

ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม
เพื่อการปฏิรูปทางการเมือง
ตามแนวทาง

คอนสติติวชันแนลลิสม์
(Constitutionalism)

ในทัศนะของ
ศ.ดร.อมร จันทรสุมบุรณ์

JQ
1743
02743
2537



สถาบันนโยบายศึกษา

โดยความสนับสนุนของ มูลนิธิคอนราด อเดนาวร์

THAI NATIONAL ASSEMBLY LIBRARY



3961107170

๖๕๔

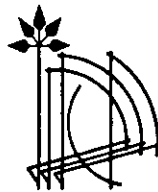
วันที่ 18 / 10 / ๖๖
เลขที่ ๒ / ๖๖
เลขที่ ๖๖
๖๖๖๖
๖๖๖๖

ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม
เพื่อการปฏิรูปทางการเมือง
ตามแนวทาง

ค่อนสติวิชั่นแนลลิสม์
(Constitutionalism)

สมบัติห้องสมุดรัฐสภา

ในทัศนะของ
ศ.ดร.อมร จันทรมบูรณ์



สถาบันนโยบายศึกษา
โดยความสนับสนุนของ มูลนิธิคอนราด อเดนาวร์

ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม
เพื่อการปฏิรูปทางการเมือง
ตามแนวทาง
คอนสติติวชันแนลลิสม์ (Constitutionalism)
ในทัศนะของ
ศ.ดร. อมร จันทรสุมบูรณ์

คำนำ

เอกสารฉบับนี้ จัดทำขึ้นเพื่อใช้ในการศึกษาและอ่านควบคู่ไปกับบทความเรื่อง 'คอนสติติวชันแนลลิสม์ (Constitutionalism) : ทางออกของประเทศไทย' และหนังสือเรื่อง 'โครงสร้างและกลไกทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญ' ซึ่งเป็นเอกสารที่สถาบันนโยบายศึกษาได้รวบรวมบทความของ ศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรสุมบุรณ์ ไว้ บทความและหนังสือดังกล่าว เป็นเอกสารที่ ศ.ดร. อมร จันทรสุมบุรณ์ ได้เสนอแนวทางในการปฏิรูปทางการเมืองผ่านทางสื่อมวลชน และต่อที่ประชุมสัมมนาทางวิชาการ ณ สถานที่ต่าง ๆ นับตั้งแต่ได้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๕ มาจนถึงปัจจุบัน แนวความคิดดังกล่าว (รวมทั้งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอในเอกสารฉบับนี้) ก็ได้มีการขานรับจากหลายฝ่าย รวมทั้งจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน

ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอไว้ในเอกสารฉบับนี้ เป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ ศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรสุมบุรณ์ได้เสนอต่อที่ประชุมสัมมนาทางวิชาการ ที่จัดขึ้นโดยสถาบันนโยบายศึกษา ณ โรงแรมเอเชีย เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๓๗ และเสนอต่อสถาบันทางวิชาการบางแห่ง โดยร่าง ๙ ดังกล่าวได้จัดทำและกำหนดโครงสร้างขึ้นภายใต้เงื่อนไขทางสังคมวิทยาทางการเมือง (Political Sociology) ในประเทศไทย ตามที่ศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรสุมบุรณ์ ได้เขียนไว้ในบทความเรื่อง 'คอนสติติวชันแนลลิสม์ (Constitutionalism) : ทางออกของประเทศไทย' และในบทความต่าง ๆ ก่อนหน้านั้น ซึ่งแนวทางในการปฏิรูปทางการเมืองภายใต้เงื่อนไขดังกล่าว มีข้อที่พึงสังวร ๒ ประการ คือ

๑. การปฏิรูปทางการเมือง ไม่น่าจะเกิดขึ้นได้จากผู้ที่มีส่วนได้เสียในระบบการเมืองเดิม ซึ่งคนได้รับประโยชน์อยู่ในปัจจุบัน

๒. การปฏิรูปทางการเมืองจำเป็นต้องกระทำเป็น Package คือ ต้องมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไปพร้อม ๆ กัน ทั้งนี้ โดยมีจุดมุ่งหมายและมาตรการที่จะแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ที่มีอยู่ในระบบรัฐสภาในปัจจุบัน

เอกสารฉบับนี้ประกอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและแนวความคิดในการปฏิรูปทางการเมืองตามแนวทางคอนสติติวชันแนลลิสม์ (Constitutionalism) ที่ศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรสุมบุรณ์ได้สรุปไว้และได้จัดทำเป็นแผ่นใสประกอบการนำเสนอแนวความคิดดังกล่าวในสถาบันทางวิชาการต่าง ๆ

สถาบันนโยบายศึกษา
กันยายน ๒๕๓๗

ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม
เพื่อการปฏิรูปทางการเมือง
ตามแนวทาง
คอนสติติวชันแนลลิสม์ (Constitutionalism)

(๑) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษ จำนวนไม่เกิน ๓ ท่าน ที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากอดีตนายกรัฐมนตรี โดยมีนายกรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

(๒) กรรมการผู้เชี่ยวชาญ จำนวนไม่น้อยกว่า ๑๐ คน แต่ไม่เกิน ๑๕ คน ซึ่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษตาม (๑) คัดเลือกจากบัญชีรายชื่อผู้เชี่ยวชาญทางนิติศาสตร์ และบัญชีรายชื่อผู้เชี่ยวชาญทางรัฐศาสตร์ ที่ได้จัดทำขึ้นตามมาตรา ๒๑๑ ทศ และให้ประธานคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติตามวรรคสามเป็นผู้แต่งตั้ง โดยกรรมการผู้เชี่ยวชาญทางนิติศาสตร์จะต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการประเภทนี้

ในกรณีที่เห็นสมควร กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษอาจแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิอื่น ซึ่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษ เห็นว่าเป็นผู้เชี่ยวชาญทางนิติศาสตร์ และหรือผู้เชี่ยวชาญทางรัฐศาสตร์ที่มีได้ปรากฏอยู่ในบัญชีชื่อดังกล่าวข้างต้น เป็นกรรมการผู้เชี่ยวชาญตาม (๒) ก็ได้ แต่จะมีจำนวนเกินกว่า ๒ คนมิได้ และจำนวนกรรมการประเภทนี้ต้องมีจำนวนไม่เกินกว่า ๑๕ คน

ให้มีประธานคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติคนหนึ่ง และจะมีรองประธานคนหนึ่งหรือไม่ก็ได้ ตามที่จะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษ

มาตรา ๒๑๑ ตริ ให้มีที่ปรึกษาของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษตามมาตรา ๒๑๑ ทวิ (๑) ดังต่อไปนี้

(๑) นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรเป็นที่ปรึกษาโดยตำแหน่ง

(๒) ผู้ที่รอบรู้กิจการบ้านเมือง จำนวนไม่เกิน ๒ คน ที่ประธานคณะกรรมการพิเศษแต่งตั้ง โดยปรึกษาหารือกับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษ

การให้คำปรึกษาหารือที่มีสาระสำคัญ ให้ที่ปรึกษาจัดทำเป็นหนังสือ

มาตรา ๒๑๑ จัตวา ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ และให้เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นเลขาธิการของคณะกรรมการ

การประชุมของคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ ให้เป็นไปตามระเบียบที่ประธานคณะกรรมการพิเศษกำหนด โดยปรึกษาหารือกับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษ

มาตรา ๒๑๑ เบญจ ให้คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติยกย่องรัฐธรรมนูญ พร้อมทั้งระบุกฎหมายประกอบร่างรัฐธรรมนูญ และกำหนดแนวสาระสำคัญของ

กฎหมาย ดังกล่าวให้แล้วเสร็จเป็นวาระแรก ภายในกำหนดหกเดือนนับแต่วันที่แต่งตั้งกรรมการผู้เชี่ยวชาญตามมาตรา ๒๑๑ ทวิ (๒)

มาตรา ๒๑๑ ฉ ให้คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ จัดทำร่างรัฐธรรมนูญวาระแรก พร้อมทั้งเอกสารคำชี้แจงอธิบายเหตุผลของร่างรัฐธรรมนูญ และแนวสาระสำคัญของกฎหมายประกอบร่างรัฐธรรมนูญเพื่อจัดส่งให้แก่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อให้ออกความเห็นโดยเร็วที่สุด

ให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญของแต่ละสภาเพื่อพิจารณาและศึกษาร่างรัฐธรรมนูญและแนวสาระสำคัญของกฎหมายประกอบร่างรัฐธรรมนูญและให้ทั้งสองสภาเสนอข้อคิดเห็นโดยจัดทำเป็นบันทึกความเห็นและข้อสังเกตพร้อมทั้งให้เหตุผลอย่างชัดเจนในแต่ละประเด็นที่สภามีข้อคิดเห็น และส่งกลับไปยังคณะกรรมการพิเศษภายในหกสัปดาห์นับแต่วันที่ได้รับร่างรัฐธรรมนูญและเอกสารคำชี้แจงตามวรรคหนึ่ง

คำว่า 'วัน' ในวรรคก่อน ให้หมายถึงวันในสมัยประชุม

มาตรา ๒๑๑ สัตต เมื่อคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติได้รับบันทึกความเห็นและข้อสังเกตจากสภาทั้งสองแล้ว ให้คณะกรรมการพิเศษพิจารณาแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญและแนวสาระสำคัญของกฎหมายประกอบร่างรัฐธรรมนูญได้ตามที่เห็นสมควรเป็นวาระสุดท้าย โดยจะแก้ไขหรือไม่แก้ไขตามข้อคิดเห็นของสภาทั้งสองหรือไม่ก็ได้ แต่จะต้องชี้แจงเหตุผลของการแก้ไขหรือไม่แก้ไขดังกล่าวไว้โดยชัดแจ้งในเอกสารคำชี้แจงอธิบายเหตุผลของร่างรัฐธรรมนูญ

เมื่อคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ให้จัดทำและจัดพิมพ์ร่างรัฐธรรมนูญ เอกสารคำชี้แจงอธิบายเหตุผลของร่างรัฐธรรมนูญ และแนวสาระสำคัญของกฎหมายประกอบร่าง รัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการพิเศษจัดทำขึ้นเป็นวาระสุดท้ายพร้อมทั้งจัดพิมพ์บันทึกความเห็นและข้อสังเกตของสภาผู้แทนราษฎร บันทึกความเห็นและข้อสังเกตของวุฒิสภาและบันทึกความเห็นของที่ปรึกษา (ถ้ามี) เผยแพร่แก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนออกเสียงประชามติ ทั้งนี้ ภายในหกสัปดาห์นับแต่วันที่ได้รับบันทึกความเห็น และข้อสังเกตจากสภาทั้งสองแล้ว

ในการออกเสียงประชามติ ให้ประชาชนออกเสียงว่า จะใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรพุทธศักราช ๒๕๓๔ ต่อไป หรือจะใช้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่แก้ไขใหม่ พร้อมทั้งแนวสาระสำคัญของกฎหมายประกอบร่างรัฐธรรมนูญ ตามที่คณะกรรมการพิเศษเสนอ

การออกเสียงประชามติจะกระทำได้อีกต่อเมื่อพ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่วันเผยแพร่เอกสารตามที่กำหนดไว้ในวรรคสอง

การออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๒๑๑ นว

มาตรา ๒๑๑ อัญฎ ถ้าในการออกเสียงประชามติ ประชาชนโดยเสียงข้างมากเห็นชอบให้นำร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่แก้ไขใหม่มาใช้บังคับ ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ให้คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ ดำเนินการยกร่างกฎหมายประกอบร่างรัฐธรรมนูญ ตามแนวสาระสำคัญที่ประชาชนออกเสียงประชามติเห็นชอบ เป็นพระราชกฤษฎีกา ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวัน นับแต่วันประกาศผลประชามติ เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการต่อไปมาตรา ๒๑๑ นว

(๒) ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างรัฐธรรมนูญพร้อมทั้งกฎหมายประกอบร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

(๓) ในวันที่รัฐธรรมนูญใช้บังคับ ให้วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ สิ้นสุดลงและให้ดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเลือกตั้งหรือจัดให้มีสมาชิกวุฒิสภา (ถ้ามี) ตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ภายในเก้าสิบวัน

ถ้าในการออกเสียงประชามติ ประชาชนโดยเสียงข้างมากเห็นชอบให้ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ต่อไป ให้คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติสิ้นสุดลง

มาตรา ๒๑๑ นว พระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๑๑ สัตต วรรคห้า และมาตรา ๒๑๑ อัญฎ (๑) ให้ คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติดำเนินการจัดทำ และเสนอผ่านคณะรัฐมนตรี เพื่อทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย

ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรให้มีการแก้ไขร่างพระราชกฤษฎีกา ให้คณะรัฐมนตรีปรึกษาหารือกับประธานคณะกรรมการพิเศษและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษ เว้นแต่พระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๑๑ อัญฎ (๑) จะแก้ไขให้แตกต่างไปจากแนวสาระสำคัญที่ประชาชนออกเสียงประชามติเห็นชอบมิได้

พระราชกฤษฎีกาตามมาตรานี้ ให้มีผลใช้บังคับเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ

มาตรา ๒๑๑ ทศ ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจัดทำบัญชีรายชื่อผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายมหาชน และ บัญชีรายชื่อผู้เชี่ยวชาญทางรัฐศาสตร์ พร้อมทั้งประวัติของแต่ละบุคคลเพื่อเสนอต่อกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษเพื่อคัดเลือกแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้เชี่ยวชาญตามมาตรา ๒๑๑ ทวิ (๒)

กรรมการผู้เชี่ยวชาญตามมาตรา ๒๑๑ ทวิ (๒) ต้องไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือ ข้าราชการการเมือง

บัญชีรายชื่อผู้เชี่ยวชาญทางนิติศาสตร์ ให้รวบรวมจากรายชื่อผู้เชี่ยวชาญกฎหมายมหาชนที่มหาวิทยาลัยของรัฐที่มีคณะนิติศาสตร์หรือสาขาวิชานิติศาสตร์ เสนอขึ้นมาตามคำแนะนำของคณาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์หรือสาขาวิชานิติศาสตร์ แล้วแต่กรณี มหาวิทยาลัยละไม่เกิน ๓ ชื่อ

บัญชีรายชื่อผู้เชี่ยวชาญทางรัฐศาสตร์ ให้รวบรวมจากรายชื่อผู้เชี่ยวชาญทางรัฐศาสตร์ที่มหาวิทยาลัยของรัฐที่มีคณะรัฐศาสตร์และสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เสนอขึ้นมาตามคำแนะนำของคณาจารย์ประจำคณะหรือสถาบัน แล้วแต่กรณี มหาวิทยาลัยละไม่เกิน ๓ ชื่อ

ในกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา นี้ ให้ปฏิบัติตามคำแนะนำของประธานคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกย่องรัฐธรรมนูญแห่งชาติ'

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

สรุปแนวความคิดในการปฏิรูปทางการเมือง
ตามแนวทาง
คอนสติติวชันแนลลิสม์ (Constitutionalism)

การปฏิรูปทางการเมือง
ใน
ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์
เป็นองค์พระประมุข

เงื่อนไขสำคัญ ๒ ประการ
ของ
การปฏิรูปทางการเมือง

- (ก) มี เป้าหมาย (แนวทางการปฏิรูปการเมือง) ที่ชัดเจน
มองเห็นได้เป็นรูปธรรม
- (ข) มี วิธีการ ไปสู่เป้าหมาย ที่มองเห็น
ความเป็นไปได้ในการบรรลุผล

(ก) “เป้าหมาย” ที่มองเห็นได้ชัดเจน
(แนวทางการปฏิรูปทางการเมือง)

ความสำคัญ

เป้าหมายที่มองเห็นชัดเจน :

ทำให้เกิดจุดหมายร่วมกันและมีการกระทำร่วมกัน

ความสำเร็จของการกำหนด “เป้าหมาย” ขึ้นอยู่กับ :

(๑) มีความเข้าใจในความแตกต่างของประสิทธิภาพ
ตามระบอบการปกครองในรูปแบบต่าง ๆ

(๒) เลือก “รูปแบบและกลไก” ที่เหมาะสม กับสถาบัน
และสภาพทางสังคมวิทยาการเมืองของไทย

(๑) ความแตกต่างของ “ประสิทธิภาพตามระบอบการปกครอง”
ในรูปแบบต่าง ๆ

(ก) ระบบประธานาธิบดี (presidential System)
ชุมชนเลือก “ผู้นำคนเดียว”
เป็นผู้กำหนดนโยบาย และมีอำนาจการบริหาร

(ข) ระบบพรรคการเมืองพรรคเดียว (one-party system)
มีความเชื่อใน “ชนชั้นนำ-elite”
ชนชั้นนำนำชุมชน
โดยจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองพรรคเดียวในการบริหารประเทศ

(ค) ระบบรัฐสภา (parliamentary-system)
องค์กรบริหาร ขึ้นอยู่กับ “ผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่”
ที่มาจากการเลือกตั้งภายในสังคมที่มีความหลากหลายในผลประโยชน์
ของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ



จุดอ่อนของระบบรัฐสภา

โดยที่ “องค์กรบริหาร” ในระบบรัฐสภาขึ้นอยู่กับ การเลือกตั้ง
บนพื้นฐานของกลุ่มผลประโยชน์
ดังนั้น องค์กรบริหารจึงขาด “ภาวะผู้นำ”
และขึ้นอยู่กับ

“สภาพสังคมวิทยาการเมือง” ของชุมชน (สังคมส่วนใหญ่ของไทย
เป็นสังคมเกษตรและสังคมชนบท ซึ่งกำหนดจำนวนเสียงส่วนใหญ่
ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร)

และ

“หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการเลือกตั้ง”
(ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติต่าง ๆ)

เช่น

- การบังคับให้ต้องสังกัดพรรคการเมือง
- การแบ่งเขตเลือกตั้ง
- รูปแบบการปกครองในชนบท (กำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน)
- วิธีการควบคุมการเลือกตั้ง
- Law enforcement (ประสิทธิภาพของ “การใช้บังคับกฎหมาย”)

แนวทางการแก้ไขจุดอ่อนของระบบรัฐสภา ๓ ประการ
(การปรับ : rationalization "องค์กรการเมือง" ในระบบรัฐสภา)

๑. สร้าง "ภาวะผู้นำ" ให้เกิดขึ้นในระบบรัฐสภา
เช่น ระบบ semi - presidential system

๒. จัดตั้ง "องค์กร infra - structure" ของรัฐ ไว้ในรัฐธรรมนูญ

๓. แก้ไข "วิธีการเลือกตั้ง"

เช่น

การแบ่งเขตเลือกตั้ง

การจำกัดวิธีการหาเสียง

องค์กรกลางควบคุมการเลือกตั้ง

law enforcement

การควบคุมการเงินพรรคการเมือง

และอื่น ๆ

✍

หมายเหตุ การปฏิรูปทางการเมืองในระบบรัฐสภาจะต้องกระทำเป็น package ในคราวเดียวกัน
ทั้งในฉบับรัฐธรรมนูญและในพระราชบัญญัติต่าง ๆ (Organic Laws)



(๒) รูปแบบและกลไกที่เหมาะสม

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภาอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

ประเทศไทยต้องปรับ (rationalization) องค์กรการเมือง

โดยให้มี

“รูปแบบ” และ “กลไก” ในระบบรัฐสภาอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

ให้เป็นรูปธรรม

ตามแนวทางของ Constitutionalism^(๑)

ขั้นตอนต่อไป คือ

การแสวงหา “วิธีการ”

เพื่อให้เกิดการปฏิรูปทางการเมืองตามแนวทางดังกล่าว

หมายเหตุ : (๑) ดูรายละเอียดรูปแบบและกลไกที่เป็นรูปธรรมใน อมร จันทระสมบุรณ์

“คอนสติติวชันแนลลิสม์ : ทางออกของประเทศไทย” และ

โครงสร้างและกลไกทางกฎหมาย ของรัฐธรรมนูญ

(กรุงเทพ : สถาบันนโยบายศึกษา, ๒๕๓๗)

(ข) “วิธีการ” ไปสู่เป้าหมาย
(ที่สามารถมองเห็นความเป็นไปได้)

ข.๑ ต้องพิจารณาและวิเคราะห์
“สภาพ” และ “สาเหตุ” ของปัญหาของไทย

ข.๒ แสวงหา “วิธีการ” ที่สอดคล้องและมีความเป็นไปได้ในสังคมไทย
เพื่อให้เกิด “การปฏิรูปทางการเมือง”

(ข.๑) “สภาพ” และ “สาเหตุ” ของปัญหาของไทย

๑. สภาพชุมชนทางสังคมวิทยาการเมือง

๒. สภาพการบริหารของประเทศไทย

๓. สภาพวิชาการของประเทศไทย (ศักยภาพทางวิชาการในการแก้ปัญหา)

๑. สภาพชุมชนทางสังคมวิทยาการเมือง

สภาพชุมชน

(๓) ผู้นำ



(๒) ชนชั้นนำ (elite)



(๑) ชุมชนพื้นฐาน

สภาพชุมชนของสังคมไทย

(๑) ชุมชนพื้นฐาน เป็นสังคมเกษตรและสังคมชนบทเป็นส่วนใหญ่ การดำรงชีวิตประจำวัน ขึ้นอยู่กับนายทุนท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น (กำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน)

ชุมชนส่วนใหญ่ไม่อยู่ในสภาวะที่จะสนใจการเมืองระดับชาติ

(๒) ชนชั้นนำ (elite) ได้แก่ นักวิชาการ ข้าราชการ สื่อมวลชน ฯลฯ ไม่สามารถสร้างแนวทางการปฏิรูปการเมืองได้ด้วยเหตุผลหลายประการ เช่น

มาตรฐานทางวิชาการไม่ได้ระดับสากล

บางกลุ่มได้รับประโยชน์จากสภาพและฐานะในปัจจุบันจึงไม่อยากเปลี่ยนแปลง

(๓) ผู้นำทางการเมือง ได้รับประโยชน์จากการใช้ “อำนาจรัฐ” ในระบบเดิม และมีโอกาสแสวงหาประโยชน์จากสภาพสังคมเกษตรและสังคมชนบท โดยอ้างคำว่า “ความเป็นประชาธิปไตย”

๒. สภาพการบริหาร (อำนาจรัฐ)

อำนาจรัฐ แบ่ง “องค์กรผู้ใช้อำนาจ” ออกเป็น ๓ ระดับ

(๑) องค์กรการเมือง (กรม.และสภาผู้แทนฯ)

(๒) กลไกประจำและข้าราชการประจำ

(๓) องค์กรท้องถิ่น

การใช้อำนาจรัฐโดย “องค์กรฯ” ทั้ง ๓ ระดับ ไม่สมดุล

ปัญหาทุกปัญหา(หรือเกือบทั้งหมด)

จึงขึ้นมาถึง “องค์กรการเมือง”

โดยไม่สามารถกระจายความรับผิดชอบและการแก้ปัญหา

ไปยัง “องค์กรท้องถิ่น” และ “กลไกประจำ” ได้

สภาพการบริหารของไทย

(๑) องค์การการเมือง (क्रम.-สภาผู้แทน)

นักการเมืองบิดเบือนการใช้อำนาจและแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ
โดยอาศัยจุดอ่อนของ "กลไกในระบบรัฐสภา"
ตาม "รัฐธรรมนูญ" และของ "กลไกประจำ"

(๒) กลไกประจำและข้าราชการประจำ

ประเทศไทยเป็นเอกรามาตลอด ดังนั้นกลไกประจำจึงไม่ได้รับการถ่ายทอด
"รูปแบบการบริหาร" จากประเทศที่พัฒนาแล้ว
ข้าราชการประจำแต่ละประเภทต่างรวมศูนย์อำนาจ (centralized)
และต่างรักษาอำนาจและรักษาประโยชน์ในกลุ่มของตนเอง

(๓) องค์กรท้องถิ่น

การปกครองในระบบประชาธิปไตยโดยมีรัฐธรรมนูญของไทย(การเลือกตั้งฯ)
ไม่มี "พื้นฐานจากการปกครองท้องถิ่น" เหมือนกับ
ประเทศที่พัฒนาแล้วในยุโรป
"การกระจายอำนาจ" ของประเทศไทย
ยังคงอยู่บนพื้นฐานของการปกครองท้องถิ่นตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๕
(กำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน)

๓. สภาพวิชาการของประเทศไทย
(การประเมิน "ศักยภาพทางวิชาการ" ในการแก้ปัญหาประเทศ)

ประเทศไทยมีปัญหาใน "ชนชั้นนำ (elite)"

ปัญหาเรื่อง "ภาษา"

นักวิชาการโดยทั่ว ๆ ไปของไทย

ไม่สามารถเข้าถึงตำราทางวิชาการที่ดีที่เขียนเป็นภาษาต่างประเทศ

"ชนชั้นนำ"

ชนชั้นนำของไทยส่วนใหญ่ที่จบการศึกษาจากต่างประเทศในระดับอุดมศึกษา
ขาด "ความลึก" ใน ระบบกลไก (mechanism) ทางบริหาร
และการวิวัฒนาการของปัญหาในระบอบประชาธิปไตยของประเทศที่พัฒนาแล้ว
"ชนชั้นนำ" บางกลุ่ม ยังติดอยู่กับอดีตของการต่อสู้ทางแนวความคิดเรื่อง
"ชนชั้น" ตามลัทธิเศรษฐกิจ โดยไม่ศึกษาระบบกลไกทางบริหาร

มาตรฐานการศึกษา

ตำราที่ใช้สอนในมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่
เป็นการอ้างอิงและคัดลอกตำราต่างประเทศเป็นตอน ๆ ขาดความสมบูรณ์
ตำราในชั้นประถมและมัธยม, ยังสอนแบบท่องจำ
ใน "หลักการแบ่งแยกอำนาจ ๓ อำนาจ"
ซึ่งเป็นหลักการที่กล่าวอ้างกันในยุโรปเมื่อ ๒๐๐ - ๓๐๐ ปีมาแล้ว

(ข.๒) “วิธีการ” ไปสู่การปฏิรูปทางการเมือง

เงื่อนไขขั้นต้น ที่พิจารณามาแล้ว คือ

(๑) เป้าหมายในการปฏิรูปทางการเมือง (constitutionalism)

ที่เป็นรูปธรรม

และ

(๒) ศึกษา “สภาพ” และ “สาเหตุ”

ของปัญหาการปกครองของไทยในระบอบประชาธิปไตย

“วิธีการ” ที่จะทำให้การปฏิรูปทางการเมืองของไทย

เป็น ‘ผลสำเร็จ’

(๑) ต้องเป็น “อำนาจทางการเมือง” ซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดของประเทศ

(๒) ต้องเป็นวิธีการที่สมบูรณ์ คือทำเป็น package

โดยต้องแก้ไข “สาเหตุ” ได้ทุกจุด (ที่สำคัญ) ในคราวเดียวกัน

(ทั้งในบทบัญญัติ ธรรมนูญ. และ พรบ.)

หมายเหตุ : อุปสรรคทางสังคมวิทยา

การปฏิรูปทางการเมือง ไม่อาจเกิดจาก “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” หรือ “นักการเมือง” ที่มาจากระบบเดิมและได้รับประโยชน์จากข้อบกพร่องของกลไกในระบบเดิม
อุปสรรคดังกล่าว จะทำให้ “การปฏิรูปทางการเมือง” ไม่เกิดขึ้นหรือผู้ได้รับผลประโยชน์จากระบบเดิมอาจจะพยายามทำให้ดูเหมือนว่ามีการปฏิรูปทางการเมืองแล้ว แต่ตามความจริงยังคงสงวนกลไกการใช้อำนาจที่แท้จริงเพื่อประโยชน์ของตนเองไว้

อำนาจทางการเมือง (อำนาจสูงสุดของประเทศ)

"ที่มา" ของอำนาจทางการเมือง (อำนาจสูงสุด)
ที่จะก่อให้เกิดการปฏิรูปทางการเมืองได้ คือ

๑. ผู้นำทางการเมืองระดับชาติ (เลือกตั้งมาตามรัฐธรรมนูญ)

ที่มี vision และมีความเสียสละ

โดยยอมแก้ไขรัฐธรรมนูญ

เพื่อสร้างกลไกและระบบควบคุมการใช้อำนาจของตนเอง

๒. ผู้นำทางการเมืองที่มาจากการปฏิวัติ

(หากวงจรอุบาทว์ - Vicious Circle - จะหวนกลับมาอีก)

ที่ทำการปฏิรูปทางการเมือง

และสละอำนาจของตนเอง

หมายเหตุ ถ้าปราศจาก "ผู้นำทางการเมือง" ที่มีคุณสมบัติดังกล่าว การปฏิรูปทางการเมืองไม่อาจเกิดขึ้นได้

การแก้ปัญหา “เครื่องทาง”

การแก้ปัญหา “เครื่องทาง”

ได้นัก

การยกร่าง “ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ...”
เพื่อกำหนดกลไกที่นำไปสู่ “การปฏิรูปทางการเมือง”
โดยขจัดอุปสรรคทางสังคมวิทยาที่มาจากนักการเมืองในระบบเดิม

เครื่องแรก ร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว จะกำหนดกลไก (mechanism)

ได้นัก

รูปแบบขององค์กรและกระบวนการ (process) ในการดำเนินการ
เพื่อให้เกิดการปฏิรูปทางการเมืองที่เป็น package ได้

เครื่องหลัง รองจนกว่า จะมี “ผู้นำทางการเมืองระดับชาติ”

ที่มีอำนาจทางการเมือง (อำนาจสูงสุดของประเทศ)

ที่จะนำเอากลไก (mechanism) ที่กำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

ไปใช้บังคับเพื่อให้เกิดการปฏิรูปทางการเมืองที่แท้จริง

คือ

รูปแบบของระบบรัฐสภา (rationalized system)

ที่สอดคล้องกับ

สถาบันและวัฒนธรรมของไทย

ร่างรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติม
(ฉบับที่ ..) พ.ศ.

แนวความคิดหลัก ๔ ประการ ของ
ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฯ

(๑) “อำนาจทางการเมือง” เพื่อการปฏิรูปทางการเมือง
ต้องมาจาก “บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ” เอง
(โดยการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน)

(๒) สาระของร่างรัฐธรรมนูญฯ
ต้องกำหนด “กระบวนการ (process)”
ที่สามารถทำการปฏิรูปทางการเมืองได้โดยแท้จริง
(เป็น package)

(๓) “องค์กร” ที่ทำหน้าที่ปฏิรูปทางการเมือง
(ทำการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่)
ต้องเป็นองค์กรที่ได้รับการยอมรับจากคนไทยทั่วไป
และเป็นองค์กรที่เป็นกลางและมีความเชี่ยวชาญ
ในการจัดองค์กรเกี่ยวกับกลไกการบริหารของรัฐ

(๔) การปฏิรูปทางการเมือง(รัฐธรรมนูญฉบับใหม่)
ต้องนำมาใช้บังคับด้วยความเห็นชอบจากประชาชน
(referendum)

โครงสร้างของ "ร่างรัฐธรรมนูญฯ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

จาก "แนวความคิดหลัก ๔ ประการ"

โครงสร้างและกลไกของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม
ได้กำหนดขึ้น ตามหลักกฎหมายมหาชน(การจัดองค์กร)
๔ ข้อ ดังต่อไปนี้

๑. องค์ประกอบของ "คณะกรรมการพิเศษ"

๑.๑ ผู้นำทางการเมืองระดับชาติ (กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษ)
ได้แก่ ผู้ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าแต่งตั้งจากอดีต นายกรัฐมนตรี

๑.๒ กรรมการผู้เชี่ยวชาญ ได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญที่ผู้นำทางการเมือง
ตาม ๑.๑ คัดเลือกแต่งตั้งจาก 'บัญชีรายชื่อ' ที่คณาจารย์ในมหาวิทยาลัย
ของรัฐจัดทำขึ้น

๑.๓ "ที่ปรึกษา" ของผู้นำทางการเมืองฯ ได้แก่ นายกรัฐมนตรี ใน
ฐานะหัวหน้ารัฐบาล และ ผู้นำฝ่ายค้าน ฯลฯ

๒. บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ฯลฯ

มีหน้าที่ให้คำวิจารณ์และเสนอข้อคิดเห็นใน "ร่างรัฐธรรมนูญฉบับ
ใหม่(และสาระสำคัญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ)" ที่คณะกรรมการ
พิเศษ ยกร่างขึ้น

หมายเหตุ เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรฯมีส่วนได้ส่วนเสียในผลประโยชน์ของการแก้ไข
หรือไม่แก้ไขรัฐธรรมนูญในระบบเดิม จึงไม่ควรใช้อำนาจชี้ขาดเรื่องนี้ด้วย
ตนเอง

(๓) กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ (process) ต้องโปร่งใส transparency โดยกำหนดให้จัดพิมพ์

- ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่
- บันทึกชี้แจงเหตุผลในสาระสำคัญของร่างฯ
- คำวิจารณ์และข้อคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

และเผยแพร่แก่ประชาชน ให้ได้รับทราบและมีโอกาสพิจารณาได้อย่างทั่วถึง

(๔) อำนาจของประชาชน(เจ้าของประเทศ) เป็น "องค์กรตัดสินใจ"

ประชาชนมีสิทธิ์และอำนาจในการออกเสียงเลือก :

- จะใช้บังคับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๓๔ (ไม่ว่าจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาแล้วกี่ครั้ง) ต่อไป หรือ ✓
- จะใช้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ใช้บังคับ

(๕) มีกำหนดระยะเวลาที่แน่นอน คือ การปฏิรูปทางการเมืองจะเสร็จสิ้นภายในเวลาประมาณ ๑ ปี ๔ เดือนนับแต่วันแต่งตั้ง 'คณะกรรมการพิเศษ'

หมายเหตุ ถ้าประชาชนเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ "คณะกรรมการพิเศษ" จะยกร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต่าง ๆ ขึ้นและจะนำขึ้นทูลเกล้าถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อไป และจะดำเนินการเลือกตั้งทั่วไปตามรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่ ภายใน ๙๐ วัน

สรุป
(ถ้ามีการปฏิรูปทางการเมือง)

“องค์กรการเมือง” ที่ดี
ที่มาจากรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะได้ดำเนินการปฏิรูปในด้านอื่นต่อไป
คือ

ปฏิรูประบบราชการ
ปฏิรูประบบการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น
ปฏิรูปวิชาการ
และอื่น ๆ

“องค์กรการเมือง”
เป็นองค์กรที่ควบคุมการบริหารสูงสุดของประเทศ
เปรียบเสมือน
“สมอ”
ของประเทศ

ในภาวะที่โลกมีการแข่งขันทางเศรษฐกิจและการค้าโดยไร้พรมแดน
“การปฏิรูปทางการเมือง” จึงเป็นสิ่งที่จำเป็นจะต้องกระทำเป็นลำดับแรก

ปัญหาสุดท้ายของประเทศไทย
(“ครึ่งหลัง” ของ การปฏิรูปทางการเมือง)

ปัญหาสุดท้ายของประเทศไทย : เพื่อที่จะให้เกิดการปฏิรูปทางการเมือง
ที่แท้จริง คือ :-

- (๑) ผู้นำทางการเมืองระดับชาติ คือ “ใคร”
- (๒) “ชนชั้นนำ - elite” จะมีบทบาทอย่างไร



สถาบันนโยบายศึกษา
Institute of Public Policy Studies

1041 ชั้น 3 ถนนพหลโยธิน เขตพญาไท กรุงเทพฯ 10400
1041 3 rd Fl., Phaholyothin Rd., Phayathai, Bangkok 10400
Tel. (662) 2701015-6, 2714838-9 Fax. (662) 2714842