

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ในการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นการเขียนในเชิงวิเคราะห์ (Analysis) และอธิบาย (Explanatory Research) โดยจะชี้ให้เห็นถึงปัจจัยบางประการซึ่งอยู่เบื้องหลัง และมีส่วนผลักดันให้สมาชิกรัฐสภาต้องรับร่างรัฐธรรมนูญทั้ง ๆ ที่ไม่เห็นด้วยในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเป็นส่วนใหญ่ และคัดค้านมาโดยตลอด โดยปัจจัยต่าง ๆ ที่นำมาพิจารณาในการศึกษาวิเคราะห์นั้น ผู้เขียนได้แยกออกเป็น 2 ปัจจัย ปัจจัยแรกเรียกว่า มติมหาชน ซึ่งเป็นการเขียนในเชิงวิเคราะห์ เกี่ยวกับก่อตัวของมติชน ตลอดจนการเข้าไปเกี่ยวข้อง, กคคสมาชิกสภา ซึ่งประกอบไปด้วย บทบาทการเคลื่อนไหวทางการเมือง ของกลุ่มพลังทางการเมือง, กลุ่มผลประโยชน์, สื่อมวลชน และประชาชนทั่วไป ปัจจัยที่สองคือ สภาวะเศรษฐกิจตกต่ำภายในประเทศ เป็นการพรรณานำให้เห็นถึงสภาวะเศรษฐกิจภายในประเทศในขณะนั้นว่าเป็นอย่างไร จากนั้นผู้เขียนก็นำเอาปัจจัยทั้งสองมาอธิบาย (Explain) ประกอบกันโดยพิจารณาจากคำอภิปรายร่างรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภาในขณะนั้นเป็นสำคัญว่าเขายอมรับว่าถูกกดดันมากน้อยแค่ไหน อย่างไร ต่อการรับร่างรัฐธรรมนูญไทย 2540 เพื่อนำมาสรุปว่าเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลกดดันสมาชิกสภา

การเขียนวิทยานิพนธ์จึงได้ตั้งเป็นสมมติฐานไว้ว่า “การรับร่างรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ. 2540 ของสมาชิกสภา ซึ่งประกอบไปด้วยที่ประชุมร่วมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภานั้นได้รับอิทธิพล แรงกดดัน จากปัจจัยหลักสองด้านประกอบกัน คือ

1. ปัจจัยจากมติมหาชน ประกอบด้วย บทบาทการเคลื่อนไหวทางการเมืองของกลุ่มพลังทางการเมือง, กลุ่มผลประโยชน์, สื่อมวลชน และประชาชนทั่วไป และ
2. ปัจจัยจากสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำภายในประเทศ

หัวข้อของวิทยานิพนธ์ที่ตั้งเป็นสมมติฐานนั้น เป็นผลจริงหรือไม่เพียงใด ผลของการศึกษาค้นคว้า โดยนำมาวิเคราะห์ อธิบาย ประเมินผลดูแล้ว ได้ค้นพบว่า ปัจจัยจากมติมหาชน ประกอบไปด้วย บทบาทการเคลื่อนไหวทางการเมืองของกลุ่มพลังทางการเมือง, กลุ่มผลประโยชน์, สื่อมวลชน และประชาชนทั่วไป และปัจจัยจากสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำภายในประเทศ เป็นปัจจัยหลักสองด้านประกอบกันในการไปมีอิทธิพล แรงกดดันให้สมาชิกสภาต้องรับร่างรัฐธรรมนูญ

2540 จริง นั่นคือปัจจัยหลักทั้งสองประกอบกันเป็นปัจจัยเชื่อมโยงไปสู่กระบวนการตัดสินใจของสมาชิกรัฐสภา แรงกดดันจากปัจจัยเหล่านี้โน้มนำไปสู่การก่อรูปของมติมหาชน เคลื่อนไหว กดดันเรียกร้องรัฐธรรมนูญอย่างต่อเนื่อง กลุ่มพลังทางการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นแกนนำสำคัญในการจัดตั้งเป็นกลุ่มพลังที่เข้มแข็ง ทำการเคลื่อนไหวเรียกร้อง และกดดันให้กลุ่มอำนาจทางการเมืองฝ่ายต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นครการเมือง หรือบุคคลสำคัญดังได้กล่าวไปแล้วข้างต้น ได้มีการตระหนักถึงในความเรียกร้อง ต้องการเคลื่อนไหวของกลุ่มตน เห็นได้ชัดคือ กลุ่มนักวิชาการสถาบันต่าง ๆ กลุ่มองค์กรวิชาชีพไทย เช่น เลขาธิการสหพันธ์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย (สนนท.) กลุ่มเลขาธิการคณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ค.ร.ป.) กลุ่มนักธุรกิจ สภาหอการค้าไทย เป็นต้น ซึ่งการรวมตัวเรียกร้องต้องการเคลื่อนไหวของกลุ่มพลังดังกล่าว ได้พุ่งเป้ากดันไปยังกลุ่มอำนาจทางการเมือง เพื่อหวังผลทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กดดันต่อพรรคความหวังใหม่ พล อ. ชวลิต ยงใจยุทธ เป็นสำคัญ และแม้แต่กดันไปยังพระมหากษัตริย์ เช่น กรณีนักธุรกิจขู่ว่าจะลงชื่อถวายฎีกาต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งการก่อตัวของกระแสมติมหาชนดังกล่าว เป็นการยากลำบากยิ่งสำหรับพรรคการเมือง หรือสมาชิกรัฐสภาในการที่จะวางเฉย หรือตัดสินใจทางการเมืองโดยไม่รับฟังต่อเสียงเรียกร้องดังกล่าว ดังที่ได้วิเคราะห์รายละเอียดไปแล้ว อาจกล่าวได้อีกว่ามติมหาชนในขณะนั้นน่าจะได้รับการยกย่องว่าเป็นเสียงของเทพ เป็นสิ่งที่ควรรับฟังและเคารพ โดยที่มติมหาชนเป็นทั้งพลังทางการเมือง และดัชนีบ่งบอกเจตนารมณ์ของประชาชน อีกทั้งในขณะนั้นสถานะเศรษฐกิจภายในประเทศตกต่ำเป็นอย่างมาก จึงเท่ากับเป็นการตอกย้ำกระแสมติมหาชน ว่า เป็นสิ่งที่ควรรับฟังเป็นอย่างยิ่ง เพราะนั่นหมายถึงความขัดแย้ง ความรุนแรงอาจจะตามมา

การเคลื่อนไหวกดันทางการเมืองของพลังทางการเมืองต่าง ๆ ที่ก่อตัวเป็นมติมหาชน ได้มีการเคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่อง และเป็นขบวนการนับตั้งแต่ก่อนมีการอภิปรายร่างรัฐธรรมนูญระหว่างการอภิปรายร่าง ตลอดจนการอภิปรายร่างเสร็จแล้วรอ 15 วันจึงจะลงมติตามข้อบังคับการประชุม มาตรา 95 สัตต วรรค 2 โดยการเคลื่อนไหว กดดันต่อสมาชิกรัฐสภา โดยเฉพาะพรรคความหวังใหม่ พล อ. ชวลิต ยงใจยุทธ ซึ่งการกดันทางการเมืองที่ส่งผลกระทบต่อภาวะผู้นำของรัฐบาล คือ พล อ. ชวลิต ยงใจยุทธ คือการเคลื่อนไหวของกลุ่มนักธุรกิจ โดยขู่ว่าจะยื่นฎีกาถวายพระมหากษัตริย์ ซึ่งการเคลื่อนไหวดังกล่าวเนื่องจากสถานการณ์ทางการเมืองต่อร่างรัฐธรรมนูญในขณะนั้นเกิดความไม่แน่นอน พรรครัฐบาลมีท่าทีจะยุบสภา ซึ่งเท่ากับว่าร่างรัฐธรรมนูญนั้นจะยื้อเยื้อไปอีก เพราะในขณะนั้นมีอุบัติเหตุไม่ไว้วางใจรัฐบาลด้วย

การเคลื่อนไหวดังกล่าวข้างต้นจึงเป็นเสมือนหัวหอกสำคัญในการจุดชนวนการเคลื่อนไหวทางการเมือง กลุ่มพลังทางการเมืองต่าง ๆ ให้มีความต่อเนื่อง จนถึงวันลงมติรับร่างรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ในส่วนของกลุ่มอำนาจทางการเมืองอื่นคือพรรคการเมืองอื่นนั้น ก็จะเห็นได้ว่า บรรดาพรรคการเมืองทั้งหลาย ไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาที่เป็นพรรคฝ่ายค้าน หรือพรรคร่วมรัฐบาล ต่างก็แสดงถึงท่าทีที่มีความโน้มเอียงในการตัดสินใจดำเนินบทบาททางการเมืองของตนให้สอดคล้อง หรือคล้อยตามไปกับกระแสความเรียกร้องต้องการดังกล่าวอยู่ไม่น้อยเช่นเดียวกัน เช่น กรณีพรรคชาติพัฒนา โดย พล.อ. ชชาติชาย ชุณหะวัณ พร้อมด้วยนายกร ทัพพะรังสี นายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ ได้เข้าไปเสนอต่อ พล.อ. ชวลิต ยงใจยุทธ ให้รับร่างรัฐธรรมนูญไปก่อน กรณีของพรรคประชาธิปัตย์ นายชวน หลีกภัย ได้กล่าวขอมว่ากลุ่มนักธุรกิจอุตสาหกรรมเรียกร้องให้ต้องรับร่างรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน ซึ่งการแสดงความคิดเห็นคล้อยตามต่าง ๆ ของกลุ่มอำนาจทางการเมือง ได้สะท้อนให้เห็นว่า กระแสกดดันทางการเมืองของมติมหาชน ซึ่งประกอบไปด้วยกลุ่มพลังทางการเมืองต่าง ๆ ได้สร้างผลกระทบทางการเมืองอย่างสำคัญ โดยเฉพาะมีผลต่อการตัดสินใจทางการเมืองของกลุ่มอำนาจในรัฐสภาขณะนั้น

และยิ่งชัดเจนไปอีก โดยเฉพาะในช่วงวิกฤติที่พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ แถลงว่าพรรคร่วมรัฐบาลยินยอมจะรับร่างรัฐธรรมนูญ ในช่วงเย็นของวันที่ 5 กันยายน นั้น เป็นเวลาเดียวกันกับที่กลุ่มพลังทางการเมืองต่าง ๆ ทั้งที่ฝ่ายต่อต้านรัฐธรรมนูญ คือกลุ่มกำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน ได้มีการอภิปรายโจมตีค่าสมาชิกสภาว่ารัฐธรรมนูญที่ลานพระบรมรูปทรงม้าอย่างเข้มข้น ประกอบกับค่าเงินบาทในขณะนั้นตกลงไปอย่างมาก ในขณะที่กลุ่มสนับสนุนร่างรัฐธรรมนูญก็ได้แนวร่วมเพิ่มมากขึ้น นั่นคือ กลุ่มนักการธนาคาร นายทหารในกองทัพ ด้วยเหตุนี้เอง นายวีรพงษ์ รามางกูร รองนายกรัฐมนตรีต้องติดต่อไปยัง พล.อ. เชนฐา ฐานะจาโร ผบ.ทบ. ในฐานะผู้ทาบถามตนเองเข้ามาเป็นรองนายก ให้รับผิดชอบ พล.อ. ชวลิต เพื่อแจ้งผลให้ทราบและเร่งให้ พล.อ. ชวลิต แสดงท่าทีที่ชัดเจนออกมา นั่นจึงเป็นสาเหตุให้ พล.อ. เชนฐา และพล.อ. มลคล อัมพรพิสิฏฐ์ ผบ.ส.ส. ต้องขอร้องให้นายกรัฐมนตรีรับร่างรัฐธรรมนูญจนถึงที่สุด ช่วงเวลานี้จึงเป็นการยืนยันให้เห็นว่า พรรครัฐบาลในขณะนั้นมีความโน้มเอียงในการตัดสินใจรับร่างรัฐธรรมนูญตามกระแสมติมหาชน

อีกกลุ่มพลังทางการเมืองหนึ่งที่มีส่วนสำคัญอีกประการคือต่อความสำเร็จต่อการก่อตัวของกระแสมติชน ตลอดจนการเคลื่อนไหวให้รับร่างรัฐธรรมนูญ ก็คือ ท่าทีที่ค่อนข้างวางเฉย และไม่แสดงออกถึงการกดดัน แทรกแซงของกองทัพ ที่เคยกระทำมาในอดีตเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ กองทัพได้แสดงจุดยืนทางการเมืองอย่างค่อนข้างชัดเจนว่าจะวางตัวเป็นกลาง และในความเป็นกลางนั้น มีแนวโน้มที่จะรับร่างรัฐธรรมนูญมากกว่า เห็นได้จากทำให้สัมภาษณ์ต่อสื่อมวลชน ของผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารสูงสุด การเขียนบทความสนับสนุนร่างรัฐธรรมนูญ ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น จึงไม่ปรากฏว่าในการรับร่างรัฐธรรมนูญนี้กองทัพได้เข้ามามีบทบาทในฐานะ

เป็นเจ้าภาพ ในการชี้ขาดต่อร่างรัฐธรรมนูญอย่างเช่นเคยทำมาในอดีต ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวนี้ย่อมแสดงให้เห็นถึงการคล้อยตามกระแสมติมหาชนอย่างเห็นได้ชัด

และเมื่อผู้เขียนได้นำเอาปัจจัยทั้งสองด้านเหล่านี้มาวิเคราะห์ดูอีกครั้ง โดยดูจากคำอภิปรายร่างรัฐธรรมนูญของสมาชิกรัฐสภาตลอดเวลาการอภิปรายร่างรัฐธรรมนูญในชั้นรัฐสภานั้น สมาชิกรัฐสภาต่างพูดออกมาเป็นเสียงเดียวกันว่า เขาได้รับอิทธิพลกดดันจากปัจจัยทั้งสองเหล่านี้จริง

จากการศึกษาเพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลกดดันสมาชิกรัฐสภา ต่อการรับร่างรัฐธรรมนูญ 2540 ในตอนต้นที่กล่าวมาแล้วทั้งหมด ในการพิสูจน์สมมติฐานผู้เขียนจึงสรุปว่าการรับร่างรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ. 2540 ของสมาชิกรัฐสภาซึ่งประกอบไปด้วยที่ประชุมรวมของสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภานั้น ได้รับอิทธิพล แรงกดดันจากปัจจัยหลักสองด้านประกอบกัน คือ

1. ปัจจัยจากมติมหาชน ประกอบไปด้วย บทบาทการเคลื่อนไหวทางการเมือง ของกลุ่มพลังทางการเมือง, กลุ่มผลประโยชน์, สื่อมวลชน และประชาชนทั่วไป และ
2. ปัจจัยจากสภาวะเศรษฐกิจ ตกต่ำภายในประเทศ

ประโยชน์ที่ผู้เขียนคาดว่าจะได้รับจากการเขียนวิทยานิพนธ์นี้ ที่เกี่ยวกับมติมหาชน กล่าวคือ

ในเชิงวิชาการ คาดว่าจะให้ประโยชน์แก่นักคิด นักศึกษา นักวิชาการ ตลอดจนผู้ที่มีความสนใจในด้านการเมือง จะได้ทราบสาเหตุ และอิทธิพลบางประการ ซึ่งอยู่เบื้องหลังการรับร่างรัฐธรรมนูญ 2540

ในเชิงปฏิบัติ อาจเป็นข้อควรคำนึงถึงหรืออุทาหรณ์ต่อผู้มีอำนาจในการตัดสินใจกำหนดนโยบายพัฒนาการเมือง ในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ ได้ตระหนักถึงสิ่งที่เป็นมาในอดีต หากสิ่งใดซึ่งเห็นว่าเป็นข้อบกพร่อง ก็จะทำทางแก้ไข

มีคำถามที่น่าสนใจ คือทำไมเราจึงสนใจมติมหาชน คำตอบคือว่า เพราะเราสนใจประชาชน เมื่อเราสนใจประชาชนเราก็ต้องสนใจความปรารถนา หรือความต้องการของเขา ความปรารถนาของเขาอาจแสดงออกเป็นคำพูดว่าปรารถนาอะไร เมื่อไหร่ อย่างไร ความปรารถนาที่แสดงออกเป็นคำพูดอย่างที่ว่านี้ อาจกล่าวได้ว่าคือมติมหาชน

ประเด็นถัดไปที่นักรัฐศาสตร์ต้องถามคือ ทำไมเราจึงสนใจมติมหาชน คำตอบก็คือว่า มติมหาชนเป็นพลังทางการเมืองรูปหนึ่ง ซึ่งอยู่ในขอบเขตแห่งวิชารัฐศาสตร์ คำถามต่อไปมีว่าทำไมเราจึงถือว่ามติมหาชนเป็นพลังทางการเมือง คำตอบก็คือว่าสิ่งนี้สามารถทำให้เกิดการกระทำในทางการเมืองได้ กล่าวคือเมื่อมติมหาชนเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งเกิดขึ้น ถ้ารัฐบาลนั้นเป็นรัฐบาลที่ให้ความสนใจกับความต้องการของประชาชน รัฐบาลก็พยายามตอบสนองความต้องการนั้น ซึ่งปกติก็

จะแสดงออกเป็นคำพูด หรือเป็นมติที่เรียกว่ามติมหาชน เช่น กรณีกระแสมติมหาชนต่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้เห็นได้ชัดว่ารัฐบาลทำตามกระแสของมติมหาชน แต่ถ้ารัฐบาลนั้นเป็นรัฐบาลที่ไม่นำพาต่อมติมหาชน ก็อาจนิ่งเฉย ผลที่ตามมาคือประชาชนจะไม่พอใจรัฐบาล เมื่อประชาชนไม่พอใจรัฐบาล ประชาชนก็อาจไม่ให้ความร่วมมือกับรัฐบาล เช่น ไม่ยอมปฏิบัติตามกฎหมายหรือคำสั่ง ในกรณีร้ายแรงประชาชนอาจลุกฮือทำการประท้วงขับไล่รัฐบาล อย่างเดียวกับกรณีการรับร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ที่กระแสเรียกร้องรัฐธรรมนูญ กลายเป็นกระแสขับไล่รัฐบาลในเวลาสั้น

ประเด็นที่น่าสนใจในทางรัฐศาสตร์เกี่ยวกับมติมหาชนอีกประเด็นหนึ่งคือ มติมหาชนมีประโยชน์ต่อการเมืองอย่างไร ในประเด็นนี้มีข้อที่น่าสนใจทั้งในแง่ของรัฐบาลที่ต้องรับผิดชอบต่อประชาชน และในแง่ของประชาชนผู้ซึ่งปรารถนาจะรับบริการและแสวงหาความพอใจจากการเป็นสมาชิกของสังคม

ในแง่ของรัฐบาลเราอาจกล่าวได้ว่ามติมหาชนมีประโยชน์ดังต่อไปนี้คือ

1. ทำให้รัฐบาลทราบว่าประชาชนต้องการอะไร และรัฐบาลควรจะทำอย่างไรจึงจะสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน หรือควรจะทำอะไร อย่างไร จึงจะสามารถขัดขวางมติมหาชนได้ ในประเด็นหลังนี้ระบอบคอมมิวนิสต์ถูกกล่าวหาว่า ใช้มติมหาชนเพื่อควบคุมประชาชน ประโยชน์ของมติมหาชนในข้อนี้เป็นที่เห็นได้ชัด เพราะมติมหาชนโดยปกติจะเป็นเครื่องแสดงเจตนารมณ์ของประชาชน ว่าเขาต้องการอะไร จากกรณีศึกษาร่างรัฐธรรมนูญนี้เห็นได้ชัดว่าเขาต้องการอะไร
2. ทำให้รัฐบาลทราบข้อบกพร่อง ที่มีจุดอ่อนในการบริหารงานอย่างไร ตรงไหน
3. ทำให้รัฐบาลได้รับความร่วมมือจากประชาชนเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะถ้ารัฐบาลทราบความต้องการของประชาชนแล้วตอบสนองความต้องการอย่างดี มีประสิทธิภาพ หรือแม้แต่กรณีรัฐบาลยอมให้แสดงออกได้ในทางจิตวิทยาก็เชื่อว่าจะช่วยให้สุขภาพของประชาชนดีขึ้น ซึ่งก็นับได้ว่าเป็นผลดีต่อรัฐบาลอยู่แน่นอน ดังนั้นมติมหาชนจึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญมากในการทำให้รัฐบาลได้รับความร่วมมือจากประชาชน

ในแง่ของประชาชนเราอาจกล่าวได้ว่า มติมหาชนมีประโยชน์ดังต่อไปนี้

1. ทำให้เกิดความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับประเด็นปัญหาต่าง ๆ ในทางการเมืองมากขึ้น กล่าวคือกระบวนการก่อตัวของมติมหาชนช่วยให้คนในสังคม ได้รับรู้ข่าวสาร และการเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ รวมทั้งการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้ที่มีสนใจในประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น

2. ทำให้สามารถแสดงตนเข้ากับกลุ่มได้ กล่าวคือยอมให้มีการแสดงออก ทำให้คนที่มีความเชื่อ หรือความคิดเห็นอย่างเดียวกันสามารถแสดงตนเข้ากับกลุ่มที่มีความเชื่อและความคิดเห็นอย่างเดียวกับตนได้ ทำให้เกิดความผูกพันกับสังคมที่ตนอยู่ และความอบอุ่นทางใจ เนื่องจากมีเพื่อนร่วมความคิดเห็น

3. ทำให้สามารถปลดปล่อยความเครียดภายใน การยอมรับความแตกต่าง การเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วม ฯลฯ เป็นวิธีการแก้ปัญหาความขัดแย้งตามระบอบประชาธิปไตย และเป็นช่องทางสำหรับบุคคลที่มีความขมขื่นอยู่ในจิตใจส่วนลึกจะได้ปลดปล่อยสิ่งนั้นออกไป

โดยสรุป มติมหาชนมีผลดีทั้งต่อรัฐบาลในแง่ของการรักษาอำนาจและบริหารงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ส่วนประชาชนก็จะได้รับความพอใจมากขึ้น และมีทางออกสำหรับความไม่เข้าใจ หรือความขมขื่นภายในใจทั้งหลาย ไม่ต้องหันเข้าหาความรุนแรงเป็นหนทางแก้ไขปัญหาดังนั้นมติมหาชนจึงถือได้ว่ามีความจำเป็นสำหรับสังคมทั้งหลาย ช่วยให้เกิดทั้งเสรีภาพและความชอบธรรมแก่ระบบการปกครอง คือประชาชนยอมรับรัฐบาล และระบบการปกครองมากขึ้น ด้วยเหตุนี้ มติมหาชนจึงควรได้รับการศึกษา ให้มีลักษณะของความเป็นทฤษฎีทั่วไปมากยิ่งขึ้น

ในการเขียนวิทยานิพนธ์นี้ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ คือเพื่อเป็นเอกสารบันทึกเรื่องราวเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญของไทย และเพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาค้นคว้าต่อไป

ในการวิเคราะห์ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ผู้เขียนได้นำเอาแนวคิดทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) คือ แนวความคิดที่จะใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรให้เป็นเครื่องมือในการกำหนดรูปแบบการปกครองและกำหนดคกไกอันเป็นโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) ในการจัดองค์การบริหารของรัฐ หรืออีกนัยหนึ่งคือการมีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรในฐานะกฎหมายสูงสุดที่เป็นสัญญาประชาคม การยอมรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองอย่างแท้จริง การมีกลไกควบคุม หรือคูลและคานอำนาจไม่ให้ใช้เกินขอบเขต การยอมรับและคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชน

เมื่อวิเคราะห์ร่างรัฐธรรมนูญ 2540 ภายใต้กรอบหลัก 2 กรอบ คือ โครงสร้างทางการเมืองกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ พบว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ไปขัดกับผลประโยชน์ของสมาชิกรัฐสภาอย่างมาก นั่นคือเขียนขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาการซื้อสิทธิ์ขายเสียง และที่สำคัญคือแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์ปชั่นของนักการเมือง ให้ประชาชนมีสิทธิควบคุมและตรวจสอบนักการเมือง อันเป็นการป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจปกครองบ้านเมือง แสวงหาประโยชน์แต่ตนเอง และพวกพ้องในทางที่มิชอบ หรือทุจริตด้วยประการใด ๆ ประกอบการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับนี้เปิดโอกาสให้ประชาชนทั้งประเทศได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในกระบวนการทางการเมืองทุกขั้นตอน และจากประชาชนทุกระดับชั้นในสังคม โดยนัยที่ว่าการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงมิใช่เป็นการพยายามทำให้คนไม่

ดึกกลับกลายเป็นคนดี แต่เป็นการหาหนทางป้องกันมิให้คนชั่วคนไม่ดีมีโอกาสเข้ามาใช้อำนาจปกครองบ้านเมืองได้ โดยความร่วมมือร่วมใจของประชาชน

ซึ่งมาตรการ กลไก ทางกฎหมายที่จะทำให้เป้าหมายบรรลุผล และในขณะเดียวกันก็ไปขัดกับผลประโยชน์ของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งผู้เขียนได้กล่าวโดยละเอียดไปแล้ว ในส่วนนี้จะขอสรุปสั้นๆ คือ

1. การกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ ตามมาตรา 68
2. การกำหนดให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นแบบผสมระหว่างการเลือกตั้งระบบสัดส่วนตามบัญชีรายชื่อของพรรคและการเลือกตั้งแบบเขตละคน ตามมาตรา 99
3. การให้นำหีบบัตรเลือกตั้งไปเทนับรวมกันที่อำเภอ ตามมาตรา 104 วรรคสาม
4. การกำหนดให้รัฐสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมืองในการเลือกตั้งตาม มาตรา 113
5. วุฒิสภาต้องมาจากการเลือกตั้ง ตามมาตรา 121
6. การให้มีคณะกรรมการเลือกตั้ง ตามมาตรา 136
7. การกำหนดให้ในปีหนึ่งต้องมีสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ซึ่งจะพิจารณาได้เฉพาะกฎหมาย พระราชกำหนด การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 159
8. การให้มีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตามมาตรา 196
9. การให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามมาตรา 199
10. การให้คณะรัฐมนตรี มีจำนวนไม่เกิน 35 คน ตามมาตรา 201
11. การห้าม ส.ส. ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในเวลาเดียวกัน ตามมาตรา
12. การให้มีศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 204
13. การให้มีศาลฎีกาแผนกคดีอาญา ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามมาตรา 308
14. การให้มีศาลปกครอง ตามมาตรา 276
15. การตรวจสอบทรัพย์สิน และหนี้สินของบุคคล ตามมาตรา 291
16. การให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามมาตรา 297
17. การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ตามมาตรา 303

เมื่อกล่าวในเชิงวิเคราะห์โดยใช้แนวคิดทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยมมาประกอบการวิเคราะห์ ภาย ได้กรอบหลักสองกรอบคือ โครงสร้างทางการเมือง, การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ สรุปได้ดังนี้คือ

1. ในแง่ของโครงสร้างทางการเมือง เป็นการทบทวนการปกครองโดยระบบผู้แทนทั้งระบบ ทั้งระบบพรรคการเมือง, การเลือกตั้งและระบบรัฐบาล เพื่อเอื้ออำนาจหรือส่งเสริมให้ได้มาซึ่งการปกครองที่รับผิดชอบ, สุจริตและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

2. ในแง่ของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เป็นการปรับปรุงกลไกตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐให้มีประสิทธิภาพทั้งในส่วนของการจัดการกับผู้ทุจริตประพฤติมิชอบ และในส่วนที่เป็น หลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน ทั้งนี้โดยคณะกรรมการกฎหมายรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น เป็นที่ยอมรับกันว่าระบบการเมืองในปัจจุบัน ยังมีปัญหาหนักและเรื้อรังในระบบเลือกตั้ง ระบบ พรรคการเมือง วิธีการจัดตั้งรัฐบาล และการเลือกสรรบุคคลเข้าร่วมเป็นรัฐมนตรีในคณะรัฐบาล ตลอดจนเสถียรภาพและความต่อเนื่องของรัฐบาล และสภาผู้แทนราษฎร จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ จะต้องหาทางแก้ไขปัญหาระยะยาว โดยมุ่งไปสู่การแก้ไขบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ในลักษณะที่มีการ วิเคราะห์ตามหลักวิชาการ ด้วยการแสวงหากลไกการแก้ไขการทุจริตและบิดเบือนการใช้อำนาจ เพื่อหาผลประโยชน์โดยมิชอบของนักการเมืองระดับสูง แสวงหากลไกในการลดการแข่งขันของ การเลือกตั้งโดยการซื้อเสียงและสร้างระบบที่คนดีหรือป้องกันคนไม่ดีเข้าสู่ระบบการเมืองได้

มีคำถามที่น่าสนใจอย่างยิ่งต่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ นั่นคือ ใครได้ใครเสียผลประโยชน์ ต่อร่างรัฐธรรมนูญนี้ ซึ่งผู้เขียนก็ได้วิเคราะห์ไปแล้วในรายละเอียดบทที่ 3

จากคำอภิปรายร่างรัฐธรรมนูญในชั้นรัฐสภาของสมาชิกรัฐสภา ปราบกฎแจ้งชัดถึงมุมมอง ความคิด ซึ่งเกาะเกี่ยวอยู่กับผลประโยชน์ที่พึงมีพึงได้ของสมาชิกรัฐสภา คือกลัวอำนาจใหม่เข้ามา แทนที่อำนาจเดิมของตน ถึงกับมีผู้ให้ฉายารัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่า “รัฐธรรมนูญโฟเบีย” (Constito phobia) ซึ่งแปลว่า โรคกลัวรัฐธรรมนูญ เห็นได้จากการโจมตีร่างรัฐธรรมนูญแบบเหวี่ยงแหเหมา เอาว่าระบบแยกหน้าที่ ห้ามรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนในขณะเดียวกัน เป็นระบบ ประธานาธิบดีและกระทบกระทั่งจนถึงสถาบันพระมหากษัตริย์ โดยตีความไปว่าถ้ามีระบบการ ปกครองแบบมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขอย่างเช่น อังกฤษ หรือญี่ปุ่นแล้ว จะต้องใช้ระบบรัฐสภา อย่างประเทศเหล่านั้นด้วย และในเวลาเดียวกันก็เหมาเอาว่าถ้ามีการเลือกวุฒิสภาจะเป็นการระบอบ การปกครองไปเป็นระบบแยกอำนาจแล้วจะกลายเป็นระบอบประธานาธิบดี เช่นเดียวกับประเทศ สหรัฐอเมริกา ซึ่งนั่นก็คือความพยายามแอบอ้างสถาบันกษัตริย์เพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับน้ำหนัก คำอภิปรายของตน เพื่อปกป้องผลประโยชน์ที่อาจเสียไป และที่สำคัญคือเพื่อไม่ให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ผ่าน หรือตกไป

เมื่อมาถึงตรงนี้ ถ้าจะประมวลแบบความคิดแบบรวบยอดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญฉบับนี้ตาม นัยแห่งความได้เสียของผลประโยชน์ตามทัศนะของผู้เขียน อาจกล่าวได้อีกดังนี้

สมาชิกรัฐสภา ซึ่งประกอบไปด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาที่อาจได้ ประโยชน์ คือ

1. วุฒิสภาชุดปัจจุบัน (ชุดที่นายบรรหาร ศิลปอาชา แต่งตั้ง) เพราะจะอยู่ต่อไปได้อีก 3 เดือน โดยมีอำนาจเพิ่มขึ้นอย่างมากมาย เช่น

- 1.1 การเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 8 คน จาก 15 คน
- 1.2 การเลือกประธานและตุลาการศาลปกครอง จำนวนตามที่กฎหมายบัญญัติ และเลือกกรรมการตุลาการศาลปกครอง 2 คน จาก 13 คน
- 1.3 การเลือกคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ทั้งหมด 9 คน รวมทั้งประธานและเลขาธิการด้วย
- 1.4 การเลือกคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ค.ต.ง.) ทั้งหมด 10 คน รวมทั้งประธานและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินด้วย
- 1.5 การเลือกคณะกรรมการเลือกตั้งทั้งหมด 5 คน รวมทั้งประธานด้วย
- 1.6 การเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาทั้งหมด 3 คน
- 1.7 การเลือกคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทั้งหมด 11 คน รวมทั้งประธานด้วย
- 1.8 การเลือกคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม 2 คน จาก 13 คน
- 1.9 อำนาจในการถอดถอนนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ส.ส. ส.ว. ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด กรรมการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษา หรือตุลาการ พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง เป็นต้น

2. วุฒิสภาในอนาคต ที่ได้รับอำนาจมากมาย คงได้กล่าวไปแล้วข้างต้น ก็ต้องรอดูกันต่อไปว่า วุฒิสภาในอนาคต จะสามารถเป็นกลางในทางการเมือง และประพฤติปฏิบัติตนเป็นสภาตรวจสอบได้อย่างสุจริต ยุติธรรม และโปร่งใสเพียงใด

3. ผู้ที่จบปริญญาตรีและมีสิทธิสมัครเป็น ส.ส. ส.ว. ได้ และเป็นรัฐมนตรีได้ ส่วนคนที่ไม่จบปริญญาตรี และไม่เคยเป็น ส.ส. ส.ว. จะสมัครรับเลือกตั้งไม่ได้

4. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เคยไม่ได้รับการเลือกตั้ง ที่เป็นคนดี มีความสามารถ และช่วยเหลือชาวบ้านตลอดมา น่าจะมีโอกาสเพิ่มขึ้นในทางการเมือง จากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ และแบบเขตเดียวเบอร์เดียว ในแง่นี้พรรคการเมืองที่มีภาพลักษณ์ไม่ดี จะเสียเปรียบอย่างยิ่ง โดยเฉพาะพรรคความหวังใหม่ ที่มี ส.ส. ที่ไม่เป็นที่ยอมรับของประชาชน

5. นายกรัฐมนตรีในอนาคตจะมีอำนาจและเสถียรภาพมากขึ้น

6. ประชาชนจะได้ประโยชน์มากขึ้นแค่ไหนอย่างไร ยังขึ้นอยู่กับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภาที่อาจเสียผลประโยชน์คือ

1. รัฐมนตรี ต้องแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน จะถูกตรวจสอบมากยิ่งขึ้น
2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เคยได้รับการเลือกตั้งในระบบเดิม จะมีโอกาสยากขึ้นในระบบการเลือกตั้งใหม่
3. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, สมาชิกวุฒิสภา และข้าราชการที่ทุจริตและประพฤติมิชอบ จะถูกตรวจสอบมากขึ้น
4. สมาชิกวุฒิสภาชุดปัจจุบัน เมื่ออยู่ครบ 4 ปีแล้ว ไม่มีสิทธิได้รับแต่งตั้งแล้ว จะต้องมาจากการเลือกตั้งภายในกรอบเขตจังหวัด
5. กำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน จะไม่มีโอกาสเป็นผู้บริหารในองค์การบริหารส่วนตำบลได้โดยตำแหน่งเหมือนแต่เดิม

จึงเห็นได้ว่าสมาชิกรัฐสภาคัดค้านต่อต้านร่างรัฐธรรมนูญมาโดยตลอด มากน้อยแตกต่างกันไปตามผลประโยชน์ที่คาดว่าจะเสียไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรการการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเป็นสำคัญ

กล่าวในแง่ของทฤษฎี และแนวทางการปฏิบัติแล้ว แม้จุดเด่นของรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะนำหลักการของกฎหมายมหาชนมาเพื่อมุ่งที่จะจำกัดอำนาจรัฐ และองค์กรของรัฐ ตลอดจนรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน แต่ก็ได้ซ่อนจุดประาะไว้เหมือนกัน ณ ที่นี้ ผู้เขียนขอสรุป คือ

รัฐธรรมนูญและลัทธิรัฐธรรมนูญนิยมในฐานะที่เป็นเครื่องจำกัดอำนาจรัฐนั่นเอง อาจกลายเป็นบทกฎหมายที่แฝงการให้อำนาจรัฐและองค์กร และการรับรองสิทธิเสรีภาพกลายเป็นหลักการที่อยู่บนกระดานเท่านั้น เพราะถ้าเรายึดแต่รูปแบบ (Form) ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญอย่างเดียว โดยไม่มองให้ลึกกว่ารัฐธรรมนูญนั้นได้มาอย่างไร มีเนื้อความกลไก และหลักประกันที่แท้จริงอะไรให้ประชาชน เราก็อาจได้รัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายสูงสุดในรูปแบบ แต่ผู้ร่างซึ่งเป็นผู้กำหนดกฎหมายสูงสุดนี้คือคนหยิบมือเดียว ประชาชนเจ้าของอำนาจไม่เคยมีส่วนร่วมคิดร่วมเห็นชอบด้วย รัฐธรรมนูญแบบนี้จะสะท้อนความต้องการของประชาชนออกมาเป็นสัญญาประชาคมไม่ได้เลย ตรงกันข้าม กลับจะสะท้อนความต้องการของคนร่างเพียงหยิบมือเดียวนั่นเอง นี่คือนันตราย

ดังนั้นความสำเร็จหรือล้มเหลวของรัฐธรรมนูญ จึงขึ้นอยู่กับประชาชนผู้สนับสนุนรัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่า จะมีความตื่นตัวเป็นพลเมือง (citizen) ที่เห็นกิจการของเมือง city ว่า สำคัญเท่าเรื่องของตัวเอง หรือจะไม่สนใจเรื่องดังกล่าวแล้ว และคิดว่าเมื่อมีรัฐธรรมนูญแล้วก็เพียงพอ หากเป็นเช่นประการหลังนี้ก็น่าเสียดใจว่าก้าวแรกอาจเป็นเพียงก้าวเดียว และไม่มีก้าวต่อไป แต่ถ้าพลเมือง สนใจติดตามทวงถามปฏิบัติหน้าที่พลเมืองใช้สิทธิเสรีภาพของตนให้เต็มที่ตามครรลองรัฐธรรมนูญ ก็น่า

เชื่อว่าก้าวต่อ ๆ ไปจะเป็นก้าวที่มั่นคง และถึงจุดหมายแห่งการมีระบบจัดการประเทศที่สุจริต มีเสถียรภาพ มีประสิทธิภาพ และมีส่วนร่วมของพลเมืองได้อย่างบริบูรณ์