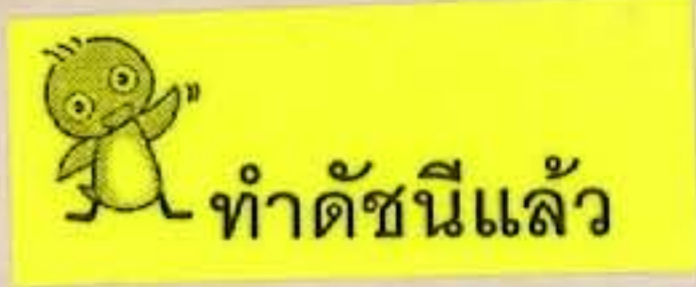
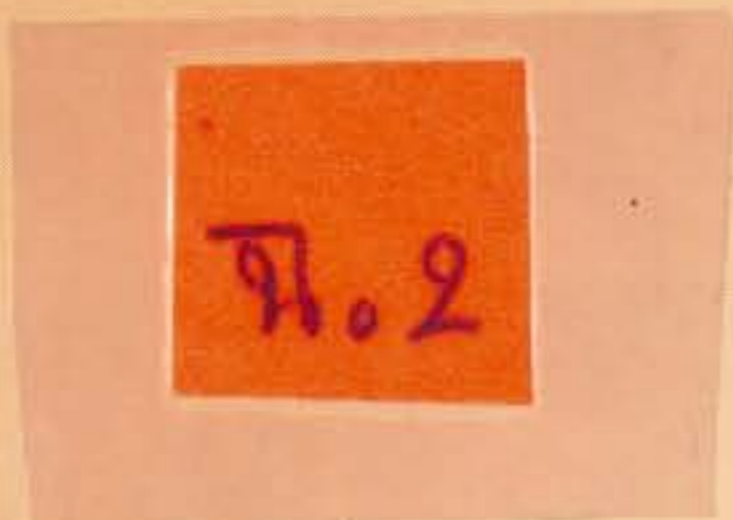




รัฐสภาไทย

ปีที่ 51 ฉบับที่ 1 เดือน มกราคม 2546



เรื่องในฉบับ

คำบรรยายพิเศษเรื่อง "5 ปีแห่งการปฏิรูปการเมืองไทย

ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน"

สถาบันการเมือง

ตรวจสอบบทบาทการควบคุมรัฐบาลของสภาผู้แทนราษฎร

ตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

5 ปีรัฐธรรมนูญ กับประเด็นในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ

"5 ปี" แห่งการบังคับใช้รัฐธรรมนูญกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

"บทวิพากษ์ทางสังคมท่ามกลางชาวพุทธจึงเรียกร้องกระทรวงพระพุทธศาสนา"



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand



รัฐสภาสาร

วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภา และอื่น ๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งที่บรรณาธิการหนังสือรัฐสภาสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โทร. 0-2244-1071, 0-2245-0063, 0-2245-0066

สำนักงานหนังสือรัฐสภาสาร

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
34 อาคารธนาคารทหารไทย [ชั้น 5 C]
ถนนพญาไท แขวงทุ่งพญาไท เขตราชเทวี กรุงเทพฯ 10400
โทร. 0-2245-0063, 0-2245-0066

บอกรับเป็นสมาชิก

ส่งเงินล่วงหน้าในนาม "ผู้จัดการรัฐสภาสาร"
ไปยังกลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยส่งเช็คไปรษณีย์หรือธนาณัติ
สั่งจ่าย ณ ที่ทำการไปรษณีย์รัฐสภา กรุงเทพฯ 10305
กำหนดออกเดือนละ 1 ฉบับ อัตราค่าบำรุง ปีละ 180 บาท

THAI NATIONAL ASSEMBLY LIBRARY



2900000360



LIBRT



รัฐสภาสาร



รัฐสภาสาร

ISSN 0125-0957

ที่ปรึกษา

นางศิริลักษณ์ บั้นบัวรุ่งกิจ
นางพรพิมล ถิระคุณโกวิท
นายคัมภีร์ ดิษฐากรณ์

บรรณาธิการ

นายศุภพงศ์ ขจรศิลป์

ผู้จัดการ

นางบุษราคัม ชาวน์ศิริ

เหรียญกษาปณ์

นางสาวสุนทร รักเมือง

กองบรรณาธิการ

นางอัจฉรา จุฬินยง
นางสาวอารีวรรณ พูลทรัพย์

ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรื่องสอน
นายนิธิทัศน์ องค้อศิวัชย์

ฝ่ายธุรการ

นางอำไพ กั้นเกษแก้ว
นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์
นางสาวธัญญา ยศพลพิพัฒน์

คอมพิวเตอร์กราฟิก

องค์การค้ำของคุรุสภา

พิมพ์ที่

สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นางสาวอภิญญา วงษานุกัตต์

Ussnบริการ

ประเทศไทยได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ มาตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2475 จนถึงปัจจุบัน เป็นจำนวน 16 ฉบับ ซึ่งฉบับปัจจุบันคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปีพุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ และเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้จัดทำโดยเจตนารมณ์ที่คำนึงถึงความคิดเห็นและกระแสเรียกร้องของประชาชนที่ต้องการให้มีการปฏิรูปการเมือง และธำรงไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข

ในโอกาสครบ 5 ปี ของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในวันที่ 11 ตุลาคม 2545 นี้ รัฐสภาสารฉบับนี้จึงได้นำบทความเกี่ยวกับการแสดงทัศนะต่างๆ ของการใช้รัฐธรรมนูญมานำเสนอต่อท่านผู้อ่าน เพื่อให้เกิดความเข้าใจและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาประชาธิปไตยต่อไป

บรรณาธิการ



Legislative Institutional Repository of Thailand

รัฐสภาสาร

1 คำบรรยายพิเศษเรื่อง “5 ปี แห่งการปฏิรูป
การเมืองไทย ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน”
อุทัย พิมพ์ใจชน

7 สถาบันการเมือง
ประหยัด หงษ์ทองคำ

30 ตรวจสอบบทบาทการควบคุมรัฐบาลของสภา
ผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่
บุญเลิศ ช่างใหญ่

37 5 ปีรัฐธรรมนูญ กับประเด็นในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ
มานิตย์ จุมปา

51 “5 ปี” แห่งการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ กับการ
แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ
วัชรรา ไชยสาร

95 บทวิพากษ์ทางสังคม “ทำไมชาวพุทธจึงเรียกร้อง
กระทรวงพระพุทธศาสนา”
วุฒิชัย หน้าใจ





คำบรรยายพิเศษเรื่อง

“5 ปี แห่งการปฏิรูปการเมืองไทย ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน”

โดย

ชพนฯ อุทัย พิมพ์ใจชน ประธานรัฐสภา

ณ ศูนย์การประชุมสถาบันวิจัยจุฬาภรณ์

วันที่ 11 ตุลาคม 2544 เวลา 09.30 นาฬิกา

ท่านผู้มีเกียรติที่เคารพทั้งหลายครับ

ผมขอพูดอย่างง่าย ๆ และตรงไปตรงมาว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ เป็นรัฐธรรมนูญที่ยินดีให้มีการแก้ไข เพราะรัฐธรรมนูญในอดีต เป็นการเขียนที่ยากอย่างมากที่จะให้มีการแก้ไข เพราะเขาสร้างกฎเกณฑ์ สัดส่วนองค์ประกอบในการที่จะเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้นยากมาก เพราะฉะนั้นการแก้ไขรัฐธรรมนูญในอดีตจึงไม่ประสบผลสำเร็จ นอกจากนี้เมื่อถึงเวลาที่เขาถึงมาจอดีวีตามสี่แยกและยึดกรมประชาสัมพันธ์ แล้วก็ประกาศล้มรัฐธรรมนูญและยกร่างขึ้นใหม่ นั่นคือตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่ยอมให้แก้ แต่ถ้าเขาอยากจะทำก็แก้ตามที่คนอยากแก้ต้องการโดยการเข้ามายึดอำนาจซึ่งจะเห็นภาพชัดเจน เพราะฉะนั้นจึงมีการพูดถึงการแก้ไขรัฐธรรมนูญกันมาก แต่ก็เป็นที่น่ายินดีที่หลายฝ่ายริเริ่มหันมาสนใจรัฐธรรมนูญมากขึ้น

ในอดีตประชาชนแทบไม่ให้ความสนใจรัฐธรรมนูญเลยเพราะมองเห็นว่ารัฐธรรมนูญเป็นเรื่องศักดิ์สิทธิ์ เพราะเราเอารัฐธรรมนูญไปวางบูชาไว้ในอนุสาวรีย์ ซึ่งก็ถือว่าเป็นเรื่องที่ต้องโดยหลักการและเป็นการยอมรับการปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่ถ้าเพื่อรัฐธรรมนูญจริงๆ แล้วน่าจะอยู่ใกล้ๆ ตัวไม่ใช่ไปวางอยู่บนพานอย่างที่เราเห็นกัน ผมถึงได้แนะนำประชาชนหลายคนว่า วิธีการอ่านรัฐธรรมนูญนั้นอย่าไปอ่านทั้งเล่ม อยากรู้เรื่องอะไรก็เอาเรื่องนั้นมาอ่านซึ่งจะมีสารบัญช้อยู่ เช่น วันนี้อยากทราบว่ามีคนเขาอยากแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ไม่ต้องการให้สมาชิกสังกัดพรรคการเมือง การเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเมื่อนับถึงวันสมัครต้องไม่น้อยกว่า 90 วัน ซึ่งจะลงสมัครรับเลือกตั้งได้ เป็นต้น เราก็เอารัฐธรรมนูญมาดูซิว่าข้อความดังกล่าวอยู่ตรงไหนเอามาอ่านดูจะได้เข้าใจ อย่างเช่น การปรับคณะรัฐมนตรี ถ้าอยากทราบว่าทำไมไม่มีตำแหน่งผู้ช่วยรัฐมนตรี ทำไมรัฐมนตรีมีจำนวนน้อย ก็ไปเปิดสารบัญชดู เกี่ยวกับเรื่องคณะรัฐมนตรีเขาเขียนไว้ว่าอย่างไร หรือการแจ้งบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกและคณะรัฐมนตรีต้องแจ้งอย่างไร ไม่แจ้งอย่างไรอย่างนี้เป็นต้น เราก็ต้องเข้าไปที่ละเรื่อง ผมจึงบอกประชาชนว่าการอ่านรัฐธรรมนูญ

หรือการศึกษารัฐธรรมนูญนั้น ถ้าอยากรู้เรื่องอะไรก็เปิดอ่านเรื่องนั้น แต่อย่าไปอ่านแบบนิยาย คืออ่านทีละเล่มเมื่อเบื่อบรรทัดก็เลิกแล้ว เพราะบรรทัดแรกโยงถึงบรรทัดสุดท้ายอย่างนี้เป็นต้น เพราะฉะนั้นอยากเห็นคนที่สนใจรัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้มากขึ้น และเมื่อให้ความสนใจจริงๆ แล้วก็จะเห็นว่ามีความน่ารักน่าหวงแหวงและน่าเคารพอยู่ในรัฐธรรมนูญนั้นหมดทุกอย่าง เราก็จะได้เชื่อว่าเรามีกฎหมายสูงสุดจริงๆ และเป็นที่ยอมรับของประชาชนโดยทั่วๆ ไป เพราะกฎหมายบางเรื่องเกี่ยวข้องและรู้ได้เฉพาะคนบางคน เช่น กฎหมายจราจรจะรู้เฉพาะคนขับรถกับตำรวจจราจร กฎหมายที่ดินก็รู้เฉพาะคนที่มีโฉนด คนอยากจะทำที่ดิน คนจัดสรรที่ดิน คนที่เป็นเจ้าของที่ดินที่ไร้มากมาย เป็นต้น แต่กฎหมายรัฐธรรมนูญต้องเป็นของคนทุกคน ผมอยากให้เป็นอย่างนั้นและอยากให้ประชาชนหันมาสนใจรัฐธรรมนูญโดยอ่านรัฐธรรมนูญอย่างง่ายๆ โดยเอาทีละเรื่องและขอให้ท่านทั้งหลายได้กระจายแนวความคิดอันนี้ให้กว้างออกไปสู่ประชาชนด้วย

การที่เราได้มาสัมภาษณ์ในวันนี้ก็อย่างที่ผมได้เรียนแล้วว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ก่อนอื่นต้องรับทราบไว้ก่อนว่าไม่ได้หวงแหวงที่จะไม่ให้แก้ อย่าไปคิดว่า สสร. ออกมาปกป้องรัฐธรรมนูญ อย่าไปคิดอย่างนั้นถ้าปกป้องก็คงไม่มีบทให้แก้ได้ง่ายขึ้นอย่างนี้ ในขณะที่เดียวกันทำไมเราเรียกว่ารัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ขอให้ดูตรงนี้ด้วย ไม่ใช่เป็นรัฐธรรมนูญฉบับขาดเครื่องมือแก้ไขหรือฉบับที่ไม่ถูกใจหรือฉบับที่ผู้มีอำนาจเขียนขึ้นโดยเอาความคับแค้นใจมาใส่ไว้ หรือเขียนเพื่อความเคียดแค้นอย่างนี้ เป็นต้น เพราะว่าตอนที่ตั้ง สสร. 99 ท่าน ขึ้นมา ท่านเหล่านั้นมาจากหลากหลายอาชีพ บางท่านก็เป็นศาสตราจารย์สอนรัฐธรรมนูญ เรียนรัฐธรรมนูญ บางท่านก็ดูแลรัฐธรรมนูญเป็นประธานรัฐสภา บางท่านก็เป็นตุลาการในศาลเคยวินิจฉัยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญมาแล้ว และหลายท่านก็สอนกฎหมายและพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว ไม่ว่าจะเป็นอดีต ส.ส. หรืออดีตผู้บริหารระดับสูง หรือแม้หลายท่านจะมาจากรัฐบาลหลายจังหวัดก็ตาม แต่ก็เกี่ยวข้องกับกฎหมายมาเยอะเพราะเป็นทนายความ ส่วนใหญ่ที่เข้ามาร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะเห็นได้ว่าคน 99 คน จะยกวางเลยไม่ยุ่งยาก แต่ถามว่าเขาร่างเลยหรือเปล่าเพราะไหนๆ จะให้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนก็ต้องใช้เวลาที่มีอยู่น้อยเพียง 240 วัน หรือ 8 เดือน และได้ตั้งกรรมาธิการวิสามัญเพื่อฟังความเห็นของประชาชนทั่วๆ ไปเป็นหลายเดือน การรับฟังความเห็นก็มีอยู่ 2 แบบ แบบที่หนึ่งคือออกแบบสอบถามเพื่อว่าประชาชนต่างจังหวัดที่ไม่อยากพูดไม่อยากแสดงความคิดเห็นสามารถกรอกข้อมูลได้ ถูกผิดอย่างไรเขากรอกให้ได้ ถ้าไม่เห็นด้วยก็กรอกลงไป ซึ่งบางคนพอให้พูดก็ไม่พูดแต่พอเลิกประชุมเมื่อไหร่ก็ออกมาพูดอย่างนั้นอย่างนี้ ซึ่ง สสร. รู้ใจชาวบ้านดีก็เลยออกแบบสอบถามว่าอยากให้มีส่วนที่คนมีความรู้ระดับใด อายุเท่าไร เป็นต้น ซึ่งการออกแบบสอบถามเพื่อถามว่าการเมืองของเราจะเป็นอย่างไรบ้างนั้น ก็เป็นส่วนหนึ่งที่พยายามฟังความเห็นของประชาชนและอีกประการหนึ่งคือการ



เปิดเวทีแสดงความคิดเห็นให้กล้าพูดกล้าแสดงออก ใครอยากแสดงออกก็แสดงออกมา ซึ่งบางแห่งก็น่ารักมาก ตอนที่ผมไปรับฟังความคิดเห็นที่จังหวัดเชียงรายมีคนใส่เสื้อม่อฮ่อมสะพายย่ามเดินเข้ามาข้างหน้าโพร์เดียมแล้วส่งร่างรัฐธรรมนูญให้ผมทั้งเล่มและส่งกระดาษความคิดเห็นให้หนึ่งปึกใหญ่บอกว่า “นี่รับร่างรัฐธรรมนูญที่ท่านรับฟังความเห็นจากประชาชน ผมได้เขียนมาเรียบร้อยแล้วขอให้นำไปพิจารณาด้วย” น่าทึ่งจริงๆ เพราะเป็นการเขียนรัฐธรรมนูญทั้งเล่ม ยากที่ใครจะเชื่อเพราะผู้เขียนใส่เสื้อม่อฮ่อมและใส่กางเกงแบบตั้งเกที่เป็นทั้งโสร่งและกางเกงนุ่งห่มรอบเอวพอจะนึกออกนะครับผมรู้สึกปลื้มใจมาก ปลื้มใจตรงที่ชาวบ้านสนใจรัฐธรรมนูญทั้งเล่มเลย นี่คือการปลื้มใจที่ผมไปเจอมาอย่างชัดเจน

การรับฟังความคิดเห็นที่ผ่านมาประชาชนได้ให้ความสนใจมาก ไม่ใช่ไม่ให้ความสนใจตามที่บางคนบอกว่า สสร. ไปฟังความคิดเห็นของคนไม่กี่คนแล้วก็มาร่างรัฐธรรมนูญ นี้ผมยกตัวอย่างเรียนให้ทราบ ครั้งที่ผมไปที่จังหวัดร้อยเอ็ดมีผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นเต็มห้องประชุม พอไปถึงประชาชนเอามาตีมาให้เลยส่วนคณะกรรมการวิสามัญก็จะแจกคำถามไปตามหมู่บ้านเอาเรื่องความเห็นต่างๆ มาเป็นปึกเลย เป็นต้น นี่ก็เรียกให้ทราบเบื้องต้นว่าที่มาของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ได้มาง่ายๆ ตั้งแต่เริ่มต้นที่คนร่างก็หายากพอสมควร ครั้นตั้งคนร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้วพอจะร่างก็ไม่กล้าร่างเดี๋ยวก็จะหาว่าร่างกันเองก็ต้องฟังเสียงของประชาชนก่อน มีคำถามว่าพวกเราฟังความคิดเห็นจริงหรือเปล่า เป็นเรื่องที่น่าสงสัยคิดว่าคงหลอกถามไปอย่างนั้นแหละ จริงๆ แล้วคงจะมีอะไรอยู่ในใจและมีอุทาหรณ์เกี่ยวข้องอีกหลายๆ เรื่อง ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่ง่าย ๆ คือ เรื่องความรู้ของผู้สมัครผู้แทนซึ่งพูดกันมากเหลือเกินว่าไปจำกัดสิทธิของประชาชนซึ่งคนส่วนใหญ่ของประเทศไม่จบปริญญาตรี พวกอรหันต์ 99 คน (สสร.) จบปริญญาตรี ก็เลยมากำหนดให้คนอื่นต้องจบปริญญาตรีเหมือนตัวเอง ซึ่งความจริงแล้วผลของการสำรวจจากแบบสอบถามที่มีการอภิปรายในทุกจังหวัดประมาณ 80% ลงความเห็นว่าคุณสมัครผู้แทนต้องจบปริญญาตรีขึ้นไป ซึ่งมีบันทึกหลักฐานเป็นที่ชัดเจน พอรวบรวมได้ทั้งหมดตามตารางเวลาที่วางไว้ว่า 3 เดือนจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จหรือ 2 เดือนนี้จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จไม่เช่นนั้นจะไม่ครบ 8 เดือนก็มีการยกตัวอย่างที่ท่านเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้าได้บอกไปแล้ว ซึ่งท่านอานันท์ ปันยารชุนเป็นประธานในการยกตัวอย่าง ท่านกลัวว่าจะเสร็จไม่ทันเพราะการยกตัวอย่างต้องมีองค์ประชุมครบองค์จำเป็นต้องกักกรรมการยกตัวอย่างไว้ถ้าเอาไปกักไว้ ที่กรุงเทพฯ ก็ไม่ได้เพราะ กทม. มีที่ไปที่ไปเยอะเอาไปกักไว้ในโรงแรมแห่งหนึ่งที่พัทยาคะดีกว่า ซึ่งมีห้องพักติดกับห้องประชุม เมื่อประชุมเสร็จก็รับประทานอาหารได้เลยซึ่งจะมีความสะดวกและง่าย ทำโดยไม่ต้องเสียเวลาเดินทาง ไม่ต้องกลัวองค์ประชุมไม่ครบ ดังกล่าวนี่จึงขอยกตัวอย่างของบรรยากาศให้ฟัง หรือพอถึงมาตรฐานที่ว่าผู้สมัครต้องมีความรู้ระดับปริญญาตรี มีการถกเถียงกันว่าจะเอาอย่างไร มีกรรมการ 11 คน เห็นว่าไม่

ต้องจบก็ได้ อีก 11 คน เห็นว่าต้องจบ แต่ท่านอานันท์ ปันยารชุน ประธานในที่ประชุมซึ่งท่านเป็นนักเรียนอังกฤษและจบปริญญาตรี เมื่อมีคะแนนเท่ากัน ประธานต้องเป็นผู้ชี้ขาด ท่านทราบไหมว่า ท่านอานันท์ชี้ไปทางไหน ท่านชี้ไปทางฝ่ายที่เห็นว่าไม่ต้องจบปริญญาตรีก็ได้ รัฐธรรมนูญควรจะเขียนอย่างนั้นโดยร่างก่อนแล้วเขียนตามร่าง ท่านทั้งหลายลองเอาร่างรัฐธรรมนูญมาดูจะเห็นว่าร่างสีเทาๆ ตุ่นๆ ที่เป็นกระดาษฟางมีหมึกจางๆ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับร่างที่แจกจะเป็นปกอ่อนถามว่าทำไมจึงมีสีเทาตุ่นๆ เพราะว่ามันมีงบประมาณแจกกลับไปที่กรมการวิสามัญรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ลำดับต่อไปก็ถึงช่วงประชาพิจารณ์ เรียกว่าประชุมชาวบ้านนั่นเองก็ให้พี่น้องประชาชนไปดูว่ามีตรงไหนที่ไม่ถูกใจ

เรื่องที่เป็นที่สนใจมากที่สุดก็คือเรื่องการกำหนดความรู้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ซึ่ง สสร. ส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่าไม่ต้องจบปริญญาตรีและถ้าไปเขียนว่าไม่ต้องจบปริญญาตรี อย่างนี้ประชาชนก็จะด่าว่ามาขอความเห็นของชาวบ้านไปเพื่อประโยชน์อะไร ให้ไปแล้วก็ไม่ทำตาม เรื่องเช่นนี้เป็นตัวอย่างของทุกจังหวัดที่ชัดเจนซึ่งเป็นอย่างนี้ทั้งหมดจนทำให้ สสร. ตกใจ พอร่างเสร็จแล้วก็ต้องเข้าวาระ 1 ขึ้นรับหลักการ เสร็จแล้วเข้าสู่วาระ 2 พอวาระ 2 ขึ้นแปรญัตติต้องแก้ไขก็แก้ไขข้อบกพร่องเท่าที่เห็นกัน และข้อบกพร่องที่คนเสนอมา กับข้อบกพร่องที่ สสร. ไปฟังประชาพิจารณ์มา ส่วนหนึ่ง ที่ สสร. ต้องแก้ไขโดยดูฎีกาก็คือ ข้อคิดเห็นต้องจบปริญญาตรีเพราะทุกจังหวัดมีความคิดเห็นตรงกันหมดเลย และในที่ประชุมก็ขอทราบที่มาว่าเป็นอย่างไร ประเด็นเรื่องนี้จบลงเพราะผมเป็นประธาน เมื่อเลิกการประชุมแล้ว ช่วงพักการประชุมท่านอานันท์ ปันยารชุน ได้มาแอบกระซิบถามผมเพราะท่านแปลกใจมาก ท่านบอกว่าคนในประเทศของเราส่วนใหญ่ก็ไม่ต้องจบปริญญาตรี ผมอุตส่าห์เปิดโอกาสให้เขาไม่ต้องจบปริญญาตรีแต่ทำไมเขากลับต้องเอาจบปริญญาตรีอีก ผมไม่เข้าใจจริงๆ ทำไมเป็นอย่างนี้ ผมเลยเรียนท่านไปว่า ท่านนายฯ ครับ ขอโทษนะครับ (เรียกตำแหน่งเดิมของท่าน) ท่านลองคิดให้ดีๆ นะครับ สมมุติว่าถ้าเราจะบอกว่าเลือกผู้แทนไปชกมวยในสภาท่านคิดว่าชาวบ้านจะเลือกใคร จะเลือก ดร. กับ เลือกมหา หรือจะเลือกคนจบปริญญาตรีหรือจะเลือกแชมป์เปียนนักมวยที่อยู่ในหมู่บ้านของเขาถ้าเขียนว่าสภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่ไปต่อยกันถ้าชนะจะได้เงินมาบำรุงจังหวัดจำนวนมากและประเทศจะมีความเจริญ ชาวบ้านจะเลือกใครไปเป็นตัวแทน ผมว่าเขาจะต้องเลือกนักมวยเพราะว่าเขาเห็นว่าเขาต่อยมวยไม่เป็นเขาต้องเลือกนักมวยไปต่อยแทนเขา โดยจะเห็นว่าเวลาที่ชาวบ้านฟังการถ่ายทอดการกระจายเสียงจะมีเสียงปรบมือและพูดกันว่าผู้แทนคนนี้พูดเก่งเหลือเกิน ทำไมผู้แทนบ้านเราพูดไม่เก่งเหมือนเขา นี่คือเสียงของชาวบ้าน พอผู้แทนคนไหนพูดเซยกก็รู้สึกขายหน้า ดังนั้นผู้แทนบางคนพอประธานชี้ให้โอกาสอภิปราย ส.ส. ชื่อ ก. นามสกุล ข. ก็จะถูกขึ้นอภิปรายและพูดว่าท่านประธานที่เคารพผม ข. นามสกุล ก. อย่างนี้เป็นต้น ซึ่งแม้แต่บอกชื่อและนามสกุลของตนก็ยังบอก



สลักกันก็มี ขายหน้าไปทั่วประเทศทั้งจังหวัดและชาวบ้านก็บอกว่าไม่เอาอีกแล้ว ส.ส. คนนี้ อย่าว่าแต่อภิปรายเลยแค่เสนอชื่อตนเองยังเสนอผิด นับประสาอะไรที่จะเสนอความคิดต่อสมาชิก นี่คือนี่สิ่งที่ทำให้ชาวบ้านเขาว่าการเลือกผู้แทนเข้าไปถกเถียงกันในสภาต้องใช้สติปัญญาไปสู้กันและชาวบ้านก็สันนิษฐานเบื้องต้นว่า คนที่มีปริญญาตรีนี้แหละจะทำได้อย่างน้อยก็เป็นหลักประกันสติปัญญาเบื้องต้นซึ่งชาวบ้านคิดอย่างนั้น ถึงได้มีมติออกมาเช่นนั้นนี่คือข้อสันนิษฐานของผมและผมได้อธิบายให้ท่านอานันท์ ปันยารชุน ฟัง

การที่ผมยกตัวอย่างเช่นนี้ไม่ใช่อะไรอื่น ถือว่าเป็นแนวที่สอดคล้องกับแนวคิดการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ใครอยากแก้อะไรก็แก้เถอะ แต่ขอร้องนิดเดียวขอให้ไปดูที่มาที่ไปก่อน เพราะว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ สสร. ภูมิใจในการยกร่าง ไม่ได้ภูมิใจว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ดีที่สุดในโลก หรือดีที่สุดในปัจจุบันของไทย แต่เราภูมิใจว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้มีคำตอบทุกมาตราตามที่ผมยกตัวอย่างมาแล้ว รัฐธรรมนูญปี 2522 กำหนดให้วุฒิสภามาจากการแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี และยังมีเรื่องสำคัญเช่น เรื่องงบประมาณแผ่นดิน ความมั่นคง เศรษฐกิจอะไรต่างๆ เหล่านี้ให้วุฒิสภาลงมาหนึ่งประชุมร่วมกับผู้แทนได้ในบทเฉพาะกาล เห็นไหมครับที่ตั้งคำถามไปเพื่ออะไร เพราะว่านายกรัฐมนตรีไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง เพราะท่านตั้งพรรคการเมืองไม่ทัน หรือท่านไม่มีพรรคการเมืองสังกัด ท่านกลัวแพ้พรรคการเมืองหลักๆ อยู่แล้ว ท่านก็เลยเอาพรรคของท่านหรือพรรคพวกของท่าน สามในสี่เอาลงมานั่งร่วมโหวตเสียงในสภาผู้แทนราษฎรด้วยซึ่งเป็นคำตอบที่พูดไม่ได้ ทำไมรัฐธรรมนูญเขียนอย่างนี้ นั่นคือคำตอบที่เราู้ ผมจึงบอกว่าการเลือกผู้แทนไปก็ไม่มี ความหมายอะไร ถ้ายังเป็นอยู่อย่างนั้น นี่คือนี่คำตอบในอดีตของรัฐธรรมนูญที่หาคำตอบไม่ได้ แต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันหาคำตอบได้ ว่าทำไมจึงเขียนอย่างนั้น ไม่ว่าจะเป็นผู้แทนสังกัดพรรคไม่สังกัดพรรคเถียงกันอยู่ในเวลานี้ และยิ่งเถียงกันอีกว่า 90 วัน ดีหรือไม่ ต้องสังกัดหรือไม่ต้องสังกัดก็เถียงกันอีก เหมือนกับสภาผู้แทนราษฎรซึ่งพอเปิดสมัยประชุมที่ก็เถียงกันว่าจะประชุมบ่ายโมงดี หรือแปดโมงเช้าดี ประชุมวันพุธ วันพฤหัสบดี วันศุกร์ หรือวันจันทร์ดี ก็เถียงกันทุกครั้งที่ในที่สุดก็มาลงที่วันพุธและวันพฤหัสบดีโดยไม่มีเหตุผลเหมือนกันว่าทำไมต้องมาลงที่วันนี้ เพราะเขาก็มีเหตุผลเหมือนกัน ในที่สุดก็มาจบที่ตรงนี้ แต่พอเปิดสมัยประชุมใหม่ก็เถียงกันอีก เหมือนกับรัฐธรรมนูญพอครบ 5 ปี ก็มาเถียงกันอีกในที่นี้ แต่ก็ไม่เป็นไร อยากจะเถียงกันก็ไม่ว่าอะไรขอให้ไปดูก่อนว่าทำไมจึงเขียนอย่างนี้ซึ่งมีปรากฏอยู่ในจดหมายเหตุ เพราะว่า สสร. และสถาบันพระปกเกล้าได้นำเรื่องนี้เข้าไปไว้ในจดหมายเหตุ ซึ่งสามารถอ่านได้

อย่างที่ได้อธิบายไปแล้วว่า ถ้าอยากจะแก้ไขก็แก้ไขได้ แต่ถ้าอยากจะแก้ไขเรื่องอะไรผมขอความกรุณานิดหนึ่งว่าให้ไปดูที่มาที่ไปก่อนว่าเขาเขียนมีเหตุผลอะไร ทำไมจึงเขียนให้รัฐมนตรีต้องออกจากผู้แทนซึ่งก็มีหลายคนเรียกร้องว่าทำไมต้องให้ออกจากตำแหน่งรัฐมนตรี ทำไมไม่ให้

เป็นสมาชิกควบด้วย ท่านจะได้นั่งฟังการประชุมสภาได้ะไรอย่างนี้ เป็นต้น ถ้ามว่าทำไมถึงเขียนว่าต้องยุบ กระทรวง ทบวง กรม หรือโอนกระทรวงได้ง่ายๆ โดยออกเป็นพระราชกฤษฎีกา ไม่ต้องออกเป็นพระราชบัญญัติเหมือนสมัยก่อน ทำไมรัฐธรรมนูญถึงเขียนอย่างนั้น ก็ต้องไปดูกันแล้วจะรู้ที่มา ถ้ารู้ที่มาแล้วยังอยากจะแก้ไขก็ต้องหาเหตุผลที่เหนือกว่ามาแก้ไขแล้วก็จะแก้ไขได้ง่ายขึ้น ถ้าเหตุผลไม่เหนือกว่าก็ต้องไปหาเหตุผลที่เหนือกว่ามาให้ได้เพื่อที่เราจะได้รัฐธรรมนูญที่ดีขึ้นตามลำดับ ผมอยากเห็นอย่างนั้น เพราะชีวิตผมอยู่กับรัฐธรรมนูญมาโดยตลอด เมื่อครั้งที่ผมเป็นนักศึกษาธรรมศาสตร์แทนที่จะจบสี่ปีต้องจบห้าปีเพราะตกวิชาเดียวคือวิชารัฐธรรมนูญนี้แหละถามว่าทำไมจึงสอบตกขอตอบว่าเพราะว่าเก่งเกินไปซึ่งผมสนใจรัฐธรรมนูญเป็นพิเศษเนื่องจากอยากจะเป็นนักการเมือง แต่บังเอิญก่อนเวลาสอบช่วงเช้ามีคนมากระซิบกับผมว่าเออ ! อุทัยเขาเอามาตรา 17 มาออกนะ ตอนนั้น ดร. หยุต เป็นคนสอน ซึ่งในมาตรา 17 มีองค์ประกอบและเงื่อนไขง่ายมาก คือหน่วยรักษาความมั่นคงมีมติจัดการได้ ซึ่งทำหน้าที่เป็นทั้งกฎหมายเป็นทั้งผู้ยิงเป้าถือว่าข้อสอบที่ออกเป็นเรื่องที่ง่ายมาก ผมบอกไปเช่นนั้น บังเอิญในวันนั้น มาตรา 17 ใ้ได้ออกข้อสอบจริงๆ ผมจึงส่งกระดาษเปล่าเพราะถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญผิดจัดการไปสนใจทำไมแล้วอาจารย์ก็ไม่นำเอามาถามไม่ใช้หลักการของรัฐธรรมนูญทั่วไป ผมจึงสอบตกวิชารัฐธรรมนูญวิชาเดียวเพราะว่าเอารัฐธรรมนูญไว้ในห้องน้ำ อ่านทุกอย่างที่เขาเขียนไม่ว่าจะเป็นของมหาวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์ผมก็อ่าน ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เขียนผมก็อ่าน เพราะให้ความสนใจมากและก็ได้ไม่ได้หวังแทน ถ้าหากจะทำให้รัฐธรรมนูญดีขึ้น ผมก็ยินดี

ทุกวันนี้ผมดำรงตำแหน่งเป็นประธานรัฐสภา ส่วนหนึ่งก็มีหน้าที่ดูแลรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว ไม่ใช่ดูแลเฉพาะประธานศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น ตัวประธานรัฐสภาเป็นคนดูแลรัฐธรรมนูญเช่นกันเลยมีหลายเรื่องที่จะต้องทำตามรัฐธรรมนูญ ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญก็มีหน้าที่แค่ดีความเท่านั้นเอง แต่คนปฏิบัติตามก็คือประธานรัฐสภาซึ่งต้องปฏิบัติตามมากกว่าคนอื่นทั้งหมด เพราะฉะนั้นจึงรู้เรื่องรัฐธรรมนูญมีใช้น้อย แต่เวลานี้ก็มีคนที่รัฐธรรมนูญอย่างละเอียดประมาณ 2-3 คน ซึ่งขณะนี้ก็มาร่วมฟังอยู่ ณ ที่นี้เหมือนกัน ก็ขอให้ทุกท่านติดตามกันต่อไป

สุดท้ายนี้ ผมขอบคุณทุกท่าน ขอให้การแก้รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นไปด้วยดีและให้ดีกว่าเดิม ผมมีความยินดีครับ ขอขอบคุณครับ.





สถาบันการเมือง

ประยุทธ์ ทงษ์ทองคำ

1. ความนำ

ประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตย จะมีสถาบันการเมืองที่สำคัญอันเกิดจากการตัดสินใจเลือกตั้งของประชาชน 2 สถาบันด้วยกัน คือสถาบันนิติบัญญัติ และสถาบันบริหาร

สถาบันนิติบัญญัติ คือสถาบันการเมืองที่มีหน้าที่หลักอยู่ 2 ลักษณะ คือ หน้าที่นิติบัญญัติ หรือหน้าที่ในการตรากฎหมายขึ้นมาใช้บังคับ เพื่อให้การใช้อำนาจทางการเมืองเป็นไปด้วยความถูกต้องชอบธรรมและโดยการเห็นชอบของประชาชนโดยผ่านทางตัวแทนที่ประชาชนได้ให้ความเห็นชอบจากการเลือกตั้ง

หน้าที่หลักอีกประการหนึ่งของสถาบันนิติบัญญัติคือ หน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของสถาบันบริหาร ว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ สุจริตเป็นธรรมหรือไม่ ที่สำคัญเป็นประโยชน์และประชาชนให้ความเห็นชอบหรือไม่

หน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของสถาบันบริหาร จะมีผลทำให้สถาบันบริหารต้องพ้นจากหน้าที่ก่อนกำหนดหรือไม่ขึ้นอยู่กับระบบการเมืองของประเทศนั้นว่าเป็นระบบแยกอำนาจ (Separation of Powers) หรือที่รู้จักกันเป็นการทั่วไปคือระบบประธานาธิบดี (Presidential System) หรือเป็นระบบประสานอำนาจ (Fusion of Powers) หรือระบบรัฐสภา (Parliamentary System)

ถ้าเป็นระบบแยกอำนาจ ที่ประชาชนเลือกตั้งโดยตรงทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ (สมาชิกรัฐสภา คือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส.ส. และสมาชิกวุฒิสภา ส.ว.) และหัวหน้าฝ่ายบริหาร (ประธานาธิบดี และรองประธานาธิบดี) อำนาจในการควบคุมตรวจสอบของสถาบันนิติบัญญัติจะมีจำกัด กล่าวโดยหลักทั่วไป ฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีอำนาจตรวจสอบจนทำให้ฝ่ายบริหารต้องพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ นอกจากมาตรการประการเดียวที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญที่เรียกว่า Impeachment ในข้อหาว่ากระทำผิดทางอาญาอย่างร้ายแรง หรือข้อหาว่าทรยศต่อชาติ

อาจมีคำถามว่า รัฐบาลระบบแยกอำนาจ หรือระบบประธานาธิบดี สถาบันนิติบัญญัติมีอำนาจควบคุมตรวจสอบสถาบันบริหารได้น้อย จะเกิดอันตรายหรือผลเสียหรือไม่ ถ้าหากรัฐบาลไม่สุจริต หรือใช้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

คำตอบต่อคำถามที่น่าสนใจนี้ก็คือ ไม่น่าวิตกว่าจะเกิดปัญหาดังกล่าว เพราะเหตุผลก็คือ ประชาชนในประเทศที่จะใช้การเมืองระบบนี้ได้จะต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถทางการเมืองสูง

โดยเฉพาะความสามารถในการใช้สิทธิเลือกตั้ง และความสนใจในการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองสูงและมีประสิทธิภาพ

คุณสมบัติและความสามารถทางการเมืองของประชาชนทั้ง 2 ประการดังกล่าวข้างต้นไม่เพียงแต่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ทางการเมืองของสถาบันการเมืองทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารจะอยู่ภายใต้กฎกติกาทางการเมืองอย่างเคร่งครัดเหมาะสมและรับผิดชอบแล้ว ข้อสำคัญคือการที่ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งอย่างรอบคอบ ไม่เห็นแก่อำมิสสินจ้าง หากแต่พิจารณาจากคุณงามความดี ความรู้ความสามารถ และผลงานของนักการเมืองเป็นสำคัญ จึงทำให้ได้นักการเมืองที่ดี มีอุดมการณ์ เสียสละที่จะอาสาเข้ามาทำงานการเมืองเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนและความเจริญมั่นคงของประเทศชาติเป็นเป้าหมายหลัก ซึ่งต่างไปจากนักการเมืองในสังคมที่ประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือการไม่เห็นถึง “ความสำคัญของสิทธิเลือกตั้ง” โดยการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือไปใช้สิทธิเลือกตั้งอย่างขาดความรับผิดชอบ คือไปใช้สิทธิให้พ้นภาระหน้าที่ หรือไปใช้สิทธิเพราะเห็นแก่อำมิสสินจ้างแลกเปลี่ยน การเลือกตั้งในสังคมที่พลเมืองมีคุณภาพเช่นนี้ย่อมคาดหวังว่า “ผลของการเลือกตั้งจะได้นักการเมืองที่ดีมีอุดมการณ์มิได้ เช่นเดียวกับนักเรียนที่ไม่ตั้งใจเรียน หนีการเรียนเป็นอาจินต์ จะหวังผลการเรียนที่ดี สอบได้ที่ดี หรือสอบแข่งขันเรียนต่อ หรือสอบแข่งขันเพื่อเข้าทำงานได้ดีกว่าเพื่อนที่ตั้งใจเรียนสม่ำเสมอ ย่อมเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ และผิดกฎธรรมชาติ”

ฉะนั้นประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยระบบแยกอำนาจ หรือระบบประธานาธิบดี จึงมีกฎกติกา ให้ฝ่ายนิติบัญญัติ ควบคุม ตรวจสอบฝ่ายบริหาร ได้เท่าที่เหมาะสม แต่อำนาจควบคุมตรวจสอบที่แท้จริงอยู่ที่ประชาชนผู้มีสิทธิทางการเมือง โดยผ่านสิทธิการเลือกตั้งและกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้

ส่วนประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภาหรือระบบประธานอำนาจ ซึ่งมีหลักการสำคัญว่า ประชาชนเลือกตั้งพรรคการเมืองใดเป็นฝ่ายข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร พรรคการเมืองนั้นก็มีสิทธิจัดตั้งรัฐบาลดำเนินการบริหารราชการแผ่นดิน ตามหลัก “Majority Rules” แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของฝ่ายข้างน้อย (Minority Rights) กล่าวคือฝ่ายข้างน้อยมีอำนาจควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายข้างมากตามกฎหมาย กติกา ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจควบคุมตรวจสอบบางประการ อาจมีผลทำให้รัฐบาลต้องพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระได้ เช่นการอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ หรือการดำเนินยื่นญัตติเพื่อถอดถอนรัฐมนตรีที่ร้ายวยผิดปกติ หรือรัฐมนตรีที่ปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจขัดต่อกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญเป็นต้น



ประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา (Parliamentary System) เช่นประเทศไทย สถาบันการเมืองทั้งสองคือ สถาบันนิติบัญญัติ (รัฐสภา) และสถาบันบริหาร (คณะรัฐมนตรี) จะทำงานทางการเมืองร่วมกัน นักวิชาการบางท่านกล่าวว่า เป็นระบบการเมืองที่คนกลุ่มเดียวกันใช้ทั้งอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติ กล่าวคือพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร จะได้รับสิทธิจัดตั้งรัฐบาลใช้อำนาจบริหาร โดยคนกลุ่มหนึ่งของพรรคซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีและตำแหน่งทางการเมืองต่าง ๆ ขณะเดียวกันสมาชิกของพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลที่เหลือก็ปฏิบัติหน้าที่ในรัฐสภาซึ่งเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติ

รัฐบาลของการเมืองระบบรัฐสภาอาจมีข้อวิจารณ์ได้ว่าเป็นรัฐบาลที่มีปัญหาทั้งในด้านเสถียรภาพ (stability) ประสิทธิภาพ (efficiency) และปัญหาในด้านความเป็นประชาธิปไตยและความโปร่งใส ในการปฏิบัติหน้าที่ทั้งทางการเมืองและบริหาร กล่าวคือถ้าผลการเลือกตั้งทั่วไปกำกวมกัน ทำให้ต้องจัดตั้งรัฐบาลผสม (coalition government) ปัญหาด้านความมั่นคงหรือเสถียรภาพของรัฐบาลจะเกิดขึ้นและนำไปสู่ปัญหาการไร้ประสิทธิภาพในการบริหารราชการและการแก้ปัญหา เพราะรัฐบาลผสมมักเกิดปัญหาเกี่ยวกับเอกภาพภายในพรรคร่วมรัฐบาลและถ้าพรรคการเมืองที่ร่วมรัฐบาลขาดอุดมการณ์ทางการเมือง มุ่งแต่จะแสวงหาผลประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อตนเองและพวกพ้องด้วยแล้ว ภารกิจที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบอย่างหนักไม่ใช่เป็นปัญหาของประชาชนและประเทศชาติเป็นส่วนรวม หากแต่เป็นปัญหาว่าจะจัดสรรทรัพยากรและผลประโยชน์ทางการเมืองอย่างไรจึงจะทำให้เกิดการลงตัวของพรรคร่วมรัฐบาลและทำให้รัฐบาลดำรงอยู่ได้

ในทางตรงกันข้าม ถ้าผลการเลือกตั้งปรากฏว่า มีพรรคการเมืองพรรคเดียวได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งอย่างเด็ดขาด มีเสียงข้างมากในสภาอย่างท่วมท้น สามารถจัดตั้งรัฐบาลเพียงลำพังเพียงพรรคเดียว พรรคอื่นที่เป็นฝ่ายตรงข้ามได้รับเลือกตั้งน้อยมาก จนไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบรัฐบาลได้อย่างมีนัยสำคัญหรือมีผลทางการเมือง รัฐบาลประเภทนี้อาจไม่มีปัญหาด้านเสถียรภาพและประสิทธิภาพ แต่จะมีปัญหารูปแบบอื่นแทรกซ้อน เช่นอาจถูกกล่าวหาว่าเป็นไม่เป็นประชาธิปไตย หรือศัพท์ที่นิยมใช้กันก็คือ “เผด็จการในระบบรัฐสภา” หรือใช้ความมีเสียงข้างมากเด็ดขาดกดขี่ฝ่ายข้างน้อย หรือขัดต่อหลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตย ยิ่งไปกว่านั้นรัฐบาลที่มีเสียงข้างมากเด็ดขาดย่อมเกิดความเหลิงอำนาจ อันเป็นหนทางนำไปสู่การใช้อำนาจที่มีอยู่อย่างล้นพ้นบริหารราชการตามอำเภอใจ เพราะตระหนักว่า อำนาจควบคุมตรวจสอบของฝ่ายตรงข้าม (หรือฝ่ายค้าน) ไม่มีพลัง ขาดประสิทธิภาพ ผลที่เกิดขึ้นก็คือ “ความเป็นประชาธิปไตยจะเหลือแต่ชื่อและเฟอร์นิเจอร์ แต่หัวใจและจิตวิญญาณจะถูกทำลายไปโดยอำนาจล้นพื้พื้”

2. สถาบันการเมืองของไทยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมือง

ก่อนที่จะพิจารณาถึงสถาบันการเมืองของไทยที่เป็นอยู่ปัจจุบันตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 หรือรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมือง ขอนำไปทำความรู้จักรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก่อนว่า ทำไมจึงเรียกว่า รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมือง หรือรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน

สถาบันพระปกเกล้า ซึ่งเป็นสถาบันที่ก่อตั้งขึ้นจากเจตจำนงส่งเสริมพัฒนาการเมืองของไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบ สมดังพระราชปณิธานของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว พระผู้พระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่ปวงชนชาวไทยเป็นปฐมแห่งการสถาปนา การปกครองระบอบประชาธิปไตยขึ้นในแผ่นดินไทยได้รวบรวมความเป็นมาของการสร้าง รัฐธรรมนูญฉบับนี้โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

2537 : เริ่มกระแสเรียกร้อง

เมื่อการเลือกตั้งทั่วไปหลังเหตุการณ์ “พฤษภาคม 2535” ได้ผ่านไปไม่นานกลุ่มแกนนำ องค์การประชาธิปไตยส่วนหนึ่งได้เล็งเห็นว่า เพื่อได้มาซึ่งระบอบประชาธิปไตยที่ดีกว่าเดิม จำต้อง มีการทบทวนโครงสร้างระบอบการปกครองเสียใหม่ จึงได้เคลื่อนไหวเรียกร้องให้รัฐสภาปฏิรูป การเมืองโดยจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่โดยเร็วที่สุด

รัฐสภาในขณะนั้นได้ตอบสนองโดยแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการประชาธิปไตย” หรือ คพป. มีศาสตราจารย์ นพ.ประเวศ วะสี เป็นประธาน ทำหน้าที่ ในการศึกษาแนวทางในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญต่อไป ซึ่ง คพป. ก็ดำเนินจนแล้วเสร็จ นำเสนอ เป็นรายงานต่อรัฐสภาและประชาชนทั่วไป เมื่อ เมษายน 2538

2538 : เจตจำนงจากการเลือกตั้ง

รัฐบาลใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปในปี 2538 โดยการนำของนายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรี ได้แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2538 ความว่า “จะสนับสนุนให้มีการ แก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน มาตรา 211 ทั้งนี้โดยคำนึงถึงข้อเสนอของ คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย”

หลังจากได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการปฏิรูป การเมือง” (คปก.) มีนายชุมพล ศิลปอาชา เป็นประธาน เพื่อทำหน้าที่ศึกษาและนำเสนอแนวทาง ต่อรัฐบาลจนลุล่วงแล้ว คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมตินำเสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่....) พุทธศักราช... ต่อรัฐสภาในที่สุด



กัณฑ์ 2539 : แก้ไขรัฐธรรมนูญ

ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภาครั้งที่ 2 คณะกรรมาธิการวิสามัญได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญที่ได้ปรับปรุงแก้ไขใน 5 ประเด็นหลัก และที่ประชุมรัฐสภาได้พิจารณาลงมติเห็นชอบ ดังนี้

ประเด็นที่ 1 องค์กรในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

ที่ประชุมเห็นชอบให้มีองค์กรในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ในรูปแบบของสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่ 2 องค์ประกอบของสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ให้มีสมาชิกเป็นสองประเภทมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม ประเภทหนึ่งมาจากผู้สมัครรับเลือกตั้งจากจังหวัดต่างๆ จังหวัดละ 1 คน และอีกประการหนึ่งให้มาจากการเสนอบัญชีรายชื่อโดยสถาบันอุดมศึกษา ที่มีการให้ปริญญาสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ และ รัฐประศาสนศาสตร์ จำนวน 23 คน

ประเด็นที่ 3 ที่มาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ก. สมาชิกประเภทที่ 1 ให้บุคคลผู้มีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดสมัครรับเลือกตั้งเป็นตัวแทนในจังหวัดต่างๆ หากในจังหวัดใดมีผู้สมัครเกิน 10 คน ให้ผู้สมัครทุกคนลงคะแนนเลือกกันเองโดยวิธีลงคะแนนลับ และผู้สมัครแต่ละคนมีสิทธิลงคะแนนเลือกผู้สมัครด้วยกันเองจำนวน 3 คน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งรายชื่อผู้สมัครที่ได้รับคะแนนสูงสุดตามลำดับ จำนวน 10 คน ต่อประธานรัฐสภาเพื่อนำมาเสนอให้รัฐสภาทำการเลือกเพียง 1 คนเป็นตัวแทนของจังหวัดนั้นๆ

ข. สมาชิกประเภทที่ 2 ให้สภาอุดมศึกษาต่างๆ ที่มีการใช้ให้ปริญญาสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ เสนอบัญชีรายชื่อบุคคลผู้มีความเชี่ยวชาญในสาขา กฎหมายมหาชนสาขารัฐศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ และผู้มีประสบการณ์ในด้าน การเมือง การบริหารราชการแผ่นดิน หรือการร่างรัฐธรรมนูญประเภทละไม่เกิน 5 คน ต่อประธานรัฐสภาเพื่อนำเสนอให้รัฐสภาทำการเลือกใหม่ในแต่ละสาขาให้ได้จำนวนตามที่กำหนด กล่าวคือ สาขากฎหมายมหาชน จำนวน 8 คน สาขารัฐศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ จำนวน 8 คน ผู้มีประสบการณ์ด้านการเมือง การบริหารราชการแผ่นดิน หรือการร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 7 คน

ประเด็นที่ 4 ความเชื่อมโยงระหว่างสภาร่างรัฐธรรมนูญและรัฐสภา

ในกรณีที่สภาร่างรัฐธรรมนูญ จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสร็จแล้ว ต้องนำเสนอต่อรัฐสภา เพื่อขอความเห็นชอบก่อนและหากรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้นำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่

ประเด็นที่ 5 การลงประชามติ

หากรัฐสภาให้ความเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามที่สภาร่างรัฐธรรมนูญเสนอด้วยคะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้ประธานรัฐสภาดำเนินการนำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้นออกไปให้ประชาชนทำการลงมติ ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กฎหมายกำหนด

จากนั้นรัฐสภาจึงได้รอเวลาไว้ 15 นาที เพื่อลงมติในวาระที่สาม ซึ่งผลการลงมติเห็นชอบด้วยคะแนนเสียง 604 เสียง

ธันวาคม 2539 : กำเนิดสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ในวันที่ 26 ธันวาคม 2539 ที่ประชุมรัฐสภาได้ลงมติเลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจากบัญชีรายชื่อต่างๆ โดยลงคะแนนลับจำนวน 99 คน ประกอบด้วย

- 1) สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจังหวัด 76 คน
- 2) สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญสาขากฎหมายมหาชน 8 คน
- 3) สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญสาขารัฐศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ 8 คน
- 4) สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญผู้มีประสบการณ์ด้านการเมือง การบริหารราชการแผ่นดิน

หรือการร่างรัฐธรรมนูญ 7 คน

ในเดือนมกราคม 2540 ที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งที่ 1 ได้มีมติเลือกประธานและรองประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญดังนี้

นายอุทัย พิมพ์ใจชน เป็นประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ศาสตราจารย์ กระมล ทองธรรมชาติ เป็นรองประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญคนที่หนึ่ง

นางยุพา อุดมศักดิ์ เป็นรองประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญคนที่สอง

233 วัน : การดำเนินงานร่างรัฐธรรมนูญ

สภาร่างรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบกับได้เช่นคณะทำงานเฉพาะกิจต้องจัดทำ “ร่าง” รัฐธรรมนูญเสนอต่อประชาชน คือ รัฐสภาผู้เป็นตัวแทนหรือการลงประชามติ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบบนเงื่อนไขต่อไปนี้

1) สภาร่างรัฐธรรมนูญ ต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายใน 240 วัน มิเช่นนั้นจะสิ้นสภาพไปในทันที

2) สภาร่างรัฐธรรมนูญ ต้องร่างรัฐธรรมนูญโดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนเป็นสำคัญ

3) สภาร่างรัฐธรรมนูญ ต้องร่างรัฐธรรมนูญให้เป็นไปเพื่อ “ปฏิรูปการเมือง”
เพื่อให้เป็นไปตามเงื่อนไขทั้งสาม สภาร่างรัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดแนวคิด โครงสร้าง
การบริหาร และกระบวนการทำงานโดยสังเขปดังนี้

1. แนวความคิด

ในอดีตที่ผ่านมาแม้ว่าประเทศไทยจะได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย
ตามแบบอย่างของนานาอารยธรรมโดยสมบูรณ์แล้วก็ตาม แต่ก็ปรากฏว่ายังมีสาเหตุปัจจัยอีก
มากมายหลายอย่างที่เป็อุปสรรคกัันมิให้การปกครองบ้านเมืองดำเนินไปด้วยราบรื่น ทั้งยังมี
เหตุการณ์ทางการเมืองหลายอย่างเกิดขึ้น ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นสิ่งที่ทำให้ประชาชนคนไทยรู้สึกเสื่อม
ศรัทธาต่อการปกครองบ้านเมืองเช่นว่านี้ เป็นเหตุให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพจนไม่สามารถแก้ไข
ปัญหาบ้านเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปัญหาสำคัญๆ ที่กระทบต่อปากท้องและความเป็นอยู่ของ
ประชาชนหลายเรื่องถูกปล่อยปละละเลย จนแทบจะไม่เห็นทางว่าจะสามารถบำบัดปิดเป่าให้ลุ่ลง
ไปได้อย่างไร นับได้ว่าเป็นสภาวะวิกฤติของสังคมไทยที่น่าห่วงใยเป็นอย่างยิ่ง เพราะเป็นสภาวะ
วิกฤติที่ค่อนข้างเบ็ดเสร็จทุกด้านทุกมิติและทุกระดับของชีวิต ทั้งของชีวิตบุคคล ชีวิตชุมชนและ
ชีวิตประเทศ เกี่ยวข้องโยงใยและสับสนปนเปกันจนแทบจับต้นชนปลายไม่ถูก

จากมุมมองทางการเมือง ปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียงและปัญหาทุจริตคอร์รัปชันของ
นักการเมืองที่ติดตามมา เป็นต้นเหตุและผลพวงของสภาวะวิกฤติดังกล่าว ดังนั้นการจะแก้ปัญห
ของสังคมไทยให้ได้ผลจริงจังและสถาพรนั้น จึงจำเป็นต้องกระทำการหลายด้านไปพร้อมๆ กัน
โดยเริ่มต้นที่การปฏิรูปการเมืองก่อน

“การปฏิรูปการเมือง” หมายถึง การกำหนดโครงสร้างและระบบใช้อำนาจรัฐเสียใหม่
เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิควบคุมและตรวจสอบได้อย่างแท้จริง อันเป็นการป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจ
การปกครองบ้านเมืองแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้องในทางที่มิชอบหรือทุจริต
ด้วยประการใดๆ ดังนั้นการปฏิรูปการเมืองจึงต้องเป็นการปฏิรูปที่มีพื้นฐานมาจากการมีส่วนร่วม
ของประชาชนอย่างแท้จริงในกระบวนการทางการเมืองทุกระดับและจากประชาชนทุกระดับชั้น
ในสังคม โดยนัยที่ว่านี้การปฏิรูปการเมืองที่บรรลุผลสำเร็จอย่างแท้จริง จึงมิใช่เป็นการพยายาม
ทำให้คนเลวกลับเป็นคนดี แต่เป็นการหาหนทางป้องกันมิให้คนชั่วคนเลวมีโอกาเข้ามาใช้อำนาจ
ปกครองบ้านเมืองได้โดยความร่วมมือร่วมใจกันของประชาชนคนไทยทั้งชาตินั้นเอง เพื่อที่จะให้
ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้อย่างแท้จริง การทำให้สิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐาน
ของพลเมืองตามรัฐธรรมนูญ มีผลบังคับใช้ได้เ็นทางปฏิบัติอย่างเ็นรูปธรรม จึงเป็นเงื่อนไข
เบื้องต้นที่จำเป็นและสำคัญที่สุดที่จะนำไปสู่ความสำเร็จในการปฏิรูปการเมืองของสังคมไทย
เพราะการมีสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่สามารถสัมผัสจับต้องได้ในความรู้สึกและวิถีชีวิตตามปกติ

ของประชาชนคนไทย ย่อมจะเป็นสิ่งที่คอยกระตุ้นเตือนให้ทุกคนมีความตระหนักในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ที่จะไม่ยินยอมสยบให้กับการใช้อำนาจรัฐที่เกินเลยและไม่ชอบธรรมด้วยประการใด ๆ การจัดทำและยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับในครั้งนี้นับได้ว่าประชาชนไทยจะมีส่วนร่วมมากที่สุดที่เคยมีมาในประวัติศาสตร์การเมืองของประเทศไทย การมีส่วนร่วมของประชาชนเช่นนี้มีนัยสำคัญอย่างน้อยที่สุด 4 ประการ คือ

- 1) ความคิดเห็นของประชาชนมีส่วนสำคัญในการกำหนดบทบัญญัติและกลไกของรัฐธรรมนูญ
- 2) ตัวแทนของประชาชนเป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญ
- 3) ประชาชนสามารถคาดหวังได้ว่าจะได้ประโยชน์จากรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เพราะเป็น “ธรรมนูญแห่งสิทธิเสรีภาพ” ของประชาชน
- 4) ประชาชนจะเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ รักและหวงแหนรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยเหตุที่การจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ทั้งฉบับในครั้งนี้นับว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิรูปการเมืองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วประเทศ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการยกร่างโดยตลอด รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงควรต้องเป็น “ธรรมนูญแห่งสิทธิเสรีภาพ” ของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง มิใช่เป็น “ธรรมนูญแห่งอำนาจ” ซึ่งจัดทำขึ้นมาเพื่อเป็นข้ออ้างบังหน้าในการยึดกุมและใช้อำนาจรัฐกันอย่างไม่มีขอบเขตจำกัด ดังที่เป็นมาในอดีต

สถาบันนิติบัญญัติ : รัฐสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติถึงสาระสำคัญเกี่ยวกับโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และที่มา ของรัฐสภาไว้ดังนี้

ก. โครงสร้าง

รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

การประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่ของทั้งสองสภาจะประชุมร่วมกันหรือแยกกัน ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้ (ม.90)

ข. อำนาจหน้าที่

รัฐสภามีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ 2 ด้าน คือ

1. อำนาจหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติ (ม.92)

2. อำนาจหน้าที่ในด้านการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร

(คณะรัฐมนตรี) ม.182, 183, 184, 185, 186, 187, 304, 305, 306 และ 307

อำนาจหน้าที่ของรัฐสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น สาระสำคัญเป็น

ไปตามหลักการของการเมืองระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภาที่นานาอารยประเทศปฏิบัติสืบกันมา อาจจะมีรายละเอียดปลีกย่อยบางประการที่แตกต่างกันออกไปเพื่อให้สอดคล้องกับวัฒนธรรมทางการเมืองและความสำคัญในความสำเร็จของสิทธิทางการเมือง (political efficacy) ของผู้คนพลเมืองของสังคมนั้นๆ เป็นสำคัญ

ค. ที่มา

สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวนห้าร้อยคน โดยแบ่งเป็นสองประเภท คือ ประเภทเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจำนวน 100 คน และประเภทที่เลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน 400 คน

สมาชิกประเภทเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อนั้น พรรคการเมืองแต่ละพรรคจัดทำขึ้นพรรคการเมืองละหนึ่งบัญชีไม่เกินบัญชีละหนึ่งร้อยคน และให้ยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนวันเปิดสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง

รายชื่อของบุคคลในบัญชีรายชื่อดังกล่าวข้างต้น จะต้อง

- 1) ประกอบด้วยรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งจากภูมิภาคต่างๆ อย่างเป็นธรรม
- 2) ไม่ซ้ำกับรายชื่อ ในบัญชีที่พรรคการเมืองอื่นจัดทำขึ้น และไม่ซ้ำกับรายชื่อของผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขต
- 3) จัดทำรายชื่อตามลำดับหมายเลข

ในการจัดสรรที่นั่งให้แก่ผู้ได้รับการเลือกตั้งตามระบบบัญชีรายชื่อพรรคการเมือง มีหลักเกณฑ์และวิธีการดังต่อไปนี้

บัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองใดได้คะแนนเสียงจากการลงคะแนนเลือกตั้งของประชาชนน้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศ *ให้ถือว่าไม่มีผู้ใด* ในบัญชีนั้นได้รับเลือกตั้ง และมีให้นำคะแนนเสียงดังกล่าวมารวมคำนวณเพื่อหาสัดส่วนจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามหลักเกณฑ์วิธีการคำนวณที่บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา มาตรา 76 ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

การคำนวณหาผู้ได้รับการเลือกตั้งในกรณีของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ให้คำนวณจากสัดส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้งในแต่ละพรรคการเมืองดังต่อไปนี้

- 1) ให้รวมผลการนับคะแนนทั้งหมดที่พรรคการเมืองได้รับคะแนนจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้น
- 2) ให้นำคะแนนจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนน้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนคะแนนที่นับได้ทั้งหมดตาม (1) หักออกโดยไม่นำเข้ามารวมคำนวณสัดส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้ง

3)ให้นำคะแนนรวมที่เหลือภายหลังที่ได้หักคะแนนแล้วตาม (2) หาดด้วยหนึ่งร้อย ผลลัพธ์ที่ได้ถือว่าเป็นจำนวนคะแนนเฉลี่ยต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งคน

4) ในการคำนวณหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งแต่ละพรรคการเมืองพึงได้รับให้นำคะแนนรวมของบัญชีรายชื่อแต่ละพรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนร้อยละห้าขึ้นไป หาดด้วยคะแนนเฉลี่ยตาม (3) ผลลัพธ์ที่เป็นจำนวนเต็มที่ได้รับคือจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองนั้นได้รับ โดยเรียงลำดับจากรายชื่อแรกของบัญชีรายชื่อเป็นลำดับไป

5) ในกรณีที่จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับรวมกันทุกพรรคการเมืองรวมกันไม่ครบหนึ่งร้อยคน ให้พรรคการเมืองที่มีผลลัพธ์ตาม (4) เป็นเศษที่มีจำนวนมากที่สุด ได้รับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มมาขึ้นอีกหนึ่งคน เรียงตามลำดับ จนกว่าจะมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองทั้งหมดได้รับรวมกันครบจำนวนหนึ่งร้อยคน

จำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองที่ได้รับผลการคำนวณตามวรรคหนึ่งจะต้องไม่เกินจำนวนตามที่ปรากฏไว้ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองนั้นได้จัดทำขึ้น

ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทเลือกตั้งจากการแบ่งเขตเลือกตั้ง 400 เขตเขตละ 1 คนนั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักเกณฑ์การแบ่งเขตและวิธีการเลือกตั้งโดยสังเขป ดังนี้

1) เอาจำนวนราษฎรทั้งหมดตามบัญชีรายชื่อในทะเบียนราษฎรในปีที่จะมีการเลือกตั้งมาเป็นตัวตั้ง หาดด้วยจำนวนเขตเลือกตั้งทั้งหมด 400 เขต ผลลัพธ์คือจำนวนราษฎรที่จะนำมาคำนวณแบ่งเขตเลือกตั้ง

2) จังหวัดทุกจังหวัดจะต้องมีเขตเลือกตั้งหนึ่งเขต แม้จะมีจำนวนราษฎรน้อยกว่าที่คำนวณไว้ตาม (1)

3) เมื่อคำนวณตาม (1) และ (2) ยังได้เขตเลือกตั้งไม่ครบ 400 เขต จังหวัดใดที่คำนวณแล้วมีเศษเหลือมากที่สุด ให้จังหวัดนั้นมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้นหนึ่งคน และให้เพิ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามวิธีการดังกล่าวแก่จังหวัดที่มีเศษเหลือรองลงมาจนครบเขตเลือกตั้ง 400 เขต

4) เมื่อคำนวณตามเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นแล้ว จังหวัดใดที่มีผู้แทนราษฎรหนึ่งคน ให้ถือว่าจังหวัดนั้นเป็นเขตเลือกตั้งเขตเดียว จังหวัดใดที่คำนวณแล้วว่ามีผู้แทนราษฎรกี่คน ก็ให้แบ่งเขตจังหวัดนั้นเป็นเขตเลือกตั้งเท่ากับจำนวนผู้แทนราษฎรที่คำนวณได้ โดยแต่ละเขตเลือกตั้งมีผู้แทนราษฎรได้เขตละหนึ่งคน

5) การแบ่งเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง มีหลักเกณฑ์สำคัญว่า จะต้องแบ่งพื้นที่ของเขตเลือกตั้งแต่ละเขตให้ติดต่อกัน และต้องให้มีจำนวนราษฎรในแต่ละเขตใกล้เคียงกัน

อนึ่ง พรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกเข้าเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต



เลือกตั้งใด จะส่งได้คนเดียวในเขตเลือกตั้งนั้น และผู้มีสิทธิรับเลือกตั้งในระบบบัญชีกับผู้มีสิทธิรับเลือกตั้งระบบแบ่งเขตเลือกตั้งจะเป็นบุคคลคนเดียวกันไม่ได้

ง. คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามสำหรับบุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้ง 2 ระบบ

รัฐธรรมนูญมาตรา 107 กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ ดังมีสาระสำคัญดังนี้

- 1) มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด
- 2) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง
- 3) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า เว้นแต่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา
- 4) เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง แต่เพียงพรรคเดียวนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน
- 5) ผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งต้องมีลักษณะใดลักษณะหนึ่งดังต่อไปนี้ คือ
 - ก. มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งมาแล้ว เป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งปี นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง
 - ข. เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้ง หรือเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในจังหวัดนั้น
 - ค. เคยเป็นบุคคลที่เคยเกิดในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้ง
 - ง. เคยศึกษาในสถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในจังหวัดสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าสองปีการศึกษา
 - จ. เคยรับราชการหรือเคยมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าสองปี

และรัฐธรรมนูญมาตรา 109 ยังได้กำหนดถึงลักษณะต้องห้ามการมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไว้อีกหลายประการ ดังนั้นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะต้องมีความคุณสมบัติตามมาตรา 107 และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 109 จึงจะสมัครรับเลือกตั้งได้ ยิ่งไปกว่านั้นผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วจะต้องไม่มีลักษณะเข้าข่ายข้อจำกัดตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 110 ด้วย เช่น ไม่ดำรงตำแหน่งใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น ไม่รับสัมปทานจากรัฐ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น ไม่รับสัมปทานจากรัฐ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ

รัฐวิสาหกิจ อันมีลักษณะผูกขาดตัดตอน ฯลฯ ไม่รับเงินหรือประโยชน์ใดๆ จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ, รัฐวิสาหกิจเป็นพิเศษนอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติกับบุคคลอื่นๆ ในธุรกิจการงานตามปกติ ทั้งนี้ไม่รวมถึงการที่เป็นสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรจะรับเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ เงินปี พระบรมวงศานุวงศ์ หรือเงินอื่นใดใน ลักษณะเดียวกัน ฯลฯ

จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญได้บัญญัติคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้อย่างเคร่งครัด รัดกุม เพื่อให้ได้คนที่มีความรู้ความสามารถ และ คุณงามความดีที่เหมาะสมเพื่อเข้าไปปฏิบัติหน้าที่และรับผิดชอบภารกิจที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ต่อชาติบ้านเมืองและประชาชน แต่ถึงกระนั้นก็ตาม หลักเกณฑ์และข้อกำหนดดังกล่าวยังไม่เพียงพอ ที่จะทำให้การเมืองพัฒนาขึ้น ถ้าประชาชนผู้เลือกตั้งยังไม่ตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิเลือกตั้ง และใช้สิทธิเลือกตั้งด้วยความรับผิดชอบอย่างแท้จริง โดยไม่เห็นแก่อามิสสินจ้างใดๆ ทั้งสิ้น

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองประเภทมีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี

วุฒิสภา วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งจำนวนสองร้อยคน

การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาให้ถือว่าจังหวัดหนึ่งเป็นเขตเลือกตั้งเขตหนึ่ง และจังหวัดหนึ่ง ต้องมีสมาชิกวุฒิสภาอย่างน้อยหนึ่งคน ส่วนจังหวัดใดจะมีสมาชิกวุฒิสภาจำนวนกี่คน ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญมาตรา 102 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ กำหนดไว้ (จังหวัดที่มี สมาชิกวุฒิสภามากที่สุดคือ กรุงเทพมหานคร 18 คน) แม้จังหวัดที่มีสมาชิกวุฒิสภาเกินกว่า 1 คน ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งก็มีสิทธิเลือกผู้สมัครได้เพียง 1 คน เท่านั้น การนับคะแนนตัดสินผลการ เลือกตั้งในกรณีนี้ ให้ถือว่าผู้ได้รับคะแนนสูงสุดลดหลั่นตามลำดับ จนครบจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่ พึงมีในจังหวัดนั้นเป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง

คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้สมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภา

รัฐธรรมนูญมาตรา 125 บัญญัติว่า บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ เป็นผู้ที่มีสิทธิสมัคร รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

- 1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- 2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง
- 3) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า
- 4) มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งตาม ม.107(5)

และมาตรา 126 บัญญัติถึงลักษณะต้องห้ามไว้ว่า บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคล ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

- 1) เป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมือง



LIART

2) เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วยังไม่เกินหนึ่งปี นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง

3) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ในอายุของวุฒิสภาคราวก่อนการสมัครรับเลือกตั้ง

4) เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา 109 (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) (9) (11) (12) (13) หรือ (14)

สมาชิกวุฒิสภามีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี และมีสิทธิดำรงตำแหน่งได้วาระเดียว และผู้เป็นสมาชิกวุฒิสภาจะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี หรือตำแหน่งข้าราชการการเมืองอื่นมิได้

สถาบันบริหาร : คณะรัฐมนตรี

สถาบันบริหาร ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจ ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีอื่นไม่เกินสามสิบห้าคน ประกอบกันเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้

ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่เมื่อดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้ว จะต้องพ้นจากการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ส่วนผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญไม่มีข้อกำหนดว่าจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกก็ได้ แต่ถ้าเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี จะต้องพ้นสภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเช่นเดียวกับนายกรัฐมนตรี

เหตุผลที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบัญญัติห้ามมิให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเวลาเดียวกัน เพราะต้องการแยกหน้าที่รับผิดชอบระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติให้ชัดเจน เพื่อป้องกันการซ้ำซ้อน การก้าวก่าย ในภารกิจหน้าที่การงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่รัฐมนตรีต้องดำรงตำแหน่งทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติพร้อมกัน อาจทำให้ถูกกล่าวหาว่าเป็นการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จทั้งอำนาจบริหารและนิติบัญญัติอันเป็นการขัดต่อระบอบประชาธิปไตย

ผู้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี จะต้องพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ถ้าเป็นสมาชิกประเภทเลือกตั้งจากระบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง ก็เลื่อนผู้มีรายชื่อในระบบบัญชีรายชื่อลำดับรองของพรรคเดียวกันขึ้นมาดำรงตำแหน่งแทนตามลำดับ แต่ถ้าเป็นสมาชิกจากกระบวนการเลือกตั้งตามเขตเลือกตั้ง ต้องจักให้มีการเลือกตั้งในเขตที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลงใหม่ (รัฐบาลมีนโยบายว่า

ถ้าจะเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี จะต้องเป็นสมาชิกประเภทเลือกตั้งจากระบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองเท่านั้น)

การเลือกผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ ม.202 บัญญัติว่า

“ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรกตาม ม.159

การเสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับรอง

มติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบด้วยในการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรีต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การลงมติในกรณีเช่นนี้ให้กระทำโดยการลงคะแนนโดยเปิดเผย”

และมาตรา 203 บัญญัติว่า “ในกรณีที่พ้นกำหนดสามสิบวัน นับแต่วันที่มีการเรียกประชุมรัฐสภา เพื่อให้สมาชิกได้มาร่วมประชุมครั้งแรกแล้วไม่ปรากฏว่ามีบุคคลใดได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 202 วรรคสาม ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรนำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งบุคคลซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดเป็นนายกรัฐมนตรี”

และรัฐธรรมนูญมาตรา 206 บัญญัติถึงคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีไว้ดังนี้

- 1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- 2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์
- 3) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า
- 4) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 109 (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) (12) (13) หรือ (14)
- 5) ไม่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไป โดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีก่อนได้รับการแต่งตั้ง เว้นแต่ความผิดอันกระทำโดยประมาท

6) ไม่เป็นสมาชิกวุฒิสภา หรือเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งสมาชิกภาพสิ้นสุดมาแล้วยังไม่เกินหนึ่งปีนับถึงวันที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี เว้นแต่สมาชิกสิ้นสุดลงตามมาตรา 133(1)

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังได้มีบทบัญญัติห้ามมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งหรือกระทำการใดตามที่บทบัญญัติไว้ในมาตรา 207, 208 และมาตรา 209 มิได้

ข้อห้ามดังกล่าวมีเจตนาที่ปกป้องมิให้รัฐมนตรีใช้อำนาจและตำแหน่งทางการเมืองอันเป็นคุณและเป็นโทษแก่ผู้อื่นอันไม่ชอบธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านธุรกิจการค้า เพราะไม่เพียงแต่จะสร้างระบบการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมแล้ว ยังเปิดโอกาสให้นักการเมืองใช้อำนาจตำแหน่ง



หน้าทีแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบได้อย่างกว้างขวาง อันเป็นการนำมาซึ่งระบบการเมือง การบริหารที่ไม่ชอบด้วยหลักธรรมาภิบาล (good governance)

3. ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันนิติบัญญัติและสถาบันบริหาร

เพื่อความสมบูรณ์ในเรื่องนี้ ก่อนที่จะทำการวิเคราะห์ในส่วนสุดท้ายว่า “บทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมืองที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คือ สถาบันนิติบัญญัติ กับสถาบันบริหาร มีส่วนใดที่ควรปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้เกิด ผลดีในการปฏิรูปการเมืองยิ่งขึ้น” ตามเจตนารมณ์ของสังคมและสถาบันพระปกเกล้า จึงเห็น สมควรที่จะให้มีการพิจารณาว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดถึงความสัมพันธ์ระหว่าง สถาบันทั้งสองในภาคทฤษฎี (คือบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและหลักการสากลของการเมือง ระบบประชาธิปไตยระบบรัฐสภาที่เราใช้อยู่) และภาคปฏิบัติ (คือพฤติกรรมที่นักการเมืองทั้งสอง สถาบันประพฤติปฏิบัติกันอยู่) ว่ามีสิ่งใดที่ควรส่งเสริมให้ดียิ่งขึ้น และมีสิ่งใดที่ควรปรับปรุงแก้ไข ไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ระบบการเมืองการปกครองต่อไป

ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันนิติบัญญัติกับสถาบันบริหาร ภาคทฤษฎีส่วนหนึ่งได้กล่าว ไว้แล้วในภาคแรก ซึ่งมีสาระสำคัญว่า “การเมืองระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา (parliamentary system) สถาบันการเมืองที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ (รัฐสภา) และสถาบันการเมืองที่ใช้อำนาจบริหาร (รัฐบาล, คณะรัฐมนตรี) จะต้องทำงานร่วมกันเป็นระบบการเมืองแบบประสานอำนาจ (fusion of powers) โดยสถาบันบริหารคือคณะรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดินโดยรับผิดชอบต่อสถาบัน นิติบัญญัติหรือรัฐสภา ในฐานะที่สถาบันนิติบัญญัติคือได้ว่าเป็นตัวแทนของประชาชนตามบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญ เพื่อยืนยันหลักการข้อนี้ จึงขอนำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบางมาตรามาเสนอ ดังนี้

มาตรา 211 คณะรัฐมนตรีจะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยไม่มีการลงมติไม่ไว้วางใจ ทั้งนี้ภายในสิบห้าวันนับแต่วันรับหน้าที่

ก่อนแถลงนโยบายตามวรรคหนึ่ง หากมีกรณีสำคัญและจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งหากปล่อยให้ เนิ่นช้าจะกระทบต่อประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีที่เข้ารับหน้าที่จะดำเนินการไป พลังก่อนเท่าที่จำเป็นก็ได้

มาตรา 212 ในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ตามมาตรา 211 และต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทน- ราษฎรในหน้าที่ของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี

มาตรา 213 ในกรณีที่มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่คณะรัฐมนตรี เห็นสมควรจะฟังความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา นายกรัฐมนตรีจะ

แจ้งไปยังประธานรัฐสภาขอให้มีการอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาก็ได้ ในกรณีเช่นนี้ รัฐสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้

ในขณะที่เดียวกันรัฐธรรมนูญกำหนดให้สถาบันนิติบัญญัติ มีอำนาจควบคุม ตรวจสอบ การปฏิบัติหน้าที่ของสถาบันบริหารในลักษณะสำคัญๆ ดังนี้

1. อำนาจในการอนุมัติกฎหมายให้ฝ่ายบริหารใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารราชการแผ่นดินในรูปแบบต่างๆ

2. อำนาจในการอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน เพื่อให้รัฐบาลสามารถใช้จ่ายได้ของแผ่นดิน อันเกิดจากภาษีอากรประเภทต่างๆ ไปทำงานในโครงการต่างๆ เพื่อแก้ปัญหาของประเทศชาติ พัฒนาให้เกิดความเจริญมั่นคงและสนองความต้องการให้ประชาชนมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีและปลอดภัย

3. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดๆ เกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน (ม.183)

4. การยื่นญัตติเพื่อขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญ มาตรา 185 บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าสองในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ญัตติดังกล่าวต้องเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไป ซึ่งเป็นบุคคลตามมาตรา 201 วรรคสอง ด้วย **และเมื่อมีการเสนอญัตติแล้ว จะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรมิได้** เว้นแต่จะมีการถอนญัตติหรือการลงมตินั้นไม่ได้คะแนนเสียงตามวรรคสาม

การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นเรื่องเกี่ยวกับพฤติกรรมของนายกรัฐมนตรีที่มีพฤติกรรมร้ายรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย จะเสนอโดยไม่มีการยื่นคำร้องขอตามมาตรา 304 ก่อนมิได้ และเมื่อมีการยื่นคำร้องตามมาตรา 304 แล้วให้ดำเนินการต่อไปโดยไม่ต้องรอผลการดำเนินการตามมาตรา 305

ภายหลังการอภิปรายสิ้นสุดลง จะต้องมีการลงมติไว้วางใจ หรือไม่ไว้วางใจ ถ้าคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร นายกรัฐมนตรียังดำรงตำแหน่งต่อไปได้และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อกันเสนอญัตติดังกล่าว ก็หมดสิทธิที่จะเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตลอดสมัยประชุมนั้น

แต่ถ้ามติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรนำชื่อผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนใหม่กราบบังคมทูลพระมหากษัตริย์เพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป

5. การเสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล มีวิธีดำเนินการเช่นเดียวกับการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ต่างกันตรงจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อเสนอญัตติเพียงหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรก็เป็นญัตติที่สมบูรณ์

และถ้าข้อกล่าวหาว่ารัฐมนตรีผู้ถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจ มีพฤติการณ์ว่าร่ำรวยผิดปกติหรือสื่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย จะต้องยื่นคำร้องขอตามมาตรา 304 ก่อน และดำเนินการเช่นเดียวกับกรณีการอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ผลการลงมติก็นำไปตามหลักการเดียวกันทุกประการ

6. ในกรณีสมาชิกวุฒิสภาเห็นว่าสมควรที่จะขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาต่อวุฒิสภา ก็สามารถเข้าชื่อกันจำนวนไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา เพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้ แต่การอภิปรายทั่วไปของวุฒิสภาไม่มีการลงมติไว้วางใจหรือไม่หลังจากเสร็จสิ้นการอภิปราย และกระทำได้ครั้งเดียวในสมัยประชุมหนึ่ง

7. มาตรการตรวจสอบของสถาบันนิติบัญญัติที่มีต่อฝ่ายบริหารที่สำคัญยิ่ง และเป็นมาตรการที่ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญปัจจุบันเป็นครั้งแรก นั่นคือ มาตรการตรวจสอบตามมาตรา 304 ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้คือ

7.1 ผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกตรวจสอบตามมาตรา 304 ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุด กรรมการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการหรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

7.2 ข้อกล่าวหาที่นำไปสู่การดำเนินการถอดถอน ได้แก่ พฤติกรรมร่ำรวยผิดปกติ สื่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

7.3 มีสิทธิร้องขอให้ดำเนินการถอดถอนได้แก่

7.3.1 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ ของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

7.3.2 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อกันไม่น้อยกว่า 50,000 คน

7.3.3 สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา 307 เพื่อถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่ง



7.4 ขั้นตอนในการดำเนินการถอดถอน

7.4.1 เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้อง ตามข้อ 7.3 แล้ว ให้ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดำเนินการไต่สวนโดยเร็ว

7.4.2 เมื่อไต่สวนเสร็จแล้วให้คณะกรรมการ ปปช. ทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภา โดยรายงานดังกล่าวต้องระบุชัดเจนว่าข้อกล่าวหาตามคำร้องข้อใดมีมูลหรือไม่เพียงใด พร้อมทั้งระบุเหตุแห่งการนั้นด้วย และถ้า ปปช. เห็นว่าข้อกล่าวหาตามคำร้องเรื่องใดมีความสำคัญเป็นพิเศษ จะแยกทำรายงานเฉพาะข้อนั้นส่งให้วุฒิสภาพิจารณาก่อนก็ได้

7.4.3 เมื่อ ปปช. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูล ให้ผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกกล่าวหา ยุติการปฏิบัติหน้าที่จนกว่าวุฒิสภาจะมีมติ

7.4.4 ให้ประธาน ปปช. ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็น ไปยังประธานวุฒิสภา เพื่อดำเนินการพิจารณาถอดถอนโดยมติของที่ประชุมวุฒิสภา และอัยการสูงสุด เพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป

7.4.5 แต่ถ้า ปปช. เห็นว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหาเป็นอันตกไป

7.4.6 เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับรายงานจากประธานคณะกรรมการ ปปช. ตามข้อ 7.4.4 แล้ว ให้จัดประชุมวุฒิสภา เพื่อพิจารณากรณีดังกล่าวโดยเร็ว ถ้าเหตุดังกล่าวอยู่นอกสมัยประชุมรัฐสภา ให้ประธานวุฒิสภาแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบ เพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อให้มีพระบรมราชโองการเรียกประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญ

7.4.7 มติถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่งต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่ และต้องเป็นการลงคะแนนลับ

7.4.8 ผู้ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง ให้พ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติให้ถอดถอน และให้ตัดสิทธิผู้นั้นในการดำรงตำแหน่งในทางการเมืองเป็นเวลา 5 ปี

มติของวุฒิสภาข้างต้นถือว่าเป็นที่สุด จะมีการร้องขอให้ถอดถอนบุคคลดังกล่าวโดยอาศัยเหตุเดียวกันอีกไม่ได้ แต่ทั้งนี้ไม่มีผลกระทบต่อการศึกษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งมีเจตนารมณ์ที่จะปฏิรูปการเมือง คือทำให้การปฏิบัติหน้าที่ทางการเมืองเป็นไปอย่างมีเหตุผลรับผิดชอบ และมีมาตรการป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจเกินขอบเขต หรือเป็นไปโดยมิชอบ จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบอย่างรัดกุมและยุติธรรม ประกอบทั้งส่งเสริมให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองมากขึ้น โดยเฉพาะส่งเสริมให้ประชาชนมีบทบาทที่จะใช้อำนาจควบคุมตรวจสอบอย่างเหมาะสมกับความรู้ความสามารถทางการเมืองของประชาชน เพื่อให้หน้การเมืองมีความรับผิดชอบต่อประชาชนมากขึ้น

ตามหลักการของการกำหนดถึงความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันนิติบัญญัติกับสถาบันบริหารของการเมืองระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา จะต้องมีความสมดุลกัน เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีอำนาจเหนืออีกฝ่ายหนึ่ง จนมีผลทำให้ฝ่ายที่มีบทบาทน้อยกว่าตกอยู่ในฐานะผู้ตามหรือผู้น้อย ซึ่งผิดหลักการของระบอบประชาธิปไตยที่สถาบันการเมืองต้องมีความเท่าเทียมกัน ต่างฝ่ายต่างมีอำนาจตรวจสอบซึ่งกันและกัน เพื่อให้เกิดความสมดุลในการใช้อำนาจทางการเมือง ปฏิบัติหน้าที่ ความสมดุลดังกล่าวไม่เป็นผลดีเพียงแต่ทำให้สถาบันการเมืองมีศักดิ์ศรีและสถานภาพที่เสมอกันเท่านั้น หากแต่ยังเป็นผลดีแก่สิทธิเสรีภาพของประชาชนอีกด้วยเพราะความสมดุลแห่งอำนาจของสถาบันทางการเมือง จะทำให้ไม่มีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งใช้อำนาจกดขี่รังแกสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้

ดังนั้น หลักสากลของระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา จึงกำหนดให้สถาบันบริหารมีอำนาจถวายคำแนะนำให้ประมุขของประเทศตรากฎหมายยุบสภาได้ถ้าเห็นว่า การปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นไปโดยมิชอบ หรือมีเหตุอันสมควร และจะต้องกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาประกาศยุบสภา (มาตรา 116)

ที่กล่าวมาข้างต้นเป็นความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมืองนิติบัญญัติและบริหารตามนิตินัย หรือตามทฤษฎีการเมืองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งจะเห็นว่าเป็นข้อกำหนดที่ชอบด้วยหลักการและเหตุผล โดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชน และความมั่นคงปลอดภัยของประเทศชาติเป็นหลักควบคู่กันไปอย่างสมดุลประสิทธิภาพในการบริหารราชการ

แต่ถ้าพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมืองทั้งสองในด้านพฤตินัยหรือพฤติกรรม จะเห็นถึงความแตกต่างในความสัมพันธ์ของ 2 รูปแบบอย่างชัดเจน เพราะความสัมพันธ์ระหว่างสองสถาบันการเมืองในด้านพฤตินัยนั้น จะมีปัจจัยหลายด้านเข้ามาเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือปัจจัยในด้านพฤติกรรมของผู้ที่เกี่ยวข้องคือ นักการเมือง และเมื่อมีพฤติกรรมของนักการเมืองเข้ามามีบทบาทอย่างสำคัญในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมืองทั้งสอง เรื่องของผลประโยชน์จะมีบทบาทและมีอิทธิพลอย่างมหาศาลต่อการดำเนินความสัมพันธ์ ผลประโยชน์นั้นไม่ใช่แต่ผลประโยชน์ทางการเมืองเท่านั้น ผลประโยชน์อื่นที่แอบแฝงเข้ามาในบริบทของผลประโยชน์ทางการเมืองก็มีมากมาย ยิ่งปัจจุบันการเมืองถูกกล่าวหาว่าเป็น “ชนกิจการเมือง” ด้วยแล้ว การอาศัยหลักการและความชอบธรรมทางการเมืองเป็นเครื่องมือในการแสวงหาประโยชน์ด้านการเงิน ซึ่งเป็นรากฐานหรือปัจจัยสำคัญในการสร้างอำนาจและความสำเร็จทางการเมืองยิ่งมีความสำคัญมากขึ้น จนกระทั่งต้องมีการสร้าง กฎ กติกา และมาตรการในการตรวจสอบในเรื่องทรัพย์สินและความร่ำรวยผิดปกติของนักการเมืองขึ้นมาบังคับใช้ แต่ยังไม่

สามารถจะตรวจสอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะช่องว่างทางกฎหมายยังเปิดโอกาสให้นักการเมืองที่ฉลาดแกมโกงยังแสวงหาประโยชน์และหลุดรอดจากการตรวจสอบไปได้อย่างอีกเหิม

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมืองหลัก 2 สถาบัน ทางด้านพหุนัย จึงยังไม่ดำเนินไปตามเจตนารมณ์และอุดมการณ์บริสุทธิ์ของระบอบประชาธิปไตยมากนัก ดังจะเห็นจากพฤติกรรมทางการเมืองในด้านนี้ที่เกิดขึ้นอย่างสดๆ ร้อนๆ และเป็นพฤติกรรมที่ยืนยันอย่างหนักแน่นและชัดเจนว่าความสัมพันธ์ในด้านพหุนัยระหว่างสถาบันการเมืองทั้งสอง ยังเป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูปตามเจตนารมณ์ของสังคมเป็นอย่างยิ่ง แม้ว่ารัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎกติกาที่สำคัญของการเมืองระบอบประชาธิปไตย จะพยายามสร้างหลักการ องค์กรและกระบวนการดำเนินการทางการเมืองใหม่ๆ ที่มีวัตถุประสงค์จะปฏิรูปการเมืองให้ดีขึ้น มีอุดมการณ์และพฤติกรรมทางการเมืองที่มีความรับผิดชอบสูง ไม่มุ่งที่จะทำร้ายหรือประหัตประหารกันก็ตาม ความพยายามดังกล่าวยังไม่เกิดผลอย่างจริงจัง พฤติการณ์ทางการเมืองดังกล่าวก็คือ “วิวาทะทางการเมืองที่เกิดจากการเสนอญัตติเพื่อเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญตามมาตรา 186”

เพียงฝ่ายค้านโหมโรงว่าจะขอเสนอญัตติเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีตามมาตรา 186 ฝ่ายรัฐบาลก็เปิดฉากวิวาทะเป็นทำนองว่า “แม้แต่โหมโรงอยู่นั้นแหละ เมื่อไรจะเสนอญัตติเสียที เหตุที่ยังเสนอญัตติไม่ได้ เพราะยังหาข้อมูลและหลักฐานที่จะใช้อภิปรายไม่ได้ หรือเป็นเพราะยังหาสมาชิกมาลงนามในญัตติไม่ครบตามบัญญัติของรัฐธรรมนูญ”

ฝ่ายค้านก็ได้วิวาทะกลับมว่า “เหตุที่ยังไม่เสนอญัตติ เพราะต้องการให้เวลาแก่ฝ่ายรัฐบาลเตรียมตัว เพราะการอภิปรายคราวนี้ ไม่เพียงแต่การโต้คารมกันในที่ประชุมสภาเท่านั้น หากแต่จะต้องมีการดำเนินการขั้นรุนแรง ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอีกด้วย คือการเสนอเรื่องให้ ปปช. ไล่สวนพฤติกรรมที่ไม่ถูกไม่ควรของรัฐมนตรีบางคน เพื่อดำเนินการถอดถอนต่อไป”

ฝ่ายรัฐบาลเห็นการโต้กลับที่รุนแรงและทำท่าจะได้รับความนิยมเชื่อถือจากสาธารณชนเพิ่มขึ้น จึงเปลี่ยนกลยุทธ์จากการเป็นฝ่ายตั้งรับ มาเป็นฝ่ายรุกบ้าง เช่น จะมีการเข้าช็อกกันเพื่อเสนอญัตติให้วุฒิสภาพิจารณาถอดถอนผู้นำฝ่ายข้างน้อยในสภา และกล่าวหาผู้มีบทบาทสำคัญในการอภิปรายครั้งนี้ว่ามีพฤติกรรมไม่สุจริตในขณะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในรัฐบาลชุดก่อน จนกระทั่งมีการกล่าวหาว่า รองหัวหน้าพรรคฝ่ายค้านคนหนึ่งมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นอย่างผิดปกติในการแจ้งบัญชีหนี้สินและทรัพย์สินต่อ ปปช. ซึ่งกรณีนี้แม้ว่าต่อมาผู้ใหญ่หลายคนในพรรครัฐบาลจะออกมาห้ามปรามการเคลื่อนไหวที่ไม่เหมาะสมดังกล่าว รวมทั้งมีการชี้แจงปัญหาการเพิ่มขึ้นของทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาจากผู้กล่าวหา และนักการเมืองในพรรครัฐบาลซึ่งเป็นญาติและรู้ข้อมูลในเรื่องนี้ดีแล้วก็ตาม ก็ยังมีความพยายามที่จะเคลื่อนไหวทางการเมืองเพื่อลดความน่าเชื่อถือของฝ่ายตรงข้าม

กล่าวโดยสรุป จะเห็นได้ว่า พฤติกรรมทางการเมืองไม่สร้างสรรค์ของนักการเมืองบางคนบางกลุ่ม ยังไม่เปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ดีขึ้นอย่างที่สังคมคาดหวัง จึงทำให้เกิดความคิดว่า “หลังจากที่ได้มีการใช้รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมืองมาแล้วเกือบจะครบห้าปี การปฏิรูปการเมืองเกิดขึ้นหรือยัง การปฏิบัติหน้าที่ทางการเมืองของนักการเมืองทุกฝ่าย ทุกสถาบันการเมืองเป็นไปอย่างน่าพอใจหรือยัง บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมีอะไรที่เป็นอุปสรรคปัญหาต่อกระบวนการปฏิรูปการเมืองหรือไม่ ควรมีการพิจารณาอย่างจริงจังเพื่อแก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เป็นปัญหาดังกล่าวอย่างไรหรือไม่” เพราะรัฐธรรมนูญมาตรา 336 ได้เปิดโอกาสไว้ว่า “เมื่อครบห้าปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ คณะกรรมการเลือกตั้ง คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจทำรายงานเสนอความเห็นต่อรัฐสภา และคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายอื่นได้”

4. บทวิเคราะห์และสรุป

การศึกษาเรื่องสถาบันการเมืองระบอบประชาธิปไตย ระบบรัฐสภา คือสถาบันนิติบัญญัติ และสถาบันบริหารทั้งในด้านทฤษฎี (คือพิจารณาจากสภาพที่ควรจะเป็นตามหลักวิชาทางด้านรัฐศาสตร์ สังคมวิทยาการเมือง รวมตลอดถึงจารีต ประเพณี ที่ยอมรับนับถือกันมานานอารยะประเทศ) และด้านปฏิบัติ ซึ่งเป็นพฤติกรรมทางการเมืองที่เกิดขึ้นจริง ๆ ในสังคมไทย ภายหลังจากที่ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับปฏิรูปการเมือง เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 สามารถจะวิเคราะห์ในเบื้องต้นได้ดังนี้

1. เป็นที่ยอมรับว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้เกิดจากความพยายามของทุกฝ่ายที่จะพยายามสร้างสถาบันการเมือง ให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ทางการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างถูกต้องสอดคล้องกับระบบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบ โปร่งใสและรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติอย่างแท้จริง

2. ผู้มีส่วนในการสร้างกฎเกณฑ์ และองค์กรใหม่ทางการเมืองได้ใช้ความพยายามทุกวิถีทางในการที่จะสร้างสิ่งที่มีคุณประโยชน์ กฎเกณฑ์ที่รัดกุม สอดคล้องทั้งหลักวิชาและวัฒนธรรมทางการเมืองที่คนไทยคุ้นเคย เพื่อให้การเมืองดำเนินไปอย่างถูกต้องตามหลักวิชาที่นานาอารยประเทศยอมรับนับถือ ประสบความสำเร็จ ทำให้ผู้คนที่อยู่ภายใต้ระบบการเมืองดังกล่าว มีชีวิตความเป็นอยู่ที่มั่นคง ปลอดภัย ได้รับหลักประกันในสิทธิเสรีภาพ และมีโอกาสอย่างกว้างขวางและชอบด้วยเหตุผลในการมีส่วนร่วมในกิจกรรมการเมืองการปกครอง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การเมืองในสังคมที่พัฒนาแล้วและเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบ มิได้ถูกจำกัดอยู่แต่เพียงสถาบันรัฐสภา และทำเนียบรัฐบาล โดยมีผู้มีส่วนรับผิดชอบ ได้แก่ผู้ที่ถูกขนานนาม

ว่า “นักการเมือง” เท่านั้น แท้ที่จริง “การเมือง” เป็นสิ่งที่อยู่ในลมหายใจและความรับผิดชอบของมนุษย์ทุกคน ไม่เลือกยากดีมีจน หรือมีสถานภาพในสังคมเช่นไร ปรากฎการณ์เช่นนี้ต่างหากที่จะถือได้ว่าเป็นการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่พึงปรารถนา

3. ปรากฎการณ์ทางการเมืองเช่นว่าจะเกิดขึ้นได้มิใช่เป็นเพราะบทบัญญัติที่ดีของรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่สิ่งสำคัญที่ไม่ยิ่งหย่อนและต้องพยายามสร้างให้เกิดขึ้นให้ได้อย่างทั่วถึงก็คือ “ความสำนึกในความสำคัญขงสิทธิทางการเมือง (political efficacy) ในหมู่ของประชาชน เพราะคุณสมบัติประการนี้ของประชาชน จะมีส่วนในการสร้างการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบ ป้องกันและขจัดการเมือง (นักการเมือง) ที่ไม่พึงปรารถนาออกไปจากสังคมการเมือง และไม่มีโอกาสทำลายและสร้างความเสียหายให้แก่การเมืองที่ดีบริสุทธิ์อย่างที่เคยเป็นมาในอดีต

4. การสร้างให้พลเมืองของชาติมีความสำนึกในความสำคัญของการเมืองเป็นภารกิจที่หนักและเียดย่อน ต้องอาศัยความพยายาม มานะอดทน และความร่วมมือร่วมใจอย่างมีเหตุผลในการให้ความรู้ทางการเมืองที่ถูกต้อง บริสุทธิ์ สามารถพิสูจน์ได้ด้วยเหตุผลแก่สาธารณชนอย่างต่อเนื่อง ไม่มีที่สิ้นสุด ภารกิจเช่นนี้จะสำเร็จได้ต้องได้รับความร่วมมือทั้งผู้ให้และผู้รับอย่างบริสุทธิ์ใจ

5. เมื่อสามารถสร้างให้สมาชิกของสังคม มีความรู้ความสามารถทางการเมืองดีพอ ก็สามารถจะแก้ไขความบกพร่อง ความไม่สมประกอบ ของสถาบันการเมืองที่เป็นอยู่ไปได้ส่วนหนึ่ง ส่วนที่เหลือจะถูกแก้ไขโดยความสามารถของประชาชนในการใช้สิทธิเลือกตั้งที่ถูกต้อง ไม่เห็นแก่อาภิสสินจ้างใดๆ ประกอบทั้งมีองค์กรอิสระเช่น กกต. ทำหน้าที่จัดการเลือกตั้งให้บริสุทธิ์ยุติธรรมอย่างแท้จริง เราก็จะได้นักการเมืองที่ดี มีอุดมการณ์เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ทางการเมืองอย่างครบถ้วน นักการเมืองที่ไร้อุดมการณ์มุ่งเข้ามาเพื่อใช้อำนาจ ตำแหน่งหน้าที่ แสวงหาผลประโยชน์ก็จะสูญพันธุ์ไป ที่เหลืออยู่ย่อมมีความละเอียดใจ ไม่กล้าทำตัวให้ผิดแผกพันธุ์จากนักการเมืองส่วนใหญ่ที่รู้จักคิดชอบ ทำชอบ การเมืองก็จะเป็นการเมืองที่ดี มีความรับผิดชอบ

6. อาจมีคำถามว่า รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมืองที่ใช้มาเกือบห้าปี มีข้อบกพร่องที่ควรแก้ไขอย่างไรหรือไม่

สังขรณ์ที่เราปฏิเสธไม่ได้ก็คือ “สิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้น ย่อมมีข้อบกพร่องผิดพลาด หรือล้าสมัย ไม่เป็นเอกาติโก จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมกับกาลสมัย แม้แต่คัมภีร์พระไตรปิฎกยังต้องมีการสังคายนากันอยู่เสมอ ดังนั้นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ แม้ว่าจะมีกำเนิดอย่างเหมาะสม ชอบธรรม ผ่านการพิจารณาจากผู้รู้อย่างถี่ถ้วน ผ่านการรับรู้ของประชาชนจากกระบวนการประชาพิจารณ์และรับฟังความเห็นของประชาชนเป็นระยะๆ ก็ตาม แต่ความบกพร่องย่อมมีแน่ตามหลักสังขรณ์ เรื่องแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องง่ายและใช้เวลาไม่นาน ส่วนที่ควรพิจารณาแก้ก่อน เพราะเป็นงานยากและต้องใช้ความสามารถและเวลายาวนาน ถ้าไม่เริ่มแก้ไข



เสียตอนนี้ ปล่อยให้มันไปจะแก้ไม่ได้ เข้าทำนอง **ไม้แก้ตัดยาก** นั่นคือการแก้ไขพฤติกรรมของคน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “คน” ที่เรียกว่า “นักการเมือง” ให้เป็น “คน” ที่เรียกว่า “สัมมาทสิฐิ” คือ เป็นคนที่รู้จัก คิดชอบ ประพฤติชอบเป็นที่ตั้ง ถ้าเราสร้างคนประเภทนี้ขึ้นได้แล้ว การแก้รัฐธรรมนูญอาจไม่จำเป็น เพราะคนประเภทนี้ไม่บิดเบือน ในทางตรงกันข้าม ถ้าเรายังไม่สร้างคนให้คิดชอบ ประพฤติชอบก่อน กลับใช้คนที่ขาดคุณธรรมดังกล่าวไปแก้รัฐธรรมนูญ ผลที่เกิดขึ้นก็จะบิดเบือน หรือถูกนำไปใช้อย่างบิดเบือน ดังที่พบเห็นกันอยู่ทุกวันนี้



ตรวจสอบบทบาทการควบคุมรัฐบาล ของสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

บุญเลิศ ช่างไทย

บรรณาธิการอาวุโส หนังสือพิมพ์มติชน

สมาชิกสภากร่างรัฐธรรมนูญ จังหวัดนนทบุรี

ความนำ

ไม่เพียงแต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 เท่านั้นที่บัญญัติให้รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา (มาตรา 90) หากแต่รัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้มาก่อนหน้านั้นหลายฉบับนับแต่มีวุฒิสภาเกิดขึ้น รัฐสภาก็ประกอบด้วย 2 สถาบันนี้

สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ เป็นข้อความที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 182

การกำหนดไว้ดังนี้เพื่อจะบอกว่าอำนาจอธิปไตยที่แบ่งออกเป็น 3 อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ ในส่วนของอำนาจนิติบัญญัติที่ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภานั้นให้อำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน สำหรับอำนาจบริหารให้เป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่จะกำกับดูแลหน่วยงานภาครัฐ

แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะบัญญัติไว้ชัดเจนถึงอำนาจ หน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร แต่ในทางปฏิบัติก็ยังมีปัญหาอยู่มาก การณ์กลับกลายเป็นว่า การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินเป็นหน้าที่โดยตรงของพรรคการเมืองที่ไม่ได้เป็นรัฐบาล ซึ่งเรียกว่า พรรคฝ่ายค้าน สำหรับพรรคร่วมรัฐบาลเป็นพรรคที่มีหน้าที่ให้การสนับสนุนรัฐบาล (คณะรัฐมนตรี) แทนจะทุกเรื่อง ทำให้เกิดปัญหาว่า การกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่ควบคุมรัฐบาล ในขณะที่พรรคร่วมรัฐบาลซึ่งรวมกันเป็นกลุ่ม เป็นพรรคได้เสียงข้างมากจัดตั้งรัฐบาลดำรงสถานะพร้อมๆ กันทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ในทางปฏิบัติจะให้พรรคร่วมรัฐบาลทำหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้เหมือนกับพรรคฝ่ายค้านได้หรือไม่ และที่ถูกต้องควรจะเป็นอย่างไร

ที่แล้วมา ส.ส. และพรรคการเมืองต่างพยายามจะเข้าไปเป็นรัฐบาลเพื่อบริหารประเทศ ทำทุกวิถีทางเพื่อให้ชนะการเลือกตั้ง แม้ว่าจะต้องทุจริตการเลือกตั้ง ซื่อเสียด้วยข้าวของและเงินทอง



เมื่อเป็นรัฐบาลก็เข้าครอบงำพรรคการเมืองที่อยู่ฝ่ายรัฐบาล สุดท้ายสภาผู้แทนราษฎรซึ่งอยู่ฝ่ายนิติบัญญัติก็ตกเป็น “เบี้ยล่าง” ของคณะรัฐมนตรีซึ่งอยู่ฝ่ายบริหาร

บทความนี้จะกล่าวถึงบทบาทของสภาผู้แทนราษฎรในรอบเกือบ 2 ปีที่ผ่านมาภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ว่าได้ดำเนินไปสมประโยชน์ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้หรือไม่ อย่างไร

ถอดถอน-ซักฟอกรัฐมนตรี

หลังจากรัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร บริหารประเทศมาได้ 1 ปี พรรคฝ่ายค้านนำโดยพรรคประชาธิปัตย์ก็อาศัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาเป็นเครื่องมือในการควบคุมและตรวจสอบการบริหารงานของรัฐมนตรี ถือเป็นการประเดิมใช้รัฐธรรมนูญในเรื่องของการยื่นถอดถอนรัฐมนตรี 9 คนที่เห็นว่ามีพฤติการณ์เข้าข่ายตามรัฐธรรมนูญมาตรา 303 นั่นคือ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย โดยในจำนวนนี้มี 8 คนที่พรรคฝ่ายค้านยื่นญัตติเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล อีก 1 คนไม่ยื่นญัตติเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ

การยื่นขอให้ถอดถอนนั้น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) จะทำหน้าที่ไต่สวนเพื่อวินิจฉัย หากวินิจฉัยว่ามีมูลก็จะส่งให้วุฒิสภาพิจารณาว่าสมควรจะถอดถอนออกจากตำแหน่งหรือไม่ การลงมติถอดถอนจะมีผล วุฒิสภาต้องได้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของจำนวน ส.ว.ที่มีอยู่ ทั้งนี้นับแต่วันที่ ป.ป.ช. วินิจฉัยห้ามผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่

มีรัฐมนตรี 7 คนถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจโดยไม่ถูกยื่นถอดถอน

เมื่ออภิปรายเสร็จสิ้นหลังจากใช้เวลาถึง 4 วัน การลงมติปรากฏว่า คะแนนเสียงไว้วางใจท่วมท้นพรรคฝ่ายค้านซึ่งมีจำนวน ส.ส. น้อยกว่า ลงมติไม่ไว้วางใจไม่ถึงครึ่งหนึ่งของจำนวน ส.ส. ทั้งหมด ส่งผลให้รัฐมนตรีสามารถบริหารราชการได้ต่อไป

มีข้อหาสังเกตว่า

1. การทำหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรในการตรวจสอบรัฐมนตรีทั้งก่อนหน้าจะอภิปราย ระหว่างการอภิปรายและหลังการอภิปรายเป็นภาวะและความรับผิดชอบของพรรคฝ่ายค้านเท่านั้น ส.ส. ฝ่ายรัฐบาลไม่มีใครตั้งใจหรือขังใจการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรี

2. การอภิปรายของ ส.ส. ฝ่ายค้านใช้ ส.ส. น้องใหม่ ที่ยังอ่อนประสบการณ์และมีพรสวรรค์การเมืองน้อยเป็นส่วนใหญ่ การจับประเด็นเพื่อจะชี้ให้เห็นพฤติการณ์อื่นไม่น่าไว้วางใจทำได้ไม่ดีเท่าที่ควร ผู้อภิปรายยังคิดเหมือนการอภิปรายเดิมๆ ว่า การอภิปรายยาวๆ ใช้เวลานานๆ เป็นการแสดงถึงความสามารถ ทั้งๆ ที่ความจริงแล้วไม่ใช่

3. ส.ส. ฝ่ายค้านเล่นการเมืองแบบ “ปกปิดเป็นความลับ” ทั้งข้อกล่าวหาที่มีต่อรัฐมนตรีที่ถูกถอดถอนและถูกชักฟอก และตัว ส.ส. ที่จะอภิปราย ทำให้เกิดปัญหาในการประสานงานระหว่างฝ่ายค้านกับฝ่ายรัฐบาลสุดท้ายก็เป็นความขัดแย้งนำไปสู่การเล่นเกมระหว่างฝ่ายค้านกับฝ่ายรัฐบาล สร้างภาระและความน่าเบื่อหน่ายให้กับประชาชนที่สนใจติดตามฟังการอภิปราย เพราะหากจะฟังต้องทง่วงและเตาเอาเองว่า ต่อไปจะฟังใครอภิปรายและอภิปรายรัฐมนตรีคนใด

4. เมื่อเสร็จสิ้นการอภิปรายไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรีก็บริหารราชการกันต่อ สมาชิกแทนราษฎรก็หยุดการทำงานที่ควบคุมรัฐมนตรี คงรอเพียงการพิจารณาได้สวนและวินิจฉัยของ ป.ป.ช. ไม่มีระบบการตรวจสอบในพรรคร่วมรัฐบาลเพื่อจะทำความกระจ่างในข้อกล่าวหาที่พรรคฝ่ายค้านระบุ แม้ว่าข้อกล่าวหาในหลายๆ เรื่องมีบุคคลเข้าไปเกี่ยวข้องและมีพฤติการณ์ไม่น่าไว้วางใจในความสุจริตและซื่อสัตย์อันเกี่ยวกับการประมูล รับเหมาการจัดซื้อ จัดจ้าง

อย่างไรก็ตามต่อมาอีก 4 เดือน นายกรัฐมนตรีได้ปรับคณะรัฐมนตรี เปลี่ยนแปลงตำแหน่งรัฐมนตรีกันใหม่

คณะกรรมการการตรวจสอบ

เกิดปัญหา “หน้าที่” กับ “วินัยพรรค”

คณะกรรมการสามัญและวิสามัญที่สภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้ง ส.ส. เข้าไปดำรงตำแหน่งตามสัดส่วนและความสนใจของ ส.ส. ในคณะกรรมการคณะต่างๆ ซึ่งจะไปตกลงกันเองในพรรคและประสานงานกันระหว่างพรรคเพื่อให้การตั้ง ส.ส. ไปเป็นกรรมการดำเนินไปด้วยความเรียบร้อยเป็นธรรมและเกิดประสิทธิภาพในการทำหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการ

คณะกรรมการแต่ละคณะจะมีการแต่งตั้งประธาน รองประธาน เลขานุการ ผู้ช่วยเลขานุการโฆษกและผู้ช่วยโฆษก ที่ปรึกษา เป็นต้น ซึ่งก็จะแบ่งสัดส่วนเช่นกัน

ตามหลักวิชารัฐศาสตร์ถือว่า การปฏิบัติงานในคณะกรรมการจะไม่แบ่งฝ่ายค้าน ฝ่ายรัฐบาล จะถือว่าเป็น ส.ส. เหมือนกัน ให้ทำหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยศึกษาและสอบสวนเรื่องที่เป็นปัญหาและเป็นประเด็นที่สังคมให้ความสนใจ

ในทางทฤษฎีไม่มีการแบ่งพรรค แบ่งฝ่าย แต่ในทางปฏิบัติก็อดแบ่งเป็นฝ่ายค้าน ฝ่ายรัฐบาลไม่ได้กล่าวคือ ฝ่ายค้านก็เดินหน้าตรวจสอบเต็มที่ ในขณะที่ฝ่ายรัฐบาลก็มุ่งจะเป็นปากเสียงให้กับรัฐมนตรีหรือข้าราชการประจำ สุดท้ายก็จะเกิดข้อขัดแย้งกันเองระหว่าง ส.ส. ต่างพรรค ในคณะกรรมการ

ในเดือนตุลาคม 2545 มีกรณีหนึ่งเกิดปัญหาความขัดแย้งขึ้นในพรรคไทยรักไทย เป็น



เรื่องที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการ เกี่ยวข้องกับหน้าที่ ส.ส. เกี่ยวข้องวินัยพรรคและปัญหาการ
การเมืองในพรรค

นั่นคือ กรณีนายสุพล ฟองงาม ส.ส. อุบลราชธานี ซึ่งสังกัดกลุ่ม “วังน้ำเย็น”

นายสุพลแสดงความข่งใจที่ชื่อของตนถูกยกออกโดยนายกรัฐมนตรืระหว่างที่รายชื่อ
ของตนและผู้อื่นถูกเสนอเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2545 ไม่แต่งตั้งให้
เป็นเลขานุการรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง (ร.อ.สุชาติ เชาว์วิศิษฐ)

ความกระ่งางของข้อเท็จจริงเรื่องนี้มาจากคำบอกเล่าจากการสัมภาษณ์ของนายสุพลเอง
สรุปได้ว่าการยกชื่อออก ไม่แต่งตั้งให้เป็นเลขานุการรัฐมนตรีฯ อาจจะเนื่องมาจาก พ.ต.ท.ทักษิณ
อาจจะ “ติดใจ” ที่ตนเองเคยพูดในที่ประชุมพรรคไทยรักไทยถึงสาเหตุที่ไม่ยอมถอนชื่อออกจาก
ญัตติที่เสนอให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต สภาผู้แทนราษฎรศึกษาและ
สอบสวนการใช้งบประมาณกระตุ้นเศรษฐกิจของรัฐบาล 6,200 ล้านบาท ที่นายสมศักดิ์ เทพสุทิน
รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีกำกับดูแลการท่องเที่ยงแห่งประเทศไทย นำไปใช้พัฒนาการ
ท่องเที่ยงในหลายจังหวัด ในลักษณะไม่ชอบมาพากลและไม่ถูกต้องเพราะหลายจังหวัดไม่ได้เป็น
จังหวัดท่องเที่ยงก็ได้รับเงินงบประมาณอีกทั้งเงินที่นำไปใช้ก็เน้นไปยังจังหวัดที่เป็นสมัครพรรคพวกกัน

นายสุพลบอกว่า ส.ส. 44 คนจากพรรคไทยรักไทยที่เข้าชื่อในบัญญัติ ต่างพากันถอนชื่อ
42 คนตามที่มีการขอร้องกันมาจาก “ผู้ใหญ่” ในพรรคไทยรักไทย มีตนเองกับนายนิรันดร์ นาเมืองรักษ์
ส.ส.ร้อยเอ็ด ที่ไม่ถอนชื่อ

นายสุพลบอกว่า ในวันประชุมพรรคไทยรักไทยซึ่ง พ.ต.ท.ทักษิณก็เข้าประชุมด้วย
ได้ชี้แจงเรื่องที่ไม่ยอมถอนชื่อไว้ว่า “ผมเป็น ส.ส. ไม่ได้เป็นพนักงานบริษัท”

แม้นายสุพลจะบอกว่า จากนั้นมาก็ได้พบและพูดจากับ พ.ต.ท.ทักษิณ ก็ไม่ปรากฏว่า
พ.ต.ท.ทักษิณ ติดใจในการกระทำและการพูดของตน มีหน้าซำ พ.ต.ท.ทักษิณยังบอกว่า “มีอะไร
ให้บอก”

หลังจากคำสัมภาษณ์ของนายสุพลเผยแพร่ออกไปซึ่ง พ.ต.ท.ทักษิณ อยู่ระหว่างการ
เยือนประเทศรัสเซีย ก็มี ส.ส. พรรคไทยรักไทยออกมาตำหนินายสุพล และเมื่อ พ.ต.ท.ทักษิณเดินทาง
กลับมาถึงประเทศไทย การตำหนิและจะ “เอาเรื่อง” นายสุพลถึงขั้นจะขับให้พ้นสมาชิกพรรค
ไทยรักไทยก็ยังดำเนินต่อไป

การเอาเรื่องซึ่งถือเป็นการลงโทษ มีการพูดกันในพรรคว่า จะนำกรณีนายสุพลเข้า
พิจารณาในคณะกรรมการจริยธรรมของพรรค รวมถึงจะเสนอให้ขับออกจากการเป็นสมาชิกพรรค

สุดท้าย เรื่องลงเอยด้วยการ หยุดให้สัมภาษณ์และนายสุพลขอให้ “กลืนเลือด” อัน
หมายความว่าทำใจยอมรับสภาพความเจ็บปวด



ข้อนำพิจารณาในความขัดแย้งกรณีนายสุพลและรวมถึงนายนิรันดร์ คือ ปัญหา การทำหน้าที ส.ส. เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม กับการต้องอยู่ในระเบียบวินัยของพรรค ไม่ทำให้พรรคเสียหาย อย่างไหนคือสิ่งที่ถูกต้อง

นายสุพลเห็นว่า เมื่อเป็น ส.ส. ต้องทำหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน การยื่นญัตติเข้าสู่คณะกรรมการฯ ให้ศึกษาและสอบสวนเงื่อนไขความไม่ถูกต้องของการใช้อำนาจและการใช้เงินงบประมาณ ในขณะที่ ส.ส. อีกส่วนหนึ่งในพรรคไทยรักไทยและรวมถึงผู้บริหารในพรรคเห็นว่า การเป็น ส.ส. ที่ดี มีเรื่องอะไรให้พูดจากันในพรรค อย่างนำไปพูดข้างนอกถึงเฉพาะการให้สัมภาษณ์สื่อมวลชน หรือว่าไปเสนอญัตติเข้าคณะกรรมการฯ เพราะเรื่องจะฉาวโฉ่ เกิดความเสียหายต่อพรรค ใครไม่ทำอย่างนี้แสดงว่า ไม่อยู่ในระเบียบวินัยของพรรค อาจถูกสอบสวน หรือถ้าหากหัวหน้าพรรคไม่พอใจก็อาจไม่ส่งลงสมัครรับเลือกตั้งในครั้งต่อไป

ความจริงกรณีนายสุพลและนายนิรันดร์มีใช้ครั้งแรกที่เกิดปัญหาความขัดแย้งใน 2 แนวทาง
แนวทางที่ 1 คือ การทำหน้าที่ ส.ส. อย่างเปิดเผย ตรงไปตรงมา คิดและทำอะไรก็บอกต่อสาธารณชนให้ได้รับทราบ

แนวทางที่ 2 คือ การจะพูดหรือดำเนินการอะไรที่จะมีผลกระทบต่อบุคคลและพรรคที่สังกัดต้องคำนึงและต้องระมัดระวังให้มาก โดยให้นำไปพูดในพรรค หรือไม่ก็แจ้งต่อผู้นำพรรคก่อน

การเมืองก่อนการปฏิรูป 2540 ก็มีปัญหาคำนองนี้เกิดขึ้นหลายครั้ง ส.ส. เมื่อไม่พอใจผู้บริหารพรรคก็จะลาออกไปสังกัดพรรคการเมืองอื่น และลงสมัครรับเลือกตั้งภายใต้เสื้อสีใหม่ที่แตกต่างไปจากเดิมซึ่งเป็นเรื่องง่าย แต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องเป็นสมาชิกพรรคไม่น้อยกว่า 90 วัน และหัวหน้าพรรคต้องอนุมัติให้เป็นผู้สมัครถึงจะลงสมัครได้ นี้เอง ทำให้ ส.ส. จำนวนหนึ่งรู้สึกไม่มั่นใจในอนาคตของตนเอง เพราะหากพูดหรือทำอะไรในสิ่งที่ไม่สบอารมณ์ผู้บริหารพรรคโดยเฉพาะหัวหน้าพรรค โอกาสที่จะถูกลอยแพ ไม่ส่งลงสมัครรับเลือกตั้งก็เป็นไปได้สูง

เพื่อความปลอดภัย ส.ส. จึงต้องพยายามประพฤติตนให้อยู่ในโอวาทของหัวหน้าพรรคสงบเสงี่ยมเฉียมตน ไม่ทำอะไรมะจะไปสร้างความขัดแย้งหรือเกิดความขุ่นเคืองใจหัวหน้าพรรคเพื่อการเลือกตั้งครั้งต่อไปจะได้ถูกวางตัวให้ลงสมัครอีกสมัยและหลายสมัย

กรณีนายสุพลไม่ได้เป็นปัญหาทางการเมืองสลับซับซ้อน อีกทั้งกาลเวลาที่ผ่านไปก็พิสูจน์ให้เห็นความจริงว่า ประเด็นเงื่อนไขอันนำไปสู่การตรวจสอบเรื่องงบประมาณกระตุ้นเศรษฐกิจที่ใช้ไปเพื่อการท่องเที่ยวนั้นมีเหตุผล และมีความชอบธรรม เนื่องจากไม่ใช่เรื่องเลื่อนลอย ไร้สาระ การอภิปรายไม่ไว้วางใจ การยื่นคำร้องให้ ป.ป.ช. ไล่สวนเพื่อนำไปสู่การถอดถอนโดยพรรคฝ่ายค้าน การอภิปรายของ ส.ว. ที่นำข้อเท็จจริงมาตีแผ่ การเสนอข่าวของสื่อมวลชนเป็นคำตอบในตัวเองอยู่แล้ว

หาก ส.ส. ฝ่ายรัฐบาลและคณะรัฐมนตรีเคารพรัฐธรรมนูญกันจริงในฐานะเป็นกฎหมายสูงสุดย่อมจะต้องปฏิบัติตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ทั้งไม่ควรจะมาถกเถียงหรือโต้แย้งกันว่า ส.ส. ที่ดีควรปฏิบัติตนและทำหน้าที่อย่างไร จะยึดแนวทางไหน

รัฐธรรมนูญกำหนดชัดเจน

ส.ส. อย่าปฏิญาณตนแต่ปาก

รัฐธรรมนูญ มาตรา 149 บัญญัติว่า

“สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย”

นอกจากนี้ ยังกำหนดให้ ส.ส. และ ส.ว. ปฏิญาณตนก่อนเข้าปฏิบัติหน้าที่ ดังมาตรา 150 ที่บัญญัติว่า

“ข้าพเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอปฏิญาณว่า ข้าพเจ้าจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ”

ไม่เพียงแต่ 2 มาตรานี้เท่านั้น มาตราที่ 182 ก็กำหนดไว้ชัดเจนถึงอำนาจหน้าที่ไว้ดังนี้

สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

3 มาตราของรัฐธรรมนูญที่นำมาแสดงนี้ ไม่มีการกล่าวถึงการให้ ส.ส. ต้องอยู่ในโอวาทของผู้นำพรรคหรือยอมสยบต่อคำขอร้อง คำตัดทานของหัวหน้าพรรค หรือแกนนำพรรค ด้วยข้ออ้างว่าให้ช่วยกันรักษาชื่อเสียงของพรรคอย่าให้เสียภาพพจน์ มีอะไรให้พูดกันในพรรค อย่าไปเสนอญัตติ อย่าไปให้สัมภาษณ์สื่อมวลชน

รัฐธรรมนูญมีแต่กล่าวว่า ให้ ส.ส. ทำหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย และมีหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลซึ่งมีอำนาจ มีกฎหมาย มีข้าราชการเป็นกลไกและมีงบประมาณแผ่นดินสำหรับใช้จ่ายเป็นแสนล้านบาท

หาก ส.ส. และ ส.ว. ไม่ตระหนักในอำนาจและหน้าที่ แทนที่จะควบคุมการบริหารของรัฐบาลก็ปล่อยให้รัฐบาลมาควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของตน

หาก ส.ส. และ ส.ว. ไม่มีความซื่อสัตย์ สุจริต คอยแต่จะคดโกง ใช้ตำแหน่งหน้าที่ไปในทางมิชอบ

หาก ส.ส. ไม่ทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย เพราะมีแต่คอยรักษาชื่อเสียงของรัฐมนตรี คอยปกป้องช่วยเหลือรัฐบาล ทั้งๆ ที่รัฐมนตรีและรัฐบาลกำลังตกเป็นข่าวอื้อฉาวเรื่องการทุจริต

นอกจาก ส.ส. จะไม่รักษาสัจจะวาจาที่ปฏิญาณตนแล้ว ยังเป็นการทำลายความน่าเชื่อถือของประชาชนที่มีต่อสถาบันสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย และนั่นย่อมหมายความว่า ความเสียหายกำลังเกิดขึ้นต่อประเทศชาติและประชาชน

เรื่องของวินัยพรรค เรื่องการอยู่ภายใต้ข้อบังคับพรรคและคำสั่งของหัวหน้าพรรค เลขานุการพรรคเป็นกฎเกณฑ์กติกาของพรรคการเมืองเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของการอยู่ร่วมกันของผู้บริหารพรรค ส.ส. ในพรรคและสมาชิกพรรค แต่นั่นไม่ได้หมายความว่า ความเรียบร้อยในพรรคจะอยู่เหนือการทำหน้าที่ของ ส.ส. ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริตโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทยแล้วเบี่ยงเบนไปจากการทำหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

ประโยชน์ของบ้านเมืองย่อมมาก่อนประโยชน์ของพรรค ประโยชน์ของพรรคย่อมมาก่อนประโยชน์ส่วนตัว นี่คือนักที่ ส.ส. และรัฐมนตรีพึงยึดถือเป็นหลักธรรมประจำใจตลอดเวลาที่นั่งอยู่บนเก้าอี้แห่งอำนาจ

ทางที่ดีและสิ่งที่ดีควรจะเป็นคือ หัวหน้าพรรค หรือนายกรัฐมนตรีหรือ ผู้บริหารพรรคจะต้องคอยควบคุมรัฐมนตรีและ ส.ส. ในพรรคเมื่อพบหรือสงสัยว่ากำลังปฏิบัติตัวนอกจริตรัฐธรรมนูญ ไม่ซื่อสัตย์สุจริต ไม่รักษาประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย ก็ต้องกล้าดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อยับยั้งการกระทำนั้น หากไม่กล้าก็อย่าได้เป็นอุปสรรค ขัดขวาง ส.ส. ในพรรคที่กำลังทำหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญเพื่อควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

บทสรุป

การควบคุมรัฐบาลตามรัฐธรรมนูญแบบใหม่กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรนั่นคือ ส.ส. ไม่ว่าจะอยู่ฝ่ายค้านหรือฝ่ายรัฐบาลก็ต้องทำหน้าที่เหมือนกัน การกำหนดให้ ส.ส. จะเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในเวลาเดียวกันไม่ได้ก็เป็นส่วนหนึ่งที่ต้องการจะแยกหน้าที่ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารออกจากกัน แม้จะแยกได้ลำบาก แต่ ส.ส. และพรรครัฐบาลก็ต้องพยายามจะแยกให้ได้โดยถือเอาการทำหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทยเป็นที่ตั้ง ระเบียบวินัยพรรคที่ดี ชื่อเสียงของพรรคที่ดีจะมาก่อนความถูกต้อง ความชอบธรรมไม่ได้

หาก ส.ส. ไม่ทำหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินอย่างสมบทบาท วุฒิสภาก็ต้องทำหน้าที่นี้ให้เต็มที่ และต้องไม่ลืมว่าประชาชนมีหน้าที่ควบคุมสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐบาล และเป็นกรรมการตัดสินที่เที่ยงธรรมที่สุด



5 ปีรัฐธรรมนูญ กับประเด็น ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ

มานิตย์ จุมปา*

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) กำหนดไว้ในมาตราสุดท้าย มาตรา 336 ให้องค์กรในรัฐธรรมนูญตามที่กำหนดไว้มีอำนาจทำรายงานเสนอความเห็นต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นได้ เมื่อรัฐธรรมนูญใช้บังคับไปแล้ว 5 ปี ซึ่งจะครบกำหนดในวันที่ 11 ตุลาคม 2545 อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตเป็นเบื้องต้น รัฐธรรมนูญไม่ได้บังคับว่าครบ 5 ปี ต้องมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ เพียงแต่เปิดโอกาสให้มีการทบทวนข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญหากพบก็สามารถเสนอขอแก้ไขได้ แต่ถ้าไม่พบก็ไม่ต้องแก้ไข

ข้อพิงสังเกตต่อมาก็คือ แม้รัฐธรรมนูญจะใช้บังคับครบ 5 ปี ในวันที่ 11 ตุลาคม 2545 ก็จริงอยู่ แต่องค์กรอันเป็นกลไกที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้สร้างขึ้นเพื่อตั้งได้ครบถ้วนเมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 6 มกราคม 2544 ก่อนหน้านั้นองค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญก็เริ่มทยอยจัดตั้งขึ้นมา ดังนี้ หากจะมองให้ถ่องแท้น่าจะถือว่ารัฐธรรมนูญได้เริ่มใช้อย่างเต็มรูปในความเป็นจริง เมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 นับถึงวันที่ 11 ตุลาคม 2545 ก็เป็นเวลาเพียง 1 ปี 9 เดือนเท่านั้น

ข้อสังเกตประการสุดท้ายก็คือ รัฐธรรมนูญฉบับนี้จัดทำโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญและผ่านการมีส่วนร่วมของประชาชนทั่วประเทศ ในขณะที่การแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญมอบให้รัฐสภาเป็นผู้แก้ไข เช่นนั้นแล้วการแก้ไขของรัฐสภาก็ต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ประสงค์จะปฏิรูปการเมือง ซึ่งประชาชนได้ให้ความเห็นชอบในเจตนารมณ์นี้ด้วยแล้วโดยกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญ

กล่าวโดยสรุปเป็นเบื้องต้นเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญเมื่อครบ 5 ปี หากจะมีการแก้ไขการแก้ไขนี้ก็ควรเป็นไปโดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่จะปฏิรูปการเมือง ไม่ใช่แก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง กลุ่มคนใดกลุ่มคนหนึ่ง พรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง การแก้ไขรัฐธรรมนูญต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชน

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



เป็นส่วนร่วม นอกจากนั้น หากข้อเสนอใดเป็นการแก้ไขที่กระทบหลักการสำคัญอันเป็นเจตนารมณ์ของประชาชนเมื่อรัฐธรรมนูญนี้มาจากประชาชน การแก้ไขสิ่งที่ประชาชนให้ความเห็นชอบ ก็ควรจะต้องจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเช่นเดียวกัน

เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการปฏิรูปการเมืองที่ปรากฏในกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะคำปรารภของรัฐธรรมนูญ ฯพณฯ อานันท์ ปันยารชุน อดีตประธานคณะกรรมการร่างและพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญจึงได้เน้นย้ำว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งสามารถแยกเป็นเจตนารมณ์หลักของรัฐธรรมนูญที่สำคัญ 3 ประการ คือ

“ประการแรก เปลี่ยน “การเมืองของนักการเมือง” ให้เป็น “การเมืองของพลเมือง” โดยส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองเพิ่มขึ้น หรือพูดอีกอย่างหนึ่งก็คือ รัฐธรรมนูญต้องการสถาปนา “การเมืองภาคพลเมือง” ขึ้นคู่ไปกับ “การเมืองของนักการเมือง” นั้นเอง

ประการที่สอง รัฐธรรมนูญต้องการทำให้การเมือง “สุจริต” และ “โปร่งใส” เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นศรัทธาและความชอบธรรมในการใช้อำนาจ

ประการที่สาม รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้การเมือง “มีเสถียรภาพ” และ “มีประสิทธิภาพ” ในการแก้ไขปัญหาบ้านเมืองได้มากขึ้น”¹

ในช่วงปี พ.ศ. 2544 และ พ.ศ. 2545 มีหลายฝ่ายเสนอให้แก้ไขรัฐธรรมนูญหลายประเด็น ในที่นี้จะขอนำบางข้อเสนอมาพิจารณาเป็นตัวอย่างของการเสนอให้แก้ไข โดยเฉพาะได้พิจารณาว่าข้อเสนอที่เป็นไปโดยสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ หรือเป็นการเสนอแก้ไขเพื่อประโยชน์ของผู้เสนอแก้ไขเอง

1. การเสนอให้ยกเลิกการกำหนดเงื่อนไขให้ผู้สมัคร ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง ไม่น้อยกว่า 90 วัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 107 (4) กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ไว้ว่า

¹ อานันท์ ปันยารชุน “เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ : การปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ใน 4 ปีที่ผ่านมา” ปาฐกถาพิเศษในสัมมนาพิเศษ 4 ปี รัฐธรรมนูญปัญหาและอุปสรรคต่อการปฏิรูปการเมือง 10 ตุลาคม 2544. (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2544), หน้า 6-7.

“มาตรา 107 บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ เป็นผู้ที่มีสิทธิสมัครรับเลือกซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร...

(4) เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียว นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน”

บทบัญญัติดังกล่าวได้มีการเสนอขอให้ยกเลิก เพราะทำให้ ส.ส. ไม่อาจจะย้ายพรรคได้ เมื่อมีการเลือกตั้ง ส.ส. ไม่มีอิสระ หากยกเลิกบทบัญญัติดังกล่าวจะทำให้ ส.ส. ไม่ถูกผูกมัดและกลายเป็นทาสทางการเมืองของหัวหน้าพรรค ส.ส. สามารถขจัดขึ้นหรือวิพากษ์วิจารณ์หัวหน้าพรรคที่มีพฤติการณ์เป็นเผด็จการได้ การคงบทบัญญัติดังกล่าวไว้ทำให้หัวหน้าพรรคสามารถใช้การขู่ตัดไม่ส่ง ส.ส. ผู้ที่วิพากษ์วิจารณ์หัวหน้าพรรคในการเลือกตั้งครั้งต่อไป หากมีการยกเลิก ส.ส. ก็จะกล้าวิพากษ์วิจารณ์และเมื่อจะถูกตัดไม่ส่งลงสมัครรับเลือกตั้งก็ยังสามารถย้ายไปสังกัดพรรคการเมืองอื่นและลงสมัครรับเลือกตั้งได้

เมื่อพิจารณาข้อเสนอในการแก้ไขรัฐธรรมนูญในประเด็นข้างต้นก็ฟังดูมีเหตุผลที่น่าสนใจ แต่ทั้งนี้การแก้ไขรัฐธรรมนูญต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญด้วย และการแก้ไขนั้นต้องเป็นไปเพื่อการปฏิรูปการเมือง เป็นประโยชน์แก่ประชาชน ไม่ใช่ประโยชน์ของใครคนใดคนหนึ่ง กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดคุณสมบัติให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมืองนั้นไม่น้อยกว่า 90 วัน ก็เพราะมีเจตนารมณ์ที่จะทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละคนต้องพิจารณาและศึกษาอุดมการณ์หรือนโยบายของพรรคการเมืองซึ่งตนประสงค์จะเข้าเป็นสมาชิกและลงสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคการเมืองนั้น มิใช่เพียงการเข้าสังกัดพรรคเพื่อผลประโยชน์หรือเพื่อโอกาสในการได้รับเลือกตั้งเท่านั้น ซึ่งด้วยมาตราดังกล่าวนี้อาจย้ายพรรคในการเลือกตั้งทุกครั้งที่มีขึ้น น่าจะลดน้อยลงหรือหมดไปได้²

หากพิจารณาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญข้างต้นจะพบว่า เป็นการป้องกันการซื้อในวัฒนธรรมการเมืองไทยที่เป็นมาในอดีต การซื้อนี้เริ่มตั้งแต่การซื้อเสียงจากประชาชนเพื่อให้ลงคะแนนให้ตน พัฒนาควบคู่ไปกับการซื้อตัวเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งเพื่อให้กระทำการใดๆ ที่เอื้อประโยชน์ต่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง ต่อมาก็เป็นการเข้าซื้อพรรคการเมืองเพื่อเป็นวิธีลัดในการเข้าสู่การเมือง และตามมาด้วยพรรคการเมืองซื้อผู้ที่พรรคการเมืองคิดว่าจะมีโอกาสได้รับการ

² พงษ์เทพ เทพกาญจนา, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 19/2540 วันอังคารที่ 15 กรกฎาคม 2540, หน้า 197.

เลือกตั้งมากที่สุดเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองแล้วส่งลงสมัครรับเลือกตั้ง หากได้รับเลือกตั้งก็เพิ่มจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อเพิ่มโอกาสในการเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลหรือเข้าร่วมรัฐบาล ในวันที่ปรากฏการณ์ซื้อทางการเมืองนี้อาจก้าวถึงจุดที่เรียกว่าซื้อพรรคการเมืองหนึ่งเพื่อให้เข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของพรรคการเมืองตนที่จะทำให้เกิดความมั่นคงในการดำรงตำแหน่งทางการเมือง

วัฒนธรรมทางการเมืองในการซื้อดังกล่าวไม่เพียงเป็นสิ่งที่ดีงามในวิถีประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญจึงตัดตอนการซื้อโดยมาตรการกำหนดให้สังกัดพรรคการเมือง 90 วัน ก่อนสมัครรับเลือกตั้งในช่วงที่มีการเปิดรับสมัครเลือกตั้ง และเป็นการป้องกันการขายตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้งในขณะเดียวกัน เพราะพฤติกรรมการซื้อขายเช่นนี้ไม่สร้างสรรค์ประชาธิปไตย หากแต่ทำให้ประชาธิปไตยเสื่อมลง

นอกจากนั้นการกำหนดให้สังกัดพรรคการเมืองอย่างน้อย 90 วันนั้น ยังเป็นการส่งเสริมระบบพรรคการเมืองอีกด้วย เพราะตามอุดมการณ์แล้ว พรรคการเมืองคือการรวมตัวของบุคคลที่มีความเห็นทางการเมืองร่วมกัน พรรคการเมืองไม่ใช่การรวมตัวเพื่อประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง

เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญกับเหตุผลในการขอให้ยกเลิกการกำหนดให้ผู้สมัคร ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมืองไม่น้อยกว่า 90 วัน จำเป็นต้องชั่งน้ำหนัก ซึ่งเมื่อชั่งเสร็จแล้วจะเห็นว่าเหตุผลในการขอยกเลิกข้อกำหนดนี้ยังมีน้อยกว่าเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เพราะหากให้มีการยกเลิกข้อกำหนดนี้ แม้จะทำให้ ส.ส. มีอิสระจากหัวหน้าพรรค แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นการทำลายระบบพรรคการเมือง เพราะหัวหน้าพรรคการเมืองไม่อาจควบคุมพรรคการเมืองได้ ส่วนข้อกังวลใจที่ว่าหัวหน้าพรรคการเมืองจะเป็นเผด็จการนั้น ส.ส. ก็สามารถพิจารณาได้จากข้อบังคับของพรรคการเมืองได้ โดยหากเห็นว่าข้อบังคับพรรคการเมืองใดให้อำนาจหัวหน้าพรรคมากก็ไม่เลือกเป็นสมาชิกแล้วเลือกพรรคที่เป็นประชาธิปไตยภายในพรรคมากกว่า แต่แม้หากหาพรรคการเมืองดังกล่าวไม่ได้ก็มีทางแก้ไข โดยจัดตั้งพรรคการเมืองของตนขึ้นมาได้ซึ่งสามารถกระทำได้ง่าย

นอกจากนั้น การยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับ 90 วันยังจะเป็นการส่งเสริมให้มีการซื้อการขายตัวในทางการเมืองมากยิ่งขึ้น การเมืองไทยจะไม่ก้าวไปข้างหน้า หากแต่จะถอยหลังตกเหว ไม่ใช่เพียงถอยหลังลงคลอง

2. การเสนอให้มีการยกเลิกการห้ามรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเวลาเดียวกัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้กำหนดข้อห้ามรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเวลาเดียวกันไว้ในมาตรา 204 ว่า





“มาตรา 204 นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกันมิได้

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ให้พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันถัดจากวันที่ครบสามสิบวันนับแต่วันที่มิพระบรมราชโองการแต่งตั้ง”

บทบัญญัติดังกล่าวได้มีการเสนอขอให้ยกเลิก เพราะทำให้ขาดการเชื่อมโยงระหว่างรัฐมนตรีกับรัฐสภา รัฐมนตรีไม่ให้ความสำคัญที่จะเข้าร่วมประชุมสภา ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่อาจส่งต่อความเดือดร้อนที่ประชาชนได้รับให้ถึงมือรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารได้ อีกทั้งรัฐมนตรีไม่ให้ความสำคัญกับงานของสภา ไม่ให้ความสำคัญในการตอบกระทู้ถามของสมาชิกสภา นอกจากนี้การห้ามเช่นนี้ยังขัดต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นการปกครองของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นรัฐมนตรีไม่ได้ ความหมายของความที่ว่าเป็นการปกครองโดยประชาชนก็จะไม่สมบูรณ์

เหตุผลในการเสนอขอให้ยกเลิกบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นนั้นฟังดูน่าสนใจอย่างยิ่งโดยเฉพาะเมื่อประเทศไทยใช้ระบบรัฐสภาที่ต้องมีความเชื่อมโยงระหว่างสภากับรัฐบาลมากกว่าประเทศที่ใช้ระบบประธานาธิบดีที่ยึดหลักการแบ่งแย่งอำนาจที่เคร่งครัดกว่า การที่จะห้ามหรือไม่ห้ามให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกันนั้น มีข้อโต้แย้งทั้งสนับสนุนและคัดค้านหลายประการมานานแล้ว³ และในต่างประเทศก็มีทั้งประเทศที่ห้ามและไม่ห้าม⁴

แต่เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ได้กำหนดห้ามไม่ให้รัฐมนตรีดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะพบว่ามีเจตนารมณ์ที่สำคัญ 2 ประการ คือ⁵

ประการแรก เพื่อแยกหน้าที่นิติบัญญัติกับหน้าที่บริหารออกจากกัน โดยหลักแล้วสมาชิกสภามีหน้าที่หลักในทางนิติบัญญัติ ส่วนรัฐมนตรีมีหน้าที่ในทางบริหารราชการแผ่นดิน

³ รายละเอียดโปรดดูมานิตย์ จุมปา, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540*, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2543), หน้า 339-363.

⁴ ประเทศที่ห้ามสมาชิกสภาเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน กรณีที่ประเทศนั้นใช้ระบบรัฐสภามีมากกว่า 20 ประเทศ เช่น ฝรั่งเศส แคนาดา ไอร์แลนด์ ออสเตรเลีย อิตาลี ลักเซมเบิร์ก โมนาโก เนเธอร์แลนด์ สวีเดน สวิตเซอร์แลนด์บางมลรัฐ ตุรกี และยูโกสลาเวีย กรณีที่ประเทศนั้นใช้ระบบประธานาธิบดี เช่น สหรัฐอเมริกา บราซิล และคอซตาริกา ส่วนประเทศที่ไม่ห้าม เช่น เดนมาร์ก

⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 24/2540 วันอังคารที่ 22 กรกฎาคม 2540*, หน้า 110-117.

การให้รัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาในขณะเดียวกันทำให้รัฐมนตรีไม่มีเวลาทำงานบริหารอย่างเต็มที่ ต้องคอยกังวลกับการทำหน้าที่เข้าประชุมสภาเพื่อทำหน้าที่นิติบัญญัติ การห้ามไม่ให้ควบสองตำแหน่งจะทำให้มีเวลาทุ่มเทกับงานบริหารอย่างเต็มที่ นอกจากนี้สภามีหน้าที่ควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร หากให้รัฐมนตรีควบสองตำแหน่งได้ ทำให้ผู้ควบคุม (สมาชิกสภา) กับผู้ถูกควบคุม (รัฐมนตรี) เป็นคนคนเดียว การควบคุมย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้ในความเป็นจริง เพราะคงไม่มี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดจะกล้าหาญชาญชัยยอมรับว่าการกระทำของตนเองในฐานะรัฐมนตรีนั้นไม่ถูกต้อง การห้ามไม่ให้ควบสองตำแหน่งย่อมทำให้การควบคุมเกิดขึ้นได้ในความเป็นจริง

ประการที่สอง เพื่อสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้แก่รัฐบาล เพราะการให้รัฐมนตรีควบสองตำแหน่งได้ทำให้รัฐมนตรีไม่คำนึงถึงความเป็นรัฐมนตรีในขณะรัฐมนตรีที่ต้องรับผิดชอบร่วมกัน รัฐมนตรีมักชอบต่อรองกับนายกรัฐมนตรีเพื่อประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง โดยอาศัยการลาออกจากรัฐมนตรีเป็นเครื่องมือ นอกจากนี้ รัฐมนตรียังวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของนายกรัฐมนตรี สร้างความขัดแย้งในรัฐบาล รัฐมนตรีไม่กล้าที่จะถูกปลดออกจากตำแหน่ง เพราะแม้จะพ้นจากการเป็นรัฐมนตรีแต่ก็ยังคงมีสถานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ การที่รัฐธรรมนูญห้ามรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะเดียวกันจะทำให้รัฐมนตรีต้องพยายามประพฤติตนให้อยู่ในวินัย และเคารพหลักความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรี เพราะมิฉะนั้นแล้ว หากยังคงออกมาวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลหรือตัดสินใจในทางใด ๆ ตามความเห็นของพรรคที่ตนสังกัด หรือตามกระแสสังคม เพื่อหาเสียงกับประชาชนและสั่นคลอนเสถียรภาพของรัฐบาล โดยไม่คำนึงถึงนโยบายของรัฐบาล รัฐมนตรีดังกล่าวก็อาจถูกนายกรัฐมนตรีถวายนำให้พ้นจากตำแหน่งได้ หรือแม้จะลาออกจากการเป็นรัฐมนตรีเอง ผลที่ตามมาประการสำคัญคือ รัฐมนตรีดังกล่าวจะไม่เหลือสถานะหรือตำแหน่งในทางการเมืองใดๆ เหลืออยู่ สถานะและตำแหน่งจะกลับมาเมื่อสามารถผ่านการเลือกตั้งในครั้งต่อไป

เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญกับเหตุผลในการขอให้ยกเลิกการห้ามรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะเดียวกันแล้ว เห็นว่า เมื่อเจตนารมณ์สำคัญของรัฐธรรมนูญที่ประสงค์จะสร้างเสถียรภาพให้แก่รัฐบาลไทย ซึ่งในอดีตที่ผ่านมาประสบปัญหาหนัก จากวิถีทางประชาธิปไตยจะมีโอกาสบริหารประเทศโดยเฉลี่ยเพียง 1 ปี 4 เดือน ไม่มีเวลามากพอที่จะผันแปรนโยบายให้เป็นจริงได้ทั้งๆ ที่มีโอกาสที่กำหนดให้ถึง 4 ปี เห็นได้ชัดว่ามีน้ำหนักและความสำคัญอย่างยิ่งไม่ควรที่จะยกเลิกการห้ามรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะเดียวกันสำหรับปัญหาของการที่ขาดการประสานงานแล้วรัฐมนตรีไม่ให้ความสำคัญกับสภานั้น สามารถแก้ไขปัญหาได้โดยผ่านระบบพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนเป็นสมาชิกได้ และหาก



สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความเดือดร้อนของประชาชนประสงค์จะให้รัฐมนตรีแก้ไข ก็ไม่จำเป็นต้องแจ้งในการประชุมสภาแต่สามารถแจ้งแก่รัฐมนตรีได้โดยตรง หากรัฐมนตรีไม่ให้ความสนใจสมาชิกสภาก็สามารถใช้การควบคุมที่รัฐธรรมนูญให้ไว้ไม่ว่าจะเป็นการยื่นกระทู้ หรือการขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจได้

ส่วนปัญหาที่การห้ามไม่ให้รัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนในขณะเดียวกันทำให้ความหมายของประชาธิปไตยที่ว่าเป็นการปกครองโดยประชาชนไม่สมบูรณ์เป็นสมาชิกสภาเท่านั้น แต่ประชาธิปไตยคือการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ทำประชาธิปไตยให้เป็นของประชาชนโดยประชาชน เพื่อประชาชน รัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองมากกว่ารัฐธรรมนูญไทยในอดีต ดังนั้น การที่รัฐมนตรีไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงไม่น่าจะกระทบต่อประชาธิปไตยมากนักเมื่อเทียบกับปัญหาเสถียรภาพของรัฐบาลโดยหากรัฐบาลไม่มีเสถียรภาพประชาธิปไตยก็ไม่พัฒนา

3. การเสนอขอให้แก้ไขให้สมาชิกวุฒิสภาสั่งกวดพรรคการเมืองได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร มาตรา 126 (1) กำหนดข้อห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัคร รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาว่า

มาตรา 126 บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

(1) เป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมือง”

บทบัญญัติดังกล่าวมีผู้เสนอให้แก้ไข โดยยกเลิกเสีย เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาเป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้ แต่ก็ยังไม่ปรากฏเหตุผลอื่นสนับสนุนอย่างชัดเจน

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญที่กำหนดห้ามมิให้ผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาสั่งกวดพรรคการเมืองนี้ จะพบว่าต้องพิจารณาวุฒิสภาในภาพรวม ซึ่งจะเห็นว่าในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญนั้นบทบัญญัติในส่วนวุฒิสภานั้นมีการปรับเปลี่ยนมาอย่างยิ่ง โดยในขั้นแรกมีการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการคัดเลือกของคณะกรรมการสมาชิกวุฒิสภา แต่เมื่อพิจารณามติให้เปลี่ยนถ้อยคำในมาตรา 3 จากเดิมที่ใช้คำว่า “อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย” เป็น “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย” มีการมีการเรียกร้องว่า เมื่ออำนาจอธิปไตยเป็นของชนชาวไทย บุคคลต่างๆ ที่เป็นผู้แทนของชนชาวไทยก็ต้องมาจากการเลือกตั้ง นำไปสู่การเปลี่ยนที่มาของวุฒิสภาไปใช้วิธีการเลือกตั้ง

จากการปรับเปลี่ยนไปใช้การเลือกตั้งวุฒิสภาในขณะยกร่างรัฐธรรมนูญทำให้เกิดข้อโต้แย้งในการยกอ้างว่าจะทำให้ความจำเป็นของการมีสองสภาในระบบรัฐสภาไทยไม่สามารถอธิบายได้

เพราะการที่แต่ละสภาต่างก็มีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงเหมือนกัน⁶ และมีอำนาจหน้าที่ไม่ต่างไปจากเดิม ดังนั้น เมื่อวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งจึงได้มีการเพิ่มบทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาจากในอดีตเป็นสภากลั่นกรองกฎหมายให้เป็น “สภาตรวจสอบ” ด้วย โดยให้อำนาจหน้าที่ที่สำคัญคือการให้ความเห็นชอบผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ที่รัฐธรรมนูญกำหนดเข้าสู่ตำแหน่ง เช่น ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตำแหน่งต่างๆ ด้วย

เมื่อวุฒิสภาเป็นสภาตรวจสอบด้วย (เหมือนเป็นเป่าปุ่นจีน) จึงเกิดข้อเรียกร้องโดยสภาของผู้ตรวจสอบว่าต้องมีความเป็นกลางไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด ดังนั้น รัฐธรรมนูญนอกจากจะกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาไว้ในลักษณะที่คล้ายคลึงกับกรณีผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาแล้ว ยังได้มีการเพิ่มมาตรการพิเศษในการทำให้สมาชิกวุฒิสภามีความเป็นกลางในทางการเมือง หรือมีความสัมพันธ์กับพรรคการเมืองให้น้อยที่สุด ไว้ดังนี้⁷

(1) การห้ามมิให้ผู้สมัครรับเลือกสมาชิกวุฒิสภาเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมือง

(2) การห้ามมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วยังไม่เกิน 1 ปี นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง

(3) การห้ามมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นหรือเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาในอายุของวุฒิสมาชิกคราวก่อนการสมัครรับเลือกตั้ง (ห้ามวุฒิสภาดำรงตำแหน่ง 2 วาระติดต่อกัน) เพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดหรือการยึดติดพื้นที่ในเขตเลือกตั้ง อันจะทำให้สมาชิกวุฒิสภาต้องรักษาฐานคะแนนเสียงในเขตเลือกตั้งและส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นสภาตรวจสอบเป็นไปโดยไม่มีคามอิสระอย่างแท้จริง

ดังนั้นแล้วจะเห็นว่า ตราบใดที่ยังคงให้อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจแก่วุฒิสภา การคงให้วุฒิสภามีความเป็นกลางยังคงมีความจำเป็นอยู่เช่นใด การห้ามผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาก็ยังมีความสำคัญเช่นนั้น

⁶ อานันท์ ปันยารชุน, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 26 (เป็นพิเศษ) วันศุกร์ที่ 25 กรกฎาคม 2540, หน้า 19-20.

⁷ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และแก้วสรร อติโพธิ, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 26 (เป็นพิเศษ) วันศุกร์ที่ 25 กรกฎาคม 2540, หน้า 24-27 และหน้า 30.



หากยอมให้ผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาสังกัดพรรคการเมืองได้ และยังคงมีอำนาจหน้าที่เป็นสภาตรวจสอบ จะทำให้เกิดสภาพกลิ่นไม่เข้าคายไม่ออกทันทีที่วุฒิสภาตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐมนตรี แล้วรัฐมนตรีนั้นอยู่ในสังกัดเดียวกันกับพรรคการเมืองที่วุฒิสภาเสียงข้างมากสังกัด ถ้ามีเหตุการณ์เช่นนี้ย่อมเห็นได้ชัดว่า ไม่มีวันที่วุฒิสภาจะตรวจสอบการทำงานของรัฐมนตรีสำเร็จ การตรวจสอบอาจจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อเกิดความขัดแย้งภายในพรรคที่รัฐมนตรีและสมาชิกวุฒิสภาสังกัดเท่านั้น

4. การเสนอขอให้แก้ไขให้วุฒิสมาชิกสามารถสมัครรับเลือกตั้งวุฒิสมาชิกในครั้งถัดไปได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 126 (3) ได้กำหนดห้ามสมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่ง 2 วาระติดต่อกันว่า

“มาตรา 126 บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา...

(3) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ในอายุของวุฒิสภาคราวก่อนการสมัครรับเลือกตั้ง”

บทบัญญัติทำให้ผู้ที่เคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาอยู่แล้วไม่อาจสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาในการเลือกตั้งครั้งต่อไปนั้น หรือเท่ากับเป็นการห้ามมิให้วุฒิสมาชิกดำรงตำแหน่ง 2 วาระติดต่อกัน

บทบัญญัติข้างต้นมีผู้เสนอให้แก้ไขเพื่อให้วุฒิสภาสามารถดำรงตำแหน่ง 2 วาระได้ เพราะบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญดังกล่าววิตรอนสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้ง นอกจากนี้แล้วยังไม่ปรากฏเหตุผลอื่นสนับสนุน

เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของการห้ามสมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่ง 2 วาระ ดังที่ปรากฏในข้อพิจารณาก่อนหน้านี้ ซึ่งจะพบว่ารัฐธรรมนูญห้ามไว้ก็เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการผูกขาดหรือการยึดติดพื้นที่ในเขตเลือกตั้ง อันจะทำให้สมาชิกวุฒิสภาต้องรักษาฐานคะแนนเสียงในเขตเลือกตั้ง และส่งผลให้มีการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นสภาตรวจสอบเป็นไปโดยไม่มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง

วาระการดำรงตำแหน่งของ ส.ว. นั้นยาวนานถึง 6 ปี และด้วยบทบาทที่เป็นสภาตรวจสอบ หากให้สามารถดำรงตำแหน่งได้ 2 วาระ สมาชิกวุฒิสภาจะทำหน้าที่ในการตรวจสอบก็ต้องคำนึงถึงฐานคะแนนเสียง ส่งผลให้ไม่มีความเป็นอิสระ เพราะอาจต้องตัดสินใจหรือวินิจฉัยไปด้วยกระแสของประชาชนในเขตเลือกตั้งของตน

นอกจากนั้น หากยอมให้วุฒิสภาดำรงตำแหน่ง 2 วาระได้ การดูแลประชาชนในเขตเลือกตั้งก็จะซ้ำซ้อนกับสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง เพราะเมื่อวุฒิสมาชิกสามารถดำรง

ตำแหน่งได้ 2 วาระ สมาชิกวุฒิสภาก็ต้องลงพื้นที่เลือกตั้งของตน (จังหวัด) เพื่อดูแลรักษาฐานเสียงของตนไว้ อันทำให้ซ้ำซ้อนกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ดังนั้น การแก้ไขให้วุฒิสมาชิกสามารถดำรงตำแหน่งได้ 2 วาระ จึงไม่ควรแก้ไข และจะเป็นสิ่งที่ไม่เหมาะสมอย่างยิ่งที่วุฒิสมาชิกจะเป็นผู้เสนอแก้ไขในประเด็นนี้ เพราะย่อมจะหนีข้อกล่าวหาที่ว่า เป็นการเสนอเพื่อผลประโยชน์ของตนเองอย่างชัดเจน วุฒิสมาชิกผู้ทรงเกียรติไม่พึงกระทำอย่างยิ่ง

5. การลดจำนวนเสียง ส.ส. ในการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี

ปัจจุบันรัฐธรรมนูญกำหนดให้ ส.ส. จำนวนไม่น้อยกว่า 2 ใน 5 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ มีผู้เสนอให้แก้ไขโดยลดจำนวน ส.ส. ในการเสนอญัตติให้เหลือเพียง 1 ใน 3 หรือ 1 ใน 5 เพื่อที่จะเปิดโอกาสให้ฝ่ายค้านสามารถเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ อันเป็นการตรวจสอบการทำงานของนายกรัฐมนตรี เพราะสภาพปัจจุบันฝ่ายค้านไม่อาจตรวจสอบการทำงานของนายกรัฐมนตรีได้ ทั้งนี้เนื่องจากเสียงของ ส.ส. ฝ่ายค้านในสภามีไม่ถึง 200 เสียง

ข้อเสนอที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง โดยเมื่อไม่นานมานี้ฝ่ายค้านได้เปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคลกว่า 15 คน ใช้เวลาถึง 3 วัน 3 คืน แต่ผลที่ออกมา ประชาชนไม่ทราบว่าตรวจสอบแล้วได้อะไร เนื่องจากมีผู้ถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจถึง 15 คน ทำให้จับประเด็นการอภิปรายได้ลำบาก หากสามารถเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ ก็น่าจะทำให้ประเด็นในการอภิปรายกระชับและชัดเจน อย่างไรก็ตามการพิจารณาว่าควรหรือไม่ที่จะแก้ไขในเรื่องนี้ ก็ต้องพิจารณาเจตนารมณ์ในเรื่องนี้ของรัฐธรรมนูญด้วย

การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีภายใต้กติกาของรัฐธรรมนูญในอดีตที่ผ่านมาเป็นการเปิดอภิปรายเพื่อมุ่งหวังผลประโยชน์ในทางการเมืองเพื่อให้ได้เข้าร่วมเป็นพรรคร่วมรัฐบาล มิใช่เป็นการอภิปรายเพื่อควบคุมการบริหารงานนายกรัฐมนตรี จึงไม่เคยปรากฏมาก่อนในประวัติศาสตร์การเมืองไทยที่มีการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแล้วสามารถลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้สำคัญ หากแต่ปรากฏอยู่เสมอว่าภายหลังการอภิปรายไม่ไว้วางใจแล้วมีการปรับคณะรัฐมนตรีโดยเปลี่ยนแปลงพรรคร่วมรัฐบาล การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีจึงถูกใช้เป็นเครื่องมือในการต่อรองกับนายกรัฐมนตรี กระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) จึงได้สร้างหลักเกณฑ์ใหม่ในการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีให้ยากกว่ากรณีการขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี เพื่อวัตถุประสงค์ในการสร้างภาวะผู้นำให้แก่นายกรัฐมนตรีโดยให้นายกรัฐมนตรีมีฐานะเหนือกว่ารัฐมนตรีอื่น โดยภายใต้หลักเกณฑ์ใหม่จะทำให้การขอเปิด

อภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีเป็นไปอย่างสร้างสรรค์ โปร่งใส และชัดเจน มิใช่ดำเนินไปเพียงเพื่อหวังผลประโยชน์ทางการเมืองในการเข้าร่วมรัฐบาล หรือเพื่อล้มรัฐบาลแต่ในความเป็นจริงกับไม่อาจจัดตั้งรัฐบาลหรือไม่อาจเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนใหม่ได้⁸

หลักเกณฑ์ใหม่ในการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีนั้น มีดังนี้

(1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 2 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี (มาตรา 185)

จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 2 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาที่จะยื่นเสนอขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีนี้เป็นจำนวนที่มากกว่าการยื่นขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคล ซึ่งใช้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียง 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา ความแตกต่างดังกล่าวนี้สะท้อนให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญได้ให้ความสำคัญในสถานะของนายกรัฐมนตรีมากกว่ารัฐมนตรี และเป็นการยกสถานะของนายกรัฐมนตรีให้อยู่เหนือรัฐมนตรี เพื่อเป็นการสร้างภาวะความเป็นผู้นำให้แก่นายกรัฐมนตรี

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 2 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ สามารถยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ จะเห็นได้ว่า จำนวน 2 ใน 5 นี้ เมื่อจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอยู่ 500 คน จำนวน 2 ใน 5 ก็เท่ากับ 200 คน ในขณะที่มติที่จะลงเพื่อไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีนั้นต้องมีเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งก็เท่ากับว่าต้องมีเสียงลงมติไม่ไว้วางใจจำนวน 251 เสียง เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อมีการยื่นญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีกับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีการลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี จะพบว่ามีจำนวนเสียงที่ต้องการเพื่อไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีอีกเพียง 51 เสียง ซึ่งหากมีการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจกัน จำนวนอีกเพียง 51 เสียงไม่ได้เป็นจำนวนที่มากนั้นที่จะสามารถไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเข้าชื่อเสนอญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีไว้เช่นนี้ ได้เป็นไปเพื่อให้การอภิปรายไม่ไว้วางใจนั้นดำเนินไป

⁸ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, รายงานการประชุมสภาว่ารัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 26/2540 (เป็นพิเศษ) วันศุกร์ที่ 25 กรกฎาคม 2540, หน้า 139-141.

อย่างสร้างสรรค์ คือ มีเป้าหมายที่แน่ชัดและมีความเป็นไปได้ที่จะล้มรัฐบาล เพื่อให้มีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ได้ ไม่ใช่การอภิปรายเพื่อเป้าหมายเพียงการสั่นคลอนรัฐบาลเหมือนในอดีตที่ผ่านมา⁹

มีข้อสังเกตว่าในอดีตนั้นรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีทั้งคณะด้วย นอกเหนือจากการขอยื่นญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีรายบุคคล แต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ยกเลิกบทบัญญัติในการขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ โดยกรณีที่จะให้มีผลเสมือนหนึ่งไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ ต้องกระทำโดยการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ในฐานะที่นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าของคณะรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน หรือการดำเนินนโยบายที่ผิดพลาดของรัฐมนตรีทั้งคณะ¹⁰ โดยผลหากสามารถลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีสำเร็จ คณะรัฐมนตรีทั้งคณะต้องพ้นจากตำแหน่งไป

(2) การยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีนั้นต้องมีการเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปมาด้วย (มาตรา 185)

เมื่อมีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี นอกจากจำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อขอยื่นญัตติจะต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า 2 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของสภาแล้ว ญัตติดังกล่าวต้องมีการเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปมาด้วย และในระหว่างที่มีการยื่นญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถพิสูจน์และตรวจสอบการทำงานของนายกรัฐมนตรีได้อย่างเต็มที่และไม่เปล่าประโยชน์นายกรัฐมนตรีจะยุบสภาไม่ได้

นอกจากนี้ หากปรากฏว่าการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีนั้น ญัตตินั้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับพฤติกรรมของนายกรัฐมนตรีที่มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกตีส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้จะต้องมีการส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อพิสูจน์ความถูกต้องทางกฎหมาย ก่อนการเสนอญัตติดังกล่าว และหลังจากนั้นจึงจะเสนอญัตติและดำเนินการต่อไปได้โดยไม่ต้องรอผลการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

⁹ มন্ত্রী รูปสุวรรณ และแก้วสรร อติโพธิ, รายงานการประชุมสภาว่ากรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 26/2540 (เป็นพิเศษ) วันศุกร์ที่ 25 กรกฎาคม 2540, หน้า 143-145.

¹⁰ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, รายงานการประชุมสภาว่ากรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 26/2540 (เป็นพิเศษ) วันศุกร์ที่ 25 กรกฎาคม 2540, หน้า 139-141.



การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ต้องมีการเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปด้วยในการเสนอญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีนั้น มีผลทำให้ในการอภิปรายไม่ไว้วางใจสามารถเปรียบเทียบระหว่างนายกรัฐมนตรีและผู้ซึ่งได้รับการเสนอชื่อให้เป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อไป ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องใช้ดุลพินิจตัดสินใจจากข้อมูลภายหลังการอภิปรายไม่ไว้วางใจว่า จะสนับสนุนนายกรัฐมนตรีที่ถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจต่อไปหรือไม่ โดยเปรียบเทียบกับคุณสมบัติ ความรู้ ความสามารถ และความเหมาะสมของผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อให้เป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อไป นอกจากนี้ ประชาชนก็จะเกิดการเปรียบเทียบเช่นเดียวกัน ดังนั้น หากผู้ที่ถูกเสนอชื่อให้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไป เมื่อเปรียบเทียบกับนายกรัฐมนตรีซึ่งถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจแล้วประชาชนและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่านายกรัฐมนตรีที่ถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจสมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ก็จะเป็นการเสริมสร้างภาวะผู้นำให้แก่นายกรัฐมนตรี สภาการณเช่นนี้จะต่างจากในอดีตเมื่อมีการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ ประชาชนก็จะมี ความเชื่อว่านายกรัฐมนตรีไม่เหมาะสมที่จะอยู่ในตำแหน่งอีกต่อไป เกิดความต้องการให้นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง โดยไม่รู้ว่แล้วเมื่อนายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งไปแล้ว ใครจะมาเป็นนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีที่ใหม่อาจไม่เหมาะสมเท่ากับคนเก่าก็ได้

จากหลักเกณฑ์การยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีที่ค่อนข้างจะเข้มงวด และขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจได้ยากนี้ ส่งผลให้นายกรัฐมนตรีสามารถบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างมั่นคงไม่ต้องกังวลใจกับการถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจบ่อยๆ สามารถผลักดันนโยบายของรัฐบาลให้เกิดผลจริงขึ้นในทางปฏิบัติ ไม่ต้องเสียเวลากับการถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจจนไม่มีเวลาในการบริหารบ้านเมือง

ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน เพื่อเป็นการสร้างดุลยภาพระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 1949 จึงได้กำหนดมาตรการการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีเชิงสร้างสรรค์ โดยกำหนดให้การเสนอญัตติเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ต้องมีการเสนอรายชื่อบุคคลอื่นที่มีความเหมาะสมจะเป็นนายกรัฐมนตรีขึ้นมาด้วย เพื่อป้องกันไม่ ให้มีการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจบ่อยครั้งและป้องกันไม่ให้ฝ่ายค้านล้มรัฐบาลโดยกล่าวหาว่ารัฐบาลทำงานไม่ดีโดยที่ไม่มีข้อเสนอที่ดีกว่า¹¹ โดยกำหนดไว้ในมาตรา 67 ว่า

¹¹ กมลชัย รัตนสกาวงศ์, “รัฐธรรมนูญประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน : 4 ประเด็นสำคัญ”,

“มาตรา 67 (1) สภาผู้แทนราษฎรอาจแสดงความไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ก็แต่โดยการเลือกผู้สืบท่อตำแหน่งนายกรัฐมนตรีด้วยคะแนนเสียงข้างมากของสมาชิกทั้งหมดของสภา และโดยการร้องขอให้ประธานาธิบดีสหพันธ์ให้ถอดถอนนายกรัฐมนตรีเท่านั้นประธานาธิบดีต้องปฏิบัติตามคำร้องขอ และแต่งตั้งผู้ที่ได้รับเลือก

(2) ระยะเวลาระหว่างการเสนอญัตติให้มีการเลือกตั้งผู้สืบท่อตำแหน่งกับการเลือกนั้นจะต้องมีระยะอย่างน้อยสี่สิบแปดชั่วโมง”

เมื่อได้พิจารณาถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแล้ว ทำให้พอเห็นได้ว่าในเรื่องจำนวน ส.ส.ที่เข้าชื่อไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีที่ต้องมีไม่น้อยกว่า 2 ใน 5 นั้น เป็นไปเพื่อเสริมสร้าง เสถียรภาพให้รัฐบาล และเสริมสร้างอำนาจให้แก่นายกรัฐมนตรี แต่ในขณะที่เดียวกันก็ประสงค์ ให้การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีสามารถประสบความสำเร็จได้ เพราะหากฝ่ายค้าน สามารถดึงคะแนนจากฝ่ายรัฐบาลมาได้ก็เพียง 51 เสียง ก็สามารถล้มนายกรัฐมนตรีได้ การ อภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีจะได้ไม่เป็นเพียงการสั่นคลอนเสถียรภาพ โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลง สำหรับข้อที่กังวลว่า การกำหนดให้เปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจต้องใช้เสียงมากถึง 2 ใน 5 นั้น จะ ทำให้นายกรัฐมนตรีหลุดพ้นจากการตรวจสอบ ข้อกังวลนี้ไม่น่ากังวล เพราะในรัฐธรรมนูญปัจจุบัน ไม่ได้สร้างระบบการตรวจสอบเพียงอย่างเดียวหนึ่ง หากแต่มีระบบการตรวจสอบที่หลากหลาย แม้ นายกรัฐมนตรีจะไม่ถูกตรวจสอบทางการเมืองโดยการยื่นญัตติไม่ไว้วางใจ แต่ก็ไม่รอดพ้นจาก การตรวจสอบโดยวิธีการอื่น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน การถอดถอน ออกจากตำแหน่งโดยวุฒิสภา เป็นต้น

ดังนั้น เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างเหตุผลในการเสนอขอแก้ไขให้ลดจำนวนเสียง ส.ส.ที่จะ ขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ที่ประสงค์จะให้นายกรัฐมนตรีถูกตรวจสอบโดยทาง การเมืองได้ง่าย กับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี กระทำได้ยาก เพื่อรักษาไว้ซึ่งเสถียรภาพของรัฐบาล และให้การอภิปรายไม่ไว้วางใจมีโอกาสล้ม รัฐบาลได้จริงแล้ว จึงเห็นว่าไม่ควรที่จะแก้ไขในประเด็นนี้



“5 ปี” แห่งการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ กับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

วัชรยา ไชยสาร*

บทนำ

หลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้เกิด “กระบวนการปฏิรูป” ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม อย่างที่ไม่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับใดมาก่อนรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยได้มีการประกาศใช้กฎหมายใหม่ทั้งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ และพระราชบัญญัติเพื่อขยายความบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มีการจัดตั้งองค์กรต่างๆ ให้ทำหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

นอกจากการจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญแล้ว การเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาก็ใช้ระบบการเลือกตั้งใหม่ รวมทั้งมาตรการต่างๆ ที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ถูกนำมาใช้หลายๆ มาตรการ โดยเฉพาะมาตรการในการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐซึ่งเป็นกลไกที่สำคัญต่อการสร้างความโปร่งใสของระบบราชการรวมถึงการเพิ่มมาตรการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในทางการเมืองมากขึ้น เช่น การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย การถอดถอนนักการเมืองและข้าราชการระดับสูงออกจากตำแหน่ง เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญทั้งฉบับแล้ว ยังมีมาตรการหลายมาตรการที่ยังไม่ได้ดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ โดยเฉพาะบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในมาตราที่กำหนดไว้ในตอนท้ายว่า “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” เช่น การกำหนดให้เจ้าของกิจการหรือสื่อมวลชนอื่นต้องเป็นสัญชาติไทย ตามมาตรา 39 วรรคห้า หรือสิทธิได้รับการอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะและความช่วยเหลืออื่นจากรัฐของบุคคลซึ่งพิการหรือทุพพลภาพ ตามมาตรา 55 เป็นต้น และมาตรการอื่นๆ ที่ยังดำเนินการไม่เสร็จสิ้น เช่น กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือการประชาพิจารณ์ ตามมาตรา 59 และการจัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง ตามมาตรา 77 เป็นต้น

*สำนักประสานงานการเมือง สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี



นอกจากนั้น การจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญอีกหลายองค์กรก็ยังไม่เกิด เช่น องค์กรที่ทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลการปกครองกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ตามมาตรา 40 แห่งรัฐธรรมนูญ องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 56 แห่งรัฐธรรมนูญ องค์กรอิสระคุ้มครองผู้บริโภค ตามมาตรา 57 แห่งรัฐธรรมนูญ การรับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่จะร่วมในการจัดการ บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรมท้องถิ่น ตามมาตรา 46 เป็นต้น

ผลของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน การดำเนินการขององค์กรต่างๆ และมาตรการกระบวนการตามรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นอย่างมากมายนั้น ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินและการพิจารณาพฤติการณ์ของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญ การถอดถอนนักการเมืองและข้าราชการระดับสูงออกจากตำแหน่ง การอภิปรายไม่ไว้วางใจ การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา การจัดการการเลือกตั้งโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นต้น กระบวนการเหล่านี้เป็นมาตรการใหม่ที่เกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศไทย และมาตรการเหล่านี้ล้วนก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง อันกระทบต่อเสถียรภาพของนักการเมือง จึงมีกระแสการเคลื่อนไหวเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญปรากฏขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ นักวิชาการ องค์กรเอกชน สื่อมวลชน และการเมืองภาคประชาชน ต่างก็นำเสนอประเด็นปัญหาและแนวทางการแก้ไขรัฐธรรมนูญ

โดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 336 ได้บัญญัติไว้ว่า “เมื่อครบห้าปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจทำรายงานเสนอความเห็นต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายอื่นได้”

ดังนั้น ในวาระที่จะ “ครบห้าปี” แห่งการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ในวันที่ 11 ตุลาคม 2545 กระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยองค์กรอิสระทั้ง 3 องค์กรข้างต้นที่ได้อำนาจและความชอบธรรมจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็จะเป็นทางารขึ้นมาโดยทันที

แต่ก่อนจะดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญต้องทำความเข้าใจว่าผู้ที่เกี่ยวข้องกับการใช้รัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ข้าราชการ นักการเมือง และประชาชน ยังขาดประสบการณ์และขาดความรู้ความเข้าใจอย่างแท้จริง จึงเกิดปัญหาทั้งในทางปฏิบัติและการตีความบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และเป็นเพียงช่วงของการวางโครงสร้างกรอบกติกา และแนวทางการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญใหม่เท่านั้น หากการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ

ดำเนินการไปอย่างต่อเนื่องอีกสักกระยะหนึ่ง ก็น่าจะสร้างความรู้ความเข้าใจ ประสบการณ์ และความชำนาญ ทำให้สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ โดยมีต้องแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และเพื่อให้องค์กรและกระบวนการตามรัฐธรรมนูญมี “ประสบการณ์” ในการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญมากกว่าปัจจุบัน แล้วจึงพิจารณาประเด็นที่บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมีความบกพร่องจำเป็นต้องทบทวนเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับว่ามีประเด็นใดบ้างที่ควรแก้ไข และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญควรดำเนินการอย่างไร และวิธีการใดที่มีความเหมาะสมที่สุด

ประเด็นที่มีการเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

นับแต่ปี 2544 เป็นต้นมา ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ นักวิชาการ องค์กรเอกชน สื่อมวลชน และการเมืองภาคประชาชน ต่างก็เสนอให้แก้ไขรัฐธรรมนูญในหลายประเด็น ซึ่งจะรวบรวมปัญหาอันเกิดจากบังคับใช้รัฐธรรมนูญและแนวทางการแก้ไขที่ได้มีการเสนอให้พิจารณาแก้ไขจากกลุ่มการเมือง นักวิชาการ องค์กรภาคเอกชน และสื่อมวลชนแขนงต่างๆ โดยจะพิจารณาว่า บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องมีความสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ และข้อเสนอที่ให้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวมหรือประโยชน์ของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเป็นการเฉพาะหรือไม่

1. คุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาและกระบวนการเลือกตั้ง

1.1 การห้ามมิให้ผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาสังกัดพรรคการเมือง

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 126 (1) กำหนดข้อห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาว่า “มาตรา 126 บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา (1) เป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมือง...” นั้น มีผู้เสนอให้ยกเลิกเสีย เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาเป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้ แต่ก็ยังไม่ปรากฏเหตุผลอันสนับสนุนอย่างชัดเจน

จากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดห้ามมิให้ผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาสังกัดพรรคการเมืองนี้ ต้องพิจารณาการปรับเปลี่ยนที่มา และอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในภาพรวม โดยการให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง ทำให้ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง เมื่อวุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง จึงได้มีการเพิ่มบทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาจากในอดีตที่เป็นเพียงสภาถ่วงดุลหรือที่เรียกกันว่า “สภาตรายาง” ให้เป็น “สภาแห่งการตรวจสอบ” ด้วย โดยให้มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ 2 ประการ คือ

(1) อำนาจในการให้ความเห็นชอบผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญกำหนดเข้าสู่ตำแหน่ง เช่น กรรมการการเลือกตั้ง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

(2) อำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงออกจากตำแหน่ง

ดังนั้น จึงสร้างมาตรการให้สมาชิกวุฒิสภามีความเป็นกลาง ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด โดยการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเพิ่มเงื่อนไขพิเศษ เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภามีความเป็นกลางในทางการเมืองหรือมีความสัมพันธ์กับพรรคการเมืองให้น้อยที่สุด ได้แก่

(1) ห้ามมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมือง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 126 (1)

(2) ห้ามมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วยังไม่เกิน 1 ปี นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 126 (2)

(3) ห้ามมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นหรือเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาในอายุของสมาชิกวุฒิสภาคราวก่อนการสมัครรับเลือกตั้ง (ห้ามวุฒิสภาดำรงตำแหน่ง 2 วาระติดต่อกัน) ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 126 (3) เพื่อมิให้มีการผูกขาดหรือการยึดติดกับเขตเลือกตั้ง ทำให้สมาชิกวุฒิสภาต้องรักษาฐานเสียง อันส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ขาดอิสระ

ด้วยเหตุดังกล่าว การห้ามผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองจึงเป็นเงื่อนไขที่สำคัญ และหากให้ผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาสังกัดพรรคการเมืองได้ และยังคงมีอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด จะทำให้เกิดกรณีผลประโยชน์ขัดกัน (Conflict of Interest) ทั้งนี้ ตัวอย่างเช่น กรณีการพิจารณาถอดถอนรัฐมนตรีออกจากตำแหน่ง โดยที่รัฐมนตรีที่ถูกถอดถอนสังกัดพรรคการเมืองเดียวกับวุฒิสภาเสียงข้างมาก การตรวจสอบของวุฒิสภาย่อมไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากพรรคการเมืองสามารถแทรกแซงการทำงานของวุฒิสภา ยกเว้นเกิดความขัดแย้งภายในพรรคการเมืองนั้นอย่างรุนแรง

แต่อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันสมาชิกวุฒิสภาหลายท่าน มีพฤติกรรมที่สื่อให้เห็นว่ามีความสัมพันธ์กับพรรคการเมืองทั้งความสัมพันธ์ที่ไม่ชัดเจนและความสัมพันธ์ที่เปิดเผย จนถึงกับมีการระบุกันว่าประธานวุฒิสภา รองประธานวุฒิสภา หรือสมาชิกวุฒิสภาท่านใด มีความสัมพันธ์กับพรรคการเมือง หรือเป็นคนของพรรคการเมืองใด

1.2 การห้ามมิให้สมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่ง 2 วาระติดต่อกัน

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 126 (3) ได้กำหนดห้ามสมาชิก

วุฒิสภาดำรงตำแหน่ง 2 วาระติดต่อกันว่า “มาตรา 126 บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา....(3) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ในอายุของวุฒิสภาคราวก่อนการสมัครรับเลือกตั้ง” ทำให้ผู้ที่ เป็นสมาชิกวุฒิสภาอยู่แล้ว ไม่อาจสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาในการเลือกตั้งครั้งต่อไปได้นั้น เป็นการห้ามมิให้สมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่ง 2 วาระติดต่อกัน และเป็นการริดรอนสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อไม่ให้สมาชิกวุฒิสภาต้องยึดติดกับเขตเลือกตั้ง ทำให้สมาชิกวุฒิสภาต้องทำหน้าที่รักษาฐานเสียงของตน อันจะส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะ “สภาแห่งการตรวจสอบ” ขาดอิสระในการทำหน้าที่ตรวจสอบอย่างแท้จริง

ประกอบกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภายาวนานถึง 6 ปี และมีอำนาจหน้าที่สำคัญๆ หลายประการดังที่กล่าวแล้ว หากให้สมาชิกวุฒิสภาสามารถดำรงตำแหน่งได้ 2 วาระ สมาชิกวุฒิสภาซึ่งทำหน้าที่ในการตรวจสอบก็ต้องคำนึงถึงฐานเสียง ทำให้การใช้อำนาจหน้าที่ขาดอิสระ และต้องใช้อำนาจหน้าที่ตามความต้องการของประชาชนในเขตเลือกตั้งของตน นอกจากนี้ ยังมีผลกระทบต่อ การปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง เพราะการลงพื้นที่ของสมาชิกวุฒิสภา ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนกับการทำหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ดังนั้น การเสนอให้สมาชิกวุฒิสภาสามารถดำรงตำแหน่งได้ 2 วาระ จึงเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อผลประโยชน์ของสมาชิกวุฒิสภาอย่างชัดเจน อันเป็นการทำลายระบบการตรวจสอบโดยวุฒิสภาอย่างสิ้นเชิง

1.3 การแบ่งเขตเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นแบบเขตๆ ละ 1 คน

รัฐธรรมนูญ มาตรา 122 กำหนดให้การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งโดยการหาค่าเฉลี่ยของจำนวนราษฎรต่อสมาชิกวุฒิสภา 1 คน แล้วไปคำนวณหาจำนวนสมาชิกวุฒิสภาของแต่ละจังหวัด ทำให้แต่ละจังหวัดมีสมาชิกวุฒิสภาได้มากกว่า 1 คน เช่น กรุงเทพมหานคร มีสมาชิกวุฒิสภา 18 คน โดยที่ประชาชนผู้ใช้สิทธิสามารถลงคะแนนได้ 1 เสียง ทำให้น้ำหนักของเสียงที่ผู้สมัครได้รับไม่เป็นไปตามหลักการ ONE MAN ONE VOTE และการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการเลือกตั้งมากกว่า 1 รอบ ในหลายๆ เขตเลือกตั้ง ขัดต่อหลักการ ONE MAN ONE VOTE หรือไม่

ในประเด็นนี้ หลังจากการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาได้มีการเสนอให้แก้ไขรัฐธรรมนูญ ให้การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นการเลือกตั้งการแบ่งเขตเลือกตั้งแบบเขตละ 1 คน และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดการเลือกตั้งในแต่ละครั้งเพียงรอบเดียว เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการ ONE MAN ONE VOTE และไม่สิ้นเปลืองงบประมาณ



ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาได้ 1 เสียง เมื่อมีการเลือกตั้งครั้งที่ 2 อาจจะเป็นปัญหาเพราะถือเป็นการใช้สิทธิครั้งที่ 2 จึงน่าจะนำวิธีการอื่นมาใช้แก้ไขปัญหา โดยอาจจะพิจารณาผู้ที่ได้รับเลือกตั้งลำดับต่อมาให้เป็นผู้ได้รับเลือกแทนผู้ถูกตัดสิทธิ แต่การเลื่อนลำดับควรจะใช้เฉพาะกรณีที่พบว่า มีการทุจริตเท่านั้น แต่ก็ถูกคัดค้านว่า วิธีดังกล่าวจะทำให้เกิดการกลั่นแกล้งกันและมีการมุ่งทำร้ายคู่แข่งให้ถึงแก่ชีวิตมากขึ้น

แต่อย่างไรก็ตาม หากกฎหมายได้ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งชัดเจนว่า เมื่อพบการทุจริตก็สามารถสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ และเมื่อมีการเลือกตั้งแล้ว ก็คงไม่จำเป็นที่จะต้องมาตีความกันอีกว่า ประชาชนจะมีสิทธิเลือกตั้งได้อีกหรือไม่ เพราะการไปลงคะแนนเลือกตั้งถือเป็นหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ แม้กระบวนการได้มาของสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ เพื่อให้ครบ 200 คน จะล่าช้า แต่ทุกอย่างกำลังพัฒนาไปในทางที่ดี จึงไม่น่าจะต้องวิตกว่า การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้เวลาถ่วงถ่วงสมาชิกรัฐสภาอย่างละเอียด จะทำให้การปฏิบัติงานหรือการพิจารณากฎหมายในสภาต้องล่าช้าไป

และเมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแล้ว เข้าใจได้ว่า การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง ไม่ใช่แบบแบ่งเขตๆ ละ 1 คน นั้น เนื่องจากไม่ต้องการให้สมาชิกวุฒิสภายึดติดกับพื้นที่ ซึ่งจะทำให้การทำงานในฐานะ “สภาแห่งการตรวจสอบ” ขาดอิสระทันที และไม่ต้องการให้สมาชิกวุฒิสภาทำหน้าที่ซ้ำซ้อนกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยจะเห็นได้จากห้ามมิให้สมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่ง 2 วาระติดต่อกัน และห้ามผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาหาเสียง

ฉะนั้น หากแก้ไขให้การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตๆ ละ 1 คน ก็น่าจะไม่ใช่ไปตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้

1.4 การให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาหาเสียงเลือกตั้งโดยการแนะนำตัว

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 122 และมาตรา 123 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง โดยที่มาตรา 129 กำหนดให้รัฐดำเนินการแนะนำผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาโดยเท่าเทียมกัน และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 92 กำหนดว่า เพื่อประโยชน์ในการแนะนำตัวผู้สมัครโดยเท่าเทียมกัน ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) จัดให้มีการปิดประกาศและติดแผ่นป้ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้ง ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ หรือที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือในที่ชุมชนหนาแน่นที่เห็นสมควร



- (2) พิมพ์และจัดส่งเอกสารเกี่ยวกับการเลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้งไปให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง
- (3) จัดหาสถานที่เพื่อแนะนำตัวผู้สมัครรับเลือกตั้ง
- (4) จัดสรรเวลาการออกอากาศทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์เพื่อแนะนำตัวผู้สมัครรับเลือกตั้ง
- (5) กิจกรรมอื่นที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด

โดยที่มาตรา 91 กำหนดมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือบุคคลใดดำเนินการหาเสียงเลือกตั้ง เว้นแต่การแนะนำตัวผู้สมัคร โดยผู้สมัครกระทำการแนะนำตัวด้วยการแสดงข้อมูลส่วนตัวเกี่ยวกับประวัติส่วนตัว ประวัติการศึกษา และประวัติการทำงาน หรือประสบการณ์ในการทำงานได้เฉพาะการจัดพิมพ์เอกสารเพื่อแนะนำตัวผู้สมัคร ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดและในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นสมควร เพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้สมัครทุกคนอาจกำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่ายไว้ด้วยก็ได้

นัยตามกฎหมายดังกล่าวนี้ จะเห็นได้ว่าการหาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภากระทำได้โดยการแนะนำตัวซึ่งเป็นกระบวนการกว้างๆ และมีปัญหาในการตีความข้อกฎหมาย ก่อให้เกิดปัญหาที่ไม่สามารถปฏิบัติตามและควบคุมตรวจสอบได้ยาก และหากพิจารณาถึงธรรมชาติของพฤติกรรมทางการเมือง และหลักการการเลือกตั้งในลักษณะการเลือกผู้แทนซึ่งเป็นการแข่งขันทางการเมือง จึงย่อมจะมีรูปแบบและวิธีการหาเสียงที่กว้างกว่านี้ เพื่อให้ได้รับเลือกตั้ง การกำหนดให้การหาเสียงเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา สามารถกระทำได้โดยการแนะนำตัวเท่านั้น จึงไม่สอดคล้องกับธรรมชาติของการเลือกตั้ง

ในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งแรก จึงพบว่า มีผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาจำนวนมากที่มีพฤติกรรมการหาเสียงเลือกตั้งเข้าข่ายผิดรัฐธรรมนูญ เนื่องจากรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไม่มีความชัดเจนว่า การแนะนำตัวกระทำได้อย่างไร ผู้สมัครไม่มีสิทธิพบปะประชาชนใช่หรือไม่ หรือพบปะได้แต่ไม่มีสิทธิพูดหรือแสดงความคิดเห็นประเด็นปัญหาทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม แม้จะเป็นการกระทำในฐานะวิสัยปุถุชนภายใต้ขอบเขตของการใช้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

การจำกัดการหาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภานั้น หากพิจารณาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและความสอดคล้องของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เนื่องจากผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาน่าจะเป็นบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ จนเป็นที่ยอมรับของประชาชน จึงไม่จำเป็นต้องใช้วิธีการหาเสียงเช่นเดียวกับผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประกอบกับสมาชิกวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ เป็นเรื่องของ

ประเทศชาติโดยรวม มิได้ให้มีอำนาจดูแลทุกข์สุขของประชาชนในพื้นที่ แตกต่างจากบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น การหาเสียงสมาชิกวุฒิสภาจึงไม่จำเป็นต้องใช้วิธีการหาเสียงเช่นเดียวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

หากจะแก้ไขให้ผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาสามารถกระทำได้มากกว่าการแนะนำตัวก็จะขัดต่อหลักการดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ก็ควรจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการแนะนำให้ชัดเจนโดยอาจจะแก้ไขเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง

1.5 การกำหนดให้ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใด พรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียว นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 90 วัน

ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 107 (4) กำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งไว้ว่า “มาตรา 107 บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร... (4) เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียว นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน” นั้น เป็นประเด็นที่กลุ่มการเมืองหลายกลุ่มผลักดันให้มีการยกเลิก เนื่องจากเป็นมาตรการที่ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถย้ายพรรคได้ ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขาดอิสระถูกพันธนาการโดยพรรคการเมือง หากยกเลิกจะทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ต้องอยู่ภายใต้อิทธิพลของพรรคการเมือง สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนเองได้โดยอิสระกล้าแสดงความคิดเห็นในทางการเมือง รวมทั้งวิพากษ์วิจารณ์หัวหน้าพรรคที่มีพฤติกรรมเป็นเผด็จการได้โดยอิสระ และเมื่อพรรคไม่ส่งลงสมัครรับเลือกตั้ง ก็ยังสามารถย้ายไปสังกัดพรรคการเมืองอื่นและลงสมัครรับเลือกตั้งได้ ซึ่งเป็นข้อเสนอให้แก้ไขรัฐธรรมนูญที่มีเหตุผล แต่การแก้ไขรัฐธรรมนูญต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและมาตรการเพื่อการปฏิรูปการเมืองด้วย เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยรวม ไม่ใช่ประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มการเมืองใดกลุ่มการเมืองหนึ่ง

ทั้งนี้ การกำหนดคุณสมบัติให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 90 วัน นั้น จะทำให้การย้ายพรรคการเมืองก่อนการเลือกตั้งใหม่ลดน้อยลงหรือหมดไปได้ จากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มีเหตุผล 2 ประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง เพื่อให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งพิจารณาและศึกษาอุดมการณ์หรือนโยบายของพรรคการเมืองซึ่งตนประสงค์จะเข้าเป็นสมาชิกและลงสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคการเมืองนั้น ทั้งนี้เนื่องจากพรรคการเมืองไม่ใช่การรวมตัวเพื่อประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง แต่พรรคการเมืองเป็นการรวมตัวของบุคคลที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกัน สมาชิกพรรคการเมืองย่อมมีความผูกพันกับพรรคการเมือง ดังนั้น การเข้าสังกัดพรรคการเมืองใด จึงมีใช้เพียงเพื่อ

ผลประโยชน์ทางการเมือง หรือเพื่อโอกาสในการได้รับเลือกตั้ง อันเป็นกลไกในการสร้างความเข้มแข็งให้แก่พรรคการเมือง

ประการที่สอง เพื่อสร้างมาตรการในการป้องกันการซื้อเสียงจากประชาชนเพื่อให้ลงคะแนนให้ตน การซื้อตัวเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งเพื่อให้กระทำการใดๆ ที่เอื้อประโยชน์ต่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง การซื้อบุคคลที่พรรคการเมืองเห็นว่ามีโอกาสได้รับการเลือกตั้งมากที่สุดเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองแล้วส่งลงสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อเพิ่มจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเพื่อเพิ่มโอกาสในการเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลหรือเข้าร่วมรัฐบาล สุดท้าย คือ การซื้อพรรคการเมืองโดยกลุ่มนายทุนเพื่อเป็นวิธีลัดในการเข้าสู่การเมืองที่จะทำให้เกิดความมั่นคงในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองและอำนวยความสะดวกต่อการประกอบธุรกิจ

วัฒนธรรมทางการเมืองดังกล่าวเป็นปรากฏการณ์ที่ทำให้การเมืองในระบบประชาธิปไตยของไทยเสื่อมถอยลงไปเรื่อยๆ ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียว นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 90 วัน

ดังนั้น โดยหลักการแล้วบทบัญญัตินี้ยังไม่สมควรแก้ไข เพราะยังไม่ได้ใช้บังคับเลยแม้แต่ครั้งเดียว อีกทั้งยังถือเป็นมาตรการป้องกันไม่ให้มีการย้ายพรรคกันทุกครั้งที่มีการเลือกตั้งเหมือนในอดีต ซึ่งเป็นเหตุให้พรรคการเมืองไม่เข้มแข็ง และเป็นเครื่องมือในการต่อรองเรียกร้องค่าตัวของนักการเมือง จึงเป็นที่น่าสงสัยว่า เหตุใดจึงมีการพยายามให้มีการแก้ไขบทบัญญัตินี้

และเมื่อเปรียบเทียบเหตุผลในการขอให้ยกเลิกการให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียว นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 90 วัน กับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จะเห็นได้ว่า การยกเลิกบทบัญญัตินี้ จะทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอิสระจากพรรคการเมือง แต่จะเป็นการทำลายระบบพรรคการเมือง ทำให้พรรคการเมืองขาดวินัย เสถียรภาพทางการเมืองลดลง เพราะพรรคการเมืองโดยหัวหน้าพรรคการเมืองจะไม่สามารถควบคุมพรรคการเมืองได้ นอกจากนั้น ยังจะเป็นการส่งเสริมให้มีการซื้อการขายในทางการเมืองมากยิ่งขึ้น

แต่อย่างไรก็ตาม การกำหนดให้ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองไม่น้อยกว่า 90 วัน นั้น พรรคการเมืองและหัวหน้าพรรคการเมืองจะมีอำนาจมาก อาจกลั่นแกล้งผู้สมัครโดยไม่เป็นธรรมได้ ดังนั้น เพื่อไม่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่เพียงแค่อยกมือเพียงอย่างเดียว ขาดจิตวิญญาณในการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงอาจจะกำหนดให้ยกเว้นกรณีที่พรรคการเมืองไม่ส่งลงสมัครรับเลือกตั้งโดยไม่เป็นธรรม ผู้ที่เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง

เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิย้ายไปสังกัดพรรคการเมืองอื่นได้ โดยไม่นำมาตรา 107 (4) มาบังคับใช้ และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้พิจารณา

1.6 การกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสำเร็จการศึกษา ไม่ต่ำกว่าระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า

สืบเนื่องจากมาตรา 107 (3) และมาตรา 124 กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า นั้น ในชั้นการยกร่างรัฐธรรมนูญ ยังมีความเห็นแยกเป็นสองฝ่าย 11 เสียงเท่ากัน จนทำให้นายอานันท์ ปันยารชุน ในฐานะประธานคณะกรรมการพิจารณายกร่างรัฐธรรมนูญ ต้องชี้ขาดว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ต้องจบปริญญาตรี แต่เมื่อเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ได้ให้มีการประชาพิจารณ์และถูกประชาชนต่อต้าน การพิจารณาในวาระ 2 แก้ไขกลับมาให้คุณสมบัติผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องจบปริญญาตรี

หลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ นักการเมืองจำนวนมากได้ปรับตัวไปศึกษาเพิ่มเติม เพื่อให้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี ในขณะที่เดียวกันบางคนก็สามารถไปซื้อใบปริญญาได้ โดยไม่ต้องไปเรียน ดังนั้น บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นการจำกัดสิทธิของประชาชน เนื่องจากมีประชาชนจำนวนมากที่ไม่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี และบุคคลที่สมัครรับเลือกตั้งย่อมต้องรู้เรื่องที่เกี่ยวข้องกับประชาชน ซึ่งผู้ที่รู้เรื่องของประชาชนดี บางครั้งก็ไม่ได้จบปริญญาตรี และนักการเมืองจำนวนไม่น้อยที่แสดงให้เห็นว่ามีระดับการศึกษาสูง แต่มีความอ่อนแอทางปัญญามากกว่าชาวบ้านที่มีการศึกษาน้อย

แต่สำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภานั้น ยังมีผู้เห็นว่าควรกำหนดให้ต้องสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภาต้องทำหน้าที่กลั่นกรองกฎหมาย จึงต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ

ข้อเสนอให้ยกเลิกบทบัญญัติให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า นั้นว่า เป็นข้อเสนอที่น่าสนใจ เนื่องจากการกำหนดดังกล่าว เป็นการเพิ่มคุณสมบัติของผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นผู้ที่มีความรู้สามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อันจะมีผลต่อการพัฒนาการเมืองไทยต่อไป แต่การศึกษาระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า นั้น มิได้แสดงถึงความรู้ความสามารถของบุคคลอย่างแท้จริงทุกกรณี อีกทั้งยังมีการจัดการเรียนการสอนระดับปริญญาที่ผู้ที่เข้ารับการศึกษาคือสำเร็จการศึกษาได้โดยไม่ยากนัก รวมทั้งปรัชญาการศึกษามีใช่เป็นเพียงการศึกษาในระบบเท่านั้น ทั้งนี้ ยังมีประชาชนอีกจำนวนมากที่มีได้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี แต่มีความรอบรู้ โดยเฉพาะความรู้เกี่ยวกับความต้องการของประชาชน แต่ถูกจำกัดสิทธิทำให้ไม่มี



คุณสมบัติในการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

แต่หากยกเลิกบทบัญญัตินี้ ก็จะขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ และในสังคมปัจจุบัน ระดับการศึกษาถือเป็นเครื่องชี้วัดสติปัญญา ความรู้ ความสามารถได้ระดับหนึ่ง นักการเมืองในประเทศที่พัฒนาแล้ว ก็จะต้องขวนขวายศึกษาหาความรู้ เพื่อเพิ่มวุฒิการศึกษา ซึ่งจะเป็นปัจจัยหนึ่งที่ประชาชนใช้ในการตัดสินใจเลือก

1.7 การห้ามรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเวลาเดียวกัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 204 ได้ห้ามรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเวลาเดียวกัน ไว้ดังนี้

“มาตรา 204 นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกันมิได้

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ให้พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันถัดจากวันที่ครบสามสิบวันนับแต่วันที่มีพระบรมราชโองการแต่งตั้ง”

บทบัญญัติดังกล่าว ทำให้ขาดการเชื่อมโยงระหว่างอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร กับอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ รัฐมนตรีไม่ให้ความสำคัญที่จะเข้าร่วมประชุมสภา ไม่ให้ความสำคัญกับงานของสภา ไม่ให้ความสำคัญในการตอบกระทู้ถามของสมาชิกสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่อาจส่งต่อความเดือดร้อนที่ประชาชนได้รับไปยังรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารได้ ทำให้ขาดการเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร เป็นช่องทางที่รัฐมนตรีสามารถหลีกเลี่ยงกระบวนการตรวจสอบโดยรัฐสภา

นอกจากนั้น ยังขัดต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ซึ่งเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนจึงน่าจะสามารถเป็นได้ทั้งฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ การห้ามรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเวลาเดียวกัน ทำให้ความหมายของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในส่วนของ “การปกครองโดยประชาชน” ไม่สมบูรณ์ ดังนั้น จึงได้มีการขอให้ยกเลิก

โดยที่การกำหนดห้ามไม่ให้รัฐมนตรีดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีเจตนารมณ์ที่สำคัญ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง เพื่อแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ กับฝ่ายบริหาร ออกจากกัน โดยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติ รัฐมนตรีมีหน้าที่ในด้านบริหาร การให้รัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะเดียวกันด้วย จะทำให้รัฐมนตรีไม่มีเวลาทำงานในการบริหารอย่างเต็มที่ เพราะต้องทำหน้าที่นิติบัญญัติทั้งในที่ประชุมสภาผู้แทน

ราษฎรและในเขตเลือกตั้ง ซึ่งโดยหลักการของการตรวจสอบและถ่วงดุลในระบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร หากให้บุคคลหนึ่งควบทั้งตำแหน่งในฝ่ายนิติบัญญัติและตำแหน่งในฝ่ายบริหาร ก็จะทำให้ผู้ตรวจสอบกับผู้ถูกตรวจสอบเป็นบุคคลคนเดียวกัน ทำให้เกิดภาวะผลประโยชน์ขัดกัน ซึ่งคงไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดจะยอมรับว่า การกระทำของตนเองในฐานะรัฐมนตรีนั้นไม่ถูกต้อง หากยกเลิกบทบัญญัตินี้ ก็จะทำให้การตรวจสอบและถ่วงดุลในระบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาไม่อาจเป็นไปได้

ประการที่สอง เนื่องจากการให้รัฐมนตรีควบสองตำแหน่งได้ เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้รัฐมนตรีไม่คำนึงถึงความเป็นรัฐมนตรีในขณะรัฐมนตรีที่ต้องรับผิดชอบร่วมกัน รัฐมนตรีมักสร้างความขัดแย้งในรัฐบาล วิพากษ์วิจารณ์การทำงานของนายกรัฐมนตรี เพื่อต่อรองกับนายกรัฐมนตรีด้วยวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง โดยใช้การลาออกจากรัฐมนตรีเป็นเครื่องมือ เพราะเมื่อลาออกจากการเป็นรัฐมนตรีแล้ว ตนเองก็ยังเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสามารถเข้ามามีบทบาททางการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรต่อไปได้

ดังนั้น การห้ามไม่ให้รัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะเดียวกัน จะทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพมากขึ้น รัฐมนตรีต้องประพฤติตนให้อยู่ในวินัยพรรคการเมือง เคารพในความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรี เพราะหากยังคงวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลหรือตัดสินใจตามความเห็นของพรรคที่ตนสังกัด หรือตามกระแสสังคม เพื่อหาเสียงกับประชาชนและสร้างความขัดแย้งในรัฐบาล โดยไม่คำนึงถึงนโยบายของรัฐบาล ก็อาจถูกนายกรัฐมนตรีถวายนโยบายให้พ้นจากตำแหน่งได้ และหากจะลาออกจากการเป็นรัฐมนตรีเอง ก็จะทำให้ไม่เหลือตำแหน่งในทางการเมือง ต้องรอการเลือกตั้งในครั้งต่อไป

เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญกับเหตุผลในการขอให้ยกเลิกการห้ามรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะเดียวกันแล้ว การที่เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต้องการสร้างเสถียรภาพให้แก่รัฐบาล ซึ่งในอดีตที่ผ่านมา รัฐบาลที่มาตามครรลองประชาธิปไตยจะมีโอกาสบริหารประเทศโดยเฉลี่ยเพียง 1 ปี 4 เดือน ไม่มีเวลามากพอที่จะดำเนินนโยบายให้เป็นจริงได้ ดังนั้น จึงไม่ควรยกเลิกการห้ามรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะเดียวกัน

สำหรับปัญหาเรื่องการขาดการเชื่อมประสานระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัตินั้นสามารถแก้ไขปัญหานี้ได้โดยผ่านระบบพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นสมาชิกได้ และหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับทราบความเดือดร้อนของประชาชนและต้องการให้รัฐมนตรีแก้ไข ก็ไม่จำเป็นต้องแจ้งในการประชุมสภาแต่สามารถแจ้งแก่รัฐมนตรีได้โดยตรง หากรัฐมนตรีไม่ให้ความสนใจสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็สามารถใช้กระบวนการตรวจสอบที่รัฐธรรมนูญให้ไว้ ไม่ว่าจะเป็นการยื่นกระทู้ และหรือการขอให้เปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจได้

ส่วนการทำให้ความหมายของประชาธิปไตยที่ว่า “เป็นการปกครองโดยประชาชน” ไม่สมบูรณ์เพราะผู้แทนของประชาชนได้เป็นเพียงสมาชิกรัฐสภาเท่านั้น ไม่น่าจะถูกต้อง เนื่องจากประชาธิปไตย คือ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง โดยเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองมากกว่ารัฐธรรมนูญไทยในอดีต ดังนั้น เมื่อเปรียบเทียบระหว่างเสถียรภาพของรัฐบาล หากรัฐบาลไม่มีเสถียรภาพจะทำให้ประชาธิปไตยไม่พัฒนากับการที่รัฐมนตรีไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว เพื่อให้หลักประชาธิปไตยสมบูรณ์นั้นในภาวะเช่นนี้ น่าจะเลือกการสร้างรัฐบาลให้มีเสถียรภาพ โดยที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชน ก็น่าจะไม่กระทบต่อหลักการประชาธิปไตย

ดังจะเห็นได้จากประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภาห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน มีมากกว่า 20 ประเทศ เช่น ฝรั่งเศส แคนาดา ไอร์แลนด์ อิตาลี ลักเซมเบิร์ก โมนาโก เนเธอร์แลนด์ สวีเดน สวิตเซอร์แลนด์บางมลรัฐ ตุรกี และยูโกสลาเวีย สำหรับประเทศที่ใช้ระบบประธานาธิบดี เช่น สหรัฐอเมริกา บราซิล และคอสตาริกา (มานิตย์ จุมปา, 2545) โดยที่การห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีซึ่งก็มีได้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในประเทศเหล่านั้นแต่อย่างใด

2. กระบวนการรัฐสภา

2.1 การกำหนดองค์ประชุมสภาผู้แทนราษฎรให้ต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง

รัฐธรรมนูญ มาตรา 155 กำหนดให้การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม แต่เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีภารกิจหลายด้าน ทำให้จำนวนผู้เข้าประชุมไม่ถึงกึ่งหนึ่ง เป็นเหตุให้ไม่สามารถดำเนินการประชุมสภาผู้แทนราษฎรต่อไปได้หรือที่เรียกกันว่า “สภาล่ม” บ่อยครั้งที่การประชุมสภาผู้แทนราษฎรต้องยุติลง เนื่องจาก “องค์ประชุม” ไม่ครบ ทำให้เกิดผลเสียต่อการทำงานของสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคร่วมฝ่ายรัฐบาล ซึ่งมีเสียงข้างมากในสภา แต่ขาดประชุมจำนวนมาก ทำให้สมาชิกพรรคร่วมฝ่ายค้านใช้กลไกการขอให้ “นับองค์ประชุม” เพื่อให้ยุติการประชุม เนื่องจากไม่เห็นด้วยกับเรื่องที่กำลังพิจารณา หรือเพื่อการฟ้องให้ประชาชนได้เห็นว่าการประชุมร่วมฝ่ายรัฐบาลละทิ้งหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีผลเสียต่อภาพลักษณ์ของพรรคร่วมรัฐบาล

ประกอบกับสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาลในสมัย พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร มีจำนวนมากกว่า 350 เสียง โอกาสการเกิด “สภาล่ม” จึงไม่น่าจะเกิดขึ้นได้ แต่เมื่อมีการขอให้รับรองประชุม ปรากฏว่า สมาชิกพรรคร่วมรัฐบาลขาดประชุมจำนวนมาก ทำให้เกิดปัญหาองค์ประชุมไม่ครบหลายครั้ง เป็นเหตุให้ไม่สามารถพิจารณากฎหมายหรือวาระสำคัญๆ ต่อไปได้ ส่งผลให้การทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นไปอย่างล่าช้า

บ่อยครั้งที่ปัญหาเรื่ององค์ประชุมเป็นปัญหาที่ถูกนำมาเป็นประเด็นทางการเมืองจนถึงกับมีการเสนอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ เพื่อลดจำนวนองค์ประชุม โดยเฉพาะประธานสภาผู้แทนราษฎร (นายอุทัย พิมพ์ใจชน) และสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาลอีกหลายคน ที่เห็นว่า ไม่มีความจำเป็นที่จะกำหนดองค์ประชุมไว้มาก โดยอ้างว่าในต่างประเทศใช้องค์ประชุมเพียง 1 ใน 3 เท่านั้น

แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อศึกษาองค์ประชุมสภาของต่างประเทศแล้วพบว่า การกำหนดองค์ประชุมสภาของแต่ละประเทศจะแตกต่างกัน อาทิเช่น การกำหนดให้ต้องมีสมาชิกเข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ได้แก่ สภาเซเนตของเม็กซิโก ประเทศที่กำหนดให้ต้องมีสมาชิกเข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐเกาหลี คูเวต สาธารณรัฐไลบีเรีย เนเธอร์แลนด์ โชมาลีเย นอร์เวย์ สวิตเซอร์แลนด์ และสหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล และประเทศที่กำหนดองค์ประชุมน้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ได้แก่ ออสเตรเลีย กำหนดให้ต้องมีสมาชิกเข้าร่วมประชุมอย่างน้อย 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด และสิงคโปร์ กำหนดให้ต้องมีสมาชิกเข้าร่วมประชุมอย่างน้อย 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เอกสารประกอบการพิจารณาศึกษาข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร : 2545)

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิกร่วมประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภานั้น เนื่องจากต้องการให้การพิจารณาในที่ประชุมสภาฯ ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญๆ โดยเฉพาะการพิจารณากฎหมายของบ้านเมืองเป็นไปโดยละเอียดรอบคอบ หากกำหนดให้จำนวนองค์ประชุมน้อยก็ทำให้การเกิดปัญหาการพิจารณาโดยสมาชิกไม่ถึงกึ่งหนึ่งของสภาฯ ก็จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ในกระบวนการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจรัฐของฝ่ายนิติบัญญัติโดยประสิทธิภาพลงทันที

เป็นเรื่องที่แปลกมากที่ทั้งประธานสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาล ซึ่งเป็นเสียงข้างมากในที่ประชุม ไม่ได้ให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหา “สภาล่ม” ด้วยการพัฒนาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียงข้างมากให้มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ แนวทางการแก้ไขปัญหา “สภาล่ม” จึงต้องเป็นการสร้างจิตสำนึกให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตระหนักถึงหน้าที่ความรับผิดชอบในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สำหรับผู้บริหารเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร



ก็จะต้องสร้างวินัยภายในพรรค เพื่อให้เป็นมาตรการในการควบคุมดูแลสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ของพรรคให้ทั่วถึง และประสานงานกับสมาชิกรัฐบาลของพรรคอื่นได้

นอกจากนั้น ควรจะต้องพัฒนาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียงข้างมากให้เป็น องค์กร โดยให้ผู้นำเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ทำหน้าที่เป็นประธานพรรค และ ควบตำแหน่งประธานคณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมรัฐบาลหรือ “วิปรัฐบาล” ไป พร้อมกัน โดยการแก้ไขรัฐธรรมนูญ เพื่อให้มีผู้นำฝ่ายเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นตำแหน่งที่สมควรจะต้องมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเช่นเดียวกับ ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

แต่กลับมีความพยายามให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมให้ สอดคล้องกับพฤติกรรมของสมาชิกฝ่ายเสียงข้างมากในสภา หากการแก้ไขลดจำนวนองค์ประชุม ได้สำเร็จก็จะมีผลลบต่อภาพลักษณ์ของรัฐสภา โดยเฉพาะพรรคร่วมรัฐบาลซึ่งมีเสียงข้างมากใน สภาฯ นั้นเอง

2.2 การกำหนดให้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 2 ใน 5 ของ จำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร จึงจะมีสิทธิเสนอญัตติอภิปราย ไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้

รัฐธรรมนูญ มาตรา 185 กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 2 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิด อภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ ดังนั้น ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ไม่น้อยกว่า 200 คน ถึงจะมีสิทธิเสนอญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้

บทบัญญัติดังกล่าว ได้มีการขอให้ลดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีสิทธิเข้า ชื่อเสนอญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ให้เหลือเพียง 1 ใน 3 หรือ 1 ใน 5 เพื่อให้ฝ่ายค้าน สามารถยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ เนื่องจากปัจจุบันสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ฝ่ายค้านในสภามีไม่ถึง 200 เสียง ทำให้ฝ่ายค้านไม่สามารถตรวจสอบการทำงานของนายกรัฐมนตรีได้

ดังนั้น หากสมาชิกพรรคฝ่ายค้านมีจำนวนน้อยกว่า 200 คน ก็จะทำให้กระบวนการ ตรวจสอบการทำงานของนายกรัฐมนตรี ไม่ต้องผ่านกระบวนการตรวจสอบโดยสภาผู้แทนราษฎร ทำให้สมาชิกพรรคร่วมฝ่ายค้านไม่สามารถตรวจสอบการทำงานของนายกรัฐมนตรีได้ ในการ พิจารณาว่าควรหรือไม่ที่จะแก้ไขในเรื่องนี้ ก็ต้องพิจารณาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญด้วย

การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีที่ผ่านมาในอดีต เป็นการอภิปรายไม่ไว้วางใจเพื่อมุ่งหวังผลประโยชน์ในทางการเมือง โดยการเข้าร่วมเป็นรัฐบาล มิใช่เป็นการอภิปราย เพื่อควบคุมและตรวจสอบการบริหารงานของนายกรัฐมนตรี จึงไม่เคยปรากฏมาก่อนในประวัติศาสตร์

การเมืองไทย ที่การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีประสบผลสำเร็จสามารถลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี จึงถูกใช้เป็นเครื่องมือในการต่อรองกับนายกรัฐมนตรี ซึ่งจะมีผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลมากกว่าการควบคุมและตรวจสอบการทำงานของนายกรัฐมนตรีด้วยกลไกอื่น

ด้วยเหตุดังกล่าว รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงกำหนดหลักเกณฑ์การยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีให้ยากกว่าการขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี นอกจากนั้นยังได้กำหนดให้การยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีต้องเสนอชื่อผู้ที่สมควรเป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อไปด้วย จึงเท่ากับว่าการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ต้องเตรียมการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ หลักเกณฑ์เหล่านี้ ทำให้นายกรัฐมนตรีมีฐานะเหนือกว่ารัฐมนตรีอื่น เป็นการส่งเสริมให้เกิดภาวะผู้นำในตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เป็นการพัฒนาให้การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีเป็นไปอย่างสร้างสรรค์ ไม่ใช่เพียงเพื่อหวังผลประโยชน์ทางการเมืองในการเข้าร่วมรัฐบาล หรือเพื่อล้มรัฐบาลเท่านั้น

หลักเกณฑ์การยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ประกอบด้วย

(1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 2 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ซึ่งเท่ากับสมาชิก จำนวน 200 คน จากสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ 500 คน มีสิทธิยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 185 หากเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 156 ได้กำหนดให้สมาชิกไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ มีสิทธิยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ แต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ยกเลิกบทบัญญัติในการขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ การอภิปรายไม่ไว้วางใจที่จะมีผลต่อคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ ต้องกระทำโดยการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ในฐานะที่นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าของคณะรัฐมนตรี ซึ่งต้องรับผิดชอบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน หากสามารถลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ คณะรัฐมนตรีทั้งคณะต้องพ้นจากตำแหน่งไป

แต่การลงมติเพื่อไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีนั้นต้องมีเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร เท่ากับว่าต้องมีเสียงลงมติไม่ไว้วางใจจำนวน 251 เสียง ดังนั้น ต้องมีคะแนนเสียงในการลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีอีก 51 เสียง จึงจะลงมติอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ การกำหนดหลักเกณฑ์เช่นนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การอภิปรายไม่ไว้วางใจมีเป้าหมายที่แน่ชัดและมีความเป็นไปได้ที่จะล้มรัฐบาล เพื่อให้มีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ได้ ไม่ใช่เพียงเพื่อการสั่นคลอนเสถียรภาพของรัฐบาลเช่นในอดีตที่ผ่านมา



(2) การยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ต้องเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปด้วย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 185 ทั้งนี้ เพื่อเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถตรวจสอบการทำงานของนายกรัฐมนตรีได้อย่างเต็มที่ ในระหว่างที่มีการยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีจะยุบสภาไม่ได้

แต่ถ้าการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีนั้น เป็นเรื่องเกี่ยวกับพฤติกรรมของนายกรัฐมนตรีที่มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ต้องมีการส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เพื่อสอบสวนหาข้อเท็จจริง ก่อนการเสนอญัตติดังกล่าว หลังจากนั้นจึงจะเสนอญัตติ โดยไม่ต้องรอผลการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

การกำหนดดังกล่าว ทำให้สามารถเปรียบเทียบคุณสมบัติ ความรู้ความสามารถ และความเหมาะสม ระหว่างนายกรัฐมนตรีและผู้ซึ่งได้รับการเสนอชื่อให้เป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อไป สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องใช้ดุลพินิจตัดสินใจจากข้อมูลภายหลังการอภิปรายไม่ไว้วางใจว่า จะสนับสนุนนายกรัฐมนตรีที่ถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจต่อไปหรือไม่

หากประชาชนและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่า นายกรัฐมนตรีที่ถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจสมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ก็จะเป็นการเสริมสร้างภาวะผู้นำให้แก่นายกรัฐมนตรี แต่เป็นหลักเกณฑ์ที่ทำให้การยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีกระทำได้ยาก ส่งผลให้นายกรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างมั่นคง สามารถดำเนินนโยบายสำคัญๆ ให้เกิดผลจริงจังขึ้นในทางปฏิบัติ ไม่ต้องกังวลใจกับการถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจบ่อยๆ

จากที่กล่าวมานั้น เป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีสิทธิเสนอญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีที่ต้องมีไม่น้อยกว่า 2 ใน 5 นั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพให้รัฐบาล และสร้างภาวะผู้นำให้กับผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เนื่องจากไม่ต้องการให้การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีเป็นเพียงการสั่นคลอนเสถียรภาพรัฐบาล

ด้วยเหตุดังกล่าว รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า กำหนดหลักเกณฑ์การตรวจสอบนายกรัฐมนตรีโดยการอภิปรายไม่ไว้วางใจที่มีเงื่อนไขสูงมาก ทำให้นายกรัฐมนตรีเป็นบุคคลที่รอดพ้นจากการตรวจสอบโดยรัฐสภาได้ และนายกรัฐมนตรีจะมีอำนาจมากเกินไป ต้องทบทวนรัฐธรรมนูญทั้งฉบับนั้น แต่หากพิจารณาถึงกลไกการตรวจสอบที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ทั้งหมด จะเห็นว่า รัฐธรรมนูญไม่ได้สร้างระบบการตรวจสอบเพียงอย่างเดียว แต่มีระบบการตรวจสอบที่หลากหลายซึ่งสามารถตรวจสอบได้หลายช่องทาง การที่นายกรัฐมนตรีไม่ถูก

ตรวจสอบทางการเมืองโดยการยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจ ก็ยังมีการตรวจสอบโดยวิธีการอื่นๆ เช่น การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน การถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยวุฒิสภา เป็นต้น

หากจะมีการแก้ไขบทบัญญัตินี้เพื่อให้นายกรัฐมนตรีถูกตรวจสอบโดยทางการเมืองได้ง่ายและเพื่อรองรับการตรวจสอบนายกรัฐมนตรีโดยการอภิปรายไม่ไว้วางใจของสมาชิกพรรคร่วมฝ่ายค้านในขณะนี้ซึ่งมีจำนวนไม่ถึง 200 คน นั้น ก็จะทำให้กลไกการสร้างเสถียรภาพให้แก่รัฐบาลเสียไป มีผลให้รัฐบาลบริหารประเทศในระยะสั้นๆ และไม่สามารถดำเนินนโยบายสำคัญๆ ได้

3. องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ

3.1 สถานภาพและบทบาทขององค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้มี “องค์การอิสระ” ใหม่ๆ ขึ้นเป็นครั้งแรกหลายองค์กร เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และศาลปกครอง เป็นต้น และรัฐธรรมนูญได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้าง ที่มา และอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่เคยมีอยู่แล้วให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้น ทั้งนี้ องค์กรเหล่านี้เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในทางมิชอบเป็นสำคัญ

เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมิได้กำหนดไว้ ถึง “สถานภาพ” ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเหล่านี้ให้ชัดเจน แต่กำหนดไว้เพียง “ความสัมพันธ์” ระหว่างองค์กร เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สามารถส่งผลการตรวจสอบผู้มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติไปให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัย หรือสามารถเสนอเรื่องการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นเท็จไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสามารถส่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคลที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญไปยังศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ เป็นต้น ในส่วนของ “ความสัมพันธ์” ระหว่างองค์กรนี้มีปัญหาบ้างเล็กน้อย แต่ก็สามารถหาข้อยุติได้

แต่ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับ “สถานภาพ” ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญว่า อยู่ในสถานะหรือลำดับใดนั้น ไม่สามารถหาข้อยุติได้ ซึ่งในการบริหารราชการทั่วไปนั้น ต่างก็มีลำดับชั้น อาทิเช่น การปกครองส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง กรม กอง แผนก การปกครองส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด



เทศบาล ฯลฯ การจัดลำดับชั้นดังกล่าวทำให้ทราบถึงสถานะของส่วนราชการและลำดับการบังคับบัญชา เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยบังคับบัญชาข้าราชการกระทรวงมหาดไทย อธิบดีบังคับบัญชาผู้อำนวยการกอง และผู้ว่าราชการจังหวัดบังคับบัญชานายอำเภอ เป็นต้น

แม้องค์กรตามรัฐธรรมนูญจะเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระ แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา 303 - 307 ก็ได้กำหนดกลไก “การตรวจสอบ” องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ กลไก “การถอดถอน” ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่กระทำผิดตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้พ้นจากตำแหน่ง ซึ่งเป็นการตรวจสอบเฉพาะ “ตัวบุคคล” เท่านั้น เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้เน้นเฉพาะการตรวจสอบตัวบุคคลที่กระทำผิดเป็นสำคัญ ทำให้ไม่มีกลไก “การตรวจสอบ” องค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ถึงแม้ว่าปัญหาเกี่ยวกับ “สภาพภาพและบทบาทขององค์กรอิสระ” ยังไม่ใช่อันเป็นปัญหาที่ “รุนแรง” แต่ในอนาคตจะเป็นปัญหาใหญ่สำหรับสังคมไทยอย่างแน่นอน ซึ่งที่ผ่านมาองค์กรตามรัฐธรรมนูญหลายๆ องค์กรมีความพยายามที่จะ “สร้าง” อำนาจของตนเองขึ้นมาให้มี “สถานะ” เหนือกว่าองค์กรอื่น

จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 24/2543 ลงวันที่ 15 มิถุนายน 2543 ความว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ไม่ใช่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลของรัฐบาล ดังนั้น ระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งออกโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง (เนื่องจากศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีข้อพิพาททางปกครองระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน) แต่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัย คำวินิจฉัยดังกล่าวจึงเป็นคำวินิจฉัยที่ “ขยายอำนาจ” ของศาลรัฐธรรมนูญออกไปจากที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยให้สามารถ “ตรวจสอบ” การดำเนินงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญได้ ทั้งๆ ที่รัฐธรรมนูญ มิได้ให้อำนาจไว้ ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีสภาพภาพและบทบาทสูงกว่าองค์กรอื่น

นอกจากนั้น กรณี “องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ” ได้มีข้อพิพาทเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการระหว่างสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (สขร.) และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เนื่องจากนายเสนาะ สุขเจริญได้ใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ อุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีการวินิจฉัยให้ถอดถอน นายชวน หลีกภัย และพลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ และสำเนาการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีร้องขอให้ถอดถอนบุคคลดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม

การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายได้มีหนังสือขอให้สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งคำชี้แจง และเอกสารตามอุทธรณ์เรื่องนี้ เพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัย แต่ สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเห็นว่า พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ไม่ใช่ บังคับกับสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ต้องไม่ถูกแทรกแซงโดยฝ่ายบริหาร และการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ ททุจริตแห่งชาติ สำนักงาน ป.ป.ช. จึงไม่ส่งเอกสารตามที่ สขร. ต้องการ

สขร. ได้หารือปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาขณะพิเศษพิจารณาแล้วเห็นว่า สำนักงาน ป.ป.ช. เป็น “หน่วยงาน ของรัฐ” ตามความหมายในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ในประเภท “หน่วยงานอิสระของรัฐ” ซึ่งต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้น และมีภารกิจสำคัญตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นอิสระ ไม่ อยู่ภายใต้การบังคับของหน่วยงานหรือองค์กรใด การดำเนินการใดๆ เป็นไปตามอำนาจและความ เห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เท่านั้น การเปิดเผยข้อมูลจึงเป็นไปตามมาตรา 120 แห่งพระราช บัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่ง กำหนดว่า ผู้ใดเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูล ที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามพระ ราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ โดยมีได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. และมีใช้ เป็นการกระทำตามหน้าที่ราชการหรือเพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบหรือไต่สวนข้อเท็จจริง หรือ เพื่อประโยชน์แก่ทางราชการหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ โดยถือเป็นกฎหมายเฉพาะที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับ ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ทำให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เช่น คณะกรรมการ การเลือกตั้ง คณะกรรมการตรวจเงินตราแผ่นดิน และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นต้น ไม่อยู่ ภายใต้การบังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ การตรวจสอบการทำงานของรัฐ โดยประชาชนจึงไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลที่อยู่ในการครอบครองดูแลขององค์กรอิสระได้ และความ ศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายให้การคุ้มครองสิทธิรับรู้แก่ประชาชนลดลงทันที (วัชรไชยสาร, 2544 : 148-151)

ปัญหาความ “ขัดแย้งเกี่ยวกับสถานะ” และ “การตรวจสอบ” องค์กรตาม รัฐธรรมนูญดังกล่าว ยังไม่มีผู้ใดสามารถชี้ชัดลงไปได้ว่า องค์กรใดอยู่ในสถานะใด และจะ ดำเนินการอย่างไร ที่เป็นการตรวจสอบและกำกับดูแลองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งในระบบราชการ ของฝ่ายบริหารนั้น รัฐธรรมนูญได้สร้างศาลปกครองให้เป็นกลไกในการตรวจสอบการดำเนินงาน



ของฝ่ายบริหาร การกระทำต่างๆ ของฝ่ายปกครอง กฎระเบียบต่างๆ ต่างก็อยู่ในอำนาจของการตรวจสอบโดยศาลปกครองทั้งสิ้น แต่การดำเนินงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดให้องค์กรใดเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ ทำให้กระบวนการตรวจสอบองค์กรตามรัฐธรรมนูญไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญรองรับ

สถานการณ์ดังกล่าว เป็นไปได้ว่า องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเหล่านี้ต่างก็จะขยายบทบาทอำนาจหน้าที่ของตนให้มีสถานะสูงกว่าองค์กรอื่น โดยที่ไม่มีองค์กรใดมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบองค์กรอิสระเหล่านี้ได้ จึงต้องทบทวนบทบัญญัติเกี่ยวกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยมีข้อพิจารณา ดังนี้

(1) ควรกำหนดมาตรการการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ หากเห็นควรมีการตรวจสอบและควบคุม ควรดำเนินการอย่างไร จึงจะเหมาะสม และการตรวจสอบองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจะมีผลดีและผลเสียต่อการปฏิรูปการเมืองและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมากน้อยกว่ากัน อย่างไร

(2) ควรพิจารณามาตรการมิให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญขยายอำนาจหน้าที่เกินกรอบที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เพื่อป้องกันการ “ขยายอำนาจ” เหนือกว่าองค์กรอื่น หรือควรกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

(3) ควรพิจารณาการจัด “ลำดับชั้น” หรือ “สถานะ” ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะทำให้ทราบว่าองค์กรใดอยู่ในสถานะใด มีอำนาจมากน้อยแค่ไหน การจัดลำดับชั้นดังกล่าวจะมีผลทำให้ทราบถึงข้อสรุปหรือข้อยุติของปัญหาที่เกิดขึ้นโดยไม่ต้องสร้าง “ภาวะ” หรือ “ขยายอำนาจ” ให้กับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นโดยไม่จำเป็น

3.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 144 และ 145 ได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) มีอำนาจทั้งในการบริหารจัดการการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น การออกกฎระเบียบเกี่ยวกับการเลือกตั้ง และสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้น กกต. จึงมีอำนาจเบ็ดเสร็จ ทั้งอำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจตุลาการ ซึ่งเป็นองค์กรเดียวในประเทศไทยที่มีอำนาจทั้งสามอยู่ในองค์กร

ในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ผ่านมาประสบปัญหาอันสืบเนื่องจากการใช้อำนาจของ กกต. โดยมีหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งแบบเบ็ดเสร็จทั้งหมด ทำให้อาจเกิดความไม่เป็นกลางซึ่งผู้สมัครรับเลือกตั้งจะไม่ได้ได้รับความเป็นธรรม เนื่องจากอาจมีกรรมการการเลือกตั้งที่มีความสัมพันธ์กับพรรคการเมืองหรือนักการเมือง มีอคติส่วนตัวต่อ

ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ยิ่งไปกว่านั้น ยังไม่มีระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของ กกต. เว้นแต่การ “ถอดถอน” กรรมการการเลือกตั้ง

หลังจากการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 โดยเพื่อสร้างกลไก “การตรวจสอบ” การใช้อำนาจของ กกต. โดยในการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของ กกต. นั้น ให้มีคณะกรรมการตรวจสอบคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการกฤษฎีกาทุกคณะ ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา ทำหน้าที่ตรวจสอบการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง เมื่อ กกต. จะวินิจฉัยให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครผู้ใด ให้แจ้งความเห็นด้วยสำนวนการสืบสวนสอบสวนไปยังคณะกรรมการตรวจสอบเพื่อพิจารณาให้ความเห็นว่า เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากคณะกรรมการดังกล่าวมีความเห็นต่างไปจากความเห็นของ กกต. โดยที่ กกต. จะมีคำวินิจฉัยตามความเห็นเดิมก็ได้ แต่ต้องแสดงเหตุผลและให้ประกาศคำวินิจฉัย พร้อมทั้งเหตุผลและความเห็นของคณะกรรมการตรวจสอบในราชกิจจานุเบกษา ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 85/3 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543

ทั้งนี้ การให้ความเห็นของคณะกรรมการตรวจสอบต้องกระทำโดยที่ประชุมคณะกรรมการที่มีกรรมการร่วมประชุมไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 และต้องกระทำภายในเวลาไม่เกิน 5 วัน นับแต่วันได้รับเรื่องจาก กกต. หากพ้น 5 วันแล้วยังไม่มีความเห็นของคณะกรรมการ ให้ กกต. ดำเนินการต่อไป และให้คณะกรรมการคณะดังกล่าวได้รับคำตอบแทน ตามที่ กกต. กำหนด

แต่เนื่องจาก กกต. เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ แต่คณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งขึ้นตรงต่อฝ่ายบริหาร ดังนั้น กระบวนการตรวจสอบนี้จึงถูกครหาว่าเป็นการนำกลไกของรัฐเข้าไปแทรกแซงการทำงานของ กกต. ซึ่งอาจกดดันให้การปฏิบัติหน้าที่ของ กกต. เป็นไปในทางหนึ่งทางใดได้ส่งผลให้การเลือกตั้งไม่เป็นไปโดยสุจริตและยุติธรรมได้ แต่ในทางกลับกันหากไม่มีการตรวจสอบหรือสร้างดุลยภาพทางอำนาจเลย ก็เสี่ยงต่อความผิดพลาดทั้งที่เกิดจากความตั้งใจและไม่ตั้งใจของ กกต.

และเมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญและประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น มีข้อพิจารณาดังนี้

ประการแรก เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและยุติธรรม ปราศจากการซื้อสิทธิขายเสียง รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงกำหนดให้มี กกต. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระมีอำนาจในการบริหารจัดการ (อำนาจบริหาร) ออกกฎระเบียบ (อำนาจนิติบัญญัติ) และวินิจฉัยชี้ขาด (อำนาจตุลาการ)

โดยเบ็ดเสร็จ ทำให้ กกต. ต้องมีภาระหน้าที่หลายอย่าง ทำให้เกิดปัญหาเรื่องบุคลากรและงบประมาณ ดังจะเห็นได้จากการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ผ่านมา ประสบปัญหามากมายทั้งในด้านการบริหารจัดการ กฎระเบียบ และการวินิจฉัยชี้ขาด

ประการที่สอง การกำหนดให้ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งเป็นองค์กรของฝ่ายบริหารมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของ กกต. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ทำให้ กกต. ขาดอิสระและอาจถูกฝ่ายบริหารแทรกแซงการทำงานได้ แต่หากไม่มีกระบวนการตรวจสอบการทำงานของ กกต. เลย ก็จะทำให้ กกต. มีอำนาจมาก และอาจเกิดข้อผิดพลาดต่อการปฏิรูปการเมืองไทยได้

ประการที่สาม ต้องทบทวนเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และหาข้อสรุปว่า การมีองค์กรอื่นเข้าไปตรวจสอบการทำงานของ กกต. ซึ่งมีผลทำให้ความอิสระในการทำงานของ กกต. ลดลง หรือเป็นการลดรอนอำนาจของ กกต. นั้น จะสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ และหากเห็นว่า จำเป็นต้องมีกระบวนการตรวจสอบการทำงานของ กกต. ควรจะให้องค์กรใดเป็นผู้มีอำนาจในการตรวจสอบการทำงานของ กกต. จึงจะเหมาะสมและยังคงรักษาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญไว้ได้

แต่อย่างไรก็ตาม ได้มีการเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจของ กกต. ซึ่งมี 2 แนวทางใหญ่ๆ คือ

(1) ควรตั้ง “ศาลเลือกตั้ง” เพื่อลดอำนาจของ “คณะกรรมการการเลือกตั้ง”

คณะอนุกรรมการพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง (ตั้งโดยคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร หรือ “วิปรัฐบาล”) ได้เสนอให้ตั้งองค์กรอิสระขึ้นมาใหม่อีกหนึ่งองค์กร ทำหน้าที่เป็น “ศาลพิเศษ” วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้ง เพื่อลดอำนาจของ กกต. โดยยังคงให้ กกต. มีอำนาจในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ (การให้ใบเหลือง) และการเพิกถอนสิทธิ (การให้ใบแดง) “ก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง” แต่การสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ และการเพิกถอนสิทธิ “หลังประกาศผลการเลือกตั้ง” แล้ว เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม เห็นควรให้เป็นอำนาจของ “ศาลเลือกตั้ง” ซึ่งเป็นศาลเฉพาะเนื่องจากปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้ง เป็นกรณีเฉพาะที่ต้องมีผู้ชำนาญการที่มีความรู้ความเข้าใจประสบการณ์ และความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการเลือกตั้ง สามารถวินิจฉัยชี้ขาดได้อย่างรวดเร็ว ให้ทันต่อเงื่อนไขเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนด ไม่ล่าช้าจนไปกระทบต่อการทำงานขององค์กรอื่น เช่น การทำงานของรัฐสภาและรัฐบาล

คณะอนุกรรมการฯ ดังกล่าว จึงเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในส่วนของอำนาจของ กกต. เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญเคยวินิจฉัยไว้แล้วว่า กกต. มีอำนาจหน้าที่เบ็ดเสร็จ

เด็ดขาดเช่นศาลอยู่แล้ว กกต. จึงสามารถสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ และการเพิกถอนสิทธิได้หมด (คำวินิจฉัยที่ 13/2544 เรื่อง ประธานรัฐสภาเสนอคำร้อง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีการสั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่ ชอบด้วย รัฐธรรมนูญหรือไม่ วันที่ 29 มีนาคม พ.ศ. 2544)

(2) ควรให้ กกต. มีอำนาจในการออกกฎ ควบคุม และชี้ขาด และให้การ ดำเนินการเลือกตั้งให้เป็นเรื่องของหน่วยงานอื่น (สถาบันพระปกเกล้า, 2543 : 2-9)

ตามที่รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจ กกต. ทั้งในการบริหารการจัดการเลือกตั้ง การออกกฎระเบียบเกี่ยวกับการเลือกตั้ง และสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาด ปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นทำให้ กกต. มีภาระหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งทั้งหมด ในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามที่ผ่านมา การดำเนินการเลือกตั้งเกิดปัญหา และอุปสรรคหลายประการ โดยเฉพาะในเรื่องของบุคลากรและงบประมาณซึ่งมีจำกัด จึงมีการ เรียกร้องให้ กกต. ยังคงมีอำนาจในการออกกฎ ควบคุม และชี้ขาด แต่การดำเนินการเลือกตั้งให้ เป็นเรื่องของหน่วยงานอื่น

ลักษณะของโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเลือกตั้งของไทย คล้ายคลึงกับ “คณะกรรมการเลือกตั้ง” (Election Commission) ของประเทศอินเดีย (สถาบัน พระปกเกล้า, 2543 : 2-9) โดยมีอำนาจหน้าที่จัดการและควบคุมการเลือกตั้งทั้งในระดับชาติและ ระดับรัฐ เริ่มตั้งแต่การเตรียมการเลือกตั้ง จัดการเลือกตั้ง ประกาศผลการเลือกตั้ง รวมไปถึงการ ฟ้องร้องผู้กระทำผิดในการเลือกตั้ง ซึ่งสามารถดำเนินการจัดการเลือกตั้งได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับคณะกรรมการการเลือกตั้งของประเทศฟิลิปปินส์มีองค์กรหลาย องค์กรร่วมกันดำเนินการจัดการเลือกตั้ง ก็สามารถจัดการเลือกตั้งได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าว คือ คณะกรรมการเลือกตั้ง ซึ่งเรียกว่า Comelec (สถาบันพระปกเกล้า, 2543 : 2 -10) เป็นองค์กร อิสระ ทำหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้ง กำหนดหน่วยเลือกตั้ง แต่งตั้งเจ้าหน้าที่จัดการเลือกตั้งและ เจ้าหน้าที่อื่นๆ การลงประชามติ ตลอดจนพิจารณาปัญหาที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งทุกระดับ รวมไปถึง การพิจารณาเกี่ยวกับสิทธิเลือกตั้ง การลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง พรรคการเมือง และการใช้ กลไกของรัฐหรือกองทัพเพื่อสนับสนุนการเลือกตั้ง

ดังนั้น น่าจะมีการทบทวนอำนาจเบ็ดเสร็จของ กกต. ว่า สามารถดำเนินงาน ทั้งการจัดการเลือกตั้ง การออกกฎระเบียบ และการวินิจฉัยชี้ขาด ได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ และหากให้องค์กรอื่นทำหน้าที่บริหารจัดการเลือกตั้ง โดยที่ กกต. จะทำหน้าที่ควบคุม ตรวจสอบ ออกกฎระเบียบ และวินิจฉัยชี้ขาด จะเกิดผลดีผลเสียต่อการปฏิรูปการเมืองอย่างไร และจะยังคง ไว้ซึ่งเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่

3.3 การให้สมาชิกพรรคการเมืองมีอำนาจในการสรรหากรรมการในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

กระบวนการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 138 ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 257 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 297 และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน มาตรา 8 กำหนดให้ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละ 1 คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 หรือ 5 คน ตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อทำหน้าที่พิจารณาสรรหาผู้ที่มีคุณสมบัติสมควรเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจสอบเงินแผ่นดินดังกล่าว

จากการสำรวจการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีรายละเอียดดังนี้

1. การสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการการเลือกตั้ง (รัฐธรรมนูญ มาตรา 138)

การสรรหาและการเลือกตั้งกรรมการการเลือกตั้ง ดำเนินการดังนี้

(1) ให้มีคณะกรรมการสรรหาจำนวน 10 คน ประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละ 1 คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน ทำหน้าที่พิจารณาสรรหาผู้ที่มีคุณสมบัติตามมาตรา 137 ซึ่งสมควรเป็น กกต. จำนวน 5 คน เสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น

มติในการเสนอชื่อดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

(2) ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งจำนวน 5 คน เสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น

(3) การเสนอชื่อตาม (1) และ (2) ให้กระทำภายใน 30 วันนับแต่วันที่มิเหตุที่ทำให้ต้องมีการเลือกตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ในกรณีที่คณะกรรมการสรรหาตาม (1) ไม่อาจเสนอชื่อได้ภายในเวลาที่กำหนดหรือไม่อาจเสนอชื่อได้ครบจำนวนภายในเวลาที่กำหนด ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาเสนอชื่อแทนจนครบจำนวนภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ครบกำหนดต้องเสนอชื่อตาม (1)



(4) ให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกผู้ได้รับการเสนอชื่อตาม (1) (2) และ (3) ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ ให้ 5 คนแรกซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา เป็นผู้ได้รับเลือกเป็น กกต. แต่ถ้าจำนวนผู้ได้รับเลือกดังกล่าวมีไม่ครบ 5 คนให้นำรายชื่อผู้ไม่ได้รับเลือกในคราวแรกนั้นมาให้สมาชิกวุฒิสภาออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งอีกครั้งหนึ่งต่อเนื่องกันไป และในกรณีนี้ ให้ถือว่าได้รับคะแนนเสียงสูงสุดเรียงลงไปตามลำดับจนครบ 5 คน เป็นผู้ได้รับเลือกให้เป็นกรรมการเลือกตั้งในครั้งนี้ ถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเสียงเท่ากันในลำดับใดอันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกิน 5 คน ให้ประธานวุฒิสภาจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก

2. การสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญ มาตรา 257)

การสรรหาและการเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ดำเนินการโดยให้มีคณะกรรมการสรรหาคณะหนึ่งประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา คณบดีคณะนิติศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน คณบดีคณะรัฐศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละ 1 คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน เป็นกรรมการ

คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์จำนวน 10 คน และสาขารัฐศาสตร์ จำนวน 6 คน เสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้นภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่มิเหตุทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว

มติในการเสนอชื่อดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

จากนั้นเป็นขั้นตอนการเลือกในวุฒิสภาที่มีขั้นตอนคล้ายกับการเลือก กกต. ทั้งนี้ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีทั้งหมด 15 คน ประกอบด้วย ผู้แทนจากศาลฎีกา 5 คน ศาลปกครองสูงสุด 2 คน ผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ 5 คน ผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์ 3 คน

3. การสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (รัฐธรรมนูญ มาตรา 297)

การสรรหาและการเลือก ป.ป.ช.ให้นำบทบัญญัติมาตรา 257 และมาตรา 258 ซึ่งเป็นขั้นตอนการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับโดยอนุโลม

คณะกรรมการสรรหา ป.ป.ช. มีจำนวน 15 คน ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็น



นิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 7 คน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละ 1 คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 5 คน เป็นกรรมการ

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกอบด้วยประธาน 1 คน และกรรมการอีก 8 คน

รวม 9 คน

4. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินมาตรา 8)

การสรรหาและการเลือกกรรมการให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ให้ประธานวุฒิสภาจัดให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการจำนวน 15 คน ประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 7 คน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนมากหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 5 คน

คณะกรรมการสรรหามีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามมาตรา 6 และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 7 เป็นจำนวน 2 เท่าของแต่ละประเภท เสนอต่อประธานวุฒิสภาโดยได้รับความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น ทั้งนี้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มิเหตุที่ทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว

มติในการเสนอชื่อต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

จากนั้นเป็นขั้นตอนเสนอให้ที่ประชุมวุฒิสภาเลือก ทั้งนี้ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมี 10 คน ต้องมาจากผู้ทรงคุณวุฒิ 5 สาขา สาขาละ 2 คน ประกอบด้วยข้าราชการไม่ต่ำกว่าระดับ 10 ที่มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ชำนาญด้านการบัญชีหรือการตรวจสอบภายใน ผู้ชำนาญด้านเศรษฐศาสตร์ การเงิน การคลัง หรือการบริหารธุรกิจผู้ชำนาญด้านวิศวกรรมศาสตร์ นิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ หรือศาสตร์อื่นที่เป็นประโยชน์แก่งานตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ กรรมการ กรรมการผู้จัดการของบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ไม่น้อยกว่า 10 ปี

ที่ผ่านมาปรากฏว่า ไม่ว่าจะเป็นการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง หรือตุลาการศาลรัฐธรรมนูญกรรมการสรรหาจากฝ่ายพรรคการเมืองนั้น มีผู้แทนพรรคการเมืองเฉพาะฝ่ายรัฐบาลซึ่งเป็นเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่ได้รับเลือกเป็นกรรมการสรรหา

ทั้งนี้ กระบวนการเลือกผู้แทนพรรคการเมืองดังกล่าวไม่ได้มีปัญหาขัดหรือแย้งต่อกฎหมายเพียงแต่เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้ คงไม่ได้หมายความว่า

ให้มีผู้แทนของพรรครัฐบาลเท่านั้น แต่หมายถึงให้มีผู้แทนของสภาผู้แทนราษฎรอย่างแท้จริงเข้าเป็นกรรมการสรรหา

การให้ฝ่ายการเมือง โดยผู้แทนพรรคการเมืองเข้าไปเป็นกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระนั้น เป็นการเปิดช่องให้ฝ่ายการเมืองเข้าไปแทรกแซงองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งไม่น่าจะสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่หวังที่จะให้นักการเมืองทั้งหมดเข้ามามีส่วนร่วม แต่กลายเป็นเรื่องของฝ่ายรัฐบาลกับฝ่ายค้าน อาทิเช่น กรณีการคัดเลือกผู้แทนพรรคการเมืองเข้าไปเป็นกรรมการสรรหา คณะกรรมการการเลือกตั้ง แทน พล.อ.ศิริพันธ์ รูปกล้า ที่ผ่านมา ซึ่งไม่มีผู้แทนของพรรคร่วมฝ่ายค้านแม้แต่คนเดียว หรือกรณีล่าสุดที่คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในส่วนของพรรคการเมือง 4 คน ที่มีผู้สมัคร 8 คน แต่ก็ไม่มีผู้แทนของพรรคการเมืองพรรคร่วมฝ่ายค้านได้รับเลือกแม้แต่คนเดียวเช่นกันทำให้มีการวิพากษ์วิจารณ์ว่าเกิดการวางบุคคลเข้าเป็นตัวแทนในกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระหลายองค์กรไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ได้รับการสรรหาจึงมักจะถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า เป็นบุคคลที่พรรคการเมืองซึ่งเป็นกรรมการสรรหาวางตัวไว้ หรือที่เรียกกันว่า มีการ “บล็อกโหวต” (Block vote)

บทบัญญัตินี้จึงน่าจะมีความบกพร่องของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากคณะกรรมการสรรหาฯ ซึ่งเป็นผู้แทนพรรคการเมืองทั้ง 4 คน อาจจะไป “ล๊อบบี้” คณะกรรมการสรรหาในส่วนที่เหลืออีก 9 คนที่มาจากสายวิชาการ และตุลาการ ในคณะกรรมการสรรหาฯ ทั้งหมด 13 คน หรืออาจมีการ “บล็อกโหวต” ให้คณะกรรมการตุลาการศาลรัฐธรรมนูญใหม่มีแต่บุคคลของพรรคการเมืองโดยเฉพาะฝ่ายรัฐบาลเท่านั้น ในที่สุดก็จะทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นบุคคลที่มีความสัมพันธ์กับพรรคการเมือง กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและกลไกการเลือกตั้งที่สุจริตและเที่ยงธรรมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญก็อาจเกิดขึ้นได้

ดังนั้น จึงมีการเสนอให้แก้ไขปัญหา โดยการลดสัดส่วนผู้แทนพรรคการเมืองในคณะกรรมการสรรหาฯ เพื่อให้พรรคการเมืองมีบทบาทในการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระน้อยลง หรือยกเลิกไม่ให้พรรคการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเพื่อปิดช่องทางการแทรกแซงการทำงานขององค์กรอิสระโดยพรรคการเมืองเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรและป้องกันมิให้องค์กรอิสระเหล่านั้น กลายเป็นองค์กรที่ต้องให้การอุปถัมภ์รัฐบาลหรือผู้มีอำนาจและสนองความต้องการรัฐบาลหรือผู้มีอำนาจ และขาดวิสัยทัศน์ในการปฏิรูปทางการเมือง



4. ประเด็นอื่นๆ

เมื่อทบทวนรัฐธรรมนูญทั้งฉบับแล้ว ยังมีประเด็นต่างๆ อีกมากมาย ที่ได้มีการเรียกร้องให้ดำเนินการ อาทิเช่น

(1) มาตรการที่ควรยกเลิก

- ยกเลิกการสนับสนุนการค้าเสรีโดยอาศัยกลไกตลาดตามมาตรา 87
- ยกเลิกการกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ตามมาตรา 68 (แก้ไขให้การเลือกตั้งเป็นสิทธิของประชาชน)

(2) มาตรการที่ควรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

- แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 170 ให้การเสนอกฎหมายโดยประชาชนต้องมีผู้แทนประชาชนในการพิจารณา
- แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 214 ให้ประชาชนมีสิทธิเข้าชื่อเพื่อขอให้นำกฎหมายและนโยบายรัฐบาลประเด็นใหญ่ๆ มาผ่านกระบวนการประชาพิจารณ์ (มาตรา 59) และลงประชามติทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ตลอดจนให้ผลของการลงประชามติผูกพันต่อการบริหารประเทศของรัฐบาล ไม่ใช่เพียงแค่การปรึกษาเท่านั้น
- แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 313 ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยการออกเสียงประชามติ หรือการมีส่วนร่วมในรูปแบบอื่นที่เหมาะสม

(3) มาตรการที่ควรเร่งผลักดันให้รัฐดำเนินการ

- เร่งรัดให้มีการสงเคราะห์คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้ ตามมาตรา 80 และให้มีการบริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐานและมีประสิทธิภาพ มาตรา 82 โดยการออกกฎหมายรองรับ
- เร่งรัดการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม ตามมาตรา 83 ให้เป็นรูปธรรม
- เร่งรัดให้มีการคุ้มครองแรงงาน แรงงานสัมพันธ์ การประกันสังคม ค่าจ้างที่เป็นธรรมตามมาตรา 84
- การผลักดันให้ประชาชนมีสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งในสถานประกอบการและสถานศึกษา มาตรา 105
- การจัดทำประชาพิจารณ์ที่ประชาชนสามารถรับทราบข้อมูลจากหน่วยงานราชการก่อนการดำเนินการ ตามมาตรา 59
- การจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม ตามมาตรา 84
- การได้รับค่าเวนคืนที่เป็นธรรมต่อความเสียหายและเวลาอันเหมาะสม ตามมาตรา 49

- สนับสนุนการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นตามมาตรา 78 เช่น ให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด เมื่อประชาชนต้องการ

(4) การผลักดันและการปรับปรุงองค์กรอิสระ

- องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อม จากผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสถาบันการศึกษาเพื่อให้ความเห็นชอบโครงการที่มีผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม มาตรา 56
- องค์กรอิสระเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค จากตัวแทนผู้บริโภคเพื่อตรากฎหมายและมาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภค ตามมาตรา 57
- แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 58 เพื่อยกฐานะของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (สขร.) เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ
- การกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและคณะกรรมการการเลือกตั้ง เขียนคำวินิจฉัยส่วนตน
- การให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญทุกองค์กร

กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ก่อนจะพิจารณาถึงความบกพร่องของรัฐธรรมนูญและแนวทางการแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องศึกษากระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ตลอดจนหลักเกณฑ์และวิธีการที่เหมาะสม เพื่อให้การแก้ไขเพิ่มเติมยังคงรักษาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

สืบเนื่องจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 336 ได้บัญญัติว่า “เมื่อครบห้าปี นับตั้งแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจในการจัดทำรายงานเสนอความเห็นต่อรัฐสภา และคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายอื่นได้” แต่มีได้หมายความว่า จะต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญเมื่อครบห้าปี เพียงแต่เป็นการเปิดโอกาสให้มีการพิจารณาศึกษาข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญ และสามารถเสนอขอให้มีการแก้ไขได้ หากเห็นว่า ยังไม่จำเป็นก็ไม่ต้องแก้ไขก็ได้





หลังจากใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 แล้ว ได้เกิดปรากฏการณ์ “การเมืองมิติใหม่” ขึ้น แต่หากพิจารณาจากข้อเท็จจริงแล้ว เพิ่งจะใช้รัฐธรรมนูญได้เพียง 2 ปีเศษเท่านั้น เนื่องจากกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายลูกอีกนับสิบฉบับ อีกทั้งกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ก็ต้องใช้เวลาดำเนินการมากกว่า 2 ปีแล้ว

จากนั้นได้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2543 ซึ่งเป็นการเลือกตั้งครั้งแรกที่ใช้เวลายาวนานเป็นประวัติการณ์ คือ ต้องเลือกตั้งกันถึง 5 ครั้ง ใช้เวลาทั้งหมดประมาณ 5 เดือน จึงได้สมาชิกวุฒิสภาครบจำนวน 200 คน ตามด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระบบการเลือกตั้งใหม่ คือ มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต จำนวน 400 คน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ จำนวน 100 คน เมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 ส่วนคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญปัจจุบัน ที่กำหนดให้รัฐมนตรีต้องพ้นจากสภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก็เพิ่งมีผลบังคับใช้เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2544

แม้ว่าในวันที่ 11 ตุลาคม 2545 นี้ เป็นวันที่รัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้มาแล้ว 5 ปี แต่ข้อเท็จจริงแล้วการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญตามที่กล่าวแล้วนั้น หากเริ่มนับตั้งแต่การมีวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เพิ่งจะเริ่มเมื่อ 2 ปีเศษที่ผ่านมา

แต่ทันทีที่รัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้ครบ 5 ปี ก็ได้มีการจุดประกายความเคลื่อนไหวที่จะเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น เนื่องจากหลายฝ่ายได้อ้างถึงจุดบกพร่องของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะประเด็นปัญหาต่างๆ จากองค์กรอิสระ ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ซึ่งมีหลายเรื่องที่ต้องปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมให้มีความชัดเจนและรัดกุมยิ่งขึ้น จากท่าทีขององค์กรอิสระไม่น่าจะเป็นผู้เสนอตัวในการแก้ไขรัฐธรรมนูญในครั้งนี้อย่างไรก็ตามเนื่องจากมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับองค์กรอิสระยังไม่ได้ใช้อีกหลายประเด็น แต่สุดท้ายแล้วรัฐสภาก็สามารถเสนอได้ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 313 ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

ข้อสังเกต บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือผู้ใช้รัฐธรรมนูญที่เป็นปัญหา และการเคลื่อนไหวให้แก้ไขรัฐธรรมนูญมักจะเริ่มต้นจากนักการเมือง ที่มักจะอ้างว่าเป็นความต้องการของประชาชน แต่โดยข้อเท็จจริงแล้ว เพื่อประโยชน์ของผู้เสนอให้แก้ไขนั่นเอง

และด้วยเหตุที่กระบวนการ องค์กร และมาตรการตามรัฐธรรมนูญ อันเป็นกลไกที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้สร้างขึ้นนั้น เพิ่งจะเริ่มดำเนินการและจัดตั้งขึ้นมาภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงย่อมจะประสบปัญหา เนื่องจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับการใช้รัฐธรรมนูญยังขาด

ความรู้ความเข้าใจอย่างแท้จริง และขาดประสบการณ์ หากให้เวลาอีกสักกระยะหนึ่งก็น่าจะมีความชำนาญ ทำให้ปัญหาต่างๆ อาจหมดไปโดยไม่ต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญก็ได้

แต่หากเห็นว่า ถึงเวลาที่จะต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญแล้ว ก็ต้องพิจารณาถึง “วิธีการ” ที่จะใช้ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญอย่างรอบคอบ และสืบเนื่องจากกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ดำเนินการโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ ร่วมกับการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทั้งประเทศ การแก้ไขรัฐธรรมนูญเมื่อครบ 5 ปี หากจะมีการแก้ไขก็ต้องเป็นไปโดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่จะปฏิรูปการเมือง ไม่ใช่แก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง กลุ่มบุคคลใดกลุ่มบุคคลหนึ่ง หรือพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง ดังนั้น แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้รัฐสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจแก้ไข แต่ในเมื่อรัฐสภาเป็นองค์กรที่มีประโยชน์ได้เสียจากบังคับใช้รัฐธรรมนูญโดยตรง การแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยรัฐสภาจึงย่อมจะเป็นการแก้ไขที่เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มการเมืองในรัฐสภาและอาจทำให้บทบาทนิติแห่งรัฐธรรมนูญที่แก้ไขโดยรัฐสภาไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

จากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ปรากฏในกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญและคำปรารภของรัฐธรรมนูญ ได้แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญไว้ หากจะมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญก็ควรจะคำนึงถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งสามารถแยกออกเป็น 3 ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง การขยายความคุ้มครองสิทธิ หน้าที่ และการมีส่วนร่วมของพลเมือง ให้กว้างขวางเป็นจริงกว่าเดิม เพื่อเปลี่ยน “การเมืองของนักการเมือง” ให้เป็น “การเมืองของพลเมือง” โดยให้ปรับกระบวนการของ “การเมืองภาคพลเมือง” ควบคู่ไปกับ “การเมืองของนักการเมือง”

ประการที่สอง การปรับปรุงกลไก “การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ” ให้มีประสิทธิภาพ ทั้งในส่วนของการจัดการกับผู้ทุจริตประพฤติมิชอบและในส่วนที่เป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของราษฎร ซึ่งต้องทำให้การเมืองมีความสุจริต โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นศรัทธา และมีความชอบธรรมในการใช้อำนาจ

ประการที่สาม การสร้างทั้งระบบผู้แทน ระบบพรรคการเมือง ระบบการเลือกตั้ง และระบบรัฐบาล ให้เอื้ออำนวยหรือส่งเสริมการได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองที่ชอบธรรมและสร้างกลไกความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมือง ทำให้สถาบันการเมืองมีเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น (คณะกรรมการการ ประชาสัมพันธ์ สภาร่างรัฐธรรมนูญ, 2540 : 1)

ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงต้องทำการศึกษาอย่างละเอียดรอบคอบ เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ทั้ง 336 มาตรา ยังใช้ไม่ครบ บางมาตราที่น่าจะมีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายลูกก็ยังมี โดยเฉพาะในหมวดที่ 3 - 4 และ 5 ซึ่งว่าด้วยสิทธิและ

เสรีภาพของชนชาวไทย หน้าที่ของชนชาวไทย และนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ดังนั้น หากจะหาข้อยุติว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีข้อบกพร่องดีหรือไม่ดีอย่างไร ก็คงจะพูดไม่ได้เต็มปาก เพราะรัฐธรรมนูญยังไม่ได้ถูกนำมาใช้ทุกมาตรา และโดยข้อเท็จจริงแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับนี้เพิ่งมีผลบังคับใช้เพียง 2 ปีเศษเท่านั้น และการแก้ไขรัฐธรรมนูญต้องยังคงไว้ซึ่งเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ ไม่ทำให้รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนกลายเป็นรัฐธรรมนูญเพื่อประโยชน์ของกลุ่มบุคคลใดกลุ่มบุคคลหนึ่ง เป็นเหตุให้การปฏิรูปการเมืองล้มเหลว กลับเข้าสู่การเมืองแบบเดิมๆ

2. หลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 313 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้

(1) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอหรือร่วมเสนอญัตติดังกล่าวได้เมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้

ทั้งนี้ จะเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐมิได้

(2) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและให้รัฐสภาพิจารณาเป็น 3 วาระ

(3) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

(4) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่ 2 ขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ

(5) เมื่อการพิจารณาในวาระที่ 2 เสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้ 15 วัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่ 3 ต่อไป

(6) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่ 3 ขึ้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา



(7) เมื่อการลงมติได้เป็นไปตามที่กล่าวแล้ว ให้นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายใน 20 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างรัฐธรรมนูญนั้นจากรัฐสภา เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ (ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 93) และหากพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยและพระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือเมื่อพ้น 90 วันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาจะต้องปรึกษาร่างรัฐธรรมนูญนั้นใหม่ ถ้ารัฐสภามีมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานคืนมาภายใน 30 วัน ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างรัฐธรรมนูญนั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เสมือนกับพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว (ตามมาตรา 94)

เป็นที่น่าสังเกตว่า กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้มีความแตกต่างจากกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ซึ่งดำเนินการโดยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยสมาชิกซึ่งรัฐสภาเลือกตั้งจากผู้สมัครรับเลือกตั้งของแต่ละจังหวัดๆ ละ 1 คน กับเลือกตั้งจากผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มีประสบการณ์ สาขากฎหมายมหาชน สาขารัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ และผู้มีประสบการณ์ทางด้านการเมือง การบริหารราชการแผ่นดินหรือการร่างรัฐธรรมนูญ จำนวนทั้งสิ้น 99 คน มีความเป็นอิสระในการยกร่างรัฐธรรมนูญ โดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมในการเสนอแนะและแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดทำรัฐธรรมนูญของประชาชน องค์กรเอกชน และสื่อมวลชน เป็นสำคัญ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน หมวด 12 การจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ (มาตรา 211 ทวิ ถึงมาตรา 211 เอกนวิสติ) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 4 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 แต่การแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับนี้ กลับให้เป็นอำนาจของรัฐสภาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเท่านั้น และไม่มีบทบัญญัติที่ให้ประชาชน องค์กรเอกชน และสื่อมวลชน ได้มีส่วนร่วมในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ฉะนั้นหากจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีความประสงค์เพื่อการปฏิรูปการเมือง โดยแท้แล้ว ต้องสร้างกลไกให้กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญใหม่ก่อน ทั้งนี้ ต้องพิจารณาว่าจะใช้แนวทางใดที่ทำให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นการแก้ไขโดยความต้องการของประชาชน อาทิเช่น

1. กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะบุคคลทำหน้าที่ยกร่างการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยใช้หลักการเดียวกับการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ การตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่ง



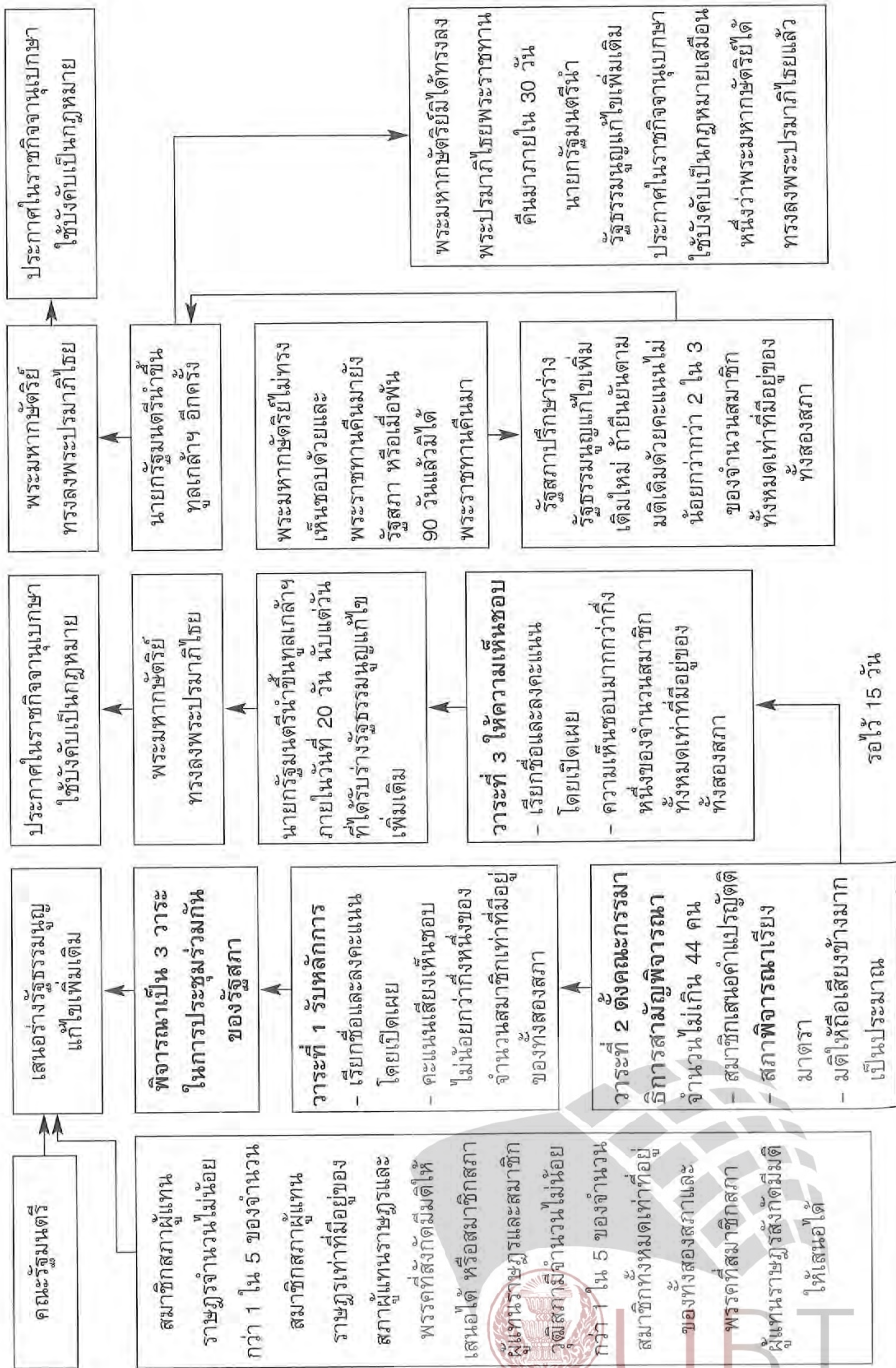
มิใช่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญชุดเดิม โดยให้จังหวัดเป็นผู้เลือก และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิที่จะเสนอขอแก้ไขและแสดงความคิดเห็นในจังหวัดของตนเองได้แต่ต้องผ่านสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จากนั้นให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญประมวลความคิดเห็นทั้งหมด

2. การใช้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ร่วมกับการมีส่วนร่วมในการเสนอแนะแสดงความคิดเห็นของประชาชนองค์กรเอกชน และสื่อมวลชน

3. แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 214 ให้นำการออกเสียงประชามติมาใช้เป็นกลไกในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ



แผนภูมิแสดงการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540



รอไว้ 15 วัน

3. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกับการออกเสียงประชามติ

บทบัญญัติดังกล่าว ทำให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญสามารถกระทำได้ง่าย เนื่องจากการพิจารณาในวาระที่ 3 ซึ่งเป็นขั้นสุดท้าย กำหนดเพียงแค่มีสเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกรัฐสภา ก็สามารถแก้ไขได้แล้ว โดยที่รัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ หลายฉบับ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 63 ได้กำหนดให้การพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในวาระที่ 3 นั้น ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของสมาชิกทั้งสองสภา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2495 มาตรา 111 ได้กำหนดให้การพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในวาระที่ 3 นั้น ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกทั้งสองสภา และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 165 ได้กำหนดให้การพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในวาระที่ 3 นั้น ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกทั้งสองสภา เป็นต้น

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 165 - 167 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 170 - 172 และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 229 - 231 ได้กำหนดให้นำหลักเกณฑ์ในออกเสียงประชามติ (Referendum) มาเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะเริ่มต้นที่รัฐสภา ก่อน โดยในวาระที่ 3 ต้องใช้คะแนนเสียงไม่ต่ำกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกทั้งสองสภา เมื่อเสร็จสิ้นแล้ว แทนที่จะเข้าสู่กระบวนการทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยเหมือนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันและฉบับอื่นๆ เป็นอันสิ้นสุดกระบวนการ แต่ก็จะเป็นการถวายที่ให้พระราชอำนาจแก่พระมหากษัตริย์ หากพระมหากษัตริย์ทรงพระราชดำริเห็นว่า ร่างรัฐธรรมนูญที่นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย กระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือประชาชน และทรงพระราชดำริเห็นสมควรให้ประชาชนได้วินิจฉัย พระมหากษัตริย์ย่อมทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงเป็นประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญนั้น เพื่อให้ประชาชนตัดสินชี้ขาดขั้นสุดท้ายได้ แต่ก็ไม่เคยมี Referendum เกิดขึ้นในประเทศไทย เนื่องจากเกิดรัฐประหารล้มล้างรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับดังกล่าว

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 214 ได้บัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติ เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่า กิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้ โดยการออกเสียงประชามติต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการขอปรึกษาความเห็นของประชาชนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกิจการสำคัญในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งมีใช้

เรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ และมีใช้เรื่องที่เกี่ยวข้องกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือคณะบุคคลใด คณะบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ ซึ่งการกำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงประชามติต้องไม่ก่อน 90 วัน แต่ไม่ช้ากว่า 120 วัน นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา และวันออกเสียงประชามติต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร ทั้งนี้ ในระหว่างที่ประกาศให้มีการออกเสียงประชามติ ผลใช้บังคับ รัฐต้องดำเนินการให้บุคคลฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบกับกิจการนั้น แสดงความคิดเห็นของตนได้โดยเท่าเทียมกัน

การออกเสียงประชามติกระทำโดยให้บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิออกเสียงประชามติในการออกเสียงประชามติ หากผลปรากฏว่า มีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติเป็นจำนวนน้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ ให้ถือว่าประชาชนโดยเสียงข้างมากไม่เห็นชอบด้วยกับเรื่องที่ขอปรึกษานั้น แต่ถ้ามีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติมากกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติและปรากฏว่าผู้ออกเสียงประชามติโดยเสียงข้างมากให้ความเห็นชอบ ให้ถือว่าประชาชนโดยเสียงข้างมากเห็นชอบด้วยกับเรื่องที่ขอปรึกษานั้น การออกเสียงประชามติตามมาตรานี้ให้มีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น

หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2542 แต่ไม่เกี่ยวข้องกับกระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญ และเป็นเพียงเครื่องมือของฝ่ายบริหารที่จะใช้รับฟังเสียงความต้องการของประชาชน โดยที่จะปฏิบัติตามหรือไม่ปฏิบัติตามผลที่ได้มาก็ได้ เพราะถือเป็นเพียงคำปรึกษา ไม่ใช่การตัดสินใจเด็ดขาด

ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงสามารถกระทำได้โดยง่าย เสียงต่อการลบล้างมาตรการสำคัญๆ ที่สภาร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อสร้างกลไกที่จะก่อให้เกิดการปฏิรูปการเมืองที่สมบูรณ์แบบ

4. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกับรัฐบาลโดยการนำของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร

ในวาระที่รัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้ครบ 5 ปี (11 ตุลาคม 2545) รัฐบาลโดยการนำของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ประกอบด้วยพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล 3 พรรค คือ พรรคไทยรักไทย พรรคชาติไทย และพรรคชาติพัฒนา มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคร่วมฝ่ายรัฐบาลเกินกว่า 350 เสียง ซึ่งจะมีผลต่อการปฏิรูปการเมืองตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ เนื่องจากสมาชิกของทั้งสองสภา ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 500 เสียง สมาชิกวุฒิสภา จำนวน 200 เสียง รวม 700 เสียง ดังนั้น มากกว่ากึ่งหนึ่งของทั้งสองสภาจึงเท่ากับมากกว่า 350 เสียง ณ เวลาที่



รัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้ครบ 5 ปี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคร่วมรัฐบาลมีมากกว่า 350 เสียง สามารถชี้ขาดการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ไม่จำเป็นต้องใช้เสียงจากสมาชิกพรรคฝ่ายค้านและสมาชิกวุฒิสภาแม้แต่คนเดียว

ภาวะทางการเมืองดังกล่าว เอื้อต่อการเกิดเผด็จการรัฐสภา ก่อให้เกิดปัญหาการใช้ อำนาจในการบริหารประเทศที่ไม่มีระบบตรวจสอบและถ่วงดุล มีการรวมกลุ่มผลประโยชน์เพื่อ เข้ามาใช้อำนาจรัฐ ซึ่งสามารถใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยผ่านสภาและอำนาจบริหารโดยผ่านคณะ รัฐมนตรี หากมีการรวมกลุ่มการเมือง จนมีเสียงข้างมากในสภาได้ ทำให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจมาก เกินไป ขยายวงกว้างไปครอบงำอำนาจนิติบัญญัติ ก็จะเข้าสู่ภาวะ “เผด็จการรัฐสภา” การ แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ แต่จะเป็นประโยชน์ต่อ กลุ่มการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภา ย่อมกระทำได้โดยง่าย

หากจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร โดยใช้หลัก เกณฑ์และวิธีการในแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้บัญญัติไว้ ก็จะเป็นการ เผด็จการเสียงข้างมาก ทำให้เกิดการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญ เนื่องจากทั้งฝ่ายค้านและวุฒิสภาจะไม่สามารถนำมาตรวจการตรวจสอบและถ่วงดุล ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดมาใช้เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิก วุฒิสภาได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า เป็นภาวะทางการเมืองที่กระบวนการตรวจสอบโดยรัฐสภา ไม่มีความหมาย ทั้งสมาชิกพรรคร่วมฝ่ายค้าน สมาชิกวุฒิสภาและประชาชน ไม่สามารถตรวจสอบ และถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐและความต้องการของรัฐบาลและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียงข้างมากได้

ดังนั้น หากจำเป็นต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ รัฐบาลต้องทบทวนว่า จะดำเนิน การแก้ไขอย่างไร ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญและเกิดความชอบธรรมกับทุกฝ่าย การแก้ไขตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดเป็นการเสี่ยงต่อการวิพากษ์วิจารณ์ และการสร้างปมความขัดแย้งในเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ อันจะส่งผลเชื่อมโยงกับกระบวนการ ทางการเมืองอื่นๆ ต่อไป

บทสรุป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นกฎกติกาสูงสุดของการ บริหารปกครองประเทศ ได้วางรูปแบบของการปกครองประเทศ และกำหนดกรอบทิศทาง การดำเนินการของรัฐและภาคเอกชน มีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา คือ มีความเป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ที่ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในทางการเมืองให้มากขึ้น

มีการจัดตั้ง “องค์กรอิสระ” หลายองค์กรเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของนักการเมือง และข้าราชการระดับสูง และที่สำคัญ คือ เป็นรัฐธรรมนูญที่ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในทางการเมือง ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นมากที่สุดเท่าที่มีมา นับตั้งแต่กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การออกเสียงประชามติ การเข้าชื่อถอดถอนนักการเมืองและข้าราชการระดับสูง และการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย กลไกใหม่ ๆ เหล่านี้ล้วนแต่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิรูปการเมืองทั้งสิ้น

แต่ผู้ใช้อำนาจปกครองและนักการเมืองก็มักจะไม่ให้ความสนใจถึงสิทธิหน้าที่ และการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนตามรัฐธรรมนูญให้ถูกต้อง นอกจากนั้น กระบวนการตามรัฐธรรมนูญที่เป็นกลไกใหม่ ๆ นี้ ผู้ใช้อำนาจ นักการเมือง และนักวิชาการ รวมทั้งอดีตสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญด้วยกันเอง ก็ยังตีความบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและเข้าใจเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญไม่สอดคล้องตรงกัน จนถึงกับมีการกล่าวกันว่า เป็นภาวะ “วิกฤตนักกฎหมาย” หรือ “วิกฤตรัฐธรรมนูญ” ทำให้เกิดข้อถกเถียงระหว่างองค์กร กลุ่มการเมือง กลุ่มนักวิชาการ และประชาชน และมีการร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย เช่น กรณีการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 145 และกรณีข้อพิพาทระหว่างฝ่ายค้านกับประธานสภาผู้แทนราษฎร (นายอุทัย พิมพ์ใจชน) เกี่ยวกับการไม่ส่งคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ....ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ของสมาชิกพรรคร่วมฝ่ายค้านไปยังศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

สำหรับการเลือกตั้งนั้น แม้รัฐธรรมนูญได้กำหนดมาตรการป้องกันการทุจริตการเลือกตั้งไว้อย่างรัดกุม แต่การเลือกตั้งที่ผ่านมาก็ยังไม่สามารถดำเนินการเลือกตั้งให้บรรลุเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญบรรลุผล การใช้งบประมาณในการเลือกตั้งสิ้นเปลืองมากกว่าผลที่ได้รับ ประชาชนทั้งหลายซึ่งได้ประโยชน์จากรัฐธรรมนูญเองแต่ยังคงยึดถือและปฏิบัติตามความเคยชินเดิม การทุจริตคอร์รัปชันยังมีอยู่ การซื้อสิทธิขายเสียงยังมีสูง การไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง การเรียกร้องแต่สิทธิของตนโดยไม่คำนึงถึงหน้าที่ของตน และไม่เคารพสิทธิเสรีภาพของผู้อื่นและการช่วงชิงอำนาจยังมีความรุนแรง

การดำเนินกิจการทางการเมืองของนักการเมือง ทั้งในเวทีการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะนักการเมืองซึ่งได้เป็นคณะรัฐมนตรีและนักการเมืองในรัฐสภา มีนักการเมืองที่ไม่ได้ยกระดับมาตรฐานและจริยธรรมทางการเมืองตามแนวทางการปฏิรูปการเมือง ยังคงมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบเดิม ๆ มีการทุจริต การแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้อง โดยเป็นการแสวงหาประโยชน์ในรูปแบบของ “การทุจริตเชิงนโยบาย” ยากแก่การเอาผิดตามกฎหมายได้ และมีการหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญโดยนักการเมืองที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูง



บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหลายประการยังไม่ได้ดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม เช่น สิทธิของชุมชน ตามมาตรา 46 การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตามมาตรา 49 การคุ้มครองสิทธิของเด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ ผู้พิการ หรือทุพพลภาพ ตามมาตรา 53, 54 และ 55 และกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามมาตรา 59 เป็นต้น ทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นได้ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

นับแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญจนกระทั่งรัฐธรรมนูญใช้บังคับครบ 5 ปี ได้มีวิพากษ์วิจารณ์ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีข้อบกพร่องหลายประการ และได้มีการเรียกร้องให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งประเด็นที่เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่สำคัญๆ ได้รวบรวมไว้ข้างต้นแล้วนั้น

แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญยังใช้ไม่ครบทุกมาตรา ประกอบกับการนำกระบวนการและกลไกใหม่ๆ มาใช้ย่อมจะประสบปัญหาในการทำความเข้าใจด้วยทกฏหมาย การวางโครงการองค์กรตามรัฐธรรมนูญและการกำหนดแนวทางการปฏิบัติ การที่บุคคลหลายฝ่ายต่างออกความคิดเห็นว่าจะแก้ไขรัฐธรรมนูญในประเด็นใดบ้าง แต่คนที่เสียงดังที่สุดและได้รับความสนใจจากสื่อสารมวลชนก็คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา รัฐมนตรี และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยที่ประเด็นที่ขอให้แก้ไขเพิ่มเติมล้วนแต่เป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องผลประโยชน์หรืออำนาจของตนเอง เช่น จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี การลดอำนาจองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะคณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ยกเลิกคุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกตั้งที่กำหนดให้ไม่น้อยกว่า 90 วัน คุณสมบัติผู้จะลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ผู้ที่มีการศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรีสามารถสมัครได้ เป็นต้น โดยที่สิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญแต่ยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายรองรับ ไม่มีการเรียกร้องให้เร่งออกกฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

ด้วยเหตุดังกล่าว จึงต้องทบทวนรัฐธรรมนูญ โดยการพิจารณา ดังนี้

1. ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองผ่านกลไกต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญได้อย่างไร ประชาชนมีความตื่นตัวกระตือรือร้น และรวมตัวกัน เพื่อมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาสำคัญๆ ของชาติได้อย่างไร มีกระบวนการและขั้นตอนที่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนหรือไม่ และตลอด 5 ปีที่ผ่านมา นั้น กลไกในเรื่องสิทธิหน้าที่ และการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนได้ผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในชุมชน ท้องถิ่น และประเทศอย่างไรบ้าง



2. องค์กรอิสระที่ตั้งขึ้นมาเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและถ่วงดุลอำนาจของข้าราชการและนักการเมืองสามารถทำหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดได้มากน้อยแค่ไหน มีผลงานที่ได้รับการยอมรับจากประชาชนหรือไม่

3. นักการเมืองที่เข้าสู่เวทีการเมืองมีการพัฒนาตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดหรือไม่ มีการยกระดับคุณธรรมและจริยธรรมทางการเมือง มีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมทางการเมืองหรือไม่

แม้ว่าหลังจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญครบ 5 ปีแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการการเลือกตั้ง ไม่ได้เสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และมีกระแสคัดค้านการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญท่ามกลางความเป็นไปได้ที่อาจจะมีการใช้เผด็จการเสียงข้างมาก เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องใช้เสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกรัฐสภาที่มีอยู่ คือ ไม่น้อยกว่า 350 เสียง ในขณะที่รัฐบาล (โดยการนำของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร) มีเสียงมากกว่า 350 เสียง ก็สามารถแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ไม่ต้องอาศัยเสียงจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคร่วมฝ่ายค้านและสมาชิกวุฒิสภาแม้แต่คนเดียว และไม่ต้องผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชน

ข้อสังเกตว่า ทำไมการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงสามารถกระทำได้ง่าย ๆ ทั้ง ๆ ที่กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญเป็นกระบวนการที่เป็นไปตามครรลองประชาธิปไตย และเป็นโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญมากที่สุดเท่าที่เคยปรากฏมาก่อน

ดังนั้น หากจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเด็นต่างๆ นั้น ควรจะแก้ไขกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในมาตรา 313 ให้มีการจัดตั้งคณะบุคคลทำหน้าที่ยกร่างการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นหลักการเดียวกับการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ การตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญโดยให้จังหวัดเป็นผู้เลือกจากนั้นให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภา โดยให้ใช้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ร่วมกับการมีส่วนร่วมในการเสนอแนะแสดงความคิดเห็นของประชาชน องค์กรเอกชน และสื่อมวลชน และหากร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญไม่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา ให้นำร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้ประชาชนออกเสียงประชามติ ซึ่งต้องแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 214 และผลของการประชามติถือเป็นเด็ดขาด





บรรณานุกรม

กาญจนรัตน์ สีวิโรจน์. การจัดทำและแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2544.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 24/2540 วันอังคารที่ 22 กรกฎาคม 2540 และครั้งที่ 26/2540 (เป็นพิเศษ) วันศุกร์ที่ 25 กรกฎาคม 2540.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และแก้วสรร อติโพธิ. รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 26 (เป็นพิเศษ) วันศุกร์ที่ 25 กรกฎาคม 2540.

พงษ์เทพ เทพกาญจนา. รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 19/2540 วันอังคารที่ 15 กรกฎาคม 2540.

มนตรี รูปสุวรรณ และแก้วสรร อติโพธิ. รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 26/2540 (เป็นพิเศษ) วันศุกร์ที่ 25 กรกฎาคม 2540.

มานิตย์ จุมปา. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2543.

วิชา ไชยสาร. สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2544.

สถาบันพระปกเกล้า. รายงานการวิจัยการศึกษาบทเรียนจากการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเพื่อปรับปรุงระบบการเลือกตั้งให้ดีขึ้น. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย : 2543.

สถาบันพระปกเกล้า. เอกสารประกอบการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 4 เรื่อง 5 ปีของการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ วันที่ 8 - 10 พฤศจิกายน 2545 ณ ศูนย์ประชุมสหประชาชาติ. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย : 2545.

สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ. คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ธรรมสาร, 2544.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. เอกสารประกอบการพิจารณาศึกษาข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. กรุงเทพฯ : กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2545.

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. รวมบทความทางวิชาการของศาลรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2544.

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net.

กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2545.

อานันท์ ปันยารชุน. “เจตนาารมณัของรัฐธรรมนูญ : การปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเจตนาารมณัใน 4 ปีที่

ผ่านมา” ปาฐกถาพิเศษในสัมมนาพิเศษ 4 ปี รัฐธรรมนูญปัญหาและอุปสรรคต่อ

การปฏิรูปการเมือง 10 ตุลาคม 2544. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2544.

อานันท์ ปันยารชุน. รายงานการประชุมสภาาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 26 (เป็นพิเศษ) วันศุกร์

ที่ 25 กรกฎาคม 2540.

อัมมาล สยามวาลา. “การแยกอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติออกจากกัน” รายงานที่ตีอาร์ไอ

16 (กุมภาพันธ์ 2540) : 14.

<http://www.meechaithailand.com/meechai/showshtml.cgi?num=newsa744&num>

[_m1=07_2545&fnameb=newsa7.dat](http://www.meechaithailand.com/meechai/showshtml.cgi?num=newsa744&num_m1=07_2545&fnameb=newsa7.dat)





บทวิพากษ์ทางสังคม

เรื่อง

“ทำไมชาวพุทธจึงเรียกร้องกระทรวงพระพุทธศาสนา”

วุฒิชัย น้ำใจ

1. บทนำ

อันตัวพ่อ	ชื่อว่า	พระยาตาก
ทนทุกข์ยาก	ภูษาคติ	พระศาสนา
ถวายเป็นดิน	ให้เป็น	พุทธบูชา
แต่พระศาสนา	สมณะ	พระพุทธโคดม
ให้ยืดยาง	คงถ้วน	ห้าพันปี
สมณะพราหมณ์ชี	ปฏิบัติ	ให้พอสมควร
เจริญสมณะ	วิปัสสนา	พ่อชื่นชม
ถวายเป็นคัม	รอยบาท	พระศาสดา
คิดถึงพ่อ	พ่ออยู่	คู่กับเจ้า
ชาติของเรา	คงอยู่	คู่พระศาสนา
พุทธศาสนา	อยู่ยง	คู่องค์กษัตรา
พระศาสดา	ฝากไว้	ให้คู่กัน

ผู้เขียนขออนุญาตอัญเชิญพระราชปณิธานของพระเจ้าตากสินมหาราชที่พระองค์ทรงมีพระราชศรัทธาในพระพุทธศาสนาอย่างแรงกล้าถึงกับถวายเป็นพุทธบูชามาให้ชาวพุทธทั้งหลายได้พิจารณาไตร่ตรองด้วยสติปัญญาด้วยจิตวิญญาณของความเป็นพุทธว่าพระราชปณิธานดังกล่าวมีความหมายลึกซึ้งเพียงใด และอดีตบูรพกษัตริยาธิราชเจ้าทุกพระองค์หรือแม้แต่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบันก็ให้ความสำคัญแก่พระพุทธศาสนาไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งล้นเกล้ารัชกาลที่ 5 พระองค์ทรงสถาปนา “กระทรวงธรรมการ” โดยอัญเชิญเสมาธรรมจักรเป็นตราสัญลักษณ์ประจำของกระทรวง ซึ่งก็หมายความว่าพระองค์ทรงมีพระราชประสงค์ให้มีการจัดตั้งกระทรวงพระพุทธศาสนามาตั้งแต่สมัยนั้นแล้ว และหากย้อนรำลึกถึงประวัติศาสตร์อันยาวไกลที่ปรากฏจากหลักฐานได้บันทึกไว้ว่าพระพุทธศาสนาได้เข้ามาเผยแผ่และชนชาติไทยยอมรับนับถือพระพุทธศาสนาเป็นศาสนาประจำชาติเมื่อปี พ.ศ. 612 ก่อนอาณาจักรอัยลาวนั้นถึงเวลาปัจจุบันก็เป็นเวลาประมาณ 1933 ปีพอดี และใน

ประวัติศาสตร์ของชาติไทยทุกยุคทุกสมัย ตั้งแต่อาณาจักรสุโขทัย กรุงศรีอยุธยา กรุงธนบุรีและกรุงรัตนโกสินทร์ พระพุทธศาสนา ถือได้ว่าเป็นศาสนาประจำชาติไทยมาแต่ครั้งบรรพกาล ในสถานการณ์ปัจจุบันประเทศไทยมีประชากรกว่า 62 ล้านคน เกือบ 95% นับถือศาสนาพุทธ ศาสนาอิสลาม 3.8% ศาสนาคริสต์ 0.5% ศาสนาพราหมณ์ 0.1% และศาสนาอื่นๆ ประมาณ 0.6% ประเทศไทยมีพระสงฆ์จำนวนกว่า 2 แสนรูป มีวัดและสำนักสงฆ์กว่า 3 หมื่นวัด มีโครงสร้างทางพระพุทธศาสนาที่เข้มแข็งไม่ว่าจะเป็นด้านศาสนธรรม ศาสนวัตถุ ศาสนสถานและศาสนบุคคล ดังนั้นพระพุทธศาสนาจึงเป็นศูนย์รวมจิตใจของคนไทยทั้งมวลเป็นบ่อเกิดแห่งอารยธรรมและวัฒนธรรมไทยเป็นแบบอย่างที่ดีงามที่ได้หล่อหลอมความเป็นชาติไทยให้เป็นหนึ่งเดียวจนสามารถกล่าวได้อย่างภาคภูมิใจว่า “ชาวพุทธเป็นผู้ก่อตั้งและสถาปนาประเทศไทย” แผ่นดินนี้จึงเปรียบเสมือนแผ่นดินธรรมแผ่นดินทองของชาวพุทธอย่างแท้จริง

2. ปฐมเหตุแห่งการเรียกร้อง

กรณีเหตุการณ์ที่กลุ่มชาวพุทธบริษัท ทั้งฝ่ายบรรพชิตและคฤหัสถ์ได้ออกมาเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องต่อรัฐบาลและสมาชิกสภานิติบัญญัติให้มีการจัดตั้งกระทรวงพระพุทธศาสนาที่หน้ารัฐสภา เมื่อวันที่ 18 กันยายน 2545 ที่ผ่านมานั้น นับได้ว่าเป็นการเคลื่อนไหวครั้งยิ่งใหญ่ที่สุดที่หน้าประวัติศาสตร์จะต้องจารึกเอาไว้ การชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธชาวพุทธย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมได้ตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องสิทธิดังกล่าวในครั้งนี้น่าจะเกิดจากสาเหตุสำคัญหลายประการ ดังนี้

2.1 บทเรียนที่เจ็บปวดในอดีต

(1) ความเสื่อมของพระพุทธศาสนาในประเทศอินเดีย

เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า พระพุทธศาสนาถือกำเนิดในประเทศอินเดียเมื่อกว่า 2500 ปีมาแล้ว ในระยะเริ่มแรกพระพุทธศาสนาเจริญรุ่งเรืองสูงสุดและแผ่ขยายไปทั่วทั้งชมพูทวีป ต่อมาได้เผยแพร่มายังถิ่นแหลมทองสุวรรณภูมิมีประเทศไทยเป็นต้น แต่เป็นเรื่องที่น่าเศร้าที่ในกาลต่อมาพระพุทธศาสนาได้เสื่อมสลายจากประเทศอินเดีย ผู้เขียนได้มีโอกาสเดินทางไปแสวงบุญเพื่อนัมัสการสังเวชนียสถานทั้ง 4 ตำบล คือสถานที่ประสูติ ตรัสรู้ แสดงธรรมปฐมเทศนา และสถานที่เสด็จดับขันธปรินิพพานได้เห็นความเสื่อมของพระพุทธศาสนาจากประเทศอินเดียแล้วเกิดความสังเวชสลดใจอย่างบอกไม่ถูก ปัจจุบันในประเทศอินเดียยังพอมีผู้นับถือพระพุทธศาสนาอยู่บ้างประมาณไม่ถึง 5% สาเหตุของการเสื่อมสลายของพระพุทธศาสนาในอินเดียนั้นพอประมวลได้ว่าเกิดจากเหตุปัจจัย ดังนี้





ปัจจัยภายใน เกิดจากการที่พุทธบริษัทประพฤตีย่อหย่อนในพระธรรมวินัย ไม่เคารพยำเกรงในพระธรรมวินัย ชาวพุทธแตกความสามัคคี เมื่อชาวพุทธขาดเอกภาพจึงทำให้เกิดความอ่อนแอและเสื่อมสลายไปในที่สุด ผู้เขียนขอยกเอาเรื่องความเจริญและความเสื่อมของพระพุทธศาสนามาอ้างอิงว่า สมัยหนึ่งพระพุทธเจ้าประทับอยู่ป่าไผ่ใกล้เมืองมิถิลานคร พระองค์ได้ตรัสเรื่องนี้แก่พระสาวกคนหนึ่งว่า

“ดูก่อนกิมพิละเมื่อตถาคตปรินิพพานแล้ว ภิกษุ ภิกษุณี อุบาสก อุบาสิกา ในพระธรรมวินัยนี้ไม่เคารพยำเกรงในพระศาสดา ในพระธรรม ในพระสงฆ์ ในการศึกษา ไม่เคารพยำเกรงซึ่งกันและกัน

นี้แลกิมพิละเป็นเหตุเป็นปัจจัยที่ทำให้พระสังฆกรรมไม่ตั้งอยู่ได้นาน เมื่อตถาคตปรินิพพานแล้ว”

พระพุทธพจน์นี้เป็นการตรัสสอนเตือนสติให้ชาวพุทธพึงตระหนักว่าพระพุทธศาสนาจะเจริญหรือเสื่อมอย่างไร เมื่อพุทธบริษัทยังปฏิบัติธรรมตามพระสังฆกรรมและพุทธบริษัทยังสามัคคีกันอยู่ตราบใด พระพุทธศาสนาก็ยังเจริญอยู่ตราบนั้น แต่หากชาวพุทธตั้งอยู่ในความประมาท แตกความสามัคคี แม้จะมีโครงสร้างทางพระพุทธศาสนาที่เข้มแข็งเพียงใด ก็อาจจะมีโอกาสเสื่อมสลายไปได้ในที่สุด

ดังนั้น การเคลื่อนไหววรรณรงค์ เพื่อเรียกร้องให้จัดตั้งกระทรวงพระพุทธศาสนาในครั้งนี้ของชาวพุทธ จึงเป็นอีกแนวทางหนึ่งในการที่จะทำให้พระพุทธศาสนาเกิดความมั่นคงมีความเป็นปึกแผ่นสืบไป

ปัจจัยภายนอก เมื่อพุทธบริษัทประพฤตีย่อหย่อนในพระธรรมวินัยแตกความสามัคคีในหมู่คณะเกิดความอ่อนแอ จึงเปิดโอกาสให้คณะบุคคลผู้ไม่ประสงค์ดีที่จ้องทำลายเข้ารุกรานและครอบงำจนเป็นเหตุให้พระพุทธศาสนาในประเทศอินเดียเสื่อมสลายตราบจนทุกวันนี้

(2) การล่มสลายของมหาวิทยาลัยนาลันทา

มหาวิทยาลัยนาลันทานับได้ว่าเป็นศูนย์กลางของความเจริญทางพระพุทธศาสนาและศิลปวิทยาแขนงต่างๆ ที่ยิ่งใหญ่ในอดีต ต่อมาถูกศัตรูภายนอกเข้ารุกรานและสังหารพระสงฆ์ตายเป็นจำนวนมาก ส่วนที่เหลือต้องหนีกระเซอะกระเซิงไปลี้ภัยในที่ที่ปลอดภัย นอกจากนั้นยังเผาทำลายจนเหลือแต่ซากปรักหักพัง ความยิ่งใหญ่อลังการของมหาวิทยาลัยนาลันทาในตำนานกล่าวว่าจะทำลายได้หมดต้องใช้เวลาเผาไหม้เป็นแรมเดือน ผู้เขียนได้มีโอกาสเดินทางไปเยี่ยมชมได้เห็นซากปรักหักพังแล้วรู้สึกสังเวชสลดใจเห็นความอนิจจังของพระพุทธศาสนาที่เหลือไว้แต่ความยิ่งใหญ่ในอดีตเท่านั้น



2.1 อุทาหรณ์เตือนใจในปัจจุบัน

(1) การทำลายพระพุทธรูปแกะสลักหินที่สูงที่สุดในโลก

ผู้เขียนเชื่อว่าชาวพุทธคงรำลึกถึงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น เมื่อไม่นานมานี้สถานีโทรทัศน์ CNN ได้แพร่ภาพการทำลายรูปเคารพของพระพุทธรูปเจ้าที่สูงที่สุดในโลก และมีอายุเก่าแก่ประมาณ 1,600 ปี ในประเทศอาฟกานิสถานแล้วมีความรู้สึกอย่างไรบ้างครับ ผู้เขียนเชื่อว่าชาวพุทธคงมีความรู้สึกคล้ายคลึงกันคงไม่ต้องบรรยายและเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นนั้นอยู่ใกล้ตัวชาวพุทธเข้ามาทุกขณะภาพเหตุการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นเหตุการณ์ในอดีตและบ่งชี้เป็นสัญญาณอันตรายในอนาคตให้ชาวพุทธต้องระแวดระวัง ต้องไม่ประมาทหากชาวพุทธยังมัวหลับไหลไม่แน่ว่าเหตุการณ์เช่นนี้อาจจะเกิดขึ้นในบ้านในเมืองเราก็ได้ แต่กฎแห่งกรรมที่พระพุทธรูปเจ้าทรงพร่ำสอนชาวพุทธตลอดเวลาได้สำแดงปรากฏให้เห็นชัดเจนแล้วว่า กลุ่มบุคคลผู้ไม่ประสงค์ดีและทำลายรูปเคารพของพระพุทธรูปเจ้า นั้น ต่อมาไม่นานก็ได้ถูกมหาอำนาจทำลายจนไม่มีแผ่นดินจะอาศัยเช่นเดียวกัน

(2) ความล้มเหลวของชาวพุทธที่เรียกร้องให้พระพุทธศาสนาเป็นศาสนาประจำชาติ

ในคราวที่ยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน โดยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) นั้นกลุ่มชาวพุทธทั้งบรรพชิตและคฤหัสถ์ได้เคลื่อนไหวและรวบรวมบัญชีรายชื่อชาวพุทธกว่า 2 ล้านคน เพื่อเรียกร้องให้ ส.ส.ร. ผู้ยกร่างบัญญัติคำว่า “พระพุทธศาสนาเป็นศาสนาประจำชาติ” เพื่อบรรจุลงไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยมีอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรท่านหนึ่งได้เป็นแกนนำในการแปรญัตติ และขอแก้ไขมาตรา 27 โดยให้เพิ่มข้อความว่า “พระพุทธศาสนาเป็นศาสนาประจำชาติ” และอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรท่านนั้นได้อภิปรายประกอบคำแปรญัตติต่อที่ประชุม แต่ผลปรากฏว่ามีสมาชิกรัฐสภายกมือเห็นด้วยที่จะสนับสนุนให้พระพุทธศาสนาเป็นศาสนาประจำชาติไม่ถึง 20 คน ทำให้คำขอแปรญัตติเป็นอันตกไป

ข้อสังเกต ประเทศไทยนับแต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครอง เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวผู้มีอำนาจได้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญประกาศใช้ในการปกครองประเทศแล้วประมาณ 16 ฉบับ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าภายในเนื้อหาของรัฐธรรมนูญทั้ง 16 ฉบับนั้น ผู้ร่างอยากจะร่างอะไร อยากจะบรรจุอะไร เพื่อใช้เป็นแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดินสามารถทำได้หมด ยกเว้นเรื่องเดียวที่ผู้ร่างไม่กล้าร่าง คือ ถ้อยคำที่ว่า “พระพุทธศาสนาเป็นศาสนาประจำชาติ” ซึ่งก็ไม่ทราบเหตุผลว่าเป็นเพราะอะไร ทั้งๆ ที่ผู้ยกร่างนั้นเป็นชาวพุทธเกือบทั้งหมด





3. สถานการณ์ปัจจุบันของชาวพุทธ

แม้ว่าประเทศไทยจะได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่พระพุทธศาสนาเจริญรุ่งเรืองมากที่สุดในโลก ประชากรร้อยละ 95 นับถือพระพุทธศาสนา แต่ในความเป็นจริงแล้วชาวพุทธส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ ความเข้าใจในแก่นธรรมของพระพุทธศาสนาอย่างแท้จริง ชาวพุทธนับถือพระพุทธศาสนาแต่เพียงในนามนับถือตามจารีตประเพณีดังมีคำกล่าวที่ว่า “นับถือตามสำเนาทะเบียนบ้านเท่านั้น” ผู้เขียนจึงใคร่ขอประเมินสถานการณ์ปัจจุบันของชาวพุทธตามแนวคิดของผู้เขียนเองออกเป็น 3 ระดับ ดังนี้

3.1 ชาวพุทธแท้ หมายถึง ชาวพุทธที่มีจิตวิญญาณของความเป็นพุทธอย่างแท้จริง ชาวพุทธประเภทนี้เป็นพวกที่มีสติปัญญา โดยใช้โยนิโสมนสิการในการศึกษาพระสัทธรรมคำสอนขององค์สมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้า ทั้งในด้านคันถธุระและวิปัสสนาธุระ ในด้านคันถธุระก็ได้มุ่งเน้นศึกษาคัมภีร์ในพระไตรปิฎกทั้ง 3 ปิฎก คือ พระสุตตร พระวินัย และพระอภิธรรม ซึ่งประมวลหลักธรรมคำสอนของพระพุทธเจ้าจำนวน 84,000 พระธรรมขันธ์ ที่พระพุทธองค์ทรงแสดงไว้ตลอด 45 พรรษา ในขณะเดียวกันก็ได้ตั้งใจปฏิบัติธรรมทั้งด้านสมณะและวิปัสสนากรรมฐานเพื่อความพ้นทุกข์คือพระนิพพานอันเป็นเป้าหมายสูงสุดในทางพระพุทธศาสนา ชาวพุทธแท้จะมีความเลื่อมใสศรัทธาในพระพุทธศาสนาอย่างแรงกล้าไม่มีความหวั่นไหวหรือสั่นคลอนใดๆ ในกรณีที่เกิดวิกฤตเกี่ยวกับพระพุทธศาสนา ชาวพุทธประเภทนี้จึงเป็นชาวพุทธที่ทำหน้าที่ที่สืบต่ออายุพระพุทธศาสนาได้อย่างสมบูรณ์ซึ่งผู้เขียนคาดการณ์ว่าชาวพุทธแท้มีอยู่ประมาณ 30% ในประเทศไทย

3.2 ชาวพุทธเทียม หมายถึง ชาวพุทธที่เป็นชาวพุทธโดยกำเนิดมีพ่อแม่เป็นชาวพุทธ และก็ได้นับถือตามอย่างกันมา ชาวพุทธประเภทนี้มักไม่ใส่ใจในการศึกษาหลักธรรมคำสอนของพระพุทธศาสนาไม่ทำหน้าที่ของชาวพุทธ โดยการให้ทาน รักษาศีล และเจริญภาวนา มีหน้าซ้ำ อาจแปรศรัทธาไปนับถือศาสนาอื่นก็มากมายบางคนก็เป็นมิชฌาติฐิเห็นผิดเป็นชอบ เห็นว่าบาป บุญไม่มี นรกสวรรค์ไม่มี บุญคุณพ่อแม่ไม่มี กฎแห่งกรรมไม่มี ซ้ำร้ายยังกล่าววาจาจ้วงจาบพระสัทธรรมคำสอนของพระพุทธเจ้าให้วิปลาสคลาดเคลื่อนต่อความเป็นจริง เราจึงไม่แปลกใจเลยที่มักเห็นชาวพุทธส่วนหนึ่งนิยมนับถือพิธีการทรงเจ้าเข้าผี เสกน้ำมนต์ พ่นน้ำหมาก ขากเสลด ถูมวงคลตื้นขาวโดยไร้สติปัญญา เมื่อไม่นานมานี้หนังสือพิมพ์ลงข่าว เรื่องผีปอบอาละวาดอย่างฝังธน ชาวพุทธประเภทนี้ก็จะหวาดกลัวตื่นตระหนกจนขวัญกระเจิง โดยไม่ใช้ปัญญาพิจารณา บางครั้งก็เคารถกราบไหว้แม้กระทั่งต้นไม้ จอมปลวก หรือแม้แต่กระทั่งสัตว์เดรัจฉานซึ่งแทนที่จะกราบไหว้บูชาไตรสรณคมณ์อันเป็นที่พึ่งอันเกษมสูงสุดของชาวพุทธ และหากมีหนังสือพิมพ์ลงข่าวว่าลูกวัวเกิดมามี 5 ขา ชาวพุทธประเภทนี้ก็จะไปจุดธูปบนบานสวนกล้วย เพื่อขอหวยซึ่ง

เป็นเรื่องเหลวไหลทั้งสิ้น ที่เป็นเช่นนี้เพราะถูกครอบงำด้วยอวิชชาไม่เข้าถึงแก่นธรรมที่แท้จริง นับถือแต่เพียงเปลือกและกระพี้เท่านั้น และนับวันพฤติกรรมเช่นนี้จะเพิ่มจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ นับว่าน่าเป็นห่วงเป็นอย่างยิ่ง ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้เป็นเพียงตัวอย่างส่วนหนึ่งเท่านั้นยังไม่นับรวมพฤติกรรมที่พิสดารพันลึกที่มีอีกจำนวนมากมาย ซึ่งผู้เขียนคาดการณ์ว่าชาวพุทธประเภทนี้มีอยู่ประมาณ 30% ในประเทศไทย

3.3 ชาวพุทธกึ่งแท้กึ่งเทียม ชาวพุทธประเภทนี้เป็นพวกพันธุ์ผสมหิวมังกุฎทำยมังกร แต่ยังมีความเป็นพุทธอยู่ในตัวสูงพอสมควร ในเวลาปกติก็จะทำหน้าที่ของชาวพุทธได้เป็นอย่างดี แต่หากเกิดมีเรื่องเสียหายต่อพระสงฆ์ ชาวพุทธประเภทนี้จะเหมารวมเป็นความเสื่อมเสียของสถาบันสงฆ์ทั้งหมด พลอยไม่ทำบุญใส่บาตรพระสงฆ์ไปด้วย หากชาวพุทธถูกคิดสักนิดว่าพระสงฆ์มี 2 ประเภท คือ อริยสงฆ์ กับ สมมุติสงฆ์ซึ่งปัจจุบันจะมีสมมุติสงฆ์มากกว่าประเภทแรก เพราะสมมุติสงฆ์ก็เป็นเพียงลูกชาวบ้านที่อาศัยศรัทธาเข้ามาบวชในพระพุทธศาสนา และรอวันขัดเกลาเพาะบ่มให้งดงามด้วยศีลาจารวัตร ดังนั้น พระสงฆ์อาจทำผิดละเมิดพระวินัยไปบ้างก็ถือว่าเป็นเรื่องธรรมดาและมีจำนวนอยู่ไม่มาก ทั้งๆ ที่เหตุการณ์เช่นนี้ก็เคยเกิดขึ้นในสมัยพุทธกาลครั้งที่พระพุทธเจ้ายังทรงพระชนม์ชีพอยู่ ชาวพุทธประเภทนี้ศรัทธาจึงสั่นคลอนไม่มั่นคงเหมือนประเภทแรก ท่านพุทธทาสถึงกับเปรียบเปรยว่าเป็นชาวพุทธที่มีศรัทธาอย่างหัวเต่า คือ ผลุบๆ โผล่ๆ ไม่แน่วไม่นอนไหลไปตามกระแส ซึ่งผู้เขียนคาดการณ์ว่าชาวพุทธประเภทนี้มีอยู่ประมาณ 40% ในประเทศไทย

4. วิบากกรรมของชาวพุทธ

หลักธรรมคำสอนของพระพุทธเจ้าตลอด 45 พรรษา นั้น พระองค์มุ่งเน้นเรื่องกฎแห่งกรรม เป็นพิเศษคำสอนของพระองค์นับได้ว่าเป็นกรรมวาจา คือสอนให้รู้จักกฎแห่งกรรมซึ่งเป็นกฎธรรมชาติที่ควบคุมพฤติกรรมของมนุษย์ให้ตั้งมั่นเพื่อดำเนินชีวิตด้วยศีลธรรมอันดี ต่อมาเมื่อมนุษย์วิวัฒนาการเจริญขึ้นรัฐก็ได้ตรากฎหมายออกมาเพื่อควบคุมพฤติกรรมของคนในสังคมให้ดำรงชีวิตอยู่ร่วมกันด้วยความสงบสุขเรียบร้อย แต่กฎแห่งกรรมยังคงมีอยู่ตามธรรมชาติควบคู่ไปกับกฎหมายที่ตราออกมาโดยมนุษย์ จะต่างกันก็ตรงที่ว่ากฎหมายเป็นรูปธรรมสามารถดำเนินการกับผู้กระทำผิดได้อย่างทันทีทันใด แต่กฎแห่งกรรมเป็นนามธรรมมีการจัดลำดับการให้ผลในหลายระดับทั้งในชาติหน้าชาติหน้าและชาติต่อๆ ไปทำให้มนุษย์ไม่เกรงกลัวกฎแห่งกรรม เพราะเห็นว่าเป็นเรื่องไกลตัวและไม่ส่งผลโดยทันทีทันใด อย่างไรก็ตามกฎแห่งกรรมในยุคโลกาภิวัตน์ก็ได้พัฒนารูปแบบของตัวเองให้ส่งผลต่อผู้กระทำความชั่วได้อย่างทันเหตุการณ์ดังคำกล่าวของพระพยอมที่ว่า “กรรมติดจรวด” แต่ผู้เขียนขอแต่งเติมเพื่อเพิ่มสีสันของกฎแห่งกรรมว่า “กรรมออนไลน์”

ที่แพร่กระจายไปตามอินเทอร์เน็ตซึ่งคงไม่ต้องพรรณนาว่าเป็นอย่างไร เรื่องของวิบากกรรมหรือผลของกรรมนั้นเป็นเรื่องที่พิสูจน์ได้เป็นกฎตายตัวที่ส่งผลแน่นอนทั้งกรรมดีและกรรมชั่ว ไม่ละเว้นแม้แต่พระพุทธเจ้าซึ่งเป็นผู้ประกาศพระพุทธศาสนาและเป็นผู้ค้นพบกฎแห่งกรรม นอกจากผู้ที่บรรลุธรรมสูงสุดหมดกิเลสโดยสิ้นเชิงและเข้าสู่กระแสพระนิพพานเท่านั้นที่กฎแห่งกรรมจะไม่ส่งผล ในบริบทของชาวพุทธก็เช่นเดียวกันขณะนี้ได้มีการเรียกร้องรณรงค์ให้บัญญัติคำว่า “พระพุทธศาสนาเป็นศาสนาประจำชาติไทย” บรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ก็ล้มเหลวอย่างไม่เป็นท่า ดังเหตุผลที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น ขณะนี้ชาวพุทธได้เปลี่ยนแผนยุทธศาสตร์ เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลและฝ่ายนิติบัญญัติจัดตั้งกระทรวงพระพุทธศาสนาและวัฒนธรรมไทย ซึ่งก็ล้มเหลวอีกเช่นกัน เหตุใดจึงเป็นเช่นนั้นในมุมมองของผู้เขียนเห็นว่าเกิดจากวิบากกรรมของชาวพุทธเองซึ่งพอประมวลเหตุผลสนับสนุนได้ดังนี้

4.1 ผู้มีอำนาจในบ้านเมืองไม่ให้ความสำคัญ

นับเป็นวิบากกรรมของชาวพุทธอย่างแท้จริงที่เป็นผู้ใหญ่ในบ้านเมืองมักไม่ให้ความสำคัญต่อกิจการหรือภารกิจของพระพุทธศาสนาไม่ว่าจะเป็นเรื่องใดๆ ก็ตาม จะเห็นได้ว่า รัฐมนตรีที่เข้ามากำกับดูแลกิจการด้านพระพุทธศาสนาเป็นชาวพุทธแทบทั้งสิ้น แต่ก็ไม่ค่อยให้ความสำคัญใดๆ ก็มีอำนาจอยู่ในมือที่จะดำเนินการใดๆ ก็ได้ในการส่งเสริมพระพุทธศาสนา ผู้มีอำนาจบางคนที่มีวิสัยทัศน์คับแคบกับมองว่าพระพุทธศาสนาเป็นเรื่องของคนคร่ำครึ ไม่ทันสมัย เป็นเรื่องของพระสงฆ์องค์เจ้าฆราวาสไม่เกี่ยวข้องกับผู้มีอำนาจบางท่านจบด็อกเตอร์จากเมืองนอก ยิ่งไปกว่านั้นผู้ใหญ่ ผู้เขียนเคยไปฟังธรรมบรรยายจากผู้ทรงคุณวุฒิท่านหนึ่งท่านกล่าวตอนหนึ่งว่า อดีตรัฐมนตรีท่านหนึ่งถูกเชิญจากส่วนราชการให้ไปเป็นประธานในพิธีแห่งหนึ่ง พิธีกรกล่าวเชิญให้ท่านกล่าวคำว่า นะโม 3 จบ ซึ่งอดีตรัฐมนตรีท่านนั้นก็กล่าวคำว่า นะโม นะโม นะโม 3 จบ เช่นนั้นจริงๆ จากเหตุการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าความไม่ประสีประสาของผู้มีอำนาจในบ้านเมืองเกี่ยวกับพระพุทธศาสนาแล้วพวกเราชาวพุทธจะไปหวังอะไรกับผู้ยิ่งใหญ่เหล่านั้น ดังนั้นการที่จะหวังให้ผู้มีอำนาจทั้งหลายช่วยผลักดันให้มีการจัดตั้งกระทรวงพระพุทธศาสนาและวัฒนธรรมไทยจึงเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยาก ลักษณะเช่นนี้ถ้าไม่เรียกว่าเป็นวิบากกรรมของชาวพุทธแล้วจะเรียกว่าอะไร

4.2 ชาวพุทธขาดเอกภาพเพราะแตกความสามัคคี

ปัจจุบันชาวพุทธได้มีการจัดตั้งเป็นองค์กรและชมรมต่างๆ มากมายนับเป็นร้อยๆ องค์กร แต่องค์กรของชาวพุทธเหล่านั้นรวมตัวกันเพื่อดำเนินกิจกรรมทางพระพุทธศาสนาอย่างไรก็ตามและไม่มีเอกภาพต่างคนต่างทำมักไม่สามัคคีปรองดองกันมีหน้าซ้ำยังกล่าวโจมตีบริภาษซึ่งกันและกัน ผู้เขียนเคยมีประสบการณ์เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวเพราะคลุกคลีอยู่ในวงการนี้มากกว่า

10 ปี เห็นสำนักนี้โจมตีสำนักโน้นว่าสอนผิดทำให้พระสัทธรรมปฏิรูปทั้งๆ ที่มีพระพุทธเจ้าองค์เดียวกันและใช้พระไตรปิฎกฉบับเดียวกัน ซ้ำร้ายไปกว่านั้นบางสำนักกับยกย่องเอาเจ้าสำนักของตนเป็นผู้วิเศษเป็นผู้ยิ่งใหญ่เหนือกว่าสำนักอื่นเหนือกว่าพระพุทธเจ้า บางครั้งกล่าวต่อพระธรรมวินัยบัญญัติคำสอนออกมาประพฤติปฏิบัติเองจนลืมนิยามพระพุทธเจ้าผู้เป็นพระศาสดากลายเป็นลัทธิ “อาจารย์วาท” เมื่อภาวะการณ์เป็นเช่นนี้ ความมั่นคงในทางพระพุทธศาสนาจึงเกิดความสั่นคลอนและอาจเสื่อมสลายไปในที่สุด แต่ในความเป็นจริงแล้วพระพุทธศาสนามีได้เสื่อมหลักธรรมคำสอนยังคงครบถ้วนบริบูรณ์ตามธรรมชาติ พระพุทธเจ้าจะอุบัติหรือไม่ก็ตามมิใช่เหตุผลสำคัญ แต่ธรรมะทั้งปวงยังคงเป็นนิรันดรตามธรรมชาติเพียงแต่พระพุทธเจ้าบำเพ็ญบารมีจนเต็มรอบ เมื่อตรัสรู้แล้วจึงนำหลักธรรมนั้นมาสั่งสอนมนุษย์ด้วยพระมหากรุณาธิคุณ ครั้งในกาลต่อมาหากพุทธบริษัทไม่เคารพยำเกรงในพระธรรมไม่สมควรสมานสามัคคี ชาวพุทธเกิดความอ่อนแอจึงทำให้ผู้คนเสื่อมจากพระพุทธศาสนา มิใช่พระพุทธศาสนาเสื่อมไปจากโลก ขอให้ชาวพุทธทั้งหลายได้มีความเข้าใจ โดยเฉพาะในสถานการณ์ปัจจุบันจะเห็นความแตกแยกได้อย่างชัดเจนระหว่างสายพระบ้าน (คามวาสี) กับสายพระป่า (อรัญวาสี) โดยมีคณะลูกศิษย์ชักใยอยู่เบื้องหลัง ลากครุบาอาจารย์เข้รกรเข้าพง ทำให้สถานการณ์น่าเป็นห่วงยิ่งขึ้น

5. ความเห็นส่วนตัวของผู้เขียน

ผู้เขียนภูมิใจที่ได้เกิดมาเป็นมนุษย์และได้พบพระพุทธศาสนา การได้เกิดเป็นมนุษย์นั้นในคติทางพระพุทธศาสนาเห็นว่าเป็นสิ่งที่เกิดได้ยากยิ่ง ดังปรากฏหลักฐานในพระธรรมบทที่ว่า “กิจโจ มนุสสปฏิลาโภ” และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการได้เกิดมาเป็นคนไทยนับได้ว่าเป็นความภูมิใจขั้นสูงสุด เพราะเหตุว่าประเทศไทยมีสถาบันสำคัญที่เปรียบเสมือนเสาหลักค้ำจุนประเทศไทยให้มีความมั่นคงแข็งแรง 3 สถาบัน คือ สถาบันชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ สถาบันชาติเป็นสถาบันที่คงความเป็นเอกลักษณ์ของความเป็นชาติไทยมาเป็นเวลาช้านาน ประเทศไทยไม่เคยสูญเสียอิสรภาพของความเป็นชาติไทย นับว่าเป็นความภาคภูมิใจของชาวไทยทั้งปวง สถาบันพระมหากษัตริย์เปรียบเสมือนศูนย์รวมจิตใจของคนไทยทั้งชาติ ประเทศไทยโชคดีที่ปกครองโดยสถาบันกษัตริย์ที่ยังคงหลงเหลือเพียงไม่กี่ประเทศในโลก พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเป็นองค์สมมุติเทพที่อุบัติขึ้นมาเพื่อปกป้องไพร่ฟ้าอาณาประชาราษฎร์ให้สงบสุขร่มเย็น ทรงปกครองประเทศด้วยทศพิธราชธรรม ทรงเป็นพุทธมามกะและทรงเป็นอัครศาสนูปถัมภกของทุกศาสนา นำพระทัยเปี่ยมด้วยเมตตาธรรม นับเป็นพระมหากรุณาธิคุณอันหาที่สุดมิได้ สำหรับสถาบันพระพุทธศาสนานั้นเป็นเบ้าหลอมแห่งคุณงามความดีทั้งหลายทั้งมวล ถ้าชนในชาติไร้ซึ่งคุณธรรมและจริยธรรมแล้วการพัฒนาประเทศจะไม่สามารถบรรลุเป้าหมายสูงสุดได้



อย่างไรก็ตามศาสนาเป็นเรื่องละเอียดอ่อนเพราะเป็นเรื่องของศรัทธาและจิตใจ พระพุทธศาสนาจึงเป็นศาสนาแห่งปัญญาที่มีเหตุมีผลที่สามารถพิสูจน์ได้ทุกกาลทุกสมัย พระพุทธศาสนาเปรียบเสมือนมรดกทางปัญญาอันล้ำค่าที่พระพุทธเจ้าทรงประทานให้แก่มวลมนุษยชาติ พระพุทธองค์ใช้เวลาในการสั่งสมบารมีด้วยความยากลำบากถึงสี่สงขัยยิ่งด้วยแสนมหากัปป์ นับตั้งแต่พระองค์เสวยพระชาติเป็นพระโพธิสัตว์นามสุเมธดาบสและได้รับคำพยากรณ์จากพระพุทธเจ้านามว่า “ทีปังกร” ที่พยากรณ์ว่าจะได้ตรัสรู้เป็นพระสัมมาสัมพุทธเจ้าในกาลต่อมา แต่อนิจจาคนไทยบางส่วนไม่เห็นคุณค่าของพระพุทธศาสนาทั้งๆ ที่มีของดีมีคุณค่าอยู่กับตัวแต่กับไม่สนใจไม่นำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ หากชาวพุทธทั้งหลายสังเกตให้ดีจะเห็นว่าทำไมประเทศไทยมักไม่เกิดเรื่องร้ายแรงจนเกิดความหายนะสูญเสียชีวิตครั้งยิ่งใหญ่เหมือนกับประเทศเพื่อนบ้านบางประเทศ อาจจะมีบ้างแต่ก็ไม่รุนแรงจนระงับเหตุการณ์ไม่ได้ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไทยมักไม่ประสบภัยธรรมชาติที่รุนแรง เช่นแผ่นดินไหวจนผู้คนล้มตายจำนวนมากเหมือนในต่างประเทศ ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะประเทศไทยเป็นศูนย์กลางแห่งความเจริญทางพระพุทธศาสนา ในคติทางธรรมเรียกว่า “ปฏิรูปเทสวาสะ” คือตั้งอยู่ในภูมิประเทศที่สมควรมีความเป็นสัปปายะและเป็นศูนย์รวมของนักปราชญ์ราชบัณฑิตมากมาย มีสิ่งศักดิ์สิทธิ์และพระสยามเทวาธิราชให้ความคุ้มครอง ดังนั้นนับได้ว่าเป็นความโชคดีของคนไทยอย่างมหาศาล แต่หากชาวพุทธไม่เห็นคุณค่าก็เป็นเรื่องน่าเสียดาย นับว่าเป็นเรื่องที่น่าเศร้าโดยแท้

ในมุมมองของผู้เขียนเห็นว่าการบรรจุคำว่า “พระพุทธศาสนาเป็นศาสนาประจำชาติ” เพื่อรองรับไว้ในรัฐธรรมนูญหรือแม้แต่การจัดตั้งกระทรวงพระพุทธศาสนาและวัฒนธรรมไทย เป็นสิ่งที่สามารถดำเนินการได้ไม่เสียหายอะไรไม่ควรวิตกกังวลจนเกินเหตุ ในทรรศนะของผู้เขียนเห็นว่าไม่มีเหตุผลใดที่จะมาคัดค้านในการจัดตั้งกระทรวงพระพุทธศาสนาตามหลักการและเหตุผลที่ได้กล่าวมาแล้วเบื้องต้น การที่มีผู้คัดค้านไม่เห็นด้วยกับแนวคิดดังกล่าวถือเป็นเรื่องปกติในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่เหตุผลหลักที่สำคัญของผู้ที่ไม่เห็นด้วยน่าจะเกิดจากสาเหตุต่างๆ คือกลัวเกิดความแตกแยกของคนในชาติ กลัวเกิดการกระทบกระทั่งระหว่างศาสนาต่างๆ ภายในประเทศ และอาจจะเป็นการลดรอนสิทธิเสรีภาพในการนับถือศาสนา ข้อกังวลดังกล่าวนี้ นับได้ว่ามีเหตุผลพอสมควร

แต่หากเอาข้อดีและข้อเสียมาชั่งน้ำหนักกันแล้ว ผู้เขียนเห็นว่าจะเกิดผลดีมากกว่าผลเสีย ผู้เขียนมีความมั่นใจว่าหากเขียนรัฐธรรมนูญให้พระพุทธศาสนาเป็นศาสนาประจำชาติหรือแม้แต่การจัดตั้งกระทรวงพระพุทธศาสนาก็จะไม่เกิดผลกระทบใดๆ ต่อศาสนาอื่น และจะไม่มีปฏิกิริยาใดๆ จากศาสนาอื่น อาจจะมีผู้คัดค้านอยู่บ้าง แต่คงไม่รุนแรงถึงกับทำให้เกิดสงครามระหว่างศาสนา เหตุผลก็คือหากศึกษาประวัติศาสตร์อันยาวไกลไม่เคยปรากฏว่าชาวพุทธไปรบราฆ่าฟัน

กับใคร เพราะจะไปละเมิดศีลข้อที่หนึ่ง ชาวพุทธไม่เคยข่มเหงรังแกเบียดเบียนศาสนาอื่น และศาสนาอื่นก็จะยอมรับได้โดยดุษณี พระพุทธศาสนาเป็นศาสนาแห่งความเมตตาถึงกับองค์การสหประชาชาติประกาศยกย่องให้พระพุทธศาสนาเป็นศาสนาแห่งสันติภาพของโลก ดังนั้นการที่ชาวพุทธเป็นใหญ่ในแผ่นดินจึงมิใช่เรื่องเสียหายถือเป็นเรื่องปกติธรรมดา และประการสำคัญในรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นอัครศาสนูปถัมภก ซึ่งก็หมายความว่าพระมหากษัตริย์ทรงให้ความอุปถัมภ์บำรุงทุกศาสนาที่เข้ามาพึ่งพระบรมโพธิสมภาร และนัยแห่งมาตรา 73 หมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้อีกชั้นหนึ่งว่า “รัฐต้องให้ความอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนาและศาสนาอื่น เพื่อส่งเสริมความเข้าใจอันดีและความสมานฉันท์ระหว่างศาสนิกชนของทุกศาสนา” จากถ้อยคำดังกล่าวในรัฐธรรมนูญก็ให้ความหมายที่ชัดเจนอยู่แล้ว การรับรองให้พระพุทธศาสนาเป็นศาสนาประจำชาติและการจัดตั้งกระทรวงพระพุทธศาสนานั้นเป็นเพียงให้ความคุ้มครองพระพุทธศาสนาในทางนิตินัยและเป็นการเชิดชูเกียรติภูมิประชาชนคนไทยที่ส่วนใหญ่นับถือพระพุทธศาสนาเท่านั้น

6. บทสรุป

สรรพสิ่งทั้งหลายล้วนตกอยู่ภายใต้อำนาจแห่งกฎพระไตรลักษณ์ คือ อนิจจัง ทุกขัง และอนัตตามีความแปรปรวนเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา คือ เกิดขึ้น ตั้งอยู่ ดับไปและไม่มีผู้ใดจะหลีกเลี่ยงกฎธรรมชาติทั้ง 3 ประการนี้ไปได้ แม้แต่พระพุทธศาสนาก็เช่นกันไม่วันใดก็วันหนึ่งก็ต้องถึงกาลเสื่อมสูญไปตามกฎพระไตรลักษณ์ ซึ่งหลักดังกล่าวชาวพุทธทราบดี แต่เพื่อเป็นการจรรโลงไว้ซึ่งพระพุทธศาสนาให้ชะลอความเสื่อมถอยในอนาคต ชาวพุทธทุกหมู่เหล่าจึงได้รณรงค์ออกมาเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องให้ผู้มีอำนาจในบ้านเมืองดำเนินการจัดตั้งกระทรวงพระพุทธศาสนาและวัฒนธรรมไทยโดยมีเหตุผลสนับสนุน ดังนี้

(1) เพื่อแสวงหาองค์กรกลางที่มีศักยภาพเข้ามากำกับดูแลกิจการพระพุทธศาสนาและให้มีระบบการบริหารจัดการที่ดี เพื่อพัฒนาส่งเสริมให้สถาบันพระพุทธศาสนามีความเข้มแข็งเป็นปึกแผ่นและมั่นคงในภาวะการณ์ที่พระพุทธศาสนากำลังประสบปัญหา

(2) เพื่อปรับปรุงโครงสร้างและองค์ประกอบของพระพุทธศาสนาให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น อันจะยังประโยชน์ต่อพุทธศาสนิกชนและศาสนิกชนอื่นให้อยู่ร่วมกันได้อย่างสันติ

(3) เพื่อนำปรัชญาอันเป็นหลักธรรมคำสอนในทางพระพุทธศาสนา มากำหนดเป็นยุทธศาสตร์พลังของแผ่นดิน เพื่ออบรมฟื้นฟูจิตใจของประชาชนในภาวะเสื่อมถอยจากศีลธรรมและช่วยเหลือรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของสังคมที่กำลังรุมเร้าอยู่ในขณะนี้



(4) เพื่อเป็นการยกย่องเชิดชูพระพุทธศาสนา ในฐานะที่เป็นศาสนาประจำชาติและเป็นศูนย์รวมจิตใจของคนไทยทั้งชาติ รวมทั้งยังเป็นการเฉลิมฉลอง ในโอกาสที่องค์การสหประชาชาติ ประกาศยกย่องและสถาปนาให้พระพุทธศาสนาเป็นศาสนาแห่งสันติภาพของโลก

(5) เพื่อเป็นการจรรโลงไว้ซึ่งพระพุทธศาสนาให้เป็นสถาบันที่มีความมั่นคงเข้มแข็งและ ขณะเดียวกันเป็นการปกป้องคุ้มครองและพิทักษ์รักษาพระพุทธศาสนาให้ธำรงไว้คู่กับประชาชนชาวไทยตลอดไป

จากการเรียกร้องของชาวพุทธให้มีการจัดตั้งกระทรวงพระพุทธศาสนา และวัฒนธรรมไทย จึงมิใช่สิ่งที่ชาวพุทธดำเนินการโดยไม่มีเหตุผลหรือลุแก่อำนาจ แต่เป็นสิ่งที่ชาวพุทธสามารถดำเนินการได้ภายใต้กรอบกติกาของสังคมในระบอบประชาธิปไตย แต่ข้อเรียกร้องของชาวพุทธจะสัมฤทธิ์ผลหรือไม่นั้นก็ขึ้นอยู่กับผู้มีอำนาจในแผ่นดินทั้งหลายจะพิจารณาให้ความสำคัญ แต่ผลก็ปรากฏออกมาชัดเจนแล้ว ว่าสิ่งที่ชาวพุทธพรั่ำเพรียงเรียกร้องและนัดชุมนุมครั้งใหญ่ที่หน้าบริเวณรัฐสภานั้นมีสักขีพยานรับรู้รับเห็น แม้แต่ฝ่ายยังมีอาจกลั่นน้ำตาหลังออกมาเป็นสายฝนด้วยความอาดูร และแม้จะไม่ได้รับการสนองตอบอย่างสมเจตจำนง แต่ฝ่ายนิติบัญญัติก็ได้ลดกระแสความกดดันของชาวพุทธ โดยใช้มาตรการผ่อนปรนกำหนดให้มีการจัดตั้งสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ มีฐานะเป็นกรมขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีโดยตรง จากมาตรการดังกล่าว สิ่งที่ชาวพุทธเรียกร้องและถวิลหามิได้สูญเปล่าแต่ประการใด อย่างน้อยๆ ยังได้รับการสนองตอบจากฝ่ายปกครองทำให้ชาวพุทธพอใจในระดับหนึ่ง ซึ่งจะตรงกับหลักสัจธรรมความจริงที่ว่าไม่มีใครจะ "ได้รับสิ่งที่ตนปรารถนาได้ทั้งหมด" และจากการแสดงพลังนัดชุมนุมของชาวพุทธครั้งที่ยิ่งใหญ่ที่สุดในประวัติศาสตร์ชาติไทย จะเป็นปรากฏการณ์ครั้งสำคัญในการส่งสัญญาณเตือนให้ผู้มีอำนาจทั้งหลายได้พึงสำเหนียกและตระหนักถึงความสำคัญของพระพุทธศาสนาที่เปรียบเสมือนวิถีชีวิตของคนไทย ทั้งนี้เพื่อธำรงรักษาไว้ให้พระพุทธศาสนาเป็นมรดกทางปัญญาอันล้ำค่าคู่กับประชาชนคนไทยตลอดกาล

