่เคยมี “ปัญหา”นี้ ; ด้วยเหตุนี้ ในระยะช่วงหลังของ

constitutionism จึงเป็นช่วงเวลาของการพัฒนา “นิติปรัชญา” และกฎหมายมหาชน(public

law) ซึ่งถ้าท่านผู้อ่านสนใจ ท่านผู้อ่านก็สามารถศึกษาได้จากวิชาประวัติศาสตร์กฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งประวัติศาสตร์ของสหรัฐอเมริกาที่มีการทุจริตคอร์รัปชันโดยนักการเมืองระดับประธานาธิบดี และประธานาธิบดีหลายคนถูกลอบยิงตาย จนกระทั่งถึงการปฏิรูปกฎหมาย (legislation reform) ครั้งใหญ่ของสหรัฐอเมริกา ในต้นศตวรรษที่ ๒๐

(กฎหมาย)ระบบบริหารพื้นฐาน(ของประเทศ)ของประเทศที่พัฒนาแล้วในปัจจุบันนี้ จึงอยู่ในสภาพที่พัฒนาแล้วและเป็นที่รับรู้ของสังคม ; คนของประเทศที่พัฒนาแล้ว จึงมีประสบการณ์และผ่าน “ปัญหา” การทุจริตของนักการเมือง(ที่มาจาก การเลือกตั้ง) ที่เรากำลังเผชิญอยู่ในขณะนี้(ต้นศตวรรษที่ ๒๑)มาแล้ว และเขาได้แก้ปัญหาลำนี้ไปแล้ว(เป็นส่วนใหญ่) ; ดังนั้น (กฎหมาย)ระบบบริหารพื้นฐาน(ของประเทศ)ของเขาในปัจจุบัน จึงเป็นฐาน – foundation ให้แก่การใช้อำนาจรัฐของนักการเมือง(ที่มาจาก การเลือกตั้ง)ในระบบสถาบันการเมือง; ระบบบริหารพื้นฐาน(ของประเทศ)ของเขา เป็น มาตรการและข้อจำกัดที่ป้องกันมิให้นักการเมือง(ที่มาจาก การเลือกตั้ง) บิดเบือนการใช้อำนาจ (abuses of power) เพื่อทำการทุจริตคอร์รัปชันและ การแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบได้(ตามสมควร) ดังจะเห็นตัวอย่างได้จากกลไกการสอบสวนและดำเนินคดีอาญาของอัยการ(ของเขา)ต่อนักการเมือง(ที่มาจาก การเลือกตั้ง)ที่ทำการทุจริต แม้ในขณะที่นักการเมืองนั้นเองยังดำรงตำแหน่งทางการเมืองอยู่ ; และกลไกเหล่านี้เอง ที่ทำให้นักการเมือง(ที่มาจาก การเลือกตั้ง)ของเขา จำเป็นต้องมีการจรรยาบรรณในการดำรงตำแหน่งสาธารณะ(public office)

แต่ตรงกันข้าม สำหรับประเทศกำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเทศไทย (ซึ่งเป็นประเทศที่เป็นเอกอภราชมาตลอด และไม่เคยได้รับการถ่ายทอด “รูปแบบ” ของกฎหมายที่เกี่ยวกับระบบบริหารพื้นฐาน(ของประเทศ) จากประเทศที่พัฒนาแล้ว ดังนั้น กฎหมายที่เป็นระบบบริหารพื้นฐาน(ของประเทศ) จึงมีสภาพพิกลพิการ และไร้ประสิทธิภาพ ; (กฎหมาย) ระบบบริหารพื้นฐานของประเทศไทย แทนที่จะเป็นมาตรการและข้อจำกัดในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันและการแสวงหาประโยชน์ของนักการเมือง ได้กลายเป็น “เครื่องมือ”ให้นักการเมือง(ที่มาจาก การเลือกตั้ง) ทำการทุจริตคอร์รัปชันเสียเอง ; เจ้าหน้าที่ของรัฐ (ราชการประจำ) และเจ้าพนักงานท้องถิ่น ยินยอมและยินดี ถูกนักการเมืองใช้ เพื่อการทุจริตคอร์รัปชัน และเป็นฐานคะแนนเสียงเพื่อการผูกขาดอำนาจของนักการเมือง(ที่มาจาก การเลือกตั้ง) โดยหวังว่า ตนเองจะได้เลื่อนตำแหน่ง หรือได้ตำแหน่งใน รัฐวิสาหกิจ หรือมีส่วน ในการได้รับแบ่งปันผลประโยชน์จากการทุจริตคอร์รัปชันของนักการเมือง(ที่มาจาก การเลือกตั้ง) ด้วย และยิ่งกว่านั้น นักการเมือง(ที่มาจาก การเลือกตั้ง)ของเราในระยะ ๔ – ๕ ปีที่ผ่านมา ยังได้แก้ไขกฎหมายระบบบริหารพื้นฐาน(ด้วยความร่วมมือของนักวิชาการและข้าราชการบางคน ที่เห็นแก่ตำแหน่งและประโยชน์ส่วนตัว) ให้เป็น “ระบบ” ที่รับใช้นักการเมือง และ ทำให้การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการเป็นไปตามอำเภอใจของนักการเมือง โดยอ้างว่า เพื่อ “ความเป็นประชาธิปไตย”

การที่ผู้เขียนยกปัญหาเรื่อง สภาพของ(กฎหมาย)ระบบบริหารพื้นฐาน(ของประเทศ)มากล่าว

ในที่นี้ ก็เพื่อที่จะให้ท่านผู้อ่านมองเห็นและระลึก ว่า การปฏิรูปการเมืองของประเทศไทย (ในฐานะที่เป็นประเทศกำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนา) นั้น จะมีความแตกต่างและมีขอบเขตกว้างกว่า การปฏิรูปการเมืองของประเทศที่พัฒนาแล้ว ; เพราะการปฏิรูปการเมืองของประเทศไทย (เขา)ไม่จำเป็นต้องคิดถึงการปฏิรูปกฎหมายที่ เป็นระบบบริหารพื้นฐาน(ของประเทศ)มากนัก เพราะ กฎหมายเหล่านี้(ของเขา)ได้รับการพัฒนามาแล้วระดับหนึ่งในอดีตที่ผ่านมากกว่าร้อยปี(หลังจาก constitutionalism) แต่สำหรับการปฏิรูปการเมืองของประเทศไทย นอกจากเราจะต้องปรับเปลี่ยน – rationalize ระบบสถาบันการเมือง – form of government ของเราแล้ว เรายังจะต้องคิดถึง “การปฏิรูปกฎหมาย” ที่เป็นระบบบริหารพื้นฐานของประเทศ อีกด้วย [หมายเหตุ : ปัญหาเรื่อง “ขอบเขตของการปฏิรูปการเมืองของประเทศไทย” ผู้เขียนจะกล่าวไว้ใน ส่วนที่ ๓ ว่าด้วย ทางต้นของการปฏิรูปการเมือง(ไทย)]

ต่อไป ในตอนที่ (๒) นี้ ผู้เขียนจะกล่าวถึง การปฏิรูปการเมือง เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ “ระบบสถาบันการเมือง” โดยขอให้ท่านผู้อ่านระลึกไว้เสมอว่า การแก้ปัญหาวิกฤตการณ์ทางการเมืองในอนาคตของประเทศไทย(ซึ่งเป็นประเทศกำลังพัฒนา) การปฏิรูปการเมือง ซึ่งอาจเป็นการปฏิรูปการเมืองครั้งที่สาม (?) หากมี เราอาจต้องทำการปฏิรูปพร้อมกัน คือ นอกจากต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญ(ฉบับใหม่) เพื่อปรับเปลี่ยน – rationalize “ระบบสถาบันการเมือง” ให้เหมาะสมกับสภาพสังคมของเราแล้ว และในขณะเดียวกัน เราคงจะต้องวางรากฐานเกี่ยวกับกฎหมายที่เป็นระบบบริหารพื้นฐาน(ของประเทศ) อีกด้วย

[หมายเหตุ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้ท่านผู้อ่านเข้าใจปัญหา “ความยาก” ในการปฏิรูปการเมืองของประเทศไทย ผู้เขียนขอเรียนว่า ใน การแก้ปัญหาเกี่ยวกับ “การปฏิรูปกฎหมาย” ระบบบริหารพื้นฐานของประเทศ คนไทยก็คงจะประสบปัญหาเช่นเดียวกับ การเขียน(ออกแบบ)รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คือ ปัญหาเรื่อง “ขีดความสามารถ” ของวงการวิชาการทางกฎหมายของเรา ที่ยัง สูงไม่พอที่จะออกแบบกฎหมาย เหล่านี้ โปรดดูตัวอย่างดังต่อไปนี้

ตัวอย่างเช่น ผู้เขียนจะขอยกตัวอย่าง ที่เห็นได้ชัดเจน คือเอาตัวอย่างมาจาก “ช่วงการบริหารประเทศ” โดยรัฐบาลปัจจุบัน (รัฐบาลระหว่างการรัฐประหาร วันที่ ๑๙ กันยายน) ซึ่งคณะรัฐมนตรีประกอบด้วย นักการเมือง(เจ้าเป็น) และรัฐมนตรีส่วนใหญ่ก็จะเป็นนักวิชาการ; นักวิชาการเหล่านี้เต็มไปด้วย “ความคิด” (และเคย “พูด” มากมาแล้ว) ดังนั้น ระยะเวลาหนึ่งปีที่ผ่านมา จึงเป็นระยะเวลาที่น่าศึกษา ดูว่า เมื่อนักวิชาการได้มี “โอกาส” ใช้อำนาจรัฐและมีโอกาสที่จะ “ทำ” แล้ว นักวิชาการเหล่านี้มีขีดความสามารถสูงพอ ที่จะนำความคิดของตนมาสู่ภาคปฏิบัติได้ หรือไม่ เพียงใด

ผู้เขียนขอยกตัวอย่าง (ร่าง)กฎหมายสัก ๒ เรื่อง (ซึ่งความจริง มีมากกว่านี้ – มาก) ซึ่งผู้เขียนเชื่อว่า ท่านผู้อ่านคงจะพอจำได้ คือ ร่างกฎหมายว่าด้วยตำรวจแห่งชาติ (ร่าง พรบ. ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. และ ร่าง พรบ. คณะกรรมการเรื่องร้องทุกข์ตำรวจ พ.ศ.) ของ “คณะกรรมการพัฒนา

ระบบงานตำรวจ” ของกระทรวงยุติธรรม (เพื่อโอนข้าราชการตำรวจไปสังกัดกระทรวงยุติธรรม) และร่างกฎหมายว่าด้วยสภาองค์กรชุมชน (ร่าง พรบ. สภาองค์กรชุมชน พ.ศ.) เสนอโดยรองนายกรัฐมนตรีท่านหนึ่ง และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ร่างกฎหมายทั้งสองฉบับนี้ ได้ก่อให้เกิดการขัดแย้งในระหว่างข้าราชการและระหว่างส่วนราชการด้วยกัน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในร่างกฎหมายว่าด้วยสภาองค์กรชุมชน ซึ่งทำให้รัฐมนตรีกระทรวงเจ้าของร่าง(กฎหมาย) ในฐานะรัฐมนตรีร่วมรัฐบาล ถึงกับกล่าวว่า หากร่างกฎหมายนี้ไม่ผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี (รัฐมนตรีท่านนั้น) ก็ไม่อาจอยู่ปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับคณะรัฐมนตรีชุดนี้ต่อไปได้ ; ผู้เขียนคิดว่า ท่านผู้อ่านยังคงพอจำเหตุการณ์เหล่านี้ได้ เพราะเวลาเพิ่งผ่านไปเพียง ๒ – ๓ เดือน

ในที่นี้ ผู้เขียนไม่สนใจว่า รัฐมนตรีท่านใดจะลาออกหรือไม่ลาออก และผู้เขียนคงจะไม่มีความคิดเห็นว่า “บทบาท” ของรัฐบาล(ชั่วคราว)ในระหว่างการรัฐประหาร ควรจะต้องทำอะไรหรือไม่ควรทำอะไร หรือรัฐบาล(ชั่วคราว)นี้ไม่ได้ทำอะไรในสิ่งที่ควรจะต้องทำ(อะไร)บ้าง แต่ผู้เขียนจะพิจารณาเฉพาะปัญหาเรื่อง “ขีดความสามารถ” ของวงการวิชาการทางกฎหมายของเรา เพราะขีดความสามารถของวงการวิชาการของเรา ย่อมเป็นพื้นฐาน(สำคัญ)ของการแก้ไขปัญหาของประเทศใน อนาคต ; และอันที่จริงแล้ว (ร่าง)กฎหมาย ๒ ฉบับนี้เป็นเพียงส่วนหนึ่งของจำนวน(ร่าง)กฎหมายหลายฉบับ ที่ผู้เขียนติดตามศึกษาเพื่อประเมินดู “ขีดความสามารถ” ของวงการวิชาการของไทย เช่น ร่างกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ ร่างกฎหมายว่าด้วยการค้าปลีก ร่างกฎหมายว่าด้วยการโทรคมนาคม ฯลฯ เป็นต้น

สำหรับ(ร่าง) กฎหมาย ๒ ฉบับข้างต้น ผู้เขียนอยากจะขอเรียนว่า ผู้เขียนไม่เคยคิดว่า วงการวิชาการทางกฎหมายของประเทศไทยในปัจจุบันนี้ จะมีขีดความสามารถสูงพอที่จะปฏิรูปได้ ไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยระบบตำรวจแห่งชาติ(กระบวนการยุติธรรมทางอาญา) หรือการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ; และตามความเห็นของผู้เขียน การปฏิรูป “ระบบบริหารพื้นฐาน(ของประเทศ)” ใน ๒ หัวข้อนี้ มีความยากยิ่งกว่า การปฏิรูปการเมือง - form of government คือ การแก้ไขรัฐธรรมนูญ ทั้งฉบับเสียอีก

ใน “การปฏิรูปการเมือง – form of government” ผู้เขียนอาจเขียนเอกสารประกอบการแก้ไขรัฐธรรมนูญ (ดังเช่นบทความบทยี่) ประมาณ ๒๐๐ - ๓๐๐ หน้าได้ แต่ในการเขียนเอกสาร ประกอบร่างกฎหมายว่าด้วยระบบบริหารพื้นฐาน(ของประเทศ) ในแต่ละ “หัวข้อ” (ของ ๒ หัวข้อนี้) ผู้เขียนขอเรียนว่าผู้เขียนไม่มีความสามารถทำได้ เพราะในการเขียนเอกสารดังกล่าว ผู้ที่รับผิดชอบในการเขียนเอกสาร (แต่ละหัวข้อ) จะต้องเริ่มต้นด้วย การวิเคราะห์โครงสร้างของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน(ซึ่งมีความซับซ้อนใน “ปัญหา” และประวัติวิวัฒนาการ) / การเปรียบเทียบระบบต่าง ๆ ของต่างประเทศ ซึ่งมีอยู่หลายรูปแบบ / การเลือก “รูปแบบ” ที่เหมาะสมกับระบบของประเทศไทย / และการวางขั้นตอนและกำหนดระยะเวลาในการ transformation จากสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ไปสู่ระบบใหม่

“เอกสารประกอบร่างกฎหมาย” มีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการร่างกฎหมายในรัฐสมัยใหม่ (ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในส่วนที่ ๑ ของบทความนี้) โดยผู้ที่รับผิดชอบในการเขียนเอกสาร เช่นี้ จะต้องอธิบายให้ได้ว่า โครงสร้าง / กลไก / มาตรการใดในกฎหมาย ทำงานอย่างไรและบรรลุจุดหมายเพื่อประโยชน์ส่วนรวมได้อย่างไร และข้อขัดแย้งใดเป็นข้อขัดแย้งที่รับฟังได้ และข้อขัดแย้งใดเป็นข้อขัดแย้งหรือเป็นความเห็น ที่เนื่องมาจากความต้องการที่จะสงวนอำนาจ(โดยไม่มีเหตุผลเพียงพอ) ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เคยมีอำนาจอยู่แต่เดิม ฯลฯ ; **“คุณภาพ”ของเอกสารประกอบร่างกฎหมาย** เป็นเครื่องมือในการขจัดหรือลดความขัดแย้งของกลุ่มผลประโยชน์ และบอกแก่สังคม(คนส่วนใหญ่)ว่า ประโยชน์ส่วนรวม อยู่ที่ไหน

การเขียน “เอกสารประกอบร่างกฎหมาย” คงมิใช่เป็นเรื่องของการไปจัดสัมมนาในสถานที่ต่างๆ แล้วรวบรวมมาเขียนเป็นเอกสารตาม “ความต้องการ” ที่ตนเองตั้งใจไว้ก่อน **ดังตัวอย่าง** ในกรณีของ **“เอกสารประกอบร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐”** (ได้แก่ คำชี้แจงสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่เขียนโดยคณะกรรมการร่างฯ ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่เพิ่งสิ้นสุดไป)ที่ผู้เขียนได้ยกขึ้นกล่าวมาแล้ว

แม้ว่า ประเทศไทย มีความจำเป็นจะต้อง “ปฏิรูป”(กฎหมาย)ระบบบริหารพื้นฐานของประเทศ และต้องปฏิรูปโดยเร็ว แต่ก็มีได้หมายความว่า ประเทศไทยจะสมควรให้มีการตรา “กฎหมาย(ใหม่)ซ้อนกฎหมาย(เก่า) ” ตามความต้องการของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง โดยที่บุคคลดังกล่าวไม่มีความรู้และไม่ผ่านการวิเคราะห์ที่ได้มาตรฐาน ; เพราะ การทำเช่นนี้ จะเป็นการ**สร้างปัญหาเพิ่มขึ้น** มากกว่าที่จะเป็นการแก้ปัญหา และเป็นการ**สร้างปัญหาซ้อนปัญหา** ดังเช่น กฎหมายว่าด้วยมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เป็นต้น

ผู้เขียนมีความเห็นว่า ตราบิตที่วงการวิชาการทางกฎหมายของไทย ยังไม่มีขีดความสามารถในการ “เขียน”เอกสารประกอบร่างกฎหมาย ให้ได้มาตรฐานและเป็นไปหลักเกณฑ์ตามที่กล่าวไว้ข้างต้นได้ (ซึ่งการเขียนเอกสารดังกล่าว เป็น**วิธีการที่แสดงออกให้เห็นประจักษ์ถึง ความรู้ความสามารถที่แท้จริง** ของผู้ที่เกี่ยวข้องหรือของนักกฎหมาย) ตราบนั้นประเทศไทยก็ไม่สามารถปฏิรูปการเมือง หรือปฏิรูปกฎหมาย (ไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญ หรือแก้ไขกฎหมายระบบบริหารพื้นฐานของประเทศ) ได้]

-“รูปแบบ(ระบบ)การปกครองเปรียบเทียบ” (comparative forms of government) และวิวัฒนาการ

ความล้มเหลวของการสอน “วิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ”ในสถาบันอุดมศึกษาของไทย : จากการที่ผู้เขียนได้ติดตาม “การแก้ไขรัฐธรรมนูญ” ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ / คณะกรรมาธิการร่างฯ / การอภิปรายและการสนทนาของนักวิชาการในรายการต่าง ๆ มาตลอดปี ๒๕๔๙ – ๒๕๕๐ **ปรากฏว่าผู้เขียนไม่พบว่า** สมาชิกของสภาร่างรัฐธรรมนูญ / กรรมาธิการของคณะกรรมาธิการร่างฯ / หรือนักวิชาการ(ทั้งที่เป็นนักกฎหมายและไม่ใช่นักกฎหมาย) คนใด พูดยัง คำว่า **“forms of government”** หรือ **“systems of government”** แม้แต่ท่านเดียว

คำว่า **“form of government”** เป็นคำแรก ที่นักกฎหมายรัฐธรรมนูญ (ไม่ว่าของประเทศใด ๆ) **จะต้องนึกถึง** เมื่อมีการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับ ซึ่งอาจเกิดขึ้นเมื่อมีประเทศใดประเทศหนึ่งเพิ่งแยกตัวออกมาหรือเพิ่งได้เอกราชใหม่ ๆ หรือเมื่อประเทศใดประเทศหนึ่งมีความจำเป็นต้องปฏิรูปการเมือง ; หลักการเรื่อง **“รูปแบบของการปกครอง – form of government”** เป็น **หลักการเบื้องต้น**ของกฎหมายรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีการจัดองค์กร ของ**“สถาบันการเมือง”** ซึ่งเป็น **องค์กรสูงสุด** ที่ใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชนในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ; หลักการนี้เปรียบเสมือน **“หลักกฎหมายว่าด้วยนิติกรรม”**: ซึ่งเป็นหลักเบื้องต้นของ(ประมวล)กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งนักกฎหมาย(เอกชน)ทุกคนจะต้องรู้ มิฉะนั้นก็จะอ้างตนว่าเป็นนักกฎหมาย ไม่ได้

หลักการเรื่อง **forms หรือ systems of government** เป็นหลักการที่นักกฎหมายรัฐธรรมนูญใช้ตรวจสอบดูว่า **“ระบอบการปกครอง”**ของประเทศใด เป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยหรือเป็นการปกครองในระบบเผด็จการ และเป็นหลักการที่ใช้ตรวจสอบดูว่า **“ระบอบการปกครอง”**ของประเทศใดว่า เป็นระบอบที่มีประสิทธิภาพหรือไม่เพียงใด แม้ว่าประเทศนั้น ๆ จะเป็นประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยด้วยกัน (แต่มีโครงสร้างของระบบสถาบันการเมืองที่ต่างกัน)

ในเมื่อการร่างรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาปีเศษ (พ.ศ. ๒๕๔๙ – ๒๕๕๐) **ไม่มีผู้ใดคิดถึงและพูดถึง “form of government”** ผู้เขียนจึงขอสรุปและยืนยัน ว่า การสอนวิชากฎหมายมหาชนและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ในมหาวิทยาลัยและในสถาบันการศึกษาชั้นสูงของประเทศไทย (รวมทั้งตำราที่ใช้ในการสอนวิชากฎหมายเหล่านี้) **ได้ประสบความสำเร็จล้มเหลวอย่างสิ้นเชิง ตลอดระยะเวลา ๗๕ ปี ของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕**

ผู้เขียนไม่คิดว่า รัฐธรรมนูญ(ที่ดี) จะ ได้มาจากการใช้ **“สามัญสำนึก”** ของคนจำนวนมากมาช่วยกันร่างรัฐธรรมนูญกันด้วยเสียงข้างมากเพื่อ **“ความเป็นประชาธิปไตย”** ตามที่ผู้เขียนได้ฟังมาจากรอง **ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญท่านหนึ่ง** ได้กล่าวในรายการโทรทัศน์ให้คนไทยทั่วไปฟังเมื่อสองสามเดือนก่อน ในขณะที่มีการร่างรัฐธรรมนูญ

ผู้เขียนเห็นว่า การคิดอย่างง่าย ๆ เช่นนี้ เป็นเรื่องในอดีต เมื่อ ๒๐๐ -๓๐๐ ปีก่อน **ตั้งแต่สมัยมองเตสกีเยอ (ค.ศ. ๑๖๘๙ – ๑๗๕๕) หรือ Rousseau (ค.ศ. ๑๗๑๒ – ๑๗๘๘) หรือ John Locke (ค.ศ. ๑๖๓๒- ๑๗๐๔) หรือ Thomas Hobbs (ค.ศ. ๑๕๘๘ – ๑๖๗๙) ซึ่งเป็นยุคที่มีการเรียกร้องให้มีระบอบประชาธิปไตย ด้วยการจัดตั้ง “สภาตัวแทนราษฎร” เพื่อลดอำนาจของกษัตริย์ที่มีอำนาจสิทธิขาดในการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ คือ ตั้งแต่สมัยที่ประวัติศาสตร์การเมืองสอนให้เรารู้ว่า ในยุคนั้น สังคมแยก “ราษฎร(ประชาชน)” ออกได้เพียง ๓ ประเภท คือ เป็นพระ (clergy) ขุนนาง (nobility) และสามัญชน (commoners) หรือ ตั้งแต่สมัยที่สังคมยังแยกฐานะประชาชน ออกเป็นพลเมืองผู้เสียภาษี หรือเป็นทาสซึ่งถูกถือเป็นทรัพย์สิน(ของเจ้าของ) โดยทาส**

ไม่ต้องเสียภาษี ฯ ลฯ

นอกจากนั้น ผู้เขียนยังพบว่า นักวิชาการบางท่านยังสอนย้อนกลับไปถึง ยุค Machiavelli (ค.ศ. ๑๔๖๙ – ๑๕๒๗) ; ดูเหมือนว่า นักวิชาการไทยเหล่านี้ มักจะชอบเอาสาระในหนังสือหรือ “ความคิด” ของนักปราชญ์ในอดีต ๒๐๐ - ๓๐๐ ไร่ปีก่อน มาสอนหรือมาอ้างอิง โดย(อาจลืมอ่านและ) ลืมนสอนวิชาประวัติศาสตร์(สากล)ให้นักศึกษาเห็นว่า สภาพปัญหาและเหตุการณ์ ณ จุดที่เป็นต้นกำเนิดของ “ความคิด” ของนักปราชญ์เหล่านี้ในอดีต เป็นอย่างไร

สภาพปัญหาและเหตุการณ์ในยุคศตวรรษที่ ๑๘ กับสภาพปัญหาฯ ในยุคศตวรรษที่ ๒๐ :

สภาพปัญหาและเหตุการณ์ในยุคศตวรรษที่ ๒๐ นี้ แตกต่างไปจากสภาพและเหตุการณ์ในยุคของนักปราชญ์ในอดีตอย่างสิ้นเชิง ประชากรของโลกเพิ่มขึ้นนับเป็นพัน ๆ ล้านคน / ประชาชนในแต่ละประเทศต้องแย่งกันประกอบอาชีพเป็นกลุ่มผลประโยชน์ (interest groups) ต่างๆมากมาย / วิทยาการในทางสังคมศาสตร์ (social sciences)รวมทั้งวิชากฎหมาย ก็พัฒนาอย่างต่อเนื่อง / ทั้งนี้โดยยังไม่พูดถึงความเจริญทางวิทยาศาสตร์ และทางเทคโนโลยี ฯ ลฯ ;

ในยุคของบรรดานักปราชญ์ที่ผู้เขียนเอ่ยชื่อมาทั้งหมด ช่วงต้นนั้น ไม่มีนักปราชญ์ท่านใดที่รู้จักวิชา “สังคมวิทยา – sociology” (วิชาว่าด้วยการศึกษาสังคมและพฤติกรรมของคน ฯ ลฯ) ซึ่งเป็นพื้นฐานของกฎหมายมหาชนในยุคปัจจุบันแม้แต่คนเดียว และบรรดานักปราชญ์เหล่านั้นคงนึกไม่ถึงว่าอำนาจหน้าที่ของ “รัฐสภา” ในระบอบประชาธิปไตย ตามรัฐธรรมนูญ(ลายลักษณ์อักษร)ของโลกปัจจุบันนี้ กับอำนาจหน้าที่ “สภาตัวแทนราษฎร” ที่ท่าน(นักปราชญ์)เหล่านั้นคิด(ไว้ในใจ) และเรียกร้องให้มีขึ้น เพื่อจำกัดอำนาจของพระมหากษัตริย์ในยุคนั้น (ศตวรรษที่ ๑๖ – ๑๗ – ๑๘) จะมีความแตกต่างกันและมีความซับซ้อน ดังเช่นในปัจจุบัน

แน่นอน ท่านนักปราชญ์เหล่านั้นท่านได้ตายไปก่อน โดยยังไม่รู้จักปัญหาของการทุจริตคอร์รัปชั่นของ “ตัวแทนราษฎร” ที่ท่าน(นักปราชญ์)เหล่านี้ได้เรียกร้องให้มีการจัดตั้งขึ้นเพื่อลดอำนาจของกษัตริย์

ความจริง ในยุคศตวรรษที่ ๑๙ – ๒๐ นี้ ความคิดทางกฎหมาย (นิติปรัชญา) ได้พัฒนาไปอย่างรวดเร็ว และมีนักปราชญ์ที่มี “ความคิด(ใหม่)” บนพื้นฐานของสภาพแวดล้อม (ใหม่) เกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก แต่นักวิชาการไทยคงจะรู้สึกว่าการอ้างอิงถึงนักปราชญ์ใหม่ ๆ เหล่านี้ อาจจะไม่ “ขลัง” เหมือนกับไปค้นหนังสือเก่า ๆ ของนักปราชญ์เก่า ๆ ในอดีตมาอ้างอิงให้คนไทยฟัง (เพื่อแสดงความเป็นนักวิชาการหรือเป็นนักค้นคว้าของตนเอง) ดังนั้น ผู้เขียนเลยไม่ค่อยได้พบ “ชื่อ” ของนักปราชญ์ยุคใหม่ปรากฏในตำรากฎหมาย(ไทย)ที่ใช้สอนนักศึกษา(ไทย)ในมหาวิทยาลัย(ไทย) หรือ ในสถาบันอุดมศึกษา(ไทย)

ปัญหาของระบอบประชาธิปไตยในยุคศตวรรษที่ ๒๐ (และเริ่มต้นศตวรรษ ๒๑) คือ ปัญหาการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบและการคอร์รัปชั่นของนักการเมืองที่เป็น “ผู้แทนราษฎร” ที่มาจากการเลือกตั้ง (โดยอ้างความเป็นผู้แทนประชาชน เพื่อ “ความเป็นประชาธิปไตย” ; “โจทย์(การเมือง)” ในปัจจุบันได้เปลี่ยนจากโจทย์ในสมัยมองเตสกีเออไปแล้วนับเป็นร้อยปี

สิ่งที่ “ประชาชน” จะต้องแสวงหาในปัจจุบัน คือ **ระบอบประชาธิปไตย (ที่มีสภาผู้แทนราษฎร) ที่มีเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพ ที่บริหารประเทศโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน**

ผู้เขียนคิดว่า **ปัญหาของคนไทยไม่ได้อยู่ที่** ประเด็นว่า “เราจะเอาเผด็จการ(ทหาร)หรือไม่เอาเผด็จการ(ทหาร)” ตามที่ได้มีชนชั้นนำของเรากลุ่มหนึ่ง **พยายามทำให้คนไทยเราหลงประเด็น** และมองไม่เห็น **“ปัญหาที่แท้จริง”** ของประเทศ ; สำหรับผู้เขียน ผู้เขียนไม่ต้องการจะให้การเมืองของประเทศไทยย้อนกลับไปสู่ระบบเผด็จการและการคอร์รัปชั่นของนักการเมือง(ที่มาจากกาเลือกตั้ง)อีกครั้งหนึ่ง ; “ใคร” ก็ตาม ที่ทำให้การเมืองของประเทศไทยพัฒนาไปข้างหน้าได้ ไม่ว่าจะเป็ทหารหรือไม่ใช่ทหาร ไม่ว่าจะใช้อำนาจรัฐเพื่อการปฏิรูปการเมืองนั้น จะมาจากการรัฐประหารหรือจะมาจากกาเลือกตั้ง ผู้เขียนเห็นว่า เป็นสิ่งที่สังคมไทยต้องการอย่างยิ่ง ; **จะมีประโยชน์อะไร** ที่จะออกมาเดินบนถนน ชูป้ายแสดงการต่อต้านรัฐประหาร(ตามที่ปรากฏให้หน้าหนังสือพิมพ์สองสามวันนี้) เพื่อให้กลับไปสู่การเผด็จการโดยพรรคการเมืองที่เต็มไปด้วยการทุจริตคอร์รัปชั่นของนักการเมือง(ที่มาจากกาเลือกตั้ง) ; ผู้ที่จะได้ประโยชน์จากการชูป้ายทำให้คนไทยหลงประเด็นในการแก้ไขปัญหาของประเทศ ก็คงจะมีแต่ผู้ที่มีส่วนร่วมในการทุจริตคอร์รัปชั่น และเอาทรัพยากรของชาติและของส่วนรวมไปแบ่งกันนั่นเอง

“ปัญหา” ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของคนไทย ในขณะนี้ - ในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ นี้ ก็คือเรา(คนไทย)จะหาหลักไถ่ในระบอบประชาธิปไตยดังกล่าวข้างต้น พบหรือไม่ **ท่ามกลางบรรดานักการเมือง(ที่มาจากกาเลือกตั้ง)** ที่ตั้งใจจะเข้าสู่อำนาจรัฐและแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตัวเอง โดยอาศัยกาเลือกตั้งภายใต้**ความอ่อนแอของสังคม (คนส่วนใหญ่) คือ ตัวของเราเอง** ; ผู้เขียนคิดว่า เรา(คนไทย) คงต้อง**ช่วยตัวเองก่อน** คือ หา **“ความรู้”**

การศึกษารูปแบบของระบบการปกครองเปรียบเทียบ (comparative forms of government) จะบอกให้เรา(คนไทย) รู้ว่า ประเทศที่พัฒนาแล้ว (เขา)มีระบบสถาบันการเมืองในการบริหารประเทศกัน อย่างไร ซึ่งเราจำเป็นต้องรู้ ก่อนที่เราจะคิดกำหนด “รูปแบบ” ระบบสถาบันการเมืองของเรา ; และโปรดสังเกตว่า ความรู้เกี่ยวกับ **comparative forms of government** ไม่(ค่อย)ได้ปรากฏในหนังสือตำรากฎหมายรัฐธรรมนูญที่สอนนักศึกษของเรา และแน่นอน ถ้าวางการวิชาการของเราขาด **“ความรู้”** ในเรื่องนี้แล้ว การร่างรัฐธรรมนูญ ตลอดจนจนการให้ความคิดเห็นในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ขององค์กรของรัฐ ๑๒ องค์กรและของประชาชนที่เพิ่งผ่านมาเมื่อต้นปี พ.ศ. ๒๕๕๐ นี้ ก็เปรียบเสมือนกับการร่างรัฐธรรมนูญและการให้ความเห็น โดย **คนตาบอด ที่ไม่รู้ทิศทางว่าจะไปทางใด** หรือถ้าจะพูดในภาษาปัจจุบันที่ชอบพูดกัน ก็คือ เป็นการให้ความเห็นในร่างรัฐธรรมนูญฯ โดยคนที่ไม่รู้จักและไม่เคยเห็น **“road map”**

ความจริง **“รูปแบบ”**ต่าง ๆ ของระบบการปกครอง (forms of government) และวิวัฒนาการของแต่ละรูปแบบฯ (โดยไม่พูดถึงวิชาประวัติศาสตร์และรายละเอียดพร้อมด้วยเหตุผลความ

เป็นมา)แล้ว เราก็สามารถสรุปได้สั้น ๆ ไม่ยาวนัก ; และในบทความนี้ ผู้เขียนจะขอกล่าวเพียงให้ท่านผู้อ่านได้รับรู้ว่า รูปแบบของระบบการปกครอง ที่ใช้ ๆ กันอยู่ในโลกนี้ มีรูปแบบ (ที่สำคัญ) ก็รูปแบบ และแต่ละรูปแบบ มี“หลักการ”อย่างไร รูปแบบใดที่เป็น(เสรี)ประชาธิปไตย และรูปแบบใดเป็นระบบเผด็จการ (โดยพรรคคอมมิวนิสต์) และในข้อ (๑.๒) ของส่วนที่หนึ่งนี้ ผู้เขียนจะขอพูดถึงเพียง เท่านั้น

ส่วนปัญหา(จุดอ่อนจุดแข็ง)ของ “รูปแบบการปกครอง”ในแต่ละรูปแบบ ผู้เขียนจะไปกล่าวถึงในส่วนที่สอง ว่าด้วย การออกแบบรัฐธรรมนูญ เพื่อการปฏิรูปการเมือง โดยในข้อ (๒.๒)ของส่วนที่สอง จะกล่าวถึง แนวทางและประสบการณ์ของประเทศที่พัฒนาแล้ว และหลังจากนั้น เรา(ทั้งท่านผู้อ่านและผู้เขียน) จะได้ลองมาช่วยกันพิจารณาว่า ในขณะนี้ ประเทศไทยใช้ form of government อยู่ในรูปแบบใด มีจุดอ่อนอย่างไร และถ้าจะปรับเปลี่ยน - rationalization รัฐธรรมนูญของเรา เรา (ท่านผู้อ่านและผู้เขียน)จะกระทำได้ อย่างไรบ้าง

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนขอให้ท่านระลึกไว้อีกครั้งหนึ่งว่า รูปแบบการปกครอง(forms of government) ที่จะกล่าวต่อไปนี้ เป็นรูปแบบที่เขียน(ออกแบบ) โดย **statesman** และนักกฎหมายมหาชนของประเทศที่พัฒนาแล้ว หลังจากที่นักปราชญ์บรรดาที่ท่านผู้อ่านรู้จัก “ชื่อ” จากตำรากฎหมายรัฐธรรมนูญในมหาวิทยาลัยของไทย ที่เคยเรียกร้องให้มีระบอบประชาธิปไตย จากพระมหากษัตริย์ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ได้ตายไปแล้ว ทั้งสิ้น

ผู้เขียนจะขอ นำ “รูปแบบของการปกครอง”ที่เป็นพื้นฐานของรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ในโลกในยุคศตวรรษ ที่ ๒๐ (และ ต้นศตวรรษที่ ๒๑) มาให้ท่านรับรู้อย่างสั้น ๆ ๓ รูปแบบ คือ (๑) ระบบประธานาธิบดี – **presidential system** (๒) ระบบรัฐสภา – **parliamentary system** และ (๓) ระบบเผด็จการโดยพรรคการเมืองพรรคเดียว - **one party system** ของประเทศคอมมิวนิสต์ (สังคมนิยม)

แต่ก่อนอื่น ขอให้ท่านผู้อ่านเข้าใจว่า คำว่า “รูปแบบที่เป็นพื้นฐานของรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ” ที่ผู้เขียนกล่าวในที่นี้ นั้น มิได้หมายความว่า รูปแบบดังกล่าวจะเป็นรูปแบบการปกครองที่นิยมใช้หรือเป็นรูปแบบที่“ดี” แต่คำว่ารูปแบบที่เป็นพื้นฐานฯในที่นี้ มีความหมายเพียงว่า เป็นรูปแบบที่ท่านผู้อ่านมีความจำเป็นต้องรู้(เป็นพื้นฐาน) ก่อนที่ท่าน(ผู้อ่าน) จะไป “คิด”ปรับเปลี่ยน – rationalize รูปแบบการปกครองของเรา เพื่อให้เป็นรูปแบบที่เหมาะสมกับสภาพสังคม(ที่อ่อนแอ)ของประเทศไทย (เหมือน ๆ กับที่ประเทศที่พัฒนาแล้ว ได้เคยปรับเปลี่ยนมาแล้วเมื่อหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เมื่อ ๖๐ ปีก่อน)

ส่วน “รูปแบบ” การปกครองใด จะเป็นรูปแบบที่นิยมใช้กันหรือเป็นรูปแบบที่ดีนั้น เป็นคนละปัญหาซึ่งจะได้พิจารณาต่อไป ; สิ่งที่จะช่วยให้ท่านผู้อ่านพอจะทราบได้ว่า รูปแบบการปกครอง (form of government)รูปแบบใด เป็นรูปแบบที่“ดี”ที่สุด ก็คือ การตรวจดูประเทศใหม่ ๆ ที่เพิ่งเกิดขึ้นว่า ประเทศเหล่านั้นได้เลือกใช้ form of government รูปแบบใดในรัฐธรรมนูญ(ของเขา) ซึ่ง

ถ้าหากท่านผู้อ่านจะมีเวลาพอ(จะชวยนักวิชาการไทยที่ไม่ค่อยมีเวลาร่างไปศึกษาค้นคว้ามากนัก) ท่านผู้อ่านอาจลองไปอ่านศึกษาดูและมาเล่าสู่กันฟังก็ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในช่วงเวลาที่สหภาพโซเวียตล่มสลาย(กลายเป็นประเทศรัสเซีย)ในปี ค.ศ. ๑๙๙๑ (ประมาณ ๑๐ ปีเศษมาแล้ว) ซึ่งทำให้ดินแดนและรัฐต่าง ๆ ของสหภาพโซเวียต จำนวนมาก แยกตัวออกมาเป็นประเทศเอกราช ก็เป็นอีกโอกาสหนึ่ง ที่ท่านผู้อ่านจะศึกษาเรื่องนี้ได้ ; แต่ในเบื้องต้นนี้ ผู้เขียนขอเรียนว่า เท่าที่ผู้เขียนได้ตรวจสอบมา ผู้เขียนไม่พบว่า มีประเทศใดใช้ ระบบรัฐสภา – **parliamentary system** เหมือนกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ – ค.ศ. ๒๐๐๗ ที่เราเพิ่งได้ประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ (หนึ่งเดือนที่ผ่านมา)นี้ แม้แต่ประเทศเดียว ; ส่วน **form of government** รูปแบบใดที่ประเทศเหล่านั้นเลือกนำมาใช้เกือบทั้งหมด ผู้เขียนขอให้ท่านผู้อ่านคาดเดาเอาเอง

(๑) ระบบประธานาธิบดี - presidential system : ระบบประธานาธิบดี คงจะเป็นระบบที่คนไทยรู้จักกันดี และเกือบไม่ต้องการคำอธิบาย

ระบบประธานาธิบดี เป็น ระบบที่สหรัฐอเมริกา(ซึ่งเป็นประเทศอภิมหาอำนาจของโลกในยุคปัจจุบัน) คิดและเขียนออกแบบขึ้นเอง ; รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา เป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรแรกของโลก(ในยุคปัจจุบัน) ใช้บังคับมาตั้งแต่ ค.ศ. ๑๗๘๗ (ให้สัตยาบันโดยมลรัฐ ค.ศ. ๑๗๘๘) โดยเขียนขึ้นหลังจากที่สหรัฐอเมริกาประกาศอิสรภาพออกจากการปกครองของอังกฤษ ในปี ค.ศ. ๑๗๗๖ (ก่อนการมีรัฐธรรมนูญ ๑๑ ปี) และผู้ร่างรัฐธรรมนูญ (ที่เรียกกันว่า **framers**) ของสหรัฐอเมริกา ได้สร้าง (ออกแบบ) รูปแบบการปกครอง (**form of government**) ในระบบประธานาธิบดี – **presidential system** ขึ้น ; และจนถึงปัจจุบันนี้ รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา มีการแก้ไขมาแล้วทั้งสิ้น ๒๗ ครั้ง แต่ต้นฉบับรัฐธรรมนูญก็ยังใช้บังคับอยู่ นับเป็นเวลานานกว่า ๒๐๐ ปี

“หลักการ”ของระบบประธานาธิบดี ผู้เขียนคงไม่ต้องอธิบายในรายละเอียด เพราะเชื่อว่าท่านผู้อ่านทุกท่านทราบดีอยู่แล้ว และมีหนังสือให้อ่านมากมาย ; แต่ผู้เขียนขอเรียนซ้ำใน **“หลักการ”** สำคัญ ของระบบฯ ไว้ดังนี้

การแบ่งแยกองค์กรที่ใช้อำนาจบริหารกับองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ : ในระบบประธานาธิบดีจะมีการแบ่งแยกการใช้อำนาจบริหารออกจากอำนาจนิติบัญญัติ (ซึ่งเรียกได้ว่าเป็นการแบ่งแยกอำนาจที่ค่อนข้างเด็ดขาด) โดยให้ฝ่ายบริหาร คือ ประธานาธิบดี (ที่มาจากการเลือกตั้ง โดยใช้วิธีเลือกตั้ง ๒ ชั้น โดยผ่านการเลือกของ **“electors”** ของแต่ละมลรัฐ) จะเป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร และให้ฝ่ายนิติบัญญัติ คือ รัฐสภา – **Congress** (ซึ่งมีสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและสภาเซเนต) เป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ

ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรบริหารกับองค์กรนิติบัญญัติ ประธานาธิบดีไม่มีอำนาจยุบสภา และไม่มีสิทธิออกเสียงในสภา ; สภาไม่มีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจประธานาธิบดีเพื่อให้พ้นจากตำแหน่ง ; ประธานาธิบดีจะพ้นจากตำแหน่งได้ในกรณี **impeachment** (ตามกระบวนการที่รัฐธรรมนูญ

กำหนด) เพราะ “เหตุ” ดังต่อไปนี้ คือ **ทรยศต่อประเทศ / การให้หรือรับสินบน / และการกระทำผิดกฎหมายอาญาชั้นมหันตโทษและชั้นมัชฌิมโทษ ยกเว้นความผิดลหุโทษ (treason / bribery / high crimes and misdemeanors)** ตามที่กำหนดไว้ใน Article II Section 4 ของ รัฐธรรมนูญอเมริกา

ประธานาธิบดีเป็นผู้เลือกและแต่งตั้งรัฐมนตรี (เรียกว่า secretary ไม่เรียกว่า minister) ด้วยความเห็นชอบโดยสภาสูง (สภาเซเนต – ผู้แทนจากมลรัฐ) แต่ประธานาธิบดีมีอำนาจปลดรัฐมนตรีได้เอง ; และ รัฐมนตรีจะเป็น “สมาชิกสภา” ในขณะเดียวกันไม่ได้ ; ฝ่ายบริหาร(ประธานาธิบดีและรัฐมนตรี) จะเข้าร่วมประชุมในการประชุมของสภาไม่ได้

(๒) ระบบรัฐสภา - parliamentary system ผู้เขียนเชื่อว่า ท่านผู้อ่านทุกคนทราบดีว่า ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕ จนถึงปัจจุบันนี้ เรามีรัฐธรรมนูญมาแล้วรวมทั้งสิ้น ๑๘ ฉบับ และรัฐธรรมนูญ (ฉบับถาวร)ของเราทุกฉบับ(โดยไม่นับ ธรรมนูญหรือรัฐธรรมนูญชั่วคราวที่มาจาก การรัฐประหาร) ต่างก็ใช้ระบบรัฐสภา - **parliamentary system** เป็นรูปแบบของการปกครอง (form of government) ทุกฉบับ แต่ผู้เขียนคิดว่า คงมีท่านผู้อ่านจำนวนน้อยมาก (รวมทั้งนักวิชาการไทย) ทราบถึงวิวัฒนาการของระบบรัฐสภาในช่วงเวลา ๒๐๐ ปีที่ผ่านมา ทั้งนี้ก็เพราะว่า(ตามที่คุณเขียนได้ผ่านตามา) “สาระ” เหล่านี้ ไม่เคยปรากฏอยู่ในตำรากฎหมายรัฐธรรมนูญ ที่ใช้สอนนักศึกษาในมหาวิทยาลัยของไทย

ผู้เขียนเชื่อว่า ท่านผู้อ่านคงจะจำสิ่งที่ท่านได้เรียนมาจากตำราที่ใช้สอนในมหาวิทยาลัยของเรา ตลอดเวลา ๗๕ ปีที่ผ่านมา คือ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕ (นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง โดย “คณะราษฎร”) ได้ว่า เราเรียนมาว่า “ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข อำนาจอธิปไตยแยกเป็น ๓ อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ และพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา อำนาจบริหารทาง คณะรัฐมนตรี และอำนาจตุลาการทางศาล”

ผู้เขียนอยากจะทดสอบเรียนถามท่านผู้อ่านว่า ท่านผู้อ่านเคยตั้งปัญหาถามตัวเอง(ด้วยความสงสัย) บ้างหรือไม่ว่า สิ่งที่ท่านได้เรียนมานั้น เป็นความคิดที่เป็นทฤษฎีสากล หรือเป็นความคิดเฉพาะประเทศไทย(ที่ท่านถูกสอนให้จำมาเช่นนั้น)

หลายท่านอาจจะไม่ทราบว่า เพราะการที่เราไม่ได้เรียนรู้วิวัฒนาการของระบบรัฐสภานั้นเอง ที่ทำให้เกิดการขัดแย้งระหว่างคณะราษฎร กับรัชกาลที่ ๗ จนกระทั่งพระองค์ได้สละราชสมบัติ ในปี พ.ศ. ๒๔๗๗(หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒ ปี) และท่านทราบหรือไม่ว่า การที่รัชกาลที่ ๗ ไม่สามารถพระราชทาน “รัฐธรรมนูญ” ให้แก่คนไทยได้ในวันจักรี (วันที่ ๖ เมษายน) ในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ พร้อมกับวันเปิดสะพานพระพุทธยอดฟ้า ฯ ตามที่ได้ตั้งพระราชประสงค์ไว้ ก็เป็นเพราะ **วงการวิชาการไทยในขณะนั้น มีขีดความสามารถไม่สูง** พอที่จะ “เขียน” รัฐธรรมนูญ ให้พระองค์ท่าน ตามที่พระองค์ท่านได้

ทรงมอบหมายไว้ให้ได้ [หมายเหตุ โปรดดู เอกสารวิชาการหมายเลข ๓ (๓.๓) และหมายเลข ๕ ในหนังสือเรื่อง กระบวนทัศน์ใหม่สำหรับการปฏิรูปการเมือง ครั้งที่ ๒ จัดพิมพ์โดย สถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๙ ซึ่งผู้เขียนได้นำเอกสาร(ร่าง)รัฐธรรมนูญของเราที่ได้ยกกว้างขึ้นในขณะนั้น(พ.ศ. ๒๕๓๕) มาเปรียบเทียบกับตัวบทรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศญี่ปุ่น ในสมัยเมจิ ค.ศ. ๑๘๘๙ – พ.ศ. ๒๔๓๒ ซึ่งเป็นเวลาห่างกันถึง ๔๓ ปี เพื่อให้ท่านผู้อ่านได้พิจารณาตรวจดูเปรียบเทียบขีดความสามารถ(ในการยกกว้างรัฐธรรมนูญ)ของวงการวิชาการทางกฎหมายของไทยในขณะนั้น ด้วยตัวของท่านเอง]

ปัญหาของประเทศไทย(ในขณะนี้) มีว่า ในการยกกว้างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ฉบับปัจจุบัน(ที่เพิ่งประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ที่เพิ่งผ่านมา) **วงการวิชาการไทยทางกฎหมายในขณะนี้** มี **“ขีดความสามารถ”** เพียงใด (โดยพิจารณา จาก **ความสามารถ ที่แสดงออกมาปรากฏให้เห็น** จาก การเขียน(การออกแบบ)รัฐธรรมนูญ ๒ ฉบับที่เพิ่งผ่านมา คือ “รัฐธรรมนูญ ฉบับชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๔๙” และ “รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐”) โดยเปรียบเทียบกับ มาตรฐานการร่างรัฐธรรมนูญโดยวงการวิชาการของประเทศต่าง ๆ ในโลกปัจจุบัน

ดังนั้น ในหัวข้อนี้ (ระบบรัฐสภา – **parliamentary system**) ผู้เขียนจะกล่าวถึง **ให้มากกว่าระบบประธานาธิบดีสักเล็กน้อย** โดยจะขอแยกเป็น ๒ ข้อ(อย่างสั้น ๆ) คือ (ก) ข้อแรก ว่า ด้วย ความเป็นมาของ **constitutionalism** - ลัทธิการเขียนรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร ในยุโรป และ (ข) ข้อที่สอง ว่าด้วย หลักการ(สำคัญ)ของระบบรัฐสภา ซึ่งระบบรัฐสภาจะแบ่งออกเป็น ๒ ช่วง

[หมายเหตุ :- คำว่า **“constitutionalism”** นี้ มีนักวิชาการบางท่านแปลว่า **“ลัทธิรัฐธรรมนูญนิยม”** ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า เป็นคำแปลที่สื่อความหมายไม่ตรงกับความเป็นจริง เพราะ **constitutionalism** มีประเด็นสำคัญอยู่ที่การเขียนรัฐธรรมนูญให้เป็น **“ลายลักษณ์อักษร”** (มากกว่าเป็นเรื่องของการนิยมให้มีรัฐธรรมนูญ) ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอแปลคำว่า **constitutionalism** ว่า ลัทธิการเขียนรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร (ไม่ใช่ ลัทธิรัฐธรรมนูญนิยม) ; เช่นเดียวกัน คำว่า **“populism”** ซึ่งนักวิชาการจำนวนมากแปลว่า **“ลัทธิประชานิยม”** ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า เป็นคำแปลที่สื่อความหมายไม่ตรงกับความเป็นจริง เพราะฟังดูว่า **populism** เป็น **“ลัทธิ”** ที่ให้แต่ผลดี และสอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย(ที่อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน - **people**) โดยไม่มีผลเสีย ; ผู้เขียนเห็นว่า คำว่า **populism** ควรแปลเป็นภาษาไทยอย่างง่าย ๆ ว่า ลัทธิเอาใจประชาชน ซึ่งจะแสดงให้เห็นถึงความหมายที่แท้จริง(ของคำ) ว่า เป็น **“วิธีการ”** หรือ **“นโยบาย”** ของนักการเมือง(ที่มาจาก การเลือกตั้ง)นำมาใช้เพื่อเอาใจประชาชน(**people**) เพื่อเรียก **ความนิยม – popularity** ให้แก่ ตนเอง (เป็นการส่วนตัว) ซึ่งในการนำวิธีการหรือนโยบายดังกล่าวมาใช้ นักการเมือง(ที่มาจาก การเลือกตั้ง)เหล่านั้นอาจจะไม่ได้คำนึงถึง **“ประโยชน์ของประชาชน**

ส่วนรวม – public” เลย ก็ได้ ; เพราะ คำว่า “people(คำนาม)” กับ คำว่า “public (คำนาม)” ในภาษาอังกฤษ มีความหมายแตกต่างกัน]

(ก) **ความเป็นมาของ constitutionalism (และระบบรัฐสภา) ในยุโรป** ผู้เขียนขอเริ่มต้นว่า เราทราบกันดีอยู่แล้วว่า ในสมัย ศตวรรษที่ ๑๗-๑๘ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ประเทศต่าง ๆ ในยุโรป ได้รวบรวม เชื้อชาติและแคว้นต่าง ๆ ในยุค **feudalism** เข้ามาเป็น **nation-state** หรือเป็น “รัฐสมัยใหม่ – modern state” และในขณะนั้น **รูปแบบของระบบการปกครอง (form of government หรือ system of government)** ของประเทศต่าง ๆ ในยุโรป ก็คือ **ระบอบ**

สมบูรณาญาสิทธิราชย์ (monarchy) ที่พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจสิทธิขาด – **absolute power** ในการปกครองประเทศในฐานะที่เป็นประมุขของรัฐ (ตามความเชื่อทั่วไปทาง ประเพณีที่สืบเนื่องกันมาในอดีต เรื่อง **divine right** ของกษัตริย์) ; โดยที่ในขณะนั้น ยังไม่มีประเทศ ใดในยุโรป(หรือในโลก) ที่มีรัฐธรรมนูญ(ลายลักษณ์อักษร)มาจำกัดพระราชอำนาจของกษัตริย์แต่อย่างใด เราลองมาดูว่า หลังจากที่สหรัฐอเมริกาที่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร ที่มี ระบบเลือกตั้งประธานาธิบดีขึ้น ในปีค.ศ. ๑๗๘๗ แล้ว อะไรเกิดขึ้นในยุโรป

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนขอเรียนเตือนไว้ด้วยว่า **ในขณะที่ท่านผู้อ่านอ่านบทความในหัวข้อ ต่อไปนี้** ขอได้โปรดระลึกไว้เสมอว่า **ในช่วงปลายศตวรรษที่ ๑๘ และต้นศตวรรษที่ ๑๙** นี้ เป็น **ขณะที่ “ กฎหมายมหาชน(ยุคใหม่)” และตัวบทกฎหมายที่เป็นระบบบริหารพื้นฐาน ของรัฐสมัย ใหม่ – modern state ยังไม่ได้เริ่มต้นพัฒนา** [หมายเหตุ : กฎหมายมหาชน(ยุคใหม่)” หมายถึง กฎหมายมหาชนยุคหลังกฎหมายโรมัน]

ช่วงระยะเวลา ๑๐ ปี (ค.ศ. ๑๗๘๙ – ค.ศ. ๑๙๙๙) การเริ่มต้นของ constitutionalism ใน ยุโรป :

หลังจากที่สหรัฐอเมริกาที่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร (written constitution) ขึ้นมาใช้ บังคับแล้ว ลัทธิการเขียนรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร – **constitutionalism** ก็ได้ถูกนำมาเป็น “ประเด็น” ในยุโรป และเริ่มต้นด้วยประเทศฝรั่งเศส

เราคงไม่จำเป็นต้องย้อนไปศึกษาถึงวิชาประวัติศาสตร์ว่า สถานการณ์ของโลกหรือของยุโรปใน ขณะนั้นเป็นอย่างไร แต่ขอเรียนไว้พอเป็นสังเขปว่า โลกขณะนั้น ประเทศที่เป็นมหาอำนาจและแข่งขันกัน ขยายอำนาจ ก็มีอยู่ ๒ ประเทศ คือ ประเทศอังกฤษกับประเทศฝรั่งเศส และการที่สหรัฐอเมริกาสามารถ แยกตัวเป็นอิสระจากประเทศอังกฤษได้สำเร็จ ส่วนหนึ่งก็เพราะการช่วยเหลือจากประเทศฝรั่งเศส ; (การต่อสู้ระหว่างชาวอเมริกันกับอังกฤษ อยู่ในระหว่าง ปีค.ศ. ๑๗๗๕ – ค.ศ. ๑๗๘๓ รวมเวลา ๘ ปี) สหรัฐอเมริกาประกาศอิสรภาพ(จากอังกฤษ) ในปี ค.ศ. ๑๗๗๖ และในสองปีต่อมา ประเทศฝรั่งเศสก็ทำ สัญญาเป็นพันธมิตรกับสหรัฐ ร่วมรบทำสงคราม(ต่อสู้)กับอังกฤษในปี ค.ศ. ๑๗๗๘ ; โดยในระหว่าง สงครามเพื่อความเป็นเอกราชของสหรัฐอเมริกา ก็ได้มีทหารฝรั่งเศส อาสาสมัครไปร่วมรบกับชาวอเมริกัน

จำนวนหนึ่ง(รวมทั้ง นายพล Lafayette) และรัฐบาลของฝรั่งเศสได้ให้ เงินช่วยเหลือแก่สหรัฐอเมริกา ในการทำสงครามเป็นจำนวนมาก ซึ่งต่อมา ก็ได้เป็นสาเหตุส่วนหนึ่งของ ปัญหาเศรษฐกิจของฝรั่งเศสใน สมัยพระเจ้าหลุยส์ ที่ ๑๖ ด้วย ; [เหตุเหตุ : และหลังจากนั้น เมื่อครบ ๑๐๐ ปีของการประกาศเอกราช ของสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศสก็ยังได้ส่ง the Statue of Liberty - เทพีแห่งเสรีภาพ ไป เป็นของขวัญให้แก่อเมริกา ที่ตั้งอยู่บนเกาะ Ellis ในอ่าวหน้ากรุงนิวยอร์กในปัจจุบัน]

ประเทศฝรั่งเศสมีการปฏิวัติ ในปี ค.ศ. ๑๗๘๙ (หลังจากที่สหรัฐอเมริกามีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์ อักษร ได้ ๒ ปี) ต่อจากนั้นมา ประเทศฝรั่งเศสก็มีรัฐธรรมนูญขึ้นหลายฉบับ แต่ถ้าท่านศึกษา ประวัติศาสตร์ของประเทศฝรั่งเศสแล้ว ท่านอาจประหลาดใจว่า แม้ว่าประเทศฝรั่งเศสจะมีการปฏิวัติที่มี เหตุการณ์ค่อนข้างรุนแรงตามที่ท่านทราบกันอยู่แล้ว แต่รัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ ฝรั่งเศสยกร่างขึ้นนั้น ก็ได้ เป็นรัฐธรรมนูญที่ยกเลิกระบบกษัตริย์ แต่เป็นรัฐธรรมนูญที่จะนำกษัตริย์ให้มาอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญเท่านั้น

เพื่อให้ท่านผู้อ่านได้รับทราบถึงวิวัฒนาการของการเขียน(ออกแบบ)รัฐธรรมนูญลายลักษณ์ อักษรในระบบรัฐสภา – **parliamentary system** ของยุโรป (ประเทศฝรั่งเศส)อย่างสั้น ๆ ผู้เขียนจะขอเขียนตัดตอนมากล่าว เฉพาะในช่วง ระยะเวลา ๑๐ ปีแรกนับแต่การปฏิวัติฝรั่งเศส คือ ตั้งแต่ ค.ศ. ๑๗๘๙ ถึง ค.ศ.๑๗๙๙ เท่านั้น

ระยะเวลาดังกล่าว เป็นช่วงระยะเวลาของ วิวัฒนาการทางการเมือง - **political evolution** ของฝรั่งเศสและของยุโรป (หรืออาจกล่าวว่าเป็นยุควิวัฒนาการทางการเมืองของโลก ก็ได้) และเป็นช่วงเวลา “รูปแบบ”ของการปกครอง - **form of government** ในรัฐธรรมนูญ (ลายลักษณ์อักษร) ยังไม่มีความแน่นอน - **constitutional instability** ; รัฐธรรมนูญของ ฝรั่งเศส ในระยะเริ่มต้นของ **Constitutionalism** นี้ ได้เป็นประสบการณ์ของการเขียน รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรของประเทศต่าง ๆ ในยุโรปเป็นเวลานานกว่า ๕๐ ปี ; ประเทศ อิตาลี เพิ่งรวบรวมเป็นประเทศ – the Kingdom of Italy (โดยยังไม่มีกรุงโรม) และมี รัฐธรรมนูญ(ระบบรัฐสภา)ฉบับแรก เมื่อ ค.ศ. ๑๘๖๑ โดยกษัตริย์ Victor Emmanuel II (king of Sardinia) และมี Cavour (Camillo Benso) เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็น เวลาลหลังจากที่ประเทศฝรั่งเศสมีรัฐธรรมนูญ(ลายลักษณ์อักษร)ฉบับแรก เป็นเวลาถึง ๗๐ ปี ; และ ประเทศเยอรมนี เพิ่งรวบรวม เป็นอาณาจักรเยอรมัน - Second Reich โดยประเทศปรัสเซีย ใน สมัยของกษัตริย์ Wilhelm I โดยมี Bismarck (Prince Otto Eduard Leopole von) เป็นนายกรัฐมนตรี และมีรัฐธรรมนูญฉบับแรก เมื่อ ค.ศ. ๑๘๗๑ ; ซึ่งเป็นเวลาลหลังจากประเทศ ฝรั่งเศสมีรัฐธรรมนูญแล้ว ประมาณ ๘๐ ปี

แต่อย่างไรก็ตาม ควรเป็นที่ทราบด้วยว่า ในกลางศตวรรษที่ ๑๙ (ก่อนที่ประเทศทั้งสอง อิตาลี และเยอรมนี จะรวบรวมแคว้นหรือรัฐเล็ก ๆ ต่างเข้ามาเป็นประเทศ) ลัทธิการเขียนรัฐธรรมนูญลายลักษณ์ อักษร – **constitutionalism** ได้เริ่มแพร่หลายอยู่แล้วในแคว้นหรือรัฐเล็ก ๆ ในยุโรป โดย king

หรือ prince ของแคว้นหรือรัฐเล็ก ๆ เหล่านี้บางแห่ง ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ(ลายลักษณ์อักษร ให้แก่พลเมืองของตนอยู่ ประปราย รวมทั้ง king of (เกาะ) Sardinia คือ กษัตริย์ Victor Emmanuel II ซึ่งเป็นผู้รวบรวมแคว้นต่าง ๆ และ ก่อตั้งประเทศอิตาลีด้วย

การเขียนรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสในระบายนั้น(ค.ศ. ๑๗๘๙ – ค.ศ. ๑๗๙๙) จะเป็นการทดลอง “(วิชา) ความคิด” ในการออกแบบรัฐธรรมนูญ(ลายลักษณ์อักษร)ของ “ชนชั้นนำ” ของประเทศฝรั่งเศส (ในสมัยนั้น) ที่ยังหา “แนวทาง” ที่แน่นอนไม่ได้ ดังนั้น รัฐธรรมนูญในระบายนี้อาจมี โครงสร้าง (ระบบสถาบันการเมือง) แปลก ๆ ที่ไม่(ค่อย) มีในรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ในปัจจุบัน ; ซึ่งก็ดูจะคล้าย ๆ กับ การทดลอง(วิชา) ในการเขียนรัฐธรรมนูญ “เพื่อความเป็นประชาธิปไตย” โดย “ชนชั้นนำ” ของไทย(ในสมัยนี้) ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๕๐ (ค.ศ. ๒๐๐๗) ที่ยังไม่มี “แนวทาง” ที่แน่นอนเช่นเดียวกัน ; จะมีความแตกต่าง(ระหว่างชนชั้นนำของฝรั่งเศสกับชนชั้นนำของไทย ก็เพียงว่า มีเวลาห่างกันอยู่ประมาณ ๒๐๐ ปีเศษ (เท่านั้น)

ประสบการณ์ในประวัติศาสตร์ ของประเทศฝรั่งเศส ที่เรา (คนไทย) ควรเรียนรู้ : ประเทศฝรั่งเศสเริ่มต้น ด้วยการมีปฏิวัติครั้งใหญ่ ใน ปี ค.ศ. ๑๗๘๙ / ที่ตามมาด้วยการล้มล้างระบบกษัตริย์ (พระเจ้าหลุยส์ที่ ๑๖) / เลิกระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ / จัดตั้งระบบสาธารณรัฐ (republique) โดยไม่มีกษัตริย์ขึ้นเป็นครั้งแรก / และลงท้ายด้วย การกลับคืนสู่ที่เดิม คือ การกลับคืนสู่ระบบกษัตริย์ โดยมีนโปเลียนเป็นจักรพรรดิ (ภายใต้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร)

ในช่วงเวลา ๑๐ ปีดังกล่าวนี้ ประเทศฝรั่งเศสมีรัฐธรรมนูญ ถึง ๔ ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๗๙๑ ; รัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๗๙๓ ; รัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๗๙๕ ; และ รัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๗๙๙ ซึ่งรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับจะมีรูปแบบของ “ระบบสถาบันการเมือง – form of government” ที่แตกต่างกันโดยสิ้นเชิง

หลังจากช่วงเวลาดังกล่าว ก็ตามมาด้วย รัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๘๐๔ ซึ่งกำหนดให้ไปเปลี่ยน(ที่ ๑) เป็นจักรพรรดิ และอีก ๑๐ ปีต่อมา ก็มี รัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ. ๑๘๑๔ ที่เรียกชื่อว่า – La Charte Constitutionnelle ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญหลังจากที่นโปเลียนหมดอำนาจแล้ว และหลังจากนั้น ก็ยังรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ตามมาอีกหลายฉบับ ฯลฯ [หมายเหตุ : การที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส เรียกชื่อรัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. ๑๘๑๔ นี้ว่า La Charte constitutionnelle – constitutional Charter โดยไม่ยอมเรียกว่า “Constitution” นั้น ตามรายงานประวัติศาสตร์บันทึกไว้ว่า เพราะผู้ร่างรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสในขณะนั้น ไม่อยากใช้คำว่า Constitution ซึ่งเป็นคำที่ผู้ก่อการปฏิวัติฝรั่งเศส ใน ค.ศ. ๑๗๘๙ ได้ใช้คำนี้มาก่อน]

เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วง ๑๐ ปีหลังการปฏิวัติในประเทศฝรั่งเศส เป็นเหตุการณ์สำคัญที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงของประเทศต่าง ๆ ในยุโรปอย่างรวดเร็ว ทั้งทางตรง (เนื่องจากการขยาย

อำนาจและการยึดครองประเทศต่าง ๆ ใน ยุโรป ของฝรั่งเศสในสมัย “นโปเลียน” ในระหว่าง ค.ศ. ๑๘๐๔ – ๑๘๑๕) และทางอ้อม(โดยการลอกเลียนแบบในเวลาต่อมา) ซึ่งรวมทั้งการเขียน(ออกแบบ)รัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ในยุโรปภาย หลังจากที่ประเทศเหล่านั้นได้ถูกปลดปล่อยจากการยึดครองของประเทศฝรั่งเศสหลังยุคของนโปเลียนด้วย ; แต่ในที่นี้ ผู้เขียนคงจะพูดเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับ “**ความคิด**” ในการออกแบบ(เขียน)รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเท่านั้น

กล่าวโดยทั่ว ๆ ไป รัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๗๙๑ (หลังการปฏิวัติ ปี ค.ศ. ๑๗๘๙) ยังคงเป็นระบบรัฐสภา โดยมีกษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ – **constitutional monarchy** ; แต่ความรุนแรงเกิดขึ้นเนื่องจากได้มีการปฏิวัติซ้อนและยกเลิกรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๗๙๑ ในราวกลางปี ค.ศ. ๑๗๙๒ โดยได้มีฝ่ายที่มีความคิดรุนแรง – **radical** เกิดขึ้นและต้องการล้มล้างระบบกษัตริย์ ฝ่ายที่มีความคิดรุนแรงได้กล่าวอ้างว่า พระเจ้าหลุยส์ที่ ๑๖ ได้ทรยศต่อประเทศ เพราะได้ทำให้ประเทศหลายประเทศในยุโรป มารวมล้อมทำสงครามกับประเทศฝรั่งเศส ประกอบกับในขณะนั้น กองทัพฝรั่งเศสได้ประสบความพ่ายแพ้ซึ่งทำให้ชาวฝรั่งเศสรู้สึกกลัวและหวั่นไหว ; พระเจ้าหลุยส์ที่ ๑๖ ได้ถูกประหารในต้นปี ค.ศ. ๑๗๙๓ (เดือน มกราคม)

การปฏิวัติของประเทศฝรั่งเศส ถือว่าเริ่มต้นขึ้นเมื่อวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๗๘๙ โดยมีฝูงชนได้บุกเข้ายึดคุกบาสติลล์ (Bastille) ในกรุงปารีส และ วันนั้น เรียกกันว่า Bastille Day [หมายเหตุ ซึ่งอาจจะเป็นเหตุบังเอิญก็ได้ ที่ “**พรรคไทยรักไทย**” (ที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยให้ยุบเลิกไป แล้ว) ได้จดทะเบียนเป็นพรรคการเมืองในวันที่เดียวกัน คือวันที่ ๑๔ กรกฎาคม (พ.ศ. ๒๕๔๓) ซึ่งผู้เขียนก็ไม่ทราบว่าเป็นผู้เริ่มก่อตั้งพรรคไทยรักไทย และ เพราะเหตุใด ผู้เริ่มก่อตั้งพรรคไทยรักไทย จึงได้เลือกวันนั้นเป็นวันก่อตั้งพรรคไทยรักไทย (?)]

ความหลากหลายใน “รูปแบบ” ของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสฉบับต่าง ๆ ในช่วง ๑๐ ปี (ค.ศ. ๑๗๘๙ – ค.ศ. ๑๗๙๙) : ก่อนอื่น เราลองมาพิจารณาและรับทราบ “ความหลากหลาย” ในรูปแบบของระบบรัฐสภา – **parliamentary system** ในรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส (แม้ว่าจะทำให้บทความนี้ยาวออกไปพอสมควร) และ เพราะความหลากหลายนี้ จะทำให้เรามองเห็นและเรียนรู้ ถึง **ความสับสนทางความคิด**ของชนชั้นนำ - **elite** ของฝรั่งเศสในช่วงระยะแรก ของ **constitutionalism** ในยุโรป

รัฐธรรมนูญ ทั้ง ๔ ฉบับของประเทศฝรั่งเศสในช่วง ๑๐ ปี (ค.ศ. ๑๗๘๙ – ค.ศ. ๑๗๙๙) มีความหลากหลายในการจัดรูปแบบของ “ระบบสถาบันการเมือง - **form of government**” ทั้งในด้านองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและในด้านองค์กรฝ่ายบริหาร โดย ผู้เขียนจะขอ นำ “หลักการ” ของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับมากล่าวเพียงสั้น ๆ เพื่อที่ท่านผู้อ่านจะได้พิจารณาและมองเห็น “ความสับสนทางความคิด” ในการออกแบบรัฐธรรมนูญ ก่อนที่ “หลักการ” ของระบบรัฐสภา – parliamentary system จะลงตัวในยุค ศตวรรษที่ ๒๐ และ ก่อนที่ “วิชากฎหมายมหาชน(ระบบบริหารพื้นฐานของรัฐสมัย

ใหม่) จะได้พัฒนาขึ้นในเวลาต่อมา

อันที่จริง ในรัฐธรรมนูญทั้ง ๔ ฉบับนี้ สามารถแยกออกได้เป็น **๒ ช่วง** คือ ช่วงแรก ได้แก่ รัฐธรรมนูญ ๓ ฉบับแรก (ค.ศ. ๑๗๙๑ , ค.ศ. ๑๗๙๓ , และ ค.ศ. ๑๗๙๕) ซึ่งเป็นระยะเวลาของการ (พยายาม)แสวงหารูปแบบ **form of government** ในระบบรัฐสภา ของบรรดา **elite** ของฝรั่งเศส (บนพื้นฐานจาก "ความคิด"ของนักปราชญ์ ว่าด้วย อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ในยุคนั้น) และช่วงที่สอง ได้แก่ รัฐธรรมนูญ ฉบับ ปี ค.ศ. ๑๗๙๙ ซึ่งมีลักษณะเป็นพิเศษโดยเฉพาะ ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

(๑) รัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๗๙๑ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรก หลังการปฏิวัติของฝรั่งเศส ยกวางโดย **"สภาแห่งชาติ – National Assembly "** ซึ่งใช้เวลายกวางอยู่ประมาณสองปี นับตั้งแต่มีการปฏิวัติ และยกวางขึ้นหลังจากที่ได้มีการประกาศ **"ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของมนุษย์และของพลเมือง - the Declaration of the rights of man and of the citizen"** ในปี ค.ศ. ๑๗๘๙

[หมายเหตุ **"สภาแห่งชาติ – National Assembly"** ของฝรั่งเศส เกิดมาจากการประกาศยกสถานภาพตัวเอง จากการเป็น **"สภาที่ปรึกษา Estates – General / Etats generaux"** ซึ่งเป็นสถาบันดั้งเดิมของกษัตริย์ ขึ้นมาเป็นสภาแห่งชาติ ตั้งแต่กลางปี ค.ศ. ๑๗๘๙ ในระยะเวลาก่อนเริ่มต้นของการปฏิวัติ คือ ในขณะที่พระเจ้าหลุยส์ที่ ๑๖ เรียกประชุม **"สภาที่ปรึกษา(ของกษัตริย์)"** นี้ เพื่อให้มาพิจารณาและให้ความเห็นชอบในการเรียกเก็บภาษี ฯลฯ เพื่อแก้ปัญหาการเมืองและปัญหาเศรษฐกิจของประเทศในระยะนั้น ; กษัตริย์ของฝรั่งเศสไม่เคยเรียกประชุม **"สภาที่ปรึกษา"** นี้ มาเป็นเวลานานมาถึง ๑๗๕ ปี (นับจาก ปี ค.ศ. ๑๖๑๔) ; แต่เดิม สภาที่ปรึกษาของกษัตริย์ แยกสมาชิกออกเป็น ๓ กลุ่ม คือ **พระ – clergy / ขุนนาง – nobility / และ สามัญชน – commoners หรือ Tiers Etat ;** และแต่เดิม ในการประชุมของสภาที่ปรึกษา สมาชิกแต่ละกลุ่มจะแยกกันประชุม และแยกกันลงมติ แต่เมื่อได้เปลี่ยนสถานภาพของตนเองมาเป็น **"สภาแห่งชาติ – National Assembly"** แล้ว สมาชิกทั้ง ๓ กลุ่มนี้ตกลงประชุมร่วมกันเป็นสภาเดียว และในการลงมติ จะนับคะแนนเสียงของสมาชิกคนละหนึ่งเสียงเท่าเทียมกัน ; การเปลี่ยนสถานภาพจากการเป็นสภาที่ปรึกษา มาเป็น **"สภาแห่งชาติ"** นี้ เป็นอันลบล้างแนวความคิดของการมี **"สภาสูง"** เป็นสภาขุนนางในรูปแบบของประเทศอังกฤษไปในตัว ; แนวความคิดในการมี **"สภาสูง"** แบบอังกฤษได้กลับมาอีกครั้งหนึ่ง ในรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส ปี ค.ศ. ๑๘๑๔ และ ปี ค.ศ. ๑๘๓๐ ซึ่งเป็นเวลาหลังจากที่หนีไปเสียนหมดอำนาจ]

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ (ค.ศ. ๑๗๙๑) ถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรฉบับแรกของโลก ที่กำหนดหลักการของ **"ระบบสถาบันการเมือง"** ในระบบรัฐสภา – **parliamentary system** ; รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้กำหนดให้ **"อำนาจอธิปไตย"** เป็นของชาติ (Nation) แบ่งแยกไม่ได้ และกำหนดให้ใช้อำนาจ โดยทาง **"ผู้แทน – representants"**; และผู้แทน มี ๒ สถาบัน คือ ได้แก่

องค์กรนิติบัญญัติ (le Corps legislatif) และ พระมหากษัตริย์ (le roi)

อำนาจนิติบัญญัติ มอบให้ “สภาแห่งชาติ – National Assemblée” เป็นผู้ใช้ โดยมีสภาเดียว ที่ประกอบด้วยผู้แทนราษฎรที่สลับเปลี่ยนกันเข้ามา (representants temporaires) โดยมีการเลือกตั้งอย่างอิสระโดยประชาชน มีกำหนดวาระคราวละ ๒ ปี และให้ใช้ร่วมกับ พระมหากษัตริย์ ที่มีพระราชอำนาจ (ยับยั้งหรือเห็นชอบ) avec la sanction du roi ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

การเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติทำเป็น ๒ ชั้น คือ ประชาชน(ที่มีสิทธิตามกฎหมาย) มาประชุมกันเป็น **สภาระดับตำบล Assemblies primaires** เพื่อเลือก “ผู้เลือกตั้ง electeurs” และ ผู้เลือกตั้งในจังหวัดต่าง ๆ จะ มาประชุมกัน เป็น สภาผู้เลือกตั้ง **Assemblies electorales** ในแต่ละจังหวัด เพื่อเลือกสมาชิก**สภานิติบัญญัติ Assemblée legislative** อีกชั้นหนึ่ง ทั้งนี้ โดยจะต้องเลือกจนกว่าจะมีผู้ได้รับเลือกด้วยเสียงข้างมากเกินกว่ากึ่งหนึ่ง - pluralite absolue des suffrages

อำนาจบริหาร มอบให้พระมหากษัตริย์ เป็นผู้ใช้ โดยมีรัฐมนตรี และหัวหน้าส่วนราชการกระทำการภายใต้พระราชอำนาจ ในฐานะที่เป็นรัฐบาล (le Gouvernement)

การเสนอกฎหมาย กษัตริย์**ไม่มีอำนาจเสนอกฎหมายเอง** (มีแต่ อำนาจขอ – invite ให้สภาพิจารณา) แต่กษัตริย์มีอำนาจยับยั้งกฎหมาย และในกรณีที่ทรงยับยั้ง ร่างกฎหมายฉบับนั้น จะนำมาใช้บังคับ(โดยถือเสมือนว่ากษัตริย์ได้ทรงให้ความเห็นชอบได้) ก็ต่อเมื่อร่างกฎหมายที่มีข้อความเหมือนกัน ได้ถูกยืนยันโดยสภาอีก ๒ ชุดติดต่อกัน หลังจากการเสนอกฎหมายครั้งแรก (Section III, article 2 ของ Chapitre III) ; ร่างกฎหมายของสภา เรียกว่า decret และเมื่อ กษัตริย์ให้ความเห็นชอบแล้ว จึงจะเป็น “กฎหมาย – loi”

ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจบริหารกับอำนาจตุลาการ : กษัตริย์ไม่มีอำนาจยุบสภา (ซึ่งเป็นองค์กรนิติบัญญัติ - Corps legislative) แต่รัฐมนตรีมีสิทธิเข้าร่วมประชุมในการประชุมของสภาแห่งชาติ แต่ต้องแยกที่นั่งไว้โดยเฉพาะ และรัฐมนตรีต้องฟังและตอบคำถามของสมาชิกสภา แต่ **รัฐสภาไม่มีอำนาจ** ให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี พ้นจากตำแหน่ง เพราะเป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์ ; และรัฐมนตรีเป็น **ส.ส.ในขณะเดียวกันไม่ได้**

[อำนาจตุลาการ โดยหลักการจะเป็นอิสระจากองค์กรนิติบัญญัติและพระมหากษัตริย์ และในทางกลับกัน ผู้พิพากษาจะใช้อำนาจนิติบัญญัติของสภาแห่งชาติไม่ได้และจะยับยั้งการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารไม่ได้; การพิพากษากระทำโดยผู้พิพากษาที่มาจากการเลือกตั้งและแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ซึ่งจะต้องแต่งตั้งตามที่ได้เสนอขึ้นมา ; การรับฟ้องในคดีอาญาต้องทำโดยคณะลูกขุน(ที่มีหน้าที่รับฟ้อง)หรือตามที่กฎหมายกำหนด และการพิจารณาข้อเท็จจริงต้องกระทำโดยคณะลูกขุน(ที่มีหน้าที่ชี้ขาดข้อเท็จจริง) และการใช้กฎหมาย (application) ให้กระทำโดยผู้พิพากษา ; ศาลฎีกามี

ศาลเดียวมีเขตอำนาจทั่วประเทศ ; ให้มีศาลฎีกาสำหรับนักการเมือง – Haute Court nationale ฯลฯ]

รัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๗๙๑ เป็นรัฐธรรมนูญที่ค่อนข้างยาวฉบับหนึ่ง โดยมีบทบัญญัติตั้งแต่ การจัดระบบการเลือกตั้งสมาชิกของกรรณิติบัญญัติ / สถานภาพของกษัตริย์ – ราชนวงศ์ / การประกาศใช้บังคับกฎหมาย / การปกครองท้องถิ่น – **administration interieure** / ฯลฯ

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีลักษณะสำคัญ ที่ควรจะกล่าวถึง ๒-๓ ประการ คือ (๑) ประการแรก ตามรัฐธรรมนูญ ๑๗๙๑ นี้ กษัตริย์ของฝรั่งเศสเป็นผู้แทนประชาชนที่ใช้ “อำนาจอธิปไตยที่เป็นของชาติ” โดยไม่ต้องมีการเลือกตั้ง และกษัตริย์เป็นทั้ง ประมุขของรัฐและเป็นประมุขของฝ่ายบริหาร (le Gouvernement est monarchique) โดยมีอำนาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีได้ตามพระราชอัธยาศัย ; (๒) **ประการที่สอง** วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิก “สภาแห่งชาติ” กำหนดไว้ค่อนข้างสั้น (๒ ปี) และห้ามดำรงตำแหน่ง ๒ ครั้งต่อเนื่องกัน ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้เกิดนักการเมืองโดยอาชีพ (**politiciens de professtion**) และป้องกันการใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ส่วนตัว – **despotism** ของนักการเมือง ; และ (๓) **ประการที่สาม** สิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ (ค.ศ. ๑๗๙๑) แยกเป็น ๒ ระดับ คือ **ระดับแรก** ได้แก่ สิทธิของประชาชนทั่วไป ที่รัฐธรรมนูญยึดหลัก **ความเสมอภาค** ส่วน **ระดับที่สอง** เป็นประชาชนที่มีสิทธิทางการเมือง เรียกว่า เป็น **citoyens actifs (active citizen)** ซึ่ง จะต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด เช่น การมีรายได้ขั้นต่ำ หรือมีทรัพย์สิน ฯลฯ [หมายเหตุ แม้ว่า ประเทศฝรั่งเศส จะมี “ *the Declaration of the rights of man and of the citizen* ” ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๗๘๙ แต่ฝรั่งเศสให้สิทธิเลือกตั้งตั้งแต่เฉพาะ “ผู้ชาย” โดย ผู้หญิงไม่มีสิทธิเลือกตั้ง และเท่าที่จำได้ ดูเหมือนว่า ผู้หญิงฝรั่งเศสต้องรอมารจนถึงปี ค.ศ. ๑๙๔๔ จึงมีสิทธิเท่าเทียมกับผู้ชาย]

. จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๗๙๑ ได้ถือ “**หลักการแบ่งแยกอำนาจ**” และได้รับอิทธิพลจากรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา (ค.ศ. ๑๗๘๗) มากพอสมควร เช่น การไม่ให้ฝ่ายบริหาร(กษัตริย์)มีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย / การไม่ให้ฝ่ายบริหาร(กษัตริย์)มีสิทธิยับยสภา / การห้ามไม่ให้รัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาในขณะเดียวกัน เป็นต้น

รัฐธรรมนูญ ฉบับนี้ต้องมีอันยกเลิกไปหลังจากที่ใช้บังคับมาประมาณ ๑ ปี เพราะรัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ. ๑๗๙๑ เป็นรัฐธรรมนูญที่ เขียนขึ้นโดยมิได้คาดหมายว่าจะมี “สงคราม” ที่ต้องการการตัดสินใจที่รวดเร็ว และตามข้อเท็จจริง ปรากฏว่า พระเจ้าหลุยส์ที่ ๑๖ ได้ใช้อำนาจยับยั้งร่างกฎหมายที่มีความมุ่งหมายเพื่อป้องกันประเทศถึง ๓ ฉบับ ซึ่งกล่าวได้ว่าทำให้ประเทศฝรั่งเศสต้องประสบความพ่ายแพ้ต่อเยอรมัน (ปรัสเซีย) และถูกยึดดินแดนไปบางส่วน ; ประชาชน เห็นว่าเป็นความผิดของพระเจ้าหลุยส์ที่ ๑๖ ที่ก่อให้เกิดสงคราม ประกอบกับ พระเจ้าหลุยส์ที่ ๑๖ ได้เคยพยายามหลบหนีออกนอกประเทศเพื่อจะข้ามไปออสเตรเลียใน ปี ค.ศ. ๑๗๙๑ ดังนั้น จึงได้มีการจลาจลและเหตุการณ์รุนแรงเกิดขึ้นอีกในปี ค.ศ. ๑๗๙๒

สภาแห่งชาติของฝรั่งเศสจึงประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๗๙๑ และล้มระบบกษัตริย์ และจัดให้มีการตั้งสภาขึ้นใหม่ โดยเรียกชื่อว่า **“สภา Convention”** ตามแบบสภาร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาที่ Philadelphia

(๒) รัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๗๙๓ เป็นรัฐธรรมนูญ(ลายลักษณ์อักษร) ฉบับที่สองของประเทศฝรั่งเศส และรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศฝรั่งเศสที่เป็นสาธารณรัฐ (ที่ไม่มีกษัตริย์) ยกวางขึ้นโดย **“สภา Convention แห่งชาติ - National Convention”**

เป็นที่สังเกตว่า แม้ว่าจะล้มเลิกระบบกษัตริย์ แต่ชนชั้นนำ(elite)ของฝรั่งเศส ก็มีได้นำเอา แนวความคิด ของสหรัฐอเมริกามาใช้ คือ มิได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งประธานาธิบดี – ผู้นำฝ่ายบริหาร ; รัฐธรรมนูญฉบับนี้ของฝรั่งเศส ได้เปลี่ยนมาใช้แนวความคิดของรูสโซ (Rousseau) เจ้าของทฤษฎี **“สัญญาประชาคม – social contract”** คือ **“ประชาชน”**เป็นเจ้าของอำนาจ และประชาชนควรเป็นผู้ใช้อำนาจ ซึ่งเป็นแนวความคิดที่แตกต่างจาก **“หลักการแบ่งแยกอำนาจ – the separation of powers”** ของ Montesquieu

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ออกแบบโดยมีความมุ่งหมายให้ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจให้มากที่สุด และเป็นรัฐธรรมนูญ ฉบับแรกของฝรั่งเศส (และของโลก) ที่มีการรับรองโดยการออกเสียงประชามติ (โดยอ้อม ๒ ครั้ง) ในปี ค.ศ. ๑๗๙๓ โดยรัฐธรรมนูญได้รับคะแนนเสียง เห็นชอบจำนวนหนึ่งล้านแปดแสนคนและไม่เห็นด้วยหนึ่งหมื่นหนึ่งพันคน จากบรรดา ตัวแทนประชาชน electeurs ทั่วประเทศจำนวน ๖ ล้านคน (งดออกเสียงกว่าสี่ล้านคน) ; การออกเสียงประชามติ ใช้วิธีประชุมกันในแต่ละเมืองอย่างเปิดเผย – **scrutin public et oral** ภายในเวลาที่กำหนด (หมายเหตุ : ประเทศไทยเรามีการออกเสียงประชามติในรัฐธรรมนูญครั้งแรก คือ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๕๐ - ค.ศ. ๒๐๐๗)

อำนาจนิติบัญญัติ : รัฐธรรมนูญฉบับนี้มี องค์กรนิติบัญญัติ (le Corps legislatif) เพียงสภาเดียว ประกอบด้วยสมาชิก ที่มาจากการเลือกตั้ง ชั้นเดียว โดยสภาระดับตำบล **Assemblees primaries** ((ซึ่งแตกต่างกับ รัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๗๙๑ ซึ่งเลือกตั้ง สองชั้น) ด้วยเสียงข้างมากเด็ดขาด (โดยการเลือกสองครั้ง) ; ใน สภาระดับตำบล **Assemblees primaires** ประชาชนทุกคนมีสิทธิเข้าประชุม (ยกเลิกการกำหนดคุณสมบัติ ของ ประชาชนผู้มีสิทธิทางการเมือง - **active citizen** ตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๗๙๑) ; สภาระดับตำบลกำหนดให้มีจำนวนผู้เข้าประชุมสภาละประมาณสี่หมื่นคน เพื่อเลือกสมาชิกขององค์กรนิติบัญญัติหนึ่งคน ; สมาชิกขององค์กรนิติบัญญัติ มีวาระการดำรงตำแหน่งเพียงหนึ่งปี โดยมีความมุ่งหมายจะให้ประชาชนใกล้ชิดกับสมาชิกที่ตนเลือกตั้ง และไม่ให้สมาชิก(ที่ได้รับเลือกตั้ง)ใช้อำนาจของตนเองโดยอิสระ นานเกินไป

อำนาจบริหาร เป็นองค์กรที่อยู่ใต้องค์กรนิติบัญญัติ เรียกว่า **“คณะผู้บริหาร - Conseil executif”** มีกรรมการจำนวน ๒๔ คน ที่องค์กรนิติบัญญัติเลือกจากบุคคล ที่สภาผู้เลือกตั้ง (สภาสรร

หา) - **Assemblees electorales** ของแต่ละจังหวัด(๘๕ จังหวัด)เสนอชื่อบุคคล (จำนวน ๘๕ คน)ที่สมควรจะเป็น **Conseil executif** มาให้องค์การนิติบัญญัติเพื่อเลือกให้เหลือ ๒๔ คน ซึ่งดูคล้าย ๆ กับ รัฐธรรมนูญ ของไทย ใน พ.ศ. ๒๕๔๙ ที่เพิ่งผ่านมา ; คณะผู้บริหาร **Conseil executif** จะสลับกันออกครั้งหนึ่ง (๑๒คน) ทุกปี ตามวาระขององค์การนิติบัญญัติ(หนึ่งปี) (หมายเหตุ สภาผู้เลือกตั้ง **Assemblees electorales** ของแต่ละจังหวัด ประกอบด้วย สมาชิกที่เรียกว่า **electeur** เลือกมาจากสภาระดับตำบล – **Assemblees primaries** ในจังหวัดนั้น ๆ โดยสภาประจำตำบลหนึ่งจะมี **electeurs** คนหนึ่งถึงสามคน ตามแต่ขนาดของสภาประจำตำบล)

การเสนอกฎหมาย องค์การนิติบัญญัติเป็นองค์เดียวที่มีอำนาจออก “กฎหมาย – loi” และ “กฎ – decret” ; ร่างกฎหมาย (loi)ทุกฉบับ จะต้องนำไปให้สภาระดับตำบล (**Assemblees primaires**)ให้ความเห็นชอบก่อน โดยจะต้องจัดส่งร่างกฎหมายไปยังทุกตำบล และถ้าไม่มีการคัดค้านโดยสภาระดับตำบล(ด้วยเสียง ๑ ใน ๑๐)ของแต่ละจังหวัด โดยมีจำนวนจังหวัดเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนจังหวัดทั้งหมด (ประมาณ ๘๐ กว่าจังหวัด) ร่างกฎหมายดังกล่าวจึงจะมีผลใช้บังคับเป็น “กฎหมาย”ได้ ; แต่ถ้ามีการคัดค้าน องค์การนิติบัญญัติจะต้องเรียกประชุมสภาระดับตำบลทั่วประเทศ เพื่อให้พิจารณาว่า จะรับหรือไม่รับร่างกฎหมาย ; และนอกจากนั้น สภาตำบลตามจำนวนและคะแนนเสียงดังกล่าว มีสิทธิขอให้แก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งหมดหรือบางส่วน ด้วยการตั้ง “**สภาร่างรัฐธรรมนูญ Convention nationale**” ด้วยความเห็นชอบของสภาระดับตำบลทั่วประเทศ

ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติ คณะผู้บริหาร **Conseil executif** มีหน้าที่บริหารตามกฎหมายและตามกฎที่ออกโดยองค์การนิติบัญญัติ (สภาผู้แทนราษฎร) และเป็นผู้แต่งตั้งหัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ ตามจำนวนและอำนาจหน้าที่ตามที่ **องค์การนิติบัญญัติ** (สภาผู้แทนราษฎร)กำหนด; คณะผู้บริหารมีสิทธิเข้าประชุมกับองค์การนิติบัญญัติ(โดยมีที่นั่งแยกไว้โดยเฉพาะ) ; และต้องเข้าประชุมขององค์การนิติบัญญัติ เมื่อถูกเรียก โดยองค์การนิติบัญญัติจะเรียกทั้งคณะ หรือบางส่วนก็ได้

[**อำนาจตุลาการ** รัฐธรรมนูญกำหนดหลักการไว้ว่า ประมวลกฎหมายแพ่งและประมวลกฎหมายอาญาจะใช้บังคับเหมือนกันทั่วประเทศ ; รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ดูจะเขียนเรื่องอำนาจตุลาการไว้อย่างสั้น ” โดยแยกเป็น **คดีแพ่ง - de la Justice civile** (ระบบการเลือกอนุญาโตตุลาการโดยอิสระ – **arbitres prives** / ระบบอนุญาโตตุลาการของรัฐ - **arbitres public** / ผู้พิพากษาท้องถิ่น – **juges de paix** ประจำอำเภอ ที่มาจากการเลือกตั้ง ; **คดีอาญา – de la Justice criminelle** (คณะลูกขุนรับฟ้อง / คณะลูกขุนชี้ขาดข้อเท็จจริง / การกำหนดโทษโดยศาลอาญา) ; **ศาลฎีกามีศาลเดียวมีเขตอำนาจทั่วประเทศ** และเป็นศาลที่พิจารณาแต่เฉพาะข้อกฎหมาย เว้นแต่กรณีที่มีบัญญัติชัดแจ้งโดยกฎหมาย]

กล่าวโดยสรุป ก็คือ การบริหารประเทศ (**form of government**) ตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ.

๑๗๙๓ นี้ **ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจ** และองค์กฤษฎีบัญญัติ (สภาผู้แทนราษฎร)จะเป็น**องค์กรสูงสุด (toute-puissante)**ในการบริหารประเทศ ซึ่งเป็นไปตามระบบที่เรียกกันว่า **assembly regime**

แต่อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ได้ใช้บังคับ เพราะการใช้บังคับได้ถูกเลื่อนออกไป เนื่องจากสภา **Convention** เห็นว่า รัฐธรรมนูญ ๑๗๙๓ อ่อนแอเกินไปสำหรับใช้บังคับในเวลาสงคราม จึงเลื่อนการใช้บังคับออกไปจนกว่าสงครามจะสงบ และนอกจากนั้น ตั้งแต่กลางปี ค.ศ. ๑๗๙๓ หลังจากการประหารชีวิตพระเจ้าหลุยส์ ที่ ๑๖ ในต้นปี ค.ศ. ๑๗๙๓ แล้ว ก็เกิดการแก่งแย่งอำนาจกันเองในระหว่าง **กลุ่มนักการเมืองในสภา Convention** ด้วยกัน และเกิดยุคที่เรียกกันว่า ยุคมืดสัจฉัญญ์ - **the reign of Terror** ที่นักการเมืองจำนวนมากถูกจับและถูกประหารชีวิต ; ประเทศฝรั่งเศสในระบะนั้น บริหารประเทศโดยรัฐบาลชั่วคราว ; และในที่สุด ก็ได้เกิดการปฏิวัติขึ้นอีกในต้นปี ค.ศ. ๑๗๙๕ โดยฝ่ายที่เป็นสายกลาง และร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น

หลังจากที่ ชนชั้นนำ **-elites** ของฝรั่งเศส ใน ยุค ค.ศ. ๑๗๘๙ ได้ **ทดลองวิชา (ความรู้)**ในการออกแบบ (**design**) รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร (**form of government**) มาแล้ว ๒ ฉบับ โดยฉบับแรก ถูกล้มตาม แนวความคิด ว่าด้วย “**หลักการแบ่งแยกอำนาจ - the separation of powers**” ของ **Montesquieu (๑๖๘๙ – ๑๗๕๕)** และ ฉบับที่สอง ถูกล้มตาม แนวความคิด ว่าด้วย “**สัญญาประชาคม – the social contract**” ของ **Rousseau (๑๗๑๒ – ๑๗๘๘)** ; **แต่ยังไม่ได้ผลเป็นที่พอใจ** คราวนี้ เราลองมาดูว่า ชนชั้นนำ **- elites** ของฝรั่งเศส จะ “คิด” ออกแบบรัฐธรรมนูญ อะไร มาให้เราได้ศึกษากันอีก

(๓) **รัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๗๙๕** เป็น รัฐธรรมนูญฉบับที่สาม ของประเทศฝรั่งเศส ยกวางโดยฝ่ายที่ทำการปฏิวัติและยึดอำนาจ มาจากฝ่ายที่นิยมการรุนแรง (**radical**) และฝรั่งเศสก็ได้ทดลองรูปแบบการปกครอง (**form of government**) ใหม่อีกครั้งหนึ่ง และในคราวนี้ มีการเปลี่ยนแปลงทั้งรูปแบบของ สภานิติบัญญัติ และรูปแบบขององค์กรฝ่ายบริหาร และมีวิธีการกำหนด รูปแบบของระบบรัฐสภา - **parliamentary system** ที่แปลกออกไป

องค์กรนิติบัญญัติ – Corps legislatif รัฐธรรมนูญนี้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กำหนดให้ “**องค์กรนิติบัญญัติ – Corps legislatif**” มี ๒ สภา คือ สภาสูง กับสภาล่าง แต่สภาสูงของฝรั่งเศสมิใช่สภาขุนนางแบบอังกฤษ เพราะประเทศฝรั่งเศส ถูกล้มความเสมอภาคตาม **the Declaration of the rights of man and of the citizen**” ที่ได้ประกาศไว้ ตั้งแต่ ปี ค.ศ. ๑๗๘๙ ; “สภาสูง” ของฝรั่งเศส เรียกว่า **สภาอาวุโส (Conseil des Anciens)** ซึ่งสมาชิกต้องมีอายุตั้งแต่ ๔๐ ปีขึ้นไป มีจำนวน ๒๕๐ คน กับ “สภาล่าง” เรียกว่า สภาห้าร้อย (**Conseil des Cinq-Cents**) ซึ่งสมาชิกมีอายุตั้งแต่ ๓๐ ปีขึ้นไป จำนวน ๕๐๐ คน

การเลือกตั้งสมาชิกของทั้งสองสภา เป็นการเลือกตั้ง ๒ ชั้น(เปลี่ยนจากการเลือกตั้งชั้นเดียว ตาม

รัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๗๙๓ กลับไปสู่การเลือกตั้ง ๒ ชั้น ตาม รัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๗๙๑) ; สมาชิกของสภาทั้งสอง มาจากผู้แทนจังหวัดต่าง ๆ ที่เลือกโดย สภาผู้เลือกตั้ง – **Assemblees electorales** ซึ่งสมาชิกประกอบด้วย “ตัวแทน – **electeurs**” ที่เลือกมาโดย สภาระดับตำบล – **Assemblee primaire** ในแต่ละจังหวัด ทั่วประเทศ ; สมาชิกของสภา(องค์กรนิติบัญญัติ) ทั้งสอง มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๓ ปี และแบ่งออก ๑ ใน ๓ ทุกปี ;

อำนาจบริหาร คณะกรรมการฝ่ายบริหารมีจำนวน ๕ คน เรียกชื่อว่า “**le Directoire executif**” เลือกโดยองค์กรนิติบัญญัติ(สองสภา) โดยให้สภาห้าร้อย(สภากลาง)เสนอรายชื่อบุคคลมาจำนวนสิบเท่า (๕๐ คน) และให้สภาอาวุโส(สภาสูง)เลือกให้เหลือ ๕ คน ; กรรมการฝ่ายบริหารต้องออกหนึ่งคนทุกปี และให้ทั้ง ๕ คนสลับกันเป็นประธานคนละ ๓ เดือน (เนื่องจากกลัวการผูกขาดอำนาจ)

การเสนอกฎหมาย รัฐบาล (คณะกรรมการฝ่ายบริหาร)ไม่มีสิทธิเสนอกฎหมาย อำนาจการเสนอกฎหมายเป็นขององค์กรนิติบัญญัติเพียงฝ่ายเดียว คือ การเสนอ “กฎหมาย” ให้สภาห้าร้อย(สภากลาง)เป็นผู้สิทธิเสนอร่างกฎหมายแต่ (เพียงสภาเดียว) และให้สภาอาวุโส(สภาสูง)เป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบในร่างกฎหมายทั้งฉบับ(โดยไม่มีสิทธิแก้ไข) ; ในทางตรงกันข้าม สำหรับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ให้สภาอาวุโส(สภาสูง)เป็นผู้สิทธิเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญแต่เพียงสภาเดียว และให้สภาห้าร้อย(สภากลาง)เป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบโดยไม่มีสิทธิแก้ไข

ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจบริหารกับอำนาจนิติบัญญัติ องค์กรนิติบัญญัติไม่มีอำนาจปลดคณะกรรมการฝ่ายบริหาร นอกจากจะต้องฟ้องต่อศาลสูงทางการเมือง (**la Haute Cour de Justice**) และองค์กรนิติบัญญัติใช้อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการไม่ได้ ; ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจยุบสภา คณะ **Directoire** ตั้งรัฐมนตรีได้ตามจำนวน และมีอำนาจหน้าที่ตามที่ตั้งองค์กรนิติบัญญัติกำหนด โดยมีรัฐมนตรีไม่น้อยกว่า ๖ คนแต่ไม่เกิน ๘ คน : สมาชิกขององค์กรนิติบัญญัติ จะเป็นกรรมการฝ่ายบริหารและเป็นรัฐมนตรีไม่ได้

[อำนาจตุลาการ (pouvoir judiciaire) โดยหลักการ อำนาจหน้าที่ในทางตุลาการ มีความเป็นอิสระและในขณะเดียวกัน ก็ห้ามผู้พิพากษาแทรกแซงอำนาจนิติบัญญัติและรับฟ้องเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารที่ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ ; รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับศาลค่อนข้างมาก โดย แยก กระบวนยุติธรรมสาขาต่างๆ ; **ในคดีแพ่ง – de la Justice civile** (ระบบการการเลือกผู้ไกล่เกลี่ย / ระบบผู้พิพากษาท้องถิ่น – **juge de paix** เลือกตั้งโดยมีวาระ ๒ ปี / ศาลพาณิชย์ทางบกทางทะเล / ศาลแพ่ง) ; **ในคดีอาญา – de la Justice correctionnelle et criminelle** (แยกประเภทคดี / ระบบลูกขุน – ลูกขุนรับฟ้อง – ลูกขุนชี้ขาดข้อเท็จจริง / ศาลอาญาความผิดระดับเบา – ศาลอาญาระดับมหันตโทษ / ศาลฎีกาศาลเดียวมีเขตอำนาจทั่วประเทศ / และ**คดีอาญานักการเมือง** ศาลฎีกานักการเมือง – **Haute Cour de**

Justice ฯลฯ]

รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ ๓ ของฝรั่งเศส ปี ค.ศ. ๑๗๙๕ จะเป็นการทดลองวิชา(ความรู้) ของ **elite** ชาวฝรั่งเศสอย่างเป็นอิสระ ซึ่งคล้าย ๆ กับการทดลองวิชาของ **elite** ของคนไทยใน (การร่าง)รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๙ และ (การร่าง)รัฐธรรมนูญปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๕๐ (ค.ศ. ๒๐๐๗)

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้บังคับอยู่ประมาณ ๔ ปีครึ่ง แต่ปรากฏว่า มีการแก่งแย่งอำนาจและขัดแย้งกันในระหว่างกลุ่มนักการเมือง(ที่มีแนวความคิดแตกต่างกันในการปฏิวัติ) โดยการขัดแย้งมีทั้งภายในของ คณะกรรมการฝ่ายบริหาร (le Directoire executive) ด้วยกันเอง และขัดแย้งกันในระหว่าง องค์กฤษฎีกา (le Corps legisletif) กับคณะกรรมการฝ่ายบริหาร ; การที่บทบัญญัติ รัฐธรรมนูญกำหนดให้มี การเลือกตั้งสมาชิกขององค์กฤษฎีกาที่ต้องเปลี่ยนทุกปี (ปีละ ๑ ใน ๓) กับการเปลี่ยนตัวกรรมการในคณะกรรมการฝ่ายบริหาร ๕ คนซึ่งต้องเปลี่ยนทุกปี (๑ ใน ๕) ทำให้ “การเมือง” มีความไม่แน่นอนและไม่สามารรถแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในระหว่างกลุ่มการเมืองได้ **ประกอบกับ** **ในช่วง ๕ ปี**ที่ผ่านมา กองทัพฝรั่งเศส(ภายใต้การนำของนโปเลียน)ประสบความสำเร็จในการทำสงครามและทำสัญญาสงบศึกกับประเทศต่าง ๆ ที่ล้อมรอบประเทศฝรั่งเศส รวมทั้งได้รับชัยชนะในการขยายอาณาเขตทั้งในยุโรปและอียิปต์ ดังนั้น กรรมการบางคน (Sieyes) ในคณะกรรมการบริหาร (Directoire executive) จึงได้ร่วมมือกับ นโปเลียน ทำการปฏิวัติ และตรารัฐธรรมนูญใหม่อีกครั้งหนึ่ง และเป็นการเริ่มต้นของการเขียน(ออกแบบ) รัฐธรรมนูญ ใน “แนวทาง” ใหม่

(๔) รัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๗๙๙ เป็นรัฐธรรมนูญที่ น่าสนใจเป็นพิเศษ เพราะเป็นรัฐธรรมนูญที่มีได้ยกร่างโดย องค์กรหรือผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ที่เป็นชนชั้นนำ – elite (ธรรมดา) ที่พยายามที่จะแสวงหา “รูปแบบ(ถาวร)” ของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (แต่ยังหาไม่พบ) แต่รัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๗๙๙ เป็นรัฐธรรมนูญที่ออกแบบโดย **statesman** ระดับโลก คือ นโปเลียน

รัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๗๙๙ (ประกอบกับ รัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. ๑๘๐๒) เป็น “**รูปแบบที่สี่**” และเป็นการเริ่มต้นยุคของ “นโปเลียน” ก่อนที่นโปเลียนจะสวมมงกุฎให้แก่ตนเองเป็น จักรพรรดิ โดยการ แก้ไขรัฐธรรมนูญด้วยกฤษฎีกา **Senatus-consulte** ในปี ค.ศ. ๑๘๐๔ (ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบจากประชาชนด้วยการออกเสียง **plebiscite**)

รัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๗๙๙ มีลักษณะเป็นธรรมนูญชั่วคราวที่เกิดจากการปฏิวัติ(มีกำหนดใช้บังคับ ๑๐ ปี) มากกว่าที่จะเป็นรัฐธรรมนูญที่มีความมุ่งหมายจะใช้บังคับในระยะยาว ; “**โครงสร้าง**” ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ แตกต่างกับโครงสร้างรัฐธรรมนูญฉบับที่แล้ว ๆ มาแล้ว ๓ ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญฉบับแรก (ค.ศ. ๑๗๙๑) ยึดถือหลักการแบ่งแยกอำนาจ (the separation of powers) ของ Montesquieu โดยมีสถาบันกษัตริย์ รัฐธรรมนูญฉบับที่สอง กลับมายึดถือความคิด the Social Contract ของ Rousseau โดยไม่มีการแบ่งแยกอำนาจ และรัฐธรรมนูญฉบับที่สาม เป็นรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญคิดขึ้นเองผสมผสาน (คล้าย ๆ รัฐธรรมนูญไทยฉบับปัจจุบัน

พ.ศ. ๒๕๕๐ – ค.ศ. ๒๐๐๗) ; แม้ว่า ความคิดในการร่างรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๗๙๙ นี้ ส่วนหนึ่งจะมาจาก Sieyes แต่ ผู้ที่ออกแบบ(เขียน)รัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่แท้จริง ก็คือ นโปเลียนเอง [หมายเหตุ :- Sieyes (๑๗๔๘ – ๑๘๓๖) เป็นทั้งนักวิชาการและเป็นนักการเมืองในระดับอาวุโส โดยเคยเป็นทั้งสมาชิกใน Estates-general ,สมาชิกของ National Convention, สมาชิกในสภาห้าร้อย (สภาล่าง), และเป็นกรรมการในคณะผู้บริหาร directoire]

ขอให้ท่านผู้อ่านลองอ่านและพิจารณาดู “โครงสร้าง “การจัดระบบสถาบันการเมือง” ของ รัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๗๙๙ แล้ว และท่านผู้อ่านลองคิดว่า “นโปเลียน” อัจฉริยะบุคคลผู้นี้ คิดอะไรและมีอะไรอยู่ในใจ

แต่ในเบื้องต้นนี้ ผู้เขียนขอเรียนว่า จากการพิจารณาการออกแบบ(เขียน)รัฐธรรมนูญฉบับนี้ เห็นได้ชัดว่า นโปเลียนรู้ว่า ประเทศต้องการอะไร และจะต้องทำอย่างไร จึงจะพัฒนาประเทศได้ และนโปเลียนรู้ดีด้วยว่า “รัฐธรรมนูญ(ชั่วคราว)” ที่เขียนขึ้นนี้ จะเป็นเครื่องมือ(ที่จำเป็น)ของการกำหนดคกกลไกของรัฐ เพื่อนำประเทศไปสู่จุดหมายดังกล่าว (ดังนั้น แนวความคิดของนโปเลียน จึงแตกต่างไปจากแนวความคิดของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับชั่วคราว พ.ศ.๒๕๔๙ ของเรา) และนโปเลียนได้เพิ่มบทบัญญัติ (มาตรา ๙๕) ให้ นำรัฐธรรมนูญนี้ไปให้ “ประชาชนมีส่วนร่วม” โดยให้ประชาชนให้ความเห็นชอบ(ในตัวบุคคล) ด้วยออกเสียงเป็นประชามติ - plebiscite ในลักษณะเดียวกันกับการเลือกจักรพรรดิในสมัยโรมัน

รัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๗๙๙ มี องค์กรสูงสุด ๒ องค์กร และมีองค์กรสำหรับตรากฎหมาย ๒ องค์กร คือ

สภาสูงสุด (Senat conservateur) มีสมาชิกจำนวน ๘๐ คน ดำรงตำแหน่งโดยไม่มีวาระ (ในวาระเริ่มแรก จะมี “สมาชิกแรกเริ่ม” จำนวน๖๐ คน ได้แก่ บุคคลที่คัดเลือกแต่งตั้งโดยบุคคลที่ระบุชื่อไว้ในรัฐธรรมนูญ (๔ คน) หลังจากนั้นจะแต่งตั้งเพิ่มขึ้นปีละสองคนเป็นเวลา ๑๐ ปีอีก ๒๐ คน จาก “บัญชีรายชื่อแห่งชาติ” ; สภาสูงสุด (Senat) มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ ไม่ให้ มีการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ (inconstitutionnalite) และมีอำนาจเลือกสรรตัวบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรที่สำคัญ ๆตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ [หมายเหตุ : “บัญชีรายชื่อแห่งชาติ” เป็นบัญชีรายชื่อที่ประชาชนคัดเลือกกันเองและลดจำนวนลงเป็นทอด ๆให้เหลือ เพียง ๑ ใน ๑๐ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดในแต่ละทอด โดยจัดเป็น บัญชีรายชื่อตำบล / บัญชีรายชื่อจังหวัด / และ บัญชีรายชื่อแห่งชาติ]

องค์กรบริหารสูงสุด (du gouvernement) ได้แก่คณะผู้บริหาร เรียกว่า le consulat จำนวน ๓ คน(ตามที่ระบุ “ชื่อ”ไว้ในรัฐธรรมนูญ) โดยมีนโปเลียนเป็น premier Consul – หัวหน้าฝ่ายบริหารคนหนึ่ง) ดำรงตำแหน่ง ๑๐ ปี ; Premier consul มีอำนาจในการบริหาร คือ การประกาศใช้บังคับกฎหมาย / การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ทางการทูต / ทหาร / พลเรือน / อัยการ / และแต่งตั้งผู้พิพากษา(โดยไม่มีอำนาจถอดถอน) รวมทั้งการแต่งตั้งรัฐมนตรี / และ ฯลฯ ; ส่วน

กงสุลคนที่สองและคนที่สามมีหน้าที่เป็นเพียง “ที่ปรึกษา” (และถ้าหัวหน้าฝ่ายบริหารไม่เห็นด้วย ก็มีสิทธิ บันทึกความเห็นของตนไว้เป็นหลักฐาน) ; ในกรณีที่ Premier consul ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ รักษาการเรียงกันตามลำดับ

องค์กรสูงสุด มีอำนาจร่วมกันในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยการตราเป็นกฤษฎีกา ที่เรียกว่า

Senatus – consulte

การตรากฎหมาย (อำนาจนิติบัญญัติ – du pouvoir legislatif) รัฐบาล (le consulat) เป็นผู้เสนอร่างกฎหมายแต่ผู้เดียว และรัฐบาลมีอำนาจออก “กฎ” ในการดำเนินการตามกฎหมาย (ซึ่งจะเห็นได้ว่า เป็นแนวความคิดที่ตรงกันข้ามกับ รัฐธรรมนูญ ๓ ฉบับแรก ในปี ค.ศ. ๑๗๙๑ / ค.ศ. ๑๗๙๓ / และ ค.ศ. ๑๗๙๕) ; ในการร่างกฎหมาย จะมีกระบวนการดำเนินการ โดย ๒ องค์กร คือ สภาที่เรียกว่า **le Tribunat** (ซึ่งผู้เขียนไม่รู้ว่า จะแปลว่าอะไร) ขอแปลว่า “สภาตรวจร่างกฎหมาย” และองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ (le Corps legislatif)

Tribunat มีสมาชิกจำนวน ๑๐๐ คน (ลดจำนวนลงเหลือ ๕๐ คน ในปี ค.ศ. ๑๘๐๒) แต่งตั้งจากบุคคลใน “บัญชีรายชื่อแห่งชาติ” (โดย สภาสูงสุด Senat) มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๕ ปี สมาชิกแบ่งกันออก ทุกปี (๑ ใน ๕) และได้รับแต่งตั้งซ้ำได้ ; สภา **Tribunat** เป็นผู้พิจารณาแก้ไขร่างกฎหมาย และให้ความเห็นในปัญหากฎหมายต่าง ๆ (ยกเว้นเรื่องอรรถคดีที่เป็นอำนาจของศาล) แต่สภานี้ไม่มีอำนาจให้ความเห็นชอบในร่างกฎหมายที่ตนเองแก้

ส่วนของครุนิติบัญญัติ Corps legislative มีสมาชิกจำนวน ๓๐๐ คน แต่งตั้งจาก “บัญชีรายชื่อแห่งชาติ” แต่อย่างน้อยต้องมีจังหวัดละหนึ่งคน ; สมาชิกของครุนิติบัญญัติ มีวาระ ๕ ปี เช่นเดียวกัน แบ่งออก ๑ ใน ๕ ทุกปี และจะได้รับแต่งตั้งซ้ำอีกไม่ได้ โดยต้องเว้นอย่างน้อยหนึ่งปี ; องค์กรนิติบัญญัติ มีหน้าที่ลงมติให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบ ในร่างกฎหมาย(ที่ผ่านการพิจารณาของสภา **Tribunat**) หลังจากที่ได้ฟังคำชี้แจงจากเจ้าหน้าที่ (orateurs) ของสององค์กร คือ ของ **Tribunat** และของ **gouvernement** แล้ว ทั้งนี้ โดยองค์กรนิติบัญญัติจะไม่มีกรอภิปรายและไม่มีอำนาจแก้ไขร่างกฎหมาย

[ศาล (des tribunaux) ในทุก ๆ อำเภอ ให้มีผู้พิพากษาท้องถิ่น – juges de paix ที่มาจากการเลือกตั้ง หนึ่งคนหรือหลายคน มีวาระ ๓ ปี; ในคดีแพ่ง ให้มีศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ ตามที่กฎหมายกำหนด ; ในคดีอาญา ให้แยกตามประเภทความผิด สำหรับความผิด(อาญา)ทั่วไป ให้มีคณะลูกขุน ๒ คณะ คณะแรกเพื่อพิจารณารับฟัง คณะที่สองเพื่อชี้ขาดข้อเท็จจริง และให้ศาลอาญาโดยผู้พิพากษาเป็นผู้ กำหนดโทษ ฯลฯ ; ให้มีศาลฎีกาเพียงศาลเดียวมีเขตอำนาจทั่วประเทศ ฯลฯ]

ช่วง ๑๐ ปีแรกของการเริ่มต้นลัทธิ Constitutionalism ในยุโรป”(และในฝรั่งเศส) ในปลายศตวรรษที่ ๑๘ ได้ให้ประสบการณ์อะไร แก่ เรา(คนไทย)ในปัจจุบัน บ้าง :

ขณะนี้ ท่านผู้อ่านได้รับทราบรูปแบบของการปกครอง – forms of government

(อย่างคร่าว ๆ) เกี่ยวกับความเป็นมาของ ระบบรัฐสภา – parliamentary system ของ รัฐธรรมนูญ (ลายลักษณ์อักษร) ฉบับแรก ๆ ของยุโรป (ของฝรั่งเศส) นับตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๗๘๙ (ปลาย ศตวรรษ ที่ ๑๘) เป็นเวลา ๑๐ ปี โดยมี “รัฐธรรมนูญ – สี่รูปแบบ” ; ระยะเวลาจึงเป็นช่วงเวลา ที่ถือว่าเป็น ช่วงเวลาของ “การลองผิดลองถูก” ของชนชั้นนำ - elite ของยุโรป (ของฝรั่งเศส) ในขณะที่กฎหมาย มหาชน (ยุคใหม่) ยังไม่เกิด

เราลองมาพิจารณาดูว่า เราได้ “ความรู้” และประสบการณ์อะไรเพิ่มขึ้นจากการได้รับรู้เหตุการณ์ เหล่านี้ บ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในระยะเวลา ที่ผู้เขียนเห็นว่า เป็นเวลาของการ “ลองผิดลองถูก” ของชนชั้นนำ – elite ของไทย ในปัจจุบัน (ต้น ศตวรรษ ที่ ๒๑)

โดยในที่นี้ เราจะพิจารณา ดู เฉพาะ “ระบบสถาบันการเมือง” คือ องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ กับ องค์กรฝ่ายบริหาร และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทั้งสอง เท่านั้น (โดยไม่รวม “อำนาจตุลาการ” ด้วย) เพราะในยุคของ “กฎหมายมหาชน” ปัจจุบันนี้ เป็นที่เข้าใจกันดีอยู่แล้วว่า ระบบศาล (หรืออำนาจตุลาการ) นั้น มีใช้อำนาจในทางการเมือง หากแต่เป็น สถาบันอิสระ ที่เป็นส่วนสำคัญของ “ระบบการบริหาร พื้นฐานของประเทศ (รัฐสมัยใหม่)” ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย และ “ระบบศาล” ไม่ว่าจะ เป็น ศาลรัฐธรรมนูญ / ศาลปกครอง / ศาลยุติธรรม (สาขาต่าง ๆ) มี “แนวทาง” ในการพัฒนา (ตามหลักการ ทางวิชาการ) ของตนเอง ที่จะต้องพิจารณาโดยเฉพาะ (ที่แยกออกจากระบบสถาบันการเมือง) และถ้า จะปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม (ตำรวจ / อัยการ / ผู้พิพากษา – ศาล) ก็ต้องการ เอกสารประกอบร่าง กฎหมาย อย่างน้อยอีกหนึ่งฉบับ (ยาว ๆ) ซึ่งไม่ใช่บทความฉบับนี้

และก่อนที่ผู้เขียนจะให้ข้อสังเกต (ของผู้เขียน) ในเรื่องนี้ ผู้เขียนต้องขออภัยไว้ อีกครั้งหนึ่งว่า (๑) ใน ประการแรก เหตุการณ์เหล่านี้เกิดขึ้น ในปลาย ศตวรรษที่ ๑๘ ซึ่งเป็นระยะเวลาที่ นิติปรัชญาของ “กฎหมายมหาชน (ยุคใหม่)” ยังไม่เกิดขึ้น และ (กฎหมาย) ระบบบริหารพื้นฐานของรัฐสมัยใหม่ – modern state ยังไม่มีการพัฒนา และถ้าจะพูดกันจริง ๆ แล้ว แนวความคิดในการใช้ “กฎหมาย (มหาชน)” ในการจัดองค์กรของรัฐ น่าจะเริ่มต้นจากความคิดของ “นโปเลียน” นี้เอง ; และ (๒) ประการที่สอง ใน ๑๐ ปีแรกของลัทธิ Constitutionalism ของยุโรป (หรือของฝรั่งเศส) นี้ จะเห็นได้ว่า รูปแบบของ “ระบบสถาบันการเมือง – form of government” ในระบบรัฐสภา – parliamentary system ไดวนอยู่กับ “ที่” คือ ไม่ได้ไปไหน กล่าวคือ เริ่มต้นจากการปฏิวัติ / ล้มล้างระบบกษัตริย์ / เลิกระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ / จัดตั้งระบบสาธารณรัฐ / และลงท้ายด้วยการ กลับคืนสู่ระบบกษัตริย์ โดยมีนโปเลียนเป็นจักรพรรดิ (ภายใต้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร โดยให้ ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติเห็นชอบ – plebiscite)

ในช่วง ๑๐ ปี แรกของระยะเริ่มต้น (ระบบรัฐสภา) ของลัทธิการเขียนรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์ อักษร Constitutionalism ในยุโรปในปลาย ศตวรรษที่ ๑๘ ผู้เขียน มีข้อสังเกต ๓ ประการ ดังต่อไปนี้

(๑) ข้อสังเกต ประการแรก “กฎหมายมหาชน (ยุคใหม่)” กับ “นโปเลียน : ผู้เขียนอยากเรียนถามท่านผู้อ่านว่า เมื่อท่านได้ทราบว่ รัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๗๙๙ เป็นรัฐธรรมนูญที่นโปเลียนเป็นผู้ที่ “ออกแบบ - design” เขียนด้วยตัวเอง ท่านผู้อ่านรู้สึกอย่างไร และเมื่อท่านผู้อ่านได้อ่าน(หรือย้อนกลับไปอ่าน)โครงสร้างของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๗๙๙ ที่ออกแบบโดย นโปเลียน ข้างต้นนี้แล้ว ท่านผู้อ่านคิดว่า ท่าน “รู้จัก” นโปเลียนแล้วหรือยัง

อันที่จริง รัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๗๙๙ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรก ของนโปเลียน เพราะหลังจากนั้น เมื่อนโปเลียนประสบความสำเร็จในทางทหารและทำให้ประเทศฝรั่งเศสเป็นมหาอำนาจลำดับหนึ่งของยุโรป นโปเลียนก็แก้ไขรัฐธรรมนูญ (โดยอาศัยการออกกฤษฎีกา **Senatus-Consultes**) อีก ๒ ครั้ง คือ รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมใน ปี ค.ศ. ๑๘๐๒ (ให้นโปเลียนเป็น **Premier consul ตลอดชีวิต**) และ รัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๘๐๔ (ให้นโปเลียน เป็น **จักรพรรดิ**) ; และในการแก้ไขรัฐธรรมนูญดังกล่าว นโปเลียนก็ได้ให้ประชาชน ออกเสียงประชามติ – **plebiscite** ทั้งสองครั้ง

ตามความเป็นจริงในขณะนั้น การที่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง(ที่มีความเป็นอัจฉริยะและประสบความสำเร็จในทางทหาร) จะได้รับการยอมรับจากประชาชน(ของเขา)จนได้กลายมาเป็น “จักรพรรดิ” ในปลายศตวรรษที่ ๑๘ ดูไม่น่าเป็นสิ่งที่ผิดปกติแต่อย่างใด เพราะในขณะนั้น ประเทศในยุโรปทุกประเทศปกครองด้วย “กษัตริย์” ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ฉะนั้น การที่นโปเลียนจะถูกยกย่องให้เป็น จักรพรรดิ(ราชวงศ์ใหม่)จึงเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้

แต่สิ่งที่น่าสนใจสำหรับตัวนโปเลียน ก็คือ ความเป็นอัจฉริยะของนโปเลียนในด้านที่ไม่ใช่การทหาร แต่เป็นด้านวิชาการและกฎหมาย ซึ่งต่อมา ได้กลายเป็นต้นแบบที่เป็นรากฐานของ “ระบบการบริหารพื้นฐานของรัฐธรรมนูญใหม่ในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศต่าง ๆ ในปัจจุบัน รวมทั้งการจัดองค์กรบริหารงานบุคคลขององค์กรระหว่างประเทศหลายองค์กรอีกด้วย ; และตัวนโปเลียนเองก็รู้ถึง ความสำคัญข้อนี้ดี ในการแก้ไขประมวลกฎหมาย (**Civil Code**) ของฝรั่งเศส นโปเลียนได้เข้าประชุมด้วยตัวเอง และกล่าวไว้ว่า ประมวลกฎหมายนี้จะคงอยู่ตลอดไป แม้ว่าตนเองจะตายไป [หมายเหตุ ประมวลกฎหมายของนโปเลียน มีทั้งหมด ๕ ประมวล ประกาศใช้บังคับระหว่าง ค.ศ. ๑๘๐๔ ถึง ค.ศ. ๑๘๐๘]

รัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๗๙๙ ยกย่องขึ้นจากข้อเสนอของ **Sieyes** (นักการเมืองที่มีอิทธิพลและนักวิชาการที่มีชื่อเสียงในระยะนั้น) ; **Sieyes** มีความคิดว่า การบริหารประเทศ ควรจะแบ่งแยกอำนาจออกเป็น ๕ อำนาจ(๕ องค์กร) และแสวงหาบุคคลคนหนึ่งที่มีความดีพร้อม เรียกว่า **Grand Electeur** ให้มีอำนาจเลือกสรร “คนดี” เพื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรต่างของรัฐ ฯลฯ ; ซึ่งนโปเลียนบอกว่า ถ้าเป็นเช่นนั้น คนคนนั้น ก็คงจะเป็นเหมือน “หมูสกปรกตัวหนึ่ง ที่เต็มไปด้วยขี้หมูของหมูนับล้าน ๆ ตัว” ; ดังนั้น การออกแบบ “ระบบสถาบันการเมือง” ในรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๗๙๙ จึงมาจาก “ความคิด” ของนโปเลียน (เกือบ)ทั้งหมด]

กล่าวโดยทั่วไป รูปแบบของระบบสถาบันการเมือง ในรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๗๙๙ (ตามที่นโปเลียนออกแบบไว้) คงจะเป็นรูปแบบที่ไม่สามารถใช้ได้ในยุคปัจจุบัน เพราะรูปแบบของ “ระบบสถาบันการเมือง” ในรัฐธรรมนูญ (ลายลักษณ์อักษร) จะเป็นการออกแบบ (การจัดองค์กรสูงสุดของรัฐ) สำหรับแก้ปัญหาที่เหมาะสมกับสภาพปัญหาของประเทศในแต่ละช่วงระยะเวลา ฉะนั้น เมื่อเวลาผ่านมาแล้ว ๒๐๐ ปี สภาพของระบบกฎหมาย (ระบบบริหารพื้นฐานของประเทศ) / สภาพสังคมของประชาชน / ตลอดจนสภาพของโลกในยุคโลกาภิวัตน์ ได้มีวิวัฒนาการและผิดแผกแตกต่างไปจากปลาย คตวรรษ ที่ ๑๘ อย่างสิ้นเชิง การออกแบบการจัดองค์กรสูงสุดของรัฐในรัฐธรรมนูญในยุคปัจจุบัน จึงคงจะเหมือนเดิมในสมัยนโปเลียนไม่ได้

แต่ การที่รูปแบบของระบบสถาบันการเมืองในรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๗๙๙ ไม่สามารถนำมาใช้ได้ ในรัฐธรรมนูญปัจจุบัน มีได้หมายความว่า การศึกษาวิเคราะห์ระบบสถาบันการเมืองในรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๗๙๙ จะไม่มีประโยชน์ ; ผู้เขียนคิดว่า การศึกษาการออกแบบรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๗๙๙ ของนโปเลียน ซึ่งเป็นอัจฉริยะบุคคล (ของโลก) น่าจะมีประโยชน์อย่างมาก เพราะทำให้เราได้เรียนรู้ “วิธีคิด” ของนโปเลียน และรู้ว่านโปเลียน “คิด” ว่า ในการบริหารประเทศ จะมี “ปัญหา” ได้อะไรบ้าง ทั้งนี้ เพราะแม้ว่า “วิธีการแก้ปัญหา” ในปี ค.ศ. ๑๗๙๙ (ปลายศตวรรษ ที่ ๑๘) . จะไม่เหมือนกับ “วิธีการแก้ ปัญหา” ในปี ค.ศ. ๒๐๐๗ (ต้นศตวรรษที่ ๒๑) ” แต่ตัว “ปัญหา” อาจจะมีเหมือนกัน

สำหรับผู้เขียน เมื่อได้พิจารณารูปแบบ “โครงสร้าง” การจัดองค์กรของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๗๙๙ (โดยยังไม่นำเอาความสำเร็จของนโปเลียนในด้านอื่นที่ปรากฏขึ้นภายหลังมาพิจารณา) ผู้เขียนมีความเห็นว่า นโปเลียนเป็นผู้ที่เข้าใจ สภาพและพฤติกรรม (ตามธรรมชาติ) ของชุมชนและของคน (มนุษย์) ในทางสังคมวิทยา ก่อนที่ “**วิชาสังคมวิทยา – sociology**” จะเกิดขึ้น

“วิชาสังคมวิทยา” เป็นพื้นฐานของ กฎหมายมหาชน (ยุคใหม่) และเป็นวิชาที่ เกิดขึ้นในกลางศตวรรษที่ ๑๙ (หลังการปฏิวัติฝรั่งเศส ประมาณ ๕๐ ปี) โดย **Auguste comte ; Auguste Comte** เป็นนักปราชญ์รุ่นหลัง บรรดา นักปราชญ์ที่เรียกครองอำนาจอภิปไตยเป็นของประชาชน (Montesquieu , Rousseau และ ฯลฯ) ; Auguste Comte (๑๗๙๘ – ๑๘๕๗) เป็นบิดาของวิชาสังคมวิทยา และเป็นผู้ใช้คำว่า “sociology” เป็นคนแรก (ของโลก) และได้เขียนหนังสือสำคัญเกี่ยวกับสภาพทางสังคมวิทยากับรูปแบบทางการเมือง – **political organization** หลายเล่ม ในระหว่างปี ค.ศ. ๑๘๓๐ – ๑๘๔๒

จากการจัด “โครงสร้าง” ของระบบสถาบันทางการเมืองในรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๗๙๙ แสดงให้เห็นว่า นโปเลียนรู้ว่า ในการปฏิรูปการเมือง (ระบบสถาบันการเมือง) นโปเลียนจะใช้ภาวะผู้นำ (ของตน) ในองค์กรบริหาร - คณะ **consulat**” ได้อย่างไร / และคณะ **consulat** จะประสานงานและทำงาน โดยไม่ขัดแย้งกับกลุ่มชนชั้นนำ (ระดับสูง) ที่เป็นสมาชิกของ “สภาสูงสุด **Senat**” ได้อย่างไร

และนโปเลียนรู้ด้วยว่า ในการปฏิรูประบบบริหาร (กลไกของรัฐนอกรัฐธรรมนูญ) ซึ่งรัฐบาลหรือ

คณะ **consulat** จำเป็นจะต้องกระทำด้วยการออกกฎหมาย (พระราชบัญญัติ – loi) ดังนั้น นโปเลียนจึงกำหนด กระบวนการร่างกฎหมาย (ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการตรากฎหมาย)ไว้อย่างรอบคอบ ; นโปเลียนได้แยกขั้นตอนการตรากฎหมายออกเป็น ๓ ขั้น คือ ขั้นแรก การริเริ่มเสนอกฎหมาย กำหนดให้เสนอได้โดยรัฐบาลเท่านั้น / ขั้นที่สอง ได้แก่ การพิจารณาแก้ไขร่างกฎหมาย กำหนดให้กระทำโดยสภา **Tribunat** ซึ่งจะมีหน้าที่ในการแก้ไขร่างกฎหมาย(เพียงอย่างเดียว) แต่ไม่มีอำนาจให้ความเห็นชอบในร่างกฎหมายที่ตนเองแก้ / และขั้นที่สาม การให้ความเห็นชอบในร่างกฎหมาย กำหนดให้กระทำโดย **Corps legislatif** ซึ่งจะมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบในร่างกฎหมาย(ทั้งฉบับ) แต่ไม่มีอำนาจในการแก้ไขร่าง กฎหมาย พร้อมทั้งกำหนดไว้ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญด้วยว่า ก่อนที่ **Corps legislatif** จะลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ(ร่างกฎหมาย) สมาชิก จะต้อง “ฟัง” คำชี้แจงของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง (**orateur**) ถึงสองฝ่าย คือ จากรัฐบาลและจากสภา **Tribunat** ก่อน

นอกเหนือไปจากนั้น ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ นโปเลียนยังตั้งหน่วยงานผู้เชี่ยวชาญกฎหมาย (จำนวน ๓๐ – ๕๐ คน) คือ **le Conseil d’Etat** ที่ขณะนี้ เราเรียกกันว่า ศาลปกครอง โดยนโปเลียนลอกแบบมาจาก **Conseil du roi** - คณะที่ปรึกษาของกษัตริย์ เพื่อให้มีหน้าที่ดูแลงานกฎหมายของรัฐบาลและส่งเจ้าหน้าที่ **orateur** ไปชี้แจงกฎหมายในสภา **Corps legislatif** แทนรัฐบาล

โครงสร้างของระบบสถาบันการเมือง ฯลฯ ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๗๙๙ ได้แสดงให้เห็นว่า นโปเลียนได้คำนึงถึงและรู้ถึงความสำคัญของพฤติกรรมของคน(มนุษย์) และได้วาง “ระบบถ่วงดุล” ระหว่างองค์กรต่าง ๆ ในขั้นตอนต่าง ๆ อย่างรอบคอบ

นอกจากนั้น ในทางปฏิบัติ คือ ในปี ค.ศ. ๑๘๐๐ หลังจากที่รัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ. ๑๗๙๙ ใช้บังคับมาได้เพียงหนึ่งปี นโปเลียนเองได้ออก “กฎหมาย” ที่เป็นการปฏิรูประบบบริหารประเทศฝรั่งเศสจำนวนมาก คือ กฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นและภูมิภาค / การจัดระบบศาลและวิธีการคัดเลือกผู้พิพากษา / การบริหารงานคลัง / ธนาคารกลาง / ระบบราชการประจำ ฯลฯ ซึ่งบทกฎหมายเหล่านี้ เรียกกันว่า **les grandes lois organiques**

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า นโปเลียน ไม่ใช่แค่การเมืองประเภท “**นักการเมืองจำเป็น**” ที่บังเอิญทำการปฏิวัติ และเมื่อปฏิวัติมาแล้ว ไม่รู้จะทำอะไร ; แต่นโปเลียนรู้ดีว่า เมื่อทำการปฏิวัติมาแล้วจะต้องทำอย่างไร และ รูปแบบของรัฐธรรมนูญเพื่อการแก้ปัญหาประเทศ ควรเป็นอย่างไร ; และเมื่อได้รัฐธรรมนูญมาแล้ว ในปีแรก จะทำการปฏิรูปกฎหมาย ในเรื่องใด

ผู้เขียนมีความเห็นว่า อันที่จริง “**ปัญหา**”หรือ“**ประเด็น**” ของการจัดองค์กรการบริหารประเทศตามทีนโปเลียนได้พิจารณาและแก้ปัญหามาแล้วในรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๗๙๙ **เมื่อ ๒๐๐ ปีก่อน** ก็คือ **ปัญหาพื้นฐาน**ของการบริหารประเทศในระบบประชาธิปไตยในยุคปัจจุบัน (ศตวรรษที่ ๒๐)นั่นเอง ; เพราะไม่ว่าจะเป็นปัญหาเรื่อง “**ภาวะผู้นำ**” / “**สภาพและพฤติกรรมของชนชั้นนำ – elite**” / และ “**สภาพของสังคม – ประชาชนทั่วไป**” / (ในขณะนั้น ยังไม่มีสภาพสังคมโลกในยุคโลกาภิวัตน์) / ฯลฯ ก็

คือ ปัญหาในทาง**สังคมวิทยา**ของมนุษย์ ที่มีอยู่และเป็นอยู่ตลอดเวลา แม้ในปัจจุบันนี้; เพียงแต่ว่ารูปแบบของ “ระบบสถาบันการเมือง” ในการออกแบบรัฐธรรมนูญ ที่จะนำมาใช้เพื่อแก้ปัญหาความสัมพันธ์ในการบริหารประเทศในปัจจุบัน คงจะใช้รูปแบบเก่า ๆ ของ นโปเลียน(ในสมัยปลาย ศตวรรษที่ ๑๘)ไม่ได้ แต่คงต้องปรับเปลี่ยน - **rationalization** ให้สอดคล้องกับกลไกการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบัน

ในระหว่าง ๒๐๐ ปีที่ผ่านมา ผู้เขียนเข้าใจว่า **ประเทศที่พัฒนาแล้ว** (เขา)ได้แก้ปัญหาเหล่านี้ในกลไกการบริหาร (**mechanism**)ของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ไปไกลแล้ว ทั้งในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ และทั้งในบทกฎหมายต่าง ๆ ที่เป็นระบบบริหารพื้นฐานของประเทศ **ดูจะยังเหลืออยู่ที่แต่ประเทศไทย** ที่นักวิชาการ(ไทย)ยังจำอยู่ในใจว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของ “ประชาชน” อำนาจอธิปไตยแบ่งออกเป็น ๓ อำนาจ (ตามความเห็นของ **Montesquieu** และนักปรัชญา ในสมัยเมื่อ ๒๐๐ – ๓๐๐ ปีก่อน) และเรียกรวมว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชน” โดยไม่รู้จักความหมายของคำว่า “ประชาชน”

ผู้เขียนเห็นว่า คำว่า “ประชาชน” มิใช่เป็นเพียง **ถ้อยคำที่เป็นนามธรรม (abstract)** ที่นักวิชาการใช้อ้างเพื่อแสดง “ความเป็นประชาธิปไตย” (ของตน) แต่ไม่มีความสามารถพอที่จะเขียนหรือออกแบบกฎหมาย(ที่ดี)เพื่อแก้ปัญหาประเทศ และ คำว่า “ประชาชน” ก็มีใช่เป็นเพียง ถ้อยคำที่เป็นนามธรรม ที่นักการเมือง(ที่มาจากทางเลือกตั้ง)ใช้อ้าง เพื่อหาเสียงให้ตนเองได้รับเลือกตั้งเข้ามาใช้อำนาจแทนประชาชน ไม่ว่าจะนโยบายของพรรคการเมืองใด จะอ้างว่า “ประชาชนต้องมาก่อน” หรือมาหลัง

วิชาสังคมวิทยา สอนให้เรารู้ว่า “**ประชาชน – people**” เป็น**สิ่งที่มีตัวตน** ที่สามารถสัมผัสได้ - **tangible** และมีสภาพตามความเป็นจริง – **reality**; “ประชาชน” เป็น**กลุ่มคน**ที่มีผลประโยชน์(ส่วนตัว)หลากหลาย และมีพฤติกรรมหลากหลาย

ดังนั้น ในการเขียน (ออกแบบ)รัฐธรรมนูญ เพื่อให้การปกครองประเทศ (ในระบอบประชาธิปไตย)ไปสู่จุดหมายของการบริหารเพื่อประโยชน์ของ “ประชาชนส่วนรวม – **public**” จึงต้องออกแบบโดยคำนึงถึง พื้นฐานของ “**ประชาชน**”ตาม**สภาพของความเป็นจริง ที่มีตัวตน**

ในการปฏิรูปการเมือง (**political reform**) รัฐธรรมนูญจะต้องมี “รูปแบบของการปกครอง – **form of government**” ที่ทำให้คนดีได้เข้ามาปกครองประเทศ และทำให้คนดีนั้นสามารถบริหารประเทศได้โดยมีประสิทธิภาพ; ซึ่งผู้เขียนไม่คิดว่า รัฐธรรมนูญเช่นนี้ จะสามารถยกวางและออกแบบได้ ด้วยวิธีการนับเสียงข้างมาก(ที่ละประเด็น)ในสภาว่างรัฐธรรมนูญ - นานาอาชีพ (ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๙ ที่เพิ่งสิ้นสุดไป) “เพื่อความเป็นประชาธิปไตย” ตามที่เราทำมาแล้วในการเขียนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

(๒) ข้อสังเกต ประการที่สอง : “**กฎหมายมหาชน (ยุคใหม่) “ กับ “สหรัฐอเมริกา”** เราทราบอยู่แล้วว่า สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีรัฐธรรมนูญ (ลายลักษณ์อักษร)ฉบับแรกของโลก และสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรกที่ใช้ **form of government** เป็น “ระบบประธานาธิบดี –

presidential system” แต่สิ่งที่ท่านผู้อ่านจำนวนมากอาจจะยังไม่ทราบคือ สหรัฐอเมริกาเอง ก็เคยประสบปัญหาการคอร์รัปชั่น(ของนักการเมือง)อย่างมากมาแล้ว เพราะนักการเมือง(ที่มาจากการเลือกตั้ง)อ้าง เพื่อ “ความเป็นประชาธิปไตย” เหมือนกับข้ออ้างของนักการเมือง(ที่มาจากการเลือกตั้ง)ของไทย

บางครั้ง “เรื่องราว” ของประเทศที่พัฒนาแล้ว ที่เป็นเรื่องราวที่เรา(นักวิชาการของประเทศที่กำลังพัฒนาหรือประเทศด้อยพัฒนา) กำลังสนใจเพราะเป็น “ปัญหา(ปัจจุบัน)” ในการบริหารประเทศของเรา แต่จะไม่มีเรื่อง(ของประเทศที่พัฒนาแล้ว)ผ่านสายตามาให้เราศึกษาได้ในขณะนี้ แต่ทั้งนี้ ไม่ใช่เพราะว่าประเทศ(ที่พัฒนาแล้ว)เหล่านั้น ไม่มี “ปัญหา” แต่หากเป็นเพราะว่าปัญหาดังกล่าวของประเทศที่พัฒนาแล้ว ได้เคยเกิดขึ้นมานาน (นานมากแล้ว)ในอดีต และ(เขา)ได้แก้ปัญหาของเขาไปแล้ว จนวงการวิชาการของเขาหมดความสนใจ และดังนั้น ในกรณีเช่นนี้ เรา(นักวิชาการของประเทศที่กำลังพัฒนาหรือประเทศด้อยพัฒนา)ก็จะต้องแก้ปัญหาของเราด้วยความลำบาก เพราะจะต้องขวนขวายศึกษาแก้ปัญหาด้วยตนเอง เนื่องจากสิ่งที่วงการวิชาการของประเทศที่พัฒนาแล้ว ได้(เคย)ศึกษาค้นคว้าเพื่อแก้ “ปัญหา(ของเขา)” มาก่อน จะไม่ปรากฏรายละเอียดในเอกสารขณะนี้ เนื่องจากเรื่องราวเหล่านี้ได้กลายเป็น “ประวัติศาสตร์(ของเขา)” ไปแล้ว

ในข้อสังเกตประการแรกของผู้เขียน ผู้เขียนได้เล่าเรื่องราวของประเทศในยุโรปเกี่ยวกับ ประสพการณ์(ของเขา)ในการเขียน(ออกแบบ)รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร ในระบบรัฐสภา – **parliamentary system** เมื่อปลายศตวรรษที่ ๑๙ (๒๐๐ ปีก่อน) มาแล้ว ดังนั้น ในข้อสังเกต ประการที่สองนี้ ผู้เขียนขอเล่าประสพการณ์ของสหรัฐอเมริกาในช่วง ๒๐๐ ปีที่ผ่านมา หลังจากการมีรัฐธรรมนูญ(ของเขา) ในปี ค.ศ. ๑๗๘๗ เพื่อให้ท่านผู้อ่านได้รับทราบข้อเท็จจริงที่เป็นพื้นฐาน ก่อนที่เราจะคิดปรับเปลี่ยน - **rationalization** รัฐธรรมนูญของเราเพื่อการปฏิรูปทางการเมือง – **political reform** (ครั้งที่ ๓ หากมี) ต่อไป

ถ้าเราจะนำเอา “ความสำเร็จ” ในการคิดและการเขียนรวบรวมบทกฎหมายต่าง ๆ(ออกมาเป็นรูปแบบ ของประมวลกฎหมาย - **code**) มาเป็น **benchmark** สำหรับการนับเวลาเริ่มต้นของการพัฒนา “กฎหมายมหาชน” เราก็พอจะกล่าวได้ว่า ความรู้ในทาง “กฎหมายมหาชน” ยุคใหม่ ที่เป็น **ระบบบริหารพื้นฐาน(ของประเทศ)** ของประเทศฝรั่งเศส ได้เริ่มต้นในต้นศตวรรษที่ ๑๙ (สมัยนโปเลียน) และของประเทศเยอรมัน ได้เริ่มต้นในปลายศตวรรษที่ ๑๙ (สมัยหลังบิสมาร์ค) เพราะประมวลกฎหมายของเยอรมันยก่างเสร็จในปี ค.ศ. ๑๘๙๓ และประกาศใช้บังคับในปี ค.ศ. ๑๙๐๐

สหรัฐอเมริกาเริ่มต้นพัฒนา “กฎหมายมหาชน(ยุคใหม่)” ตั้งแต่เมื่อไร : เราทราบแล้วว่าประเทศสหรัฐอเมริกาคือประเทศที่ใช้ระบบคอมมอนลอว์ ; ท่านอาจจะแปลกใจว่า ถ้าผู้เขียนบอกกับท่านว่า แม้ว่าสหรัฐอเมริกาคือประเทศที่มีรัฐธรรมนูญ (ลายลักษณ์อักษร) เป็นประเทศแรกของโลก แต่สหรัฐอเมริกาเริ่มต้นพัฒนา “กฎหมายระบบบริหารพื้นฐานของประเทศ” ช้ากว่าประเทศในยุโรปนับเป็น

เวลากว่า ๑๐๐ ปี โดยต้องล่ามาจนถึงต้นศตวรรษที่ ๒๐ สหรัฐอเมริกาจึงได้มี **legislation reform** ครั้งใหญ่ คือในสมัยประธานาธิบดี Woodrow Wilson ประธานาธิบดีคนที่ ๒๘ ของสหรัฐอเมริกา (ค.ศ. ๑๙๑๓ – ๑๙๑๗ ; ค.ศ. ๑๙๑๗ – ๑๙๒๑) ; เราลองมาศึกษาดูว่า ชนชั้นนำ - elite ของสหรัฐอเมริกาทำไปทำอะไร

สิ่งที่น่าสนใจของ สหรัฐอเมริกา ก็คือ การเข้าใจความหมาย ของ คำว่า “ประชาธิปไตย” ของ elite ชาวอเมริกัน ในศตวรรษที่ ๑๙ จนถึงต้น ศตวรรษ ที่ ๒๐

ผู้เขียนคิดว่า ท่านผู้อ่านที่สนใจประวัติศาสตร์ (ของสหรัฐอเมริกา) คงจะได้ยินคำว่า **“spoils system”** มาแล้ว **spoils system** ก็คือ การคอร์รัปชันของนักการเมือง(ที่มาจากการเลือกตั้ง) ที่ (หลังจากการเลือกตั้งและได้ “อำนาจรัฐ” มาแล้ว) นักการเมืองก็จะนำเอาตำแหน่งต่าง ๆ ในการบริหารประเทศ ตลอดจนการทำสัญญาของรัฐ (เช่น สัญญาก่อสร้างฯลฯ) มาเป็นเครื่องตอบแทนให้แก่ บรรดา “หัวคะแนน” และผู้ที่ให้เงินอุดหนุนการเลือกตั้งของนักการเมือง(ประธานาธิบดี) ; และ “เหตุผล” ที่ นักการเมือง(ของสหรัฐ) ใช้อ้างเพื่อสนับสนุนให้มีระบบ **spoils system** ก็คือ **“เพื่อความ เป็นประชาธิปไตย – democratic practice”** ด้วยการอธิบายว่า เมื่อประชาชนเลือกตั้งและให้ความเห็นชอบในตัวประธานาธิบดีมาแล้ว ประธานาธิบดีก็ควรจะมีอำนาจในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้การบริหารประเทศเป็นไปตามนโยบายที่ประธานาธิบดีกำหนดได้ และตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ก็ได้ให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีให้ทำได้ ; ดูจะเหมือน ๆ กับข้ออ้างของนักการเมือง(ที่มาจากการเลือกตั้ง)ของไทยในปัจจุบัน (ค.ศ. ๒๐๐๗)

จากพฤติกรรมของนักการเมือง(ของสหรัฐฯ) ดังกล่าว ได้ทำให้การบริหารประเทศของสหรัฐอเมริกา ต้องอยู่กับปัญหา **spoils system** (และการคอร์รัปชันของนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง) เป็น เวลานานกว่า ๑๐๐ ปี และ แม้ว่า “ผลเสีย” ของระบบ **spoils system** จะปรากฏขึ้นซ้ำแล้วซ้ำอีก แต่ ผู้ที่สนับสนุน “แนวความคิด” นี้ และ ไม่ยอมให้มีการออกกฎหมาย **“การปฏิรูประบบบริหาร”** ก็คือ บรรดานักการเมืองที่มาจากเลือกตั้ง (ประธานาธิบดีและสมาชิกสภาองเกรสส์) นั่นเอง

สหรัฐอเมริกาต้องรอจนกว่าจะได้ “ประธานาธิบดี” ที่เป็นคนดี ที่มีความรู้ (และมีความ เสียสละ) มาช่วยคนอเมริกัน

ตามประวัติศาสตร์ (ของสหรัฐอเมริกา) ปรากฏว่า ในช่วงระยะแรกของการใช้รัฐธรรมนูญ (ค.ศ. ๑๗๘๗) ระบบการบริหารของสหรัฐอเมริกายังไม่มีปัญหาเรื่อง **spoils system** เพราะประธานาธิบดีคนแรกของสหรัฐอเมริกา คือ **George Washington** (ค.ศ. ๑๗๘๙ – ๑๗๙๓ ; ค.ศ. ๑๗๙๓ – ๑๙๘๗) ได้ใช้ระบบ **merit system** ในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐ และประธานาธิบดีคนต่อ ๆ มาของสหรัฐอเมริกา ก็ยังถือปฏิบัติตามต่อมา ; ระบบ **spoils system** เริ่มต้นหลังจากเวลาได้ผ่านไปประมาณ ๔๐ ปี คือ ในสมัยประธานาธิบดี **Andrew Jackson** ซึ่งเป็นประธานาธิบดีคนที่ ๗ ของสหรัฐอเมริกา (ค.ศ. ๑๘๒๙ – ๑๘๓๓ ; ค.ศ. ๑๘๓๓ – ๑๘๓๗) และหลังจากนั้น สหรัฐอเมริกาก็

บริหารประเทศอยู่กับ “ความเป็นประชาธิปไตย” กับ “การคอร์รัปชัน” ที่ปรากฏเป็น scandals มากบ้างน้อยบ้าง ตลอดมา (เพื่อความเป็นประชาธิปไตย)

ในปี ค.ศ. ๑๘๔๙ ปรากฏว่ามีรัฐมนตรีถูกฟ้องเพราะคอร์รัปชันถึง ๓ คน ; หลังจากนั้นประธานาธิบดีบางคนได้พยายามให้มีกฎหมายเกี่ยวกับระบบราชการประจำ (civil service) ในปี ค.ศ. ๑๘๕๓ และ ค.ศ. ๑๘๗๑ แต่ (ร่างกฎหมาย) ก็ไม่สามารถผ่านสภาของเกรสส์ได้ ; คดีคอร์รัปชันที่ติดประวัติศาสตร์ของอเมริกา ก็มีเช่น Starroute Case (สัญญาผูกขาดการขนส่งไปรษณีย์ภันท์ด่วน) และ Credit mobilier Case (สัญญาก่อสร้างทางรถไฟสายตะวันตก)

[หมายเหตุ กรณี *Credit Mobilier* : เรื่องนี้ ได้ถูกเปิดเผยขึ้นในปี ค.ศ. ๑๘๗๒ โดยหนังสือพิมพ์ฉบับหนึ่ง (*New York Sun*) : เรื่องมีอยู่ว่า ในปี ค.ศ. ๑๘๖๔ รัฐบาลสหรัฐอเมริกามีโครงการจะสร้างทางรถไฟสายตะวันตกจากภาคกลางของประเทศ มาถึงฝั่งแปซิฟิก โดยเป็นโครงการที่รัฐให้ทั้งที่ดินและเงินอุดหนุน พร้อมทั้งมีเงินกู้จากรัฐ ; รัฐบาลสหรัฐอเมริกา ได้มอบหมายให้บริษัทรถไฟ “*Union Pacific Railroad*” เป็นผู้ดำเนินการ ; นักการเมืองคนหนึ่งจึงได้เข้าซื้อบริษัทก่อสร้างบริษัทหนึ่ง คือ บริษัท *Credit Mobilier* และนำหุ้นของบริษัทก่อสร้างนั้นมาแลกหุ้นกับบริษัทรถไฟ “*Union Pacific Railroad*” เพื่อตนเองจะได้มีสิทธิควบคุมการดำเนินงานของบริษัททั้งสอง ; หลังจากนั้น ก็จัดการให้มีการทำสัญญาก่อสร้างระหว่างกันเอง (คือ ให้ บริษัท “การรถไฟ *Union Pacific Railroad*” จ้าง บริษัทก่อสร้าง *Credit Mobilier* ทำการก่อสร้าง)

ภายหลังจากที่มีการเปิดเผยเรื่อง และมีการสอบสวนโดยรัฐสภา ในปี ค.ศ. ๑๘๗๓ แล้ว ปรากฏว่าราคาที่เหมาะสมจะเป็นค่าก่อสร้างทางรถไฟสายนี้ มีเพียง ๔๔ ล้านดอลลาร์เท่านั้น แต่รัฐบาลได้ให้สัญญาแก่บริษัท *Union Pacific Railroad* ไปในราคาถึง ๙๔ ล้านดอลลาร์ และข้อเท็จจริงปรากฏด้วยว่า เพื่อให้สัญญานี้เป็นไปโดยราบรื่นและไม่มี “เรื่องราว” ได้มีการนำหุ้นของบริษัทก่อสร้าง *Credit Mobilier* มาแจกจ่ายให้แก่บรรดานักการเมือง (โดยมีข้อตกลงกันว่า ค่าหุ้นของนักการเมืองเหล่านี้ จะหักชำระจากเงินปันผลของบริษัท โดยนักการเมืองไม่ต้องจ่ายเป็นเงินสดในขณะที่ซื้อ) ซึ่งปรากฏว่า ในระหว่างการดำเนินการก่อสร้าง บริษัท *Credit Mobilier* ได้มีเงินปันผลเพิ่มขึ้นถึง ๕ เท่า ฯลฯ ; และในบรรดานักการเมืองที่ได้รับการแจกหุ้นไปจากบริษัทก่อสร้างนี้ มีทั้งรองประธานาธิบดี (ในขณะนั้น) ประธานสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และ ผู้พิพากษาจำนวนหนึ่ง รวมทั้งประธานาธิบดี Grant (ในขณะที่ยังเป็น ส.ส ของสภาผู้แทนราษฎร . ก่อนที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีด้วย)

เรื่องนี้ ดูเหมือนว่าจะคล้าย ๆ กับ เรื่องหลาย ๆ เรื่องที่เกิดขึ้นในประเทศไทยในขณะนี้ (ค.ศ. ๒๐๐๗) เป็นแต่เพียงว่า ระยะห่างกันเพียง ๑๓๐ ปี เท่านั้น ; (เขา)สหรัฐอเมริกาได้ (พยายาม) แก้ปัญหาของเขา ล่วงหน้าไปก่อนเราแล้ว ๑๓๐ ปี แต่ (เรา) ขณะนี้ยังไม่รู้ว่า หลังการเลือกตั้งในเดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้างหน้านี้ ภายใต้สภาพ “กลไกการเมือง” และ “กลไกการบริหาร” ที่พิกลพิการของเรา เราจะแก้ปัญหาได้หรือไม่ และ “คณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ - ค.ต.ส.”

ของเรา จะถูกคิดบัญชี หรือไม่ (?) (?)

ในระหว่างปี ค.ศ. ๑๘๗๗ ได้มีการจัดตั้งชมรม (civil service reform associations) กัดต้นให้นักการเมืองให้มีการปฏิรูประบบราชการในเมืองต่างของสหรัฐอเมริกาทั่วประเทศ แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จแต่อย่างใด

ในปี ค.ศ. ๑๘๘๑ ประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาคนหนึ่งถูกลอบยิงเสียชีวิต หลังจากการดำรงตำแหน่งเป็นประธานาธิบดีได้เพียง ๔ เดือน (ประธานาธิบดี Garfield) โดย "ผู้ลอบยิง" คือ ผู้ที่ผิหวังการจากการเข้าทำงาน เพราะถูกแย่งตำแหน่งไปโดยบุคคลของนักการเมือง ; ผู้ยิงได้มอบตัวและบอกว่าตนยิงเพื่อ **save the republic** และผู้ยิงได้ถูกประหารชีวิตในปีต่อมา ค.ศ. ๑๘๘๒ ; และจากเหตุการณ์นี้ จึงทำให้นักการเมือง(ที่มาจาก การเลือกตั้ง) ของสหรัฐอเมริกา ยอมออกกฎหมายว่าด้วยข้าราชการพลเรือนฉบับแรกขึ้นมาใน ปี ค.ศ. ๑๘๘๓ (แต่ก็เป็นกฎหมายที่มีขอบเขตจำกัด เท่าที่นักการเมืองอยากจะให้ โดยเป็นกฎหมายที่เต็มไปด้วยข้อบกพร่องและยากที่จะปฏิบัติ และ นักการเมืองยังสงวน "ตำแหน่ง" ที่เป็นตำแหน่งทางการเมืองไว้อีกเป็นจำนวนมาก)

สหรัฐอเมริกาต้องรอมาจนถึง ค.ศ. ๑๙๑๓ (ต้น ศตวรรษ ที่ ๒๐) ชาวอเมริกันจึงได้ประธานาธิบดีที่ดี มีความรู้ และมีความเสียสละ มาช่วยแก้ปัญหาให้ ; ประธานาธิบดีคนนี้ คือ ประธานาธิบดี

Woodrow Wilson ประธานาธิบดี คนที่ ๒๘ (ได้รับเลือกตั้ง สองสมัย ในปี ค.ศ. ๑๙๑๓ — ๑๙๑๗ และ ค.ศ. ๑๙๑๗ — ๑๙๒๑) ; **Woodrow Wilson** เป็น "คนเสียสละ" เพราะ เป็นผู้ที่ออกกฎหมาย(พระราชบัญญัติ) ลดและจำกัดอำนาจของตนเองที่ได้ให้ไว้ตาม "รัฐธรรมนูญ" เพื่อสร้างระบบบริหารราชการ(ที่ดี) (ดูจะตรงกันข้ามกับพฤติกรรมของนักการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้งของไทย) ;

Woodrow Wilson ได้ทำการปฏิรูปกฎหมาย - legislative reform ให้สหรัฐอเมริกาเป็นครั้งแรก ; และต่อมาอีก ๒๐ ปี ในสมัยของ ประธานาธิบดี F.D. Roosevelt (ประธานาธิบดี คนที่ ๓๒) ก็ได้มีการปฏิรูปกฎหมายครั้งใหญ่ อีกครั้งหนึ่งในระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๓๓ — ๑๙๓๘ (๕ ปี) ที่เรียกกันว่า **the New Deal legislation** เพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจในยุค **the Great**

Depression

ต่อจากนั้นมา คำว่า "spoils system" จึงค่อย ๆ เลือนหายไป และแม้ว่าในปัจจุบันนี้ จะยังมีตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกเป็นจำนวนมาก ที่นักการเมืองยังสงวนไว้เป็นตำแหน่งทางการเมืองและอยู่ในอำนาจดุลพินิจ(ตามอำเภอใจ)ของประธานาธิบดีที่จะแต่งตั้งได้ โดยไม่มีหลักเกณฑ์ตามกฎหมายควบคุม ; แต่ในทางปฏิบัติ ประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาในปัจจุบันนี้ จะต้องใช้ดุลพินิจในเรื่องนี้ด้วยความระมัดระวัง เนื่องจากประชาชน(ของเขา)มีประสบการณ์แล้ว และสื่อมวลชน(ของเขา)มีประสิทธิภาพ

Woodrow Wilson ก่อนที่จะมาเป็นประธานาธิบดี เป็นนักกฎหมายมาก่อน และต่อมาได้เป็น professor ในมหาวิทยาลัยหลายแห่ง ; **Woodrow Wilson** เป็นนักวิชาการที่มีชื่อเสียงที่สุดแห่งยุค คนหนึ่ง (one of the foremost academic personalities of the

era) และได้รับเชิญให้เป็น President ของมหาวิทยาลัยหลายแห่ง แต่ Woodrow Wilson ไม่รับ ; จนกระทั่ง ในท้ายที่สุด ได้ยอมรับมาเป็น President ของ Princeton University (New Jersey) และดำรงตำแหน่งอยู่ถึง ๘ ปี

ในระหว่างปลายศตวรรษที่ ๑๙ และต้นศตวรรษที่ ๒๐ ก่อนจะมาเล่นการเมือง (ค.ศ. ๑๙๐๖) Woodrow Wilson ได้สอน วิชาเกี่ยวกับการบริหารงานของรัฐ และได้เขียนหนังสือที่มีชื่อเสียงหลายเล่ม เช่น หนังสือ The State (ค.ศ. ๑๘๘๙) หนังสือ The Old Master and Other Political Essays (ค.ศ. ๑๘๙๓) ฯลฯ ; Woodrow Wilson ได้ศึกษาเกี่ยวกับ “กรณีการคอร์รัปชันของนักการเมือง(สหรัฐอเมริกา)” โดยได้เขียนตำราเกี่ยวกับกฎหมายมหาชน **เปรียบเทียบ – comparative law** โดยเปรียบเทียบระบบการปกครองราชการประจำ ของประเทศที่ใช้ระบบ civil law ในยุโรป / ระบบของอังกฤษ / และระบบของสหรัฐอเมริกา ; Woodrow Wilson เป็นผู้ก่อกำเนิด และเป็น “บิดา” ของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ – public administration ของสหรัฐอเมริกา ซึ่ง Woodrow Wilson มีความตั้งใจให้มาทดแทนการสอน “กฎหมายมหาชน” ของประเทศในยุโรป ; และหลักสูตรวิชานี้ นักวิชาการไทยจำนวนหนึ่งได้ไปศึกษาจากสหรัฐอเมริกา หลังสงครามโลกครั้งที่สอง และได้มาจัดตั้งเป็น “สถาบันพัฒนบริหารศาสตร์ หรือ NIDA” ในปัจจุบัน

หนังสือตำราของอดีตประธานาธิบดี **Woodrow Wilson** นี้ แม้ว่าจะเขียนมานานกว่า ๑๐๐ ปีแล้ว แต่ ก็ยัง เป็นหนังสือที่ผู้เขียนคิดว่า ยังเหมาะสมสำหรับนักวิชาการ(ไทย) ในปี ค.ศ. ๒๐๐๗ นี้ ที่จะหาเวลาว่างไปอ่าน เพราะสภาพของสถานการณ์ของประเทศไทยในขณะนี้ ดูจะตรงกับสถานการณ์ของสหรัฐอเมริกาในระยะนั้น (ปลายศตวรรษที่ ๑๙) ; และในขณะที่ผู้เขียนยังเป็นผู้บรรยายอยู่ในมหาวิทยาลัยของเราบางแห่งเมื่อ ๔๐ ปีก่อน คือ ก่อนที่เราจะมี “ศาลปกครอง” ผู้เขียนยังได้เคยนำเอาแนวความคิดของ **Woodrow Wilson** มาเขียนและสอนนักศึกษาไว้ในตำรากฎหมายปกครอง

ผู้เขียนขอเรียนว่า ในตำรากฎหมายเปรียบเทียบของ **Woodrow Wilson** นี้ ยังมี “สาระ” ที่นักวิชาการ(ไทย)ในปัจจุบันนี้ไม่รู้อีกมาก และถ้าหากนักวิชาการไทยมีเวลาพอ ก็น่าจะแปลเป็นภาษาไทย และให้นักศึกษาได้อ่าน ก็จะเป็นประโยชน์ ; ซึ่งผู้เขียนคิดว่า น่าจะเป็นประโยชน์ดีกว่าการเสียเวลาไปแปลหนังสือ **The Prince** ของ Machiavelli (ค.ศ. ๑๔๖๙ – ค.ศ. ๑๕๒๗) ในสมัยต้นศตวรรษที่ ๑๖ มาสอนนักศึกษาให้มีความคิดติดอยู่กับสภาพ “ปัญหา” ของโลกในอดีต เมื่อ ๕๐๐ ปี ก่อน ซึ่งเป็นขณะที่ในยุโรปเต็มไปด้วย “แคว้นเล็กแคว้นน้อย” หรือ “รัฐเล็กรัฐน้อย” รวมทั้ง แคว้น Florence ในอิตาลี (ปัจจุบัน) ที่ Machiavelli มีชีวิตอยู่ด้วย ; หนังสือ **The Prince** ของ Machiavelli เผยแพร่ ในปี ค.ศ. ๑๕๓๒ เข้าใจว่าพิมพ์ หลังจาก Machiavelli ผู้แต่งได้เสียชีวิตไปแล้ว

“แนวความคิด” ในการปฏิรูปกฎหมายของประธานาธิบดี วูดโรว์ วิลสัน ได้สืบต่อเนื่องไปยัง

ประธานาธิบดีคนต่อ ๆ มาของสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะอย่างยิ่งประธานาธิบดี Franklin D. Roosevelt ซึ่งเคยเป็น Assistant Secretary of the U.S. Navy ในสมัยประธานาธิบดีวูดโรว์ วิลสัน และต่อมา ได้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา โดยได้รับเลือกตั้งรวมทั้งสิ้น ถึง ๔ สมัย ตั้งแต่ ค.ศ. ๑๙๓๓ – ค.ศ. ๑๙๔๕

ก่อนที่จะผ่านข้อสังเกตประการที่ (๒)นี้ไป ผู้เขียนขอเรียนให้ท่านผู้อ่านระลึกไว้ว่า ข้อความในข้อสังเกตข้อนี้ เป็นเพียง “ตัวอย่าง” “สั้น ๆ” ที่เกี่ยวกับประเทศสหรัฐอเมริกาเพียงประเทศเดียว และเป็นประเด็นเฉพาะเรื่องการพัฒนาระบบบริหารราชการประจำเพียงเรื่องเดียว

ถ้าท่านผู้อ่านย้อนไปอ่านบทความของผู้เขียนในตอนก่อนหน้านี้ ท่านผู้อ่านคงจำได้ว่า ผู้เขียนได้เคยเรียนกับท่านผู้อ่านไว้ว่า ในระยะเวลา ๒๐๐ ปีที่ผ่านมา (นับตั้งแต่ลัทธิการเขียนรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร – constitutionalism เกิดขึ้นในปลายศตวรรษที่ ๑๘) ประเทศที่พัฒนาแล้ว (ทั้งในยุโรปและสหรัฐอเมริกา) ได้พัฒนา “กฎหมาย” ที่เป็นระบบบริหารพื้นฐานของประเทศ (ของรัฐสมัยใหม่ – modern state) ไปไกลอย่างที่วงการวิชาการทางกฎหมาย(ของไทย)ไม่มีทางตามทัน และผู้เขียนได้เรียนให้ท่านผู้อ่านทราบว่า กฎหมาย(ที่เป็นระบบบริหารพื้นฐานของประเทศ)ที่อยู่นอก

“รัฐธรรมนูญ” นั้น จะมีอยู่ ๓ ส่วนด้วยกัน : ส่วนที่หนึ่ง คือ ระบบกระบวนการยุติธรรม (ตำรวจ / อัยการ / ผู้พิพากษา – ศาล) ; ส่วนที่สอง คือ ระบบการบริหารท้องถิ่น ; และส่วนที่สาม คือ ระบบบริหารราชการประจำ

ดังนั้น ตามข้อสังเกตประการที่ (๒)ของผู้เขียนนี้ จึงเป็นการเล่าเรื่องเฉพาะปัญหาการบริหารของสหรัฐอเมริกาเพียงประเทศเดียวและเพียงส่วนเดียว (คือ ระบบบริหารราชการประจำ) เท่านั้น ; สิ่งที่ผู้เขียนยังไม่ได้เล่า และท่านผู้อ่านยังไม่ทราบจึงยังขาดอีก ๒ ส่วน(คือ กระบวนการยุติธรรม และ ระบบการบริหารท้องถิ่น) ว่า ประเทศที่พัฒนาแล้ว (ในยุโรปและสหรัฐอเมริกา) (เขา)มีประสบการณ์อย่างไรและ (เขา)พัฒนากันอย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การพัฒนาระบบกระบวนการยุติธรรม (ตำรวจ / อัยการ / ผู้พิพากษา – ศาล) ซึ่งเป็น“ปัญหา”ที่รัฐบาลปัจจุบัน(พ.ศ. ๒๕๕๐) ให้ความสนใจ

“ศาลยุติธรรม” กับ “อำนาจตุลาการ” ตาม หลักการว่าด้วย การแบ่งแยกอำนาจ - the separation of powers ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย :

ผู้เขียนขอเรียนว่า วิวัฒนาการของ “กระบวนการยุติธรรม” ของประเทศที่พัฒนาแล้วเป็นสิ่งที่น่าสนใจอย่างยิ่ง เพราะเราทราบแล้วว่า การเริ่มต้นของระบอบประชาธิปไตย ตาม “หลักการแบ่งแยกอำนาจอริปไตย” ที่แยกอำนาจอริปไตยออกเป็น ๓ อำนาจ (อำนาจนิติบัญญัติ / อำนาจบริหาร / อำนาจตุลาการ) ตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ ๑๘ (ค.ศ. ๑๗๘๗) นั้น ศาลยุติธรรมได้เริ่มต้นมาพร้อม ๆ กับ “สถาบันการเมือง(อื่น)” ในฐานะที่เป็น “อำนาจตุลาการ” เช่นเดียวกับ “อำนาจนิติบัญญัติ” ของสภาผู้แทนราษฎร และ “อำนาจบริหาร” ของรัฐบาลหรือของพระมหากษัตริย์ ; ดังนั้น สิ่งที่เราควรจะทราบไว้ เป็น “ความรู้” ก็คือ ทำไม ในระยะเวลาต่อมาหลังจากนั้น “อำนาจตุลาการ (ศาลยุติธรรม)” จึงมีใช้

องค์กรทางการเมือง ; เราควรรู้ว่า ในช่วงระยะใดและด้วยเหตุการณ์ใดในประวัติศาสตร์ของประเทศที่พัฒนาแล้ว (ในแต่ละประเทศ) ที่ทำให้ประเทศที่พัฒนาเหล่านั้นเปลี่ยนแนวความคิดและเห็นว่า “อำนาจตุลาการ (ศาลยุติธรรม)” มิใช่ องค์กรทางการเมือง และผู้พิพากษาของศาลไม่สมควรเป็นบุคคลที่มาจากการเลือกตั้ง แต่ผู้พิพากษาและศาล ควรเป็นสถาบันอิสระและเป็นกลาง ที่เป็นพื้นฐานของ การบริหารประเทศ(ในระบบประชาธิปไตย)โดย “สถาบันการเมือง” คือ องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรฝ่ายบริหาร

ผู้เขียนได้ยอร์ัฐธรรมนูญ(ลายลักษณ์อักษร) ๔ ฉบับแรกของยุโรป (ของฝรั่งเศส) ในส่วนที่เกี่ยวกับ “อำนาจตุลาการ”(ในปลาย ศตวรรษที่ ๑๘) มาให้ท่านผู้อ่านได้รับทราบไว้แล้วในบทความตอนที่ผ่าน มา และท่านคงเห็นได้ว่า elite ของฝรั่งเศส ได้กำหนดหลักประกันของอำนาจตุลาการ ไว้ที่อำนาจของ “ผู้พิพากษาท้องถิ่น – juges de paix” และ “ลูกขุน” ; สำหรับสหรัฐอเมริกา รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา (Article 3 Section 2 para. 3)ได้บัญญัติรับรองไว้ เฉพาะแต่ สิทธิการมี “คณะลูกขุน – jury” ในคดีอาญา – crimes เท่านั้น (ยกเว้น กรณี Impeachment) - และ คำว่า “crimes” นี้ มีความหมายเฉพาะคดีอาญาที่มีโทษหนักเท่านั้น ; ส่วนกรณีที่เกี่ยวข้องกับวิธีพิจารณา(ความ)อย่างอื่น - judicial Proceedings สหรัฐอเมริกาถือว่าเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของมลรัฐ (Article 4 Section 1)

“ปัญหา”ที่น่าสนใจของนักวิชาการ ก็คือ ทำไม ในระยะ ๒๐๐ ปี ที่ผ่านมา ความเชื่อถือ(ของประเทศที่พัฒนาแล้ว)ใน ระบบ ผู้พิพากษาท้องถิ่น และระบบลูกขุน (ซึ่งมีพื้นฐานมาจากหลักการว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของ “ประชาชน”) จึงได้ลดน้อยลง และถูกทดแทนด้วยระบบราชการประจำ (เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยอาชีพ) ตัวอย่างเช่น การเปลี่ยนแปลง(กฎหมาย)วิธีพิจารณาความ(ทั้งแพ่งและอาญา) ที่กำหนดให้อำนาจในการสอบสวนและการรับฟ้อง ที่เคยเป็นของลูกขุน มาเป็นการสอบสวน และการสั่งฟ้องที่กระทำโดยเจ้าพนักงานสอบสวนของรัฐ(ไม่ว่าจะเป็นตำรวจหรืออัยการ) หรือกำหนดให้อำนาจการชี้ขาดข้อเท็จจริง ที่เคยเป็นของลูกขุน (ในคดีบางประเภท) มาเป็นการชี้ขาดและพิพากษาโดยผู้พิพากษาอาชีพ ฯลฯ หรือ ตัวอย่างเช่น การเปลี่ยนแปลงตำแหน่งและฐานะของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม จากตำแหน่งที่มาจากประชาชน เป็นตำแหน่งที่เป็นข้าราชการ เช่น อัยการเลือกตั้ง – อัยการอาชีพ ; ผู้พิพากษาเลือกตั้ง – ผู้พิพากษาอาชีพ – ผู้พิพากษาสอบสวน - ผู้พิพากษาชี้ขาดคดี

การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ มิได้เกิดขึ้นในวันเดียวและมีได้เกิดขึ้นโดยไม่มี “ขั้นตอน”ของการพัฒนาและแน่นอน การทดแทน “ระบบผู้พิพากษาท้องถิ่น – ลูกขุน” ด้วย “ระบบผู้พิพากษาอาชีพ” สามารถอธิบายได้ด้วยหลักกฎหมายมหาชนและวิชาสังคมวิทยา(หลังยุค Montesquieu) แต่สิ่งที่จะการวิชาการทางกฎหมายของไทยควรจะต้องใส่ใจไว้ ก็คือ ทำไม “รูปแบบ”ของกระบวนการยุติธรรมของประเทศที่พัฒนาแล้ว จึงมีประสิทธิภาพและเชื่อถือ ได้มากกว่า กระบวนการยุติธรรมในประเทศของเรา (มาก) ; ทำไม พยานของเราจึงสามารถสามารถกลับคำให้การได้โดยง่าย โดยไม่ถูกทางราชการฟ้องฐาน

ให้การเท็จ ; **ทำไม** เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำงานตามอำนาจหน้าที่ จึงต้องตกเป็น "จำเลย" ในคดีในศาล ยุติธรรม ด้วยการกล่าวอ้างของโจทก์อย่างง่าย ๆ ; **ทำไม** คู่ความในคดีของเรา จึงมีแง่ความดำเนินคดี และต่างฝ่ายต่างฟ้องกันกลับไปกลับมาในศาลยุติธรรมบ่อย ๆ ; **ทำไม** ขั้นตอนต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรม (เช่น การสอบสวน/การสั่งฟ้อง /การพิจารณาคดี/ การมีคำพิพากษา / การบังคับคดี) ของเรา **จึงล่าช้า และไม่มีแนวทางที่แน่นอน การวินิจฉัยเปลี่ยนกลับไปกลับมาได้โดยง่าย** ในแต่ละขั้นตอน (โดยหาเหตุผลอธิบายไม่ได้)

เรา(คนไทย) ควรจะถามตัวเองได้แล้วว่า มีอะไร “ผิดพลาด” ในรูปแบบในการจัดกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทย

โดยทั่ว ๆ ไป การพัฒนาหรือการปฏิรูประบบศาลและกระบวนการยุติธรรมของประเทศพัฒนาแล้ว ได้เกิดขึ้นในช่วงปลายศตวรรษที่ ๑๘ และต้นศตวรรษที่ ๑๙ และเท่าที่ผู้เขียนได้ศึกษาดู ในช่วงเวลาดังกล่าว ได้มีการประชุมระหว่างประเทศในหัวข้อนี้หลายครั้ง ; ขณะนี้ ประเทศที่พัฒนาแล้ว (เขา) ถือว่า (เขา) ได้พ้นระยะเวลาของพัฒนาระบบกระบวนการยุติธรรม (ของเขา) ไปแล้ว และบทความหรือเอกสารวิชาการ(ของเขา) ในยุคนั้นก็ดูเหมือนว่า จะไม่เหลืออยู่ให้ใช้อ้างอิงได้

แต่ผู้เขียนขอเรียนได้ว่า “ใคร” ก็ตาม ที่คิดจะปฏิรูประบบตำรวจ ย่อมไม่สามารถทำได้ (สำเร็จ) ถ้าไม่เริ่มต้นด้วยการทบทวน(กฎหมายว่าด้วย) “วิธีพิจารณาความอาญา” ทั้งกระบวนการ (คือ ตำรวจ / อัยการ / ผู้พิพากษา – ศาล)

การที่มอบหมายให้ เจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรม(แต่ละฝ่าย) แยกกันพิจารณาดำเนินการแก่ “ปัญหากระบวนการยุติธรรม” โดยต่างฝ่ายต่างพิจารณาเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของตน ย่อมแสดงให้เห็นถึงความล้มเหลวในพื้นฐานและมาตรฐาน “ความรู้” ของวงการวิชาการทางกฎหมายของประเทศไทย ; เพราะ “อำนาจหน้าที่” ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ(ข้าราชการแต่ละประเภท) ในกระบวนการยุติธรรมในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรม ต่างก็มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน และการจัดหน่วยงานของรัฐและการกำหนดฐานะและตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐก็มีความสัมพันธ์กับ “อำนาจหน้าที่” ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรม ; ดังนั้น จึงต้องพิจารณาแก้ไขไปพร้อมกัน ; ผู้เขียนเห็นว่า การดำเนินการแก้ปัญหาโดยพิจารณาแยกส่วนจากกันดังกล่าวข้างต้น จะเสียทั้งเงิน เสียทั้งเวลาโดยเปล่าประโยชน์

สิ่งที่ช่วยประเทศไทยได้ คือ คนไทยต้องหา “ความรู้” เพิ่มขึ้น เพราะเมื่อคนไทยมีความรู้แล้ว เราจึงจะรู้ว่าประเทศไทยเรามี “ปัญหา” อย่างไร ; และเมื่อ (เรา) รู้ว่ามีปัญหาอย่างไรแล้ว (เรา) จะได้ “เริ่ม(ต้น)” มองหาวิธีแก้ปัญหาก็ได้ แม้ว่าวงการวิชาการทางกฎหมายของเรา จะยังไม่มี “ขีดความสามารถ” พอที่จะคิดวิธีแก้ปัญหาก็ได้ ให้เรา (คนไทย)

(๓) ข้อสังเกต ประการที่ สาม : “เหตุการณ์รุนแรง” ในยุคเริ่มต้นของ Constitutionalism ของยุโรป ให้ประสบการณ์ อะไร แก่เรา : ประวัติศาสตร์สากลได้บันทึกไว้ว่า เหตุการณ์รุนแรงของ

ประเทศฝรั่งเศสในระยณะนี้ เริ่มต้นมาจากภาวะทางเศรษฐกิจ ที่ประเทศฝรั่งเศสมีหนี้สาธารณะเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้เพราะประเทศฝรั่งเศสได้ใช้จ่ายเงินในการทำสงครามหลายครั้ง รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือแก่ชาวอเมริกันในการทำสงครามกับประเทศอังกฤษ (the American revolution ค.ศ. ๑๗๗๕ – ๑๗๘๓) ด้วย และประมาณการกันว่า ในขณะนั้น ประเทศฝรั่งเศสต้องจ่ายดอกเบี้ย(เงินกู้) เป็นจำนวนถึง ครึ่งหนึ่งของงบประมาณรายได้ของประเทศในแต่ละปี

และแม้ว่า รัฐบาลของพระเจ้าหลุยส์ที่ ๑๖ จะมีบุคคลสำคัญ ๆ ที่มีความสามารถเข้ามาแก้ปัญหาประเทศ แต่ก็ทำไม่สำเร็จ เพราะมีอุปสรรคสำคัญ จากชนชั้นนำ ๒ กลุ่ม กลุ่มแรก คือ กลุ่มที่เรียกว่า **“the parlementaires”** และกลุ่มที่สอง เรียกกัันว่า กลุ่มนักปราชญ์**“the philosophes”**

กลุ่มแรก เป็น กลุ่มนักกฎหมาย ซึ่งประกอบอาชีพเป็นตุลาการ (ผู้พิพากษา)ของ “ศาลประจำเขต”ของประเทศฝรั่งเศส ที่เรียกชื่อว่า ศาล **“le parlement”**(ทั่วทั้งประเทศฝรั่งเศส มีศาล parlement อยู่ ๑๓ เขต) ซึ่งผูกขาดอำนาจการชี้ขาดคดี ทั้งหมดทั่วประเทศ (โดยมีอำนาจที่ได้รับมอบหมายมาเป็นเวลานานว่า พระบรมราชโองการ ของกษัตริย์จะต้องมีการลงทะเลเบียนที่ศาล parlement ก่อน จึงจะบังคับเป็นกฎหมายได้) ; กลุ่มตุลาการนี้ปฏิเสธไม่ยอมรับบังคับ **“กฎหมาย”** ที่รัฐบาลตราขึ้นเพื่อแก้ปัญหาประเทศ โดยอ้างว่าขัดต่อ สิทธิและประโยชน์ตามประเพณีที่กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เคยมีอยู่ ซึ่ง ทำให้ **“กฎหมาย”**ที่รัฐบาลของพระเจ้าหลุยส์ที่ ๑๖ (ตราขึ้นเพื่อแก้ปัญหาประเทศ) ไม่สามารถใช้บังคับได้

กลุ่มที่สอง – **the philosophes** ได้แก่บรรดานักวิชาการที่ ทำตัวเป็นนักปราชญ์ ที่เคลื่อนไหวเรียกร้องให้รัฐบาลคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามธรรมชาติของมนุษย์ และกล่าวหาว่ารัฐบาลกดขี่ประชาชน ; ประวัติศาสตร์ได้บันทึกไว้ว่า พระเจ้าหลุยส์ที่ ๑๖ เป็นกษัตริย์ ที่มีความตั้งใจดี (well – intention) แต่อ่อนแอ (weak) เกินไป

ในสภาพที่ประเทศไทยเต็มไปด้วย **“ปัญหา”**ในขณะนี้ ผู้เขียนไม่ทราบว่ เรามีนักวิชาการที่ทำได้ เป็นนักปราชญ์ **“the philosophes”** ที่เรียกร้องสิทธิเสรีภาพ และเรียกร้องการมีส่วนร่วมของประชาชน (โดยไม่ทราบวิธีการแก้ **“ปัญหา”**จากสิ่งทีตนเองเรียกร้อง) เหมือน ๆ กับ the philosophes ของประเทศฝรั่งเศสในยุคนั้น มีจำนวนมาน้อยเพียงใด แต่เท่าที่ผู้เขียนสังเกตและอ่านดูจาก **“ข่าวและบทความ”**ในหน้าหนังสือพิมพ์ และฟังความเห็นจากการวิพากษ์วิจารณ์การบริหารประเทศในรายการประจำวันในวิทยุกระจายเสียงและในโทรทัศน์ ก็ดูเหมือนว่ นักวิชาการประเภท the philosophes ของเรา(คนไทย) กัันน่าจะมีจำนวนอยู่ไม่ม่น้อย ; และผู้เขียนไม่ทราบว่ ในขณะนี สภาพของกระบวนการยุติธรรมของเรา (ตำรวจ / อัยการ / กรมสอบสวนพิเศษ / ผู้พิพากษา) จะมีสภาพเหมือนศาล **“le parlement (ผูกขาดการตีความกฎหมาย)”**ของฝรั่งเศส มาน้อยเพียงใด และ ในกระบวนการยุติธรรม ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายของเรา (ไม่ว่าจะเป็น ตำรวจ / อัยการ / กรมสอบสวนพิเศษ / ผู้พิพากษา) จะมีบุคคลที่ทำงานแบบ **“the parlementaires”** ในศาล parlement

ของฝรั่งเศสในอดีตเมื่อ ค.ศ. ๑๗๘๙ (ที่ดีความแบบเสรีชนนิยม เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนากฎหมาย) มีจำนวนมากน้อยเพียงใด ; และในประการสุดท้าย **ผู้เขียนก็ไม่ทราบ**ว่า ในขณะนี้ เรามีบุคคลใน **รัฐบาล**ของเรา ที่มีความตั้งใจดี - **well intention** แต่ **weak** เหมือนกับ “รัฐบาลฝรั่งเศส” ในสมัยพระเจ้าหลุยส์ที่ XVI (ก่อนการปฏิวัติ ค.ศ. ๑๗๘๙) บ้างหรือไม่

ปัญหาเหล่านี้ คงเป็น**ปัญหาของ “คนไทย”ทุกคน ที่จะหาคำตอบ เาเอง (ไม่ใช่ผู้เขียน)**

ความแตกต่างระหว่างประเทศฝรั่งเศสกับประเทศไทย (ในเหตุการณ์ที่มีเงื่อนไขคล้ายคลึงกันนี้) ก็คือ เหตุการณ์ในประเทศฝรั่งเศสเกิดขึ้นใน ปลายศตวรรษที่ ๑๘ แต่เหตุการณ์ในประเทศไทยเกิดขึ้นต้นศตวรรษที่ ๒๑ ซึ่งห่างกันกว่า ๒๐๐ ปีเศษ

ในช่วงเวลา ๒๐๐ ปีนี้ (นับตั้งแต่การเรียกร้องอำนาจอธิปไตยเป็นของ “ประชาชน”ในยุคนามบูรณาญาสิทธิราชย์) นิติปรัชญา (ปรัชญาทางกฎหมาย) และ การใช้ “กฎหมายมหาชน”ในภาคปฏิบัติ (applied science)ของประเทศไทยที่พัฒนาแล้ว ได้ก้าวไปไกล เกินกว่า “ขีดความสามารถ”ของนักวิชาการไทยในปัจจุบันจะตามทัน

นักวิชาการประเภท **the philosophes** ของเขา(ประเทศฝรั่งเศส) ได้เรียกร้องสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชน(ในปลายศตวรรษที่ ๑๘) ในขณะที่วิธีการแก้ปัญหาในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายระบบบริหารพื้นฐานของรัฐสมัยใหม่(ในระบอบประชาธิปไตย) ยังไม่มีการพัฒนา ; แต่นักวิชาการประเภท **the philosophes** ของเรา (ประเทศไทย) เรียกร้องสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชน(ในต้นศตวรรษที่ ๒๐) ในขณะที่วิธีการแก้ปัญหาดังกล่าวของประเทศพัฒนาแล้ว(ในระบอบประชาธิปไตย) มีอยู่อย่างหลากหลาย แต่นักวิชาการไทยไม่รู้และไม่สนใจ

ผู้เขียนคิดว่า ความผิดพลาดในระบบการศึกษากฎหมายของประเทศไทย ได้ทำให้เกิด **“ความว่างเปล่า”**ของ**ความรู้** ในช่วงระยะเวลาของการวิวัฒนาการทางกฎหมาย(มหาชน) ในช่วงเวลา ๒๐๐ ปีที่ผ่านมา; ตำรากฎหมายมหาชน(และกฎหมายรัฐธรรมนูญ)ของไทย สอนคนไทยให้รู้และจบลงเพียง ยุคของ Montesquieu / Hobbs / Locke / ฯลฯ คือ อำนาจอธิปไตยเป็นของ “ประชาชน” และอำนาจอธิปไตย แยกเป็น ๓ อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ; และไม่ได้สอนต่อจากนั้น

สรุป ข้อสังเกต ๓ ประการ ของผู้เขียน : ผู้เขียนคิดว่า การที่ผู้เขียนนำวิวัฒนาการของ “ระบบรัฐสภา” มาเล่าให้ท่านผู้อ่านฟังอย่างสั้น ๆ ข้างต้นนี้ คงจะเป็นประโยชน์แก่ท่านผู้อ่านได้บ้าง ; รัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ๔ ฉบับแรกของยุโรป (หรือของฝรั่งเศส)ในช่วงระยะเวลาของการเริ่มต้น ของลัทธิ

Constitutionalism ของยุโรปในช่วงเวลา ๑๐ ปี แรก จาก ค.ศ. ๑๗๘๙ ถึง ค.ศ. ๑๗๙๙ นอกจากจะเป็น**ประสบการณ์**ให้แก่คนไทย ในการเปรียบเทียบการเขียน (ออกแบบ)รัฐธรรมนูญ เพื่อ**แสวงหา “รูปแบบของการปกครอง – form of government”**ที่เหมาะสมกับสังคมไทยในปัจจุบันนี้ แล้วเหตุการณ์รุนแรงในช่วงระยะเวลาดังกล่าวน่าจะให้**ประสบการณ์ทางการเมือง**แก่คนไทยอีกด้วย ไม่ว่าจะ

เป็นบทบาทของตุลาการของศาล **le parlement** หรือ บทบาทของนักวิชาการประเภททำตัว
นักปราชญ์ **the philosophes** ; ผู้เขียนหวังว่า คนไทยคงจะประสบความสำเร็จในการหา
“ความรู้” และ ค้นพบ “รูปแบบการปกครอง – form of government” ที่แก้ปัญหาความ
เสื่อมของการบริหารประเทศของเราได้

ถ้าจะพูดถึง ระยะเวลา ๑๐ ปี (ค.ศ. ๑๗๘๙ – ค.ศ. ๑๗๙๙) ของการเริ่มต้น

constitutionalism (และระบบรัฐสภา) ในยุโรป และ พิจารณาจากด้าน “**รูปแบบของการ
ปกครอง - form of government**” เพียงด้านเดียว เราอาจกล่าวได้ว่า ยุโรปหรือประเทศฝรั่งเศส
ประสบความสำเร็จล้มเหลว เพราะการปฏิวัติของประเทศฝรั่งเศส ใน ปี ค.ศ. ๑๗๘๙ ซึ่งเริ่มต้นจากการล้มล้าง
ระบบกษัตริย์(พระเจ้าหลุยส์ที่ ๑๖) แต่แล้วในที่สุด ประเทศฝรั่งเศสก็กลับมาสู่ที่เดิม คือ ระบบการ
ปกครองที่มีจักรพรรดิ (นโปเลียน) โดยไม่สามารถสร้าง “รูปแบบการปกครอง” ที่มีแนวทาง –
concept ที่แน่นอนของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ได้

แต่ถ้าจะพิจารณาในด้านอื่น ๆ และในด้านทั่ว ๆ ไป โดยรวมแล้ว ในช่วงเวลาของการปฏิวัติ
ฝรั่งเศสเพียงชั่วระยะเวลาเพียง ๑๐ ปีนั้น ได้ก่อให้เกิดความก้าวหน้าทางความคิดและความก้าวหน้าทาง
วิชาการ อย่างที่ไม่เคยปรากฏในยุโรป

นอกเหนือจากการประกาศปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของมนุษย์และพลเมืองแล้ว ประเทศฝรั่งเศส ได้
ทดลองการจัด “ระบบสถาบันการเมือง” ในหลายรูปแบบ คือ มีทั้งรูปแบบที่มีสภาเดียว – สองสภา / มีทั้ง
การแบ่งแยกอำนาจ - โดยแยกองค์การบริหาร ออกจากองค์นิติบัญญัติ ให้มีการถ่วงดุลซึ่งกันและกัน /
และไม่มีการแบ่งแยกอำนาจ โดยให้สภานิติบัญญัติเป็นองค์กรสูงสุดเพียงองค์กรเดียว ที่ใช้ทั้งอำนาจนิติ
บัญญัติและอำนาจบริหาร เพื่อ “ความเป็นประชาธิปไตย” / และมีทั้งที่กำหนดให้องค์กรฝ่ายบริหารเป็น
คณะบุคคล (collective body) เพื่อป้องกันเผด็จการ / และให้อำนาจบริหารมีหัวหน้าผู้รับผิดชอบ
เพียงคนเดียว ; การเขียน(ออกแบบ)รัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส ได้กลายเป็นประสบการณ์ของ
ประเทศต่าง ๆ ในยุโรป(และในโลก) ซึ่งในเวลาต่อมา ได้ทำให้ “หลักการ” ของระบบรัฐสภา –
parliamentary system ในรัฐธรรมนูญลักษณะอักษรของประเทศต่าง ๆ มีความชัดเจนและ
แน่นอนมากขึ้น

เหตุการณ์ในช่วงระยะ ๑๐ ปีของประเทศฝรั่งเศส ได้ทำให้ยุโรปทั้งทวีปเกิดความเปลี่ยนแปลงอย่าง
มากมายทั้งในด้านสังคม และในด้านกฎหมาย เช่น การยกเลิกการแบ่งแยกพลเมือง ออกเป็น พระ – ขุน
นาง – สามัญชน (clergy – nobility – commoners) / ความเสมอภาคในสังคม / การ
ยกเลิกการถือครองที่ดินของวัด(ในคริสต์ศาสนา) / การวางพื้นฐานของระบบราชการประจำ / การวาง
พื้นฐานการปกครองส่วนท้องถิ่น / ฯลฯ

การปฏิรูปกฎหมาย(ระบบบริหาร)ในสมัยของนโปเลียนในอีก ๑๔ ปีต่อมา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การ
ล้มเลิกระบบการผูกขาดวิชาชีพทางกฎหมายโดยกลุ่มตุลาการของศาล **le parlement** ได้เปิดทางให้

มีการปฏิรูประบบวิธีพิจารณาความ และการจัดองค์กรศาลและองค์กรทางกฎหมาย ของรัฐในยุคใหม่ (modern state) ซึ่งต่อมา ในช่วงเวลา ๑๐๐ ถึง ๒๐๐ ปีที่ผ่านมา การปฏิรูปกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสได้กลายมาเป็นพื้นฐานและต้นแบบของการเขียน(ออกแบบ) กฎหมายเกี่ยวกับการจัดองค์กรของหน่วยงานของรัฐในยุค ศตวรรษที่ ๑๙ -๒๐ (และ ศตวรรษ ที่ ๒๑) ไม่ว่าจะเป็นศาลปกครอง หรือ สถาบันการตรวจเงินแผ่นดิน ทั้งนี้ โดยไม่ต้องกล่าวถึง การรวบรวมกฎหมายมาเขียนเป็นประมวลกฎหมาย — Napoleon code (ค.ศ. ๑๘๐๔) ซึ่งเป็นต้นแบบของประมวลกฎหมายของประเทศต่างในโลกยุคปัจจุบัน

เป็นที่น่าเสียดายว่า ประสพการณ์ ๒๐๐ ปีดังกล่าวข้างต้นนี้ สังคมไทยไม่มี และ สังคมไทยไม่มีโอกาสที่จะเรียนรู้ ; ขณะนี้ เรามีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่(พ.ศ. ๒๕๕๐) และเรากำลังจะมีการเลือกตั้งครั้งต่อไปในอีกสองสามเดือนข้างหน้า (วันที่ ๒๓ เดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๐) ซึ่ง ผู้เขียนเชื่อว่า เราก็คงจะไม่สามารถแก้ปัญหาความเสื่อมของการบริหารประเทศของเราได้

ในอนาคต นอกจากเราจะมีปัญหาจาก “ชนชั้นนำ” ที่เป็นนักวิชาการประเภท “the philosophes” คือ นักวิชาการที่เรียกร้องสิทธิเสรีภาพให้ประชาชน แต่ไม่มีความรู้ว่าจะแก้ปัญหาที่เกิดจากการใช้สิทธิเสรีภาพเพื่อประโยชน์ส่วนตัว(ของประชาชนแต่ละคน)ได้อย่างไร แล้ว และเราคงจะต้องมีปัญหา จาก “กลุ่มนักการเมืองนายทุน” ที่รวมทุน (เงิน)กันตั้ง “พรรคการเมือง” และรวบรวม ผู้สมัครรับเลือกตั้ง (ให้เข้ามาเลือกตั้งในสังกัดพรรคของตน) เพื่อเข้ามาผูกขาดใช้อำนาจอธิปไตย(ในระบบรัฐสภา) ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ฉบับใหม่ของเรา (ซึ่งยกวางโดย “สภาร่างรัฐธรรมนูญ — นานาอาซีฟ” ที่จัดตั้งโดยรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๙ เพื่อความเป็นประชาธิปไตย)

รัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบันของเรา พ.ศ. ๒๕๕๐ ยังคงเป็นรัฐธรรมนูญที่เป็น “ระบบเผด็จการในระบบรัฐสภา โดยพรรคการเมือง(นายทุนธุรกิจ)” ฉบับเดียวในโลก คือเป็นรัฐธรรมนูญ ที่มีบทบัญญัติบังคับให้ ส.ส.ต้องสังกัดพรรคและ ส.ส.ไม่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของ ส.ส.ได้ตามมโนธรรม — conscious ของตน และเป็นรัฐธรรมนูญที่ “ไม่เป็นประชาธิปไตย” [หมายเหตุ แต่เป็นรัฐธรรมนูญที่บุคคลในรัฐบาลของเรา บอกกับต่างประเทศและบอกต่อโลกในที่ประชุมสหประชาชาติ UN ในเดือนกันยายน พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่ผ่านมา ว่า รัฐธรรมนูญและการเลือกตั้งของเราในเดือนธันวาคมข้างหน้านี้ จะเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์]

หลังการเลือกตั้งเดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ ผู้เขียนเห็นว่า เราก็คงจะกลับสู่วงจรแห่งความเสื่อม - vicious circle เหมือนกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ คือ การแก่งแย่งกันเข้ามาเป็นรัฐบาล (นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี) ในระหว่างบรรดานักธุรกิจนายทุน(เจ้าของ)พรรคการเมือง ไม่ว่าจะเป็นนักธุรกิจนายทุนระดับท้องถิ่นหรือในระดับชาติ ; ในกรณีที่ไม่ใช่พรรคการเมืองพรรคใหญ่ที่ชนะเลือกตั้ง โดยได้เสียงข้างมากเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด นักธุรกิจนายทุน(เจ้าของ)พรรคการเมือง(สองสามพรรค)ก็จะต่อรองแบ่งปันผลประโยชน์และแบ่งตำแหน่งรัฐมนตรีและตำแหน่งข้าราชการ

การเมือง เพื่อจะได้รวบรวมสมาชิกให้เป็นเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร และได้เป็น "รัฐบาล" ; และได้เข้าผูกขาดอำนาจรัฐใน "ระบบรัฐสภา" ที่มีการบังคับให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรค (ซึ่งหมายความว่า พรรคการเมืองที่รวมตัวเข้าด้วยกันนั้น จะ ผูกขาดอำนาจรัฐโดยเบ็ดเสร็จ คือ ควบคุมทั้งสภา(โดยเสียงข้างมาก) และเป็นผู้บริหารประเทศด้วยในขณะเดียวกัน และภายใต้การผูกขาดอำนาจเช่นนี้ อะไร ๆ ก็สามารถทำได้ทั้งสิ้น เพราะไม่มีการถ่วงดุลระหว่างอำนาจ ดังข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและปรากฏมาแล้ว ก่อนการรัฐประหาร วันที่ ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙

แต่ข้อที่แตกต่างออกไป ก็คือ รัฐบาลภายใต้ "รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐" นี้ อาจมีเรื่องสนุก ๆ (แต่คงหัวเราะไม่ออก) สำหรับคนไทย มากกว่ารัฐบาลภายใต้ "รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐" กล่าวคือ ถ้าหากปรากฏว่านักการเมืองที่สูญเสียอำนาจและสูญเสียทรัพย์สินอันเนื่องมาจากการรัฐประหาร เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙ สามารถกลับคืนเข้าผูกขาดอำนาจรัฐได้อีกครั้งหนึ่ง หลังจากการเลือกตั้ง(ในสภาพสังคมไทยที่อ่อนแอและขาดประสิทธิภาพ) ในเดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่ง ผู้เขียนไม่อาจคาดเดาได้ว่าแล้วอะไรจะเกิดขึ้น

ผู้เขียนเสียเวลา ๑ ปีที่เสียไปโดยเปล่าประโยชน์ หนึ่งปีของการรัฐประหารของ "คณะปฏิรูปการปกครองฯ" กับการเขียนรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (พ.ศ. ๒๕๕๐) ที่สร้างระบบผูกขาดอำนาจรัฐโดยพรรคการเมืองนายทุนธุรกิจเหมือนรัฐธรรมนูญเดิม พร้อมทั้งการกำหนดวิธีการเลือกตั้งที่ให้เปิดโอกาสและให้ประโยชน์แก่นักการเมือง(ที่มีเงิน)ในการซื้อเสียง ได้มากกว่าเดิม (คือ การรวมเขตเลือกตั้งเป็น ๓ คนต่อหนึ่งเขต และการนับคะแนนเสียงที่หน่วยเลือกตั้ง) ; หนึ่งปีที่กำลังจะจบลงด้วยการเลือกตั้งในเดือนธันวาคม พร้อมกับ "ข่าว" (ในปลายเดือน ตุลาคม) ของการ(ถูก)เปิดเผยเอกสารลับของ "คณะปฏิรูปการปกครองฯ" หรือ คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ (คมช.) ในปัจจุบัน ซึ่งกล่าวกันว่า เป็นแผนสกัดกั้นพรรคการเมืองบางพรรคในการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (พ.ศ. ๒๕๕๐)

สิ่งเหล่านี้เกิดขึ้น ทั้ง ๆ ที่ "คณะปฏิรูปการปกครองฯ" เมื่อทำการรัฐประหารมาแล้ว เป็นผู้ที่กำหนดวิธีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ด้วยตนเอง / กำหนดวิธีการแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ด้วยตนเอง / แต่งตั้งรัฐบาล ด้วยตนเอง / กำหนดวิธีการตรวจสอบการคอร์รัปชัน ด้วยตนเอง / ฯลฯ แต่เมื่อหนึ่งปีผ่านไป ข้อเท็จจริงก็ปรากฏว่า "คณะปฏิรูปการปกครองฯ" ไม่สามารถแก้ปัญหา(หรือแม้แต่วางแนวทางในการแก้ปัญหา) ความเสื่อมของการบริหารประเทศได้ จนตนเองต้องมีการดำเนินการทางลับในการเลือกตั้ง ส.ส.กับพรรคการเมืองบางพรรค และต้องถูกตรวจสอบโดย กกต. ตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ที่ตนเองคิดว่า จะเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาของประเทศ (?) (?)

มาถึงขณะนี้(เดือน พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๐) และนี่ก็ย้อนถึง "เหตุการณ์" เกี่ยวกับผู้นำประเทศ (ไม่ว่าจะ "ชื่อ" อะไร) และชนชั้นนำ ของประเทศที่พัฒนาแล้วในอดีตเมื่อ ๒๐๐ ปีก่อน ตามที่ (ผู้เขียน) ได้เล่าสู่กันฟังในข้อสังเกต ๓ ประการที่ผ่านมา ; สำหรับผู้เขียน ผู้เขียนขอเรียนว่า ผู้เขียนมีความรู้สึก (ด้วยความแน่ใจ)ว่า ประเทศไทย เป็น ประเทศที่ "ไร้"อนาคต

“ประเทศไทย เป็น ประเทศที่ไม่มีอนาคต” เพราะ ชนชั้นนำ – elite ของคนไทย มี “คุณภาพ” และมี “ความรู้” ไม่เพียงพอ ที่จะช่วยคนไทย ปฏิรูปการเมือง (และปฏิรูประบบบริหาร)

ในช่วงเวลา ๒ ปี ที่ผ่านมา (พ.ศ. ๒๕๔๙ -๒๕๕๐) เหตุการณ์ได้ทำให้ ชนชั้นนำของเรา เปิดเผย (expose) “สภาพของตนเอง”ในทางสังคมวิทยา ให้ เห็นได้อย่างชัดเจน โดยแยกเป็น ๔ ประเภท ดังนี้

ประเภทที่ (๑) “ผู้นำ (ในการบริหาร)” และ “นักการเมืองจำเป็น”ของเรา ที่บังเอิญได้ อำนาจรัฐมาด้วยการรัฐประหาร ได้แสดงให้เห็นว่า เมื่อปฏิวัติมาแล้ว ตนเองยัง “ไม่รู้”ว่า ปัญหา ของประเทศอยู่ที่ไหน และจะแก้ปัญหประเทศได้ อย่างไร (แม้ว่าจะมีความตั้งใจดี)

ประเภทที่ (๒) “วงการวิชาการทางกฎหมาย”ของเรา ได้แสดงให้เห็นปรากฏว่า มีขีดความสามารถในการ(เขียน)ออกแบรัฐธรรมนูญใหม่ในต้นศตวรรษที่ ๒๑ ได้เพียงระดับเดียวกับการเขียนรัฐธรรมนูญของวงการวิชาการของยุโรป ในสมัยปลายศตวรรษที่ ๑๘ คือ ห่างกัน ๒๐๐ปีเศษ

ประเภทที่ (๓) “นักวิชาการ”ของเราจำนวนมาก ยังคงทำตัวเหมือนกับนักวิชาการประเภท “the philosophes”ของยุโรปในสมัยปลายศตวรรษ ที่ ๑๘ คือ เรียกร้องสิทธิเสรีภาพ(ส่วนบุคคล) เพื่อให้ “ชื่อ”ของตน ได้ปรากฏเป็นข่าวให้เป็นที่รู้จัก ทั้งนี้โดยไม่รู้และไม่สนใจที่จะรู้ว่า การบริหารประเทศในระบอบประชาธิปไตย มี “จุดมุ่งหมาย”อย่างไร และในประเทศที่พัฒนาแล้ว (เขา)มีกลไกในระบอบการปกครองที่จะประสานประโยชน์เหล่านี้ได้อย่างไร

ประเภทที่ (๔) “นักการเมือง(ที่มาจากการเลือกตั้ง)” ได้แสดงความเห็นแก่ตัวให้ปรากฏ คือ ขอให้รัฐธรรมนูญที่ตนเองได้มีโอกาส รวมทุน(เงิน)กันตั้งเป็นพรรคการเมือง เพื่อเข้ามาผูกขาดอำนาจรัฐ (ในสภาพสังคมไทยที่อ่อนแอ) และให้รัฐธรรมนูญบัญญัติห้ามมิให้คนอื่น (นอกจากพวกของตน) มาเป็นนายกรัฐมนตรี โดยอ้าง “ความเป็นประชาธิปไตย”อย่างผิด ๆ และทำให้คนไทยหลงทาง

เรา (คนไทย)จะทำอย่างไรกับ ประเทศประเทศหนึ่ง ที่มีพลเมืองกว่า ๖๓ ล้านคน แต่เป็นประเทศที่มี “ผู้นำ(ในการบริหารประเทศ)”ที่บริหารประเทศเพียงว่า ให้มีการเลือกตั้ง เพราะมีความรู้เพียงว่า ถ้ามีการเลือกตั้งแล้ว ก็เป็นประชาธิปไตย กับการจัดงานอีเวนท์ (events)โฆษณาความเป็นประชาธิปไตยกับการเลือกตั้ง / ประเทศที่มี “นักวิชาการ”ที่เห็นว่า การเขียนรัฐธรรมนูญ ต้องทำด้วยสภาร่างรัฐธรรมนูญนานาอาชีพด้วยเสียงข้างมาก เพื่อความเป็นประชาธิปไตย แต่ไม่มีความสามารถพอที่จะเขียน “เอกสารประกอบร่างรัฐธรรมนูญ”เพื่ออธิบายสิ่งที่ตนเองเขียน (ทั้งนี้ โดยไม่จำเป็นต้องพูดถึง การเขียนกฎหมาย “ระบบบริหารพื้นฐานของประเทศ” ซึ่งเกินกว่าความสามารถทางสามัญสำนึก – common sense ของนักวิชาการไทย); ประเทศที่มี “นักการเมือง(ที่มาจากการเลือกตั้ง)”ที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว เมื่อจ่ายเงินลงทุนตั้งพรรคการเมืองแล้ว ก็ต้องมีรัฐธรรมนูญที่บังคับให้ ส.ส.ต้องสังกัดพรรค และกำหนดให้ผู้ลงทุนเท่านั้น จึงจะมีสิทธิเป็นนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีได้ มิฉะนั้นไม่ใช่

“ประชาธิปไตย”

คนไทยอาจเป็นคนโชคร้าย ที่เกิดมาในประเทศที่ มี ชนชั้นนำ – elite ที่มี “คุณภาพ” และ “ความรู้” เพียงเท่านี้

(ข) “หลักการสำคัญ” ของระบบรัฐสภา (parliamentary system) : หลังจากที่เรารู้ ทราบถึงประสบการณ์ของยุโรปในช่วงการวิวัฒนาการของระบบรัฐสภา – parliamentary system ในระยะ ๑๐ ปีแรกของลัทธิ constitutionalism ในปลายศตวรรษที่ ๑๘ (ระยะ constitutional instability) มาแล้ว ; ต่อไปนี้ เราลองข้ามเวลามาสัก ๒๐๐ ปี และมา พิจารณา หลักการ(สำคัญ)ของระบบรัฐสภา เท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยผู้เขียนจะขอสรุป และขอกล่าว แยกเป็น ๒ ตอนอย่างสั้น ๆ คือ ตอนที่หนึ่ง ว่าด้วยระบบรัฐสภาตามที่ท่านผู้อ่าน(และคนไทย)ได้เรียนรู้ จากตำราวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ (ไทย) และตอนที่สอง ว่าด้วยระบบรัฐสภาที่อยู่นอกตำราวิชา กฎหมายรัฐธรรมนูญ (ไทย)

(๑) “ระบบรัฐสภา”ในตำราวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ(ไทย) ที่ใช้สอนนักศึกษา(ไทย) ใน มหาวิทยาลัย(ไทย) : นอกจากตำรารัฐธรรมนูญของไทย จะสอนว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาว ไทย แยกเป็น ๓ อำนาจ และพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตย ทางรัฐสภา ทางคณะรัฐมนตรี และ ทางศาล แล้ว ; ในส่วนที่เกี่ยวกับรูปแบบของการปกครอง - form of government ตำรา รัฐธรรมนูญ(ไทย)ก็จะอธิบายว่า อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารจะแยกจากกัน โดย รัฐสภา(ซึ่ง รัฐธรรมนูญบางฉบับ ก็มีสภาเดียว บางฉบับก็มีสองสภา แล้วแต่ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับใด) เป็นผู้ใช้ อำนาจนิติบัญญัติ และคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร ; และสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ให้ความ เห็นชอบใน “ตัวบุคคล”ที่จะเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร (นายกรัฐมนตรี) และรัฐมนตรี ; และทั้งสองอำนาจ หรือทั้งสององค์กรนี้ จะถ่วงดุลซึ่งกันและกัน

สำหรับประเด็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจทั้งสอง (อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจ บริหาร) ตำรารัฐธรรมนูญ(ไทย)ก็จะบอกกับเราว่า ในระบบรัฐสภา - parliamentary system ฝ่ายบริหาร (พระมหากษัตริย์ตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี) มีอำนาจยุบสภา และในทางกลับกัน ฝ่ายนิติบัญญัติ (สภาผู้แทนราษฎร) จะมีอำนาจในการให้หรือไม่ให้ความไว้วางใจแก่ฝ่ายบริหาร โดยสภา ผู้แทนราษฎรจะมีอำนาจในการลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ หรือลงมติไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งเป็นรายบุคคลก็ได้ ; และเมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจ ก็ จะมีผลทำให้คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี(แล้วแต่กรณี) ต้องพ้นจากตำแหน่ง

นอกจากนั้น ตำรารัฐธรรมนูญ(ไทย)ยังสอนเราว่า ฝ่ายนิติบัญญัติ(รัฐสภา) มีอำนาจกำกับและ ควบคุมฝ่ายบริหาร(รัฐบาล) ด้วยวิธีการต่าง ๆ หลายประการ คือ การให้ความเห็นชอบในการตรา กฎหมาย (ของรัฐบาล) / การควบคุมการใช้จ่ายเงินของแผ่นดิน (โดยการตรากฎหมายว่าด้วยงบประมาณ รายจ่าย) / การตั้งคณะกรรมการสอบสวนการกระทำของรัฐบาล / การตั้งกระทู้ถามรัฐบาล / การเปิด

อภิปรายเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากรัฐบาล / การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล / ฯลฯ

กล่าวโดยทั่วไป ตำรารัฐธรรมนูญ(ไทย) ก็จะอธิบายถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในหมวดต่าง ๆ เช่น ประมุขของรัฐ – พระมหากษัตริย์ / สิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย / แผนนโยบายของรัฐ / การปกครองท้องถิ่น / ศาลยุติธรรมและศาลต่าง ๆ / การแก้ไขรัฐธรรมนูญ / ฯลฯ

(๒) “ระบบรัฐสภา” ที่อยู่ นอกตำราวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ(ไทย) : แต่ก่อนที่ผู้เขียนจะอธิบายให้ท่านผู้อ่านทราบว่า ในทางปฏิบัติ **สิ่งที่สอนและอธิบายไว้ในตำราวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ(ไทย) นั้น (อาจ)มิได้เกิดขึ้นจริงตามตำรา และการสอนตามตำราดังกล่าว เป็นการสอนที่ทำให้คนไทยเข้าใจ “ระบบรัฐสภา” อย่างผิด ๆ ที่ไม่ตรงกับความเป็นจริงที่เกิดขึ้น** ผู้เขียนจะขอกล่าวถึงลักษณะทั่วไปของ “ระบบรัฐสภา” ให้ท่านผู้อ่านทราบไว้ก่อน ดังนี้

ประการแรก ก็คือ ตำราวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ(ไทย) **ไม่เคยบอกให้เรา(คนไทย)รู้ว่า ระบบรัฐสภา(parliamentary system) มี ๒ รูปแบบ** และตามความเป็นจริงในปัจจุบัน รัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ในโลก ที่ใช้ “ระบบรัฐสภา” อยู่ในขณะนี้ ก็มีรัฐธรรมนูญทั้ง ๒ รูปแบบ เพียงแต่ว่า นักวิชาการ(ไทย)ไม่มีเวลาว่างไปศึกษาและเอามาสอนนักศึกษา(ไทย)เท่านั้น ; ความแตกต่างในหลักการระหว่างระบบรัฐสภารูปแบบแรกกับรูปแบบที่สอง อาจกล่าวได้อย่างย่อ ๆ ก็คือ รูปแบบแรกเป็นรูปแบบที่พระมหากษัตริย์เป็นทั้งประมุขของรัฐและประมุขของฝ่ายบริหารในขณะเดียวกัน และพระมหากษัตริย์เป็นผู้ใช้ “อำนาจบริหาร” ได้ด้วยพระองค์เอง ; แต่รูปแบบที่สอง เป็นรูปแบบที่พระมหากษัตริย์เป็นประมุขของรัฐ (เพียงประการเดียว)ในลักษณะที่เป็นสัญลักษณ์ของประเทศ และพระราชอำนาจ(เกือบทั้งหมด)ของพระมหากษัตริย์จะเป็นอำนาจในทางพิธีการ

สิ่งที่น่าสนใจและควรรู้ต่อไป ก็คือ วิวัฒนาการของการเปลี่ยนแปลงระหว่างรูปแบบ(ของระบบรัฐสภา)ทั้งสองรูปแบบว่า มีความเป็นมาอย่างไร และขอบเขต(หรือเส้นแบ่ง)ความแตกต่างระหว่างสองรูปแบบนั้น อยู่ที่ไหน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีรัฐธรรมนูญ(ลายลักษณ์อักษร) ไม่ได้เขียนบทบัญญัติไว้ให้ชัดเจน

(๒.๑) รูปแบบแรก (ของระบบรัฐสภา) ได้แก่ ระบบรัฐสภา ที่พระมหากษัตริย์เป็นผู้ใช้ “อำนาจบริหาร” โดยตรง(ในฐานะที่เป็นทั้งประมุขของรัฐและประมุขของฝ่ายบริหาร พร้อมกัน) และสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้ใช้ “อำนาจนิติบัญญัติ”

เราทราบแล้วว่า **ระบบรัฐสภานั้น** เริ่มต้นมาจากแนวความคิดว่าด้วย **“หลักการ การแบ่งแยกอำนาจ – the separation of powers”** (โดยจะถือว่าเป็นความเห็นของนักปราชญ์คนใดก็ได้ เพราะนักปราชญ์มีอยู่หลายคนที่มีความเห็นเหมือน ๆ กัน) และโดยที่ประเทศในยุโรปขณะนั้น เป็นประเทศที่มีการปกครองที่มีพระมหากษัตริย์เป็นผู้ใช้อำนาจปกครองสูงสุดในประเทศ โดยเป็นการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อยู่แล้ว; ดังนั้น ข้อเท็จจริงนี้ จึงเป็นข้อจำกัดของการ เขียนรัฐธรรมนูญ (ลายลักษณ์อักษร) ของประเทศในยุโรป ที่จะเขียนรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีประมุขของประเทศ (และหัวหน้า

ฝ่ายบริหาร)ที่จะมาจาก “การเลือกตั้ง” ดังเช่นการเขียนรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา ที่ใช้ระบบประธานาธิบดี – **presidential system**; และนอกจากนั้น ประเทศต่างในยุโรปโดยทั่ว ๆ ไป ก็ไม่มีประเทศใดที่ “วีรบุรุษสงคราม”ที่ประชาชนทั่วไปยกย่องและนิยมชมชอบอย่างสูงพอที่จะให้เป็นผู้ “ผู้นำ” ประเทศได้ เหมือนกับ นายพล **George Washington** ที่นำชาวอเมริกัน ต่อสู้กับอังกฤษ จนชนะและก่อตั้งประเทศที่เป็นอิสระได้ (ยกเว้นประเทศฝรั่งเศส ที่มี นโปเลียน เป็นวีรบุรุษ ในปี ค.ศ. ๑๗๙๑ แต่ นโปเลียน เลือกที่จะเป็น “จักรพรรดิ” แทนที่จะเป็นประธานาธิบดี)

[หมายเหตุ ตามประวัติศาสตร์(ของสหรัฐอเมริกา) ในปี ค.ศ ๑๗๘๗ ท่านทราบหรือไม่ว่า ถ้า **George Washington** ต้องการ **George Washington** อาจจะเป็น “กษัตริย์” ของสหรัฐอเมริกาก็ได้ เพราะ หลังจากที่ชาวอเมริกันทำสงครามชนะประเทศอังกฤษแล้ว ความเห็นทางการเมืองในมลรัฐต่าง ๆ มีความแตกแยก และบางมลรัฐมีแนวโน้มที่จะแยกตัวออกเป็นประเทศอิสระ ดังนั้น จึงได้มีความคิดที่จะใช้ “ระบบกษัตริย์” เป็นรูปแบบการปกครองสหรัฐอเมริกา และให้ **George Washington** เป็นกษัตริย์ ; แต่ **George Washington** ไม่เห็นด้วย ; **George Washington** ต้องการให้สหรัฐอเมริกามีรัฐบาลกลางที่เข้มแข็ง และได้ใช้ความเป็น “ผู้นำ” ของตน ทำให้มลรัฐต่าง ๆ เข้ามาร่วมมือกันร่างรัฐธรรมนูญ ในสภาร่างรัฐธรรมนูญ – **Constitutional Convention** ที่ **Philadelphia** ค.ศ. ๑๗๘๗ จนกระทั่งร่างรัฐธรรมนูญได้สำเร็จ และได้สร้าง “ระบบประธานาธิบดี” โดยมีประธานาธิบดีที่มาจาก การเลือกตั้งและมีวาระในการดำรงตำแหน่ง ขึ้น เป็นครั้งแรกของโลก

เมื่อได้รัฐธรรมนูญ(ในระบบประธานาธิบดี)มาแล้ว **George Washington** ได้แสดงความเล็งเลและจะไม่ยอมรับเป็นประธานาธิบดีคนแรกของสหรัฐอเมริกา แต่ **George Washington** ไม่มีเหตุผลพอที่จะปฏิเสธการเรียกร้องของคนทั่วไป เพราะประเทศสหรัฐอเมริกาอยู่ในภาวะที่ต้องการ “ผู้นำ” ในระยะเวลาเริ่มต้นของการสร้างประเทศใหม่ ; และเมื่อ **George Washington** ได้รับเลือกตั้งให้เป็นประธานาธิบดีแล้ว ตลอดเวลาที่ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีอยู่ ๔ ปี(สองสมัย) ประธานาธิบดี **George Washington** ได้วางแนวทางการบริหารราชการ ไว้เป็นแบบอย่างสำหรับประธานาธิบดีคนต่อไป - ดังเช่นในเรื่องการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารของประเทศ ที่ **George Washington** ได้ใช้หลักเกณฑ์ระบบ **merit system** ในการแต่งตั้ง ทั้ง ๆ ตามกฎหมาย (รัฐธรรมนูญ) การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ดังกล่าว เป็น “อำนาจ” ของประธานาธิบดีที่สามารถแต่งตั้งได้ตามใจชอบ เป็นต้น

และตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารของสหรัฐอเมริกา ได้ เริ่มถูกบิดเบือน (**abused**)เพื่อประโยชน์ส่วนตัว(ของประธานาธิบดี) ในสมัยของประธานาธิบดี **Andrew Jackson** (ค.ศ. ๑๘๒๙) โดยประธานาธิบดี **Andrew Jackson** ได้อ้างเหตุผลและใช้คำว่า “เพื่อความเป็นประชาธิปไตย” เหมือน ๆ กับข้ออ้าง ของนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งของไทยในปัจจุบัน ค.ศ. ๒๐๐๗]

ด้วยเหตุนี้ ประเทศในยุโรป แม้ว่าจะเปลี่ยนแนวความคิด (**concept**)จากหลักการที่ถือว่า

“อำนาจ”ของพระมหากษัตริย์เป็น **divine right** (ที่มาจากพระเจ้าหรือสิ่งศักดิ์สิทธิ์เบื้องบน) มาเป็นความคิดว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ(หรือของประชาชน) แล้วก็ตาม แต่รูปแบบของระบบรัฐสภา(ตามรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร) ในระยะแรกของประเทศในยุโรป (ตาม “หลักการแบ่งแยกอำนาจ”) พระมหากษัตริย์ก็จะเป็นผู้ที่ใช้ “อำนาจบริหาร”(ด้วยพระองค์เอง)ในฐานะที่ถือว่าเป็นผู้แทนของประชาชน (ดังที่ผู้เขียนได้เล่าให้ท่านผู้อ่าน ทราบมาแล้ว จากรัฐธรรมนูญฉบับแรกของฝรั่งเศส ในปี ค.ศ. ๑๗๙๑ ดังกล่าวข้างต้น)

หลักการ(สำคัญ) ของระบบรัฐสภา – parliamentary system ในรูปแบบแรก :

หลักการ(สำคัญ) ของระบบรัฐสภาในรูปแบบแรกนี้ อาจสรุปได้อย่างสั้น ๆ ดังต่อไปนี้ **อำนาจ(ในการ)บริหาร** เป็นของพระมหากษัตริย์(ซึ่งเป็นผู้ใช้แทน “ประชาชน”) และพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีได้ตามพระราชอัธยาศัย ส่วนสภาผู้แทนราษฎร มี**อำนาจ(ในทาง)นิติบัญญัติ** คือ การออกกฎหมาย(พระราชบัญญัติ) ซึ่งจะเป็นไปตามหลักการว่าด้วยการแบ่งแยกอำนาจ โดยพระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจยับยั้ง(ร่าง)กฎหมายได้ (แต่ไม่เด็ดขาด) คือ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรยื่นร่างกฎหมายด้วยเสียงข้างมากตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ (ร่าง)กฎหมายนั้นก็สามารถนำมาใช้บังคับได้ ; ส่วนสำหรับอำนาจในการริเริ่มเสนอกฎหมายนั้น ทั้งฝ่ายบริหาร (พระมหากษัตริย์)และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต่างก็มีอำนาจด้วยกัน คือฝ่ายใดจะเสนอร่างกฎหมายก็ได้

ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจ(อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร) : ในระบบรัฐสภารูปแบบแรก จะไม่เหมือนกับที่เราเข้าใจอยู่ในปัจจุบัน เพราะระบบรัฐสภาในระยะนั้น พระมหากษัตริย์จะทรงมี**อำนาจในการยุบสภา**ในกรณีที่กษัตริย์เห็นว่าสภาเป็นอุปสรรคในการตรากฎหมาย ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนเลือกตั้งใหม่ แต่สภาผู้แทนราษฎรจะ**ไม่มีอำนาจลงมติ** (ไม่ไว้วางใจ)ให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีให้พ้นจากตำแหน่งได้ เพราะอำนาจในการเปลี่ยนแปลงตัวนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี เป็นของพระมหากษัตริย์

สรุปได้ก็คือ ในระบบรัฐสภาแบบแรก พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจทั้งในฐานะที่เป็น “ประมุขของรัฐ (ประเทศ)” และเป็น “ประมุขของฝ่ายบริหาร(รัฐบาล)”ไปด้วยกัน ดังจะเห็นได้จากการเรียกชื่อคณะรัฐมนตรีในระบบรัฐสภาในปัจจุบัน ว่า “**รัฐบาลของพระมหากษัตริย์**”

โปรดสังเกตว่า ระบบรัฐสภา(รูปแบบแรก) ที่เริ่มต้นมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๗๙๑ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญ(ลายลักษณ์อักษร)ฉบับแรกของโลกที่กำหนด “ระบบรัฐสภา – parliamentary” ขึ้น นั้น พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจทางบริหารเหล่านี้ได้ด้วยพระองค์เอง แม้ว่าจะมีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่า องค์พระมหากษัตริย์เป็นที่(เคารพ)สักการะ จะละเมิดมิได้ (la personne du roi est inviolable et sacree) และกำหนดว่า พระบรมราชโองการทุกฉบับของกษัตริย์จะต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนอง (Section IV , article 4) ; ดังนั้น ต้องเป็นที่เข้าใจว่าการที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกำหนดให้ต้องมีการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการนั้น **มิได้หมายความว่า** พระมหากษัตริย์จะทรงใช้อำนาจบริหารนั้นด้วยพระองค์เองไม่ได้

และเนื่องจากในตำรากฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ไม่เคยสอนระบบรัฐสภา ในรูปแบบแรกนี้แก่นักศึกษาไทย ดังนั้น ในการอภิปรายของผู้เขียนที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๔๙ (ก่อนการรัฐประหาร เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ เพียง ๗ วัน) ผู้เขียนจึงได้จัดทำเอกสารวิชาการและ คัดลอกบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ในยุโรป ที่มีสถาบันกษัตริย์และใช้ “ระบบรัฐสภา” ในรูปแบบแรก (ที่พระมหากษัตริย์ใช้อำนาจบริหารด้วยพระองค์เอง) บังคับอยู่ในปัจจุบันนี้(ค.ศ. ๒๐๐๗) มาให้นักศึกษาและคนไทยได้รับรู้ไว้ เป็นจำนวน ๖ ประเทศ คือ เดนมาร์ก / เบลเยียม / สวีเดน / นอร์เวย์ / เนเธอร์แลนด์ / ลักซิมเบิร์ก

[**หมายเหตุ :-** โปรดดู หนังสือ “ กระบวนทัศน์ใหม่ สำหรับการปฏิรูปการเมืองครั้งที่ ๒ ” จัดพิมพ์โดย สถาบันพระปกเกล้า พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๙ เอกสารทางวิชาการ ชุดที่ ๓ ; ทั้งนี้ โดยผู้เขียนได้ **highlight** คือ ชีตเส้นใต้ “ข้อความ” ในบทมาตราต่างๆ(ในรัฐธรรมนูญ ประเทศเหล่านี้) เพื่อแสดงให้เห็นถึง ความเกี่ยวข้องของบทมาตราต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์กัน เป็น “โครงสร้าง” ของระบบรัฐสภาแบบที่หนึ่ง (กษัตริย์ทรงใช้ “อำนาจบริหาร” ด้วยพระองค์เอง) เพราะถ้าหากผู้เขียนไม่ทำเช่นนี้แล้ว ผู้เขียนเกรงว่า นักวิชาการ(ไทย) จะสังเกตไม่เห็น(รูปแบบของระบบรัฐสภาแบบที่หนึ่ง)เนื่องจากขาด “ความรู้พื้นฐาน” – ผู้เขียนคิดว่า วิธีการขีดเส้นใต้เช่นนี้เป็นการให้ “ความรู้” ด้วยวิธีอย่างง่าย ๆ และรวดเร็วสำหรับนักวิชาการไทย เรียกได้ว่าเป็น “**instant knowledge**” คล้าย ๆ กับ การชงกาแฟ **instant coffee**]

(๒.๒) รูปแบบที่สอง(ของระบบรัฐสภา) ได้แก่ ระบบรัฐสภา ที่มีหลักการว่า พระมหากษัตริย์ทรงเป็น “ประมุขของรัฐ (ประเทศ)” ในลักษณะที่เป็นสัญลักษณ์ของประเทศ แต่ในการใช้พระราชอำนาจในฐานะ “ประมุขของฝ่ายบริหาร” จะถูกจำกัดลง ; รัฐธรรมนูญ(ลายลักษณ์อักษร)ในระบบรัฐสภาแบบหลังนี้ จะเป็นรูปแบบที่ไม่มี “ระบบการถ่วงดุล” เพราะองค์กรฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) จะมาจากตัวบุคคลที่สภาผู้แทนราษฎร(ฝ่ายนิติบัญญัติ) เป็นผู้กำหนด

หลักการ(สำคัญ) ของระบบรัฐสภา – parliamentary system ในรูปแบบที่สอง :
รัฐธรรมนูญที่ใช้ระบบรัฐสภาในรูปแบบที่สองนี้ จะมีหลักการว่า อำนาจ(ในการ)บริหารจะเป็นของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี ซึ่ง(นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี)จะต้องบริหารประเทศด้วยความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร โดยสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบ(หรือไม่เห็นชอบ)ในตัวบุคคลที่เป็นฝ่ายบริหาร ด้วยการลงไว้วางใจ(หรือไม่ไว้วางใจ)นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ และสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบในนโยบายของรัฐบาล (ซึ่งจะต้องแถลงต่อสภา) ฯลฯ

สำหรับ รายละเอียดเกี่ยวกับ รูปแบบที่สองของระบบรัฐสภา นี้ ผู้เขียนคงจะไม่ต้องอธิบาย(เพราะจะทำให้บทความนี้ยาวเกินไปโดยไม่จำเป็น) โดยผู้เขียนจะขอถือเอาตาม “หลักการ” ที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ของไทย ที่ผู้เขียนเชื่อว่า นักศึกษาไทยและคนไทยทุกคนคงทราบกันดีอยู่แล้ว เพราะรัฐธรรมนูญของไทยทุกฉบับ(ยกเว้นธรรมนูญการปกครอง ที่มาจากการปฏิวัติ)ได้ใช้ “ระบบรัฐสภา” ในรูปแบบที่สองนี้ [หมายเหตุ ทั้งนี้ ยกเว้นบทบัญญัติเรื่องการบังคับให้ ส.ส.ต้องสังกัดพรรคการเมือง และ

บทบัญญัติที่ทำให้ ส.ส. ต้องปฏิบัติตามมติพรรคการเมือง ซึ่งทำให้ ส.ส. ไม่มีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของ ส.ส. ได้ตามมโนธรรมของตนเอง ฯลฯ เพราะบทบัญญัติดังกล่าวนี้ เป็นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไทยโดยเฉพาะ ที่นักการเมืองไทยและนักวิชาการไทยเขียนขึ้น และมีเพียงฉบับเดียวในโลก ซึ่งตามระบบสากล ถือว่า เป็นรัฐธรรมนูญที่ “ไม่เป็นประชาธิปไตย” ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น]

เมื่อได้ทราบระบบรัฐสภา ทั้ง ๒ รูปแบบแล้ว สิ่งที่จะต้องทราบต่อไป ก็คือ **วิวัฒนาการของรูปแบบ ๒ รูปแบบ ของ ระบบรัฐสภา – parliamentary system** : และอันที่จริงแล้ว สาระเรื่อง “comparative forms of government” และวิวัฒนาการของระบบรัฐสภาในบทความนี้ มิใช่เป็นบทความแรกที่ผู้เขียนได้เขียนเรื่องนี้ไว้ ผู้เขียนได้เคยเขียน เรื่องนี้ไว้ครั้งหนึ่งแล้ว เพียงแต่ในบทความบทนี้ ผู้เขียนได้มาเขียน ขยายให้ มี “สาระ” มากขึ้น

ในปี พ.ศ. ๒๕๓๗ เมื่อผู้เขียนสังเกตเห็นว่า ตำรากฎหมายรัฐธรรมนูญที่ใช้นสอนในมหาวิทยาลัยของเรา มิได้ มี “สาระ” ที่ให้ความรู้แก่นักศึกษา(ไทย)เกี่ยวกับ **วิวัฒนาการของระบบรัฐสภา** ตลอดจนมิได้มี “สาระ” ที่ให้ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับ **forms of government** – รูปแบบการปกครอง (พร้อมทั้งแนวความคิดและทฤษฎีที่เป็นสากล) ในลักษณะที่เป็น “กฎหมายเปรียบเทียบ – comparative law” (ไม่ใช่เขียนอธิบายตามบทบัญญัติในหมวดต่าง ๆ ตามที่เขียนไว้ในรัฐธรรมนูญ) ; ดังนั้น ในการเขียนบทความ(ขนาดยาว)ของผู้เขียนเรื่อง “Constitutionalism – ทางออกของประเทศไทย”(พ.ศ. ๒๕๓๗) ผู้เขียนจึงได้นำ **comparative forms of government** มาเขียนไว้ด้วย เพื่อเตือนวงการวิชาการทางกฎหมายของไทยให้ระลึกถึงความสำคัญของ **comparative law** ในการสอนกฎหมายในยุคปัจจุบัน

ผู้เขียนคิดว่า บทความของผู้เขียน ในปี พ.ศ. ๒๕๓๗ น่าจะเป็นครั้งแรกที่มีการเสนอเรื่องนี้ในวงการวิชาการทางกฎหมายของไทย โดยเป็น เวลาหลังจาก การเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ และมีการสอนวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญมาแล้ว นานถึง ๖๒ ปี

ในบทความเรื่อง **constitutionalism** (พ.ศ. ๒๕๓๗) ดังกล่าว ผู้เขียนได้นำ **วิวัฒนาการของระบบรัฐสภา – parliamentary system** ของโลกในช่วง ๒๐๐ ปีที่ผ่านมา (หลังจากยุคของ มองเตสกีเออ และ รุสโซ และ ฯลฯ) มา “เล่า” สู่กันฟังอย่างย่อ ๆ คือ เล่าตั้งแต่ รูปแบบของระบบรัฐสภาในระยะแรก (ระบบ dualist) ที่เริ่มต้นในปี ค.ศ. ๑๗๙๑ ซึ่งเป็นปีที่มีรัฐธรรมนูญ(ลายลักษณ์อักษร) ที่กำหนดระบบรัฐสภาขึ้นเป็นฉบับแรกของฝรั่งเศส (และของโลก) ไปสู่ **ช่วงที่สอง** ของระบบรัฐสภา ซึ่งเป็นระบบสภาแบบอำนาจเดี่ยว - monist และในที่สุด ได้มาถึงระบบรัฐสภาใน **ช่วงที่สาม** (rationalized system) เมื่อ ๗๐ ปีที่ผ่านมา

ผู้เขียนคิดว่า เป็นที่น่าเสียดายว่า ที่บทความดังกล่าวได้ผ่านไปโดยไม่ปรากฏ “การเปลี่ยนแปลง” ในการเรียนการสอนวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญในมหาวิทยาลัย(ไทย) แต่อย่างใด; และจากติดตามการยกวางรัฐธรรมนูญ (ฉบับปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๕๐) ได้ปรากฏ “ข้อเท็จจริง” ให้เห็นว่า การแสดง

“ความคิดเห็น” ของบรรดาผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง กับการยกร่างรัฐธรรมนูญในระหว่าง ปี พ.ศ. ๒๕๔๙ – ๒๕๕๐ ที่ผ่านมา มิได้มีความคิดเห็นใหม่ ที่จะแก้ไขความผิดพลาดในการร่างรัฐธรรมนูญ (ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๐) เมื่อสิบปีก่อนแต่อย่างใด ทั้ง ๆ ในระหว่างการใช้รัฐธรรมนูญฉบับพ.ศ. ๒๕๔๐ ได้มีการทุจริตคอร์รัปชั่น ซึ่งเป็น “ข้อเท็จจริง” ที่แสดงถึงความผิดพลาดของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ปრაภาฏให้เห็นอย่างมากมาย

ผู้เขียนคิดว่า คงมีนักวิชาการ(ไทย)จำนวนน้อยมาก ที่ทราบว่า ในปัจจุบันนี้ ยังมี “รัฐธรรมนูญของต่างประเทศหลายประเทศ ที่บัญญัติให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้ใช้อำนาจบริหารด้วยพระองค์เอง” ใช้อยู่บ้าง

ข้อสังเกตของผู้เขียน ในข้อ (ข) ว่าด้วย หลักการสำคัญ ของ ของ ระบบรัฐสภา – parliamentary system นี้ ผู้เขียนขอให้ข้อสังเกตไว้ ๓ ประการ ดังต่อไปนี้

ข้อสังเกตประการที่ (๑) “**the July Revolution (1830)**” : ก่อนที่ผู้เขียนจะให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับขีดความสามารถของวงการวิชาการทางกฎหมายและความบกพร่องในตำรากฎหมายรัฐธรรมนูญของเรา ผู้เขียนคิดว่า ท่านผู้อ่านควรทราบเรื่อง การปฏิวัติ เดือน กรกฎาคม ค.ศ. ๑๘๓๐ ไว้ก่อนบ้างเล็กน้อย พอให้เป็นพื้นฐานเกี่ยวกับ “ระบบรัฐสภา”

ผู้เขียนเชื่อว่า ท่านผู้อ่านทุกท่านทราบเรื่อง การปฏิวัติ ในปี ค.ศ. ๑๗๘๙ (ของประเทศฝรั่งเศส) มาแล้วก่อนที่จะอ่านบทความนี้ ไม่มากก็น้อย แต่ผู้เขียนเชื่อว่า คงมีท่านผู้อ่านจำนวนน้อยมากหรือ (เกือบ)ไม่มี ที่ทราบเรื่อง การปฏิวัติใน เดือน กรกฎาคม ค.ศ. ๑๘๓๐ - the July Revolution (๑๘๓๐) มาก่อน ; ผู้เขียนไม่เคยพบตำรากฎหมายรัฐธรรมนูญ(ไทย)เล่มใด ที่กล่าวถึง the revolution of July ๑๘๓๐ มาก่อน และผู้เขียนก็ไม่เคยพบว่า มีนักวิชาการและนักกฎหมายไทย(โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “นักกฎหมายรัฐธรรมนูญ”)ท่านใด ได้เคยกล่าวถึง July Revolution (๑๘๓๐) เช่นเดียวกัน

“the July Revolution (1830)” คืออะไร และมีความสำคัญอย่างไร ; คำตอบ ก็คือ การปฏิวัติของประเทศฝรั่งเศส ในเดือนกรกฎาคมในปี ค.ศ. ๑๘๓๐ เป็นเหตุการณ์สำคัญ (หลังการสิ้นยุคของนโปเลียน) ที่ทำให้ประเทศต่าง ๆ ในยุโรปเกิดความตื่นตัวในการมีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรครั้งใหญ่ทั่วยุโรป และเป็นเหตุการณ์สำคัญ ที่ทำให้กษัตริย์ของประเทศต่าง ๆ ในยุโรปมีบทบาทในการพัฒนาระบบรัฐสภา – parliamentary system ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ประสบการณ์ของประเทศฝรั่งเศสในระหว่าง ปี ค.ศ. ๑๘๓๐ – ๑๘๔๘ ได้ทำให้รูปแบบของการปกครองในระบบรัฐสภา – parliamentary system ของประเทศในยุโรป ที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข มีวิวัฒนาการ โดย แยกออกเป็น ๒ รูปแบบ(ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น) คือ แยกเป็นระบบ dualist ซึ่งเป็นระบบที่มีการถ่วงดุลอำนาจระหว่างสถาบันกษัตริย์ที่ “ใช้อำนาจบริหาร” โดยตรง กับ

สภาผู้แทนราษฎรที่ใช้ “อำนาจนิติบัญญัติ” รูปแบบหนึ่ง – กับอีกรูปแบบหนึ่ง ซึ่งเป็นระบบ **monist** ที่เป็นระบบการผูกขาดอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร (ซึ่งเป็น “รูปแบบ” ที่ไม่มีการถ่วงดุลระหว่างอำนาจของกษัตริย์กับสภาผู้แทนราษฎร) แต่การถ่วงดุลระหว่างอำนาจ (คณะรัฐบาล กับสภาผู้แทนราษฎร) จะมีหรือไม่มี ย่อมขึ้นอยู่กับ**สภาพความเป็นจริงทางการเมือง** ที่เกิดจากพฤติกรรมของนักการเมืองและพฤติกรรมของชุมชน(ในการเลือกตั้ง) ซึ่งสภาพความเป็นจริงนี้ จะแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ที่อยู่นอกตัวบทรัฐธรรมนูญ

ก่อนอื่น เราคงจะต้องทราบไว้ด้วยว่า ในยุคของนโปเลียน (ค.ศ. ๑๘๐๒ – ๑๘๑๔) นโปเลียนได้กำหนดให้ประเทศที่อยู่ภายใต้การครอบครองของฝรั่งเศสทุกประเทศ มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร และจำนวนหนึ่งของประเทศเหล่านั้น นโปเลียนได้ให้พี่น้องของตนเป็นกษัตริย์ ; นโปเลียนวางระบบการบริหารประเทศดังกล่าวไว้ในมาตรฐานเดียวกัน คือ เลิกระบบ **feudalism** และ **serfdom** (ทาสติดที่ดิน) / ให้เสรีภาพในการถือศาสนา (ยกเว้นเซปน) / การศึกษาระดับประถมศึกษา - รัฐจัดให้ฟรี / การศึกษาระดับอุดมศึกษา - เปิดกว้าง ค่าเล่าเรียนถูก ไม่จำกัดเชื้อชาติและศาสนา / ใช้บทกฎหมายในระบบเดียวกัน คือ **Code Napoleon** / มีการจัดส่วนราชการและกระบวนการยุติธรรมรวมทั้งศาลปกครอง ในรูปแบบเดียวกัน

เมื่อนโปเลียนหมดอำนาจลง (ค.ศ. ๑๘๑๔) รัฐธรรมนูญในสมัยนโปเลียนของประเทศต่าง ๆ ในยุโรป ได้ถูกยกเลิกไป ประเทศเหล่านี้มีความเป็นอิสระ และได้มีการจัดแบ่ง ดินแดนของประเทศต่าง ๆ ในยุโรป กันใหม่ โดยกลุ่มประเทศที่เป็นพันธมิตรร่วมกันทำสงครามล้มอำนาจของประเทศฝรั่งเศส ประชุมกัน ที่เรียกว่า “the Congress of Vienna”

แต่ประวัติศาสตร์ได้บันทึกไว้ว่า ประเทศต่าง ๆ ในยุโรปได้รับ ผลดีจากการจัดระบบบริหารพื้นฐานของประเทศ ที่นโปเลียนได้วางรากฐานไว้ให้

ซึ่งหมายความว่า ประเทศต่าง ๆ ในยุโรป ได้มีการวางพื้นฐานของ “กฎหมายที่เป็นระบบพื้นฐานการบริหารประเทศ” โดยอัจฉริยภาพบุคคลของโลก มาก่อนที่ประเทศไทยจะมีการรัฐประหารโดยคณะการปฏิรูปการปกครองฯ ในวันที่ ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๙ (ค.ศ. ๒๐๐๖) เป็นเวลากว่า ๒๐๐ ปี **คือ ก่อนที่ประเทศไทย จะมี “นักการเมืองจำเป็น” มาอาสาปฏิรูปการเมืองให้คนไทย โดยมีความคิด เพียงว่า ขอให้ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เขียนอะไรมาก็ได้ (โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ - นานาอาซีฟ เพื่อความเป็นประชาธิปไตย) ให้เสร็จภายในหนึ่งปี และเข้าใจว่า ประชาธิปไตย คือ “การจัดการเลือกตั้ง” (ให้บริสุทธิ์และยุติธรรม)]**

หลังจากยุคนโปเลียน ประเทศฝรั่งเศสได้กลับมา มีรัฐธรรมนูญ(ลายลักษณ์อักษร)ฉบับใหม่ คือ รัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๘๑๔ ที่ใช้ระบบรัฐสภา – **parliamentary system** ในรูปแบบที่พระมหากษัตริย์เป็นผู้ใช้ “อำนาจบริหาร” โดยตรง (ในลักษณะเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับแรกของฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๗๙๑) แต่ใช้ระบบสภานิติบัญญัติ ๒ สภา(ตามรูปแบบของประเทศอังกฤษ) โดยให้สภาที่สอง(สภาสูง – **Chambre des pairs**) เป็นสภาขุนนาง (nobility / clergy) ที่พระมหากษัตริย์

ทรงแต่งตั้ง และสภาล่าง (สภาผู้แทนราษฎร – *Chambre des deputes des departements*) มาจากการเลือกตั้ง

ประเทศฝรั่งเศสหลังจากนโปเลียนหมดอำนาจ (ค.ศ. ๑๘๑๔) ยังคงเป็นประเทศมหาอำนาจและเป็นประเทศที่เป็น “ผู้นำ” ของยุโรปในด้านความรู้ และการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและรูปแบบของรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส ก็เป็น ประสพการณ์ที่รับรู้และมีผลกระทบต่อการเมืองของประเทศต่าง ๆ ในยุโรป

“การปฏิวัติเดือนกรกฎาคม ค.ศ. ๑๘๓๐” เกิดจากการผิดพลาดของกษัตริย์ฝรั่งเศส ในปี ค.ศ. ๑๘๓๐ กล่าวคือในปี ค.ศ. ๑๘๓๐ (ในระหว่างการใช้บังคับรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๘๑๔) สภาผู้แทนราษฎร(สภาล่าง) ไม่พอใจในรัฐมนตรีหลายคนที่ยกษัตริย์ฝรั่งเศสแต่งตั้งและเรียกร้องในกษัตริย์เปลี่ยนตัวรัฐมนตรี แต่กษัตริย์ฝรั่งเศส (ในขณะนั้น คือ พระเจ้า ชาร์ลส ที่ ๑๐ Charles X) ไม่ยอมเปลี่ยนรัฐมนตรีและกลับสั่งให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรและทำการเลือกตั้งใหม่ ; แต่ผลการเลือกตั้ง ปรากฏว่าผู้ที่ได้รับเลือกตั้งกลับเข้ามา เป็นกลุ่มที่เป็นไม่เห็นด้วยกับนโยบายรัฐบาลมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม ซึ่งทำให้รัฐบาลคิดจะจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่อีกครั้งหนึ่ง อันเป็นต้นเหตุของการคัดค้านและมีเหตุการณ์รุนแรงเกิดขึ้น ; กษัตริย์ฝรั่งเศส (พระเจ้า ชาร์ลส ที่ ๑๐) ถูกบังคับให้สละราชสมบัติและไปประทับที่ประเทศอังกฤษ

แต่อย่างไรก็ตาม หลังจากนั้น ชาวฝรั่งเศสก็ยังคงยอมรับสถาบันกษัตริย์อยู่และรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของฝรั่งเศส (รัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๘๓๐) ก็ยังคงมี form of government ที่เหมือนกับรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๘๑๔ แต่ได้มีการเปลี่ยนกษัตริย์ (เปลี่ยนราชวงศ์จากสาย Bourbon ไปเป็นสาย Duc d'Orleans); แต่บังเอิญกษัตริย์องค์ใหม่ของฝรั่งเศส (Louis - Philippe) เป็นกษัตริย์ที่ไม่มีความสามารถ และไม่สามารถแก้ปัญหาสังคมในภาวะที่ประเทศฝรั่งเศสอยู่ในยุคของเศรษฐกิจถดถอย – recession และนอกจากจาก รัฐบาลของพระเจ้าหลุยส์ ฟิลิปป์ ยังเต็มไปด้วยการคอร์รัปชันอย่างกว้างขวาง อันเป็นสาเหตุให้เกิดการปฏิวัติและ ล้มล้างระบบกษัตริย์อีกครั้งหนึ่ง ในปี ค.ศ. ๑๘๔๘ และรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่ของฝรั่งเศส ในปี ค.ศ. ๑๘๔๘ ได้ทำให้ประเทศฝรั่งเศสกลายเป็นประเทศสาธารณรัฐอีกครั้งหนึ่ง เป็นครั้งที่สอง – Second Republic (ค.ศ. ๑๘๔๘ – ๑๘๕๒)

“July Revolution” ใน ปี ค.ศ. ๑๘๓๐ ของประเทศฝรั่งเศส (ตรงกับสมัยรัชกาล ที่ ๓ ของไทย) เป็นเหตุการณ์สำคัญ ที่ก่อให้เกิด “กระแส” การปฏิรูปการปกครองระบอบประชาธิปไตย อย่างกว้างขวางในยุโรป และทำให้กษัตริย์ของประเทศในยุโรป ต้องให้รัฐธรรมนูญ (ลายลักษณ์อักษร)แก่ประชาชน ; รูปแบบการปกครอง – form of government ในรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ในยุโรปขณะนั้น คือ ระบบรัฐสภา - parliamentary system ที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้ “อำนาจบริหาร” โดยตรง

หลังจากนั้น วิวัฒนาการของระบบรัฐสภา – parliamentary system ของประเทศในยุโรป(ที่มีกษัตริย์)เหล่านี้ ก็จะแตกต่างไปจากวิวัฒนาการของระบบรัฐสภาของประเทศฝรั่งเศส

ระบบรัฐสภาของประเทศฝรั่งเศส โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐธรรมนูญ ฝรั่งเศสหลังจาก ปี ค.ศ. ๑๘๗๕ (สาธารณรัฐ ที่ สาม - **Third Republic**) การบริหารประเทศของประเทศฝรั่งเศส จะ เป็นไปตาม “ระบบรัฐสภา(รูปแบบที่สอง)” คือ เป็นระบบรัฐสภา ที่เป็น สภาผู้แทนราษฎรเป็น องค์กรที่ผูกขาดอำนาจรัฐ โดยไม่มีการถ่วงดุลระหว่าง องค์กรที่ใช้ “อำนาจบริหาร” (ประธานาธิบดี ในฐานะประมุขของประเทศ) กับองค์กรที่ใช้ “อำนาจนิติบัญญัติ”

กล่าวคือ ในทางปฏิบัติ ระบบการเมืองของฝรั่งเศสจะไม่มีการยุบสภา แม้ว่าตามบทบัญญัติ รัฐธรรมนูญ “ประธานาธิบดี”(ที่มาจากกาเลือกตั้งโดยรัฐสภา) ของฝรั่งเศส ในฐานะที่เป็น ประมุขของประเทศ จะมี “อำนาจยุบสภา”ได้ (ด้วยความเห็นชอบของสภาสูง) ก็ตาม ; ทั้งนี้ เนื่องจากความทรงจำและประสบการณ์เดิม ๆ ที่ เกี่ยวกับ “ความผิดพลาด” ในการยุบสภา ของกษัตริย์ – พระเจ้าชาร์ล ที่ ๑๐ ในอดีต และการยุบสภาของประธานาธิบดี (Mac Mahom) ใน ปี ค.ศ. ๑๘๗๗ ซึ่งเป็นครั้งแรกและครั้งเดียว ; โดยต่อจากนั้น ประธานาธิบดี (ที่มาจากกาเลือกตั้ง)ของฝรั่งเศสในฐานะที่เป็นประมุขของประเทศ ไม่กล้าเสี่ยงที่จะสั่งยุบสภา ผู้แทนราษฎรอีก

ตามความเป็นจริงของสภาพสังคมของฝรั่งเศส “ระบบรัฐสภา” ของฝรั่งเศส จึงไม่มีการถ่วงดุล ระหว่างองค์กรที่ใช้ “อำนาจบริหาร” และองค์กรที่ใช้ “อำนาจนิติบัญญัติ” [หมายเหตุ สำหรับ จุดอ่อนหรือข้อเสีย ของ “ระบบรัฐสภา” ในรูปแบบที่ไม่มีระบบการถ่วงดุลการใช้อำนาจของนักการ การเมืองในสภาผู้แทนราษฎร ผู้เขียนจะได้กล่าวต่อไปในหัวข้อที่ว่าด้วย การปรับเปลี่ยน – rationalization ระบบรัฐสภา ของประเทศเยอรมนีและประเทศฝรั่งเศส ต่อไป]

ในทางตรงกันข้ามกับประเทศฝรั่งเศส กษัตริย์ของประเทศอื่นในยุโรป จะ เข้าใจบทบาท ของตนเอง ดีกว่ากษัตริย์ของประเทศฝรั่งเศส ; ประวัติศาสตร์ได้พิสูจน์ว่า บทบาทของกษัตริย์ใน ประเทศเหล่านี้ ได้ทำให้การเมืองและระบอบประชาธิปไตยที่มี “สภาผู้แทนราษฎร” พัฒนา ต่อเนื่องกันไปได้โดยราบรื่น ดังจะเห็นได้ว่า บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญของประเทศเหล่านี้ ยังคง “รูปแบบ “ของระบบรัฐสภา – **parliamentary system** ที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจ บริหารโดยตรงไว้ แม้ในปัจจุบันนี้ พ.ศ. ๒๕๕๐ – ค.ศ. ๒๐๐๖ ซึ่งเป็นต้น ศตวรรษที่ ๒๑

แต่สิ่งที่ เปลี่ยนไปตามระดับการพัฒนาของสังคมและพฤติกรรมของนักการเมือง (ที่มาจากกาเลือกตั้ง)ในช่วงระยะเวลาแห่งประวัติศาสตร์ ของประเทศเหล่านี้ ก็คือ บทบาทของ กษัตริย์ ในการใช้พระราชอำนาจในทางปฏิบัติตามความเป็นจริง - **reality** ในฐานะที่เป็น “สถาบัน”ที่ถ่วงดุล การใช้อำนาจของ นักการเมืองที่มาจากกาเลือกตั้ง มิให้กระทำการที่ออก นอกกรอบของ “วัตถุประสงค์”ของการปกครองระบอบประชาธิปไตย คือ การใช้อำนาจรัฐ ที่ ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม (ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว) ทั้งนี้ โดยที่ตัวบทรัฐธรรมนูญ ไม่มีการ เปลี่ยนแปลง

บทบาทของพระมหากษัตริย์ของประเทศในยุโรป (ที่มีรัฐธรรมนูญที่ใช้ระบบรัฐสภาในรูปแบบแรก)เหล่านี้ เป็นกลไกที่ทำให้ “ระบอบประชาธิปไตย”สามารถพัฒนาไปอย่างสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง

ของสภาพสังคมและพฤติกรรมของนักการเมือง (ที่มาจากการเลือกตั้ง) ในแต่ละช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาไป

เป็นที่น่าเสียดายว่า ประเทศไทยไม่ได้มี “โอกาส” เช่นนี้มาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕ และในปัจจุบันนี้ พ.ศ. ๒๕๕๐ ก็เป็นที่น่าเสียดายว่า ด้วยความไม่รอบรู้ของนักวิชาการ(ไทย) ได้เขียนรัฐธรรมนูญ ที่ทำให้บรรดานักการเมือง ที่มาจากเลือกตั้ง (ทั้งที่เป็นนายทุนธุรกิจระดับท้องถิ่น และนายทุนธุรกิจระดับชาติ) ของเรา สามารถใช้อิทธิพลทางการเงินในการเลือกตั้ง (ในสภาพที่สังคมไทยมีความอ่อนแอ) เข้ามาผูกขาดอำนาจรัฐได้ โดยผ่านทาง “พรรคการเมือง” ด้วยการเขียนรัฐธรรมนูญ บัญญัติให้ ส.ส.ต้องสังกัดพรรคการเมือง (ที่นายทุน ออกเงินล่วงหน้าให้ในการเลือกตั้ง) และส.ส. ต้องปฏิบัติตามมติพรรค(โดยไม่มีสิทธิที่จะปฏิบัติหน้าที่ของ ส.ส.ได้ตามมโนธรรมของตนเอง) และนายกรัฐมนตรีจะต้องมาจาก ส.ส. (ได้แก่ “หัวหน้าพรรค” เจ้าของทุนในการจัดตั้งพรรค) เท่านั้น และซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญประเทศเดียวในโลกที่เขียนเช่นนี้)

ข้อสังเกตประการที่ (๒) “ความล้มหลัง (และการสอนอย่างผิด ๆ)” ของ ตำราวิชา
กฎหมายรัฐธรรมนูญ (ไทย) ที่สอนอยู่ในมหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษา (ไทย) : จากสาระดังกล่าวข้างต้น(ความเป็นมาของ ระบบรัฐสภา – parliamentary system) จะเห็นได้ว่า ตำราวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ (ที่เขียนโดยนักวิชาการระดับสูงในวงการวิชาการทางกฎหมายของเรา) ได้สอนนักศึกษาที่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี(ไทย) ในมหาวิทยาลัย(ไทย) อย่าง ผิดพลาด และตกลงในประการสำคัญ ถึง ๒ ประการ คือ (ก) ประการแรก เกี่ยวกับ “บทบาทของสถาบันกษัตริย์” ในการวิวัฒนาการของระบอบประชาธิปไตย และ (ข) ประการที่สอง เกี่ยวกับ “ความเป็นจริง - reality” ที่เกิดขึ้น(จริง) ในการบริหารประเทศภายใต้ “ระบบรัฐสภา” (ที่ไม่ตรงกับคำอธิบายใน “ตำรา”)

(๒.๑) “บทบาทของสถาบันกษัตริย์” ในการวิวัฒนาการของระบอบประชาธิปไตย : ตำรากฎหมายรัฐธรรมนูญของเรา มิได้สอนให้นักศึกษาของเราทราบถึง วิวัฒนาการของบทบาทของกษัตริย์ (ของประเทศที่พัฒนาแล้ว) ในการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยอย่างครบถ้วน และทำให้นักศึกษา(และนักวิชาการไทย)ทราบแต่เฉพาะเหตุการณ์ของประเทศฝรั่งเศส และทราบเฉพาะการปฏิวัติในปี ค.ศ. ๑๗๘๙ โดยไม่ทราบว่า หลังจากนั้น อะไรเกิดขึ้นต่อไป ในยุโรปและประเทศฝรั่งเศส

การผิดพลาดในการสอนวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ ทำให้นักศึกษา(ไทย)และนักวิชาการ(ไทย) ไม่มี “ความรู้พื้นฐาน” เพียงพอ ที่จะ “คิด” แก้ปัญหาของประเทศ

ในประเด็นนี้ ผู้เขียนขอท้าวความย้อนหลังไป สัก ๒ – ๓ ปีก่อนการรัฐประหาร(วันที่ ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙) ซึ่งเราคงจะจำได้ว่า ในระยะเวลาดังกล่าว ได้มีการพูดถึง “พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทยโดยทางประเพณี” กันมาก จนกระทั่งได้มีหนังสือที่เกี่ยวกับบทบาทของกษัตริย์ในระบอบรัฐสภา พิมพ์ออกมาเผยแพร่ เป็นที่สนใจของประชาชนทั่วไป (และหนังสือดังกล่าว ต้องพิมพ์เพิ่มขึ้นหลายครั้ง) ; ผู้เขียนคงไม่มีความจำเป็นอย่างไรที่จะนำเอา “สาระ” ในหนังสือดังกล่าว มากล่าวซ้ำอีก

เพราะเวลายังเพิ่งผ่านไปไม่นานและท่านผู้อ่านที่สนใจเรื่องนี้ น่าจะยังคง “จำ” ได้ หรือมิฉะนั้น ก็ยังหาซื้อ มาอ่านได้ ; และท่านผู้อ่านคงจะจำได้ว่า ในช่วงเวลาดังกล่าว ได้มีท่านผู้ที่เชื่อถือได้ท่านหนึ่ง ได้เชิญ กระแสพระราชดำรัสเกี่ยวกับหนังสือเล่มนี้ มาแจ้งให้ผู้ที่เขียนหนังสือเล่มดังกล่าวทราบในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ (เดือน สิงหาคม) เพื่อให้เป็นที่ทราบทั่วกันว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระราชวินิจฉัย เกี่ยวกับหนังสือเล่มดังกล่าว ว่า “เราชอบมาก”

“บทบาทของสถาบันกษัตริย์” เป็นประเด็นสำคัญในการวิวัฒนาการของระบบรัฐสภา (ซึ่งเป็น “รูปแบบ” ของการปกครอง – form of government ที่มีต้นกำเนิดจากประเทศในยุโรป) แต่ ตำราวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ(ไทย)ที่สอนอยู่ในมหาวิทยาลัย(ไทย)ของเรา ไม่เคยมีสาระที่ให้ “ความรู้” เกี่ยวกับบทบาทของพระมหากษัตริย์ในการพัฒนาระบบประชาธิปไตยแต่อย่างใด

ถ้าท่านผู้อ่านเคยเป็นนักศึกษาวิชากฎหมายและ เรียนกฎหมายรัฐธรรมนูญ ท่านคงจะจำได้ว่า ตำรากฎหมายรัฐธรรมนูญจะสอนเราไว้ว่า พระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือการเมือง โดยพระมหากษัตริย์ จะทรงมีพระราชอำนาจอยู่ ๓ ประการ **the right to advise / the right to encourage / the right to warn** (แก่รัฐบาล) และข้อความดังกล่าวนี้ ตำรากฎหมาย รัฐธรรมนูญทุกเล่มที่ใช้สอนนักศึกษากฎหมายของเราอยู่ในขณะนี้(เข้าใจว่า เกือบ)ทั้งหมดของประเทศไทย ก็ดูเหมือนจะลอกหรืออ้างอิงมาจากข้อความใน “ตำรากฎหมายรัฐธรรมนูญ” ของท่านบูรพาจารย์ท่านหนึ่ง (ซึ่ง “ชื่อ” ของท่านบูรพาจารย์ท่านนี้ นักกฎหมายทุกท่านทราบดี รวมทั้งผู้เขียนด้วย ดังนั้นจึงไม่ จำเป็นต้องระบุชื่อ) โดยในตำราของท่านบูรพาจารย์ท่านนี้ ได้กล่าวถึง “ที่มา” ของข้อความนี้ว่า เป็น ความเห็นของนักนิติศาสตร์ที่มีชื่อเสียงของโลกคนหนึ่ง คือ ศาสตราจารย์ Dicey ซึ่งเป็นต้นตำรับของ หลักการว่าด้วย บทบาทของพระมหากษัตริย์ในทางการเมือง

ผู้เขียนเป็นคนหนึ่งที่โชคดี ได้เป็นลูกศิษย์และได้เรียนวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญมาจากท่าน บูรพาจารย์ท่านนี้ด้วยตัวผู้เขียนเอง คือ ตั้งแต่ผู้เขียนเป็นนักศึกษาในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ขณะนั้น ยังมิชื่อว่า “มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง”) ประมาณใน ปี พ.ศ. ๒๕๓๒ และผู้เขียนก็นิยมและ ยกย่องในความเป็นนักวิชาการและนักค้นคว้าของท่านบูรพาจารย์ท่านนี้เป็นอันมาก

มาตรฐาน “ความเป็นนักวิชาการ” ของวงการวิชาการทางกฎหมายของประเทศไทย ; สิ่ง ที่ผู้เขียนแปลกใจ ก็คือ นับตั้งแต่นั้นมา(พ.ศ. ๒๕๓๒) จนบัดนี้ พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นเวลาเกือบ ๒๐ ปีเศษ แล้ว และท่านบูรพาจารย์ท่านนี้ก็ได้เสียชีวิตไปนานแล้ว แต่ทำไม ตลอดเวลา ๒๐ ปีที่ผ่านมา ตำรา กฎหมายรัฐธรรมนูญของไทยในเรื่องนี้ (บทบาทของพระมหากษัตริย์) เคยมีอยู่อย่างไร ก็มีอยู่ อย่างนั้น

ผู้เขียนไม่พบว่า มีอาจารย์หรือผู้สอนท่านใด ที่เขียนตำราวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญของ ไทย ได้เขียนเพิ่มเติมหรือขยายความเรื่องนี้ นอกเหนือไปจากตำราของท่านบูรพาจารย์ท่านนี้ ; ผู้เขียนพบว่า ผู้เขียน เคยเรียนมาอย่างไร เวลานี้ก็ยังสอนกันอย่างนั้น ; สำหรับตัวของผู้เขียนเอง ในบางโอกาสเมื่อผู้เขียนได้เป็นผู้บรรยายพิเศษในวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ ในมหาวิทยาลัยบางแห่ง

ผู้เขียนก็จะอธิบายเพิ่มเติมขยายความไว้บ้าง แต่ผู้เขียนก็ไม่มีเวลาพอที่จะเขียนตำราวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญให้ใหม่ [หมายเหตุ สำหรับปัญหาเรื่อง “ความล่าช้า” ของตำราวิชากฎหมาย(ต่าง ๆ)ในมหาวิทยาลัยของเราโดยรวม ที่ไม่มีความก้าวหน้า อันเนื่องมาจากการเขียนตำราในลักษณะที่ลอกเลียนตำรา(เล่มก่อน ๆ) ต่อเนื่องกันมา ผู้เขียนจะได้ไปกล่าวในส่วนที่ ๓ ของบทความนี้อีกครั้งหนึ่ง แต่ในที่นี้ผู้เขียนจะขอพูดเฉพาะ “ตำรากฎหมายรัฐธรรมนูญ” และเฉพาะในบางประเด็น เช่นเรื่องบทบาทของพระมหากษัตริย์ เป็นต้น]

ขณะนี้ เมื่อเวลาได้ผ่านมาถึงปัจจุบันนี้ (พ.ศ. ๒๕๕๐) จะเห็นได้ว่า ตำราของท่านบูรพาจารย์ท่านนี้ว่าด้วย บทบาทของพระมหากษัตริย์ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยใน “ระบบรัฐสภา – parliamentary system” ซึ่งได้เขียนขึ้นใน ระยะต้น ๆ ของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ. ๒๔๗๕) ย่อมไม่พอเพียง ที่จะให้ “ความรู้” แก่นักวิชาการรุ่นใหม่ สำหรับเป็นพื้นฐานในการพิจารณาปัญหาการเมืองใหม่ ๆ (ของประเทศไทย) ที่เกิดขึ้น ; เป็นต้นว่า ขณะนี้ ได้มี “เหตุการณ์” ต่าง ๆ เกิดขึ้นมากมาย ไม่ว่าจะเป็นเหตุการณ์ในเดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๙ ก็ดี หรือในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๕ ก็ดี แต่เหตุการณ์เหล่านี้ไม่ได้ถูกบันทึก(พร้อมกับการวิเคราะห์ของอาจารย์) ไว้ในตำราเรียนกฎหมายรัฐธรรมนูญในมหาวิทยาลัยของเรา สำหรับให้นักวิชาการรุ่นใหม่ของเราได้รับรู้และศึกษา ; และด้วยเหตุนี้ นักศึกษากฎหมายและนักวิชาการ(ในปัจจุบัน)ของเรา จึงไม่มีความรู้พื้นฐานพอที่จะ “เข้าใจ” บทบาทของพระมหากษัตริย์ ที่เกิดขึ้นตามความเป็นจริง – reality ได้

ในกรณีที่เป็นตำรากฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศที่พัฒนาแล้ว ผู้เขียนพบว่า มหาวิทยาลัย(ของเขา) จะมีการกำหนด **ขอบเขตการสอน (programme)** ของวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญใหม่ และจะกำหนด เนื้อหาสาระในตำรากฎหมายรัฐธรรมนูญ(ของเขา)ที่จะพิมพ์ออกมาใหม่ ให้ครอบคลุมข้อเท็จจริงและการวิเคราะห์ปัญหาเหล่านี้ ทั้งนี้เพื่อให้ตำรา(ของเขา)เป็นตำราที่ทันต่อเหตุการณ์ ที่ให้ประสบการณ์ และให้ “ความคิด” แก่นักศึกษาวิชากฎหมายรุ่นใหม่(ของเขา) ; ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด ก็คือ สิ่งที่ผู้เขียนนำมาเขียน เล่าให้ท่านผู้อ่านฟังในบทความนี้ที่เกี่ยวกับต่างประเทศทั้งหมด ก็คือ สิ่งที่ผู้เขียนได้มาจากตำรากฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศที่พัฒนาแล้ว ที่อาจารย์และผู้สอนวิชากฎหมาย(ของเขา)ได้เขียนไว้ในตำรา(ของเขา)เพื่อใช้สอนให้บรรดานักศึกษา(ของเขา)ให้ได้รับรู้ประสบการณ์จากเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในอดีต(ของเขา)นั่นเอง ซึ่งถ้าหากไม่มีตำรา(ของเขา)เหล่านี้ ผู้เขียนก็คงไม่มีอะไรมาเล่าให้ท่านผู้อ่านฟัง

แต่สิ่งเหล่านี้ไม่ได้เกิดขึ้นในวงการวิชาการทางกฎหมายของไทยแต่อย่างใด ; **ความแตกต่างของ “เนื้อหาสาระ” ในตำรากฎหมายของประเทศที่พัฒนาแล้ว กับตำราของประเทศไทย เป็นข้อเท็จจริงที่แสดงให้เห็น ความแตกต่างในมาตรฐาน “ความเป็นนักวิชาการ” ของวงการวิชาการทางกฎหมายของประเทศไทย ที่ต่ำกว่า วงการวิชาการทางกฎหมายของประเทศที่พัฒนาแล้ว**

Dacey สอน “บทบาทของสถาบันกษัตริย์” ให้แก่เรา ได้เพียงใด (?) ; สมมติว่า เรารู้ว่า

“Dicey (ค.ศ. ๑๘๓๕ – ๑๙๒๒) เป็นนักกฎหมายรัฐธรรมนูญที่มีชื่อเสียงของอังกฤษ เคยเป็น ศาสตราจารย์ของมหาวิทยาลัย Oxford และของ London School of Economics ; Dicey ได้เขียนตำรากฎหมายรัฐธรรมนูญ – “An Introduction to the Study of the Law of the Constitution” ในปี ค.ศ. ๑๘๘๕ ระบุว่า พระมหากษัตริย์(อังกฤษ)ทรงมี พระราชอำนาจอยู่ ๓ ประการ คือ the right to advise / the right to encourage / the right to warn” ฯลฯ [หมายเหตุ แต่ในหลาย ๆ ครั้ง ผู้เขียนพบว่า ผู้ที่แสดงตนว่าเป็น “นักวิชาการ” และชอบอ้างอิงชื่อและความเห็นของ Dicey จะรู้ข้อเท็จจริงน้อยกว่านี้ เช่นบางท่านจะรู้ เพียงว่า Dicey เป็นศาสตราจารย์ที่มีชื่อเสียงของอังกฤษในมหาวิทยาลัย Oxford แต่ไม่ทราบและไม่สนใจที่จะทราบว่า Dicey เกิดเมื่อใด และบางท่านทราบว่า Dicey เกิดเมื่อใดและตายเมื่อใด แต่ไม่ทราบว่า Diceyเขียนหนังสือเล่มดังกล่าว ในปีใด]

การรู้ “ข้อเท็จจริง” เท่าที่กล่าวมาข้างต้นนี้ ผู้เขียนเห็นว่า ยังไม่น่าจะถือว่าเป็น “ความรู้”พอเพียง สำหรับการรับอาสาเขียน(ออกแบบ)รัฐธรรมนูญ ให้คนไทย

การที่เราจำเป็นต้องรู้ว่า Dicey เป็นชาวอังกฤษ ก็เพื่อที่จะได้ทราบว่า ตำราของ Dicey เป็นตำราที่อธิบายบทบาทพระมหากษัตริย์อังกฤษเท่านั้น (แต่ไม่ได้อธิบายบทบาทพระมหากษัตริย์ของประเทศอื่นในยุโรปหรือของประเทศไทย) ; และ **การที่เราจำเป็นต้องรู้ว่า Dicey** เกิดเมื่อใด ก็เพื่อที่จะได้ทราบว่า “ความคิด” ของ Dicey เป็นความคิดในยุคสมัยใด (คือ เป็นความคิดที่เกิด ภายหลัง ความเห็นของ Montesquieu ค.ศ. ๑๖๖๙ – ๑๗๕๕ ประมาณ ๑๐๐ ปี) และการที่เรา จำเป็นต้องรู้ว่า ตำราของ Dicey พิมพ์เผยแพร่ในปีใด(ค.ศ. ๑๘๘๕) ก็เพื่อที่จะได้ทราบว่า ความคิดของ Dicey ที่เกี่ยวกับบทบาทของพระมหากษัตริย์อังกฤษ อยู่ในช่วงเวลา(หลัง ค.ศ. ๑๘๔๘) ที่ประเทศใน ยุโรป(ที่มีกษัตริย์)แทบทุกประเทศ ได้มีรัฐธรรมนูญ(ลายลักษณ์อักษร)ออกใช้บังคับแล้ว และรัฐธรรมนูญ ของประเทศดังกล่าวจะเป็นระบบรัฐสภาที่กษัตริย์เป็นผู้ใช้ “อำนาจบริหาร” โดยตรงทั้งสิ้น

นอกจากนั้น โดยที่ประเทศอังกฤษเป็นประเทศที่ไม่มีรัฐธรรมนูญ เป็นลายลักษณ์อักษร -- **uncodified constitution**(ตามที่เราทราบกันอยู่แล้ว) ดังนั้น สิ่งที่อยู่ในหนังสือของ Dicey จึงเป็นเพียง “ความเห็น ” ของ Dicey ส่วนตัวเท่านั้น แต่สาระในตำราของ Dicey มิได้เป็น “ข้อเท็จจริง”ที่ยืนยันว่า กษัตริย์อังกฤษและรัฐบาลของอังกฤษ ได้ปฏิบัติตาม “ความเห็น” ของ Dicey

และประการสุดท้าย การที่ **Dicey** เขียนตำราว่าด้วย บทบาทของกษัตริย์(อังกฤษ)ในทาง การเมือง ใน ปี ค.ศ. ๑๘๘๕ ซึ่ง ย่อมหมายความว่า ก่อนปี ค.ศ. ๑๘๘๕ การใช้อำนาจของกษัตริย์ อังกฤษ ได้มีวิวัฒนาการมาก่อนหน้านั้นแล้ว นับ เป็นเวลาสิบๆ ปี หรือร้อยปี

ดังนั้น การที่วงการวิชาการไทย จะนำเอาหลักเกณฑ์ (ว่าด้วยบทบาทของพระมหากษัตริย์ ในทางการเมือง)ของเขา(ประเทศอังกฤษ) มาใช้เป็น “หลักการ”ในการเขียนรัฐธรรมนูญ (ลาย ลักษณ์อักษร)ของเรา โดยไม่รู้ถึง“วิวัฒนาการ”ของเขา และไม่พิจารณาถึง “วิวัฒนาการ”ของ

เรา ย่อมทำให้การเขียน(ออกแบบ)รัฐธรรมนูญของเรา (ไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ในอดีตที่ผ่านมา ๆ มา หรือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ในปัจจุบัน) มีโอกาส “ผิดพลาด”ได้ง่าย เพราะรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะ เป็นรัฐธรรมนูญที่ไม่มีระบบถ่วงดุลระหว่างอำนาจของสถาบันกษัตริย์ กับอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร และ“กลไก”ในรัฐธรรมนูญ (อาจ) เปิดโอกาส ให้กลุ่ม elite บางกลุ่มที่เป็น “บุคคลที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว” สามารถเข้ามาผูกขาดอำนาจรัฐและใช้อำนาจรัฐอย่างบิดเบือน – **abuse of power** เพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว โดยอ้าง “ความเป็นประชาธิปไตย” อย่างผิด ๆ ได้

“ความผิดพลาด” ในการกำหนด รูปแบบของ “ระบบรัฐสภา – parliamentary”

ในรัฐธรรมนูญของไทย : ตามความเห็นของผู้เขียน เท่าที่ผ่านมา ผู้เขียนเห็นว่า ประเทศไทยได้ทำ “ผิดพลาด” ในการออกแบบ(เขียน) รัฐธรรมนูญ มาแล้วถึง ๓ ครั้ง

ครั้งแรก ตั้งแต่ ปี พ.ศ. ๒๔๗๕ (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๗๕) ซึ่งรูปแบบระบบรัฐสภาที่ผิดพลาดได้ก่อให้เกิดการแก่งแย่ง “การผูกขาดอำนาจรัฐ”ในระหว่างบุคคล ๒ กลุ่ม ต่อเนื่องกันมาเป็นระยะยาว ; และต่อมา ครั้งที่สอง ที่เราเรียกว่า เป็น การปฏิรูปการเมืองครั้งที่ (๑) ในปี พ.ศ. ๒๕๓๙ (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐) ความผิดพลาดครั้งนี้ นอกจากเราจะไม่สามารถแก้ไขรูปแบบรัฐธรรมนูญ มิให้ กลุ่ม “บุคคลที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว” เข้ามาผูกขาดอำนาจรัฐได้แล้ว ในทางตรงกันข้าม เรากลับเขียนรัฐธรรมนูญที่ทำให้ “กลุ่มนายทุนธุรกิจ”สามารถเข้ามาผูกขาดอำนาจรัฐได้อย่างเบ็ดเสร็จ จนเป็น “ปัญหา” มาถึงปัจจุบันนี้ (และยังไม่สามารถแก้ไขได้) ; และ ครั้งที่สาม คือ เมื่อเร็ว ๆ นี้เอง ในปี พ.ศ. ๒๕๔๙ (รัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๕๐) กล่าวคือ เมื่อเรามี รัฐประหาร (๑๙ กันยายน) โดย “คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” ที่อ้างว่า จะทำการปฏิรูปการเมืองครั้งที่ (๒) โดย การแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งฉบับอีกครั้งหนึ่ง แต่ก็เป็นที่น่าผิดหวัง เพราะเมื่อหนึ่งปีผ่านไป (โดยจะมีการเลือกตั้ง ในวันที่ ๒๓ ธันวาคมนี้) แต่ไม่ปรากฏสิ่งใดที่พอจะเรียกได้ว่าเป็น “การปฏิรูป” ได้เลย ซึ่งหนังสือพิมพ์บางฉบับเรียกว่า เป็นระยะเวลาแห่ง “ความว่างเปล่า” และนอกจากเรา(คนไทย)จะไม่สามารถแก้ปัญหาคารเมืองเดิม ๆ ได้แล้ว รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๕๐ ยังได้ทำให้สภาพการเมืองของประเทศไทยเสื่อมไปมากกว่าเดิม และเป็นที่แน่นอนว่า ในอนาคต การแก้ “ปัญหาคารผูกขาดอำนาจรัฐ โดยกลุ่มนายทุนธุรกิจ” จะยากยิ่งกว่าเดิม

โดยผู้เขียนจะขอกล่าวทบทวนโดยสรุปอย่างสั้น ๆพอให้เป็นที่เข้าใจว่า ความผิดพลาดในการออกแบบรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นได้อย่างไร ดังต่อไปนี้ ; และอาจเป็นเหตุบังเอิญก็ได้ ที่ ผู้เขียนได้เริ่มต้นเขียนบทความตอนนี้ ตรงกับวันจันทร์ที่ ๑๐ ธันวาคม (พ.ศ. ๒๕๕๐) ซึ่งเป็น “วันรัฐธรรมนูญ” (และเป็นวันหยุดราชการ) ซึ่งตรงกับเป็นวันที่ ที่รัชกาลที่ ๗ ทรงพระราชทานรัฐธรรมนูญฉบับแรก(พ.ศ. ๒๔๗๕) ให้แก่ประชาชนชาวไทย

๑. ความผิดพลาดครั้งแรก พ.ศ. ๒๔๗๕ (การเขียน รัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๔๗๕) “ คณะราษฎร”

ได้ปฏิบัติเปลี่ยนแปลงการปกครอง จากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์(ในสมัยรัชกาลที่ ๗) มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยมีรัฐธรรมนูญ(เป็นลายลักษณ์อักษร) และรัฐธรรมนูญของคณะราษฎร (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๗๕) ได้ใช้รูปแบบการปกครอง (form of government) ที่ไม่ยอมรับ บทบาทของพระมหากษัตริย์ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ก่อให้เกิด การขัดแย้งระหว่างคณะราษฎรกับรัชกาลที่ ๗ จนกระทั่งรัชกาลที่ ๗ ได้สละราชสมบัติ ในปี พ.ศ. ๒๔๗๗ [โปรดดู "เหตุผล" ของการสละราชสมบัติ ได้จาก เอกสารวิชาการ หมายเลข (๓.๒) และ(๓.๓) ในหนังสือ "กระบวนการค้นคว้าใหม่ สำหรับการปฏิรูปการเมือง ครั้งที่ ๒ จัดพิมพ์โดย สถาบันพระปกเกล้า พฤศจิกายน ๒๕๔๗]

รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว คณะราษฎรได้ใช้ "ระบบรัฐสภา" ในรูปแบบที่ ไม่มีระบบถ่วงดุลอำนาจ ระหว่าง "อำนาจบริหาร(โดยกษัตริย์)" กับ "อำนาจนิติบัญญัติ (โดยสภาผู้แทนราษฎร)" ซึ่งแตกต่างกับ รูปแบบของรัฐธรรมนูญ (ลายลักษณ์อักษร) ในระบบรัฐสภา ในระยะเริ่มแรกของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ของประเทศต่าง ๆ ที่มีกษัตริย์ในยุโรป (ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น) ; คณะราษฎรได้ใช้รูปแบบที่ให้ "สภาผู้แทนราษฎร(สภานิติบัญญัติ)" เป็นองค์กรพื้นฐานของการใช้อำนาจรัฐ คือ ให้องค์กรฝ่ายบริหาร (นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี) จะต้องมาจากความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร ; ซึ่งรูปแบบนี้เป็น "รูปแบบ" ของระบบรัฐสภาของประเทศในยุโรประยะหลัง คือ หลังจากที่สภาพทางการเมืองของยุโรปได้มีการวิวัฒนาการมาแล้วระยะหนึ่ง [หมายเหตุ ผู้เขียนจะได้กล่าวถึง "ที่มา" ของแนวความคิดของคณะราษฎรในการเขียนรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ในภายหลัง]

"คณะราษฎร" คาดหมายว่า จะควบคุมการบริหารประเทศได้โดยการเข้ามาเป็น "รัฐบาล (คณะรัฐมนตรี)" โดยอาศัยฐานอำนาจจากองค์กรสภานิติบัญญัติ โดยคณะราษฎรได้แบ่งสมาชิกสภานิติบัญญัติ ออกเป็น ๒ ประเภท คือสมาชิก(ผู้แทน)ประเภทที่ ๑ (มาจากการเลือกตั้ง) และ สมาชิก(ผู้แทน)ประเภทที่ ๒ (มาจากการแต่งตั้ง) โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้ตนเอง(คณะราษฎร)เป็นผู้เสนอชื่อบุคคลที่จะเป็นสมาชิกประเภทที่ ๒ ให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ซึ่ง(ตามความเข้าใจของ "คณะราษฎร")จะต้องทรงแต่งตั้งตามนั้น; ดังนั้น ความขัดแย้งระหว่างรัชกาลที่ ๗ กับคณะราษฎร จึงเริ่มต้นที่ "ประเด็น" ว่าด้วยอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการแต่งตั้งสมาชิกผู้แทนราษฎร (ส.ส. ประเภทที่ ๒ ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๗๕) ว่า ตามความเป็นจริง – reality รัชกาลที่ ๗ จะทรงมีพระราชอำนาจมากน้อยเพียงใดในการแต่งตั้งสมาชิกประเภทที่ ๒

จะเห็นได้ว่า ประเด็นนี้ จะแตกต่างกับ "ประเด็น" ในการเขียนรัฐธรรมนูญ (ลายลักษณ์อักษร) ในศตวรรษที่ ๑๙ ของประเทศที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ในยุโรป เพราะประเทศดังกล่าว จะเริ่มต้น "ระบบรัฐสภา" ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ด้วยการยอมรับให้กษัตริย์เป็นผู้ใช้ "อำนาจบริหาร" และสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ใช้ "อำนาจนิติบัญญัติ"; สำหรับประเด็นเรื่องอำนาจของกษัตริย์ในการแต่งตั้งสมาชิกในสภาสูง (ซึ่งได้แก่ elite กลุ่มขุนนาง nobility และพระ clergy) มิได้เป็นประเด็นสำคัญ และถือว่า เป็นอำนาจของกษัตริย์ที่จะทรงแต่งตั้งได้ โดยมีรัฐมนตรี (ที่กษัตริย์เป็นผู้แต่งตั้งเอง) เป็นผู้ลง

นามรับสนองพระบรมราชโองการ ; การเริ่มต้นระบบรัฐสภาด้วยรูปแบบดังกล่าว ได้ทำให้ระบอบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภาของประเทศยุโรป มีความต่อเนื่องกับการปกครอง(เดิม)ใน “ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์” และสามารถพัฒนาไปได้อย่างสอดคล้อง กับขั้นตอนของการวิวัฒนาการของสังคมและการเปลี่ยนแปลงทางพฤติกรรมของนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง

เรา(ประเทศไทย)ได้ใช้ระบบรัฐสภา - form of government ใน “รูปแบบ” ที่ คณะราษฎรได้เริ่มต้นวางไว้ให้เรา(โดยไม่ยอมรับอำนาจของกษัตริย์) ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕ จนถึง พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นเวลารวมทั้งสิ้น ๖๕ ปี และ ตามข้อเท็จจริง (facts)ที่เกิดขึ้น คณะราษฎร สามารถ “ผูกขาดอำนาจรัฐ” ตามกลไกรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๗๕(ที่ตนเองวางไว้)ได้ เพียง ๑๔ ปีเท่านั้น คือ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕ จนถึงการสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง เพราะ เมื่อสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง เราได้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คือ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๘๙ ซึ่งทำให้การผูกขาดอำนาจรัฐของคณะราษฎรสิ้นสุดลง ; และต่อจากนั้น ประเทศไทยก็เริ่มต้นวงจรแห่งความเสื่อม – vicious circle ที่ไม่สิ้นสุด และ ยังมองไม่เห็นว่าจะสิ้นสุดลงเมื่อใด แม้ในปัจจุบันนี้ พ.ศ. ๒๕๕๐ [หมายเหตุ ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๘๙ เรามีสถานิติบัญญัติ ๒ สภา คือ “สภาผู้แทน” และ “พฤษสภา” และทั้งสองสภามาจากการเลือกตั้ง ที่ เราเรียกว่า เป็นประชาธิปไตยเต็มใบ ครั้งแรกของประเทศไทย]

ความผิดพลาดของคณะราษฎรในการกำหนด form of government ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕นี้ ได้ทำให้เกิดการแก่งแย่ง “อำนาจรัฐ”ในระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ ๒ กลุ่ม คือ กลุ่มแรก ได้แก่ กลุ่มนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง (ในขณะที่สภาพสังคมไทย ที่มีความอ่อนแอ) ที่แฝงเข้ามาหา ประโยชน์(มากบ้างน้อยบ้างตามแต่โอกาส ในสภาพที่ ระบบบริหารพื้นฐานของประเทศ มีความพิกลพิการ และยังคงเป็นเช่นนั้น แม้ในปัจจุบันนี้) โดยบิดเบือนความหมายและอ้าง “ความเป็นประชาธิปไตย” ที่สร้างความเข้าใจผิดใน “กลไก” ของระบอบประชาธิปไตยให้แก่คนไทย กับ กลุ่มที่สอง ได้แก่ นักการเมือง(ทหาร)ที่มาจากการรัฐประหาร ที่จะก้าวเข้ามาเมื่อ “การทุจริตคอร์รัปชัน” ของกลุ่มนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง เป็นที่ประจักษ์แก่ประชาชนทั่วไป และประชาชนยอมรับการปฏิวัติ

ดังจะเห็นได้จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น คือ ตั้งแต่เรามีการรัฐประหารครั้งแรก (หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕) ในปี พ.ศ. ๒๔๙๐ คือ หลังจากที่ ส.ส.ที่มาจากการเลือกตั้ง (ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๘๙) มีการทุจริต “กินจอบกินเสียม” ฯลฯ ที่รัฐบาลให้เอาไปแจกกับประชาชนที่มีปัญหาความยากลำบากในการทำมาหากินภายหลังสงครามโลก ครั้งที่สอง จนกระทั่งถึงการรัฐประหารครั้งสุดท้าย (ก่อนการผิดพลาดในการออกแบรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๒ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๐) ในปี พ.ศ. ๒๕๓๔ ที่มีการปฏิวัติโดย “คณะรักษาความสงบแห่งชาติ” หลังจากที่คณะรัฐบาลที่มาจาก ส.ส.ที่มาจากการเลือกตั้ง ได้กลายเป็นคณะรัฐมนตรีที่ได้รับสมญาว่า “บุฟเฟต์คาบิเนต”

ระยะการทำรัฐประหารทั้ง ๒ ครั้ง ห่างกัน ๔๔ ปี โดยในระหว่างนั้น ก็จะมีการคอร์รัปชัน(ของนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง) และการรัฐประหาร สลับกันไป ; ข้อเท็จจริงนี้ แสดงว่า “ระบบ

สถาบันการเมือง”ของเรา อยู่ที่เดิม ไม่ได้พัฒนาไปข้างหน้า

เรามีรัฐธรรมนูญในระยะนี้ (พ.ศ. ๒๕๗๕ จนถึง พ.ศ. ๒๕๘๐) รวมทั้งสิ้น ๑๕ฉบับ (ไม่นับรวมรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๘๐) เป็นเวลาทั้งสิ้น ๖๕ ปี ; ถ้าหากจะนำเอา ผลงานโดยรวม ของคณะรัฐบาลชุดต่าง ๆ ในช่วงเวลาดังกล่าว มาเปรียบเทียบกัน ระหว่างผลงานของรัฐบาลที่มาจาก”นักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง” กับผลงานของรัฐบาลที่มาจาก”นักการเมืองที่มาจากการรัฐประหาร” มาทดลองประเมินกัน(ด้วย ความรู้สึก คือไม่ต้องอธิบายกันในรายละเอียด) แล้ว ผู้เขียนก็ขอเรียนว่า ผู้เขียนรู้สึกว่าการเมืองของนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง จะน้อยกว่า ผลงานของนักการเมืองที่มาจากการรัฐประหาร โดยพิจารณาจาก ๓ ด้านด้วยกัน คือ (๑)ในด้านการทุจริตคอร์รัปชัน(โดยรวม) นักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง จะทำให้ประเทศมีความเสียหายมากกว่านักการเมืองที่มาจากการรัฐประหาร (เหตุผลส่วนหนึ่ง อาจเนื่องมาจากการที่ นักการเมืองที่มาจากการรัฐประหาร จะถูกประชาชนจับตามองมากกว่านักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง และอาจเนื่องมาจากว่า นักการเมืองที่มาจากการรัฐประหาร ไม่มี “ต้นทุน” จากค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง ที่จะต้องมาถนอมทุนคืน) ; (๒) ในด้านการพัฒนาประเทศ จะเห็นได้ว่า ผลงานของนักการเมืองที่มาจากการรัฐประหารในระยะ พ.ศ. ๒๕๐๐ – ๒๐๐๕ (สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์) ดูจะยังเป็นที่พูดถึงกันอยู่ในขณะนี้ ในขณะที่ผลงานของรัฐบาลของนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง ไม่มีคณะรัฐบาลชุดใดที่มีผลงานที่น่าประทับใจ ; และ (๓) ในด้านการวาง(กฎหมาย)ระบบบริหารพื้นฐานของประเทศ ผู้เขียนรู้สึกว่าการเมืองของนักการเมืองทั้งสองฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากการรัฐประหาร ดูว่าต่างก็ไม่มีผลงานในทางบวก(ที่พัฒนาไปข้างหน้า) อย่างมี “จุดหมาย” ใดด้วยกัน แต่ข้อที่แตกต่างกัน ก็คือ ผลงานของนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งดูจะมีผลงานในทางลบ เพราะนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง จะมีนโยบายและออกกฎหมายที่มุ่งหมายต่อผลของการเลือกตั้งสำหรับตนเองและพรรคพวก(นักเลือกตั้ง)ของตน มากกว่าที่จะตั้งใจสร้าง “ระบบการบริหารพื้นฐานประเทศในการปกครองระบอบประชาธิปไตย”ในระยะยาว ; ดังนั้น ผลงาน(ทางลบ)ประเภทนี้ของนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง จะเป็นอุปสรรคต่อการบริหารประเทศและการพัฒนาประเทศในระบอบประชาธิปไตยในระยะยาวในอนาคต เพราะจะทำให้สังคมไทยเข้าใจ ความหมายของ “ความเป็นประชาธิปไตย” อย่างผิด ๆ

และถ้าเราจะพิจารณาถึงความก้าวหน้าในทางวิชาการ โดยพิจารณาถึงโครงสร้าง (form of government) ของรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ทั้ง ๑๕ฉบับ ที่ผ่านมาระหว่าง ปี พ.ศ. ๒๕๗๕ ถึง พ.ศ. ๒๕๘๐ แล้ว ก็จะเห็นว่า โครงสร้างของรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ (โดยไม่รวม ธรรมนูญหรือรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับชั่วคราว ในระหว่าง การปฏิวัติหรือรัฐประหาร) ดังกล่าว ก็จะวนเวียนอยู่กับประเด็นเรื่อง “ที่มา”ของสมาชิกสภานิติบัญญัติ(รัฐสภา) ซึ่งรัฐธรรมนูญบางฉบับ ก็จะมีสภาเดียว (แต่มีสมาชิก ๒ ประเภท - เลือกตั้งและแต่งตั้ง) และรัฐธรรมนูญบางฉบับ ก็จะมีสองสภา(โดย สมาชิกของสภากลางจะมาจากการเลือกตั้ง และสมาชิกสภาสูงจะมาจากการแต่งตั้ง) ซึ่งไม่มีอะไรที่น่าสนใจในทางวิชาการมากไป

กว่านี้ (นอกจาก จะเอา “ข้อเท็จจริง” ที่เกิดขึ้น มาศึกษาวิเคราะห์พฤติกรรมทางสังคมวิทยา ของ elite ของสังคมไทย)

เราสามารถเข้าใจวงจรแห่งความเสื่อม – **vicious circle** ได้อย่างง่ายดาย จากการใช้ **form of government** ในรัฐธรรมนูญของเรา ใช้ “**ระบบรัฐสภา**” ในรูปแบบที่กำหนดให้ “**อำนาจรัฐ**” มีพื้นฐานมาจากสภาผู้แทนราษฎรที่มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง (โดยกำหนดให้ การที่จะเข้ามาและดำรงอยู่ ของฝ่ายบริหาร(คณะรัฐมนตรี)ได้หรือไม่ ขึ้นอยู่กับความเห็นชอบของสมาชิกเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร **สิ่งที่จะเกิดขึ้นตามมา**(ตามพฤติกรรมของสังคม) ก็คือ **กลุ่มนักการเมืองใดก็ตาม ที่ต้องการจะเป็นรัฐบาล(ใช้อำนาจรัฐในการบริหาร) ก็จะต้องพยายามเข้าควบคุมและกำกับ “เสียงข้างมาก”**ในสภาผู้แทนราษฎร(ที่มาจากจากการเลือกตั้ง)ให้ได้ **ไม่ว่าด้วยวิธีการใด ๆ** ; ดังนั้น ในกรณีของนักการเมืองที่มาจากจากการเลือกตั้ง ก็จะเอาชนะการเลือกตั้ง ด้วยวิธีการซื้อเสียงและใช้อิทธิพลในชุมชน(ในสภาพที่สังคมไทยมีความอ่อนแอและในสภาพที่กลไกการบริหารของรัฐพิกลพิการ) และในกรณีของนักการเมืองที่มาจากรัฐประหาร เมื่อปฏิวัติสำเร็จแล้ว ก็จะใช้วิธีแก้รัฐธรรมนูญเกี่ยวกับ “ที่มา” ของสมาชิกสภานิติบัญญัติ (เลือกตั้งบ้าง / แต่งตั้งบ้าง / คัดสรรบ้าง) เพื่อให้สมาชิกของสภาดังกล่าวให้ความเห็นชอบให้ตน ได้เป็นรัฐบาล

สภาพของวงการวิชาการทางกฎหมายของประเทศไทย ก็ดูจะวนเวียนและให้ “**บริการ**” แก่ **นักการเมือง(ทั้งสองฝ่าย)** อยู่เพียงเท่านั้น และเท่าที่ผู้เขียนติดตามมา ผู้เขียนไม่พบว่า วงการวิชาการทางกฎหมายของไทย ได้สอนถึง **form of government** ในรูปแบบของ “**ระบบรัฐสภา**” ในอดีตที่พระมหากษัตริย์ใช้อำนาจบริหารโดยตรง ในฐานะที่เป็นสถาบันที่ถ่วงดุลกับอำนาจนิติบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร (ที่มาจากจากการเลือกตั้ง) และผู้เขียนไม่พบว่า ตำรากฎหมายรัฐธรรมนูญของไทยจะกล่าวและสอนถึงรูปแบบการปกครอง ที่เป็น **rationalized systems** ของระบบรัฐสภาในยุคปัจจุบัน ดังนั้น จึงไม่เป็นที่น่าประหลาดใจว่า เพราะเหตุใด นักวิชาการในวงการวิชาการทางกฎหมายของเราจึงไม่มีขีดความสามารถสูงพอที่จะ “**ปฏิรูปการเมือง**”

เราได้เสียเวลาในการพัฒนาประเทศเข้าไป เป็นเวลาถึง ๖๕ ปี อันเป็นผลมาจากความผิดพลาดที่เกิดจากพฤติกรรม ของ “**คณะราษฎร**” ที่ไม่ยอมรับบทบาทของสถาบันกษัตริย์ และไม่สร้าง “**รูปแบบ**” ของระบบ รัฐสภา (**dualist**) ที่มีระบบถ่วงดุลระหว่างอำนาจบริหาร(โดยพระมหากษัตริย์) กับอำนาจนิติบัญญัติ(สภาผู้แทนราษฎร) ตั้งแต่ ในระยะแรก (พ.ศ. ๒๔๗๕) ซึ่งแตกต่างกับการเริ่มต้นระบอบประชาธิปไตยของ ประเทศต่าง ๆ (ที่มีพระมหากษัตริย์)ในยุโรป ทั้งนี้ จะว่าเป็นเพราะ การมองปัญหาการเมืองเพียงระยะสั้น หรือเป็นเพราะความเห็นแก่ตัวของบุคคลใน “**คณะราษฎร**” ก็แล้วแต่จะมอง

๒. ความผิดพลาดครั้งที่สอง (การเขียน รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐) : ความผิดพลาดในการออกแบบรัฐธรรมนูญ ครั้งนี้ เป็น “**ครั้งที่มีความสำคัญ**” มากกว่าความผิดพลาดครั้งแรก และ

ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศ มากกว่า ความผิดพลาดครั้งแรก ทั้ง ๆ ที่ความผิดพลาดครั้งที่สองนี้ มีระยะเวลาที่สั้นกว่า (มาก)

ความผิดพลาดครั้งที่สอง โดยรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นการเปลี่ยนแปลง ใน“สาระสำคัญ” ในหลักการของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และเป็นจุดหักเห ที่เป็นการบิดเบือน (distortion) “กลไก – form of government” ใน ระบอบประชาธิปไตย ครั้งสำคัญ : แต่สิ่งที่ผู้เขียนประหลาดใจอย่างมาก ก็คือ วงการวิชาการทางกฎหมายของประเทศไทย มิได้สังเกตเห็น การบิดเบือน “หลักการ” และ“กลไก” ที่เป็นสาระสำคัญของระบอบประชาธิปไตยนี้ และดูเหมือนว่า นักวิชาการทางกฎหมาย(และนักวิชาการสาขาอื่น ๆ)ของเรา ไม่รู้ตัวและไม่สำนึกว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้ออกนอกกรอบของ หลักการของ “ความเป็นประชาธิปไตย”ไปแล้ว

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ (ยกเว้น โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๙)ได้สร้าง “ระบบเผด็จการในระบบรัฐสภา โดยพรรคการเมือง ” ด้วยการบังคับให้ ส.ส.ต้องสมัครรับเลือกตั้งโดยสังกัดพรรคการเมือง / กำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจาก ส.ส.เท่านั้น / และให้พรรคการเมืองมีอำนาจบังคับให้ ส.ส.ต้องลงมติในสภาตามที่พรรคการเมืองกำหนด [หมายเหตุ พรรคการเมืองสามารถมีมติให้ ส.ส.(ที่มาจากการเลือกตั้ง)ต้องพ้นจากความเป็น ส.ส.(สมาชิกภาพ)ได้หาก ส.ส.ไม่ปฏิบัติตามมติของพรรคการเมือง ด้วยการมีมติให้ ส.ส.พ้นจากสมาชิกของพรรคการเมือง]

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับเดียวในโลกที่มีบทบัญญัติเช่นนี้ และเป็นรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็น “ประชาธิปไตย” เพราะ ส.ส. ไม่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของ ส.ส.ได้ตาม มโนธรรม - conscience ของตน ตามหลักการของระบอบประชาธิปไตย

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ (บทบัญญัติที่สร้าง “ระบบเผด็จการในระบบรัฐสภาโดยพรรคการเมือง”) เป็นรัฐธรรมนูญที่เปิดโอกาสและช่วยเหลือ (เชิญชวน) ให้ “นายทุนธุรกิจ” เข้ามาผูกขาดอำนาจรัฐ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ ด้วยการรวมเงินและรวมทุนกันจัดตั้งพรรคการเมือง และเอาชนะ “การเลือกตั้ง” ด้วยการใช้จ่ายเงินและอิทธิพล (ในสภาพที่สังคมไทยมีความอ่อนแอ ทางสังคมวิทยา - sociologically) เพื่อให้ได้ “เสียงข้างมาก”ในสภาผู้แทนราษฎร และเข้ามาเป็นรัฐบาล (ตามวิถีทางการเมือง ใน “ระบบรัฐสภา”)

และดังนั้น สภาพ ตามความเป็นจริง – reality ของสังคมไทย(ที่อ่อนแอ) จึงทำให้ “พรรคการเมือง”ที่เข้ามาผูกขาดอำนาจรัฐในระบบรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็น “พรรคการเมืองของนายทุนธุรกิจ” ; ซึ่งจะแตกต่างกับ “พรรคการเมือง”ที่ผูกขาดอำนาจรัฐในระบบของประเทศสังคมนิยม – คอมมิวนิสต์ ซึ่งในระบบดังกล่าว “นายทุนธุรกิจ”จะเข้ามาเป็นสมาชิกพรรคการเมือง(พรรคคอมมิวนิสต์)ไม่ได้เป็นอันขาด ซึ่งผู้เขียนจะได้กล่าวต่อไป ใน ข้อ (๓) ว่าด้วย ระบบเผด็จการโดยพรรคการเมืองพรรคเดียว - one party system ต่อจากข้อ (๒) นี้

ข้อเท็จจริง – facts ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลา ๑๐ ปีของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ (ระหว่างปี พ.ศ.

๒๕๔๐ - พ.ศ. ๒๕๔๙) ที่สร้างระบบเผด็จการในระบบรัฐสภาโดยพรรคการเมือง(นายทุนธุรกิจ) ได้ก่อให้เกิดการผูกขาดอำนาจรัฐโดยพรรคการเมือง ซึ่งทำให้มีการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศอย่างมากมาย จนในระบอบสุดท้าย(พ.ศ. ๒๕๔๙) ได้ ถึง **ขนาดที่พรรคการเมืองพรรคหนึ่งที่ครองอำนาจรัฐด้วยเสียงข้างมาก “กล้า” ใช้อำนาจทางรัฐสภา (สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา) แก้ไขกฎหมาย (พระราชบัญญัติการประกอบกิจการคมนาคม ฯ) เพื่อนำทรัพย์สินสาธารณะของชาติ (ที่นักการเมืองซึ่งเป็นหัวหน้าพรรค ได้รับสัมปทานจากทางราชการ)ไปขายให้แก่ต่างชาติ ฯลฯ และเรื่องดังกล่าวยังสะสางไม่เสร็จสิ้น แม้ในขณะนี้ [หมายเหตุ โปรดดูข้อเท็จจริง ได้จาก คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ที่ ๓-๕/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๐]**

ความผิดพลาดในการเขียนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ นี้ ได้ก่อให้เกิดความเสียหายให้แก่ประเทศและแก่คนไทยอย่างร้ายแรง คือ เฉพาะ เท่าที่ปรากฏขึ้นในขณะนี้ ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการบริหารประเทศภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ มากกว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นจากความผิดพลาดครั้งแรก(ของ “คณะราษฎร”) ทั้งในด้านทรัพยากรของส่วนรวม และในด้านสภาพสังคมทางสังคมวิทยา (ที่ทำให้สังคมไทยมีพฤติกรรมที่มองแต่ประโยชน์ส่วนตัว โดยไม่คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม); ทั้ง ๆ ที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ มีช่วงเวลาของการใช้บังคับที่สั้นกว่า คือ มีเวลาเพียง ๑๐ ปี ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๙ เท่านั้น เทียบเคียงกับความผิดพลาด(ของคณะราษฎร)ในครั้งแรก ที่ใช้เวลาต่อเนื่องกันถึง ๖๕ ปี คือ ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๗๕ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๐

ความผิดพลาดของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ เกิดขึ้นได้อย่างไร และ “ผู้ใด” เป็นผู้รับผิดชอบ ; ผู้เขียนคิดว่า เรา(ผู้เขียนและท่านผู้อ่าน)ลองมาศึกษาและวิเคราะห์ดู ตามลำดับดังต่อไปนี้

ความสำคัญของ“สังคมวิทยา”ในการวิเคราะห์ทางการเมือง ; ก่อนอื่น ผู้เขียนขอเรียนเตือนให้ท่านผู้อ่านระลึกถึงวิวัฒนาการในทาง “วิชาการกฎหมาย”ในโลกยุคปัจจุบัน (ตามที่ผู้เขียนได้เรียนให้ท่านผู้อ่านทราบแล้วในตอนต้นของบทความนี้) ๒ ประการ ดังนี้ ประการแรก คือ **“กฎหมายมหาชน (ยุคใหม่)”** จะอยู่บนพื้นฐานของ**สังคมวิทยา(sociology)** ว่าด้วยพฤติกรรมของคนและชุมชน (ซึ่งวิชาสังคมวิทยานี้ เป็น “ ศาสตร์ – science” ที่เพิ่งเกิดขึ้นในกลางศตวรรษที่ ๑๙ คือ เกิดขึ้นหลังจากความคิด(ทางการเมือง) เรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนของ Montesquieu / Rousseau / John Locke / Thomas Hobbs ฯลฯ ในศตวรรษที่ ๑๗ และ ๑๘ เมื่อ ๒๐๐ – ๓๐๐ ปีก่อน) ; และ**ประการที่สอง “การเขียนกฎหมาย ”**ของรัฐ (ประเทศ)ในปัจจุบัน จะเป็นเทคนิคของ การออกแบบ(**design**)กฎหมาย โดยมีความมุ่งหมาย เพื่อกำกับพฤติกรรมของคน(ทั้งในด้านเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจรัฐ และในด้านประชาชนที่อยู่ใต้บังคับของบทกฎหมาย) เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมาย(แต่ละฉบับ)เป็นไปตาม “จุดหมาย”ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย(อย่างมีประสิทธิภาพ) กล่าวคือ การบริหารประเทศจะต้องเป็นไปเพื่อ**ประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน (public)**

ภายใต้เงื่อนไขของการประสานประโยชน์ กับประโยชน์ของประชาชนในฐานะที่เป็นเอกชน (ปัจเจกชน – individual) อย่างเป็นธรรม

นอกจากนั้น ผู้เขียนยังได้เรียนให้ท่านผู้อ่านทราบแล้วว่า วิธีการ ร่างกฎหมายของประเทศที่พัฒนาแล้ว (เขา) ได้กำหนดให้นักกฎหมายผู้ทำหน้าที่ร่างกฎหมาย มีหน้าที่จะต้องจัดทำ **“เอกสารประกอบร่างกฎหมาย”** เพื่อชี้แจงและอธิบายให้ได้ว่า การปฏิบัติตาม “กลไก” ในร่างกฎหมาย ที่ตนรับผิดชอบยกกว้างขึ้นมา นั้น จะ ก่อให้เกิดผลตาม **“จุดหมาย”** ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างมีประสิทธิภาพได้อย่างไร ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความโปร่งใส – **transparency** และเพื่อให้ประชาชนทั่วไป (ของเขา) สามารถเข้าใจ (บท)กฎหมายได้โดยง่าย (ดัง **“ตัวอย่าง”** Legistation Handbook ของประเทศออสเตรเลีย)

สังคมวิทยาเป็นวิชาที่สอนให้เรารู้ว่า “ประชาชน” นั้น ประกอบด้วยกลุ่มคนจำนวนมาก ที่เป็น “กลุ่มผลประโยชน์ – interested groups” หลากหลาย ; และ ต่างกลุ่มต่างมีพฤติกรรมในการแสวงหาและแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเอง ; สังคมวิทยา จึงเป็นวิชาการ ที่ทำให้ประเทศที่พัฒนาแล้วหันมาทบทวนรูปแบบการปกครอง – **form of government** ที่เคยใช้อยู่ใน **“รัฐธรรมนูญ”** (ลายลักษณ์อักษร)

ผู้เขียนเห็นว่า ชนชั้นนำ – **elite** ของสังคมไทย ควรหยุดอ้างคำว่า **“ประชาชน”** เพื่อความเป็นประชาธิปไตย (ตามความเห็นทางการเมืองในสมัย ๒๐๐ – ๓๐๐ ปีก่อน) เพื่อเอาอำนาจและประโยชน์มาให้แก่ตนเอง ; แต่ชนชั้นนำของเรา ควรสำรวจตรวจสอบดู **“ตนเอง”** ว่า การกระทำของตนเอง นั้น มีความมุ่งหมายเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวม – **public** หรือ ตามความเป็นจริงแล้ว สิ่งที่ตนเองอ้างอยู่นั้น แอบแฝงเพื่อการแสวงหาอำนาจและประโยชน์ให้แก่ตนเอง

สังคมวิทยา – sociology สอนให้เรารู้ **“คน” เป็น ผู้สร้างระบบ** เพื่อให้ **“ระบบ”** เป็น เครื่องมือในการควบคุม คน (ไม่ดี) ไม่ให้ก่อความเดือดร้อนวุ่นวายให้แก่สังคม ได้ ; ดังนี้ ถ้าระบบไม่ดี ก็ต้องมาพิจารณาดูว่า **“คน”** ที่สร้างระบบ เป็น **“คนดี”** หรือ **“คนไม่ดี”**

“ระบบ ไม่ดี” ได้ทำให้เกิด **“การผูกขาดอำนาจรัฐ”** ในประเทศไทย ซึ่งเป็นสาเหตุของ **การทุจริตคอร์รัปชันและการแสวงหาประโยชน์ของนักการเมือง (ที่มาจากการเลือกตั้ง)** : ในบทความก่อนหน้านี้ ผู้เขียนได้นำการทุจริตคอร์รัปชันของพรรคการเมืองบางพรรคที่ **“คณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ (คตส.)”** ได้จัดทำบันทึกที่รายงาน (สมุดปกเหลือง) มาเขียนไว้ในบทความนี้ให้ท่านผู้อ่านได้รับทราบแล้ว แต่ตามความจริงแล้ว การทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดจากการผูกขาดอำนาจรัฐของนักการเมือง (ที่มาจากการเลือกตั้ง) ได้มีมาก่อนหน้านั้น

ผู้เขียนได้เรียนให้ท่านทราบแล้วว่า **“ระบบเผด็จการในระบอบรัฐสภาโดยพรรคการเมือง (นายทุนธุรกิจ)”** ในรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติที่บังคับให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคฯ ของเรา นั้น มิได้หมายความว่า

จำเป็นจะต้องมีพรรคการเมืองพรรคใหญ่เพียงพรรคเดียวที่คุม “เสียงข้างมาก” ในสภาผู้แทนราษฎร จึงจะเป็น “การผูกขาดอำนาจรัฐ” แต่การที่พรรคการเมืองหลายพรรคตกลงรวมเข้าด้วยกันเป็น “เสียงข้างมาก” ในสภาผู้แทนราษฎร ก็เป็นการผูกขาดอำนาจรัฐเช่นเดียวกัน [หมายเหตุ : แม้ว่าผลในทางปฏิบัติ จะมีความแตกต่างกันอยู่บ้าง กล่าวคือ การทุจริตและการแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวของนักการเมือง(ที่มาจากการเลือกตั้ง)ในกรณีที่เป็นารรวมกันผูกขาดอำนาจรัฐโดยพรรคการเมืองหลายพรรค **จะมีจำนวนน้อยกว่า การทุจริตคอร์รัปชัน** ที่เกิดจากการผูกขาดอำนาจรัฐโดยพรรคการเมืองพรรคใหญ่เพียงพรรคเดียว ทั้งนี้ก็เพราะว่าในกรณีที่พรรคการเมืองหลายพรรคร่วมกันผูกขาดอำนาจรัฐนั้น นักการเมืองที่สังกัดพรรคการเมืองต่างพรรคกัน ต่างฝ่ายต่างเปรียบเทียบและระแวงซึ่งกันและกัน]

ถ้าหากท่านผู้อ่านลองนึกย้อนลงไป “ช่วงต้น ๆ” ของการใช้บังคับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ (ซึ่งเป็นระยะเวลาที่ “การผูกขาดอำนาจรัฐ” เกิดจากการรวมตัวของพรรคการเมืองหลายพรรค) **ก็จะพบว่า** ได้มีการพิจารณารุจริตคอร์รัปชันที่เกี่ยวข้องที่ดินและการใช้เงินงบประมาณ ที่เป็นกรณีใหญ่ ๆ อยู่หลายกรณี (โดยผู้เขียนจะไม่ขอระบุว่ามีการไต่สวนไต่สวนบ้าง เพราะ “ผู้ที่เกี่ยวข้อง” ล้วนแต่เป็นผู้ที่ผู้เขียนรู้จักเป็นการส่วนตัวด้วยกันทั้งสิ้น และนอกจากนั้น ผู้เขียนก็ไม่ทราบว่า กรณีเหล่านี้ มีความจริงมากน้อยเพียงใด เพราะการสอบสวนโดยระบบกระบวนการยุติธรรมที่พิถีพิถันของเรา ยังไม่สิ้นสุด) และ**คงจำกันได้ว่า** กรณีเหล่านี้ได้กลายเป็น “เครื่องมือ” ของพรรคการเมืองพรรคใหญ่ที่เข้ามาผูกขาดอำนาจรัฐในเวลาต่อมา โดยพรรคการเมืองพรรคใหญ่ดังกล่าวได้ยก “เรื่อง” เหล่านี้ขึ้นมาให้ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ทำการสอบสวนและ**ค้างการพิจารณาเรื่องไว้** (ภายใต้ความพิถีพิถันของกลไกในกระบวนการยุติธรรมของเรา) เพื่อให้เป็นเครื่องมือในการข่มขู่และต่อรองกับ “นักการเมืองที่เกี่ยวข้อง” ของฝ่ายตรงกันข้าม มิให้เปิดเผยและพูดถึงการทุจริตคอร์รัปชันของตนเอง [หมายเหตุ : ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่า กรณีดังกล่าวเหล่านี้ ยังคงค้างอยู่ในกระบวนการยุติธรรม)ของเรา **แม้ในรัฐบาลปัจจุบัน**]

“ผู้ใด” เป็น **ผู้สร้างระบบ(นี้) ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ และเขียนขึ้น เพื่อ “ประโยชน์” ของใคร** (เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน หรือ เพื่อประโยชน์ส่วนตัวและพรรคพวก) ; ประเด็นมีว่า ผู้ที่มีอำนาจในการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับนี้(พ.ศ. ๒๕๔๐) **ไม่ทราบล่วงหน้าหรือไม่สามารถคาดหมายได้ล่วงหน้า** หรือว่า “ระบบเผด็จการในระบบรัฐสภาโดยพรรคการเมือง(นายทุนธุรกิจ)” ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ นั้น จะทำให้เกิดการผูกขาดอำนาจรัฐ (ในระบบรัฐสภา) ที่จะเป็นสาเหตุของการทุจริตคอร์รัปชันและจะเกิดผลเสียหายแก่ประเทศได้อย่างมากมาย ; และถ้าทราบ(ล่วงหน้า)ได้แล้ว **ทำไมบุคคลเหล่านี้** จึงยังเขียนรัฐธรรมนูญออกมาเช่นนี้

ผู้เขียนได้เคยตอบคำถามนี้ในโอกาสที่ผู้เขียนไปบรรยายในที่ต่าง ๆ หลายครั้ง แต่เป็นการอธิบาย(ด้วยวาจา) ซึ่ง ผู้เขียนก็จำไม่ได้ว่าผู้เขียนได้เคยเขียนเรื่องนี้(เป็นลายลักษณ์อักษร)ไว้ในบทความบทใดบทหนึ่งมาแล้ว หรือไม่

ผู้เขียนเห็นว่า การเขียน(ร่าง)รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้เปิดเผยให้เห็นถึง “พฤติกรรมทางสังคม

วิทยา” ของ “คน” ซึ่งเป็น **ชนชั้นนำ – elite ของสังคมไทย** ๒ ประเภท (กลุ่ม) ด้วยกัน คือ **นักการเมือง** (ที่มาจากการเลือกตั้ง) ในขณะนั้น (พ.ศ. ๒๕๓๙) ประเภทหนึ่ง และ **นักกฎหมาย** ในวงการวิชาการทางกฎหมายในขณะนั้น (พ.ศ. ๒๕๓๙) อีกประเภทหนึ่ง

“นายทุนธุรกิจ (ระดับท้องถิ่น)” VS “นายทุนธุรกิจ (ระดับชาติ) ; ก่อนอื่น คงต้องสังเกตว่า การเขียน(ร่าง)รัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๐ของเรา เป็นการเขียนรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะพิเศษ ที่แตกต่างไปจากการเขียนรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ของเรา กล่าว คือ การร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มิได้อยู่ภายใต้อิทธิพลหรือการชี้นำของคณะปฏิวัติหรือของคณะรัฐประหาร (หรือของคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยคณะปฏิวัติหรือคณะรัฐประหาร) ตามที่เราเคยทำกันมาหลายครั้งตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕ แต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้ร่างขึ้นโดย “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” ในขณะที่เรามี **สภาผู้แทนราษฎร** ที่มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด และ เป็นสภา(ล่าง)ที่มีอำนาจมากกว่าสภาสูง(วุฒิสภา)

นักวิชาการของเรา (ที่สมมติตนเองว่าเป็นอิสระ) มักจะวิจารณ์ว่า คณะปฏิวัติหรือคณะรัฐประหาร มีพฤติกรรมที่จะ เขียนรัฐธรรมนูญ เพื่อการสืบทอดอำนาจให้แก่ตนเอง ; **แต่ก็แปลกประหลาดอีก เช่นเดียวกัน ดูเหมือนว่า จะไม่มี “นักวิชาการ” (ที่อ้างตนเองว่าเป็นอิสระ) ของเรา ที่จะสนใจ พิจารณาและวิจารณ์ว่า ถ้านักการเมือง(ที่มาจากการเลือกตั้ง)ของเรา มีโอกาสเขียนรัฐธรรมนูญ (ใหม่)ให้แก่ตนเองแล้ว รัฐธรรมนูญ (ใหม่)ของเราจะมีรูปร่างหน้าตาเป็นอย่างไร**

ดังนั้น การร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ จึงเป็นโอกาสอันดีที่วงการวิชาการของเรา จะได้ ศึกษาและทำความรู้จักกับ “ นักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง” ของเรา

สภาร่างรัฐธรรมนูญ(ที่ร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๐๐) ได้จัดตั้งขึ้นโดยการแก้ไขรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๓๔ (โดย รธน. แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๖ พ.ศ. ๒๕๓๙) เพิ่มเติม หมวด ๑๒ ว่าด้วย “การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่”; และผู้เขียนขอพูดรวม ๆ ว่า เมื่อได้พิจารณาตามโครงสร้างของ “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” ซึ่งได้แก่ **องค์ประกอบ** และที่มาของสมาชิกของสภาร่างรัฐธรรมนูญ(การเลือกตั้ง และการเลือกสมาชิก สสร.) ตลอดจนกระบวนการในการให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญ ท่านผู้อ่านก็พอจะเห็นได้ว่า “แนวความคิดเกี่ยวกับโครงสร้าง “ระบบสถาบันการเมือง” ที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐” ย่อมจะอยู่ภายใต้อิทธิพลและการชี้นำของนักการเมือง (ที่มาจากการเลือกตั้ง) ซึ่งเป็นสมาชิกใน “สภาผู้แทนราษฎร” ตามบทบัญญัติ รัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น คือ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๓๔

และในขณะนั้น(พ.ศ. ๒๕๓๙) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อยู่ภายใต้ **“ระบบพรรคการเมือง”** ที่มีการบังคับให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมืองอยู่แล้ว ; และเห็นได้ชัด(โดยไม่ต้องการคำอธิบายใด ๆ)ว่า **“กลุ่มบุคคล” ที่ครอบงำพรรคการเมืองต่าง ๆ โดยเป็นเจ้าของทุนในการจัดตั้งพรรคการเมือง / การอุดหนุน ค่าใช้จ่ายในการสมัครรับเลือกตั้งของ ส.ส. ที่อยู่ในสังกัด / การให้ “เงินช่วยเหลือสังคม” ที่จ่ายให้แก่ ส.ส. เป็นการประจำ / ฯลฯ ย่อมจะได้แก่ “นายทุนธุรกิจ(ระดับท้องถิ่น)”**

ในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๓๕ (หลังพฤษภาทมิฬ) จนถึง รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ นั้น **“นายทุนธุรกิจ(ระดับชาติ)”** ยังไม่ได้เข้ามาเล่นการเมืองโดยตรง (ด้วยการตั้งพรรคการเมืองของตนเอง) ; และบรรดา **“พรรคการเมือง”** (ภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่บังคับให้ ส.ส.ต้องสังกัดพรรค) ที่มีบทบาททางการเมืองในช่วงนี้ จึงเป็นพรรคการเมืองที่ได้รับเงินทุนและความช่วยเหลือจากบรรดา **“นักธุรกิจนายทุนและผู้ที่มีอิทธิพลในชุมชน -ระดับท้องถิ่น”** ทั้งสิ้น

ดังนั้น **นายทุนธุรกิจ(ระดับท้องถิ่น)** จึงเป็นผู้ที่สร้าง **“ระบบเผด็จการในระบบรัฐสภาโดยพรรคการเมือง(นายทุนธุรกิจ)”** ขึ้นในรัฐธรรมนูญของประเทศไทย

นายทุนธุรกิจ(ระดับชาติ) เพิ่งเข้ามาเล่นการเมืองหลังจากที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ใช้บังคับแล้ว คือ เข้ามาเล่นการเมืองหลังจากที่**นายทุนธุรกิจ(ระดับท้องถิ่น)**ได้สร้าง **“ระบบผูกขาดอำนาจรัฐโดยพรรคการเมือง(สมบูรณแบบ)”** ขึ้นแล้ว ดังจะเห็นได้ว่า **นายทุนธุรกิจ(ระดับชาติ)** ได้ตั้งพรรคการเมืองของตนเองขึ้น ในปี พ.ศ. ๒๕๔๓ และ ด้วยจำนวนเงินทุนที่มากกว่าและอิทธิพลที่เหนือกว่านายทุนธุรกิจ(ระดับท้องถิ่น) พรรคการเมืองของนายทุนระดับชาติ จึงได้ **“ซื้อ”** ผู้สมัคร ส.ส.ที่มีศักยภาพ / ชื่อ ส.ส.(ที่ได้รับเลือกตั้งแล้ว)จากพรรคการเมืองของ**นายทุนธุรกิจ(ระดับท้องถิ่น)** / และชื่อแม้แต่พรรคการเมือง(ของนายทุนธุรกิจระดับท้องถิ่น)ไปตั้งพรรคการเมือง ฯลฯ ซึ่งเป็น **“เหตุการณ์”** ที่ปรากฏในระหว่าง ปี พ.ศ. ๒๕๔๓ จนถึง พ.ศ.๒๕๔๙ (การเลือกตั้งวันที่ ๒ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๙) ตามที่ท่านผู้อ่านได้ทราบกันอยู่แล้ว

ดังนั้น **นายทุนธุรกิจ(ระดับชาติ)** จึงมิได้เป็นผู้สร้าง **“ระบบเผด็จการในระบบรัฐสภาโดยพรรคการเมือง(นายทุนธุรกิจ)”** แต่**นายทุนธุรกิจ(ระดับชาติ)** เป็นผู้เข้ามาช่วยเอาประโยชน์และเข้าครอบงำ — **take over “อำนาจรัฐ”**ในระบบเผด็จการในระบบรัฐสภา(โดยพรรคการเมือง) ไปจาก**นายทุนธุรกิจ(ระดับท้องถิ่น)** ที่เป็นผู้สร้างและตั้งใจจะสร้าง **“ระบบเผด็จการในระบบรัฐสภาโดยพรรคการเมือง”** ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ไว้สำหรับตนเอง

“การบิดเบือน”หลักการและกลไกของระบอบประชาธิปไตย คืออย่างไร และ **“ใคร”**เป็นผู้ได้รับ

ประโยชน์ : ผู้เขียนได้กล่าวแล้วว่า รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็น **“ระบบเผด็จการในระบบรัฐสภาโดยพรรคการเมือง(นายทุนธุรกิจ)”** ซึ่งเป็น **ลักษณะเฉพาะ (characteristics)**ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ : และเป็นรัฐธรรมนูญฉบับเดียวในโลกที่เขียนเช่นนี้ ; และเพื่อความเข้าใจของท่านผู้อ่าน ผู้เขียนขอให้รายละเอียดอย่างสั้น ๆ โดยสังเขป เกี่ยวกับ **“ประเด็น”**ต่าง ๆ ที่ ผู้เขียนได้ตรวจสอบรายละเอียดในรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ดังนี้ [หมายเหตุ : บางส่วนของ **“รัฐธรรมนูญ(ต่างประเทศ)”**ที่ผู้เขียนได้ตรวจสอบ ผู้เขียนได้นำมาพิมพ์เผยแพร่ให้ท่านผู้อ่านทราบ เป็น **“เอกสารวิชาการ”**ในหนังสือที่จัดพิมพ์โดยสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๙ ตามที่ได้อ้างมาข้างต้น]

- **ประเด็น การบังคับให้ ส.ส.ต้องสังกัดพรรค พบว่า** รัฐธรรมนูญของประเทศที่พัฒนาแล้วทุกประเทศ (และประเทศอื่น ๆ เท่าที่ตรวจดู)ไม่มีบทบัญญัติให้ ส.ส.ต้องสังกัดพรรคการเมือง และท่านผู้อ่านคงได้ทราบมาแล้วว่า แม้แต่ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา ก็ไม่ต้องสังกัดพรรค

การเมือง

รัฐธรรมนูญของประเทศสังคมนิยม (คอมมิวนิสต์) ซึ่งเป็นระบบเผด็จการโดยพรรคการเมือง ซึ่งขณะนี้มียุ่เพียง ๕ ประเทศ ก็ไม่มีบทบัญญัตินี้เช่นเดียวกัน; รัฐธรรมนูญของประเทศจีน ไม่มีแม้แต่การระบุว่า “พรรคคอมมิวนิสต์” ไว้ในรัฐธรรมนูญ และดูเหมือนว่า มีรัฐธรรมนูญของประเทศคิวบาเพียงประเทศเดียว ที่ในรัฐธรรมนูญมีคำว่า “พรรคคอมมิวนิสต์” โดยระบุว่า The Communist Party of Cuba เป็น the organized vanguard of the Cuban nation

- ประเด็น บทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ให้หลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของ ส.ส. พบว่า รัฐธรรมนูญส่วนมากของประเทศเสรีประชาธิปไตย มีบทบัญญัติที่ให้หลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของ ส.ส. (ให้เป็นไปตามมโนธรรมของตน)

- ประเด็น อำนาจของพรรคการเมืองในการมีมติ (ที่มีผล) ให้ ส.ส. ต้องพ้นจากสมาชิกภาพของการเป็น ส.ส. พบว่า ไม่มีรัฐธรรมนูญของประเทศใดแม้แต่ประเทศเดียว ที่มีบทบัญญัติเช่นนี้ รวมทั้งรัฐธรรมนูญของประเทศสังคมนิยม (คอมมิวนิสต์)

- ประเด็น บทบัญญัติบังคับให้การแต่งตั้ง “นายกรัฐมนตรี” ต้องมาจาก ส.ส. เท่านั้น พบว่า รัฐธรรมนูญที่ใช้ระบบรัฐสภาของประเทศที่พัฒนาแล้วทุกประเทศไม่มีบทบัญญัตินี้ และเช่นเดียวกัน บทบัญญัตินี้ไม่มีในรัฐธรรมนูญของประเทศสังคมนิยม(คอมมิวนิสต์) ; ประเทศเหล่านี้ ถือว่า หลักการของระบอบประชาธิปไตย อยู่ที่อำนาจของสภาผู้แทนราษฎรในการให้ความเห็นชอบในตัวบุคคลที่จะเป็นรัฐบาล และบุคคลใดก็ตาม ที่เป็นบุคคลที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบ ย่อมเป็น “คนที่สามารถเป็นนายกรัฐมนตรี” ได้

โดยสรุป จะเห็นได้ว่า ระบบสถาบันการเมือง – form of government ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ (และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๕๐)ของเรา ได้ออกนอกกรอบของหลักการของ “ความเป็นประชาธิปไตย” ของรัฐธรรมนูญที่เป็นสากล และไม่เป็น “ประชาธิปไตย”

การบิดเบือนไปจากหลักการของระบอบประชาธิปไตยในการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ นี้ เห็นได้ชัดว่า เป็นไปเพื่อประโยชน์ของ บรรดา “นายทุนธุรกิจ – ระดับท้องถิ่น” ที่ครอบงำพรรคการเมือง อยู่ในขณะนั้น (พ.ศ. ๒๕๓๙) ; เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญของประเทศที่พัฒนาแล้ว ที่รัฐธรรมนูญของเขาเปิดโอกาสให้สภาผู้แทนราษฎร(ของเขา) มีโอกาสเลือก คนที่ดีที่สุดของสังคม ให้มาเป็น “นายกรัฐมนตรี” ได้ โดยไม่มีบทบัญญัติจำกัดว่า สภาจะต้องเลือกนายกรัฐมนตรีจาก ส.ส. เท่านั้น เราก็สามารถพูดได้ว่า นักการเมือง(ที่มาจาก การเลือกตั้ง)ของเราในขณะนั้น(พ.ศ. ๒๕๓๙) แสดงพฤติกรรม “ความเห็นแก่ตัว” ให้ปรากฏ มากกว่านักการเมือง ของประเทศที่พัฒนาแล้ว

ทั้งนี้ โดยยังไม่ต้องพูดถึง “พฤติกรรม” ของ บรรดานายทุนธุรกิจ(ระดับท้องถิ่น) ที่ได้จัดตั้งพรรคการเมืองและลงทุนออกเงินล่วงหน้า ช่วยเหลือผู้สมัคร ส.ส.ในสังกัดพรรคของตนในการเลือกตั้ง ว่า ทำไม

นายทุนธุรกิจ(ระดับท้องถิ่น)เหล่านี้ จึงต้องการให้รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติบังคับให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรค และมีบทบัญญัติ ตัด " สิทธิของสภาผู้แทนราษฎร"ในการที่จะเลือก "บุคคลภายนอกที่ดีกว่า" มาเป็นนายกรัฐมนตรี ; ท่านผู้อ่านคงคิดได้เอง ว่า บุคคลเหล่านี้ (นายทุนธุรกิจ –ระดับท้องถิ่น) ต้องการบทบัญญัตินี้ เพื่อประโยชน์ของตนเอง(โดยการอ้าง "ความเป็นประชาธิปไตย" – ที่ไม่ตรงกับ ความเห็นสากล) หรือต้องการบทบัญญัตินี้ เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของชาติ (?) (?)

นักกฎหมายในวงการวิชาการทางกฎหมาย ในขณะนั้น (พ.ศ. ๒๕๓๙) : ผู้ที่ต้องรับผิดชอบในการออกแบบรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่บิดเบือนไปจาก "หลักการ" ของระบอบประชาธิปไตย อีกกลุ่มหนึ่ง ก็คือ **elite ของสังคมไทย** ที่เป็นนักวิชาการในวงการวิชาการทางกฎหมาย

อันที่จริง ระบบเผด็จการใน "ระบบเผด็จการในระบบรัฐสภาโดยพรรคการเมือง(นายทุนธุรกิจ)" ในรัฐธรรมนูญของไทยนั้น เกิดขึ้นค่อนข้างแปลก เพราะตามความเป็นมาแต่เดิม บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่สร้างระบบเผด็จการในระบบรัฐสภาโดย "พรรคการเมือง" นี้ มิได้มุ่งหมายจะให้เป็นระบบเผด็จการสำหรับพรรคการเมืองของนายทุนธุรกิจ แต่มุ่งหมายสำหรับ "พรรคการเมือง" ที่เป็นพันธมิตรของนักการเมือง (ทหาร)ที่มาจากการปฏิวัติ

โปรดดูข้อเท็จจริงดังต่อไปนี้ ระบบเผด็จการในระบบรัฐสภาโดยพรรคการเมือง เริ่มตั้งแต่ จากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๗ ซึ่งยกร่างโดย คณะกรรมาธิการวิสามัญ ที่แต่งตั้งโดย สภานิติบัญญัติ" ตามธรรมนูญชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๑๕)

ถ้าท่านผู้อ่านนึกย้อนดูเหตุการณ์ก่อนมีการรัฐประหาร(โดยคณะปฏิวัติ)ในปลายปี (เดือนพฤศจิกายน) พ.ศ. ๒๕๑๕ ท่านผู้อ่าน คงจะจำได้ว่า ในขณะนั้น เรามีรัฐบาลที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นทหาร ซึ่งปรากฏว่า ในการเสนอ "กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ" ซึ่งรัฐบาลต้องให้สภาผู้แทนราษฎร ให้ความเห็นชอบในแต่ละปี รัฐบาลจะต้องเจรจาต่อรอง "งบ ส.ส." (ที่ ส.ส.แต่ละคนจะได้รับ) ให้เป็นที่พอใจเสียก่อน มิฉะนั้นแล้ว งบประมาณของรัฐบาลก็จะไม่ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร(และรัฐบาลต้องลาออก) ; จำนวนเงินของ "งบ ส.ส." นี้ ส.ส.จะ ขอเพิ่มขึ้นทุก ๆปี ; และนอกเหนือไปจากนั้น ในการลงมติของสภาผู้แทนราษฎร ในเรื่องสำคัญ ๆ ของรัฐบาลแต่ละครั้ง ก็จะเป็นข่าวปรากฏในหน้าหนังสือพิมพ์ เกี่ยวกับการแจก "ซองขาว" ในห้องน้ำของสภาผู้แทนราษฎร

ดังนั้น ในการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๗ จึงได้มี นักวิชาการจำนวนหนึ่ง คิดเอา "ระบบพรรคการเมือง" มา กำกับการทำงานของ ส.ส.ในสภาผู้แทนราษฎร ด้วยการบังคับให้ ส.ส.ต้องสังกัดพรรค เพื่อที่รัฐบาลจะได้ต่อรองกับ ส.ส. อย่างเป็นกลุ่มเป็นก้อน (แทนการซื้อเสียง ส.ส.ในการลงคะแนนในสภาผู้แทนราษฎรเป็นรายบุคคลหรือรายกลุ่ม) ; แต่อย่างไรก็ตาม ในระยะแรก(รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๗) นั้น ยังอาจถือไม่ได้ว่า เป็น "ระบบเผด็จการโดยพรรคการเมือง" โดยสมบูรณ์แบบ เนื่องจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๗ ยอมให้ ส.ส.ย้ายพรรคการเมืองได้ภายใน ๖๐ วันในกรณีที่พรรคการเมืองเดิมมี "มติ" ให้ ส.ส.พ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง

“ระบบเผด็จการโดยพรรคการเมือง (ที่สมบูรณแบบ)” เกิดขึ้นโดยบทบัญญัติ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๒๑ และ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๓๔ (ฉบับก่อนมีการแก้ไขเพิ่มเติม หลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ) โดยความคิดทางวิชาการของนักวิชาการในขณะนั้น(พ.ศ. ๒๕๒๑) ได้เปลี่ยนแปลงไปจากความคิดเดิม ; รัฐธรรมนูญพ.ศ. ๒๕๒๑ และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้สร้าง “ระบบเผด็จการโดยพรรคการเมือง” โดยบังคับให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง และพร้อมกันนั้น ได้กำหนดให้พรรคการเมืองมีอำนาจมากขึ้นในการควบคุม ส.ส.ในสังกัดพรรค ซึ่งผู้เขียนคิดว่า นักวิชาการ(ที่ร่างรัฐธรรมนูญนี้)สามารถคาดหมายได้ล่วงหน้าว่า หากนักการเมืองที่มาจากการปฏิวัติ(ทหาร) จะ เป็น “รัฐบาล” ต่อไป (หลังจากการปฏิวัติและมีการเลือกตั้งแล้ว) ก็คงจะต้องมีการจัดตั้งพรรคการเมือง (ที่อยู่ในความครอบงำของนักการเมืองที่เป็นพันธมิตรของทหาร) และร่วมกันจัดตั้งรัฐบาล เพราะ **pattern** ทางการเมืองเช่นนี้ เป็นสิ่งที่เคยปฏิบัติมาแล้ว

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๒๑ และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้ให้ **อำนาจแก่พรรคการเมือง** มากขึ้น คือ ให้พรรคการเมืองสามารถมีมติให้ ส.ส. พ้นจากสมาชิกของพรรคการเมือง ซึ่งมีผลทำให้สมาชิกภาพของ ส.ส.สิ้นสุดลงทันทีที่พรรคมีมติ โดย ส.ส.ไม่มีสิทธิย้ายพรรคการเมืองภายใน ๖๐ วัน (ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๗ ได้เคยให้ออกส่ว) และมาตรการนี้ เป็น “มาตรการ” ที่ออกนอกกรอบของหลักการของระบอบประชาธิปไตยอย่างชัดเจน (และเป็นประเทศเดียวในโลก)

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๒๑ และ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๓๔) ถูกยกร่างขึ้นโดยคณะกรรมการฯ ที่แต่งตั้งขึ้นโดย “สภานิติบัญญัติแห่งชาติ” หลังการปฏิวัติ ; ยกเว้น **รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๗** ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ได้ยกร่างโดยคณะกรรมการฯ ที่แต่งตั้งโดย “สภานิติบัญญัติแห่งชาติ” หลังการปฏิวัติเช่นเดียวกัน แต่ได้มีการเปลี่ยนสมาชิกของสภานิติบัญญัติแห่งชาติใหม่ทั้งหมด(โดยสมาชิกของสภานามม้า) หลัง “เหตุการณ์ วันที่ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖” [**หมายเหตุ :โปรดดู การเปลี่ยนแปลง ด้วยรัฐธรรมนูญ ฉบับต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นได้ จาก เอกสารวิชาการ หมายเลข ๑ ส่วนที่ ๑.๒ ว่าด้วย “วิวัฒนาการของรัฐธรรมนูญไทย ไปสู่ ระบบเผด็จการโดยพรรคการเมืองของนักธุรกิจนายทุน” ในหนังสือที่จัดพิมพ์โดย สถาบันพระปกเกล้า ดังกล่าวข้างต้น]**

จะเห็นได้ว่า ด้วย “ความไม่รอบรู้” และ “ความไม่รอบคอบ” ของนักวิชาการ ที่เขียนรัฐธรรมนูญ เพื่อแก้ปัญหาความทุจริตคอร์รัปชันและการแสวงหาประโยชน์ ของ ส.ส.”ที่เกิดขึ้นก่อนการปฏิวัติ พ.ศ. ๒๕๑๕ (ซึ่งในปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๕๐ นี้ ก็ยังแก้ไม่ได้) ได้นำไปสู่การสร้าง **ระบบเผด็จการในระบบรัฐสภาโดยพรรคการเมือง** ซึ่งในที่สุด ได้ก่อให้เกิดผลเสียแก่ประเทศ และเป็นต้นเหตุของการทุจริตคอร์รัปชัน (อย่างร้ายแรง) ต่อเนื่องกันมาจนถึงขณะนี้ (ที่กำลังจะมีการเลือกตั้ง วันที่ ๒๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๐)

ผู้เขียนเห็นว่า “**ระบบเผด็จการโดยพรรคการเมือง**” ที่เริ่มก่อตัวขึ้นด้วยการบังคับให้ ส.ส.ต้องสังกัดพรรค โดยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๗ และได้กลายเป็น “ระบบเผด็จการโดยพรรคการเมือง (สมบูรณแบบ)” ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๑) นั้น นอกจากจะทำให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศในทางกายภาพ

(physically) ที่เป็นทรัพยากรและเงินงบประมาณแผ่นดินเป็นจำนวนมากแล้ว ยังสร้างความเข้าใจผิดในหลักการของระบอบประชาธิปไตยให้แก่คนไทยและทำความเข้าใจให้แก่ระบบเลือกตั้ง ซึ่งเป็น ความเสียหายทางสังคม (socially) ของสังคมไทยอย่างร้ายแรง อีกด้วย

การที่พรรคการเมืองของนายทุนธุรกิจต่างมุ่งหมายที่จะให้จำนวน "ส.ส." ในสังกัดพรรคการเมืองของตน มีจำนวนให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ (เพื่อหวังเข้ายึดครอง "อำนาจรัฐ" ในระบบรัฐสภา) นายทุนธุรกิจเหล่านี้ย่อมกระทำ โดยทุก ๆ วิธีการเพื่อให้บรรลุจุดหมาย ไม่ว่าจะถูกหรือผิด ; สิ่งที่ตามมา ก็คือ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จะเคยชินต่อ "การซื้อขายเสียง" / ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีศักยภาพ จะเคยชินต่อการได้รับ "เงินตอบแทน" ในการเลือกพรรคการเมืองที่ตนจะอยู่ในสังกัด / ผู้ที่ เป็น ส.ส. จะเห็นว่าการได้รับ "เงินช่วยเหลือ" เป็นรายได้จากพรรคการเมือง เป็นสิ่งที่ เป็นปกติ / ทั้งนี้ โดยไม่กล่าวถึงผลประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่น เช่น การให้ตำแหน่งหน้าที่ในทางราชการและตำแหน่งกรรมการในรัฐวิสาหกิจ การให้สิทธิพิเศษในการทำสัญญากับทางราชการ ฯลฯ ; สิ่งเหล่านี้ คือ ความเลวร้าย - vice ที่เกิดจากการที่รัฐธรรมนูญได้สร้าง "ระบบเผด็จการโดยพรรคการเมือง" โดยการบังคับให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคและกำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจาก ส.ส.

ในขณะที่มีการร่างรัฐธรรมนูญเหล่านี้ ผู้เขียนได้เคยมีโอกาสครั้งหนึ่ง (ในขณะการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๒๑) ผู้เขียนในฐานะที่เป็นกรรมการในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้เคยทักท้วงไว้ว่า การเขียนบทบัญญัติเช่นนี้จะมีผลเสียมากกว่าผลดี และมี "วิธีการ" อื่นที่ดีกว่า แต่ข้อทักท้วงของผู้เขียนมิได้รับการรับฟัง

"เหตุผล" ที่นักวิชาการอ้างกันในขณะนั้น(พ.ศ. ๒๕๒๑ และอ้างกันอยู่ในขณะนี้(พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๕๑) ก็คือ ถ้าไม่บังคับให้ ส.ส. สังกัดพรรคการเมือง รัฐบาลจะไม่มีเสถียรภาพ เพราะ ส.ส. จะขายเสียง ในสภา ; ผู้เขียนเห็นว่า เราสามารถเขียนรัฐธรรมนูญให้รัฐบาล มีเสถียรภาพได้ โดยไม่ต้องบังคับให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรค ถ้าเราศึกษาและมี "ความรู้" พอ และประเทศที่พัฒนาแล้วก็ได้แสดง "แนวทาง" ในการแก้ไขปัญหานี้ให้เราได้เห็นแล้วในระยะหลังสงครามโลกครั้งที่สอง (rationalized systems)

(จาก) "ระบบเผด็จการทหาร" ที่ได้ อำนาจรัฐมาด้วยการรัฐประหาร - (มาสู่) "ระบบเผด็จการนายทุนธุรกิจ" ที่ได้ อำนาจรัฐ มาด้วยการเลือกตั้ง (ที่ต้องใช้เงิน) : "พฤษภาทมิฬ" เป็นเหตุการณ์ที่ทำให้เราเปลี่ยนแปลง จาก "ระบบเผด็จการทหาร" มาสู่ "ระบบเผด็จการนายทุนธุรกิจ"

ใน พ.ศ. ๒๕๓๕ หลังเหตุการณ์ "พฤษภาทมิฬ" ปรากฏว่า ได้มี นักวิชาการจำนวนมากในวงการมหาวิทยาลัยที่มีชื่อเสียง ออกมาเรียกร้องให้เขียนบทบัญญัติใส่ไว้ในรัฐธรรมนูญว่า นายกรัฐมนตรีต้องมาจาก ส.ส. เท่านั้น เพื่อแสดง "ความเป็นประชาธิปไตย"

นักวิชาการเหล่านี้ มองไม่เห็น "ความผิดปกติ" ของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ที่บังคับให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรค และการให้อำนาจแก่พรรคการเมืองในการผูกขาดอำนาจรัฐและสามารถบังคับ "มติ" ของ

ส.ส.ได้ และนักวิชาการเหล่านี้ **มองไม่เห็น “ความสำคัญ”**ของสภาพสังคมในทางสังคมวิทยาที่มีผลต่อการเลือกตั้ง (“การเลือกตั้ง” ภายใต้อาณัติของสภาสังคมไทยที่อ่อนแอและความพิกลพิการของระบบบริหาร) ซึ่งตรงกันข้าม กับนักการเมือง(ที่มาจากกาเลือกตั้ง)

ผู้เขียนเห็นว่า นักการเมือง — นายทุนธุรกิจระดับท้องถิ่น(ที่มาจากกาเลือกตั้ง) ู้ “เรื่อง(การเลือกตั้งกับสภาสังคม)” **ดีกว่าและฉลาดกว่า** นักวิชาการแบบไทย ๆ และนักการเมือง — นายทุนธุรกิจระดับท้องถิ่นเหล่านี้ช่วยเอาประโยชน์จาก “ความไม่รู้”ของนักวิชาการ

ก็ในเมื่อนักกฎหมายในวงการวิชาการกฎหมาย ได้ให้ “บริการ” แก่นักการเมือง(ทหาร)ที่มาจากกาปฏิวัติ ด้วยการสร้าง “ระบบเผด็จการในระบอบรัฐสภาโดยพรรคการเมือง” ไว้สำหรับพรรคการเมืองที่เป็นพันธมิตรกับทหาร (มาตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๒๑ จนถึงรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๓๔) แล้ว ดังนั้นเมื่อ “ทหาร” จำเป็นต้องถอนตัวออกจากการเมืองเพราะเหตุการณ์ในเดือนพฤษภาคม ก็ไม่ยากอะไร ที่จะทำให้ “ระบบเผด็จการโดยพรรคการเมือง(สมบูรณแบบ)” นั้น เป็นระบบเผด็จการของ “นายทุน” ที่ **ลงทุน ตั้งพรรคการเมือง** ; ซึ่งก็ เพียงแต่เติมบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๓๔ เพียงมาตราเดียวว่า “นายกรัฐมนตรี ต้องมาจาก ส.ส.” เพียงเท่านี้ อำนาจรัฐ (ซึ่งเป็นระบบเผด็จการโดยพรรคการเมืองอยู่แล้ว) ก็จะเป็นของนายทุนเจ้าของพรรค (ที่เป็นหัวหน้าพรรคการเมือง)ในทันที

ด้วยเหตุนี้ หลังจากเหตุการณ์“พฤษภาทมิฬ” บรรดาพรรคการเมืองในขณะนั้น (ไม่ว่าจะเป็น “พรรคเทพ” หรือ “พรรคมาร”) จึงพูดเป็นเสียงเดียวกันว่า เพื่อความเป็นประชาธิปไตย ต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยบัญญัติว่า “นายกรัฐมนตรีต้องมาจาก ส.ส.”

อันที่จริง หลังจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ เรา(คนไทย)มีเวลาที่จะทบทวนข้อบกพร่องของ “รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๓๔” อยู่ระยะหนึ่ง ; เราคงจำได้ว่า ในขณะที่สังคมไทยยังมีความหวังในหวอยู่กับการปฏิรูปการเมืองที่เกิดขึ้นในเดือนพฤษภาคม เรา(คนไทย)ก็บังเอิญได้นายกรัฐมนตรี(พระราชาทาน)และคณะรัฐมนตรีที่เป็นบุคคลที่เป็นกลาง เข้ามาบริหารประเทศอยู่ชั่วระยะหนึ่งประมาณ ๓ เดือนเศษ ; ซึ่งในระหว่างนี้ ถ้าเราคิดจะ “ปฏิรูปการเมือง” ก็คงสามารถทำได้

และในช่วงเวลานี้ ผู้เขียนได้เขียนบทความบทหนึ่งขอให้ “คณะรัฐบาล”ในขณะนั้น ทำการวิจัยรูปแบบ — **form of government** ที่ใช้อยู่ในรัฐธรรมนูญของไทย และทำการ “ปฏิรูปการเมือง” ก่อนที่จะกลับเข้าสู่ระบบการบริหารใน “ระบอบรัฐสภา” แบบเดิม ๆ ; แต่ก็เป็นที่น่าเสียดายว่า ข้อเรียกร้องของผู้เขียนไม่ได้รับการพิจารณา ; และผู้เขียนคิดว่า ประเทศไทยได้สูญเสีย “โอกาส” ที่จะปฏิรูปการเมือง (ด้วยเหตุด้วยผลในทางวิชาการ)ไปอีกครั้งหนึ่ง เหมือนกับที่เราได้เคยได้สูญเสียโอกาสเช่นนี้ในอดีตมาแล้ว ๒ — ๓ ครั้ง หลังจากที่มี “เหตุการณ์”ที่ทำให้เราได้มีนายกรัฐมนตรีที่เป็นบุคคลที่เป็นกลาง คือ ไม่ใช่ทั้งบุคคลที่ได้อำนาจรัฐมาจากการรัฐประหาร และในขณะเดียวกัน ก็ไม่ใช่ “นักการเมือง” ที่มาจากกาเลือกตั้งที่ต้องลงทุน; แต่อย่างไรก็ตาม ทั้งนี้ทั้งนั้น คงจะโทษผู้ใดไม่ได้ นอกจาก “ความโชค

ร้าย" ของประเทศไทย

[หมายเหตุ แต่ไม่ว่าใครก็ตาม ที่คิดจะ “ปฏิรูปการเมือง” คงจะต้องชี้แจงให้ประชาชนทั่วไป เข้าใจให้ได้ว่า เพราะเหตุใด จึงต้องมี “การปฏิรูปการเมือง” และรูปแบบ – *form of government* ของ “ระบบรัฐสภา- *parliamentary system*” แบบเดิม ๆ ที่เราใช้อยู่ใน รัฐธรรมนูญ(ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนี้) มีข้อบกพร่องอย่างไร ; การบังคับให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง เป็นบทบัญญัติที่ออกนอกกรอบของ “หลักการ” ของระบอบประชาธิปไตย อย่างไร และหากไม่มีการ ปฏิรูปการเมืองแล้ว “ระบบเผด็จการโดยพรรคการเมือง (นายทุนธุรกิจ) จะก่อให้เกิดปัญหาการเมืองใน อนาคตและก่อให้เกิดความเสียหายได้อย่างไร ตลอดจนต้องอธิบายให้ได้ว่า “รูปแบบ – *form of government*” ตามข้อเสนอใหม่ในการปฏิรูปการเมืองนั้น คืออย่างไร และจะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตาม “จุดหมาย” ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (อย่างมีประสิทธิภาพ) ได้ อย่างไร]

ในที่สุด ในเดือนกันยายน (วันที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๓๕ หลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬประมาณ ๓ เดือนเศษ ก็ได้มีการแก้ไขบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๓๔ (มาตรา ๑๕๗) กำหนดให้ “นายกรัฐมนตรีต้อง มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” (เท่านั้น) โดย รธน. แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๕ หลังจาก ที่รัฐบาล(พระราชทาน)ได้ยุบสภา และกำหนดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปครั้งใหม่ (ในวันที่ ๑๓ กันยายน)

ผลในที่สุด ก็คือ นับตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๓๕ (เดือนกันยายน) รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๓๔ ที่นักวิชาการ (จำนวนหนึ่ง) ตั้งใจจะสร้าง “ระบบเผด็จการในระบอบรัฐสภาโดยพรรคการเมือง”ไว้สำหรับทหาร โดยให้ พรรคการเมือง (ที่เป็นพันธมิตรของทหาร) จัดตั้งรัฐบาลร่วมกับทหาร ก็กลายเป็นว่า นักวิชาการนั้นได้ สร้าง “ระบบเผด็จการในระบอบรัฐสภาโดยพรรคการเมือง” ให้แก่ นายทุนธุรกิจ – ระดับท้องถิ่น ซึ่งเป็น หัวหน้าพรรคการเมืองและ ครอบงำพรรคการเมืองต่าง ๆ อยู่ในขณะนั้น (พ.ศ. ๒๕๓๔)

“รูปแบบการปกครอง - form of government” ตามรัฐธรรมนูญของเรา (คนไทย) ก็ เปลี่ยน “ระบบเผด็จการในระบอบรัฐสภาโดยพรรคการเมือง” จาก “ระบบเผด็จการ - ทหาร” ที่ได้มา อำนาจรัฐมาด้วยการรัฐประหาร มาสู่ “ระบบเผด็จการ - นายทุนธุรกิจ” ที่ได้อำนาจรัฐ มาด้วยการ เลือกลงตั้ง(ที่ต้องใช้เงิน)

และเรา (คนไทยทั้งประเทศ) เรียก ระบบเผด็จการโดยพรรคการเมือง นี้ว่า เป็นการปกครอง ระบอบประชาธิปไตย

ทั้งนี้ ตามที่ “นักธุรกิจนายทุน”(ทั้งระดับท้องถิ่น และระดับชาติ)ที่ลงทุนในพรรคการเมืองที่ ผูกขาดอำนาจรัฐ และ “นักวิชาการแบบไทย ๆ” ที่ให้บริการแก่นักการเมือง(ทั้งนักการเมืองที่ได้อำนาจรัฐ มาด้วยการรัฐประหารและนักการเมืองที่ได้อำนาจรัฐมาด้วยการเลือกตั้ง) สอนให้เราเรียกเช่นนั้น

[หมายเหตุ : บทความในตอนนี เขียนเสร็จในราวกลางเดือนมกราคม ซึ่งเป็นเวลาที่ได้ทราบผลการ เลือกลงตั้งทั่วไปในวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ และทราบแล้วว่า พรรคการเมืองใดมี ส.ส.ในสังกัดได้รับ

เลือกตั้ง เป็นจำนวนมากน้อยเพียงใด และพรรคการเมืองใดจะเป็นผู้ที่ฟอร์มรัฐบาล โดยขณะนี้ ได้มีการเปิดประชุมรัฐสภาสมัยสามัญทั่วไป ครั้งแรกไปแล้ว เมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๐

โดยที่บทความนี้เป็นบทความทางวิชาการ ผู้เขียนคงจะเขียนบทความของผู้เขียนต่อไป สำหรับให้ เรา(คนไทย) “คิด” แก่ปัญหาการเมืองของเราในอนาคต (ถ้าหากจะเกิดขึ้นอีก) สำหรับผู้เขียน ผู้เขียนเห็นว่า สิ่งที่จะเกิดขึ้นตาม รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ (ฉบับปัจจุบัน) ต่อจากนี้ไป ก็คือ สิ่งที่เคยเกิดขึ้นมาแล้ว ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๐ ก่อนมีการรัฐประหารโดย “คณะปฏิรูปการปกครองฯ” เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๙ นั้นเอง เนื่องจาก(ตามความเห็นของผู้เขียน) เรา(ประเทศไทย) ยังไม่ได้มีการปฏิรูปการเมือง และยังไม่มีการปฏิรูประบบบริหาร

ข้างหน้านี้ เราก็จะมี “นายกฯ / ๑” “ นายกฯ / ๒” “ นายกฯ / ๓” และต่อ ๆ ไป และถ้าหากมีกรณีทุจริตคอร์รัปชันถูกเปิดเผยขึ้น ผู้เขียนก็คิดว่า คณะรัฐบาลของเราก็จะมีการสลับ “ข้าว” และเปลี่ยน “ตัวบุคคล” ที่เป็นรัฐมนตรี กันเป็นครั้งคราว เพื่อให้คนทั่วไปและสื่อมวลชน ได้มี “เรื่องใหม่ ๆ” สำหรับถกเถียงกันเป็นประจำวัน(และสัปดาห์) และในขณะเดียวกัน ก็คงจะเป็นการต่อเวลาของการทุจริตคอร์รัปชันและการแสวงหาประโยชน์ของบรรดา นักการเมือง(นายทุนธุรกิจ)ที่ผูกขาด “อำนาจรัฐ” ต่อไปดังเช่นที่แล้ว ๆ มา และเราคงจะได้ยิน นายกรัฐมนตรีของเราพูดในสิ่งที่เราเคยได้ยินมาแล้ว ว่า “ใครว่ามีการทุจริตคอร์รัปชัน ก็ขอให้ส่ง “หลักฐาน” มาให้รัฐบาล รัฐบาลจะได้สอบสวนให้ ”

หลังจากหนึ่งปีเศษของการรัฐประหาร(วันที่ ๑๙ กันยายน๒๕๕๙) “คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” ก็ได้นำเรา(คนไทย)กลับมาสู่ “ที่เดิม” ก่อนการรัฐประหาร คือ การเมืองแห่งการต่อรองหาประโยชน์ ระหว่าง นายทุนธุรกิจ(ระดับท้องถิ่น) กับ นายทุนธุรกิจ(ระดับชาติ) ซึ่งต่างคนต่างก๊อกลงเงินล่วงหน้าในการจัดตั้งพรรคการเมืองและรวบรวม ส.ส. เข้ามาในสังกัด เพื่อเข้ามาผูกขาด “อำนาจรัฐ” (ตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ให้) และต่างคนต่างก็แสวงหาประโยชน์และกำไรจากทรัพยากรของส่วนรวม ตามแต่โอกาสจะอำนวย]

ประเด็นข้อสุดท้าย สรุป “ความผิดพลาด”ในการเขียนรัฐธรรมนูญ พ.ศ ๒๕๕๐ ที่นำไปสู่สิ่งที่ตามมา คือ “ความล้มเหลว”ในการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๕๐) : ก่อนที่ผู้เขียนจะกล่าวต่อไปถึง ความล้มเหลวในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน(พ.ศ. ๒๕๕๐)ในข้อต่อไป ผู้เขียนขอสรุป (อย่างสั้น ๆ) เพื่อทบทวน “ประเด็น”สำคัญ ๆ ในความผิดพลาดครั้งที่สอง(การร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐) ที่ท่านผู้อ่านควรจะให้ความสนใจ โดยผู้เขียนจะทบทวนในช่วงเวลา จาก พ.ศ. ๒๕๓๔ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๙ รวมเวลา ๑๕ ปีเศษ ใน ๓ ประเด็น คือ (๑) วิวัฒนาการของ “ระบบเผด็จการ(ในระบบรัฐสภา) โดยพรรคการเมือง” ซึ่งเป็นรูปแบบการปกครอง (form of government)ของเราในช่วงเวลาดังกล่าว และ (๒) พฤติกรรม(ทางสังคมวิทยา)ของกลุ่ม ชนชั้นนำ – eliteของสังคมไทย ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการสร้าง “ระบบเผด็จการโดยพรรคการเมือง” ๒ กลุ่ม (นักกฎหมาย กับ นายทุนธุรกิจ – ระดับท้องถิ่น) และ (๓) ทำไมความผิดพลาดในการเขียนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งใช้บังคับเพียง ๑๐ ปี จึงมีผลเสียหายแก่ประเทศมากกว่า ความผิดพลาด

(ครั้งแรก)ของ “คณะราษฎร” ที่นำ “ระบบรัฐสภา” มาใช้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญพ.ศ.๒๔๗๕ และใช้ต่อเนื่องกันมาถึง ๖๕ ปี

ทั้งนี้ เพื่อจะได้นำประสบการณ์นี้มาใช้ ในการศึกษาเปรียบเทียบหา “สาเหตุ” แห่ง ความล้มเหลวของการว่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๕๐) ในข้อต่อไป

(๑) วิวัฒนาการของ “ระบบเผด็จการ(ในระบบรัฐสภา) โดยพรรคการเมือง” ; ขณะนี้ เรามี รูปแบบ form of government ตามรัฐธรรมนูญ (ฉบับปัจจุบัน) เป็น “ระบบเผด็จการในระบบรัฐสภาโดยพรรคการเมือง” ซึ่งเริ่มต้นจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๗ ด้วยการ “การบังคับให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง” (แต่รัฐธรรมนูญยังเปิดโอกาสให้ ส.ส. ยังมีโอกาสหาพรรคการเมืองพรรคใหม่สังกัดได้ในกรณีที่ถูกพรรคการเมืองเดิมมีมติให้ออกจากพรรค)

ต่อมา เราก็กลายเป็น ระบบเผด็จการโดยพรรคการเมืองอย่างสมบูรณ์แบบ นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๒๑ (ซึ่ง ส.ส. ไม่มีโอกาสหาพรรคการเมืองพรรคใหม่สังกัดในกรณีที่ถูกพรรคการเมืองเดิมมีมติให้ออกจากพรรค) และในรัฐธรรมนูญ(ถาวร)ที่ตามมาทุกฉบับ คือ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๓๔ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ จนถึงรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๕๐

แต่ในที่นี้ เราลองมาพิจารณาดูว่า ในระยะเวลา รวม ๑๕ ปี คือ นับตั้งแต่เวลาที่ทหารต้องถอนตัวจากการเมือง ใน ปี พ.ศ. ๒๕๓๕ (หลัง เหตุการณ์ “พฤษภาทมิฬ”) จนถึง การ “รัฐประหาร” โดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ๗ ปี พ.ศ. ๒๕๔๙ (วันที่ ๑๙ กันยายน) มีอะไรเกิดขึ้น กับ “ระบบเผด็จการโดยพรรคการเมือง (สมบูรณ์แบบ)” ของเรา (?)

เราจะเห็นได้ว่า ในช่วงเวลาดังกล่าว “ระบบเผด็จการในระบบรัฐสภา โดยพรรคการเมือง” ได้มีวิวัฒนาการ ถึง ๓ ระยะด้วยกัน คือ เราเริ่มต้นด้วย “ระบบเผด็จการ – ทหาร” ไปสู่ “ระบบเผด็จการ – นายทุนธุรกิจ(ระดับท้องถิ่น)” ซึ่งเป็นระยะที่สอง และในระยะสุดท้าย คือ “ระบบเผด็จการ – นายทุนระดับชาติ”

ณ จุดเริ่มต้น พ.ศ. ๒๕๒๑ เห็นได้ว่า “ระบบเผด็จการ (ในระบบรัฐสภา) โดยพรรคการเมือง” มีเจตนาให้เป็น “ระบบเผด็จการ - ทหาร” โดยมุ่งหมายให้ทหารและนักการเมืองที่เป็นพันธมิตรกับฝ่ายทหาร จัดตั้งพรรคการเมือง มาเป็นรัฐบาลร่วมกันภายใต้การนำของทหาร (เป็นนายกรัฐมนตรี) [หมายเหตุ เป็นที่สังเกตว่า รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๒๑ ได้แยก “ระบบสถาบันการเมือง” ออกเป็น ๒ ช่วงเวลา โดยในช่วงระยะเวลา ๔ ปีแรก (สิ้นสุดวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๒๖) จะเป็นระยะเวลาที่รัฐบาล(ทหาร) มี “วุฒิสภา” (ที่มีสมาชิกมาจากการแต่งตั้งและมีอำนาจมาก) เป็นสถาบันที่เป็นฐานของเสถียรภาพของรัฐบาล(ทหาร) โดยไม่บังคับให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง และในช่วงที่สอง จึงกลับมาใช้ “วิธีการ” บังคับให้ ส.ส. (ในสภาผู้แทนราษฎร) ต้องสังกัดพรรคการเมืองและให้พรรคการเมืองมีอำนาจควบคุม ส.ส. เพื่อสร้างเสถียรภาพให้แก่รัฐบาล]

ระยะที่สอง ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ (หลังจากเหตุการณ์ “พฤษภาทมิฬ”) รูปแบบการปกครอง

– form of government ก็เปลี่ยนจาก ระบบเผด็จการ - ทหาร มาเป็น “ระบบเผด็จการ – นายทุนธุรกิจ(ระดับท้องถิ่น)” ซึ่งอันที่จริงแล้ว ก็คือ กลุ่มนายทุนที่ครอบงำพรรคการเมือง (ที่อยู่ใน “ระบบการผูกขาดอำนาจรัฐโดยพรรคการเมือง” ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๓๔) อยู่แล้วในขณะนั้น ; การเปลี่ยนแปลง เกิดขึ้นเมื่อรัฐบาลในขณะนั้น (ที่มีนายกรัฐมนตรีพระวราชทาน) พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้ แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๓๔ (มาตรา ๑๕๙ โดย รธน. ฉบับที่ ๔ พ.ศ. ๒๕๓๕) กำหนดบังคับให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจาก ส.ส. (เท่านั้น) ซึ่งการแก้บทบัญญัตินี้ มีผลทำให้ นายทุนธุรกิจ(ระดับท้องถิ่น)ได้ระบบการผูกขาดอำนาจรัฐโดยพรรคการเมือง (ตามรัฐธรรมนูญ) ไปจากฝ่ายทหาร

ดังนั้น ในระหว่าง ปี พ.ศ. ๒๕๓๕ จนถึง ปี พ.ศ. ๒๕๔๔ การบริหารประเทศของเรา ก็จะเป็นการเผด็จการโดยพรรคการเมือง – นายทุนธุรกิจ(ระดับท้องถิ่น) หลายพรรครวมกัน ทั้งนี้ เนื่องจากในขณะนั้น พรรคการเมือง(ที่อยู่ใน “ระบบการผูกขาดอำนาจรัฐโดยพรรคการเมือง” ตามรัฐธรรมนูญ) ไม่มีพรรคการเมืองใดที่มีเสียงข้างมากในสภาอย่างเด็ดขาด (คือไม่มีพรรคการเมืองใดที่มี ส.ส.จำนวนเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด); และในทางปฏิบัติ นายทุนธุรกิจ(ระดับท้องถิ่น) เจ้าของพรรคการเมืองเหล่านี้ ก็จะต่อรองซึ่งกันและกัน และสลับ “ขั้ว” กันเพื่อเข้ามาเป็น “นายกรัฐมนตรี” และแบ่งปันตำแหน่งรัฐมนตรี ซึ่งการบริหารประเทศในระบายนี้นี้ ก็มีข่าวคราวการทุจริตคอร์รัปชันขนาดใหญ่ปรากฏให้เห็นกันแล้วในสื่อมวลชน

ในปีพ.ศ. ๒๕๔๐ ได้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับ โดย “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” ซึ่ง นายทุนธุรกิจ –ระดับท้องถิ่นที่ครอบงำ “พรรคการเมือง(ต่าง ๆ)”ในสภาผู้แทนราษฎรอยู่ในขณะนั้น ก็ได้แสดงเจตนาอย่างชัดแจ้งว่า ตนเองยังต้องการ “ระบบเผด็จการโดยพรรคการเมือง(นายทุนธุรกิจ)”; และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้กำหนดให้ “ระบบเผด็จการโดยพรรคการเมือง(นายทุนธุรกิจ)”มีความเข้มงวดยิ่งขึ้น โดยได้เพิ่มมาตรการที่บังคับให้ “ส.ส.” ต้องผูกมัดอยู่กับพรรคการเมือง มากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับเดิม (คือ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๓๔ ประกอบกับที่แก้ไขเพิ่มเติมหลังพฤษภาทมิฬ พ.ศ. ๒๕๓๕)

ระยะที่สาม ต่อมา ในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ รูปแบบการปกครอง – form of government ก็เปลี่ยนจากระบบเผด็จการ – นายทุนธุรกิจ (ระดับท้องถิ่น) เป็น “ระบบเผด็จการ – นายทุนธุรกิจ (ระดับชาติ)” โดยนายทุนระดับชาติ ได้มองเห็นโอกาสในการเข้าผูกขาด “อำนาจรัฐ” ในระบบรัฐสภา (และแสวงหาประโยชน์ได้); ดังนั้นนายทุนระดับชาติ จึงได้จัดตั้งพรรคการเมืองของตนเองขึ้นในปีพ.ศ. ๒๕๔๓ ; และ ด้วยจำนวนเงินทุนที่มากกว่า / ด้วยอิทธิพลที่เหนือกว่า / ด้วยการใช้นโยบาย populist เอาใจประชาชนในขณะที่สภาพสังคมไทยอ่อนแอ ; พรรคการเมืองของนายทุนธุรกิจ (ระดับชาติ)ได้เริ่มยึดครอง “อำนาจรัฐ”จากพรรคการเมืองของนายทุนธุรกิจ(ระดับท้องถิ่น)ในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ โดยในการเลือกตั้งทั่วไปใน พ.ศ. ๒๕๔๔ (วันที่ ๖ มกราคม) พรรคการเมืองของนายทุนระดับชาติ ได้ที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร ๒๔๘ ที่นั่งในจำนวนทั้งหมด ๕๐๐ ที่นั่งและได้เป็นรัฐบาล และต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ก็ได้ยึดครอง “อำนาจรัฐ”ได้อย่างเบ็ดเสร็จสมบูรณ์ โดยในการเลือกตั้งทั่วไปใน

ปี พ.ศ. ๒๕๔๘ (วันที่ ๖ กุมภาพันธ์) พรรคการเมืองได้ ส.ส. ๓๗๗ ที่นั่งในจำนวน ๕๐๐ ที่นั่ง

นี่ คือ สาเหตุของการทุจริตคอร์รัปชันครั้งมหึมาของประเทศไทย เพราะในระบบรัฐสภา – parliamentary system ไม่มีกลไกใดของรัฐที่จะถ่วงดุลการใช้อำนาจของ “พรรคการเมือง” ที่คุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรและเป็นรัฐบาลในขณะเดียวกัน ได้

(๒) **Elite** ที่สร้าง “ระบบเผด็จการ โดยพรรคการเมือง (นายทุนธุรกิจ) : รูปแบบการปกครอง – form of government เป็น “ระบบ” ที่สร้างขึ้นโดย “คน” และ “คน” ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการสร้าง form of government ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ของเรา ให้เป็น “ระบบเผด็จการในระบบรัฐสภาโดยพรรคการเมือง” ก็คือ **ชนชั้นนำ – elite ของ เรา (คนไทย) ๒ ประเภท** ; เรากล่าวกันว่า เรา (คนไทย) มีหน้าที่ส่งเสริม “คนดี” ให้ได้ปกครองบ้านเมือง ; เราลองมาพิจารณาว่า ระบบเผด็จการโดยพรรคการเมือง (นายทุนธุรกิจ) เป็น “ระบบ” ที่ส่งเสริมคนดีให้ได้ปกครองบ้านเมืองหรือไม่ (?)

(ก) **Elite ประเภทแรก** ได้แก่ **นักวิชาการในวงการวิชาการทางกฎหมาย** ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ และอันที่จริงแล้ว นักวิชาการจำนวนหนึ่งที่ร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ นี้ ก็คือ นักกฎหมายที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๒๑ (และ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๓๔) ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทย ที่ สร้างระบบเผด็จการในระบบรัฐสภาโดยพรรคการเมือง (และเป็นฉบับแรกของโลก)

ระบบนี้เริ่มต้นมาจาก รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๗ ที่บังคับให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมืองและกำหนดให้ ส.ส. ต้องพ้นจากความเป็น ส.ส. ในกรณีที ส.ส. ต้องออกจาก(สมาชิก)พรรคการเมือง แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ร่างรัฐธรรมนูญ(ในขณะนั้น พ.ศ. ๒๕๑๗) ได้ผ่อนคลายเป็นไปให้ โดยบัญญัติเงื่อนไขไว้ว่า ถ้าพรรคการเมืองมีมติให้ ส.ส. ต้องออกจากพรรค ฯ ก็ให้ ส.ส. มีโอกาสที่จะหาพรรคการเมืองพรรคใหม่สังกัดให้ได้ภายใน ๖๐ วัน ดังนั้น จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๗ จึงยังไม่เป็น “ระบบเผด็จการโดยพรรคการเมือง (อย่างสมบูรณ์)” ; แต่อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๗ ก็ได้ “ตัด” บทบัญญัติที่ให้หลักประกันในความเป็นอิสระของ ส.ส. ในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ต้องอยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายใด ๆ ออกจากบทรัฐธรรมนูญ ตามที่เคยมีอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับ ก่อน ๆ ซึ่งเป็นบทบัญญัติมาตรฐานของประเทศ (เสรี) ประชาธิปไตย

รัฐธรรมนูญฉบับต่อมา คือ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๒๑ ปรากฏว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้เพิ่มเติม “มาตรการ” ที่บังคับให้ ส.ส. ต้องอยู่ ภายใต้การควบคุมของพรรคการเมืองเข้มงวดยิ่งขึ้น กล่าวคือนอกจากจะยึดถือแนวทางที่เขียนไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๗ คือ บังคับให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง ฯลฯ แล้ว รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๒๑ ได้บัญญัติให้ ส.ส. ต้องพ้นจากความเป็น ส.ส. ในทันทีที่พรรคการเมืองมีมติให้ ส.ส. ออกจากสมาชิกของพรรคการเมือง โดยไม่เปิดโอกาสให้ ส.ส. ไปหาพรรคการเมืองพรรคใหม่สังกัด และนอกจากนั้น รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๒๑ ได้เปลี่ยนคำปฏิญาณของ ส.ส. โดยตัดข้อความที่ว่า

“ส.ส.จะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของตนเองโดยสุจริตใจ” ออกจากคำปฏิญาณที่บัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับถัดมา คือ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้เขียนขึ้นตามแนวทางของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๒๑ โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลง

ดังนั้น นักวิชาการในวงการกฎหมายของไทย จึง เป็นผู้ที่ต้องรับผิดชอบในการสร้าง “ระบบเผด็จการโดยพรรคการเมือง(อย่างสมบูรณ์)” ตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๒๑ (หลังการปฏิวัติ โดย “คณะปฏิวัติ” ในเดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๕๒๐) และเขียนต่อเนื่องกับ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๓๔ (หลังการปฏิวัติ โดย “คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ” ในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔) รวมถึง รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐

รูปแบบการปกครอง – **form of government** (ระบบเผด็จการในระบบรัฐสภา โดยพรรคการเมือง) ตามรัฐธรรมนูญของไทย ทั้ง ๓ ฉบับนี้ จึงเป็น “รูปแบบ” ที่ริเริ่มขึ้นในประเทศไทย เป็นประเทศแรกในโลก และเป็นรัฐธรรมนูญประเทศเดียวในโลกในขณะนี้ ที่ใช้ระบบนี้

การที่นักวิชาการในวงการวิชาการทางกฎหมายของเราเขียน(ออกแบบ)รัฐธรรมนูญเช่นนี้ อาจอธิบายได้ด้วยเหตุผลเพียง ๒ เหตุผล คือ เหตุผลประการแรก นักวิชาการในวงการกฎหมาย (ผู้ร่างรัฐธรรมนูญ)ของเราในขณะนั้น(พ.ศ. ๒๕๔๐) มี “ความรู้” ไม่พอ และไม่รู้ว่า ระบบเผด็จการโดยพรรคการเมือง(นายทุนธุรกิจ)ที่มาจากการเลือกตั้งในสภาพที่สังคมไทยมีความอ่อนแอ จะก่อให้เกิด “ผล (เสียหาย)” แก่ประเทศ ได้อย่างไร หรือ เหตุผลประการที่สอง ก็คือ นักวิชาการในวงการกฎหมายของเราในขณะนั้น มี “ความรู้” พอและรู้ถึงผลเสียของ “การผูกขาดอำนาจรัฐโดยพรรคการเมือง” แต่อยากจะ “ช่วย” หรือให้ “บริการ” แก่พรรคการเมือง มากเกินไป โดยไม่สุจริตใจ (เพราะเหตุใดเหตุหนึ่ง) ; หรือมิฉะนั้น ก็เพราะเหตุผลทั้ง ๒ เหตุผลประกอบกัน คือ นักวิชาการของเราไม่มีทั้ง “ความรู้” และไม่มีทั้ง “ความสุจริตใจ”

(ข) Elite ประเภทที่สอง ที่เป็นผู้มีส่วนในการสร้างระบบเผด็จการในระบบรัฐสภาโดยพรรคการเมือง (อย่างสมบูรณ์) ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้แก่ นายทุนธุรกิจ – ระดับท้องถิ่น ทั้งนี้ เราต้องไม่ลืมว่า ตามข้อเท็จจริงในขณะนั้นระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๓๕ - ๒๕๔๐ บรรดานายทุนธุรกิจที่เป็นเจ้าของ “ทุน” และครอบงำ “พรรคการเมือง” (ที่อยู่ระบบการผูกขาดอำนาจรัฐโดยพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๓๔) ทั้งหมดในขณะนั้น ต่างก็เป็น นายทุนธุรกิจระดับท้องถิ่นทั้งสิ้น โดยในขณะนั้น นายทุนธุรกิจระดับชาติยังไม่ได้ตั้งพรรคการเมือง

เราคงจำได้ว่า ในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ เมื่อเกิดเหตุการณ์ “พฤษภาทมิฬ” ขึ้น นายทุนธุรกิจ – ระดับท้องถิ่น (ในขณะนั้น) ได้เรียกร้องและปลุกกระดมให้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญว่า “นายกรัฐมนตรีต้องมาจาก ส.ส.(เท่านั้น)” โดยอ้างว่า ถ้าเราไม่เขียนเช่นนี้ เราก็ไม่เป็นประชาธิปไตย [หมายเหตุ : บทบัญญัติ

นี้ เป็นบทบัญญัติที่**ไม่มีในรัฐธรรมนูญของประเทศที่พัฒนาแล้ว**]

ผู้เขียนเห็นว่า การเรียกร้องของนายทุนธุรกิจ – ระดับท้องถิ่น มีอิทธิพลและทำให้คนไทยทั้งประเทศ **เข้าใจผิดใน “หลักการ” และ “กลไก”** ของ การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่เป็นสากล และทำให้คนไทยเชื่อว่า ถ้ารัฐธรรมนูญของเราไม่มีบทบัญญัตินี้แล้ว ประเทศไทยไม่เป็นประชาธิปไตย ซึ่งผู้เขียนไม่เห็นด้วย เพราะ ความจริง ไม่ใช่เช่นนั้น

ในทางสังคมวิทยา(ซึ่งเป็นพื้นฐานของกฎหมายมหาชน - ยุคใหม่) เห็นได้ชัดว่า การเรียกร้องของนายทุนธุรกิจ – ระดับท้องถิ่น เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของตนเอง เพื่อเข้ามาผูกขาดอำนาจรัฐ ซึ่งนอกจากจะไม่มี “แบบอย่าง” ในรัฐธรรมนูญของประเทศที่พัฒนาแล้ว ยังเป็นบทบัญญัติที่**จำกัดสิทธิของ “สภาผู้แทนราษฎร”** ในการ**“เลือก”**บุคคลที่ดีกว่าหรือบุคคลดีที่สุดของประเทศ มาเป็นนายกรัฐมนตรี

ในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ในการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๐ (โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๓๙) นายทุนธุรกิจ -ระดับท้องถิ่น (ซึ่งครอบงำพรรคการเมืองต่าง ๆ ในสภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้น) ก็ยัง ยืนยันแนวความคิดในการรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มของตนเอง คือ ให้ใช้ “ระบบเผด็จการ(ในระบบรัฐสภา) โดยพรรคการเมือง” เป็นรูปแบบการปกครอง – form of government ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ คือ มีบทบัญญัติบังคับให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง / ให้พรรคการเมืองมีอำนาจบังคับให้ ส.ส. ต้องปฏิบัติตามมติของพรรค. / และต้องมีบทบัญญัติบังคับให้นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งมาจาก ส.ส. (เท่านั้น)

ในขณะนั้น (พ.ศ. ๒๕๓๙ – ๒๕๔๐) นายทุนธุรกิจ – ระดับชาติ ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับ “การสร้าง” ระบบผูกขาดอำนาจรัฐโดยพรรคการเมือง แต่อย่างใด ; นายทุนธุรกิจ – ระดับชาติ เป็นเพียงผู้เข้ามาขอเอาประโยชน์จาก “ระบบผูกขาดอำนาจ” ที่นายทุนธุรกิจ – ระดับท้องถิ่น ได้สร้างไว้สำหรับตนเอง

[หมายเหตุ : ในปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ในขณะที่มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๕๐) ที่เพิ่งผ่านมา ปรากฏว่า ได้มีกรณี “ตัวอย่าง – case” ที่น่าสนใจกรณีหนึ่ง ที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของ *elite*ที่เป็นนักเลือกตั้ง ของเรา ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการศึกษาทางสังคมวิทยา - sociology ซึ่งนับวันแต่จะเพิ่มความสำคัญมากขึ้นใน “หลักกฎหมายของกฎหมายมหาชน” เพื่อการออกแบบ(เขียน)กฎหมาย ผู้เขียนจึงขออนุญาตบันทึกกรณีดังกล่าวไว้ในบทความนี้ด้วย

กรณีนี้ เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมของ นายทุนธุรกิจ – ระดับท้องถิ่น ที่ได้ออกมาเรียกร้องให้แก้ไขบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ตนเองได้เคยเขียนไว้สำหรับตนเอง แต่ในเวลาต่อมา เหตุการณ์ได้กลายเป็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวได้ถูกนายทุนธุรกิจ – ระดับชาติได้นำไปใช้ประโยชน์ที่เป็นผลเสียแก่ตนเอง(นายทุนธุรกิจ – ระดับท้องถิ่น ; โดย มีข้อเท็จจริง ดังต่อไปนี้

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ในการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๐ นั้น นายทุนธุรกิจ – ระดับท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้ที่อาศัย “โอกาส” จากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. ๒๕๓๕ ขอแก้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.

๒๕๓๔ นำเอา “ระบบเผด็จการโดยพรรคการเมืองที่บังคับให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรค ฯลฯ” (ที่นักวิชาการเขียนขึ้นไว้เพื่อประโยชน์ของทหาร) มาเป็นประโยชน์แก่ตนเอง ได้เพิ่มเติม “มาตรการ” ที่ผูกมัด ส.ส. ไว้กับพรรคการเมืองให้มากขึ้นกว่าเดิม ด้วยการเพิ่มบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ (มาตรา ๑๐๗ (๔)) ว่า “ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง จะต้องเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง เป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า ๙๐ วัน จึงจะมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งได้” ทั้งนี้ เนื่องจากนายทุนท้องถิ่น(ในขณะนั้น)เกรงว่า จะมีบุคคลอื่นจะมาแย่ง ส.ส. ไปจากการสังกัดพรรคการเมืองของตน

แต่เหตุการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไป เพราะหลังจากที่รัฐธรรมนูญพ.ศ. ๒๕๔๐ บังคับใช้ในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ และ **นายทุนธุรกิจ (ระดับชาติ)** ได้ตั้งพรรคการเมือง ในปี พ.ศ. ๒๕๔๓ แล้ว ปรากฏว่า พรรคการเมืองของนายทุนระดับชาติได้ “ดูด” ส.ส. จากพรรคการเมืองของนายทุนธุรกิจ(ระดับท้องถิ่น)ไปเป็นจำนวนมาก และได้เป็น “รัฐบาล” ถึง ๒ สมัยติดต่อกัน (ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๔๔ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๙) ; “รัฐบาล” ของพรรคการเมืองของนายทุนธุรกิจ(ระดับชาติ) จึงกลับเป็นฝ่ายที่ได้ประโยชน์ จาก “มาตรการ” นี้ และผลเสียของ “มาตรการ” นี้ ตกอยู่กับ “พรรคการเมืองของนายทุนธุรกิจ(ระดับท้องถิ่น)” ที่เป็นผู้เขียนมาตรการนี้ขึ้นเอง (ใน พ.ศ. ๒๕๔๐) ; โดยพรรคการเมืองของนายทุนธุรกิจ (ระดับชาติ) ได้ใช้วิธีการ “ยุบสภา” และ “การกำหนดวันเลือกตั้ง” ให้มีการเลือกตั้งทั่วไปภายในระยะเวลาอันสั้น ซึ่งเป็นการบีบบังคับมิให้ ส.ส. ในสังกัดพรรคการเมืองของตนลาออกจากพรรคและไปสังกัดพรรคการเมืองพรรคอื่น(ของนายทุนธุรกิจ – ระดับท้องถิ่น) โดยถ้าลาออกไป ก็จะไม่มียุติบัตรสมัครรับเลือกตั้งเพราะไม่มีเวลาทันพอที่เข้าสังกัด “พรรคใหม่” ได้ครบ ๙๐ วันก่อนวันสมัครรับเลือกตั้ง (นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้ยุบสภาทันที ใน วันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ และกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไป วันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๙ ซึ่งห่างกันเพียง ๓๖ วัน และ **การยุบสภาในครั้งนั้น เป็นการยุบสภาในขณะที่พรรคการเมืองของนายกรัฐมนตรี มีจำนวน ส.ส. ที่ควบคุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรโดยเด็ดขาด คือ ๓๗๔ เสียง —จำนวนในขณะยุบสภา ต่อจำนวน ส.ส. ทั้งหมด ๕๐๐ เสียง และเป็นกรยุบสภาเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการอภิปรายในประเด็นที่เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันของนักการเมืองในพรรคการเมืองของนายกรัฐมนตรี ตามที่พรรคการเมืองฝ่ายค้านได้ขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจในรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลไว้)**

ด้วยเหตุนี้ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๙ หลังจากวิกฤตการณ์ทางการเมือง **ในขณะที่มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๕๐)** นายทุนธุรกิจ(ระดับท้องถิ่น) จึงได้หวนกลับมาเรียกร้อง (ในปี พ.ศ. ๒๕๔๙) ขอแก้ไขมาตรการ ที่ “ตนเอง” ได้เขียนไว้เอง (ในปี พ.ศ. ๒๕๔๐). อีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้ผ่อนคลายระยะเวลาที่บังคับให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรค (ติดต่อกัน) ของส.ส. ก่อนการเลือกตั้ง ให้สั้นลง ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๕๐) ก็ได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้ตามการเรียกร้องของนายทุนธุรกิจ(ระดับท้องถิ่น)ดังกล่าว โดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้แก้ไขระยะเวลาดังกล่าวให้สั้นลง คือ กำหนดให้ระยะเวลา(ที่ ส.ส. จะต้องสังกัดพรรคติดต่อกันก่อนวันสมัครรับเลือกตั้ง) ให้เหลือเพียง ๓๐ วันในกรณีที่มีการยุบสภา แทน ๙๐ วันตามที่กำหนดไว้เดิม (มาตรา ๑๐๑ (๓))

และเป็นที่น่าสังเกตว่า แม้ในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ นี้ นายทุนธุรกิจ (ระดับท้องถิ่น) ก็ยังคงยืนยันและ

ยังต้องการ “ระบบเผด็จการโดยพรรคการเมือง(นายทุนธุรกิจ)อยู่ ทั้ง ๆ ที่ระบบนี้ ตนเอง (นายทุนธุรกิจ - ระดับท้องถิ่น ได้เคยเสียการครอง “อำนาจรัฐ”ไปให้แก่ พรรคการเมืองของนายทุนนักธุรกิจ ระดับชาติ ในการเลือกตั้งทั่วไป แล้ว ถึง ๒ ครั้ง ก็ตาม (?) (?) ; เพราะเหตุใด นายทุนธุรกิจ - ระดับท้องถิ่น จึง “คิด” เช่นนี้ เราจะได้พิจารณาศึกษา “พฤติกรรม” ต่อไป ในหัวข้อที่ว่าด้วย “ความผิดพลาด (ซ้ำ) ครั้งที่สาม”]

(๓) ทำไม ความผิดพลาดในการเขียนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ (๑๐ ปี) จึงทำความเสียหายต่อสังคมและต่อทรัพยากรของประเทศ มากกว่าความผิดพลาดของ “คณะราษฎร” ในการเขียนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๗๕ (๖๕ ปี) : เท่าที่กล่าวมาข้างต้นนี้ เป็นการสรุปสภาพการเมืองของประเทศไทยในช่วงเวลา ๑๐ ปีของการเมืองไทยในระหว่างพ.ศ. ๒๕๔๐ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๙ อันเป็นช่วงที่ส่อง (ของการเมืองไทย) ต่อจากช่วงเวลาแรก ซึ่งเป็นช่วงของความผิดพลาดในการ ออกแบบรัฐธรรมนูญ โดย “คณะราษฎร” ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕ ที่นำ “ระบบรัฐสภา” ในรูปแบบที่ไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมของ ไทยมาใช้บังคับ โดยคณะราษฎรไม่ยอมรับอำนาจของสถาบันกษัตริย์ในช่วงระยะเวลาของการเปลี่ยนผ่านจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย - ซึ่งแตกต่างกับประเทศที่มี กษัตริย์ในยุโรป

ในช่วงแรกของการเมืองไทย (ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๗๕ จนถึง พ.ศ. ๒๕๔๐) ผลของการผิดพลาดของคณะราษฎร ได้ ก่อให้เกิดการแย่ง “อำนาจรัฐ” ระหว่างบุคคล ๒ กลุ่ม คือ กลุ่มนักการเมืองที่ได้ อำนาจรัฐ มาด้วยการ “การเลือกตั้ง” ที่ต้องใช้เงินลงทุน(ในสภาพของสังคมไทยที่อ่อนแอ) กับ กลุ่ม นักการเมืองที่ได้อำนาจรัฐมาด้วย “การรัฐประหาร” ที่จะทำการรัฐประหารในโอกาสที่คนทั่วไปเบื่อการ ทุจริตคอร์รัปชั่นของนักการเมือง(ที่มาจากการเลือกตั้ง)ที่ต่อเนื่องกันมา โดยไม่มีนักการเมือง(ที่มาจาก การเลือกตั้ง)คนใดเอาใจใส่ต่อการปราบปราม(การกระทำตัวเอง) ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

ช่วงที่สองของสภาพการเมืองไทย(๑๐ ปี)นี้ แต่ถ้านับตั้งแต่เวลาเริ่มต้น ตั้งแต่เวลาที่ทหาร ได้ถอนตัวจากการเมืองใน พ.ศ. ๒๕๓๕ หลังเหตุการณ์ “พฤษภาทมิฬ ๒๕๓๕ ก่อนที่จะมีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ รวมเข้าไว้ด้วย จนถึง การที่ต้องกลับมาทำการรัฐประหารอีกครั้งหนึ่งโดย “คณะปฏิรูปการ ปกครองฯ” พ.ศ. ๒๕๔๙ นี้ ก็จะเป็นเวลาประมาณ ๑๕ ปี ; ในช่วงเวลานี้ ปรากฏว่า เราได้มีการ เปลี่ยนแปลง **form of government** ในสาระสำคัญของ ที่วงการวิชาการของเราไม่ได้ สังเกตเห็น (เพราะนักวิชาการของเราเป็นคนเขียนขึ้นเอง โดยไม่รู้ถึงความสำคัญและผลเสียของการ เปลี่ยนแปลง) คือ เราได้เปลี่ยนจาก “ระบบรัฐสภา – parliamentary system” แบบเดิม ๆ (conventional system) มาเป็น “ระบบเผด็จการในระบบรัฐสภา โดยพรรคการเมือง (นายทุนธุรกิจ)” ที่มีการบังคับ (ในรัฐธรรมนูญ) ให้ ส.ส.ต้องสังกัดพรรคการเมือง / ให้พรรคการเมืองมี อำนาจบังคับให้ ส.ส. ต้องปฏิบัติตามมติของพรรค / และจำกัดว่า นายกรัฐมนตรีต้องมาจาก ส.ส. เท่านั้น “ระบบเผด็จการในระบบรัฐสภา โดยพรรคการเมือง (นายทุนธุรกิจ)” ของเราเริ่มต้นจาก การ

ผูกขาดอำนาจรัฐโดยพรรคการเมืองของกลุ่มนายทุนธุรกิจ – ระดับท้องถิ่น ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๔ รวม ๙ ปี และต่อจากนั้น ก็เป็นการผูกขาดอำนาจรัฐโดยพรรคการเมืองของกลุ่มนายทุนธุรกิจ – ระดับชาติ ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๙ รวม ๕ ปี ซึ่งผลของการบริหารประเทศในช่วงนี้ เต็มไปด้วยการทุจริตคอร์รัปชันและการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ทั้งทางตรงและทางอ้อม ทั้งโดยผิดกฎหมายและการคอร์รัปชันทางนโยบาย และจบลงด้วยการรัฐประหาร ในวันที่ ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙ [หมายเหตุ : และขณะนี้ หลังการเลือกตั้งทั่วไป วันที่ ๒๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ (หนึ่งเดือนที่เพิ่งผ่านมา) ข้อเท็จจริง ก็ปรากฏให้เห็นแล้วว่า ประเทศไทยยังคงอยู่ใน “ระบบเผด็จการ – นายทุนธุรกิจ(ระดับชาติ)” และ ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหานี้ได้ เนื่องมาจากความล้มเหลวของการออกแบบในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน(พ.ศ. ๒๕๕๐) ซึ่งจะได้พิจารณาต่อไป]

คำถามมีว่า ทำไม ความผิดพลาดในการเขียนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งใช้บังคับเพียง ๑๐ ปี จึงมีผลเสียและ(ได้)ทำให้ประเทศไทยและคนไทยเสียหาย (ทั้งในด้านที่เป็นทรัพยากรของชาติ และในด้านสภาพและวัฒนธรรมสังคมไทย) มากกว่าความผิดพลาดของ “คณะราษฎร” ในการเขียนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๗๕ ที่ใช้ “ระบบรัฐสภา” แบบเดิม ๆ ต่อเนื่องกันมาถึง ๖๕ ปี เพราะเหตุใด (?)

คำตอบอย่างง่าย ๆ และเข้าใจอย่างง่าย ๆ ก็คือ ในช่วง ๖๕ ปีแรกของการเมืองไทย เป็นเพียงช่วงของ “การไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง” (เนื่องจากการแก่งแย่งอำนาจ ระหว่าง elite สองกลุ่ม) แต่ในช่วง ๑๐ ปีที่แล้วมา (พ.ศ. ๒๕๔๐ – ๒๕๔๙) เป็นช่วงของ “การผูกขาดอำนาจรัฐในระบบรัฐสภาโดยพรรคการเมือง – ของนักทุนธุรกิจ” (ไม่ว่าจะเป็น “นายทุนท้องถิ่น” หรือ “นายทุนระดับชาติ”) เพราะเหตุการณ์ พฤษภาคมปีได้ทำให้ elite กลุ่มทหาร (ซึ่งเป็นปัจจัยในการถ่วงดุลอำนาจเผด็จการของกลุ่มนักธุรกิจนายทุน)ต้องยุติบทบาททางการเมือง กลุ่มนายทุนธุรกิจ เป็นกลุ่มบุคคลที่ใช้ “เงิน” ในการเลือกตั้ง(ในสภาพของสังคมไทยที่อ่อนแอ)และมีพฤติกรรมที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว ต้องการผูกขาดอำนาจรัฐไว้กับกลุ่มของตนเอง ; ระบบเผด็จการโดยกลุ่มนายทุนธุรกิจ จึงแตกต่างและมีความเลวร้าย (vice)มากกว่า ระบบเผด็จการโดยพรรคการเมืองพรรคเดียว(พรรคคอมมิวนิสต์) – one party system เพราะในระบบพรรคการเมืองพรรคเดียว จะมีพรรคคอมมิวนิสต์เป็น “องค์กร” ที่ทำหน้าที่คัดสรร elite ของชาติ (ซึ่งกำหนดไว้ว่าจะต้องไม่ใช่ elite ประเภท “นายทุนธุรกิจ”) ก่อนที่ elite นั้น ๆ จะเข้ามาใช้ อำนาจในทางการเมือง ซึ่งทำให้ elite (worker – peasant – intellectual) ที่เป็น “คนไม่ดี” ถูกคัดออกไปจากบทบาททางการเมือง

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ดูว่าจะเป็น รัฐธรรมนูญที่ยาวมากฉบับหนึ่ง(เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ โดยทั่วไป) แต่ความยาวและความสั้นของรัฐธรรมนูญมิใช่สาระสำคัญ ; สาระสำคัญของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ อยู่ที่ “ความจำเป็นและความเหมาะสม”ว่า สมควรจะต้องมีบทบัญญัตินั้น ๆ หรือไม่ และ อยู่ที่ “คุณภาพ”ของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญว่า การเขียน(ออกแบบ)รัฐธรรมนูญ ทำได้ดี เพียงใด ; เช่น ถ้าหากประเทศไทยเป็นประเทศที่มี “ความพิกลพิการ”ใน(กฎหมาย)

ระบบบริหารพื้นฐานของประเทศ (ซึ่งความจริงก็เป็นเช่นนี้) รัฐธรรมนูญของไทยก็คงจะต้องเขียนยาว ทั้งนี้ เพื่อเสริมสร้างหรือนำทางให้แก่ การพัฒนา “กฎหมาย” ที่เป็นระบบบริหารพื้นฐานของประเทศ เป็นต้น

ปัญหาการเขียน(ออกแบบ)รัฐธรรมนูญของไทย จึงอยู่ที่ “คุณภาพ” ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมากกว่า จะพิจารณาถึงความยาวความสั้นของรัฐธรรมนูญ ; และ “คุณภาพของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ” ขึ้นอยู่กับ คุณภาพและพฤติกรรมของ “คน” ซึ่งเป็น elite ของสังคม ที่เขียนรัฐธรรมนูญ

จากเหตุการณ์ที่ผ่านมา elite ของสังคมไทยได้แสดงตนและพิสูจน์ตนเองให้เห็นได้ ว่า elite ของเรา มีพฤติกรรม(ในทางสังคมวิทยา)ที่เห็นแก่ตัว และไม่มี “ความรู้” พอที่จะเขียน(ออกแบบ) รัฐธรรมนูญที่ดี ได้ ; และ elite เหล่านี้เอง ได้ชักนำให้คนไทยเข้าใจผิดใน “หลักการ” และ “กลไก” ในระบอบประชาธิปไตย จนถึงขั้น ที่ทำให้คนไทยยอมรับว่า “ระบบเผด็จการโดยพรรคการเมือง (นายทุนธุรกิจ)” ว่าเป็นระบอบประชาธิปไตย ทั้ง ๆ ที่ ประเทศไทยเป็นประเทศเดียวในโลก ที่มีรัฐธรรมนูญเช่นนี้

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้ผิดพลาดใน “ส่วน(สำคัญที่สุด)” ของรัฐธรรมนูญ คือผิดพลาดใน “ส่วน” ที่กำหนด “รูปแบบการปกครอง – form of government” ; ผู้เขียนได้เคยเรียนให้ท่านผู้อ่านทราบในบทความนี้ (ตั้งแต่ตอนที่ว่าด้วย การวิเคราะห์ คำชี้แจงสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญฯ ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ชุด พ.ศ. ๒๕๕๐) แล้วว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญสามารถแยกออกได้เป็นส่วน ๆ (เช่น บทบัญญัติว่าด้วยประมุขของรัฐ / บทบัญญัติทั่วไปว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ / บทบัญญัติว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น / ฯลฯ) และบทบัญญัติส่วนที่สำคัญที่สุด ก็คือ ส่วนที่ว่าด้วย “ระบบสถาบันการเมือง” หรือ “form of government” เพราะเป็นส่วนที่ ว่าด้วย สถาบันการเมืองสูงสุด ที่ใช้ “อำนาจรัฐ” ; หากมีความผิดพลาดในส่วนที่เป็นระบบสถาบันการเมืองนี้แล้ว บทบัญญัติส่วนอื่นของรัฐธรรมนูญก็จะมีความไม่แน่นอน (ไม่ว่าจะเขียนดีหรือไม่ดี มีคุณภาพหรือไม่มีคุณภาพ) เพราะสถาบันการเมืองเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุด ที่สามารถแทรกแซงองค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญได้ทั้งทางตรงและทางอ้อม และมีอำนาจแม้แต่จะแก้ไขตัวบทรัฐธรรมนูญนั่นเอง

“คำพิงพะย - แมวกับปลาย่าง ” กับ ความเป็นจริง – reality ที่เกิดขึ้น : ผู้เขียนไม่เห็นด้วยกับการเขียน(ออกแบบ)รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร ที่เอา “อำนาจรัฐ” ไปขึ้นอยู่กับจำนวน “เสียงข้างมาก” ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ; เราทราบอยู่แล้วว่า ในระบบรัฐสภา นั้น เมื่อพรรคการเมืองใดคุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร พรรคการเมืองนั้นก็จะได้เป็นรัฐบาลด้วย และนอกจากนั้น รัฐธรรมนูญของเรา ก็ยังมีบทบัญญัติกำหนดไว้ด้วยว่า นายกรัฐมนตรีต้องมาจาก ส.ส. (เท่านั้น) (ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญประเทศเดียวในโลก) ; ดังนั้น การบังคับให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง ในระบบรัฐสภา จึงเป็นการเอาอำนาจรัฐทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ไปขึ้นอยู่กับ “พรรคการเมือง” ของนายทุนธุรกิจที่ลงทุนตั้งพรรคการเมือง ที่ได้เสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ; การมีบทบัญญัติเช่นนี้ เปรียบเสมือน เป็นการเอา ปลาย่างไปวางไว้ในกลุ่มแมว (นายทุนนักธุรกิจ) แล้วออก “กฎ” ห้ามไม่ให้แมวมากินปลาย่าง ด้วย

การเขียนรัฐธรรมนูญ สร้างองค์กรต่าง ๆ ขึ้นมากมาย เพื่อคอยจับแอมวไม่ให้แอมวมากินปลาอย่าง

ผู้เขียนเห็นว่า การเขียนกฎหมายที่ขัดแย้งกับ “พฤติกรรม” ตามธรรมชาติของคน(มนุษย์) **ดูจะเป็น “ความไม่ฉลาด”** ของนักกฎหมายมหาชน (ของเรา) หรือนักกฎหมายที่ชอบอ้างตนเองว่าเป็นนักกฎหมายมหาชน(ของเรา) ; การที่แอมวมากินปลาอย่าง คงไม่ใช่ “ความผิด” ของแอมว เพราะเป็นพฤติกรรมตามธรรมชาติของแอมวที่ชอบกินปลาอย่าง แต่เป็นความผิดของคน ที่เอา “ปลาอย่าง” มาวาง

กฎหมาย**ไม่สามารถเอาชนะ**พฤติกรรมตามธรรมชาติของคน(มนุษย์)ได้ และตราบดที่ขึงวาง “ปลาอย่าง”ไว้ ตราบนั้นแอมวก็ต้องแย่งกันเข้ามากิน องค์กรต่าง ๆ จะไล่จับอย่างไรก็ไม่หมดและไม่รู้จักจบสิ้น (และผลอ ๆ บางที เจ้าน้ำที่ที่มี “หน้าที่”ไล่จับแอมว ก็อาจจะช่วยกินปลาอย่างไปกับแอมวด้วย) ; **ไม่มีประเทศใดในโลกที่เขียนรัฐธรรมนูญ ด้วย “ความไม่ฉลาด” เหมือนนักวิชาการของประเทศไทย ;** สิ่งนี้นักกฎหมายมหาชนจะต้องทำ ก็คือ ต้องทำให้ “ปลาอย่าง”ไม่ให้เป็นปลาอย่าง นั่นก็คือ ต้องเขียน (ออกแบบ)รัฐธรรมนูญไม่ให้เกิด “การผูกขาดอำนาจรัฐ โดย พรรคการเมือง” ที่นายทุนธุรกิจจะอาศัยระบบการบังคับให้ ส.ส.ต้องสังกัดพรรค ฯลฯ ประกอบกับอาศัยการเลือกตั้งที่ใช้เงินและอิทธิพลทางการเงิน (ในสภาพที่สังคมไทยอ่อนแอ) มา เป็น**เครื่องมือในการเข้ามาผูกขาดอำนาจรัฐ**

และ ก็**ดูจะเป็น “ความไม่ฉลาด”** ของรัฐบาล (ชั่วคราว)ของเรา อีกเช่นเดียวกัน ที่ “รัฐบาล”ของเราจะคาดหวังว่า ผู้มีสิทธิออกเสียง(ที่ยากจน) ส่วนมากของเรา จะไม่รับเงินซื้อเสียงหรือไม่รับประโยชน์จากนายทุนธุรกิจ ด้วยการที่**รัฐบาลออกมาโฆษณาประชาสัมพันธ์**ให้ประชาชนไปเลือก “คนดี” ด้วยการติดตั้งป้ายโฆษณาขนาดใหญ่และด้วยการร้องเพลง (ทั้งเพลงสากล – เพลงลูกทุ่ง – และลิเก) ในเมื่อตามความเป็นจริง (reality)ตามธรรมชาติของคนเรา “ผู้มีสิทธิออกเสียง”เหล่านั้น **ต้องการสิ่งที่จำเป็นแก่การดำรงชีวิตประจำวันและเป็นสิ่งที่ใกล้ตัว** ไม่ใช่ต้องการ “ประโยชน์ส่วนรวม”ด้วยการเลือกคนดี ที่มองไม่เห็นว่าจะประโยชน์จะมาถึงตนเองเมื่อใด

ภารกิจของ “รัฐบาล” มิใช่อยู่ที่การตั้งเป้าหมายว่า ถ้าประชาชนออกมาใช้สิทธิออกเสียง มาก ๆ ถึง ๖๐ – ๗๐ เปอร์เซ็นต์แล้ว ถือว่า เป็นผลสำเร็จของการเป็น “รัฐบาล” เพื่อความเป็นประชาธิปไตย แต่ความสำเร็จของรัฐบาล อยู่ที่การทำงานแก้ไข “ปัญหาของประเทศ”

ผู้เขียนมีความเห็นว่า ถ้าตราบดที่ชนชั้นนำ – elite ของสังคมไทย ยังมีคุณภาพ (พฤติกรรม)และความรู้ ดังเช่นที่ปรากฏจากการร่างรัฐธรรมนูญ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ตราบนั้น ประเทศไทยก็ไม่สามารถดำรงอยู่ได้ในโลกของการแข่งขันในยุคโลกาภิวัตน์ และ ถ้าเรา(คนไทย)ไม่สามารถแสวงหา “รูปแบบการปกครอง – form of government” ในระบอบประชาธิปไตย ที่เหมาะสมกับสภาพสังคมไทยและเป็นระบอบที่มีประสิทธิภาพได้ **ประเทศไทยก็เป็นประเทศที่ “ไร้อนาคต”**

ต่อไปนี้ ผู้เขียนคิดว่า เราลองมาศึกษา ดูการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่จัดทำโดย “คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” ที่ทำการรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙ เพื่อตรวจดูว่า หลังจากเวลาได้ผ่านไปแล้ว ๑๐ ปี (นับจาก

การร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐) พฤติกรรม(คุณภาพ)และความรู้ของ ชนชั้นนำ – elite ของเรา ได้เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น หรือไม่เพียงใด

๓. ความผิดพลาด (ซ้ำ) ครั้งที่สาม (รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๕๐): ผู้เขียนเชื่อว่า ความผิดพลาดครั้งนี้เป็นความผิดพลาดครั้งสำคัญ(ที่สุด)ของประเทศไทย และจะเป็น “**เหตุการณ์**”ที่จะอยู่ในประวัติศาสตร์ของประเทศไทย ในอนาคต ; ความผิดพลาดในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๕๐) เป็น “**เหตุการณ์**” ที่แสดงให้เห็นถึง “**คุณภาพ**” และ “**ความรู้**”ของ elite – ชนชั้นนำของสังคมไทยในทุก ๆ กลุ่ม(จำพวก) อย่างกว้างขวาง ซึ่งสามารถพอที่จะใช้เป็นพื้นฐานของการคาดคะเน “**อนาคตของคนไทย (๖๓ ล้านคนเศษ)**” **ที่จะต้องอยู่ภายใต้การนำ** ของ elite- ชนชั้นนำของสังคม (เท่าที่เรามีอยู่นี้) ว่า เรา(คนไทย) จะอยู่ได้อย่างไร ในโลกยุคโลกาภิวัตน์ที่เต็มไปด้วยการแข่งขัน

ความผิดพลาดครั้งที่ ๓ นี้ แม้จะเกิดขึ้นในช่วงเวลาอันสั้น เพียง ๑ ปี ๓ เดือน คือ จากปลายปี พ.ศ. ๒๕๔๙ (“การรัฐประหาร”ในวันที่ ๑๙ กันยายน) จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๕๐ (“วันเลือกตั้งทั่วไป” ๒๓ ธันวาคม) แต่เป็นความผิดพลาดในช่วงของ**ระยะวิกฤติและเป็นระยะหัวเลี้ยวหัวต่อของการเมืองไทย** คือเกิดขึ้น ในช่วงเวลาที่คนไทยแตกแยกเป็น ๒ ฝ่ายและพร้อมที่จะรับรู้ “**เหตุผล**”ของการปฏิรูปการเมือง (ถ้าจะมีการชี้แจงที่ถูกต้อง)

ในช่วงเวลาหนึ่งปีเศษที่ผ่านมา เป็นช่วงเวลา **elite – ชนชั้นนำของคนไทย** จะต้องพิสูจน์ตนเองว่า จะ “**ปฏิรูปการเมือง**”ให้คนไทย ได้หรือไม่ แต่ก็เป็นที่น่าผิดหวัง ที่ **elite – ชนชั้นนำของสังคมไทย** ได้ทำให้ระยะเวลา ๑ ปีเศษที่ผ่านมา เป็น “**ระยะเวลา แห่งความว่างเปล่า**”

ความผิดพลาดครั้งนี้ ผู้เขียนเชื่อว่า จะมีผลต่อประวัติศาสตร์ของประเทศไทย – อย่างคาดไม่ถึง และเป็นความผิดพลาดที่ไม่สามารถให้อภัยได้

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ (ที่ได้ยกร่างขึ้นโดย **สมาชิกรัฐธรรมนูญ - นานาอาซีพี** ที่ได้จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๙) ยังคงใช้ **รูปแบบการปกครอง – form of government** เหมือนกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ คือ ใช้ “**ระบบเผด็จการในระบบรัฐสภา โดย “พรรคการเมือง(นายทุนธุรกิจ)”** ที่เป็นรูปแบบที่เปิด “**โอกาส**” ให้นายทุนธุรกิจ ที่อาศัย**การเลือกตั้ง** (ในขณะที่สังคมไทยมีความอ่อนแอและขาดประสบการณ์) เข้ามา**การผูกขาดอำนาจรัฐ** และแสวงหาประโยชน์โดยการทุจริตคอร์รัปชันได้ ทั้งทางตรงและทางอ้อม ; “**ระบบเผด็จการ โดยพรรคการเมือง (นายทุนธุรกิจ)**” นี้เอง ที่ได้ทำให้เกิดความเสื่อมในระบบบริหารประเทศ อย่างมากและต่อเนื่องกันมา จนถึงขั้นที่ จำเป็นต้องมีการรัฐประหาร ในปี พ.ศ. ๒๕๔๙ อีกครั้งหนึ่ง

นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน(พ.ศ. ๒๕๕๐)ของเราซึ่งนอกจากจะมีได้พัฒนาไปข้างหน้าด้วยหลักทางวิชาการแล้ว ยังปรากฏว่าได้เพิ่ม **vice** (ความเลวร้าย)ให้มากกว่าเดิม โดยได้แก้ไข “**มาตรการ**”บางมาตรการที่เป็นการเอื้อประโยชน์(ในการเลือกตั้ง)ให้แก่พรรคการเมืองและนักการเมืองที่มีเงินและอิทธิพลทางการเงิน มากยิ่งกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อน (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐)อีกด้วย ตามที่ได้

กล่าวมาแล้ว เป็นต้นว่า การบัญญัติให้ทำการนับคะแนนที่หน่วยเลือกตั้ง แทนการนับคะแนนรวมกันของทุกหน่วยเลือกตั้ง(ในแต่ละเขต) ตามที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเดิม ซึ่งการเปลี่ยนแปลงนี้จะทำให้นักการเมือง ผู้ที่ทำการซื้อ (ขาย)เสียง สามารถตรวจสอบการใช้เงินซื้อเสียงในแต่ละหน่วยเลือกตั้งได้ และติดตามเอาความรับผิดชอบจากผู้ที่ได้รับเงินไปแล้วแต่ไม่ปฏิบัติตามสัญญาได้ หรือ การกำหนดเขตเลือกตั้งให้มีเขตใหญ่ขึ้น(โดย เลือก เขตละ ๓คน) แทนการเลือกตั้งเขตละหนึ่งคน ตามที่กำหนดไว้เดิม ฯลฯ

ดังนั้น จึงเป็นที่คาดหมาย และ สามารถบอกล่วงหน้าได้ตั้งแต่ต้นว่า ในการเลือกตั้งทั่วไป(วันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๐)ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๕๐ พรรคการเมืองเดิม(ใน “ชื่อ”ใหม่) ที่เป็นพรรคการเมืองที่มีเงินทุนจำนวนมาก ย่อมจะได้ ส.ส.เป็นจำนวนมากกว่าพรรคการเมืองอื่น (โปรดดูบทความของผู้เขียนใน “ ตอน” ที่ผู้เขียนได้เขียนไว้ก่อน วันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๐)

คน เป็นผู้สร้าง“ระบบ” เพื่อให้ระบบควบคุม “คนไม่ดี”ไม่ให้สร้างความสะดวก รวดวายให้แก่บ้านเมือง ; ถ้า“ระบบ”ไม่ดี เราคงต้องมาพิจารณาว่า “คนที่สร้างระบบ เป็น คนดีหรือคนไม่ดี”

การร่างรัฐธรรมนูญ(ฉบับปัจจุบัน) พ.ศ. ๒๕๕๐ (ในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๙ – ๒๕๕๐) นี้ เป็นเหตุการณ์ที่ได้เปิดเผย “พฤติกรรม” และ “ความรู้” ของ elite – ชนชั้นนำของสังคมไทยอย่างกว้างขวางอย่างที่เราไม่เคยมีโอกาสมาก่อน และเพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิเคราะห์ ผู้เขียนได้แยก elite ของเรา ออกเป็นกลุ่มต่าง ๆ ไว้ ๔ ประเภท (จำพวก) คือ (๑) นักการเมือง (จำเป็น)ที่ได้อำนาจรัฐ มาด้วย “การรัฐประหาร” / (๒) นักวิชาการเดิม ๆ ในวงการวิชาการทางกฎหมาย / (๓) นักการเมือง (นายทุนธุรกิจ)ที่มาจาก “การเลือกตั้ง”(โดยอาศัยเงินและอิทธิพลทางการเงินในสภาพที่สังคมไทยมีความอ่อนแอ) ที่มุ่งหมายเข้ามาผูกขาดอำนาจรัฐ ใน “ระบบเผด็จการทางรัฐสภา” / และ (๔) นักวิชาการ ประเภทเป็น **the philosophes** ที่มุ่งหาชื่อเสียงให้แก่ตนเอง ด้วยการแสดงตนว่าสนใจใน “สิทธิเสรีภาพของเอกชน” โดยไม่สนใจ “วิชาการ”ในกลไกการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพื่อการแก้ปัญหาและการประสานประโยชน์ ((ระหว่างประโยชน์ส่วนรวมกับประโยชน์ของเอกชน)

โดยผู้เขียนจะได้วิเคราะห์เรียงตามลำดับที่ละประเภท ดังต่อไปนี้

[**หมายเหตุ** : อย่างไรก็ตาม ก่อนที่ผู้เขียนจะกล่าวต่อไปถึงพฤติกรรมของ elite ของสังคมไทย ผู้เขียนขอกล่าวถึงเหตุการณ์ ที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของทางราชการ (รัฐบาลและข้าราชการประจำ)บางประการ ที่ผู้เขียนค่อนข้างประหลาดใจและออกจะกังวลกับอนาคตของประเทศ และผู้เขียนต้อง **ขอบันทึกเหตุการณ์ดังกล่าวไว้ในบทความนี้** เพื่อประโยชน์แก่การศึกษาต่อไป

ในระหว่างการรัฐประหาร(พ.ศ. ๒๕๕๐) ผู้เขียนเห็นว่า มี “ข้อเท็จจริง – facts” ที่สำคัญ ๒ ประการ ที่ “ต่างประเทศ”ควรได้รับรู้ไว้เป็นทางการ เพื่อประโยชน์ในการบริหารและการปฏิรูปการเมืองของประเทศไทย (๑) ข้อเท็จจริงประการแรก คือ รัฐธรรมนูญ ฉบับ ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ (ที่ถูกรัฐประหาร) เป็นรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติบังคับให้ ส.ส.ต้องสังกัดพรรคการเมือง และมีบทบัญญัติให้

อำนาจแก่พรรคการเมืองในการบังคับ ส.ส.ให้ต้องปฏิบัติตามมติของพรรค(ในการทำหน้าที่ของ ส.ส.)ได้ และ (๒)ข้อเท็จจริงประการที่สอง คือ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ได้มีหัวหน้าพรรคการเมืองพรรคหนึ่งที่เป็น นายกรัฐมนตรี ได้ใช้พรรคการเมืองของตนที่คุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร (เกินกว่ากึ่งหนึ่งของ จำนวนสมาชิกทั้งหมดในสภาผู้แทนราษฎร) โดยให้สภาผู้แทนราษฎรออกกฎหมายฉบับหนึ่งเพื่อประโยชน์ ของตนเองในการขายทรัพย์สินของชาติที่ตนได้มาภายใต้สัญญาสัมปทานจากรัฐ และต่อมา หัวหน้าพรรค การเมืองนั้นได้ขายทรัพย์สินนั้นไปภายใน ๓ วันหลังจากที่กฎหมายนั้นประกาศใช้บังคับ

ข้อเท็จจริง - *facts* ทั้ง ๒ ประการนี้ เป็นข้อเท็จจริงที่มีความสำคัญในระดับนานาชาติ ซึ่ง ผู้เขียนเชื่อว่า ถ้าวงการของประเทศที่พัฒนาแล้วและประชาชน(ของเขา)ได้รับทราบแล้ว เขาจะเข้าใจเป็น อย่างดี ว่า *facts* ที่เกิดขึ้นนี้ คือ “อะไร” และ ถ้า *facts* เช่นนี้ เกิดขึ้นในประเทศ(ของเขา)แล้ว ประชาชน(ของเขา)และกระบวนการทางกฎหมาย(ของเขา) จะดำเนินการอย่างไร

สิ่งที่ทำให้ผู้เขียนต้องประหลาดใจเป็นอย่างมาก ก็เพราะว่า ดูเหมือนว่าทางราชการจะไม่สนใจใน ข้อคิดเห็นของผู้เขียน และไม่มีการดำเนินการอย่างใดเพื่อให้ประเทศที่พัฒนาแล้วได้รับรู้ถึงข้อเท็จจริงทั้ง ๒ ประการเหล่านี้ และในทางตรงกันข้าม ยังมีการกระทำของทางราชการในลักษณะที่เป็นการช่วยปกปิด ข้อเท็จจริงดังกล่าวมิให้ต่างประเทศได้รับรู้อีกด้วย เช่น ในการแปลคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ที่ ๓-๕/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๐ เพื่อส่งให้แก่หน่วยงานของเราในต่างประเทศ ปรากฏว่า ได้มีการตัด “สาระ(สำคัญ)” ของคำวินิจฉัยในส่วนที่เกี่ยวกับการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการ โทรคมนาคมของสภาผู้แทนราษฎรและการขายทรัพย์สินของนักการเมือง ฯลฯ ออกจากคำแปลของทาง ราชการ เป็นต้น

ผู้เขียนเห็นว่า การที่ทางราชการไม่เปิดเผยข้อเท็จจริงเรื่องนี้ต่อต่างประเทศ อาจอธิบายได้ด้วย เหตุผล เพียง ๒ เหตุผล เท่านั้น คือ ประการแรก ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องของทางราชการ “ไม่มี” ความรู้” และ ไม่ทราบถึงความสำคัญของข้อเท็จจริงนี้ หรือ มิฉะนั้น ประการที่สอง คือ ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องของทาง ราชการ “ไม่มี” “ความสุจริตใจ” ต่อประเทศ(ไทย)]

(ก) elite ประเภทที่ (๑) นักการเมือง(จำเป็นที่ได้อำนาจรัฐมาด้วย “การ รัฐประหาร”(วันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙) :

elite กลุ่มแรก ที่ต้องรับผิดชอบในความล้มเหลวอย่างสมบูรณ์แบบ(บูรณาการ)ในการ แก้ปัญหาความเสื่อมของการบริหารประเทศที่เต็มไปด้วยการทุจริตคอร์รัปชัน ได้แก่ “คณะปฏิรูปการ ปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” ซึ่งผู้เขียนขออนุญาตเรียกอย่าง สั้นๆ ว่า เป็น “นักการเมือง(จำเป็น)” เพราะดูเหมือนว่า บุคคลในคณะปฏิรูปการปกครองฯ คณะนี้ อาจ เข้าสู่การเมืองเนื่องจากสถานการณ์บังคับ และไม่ได้เตรียมตัวที่จะเป็น “นักการเมือง” ; และโดยที่ความ ล้มเหลวของการปฏิรูปการเมือง ดูจะตอกอยู่กับ “นักการเมือง(จำเป็น)” นี้ทั้งหมด ความในข้อนี้คงจะ (ค่อนข้าง)ยาวพอสมควร

มีข้อเท็จจริงหลาย ๆ ประการ ที่แสดงให้เห็นว่า คณะปฏิรูปการปกครองฯได้ทำการรัฐประหารมา

โดยไม่ทราบว่าเป็นประเทศมี “ปัญหา” อะไร และเมื่อไม่ทราบว่าเป็นประเทศมีปัญหาอะไร นักการเมือง (จำเป็น) นี้ จึงไม่สามารถที่จะกำหนด “แนวทาง” และ “วิธีการ” ในการแก้ปัญหา(ของประเทศ)ได้

จากคำ “แถลงการณ์” ของ คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ลงวันที่ ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙ เวลา ๒๓.๕๐ น. “คณะปฏิรูปการปกครองฯ” ได้ให้เหตุผลในการปฏิรูปการปกครอง ไว้ ๔ ประการ คือ (๑) การบริหารของรัฐบาล(เดิม)นั้น ได้สร้างปัญหาขัดแย้งแบ่งฝ่าย ทำลายความรักสามัคคีของคนในชาติอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน และมีแนวโน้มจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น ; (๒) การบริหารราชการแผ่นดินส่อไปในทางทุจริตประพฤติมิชอบ อย่างกว้างขวาง ; (๓) หน่วยงานและองค์กรอิสระ ถูกครอบงำทางการเมืองจนไม่สามารถตอบสนองเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญได้ ; และ (๔) มีการกระทำที่หมิ่นเหม่ต่อการหมิ่นพระบรมเดชานุภาพแห่งองค์พระมหากษัตริย์

ในการทำงานของคณะปฏิรูปการปกครองฯในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ทั้งปี คณะปฏิรูปการปกครองฯได้พยายามย่ำถึงสาเหตุของภาวะรัฐประหารดังกล่าวข้างต้น อยู่หลายครั้ง และพยายามอธิบายความชอบธรรมในการทำรัฐประหารของตนเอง ในการเข้ามาแก้ปัญหาเหล่านี้

อันที่จริงแล้ว ถ้าจะพิจารณาดูสาระของ “แถลงการณ์” ให้ถ่องแท้แล้ว จะเห็นได้ว่า “เหตุผล” ในการปฏิรูปการปกครอง(การรัฐประหาร) ทั้ง ๔ ประการตามที่ “คณะปฏิรูปการปกครองฯ” ได้กล่าวมานั้น (ไม่ว่าจะเป็นการสร้างความขัดแย้งก็ดี / การส่อในทางทุจริตประพฤติมิชอบก็ดี / การครอบงำหน่วยงานและองค์กรอิสระก็ดี / การกระทำที่หมิ่นเหม่ต่อการหมิ่นพระบรมเดชานุภาพก็ดี) ต่างก็เป็นเพียง “ผล” ที่เกิดมาจากการบริหารประเทศของรัฐบาลเดิม(ที่ถูกรัฐประหารให้ออกไป) แต่ในคำแถลงการณ์ดังกล่าว มิได้ระบุว่า อะไรเป็น “สาเหตุ” ที่ทำให้รัฐบาล(เดิม)สามารถบริหารประเทศ จนทำให้เกิด “ผล” อย่างนั้นได้

พูดง่าย ๆ ก็ คือ ข้อเท็จจริงตามที่คณะปฏิรูปการปกครองกล่าวมา(ทั้ง ๔ ประการ)นั้น เป็นเพียง “อาการ – symptoms” ของโรค ที่แสดงออกมาให้เห็น แต่ไม่ใช่ “โรค – disease” ที่เป็นสาเหตุของอาการ ; และวิธีการที่จะแก้ “ปัญหา” ของประเทศ คือ การรักษาโรค ไม่ใช่รักษาอาการของโรค

ความจริง อาการของโรค ทั้ง ๔ ประการตามที่กล่าวไว้ในคำแถลงการณ์ดังกล่าว มาจาก “โรค” เดียวกัน คือ การใช้อำนาจของ “รัฐบาล” ขาดกลไกการควบคุมและการถ่วงดุลอำนาจ อันมาจาก “ระบบเผด็จการในระบบรัฐสภา โดยพรรคการเมือง(นายทุนธุรกิจ)” ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ นั้นเอง

“ความไม่รู้(ในปัญหาของประเทศ)” ของนักการเมือง (จำเป็น) นี้ ได้แสดงออกมาปรากฏให้เห็น ตั้งแต่ การตรารัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๔๙ (ประกาศใช้บังคับ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๙) หลังจากการรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙ เพียง ๑๑ วัน เพราะถ้าได้อ่านรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวแล้ว ก็สามารถคาดหมายล่วงหน้าได้อย่าง แน่นอน ว่า องค์กรที่อยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็น “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” / “สภานิติบัญญัติแห่งชาติ” / “ฝ่ายบริหาร - คณะรัฐมนตรี”

ต่างก็ไม่อยู่ใน “รูปแบบ” ที่จะสามารถทำหน้าที่ตามที่ถูกคาดหวังให้ทำตามรัฐธรรมนูญได้

และ ดูเหมือนว่า หลังจากที่ “คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” ได้แต่งตั้ง คณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ – คตส. (ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองฯ ฉบับที่ ๓๐ – ๓๐ กันยายน ๒๕๑๙) และจัดตั้ง สภาร่างรัฐธรรมนูญ – นานาอาชีพ / สถานิติบัญญัติแห่งชาติ / ฝ่ายบริหาร – คณะรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๙ แล้ว คณะปฏิรูปการปกครองฯ (ซึ่งเปลี่ยนฐานะมาเป็น “คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ”) ก็คิดว่าตนเองหมดภารกิจแล้ว(ลอยตัว) และคิดว่า การแก้ปัญหาของประเทศ เป็นหน้าที่ของ “องค์กรต่าง ๆ” (ที่ตนเองแต่งตั้งขึ้น)จะต้องดำเนินการต่อไปด้วยตนเอง และแต่ละองค์กรต่างก็จะต้องรับผิดชอบในผลงานของตนเอง

ผู้เขียนเห็นว่า เป็นความเข้าใจผิดอย่างยิ่ง เพราะความล้มเหลวขององค์กรเหล่านั้น ย่อมเป็นความรับผิดชอบของ “คณะปฏิรูปการปกครองฯ” ทั้งหมด เนื่องจาก “คณะปฏิรูปการปกครองฯ” เป็นผู้ที่ยุ้มนำรัฐธรรมนูญ ฉบับชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๔๙ มาใช้บังคับ และเป็นผู้ที่ยุ้มนำคัดเลือกและเสนอแต่งตั้งองค์กรต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญ(เหล่านั้น) เอง

“ความชอบธรรม” ในการทำรัฐประหาร ไม่สามารถอธิบายได้ ด้วยการบอกแก่คนไทยว่า คณะปฏิรูปการปกครองฯ ได้ใช้กำลังทหารเข้ามาล้ม “คณะรัฐบาล” ชุดเดิม ที่เป็นสาเหตุของ “ความไม่ดี” ต่าง ๆ เพื่อต่อไปข้างหน้า คนไทยจะได้มี “คณะรัฐบาลชุดใหม่” หลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งใหม่ (โดยที่คณะรัฐบาลชุดใหม่ที่จะเข้ามา ก็จะได้แก่บุคคลเดิม ๆ เหมือน ๆ กับ คณะรัฐบาลชุดเดิม) ; ถ้าเป็นเช่นนั้น ก็ไม่รู้ว่า จะทำการรัฐประหาร ไปทำไม

คงไม่ประโยชน์อะไรที่จะมากล่าวว่า คณะปฏิรูปการปกครองฯ ทำความผิดพลาด อย่างไร และ คณะปฏิรูปการปกครองฯ จะได้รับ “ผล” จากความผิดพลาดของตนเอง อย่างไร เพราะในขณะนี้(เดือนมกราคม) สิ่งเหล่านี้ เป็นความเป็นจริงที่กำลังเกิดขึ้นและจะเกิดขึ้นต่อไปในอนาคต ; ซึ่งตามความจริง ผู้เขียนไม่สนใจว่า “อะไร” จะเกิดแก่คณะปฏิรูปการปกครองฯ ทั้งในขณะนี้และในอนาคต แต่ผู้เขียนเสียใจโอกาสของคนไทยใน “การปฏิรูปการเมือง” ที่เสียเวลาไปโดยเปล่าประโยชน์เป็นเวลาถึง ๑ ปี ๓ เดือนเศษ

ผู้เขียนเห็นว่า ตลอดปีที่ผ่านมา (พ.ศ. ๒๕๕๐) คณะปฏิรูปการปกครอง ฯ ไม่ได้ทำ ในสิ่งที่ควรต้องทำ และในทางกลับกัน สิ่งทีคณะปฏิรูปการปกครอง ฯ ได้ทำในปีที่ผ่านมา ได้แสดงให้เห็นว่า คณะปฏิรูปการปกครอง ฯ ไม่มี “ความรู้” พอ และไม่มี “ความเสียสละ” พอ ที่จะทำการปฏิรูปการเมืองให้แก่คนไทย

ผู้เขียนคิดว่า ผู้เขียนจะขอให้ความเห็น(ส่วนตัว) ถึง “สิ่ง” ที่คณะปฏิรูปการปกครองฯ ควร จะต้องทำ (แต่ไม่ได้ทำ) ดูจะเป็นประโยชน์มากกว่าที่จะกล่าวว่า คณะปฏิรูปการปกครองฯ ทำ “อะไร” ที่ผิดพลาดบ้าง ; ซึ่งผู้เขียนขอให้อ่านผู้อ่านลองพิจารณาทบทวนดู ใน ๓ หัวข้อ

ดังต่อไปนี้

(๑) “ภารกิจ”ของการทำรัฐประหาร คือ อะไร

(๒) “ความเสียหาย”ของการทำรัฐประหาร คือ อย่างไร และ

(๓) ความล้มเหลวในการปฏิบัติ “ภารกิจ”ของคณะปฏิรูปการปกครอง ฯ ได้แสดงให้เห็นถึงความไม่รู้และความไม่เสียหายของคณะปฏิรูปการปกครอง ฯ อย่างไรบ้าง

(๑) “ภารกิจ”ของการทำรัฐประหาร คือ อะไร (?) ภารกิจเหล่านี้ คือ “สิ่งที่คณะปฏิรูปการปกครองฯ ควรจะทำ แต่ไม่ได้ทำ” ในปีที่ผ่านมาตนเอง ทั้งนี้โดยจะยังไม่พิจารณาว่า ถ้าคณะปฏิรูปการปกครองฯ จะทำให้ภารกิจสำเร็จ คณะปฏิรูปการปกครองฯ ควรจะต้องทำอะไร(how)

ผู้เขียนเห็นว่า ในเบื้องต้น เมื่อคณะปฏิรูปการปกครองฯ หรือใครก็ตาม ที่ทำ “รัฐประหาร” ย่อมหมายความว่า คณะปฏิรูปการปกครองฯ ได้ กำหนด “ภารกิจ”ให้แก่ตนเอง ที่จะต้องทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของคนไทย ๒ ประการด้วยกัน คือ

(๑.๑) ภารกิจประการแรก ได้แก่ การจัดให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ที่จะวาง “ระบบสถาบันการเมือง”สำหรับการบริหารบ้านเมืองในอนาคต ที่จะต้องดีกว่าเก่า คือ ดีกว่ารัฐธรรมนูญฉบับเดิม พ.ศ. ๒๕๕๐ และแก้ไขข้อผิดพลาดในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้สำเร็จ และก็เพราะ รัฐธรรมนูญฉบับเดิม ข้อผิดพลาดนี้เอง คือ เป็นรัฐธรรมนูญที่สร้าง “ระบบเผด็จการโดยพรรคการเมือง(นายทุนธุรกิจ)” ฉบับเดียวในโลก ที่ทำให้รัฐบาล(เดิม)สามารถกระทำ “ความไม่ดี” ต่าง ๆ ได้มากมาย เช่น การสร้างปัญหาขัดแย้งในสังคม / ส่อไปในทางทุจริตอย่างกว้างขวาง / ครอบงำองค์กรอิสระ / หมิ่นเหม่ต่อการหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ ฯลฯ ที่เป็น “เหตุผล”ของการทำรัฐประหาร และทำให้ “การรัฐประหาร” ของคณะปฏิรูปการปกครองมีความชอบธรรม

ภารกิจนี้ อาจเรียกง่าย ๆ ว่า เป็น “การปฏิรูปการเมือง” อันเป็นจุดมุ่งหมายสูงสุด ที่คณะปฏิรูปการปกครองฯ ควรจะต้องทำให้สำเร็จ

(๑.๒) ภารกิจประการที่สอง ได้แก่ การบริหารราชการแผ่นดินในระหว่างที่ทำการปฏิรูปการเมือง (การร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่) ; “การบริหารราชการแผ่นดิน”มีขอบเขตกว้างขวางมากกว่าที่คณะปฏิรูปการปกครองฯคิดว่ามี และเพื่อความเข้าใจง่าย ๆ ผู้เขียนขอแยก “งาน” ที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ออกเป็น ๓ ประเภท ดังนี้ คือ (๑) การบริหารประเทศที่เป็นภาวะปกติของรัฐบาล (๒) การเร่งรัดนำบุคคลที่กระทำความผิดข้อโกงแผ่นดินมาลงโทษในกระบวนการยุติธรรม (๓)การตราหรือการแก้ไข “กฎหมาย(ที่สำคัญ)” ที่เป็นระบบบริหารพื้นฐานของประเทศในการปกครองระบอบประชาธิปไตย (ให้ได้มาตรฐานหรือใกล้เคียงกับมาตรฐาน ของประเทศ ที่พัฒนาแล้ว)

จะเห็นได้ว่า งานบริหารราชการแผ่นดินในช่วงของการรัฐประหาร จะมี “มากกว่า” และ “ยากกว่า”งานบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลในภาวะปกติ เพราะ ภารกิจ ที่เกี่ยวกับ “การบริหารราชการแผ่นดิน”ของคณะปฏิรูปการปกครองฯ มีทั้งส่วนที่เป็นการบริหารราชการแผ่นดินตามปกติ (ซึ่งจะต้องเร่ง

ทำ)แล้ว และยังมีส่วนที่เป็น “การปฏิรูปทางการเมือง” รวมอยู่ด้วย ; ซึ่งผู้เขียนเชื่อว่า ภายในระยะเวลาที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ไม่ว่าจะหนึ่งปีหรือสองปี คณะปฏิรูปการปกครองฯ (และรัฐบาลและสภานิติบัญญัติที่คณะปฏิรูปการปกครองฯจัดตั้งขึ้น)ย่อมไม่สามารถทำได้ทัน

คณะปฏิรูปการปกครองฯมีทั้งงานจำเป็นที่จะต้องทำให้เสร็จสิ้นในขณะปัจจุบัน และมีทั้งงานที่ต้องทำเพื่ออนาคต และมีทั้งงานที่มีความสำคัญมากและมีทั้งงานที่มีความสำคัญน้อย ดังนั้น ความสำเร็จในการ “การบริหารราชการแผ่นดิน” ของคณะปฏิรูปการปกครองฯ จึงมีข้ออยู่เพียงแต่การทำงานประจำให้สำเร็จไปโดยดีที่สุดเท่าที่นั้น แต่คณะปฏิรูปการปกครองฯยังจะต้องจัดลำดับความสำคัญของงานว่า งานใดควรทำก่อนงานใดควรทำหลัง และ งานที่จำเป็นต้องทำแต่ยังทำไม่เสร็จสิ้น (หรือยังไม่ได้เริ่มทำ) คณะปฏิรูปการปกครองฯ ก็ยังจะต้อง “คิด”ต่อไปว่า จะทำอย่างไร ให้ “บุคคลอื่น”สามารถทำงานที่จำเป็นต้องทำเหล่านั้นลุล่วงไปได้หลังจากการมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

การที่ “คณะปฏิรูปการปกครองฯ” (หรือ “รัฐบาล”ที่คณะปฏิรูปการปกครองฯแต่งตั้งขึ้น) คิดว่า จะเข้ามา “บริหารราชการแผ่นดิน” เพื่อรอการจัดให้มีการเลือกตั้ง เพื่อจะได้มี รัฐบาล(ที่มาจากเลือกตั้ง) “เพื่อความเป็นประชาธิปไตย” จึงเป็นความคิดที่ผิด (แม้ว่า จะสมมติขึ้นว่า “รัฐธรรมนูญฉบับใหม่”จะเป็น รัฐธรรมนูญที่ดีกว่าฉบับเดิม และ “รัฐบาลใหม่”ที่จะเข้ามาบริหารประเทศต่อไป จะเป็นรัฐบาลที่ดีกว่ารัฐบาลก่อนการรัฐประหาร — ซึ่งไม่ใช่กรณีที่เกิดขึ้น ก็ตาม) ; และถ้าคณะปฏิรูปการปกครองฯ (หรือรัฐบาล) คิดได้เพียงเท่านี้ ก็ไม่มีเหตุผลใดที่จะทำการรัฐประหาร เพราะ “รัฐบาล”ที่ถูกล้มไปเพราะการรัฐประหาร ก็เป็น “รัฐบาล”ที่มาจาก “การเลือกตั้ง” อยู่แล้ว

“การรัฐประหาร”เป็นสิ่งจำเป็นและการที่ผู้เขียนยอมรับการทำรัฐประหาร ก็เพราะว่า นักการเมือง(ที่มาจากเลือกตั้ง)ได้บิดเบือน “ระบอบประชาธิปไตย” ให้เป็น “ระบบเผด็จการในระบบรัฐสภา โดยพรรคการเมือง(นายทุนธุรกิจ)” และใช้ “การเลือกตั้ง”ในสภาพที่สังคมไทยมีความอ่อนแอ เป็น “เครื่องมือ”ของการเข้าสู่อำนาจรัฐโดยอาศัยการใช้เงินและอิทธิพลทางการเงิน และได้เข้ามาทำการทุจริตคอร์รัปชันอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน ซึ่งถ้าคณะปฏิรูปการปกครองฯ ไม่สามารถแก้ปัญหาของประเทศได้ ก็ไม่ควรทำ “รัฐประหาร” หรือ ไม่ควรอาสาเข้ามาเป็นรัฐบาล(ชั่วคราว)

แต่เท่าที่ปรากฏ ดูเหมือนว่า “คณะปฏิรูปการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” จะไม่รู้จักรักภารกิจของตนเอง

(๒) “ความเสียหาย”ของการทำรัฐประหาร คือ อย่างไร ผู้เขียนคิดว่า ในการทำรัฐประหาร คณะปฏิรูปการปกครองฯ จะต้องเสียหาย และจะต้องให้ความเสียหายนี้เป็นที่ประจักษ์แก่คนทั่วไป เพื่อความเชื่อถือและความศรัทธาต่อคณะปฏิรูปการปกครองฯ

(๒.๑) คณะปฏิรูปการปกครองฯ จะต้องล้ม “การสืบทอดอำนาจ” โดยสิ้นเชิง และอย่าหลงไปกับความคิด (ของนักกฎหมายแบบไทย ๆ ที่ได้เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๒๑ และ พ.ศ. ๒๕๓๔ สำหรับคณะรัฐประหารชุดก่อน ๆ)ว่า หลังการรัฐประหารแล้ว จะหานักการเมือง(ที่มาจากกร

เลือกตั้ง)ที่เป็นพันธมิตรของตน(ทหาร) มาร่วมกันจัดตั้ง "พรรคการเมือง" เพื่อเข้ามาผูกขาดอำนาจรัฐ ใน "ระบบเผด็จการโดยพรรคการเมือง" (ที่มีการบังคับให้ ส.ส.ต้องสังกัดพรรค ฯลฯ) และจะได้เป็น "รัฐบาล" ต่อไป

ผู้เขียนเห็นว่า คณะปฏิรูปการปกครองฯ มีเหตุผลหลาย ๆ เหตุผล ที่ควรต้องล้มการสืบทอดอำนาจไม่ว่าด้วยประการใด ๆ และตั้งใจปฏิบัติ "ภารกิจ" ทั้งสองประการให้สำเร็จเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ; เหตุผลสำคัญในทางวิชาการ ก็คือ ระบบนี้(ระบบเผด็จการในระบบรัฐสภาโดยพรรคการเมือง)ไม่ใช่ระบบประชาธิปไตย และเป็นระบบผูกขาดอำนาจ ที่เป็นสาเหตุที่ทำให้ประเทศไทยไม่สามารถพัฒนา กลไกการปกครองในระบบประชาธิปไตยไปข้างหน้าได้ และทำให้เรา(คนไทย) ต้องตกอยู่ในวังวนของ vicious circle

นอกจากนั้น ก็ยังมีเหตุผลในทางส่วนตัวของคณะปฏิรูปการปกครองฯเอง เพราะจากประสบการณ์ที่แล้ว ๆ มา ไม่ว่าจะเป็น พรรคเสรีมนั่งคศิลา / พรรคสหประชาไทย/ หรือพรรคสามัคคีธรรม จะเห็นได้ว่า พรรคการเมืองประเภทนี้ จะดำรงอยู่ได้เพียงชั่วระยะอันสั้น ทั้งนี้ทราบเท่าที่นักการเมือง (นายทุนธุรกิจ-ระดับท้องถิ่น) ยังมีผลประโยชน์ร่วมกันกับคณะรัฐประหารเท่านั้น และหลังจากการเลือกตั้งแล้ว นักการเมือง (นายทุนธุรกิจ-ระดับท้องถิ่น)เจ้าของและผู้ลงทุนในการจัดตั้ง "พรรคการเมือง" ก็จะใช้ (use) คณะรัฐประหาร ไปชั่วระยะหนึ่ง และต่อจากนั้น นักการเมืองนายทุนธุรกิจ ทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น ก็จะไปเข้ายึดครอง " การผูกขาดอำนาจรัฐ โดยพรรคการเมือง" แทนทหาร

แต่เท่าที่ปรากฏ ดูเหมือนว่า "คณะปฏิรูปการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข" จะไม่มีคุณลักษณะที่เป็นความเสียหาย ในข้อนี้

(๒.๒) "การทำงานอย่างโปร่งใส (transparency) และไม่หาประโยชน์ให้แก่ตนเอง"

คณะปฏิรูปการปกครองฯ" จะต้องเข้าใจว่า ใน "การทำรัฐประหาร" นั้น ย่อมเป็นที่ทราบกันอยู่แล้วว่า คณะปฏิรูปการปกครองฯได้ทำลายเครือข่ายการทุจริตคอร์รัปชันและการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ของบรรดานักการเมืองนายทุนธุรกิจ (ที่มาจาก การเลือกตั้ง)จำนวนมาก ซึ่งบุคคลเหล่านี้จะเป็นศัตรู (หรือผู้ที่ไม่หวังดี)ต่อคณะปฏิรูปการปกครองฯ และยังคงการกลับคืนเข้าสู่อำนาจรัฐใน "ระบบเผด็จการ โดยพรรคการเมือง(นายทุนธุรกิจ)" ตามรัฐธรรมนูญเดิม

คณะปฏิรูปการปกครอง ฯ จะต้องทราบว่า วิธีการต่อสู้ของ "คนไม่ดี" จะมีอยู่วิธีเดียว คือ การทำให้ประชาชนทั่วไปเข้าใจว่า คนที่มาเปิดเผย "ความไม่ดี" ของตนนั้น เป็น "คนที่ไม่ดี" เหมือนกัน และด้วยเหตุนี้ "คนไม่ดี" เหล่านี้ ก็จะเก็บข้อมูลและพยายามไปค้นหาและขุดคุ้ยข้อเท็จจริงต่าง ๆเท่าที่จะหาได้ จริงบ้างเท็จบ้าง และถ้าหาไม่ได้ ก็เอาเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ ขึ้นมา แล้วใช้ "สื่อมวลชน" เป็นเครื่องมือในการเสนอข่าวทำเรื่องเล็กให้เป็นเรื่องที่ใหญ่ ทั้งนี้ โดยมีเจตนาให้เรื่องเหล่านี้ "กลบเกลื่อนการทุจริตคอร์รัปชันจำนวนมาก" ของตน [หมายเหตุ : ถ้าท่านผู้อ่านมีเวลาพอ ก็ขอให้ลองกลับไปทบทวนเหตุการณ์ และข่าวต่าง ๆ ในสื่อมวลชนในช่วงเวลาที่ผ่านมานี้ในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ท่านผู้อ่านก็จะสังเกตเห็น

“วิธีการ” ดังกล่าวนี้นี้ได้]

ดังนั้น **“หลักการสำคัญ”**ในการปฏิบัติตามภารกิจ ของ คณะปฏิรูปการปกครองฯ ในขณะที่ **ที่ใช้อำนาจรัฐในขณะที่ทำรัฐประหาร** ก็คือ คณะปฏิรูปการปกครองฯ จะต้องทำงานด้วยความ **โปร่งใส (transparency) / ไม่แสวงหาประโยชน์ส่วนตัว / และต้องมี “จุดหมาย” ที่แน่ชัด และเปิดเผย**

ผู้เขียนคิดว่า ถ้า คณะปฏิรูปการปกครองฯ มีความตั้งใจจริงที่จะทำงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวมแล้ว คณะปฏิรูปการปกครองฯ จะต้องไม่หวั่นไหวกับ “วิธีการ” เช่นนี้ เพราะตราบไต่ที่ ท่าน (คณะปฏิรูปการปกครองฯ) ทำงานด้วยความโปร่งใส / ไม่แสวงหาประโยชน์ส่วนตัว / และ มีจุดหมายที่แน่นอนเปิดเผย ตราบนั้นประชาชนย่อมสนับสนุนและอยู่กับท่านเสมอ และ คณะปฏิรูปการปกครองฯ ไม่ควรต้องเกรงกลัวกับการข่มขู่ด้วย “วิธีการ” เหล่านี้ เพราะคณะปฏิรูปการปกครองฯ จะต้องคิดว่า ถ้าท่าน(คณะปฏิรูปการปกครองฯ) ไม่กล้าปฏิบัติตาม “ภารกิจ” ของท่าน และไม่ทำงานในสิ่งที่ท่าน “ควร” จะต้องทำ ผู้ที่ได้ประโยชน์ จากท่าน ก็คือ นักการเมืองที่ทำการทุจริตคอร์รัปชันนั่นเอง และ คณะปฏิรูปการปกครองฯ ก็จะเป็นผู้ทำลายทั้งตัวท่านเองและทำลายทั้งความหวังของคนไทย และทำให้นักการเมืองดังกล่าวได้กลับคืนสู่อำนาจรัฐ ใน “ระบบเผด็จ(ในระบบรัฐสภา) โดยพรรคการเมือง(นายทุนธุรกิจ)” อีกครั้งหนึ่ง

แต่เท่าที่ปรากฏ ดูเหมือนว่า **“คณะปฏิรูปการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” จะไม่มีคุณลักษณะที่เป็นความเสียหาย ในข้อนี้ เช่นเดียวกัน**

“ตัวอย่าง”ที่ปรากฏในเป็นข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์ ที่อาจทำให้คนทั่วไปสงสัยได้ว่า คณะปฏิรูปการปกครองฯ ขาดความเสียหาย ก็คือ การซื้ออาวุธฯ ของราชการทหาร ; ซึ่งกรณีเช่นนี้ ผู้เขียนคิดว่า คณะปฏิรูปการปกครองฯ ไม่สมควรจะปล่อยให้เกิดขึ้น ; เพราะถ้าหากคณะปฏิรูปการปกครองฯ ไม่ประสงค์จะเปิดเผยรายละเอียดเนื่องจากเป็นความลับทางทหาร คณะปฏิรูปการปกครองฯ ก็อาจหา **“วิธีการ”** ที่สร้าง **ความเชื่อถือให้แก่คนทั่วไปได้** ; ถ้าจะถามว่า ในทางกฎหมายมหาชน ทำประการใดได้บ้าง ; ผู้เขียนก็เห็นว่า มีทางทำได้ เป็นต้นว่า กำหนด **“กระบวนการจัดซื้ออาวุธฯ”** ให้เป็นระบบที่มีการกลั่นกรองที่ดี และเปิดเผย (กระบวนการนั้น) ให้เป็นที่รับรู้กันโดยทั่วไป และเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้น คณะปฏิรูปการปกครองฯ ก็เพียงแต่กล่าวว่า การจัดซื้ออาวุธฯ นี้ได้ผ่านกระบวนการกลั่นกรองตามระเบียบแบบแผนที่กำหนดไว้แล้ว(อย่างเปิดเผย) โดยมีบุคคล(ที่คนทั่วไปเชื่อถือในความสุจริต) ได้ร่วมพิจารณาและเห็นชอบด้วยแล้ว ; เช่นนี้ ผู้เขียนก็เชื่อว่า คนทั่วไปก็จะคลายความสงสัยลงได้ เพราะคนทั่วไปจะเชื่อใน **“กระบวนการกลั่นกรอง(ที่ดี)”** และเชื่อใน **“ตัวบุคคลที่เกี่ยวข้องที่เชื่อถือได้”** ทั้งนี้ โดยคณะปฏิรูปการปกครองฯ ไม่จำเป็นต้องเปิดเผยรายละเอียดของอาวุธที่เป็นความลับทางราชการทหารที่ไปซื้อมา แต่อย่างใด ; วิธีการ เช่นนี้ เป็นวิธีการที่ใช้ทั่วไปทางกฎหมายมหาชน ของประเทศที่พัฒนาแล้ว

(๓) ความล้มเหลวในการปฏิบัติ “ภารกิจ” ของคณะปฏิรูปการปกครองฯ (ที่แสดงให้เห็นถึง “ความไม่รู้” และ “ความไม่เสียสละ” ของคณะปฏิรูปการปกครองฯ) ; ความในหัวข้อนี้ อาจจะสามารถกล่าวสองข้อก่อน เพราะเป็นหัวข้อที่ต้องมีการทบทวนทั้ง “ข้อเท็จจริง” และ “หลักวิชาการ” ไปพร้อม ๆ กัน

เมื่อเราได้ทราบ “ภารกิจ(สองประการ)”ของการทำรัฐประหารมือยาไรแล้ว ต่อไปนี้เราลองมาพิจารณาดูว่า ทำไม “คณะปฏิรูปการปกครองฯ” จึงไม่สามารถทำให้ภารกิจดังกล่าวบรรลุผลได้ ; คำตอบอย่างง่าย ๆ ก็คือ การที่คณะปฏิรูปการปกครองฯไม่สามารถทำภารกิจให้สำเร็จ ก็เพราะคณะปฏิรูปการปกครองฯไม่มี “ความรู้” และไม่มี “ความเสียสละ” ; แต่ **ปัญหามีว่า** อะไร คือ “ความรู้” หรือ “ความเสียสละ” ที่คณะปฏิรูปการปกครองฯควรรู้หรือควรมี (แต่คณะปฏิรูปการปกครองฯ ไม่รู้หรือไม่มี)

(๓.๑) **“รัฐธรรมนูญ - ชั่วคราว ”** ในฐานะที่ เป็น **เครื่องมือในการกำหนดวิธีการ** ที่จะทำให้ **“ภารกิจของการรัฐประหาร”ให้สำเร็จ** : ซึ่งในการรัฐประหาร (วันที่ ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๙) “เครื่องมือ” ซึ่งจะเป็นวิธีการที่ทำให้ภารกิจของ “คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” ให้สำเร็จ ก็คือ **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๙** ประกาศใช้บังคับ เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๙

“ผลงาน” เป็นตัวชี้วัด (KPI) ประสิทธิภาพ ในการทำงานของสถาบันต่าง ๆ ตามที่ได้จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๕๙

ขณะนี้ ผู้เขียนคงไม่จำเป็นต้องประเมินผลงานของสถาบันเหล่านี้ เพราะขณะนี้ (มกราคม ๒๕๕๑) “ผล” ของการทำงานของสถาบันต่าง ๆ (คือ สภาร่างรัฐธรรมนูญ – นานาอาซีฟ / สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) / และคณะรัฐบาล – คณะรัฐมนตรี) ตามรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๙ ได้ปรากฏเป็นที่ประจักษ์ชัดอย่างแน่นอนแล้วว่า “ภารกิจของการรัฐประหาร” ทั้งสองประการของคณะปฏิรูปการปกครองฯไม่ประสบความสำเร็จ และ**การทำรัฐประหาร วันที่ ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๙ ล้มเหลว โดยสิ้นเชิง** และทำให้เราคนไทยกลับมาสู่ “ที่เดิม” ก่อนการรัฐประหาร วันที่ ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๙

แต่อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนคิดว่า เรา(คนไทย)ควรจะ**ต้องทราบบว่า** **เพราะเหตุใด** “คณะปฏิรูปการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” จึงล้มเหลว เพื่อต่อไปข้างหน้า เราจะได้ปฏิรูปการเมืองได้ดีกว่านี้ ไม่ว่าจะ**ปฏิรูปการเมืองด้วยวิธีใด**

- จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ (ชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๙ เราจะเห็นได้ว่า **ภารกิจประการแรก** (การจัดให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่) คณะปฏิรูปการปกครองฯ ได้**มอบหมายให้**เป็นอำนาจหน้าที่ของ **“สภาร่างรัฐธรรมนูญ – นานาอาซีฟ”** และ **ภารกิจประการที่สอง**(การบริหารราชการแผ่นดิน) คณะปฏิรูปการปกครองฯ ได้**มอบหมายให้**เป็นอำนาจหน้าที่ของ **“รัฐบาล – คณะรัฐมนตรี”** กับ **“สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.)”**

ความสำเร็จ หรือ ความสำเร็จ ของ “ภารกิจ” (ทั้งสองประการ)ของคณะปฏิรูปการปกครองฯ ย่อมขึ้นอยู่กับ การออกแบบ “การจัดองค์กร” (ซึ่งได้แก่ ที่มา / องค์ประกอบ(บุคคล) / อำนาจหน้าที่ / เงื่อนไขและวิธีทำงาน/ ฯลฯ) ของสถาบันหรือองค์กรต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญ(ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๙ กำหนดขึ้น; ถ้ารัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวดังกล่าว กำหนด(ออกแบบ)การจัดองค์กรของสถาบันฯ ต่าง ๆ ได้ดีและเหมาะสมกับ “ภารกิจ” ภารกิจนั้นก็สำเร็จ ; ถ้ากำหนด (ออกแบบ)ไม่ดี ไม่เหมาะสมกับภารกิจ ภารกิจนั้นก็**ไม่สำเร็จ** [หมายเหตุ ถ้าท่านผู้อ่านอยากทราบว่า การออกแบบ(เขียน)กฎหมาย (เขา)ทำกันอย่างไร จึงจะเป็นการออกแบบ(กฎหมาย)ที่ดี ขอให้ท่านผู้อ่านได้โปรดย้อนไปดู “ตัวอย่าง”ของการออกแบบการเขียนกฎหมาย ที่ผู้เขียนได้เขียนไว้ในตอนแรก ๆ ของบทความนี้ ว่าด้วย การออกแบบ - **Section ๓๐๑** ของกฎหมายการค้าของสหรัฐอเมริกา]

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๙ เป็นรัฐธรรมนูญที่ออกแบบ สภาร่างรัฐธรรมนูญ / สภานิติบัญญัติแห่งชาติ /รัฐบาล – คณะรัฐมนตรี ไม่เหมาะสมกับภารกิจ จึงทำให้ภารกิจทั้งสองประการไม่ประสบความสำเร็จ

- “ผู้ใด” เป็น ผู้รับผิดชอบในการเขียน(ออกแบบ) “**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๙** ; ผู้เขียนเห็นว่า ผู้ที่ต้องรับผิดชอบในความล้มเหลวของ “การปฏิรูปการเมือง” ซึ่งเป็นผลมาจากการออกแบบรัฐธรรมนูญ ฉบับชั่วคราว พ.ศ.๒๕๕๙ ที่ไม่เหมาะสมกับภารกิจ ได้แก่ **elite** ของสังคมไทย ๒ ประเภท (หรือจำพวก)

elite ประเภทแรก ที่ต้องรับผิดชอบในลำดับแรก ได้แก่ **นักการเมือง(จำเป็น)** คือ “คณะปฏิรูปการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” นั่นเอง ; เพราะคณะปฏิรูปการปกครองฯ เป็นผู้ตัดสินใจให้นำรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวดังกล่าวมาประกาศใช้บังคับ ; “คณะปฏิรูปการปกครองฯ” ทำการรัฐประหารมาแล้ว แต่ขาด “ความรู้” และตัดสินใจผิดในเรื่องที่สำคัญที่สุด เพราะคณะปฏิรูปการปกครองฯ ควรจะต้องทราบว่า รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว (เครื่องมือในการกำหนดวิธีการในการทำ “ภารกิจ”) นั้น เมื่อได้ประกาศใช้บังคับไปแล้ว (ในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๙) ย่อมแก้ไขไม่ได้ (ในทางปฏิบัติ) และดังนั้น จะต้องระมัดระวังใน “คุณภาพ” ของรัฐธรรมนูญ ฉบับชั่วคราวให้มากที่สุด

เราสามารถบอกได้ทันที ว่า ภารกิจของการรัฐประหารจะล้มเหลวอย่างแน่นอน ตั้งแต่วันแรก ๆ ที่เพิ่งทำการรัฐประหารเสร็จใหม่ ๆ คือ เพียง ๑๑ วัน นับจากวันที่ทำการรัฐประหาร วันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๙ ถ้าเรามี “ความรู้” ว่า รูปแบบของสถาบันหรือองค์กรต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญ(ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๙ กำหนดขึ้นนั้น ไม่เหมาะสมกับ “ภารกิจ”

elite ประเภทที่สอง ที่จะต้องรับผิดชอบฯ ; แน่แน่นอนว่า ในการเขียนรัฐธรรมนูญ ฉบับชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๕๙ (“เครื่องมือ”ในการกำหนดวิธีการในการทำภารกิจ) ย่อมต้องมีนักกฎหมาย(มหาชน)หรือนักวิชาการ ที่มีส่วนในการยกร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๕๙ รวมอยู่ด้วย เพราะคณะปฏิรูปการปกครองฯมิได้เขียนขึ้นเอง

ดังนั้น ผู้ที่ต้องรับผิดชอบในลำดับรองลงไป ก็คือ **นักกฎหมายหรือนักวิชาการ** ที่ทำการยกร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๔๙ ซึ่งจะต้องรับผิดชอบใน **“ฐานะ”** ที่เป็นผู้ประกอบวิชาชีพ ; และเหตุผลหนึ่ง(ซึ่งอาจมีได้หลายเหตุผล)ในการออกแบบผิดพลาด ก็คือ **นักกฎหมายหรือนักวิชาการ** ที่ได้ยกร่างรัฐธรรมนูญชั่วคราว เหล่านี้ ยังมีขีดความรู้ไม่สูงพอในการ(เขียน) ออกแบบการจัดองค์กร(ที่ดี) ของ **องค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ** (สภาร่างรัฐธรรมนูญ – นานาอาชีพ) เพื่อจะทำให้ภารกิจของคณะปฏิรูปการปกครองสำเร็จ

ต่อไปนี้ เราลองมาพิจารณาในเชิงวิเคราะห์ทางวิชาการ (อย่างสังเขป)ว่า ภารกิจสองภารกิจนี้ใน **แต่ละภารกิจ** ล้มเหลวเพราะเหตุใด

(๓.๒) **ทำไม ภารกิจประการแรก - การจัดให้มีรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่ ของ “คณะปฏิรูปการปกครองฯ” จึงล้มเหลว (?) ; “ภารกิจ”** ที่เป็นเป้าหมายสำคัญของ **“คณะปฏิรูปการปกครองฯ”** ในการทำรัฐประหารที่จะต้องทำให้สำเร็จ คือ การร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่(ที่ดีกว่ารัฐธรรมนูญฉบับเดิม) ซึ่งจะเรียกว่า การปฏิรูปการเมือง ; ซึ่ง ตามรัฐธรรมนูญ ฉบับชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๔๙ คณะปฏิรูปการปกครองฯ ได้มอบหมายภารกิจนี้ ให้แก่ **“สภาร่างรัฐธรรมนูญ – นานาอาชีพ”** (เพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญ – ฉบับถาวร)

สภาร่างรัฐธรรมนูญนี้ ได้เริ่มทำงานตั้งแต่ต้นปี (เดือนมกราคม) พ.ศ. ๒๕๕๐ และขณะนี้(เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๑) หลังการเลือกตั้งทั่วไป วันที่ ๒๓ ธันวาคม **คณะปฏิรูปการปกครองฯ ได้นำเรา (คนไทย) กลับมาสู่ “ที่เดิม” ก่อนการรัฐประหาร** (วันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙) ซึ่งผู้เขียนเชื่อว่า ท่านผู้อ่านสามารถมองเห็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นได้โดยไม่ต้องอธิบาย คือ

จาก **“รัฐบาลเดิม”** ของพรรคการเมืองพรรคหนึ่งในเดือนกันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙ ที่ได้ถูกล้มไป เพราะการรัฐประหาร เรากลับมาสู่การมี **“รัฐบาลใหม่”** ของพรรคการเมือง(ชื่อ)ใหม่ ในเดือนมกราคม พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่ยอมรับอย่างเปิดเผยว่าเป็นพรรคการเมืองที่เป็น **“พรรคโนมิனி”** ของพรรคการเมืองเดิม ของกลุ่มนักการเมือง(เดิม) ซึ่งเป็นกลุ่มนายทุนธุรกิจชุดเดิม [หมายเหตุ : และล่าสุดก็คือ ศาลยุติธรรม(ศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้ง)ได้วินิจฉัย ยกคำร้องของผู้ที่มาฟ้องต่อศาลในประเด็น **“ความเป็นโนมิனிของพรรคการเมืองพรรคใหม่”** โดยศาลยุติธรรมเห็นว่า เป็นคดีพรรคการเมือง ไม่ใช่คดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งตามมาตรา ๒๑๙ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ จึงไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาวินิจฉัยของศาลฎีกา ; คำสั่งศาลฎีกา ที่ ๗๗ / ๒๕๕๑ โดย นายชาติ ทัพภวิมล นายสิทธิชัย พรหมศรี นายวิเชียร มงคล ผู้พิพากษา ลงวันที่ ๑๘ มกราคม พ.ศ.๒๕๕๑ อ่านเวลา ๑๖.๐๐ น.]

และจาก **“รัฐธรรมนูญ ฉบับเดิม พ.ศ. ๒๕๔๐”** (ที่ถูกรัฐประหารยกเลิกไป) ซึ่งมี form of government เป็น **“ระบบเผด็จการในระบอบรัฐสภา โดยพรรคการเมือง (นายทุนธุรกิจ)”** (ประเทศเดียวในโลก) ที่มีบทบัญญัติให้ ส.ส ต้องสังกัดพรรคการเมือง / พรรคการเมืองมีอำนาจบังคับให้ ส.ส. ต้องปฏิบัติตามมติของพรรค / นายกรัฐมนตรีต้องมาจาก ส.ส. (เท่านั้น) เรากลับมาสู่การมี **“รัฐธรรมนูญ**

ฉบับใหม่ พ.ศ. ๒๕๕๐” ซึ่งมี form of government ที่ยังเป็นระบบเผด็จการในระบบ รัฐสภา โดยพรรคการเมือง (นายทุนธุรกิจ) เหมือนเดิมหรือหนักยิ่งกว่าเดิม

ผู้เขียนคิดว่า ในการที่จะตอบคำถามว่า ทำไม การร่าง “รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ (ฉบับปัจจุบัน)” ของคณะปฏิรูปการปกครอง จิงล้มเหลว (?) วิธีตอบคำถามที่ดีที่สุดและเข้าใจได้ง่ายที่สุด น่าจะได้แก่ การอธิบายว่า ถ้าเราต้องการ(ร่าง)รัฐธรรมนูญ (ฉบับถาวร)ที่ดีสักฉบับหนึ่ง เราจะต้องมี “ความรู้” อะไรบ้าง และต้อง “ทำ” อะไรบ้าง ; เพราะ “อะไร” ก็ตาม ที่ผิดแผกแตกต่างออกไปจากนี้ ก็คือ “สาเหตุ” แห่งความล้มเหลวของคณะปฏิรูปการปกครองฯ ในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (ที่ดีกว่ารัฐธรรมนูญฉบับเก่า) นั้นเอง ; เราลองมาพิจารณา ดูโดยเรียงลำดับ “หัวข้อ” ดังต่อไปนี้

- “จุดหมาย”และปรัชญาของการปกครองในระบบประชาธิปไตย คือ อะไร ; เราคงต้องเริ่มต้น(อย่างสั้น ๆ)ด้วยการทำความเข้าใจว่า “อะไร” คือ จุดหมายของการปกครองในระบบประชาธิปไตย

เราทราบอยู่แล้วว่า แต่เดิม เมื่อ ๒๐๐ – ๓๐๐ ปีก่อน คือก่อนที่เราจะมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยเช่นในปัจจุบัน ประเทศต่าง ๆ ต่างก็ปกครองด้วยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่มีพระมหากษัตริย์เป็นผู้มีพระราชอำนาจสูงสุดและเด็ดขาดแต่ผู้เดียว ; และตามประวัติศาสตร์ของประเทศในยุโรป ก็จะพบว่า ในบางครั้ง พระมหากษัตริย์ก็ได้ใช้อำนาจ เพื่อประโยชน์ส่วนรวม (เช่น เก็บภาษีไปแต่มีได้นำไปใช้เพื่อประโยชน์ในการป้องกันประเทศ ฯลฯ) และในบางครั้ง ก็ละเมิดสิทธิเสรีภาพของเอกชนโดยไม่จำเป็น (เช่น การบังคับให้ถือศาสนาตามพระมหากษัตริย์ หรือการเกณฑ์ราษฎรเพื่อใช้แรงงานในสิ่งที่ไม่ใช่สาธารณประโยชน์ หรือไม่ใช่ในภาวะสงครามเพื่อการป้องกันประเทศ เป็นต้น)

ดังนั้น จึงได้มีนักคิด (นักปรัชญา)คิด “หลักการ”ของการปกครองในระบบประชาธิปไตย โดยถือว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ; แต่เนื่องจากประชาชนมีจำนวนมากไม่สามารถเข้ามาบริหารประเทศพร้อม ๆ กันได้ จึงได้มี “การเลือกตั้ง” เพื่อให้มี ผู้แทน(ราษฎร) เข้ามาใช้ “อำนาจรัฐ”แทนประชาชน ทั้งนี้เพื่อจะได้เป็นหลักประกันว่า “การใช้อำนาจรัฐ” นั้น จะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน และการจำกัดสิทธิเสรีภาพของเอกชนนั้น ได้ทำไปเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน (ทั้งนี้ โดยในขณะนั้น ยังมีได้พูดถึงปัญหาว่า ผู้แทนราษฎร ก็อาจใช้ “อำนาจรัฐ” เพื่อประโยชน์ส่วนตัวของตนเองได้ เช่นเดียวกับกษัตริย์)

ผู้เขียนคงไม่จำเป็นต้องไปกล่าวอ้างตำราของนักปราชญ์ท่านใดเพราะเป็นที่รู้ ๆ กันอยู่แล้ว โดยผู้เขียนขอสรุปและกล่าวอย่างสั้น ๆ ว่า “จุดหมาย”และปรัชญาของการปกครองระบอบประชาธิปไตย คือ การบริหารประเทศ ที่มุ่งไปสู่ ประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนหรือสังคม และการประสานประโยชน์ ระหว่างประโยชน์ของปัจเจกชน(เอกชน) กับประโยชน์ส่วนรวมของสังคม

- “การเลือกตั้ง” เป็น วิธีการที่จำเป็นของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ; เราได้ทราบแล้วว่า “ประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน – representative democracy” เกิดขึ้น เพราะ

เป็นความจำเป็นอันเนื่องมาจากพลเมืองในแต่ละประเทศมีเป็นจำนวนมาก จะให้พลเมืองทั้งหมดมาใช้ “อำนาจอธิปไตย” ย่อมเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ดังนั้น โดยหลักการ กลไก (mechanism) ของการปกครองระบอบประชาธิปไตย จึงเป็นประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน และการจะมีผู้แทนได้ก็ต้องมี “การเลือกตั้ง” ; ดังนั้น การเลือกตั้ง จึงเป็น **“วิธีการที่จำเป็น”** ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่มีใช้ **“จุดหมาย”** ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

สำหรับ “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ซึ่งเป็นวิธีการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างหนึ่งในปัจจุบัน แต่การนำมาใช้จะมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับ “ปัจจัย” หลายๆ ประการในแต่ละกรณี เช่น ความยากง่ายของเรื่อง / ความสำคัญของเรื่อง / ความรู้และประสบการณ์ของประชาชน / ประโยชน์ของส่วนรวมของชาติกับประโยชน์ของท้องถิ่น / ประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์เฉพาะบางกลุ่มกับประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์โดยทั่วไป / ฯลฯ ; **ปัจจัยเหล่านี้นำไปสู่ “การมีส่วนร่วมของประชาชน”** ในหลาย ๆ รูปแบบและในหลาย ๆ เงื่อนไข เช่น การจำกัดคุณสมบัติของประชาชนผู้มีส่วนร่วม / การจำกัดพื้นที่ในการรับฟังความเห็นของประชาชนผู้มีส่วนร่วม / การให้น้ำหนักของความเห็นของประชาชนที่มีส่วนร่วม / การแบ่งประเภทของการมีส่วนร่วมของประชาชน ฯลฯ ; ทั้งหมดนี้ เพื่อนำไปสู่การตัดสินใจที่มุ่งต่อ “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” อันเป็นจุดหมายของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

เท่าที่กล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่า “การเลือกตั้ง(ผู้แทนราษฎร)” เป็นวิธีการที่จำเป็น(ต้องมี)ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งจะ แตกต่างกับ “จุดหมายของการปกครองระบอบประชาธิปไตย” เพราะจุดหมายของการปกครองระบอบประชาธิปไตย มีจุดหมายเดียว คือ เพื่อประโยชน์ส่วนรวมและการประสานประโยชน์ ระหว่างประโยชน์ของปัจเจกชนกับประโยชน์ส่วนรวม และจะไม่เปลี่ยนแปลง ; แต่ **“การเลือกตั้ง(ผู้แทนราษฎร)”** ซึ่งเป็นวิธีการที่จำเป็น(ต้องมี)ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย **มีได้หลายระบบ - หลายรูปแบบ** เช่น ระบบประธานาธิบดี / ระบบรัฐสภาแบบดั้งเดิม conventional system / ระบบพรรคการเมืองพรรคเดียวของประเทศสังคมนิยม / ระบบรัฐสภาแบบ semi – parliamentary system / ฯลฯ และระบบปลีกย่อยต่าง ๆ ; รูปแบบเหล่านี้ ได้ถูกกำหนดขึ้นให้เหมาะสมและสอดคล้อง กับสภาพของสังคมวิทยาและวัฒนธรรมของชุมชนและสภาพการบริหารพื้นฐาน ของแต่ละประเทศ ที่มีวิวัฒนาการในทางประวัติศาสตร์ที่ผ่านมา แตกต่างกัน ; ทั้งนี้ เพื่อให้ “สถาบันการเมือง” (ที่มาจากการเลือกตั้ง ตามรูปแบบที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ) ใช้อำนาจรัฐให้เป็น **“ประโยชน์ส่วนรวม”** อันเป็นจุดหมายของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

“การเลือกตั้ง” และ “ประชาธิปไตย” ไม่ใช่สิ่งเดียวกัน ; คำพูดที่นักการเมือง(นายทุนธุรกิจ)และนักวิชาการของเรา ชอบพูดให้เราฟังว่า “ให้เรามีการเลือกตั้ง เพื่อเราจะได้เป็นประชาธิปไตย” จึงเป็นคำพูดที่สร้างความเข้าใจผิดให้แก่คนไทยทั้งประเทศ เพราะทำให้คนไทยคิดว่า การเลือกตั้งเป็น “จุดหมาย” ของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ; ซึ่งความจริง ไม่ใช่เช่นนั้น ; เพราะ “ประชาธิปไตย” หมายถึง จุดหมาย ของการปกครองระบอบประชาธิปไตย(คือ เพื่อประโยชน์ส่วนรวม) แต่ **“การเลือกตั้ง”**

เป็นเพียงวิธีการ(ที่จำเป็น)เพื่อให้ได้มีผู้แทนของประชาชน ซึ่งมีวิธีการได้หลายรูปแบบ

ดังนั้น ถ้าการเลือกตั้งของเราก่อให้เกิด “การผูกขาดอำนาจรัฐ” ในระบบเผด็จการโดยพรรคการเมือง(นายทุนธุรกิจ)และเต็มไปด้วยการทุจริตคอร์รัปชัน ; ผู้เขียนคิดว่า เรา(คนไทย)มี “หน้าที่” ที่จะต้องทบทวนรูปแบบของ “การเลือกตั้ง” (และอำนาจของผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้ง) ที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของเรา

• **รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร (written constitution) เป็น “เครื่องมือ” ของรัฐสมัยใหม่ (modern state) ในการวาง “กฎเกณฑ์การบริหารประเทศ”** เพื่อให้การบริหารประเทศเป็นไปตาม “จุดหมาย” และปรัชญาของการปกครองในระบบประชาธิปไตย

รัฐธรรมนูญ (ฉบับถาวร) จะต้องกำหนด “จุดหมาย” และ ปรัชญาของการปกครองในระบบประชาธิปไตย และจะต้องกำหนด “ระบบสถาบันการเมือง” - form of government (ซึ่งจะต้องมีการเลือกตั้ง) ที่จะทำให้ “จุดหมาย” และ ปรัชญาของการปกครองในระบบประชาธิปไตย บังเกิดเป็นผลที่ดีที่สุด

โดยปกติ รัฐธรรมนูญของทุกประเทศ จะมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับจุดหมายและปรัชญาของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอยู่อย่างหลากหลาย ทั้งที่เป็นบทบัญญัติโดยตรงที่กำหนด เจตนารมณ์ที่เป็นจุดหมายและปรัชญาของการปกครองระบอบประชาธิปไตยไว้โดยชัดแจ้ง และทั้งที่เป็นบทบัญญัติเฉพาะเรื่องที่แสดงให้เห็นเจตนารมณ์อยู่ในบทบัญญัติต่าง ๆ

“form of government – ระบบสถาบันการเมือง” ที่ดี ก็คือ ระบบบริหารประเทศ ที่มี “รัฐบาล” ที่มีประสิทธิภาพและมีเสถียรภาพ และมีกลไกที่กำกับให้การบริหารของ “รัฐบาล” อยู่ในกรอบของจุดหมายและปรัชญาของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ; แต่ในบรรดา form of government ในรัฐธรรมนูญของประเทศต่างทั่วโลก ผู้เขียนไม่เคยพบว่า มีรัฐธรรมนูญของประเทศใดในโลกที่ใช้ “ระบบเผด็จการในระบบรัฐสภา โดยพรรคการเมือง” ที่มีบทบัญญัติให้ ส.ส.ต้องสังกัดพรรค / ให้พรรคการเมืองมีอำนาจบังคับให้ ส.ส. ต้องปฏิบัติตามมติของพรรค / จำกัดให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจาก ส.ส. (เท่านั้น) เหมือนประเทศไทย แม้แต่ประเทศเดียว

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแยกออกได้เป็นหลาย “ส่วน” ตามที่ได้เคยกล่าวมาแล้ว และส่วนที่สำคัญที่สุดของการเขียน(ออกแบบ)รัฐธรรมนูญ ก็คือ “form of government หรือ ระบบสถาบันการเมือง”; ซึ่ง (ตามที่คุณเขียนได้กล่าวไว้ในตอนแรก ๆ ของบทความนี้) ปรากฏว่า นักวิชาการไทย ไม่ว่าจะป็นนักกฎหมายหรือนักวิชาการสาขาอื่น (อาจ)ไม่รู้จัก หรือไม่สนใจ เรื่อง **form of government** เพราะ ตลอดระยะเวลาของการร่างรัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐธรรมนูญ(นานาอาชีวะ)ในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ทั้งปี ผู้เขียนไม่เคยพบว่า มีนักวิชาการท่านใด(ทั้งที่เป็นสมาชิกในสภาร่างรัฐธรรมนูญ และมีได้เป็นสมาชิก) กล่าวถึง “form of government – รูปแบบของการปกครอง” แม้แต่คนเดียว ซึ่งแสดงให้เห็นว่า การสอนวิชานิติศาสตร์และวิชารัฐศาสตร์ในมหาวิทยาลัยของ

ไทย ล้มเหลวอย่างสิ้นเชิง และทำให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญของเรา ไม่มี “ความรู้” ในระดับ มาตรฐานสากลที่จะทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญ

ตามปกติ ในการออกแบบ(เขียน)รัฐธรรมนูญของต่างประเทศ(ทั้ง ฉบับ)นั้น **ผู้เชี่ยวชาญกฎหมายรัฐธรรมนูญ(ของเขา)จะพิจารณาและเขียนบันทึกประกอบรัฐธรรมนูญโดยอธิบายประเด็นที่สำคัญที่สุดก่อน** คือ อธิบายประเด็นเรื่อง **form of government** – รูปแบบของการปกครอง ว่า รัฐธรรมนูญของเขา กำหนด **“form of government”** อย่างไร เพราะเหตุใด / มีข้อที่จะต้องปรับแก้(**rationalize**) **form of government** อย่างไร หรือไม่ เพราะเหตุใด / ระบบถ่วงดุลอำนาจเพื่อป้องกันมิให้เกิดการผูกขาดอำนาจหรือระบบเผด็จการ เป็นอย่างไร ฯลฯ **รวมตลอดไปถึงรูปแบบ (ที่มา – อำนาจหน้าที่ – วิธีพิจารณาหรือวิธีทำงาน)ของศาลหรือองค์กรอิสระต่าง ๆ ฯลฯ**

แต่สภาร่างรัฐธรรมนูญ(นานาอาชีพ)ของเรา **ยกร่างรัฐธรรมนูญแตกต่างไปจากต่างประเทศ และดูเหมือนว่า จะเป็นการพิจารณาและร่างรัฐธรรมนูญตามสามัญสำนึก (common sense) “เพื่อความเป็นประชาธิปไตย” ;** ดังจะเห็นได้จาก **ประเด็นสำคัญในการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๕๐ ตามที่ปรากฏในแนวทาง ๔ แนวทาง ใน คำชี้แจงสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช... ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ (นานาอาชีพ) ที่เริ่มต้นด้วย “แนวทางที่หนึ่ง – การขยายสิทธิเสรีภาพของประชาชน อย่างเต็มที่** ซึ่งผู้เขียนก็ไม่อาจทราบได้ว่า เพราะเหตุใดสภาร่างรัฐธรรมนูญของเราจึงเริ่มต้นเช่นนั้น ซึ่ง อาจเป็นไปได้ว่า สภาร่างรัฐธรรมนูญ(นานาอาชีพ)ของเราไม่ทราบว่า **“จุดหมาย” และ ปรัชญาของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย คือ อะไร ; และ “แนวทางที่สอง – ลดการผูกขาดอำนาจรัฐ ฯ”** แต่ปรากฏว่า สภาร่างรัฐธรรมนูญ(นานาอาชีพ)ของเรา ยังคงใช้ **“ระบบเผด็จการในระบบรัฐสภา โดยพรรคการเมือง”** (ซึ่งเป็นประเทศเดียวในโลก)ไว้ โดยที่สภาร่างรัฐธรรมนูญเองอาจไม่รู้ว่า **สิ่งที่ตนเองเขียนบทบัญญัติในแต่ละมาตรา (ที่แยกจากกัน) นั้น เมื่อรวมกันเข้า ผลก็คือ “ระบบเผด็จการในระบบรัฐสภา โดยพรรคการเมือง(นายทุนธุรกิจ)”** ซึ่งไม่มีประเทศใดในโลกยอมให้เกิดขึ้น และสภาร่างรัฐธรรมนูญ ก็ไม่มีคำอธิบายว่า เพราะเหตุใด สภาร่างรัฐธรรมนูญ จึงใช้และยังคงใช้ **“ระบบเผด็จการในระบบรัฐสภา โดยพรรคการเมือง” [หมายเหตุ โปรดดู รายละเอียดในตอนต้นบทความนี้ ส่วนที่ (๒) ตอนที่ (๑) ว่าด้วย “ การวิเคราะห์ คำชี้แจงสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ]**

ข้อเท็จจริง (facts)นี้ เป็นหลักฐานยืนยันถึง “คุณภาพ (พฤติกรรม)” ของ elite ของสังคมไทยในระดับสูงสุดของประเทศ จำนวน ๑๐๐ คน (ที่ได้คัดสรรมาแล้วอย่างดี เพื่อให้ทำ “หน้าที่” สำคัญที่สุดของประเทศ คือ เป็นสมาชิกของสภาร่างรัฐธรรมนูญ) ที่มอง “สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน(เอกชน)” และประโยชน์ส่วนตัว สำคัญกว่า “ประโยชน์ส่วนรวม” ; และข้อเท็จจริงนี้ เป็นเหตุผลหนึ่งในบรรดาข้อเท็จจริงทั้งหลายที่แสดงให้เห็น **ความเห็นแก่ตัวของ elite ของสังคมไทยประเภท ต่าง ๆ** ที่ทำให้ผู้เขียนต้องมีความเห็นว่า **“ประเทศไทยอยู่ไม่รอด และ จะเป็นประเทศที่ไร้อนาคต”**

• นายทุนธุรกิจ (ของเรา) สร้างความสับสนให้แก่คนไทย ระหว่างคำว่า “ประชาธิปไตย” ซึ่งเป็นจุดหมายของระบอบการปกครอง กับ “การเลือกตั้ง” ซึ่งเป็นเพียงวิธีการที่จำเป็น(ต้องมี) ของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (เพื่อให้ได้ “ผู้แทนราษฎร” มาใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชน) เพื่อประโยชน์ของตนเอง

ได้กล่าวแล้วว่า “การเลือกตั้ง” ซึ่งเป็นวิธีการที่จำเป็นต้องมีในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย มีได้หลายรูปแบบให้เราเลือก และแต่ละประเทศจะเลือกรูปแบบที่เหมาะสมกับสภาพสังคมและสภาพความเป็นอยู่ของประชาชน ฯลฯ ที่จะทำให้ “จุดหมาย” และ ปรารถนาของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย บรรลุผลสำเร็จ(ให้มากที่สุด)

แต่นายทุนธุรกิจ (ทั้งนายทุนระดับท้องถิ่นและนายทุนระดับชาติ) ทำให้คนไทยเข้าใจ(อย่างผิด ๆ) ว่า การเลือกตั้ง (ซึ่งเป็น “วิธีการที่จำเป็น” ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย) เป็น “จุดหมาย” ของการปกครองระบอบประชาธิปไตย และพยายามทำให้คนไทยฝังใจ ซ้ำแล้วซ้ำอีกว่า “เราต้องเลือกตั้ง เพื่อความเป็นประชาธิปไตย” แต่หลีกเลี่ยงไม่พยายามพูดถึงประเด็นว่า “เราจะเลือกตั้งกันอย่างไร (how) ในระบบใด ประเทศไทยจึงจะมีการบริหารที่ดีที่สุด เพื่อประโยชน์ส่วนรวม” ทั้งนี้ เพื่อที่คนไทยทั่วไปจะไม่ได้ไม่สนใจและไม่มองเห็น “ระบบเผด็จการในระบบรัฐสภา โดยพรรคการเมือง” ที่ซ่อนอยู่ในรัฐธรรมนูญ และเพื่อที่ตนเองจะได้ใช้ “ระบบเผด็จการในระบบรัฐสภา โดยพรรคการเมือง” เพื่อประโยชน์แก่กลุ่มตนเอง (นายทุนธุรกิจ ทั้งระดับท้องถิ่นและระดับชาติ) ต่อไป

นายทุนธุรกิจ ได้รับความร่วมมือจาก นักกฎหมายและนักวิชาการแบบไทย ๆ ให้ช่วยบอกกับคนไทยว่า ถ้าไม่มีการบังคับให้ ส.ส.ต้องสังกัดพรรคแล้ว “รัฐบาล” ของเราจะไม่มีเสถียรภาพ เพราะ ส.ส.ของเราจะ(ขายเสียง) แสวงหาประโยชน์จากการใช้สิทธิของตนในสภา ตามที่เคยปรากฏมาแล้วในอดีต

แต่สิ่งที่ท่านผู้อ่านอาจไม่ได้สังเกต ก็คือ นักกฎหมายและนักวิชาการไม่ได้บอกกับคนไทยว่า มีวิธีการอื่นอีกหรือไม่ (นอกจากการบังคับให้ ส.ส.ต้องสังกัดพรรค ฯลฯ) ที่ทำให้ “รัฐบาล” มีเสถียรภาพได้ ; และนักกฎหมายและนักวิชาการก็ไม่ได้บอกกับคนไทยว่า ระหว่างการคอร์รัปชันของ “ส.ส.(ในสภาผู้แทนราษฎร)” กับการคอร์รัปชันของ “รัฐบาล(พรรคการเมือง)” ที่ผูกขาดอำนาจรัฐทั้งในฝ่ายบริหารและในสภาผู้แทนราษฎร กรณีใดจะเสียหายแก่ประเทศมากกว่ากัน ; และนักกฎหมายและนักวิชาการก็ไม่ได้บอกกับคนไทย ทำไมไม่มีประเทศใดในโลกที่ใช้ “ระบบเผด็จการ ในระบบรัฐสภา โดยพรรคการเมือง” และประเทศ(ของเขา)สร้างเสถียรภาพให้แก่รัฐบาล(ของเขา)ได้อย่างไร ; การที่นักกฎหมายและนักวิชาการ “งัดwein” ไม่บอกกล่าวแก่คนไทยในเรื่องดังกล่าวข้างต้น อาจมีเหตุผลอธิบายได้เพียง ๒ เหตุผล คือ นักกฎหมายและนักวิชาการของเรา มี “ความรู้” ไม่พอ หรือนักกฎหมายและนักวิชาการของเรา หวังประโยชน์ตอบแทน (ในทางหนึ่งทางใด) จากนักการเมือง – นายทุนธุรกิจ

ปัญหาการบริหารประเทศในโลกปัจจุบัน อยู่ที่การออกแบบหรือเลือก “รูปแบบ” ระบบสถาบันการเมือง – form of government) ; ซึ่งแน่นอนว่าจะต้องมี “การเลือกตั้ง” แต่ในขณะเดียวกัน ก็จะต้องมี “รัฐบาล” ที่มีประสิทธิภาพและเสถียรภาพ (โดยไม่เกิดระบบเผด็จการ ในทางใดทางหนึ่ง) ด้วย

“พรรคการเมือง” ในรัฐธรรมนูญของไทย (รวมทั้งรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๕๐) ได้(กลายเป็น) เป็น “**super institution – สถาบันสูงสุด**” ที่มีอำนาจเหนือ “สถาบันสภาผู้แทนราษฎร” และสถาบันฝ่ายบริหาร – รัฐบาล” ตามรัฐธรรมนูญ และนายทุนธุรกิจ (ทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น) ได้ใช้ “พรรคการเมือง” เป็นเครื่องมือในการเข้ามาผูกขาดอำนาจรัฐ ในระบบรัฐสภา – **parliamentary system** (ซึ่งมีหลักการว่า พรรคการเมืองใดคุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร พรรคนั้นเป็นรัฐบาล)

นายทุนธุรกิจ(ทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น) เหล่านี้ ได้ลงทุนออกเงินล่วงหน้าในการจัดตั้งพรรคการเมือง และอาศัย “การเลือกตั้ง” ที่ต้องใช้เงินและอิทธิพลทางการเงิน ในสภาพที่สังคมไทยมีความอ่อนแอและสภาพพิกลพิการของระบบบริหารพื้นฐานของประเทศ ประกอบกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ที่บังคับให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรค / ให้พรรคมีอำนาจบังคับให้ ส.ส. ต้องปฏิบัติตามมติพรรค / และกำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจาก ส.ส. (เท่านั้น) เพื่อกลับเข้ามาเป็น “รัฐบาล” และหากำไรจากการลงทุน

และเพราะเหตุนี้ ในการเลือกตั้งของเรา เราจึงมีแต่ “นักการเมือง – นายทุนธุรกิจ” หน้าเดิม ๆ (หรือ ลูกหรือภริยา ของนักการเมืองหน้าเดิม ๆ) ; โดยที่เรา(คนไทย) ไม่รู้ว่า สิ่งที่เกิดขึ้นนี้ เป็นสิ่งที่เรา(คนไทย)ได้ก่อให้เกิดขึ้นเอง ด้วยการที่เราเขียนรัฐธรรมนูญบังคับให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรค ฯลฯ (เพื่อประโยชน์ของนายทุนธุรกิจ ที่ลงทุนตั้งพรรคการเมือง)

ผู้เขียนคิดว่า ขณะนี้ “นายทุนนักธุรกิจ” ไม่ว่าจะป็นนายทุนระดับท้องถิ่น หรือนายทุนระดับชาติ บัง(ด้วยความร่วมมือจากนักวิชาการแบบไทย ๆ) ได้เข้ามาผูกขาดอำนาจรัฐ ใน “ระบบเผด็จการ(ในระบบรัฐสภา) โดยพรรคการเมือง (นายทุนธุรกิจ)” และทำการทุจริตคอร์รัปชันและแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบจากทรัพยากรของส่วนรวม มานานพอสมควรแล้ว

ดังนั้น เรา(คนไทย) จึงควร ต้องแสวงหา “ความรู้” เพื่อจะได้นำความรู้ นั้น มาแสวงหา “รูปแบบ – form of government” (ที่มีการเลือกตั้ง) ที่เหมาะสมกับสภาพสังคมและสภาพความเป็นอยู่ของเรา(คนไทย) และนำรูปแบบนั้นมาใช้ เพื่อทำให้ประเทศของเรามีการบริหารประเทศ ที่สามารถทำให้ “จุดหมาย” และปรัชญาของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เป็นผลสำเร็จ (คือ form of government ที่ “รัฐบาล” มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ โดยไม่มีการบังคับให้ ส.ส.ต้องสังกัดพรรค เหมือนกับประเทศที่พัฒนาแล้ว)

ผู้เขียนคิดว่า ในขณะนี้ เรา(คนไทย)ควรที่จะเอาใจใส่ มองความเป็นจริง – reality ที่เกิดขึ้นต่อหน้าเราทุกวันนี้ และช่วยกันปฏิรูปการเมือง เพื่อที่ประเทศไทยจะได้มีอนาคต(กั้นเสียที)

ผู้เขียนเห็นว่า เรา (คนไทย)คงไม่มีโอกาสที่จะพึ่งหรือขอความช่วยเหลือ จาก elite ของเราเองได้มากนัก ไม่ว่าจะ เป็น elite ประเภท “นักการเมือง(จำเป็น)” หรือ นักการเมืองประเภท “นายทุนธุรกิจ” (ไม่ว่าจะ เป็นนายทุนระดับท้องถิ่นหรือนายทุนระดับชาติ) หรือประเภท “นักวิชาการ” (ไม่ว่าจะ เป็นนักวิชาการในวงการกฎหมายหรือวงการอื่น) เพราะบรรดา elite ของสังคมไทยเหล่านี้ ต่างก็มีประโยชน์ส่วนตัวของเขาที่จะต้องรักษาไว้ ; ดังนั้น ผู้เขียนคิดว่า เรา(คนไทย) จึงต้องพึ่งตนเองเท่านั้น

• “(ร่าง) รัฐธรรมนูญฉบับถาวร ที่ดี ” ย่อมต้องมาจาก “องค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ (ที่ดี)” ตามรูปแบบ ที่ (จะ) กำหนดไว้ใน รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ; ก่อนอื่น โปรดสังเกตว่า ผู้เขียนใช้คำว่า “(ร่าง) รัฐธรรมนูญฯ ที่ดี ย่อมมาจากองค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญที่ดี” โดย ผู้เขียนมิได้ใช้คำว่า “รัฐธรรมนูญฯ ที่ดี ย่อมมาจากองค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญที่ดี” ทั้งนี้เพราะบทความนี้ เป็นบทความทางวิชาการ ที่มีประเด็นเพียงว่า ทำอย่างไรจึงจะได้ “ร่างรัฐธรรมนูญ” (ฉบับถาวรที่จะใช้ในภาวะปกติ)ที่ดีขึ้นมาสักหนึ่งฉบับ

ส่วนปัญหาในทางการเมือง คือ เมื่อได้ “ร่างรัฐธรรมนูญที่ดี” มาแล้ว “ผู้ใด” จะเป็นผู้ที่มีอำนาจรัฐที่จะนำเอา “ร่างรัฐธรรมนูญ” ดังกล่าวออกมาใช้บังคับ เป็นปัญหาของคนไทยทั้งชาติที่จะต้อง “คิด” ; ไม่ใช่ปัญหาของผู้เขียน

[หมายเหตุ ตามความจริงแล้ว ในปัจจุบันนี้ ผู้เขียนคงต้องเรียนกับท่านผู้อ่านว่า ผู้เขียนยังมองไม่เห็นว่าจะมี “ผู้ใด” ที่มีอำนาจรัฐ ที่จะนำร่างรัฐธรรมนูญที่ดี(แม้ว่าจะมี) มาใช้บังคับ เพราะ ผู้เขียนมีความเชื่อในหลักการทางสังคมวิทยา - พฤติกรรม (sociology) ว่า บรรดานักการเมืองนายทุนธุรกิจ (ไม่ว่าจะ เป็นนายทุนระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น) ที่ได้รับการเลือกตั้งมา (ในสภาพที่สังคมไทยมีความอ่อนแอ) เมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ นั้น คงจะไม่ยอมสละการผูกขาดอำนาจรัฐของตนเอง (ใน “ระบบเผด็จการในระบบรัฐสภา โดยพรรคการเมือง”) ตามที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันพ.ศ. ๒๕๕๐ ได้บัญญัติไว้ให้ อย่างแน่นอน ; และ ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงได้กล่าวไว้ในตอนต้นของหัวข้อนี้ว่า ความผิดพลาดของ “คณะปฏิรูปการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” ครั้งนี้ เป็นความผิดพลาดที่ไม่สามารถให้อภัยได้ เพราะได้ทำให้ปัญหาการเมืองของประเทศกลับไปสู่สภาพเดิมก่อนการรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ และยากที่จะแก้ไข]

ผู้เขียนคงไม่จำเป็นต้องอธิบายว่า เพราะเหตุใด (ร่าง)รัฐธรรมนูญที่ดี จึงต้องมาจาก “องค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ(ที่ดี)” เพราะท่านผู้อ่านคงทราบอยู่แล้วว่า ถ้าองค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยบุคคลที่ไม่มีความรู้(สูงพอ) องค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญนั้นก็ไม่สามารถเขียนรัฐธรรมนูญที่ดีได้ หรือ แม้จะสมมติว่า ในองค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญนี้ มีบุคคลที่มีความรู้(สูงพอ)และมีความเสียสละจำนวนหนึ่ง แต่มีจำนวนน้อยกว่าบุคคลที่ไม่มีความเสียสละ(ไม่ว่าจะมีความรู้หรือไม่มีความรู้) องค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญนั้นก็คงไม่สามารถเขียน (ผลิต)รัฐธรรมนูญที่ดีได้ เช่นเดียวกัน

ในที่นี้ ผู้เขียนขอพูดเพียงว่า “องค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญที่ดี” คือ องค์กรที่ต้องมี

“หลักเกณฑ์”อย่างไร จึงจะเป็นองค์กร ที่สามารถผลิตร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร ที่ดีได้

ผู้เขียนก็ขอตอบอย่างสั้น ๆ ว่า ตามหลักการ ของกฎหมายมหาชน(ยุคใหม่ แล้ว ถ้าจะเขียนรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวเพื่อจัดตั้ง “องค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ”ที่ดี รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวนั้น จะต้องมีส่วนเงื่อนไข ๒ ประการ คือ **ประการแรก** จะต้องเป็นองค์กรที่มี **“องค์ประกอบ(บุคคล)”** ที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับภารกิจ คือ การร่างรัฐธรรมนูญ และ**ประการที่สอง** จะต้องเป็นองค์กรที่มี **“วิธีทำงาน”** ที่เหมาะสมกับภารกิจเช่นเดียวกัน และ**เงื่อนไขทั้งสองประการนี้** จะต้อง**ประกอบเข้าด้วยกัน** เงื่อนไขอย่างใดอย่างหนึ่งเพียงเงื่อนไขเดียว ย่อมไม่เพียงพอ ; ฟังดูก็ง่าย ๆ แต่ทำไมเรา(คนไทย) ทำไม่ได้สักที (?)

ผู้เขียนเชื่อว่า คงมีท่านผู้อ่านจำนวนมากที่ “คิด”ว่า เงื่อนไขที่เกี่ยวกับ **“วิธีทำงาน”** ขององค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญไม่มีความสำคัญ และเห็นว่ารัฐธรรมนูญชั่วคราว (“เครื่องมือ”ในการจัดตั้งองค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ – ฉบับถาวร)ไม่มีความจำเป็นจะต้องกำหนดวิธีทำงานในรายละเอียดมากนัก กำหนดไว้พอให้เป็น **“แนวทาง”**ในการทำงานขององค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญก็น่าจะพอเพียงแล้ว และควร **“ปล่อย”**ให้เป็นอำนาจขององค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ ที่จะไปพิจารณากำหนดเอง (เพื่อความคล่องตัว)

ผู้เขียนขอเรียนว่า **“ความคิด”** เช่นนั้นเป็นความคิดที่ผิด และไม่ตรงกับหลักกฎหมายมหาชน(ยุคใหม่) เพราะการเขียนรัฐธรรมนูญชั่วคราว(การจัดตั้งองค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ)ที่ให้อำนาจแก่องค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญไปกำหนด **“วิธีทำงาน”** เอง เท่ากับเป็นการเปิด **“โอกาส”**ให้บุคคลที่เป็นองค์ประกอบขององค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ สามารถบิดเบือน (**abuse**) การใช้อำนาจ(ของตนเอง)ในการยกร่างรัฐธรรมนูญ – ฉบับถาวร ได้ และจะทำให้รูปแบบของร่างรัฐธรรมนูญ-ฉบับถาวรนั้น (อาจ)มีกลไก (**mechanism**)ที่เอื้อประโยชน์ให้แก่ **“กลุ่มผลประโยชน์”** กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งหรือ แม้แต่เอื้อประโยชน์แก่กลุ่มของตนเอง(ที่ยกร่างรัฐธรรมนูญ)ก็ได้ ทั้งนี้โดยที่คนทั่วไปสังเกตไม่เห็น (และไม่มีใบเสร็จ)

ตามหลักการของกฎหมายมหาชน(ยุคใหม่) กฎหมายจะต้องกำหนด **“วิธีทำงาน”** ขององค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ (ในรัฐธรรมนูญชั่วคราว) **ให้พอเพียงที่จะทำให้** การยกร่างรัฐธรรมนูญ(ฉบับถาวร)นั้น เป็นไปอย่าง **“โปร่งใส – transparency”** เพื่อให้บุคคลภายนอกสามารถตรวจสอบการใช้ **“ดุลพินิจ”** และตรวจสอบ **“เหตุผล”** ของผู้ใช้อำนาจรัฐ(สมาชิกขององค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ)ได้ (โปรดดู **“ตัวอย่าง”** ของกฎหมายที่ดี ที่กำหนดวิธีการปฏิบัติการที่โปร่งใส ได้จากกฎหมายว่าด้วยการค้าของสหรัฐอเมริกา **Section 301** ข้างต้น)

การกำหนดให้ผู้ที่ยกร่างกฎหมายมี **“หน้าที่”** ต้องทำ**เอกสารประกอบร่างกฎหมาย** และการกำหนด**“มาตรฐาน”**ของ**เอกสาร**ที่ผู้ที่ยกร่างกฎหมายมี **“หน้าที่”** ต้องทำ ฯลฯ ก็เป็นส่วนหนึ่งของ**หลักการ**ของ**กฎหมายมหาชน(ยุคใหม่)** เช่นเดียวกัน; และโปรดสังเกตว่า แม้แต่การกำหนดบังคับให้ต้องทำ **“เอกสารประกอบร่างกฎหมาย”** อย่างเดียว (โดยไม่กำหนดมาตรฐานของเอกสาร ฯ) ก็ยังไม่พอเพียง

เพราะ องค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ ที่มีหน้าที่จัดทำเอกสารดังกล่าว (อาจ)ใช้ดุลพินิจของตนเอง อธิบาย “เหตุผล” ของร่างกฎหมายเพียงเฉพาะด้านใดด้านหนึ่ง – **half truth** เท่าที่องค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ ต้องการจะเปิดเผยและชี้แจงเพื่อให้คนทั่วไปเชื่อว่า ร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรที่ตนเองร่างขึ้น เป็น “รัฐธรรมนูญที่ดี” ก็ได้

ดังนั้น ตามหลักกฎหมายมหาชน นอกเหนือจากการกำหนด “หน้าที่” ให้ผู้ที่ร่างกฎหมายต้องทำ เอกสารประกอบร่างกฎหมายแล้ว จึงจะต้องมีการกำหนด “มาตรฐาน” ของเอกสารประกอบร่างกฎหมาย ไว้ด้วย เพื่อ (ผู้ที่ร่างกฎหมาย)จะได้มีการอธิบายเหตุผลทางวิชาการ ของ “หลักการ(สำคัญ)” ในร่าง รัฐธรรมนูญฉบับถาวร (ฉบับใหม่) อย่างครบถ้วน [หมายเหตุ โปรดย้อนไปดู “ตัวอย่าง” ของการกำหนด “หน้าที่” ของนักกฎหมายที่มีหน้าที่ร่างกฎหมายจะต้องปฏิบัติ ได้จาก *Legislation Handbook* ของประเทศออสเตรเลีย ที่ผู้เขียนได้นำมากล่าวไว้ในตอนต้น ของบทความนี้]

“ตัวอย่าง” ที่เห็นกัน ก็มีอยู่แล้ว คือ “คำชี้แจงสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช” ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ-นานาอาชีพ (ที่ใช้เผยแพร่ ในการออก เสียงประชามติในร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน) ซึ่งเป็นคำชี้แจงต่อประชาชน ประเภทที่ไม่ครบถ้วน คือ เป็น **half truth** [หมายเหตุ โปรดดู ส่วนที่ (๒) ตอนที่(๑) ว่าด้วย “การวิเคราะห์ คำชี้แจง สาระสำคัญของ(ร่าง)รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน”]

รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๙ ของ “คณะปฏิรูปการ ปกครอง ในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” ที่จัดตั้ง “องค์กรยก ร่างรัฐธรรมนูญ – สภาร่างรัฐธรรมนูญ (นานาอาชีพ)” เพื่อร่างรัฐธรรมนูญถาวรฉบับใหม่ เป็น รัฐธรรมนูญชั่วคราว ที่ไม่เข้า “เงื่อนไข” ขององค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ(ที่ดี) ทั้ง ๒ เงื่อนไข ตามที่ กล่าวมาข้างต้นแต่อย่างใด ซึ่งเป็นสาเหตุของความล้มเหลวของการรัฐประหาร

- ทำอย่างไร “รัฐธรรมนูญ ฉบับชั่วคราว” จึงจะสามารถ กำหนด (ออกแบบ) องค์กรยก ร่างรัฐธรรมนูญ (ที่ดี) และเป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว(ที่ดี) ได้ ; อันที่จริง ตามที่กล่าวมาแล้วว่า ความล้มเหลวของการออกแบบรัฐธรรมนูญฉบับถาวร (รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๕๐) จะถือว่าเป็น ความรับผิดชอบของสมาชิกสภารัฐธรรมนูญ (องค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ) จำนวน ๑๐๐ คนที่คัดสรรมา (ตามรัฐธรรมนูญ ฉบับชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๕๙) ก็คงไม่ถูกต้อง

ตามความจริงแล้ว ความรับผิดชอบใน “ความล้มเหลวของการออกแบบรัฐธรรมนูญฉบับถาวร (รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๕๐)” จะต้องเป็นความรับผิดชอบของ “นักกฎหมายและนักวิชาการ” ในฐานะผู้มีวิชาชีพหรือผู้เชี่ยวชาญ ที่เขียนรัฐธรรมนูญ ฉบับชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๕๙ (ที่กำหนด “รูปแบบ” ขององค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ) ทั้งนี้ เพราะนักกฎหมายและนักวิชาการดังกล่าว **ควรและมี หน้าที่ ต้องรู้ว่า** องค์ประกอบ (บุคคล)ขององค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญในลักษณะที่ กำหนดไว้ใน รัฐธรรมนูญ ฉบับชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๕๙ (ตามที่ตนเองเขียนขึ้น) มีความรู้ความสามารถเพียงใด และ(พอ)

จะสามารถปฏิบัติภารกิจ (ออกแบบรัฐธรรมนูญฉบับถาวร) ได้สำเร็จหรือไม่ ; ดังนั้น ถ้า “องค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ” ไม่สามารถปฏิบัติภารกิจได้ “นักกฎหมายและนักวิชาการ” ที่เขียน รัฐธรรมนูญ ฉบับชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๕๙ จึงต้องรับผิดชอบ ต่อสาธารณะ – public

การที่ รัฐธรรมนูญ ฉบับชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๕๙ เขียนออกมาเช่นนี้ อาจอธิบายได้เพียงเหตุผล ๒ เหตุผลเท่านั้น ไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง คือ ประการแรก นักกฎหมายหรือนักวิชาการที่ออกแบบรัฐธรรมนูญชั่วคราวของเรา ไม่มีความรู้สูงพอที่จะออกแบบ “องค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ” ดังนั้น จึงไม่ทราบว่าองค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญที่ตนออกแบบมานั้น ไม่สามารถปฏิบัติภารกิจได้ หรือ ประการที่สอง นักกฎหมายหรือนักวิชาการ ที่ออกแบบรัฐธรรมนูญชั่วคราวของเรา มีความรู้สูงพอ และรู้ดีว่าองค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญที่ตนออกแบบมา จะประสบความล้มเหลว แต่ตนเองต้องการให้มี “ความล้มเหลว” ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ด้วยเหตุผลส่วนตัว เหตุใดเหตุหนึ่ง

สำหรับความเห็นของผู้เขียน นักกฎหมาย หรือนักวิชาการ ที่จะเขียน รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว(ออกแบบ “องค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ”)ที่ดี ได้นั้น จะต้องมีความสนใจและมีพื้นฐานความรู้ ดังต่อไปนี้

(๑) ต้องรู้ว่า องค์ประกอบ(บุคคล)ใน “องค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ” ต้องการบุคคลประเภทใด ; ผู้เขียนเห็นว่า ในการร่างรัฐธรรมนูญ(ถาวร)นั้น ต้องการนักกฎหมาย ในระดับ ผู้เชี่ยวชาญกฎหมายรัฐธรรมนูญระดับสูง เพราะในการออกแบบ “ระบบสถาบันการเมือง” ในรัฐธรรมนูญ(ถาวร)ฉบับใหม่นั้น จำเป็นต้องมีการศึกษาวิเคราะห์ในทางวิชาการ ทั้งในด้าน “สาเหตุ” แห่งความเสื่อมในการบริหารประเทศที่เกิดขึ้นแล้วจากรัฐธรรมนูญที่**ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น** (อันเป็น “สาเหตุ” ของการรัฐประหาร) และทั้งในด้านการ “เลือก” รูปแบบของการกำหนดกลไก (mechanism) ที่จะเป็น form of government ของประเทศในอนาคต ; ซึ่งผู้ “เลือก” จะต้องมีความรอบรู้ในทางกฎหมายเปรียบเทียบ (comparative law) ว่า forms of government รูปแบบที่สำคัญมีอะไรบ้าง(มีความเป็นมาอย่างไร และด้วยเหตุผลอย่างไร) ทั้งนี้เพื่อให้ได้มาซึ่ง form of government - รูปแบบการปกครอง (ที่เป็นประชาธิปไตยและมีการเลือกตั้ง) ที่เหมาะสมกับสภาพสังคมไทยที่อ่อนแอและสภาพพิกลพิการของระบบบริหารพื้นฐานของประเทศ ; โดยรูปแบบดังกล่าวจะต้องมี “รัฐบาล” ที่มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ และมีระบบการถ่วงดุลเพื่อให้การใช้อำนาจของ “รัฐบาล” อยู่ในกรอบของ จุดหมายและปรัชญาของระบอบประชาธิปไตย (คือ เพื่อประโยชน์ส่วนรวมและการประสานประโยชน์ ระหว่างประโยชน์ของปัจเจกชนและประโยชน์ของส่วนรวม)

และนอกจากนั้น ผู้เชี่ยวชาญดังกล่าว จะต้องมีความสามารถในการ “อธิบาย” รูปแบบ form of government ในร่างรัฐธรรมนูญ(ถาวร)ฉบับใหม่ ให้คนไทยทั่ว ๆ ไปได้เข้าใจและยอมรับในสิ่งที่จะเป็นประโยชน์แก่คนไทยทั้งชาติ (ไม่ใช่เฉพาะแต่ประโยชน์ใน “กลุ่มของตน” หรือของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง)

ผู้เขียนมีความเห็นที่แตกต่างกับนักกฎหมายและนักวิชาการที่เขียน “รัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว)

พ.ศ. ๒๕๔๙” เพราะผู้เขียนไม่คิดว่า การนำเอาบุคคลนานาชาติที่มาร่วมกันร่างรัฐธรรมนูญ(ในสภาร่างรัฐธรรมนูญ) ด้วยการออกเสียงข้างมากในประเด็นต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญ จะทำให้ภารกิจ – การร่างรัฐธรรมนูญถาวรฉบับใหม่ สำเร็จได้

(๒) เพื่อให้จะมี “วิธีการ” ร่างรัฐธรรมนูญ (ถาวร)ที่โปร่งใส (**transparency**) และเพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ(ฉบับถาวร)อย่างเหมาะสม ; ในการกำหนด “วิธีการ” ร่างรัฐธรรมนูญถาวรฉบับใหม่ (ขององค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ) นักกฎหมายและนักวิชาการ ที่เขียน(ออกแบบ)รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว จะต้องรู้และเข้าใจความหมายของ คำว่า “ประชาชน” ให้ตรงกับความเป็นจริง – **reality** เพราะ ในการร่างรัฐธรรมนูญถาวรฉบับใหม่นั้นเป็นเรื่องใหญ่ ที่ประชาชนจะต้องรับรู้และมีส่วนเกี่ยวข้อง

คำว่า “ประชาชน”ในที่นี้ มิได้มีความหมายเหมือนคำว่า “ประชาชน”ในยุคของ Montesquieu หรือ Rousseau เมื่อ ๒๐๐ – ๓๐๐ ปี ก่อน ซึ่งเป็นความหมายที่นักการเมืองไทยชอบกล่าวอ้าง ; แต่คำว่า “ประชาชน”ในที่นี้ มีความหมายในทางวิชาการกฎหมายมหาชน(ยุคใหม่) บนพื้นฐานของสังคมวิทยา (ซึ่งเป็น **science** – ศาสตร์ในทางสังคมศาสตร์ แห่งยุคปัจจุบัน ศตวรรษที่ ๒๐ - ๒๑) คือ “ประชาชน”ประกอบด้วยกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ จำนวนมาก แต่ละกลุ่มต่างก็มีประโยชน์ของตนเองและมีพฤติกรรมที่จะรักษาประโยชน์ส่วนตัวของตนเอง ; ประชาชนจำนวนมากนี้ ต่างก็มอง “**ประโยชน์ส่วนรวม**” แตกต่างกันไป บางคนก็ให้ “น้ำหนัก” มาก / บางคนก็ให้น้ำหนักน้อย / หรือบางคนก็ไม่ให้น้ำหนัก ทั้งนี้ตามแต่พื้นฐานพฤติกรรมของแต่ละคน / ของแต่ละชุมชน / และของคนไทยทั้งชาติ (โดยรวม)

ความรู้ในทางสังคมวิทยาและรู้จัก “ประชาชน”ตาม **reality** จะช่วยให้ ผู้ที่ออกแบบรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว สามารถกำหนด**วิธีการ** ให้ “ประชาชนได้มีส่วนร่วม”ในการกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ(ถาวร)อย่างเหมาะสม โดยมุ่งหมายให้ได้ร่างรัฐธรรมนูญ(ถาวร)ฉบับใหม่ ที่เป็น “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” ที่ดีที่สุด และสามารถอธิบายต่อประชาชนได้อย่างเปิดเผยและมีเหตุผล

(๓) ในประการสุดท้าย ผู้ที่ออกแบบรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว จะต้องรู้ด้วยว่า ในการที่จะนำร่างรัฐธรรมนูญ(ถาวร)ฉบับใหม่มาใช้บังคับได้นั้น จำเป็นจะต้องผ่านความเห็นชอบของ “สถาบันทางการเมืองในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย” ไม่ว่าจะสภาผู้แทนราษฎร (ที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียและมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องโดยตรง) หรือวุฒิสภา หรือผ่านกระบวนการการทำประชามติ

ดังนั้น “กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ(ถาวร)” ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญชั่วคราว จึงจะต้องกำหนด “วิธีการ” ร่างรัฐธรรมนูญ(ฉบับถาวร)ที่โปร่งใส และต้องบังคับให้ “องค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ” มีหน้าที่ที่จะต้องอธิบายเหตุผลของการร่างรัฐธรรมนูญที่ชัดเจน ที่ทำให้คนทั่วไปเข้าใจให้ได้ว่า บทบัญญัติของระบบสถาบันการเมืองและบทบัญญัติ อื่น ๆ (ที่สำคัญ) ของร่างรัฐธรรมนูญ(ถาวร)ฉบับใหม่ ที่ “องค์กรยกร่าง

รัฐธรรมนูญ” (จะ)ยกกว้างขึ้นนั้น ได้ออกแบบขึ้นเพื่อ “ประโยชน์ส่วนรวม” อย่างไร (ภายใต้สภาพสังคม และสภาพระบบบริหารพื้นฐานของเรา เท่าที่เป็นอยู่) ก่อนที่จะให้สภาผู้แทนราษฎร / รัฐสภา / หรือ ประชาชนตัดสินใจด้วยตนเอง

กระบวนการเหล่านี้ มีความมุ่งหมายเพื่อป้องกันการกีดกันและการบิดเบือนการใช้อำนาจ (abuse of power) ของ นักการเมืองเจ้าของพรรคการเมือง ที่มีส่วนได้เสีย และ (อาจ)จะต้องการ อยู่ใน “ระบบเผด็จการในระบบรัฐสภา โดยพรรคการเมือง” เพื่อประโยชน์ของกลุ่มของตนเอง (ไม่ว่า จะเป็นนายทุนท้องถิ่นหรือนายทุนระดับชาติ) ต่อไป

อันที่จริง ผู้เขียน(ร่วมกับอาจารย์อีก ๒ ท่าน คือ ศ. นันทวัฒน์ บรมานันท์ และ รศ. บรรเจิด สิงคะเนติ)ได้เคยเขียน “การบ้าน”ไว้สำหรับให้ผู้ที่สนใจการปฏิรูปการเมือง ช่วย“คิด”ไว้ ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๔๗ ; โดยผู้เขียนและอาจารย์ดังกล่าวได้ ออกแบบ “องค์กรยกกว้างรัฐธรรมนูญ” เพื่อยกกว้างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (สำหรับการปฏิรูปการเมือง) โดยทำเป็น “ร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม(รัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้บังคับ อยู่)” และได้พิมพ์ร่างรัฐธรรมนูญนี้เผยแพร่ในที่ต่าง ๆและอภิปรายเป็นบางครั้งเมื่อมีโอกาส (เพียงแต่ ผู้เขียนยังไม่เคยเขียนอธิบายบรรยายถึง “เหตุผลของการออกแบบ”ไว้เป็นเอกสารให้ชัดเจนเท่านั้น) ; แต่ ดูเหมือนว่า เวลาผ่านไปสองปี ไม่ปรากฏว่า วงการวิชาการทางกฎหมายของเรา สนใจ

“การบ้าน”ของผู้เขียน (และอาจารย์ทั้งสอง) แต่อย่างไรใด

ในอีก ๒ ปีต่อมา ในปี พ.ศ.๒๕๔๙ (ก่อนการรัฐประหาร) ในขณะที่เริ่มมีวิกฤตการเมือง(หลังการ เลือกตั้งทั่วไป วันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๙) กระแสสังคมได้เรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมือง ดังนั้น เพื่อผ่อนคลายแรงกดดันของกระแสสังคม พรรคการเมืองใหญ่สองพรรคในขณะนั้น ต่างก็ได้เสนอ รูปแบบของ “องค์กรยกกว้างรัฐธรรมนูญ” ของตนขึ้นให้ประชาชนพิจารณา

ในการไปอภิปรายที่คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ก่อนการรัฐประหารไม่นานนัก ผู้เขียนจึงได้โอกาสนำเอา “รูปแบบขององค์กรยกกว้างรัฐธรรมนูญ” ทั้ง ๓ รูปแบบ (คือ รูปแบบของสอง พรรคการเมืองใหญ่ และ รูปแบบของผู้เขียนและอาจารย์อีกสองท่าน) มาพิมพ์เปรียบเทียบกันไว้ [หมายเหตุ โปรดดู “รูปแบบขององค์กรยกกว้างรัฐธรรมนูญ”ทั้ง ๓รูปแบบได้จาก เอกสารวิชาการ หมายเลข ๒ ซึ่ง ผู้เขียนได้แจกในการอภิปรายในวันนั้น ได้จาก หนังสือ “กระบวนการทัศน์ใหม่ สำหรับการปฏิรูปการเมืองครั้งที่ ๒” จัดพิมพ์โดย สถาบันพระปกเกล้า พฤศจิกายน ๒๕๔๙]

ถ้าท่านผู้อ่านมีเวลาว่าง ก็ขอได้นำรูปแบบของ “องค์กรยกกว้างรัฐธรรมนูญ”ทั้ง ๓ รูปแบบไปอ่าน บางที่ท่านอาจจะแปลกใจ ที่พบว่า รูปแบบของ “องค์กรยกกว้างรัฐธรรมนูญ”ของพรรคการเมืองใหญ่สอง พรรค ซึ่งต่างก็เป็นปฏิปักษ์ต่อกันอย่างรุนแรง แต่ได้นำเสนอ “รูปแบบขององค์กรยกกว้างรัฐธรรมนูญ”ที่ คล้าย ๆ กันหรือเหมือนกันในหลักการ ; คำถามมีว่า ทำไม จึงเป็นเช่นนั้น ; ผู้เขียนคิดว่า คงต้องขอให้ ท่านผู้อ่านช่วยไปคิดเป็น “การบ้าน”อีกครั้งหนึ่ง (เดือน กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑)นี้ว่า ทำไมพรรคการเมือง ใหญ่สองพรรคที่เป็นปฏิปักษ์ต่อกัน จึง “คิด”รูปแบบขององค์กรยกกว้างรัฐธรรมนูญ เหมือน ๆ กัน

เพราะในเวลาข้างหน้าอีกไม่นานนัก ผู้เขียนเชื่อว่า ท่านผู้อ่าน จะมีโอกาสได้นำ “ประสบการณ์และความรู้” ที่ได้มาจากการทำ “การบ้าน” ข้างต้นนี้มาใช้ประโยชน์ได้ ในกรณีที่ “รัฐบาล (ใหม่)” โดยพรรคการเมือง(ชื่อ)ใหม่ของการเมือง(นายทุนธุรกิจ)ชุดเก่า จะเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๕๐ ; ท่านผู้อ่านลองคิดลวงหน้าดูก็ได้ว่า รัฐบาล(ใหม่)จะใช้ “องค์กรใด” เป็นองค์กรแก้ไขรัฐธรรมนูญ และจะแก้ไขเพื่อประโยชน์ของ “ใคร”

• “รัฐธรรมนูญ(ฉบับ ถาวร)”ของเรา จะมีรูปร่างหน้าตา อย่างไร (?) โดยสมมติว่า ถ้าเรามี รัฐธรรมนูญชั่วคราว - ที่กำหนดรูปแบบของ องค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ(ที่ดี)

หลังจากที่ผู้เขียนได้เขียนบทความอันแสนยาวนี้(และยังไม่จบ) เราก็มารู้ “หัวข้อ • สุดท้าย” คือ คำถามที่ว่า **รัฐธรรมนูญฉบับถาวรของประเทศไทย จะมีรูปร่างหน้าตาอย่างไร** ; ผู้เขียนคิดว่า คำถามนี้ก็ตอบไม่ยาก และ เมื่อคนไทยมี “ความรู้” แล้ว ผู้ที่จะตอบคำถามนี้ ก็คือ ตัวท่าน(คนไทยทุกคน)ที่จะต้องตอบเอง ไม่ใช่ผู้เขียน

ผู้เขียนในฐานะนักวิชาการ มีหน้าที่เพียงนำ “ความรู้” (ในสิ่งที่ผู้เขียนได้ศึกษามา) มาให้ท่านผู้อ่านได้รับทราบเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม เราทราบแล้วว่า “เนื้อหาสาระ” ของรัฐธรรมนูญ มีอยู่หลายส่วน(ตามที่ได้เคยกล่าวมาแล้ว) โดยแต่ละส่วนมีความสำคัญไม่เท่ากัน / บางส่วนต้องสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน / และ บางส่วนก็มีความสัมพันธ์กับกฎหมายระบบบริหารพื้นฐานของประเทศ (ซึ่งอยู่นอกตัวบทรัฐธรรมนูญ) ; บทความนี้เป็นบทความที่พูดถึง(เฉพาะ) ส่วนที่เกี่ยวข้องกับ “ระบบสถาบันการเมือง – form of government” ที่เป็นส่วนที่สำคัญที่สุด ของรัฐธรรมนูญ(ฉบับถาวร) เท่านั้น [หมายเหตุ :- แต่ทั้งนี้ มิได้หมายความว่า “เนื้อหาสาระ” ส่วนอื่นของรัฐธรรมนูญ จะไม่สำคัญหรือเขียน(ออกแบบ)ง่าย ผู้เขียนขอเรียนว่า ยังมีอีกหลายส่วนของรัฐธรรมนูญที่สำคัญและเขียน(ออกแบบ)ยาก และข้ายังต้องมีความสัมพันธ์กับ “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ” (ที่อยู่นอกตัวบทรัฐธรรมนูญ)อีกด้วย ; แต่ผู้เขียนเชื่อว่า ถ้าท่านมี “วิสัยคิด” ที่เป็นระบบ ดังเช่นที่ท่านได้พิจารณาเกี่ยวกับการออกแบบ “ระบบสถาบันการเมือง – form of government” นี้แล้ว แม้ว่าเนื้อหาสาระที่สำคัญส่วนอื่นของรัฐธรรมนูญ จะมี “สาระ” ต่างกันไป แต่ในการเขียน(ออกแบบ)ก็จะมี “วิสัยคิด” ในลักษณะเดียวกัน ซึ่งท่านสามารถทำความเข้าใจได้ไม่ยากนัก ; โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้าในการร่าง “กฎหมาย” ดังกล่าว มีการทำ “เอกสารประกอบร่างกฎหมาย” ที่ดี ได้มาตรฐานของประเทศที่พัฒนาแล้ว]

“สถาบันการเมือง” เป็นองค์กรที่มี “อำนาจสูงสุด” ในการบริหารประเทศในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ถ้า “สถาบันการเมือง” ตกอยู่ในมือของ “คนไม่ดี” การบริหารประเทศก็จะมีแต่ความเสื่อม ; เพราะ “ในบ้านเมืองนั้น มีทั้งคนดีและคนไม่ดี ไม่มีใครจะทำให้ทุกคนเป็นคนดีได้ทั้งหมด การทำให้บ้านเมืองมีความปรกติสุขเรียบร้อย จึงมิใช่การทำให้ทุกคนเป็นคนดี หากแต่อยู่ที่การส่งเสริมคนดี ได้คนดีปกครองบ้านเมือง และควบคุมคนไม่ดีไม่ให้ก่อความเดือดร้อนวุ่นวายได้”

อย่างไรก็ตาม บทความความเท่าที่เขียนมาจนถึง ณ จุดนี้ ยังคงเป็นความเห็นของผู้เขียนเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาว่า “ทำอย่างไร เราจึงจะได้ องค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ(ที่ดี) มายกร่างรัฐธรรมนูญ(ฉบับถาวร)ที่ดี” แต่ผู้เขียนยัง “ไม่ได้” เขียนให้ความเห็นในส่วนที่เกี่ยวกับ ปัญหาว่า “รัฐธรรมนูญที่ดี คือรัฐธรรมนูญอย่างไร (how) ” โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเด็นว่า “ระบบสถาบันการเมือง – form of government” ที่ดีของประเทศไทย ควรเป็นอย่างไร (how) ; ซึ่งผู้เขียนจะเขียนให้ความเห็นต่อไป ในส่วนที่ สอง ว่าด้วย “การออกแบบ”รัฐธรรมนูญ เพื่อการปฏิรูปการเมืองของประเทศไทย (ตามหัวข้อที่ผู้เขียนได้ให้สารบัญไว้ในตอนต้นของบทความนี้)

สรุปใน ข้อ (๓.๑) (ภารกิจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่ ล้มเหลวเพราะเหตุใด) ; ผู้เขียนคิดว่า ผู้เขียนได้เล่าให้ท่านผู้อ่านฟังใน “ประเด็น” ต่าง ๆ ที่ว่า ถ้าเราต้องการจะได้ “**รัฐธรรมนูญ (ฉบับถาวร) ที่ดี**” สักฉบับหนึ่ง เราควรจะต้องเขียน “**รัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว)**” อย่างไร มามากพอสมควรแล้ว และผู้เขียนก็เชื่อว่า เมื่อท่านผู้อ่านได้อ่านบทความในตอนข้างต้นนี้แล้ว และนำหลักการไปพิจารณาทบทวนเปรียบเทียบกับ “**องค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ - สภาร่างรัฐธรรมนูญ(นานาอาชีพ)**” ตามที่บัญญัติไว้ใน “**รัฐธรรมนูญ ฉบับชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๕๙**” ของ “คณะปฏิรูปการปกครองฯ” ท่านผู้อ่านก็คงจะสามารถวิเคราะห์และวิจารณ์ให้แก่ตัวท่านเองได้ ว่า เพราะเหตุใด การปฏิรูปการเมือง (การร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๕๐) จึงล้มเหลวโดยสิ้นเชิง และทำไม เรา(คนไทย)จึง “ได้” กลับมาสู่ที่เดิม ก่อนมีการรัฐประหาร (วันที่ ๑๙ พ.ศ. ๒๕๕๙)

และถ้าท่านผู้อ่านอยากจะเข้าใจว่า ทำไม รูปแบบของ “**สภาร่างรัฐธรรมนูญ – นานาอาชีพ**” จึงล้มเหลว ให้ง่ายกว่านี้ ; ก็ขอให้ท่านผู้อ่านไปอ่าน “**นิทาน**” ของผู้เขียน เรื่องหนึ่ง ชื่อว่า “**สภาออกแบบบ้านพิพิธภัณฑแห่งชาติ ของประเทศสารขันธ์**” จาก หนังสือ ราชวัลลัญญา ธรรมศักดิ์ ประจำปี ๒๕๕๐ จัดพิมพ์โดย มูลนิธินิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๕๐ ; นิทานเรื่องดังกล่าวนี้ เป็นเรื่องที่คุณเขียนได้อุปมาอุปไมยไว้ ว่า ถ้าเราต้องการ บ้านดี ๆ สักหลังหนึ่ง แล้วเราก็ออกกฎหมายมาฉบับหนึ่งจัดตั้ง สภาออกแบบบ้าน เรียกชื่อว่า “**สภาออกแบบบ้านพิพิธภัณฑแห่งชาติ (ของประเทศสารขันธ์)**” ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนประมาณ ๕๐-๖๐ คน ซึ่งเป็น “**ผู้แทน**” ของผู้ที่เกี่ยวข้องกับบ้านในด้านต่าง ๆ (คือ คนที่ทำหน้าที่ภายในบ้าน เช่น คนครัวคนสวน / หรือคนที่อยู่อาศัย เช่น ชายหญิงเด็ก / หรือนักเทคนิคเกี่ยวกับการก่อสร้าง เช่น สถาปนิก - วิศวกร เป็นต้น) ที่คัดสรรเลือกตั้งคนที่ดีที่สุดกันขึ้นมาจำพวกละ ๕ คน แล้วให้คนเหล่านี้ มาประชุมร่วมกันพิจารณาออกแบบ “บ้าน” และ ลงมติให้ความเห็นชอบในส่วนต่าง ๆ ของบ้านด้วยการออกเสียงข้างมาก เพื่อความเป็นประชาธิปไตย ฯลฯ **ในที่สุดแล้ว ขอให้ท่านลองคิดว่า “บ้านหลังนั้น”จะมีรูปร่างหน้าตา อย่างไร ;** ซึ่งผู้เขียนคิดว่า ด้วย “**การลงมติ**” ที่หลากหลายของสมาชิกสภา ฯ บ้านหลังนี้คงจบลงด้วยการมีหลังคาแบบไทย / ประตูแบบจีน / หน้าต่างแบบสเปน / ฯลฯ

นิทานเรื่องนี้ ผู้เขียนได้เล่าไว้ในการแสดงปาฐกถาที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ตั้งแต่เดือน

พฤษภาคม พ.ศ.๒๕๔๙ คือ ก่อนการรัฐประหาร (โดย “คณะปฏิรูปการปกครองฯ”) เป็นเวลา ๔ เดือน เพื่ออยากจะให้ “ข้อคิด” ว่าง่วงหน้าว่า ถ้าหากเราจะต้องร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับในอนาคต(ถ้ามี) ก็ขอให้ ผู้ที่มีหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว (เพื่อจัดตั้ง “องค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ” เพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรฉบับใหม่) คิดถึงนิทานเรื่องประเทศสารขันธ์นี้ ก่อนที่จะออกแบบ “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” เพื่อจะได้ ไม่ออกแบบในลักษณะเดียวกับ “สภาออกแบบบ้านพิพิธภัณฑแห่งชาติ (ของประเทศสารขันธ์)”

แต่เมื่อมีการรัฐประหารขึ้นจริง ๆ ในเวลาต่อมา ก็ปรากฏว่า นักกฎหมายและนักวิชาการ (ที่เข้ามาเขียนรัฐธรรมนูญ ฉบับชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๔๙ ให้คณะปฏิรูปการปกครองฯ) ไม่เห็นด้วยกับผู้เขียน และได้ออกแบบสภาร่างรัฐธรรมนูญ – นานาอาชีวะ ในลักษณะเดียวกับ “สภาออกแบบบ้านพิพิธภัณฑแห่งชาติ ของประเทศสารขันธ์”; ผู้เขียนคิดว่า คงเป็น “หน้าที่” ของท่านผู้อ่านและคนไทย ที่จะต้องเป็นผู้พิจารณาและตัดสินใจเองว่า รัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๕๐ (ผลงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญ – นานาอาชีวะ) มีสภาพดีกว่า “บ้านพิพิธภัณฑแห่งชาติ ของประเทศสารขันธ์” (ผลงานของสภาออกแบบบ้านแห่งชาติ ของประเทศสารขันธ์) หรือไม่ (?)

ในการออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๐ ที่ผ่านมานี้ ผู้เขียนเห็นว่า การที่คณะปฏิรูปการปกครองฯ และรัฐบาลได้ออกมาขอรับรองให้ประชาชนออกเสียงประชามติ “รับ” (ร่าง)รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันไปก่อน และ ถ้าผู้ใดไม่พอใจอย่างไร ให้ไปแก้ไขภายหลัง ย่อมเป็น “ข้อเท็จจริง” ที่แสดงให้เห็นว่า คณะปฏิรูปการปกครองฯ ได้ยอมรับว่า คณะปฏิรูปการปกครองฯ “ไม่รู้ (ปัญหาของประเทศ)” และ คณะปฏิรูปการปกครองฯ ได้ล้มเหลวในการจัดทำรัฐธรรมนูญ(ถาวร)ฉบับใหม่ ที่ดีกว่ารัฐธรรมนูญฉบับเดิม (พ.ศ. ๒๕๔๐) ให้แก่คนไทย และที่ปรากฏแล้วในขณะนี้ (หลังการเลือกตั้ง วันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๐) รัฐธรรมนูญ(ถาวร)ฉบับใหม่นี้ ก็เป็นรัฐธรรมนูญที่นำเรา(คนไทย)กลับไปสู่ปัญหาเดิมก่อนการรัฐประหาร

เป็นที่น่าเสียดายอย่างยิ่ง ที่ “คณะปฏิรูปการปกครองฯ” ไม่สามารถทำ ภารกิจที่สำคัญยิ่งสำหรับคนไทยนี้ ให้สำเร็จ และในขณะนี้ ก็ไม่ทราบว่ “ใคร” จะเป็นผู้มาแก้ไขรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๕๐ ; คนที่ปกครองบ้านเมือง จะเป็น “คนดี” หรือ “คนไม่ดี” และ จะแก้รัฐธรรมนูญเพื่อประโยชน์ของ “ใคร”

(วันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ผู้เขียนยังเขียนไม่จบ)