

ประมวลคำบรรยาย
ของนายมีชัย ฤชุพันธุ์
ประธานวุฒิสภา
พ.ศ. ๒๕๓๙–๒๕๔๓
เล่ม ๑

THAI NATIONAL ASSEMBLY LIBRARY
3961141596



ประมวลคำบรรยาย
ของนายมีชัย ฤชุพันธุ์
ประธานวุฒิสภา
พ.ศ. ๒๕๓๙–๒๕๔๓
เล่ม ๑

หนังสือ ประมวลคำบรรยายของนายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๓๙–๒๕๔๓

ISBN ๙๗๔-๗๒๑๘-๕๙-๓

ปีที่พิมพ์ เดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๕

จำนวนหน้า ๓๑๒ หน้า (เล่ม ๑)

จำนวนที่พิมพ์ ๕๐๐ เล่ม

จัดทำโดย สำนักงานประธานวุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

โทรศัพท์ ๐ ๒๒๔๔ ๑๕๓๕

โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๑๕๔๐

จัดพิมพ์โดย กลุ่มงานการพิมพ์ สำนักการคลังและงบประมาณ

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

เลขที่ ๔ ถนนอู่ทองใน

เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐

ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง



นายมีชัย ฤชุพันธุ์

ประธานวุฒิสภา

พ.ศ.๒๕๓๕ – ๒๕๓๙

พ.ศ.๒๕๓๙ – ๒๕๔๓

ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง

สาร
นายมีชัย ฤชุพันธุ์
ประธานวุฒิสภา
ชุด พ.ศ. ๒๕๓๕-๒๕๓๙ และชุด พ.ศ. ๒๕๓๙-๒๕๔๓

ในช่วงระหว่างปี ๒๕๓๙ ถึง ๒๕๔๓ ผมได้รับเชิญให้ไปบรรยายในที่ต่าง ๆ และในหัวข้อเรื่องต่าง ๆ มากมาย ทั้ง ๆ ที่โดยส่วนตัวแล้วไม่ถนัดในการบรรยายนักทุกครั้งที่จะต้องไปพูดจึงรู้สึกเหมือนกับสมัยที่เป็นนักเรียน นักศึกษา เมื่อจะต้องไปเข้าห้องสอบ ภาระงานเรื่องนี้จึงเป็นภาระงานที่อึดอัดและหนักใจมากที่สุด จนถึงทุกวันนี้ความรู้สึกเช่นว่านั้นก็ยังมีอยู่

ด้วยความรู้สึกส่วนตัวดังกล่าว คำเชิญใดที่พอจะปฏิเสธได้จะรีบปฏิเสธไว้ก่อนเสมอ ส่วนกรณีใดไม่อยู่ในฐานะที่จะปฏิเสธได้ ด้วยความเกรงใจบ้าง ด้วยไม่รู้จะหาเหตุอะไรมาปฏิเสธบ้าง จึงจำเป็นต้องรับด้วยความทุกข์ใจ

ในการบรรยายแต่ละครั้ง ผมมิได้จัดเตรียมต้นฉบับคำบรรยายโดยละเอียด (เว้นแต่เป็นกรณีการบรรยายในหลักสูตรบางหลักสูตร) คงมีแต่หัวข้อและแนวทางสั้น ๆ แต่ทางสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้กรุณาไปอัดเทปการบรรยายไว้เป็นส่วนใหญ่ จึงสามารถเก็บรวบรวมคำบรรยายโดยละเอียดไว้ได้ นับเป็นผลงานและการทำงานที่มีประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาอย่างยิ่ง

อย่างไรก็ตามโดยที่เป็นการถอดเทปจากคำบรรยาย ถ้อยคำที่ปรากฏจึงเป็นภาษาพูด และเป็นการพูดตามสถานการณ์ที่เป็นอยู่ในขณะนั้น ๆ แม้จะได้มีการตรวจสอบอยู่บ้าง แต่ก็คงมีถ้อยคำที่ไม่กลมกลืน หรือไม่เหมาะสม หรือกระทบกระเทือนใจบางคนอยู่บ้าง จึงต้องขออภัยไว้ ณ ที่นี้ด้วย

อนึ่ง คำบรรยายทั้งหมดที่มีการรวบรวมมานี้ ส่วนใหญ่เป็นเพียงความคิดเห็นของคน ๆ หนึ่ง ซึ่งไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับความคิดเห็นของบุคคลอื่น และไม่เป็นการตัดสิทธิของบุคคลใดที่จะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับความคิดเห็นนั้น

ผมขอขอบคุณเจ้าหน้าที่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาที่ได้กรุณาริเริ่ม รวบรวมและจัดพิมพ์คำบรรยายเพื่อเผยแพร่ในครั้งนี้ หากจะมีประโยชน์ใดเกิดขึ้นกับประชาชนทั่วไป ก็ขอให้กุศลนั้นตกแก่เจ้าหน้าที่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาทุกท่าน

(มีชัย ฤชุพันธุ์)

๑๕ มีนาคม ๒๕๔๕

ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง

คำนำ

ภารกิจของประธานวุฒิสภานอกจากการเป็นประธานของที่ประชุมวุฒิสภา และเป็นผู้แทนวุฒิสภาในกิจการภายนอกแล้ว ยังมีภารกิจที่สำคัญอื่น ๆ อีกหลายประการ การรับเชิญเป็นวิทยากรบรรยายพิเศษ ที่หน่วยงานต่าง ๆ กำหนดหัวข้อและกราบเรียนเชิญ ก็เป็นภารกิจที่สำคัญของประธานวุฒิสภาซึ่งปฏิบัติอยู่เป็นประจำด้วยประการหนึ่ง

หนังสือประมวลคำบรรยายของประธานวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๓๙–๒๕๔๓ ประกอบด้วยคำบรรยายพิเศษของ นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นประธานวุฒิสภา สมัยปี พ.ศ. ๒๕๓๕–๒๕๓๙ และสมัยปี พ.ศ. ๒๕๓๙–๒๕๔๓ อันเป็นโครงการหนึ่งของแผนการปฏิบัติงานของสำนักงานประธานวุฒิสภา เนื่องจากเห็นว่า นายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นผู้ทรงภูมิปัญญา มีวิสัยทัศน์และความรอบรู้ที่กว้างไกล ไม่เพียงแต่เชี่ยวชาญด้านกฎหมายเท่านั้น ยังมีความคิดและมุมมองไม่ว่าจะเป็นเรื่องการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และด้านอื่น ๆ ดังปรากฏให้เห็นในหนังสือประมวลคำบรรยายของนายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๓๙–๒๕๔๓ ซึ่งสำนักงานประธานวุฒิสภาได้รวบรวมและคัดเลือกคำบรรยายที่สำคัญ จัดทำเป็นรูปเล่มขึ้น จำนวน ๒ เล่ม คือ เล่ม ๑ และเล่ม ๒

สำนักงานประธานวุฒิสภา ขอกราบขอบพระคุณ นายมีชัย ฤชุพันธุ์ อดีตประธานวุฒิสภา ที่ได้กรุณาตรวจเนื้อหาและอนุญาตให้นำคำบรรยายจัดพิมพ์เพื่อเผยแพร่ และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าหนังสือประมวลคำบรรยายเล่มนี้จะเป็นประโยชน์สำหรับผู้ใฝ่หาความรู้และผู้สนใจทั่วไป

สำนักงานประธานวุฒิสภา
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง

สารบัญ

ประมวลคำบรรยายของนายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานวุฒิสภา

พ.ศ. ๒๕๓๙–๒๕๔๓

		หน้า
คำนำ		
พ.ศ. ๒๕๓๙		
จันทร์ที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๓๙	คำบรรยายพิเศษ เรื่อง การปฏิรูปการเมือง ณ อาคาร ๒ ชั้น ๔ กองบัญชาการกองทัพบก	๑-๑๓
ศุกร์ที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๙	คำบรรยายพิเศษ เรื่อง ระบบรัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ ณ ห้องประชุมกระทรวงยุติธรรม อาคารศาลอาญา ๑	๑๔-๔๑
จันทร์ที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๓๙	คำบรรยาย เรื่อง การปฏิรูปการเมือง ณ ห้องประชุม ชั้น 5 อาคาร ดร.สุข พุคยาภรณ์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม	๔๒–๕๕
พ.ศ. ๒๕๔๐		
พฤหัสบดีที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๔๐	คำบรรยายพิเศษ เรื่อง กระบวนการนิติบัญญัติ ณ หอประชุมคุรุสภา	๕๖–๗๓
พฤหัสบดีที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๔๐	คำบรรยาย เรื่อง ข้อคิดเห็นประสบการณ์ตลอดจนวิสัยทัศน์ในการบริหารราชการ แก่คณะนักศึกษานักปกครองระดับสูง วิทยาลัยการปกครอง รุ่นที่ ๓๖ ณ ห้องรับรอง ๑-๒ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๒	๗๔–๙๒
อาทิตย์ที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๔๐	ปาฐกถาพิเศษ เรื่อง ภาษาไทยในรัฐสภา ณ ห้องบอลรูม โรงแรมฮิลตัน ณ ปาร์คนายเลิศ กรุงเทพมหานคร	๙๓–๑๐๔
เสาร์ที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๐	คำบรรยาย เรื่อง แนวคิดเกี่ยวกับเป้าหมายในการพัฒนาข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ณ โรงแรมรอยัล ริเวอร์ กรุงเทพมหานคร	๑๐๕–๑๑๐

		หน้า
พุธที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๔๐	คำบรรยายพิเศษ เรื่อง วุฒิสภากับการกลั่นกรองกฎหมาย แก่ผู้พิพากษา ชั้น ๕ ณ ห้องประชุม ชั้น ๖ อาคารศาลแขวงพระนครเหนือ	๑๑๑–๑๒๑
พ.ศ. ๒๕๔๑		
พฤหัสบดีที่ ๘ มกราคม ๒๕๔๑	คำบรรยายพิเศษ เรื่อง กระบวนการนิติบัญญัติ ณ หอประชุมคุรุสภา	๑๒๒–๑๔๑
พฤหัสบดีที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑	คำบรรยายพิเศษ เรื่อง แนวความคิดและข้อสังเกตในการร่างกฎหมาย ณ ห้อง น. ๒๑๑ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์	๑๔๒–๑๖๗
พุธที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๔๑	คำปาฐกถาพิเศษ เรื่อง กฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูกิจการช่วยธุรกิจได้จริงหรือ ณ ห้องนภาลัย โรงแรมดุสิตธานี กรุงเทพมหานคร	๑๖๘–๑๘๐
พุธที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๔๑	คำปาฐกถาพิเศษ เรื่อง ความเป็นไปได้ในการปฏิรูปกฎหมาย ณ ห้องรับรอง ๑-๒ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๒	๑๘๑–๑๙๓
พฤหัสบดีที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๑	คำบรรยายพิเศษ เรื่อง บทบาทและภารกิจของสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และสถานการณ์ปัจจุบัน แก่สมาชิกวุฒิสภา ณ ห้องประชุมคณะกรรมาธิการ หมายเลข ๒๑๓–๒๑๖ ชั้น ๒ อาคารรัฐสภา ๒	๑๙๔–๒๐๘
อังคารที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๔๑	คำบรรยาย เรื่อง ทำอย่างไรจึงจะเป็นนักร่างกฎหมายที่ดี ณ ห้องสมภพ โหตระกิตย์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	๒๐๙–๒๒๘
อังคารที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๔๑	คำบรรยายพิเศษ เรื่อง รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน แก่นักศึกษาคณะนิติศาสตร์ ชั้นปีที่ ๒ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ ณ ห้องประชุมรัฐสภา อาคารรัฐสภา ๑	๒๒๙–๒๓๘

		หน้า
อังคารที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๑	คำบรรยายพิเศษ เรื่อง แนวความคิดและข้อสังเกตในการร่างกฎหมาย แก่ผู้เข้ารับการอบรม โครงการอบรมหลักสูตรประกาศนียบัตรกฎหมายมหาชน ณ ห้อง น. ๒๑๑ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์	๒๓๙–๒๖๒
พฤหัสบดีที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๑	คำปาฐกถา เรื่อง ปัญหาในกระบวนการนำเสนอและพิจารณาร่างกฎหมาย แก่ผู้เข้าร่วมในการประชุมระดมความคิดเรื่อง การปฏิรูปกระบวนการนิติบัญญัติ ณ ห้องประชุมคณะกรรมาธิการ หมายเลข ๒๑๓–๒๑๖ ชั้น ๒ อาคารรัฐสภา ๒	๒๖๓–๒๗๗
พฤหัสบดีที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๑	คำบรรยายพิเศษ เรื่อง ความรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และบทบาทของครูต่อการพัฒนากระบวนการประชาธิปไตย แก่ครูผู้สอนวิชาสังคมศาสตร์ ในโรงเรียนสังกัดกรมสามัญศึกษา และสำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติ จังหวัดนนทบุรี ณ ห้องนวัตกรรมและเทคโนโลยีทางการศึกษา โรงเรียนศรีบุณยานนท์ จังหวัดนนทบุรี	๒๗๘–๒๙๔
ศุกร์ที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๑	คำบรรยาย เรื่อง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก่นักศึกษาหลักสูตรเสนาธิการทหาร รุ่นที่ ๔๐ ประจำปีการศึกษา ๒๕๔๑-๒๕๔๒ ณ ชั้น ๒ อาคารวิทยาลัยเสนาธิการทหาร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ กองบัญชาการทหารสูงสุด	๒๙๕–๓๑๒

ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง

คำบรรยายพิเศษ
ฯพณฯ มีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานวุฒิสภา
เรื่อง การปฏิรูปการเมือง
ณ อาคาร ๒ ชั้น ๔ กองบัญชาการกองทัพบก
วันจันทร์ที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๓๙

ท่านผู้บัญชาการทหารบก ท่านผู้บังคับบัญชาหน่วยขึ้นตรงกองทัพบก

ผมรู้สึกเป็นเกียรติและดีใจที่ได้รับเชิญมาพูดเรื่องการปฏิรูปการเมือง เพราะว่าผลแห่งการปฏิรูปการเมืองจะมีผลกระทบต่อประเทศชาติในอนาคตเป็นอย่างมาก สถาบันทหารซึ่งจะเป็นสถาบันหลักค้ำจุนราชบัลลังก์ ค้ำจุนความปลอดภัยของประเทศ จำเป็นที่จะต้องเข้าใจว่าอะไรกำลังเกิดขึ้น และผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในอนาคตจะมีเป็นอย่างไร เพราะถ้าขาดความเข้าใจตรงนี้สิ่งที่เละเทะอยู่แล้ว อาจจะเละเทะต่อไปยิ่งขึ้นจนเกินต่อการแก้ไขได้ในอนาคต เนื่องจากเวลาเรามีจำกัดผมจะขออนุญาตพูดตรงเรื่องที่เรากำลังจะพูดกันเลย คำถามแรกก็ต้องถามว่า **"ทำไมเราถึงจะต้องปฏิรูปการเมือง"** การปฏิรูปการเมืองที่พูด ๆ กันนั้นเกี่ยวข้องอะไรกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่กำลังทำอยู่ ในเบื้องต้นขออนุญาตเรียนแยกให้เห็นก่อนว่า การปฏิรูปการเมืองกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่กำลังทำอยู่นั้น จริง ๆ แม้จะมีส่วนสัมพันธ์กันแต่ไม่ใช่มีความหมายอย่างเดียวกัน

การปฏิรูปการเมืองถ้าจำเป็นต้องทำ ก็ทำได้ด้วยหลายวิธี ไม่ใช่วิธีที่แก้ไขรัฐธรรมนูญที่กำลังเป็นอยู่ในปัจจุบันนี้แต่เพียงวิธีเดียว การที่ใครก็ตามจับกลุ่มกันคิดว่าเหตุการณ์บ้านเมืองในปัจจุบันเป็นที่น่าพอใจหรือไม่ ถ้าไม่พอใจจะแก้ไขอย่างไรเพื่อนำไปสู่จุดที่จะปรับปรุงแก้ไขในวันข้างหน้า นั่นก็อาจจะส่งผลมาสู่การปฏิรูปการเมืองได้ โดยยังไม่จำเป็นต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญในขณะนี้ แต่ว่ากระแสการเมืองในบ้านเราดูจะมุ่งไปสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๑ ที่กำลังฮือฮากันอยู่แต่เพียงด้านเดียว แต่นั่นก็ช่างเถิดเมื่อเป็นหนทางหนึ่งก็อาจจะปล่อยให้เดินต่อ ๆ ไปได้ ถ้าเราเข้าใจเสียว่าการปฏิรูปการเมืองทำไมต้องทำ แล้วเราอาจจะช่วยกันหาหนทางอื่น ๆ สนับสนุนได้ ถ้าจะตอบคำถามว่าทำไมเราจะต้องปฏิรูปการเมือง เราก็คงต้องย้อนกลับมาดูการเมืองปัจจุบันว่า โดยกระบวนการและลำดับแห่งความเป็นมาของการเข้าสู่อำนาจการบริหารราชการแผ่นดินนั้นเป็นไปอย่างไร สิ่งที่ผมจะพูดต่อไปนี้ผมเชื่อว่าท่านทั้งหลายตระหนักดีและทราบดีอยู่แล้ว แต่ผมจะนำมาเรียบเรียงให้เห็นถึงขั้นตอนว่า มีที่มากันอย่างไรและทำไมถึงเกิดความวุ่นวายขึ้น ถ้าเราเริ่มต้นจากจุดอันเป็นจุดกำเนิดของการเมืองว่าคนเหล่านั้นมาได้อย่างไร ก็ต้องตอบว่ามาจากการเลือกตั้ง การเลือกตั้งนั้นนัยว่าสมัยหนึ่งก็ถือกันว่าเป็นสรณะของระบอบประชาธิปไตย ถ้าปราศจากการเลือกตั้งแล้วประชาธิปไตยก็เกิดขึ้น

ไม่ได้ แต่ความหมายของการเลือกตั้งที่จะเป็นสรณะของประชาธิปไตยนั้น หมายถึงการแสดงเจตนารมณ์อันแท้จริงของประชาชนเป็นส่วนใหญ่ ไม่ได้มีอามิสสินจ้างหรืออำนาจอิทธิพลใด ๆ ไปข่มขู่บังคับหรือบีบบังคับ ถ้าเรายอ้นกลับมาดูว่า แล้วการเลือกตั้งของเราเป็นไปอย่างนั้นหรือไม่ ก็จะตอบว่า ๘๐ % มิได้เป็นไปอย่างนั้น การซื้อเสียงมีอยู่ทั่วไป การใช้อิทธิพลบังคับ ใช้อำนาจ แม้กระทั่งทางราชการเข้าไปบีบให้เกิดผลอย่างใดอย่างหนึ่ง มีอยู่สม่ำเสมอและนับวันแต่จะมากยิ่งขึ้น

เราเคยได้ยินว่าการเลือกตั้งใช้เงินกันถึง ๓ ล้าน ๕ ล้านบาท เราก็ฮือฮา ครั้งหนึ่งนายทหารผู้ใหญ่เคยพูดว่า "ถ้าใช้ ๕๐๐ ล้านบาทก็จะซื้อคณะรัฐมนตรีได้ทั้งชุด" เราก็ฮือฮาว่าไม่น่าจะเป็นอย่างนั้นได้ แต่มาปัจจุบันถ้าเรามองย้อนกลับไปดู เราจะพบว่าเป็นอย่างนั้นและเป็นได้ง่ายทีเดียว เราพูดกันถึง ๓ ล้าน ๕ ล้านบาทในขณะนั้นด้วยความตกใจ แต่มาปัจจุบันนี้สิ่งเหล่านั้นไม่ใช่เป็นสิ่งแปลกประหลาดอะไรแล้ว กลายเป็นของเล็กน้อย ที่ว่าเลือกตั้งกันโดยสุจริตจะต้องใช้ ๓ ล้าน ๕ ล้านบาทแน่นอน ที่เขาใช้กันโดยเฉลี่ยประมาณ ๓๐ ล้านบาท ถามว่า ๓๐ ล้านบาท ถ้าส่งคน ๓๐๐ คน จะเป็นเงินเท่าไรที่พรรคการเมืองจะต้องจัดหามาให้ ที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องควักกระเป๋าตัวเอง ทุกคนแข่งขันกันเพื่อที่จะให้ได้รับเลือกตั้ง การเลือกตั้งซ่อมคราวที่แล้วที่ผ่านมาที่จังหวัดเชียงราย ท่านทั้งหลายก็คงจะได้ยินว่าคนชนะใช้ถึง ๑๐๐ ล้านบาท คนแพ้ใช้ไป ๗๐ ล้านบาท ถ้าสิ่งเหล่านั้นเป็นความจริงและน่าเชื่อว่าเป็นความจริง เพราะออกจากปากผู้สมัครรับเลือกตั้งเอง เราก็ต้องกลับมาดูว่าแล้วคนเหล่านั้นทุ่มเงินเหล่านั้นไปทำไม เข้ามาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อออกกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียวอย่างนั้นหรือ โดยไม่มีอามิสสินจ้างอื่นหรือ หรือหวังอย่างอื่นใดเพื่อเป็นการตอบแทน

สิ่งที่ตอบแทนเขาก็คือการที่จะได้เข้ามาอยู่ในอำนาจ สามารถใช้อำนาจบริหารของบ้านเมืองได้ หรือแม้เข้ามาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มาเป็นประธานกรรมาธิการ มาเป็นกรรมาธิการ ก็ล้วนแต่มีอำนาจที่จะบันดาลอะไรบางสิ่งบางอย่างได้ เราดูทั่ว ๆ ไปก็ไม่น่าว่าคนที่เข้ามาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยธรรมดาแล้ว จะได้ประโยชน์อะไรตอบแทนนอกเหนือไปจากเงินเดือนและค่าเบี้ยประชุมกรรมาธิการ แต่ถ้าเรายอ้นไปดูว่างบประมาณที่ผ่านมาแต่ละปีมีงบอะไรอยู่ในนั้นบ้าง เราก็จะพบว่ามีของที่น่าตกใจอยู่ในนั้นมากมายมหาศาล งบประมาณที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเอาไปใช้พัฒนาจังหวัด จากล้านห้าแสนบาทเป็น ๓ ล้านบาทในระยะเริ่มต้น มาจนถึงปัจจุบันกลายเป็น ๓๐ ล้านบาท ไม่รวมถึงงบที่ซุกอยู่ในกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ที่จะเอาไปทำในจังหวัดของตน เราจะปฏิเสธได้หรือไม่ว่างบ ๓๐ ล้านบาทเหล่านั้น ทุกคนใช้ไปโดยสุจริต ไม่มีนอกไม่มีใน เราก็คงสันนิษฐานอย่างนั้นไม่ได้ ที่สำคัญก็คือว่าเขาอ้างอยู่เสมอว่างบเหล่านั้นไม่ได้อยู่ในมือผู้แทนราษฎร แต่อยู่ในมือ

ของข้าราชการประจำ ถ้าไปถามข้าราชการประจำว่าจริงหรือที่งบเหล่านั้นอยู่ในมือของข้าราชการประจำแล้วสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแตะไม่ได้ เราก็จะได้รับคำอธิบายยืดยาวที่น่าขนพองสยองเกล้ามากว่า เขาทำกันด้วยวิธีไหน

โดยเฉลี่ยผมเคยถามอดีตผู้ว่าราชการจังหวัดท่านหนึ่งว่า โดยเฉลี่ยคิดว่าตกไปถึงมือชาวบ้านเท่าไร เขาบอกว่าไม่นับที่จะได้ประโยชน์ทางด้านหัวคะแนนแล้ว จะตกไปประมาณ ๖๐ % แปลว่า ๔๐ % จะหายหกตกหล่นไป ที่หายหกตกหล่นนั้นเราคงจะต้องยอมรับความจริงว่า ตัวราชการประจำเราเองก็มีส่วนเข้าไปด้วย เพราะในที่สุดคนก็จะคิดว่าไหน ๆ จะทำให้เขาแล้ว เรื่องอะไรเราจะไปติดตะรางแต่เพียงคนเดียวก็เอาเสียด้วย ซึ่งก็ทำให้ระบบราชการปั่นป่วนไปด้วย ทีนี้การซื้อเสียงนั้นไม่ได้เริ่มซื้อกันตั้งแต่ตอนที่เลือกตั้ง เริ่มตั้งแต่ตอนซื้อตัวที่จะมีการเลือกตั้ง พรรคการเมืองรู้แล้วว่าทหารจะไม่มีทางทำอะไร การที่ใครได้คะแนนเสียงข้างมากในระหว่างพรรคการเมือง คนนั้นจะได้เป็นนายกรัฐมนตรี เพราะฉะนั้นการทุ่มเทหาตัวบุคคลเพื่อที่จะไปลงสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคนั้น ๆ ย่อมทำกันอย่างรุนแรง และไม่คำนึงถึงว่าคนเหล่านั้นจะมีพื้นเพหรือภูมิหลังอย่างไร ขอให้มีทีท่าว่าคนเหล่านั้นจะได้รับคะแนนเสียงที่จะชนะในการเลือกตั้ง ก็เอาเข้าไว้ในสังกัดพรรคการเมือง ผลที่ตามมาก็คือว่าคนเหล่านั้นก็จะจับกลุ่ม ถึงแม้ว่าจะได้เงินไปแล้วก็ยังจะจับกลุ่มกันเป็นกลุ่ม เพื่อเอามาต่อรองเมื่อเวลาได้รับเลือกตั้งแล้ว เป็นโควต้าที่จะได้รับการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี ตกลงเมื่อตอนที่เราจะไปหาคนเข้าพรรคนั้นก็ไม่ได้คำนึงถึงคุณงามความดี ไม่ได้คำนึงถึงคุณธรรมของความเป็นผู้แทน พอไปลงเลือกตั้งทุกคนก็ใช้เงิน พอจะมาเป็นรัฐบาลก็ไม่ได้คำนึงถึงอะไร คำนึงถึงแต่เพียงว่าใครคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ถึงจำนวนหนึ่ง คนนั้นก็จะมีสิทธิเป็นรัฐมนตรี จะเป็นใครมาจากไหน จะมีความรู้อย่างไร จะมีภูมิหลังอย่างไรไม่สำคัญทั้งสิ้น ผลที่เราเห็นจึงเป็นผลปกติที่เกิดขึ้นจากเหตุต่าง ๆ เหล่านี้ ถามว่าผลอย่างนี้เราคิดว่าประเทศไทยจะรองรับได้อีกกี่ครั้ง เพราะเมื่อทุกคนเสียเงินเพื่อไปเลือกตั้ง และเมื่อเลือกตั้งมาแล้วก็ต้องเสียเงินเพื่อคุมเสียงเอาไว้ให้ได้ และแม้บางครั้งยังเคยได้ยินด้วยซ้ำไปว่าจะเข้ามาเป็นรัฐมนตรีนั้น อาจจะต้องไปเสียเงินให้กับหัวหน้าพรรคหรือเลขาธิการพรรคด้วยซ้ำไป สิ่งเหล่านี้ก็แปลว่าต้องลงทุนมหาศาล เมื่อรวมเข้ากับเงินที่ไปหาเสียงแล้วอาจจะเป็นถึง ๗๐ ล้าน ๘๐ ล้านบาทต่อคน ถามว่ามีใครที่สุจริตใจจะจ่ายเงินจำนวนนั้น เพื่อเข้ามาทำหน้าที่รับใช้ประเทศชาติโดยไม่หวังผลอะไรหรือไม่ เราเชื่อได้ยากว่าสิ่งเหล่านั้นจะเกิดขึ้นได้ แล้วก็เป็นจริง เพราะว่าเมื่อเข้ามาเป็นรัฐบาลแล้ว ท่านทั้งหลายก็มีการข่าวที่ดี ท่านคงจะได้ยินได้ฟังว่ารัฐมนตรีอาจจะไม่ลงมายุ่งแต่จะมีที่ปรึกษาหน้าห้องอยู่กลุ่มหนึ่งซึ่งรัฐมนตรีจะพาไปแนะนำในรัฐวิสาหกิจทั้งหลายทั้งปวง แล้วที่ปรึกษาเหล่านั้นก็จะเรียกบรรดาผู้อำนวยการหรือผู้ว่าการรัฐวิสาหกิจมาประชุมว่า จะมี

โครงการอะไรบ้างที่ทำแล้วได้เงินโดยเร็ว พูดกันตรง ๆ เดี๋ยวนี้เขาพูดกันตรง ๆ แล้วก็บอกกันตรง ๆ ว่าเขาต้องการอย่างนั้น เขาต้องการอย่างนี้ สมัยก่อนเราอาจจะเคยได้ยินว่าเมื่อเข้าไปเป็นนักการเมืองแล้วก็ช่วยพวกพ้อง ก็บอกว่าเอาคนนี้ได้ คนนั้นได้ เขาช่วยเรามา ก็เป็นแต่เพียงเท่านั้น แต่เดี๋ยวนี้เขาก้าวไปถึงขั้นที่ว่าใครจะได้เขาไม่สำคัญ เขาต้องการเพียงเท่านี้แล้วคุณไปจัดการกันเอามาแล้วก็แล้วกัน และนั่นก็ยังเรียกว่าเหลือจะทนอยู่แล้ว

แต่สิ่งที่เกิดขึ้นในปัจจุบันนี้ไปยิ่งกว่านั้น บรรดารัฐวิสาหกิจหรือแม้แต่ข้าราชการประจำในตำแหน่งสำคัญ ๆ จะเลื่อนกันขึ้นมาที จะต้องจ่ายเงินจ่ายทองอย่างที่เราได้ยินและก็แพร่หลายกันไปทั่วไป จ่ายกันที ๓๐ ล้าน ๔๐ ล้านบาท ถามว่าข้าราชการประจำจะไปเอาที่ไหนมา จะมีใครมีมรดกตกทอดที่ยอมเสียสละกันถึงขนาดนั้น ในที่สุดก็ต้องเรี่ยไรจากผู้ใต้บังคับบัญชาหรือไปเอาจากผู้รับเหมาซึ่งติดต่อกับหน่วยงานนั้น ๆ บุญคุณก็เกิดขึ้น และเมื่อทำอย่างนี้สักครั้งหนึ่งจิตใจก็ย่อมคล้อยตามไปได้ง่าย ยากนักที่จะยืนหยัดอยู่แต่เพียงว่า เมื่อจ่ายไปแล้ว แล้วก็ให้อยู่แค่นี้ เพราะฉะนั้นเมื่อ ๒-๓ วันเราจึงได้ยินอธิบดีคนหนึ่งออกมาพูดบอกว่าเอาของเขาไปแล้ว แล้วยังจะมาเก็บหัวคิวอีกตั้ง ๑๘๐ ล้านบาท เขาจะไปเอาที่ไหนมาให้ ถ้าเขาไม่จนตรอกจริง ๆ เขาคงไม่ออกมาพูดต่อสู้กับรัฐมนตรีได้ถึงขนาดนั้น นี่แปลว่ามีมากกระจายกันลงไปจนกระทั่งความอายที่จะมีต่อผู้ใต้บังคับบัญชาหมดไป ท่านทั้งหลายเป็นทหารมีวินัยและมีแบบประเพณีที่นายเลี้ยงลูกน้อง นายไม่เคยเอาเงินลูกน้อง อาจจะเข้าใจยากว่าแล้วความบัดซบอย่างนี้เกิดขึ้นได้อย่างไรกับราชการอื่น แต่เกิดขึ้นได้จริง ๆ แล้วเกิดขึ้นแล้ว บังเอิญผมก็เป็นคนที่อยู่ในแวดวงนี้มานาน เขาก็มาเล่าให้ฟังเลย ใครจะต้องไปเสียสตางค์ใคร เขาก็มาเล่าให้ฟัง ผมก็ได้แต่อนาถใจไม่รู้จะทำอย่างไร

ทีนี้เมื่อทำอย่างนี้ผลเกิดขึ้น ๒ อย่าง ผลอย่างหนึ่งก็คือว่าราชการซึ่งเคยเป็นหลักของการบริหารบ้านเมือง การเมืองจะเปลี่ยนไปอย่างไรราชการก็เป็นหลัก เพราะฉะนั้นการพัฒนาประเทศที่เดินหน้ามาได้โดยตลอด แม้ว่าการเมืองจะผันแปรต่าง ๆ ก็ทำให้บ้านเมืองเดินหน้าไปได้ เพราะราชการเขามีหลักและมีแบบประเพณีในการทำ เมื่อการเมืองเข้าไปแทรกมากในลักษณะที่ทำให้แบบประเพณีหมดไป ราชการประจำก็เริ่มเละ ความกลัวนักการเมืองจะมาย้าย จะมาทำมีผลกระทบต่อตำแหน่งหน้าที่ของตัวก็มีมากขึ้น ๆ คนที่จะแข็งจริง ๆ ต่อสู้ต่อต้านยอมออกไปนั้น ก็จะเหลือน้อยลง ๆ ผลก็คือราชการก็จะเริ่มเละ และถ้าเมื่อไรเละไปจนกระทั่งเหมือนกับการเมืองละก็ เราคงเหมือนฟิลิปปินส์ในสมัยหนึ่งที่แม้กระทั่งส่งจดหมายก็ต้องจ่ายสตางค์ให้กับบุรุษไปรษณีย์ ซึ่งตรงนั้นเราคงจะลำบากเหลือเกินกว่าการที่เราจะแก้ไขได้ เพราะอะไรในทางเลวร้ายจะแพร่เชื้อได้เร็ว แต่กว่าจะฟื้นให้ดีกลับขึ้นมาได้นั้นทำกลับมาได้ยาก นั่นก็เป็นผลประการที่หนึ่ง

ผลประการที่สองก็คือว่าในการพัฒนาประเทศ ในการทำโครงการต่าง ๆ ซึ่งเราจะได้ยินเสมอว่า โครงการแต่ละโครงการเป็นหมื่นเป็นแสนล้านบาททั้งสิ้น ถามว่าเวลาเขาคิดทำโครงการ เขาคิดเพื่อพัฒนาประเทศแล้วมีรายได้เป็นผลติดปลายนวม หรือเขาคิดเพื่อเอาเปอร์เซ็นต์และประโยชน์ของรัฐเป็นผลติดปลายนวม ถ้าเรามองดูให้ดีจะเห็นว่าโครงการบางโครงการเป็นโครงการที่ไม่จำเป็น แน่ละถ้าประเทศเราเป็นเหมือนอเมริกาจะจำเป็น แต่เมื่อถนนหนทางในประเทศในต่างจังหวัด ความเป็นอยู่ของราษฎรยังเดือดร้อน โครงการบางโครงการจึงยังไม่จำเป็น จำเป็นเพราะอยากจะทำ เพราะวงเงินสูงและก็มีการเจรจากันบ้าง บางเรื่องถึงแม้ว่าจำเป็นก็ฉวยโอกาสเอาประโยชน์จากตรงนั้น เพื่อที่จะเอาประโยชน์ใส่ตนเพื่อกลับไปทดแทน

คราวนี้การเมืองยุ่งเหยิงนักก็เป็นไปตามระบอบ หัวหน้ารัฐบาลลาออกหรือไปเลือกตั้งกันใหม่ ผลจะเป็นอย่างไร ถามว่าถ้าวันนี้ยุบสภาแล้วไปเลือกตั้งกันใหม่อะไรจะเกิดขึ้น การซื้อเสียงจะมากขึ้นกว่าคราวที่แล้วเป็นอีกเท่าตัว เพราะทุกคนรู้แล้วว่าถ้าได้คะแนนมากแล้วได้เป็นผู้บริหารใหญ่ ไม่มีทางใดที่จะลดราวาศอกกันลงมาได้ คราวหน้าก็จะยิ่งทำให้สถานภาพสถานการณ์ของประเทศทรุดหนักลงไป ความเชื่อถือในคนก็หมด เราจะเชื่อได้อย่างไรว่าคนที่ลงทุนไปสองสามพันล้านบาท เขาจะบริหารบ้านเมืองได้อย่างสุจริตใจ ถึงแม้คนนั้นจะสุจริตใจจริง ๆ เราก็ยังไม่ค่อยอยากจะเชื่อ เพราะยากที่จะเชื่อว่าใครเขาจะเอาเงิน ถึงแม้ว่าไม่ใช่เงินส่วนตัวไปเที่ยวได้เอามาจากใครต่อใคร แต่ละคนที่เขาจ่ายมาเขาก็ต้องมุ่งหวังประโยชน์ทั้งสิ้น ถ้ากลับมาในลักษณะอย่างนั้นความบอบช้ำของประเทศก็จะยิ่งมีมากขึ้น และผมเชื่อว่าการเลือกตั้งเกิดขึ้นได้อีกไม่เกิน ๒ ครั้ง เราจะวิ่งตามญวน การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศจะเป็นไปได้ยาก ข้าราชการจะปั่นป่วนไปหมด

ที่ผมพูดนี่ก็เพื่อที่จะให้เห็นสถานภาพว่า ด้วยระบบปัจจุบันการเมืองนำไปสู่จุดที่เกินกว่าที่เราน่าจะรับได้ ทีนี้ถามว่าแล้วเราจะแก้อย่างไร ทำไมเราไม่ออกกฎหมายตัดสินประหารชีวิตคนที่ซื้อสิทธิขายเสียง ทำไมเราไม่ออกกฎหมายลงโทษให้สูงขึ้น ถามว่ากฎหมายเมื่อออกไปแล้วอยู่ที่คนบังคับหรอกถึงจะมีความหมาย ถ้าไม่มีใครเอาไปใช้ไปบังคับก็คือกระดาษเปื้อนหมึกธรรมดานี่เอง ไม่มีประโยชน์อะไร คราวที่แล้วมีการจับการซื้อเสียงได้ ก็ถามว่าแล้วใครเข้ามาเป็นผู้กำกับดูแลที่จะไปฟ้องร้อง ก็คือฝ่ายบริหารที่จะมีอำนาจเหนือฝ่ายอะไรต่ออะไรทั้งหลายอยู่บ้างไม่มากก็น้อย ฉะนั้นการจับธนบัตรใบละร้อยกับใบละยี่สิบได้จึงกลายเป็นเงินค่าซื้อที่ดิน ค่าอะไรต่ออะไรไปได้อย่างหน้าตาเฉย โดยระบบที่เกิดขึ้นอย่างนี้ทำให้คนเริ่มนึกถึงว่าเราต้องปฏิรูปเพื่อเปลี่ยนองคาพยพ เปลี่ยนโครงสร้างของการเมืองเสียใหม่เพื่อให้ดีขึ้น คราวนี้แล้วจะทำอย่างไรถึงจะดีขึ้น ถึงจะขจัดสิ่งเหล่านี้ออกไปได้ ตรงนี้ที่มีความคิดแตกต่างกัน

ท่านทั้งหลายจะเคยได้ยินว่าผมออกมาต่อต้านการแก้ไขมาตรา ๒๑๑ อยู่ระยะหนึ่ง ผมพูดเสมอว่าทำไมเราไม่รวบรวมมานั่งคิดกันว่าปัญหาอยู่ที่ไหน แล้วก็ค่อยแกะไปทีละประเด็น ๆ จนกว่าจะหาข้อแก้ไขได้พบ แล้วจึงกลับมาดูรัฐธรรมนูญว่าทำตามข้อคิดอันนั้นได้หรือไม่ ถ้าไม่ได้ก็ค่อยแก้รัฐธรรมนูญ แต่ว่าในที่สุดกระแสสังคมก็ค่อนข้างจะแรง ก็บอกอย่างไรก็ต้องแก้มาตรา ๒๑๑ พูดกันจนกระทั่งกลายเป็นว่ามาตรา ๒๑๑ คือการปฏิรูป ซึ่งความจริงไม่ใช่ มาตรา ๒๑๑ คือวิธีแก้ไขรัฐธรรมนูญ เมื่อมาเลยเถิดกันมาจนป่านนี้ ผมก็นึกว่าเอาเถิดก็ยังเป็นหนทางหนึ่งที่อาจจะได้ประโยชน์บ้างไม่มากก็น้อย แต่ผู้ที่จะคิดในเรื่องการปฏิรูปการเมืองก็คงยังต้องนั่งคิดกันอยู่ ก็ค่อย ๆ กระจายความคิด แล้วค่อย ๆ พูดกันว่าการเมืองอย่างนี้เราจะปรับปรุงอย่างไร เราคงไม่สามารถจะไปลอกเลียนรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ ไม่สามารถจะไปเอาแนวความคิดของต่างประเทศมาใช้ได้ เพราะกระบวนการและวิธีการและแนวความคิดที่เกิดขึ้นในบ้านเมืองเรา ไม่เกิดขึ้นที่ไหนในโลก มีอะไรที่ค่อนข้างจะ UNIQUE จะดีจะเลวก็ช่างเถิด แต่ไม่เหมือนกับของคนอื่น เพราะฉะนั้นวิธีคิดก็ต้องคิดจากคนไทยและคิดอย่างไทย ๆ นี่แหละว่า สังคมอย่างนี้ วัฒนธรรมอย่างนี้ ความเชื่ออย่างนี้จะแก้ไขกันได้อย่างไร

สมัยก่อนเราพูดกันถึงเรื่องการแยกอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ พอพูดขึ้นคนก็ฮือฮาหาว่าไม่เห็นหัวประชาชน แต่บัดนี้คนเริ่มพูดมากขึ้นแล้วว่าหนทางแก้น่าจะเป็นทางเดียว ก็คือการแยกอำนาจบริหารกับอำนาจนิติบัญญัติออกจากกันเสีย เพื่อว่าประโยชน์ที่มีอยู่ในฝ่ายนิติบัญญัติจะได้ไม่มากเพียงพอที่คนจะไปซื้อเสียงได้ ซื้อมาแล้วก็จะไม่เกิดประโยชน์เพียงพอที่จะลงทุนกันได้ถึงขนาดนั้น แน่ละคงขจัดการซื้อเสียงให้หมดสิ้นไปไม่ได้ แต่คงตัดเป็นส่วนใหญ่ได้ เพราะเมื่อไม่มีประโยชน์ก็คงจะไม่มีใครอยากลงทุน แต่การที่เราจะแยกอำนาจฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติไม่ใช่เรื่องง่าย มีข้อยึดโยงต่าง ๆ ที่จะต้องคิดให้ละเอียดรอบคอบว่า แล้วฝ่ายบริหารจะมาจากไหน ฝ่ายนิติบัญญัติจะมีความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหารอย่างไร จึงจะไม่ทำให้ฝ่ายบริหารเลยเถิดหรือถูกรังแกเช้าถูกรังแกเย็น ฝ่ายนิติบัญญัติจะมีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้มากน้อยเพียงไร จึงจะไม่สร้างอำนาจในเชิงพาณิชย์ให้เกิดขึ้น เพราะตรงนี้เป็นตรงที่ยากที่สุดซึ่งต้องการความคิดของคนหลาย ๆ ฝ่าย ที่จะต้องมานั่งร่วมกันคิดเอาประสบการณ์ของแต่ละคนที่พบเห็น เอาความจริงขึ้นมาพูด แล้วก็ดูหนทางที่ดีที่สุดเท่าที่จะดีได้ เท่าที่จะเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ แล้วจึงค่อยมาแก้รัฐธรรมนูญ

ครานี้ในการปฏิรูปการเมืองเมื่อเบนโฉมหน้ากันมามุ่งกันอยู่ที่การแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๑ ทุกคนก็เฮโลกันอยู่ตรงนี้ ถามว่าแล้วเราจะได้ประโยชน์อะไรจากการแก้ไขมาตรา ๒๑๑ แนวความคิดในการแก้ไขมาตรา ๒๑๑ อยู่ตรงที่ว่า รัฐธรรมนูญปัจจุบันไม่ดี

เพราะต้นร่างจริง ๆ มาจากสมัยที่ยังเป็นคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ถึงแม้ว่าจะได้มีการแก้ไขกันอย่างภาคภูมิใจในเมื่อ ๑-๒ ปีที่แล้วมาว่าสภาผู้แทนราษฎรเป็นคนแก้ แก้เกือบหมดทุกหมวด ยกเว้นหมวด ๑,๒ แต่คนก็ยังไม่พอใจ ก็คิดว่าจะต้องร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ ก็มุ่งเน้นกันไปอยู่ที่ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ เพราะฉะนั้นก็มีคนเสนอว่าจะต้องแก้ไขมาตรา ๒๑๑ เพื่อให้มีหนทางในการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ ด้วยวิธีการใหม่ที่ไม่ใช่วิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑๑ เดิม ในมาตรา ๒๑๑ เดิมนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกระทำได้ โดยการริเริ่มของคณะรัฐมนตรี หรือของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบวกกับสมาชิกวุฒิสภาเป็น ๓ หนทาง เขาก็เกิดไปตีความว่าการแก้ไขเพิ่มเติมอย่างนั้นยกร่างใหม่หมดไม่ได้ ก็เลยคิดว่าจะต้องร่างขึ้นใหม่ และเมื่อจะร่างขึ้นใหม่ก็ต้องเขียนอำนาจเอาไว้ในรัฐธรรมนูญ จะต้องมีองค์กรที่มาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ที่ดีพร้อม ที่มาจากประชาชนเป็นส่วนใหญ่มีส่วนร่วมของประชาชน ที่รัฐสภาซึ่งประกอบไปด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรจะไม่มีส่วนร่วมด้วย เพราะทั้งสองสภาถือว่าเป็นสภาที่มีส่วนได้เสียต่อการปฏิรูปการเมือง เขาสันนิษฐานว่าทั้งสองสภาจะมีส่วนได้เสียต่อการปฏิรูปการเมือง โดยที่ยังไม่มีใครรู้ว่าที่จะตั้งองค์กรขึ้นไปนั้นจะไปร่างรัฐธรรมนูญหน้าตาอย่างไร แต่ก็เอาเถิดเมื่อมากันถึงขั้นนี้แล้วก็ไม่เป็นไร ถามว่าแล้วเราในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งซึ่งเป็นส่วนสำคัญของสังคม ส่วนสำคัญขององคาพยพในการบริหารราชการแผ่นดิน ควรหรือไม่ที่จะให้ความสนใจต่อการแก้ไขมาตรา ๒๑๑ นี้ คำตอบก็คือต้องให้ความสนใจเป็นอย่างมาก ถ้าเรื่องนี้สำเร็จ องคาพยพและองค์กรในการปกครองประเทศทั้งหมด จะตกอยู่ภายใต้อาณัติของคนกลุ่มที่จะมาร่างรัฐธรรมนูญ ในทางรัฐศาสตร์สถาบันทุกสถาบันในทางการเมือง รวมทั้งสถาบันพระมหากษัตริย์ที่มีอยู่ดำรงอยู่ได้ด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น ท่านทั้งหลายจะสังเกตเห็นว่าเมื่อเวลามีการปฏิวัติรัฐประหารนั้น สิ่งแรกที่คณะปฏิวัติจะต้องทำคือการประกาศออกมาว่า ยังเคารพเทิดทูนสถาบันพระมหากษัตริย์อยู่ ถามว่าทำไมต้องประกาศตรงนั้น ก็เพราะว่าทันทีที่ปฏิวัติและยกเลิกรัฐธรรมนูญ สถาบันทุกสถาบันหมดไปเลย สถาบันทุกสถาบันหมดเพราะมีอยู่ได้ด้วยรัฐธรรมนูญ เมื่อรัฐธรรมนูญหมดไปสถาบันนั้นก็หมดไป แต่แน่ล่ะนั่นคือความรู้สึกทางกฎหมายในสายตาของกฎหมาย แต่ความรู้สึกของคนไทยไม่หมด เพราะฉะนั้นเพื่อยืนยันว่าแม้ว่าจะมีการปฏิวัติรัฐประหาร สิ่งหนึ่งที่จะยังต้องดำรงอยู่ก็คือสถาบันพระมหากษัตริย์ ตรงนั้นจึงเป็นหัวใจสำคัญ เพราะฉะนั้นถ้ามีการร่างรัฐธรรมนูญกันขึ้นใหม่รัฐธรรมนูญนั้นอาจจะเปลี่ยนโฉมหน้าของประเทศ จะเป็นอะไรก็ได้ เพราะจะไม่มีอะไรมาขีดกั้นได้เลย

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดไม่เหมือนกับกฎหมายธรรมดา กฎหมายธรรมดานั้นยังอยู่ภายใต้กรอบว่าจะต้องไม่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แต่ตัวรัฐธรรมนูญนั้นไม่มี

อะไรไปต้านทานได้ ที่เขาเถียงกันว่าร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ขัดกับรัฐธรรมนูญนั้นเป็นความไม่รู้ของคน รัฐธรรมนูญขัดต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ ก็เหมือนกับผู้บัญชาการทหารบกเคยสั่งอะไรไว้อย่างหนึ่ง แล้วผู้บัญชาการทหารบกคนใหม่มาสั่งอีกอย่างหนึ่ง คำสั่งเดิมก็ลบล้างไป ไม่ได้แปลว่าจะขัดอย่างไร ก็ขัดกันได้อยู่เสมอ แต่แน่ละถ้าผู้บัญชาการทหารบกสั่งอย่างหนึ่ง แม่ทัพภาคจะไปสั่งอีกอย่างหนึ่งไม่ได้ เพราะแม่ทัพภาคก็เหมือนกับพระราชบัญญัติ ผู้บัญชาการทหารบกก็คือรัฐธรรมนูญ ถ้าเปรียบเทียบก็คงจะได้อย่างนี้ เพราะฉะนั้นการปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญที่จะร่างกันขึ้นใหม่ จึงเป็นหัวใจสำคัญของโฉมหน้าของประเทศในอนาคต ถ้าท่านไปสังเกตให้ดีว่าร่างรัฐธรรมนูญที่รัฐบาลส่งเข้าสภานั้น จะมีบทบัญญัติอยู่มาตราหนึ่งซึ่งเดิมรัฐบาลไม่มี แล้วเมื่อส่งไปกฤษฎีกา กฤษฎีกาก็ถามความประสงค์ว่าประสงค์อย่างไร จะต้องการถึงขนาดจะล้มล้างกันทั้งหมดเลยหรือ เขาก็บอกไม่ ไม่กฤษฎีกาก็เติมให้ว่า "รัฐธรรมนูญที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสถาบันพระมหากษัตริย์หรือพระราชอำนาจ จะรับไว้พิจารณาไม่ได้" ก็ทำให้อุ่นใจขึ้น แต่ถามว่าแล้วจริง ๆ จะกระทบกระเทือนได้หรือไม่ ถ้าองคาพยพไม่ดี กระบวนการในการพิจารณาไม่ดี กระทบกระเทือนได้ เพราะว่าเมื่อเราร่างแก้รัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่จะเหมือนกับการปฏิวัติ

สมมุติว่าถ้ากระบวนการเป็นอยู่อย่างที่เป็นอยู่ในร่างของกรรมาธิการที่กำลังออกมา ซึ่งเดี๋ยวผมจะขออนุญาตชี้ในบางส่วนเพื่อประกอบความเข้าใจ รัฐธรรมนูญนั้นจะถูกแก้ไขหมดได้ทุกสถาบัน และอาจจะออกมาใช้บังคับโดยไม่มีพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ด้วย ซึ่งน่ากลัวมาก เพราะฉะนั้นเราจึงต้องให้ความสนใจ ทำไมเราถึงต้องไปคอยดูว่าออกมาแล้วหน้าตาจะเป็นอย่างไร มาตรา ๒๑๑ ซึ่งดูจะไม่มีความหมาย แต่มาบัดนี้มีความหมายแล้ว ตัวคนที่จะไปร่างรัฐธรรมนูญก็เป็นส่วนที่สำคัญ ที่เขาเถียงกันอยู่ว่าจะประกอบไปด้วยใครนั้น สิ่งนั้นเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุด ที่เขาพูดกันถึงว่าให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญด้วย ผมขออนุญาตเรียนให้พวกท่านทั้งหมดที่นี่ซึ่งเป็นคน Genius เป็นคนชั้นหนึ่งของประเทศ กว่าจะสอบเข้าโรงเรียนนายร้อย จปร.ได้นี่ เป็นคนชั้นหนึ่งทั้งนั้น ให้มานั่งร่างรัฐธรรมนูญผมว่าท่านก็งง พอถึงเรื่องบางเรื่องท่านก็คงไม่รู้จะเขียนกันอย่างไร เขียนไปเขียนมาก็อาจจะขัดกันได้ แล้วจะเอาประชาชนทั่วประเทศมามีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญ ไม่มีที่ไหนในโลกที่เขาทำกันอย่างนั้น ทำไม่ได้ ประชาชนจะมีส่วนร่วมได้ตอนสุดท้ายว่าเอาหรือไม่เอาเท่านั้น การร่างก็เหมือนกับการรบต้องมีเสนาธิการ มีคนวางแผนแล้วก็มานั่งดูด้วยกันว่าดีหรือไม่ดี ไม่ใช่ทุกคนจะสามารถวางแผนรบได้ คนที่ถนัดในการวางแผนก็ไปในทางวางแผน คนที่ถนัดในเชิงปฏิบัติการก็ไปในทางปฏิบัติการ การร่างรัฐธรรมนูญก็เช่นเดียวกัน

ทีนี้เมื่อได้ออมชอมกันไว้ว่าให้เลือกตั้งทางอ้อม เดิมเขาจะเลือกตั้งโดยตรงซึ่ง

ก็จะเป็นผลอย่างที่ผมว่า ก็จะมีคนชาวบ้านทั่วไปหรือครูประชาบาลหรือนักการเมืองที่สอบตกอยู่ มารับสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งพวกนี้ก็จะเก่งในเชิงหาเสียง คนที่เก่งในเชิงหาเสียงนั้นไม่ได้แปลว่า จะเก่งในเชิงคิดหรือจะเขียนรัฐธรรมนูญเก่ง คนที่เขียนรัฐธรรมนูญเก่งไปหาเสียงกับเขา ก็ตก สู้เขาไม่ได้ เพราะถนัดคนละทาง ไม่ได้มีใครเก่งกว่าใครในทางวิชาชีพข้ามฝ่ายกันหรอก เมื่อได้ออมชอมว่าให้เลือกตั้งทางอ้อมผมก็มองเห็นลู่ทางว่า อย่างน้อยที่สุดการ Screen โดยรัฐสภาซึ่งจะมีวุฒิสภาอยู่ด้วย จะได้คนที่มีฝีมือและดีพอสมควร อย่างน้อยที่สุดก็จะดีกว่าที่จะให้ไปสมัครรับเลือกตั้ง ลองนึกถึงคนเก่ง ๆ ที่มีแนวคิดกว้างขวางที่อยู่ในจังหวัดต่าง ๆ มีประสบการณ์ดีพร้อม ถ้าให้เขาลงไปสมัครรับเลือกตั้งเพื่อจะไปเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ เรื่องอะไรเขาจะไปลง เขาก็คิดว่าเขาจะไปลงทำไม เขาก็อาจจะนั่งบ่นท้อออกท้อใจอยู่ แต่ถ้าให้เขาสมัครและส่งใบสมัครให้รัฐบาลเลือก เขาอาจจะสมัคร เพราะเขาไม่ต้องไปตากหน้าหาเสียงกับใคร ค่าใช้จ่ายก็ไม่ต้องมี อย่างนี้รัฐสภาก็จะได้เลือกคนดีได้ โอกาสที่จะมีคนหลากหลายก็จะมีได้ แต่เอาเข้าจริงพอไปถึงกรรมาธิการ ตรงนี้ก็ต้องขอตำหนิกรรมาธิการในหมู่พวกเราไว้ว่า กรรมาธิการไปนึกถึงกระแสการเมืองมากจนเกินไปจนลืมทำหน้าที่ของตัวอย่างครบถ้วน ไปนึกถึงแต่เพียงว่าต้องเสร็จภายในเที่ยง จะต้องเสร็จให้เร็ว

ถ้าท่านจะไปรบทัพจับศึกกับใคร บอกแผนต้องออกมาภายในเมื่อนั้นเมื่อนี้นี่ บางทีออกมาไม่ได้ ออกมาก็ไปตายเปล่า บางทีจำเป็นจะต้องรอเวลาก็ต้องรอเวลา แต่เขาไปกำหนดอย่างนั้น ผลก็เป็นว่าเมื่อตกลงกันไม่ได้ในเรื่องหลายเรื่อง ประธานฯ ก็เลยบอกว่าเอาอย่างนี้ ใครอยากได้อะไรไปเขียนมาแล้วก็ให้เจ้าหน้าที่เอาไปรวม ๆ ต่อ ๆ กัน ท่านลองหลับตาวาดภาพดูว่า ถ้าเสนาธิการกองทัพต่าง ๆ เขียนแผนมาคนละแผนแล้วให้มารวมต่อกันไป อะไรจะเกิดขึ้นเวลาที่ทำ ภาษาก็แย่แล้วคนละภาษา ความเละเทะคงเกิดขึ้นวุ่นวายน่าดู ผลร่างรัฐธรรมนูญที่กำลังอยู่ในมือของสภาที่จะพิจารณากันในวันพฤหัสบดีนี้ลักษณะจะเป็นอย่างนั้นแล้วที่ร้ายก็คือว่าแทนที่จะทำให้ได้คนมากที่สุดมาให้สภาเลือก ก็ไปจำกัดว่าให้ส่งมา ๓ คน แต่ละจังหวัด ๓ คนนั้นมาอย่างไร มาจากผู้สมัคร แล้วใครเป็นคนคัดเลือก ก็ให้ผู้สมัครร่วมกับผู้แทนขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งรวมถึงสภาตำบลและสภาเขตด้วยเป็นคนร่วมกันเลือก วิธีใช้ถ้อยคำเขาบอกว่า "เลือกกันเองขึ้นเป็นสมาชิก" ถามว่าถ้าเลือกกันเองนี่แปลว่าอย่างไร ก็แปลว่าผู้แทนองค์การส่วนท้องถิ่นก็เลือกตัวเองได้ด้วย ซึ่งยิ่งไปกันใหญ่ คนสมัครอาจจะไม่ได้เลย เพราะว่าในแต่ละอำเภอลองเฉลี่ยหยาบ ๆ อำเภอหนึ่งจะมี ๑๐ ตำบล จังหวัดหนึ่งจะมี ๑๐ อำเภอ เพราะฉะนั้นจังหวัดหนึ่งก็จะมีประมาณ ๑๐๐ ตำบล ระหว่าง ๗๐-๑๐๐ ตำบล คนพวกนี้คือกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะเป็นคนตัดสินว่า ใครจะเป็นผู้แทน ๓ คนมาให้รัฐสภาเลือก ถ้าตรงนั้นเป็นคนเลือกเราจะได้คนอะไรมา เราก็คงได้คนที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เห็นดีเห็น

งาม ซึ่งจะเป็นใครเราก็ไม่ทราบ ตรงนั้นก็เป็นตรงที่น่ากลัว แปลว่าเราจะได้คนที่เราไม่แน่ใจได้เลยว่าจะวางแผน วางกรอบ วางโครงสร้างของประเทศได้ อาจจะมีคนบอกว่าก็ยังมีนักวิชาการ ๒๓ คน นักวิชาการเหล่านั้นถ้าเรามองในแง่ดีที่สุดว่าเป็นคนดี เป็นคนเก่ง ถามว่า ๗๖ คนไม่เอาด้วย เสนออะไรมาก็ไม่เอาด้วย จะเอาตามที่เขาว่านั่นแหละ นักวิชาการจะไปทำอะไรได้

เพราะฉะนั้นมองไปข้างหน้า ด้วยโครงสร้างอย่างนี้ของสภาร่างรัฐธรรมนูญมองไม่เห็นทางว่าโครงสร้างของประเทศ การปรับปรุงและการปฏิรูปจะเกิดขึ้นได้อย่างไร แล้วถ้าเดินหน้าต่อไปจนองคาพยพของสภาร่างรัฐธรรมนูญแบบนี้เกิดขึ้นได้จริง อะไรจะเกิดขึ้น ขั้นตอนของเขาก็คือว่าเมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญร่างเสร็จแล้ว ส่งไปให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบ ถ้ารัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบ ให้ไปทำประชามติ ถ้าประชามติเห็นชอบให้กราบบังคมทูลเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ตรงนี้แหละครับที่จะทำให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เขาเขียนเอาไว้ว่า "การจัดทำรัฐธรรมนูญที่มีผลกระทบต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข จะกระทำไม่ได้" จะหายไป ยกตัวอย่างในทางร้าย เราหวังว่าจะไม่เกิดขึ้น ร่างรัฐธรรมนูญออกมากลายเป็น REPUBLIC มาถึงรัฐสภา รัฐสภาด้วยความสำนึกไม่รับ ส่งไปประชามติ อะไรก็เกิดได้ในการเลือกตั้ง คนออกมาเท่าไรเราก็ไม่รู้ อาจจะชนะกันนิดเดียว มีคนออกมา ๑๐ % แล้วชนะกันด้วยคน ๕๐๐,๐๐๐ เสียงอะไรอย่างนี้ เขาบอกรับ สิ่งที่เกิดขึ้นก็คือว่า เขาก็นำความไปกราบบังคมทูล พระมหากษัตริย์ไม่มีทางเลือกเลย

ตามรัฐธรรมนูญปัจจุบันเวลาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแล้ว พระมหากษัตริย์จะทรงมีพระราชอำนาจอยู่อย่างหนึ่งคือพระราชทานคืนมาได้ ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธย ถ้ายังอยากจะยืนยัน ต้องยืนยันด้วยคะแนนเสียง ๒ ใน ๓ แต่ตามร่างนี้ไม่มี เดิมกรรมาธิการร่างไว้ดีมากบอกว่า "ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธยให้รัฐธรรมนูญนั้นตกไป" ซึ่งก็เป็นหลักประกันที่ดีแน่นอน เพราะเราก็รู้ว่าพระมหากษัตริย์ของเราทรงเป็นองค์เดียวในประเทศที่มีความรู้เรื่องการเมือง มีประสบการณ์ในทางการเมืองสูงที่สุด ได้รู้ได้เห็นอะไรมาเป็นระยะเวลานาน รัฐบาลมาแล้วก็ไปท่านทรงเห็นหมด เพราะฉะนั้นท่านรู้ว่าถึงแม้ว่าท่านจะมีพระราชอำนาจ อะไรควรเป็นอย่างไร เราวางใจได้อย่างสนิทใจ ถึงจะให้พระราชอำนาจไปอย่างไร เวลาท่านทรงใช้พระราชอำนาจท่านก็ระมัดระวัง ยกตัวอย่าง รัฐธรรมนูญปี ๒๕๑๗ ที่มีคณะนักวิชาการไปร่าง เขากำหนดให้คณะองคมนตรีเป็นผู้เลือกสรร เป็นผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งก็แปลว่าเป็นคนรับผิดชอบในการคัดเลือกตัวบุคคล ซึ่งจริง ๆ ถ้ามองในแง่หนึ่งก็ว่าดี เราจะได้คนซึ่งเป็นกลางแท้ ๆ มาคัดเลือกคน จะได้ไม่เข้าใครออกใคร แต่โยงใยไปยังสถาบันพระมหากษัตริย์ เพราะองคมนตรีก็คือที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์

ท่านก็ทรงติบอกว่าอย่างนี้ไม่ได้ แต่ว่าท่านก็ทรงลงพระปรมาภิไธยให้ ท่านบอกแต่เพียงว่าไม่ได้ เพราะฉะนั้นเมื่อทันทีที่ทรงลงพระปรมาภิไธย จึงต้องมาออกรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมอีกฉบับหนึ่งในทันที เพื่อตัดมาตรานั้นออกไปและให้นายกรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ จะเห็นว่าท่านทรงใช้วิธีนิ่มนวลมาก ท่านบอกให้รัฐบาลรู้ว่าอย่างนี้เป็นการโยนอำนาจทางการเมืองไปให้ท่าน ทุกคนก็รู้ก็มาแก้ เพราะฉะนั้นผมถึงว่าร่างของกรรมาธิการเดิมที่เขาบอกว่า "ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธยให้เป็นอันตกไป" เป็นร่างที่ดีที่สุด แต่ผมไม่เข้าใจว่าเกิดอะไรขึ้นในคณะกรรมาธิการ

ที่นี้ประโยชน์ของเราหรือส่วนได้เสียของเรา ที่จำเป็นจะต้องดูเรื่องนี้กันอย่างละเอียด อย่างติดตามด้วยความใกล้ชิด ก็เพราะว่าองคาพยพในการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่จะนำไปสู่โฉมหน้าการปกครองการบริหารบ้านเมืองต่อไปในอนาคต ซึ่งถ้าเดินหน้าต่อไปในรูปนี้จะใช้เวลาไม่นาน เพราะเขากำหนดเอาไว้ว่า ๒๔๐ วัน หรือ ๒๗๐ วัน ต้องทำให้เสร็จ ก็แปลว่าปีเดียวเท่านั้น เวลาอะไรเดินหน้าไปแล้วจะไปเร็วมาก แล้วกระแสจะเกิดขึ้นจนกระทั่งต้านกันไม่ทัน ตรงจุดตรงนี้จึงเป็นจุดที่ถ้าจำเป็นต้องต้าน ต้องต้านตั้งแต่ตอนนี้ จำเป็นที่จะต้องแนะให้แก้ไข ก็ต้องแนะให้แก้ไขตรงนี้ เพราะถ้าผ่านไปแล้วเราไม่มีทางเลือกเลย นอกจากจะไปฉีกรัฐธรรมนูญทิ้งซึ่งก็ยากต่อการที่จะทำได้แล้วในสมัยนี้ เวลาที่เราจะเข้าไปให้ความสนใจ เข้าไปดูแล แน่ล่ะท่านทั้งหลายเป็นนายทหารที่มีระเบียบวินัย ออกไปพูดเรื่องการเมืองก็คงยากคงลำบาก จะมีผลกระทบในทางอื่นมากมาย แต่ท่านทั้งหลายที่เป็นสมาชิกวุฒิสภา ก็ต้องใช้สิทธิและหน้าที่ตรงนั้นให้เต็มที่ เวลานี้มีส่วนสองส่วนผสมกันอยู่ในการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญ ส่วนที่ ๑. ก็คือ ผลประโยชน์ของประเทศชาติเป็นเดิมพัน ส่วนที่ ๒. ก็คือ ผลประโยชน์ของพรรคการเมือง เป็นเกมการเมืองอย่างหนึ่ง เป็น Credit ทางการเมืองอย่างหนึ่ง บางทีความต้องการ Credit ทางการเมืองของใครก็ตาม อาจจะไม่สนใจว่าจะออกมาว่าอย่างไร ขอให้ผ่านไปก็แล้วกันเป็นอันใช้ได้ ได้ชื่อว่าปฏิรูปการเมืองแล้ว แต่ผลในวันข้างหน้าคนนั้นเขาอาจจะไม่อยู่แล้ว ผลกระทบจะเป็นอย่างไร จะไม่มีใครไปแก้ไขได้แล้ว เพราะฉะนั้นตรงเกมการเมืองตรงนั้น เราคงให้ความสำคัญมากนักไม่ได้ แม้ว่าเราจะเข้าข้างรัฐบาล จะเข้าข้างใครก็ตาม เราคงจะต้องดูผลประโยชน์ของประเทศชาติในวันข้างหน้าเป็นหลัก แล้วต้องทำไปตามมโนสำนึกของเราว่าสิ่งนั้นจะดีที่สุดสำหรับบ้านเมือง มี Precaution ที่ดีแท้ ที่จะระมัดระวังไม่ให้เกิดความวุ่นวายหรือเกิดการเปลี่ยนแปลงในทาง Shock สังคมขึ้นมาได้ ตรงนี้จึงเป็นจุดสำคัญ

การปฏิรูปการเมืองถึงแม้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ผ่าน การปฏิรูปการเมืองที่จำเป็นนั้นก็ยังเดินหน้าได้ เพราะการจะปฏิรูปการเมืองได้จะต้องนั่งคิดถึงปัญหาที่มีอยู่ในทุกแง่ทุกมุม จะต้องสร้างโครงข่ายขององคาพยพในการทางเมืองให้รองรับให้สอดคล้องกัน เพื่อที่จะขจัด

ปัญหาหนึ่ง ๆ และนำไปสู่ส่วนที่ดีความดีของการปกครองขึ้น สิ่งเหล่านี้จะต้องคิดเป็นลูกโซ่แล้วต้องนั่งคิดอย่างจริง ๆ จัง คิดอย่างเงียบ ๆ เพราะตราบใดที่คิดแล้วยังไม่สำเร็จ ออกมาพูดไม่ได้ เพราะถ้าขืนพูดคนก็จะเฮฮาและโวยวายทำให้เสียสมาธิเปล่า ๆ ต้องคิดจนครบถ้วนกระบวนการแล้ว ถ้าจำเป็นจะต้องทดสอบแนวความคิดของคนจึงค่อย ๆ ปล่อยแนวความคิดนั้นออกมา ทีนี้ถามว่าเมื่อคิดแล้วจะทำอย่างไร การแก้ไขรัฐธรรมนูญไม่ใช่จำเป็นต้องแก้มาตรา ๒๑๑ เสมอไป การแก้ไขรัฐธรรมนูญแก้ด้วยมาตรา ๒๑๑ อันเดิมได้ ถ้าสมาชิกสภาเขามีความประสงค์จะแก้รัฐธรรมนูญแล้วมองเห็นชัดว่าสิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่ดีเป็นที่ยอมรับกันได้ ก็แก้ได้ เพราะไม่ว่าจะมีกรณีใดเกิดขึ้น หมวด ๑ กับหมวด ๒ เราก็ไม่แก้อยู่แล้ว หมวด ๑ ก็ว่าด้วยรูปของประเทศ บททั่วไป หมวด ๒ ก็ว่าด้วยพระมหากษัตริย์ ซึ่งใครจะเขียนอย่างไร ใครจะนึกว่าแน่แค่ไหน ถึงเวลาก็ลอกของเดิมมาด้วยกันทั้งนั้น จะมีเถียงกันแทบเป็นแทบตายก็ตรงที่ว่า "อธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย" หรือ "เป็นของปวงชนชาวไทย" ซึ่งนักวิชาการเขาก็เถียงกันอยู่อย่างนี้ ทุกครั้งที่มีการร่างรัฐธรรมนูญก็เถียงกันเฉพาะตรงนี้ แล้วในที่สุดก็เถียงกันไม่สำเร็จแล้วก็บอกว่า เอาอย่างเดิมไปก่อนก็แล้วกันแล้วค่อยไปเถียงกันคราวหน้า ก็เถียงกันมาทุกคราวละครับ บังเอิญผมก็มีส่วนอยู่ในที่ร่างด้วย ผมก็รำคาญใจเต็มที แต่ความจริงความมุ่งหมายของคนเสนอของคำว่าใช้ว่า "เป็นของ" ทุกวันนี้เราใช้ว่า "มาจากปวงชนชาวไทย" ความมุ่งเน้นแตกต่างกัน ถ้าว่า “เป็นของปวงชนชาวไทย” วันหนึ่งจะมีคำถามขึ้นมาว่า แล้วพระมหากษัตริย์อ้างสิทธิอะไรไปใช้สิ่งที่เป็นของปวงชนชาวไทย แต่ว่าถ้า "มาจากปวงชนชาวไทย" พระราชอำนาจเป็นโดยตรงโดยรัฐธรรมนูญ ที่เถียงกันอยู่นี่ฝ่ายหนึ่งก็ไม่ยอม ฝ่ายหนึ่งก็จะเอาให้ได้ เพราะด้วยความลึกซึ้งของคำว่า "เป็นของ" กับคำว่า "มาจาก" Imply อะไรหลายอย่าง เพราะฉะนั้นจึงเถียงกันหัวชนฝาอยู่อย่างนี้ไม่มีทางจบสิ้น ตราบใดที่เรายังรักษาความคำว่า "มาจาก" ได้ สถาบันพระมหากษัตริย์ก็ยังปลอดภัย

ทีนี้ถ้าเรานั่งคิดด้วยกันได้ คนที่มีความรู้คนที่มีประสบการณ์แม้กระทั่งเกษียณอายุแล้ว ก็ยังช่วยกันนั่งคิดได้ เพราะประสบการณ์จะช่วยบอกได้ว่าอะไรเกิดขึ้นจริง ๆ ในสังคมแล้วเราจะหลีกเลี่ยงสิ่งเหล่านั้นได้อย่างไร เช่น ถ้าเราจะแยกอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ เราจะหาความเชื่อมโยงระหว่างฝ่ายบริหารกับประชาชนได้อย่างไร องค์กรอะไรจะมาควบคุมฝ่ายบริหารในลักษณะที่ไม่ใช่ถูกอภิปรายเช้าเย็น แต่ถ้าฝ่ายบริหารผิดจริงจะมีองคาพยพใดไปจัดการกับฝ่ายบริหารนั้นได้อย่างเด็ดขาด จะต้องคิดโครงสร้างค่อนข้างมาก แล้วเมื่อคิดแล้วทดสอบความคิดแล้ว เราอาจจะใช้ได้ เวลานี้ผมก็พูดกับนักวิชาการหลายคนที่เขามีความสนใจในเรื่องเหล่านี้ แล้วก็มีหัวในทางที่กว้างพอสมควรไม่ใจแคบให้ช่วยกันคิด แล้วก็บอกเขาบอกว่าคิดไปเถิด อย่าไปนึกว่าไม่มีทางเป็นไปได้ ขอให้เรามีต้นแบบไว้เถิดวันหนึ่งข้าง

หน้าคงใช้เป็นประโยชน์ได้ แต่เมื่อไรก็ช่างเถิด แต่อย่างน้อยที่สุดถ้าจะใช้จะได้หยิบฉวยขึ้นมาใช้ได้ โดยไม่ต้องไปมะงุมมะงาหรากันว่าจะต้องนั่งคิดกันอีก ซึ่งจะทำให้ลุกลี้ลุกลน แล้วก็ไม่ได้ของที่ดีพร้อม ผมก็ไม่ทราบว่าที่มาพูดวันนี้ทำให้ท่านเสียกำลังใจอะไรกันไปบ้างหรือไม่ แต่ว่าเมื่อผมพูดในที่นี้ซึ่งเป็นสถานที่ที่สำคัญและท่านทั้งหลายก็เป็นคนชั้นนำของประเทศ ซึ่งจะมีส่วนในการที่จะผลักดันให้ประเทศบ้านเมืองเรายืนอยู่และเดินต่อไปได้หรือไม่ ก็ต้องพึ่งความเป็นจริง ตามความเป็นจริงและตรงไปตรงมา ก็ครบถ้วนตามเวลาที่กำหนด ผมก็ขอขอบคุณทุกท่าน และขอจบการบรรยายแต่เพียงเท่านี้ครับ ขอบคุณครับ

คำบรรยายพิเศษ
ฯพณฯ มีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานวุฒิสภา
เรื่อง ระบบรัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ
ณ ห้องประชุมกระทรวงยุติธรรม อาคารศาลอาญา ๑
วันศุกร์ที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๙

ประธานวุฒิสภา : ท่านผู้มีเกียรติครับ ยินดีที่ได้มาบรรยายที่นี่นะครับ เป็นหลักสูตรปีแรกของกระทรวงยุติธรรม เห็นจำนวนผู้เข้ารับการอบรมกับลักษณะการจัดโต๊ะอย่างนี้ น่าจะเป็นเรื่องของการถกปัญหามากกว่าที่จะเป็นเรื่องของการบรรยาย เพราะว่าจริง ๆ แต่ละท่านก็มีความรู้ค่อนข้างจะสูง และก็มีประสบการณ์ในหน้าที่การงานจากหน่วยงานต่าง ๆ มามากพอที่จะรู้ตื้นลึกหนาบางของกิจการบ้านเมือง พอที่จะได้ช่วยกันคิดและก็ช่วยกันเสนอแนะได้ น่าจะเป็นประโยชน์มากกว่าการบรรยายล้วน ๆ แต่ว่าเมื่อรับอาสามาบรรยายแล้วก็จะบรรยาย อาจจะเพียงพอสังเขปสั้น ๆ แล้วก็หลังจากนั้น ถ้ามีเวลาเราน่าจะได้ลองถกประเด็นปัญหาต่าง ๆ ซึ่งเป็นที่น่าสนใจหรือว่าจะเป็นประโยชน์ต่อบ้านเมืองได้ เท่าที่ผมดูรายชื่อจากผู้เข้าร่วมการอบรมในโครงการนี้แล้วพบว่า ทางกระทรวงยุติธรรมได้กรุณาเชิญสื่อมวลชนมาด้วย 2 ท่าน ไม่ทราบว่าวันนี้มาหรือเปล่า มานะครับ ที่จะพูดต่อไปนี้คงหนีเรื่องการเมืองไม่พ้น แล้วก็การเมืองก็จะมีทั้งที่ถูกใจและไม่ถูกใจ ที่ชอบและไม่ชอบ ถ้าหากว่าถ้าต้องพูดกันด้วยความระมัดระวังว่าข่าวจะหลุดออกไปข้างนอกหรือไม่ ก็คงไม่ค่อยสนุกเท่าไร ผมก็อยากจะขอให้ถือว่านี่เป็นเรื่องของวิชาการนะครับ และก็เป็นเรื่องที่การแสดงความคิดเห็นก็จะอยู่แต่ในที่นี้จะไม่มีผลกระทบกระเทือนต่อการเลือกตั้งข้างนอก ถ้าเราไม่เอาไปเล่าให้ใครฟังข้างนอก ถ้าเราเอาไปเล่าเมื่อไรถึงจะเกิดผลกระทบกระเทือนขึ้นเมื่อนั้น ถ้าบังเอิญสิ่งที่ผมจะพูดไปจะไปกระทบกระเทือนพรรคหนึ่งพรรคใด หรือว่าจะทำให้พรรคหนึ่งพรรคใดได้เปรียบเสียเปรียบ ก็คงจะไม่เกินสิบหกคะแนนที่อยู่ที่นี่เท่านั้น แต่ถ้าเอาออกไปข้างนอกเมื่อไรก็อาจจะมากกว่านั้น เพราะฉะนั้นก็ขอความกรุณาว่าเราพูดแล้วก็ทิ้งกันไว้ที่นี่ เมื่อสักครู่ยกมือจะท้วงอะไรครับ

นางวีรวรรณ วรวุฒม์ : หัวหน้าฝ่ายหนังสือข่าวและข่าววิทยุ สำนักข่าวไทย และสถานีโทรทัศน์ไทยทีวีสี ช่อง ๙

กราบเรียนท่านประธานวุฒิสภาคะ ก็จะเรียนตรงนี้ว่า ถึงแม้จะอยู่ในสายของสื่อมวลชน ก็อยากให้ท่านอาจารย์สบายใจได้ว่า สิ่งที่พูดอะไรต่าง ๆ ในที่นี้ก็จะเป็นเรื่องของการที่จะเป็น off record ขอให้ท่านสบายใจในจุดนี้ได้ แล้วก็ท่านผู้มีเกียรติทุกท่านที่ร่วมเข้ารับการฝึกอบรมนี้ จะแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในประเด็นไหนก็เต็มที่ได้ไม่ต้องเกรงใจ off record

จริง ๆ ขอบคุณค่ะ

ประธานวุฒิสภา : ครับ ก็ค่อยเบาใจหน่อย เพราะว่าครั้งหนึ่งผมเคยไปบรรยายที่ จ.ป.ร. แล้วก่อนไปก็ถามเขาว่า เป็นการบรรยายเพื่อประโยชน์ในการแลกเปลี่ยนความรู้หรือว่าบรรยายเพื่อการประชาสัมพันธ์ เขาก็บอกว่าเป็นเรื่องภายในของทหารล้วน ๆ นะครับ ผมก็บรรยายเต็มที่ ตามที่เท่าที่ผมจะนึกออกในขณะนั้น ผลก็คือรุ่งขึ้นหนังสือพิมพ์ก็ลงเต็มเหยียดเลย ไม่ทราบว่าเกิดขึ้นได้อย่างไร แต่ว่าได้สอบถามภายหลังก็พบว่า นายทหารคนหนึ่งเป็นนายทหารนักเขียน แล้วก็บังเอิญเป็นช่วงซึ่งอาจจะนึกอะไรไม่ออก ก็เลยไปเอาคำบรรยายออกมากลายเป็นเรื่องฮือฮา แล้วก็ทำให้เสียรังวัดไปพอสมควรเหมือนกันครับ โดยที่หัวข้อที่ให้ไว้ว่า "ระบบรัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ" คงจะหลีกเลี่ยงไม่พ้นที่เราจะพูดเน้นหนักกันไปที่รัฐสภามากกว่าสาขาอื่น และเมื่อพูดถึงรัฐสภาในบ้านของเรา ซึ่งมี ๒ สภาผมในฐานะที่เป็นประธานวุฒิสภา ผมคงไม่สามารถจะอยู่ในฐานะที่จะพูดถึงเรื่องวุฒิสภาได้มากนัก เพราะว่าอยู่ใกล้ตัวเกินไป และอีกอย่างหนึ่งตัววุฒิสภาเองบทบาทก็จะมีไม่มากแล้วก็ปัญหาที่เกิดขึ้นก็มักจะไม่ได้เกิดขึ้นที่วุฒิสภา จะเกิดขึ้นที่สภาผู้แทนราษฎรมากกว่า เพราะฉะนั้นจุดมุ่งที่จะพูดจึงจะเน้นหนักไปที่สภาผู้แทนราษฎร นอกจากเรื่องใดที่จะไปเกี่ยวข้องกับวุฒิสภาในเชิงวิชาการก็จะพูดถึงวุฒิสภาบ้าง

เมื่อเราพูดกันถึงรัฐสภาแล้ว เบื้องต้นทีเดียวเราก็คงจะต้องมาดูว่าในทางทฤษฎีนั้น รัฐสภาทำหน้าที่หรือมีบทบาทอะไรบ้าง ในทางทฤษฎีที่ยอมรับกันอยู่ทั่ว ๆ ไป เขาก็ถือว่า **รัฐสภาจะมีหน้าที่ที่สำคัญ**อยู่ ๔ ประการ เท่านั้น คือ

ประการที่ ๑ คือเป็นอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับตัวรัฐธรรมนูญที่เรียกกันว่า CONSTITUENT FUNCTIONS อำนาจหน้าที่ตรงนี้ก็เป็นอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับโครงสร้างหรือองคาพยพที่จะกำหนดกันขึ้นไว้ในรัฐธรรมนูญ ถ้ารัฐธรรมนูญมีอยู่แล้วก็จะเป็นอำนาจหน้าที่ที่จะไปปรับปรุงแก้ไข เมื่อยามจำเป็นที่จะต้องเกิดมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญขึ้น เกือบจะ ๑๐๐% ก็ว่าได้ ที่ว่าเมื่อเวลาที่จะมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญขึ้นมาเมื่อไรแล้ว บทบาทและหน้าที่ที่สำคัญก็จะต้องอยู่ที่รัฐสภาเป็นหลัก น้อยครั้งมากที่จะมีการจัดสร้างองค์กรพิเศษกันขึ้นมาที่จะทำหน้าที่ในการปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ก็เพราะว่าเขาถือว่ารัฐสภานั้นเป็นตัวแทน view ของประชาชนที่จะสามารถแสดงออกแทนประชาชนได้อยู่แล้ว และเมื่อตัวรัฐธรรมนูญนั้นเป็นตัวกฎหมายสูงสุดที่จะต้องให้ประชาชนมีส่วนรับรู้ รู้เห็น การมีส่วนรับรู้และรู้เห็นนั้น จุดที่จะทำได้ดีที่สุดก็คือโดยผ่านทางผู้แทนของเขา แน่ล่ะการที่ผู้แทนได้ปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญมาอย่างไรแล้ว อาจจะมีบางประเทศที่กำหนดไว้เพื่อความรอบคอบ เพื่อมิให้กลุ่มผลประโยชน์กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งทำรัฐธรรมนูญให้ไปเป็นประโยชน์กับกลุ่มของตัวโดยเฉพาะ ก็อาจจะใช้ระบบ

ประชามติเข้ามาต่อท้ายเพื่อให้เป็นที่ยอมรับนับถือของคนทั้งประเทศ ประชามติอาจจะทำโดยเป็นลักษณะของประชาชนทั่วไป หรือในกรณีที่เป็นมลรัฐก็อาจจะทำกันเป็นรัฐ ๆ สุดแต่ว่ารัฐธรรมนูญของประเทศไหนจะกำหนดไว้อย่างไร

ประการที่ ๒ คืออำนาจหน้าที่ในการคัดเลือกตัวบุคคลที่เข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร ที่เรียกว่า ELECTORAL FUNCTIONS การเลือกตัวของบุคคลที่จะเข้าไปเป็นฝ่ายบริหารโดยผ่านทางรัฐสภานั้น ก็ถือกันว่าโดยที่รัฐสภาเป็นตัวแทนของประชาชนก็จะต้องเป็นผู้ดูแลในเรื่องนี้ แต่การดูแลนั้นไม่ได้หมายความว่า จะเป็นการเลือกตั้งโดยตรงเสมอไป อาจจะดูแลทั้งในระบบที่ให้รัฐสภาเป็นผู้ลงคะแนนเลือกคนที่จะไปเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร หรือใช้เป็นกลไกในการแก้ไขเมื่อหาคนที่ได้รับเสียงข้างมากไม่ได้ อย่างเช่น ในกรณีของสหรัฐอเมริกานั้น ถ้า ELECTORAL VOTE ของประชาชนที่ลงให้นั้น ทำให้ไม่มีใครได้เสียงคะแนนข้างมาก สภาผู้แทนราษฎรของสหรัฐอเมริกาก็จะเป็นคนไปลงคะแนนอีกครั้งหนึ่ง เพื่อที่จะเลือกตัวเหล่านั้น หรือแม้กระทั่งในกรณีที่การที่รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีจะเข้าบริหารประเทศ จะต้องไปแถลงนโยบายและต้องได้รับความเห็นชอบจากสภานั้น เขาก็ถือว่าอยู่ในกรอบของการที่เป็นการคัดเลือกตัวของคน คือเป็นการดูแลปิดท้าย คือเมื่อมีการเลือกตัวมาแล้วก็ต้องมาขอความเห็นชอบจากรัฐสภาเสียก่อน

ประการที่ ๓ คืออำนาจในการตรากฎหมาย ซึ่งรัฐสภาทุกรัฐสภาก็จะต้องมีอำนาจหน้าที่อันนี้อยู่เป็นหลัก อำนาจนี้ก็เรียกว่า STATUE MAKING FUNCTIONS

ประการที่ ๔ คืออำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร ซึ่งแต่ละประเทศแต่ละระบบก็จะมีวิธีการควบคุมที่แตกต่างกันไป มีทั้งวิธีการควบคุมโดยตรงและวิธีการควบคุมโดยอ้อม วิธีการควบคุมโดยตรงก็คือ การที่จะสามารถลงคะแนนไม่ไว้วางใจรัฐบาลให้รัฐบาลพ้นไป การควบคุมโดยอ้อมก็อาจจะทำได้โดยวิธีการสกัดการทำบางอย่างของฝ่ายบริหารไม่ให้สามารถทำกิจการนั้น ๆ ตามที่ตนต้องการทำได้ อันจะเป็นเหตุให้ฝ่ายบริหารจะต้องพ้นไปจากหน้าที่ คราวนี้โดยอำนาจหน้าที่หลักในทางทฤษฎีนั้น เราลองมาดูว่าแล้วผลแห่งการใช้อำนาจหน้าที่หรือบทบาทที่ทางรัฐสภามีอยู่นั้นเป็นอย่างไร

บทบาทประการที่ ๑ คือว่าตัวรัฐสภาจริง ๆ ก็คือเป็นที่รวมกลุ่มผลประโยชน์จากหลาย ๆ กลุ่ม ที่ได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชน หรือจะมีที่มาจากประชาชนโดยตรงหรือโดยอ้อมก็สุดแต่ เพื่อที่จะได้สะท้อนถึงเจตจำนงอันแท้จริงของประชาชนว่าต้องการอย่างไร คำว่าเจตจำนงอันแท้จริงในที่นี้ไม่ได้หมายความว่า แล้วจริง ๆ ประชาชนแต่ละคนเขาคิดอย่างนั้นมีความหมายแต่เพียงว่าเมื่อประชาชนเลือกคนนั้นมา ก็ยอมรับนับถือว่าความคิดของคนนั้นเป็นความคิดของตัว กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งเลือกผู้แทนของตัวขึ้นมาในลักษณะใดลักษณะ

หนึ่ง ก็แปลว่ากลุ่มผลประโยชน์นั้นจะต้องยอมรับนับถือความนึกคิดในเรื่องนั้น ๆ ของคนที่ตัวเลือกเข้ามา ในกรณีที่มีสภา ๒ สภา บางทีแต่ละสภาก็อาจจะแสดงถึงที่มาของเจตนารมณ์ของประชาชนแตกต่างกันไปได้ เช่น ถ้าอย่างสหรัฐอเมริกาอย่างนี้ การที่มีสภาผู้แทนราษฎรโดยมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทั่วไป กับมีวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงในลักษณะเป็นมลรัฐนั้น ก็เพื่อที่จะถ่วงน้ำหนักและแสดงเจตนารมณ์ของประชาชนในรูปแบบทั่วไปกับรูปแบบของรัฐ เพื่อให้มาคานอำนาจซึ่งกันและกัน

บทบาทประการที่ ๒ คือเพื่อที่จะทำหน้าที่เฉลี่ยทรัพยากรของชาติให้กระจายไปทั่วทุกภูมิภาค ไม่ให้ไปกระจุกตัวอยู่ในที่ใดที่หนึ่ง

บทบาทประการที่ ๓ คือการควบคุมฝ่ายบริหารไม่ให้กระทำอะไรได้ตามใจชอบจนกระทั่งเกิดเป็นผลร้าย ถ้าเรามาดูถึงเพียงแค่นี้ ถึงทฤษฎีว่าด้วยอำนาจหน้าที่และบทบาทที่เป็นอยู่ของรัฐสภาแล้ว และย้อนกลับมาดูความนึกคิดของคนบ้านเราที่เกี่ยวกับรัฐสภาและการทำงานของสภา เราก็จะพบว่ามีอะไรหลายอย่างที่ไม่เป็นไปตามนั้น ความต้องการก็ไม่เป็นไปตามนั้น และความไม่ไว้วางใจที่เกิดขึ้นก็ก่อให้เกิดกระแสอะไรบางอย่างที่จะไม่เป็นไปตามทฤษฎีเลย ยกตัวอย่างเช่นว่า เวลาที่เรากำลังเริ่มไม่ไว้วางใจนักการเมืองเพราะที่มาเราไม่ค่อยชอบใจ เราก็เริ่มเรียกหาเจตนารมณ์ของประชาชนไปในอีกรูปแบบหนึ่ง ไปในอีกแนวทางหนึ่ง เรียกหาการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งจนป่านนี้ก็ยังไม่รู้ว่าแล้วแปลว่าอะไรในการมีส่วนร่วมนั้น เพราะว่าพูด ๆ ไป บางทีก็หมายความว่าคนพูดนั่นแหละอยากจะเข้ามามีส่วนร่วมโดยไม่มีตำแหน่งอะไรเลย แต่ว่าที่ร้ายก็คือว่าแล้วคนพูดนั้นพูดว่าอย่างไร ทุกคนจะต้องฟังเขาเสียด้วย เพราะฉะนั้นตรงนี้บางทีก็ทำให้เกิดความสับสนขึ้นในบ้านเรามากพอสมควรเหมือนกัน ซึ่งเดี๋ยวเราก็จะไปพูดถึงว่าได้เกิดอะไรขึ้นในระบบรัฐสภาของไทย

คราวนี้มาพูดกันถึงโครงสร้างของระบบรัฐสภาที่ใช้กันอยู่ในโลกนี้เสียก่อน โครงสร้างของระบบรัฐสภาที่ใช้กันอยู่ในโลกนี้ก็มีอยู่ ๒ ระบบ ระบบหนึ่งก็คือระบบที่เรียกว่าสภาคู่ หรือ BICAMERAL SYSTEM อีกระบบหนึ่งก็คือระบบสภาเดี่ยว ที่เรียกว่า UNIQUE CAMERAL SYSTEM ในระบบสภาคู่นั้นก็มีสภามาจาก ๒ สภา ซึ่งที่มาอาจจะต้องแตกต่างกัน แต่ว่าสุดแต่ว่าพื้นฐานของประเทศแต่ละประเทศจะมีพื้นฐานในความคิดในเรื่องต่าง ๆ อย่างไร และมีประวัติแห่งความเป็นมาอย่างไร ประวัติของประเทศนั้น ๆ จะเป็นส่วนช่วยกำหนดให้ตัดสินใจว่าสภาทั้ง ๒ สภานั้นจะมีที่มาแตกต่างกันอย่างไร สหรัฐอเมริกาก็จะมีประวัติศาสตร์อย่างหนึ่ง อังกฤษก็จะมีประวัติศาสตร์อย่างหนึ่ง แม้ไทยเราก็มีประวัติศาสตร์อีกอย่างหนึ่ง จึงทำให้วิธีการเลือกที่มาของสภาทั้ง ๒ สภานั้นจึงเป็นไปตามประวัติและวัฒนธรรมและแนวความนึกคิดของประเทศแต่ละประเทศ

เรามาดูว่าแล้วการมีสภาคู่กับการมีสภาเดี่ยว มีข้อดีข้อเสียกันอย่างไร ใน**ระบบสภาคู่ มีข้อดี ดังนี้**

ประการที่หนึ่ง คือว่าเมื่อมีสภา ๒ สภา การทำงานซึ่งจะต้องผ่านสภาทั้ง ๒ สภานั้น ก็จะช่วยทำให้ความเร่าร้อนในการตัดสินปัญหาเรื่องหนึ่งเรื่องใดนั้นลดน้อยลงไป ที่สำคัญก็คือว่ากระแสที่สร้างขึ้นโดยนักปลุกระดมทั้งหลายนั้น จะค่อย ๆ เย็นลง หรืออย่างน้อยที่สุดก็จะเย็นลงกว่าตอนที่เริ่มปลุกกระแสนั้นใหม่ ๆ จนทำให้ทุกอย่างพอที่จะออมชอมและก็เดินหน้าต่อไปได้โดยที่ไม่ถึงกับแตกหักกันได้

ประการที่สอง คือว่าการแข่งขันในการทำงานของสภาทั้ง ๒ สภา ในกรณีที่สภาทั้ง ๒ มีอำนาจใกล้เคียงกัน ต่างฝ่ายต่างก็จะรักษาเกียรติภูมิของตน ก็จะทำให้บรรดากฎหมายที่ผ่านเข้าไปของแต่ละสภานั้น ได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบขึ้น เพราะแต่ละสภาก็จะพยายามทำกฎหมายที่จะผ่านสภาของตนออกมาให้ดีที่สุด เพื่อมิให้ถูกอีกสภาหนึ่งแก้ไขได้ ด้วยวิธีนี้ก็จะทำให้กฎหมายที่ออกมานั้นได้รับการพิจารณาที่ค่อนข้างจะรอบคอบขึ้น

ประการที่สาม คือการมีสภา ๒ สภานั้น ช่วยทำให้กลุ่มผลประโยชน์หรือชนส่วนน้อยจะได้รับการคุ้มครองดูแลตามสมควร โดยแยกไปจากแต่ละสภา อย่างในสหรัฐอเมริกาที่ให้มีวุฒิสมาชิกจากมลรัฐ ๆ ละ ๒ คนนั้น ก็เพื่อว่าจะได้ถ่วงน้ำหนักระหว่างรัฐที่ใหญ่โตมีประชากรมาก กับรัฐที่เล็กนิดเดียวและมีประชากรน้อย จะไม่ถูกรัฐที่ใหญ่กว่าเอาชนะด้วยคะแนนเสียงข้างมากตามอัตราส่วนของพลเมืองของตัวได้ หรือแม้กระทั่งความแตกต่างกันในเรื่องเชื้อชาติ ในเรื่องผิว ในเรื่องศาสนา ก็จะนำมาเป็นตัวถ่วงน้ำหนักสร้างที่มาของสมาชิกของแต่ละสภาให้สอดคล้องกับความแปลกแยกในสังคมนั้น ๆ ได้

ประการที่สี่ โดยที่สภาแต่ละสภาจะมีที่มาจากกลุ่มผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน การมี ๒ สภาก็จะช่วยถ่วงน้ำหนักของกลุ่มผลประโยชน์นี้ไม่ให้หนักไปทางด้านใดด้านหนึ่ง ไม่ให้กลุ่มผลประโยชน์ใดที่มีอำนาจอิทธิพลมากไปครอบงำกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอำนาจอิทธิพลน้อยได้

ประการที่ห้า เมื่อเวลาที่มีสภา ๒ สภา การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่หลายอย่างหลายประการนั้น จะถูกแยกไปอยู่ที่แต่ละสภาซึ่งจะไม่เหมือนกัน ด้วยวิธีนั้นก็จะทำให้องค์กรอื่น ๆ ที่จะต้องอยู่ภายใต้อาณัติของรัฐสภา ไม่ว่าจะเป็นระบบศาลหรือระบบฝ่ายบริหารจะได้รับการถ่วงดุล จะไม่ถูกครอบงำโดยสภาใดสภาหนึ่งโดยเฉพาะ และที่สำคัญก็คือว่าการมี ๒ สภานั้นเมื่อได้มีการแบ่งแยกอำนาจอย่างนั้นขึ้น ก็จะทำให้ภาระงานของแต่ละสภาเบาบางลง เพราะงานบางอย่างที่ไม่ใช่เรื่องสลักสำคัญอะไรมากนัก แทนที่จะต้องผ่านทั้ง ๒ สภา ก็อาจจะให้สภาใดสภาหนึ่งผ่านไปได้ ตัวอย่างเช่น ถ้าสภาหนึ่งเป็นสภาที่มีอำนาจกล่าวหา อีกสภา

หนึ่งก็จะเป็นสภาที่มีอำนาจตัดสิน อย่างนี้ก็จะเป็นการถ่วงดุลซึ่งกันและกัน หรือเรื่องบางเรื่องที่กำหนดให้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภา อย่างเช่น การแต่งตั้งข้าราชการระดับสูง ๆ ก็อาจจะกำหนดให้สภาใดสภาหนึ่งแต่เพียงสภาเดียวเป็นผู้ให้ความเห็นชอบนั้น ๆ ก็ได้

ระบบสภาคู่ มีข้อเสีย ดังนี้

ประการที่หนึ่ง คือว่าการมี ๒ สภานั้นทำให้เกิดอุปสรรค และเกิดความล่าช้าในการทำงาน เพราะจะต้องไปผ่านทั้ง ๒ สภา ก็ต้องใช้เวลานานอยู่ตามปกติ

ประการที่สอง คือเกิดการซ้ำซ้อนในการทำงานของสภา เพราะสภาแต่ละสภาก็จะมีขั้นตอนและกระบวนการในการทำงานคล้าย ๆ กัน และแต่ละสภาก็จะมีอำนาจในการเรียกข้อมูล เรียกบุคคลมาให้คำชี้แจงแถลงอะไรต่าง ๆ ซึ่งทั้ง ๒ สภา ก็จะเรียกคนคนเดียวกันนั่นแหละ แล้วก็มาชี้แจงและก็จะได้ข้อมูลอย่างเดียวกัน และเมื่อถึงเวลาที่จะอภิปรายในเรื่องนั้น ต่างคนต่างก็อภิปรายในเรื่องนั้นในเรื่องเดียวกันในประเด็นเดียวกัน แน่ละบางทีอาจจะมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันไป แต่ก็จะใช้เวลาและก็ใช้ทรัพยากรที่ค่อนข้างจะเปลืองมาก

ประการที่สาม ในทางทฤษฎีการมี ๒ สภา ทำให้เจตนารมณ์ของประชาชนถูกแบ่งแยกออกไปเป็น ๒ ส่วน เพราะว่าทั้ง ๒ สภานั้น โดยหลักเมื่อมาจากประชาชนด้วยกัน เจตนารมณ์ของประชาชนก็น่าจะแสดงออกมาในทางเดียวกัน แต่ในทางความเป็นจริงจะขัดต่อเจตนาของการจะให้มีสภาทั้ง ๒ สภา เมื่อมีสภา ๒ สภาแล้ว เขาก็หวังว่าแต่ละสภาจะมีความคิดเห็นเป็นอิสระ และเมื่อความคิดเห็นนั้นเป็นอิสระ บางทีก็ไม่สอดคล้องต้องกัน ก็เท่ากับว่าประชาชนนั้นเองแสดงเจตนารมณ์ออกมาโดยผ่านสภาทั้ง ๒ สภา ที่ไม่เหมือนกัน ทั้ง ๆ ที่เป็นประชาชนในประเทศเดียวกัน ในสังคมเดียวกัน

ประการสุดท้าย ในข้อเสียก็คือว่า ในระบบที่มี ๒ สภา และให้สภาทั้ง ๒ มีมีอำนาจในการควบคุมดูแลฝ่ายบริหารอย่างเดียวกัน ก็จะทำให้ฝ่ายบริหารหรือข้าราชการที่จะต้องผ่านการตรวจสอบดูแลของรัฐสภานั้น ถูกตรวจสอบซ้ำซ้อนและก็ในที่สุดก็จะไม่มีเวลาทำงาน เช่น ถ้าให้สภาทั้ง ๒ สภาต่างคนต่างมีอำนาจในการที่จะยื่นญัตติไม่ไว้วางใจ ถ้าเป็นประเทศไทย รัฐบาลไทยคงไม่ต้องทำงานเลย เพราะว่าทุกสมัยประชุมคงจะต้อง ต้นสมัยประชุมก็มีสภาผู้แทนราษฎร ปลายสมัยประชุมก็วุฒิสภา ก็คงดำเนินการอย่างนั้น จนกระทั่งในที่สุดรัฐบาลก็ไม่สามารถจะทำงานได้

ส่วน**ข้อดีข้อเสีย**ของ**สภาเดี่ยว**นั้น ก็ไปดูที่ข้อดีข้อเสียของระบบสภาคู่ อะไรที่เป็นข้อดีของระบบสภาคู่ ก็แปลว่าเป็นข้อเสียของระบบสภาเดี่ยว อะไรที่เป็นข้อเสียของระบบสภาคู่ก็เป็นข้อดีของระบบสภาเดี่ยว

คราวนี้จากโครงสร้างของสภา เราก็มาดูตัวสมาชิกของสภาว่า แล้วมีแนวคิด

อย่างไรต่อสมาชิกของสภาแต่ละสภาว่าควรจะทำหน้าที่อย่างไร ในเรื่องบทบาทของตัวสมาชิกของรัฐสภานั้นมีแนวคิดอยู่ ๓ แนวคิด

แนวคิดที่ ๑ ก็ถือเอาว่าสมาชิกนั้นเมื่อได้รับเลือกมาจากประชาชนก็ย่อมเป็นผู้แทนของประชาชนที่เลือกตนเข้ามา เพราะฉะนั้นก็จะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับปากไว้กับคนที่เลือกมา หรือตามคำแนะนำของคนที่เลือกมา ก็แปลว่าสมาชิกสภานั้นเมื่อมาจากที่ไหน ก็จะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ คำนึงถึงคำแนะนำ ข้อเรียกร้อง หรือการรับปากรับคำของคนที่นั่น ก็แปลว่าลักษณะของสมาชิกนั้นจะเป็นลักษณะของภูมิภาค มากกว่าจะเป็นการดูแลผลประโยชน์เพื่อส่วนรวมของคนทั้งประเทศ เพื่อส่วนรวมเหมือนกันแต่เพื่อส่วนรวมเฉพาะในท้องถิ่น

แนวคิดที่ ๒ มองอีกอย่างหนึ่งว่า ในเมื่อสมาชิกของสภานั้นก็เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดูแลเพื่อประโยชน์ของรัฐ โดยไม่คำนึงถึง boundary ของเขตเลือกตั้งของตน คือลักษณะจะต้องคิดอะไรเพื่อประโยชน์ของคนทั้งประเทศ แม้ว่าประโยชน์ของคนทั้งประเทศนั้นจะไปขัดต่อประโยชน์ของคนในท้องถิ่นที่เลือกตัวขึ้นมาก็ตาม แนวความคิดอันนี้เขาถือเอาว่าอย่างนี้ว่า สมาชิกของรัฐสภานั้นมีเอกสิทธิ์ที่จะเรียกหาข้อมูลใด ๆ ก็ได้ และข้อมูลเหล่านั้นจะเป็นข้อมูลที่เป็นประโยชน์ของคนทั้งประเทศ ไม่ใช่เพื่อประโยชน์ของคนในท้องถิ่นที่เลือกตัวเข้ามา

แนวคิดที่ ๓ เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นหลังจากที่พรรคการเมืองได้แข็งขึ้น ก็มองกันว่า เมื่อการเลือกตั้งเป็นไปในระบบของพรรคการเมือง การที่สมาชิกได้รับเลือกตั้งหรือไม่ได้รับเลือกตั้งนั้น แม้ว่าส่วนหนึ่งจะอาศัยคุณสมบัติเฉพาะตัว แต่ส่วนใหญ่จะอาศัยคุณสมบัติของพรรค ความดีงามของพรรค แล้วเมื่อพรรคได้แถลงไว้กับประชาชนอย่างไรแล้ว คำแถลงนั้นย่อมจะต้องผูกมัดพรรคและสมาชิกของพรรคทุกคน ด้วยสาเหตุนี้สมาชิกจึงต้องลงคะแนนหรือปฏิบัติหน้าที่ของตนไปตามแนวนโยบายของพรรค ตามมติของพรรค หรือตามหัวหน้าของตัวที่อยู่ในพรรค ซึ่งก็จะเป็นอีกลักษณะหนึ่ง ถ้ามองในบ้านเรา เราจะรู้สึกเลยว่าเราไม่ได้เอาสักแนวคิดหนึ่ง เราเอาหมดทั้ง ๓ แนวคิด คนที่เลือกมาก็บอกว่าต้องไปทำสะพานให้ ต้องไปทำถนนให้ คนที่อยู่กรุงเทพฯ ก็บอกว่า ต้องมองเห็นประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก คนที่มุ่งประเด็นในเรื่องพรรคก็พยายามเขียนกฎหมายรัฐธรรมนูญไว้บังคับให้ต้องปฏิบัติตามมติของพรรค ถ้าไม่ปฏิบัติก็ถูกไล่ออกไปได้

คราวนี้เราก็มาดูถึง**ที่มาของสมาชิก** ที่มาของสมาชิกนั้นมีทั้งการเลือกกันโดยตรง เลือกโดยระบบสัดส่วนซึ่งกำลังเป็นที่ฮือฮากันอยู่มาก สำหรับ**การเลือกโดยตรง**นั้น มีวิธีอยู่ ๒ ระบบ **ระบบที่ ๑** ก็คือ เลือกโดยตรงโดยเสียงข้างมากในรอบเดียว แล้วใครได้เสียงข้าง

มาก ไม่ว่าเสียงข้างมากนั้นจะมีจำนวนเท่าไร คนนั้นก็จะได้รับเลือก ซึ่งบ้านเราก็ใช้ระบบนี้ และก็ใช้ระบบชนิดที่เรียกว่า WINNER TAKE ALL คือใครชนะก็เอาไปหมด **ระบบที่ ๒** ใช้วิธีเลือกโดยระบบเสียงข้างมากโดยเด็ดขาด หรือ ABSOLUTE MAJORITY คือ การเลือกโดยวิธีนี้ ถ้าการเลือกครั้งที่หนึ่ง ไม่มีใครได้คะแนนเสียงข้างมากโดยเด็ดขาด ก็จะต้องจัดให้มีการเลือกเป็นรอบที่สอง ระหว่างคนที่ได้ที่ ๑ ที่ ๒ หรือที่ ๓ ก็สุดแต่ว่าระบบของประเทศนั้น ๆ เขาจะกำหนดกันขึ้นมา ในการเลือกครั้งที่สองนั้น เขาก็จะใช้เสียงข้างมากธรรมดา ถ้าไม่มีใครได้เสียงข้างมากโดยเด็ดขาด ใครที่ได้เสียงข้างมากธรรมดาก็จะได้ โดยระบบของวิธีนี้ก็จะทำให้มีการกลั่นกรองที่ดีขึ้น เพราะว่าถ้าใช้ระบบแรกคือระบบเสียงข้างมากธรรมดานั้น ถ้าเราไปตรวจสอบดูให้ดี เราก็จะพบว่าคนที่ได้เสียงข้างมากนั้น อาจจะเป็นคนที่ได้คะแนน เมื่อนึกถึงจำนวนผู้มาลงคะแนน ได้คะแนนน้อยที่สุด ยกตัวอย่างเช่น ถ้ามีคนมีสิทธิลงคะแนนเสียง ๑,๐๐๐ คน คนที่หนึ่งได้ ๔๐๐ คนที่สองได้ ๓๐๐ คนที่สามได้ ๓๐๐ แปลว่าคน ๖๐๐ ไม่ได้เอาคนที่หนึ่ง แต่คนที่ ๑ จะได้รับเลือก เพราะว่าเขาได้คะแนนเสียงข้างมากที่สุด แต่ตรงนั้นก็ไม่ได้แปลว่า ๖๐๐ คนนั้นไม่เอาคนที่หนึ่ง จริง ๆ เพียงแต่ว่าถ้าให้เขาเลือก เขาก็ไม่เลือกคนที่หนึ่ง เขาไปเลือกคนที่สอง คนที่สาม

วิธีเลือกในระบบอีกระบบหนึ่งคือ**ระบบสัดส่วน** ซึ่งระบบสัดส่วนนี้นับวันก็จะมีวิวัฒนาการที่ค่อนข้างจะยุ่งยากและสับสน แล้วก็หลายวิธีการมากขึ้น ๆ ทุกที เหตุที่เกิดอย่างนี้ก็เพราะว่า ในการนำระบบสัดส่วนไปใช้นั้น แต่ละประเทศจะเกิดอุปสรรค จะมีปัญหาอะไรต่าง ๆ ที่ไม่เหมือนกัน ก็จะมีคนพยายามคิดกระบวนการและวิธีการที่แตกต่างกันออกไปมากขึ้น ๆ สุดแต่ว่าประเทศใดจะใช้วิธีไหน แต่ว่าพอจะประมวลได้ว่าระบบที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันนั้นมีเพียง ๒ วิธีเท่านั้นเอง

วิธีที่ ๑ คือใช้ระบบรายชื่อของพรรค ที่เรียกว่า LIST SYSTEM ซึ่งจะต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง คือเขตเลือกตั้งนั้นจะใหญ่ขึ้น จะมีจำนวนผู้แทนในแต่ละเขตมากขึ้น สุดแต่ว่าเขตปกครองนั้นใหญ่แค่ไหน ถ้านึกถึงจังหวัดเป็นหลัก ก็สุดแต่ว่าจังหวัดนั้นจะมีพลเมืองมากน้อยเท่าไร จำนวนประชากรของจังหวัดนั้น ๆ ก็จะเป็นตัวตัดสิน อย่างเช่นในกรุงเทพมหานครของเราซึ่งมี ๓๗ คน ก็จะเลือกตั้งโดยวิธีรวมเขตทีเดียวทั้ง ๓๗ คน

ประการที่สอง พรรคการเมืองทั้งหลาย จะต้องส่งรายชื่อผู้สมัครของพรรคให้ประชาชนได้เห็น ครบถ้วนตามจำนวนที่จะพึงมีผู้แทนได้ในเขตเลือกตั้งนั้น ๆ

ประการที่สาม ราษฎรจะลงคะแนนเพียงเบอร์เดียว เพียงคะแนนเดียว ให้เลือกว่าจะเอาพรรคไหน เมื่อได้คะแนนของแต่ละพรรคเท่าไรแล้ว จึงมาหาสัดส่วนว่าผู้แทนแต่ละ

THAI NATIONAL ASSEMBLY LIBRARY
3961141596

คนนั้นจะต้องมีคะแนนเท่าไร แล้วก็ไปดูว่าพรรคแต่ละพรรคได้คะแนนเท่าไร ก็ใช้วิธีเฉลี่ยออกมาตามสัดส่วนของคะแนนที่ได้รับ เมื่อเหลือเศษเท่าไร ใครมีเศษมากที่สุดพรรคนั้นก็จะได้รับผู้แทนนั้น ๆ ไป วิธีนี้มีข้อโต้แย้งถกเถียงกันมากพอสมควร เพราะเหตุที่ว่าปัญหาที่ว่าแล้วเศษของคะแนนที่เหลือนั้น เป็นธรรมหรือไม่เป็นธรรมที่ยกไปให้พรรคใดพรรคหนึ่งโดยเฉพาะ

ต่อมาก็มีระบบที่คิดเพื่อที่จะแก้ปัญหาดังกล่าวขึ้นมาใหม่ ที่เราคงจะเคยได้ยินกันบ่อย ๆ ก็คือ ระบบดองส์ ก็เป็นคนเบลเยี่ยมที่ชื่อดองส์ เป็นคนคิดขึ้น ระบบดองส์นั้นเป็นระบบซึ่งจะแก้ปัญหาในเรื่องของเศษ ของคะแนนที่จะทำให้เกิดความเป็นธรรมขึ้น ซึ่งวิธีคิดก็ค่อนข้างจะยุ่งยากพอสมควร ระบบดองส์นั้นเขาให้ลงคะแนน ไม่ได้ให้ลงคะแนน ๆ เดียว ให้ลงคะแนนแต่ละคนตามรายชื่อที่พรรคส่งไป เมื่อพรรคแต่ละพรรคเอาคะแนนของคนสมัครแต่ละคนมารวมได้เท่าไร แล้วก็ถือว่าเป็นคะแนนของพรรค ทุกพรรคก็จะทำอย่างนี้ เมื่อได้คะแนนของแต่ละพรรคแล้วก็จะเอาตัวเลขไปหาร หารตั้งแต่ ๑,๒,๓ ไปเรื่อย แล้วก็ตรวจสอบไล่ไปว่าเมื่อหารด้วย ๑ ใครได้คะแนนที่ ๑ ที่ ๒ ที่ ๓ ก็นับไป ถ้ายังไม่ครบตามจำนวนผู้แทนที่จะพึงมีได้ ก็หารด้วย ๒ แล้วก็นับไปเรื่อย โดยวิธีหารอย่างนี้จะทำให้ได้คนซึ่งมีคะแนนสูงต่ำเรียงตามลำดับลงมา แล้วก็จนกระทั่งครบจำนวนคนที่จะพึงมีได้ ผู้แทนที่จะมีได้

มีอีกระบบหนึ่งซึ่งแก้ปัญหาที่คนเขาท้วงติงว่า การเลือกในระบบ LIST SYSTEM นี้ ทำให้คนไม่สามารถเลือกตัวบุคคลได้ เขาก็แก้โดยวิธีว่า เมื่อเวลาจะเลือกเขาจะมีลำดับ ๑ ลำดับ ๒ ลำดับ ๓ ไว้ให้ ให้คนเลือกระบุลงไปว่า ลำดับ ๑ ตัวต้องการเลือกใคร ลำดับ ๒ ต้องการเลือกใคร ลำดับ ๓ ต้องการเลือกใคร เสร็จแล้วเขาก็เอาคะแนนไปรวมคะแนนลำดับ ๑ สำหรับแต่ละคนไปรวม ถ้าเกณฑ์ที่คนหนึ่งจะได้รับเลือกตั้งอยู่ที่ สมมุติว่าอยู่ที่ ๑,๐๐๐ คะแนน แล้วคนนั้นมีคนเลือกเกิน ๑,๐๐๐ คะแนนแล้ว เขาก็จะตัดที่ ๑,๐๐๐ คะแนนส่วนเกินนั้นเขาก็จะเอาไปให้กับคนที่ถูกระบุไว้ว่าเป็นคนที่ ๒ และถ้าครบแล้ว ก็ไปคนที่ ๓ คนที่ ๔ ก็สุดแต่ว่า list จะมีมากน้อยเท่าไร

วิธีที่ ๒ คือวิธีที่จะทำให้เสียงคนที่มีคนนิยมแต่เป็นเสียงข้างน้อย มีน้ำหนักในการที่จะได้รับเลือกตั้งได้ด้วย เวลานี้ปัจจุบันโดยปกติทั่วไปใครได้คะแนนแล้วก็จะเอาคะแนนนั้นไปเลย และก็คนหนึ่งก็จะได้รับคะแนนจากผู้ลงคะแนนเพียงคนเดียว ยกตัวอย่าง ในเขตเลือกตั้งนี้มีผู้สมัครได้ ๓ คน เวลาเราไปลงคะแนน เราก็ต้องลงเบอร์ ๒๐๐,๒๐๑,๒๐๒ ถ้า ๒๐๑ ได้ก็ได้ ถ้าไม่ได้ก็ไม่ได้ ทีนี้ถ้าสมมุติมีคนกลุ่มหนึ่งเป็นคนดีและก็มีคนนิยมพอสมควร แต่ได้ไม่ถึง ๒๐๑ ก็จะไม่มีวันได้เลย เพราะว่าคนที่ได้คะแนนเป็นที่หนึ่งจะเอาไปหมด เขาก็ยอมให้เอาคะแนนทุ่มได้ เขาถือว่าคนทุกคนจะมีสิทธิลงคะแนน ๓ เสียง เมื่อมีผู้แทน ๓ คน ก็จะมีสิทธิลงคะแนนได้ ๓ เสียง ใน ๓ เสียงนั้น เราจะลงให้คน ๓ คน หรือคนเพียง ๒ คน หรือ

คนเพียง ๑ คนก็ได้ ด้วยวิธีนี้คนที่เป็นคนดีแต่มีฐานคะแนนน้อยไม่เท่ากับคนที่มีฐานคะแนนมาก ๆ นั้น ก็จะมีสิทธิได้รับเลือกตั้งได้ เพราะคนที่จะไปลงคะแนนให้ จะไม่ลงให้กับคนอื่นเลย ก็ลงให้คนนี้คนละ ๓ คะแนน ๆ ก็จะทำให้คนนี้พลอยมีสิทธิได้รับเลือกตั้งไปด้วยได้

ด้วยกระบวนการในการหาวิธีในการคิด ที่จะทำให้เกิดความเป็นธรรมขึ้นมาในระบบการเลือกตั้ง ทำให้ประเทศต่าง ๆ ก็พยายามขวนขวายหาวิธีที่จะสร้างแนวความคิด หรือวิธีการของตัวขึ้นมา ประเทศไทยเราเองก็กำลังอยู่ในระยะที่กำลังเริ่มคิดกันว่า ถ้าจำเป็นที่จะต้องใช้ระบบสัดส่วนเข้ามา เราจะใช้ระบบใดและวิธีคิดอย่างไรจึงจะเกิดความเป็นธรรมขึ้น นั้นก็เป็นที่มาโดยคร่าว ๆ ของสมาชิกสภา ไม่ว่าจะใช้วิธีการอย่างไรต้องจำไว้อย่างหนึ่งว่าจะหาความเป็นธรรม ๑๐๐ % ไม่มี อย่างไรเสียก็จะต้องมีการได้เปรียบเสียเปรียบของพรรคการเมืองแต่ละพรรคอยู่เสมอมากบ้างน้อยบ้าง สุดแต่ว่าวิธีที่คิดนั้นจะมีผลกระทบมากน้อยเพียงไร ซึ่งตรงนี้เองคงจะเป็นที่ห่วงใยของบรรดานักวิชาการที่ว่าเมื่อเวลาที่จะมีการปฏิรูปการเมือง ที่จะมีปรับปรุงการแก้ไขกระบวนการในการเลือกตั้ง เขาจึงไม่ยอมให้สภาที่ทำหน้าที่อยู่ ถึงแม้หน้าที่หลักนั้นจะมีส่วนเกี่ยวข้องเป็นหน้าที่ในการที่จะต้องดูแลปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญ เขาก็ไม่ยอมให้ทำ เพราะว่ากลัวว่าคนซึ่งจะถูกกระทบโดยโครงสร้างหรือระบบใหม่ที่จะคิดกันขึ้นมานั้นจะไม่ยอมรับโครงสร้างนั้น แต่เอาเข้าจริงแล้วก็ไม่ได้อิสระหรือลอยตัวอย่างที่คิดหรอก เพราะว่าพอขั้นสุดท้ายก็คงจะต้องกลับมาหารัฐสภา แล้วก็ให้สภาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบ ซึ่งเดี๋ยวเราจะพูดกันต่อไป

คราวนี้เรามาดูกันถึงในบ้านเราว่า อำนาจหน้าที่ของรัฐสภาของไทยเรานั้น เราทำหน้าที่อะไรกันบ้าง **อำนาจหน้าที่ของรัฐสภาของไทย**ในเบื้องต้นทีเดียว ในประการแรกทีเดียวในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายนั้น คงจะแยกได้เป็น ๔ ประการ

อำนาจหน้าที่ประการแรก คือ ในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้กำหนดเอาไว้ว่า การแก้ไขและเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องกระทำกันในรัฐสภา และถึงแม้คณะรัฐมนตรีจะมีสิทธิเป็นผู้เสนอการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นได้ด้วย การแก้ไขเพิ่มเติมนั้นก็ยังคงต้องกระทำในรัฐสภาอยู่นั่นเอง

อำนาจหน้าที่ประการที่สอง คือ ในส่วนที่เกี่ยวกับการออกกฎหมายทั้งหลายทั้งปวง บรรดาพระราชบัญญัติทั้งหลายนั้นก็จะต้องตราออกมาด้วยความเห็นชอบ และความยินยอมของรัฐสภา

อำนาจหน้าที่ประการที่สาม คือ การคอยควบคุมตรวจสอบกฎหมายของฝ่ายบริหาร ซึ่งได้แก่ พระราชกำหนด เมื่อพระราชกำหนดออกโดยฝ่ายบริหารออกมาอย่างไรแล้ว ก็จะต้องมาขอความเห็นชอบจากรัฐสภาเช่นเดียวกัน ถ้ารัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบ

พระราชกำหนดนั้นก็จะตกไป

อำนาจประการที่สี่ ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมาย ก็คือ การตรวจสอบกฎหมายที่สภาได้ผ่านแล้วว่าถูกต้องตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ อำนาจนี้เป็นอำนาจของการริเริ่มให้มีการตรวจสอบมากกว่าที่เป็นผู้ตรวจสอบเอง การริเริ่มนั้นก็อาจจะทำได้โดยนายกรัฐมนตรีหรือสมาชิก เข้าชื่อกันเมื่อเวลาที่สภาผ่านแล้ว แต่ก่อนนำความกราบบังคมทูลเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย อำนาจที่จะชี้ขาดว่ากฎหมายนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ก็อยู่ที่ตุลาการรัฐธรรมนูญ แต่ว่าสมาชิกเขาสามารถที่จะริเริ่มได้

อำนาจหน้าที่อีกด้านหนึ่งของสภาของเราคือ **อำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบ และการกำกับการบริหารราชการแผ่นดิน** ซึ่งจะมีอยู่ ๖-๗ ประการ

ประการที่ ๑ คือ การเลือกสรรคนที่จะทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร คือคนที่จะมาเป็นนายกรัฐมนตรี จริง ๆ เราอาจจะได้รับฟังจนชินกันว่า เมื่อหัวหน้าพรรคคนใดได้มีสมาชิกของพรรคได้รับเลือกตั้งมากที่สุด คนนั้นก็เป็นนายกรัฐมนตรี นั่นจะเป็นแต่เพียงการคาดเดาและไม่ใช่เป็นเรื่องที่เด็ดขาดตายตัว กระบวนการในการที่จะสรรหานายกรัฐมนตรีนั้น เป็นกระบวนการที่จะเกิดขึ้นในสภา เป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของประธานรัฐสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎรที่จะเป็นผู้ดำเนินการ เพราะฉะนั้นการที่จะระบุกันไปให้ชัดเจนว่าใครจะเป็นนายกรัฐมนตรีนั้น จึงกระทำไม่ได้ จนกว่าจะมีประธานสภาผู้แทนราษฎรเสียก่อน เมื่อมีประธานสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ประธานสภาผู้แทนราษฎรจึงจะดำเนินการเพื่อหาตัวคนที่จะมาเป็นนายกรัฐมนตรี วิธีการในการหาตัวของประธานสภาผู้แทนราษฎร ก็อาจจะทำด้วยวิธีเรียกหัวหน้าพรรคมาสอบถาม แล้วก็ให้ยื่นรายชื่อของผู้ที่สนับสนุนมาเป็นลายลักษณ์อักษรหรืออาจจะเรียกประชุมสภา แล้วก็ให้สมาชิกลงคะแนนว่าจะเสนอใครเป็นนายกรัฐมนตรี ก็สุดแต่ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะทำ ซึ่งในทางปฏิบัติเราก็เคยทำทั้งสองวิธี เพียงแต่ว่าในทางปฏิบัติที่ผ่านมานั้น พรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับการเลือกตั้งมากที่สุด จะได้รับการยอมรับให้เป็นผู้ริเริ่มในการจัดตั้งรัฐบาลขึ้นเสียก่อน แต่การที่คนคนนั้นจะสามารถริเริ่มในการจัดตั้งรัฐบาลได้ ก็จะต้องมีสมาชิกให้การสนับสนุนเกินกึ่งหนึ่งเสียก่อน ตัวประธานสภาผู้แทนราษฎรจึงจะสามารถนำรายชื่อนั้นไปกราบบังคมทูล เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีได้ เพราะฉะนั้นถ้าโดยขั้นตอนอย่างนี้เราก็จะเห็นว่า บางทีไม่แน่หรอกว่าคนที่มีสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งเสียงข้างมากที่สุดแล้วจะได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีเสมอไป ถ้าการสนับสนุนของสมาชิกสภาพผู้แทนราษฎรมีไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ตัวประธานสภาผู้แทนราษฎรก็คงจะไม่ยอมนำรายชื่อนั้นไปทูลเกล้าฯ ถวายอย่างแน่นอน

ตรงนี้ที่เคยเป็นประเด็นถกเถียงกันมาเสมอว่า จำเป็นหรือไม่ที่จะต้องเขียน

บังคับไว้ในรัฐธรรมนูญว่า นายกรัฐมนตรีจะต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ถ้าเราคิดย้อนหลังกันไปเมื่อสัก ๓-๔ ปีที่แล้ว เมื่อเกิดวิกฤตการณ์เดือนพฤษภาคมกันขึ้นนั้น เราจะพบว่าความเข้าใจของประชาชนเรานั้น ถูกชักนำไปในทางที่ผิดโดยตลอด เราคิดว่า ตอนนั้นกระแสจะคิดว่า ถ้าไม่เขียนไว้ในรัฐธรรมนูญว่า นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว กระบวนการที่ว่าเป็นประชาธิปไตยทั้งหมดก็จะไม่มี จะไม่เป็นประชาธิปไตยโดยเราลืมนึกไปว่า จริง ๆ แล้วเมื่อไม่ได้เขียนอะไรเลยย่อมจะเป็นได้ทั้ง ๒ กรณี ถามว่าแล้วใครเป็นคนเลือกคนที่จะมาเป็นนายกรัฐมนตรี ก็ตอบว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นคนเลือก ถ้าอย่างนั้นมีอะไรไปบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเลือกคนซึ่งไม่ใช่เป็นคนของตัวหรือไม่ ก็ตอบว่าไม่มี เว้นแต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะ corrupt เสียเอง จะโกงเสียเอง จะกลัวถูกปืนจี้เสียเอง

ถามว่าที่แล้วมาเคยมีการถูกปืนจี้หรือไม่ ก็ตอบว่าไม่เคย แต่ corrupt นั้นไม่แน่ ถ้าเป็นอย่างนั้นแปลว่ากระบวนการทั้งหมดใช้ไม่ได้ เชื่อถือไม่ได้ เพราะผู้แทนราษฎร corrupt เสียเอง แล้วเราจะบังคับให้เขียนรัฐธรรมนูญว่าต้องเป็นอย่างนั้นต้องเป็นอย่างนี้ 'แล้วอะไรจะมาเป็นหลักประกันว่าจะไม่ corrupt เราจะเขียนเพียงเพราะเรากลัว เพียงเพราะกลัวว่าจะมีการ corrupt แล้วเราจึงไม่เปิดช่องทางไว้ให้หายใจ จึงไม่ใช่เรื่องที่โดยหลักทางรัฐศาสตร์และในหลักรัฐธรรมนูญจะพึงกระทำ แต่ว่าในที่สุดเราก็ได้มีการแก้ไขอย่างนั้น และมาถึงทุกวันนี้เราก็เริ่มชักจะเสียใจแล้วว่า ในที่สุดเราก็มีคนเลือกได้น้อย จนกระทั่งเริ่มมีเสียงบ่นว่าคิดถูกกันหรือเปล่าตอนนั้นที่ไปแก้กันอย่างนั้น จริง ๆ ผมก็ยังมองไม่เห็นข้อเสียหายอะไรเลยว่า ถ้าสมมุติว่าเราที่อยู่กันในที่นี้ตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาพรรคหนึ่งแล้วเราบอกว่า ยกตัวอย่างเอาผู้หญิงแล้วกันนะครับ ผู้หญิงน้อยกว่าให้เกียรติผู้หญิง และเพื่อไม่ให้กระทบกระเทือน เรายกตัวอย่างคนที่เป็นนักการเมือง คุณสุดารัตน์ เกยุราพันธ์ เป็นคนที่เก่งกาจสามารถมาก พรรคของเราจะไม่สนับสนุนใครเลย จะสนับสนุนแต่คุณสุดารัตน์ฯ ให้เป็นนายกรัฐมนตรี ไม่ว่าคุณสุดารัตน์ฯ จะลงเลือกตั้งหรือไม่ แล้วถ้าพรรคของเราได้รับเลือกตั้งมาถึง ๒๐๐ เสียง ถามว่าแล้วไม่เป็นประชาธิปไตยตรงไหน ถ้าประชาชนไม่ต้องการ ประชาชนก็อย่าเลือกเรา ถ้าประชาชนต้องการประชาชนก็เลือกเรา ก็มีเท่านั้นเอง คนที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่ได้แปลว่า ถ้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีแล้วจะทำให้ระบบทั้งระบบไม่เป็นประชาธิปไตย ยกตัวอย่างง่าย ๆ ก็ได้ว่า ในเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น เราฆ่ากันตายจบเสร็จเรียบร้อยแล้ว ก็บังคับว่าสภาจะต้องแก้กฎหมายรัฐธรรมนูญภายใน ๗ วัน วันที่ ๗ ก็แก้รัฐธรรมนูญสำเร็จ คืนวันที่ ๗ มีประกาศแต่งตั้งตอนเช้าวันที่ ๗ ทุกคนอกสั่นขวัญหาย เพราะคนที่จะต้องเป็นนายกรัฐมนตรี คือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แล้วทุกคนก็อกสั่นขวัญหายว่าบ้านเมืองคงจะไปไม่รอด เย็นวันนั้นมี

ประกาศแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีที่ไม่ใช่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทุกคนโล่งอกและไชโยโห่ร้องว่าชนะแล้ว นั่นแปลว่าอะไร แปลว่าที่คิดกันมาทั้งหมดนั้นผิดใช่หรือไม่ จนในที่สุดต้องชะลอการประกาศรัฐธรรมนูญ ๔ ฉบับนั้นไว้ เพื่อให้นายกรัฐมนตรีคนใหม่เป็นนายกรัฐมนตรีโดยสมบูรณ์เสียก่อน แล้วจึงจะสามารถประกาศรัฐธรรมนูญฉบับนั้นขึ้นมาใช้ได้ เพราะฉะนั้นบางทีการพิจารณาอะไรโดยกระแส โดยไม่คำนึงถึงข้อเท็จจริงหรือประโยชน์ของประเทศโดยแท้ ก็จะเกิดปัญหาที่ตามมาในอนาคตได้ และก็จะแก้ได้ยากด้วย

ประการที่ ๒ คือการกำกับดูแลในเรื่องการปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรี ให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีได้มาแถลงไว้ต่อสภา ความจริงถ้าเราดูผิวเผิน เราก็จะรู้สึกว่านโยบายของรัฐบาลที่มาแถลงไว้ต่อสภานั้นก็ดูคล้าย ๆ กัน ความจริงที่แล้ว ๆ มาก็คล้าย ๆ แต่ระยะหลังความคล้ายนั้นเริ่มจะลดน้อยลง ๆ เพราะว่าแต่ละรัฐบาลก็จะต้องมีจุดเน้นของตัว มีจุดเด่นของตน และมีระยะเวลาในการทำงานที่จะกำหนดไว้ค่อนข้างจะชัดเจนมากยิ่งขึ้น ๆ ทุกที ในการตรวจสอบและควบคุมการปฏิบัติงานตามนโยบายนั้น มีผลต่อการไว้เนื้อเชื่อใจ และการตรวจสอบในเชิงรุกของสภาได้อย่างมาก เพราะว่าสภาจะสามารถหยิบประเด็นการที่ไม่ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลขึ้นมาอภิปรายได้ แต่ว่าถ้ามองในแง่ของทางทฤษฎีนโยบายของรัฐบาลนั้นไม่ได้แปลว่า รัฐบาลจะต้องทำพร้อมกันทีเดียวเมื่อเข้ารับหน้าที่นโยบายของรัฐบาลแต่ละนโยบาย อาจมีขั้นตอนมีกระบวนการในการที่จะต้องดำเนินการที่ใช้เวลาแตกต่างกัน ใช้เงินใช้ทองแตกต่างกัน เพราะฉะนั้นลำพังเพียงยังมิได้ทำตามนโยบายนั้นจึงไม่สามารถจะหยิบขึ้นมาเป็นเหตุที่จะทำให้รัฐบาลต้องเสียหายได้ เหตุที่จะทำให้รัฐบาลเสียหายที่ชัดเจนที่สุดก็คือ การทำเรื่องใดเรื่องหนึ่งซึ่งขัดแย้งต่อนโยบายที่แถลงไว้ต่อสภา อย่างนั้นก็จะเป็นมูลเหตุที่จะสามารถนำขึ้นมาหยิบและก็ฟาดฟันรัฐบาลได้

ประการที่ ๓ คือการไม่ไว้วางใจ คือการใช้อาวุธโดยเด็ดขาด ซึ่งอาจจะไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ หรือไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัว ซึ่งนี่ก็เป็นปัญหาอยู่มากเหมือนกันว่า เวลาที่จะไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีนั้นถือว่าเป็นทั้งคณะ หรือว่าถือว่าเป็นรายตัว แต่ดูเหมือนว่าสภาเองก็เคยจะวินิจฉัยเอาไว้ว่า ถ้าไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแล้วเท่ากับการไม่ไว้วางใจทั้งคณะ

ประการที่ ๔ คือการอนุมัติและควบคุมการใช้จ่ายเงินของแผ่นดิน บทบาทตัวนี้เป็นบทบาทที่ค่อนข้างจะสำคัญของรัฐสภาในการที่จะควบคุมให้ได้ผล แล้วก็เป็นบทบาทหนึ่งซึ่งทำให้สภาง่อนแง่นได้ เพราะเหตุที่ว่าการอนุมัติและการควบคุมการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินนั้นได้ลงไปลึกมาก เพราะว่าจะมีตัวเลขที่แสดงรายละเอียดการใช้จ่ายเงินของหน่วยราชการต่าง ๆ อย่างละเอียดยิบ แล้วก็ถ้าหากว่าสภาไม่มีกรอบแห่งจริยธรรมเพียงพอ บทบาทตัวนี้

จะทำให้สภาเสื่อมเสียได้ง่ายทีเดียว อย่างที่เราเห็นกันอยู่ทุกวันนี้ว่า เมื่อกรอบแห่งจริยธรรมหรือความรับผิดชอบในภาระหน้าที่ไม่เพียงพอ งบประมาณแผ่นดินก็จะสุรุ่ยสุร่ายและก็เถลไถลไปได้ ซึ่งอีกสักครู่เราจะพูดกันถึงว่าแล้วเกิดอะไรขึ้นจริง ๆ ในทางปฏิบัติ

ในการควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินได้มีการพูดกันมาโดยเสมอ แล้วก็ยังโต้แย้งกันไม่มีที่สิ้นสุดก็คือว่า สภาจะใช้อะไรเป็นเครื่องมือในการไปควบคุมการใช้จ่ายเงินของแผ่นดิน สิ่งที่นักวิชาการหรือนักการเมืองหลายฝ่ายที่เรียกร้องก็คือว่า สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินที่ฝ่ายบริหารมีอยู่นั้นควรจะโอนไปสังกัดฝ่ายนิติบัญญัติเสีย เพื่อจะได้เป็นเครื่องมือของฝ่ายนิติบัญญัติ ในการมาตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินของฝ่ายบริหารได้ ซึ่งตรงนี้ผมไม่เคยเห็นด้วยเลย เพราะว่าถ้าท่านทั้งหลายทำงานอยู่ในองค์กร ถ้าเป็นในองค์กร ไม่ว่าจะเป็นองค์กรเอกชนหรือในองค์กรของรัฐก็ตาม ในส่วนที่เกี่ยวกับการเงินการคลัง เราจะต้องมีคนที่มีอิสระพอสมควร แต่อยู่ภายใต้อาณัติขององค์กรนั้น ๆ เอง ในการที่จะไปตรวจสอบดูแลเป็นการภายในว่า การใช้จ่ายเงินของแผ่นดินเป็นอย่างไร ไม่ใช่ปล่อยออกไปเป็นดุ้น ๆ เพื่อให้คนภายนอกเข้ามาเล่นงานได้ การตรวจสอบภายในจะต้องเกิดขึ้นก่อน สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินที่มีอยู่นั้น คือลักษณะของการตรวจสอบของรัฐบาล เพื่อรัฐบาลจะได้ดูแลคนของตัว การใช้จ่ายเงินของตัวว่าถูกต้องตามกฎกติกาที่ตัววางเอาไว้หรือไม่ และถ้าผิด ผิดเพราะอะไร จะได้ไปปรับปรุงดำเนินการแก้ไขได้ ถ้าเมื่อไรฝ่ายรัฐสภาเอาสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของรัฐบาลไป รัฐบาลก็จะต้องตั้งหน่วยงานตรวจเงินแผ่นดินขึ้นมาใหม่อีกหน่วยหนึ่งอยู่นั่นเอง ไม่มีวันเสียหรอกครับที่ฝ่ายบริหารจะไม่มีหน่วยตรวจเงินแผ่นดินขึ้นมาได้ เพราะคนจะบริหารงานทางด้านการเงินการคลังได้ โดยไม่มีหน่วยตรวจสอบเป็นมือเป็นไม้นี่ ไม่มีทางเป็นไปได้ ก็เท่ากับว่าไปเปิดเผยอะไรทั้งหมดทีเดียว พรวดพราดไปให้คนข้างนอกเขาโจมตีโดยที่ตัวยังไม่ทันจะได้รู้ โดยที่ตัวยังไม่ทันได้แก้ไข เพราะฉะนั้นการตรวจสอบของฝ่ายรัฐสภา ถ้าจำเป็นจะต้องมีเครื่องไม้เครื่องมือต้องสร้างเครื่องไม้เครื่องมือของตัวเองขึ้นมาใหม่มากกว่าจะไปเอาเครื่องไม้เครื่องมือที่ฝ่ายบริหารเขามีอยู่แล้ว และเครื่องไม้เครื่องมือที่ฝ่ายสภามีนั้น ไม่จำเป็นต้องตรวจสอบละเอียดยิบเหมือนกับของทางฝ่ายบริหาร ซึ่งเขาจะตรวจสอบทุกบาททุกสตางค์ หายไป ๕๐ สตางค์ ก็ต้องหารกันทั้งวันทั้งคืน ซึ่งเขาต้องตรวจเพื่อที่จะทำตัวงบดุลออกมาให้ได้ แต่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่จำเป็นต้องตรวจอย่างนั้น อาจจะตรวจในแง่ของประสิทธิผลในการใช้เงินงบประมาณ ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการใช้เงินงบประมาณเพื่อไปใช้ประมวลในการที่จะดูแลการจัดตั้งงบประมาณ ในปีต่อ ๆ ไป ซึ่งอาจจะไม่จำเป็นจะต้องใช้คนเป็นหมื่น เหมือนอย่างที่ตรวจเงินแผ่นดินเขาต้องใช้อยู่ เพราะฉะนั้นแนวความคิดที่จะใช้เครื่องมือตรงนั้น จึงยังไม่ลงรอยกันอยู่

ประการที่ ๕ คือการตั้งกระทู้ถาม ซึ่งเราก็คงจะเคยได้ยินกันมานะครับว่า แล้วในที่สุดก็สามเพลงตกม้าตาย ก็ไม่มีอะไร ความจริงคำว่า "สามเพลงตกม้าตาย" นี่ไม่ได้แปลว่า คนตั้งกระทู้จนปัญญาที่จะถามต่อหรอกครับ แต่ข้อบังคับกำหนดไว้ว่าให้ถามได้ ๓ ครั้งเท่านั้น เพราะฉะนั้น ๓ ครั้งแล้วจะตอบเรื่องเดียวกันหรือคนละเรื่อง ก็จะจบอยู่ที่ตรงนั้น แล้วโดยปกติคนถามก็จะถามเรื่องที่ตัวเตรียมมา โดยไม่สนใจว่าเขาจะตอบว่าอย่างไร แล้วก็ในขณะที่เขาตอบก็จะคิดว่าต่อไปจะถามว่าอย่างไร ส่วนคนตอบก็จะตอบตามที่ตัวเตรียมมา ไม่สนใจว่าเขาจะถามว่าอย่างไรและก็จะถามต่อไปว่าอย่างไร ซึ่งลักษณะก็จะเป็นอย่างนั้น แล้วคนที่ฟังจริง ๆ ก็จะมีแต่คนที่นั่งเป็นประธานฯ เท่านั้นที่ฟังคนถามก็ไม่ได้ฟัง คนตอบก็ไม่ได้ฟัง ต่างคนต่างก็ไม่ได้สนใจอะไรกันอยู่

ประการที่ ๖ คือการเสนอญัตติซึ่งจะเสนอเพื่อให้มีการสอบสวน เพื่อให้มีการศึกษา เพื่อให้มีการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งเอาเข้าจริงทุกวันนี้โดยที่กระทู้ถามเป็นการถามด้วยตัวคนตั้งกระทู้ถามคนเดียว แต่ญัตตินั้นคนที่พูดจะสามารถพูดได้ทั้งสภา เพราะฉะนั้นการตั้งกระทู้ถามก็จะมันน้อยลงและได้ชื่อเสียงน้อยลง คนก็จะหลีกเลี่ยงไปตั้งเป็นญัตติและถ้าเป็นญัตติด่วนก็จะสามารถเข้าวาระได้เร็วขึ้น เขาก็เลยเรียกญัตตินี้ก็คือกระทู้ถามหมู่ ส่วนกระทู้ถามธรรมดานั้นคือกระทู้ถามเดี่ยว

ประการที่ ๗ คือการตั้งคณะกรรมาธิการเพื่อทำกิจการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาตัวบทกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการตั้งเพื่อมาศึกษาเรื่องราวต่าง ๆ หรือตั้งมาเพื่อสอบสวน ตรงนี้ก็เริ่มมีปัญหาเหมือนกันว่า ในการทำงานของกรรมาธิการนั้นบางทีจะออกนอกลู่นอกทางและนำความเสียหายมาสู่สภาได้เหมือนกัน มีคนเขาเล่าว่า เขาบอกว่าเมื่อเกิดเหตุกรณีการปั่นหุ้นขึ้นมาเมื่อ ๓-๔ ปีก่อน สภาก็ตั้งกรรมาธิการแล้วก็เรียกคนซึ่งเป็นตัวตั้งตัวตีในการถูกจับปั่นหุ้นมาสอบสวน คณะกรรมาธิการก็ประกอบไปด้วยคนวัยหนุ่มที่กำลังไฟแรงทั้งสิ้น แล้วก็ยังไม่ค่อยมีความรู้อะไรมากมายเกี่ยวกับวิธีการปั่นหุ้น คนที่ถูกเรียกตัวมาซึ่งเป็นคนที่เชี่ยวชาญมากในเรื่องของการปั่นหุ้น ก็มาให้ถ้อยคำ พอให้ถ้อยคำไปถ้อยคำมา คณะกรรมาธิการชุดนั้นก็ได้ความรู้เพิ่มพูนขึ้นอย่างมากมาย รู้วิธีการปั่นหุ้น รู้วิธีอะไรต่ออะไรต่าง ๆ แล้วหลังจากนั้นต่อมาไม่นาน คนในคณะกรรมาธิการชุดนั้น ๕-๖ คน ก็ไปร่วมกันใช้วิธีการที่ได้เรียนรู้มาจากการสอบสวนเรื่องนั้น จนกระทั่งเกิดกรณี B.B.C. ขึ้น นี่เขาเล่ากันว่าอย่างนั้นจะจริงเท็จเป็นอย่างไร เขาบอกเขาชมว่ากรรมาธิการชุดนั้นเรียนรู้ได้เร็วมาก จนกระทั่งในที่สุดตัวคนแรกที่มาให้ความรู้นั้นยังตามไม่ทันด้วยซ้ำไป แต่ว่าก็เป็นการใช้กลไกไปในทางที่ไม่น่าจะชื่นชมนักสำหรับสถาบัน เมื่อมองในแง่ของสถาบันอย่างนั้น

ประการสุดท้าย ในเรื่องของการควบคุมกำกับก็คือ การกำกับการบริหาร

โดยวิธีการให้ความเห็นชอบในเรื่องที่สำคัญต่าง ๆ ในลักษณะของการประชุมร่วมกันของสภาทั้งสอง เช่น ในกรณีที่จะต้องให้ความเห็นชอบในหนังสือสัญญาและสนธิสัญญาต่าง ๆ การประกาศสงคราม การตั้งรัชทายาทอะไรต่าง ๆ เหล่านี้ ก็เป็นเรื่องซึ่งเป็นวิธีการกำกับการบริหารอีกอย่างหนึ่ง ถ้าถามว่าแล้วฝ่ายบริหารมีอะไรที่จะไปดูแลฝ่ายนิติบัญญัติ ก็ตอบว่าทางเดียวที่ฝ่ายบริหารจะดูแลได้ก็คือ อาวุธ ซึ่งเป็นอาวุธสุดท้าย คือการยุบสภา ถ้าฝ่ายบริหารเห็นว่าฝ่ายนิติบัญญัติทำไม่ถูก หรือแม้กระทั่งมีกรณีที่จะนำไปสู่ความปั่นป่วนทางการเมืองได้ บางแห่งก็ยุบสภาได้ โปรดสังเกตว่าเหตุแห่งการยุบสภานั้น ไม่มีระบุไว้ในรัฐธรรมนูญว่ากรณีอย่างไร บางทีเรามักจะพูดกันบอกว่า เรื่องนี้ไม่ใช่ความผิดของฝ่ายนิติบัญญัติจะไปยุบได้อย่างไร ในทางปฏิบัติของทั่วโลก การยุบสภาบางทีไม่มีเหตุ เหตุเพียงอย่างเดียวเพียงเพราะว่าขณะนั้นรัฐบาลเสียงดี เขาก็ยุบ เพราะว่าเวลายุบสภานั้นไปด้วยกันทั้งคู่ ก็กลับไปหาประชาชนใหม่ รัฐบาลก็ต้องถือโอกาสตอนที่รัฐบาลกำลังเสียงดี แล้วก็ไปยุบสภา เพื่อที่จะให้ประชาชนเลือก มาเริ่มนับหนึ่งใหม่จะได้อยู่ได้นานต่อไป ซึ่งก็เป็นของธรรมดาที่ไม่ใช่เป็นเรื่องผิดปกติวิสัยอะไร เพียงแต่ว่าบ้านเราจะไม่เคยยุบเพราะเหตุที่รัฐบาลกำลังเสียงดี เพราะคนที่ขึ้นมาเป็นรัฐบาลจะไม่มีวันเสียงดีเลยหลังจากที่ ๓ เดือน ผ่านพ้นไปแล้ว และถึงแม้จะมีเสียงดีในขณะหนึ่งขณะใด เมื่อยุบสภาแล้วอีก ๙๐ วัน ในสมัยก่อนนี้ ๙๐ วันนั้นเสียงก็อาจจะหายไปเสียเฉย ๆ ก็ได้ เพราะว่าเหตุการณ์ทางการเมืองบ้านเรานั้นเกิดขึ้นและเปลี่ยนแปลงได้ง่าย เพียงภายในชั่ววันชั่วคืนก็จะเปลี่ยนไปอย่างหน้ามือเป็นหลังมือ

กระบวนการของสภาในการทำงาน เชื่อว่าทุกท่านก็คงจะรู้เสียเป็นส่วนใหญ่ แต่ก็เพื่อให้คำบรรยายนี้สมบูรณ์ขึ้น ก็อยากจะพูดเสียโดยสรุป กระบวนการของสภาในการทำงานนั้น ถ้าเป็นเรื่องของกฎหมายซึ่งจะมีที่มาได้ ๒ ทางก็คือ โดยการเสนอโดยคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาเป็นผู้เสนอ ถ้าเป็นสมาชิกสภาเสนอก็จะมีเงื่อนไขค่อนข้างจะมาก เงื่อนไขประการที่ ๑ คือ จะต้องมีคำอนุมัติ มีมติอนุมัติของพรรคการเมืองที่ตนสังกัด เงื่อนไขประการที่ ๒ ก็จะต้องมีสมาชิกของพรรคการเมืองเดียวกับพรรคของตนรับรองไม่น้อยกว่า ๒๐ คน เพราะฉะนั้นโดยหลักตรงนี้ก็แปลว่า พรรคการเมืองใดที่ได้รับเลือกตั้งมาน้อยกว่า ๒๑ คน จะไม่มีสิทธิเสนอกฎหมายได้เลย เงื่อนไขประการที่ ๓ ก็คือว่าถ้าเป็นกฎหมายการเงินก็จะต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี ตรงนี้ก็เป็น trick อย่างหนึ่ง เวลาที่เขาเสนอกฎหมาย ถ้าผู้เสนอหวังผลแห่งกฎหมายนั้น ๆ จริง เขาก็จะตัดบทบัญญัติทั้งหลายที่เกี่ยวกับการเงินออกไปเสียแล้วก็เสนอกฎหมายเข้าไปก็จะไม่เป็นการเงินก็จะได้รับการพิจารณา แล้วไปแปรญัตติเอาในชั้นกรรมาธิการใส่การเงินเข้าไป ซึ่งก็จะทำให้ได้สมประสงค์ครบถ้วนสมบูรณ์ แล้วก็จะไม่ถูกขัดข้องในเรื่องของการที่จะส่งไปให้นายกรัฐมนตรีรับรอง ด้วยเหตุนี้ในรัฐธรรมนูญฉบับหลัง

สุดจึงเขียนกลไกแก้ไขปัญหานี้ไว้ว่า ถ้าตอนเสนอครั้งแรกไม่เป็นกฎหมายการเงิน แล้วแก้ไปแก้มากลายเป็นกฎหมายการเงินขึ้นมาเมื่อไร ประธานสภาต้องหยุดการพิจารณา แล้วส่งไปให้นายกรัฐมนตรีรับรอง ถ้านายกรัฐมนตรีรับรองก็แล้วไป ถ้านายกรัฐมนตรีไม่รับรอง สภาจะต้องแก้ไขร่างนั้นกลับคืนสู่ที่เดิมไม่ให้เป็นกฎหมายการเงินได้ ก็เพื่อป้องกัน trick ที่เกิดมีขึ้น ถามว่าในโลกนี้เขามีใครเขียนรัฐธรรมนูญอย่างนี้หรือไม่ ก็ตอบว่าไม่มี เพราะ trick นี้ไม่มีใครใช้ในโลกนี้เหมือนกัน เพราะฉะนั้นรัฐธรรมนูญไทยมีอะไรหลายอย่างที่เขียนเข้าไป เพราะว่าเกิดเหตุขึ้นในบ้านเรา จริง ๆ ที่คนเขาพูดบอกว่ารัฐธรรมนูญแบบไทย ๆ ที่เขาพูดเหมือนเยาะเย้ยถากถาง ความจริงนั้นถูกครับ เพราะว่าต้องรัฐธรรมนูญแบบไทยจึงจะใช้ได้ในประเทศไทย ถ้ารัฐธรรมนูญแบบอเมริกาก็ใช้ในเมืองไทยไม่ได้ รัฐธรรมนูญแบบมาเลเซียก็ใช้ในเมืองไทยไม่ได้ ไม่ว่ารัฐธรรมนูญของใครก็ใช้ในเมืองไทยไม่ได้ ในทำนองเดียวกันรัฐธรรมนูญของไทยก็ไปใช้ที่อื่นไม่ได้เหมือนกัน เพราะฉะนั้นจำเป็นจะต้องมีรัฐธรรมนูญแบบไทย ๆ เพราะว่าอุปนิสัยใจคอของไทยเราก็ไม่ค่อยจะเหมือนใครเขาเหมือนกัน

เมื่อเสนอกฎหมายเข้าไปยังสภาแล้ว สภาก็จะพิจารณาเป็น ๓ วาระ ในวาระที่ ๑ ก็จะเป็นการพิจารณาในขั้นรับหลักการ ในวาระที่ ๒ ก็จะเป็นการพิจารณาในรายละเอียด ซึ่งก่อนที่จะไปถึงวาระที่ ๒ นั้น ก็จะส่งไปให้คณะกรรมาธิการพิจารณาเสียก่อน ซึ่งการพิจารณาของคณะกรรมาธิการนั้น อาจจะพิจารณาโดยกรรมาธิการที่สภาตั้งหรือคณะกรรมาธิการเต็มสภา แปลว่าสมาชิกทุกคนที่อยู่ในที่ประชุมนั้นจะเป็นกรรมาธิการไปในตัว กรรมาธิการที่สภาตั้งนั้นก็อาจจะมีกรรมาธิการสามัญและกรรมาธิการวิสามัญ ก็สุดแต่ว่าจะส่งไปที่ไหน เมื่อกรรมาธิการพิจารณาเสร็จแล้ว ก็จะส่งกลับคืนมา เพื่อสภาได้พิจารณารายละเอียดเป็นมาตรา ๆ ไป เป็นวาระที่ ๒ เมื่อผ่านแล้วจึงพิจารณาในวาระที่ ๓ อีกครั้งหนึ่ง เมื่อจบการพิจารณาแล้วก็ส่งไปยังวุฒิสภา วุฒิสภาก็จะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน หรือ ๖๐ วัน สุดแต่ว่าเป็นกฎหมายประเภทใด ถ้าพิจารณาไม่แล้วเสร็จก็จะถือว่าวุฒิสภาให้ความเห็นชอบตามที่สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณามานั้น แต่วุฒิสภาก็มีอำนาจที่จะขยายระยะเวลานั้นออกไปได้ เมื่อกฎหมายผ่านวุฒิสภาแล้ว ถ้ามีการแก้ไข แต่ก่อนนี้ไม่ว่าจะมีการแก้ไขถ้อยคำมากน้อยเท่าไร แก้คำว่า “และ” เป็น “หรือ” คำเดียว สภาทั้ง ๒ ก็จะต้องไปตั้งกรรมาธิการร่วมกันขึ้นมาเพื่อพิจารณา แล้วจึงต่างคนต่างกลับไปรายงานในสภาของตัว และเมื่อสภาเห็นชอบด้วยถึงจะออกเป็นกฎหมายได้ ก็เกิดความคิดขึ้นมาว่าแล้วเราทำไมจะต้องไปทำอย่างนั้นให้ยุ่งยาก ก็ถ้าวุฒิสภาเขาแก้ไขแล้วสภาผู้แทนราษฎรก็เห็นด้วย ก็ไม่น่าจะต้องตั้งกรรมาธิการขึ้นมาพิจารณากันใหม่ ก็เลยต้องไปเขียนไว้ในรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่อีกมาตรการหนึ่งว่า “ในกรณีที่วุฒิสภาแก้ไขแล้ว สภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าเป็นการแก้ไขเล็กน้อย

และเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขนั้น ก็ผ่านไปได้ และออกเป็นกฎหมายได้เลย" เพราะฉะนั้นคำว่า "การแก้ไขเล็กน้อย" ในที่นี้อยู่ที่ความพอใจ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรพอใจแก้ทั้งฉบับ สภาผู้แทนราษฎรก็จะถือว่าเป็นการแก้ไขเล็กน้อย แล้วก็เห็นชอบด้วย ก็ผ่านไป แต่ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่พอใจแก้ไขไป ๒ คำ เขาก็บอกไม่ได้ เรื่องนี้เรื่องใหญ่ต้องตั้งกรรมาธิการร่วมกัน เพราะฉะนั้นทั้งหมดก็จะอยู่ที่สภาผู้แทนราษฎร กลไกนี้สร้างขึ้นเพียงเพื่อว่าถ้าทั้งสองฝ่ายเห็นดีงามด้วยกันแล้ว จะได้ไม่ต้องไปเริ่มต้นนั่งตั้งคณะกรรมาธิการขึ้นมาใหม่ให้เสียเวลาอีก ซึ่งโดยปกติจะต้องใช้เวลาประมาณ ๖๐-๙๐ วัน ถ้าอยู่ในสมัยประชุม ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมก็ลืมไปได้เลย

กลไกเหล่านี้ก็จะเป็นกลไกที่ได้ introduce เข้ามาใหม่ในรัฐธรรมนูญปี ๒๕๓๔ นี้เสียเป็นส่วนใหญ่ ยังมีกลไกอีกหลายอย่างที่ได้เสนอเข้ามาใหม่ไว้ในรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๓๔ เพียงแต่ว่าบางเรื่องก็ถูกตัดออกไปในชั้นที่มีการเรียกร้องเมื่อเดือนพฤษภาคม ที่เป็นเหตุให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ถึง ๔-๕ ฉบับนั่น กลไกที่น่าเสียดายก็คือว่าได้มีการสร้างกลไกที่ว่าการประชุมของสภานั้นในปีหนึ่ง แต่ก่อนนี้กำหนดไว้สมัยหนึ่ง ถ้าจะมีสองสมัยก็เป็นเรื่องของสภา แต่คราวนี้จะกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเลยว่า ในปีหนึ่งให้มีสองสมัย แต่เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาต่อรัฐบาลมากจนเกินไปก็กำหนดเอาไว้ว่า ในสมัยที่หนึ่งนั้นจะพิจารณาอะไรก็ได้ แต่ในสมัยที่สองให้พิจารณาได้เฉพาะกฎหมายหรือเรื่องอื่นใดที่สมาชิกโดย Absolute majority กำหนดให้พิจารณา ด้วยวิธีนี้ก็จะแปลว่าจะทำให้สภาผู้แทนราษฎรมีเวลาทำงานเพื่อกฎหมายโดยตรง อย่างน้อยที่สุดปีหนึ่งก็หนึ่งสมัยประชุม เขาก็บอกอย่างนี้ไม่เป็นประชาธิปไตยเขาก็เลยไปตัดออก แล้วในที่สุดก็เป็นปัญหาว่า ไม่ว่าจะทำงานหามรุ่งหามค่ำกันอย่างไรกฎหมายก็ไม่สามารถจะผ่านออกมาได้ง่ายนัก เพราะว่าจะต้องใช้เวลาในการถกเถียงกันมากมาย แล้วก็จะต้องใช้เวลาในการถกเถียงในเรื่องญัตติและเรื่องกระทู้อีกอย่างน้อยอาทิตย์ละ ๑ วัน ถามว่าได้ใช้ความพยายามกันถึงขนาดนั้นแล้ว งานได้ลุล่วงไปได้หรือไม่ ก็ตอบว่าไม่ เมื่อตอนยุบสภาครั้งสุดท้าย มีญัตติที่ซ้ำแล้วซ้ำอีกค้างอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรถึง ๑๔๐ กว่าญัตติ ซึ่งถ้าใช้เวลาพิจารณากันทุกวันตามอัตราส่วนที่ทำตาม average ของเวลาที่ใช้อยู่ คงจะต้องใช้เวลาเกิน ๔ ปี จึงจะพิจารณาญัตติเหล่านั้นได้ครบถ้วน โดยไม่ต้องคำนึงถึงว่าหลังจากที่พิจารณาไป ญัตติจะทยอยเพิ่มเข้ามา ๆ มากขึ้น เอาเพียงลำพังแค่พิมพ์ระเบียบวาระการประชุมเรื่องญัตติ ซึ่งจะต้องแจกทุกครั้งในการประชุม บังเอิญผมไปขอมาจากสภาผู้แทนราษฎรเมื่อเช้านี้ ต้องใช้ถึง 21 หน้าทุกครั้งไป คุณพิทูรฯ คงบอกได้ว่าต้องเป็นอย่างนั้นหรือเปล่า แล้วญัตติที่มีอยู่นี้ก็จะซ้ำ ๆ กัน ยกตัวอย่างเช่น ญัตติเรื่องยกหนี้สินให้เกษตรกร จะมีถึง 10 ญัตติ ก็แปลว่าถ้าหยิบขึ้นมาพิจารณา ก็คงจะต้องใช้เวลากันนาน เพราะจะต้องมีเจ้าของญัตติขึ้นมาอภิปรายทุกญัตติไป โดยยังไม่ต้องนับคนที่จะเข้ามาร่วม

ขบวนในการอภิปรายนั้น ๆ ด้วย แต่ว่าเมื่อเขาตัดออกไปแล้ว ปัจจุบันนี้ก็เลยไม่สามารถจะใช้กลไกที่ว่านั้นได้ ก็เป็นที่น่าเสียดาย ความจริงก็เป็นอำนาจของสภาถ้าหากว่าอยากจะพิจารณาเรื่องอื่นใดก็ยังสามารถมีมติได้ แต่ว่าเขาคิดว่าไม่เป็นประชาธิปไตย เขาก็เลยตัดออกไปเสีย นอกจากญัตติแล้วก็มีกระทู้ถาม กระทู้ถามก็ดีหน่อยตรงที่ว่าเขากำหนดไว้ว่า ทุกครั้งที่จะมีการพิจารณากระทู้ถามก็ไม่เกิน 5 กระทู้ ก็พอหอมปากหอมคอแล้วก็จบกันไป แล้วก็ไม่มีใคร สนอกสนใจอะไร

งานอีกอันหนึ่งที่มีสภาทำกันอยู่เป็นกิจลักษณะก็คือ งานของด้านคณะกรรมาธิการในเรื่องการสอบสวน งานของคณะกรรมาธิการในเรื่องการสอบสวนนั้นก็ค่อนข้างจะใช้เวลาแล้วก็ขาดความรอบคอบอย่างมากทีเดียว เพราะเหตุที่ว่ากลไกอะไรต่าง ๆ ในการทำงานก็ไม่ค่อยสอดคล้องเท่าไร ซึ่งเราจะพูดกันถึงว่า แล้วงานเหล่านี้จริง ๆ เกิดอะไรขึ้นบ้าง สิ่งที่เกิดขึ้นจริง ๆ ในสภาพที่เป็นอยู่ที่แล้วมา ผมอยากจะแยกเป็นหัวข้อ ๆ ตามอำนาจหน้าที่ของสภาที่ได้พูดไปถึงว่า แต่ละเรื่องจริง ๆ เกิดอะไรขึ้นบ้าง แล้วเราสมควรจะปรับปรุงแก้ไขอย่างไร เรามาดูกันว่าในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาในทางความเป็นจริงเกิดอะไรขึ้น แล้วก็มีอุปสรรคหรือปัญหาที่น่าหนักใจอย่างไรบ้าง แต่เพื่อว่าเราจะได้มีเวลาเหลือพอสมควรที่จะได้ถกเถียงหรือซักถามกันได้ ผมก็จะเอาแต่เฉพาะที่สำคัญ ๆ ในประเด็นเรื่องของการพิจารณากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัตินั้น ถ้าเราติดตามการทำงานของฝ่ายรัฐสภาโดยใกล้ชิดเราก็จะพบเห็นว่า บางทีเป็นเรื่องที่ค่อนข้างจะน่าหวั่นวิตกแล้วน่าเกรงกลัวพอสมควร ถ้าเรานึกว่ากระบวนการของกฎหมายก่อนที่จะออกมา จริงอยู่ใช้เวลานาน แล้วก็ได้ผ่านองค์กรต่าง ๆ มาค่อนข้างจะมาก อย่างน้อยก็มีหน่วยงานของราชการคือคณะกรรมการกฤษฎีกาที่จะคอยตรวจสอบดูแลพื้นฐานเบื้องต้นให้ แต่ว่าเอาเข้าจริงเมื่อเวลาที่กฎหมายนั้นไปเสนอต่อสภาจะมีวิธีอยู่อย่างหนึ่งที่หน่วยราชการทั้งหลายซึ่งเป็นเจ้าของกฎหมาย เมื่อไม่สามารถจะเข็นแนวความคิดหรือสิ่งที่ไม่ค่อยดีไม่ชอบที่จะเป็นโทษต่อประชาชนให้ผ่านกฤษฎีกาได้ ก็จะหยิบประเด็นนั้นไปที่สภา เมื่อเวลาที่สภารับหลักการแห่งกฎหมาย แล้วส่งไปยังคณะกรรมาธิการ คณะกรรมาธิการซึ่งประกอบไปด้วยสมาชิกของสภาก็ดี หรือจะมีคนนอกเข้ามาบ้างก็ดี จะถูกครอบงำโดยความต้องการของหน่วยงานเจ้าของกฎหมายนั้นเสียเป็นส่วนใหญ่ เพราะว่าเมื่อหน่วยงานนั้นต้องการอะไร ก็ยากที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะปฏิเสธเสียโดยเด็ดขาด เพราะอาจจะไปสร้างการทำงานที่ไม่เกิดประสิทธิภาพหรือการทำงานไม่ได้ให้กับหน่วยงานนั้น ๆ ขึ้นมาก็ได้ เพราะฉะนั้นอะไรที่เคยถูกตัดออกไป ก็จะถูกนำไปใส่ไว้ในชั้นของสภาผู้แทนราษฎรค่อนข้างจะบ่อย

คราวนี้แล้วเรามาดูถึง**กระบวนการในการพิจารณาของสภา**

ประการแรก เราก็จะพบว่าที่ให้มีการพิจารณา ๓ วาระ วาระแรกขั้นรับหลักการ การอภิปรายชี้ถึงข้อดีข้อเสียของกฎหมายนั้น จะเป็นการชี้ในเชิงการเมือง เป็นสำนวนโวหารเสียมากกว่าที่จะเอาจริงเอาจังต่อผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อประชาชน นอกจากเป็นเรื่องซึ่งเป็นเรื่องทั่ว ๆ ไปที่คนทั่วไปจะเข้าใจได้ง่าย ถ้าเป็นกฎหมายที่ใหม่และค่อนข้างจะเทคนิคละก็ จะยากต่อการที่สมาชิกสภาจะอภิปรายในเรื่องนั้น ๆ ได้ ถามว่าแล้วเราจะทำอย่างไร จริง ๆ ถ้าในต่างประเทศ สมาชิกสภาเขาจะมี staff ที่มีคุณวุฒิ มีคุณความรู้ดีเพียงพอที่จะไปศึกษาเรื่องต่าง ๆ มาอย่างละเอียด เขาจะมีกลุ่มผลประโยชน์ให้ข้อมูลค่อนข้างจะละเอียดและก็ชัดเจน เพียงพอที่จะนำไปโต้แย้ง หรือเสนอแนะให้เกิดผลหรือเกิดประโยชน์อย่างแท้จริงได้ แต่ของเราไม่มี เรามีกระบวนการในการที่ให้มีผู้ช่วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปัจจุบันครั้งสุดท้ายมีเพิ่มถึง ๕ คน ซึ่งน่าจะใช้ตรงนั้นได้ แต่เอาเข้าจริงผู้ช่วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก็จะหนักไปในทางหิ้วกระเป๋าติดต่อหัวคะแนน และติดต่อผู้เลือกตั้งเสียมากกว่าที่จะศึกษาอย่างจริง ๆ จัง ๆ จะไปหวังพึ่งเจ้าหน้าที่ทั้งหมดก็คงไม่ได้ เพราะเจ้าหน้าที่เองก็จะมีงานมีภาระงานที่ค่อนข้างจะมาก เพราะฉะนั้นเราจะน่าตกใจมาก ถ้าเราจะรู้ว่ากฎหมายที่ผ่านออกมาในที่สุดค่อนข้างจะลวก ลวกมากเลย จริงอยู่มีวุฒิสภาคอยตรวจสอบดูแล แต่ว่าถ้าเป็นประเด็นสำคัญ ๆ ที่จะเป็นผลกระทบต่อทางการเมืองก็มักจะเกิดปัญหาขึ้นมาได้เหมือนกัน และถ้าเราดูว่าในการพิจารณาลงคะแนนของสมาชิกสภา การลงคะแนนนั้นลงคะแนนโดยถือหลักอะไร มีหลักง่าย ๆ อยู่เพียงประการเดียวว่า ถ้าเป็นสมาชิกฝ่ายรัฐบาลก็ต้องลงคะแนนเห็นชอบด้วย ถ้าเป็นสมาชิกฝ่ายค้านก็ต้องลงคะแนนไม่เห็นชอบด้วย ถ้าเห็นชอบด้วยอย่างจริง ๆ จัง ๆ ก็ต้องงดออกเสียง นาน ๆ ครั้งหรอกครับจึงจะเห็นฝ่ายค้านกับฝ่ายรัฐบาลโหวตด้วยกัน โดยปกติจะไม่มี แนวความคิดอย่างนี้ไม่น่าจะเป็นแนวความคิดที่ดีหรือแนวความคิดที่ถูกต้อง ฝ่ายค้าน ๆ ติติงได้ แต่ว่าถ้าเป็นของดีก็ต้องโหวตให้ผ่าน ไม่ใช่จะอาศัยแต่เพียงว่าก็ถ้ารัฐบาลอยากเสนอ รัฐบาลก็ต้องหาคนมาเตรียมพร้อมให้พอ ซึ่งกลายเป็นเกมการเมืองที่เล่นการเมืองมากกว่า ที่สำคัญก็คือว่า เวลามองกฎหมายนั้นจะมองเพื่อประโยชน์ต่อกิตติคุณของพรรคและตัวบุคคลมากกว่าประโยชน์ส่วนได้เสียของประชาชน ตรงนี้ถ้าไปสังเกตคำอภิปรายก็ดี หรือวิธีการลงคะแนนก็ดี เราจะพบว่าแนวโน้มจะเป็นไปในลักษณะอย่างนั้น ในต่างประเทศเขามีการลงคะแนนด้วยระบบที่สามารถจะ record ได้ เพราะฉะนั้นเขาจะมีประวัติติดตัวของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนไปเลยว่า ในเรื่องนั้นโหวตว่าอย่างนั้นในเรื่องนี้โหวตว่าอย่างนี้ แล้วเคยอภิปรายว่าอย่างนั้น ๆ จะเป็น record ติดตัว แต่ของเรานี่ไม่มี เพราะฉะนั้นเราจะพบเห็นอยู่เสมอว่า กฎหมายฉบับเดียวกัน เมื่อสมาชิกคนหนึ่งอยู่ฝ่ายรัฐบาลจะพูดอย่างหนึ่ง และเมื่อสมาชิกคนเดียวกันนั้น กฎหมายฉบับ

เดียวกันนั้น มาเป็นฝ่ายค้านจะพูดอีกอย่างหนึ่ง ซึ่งเกิดอะไรขึ้น แปลว่าเราไม่ได้มองถึงตัวเนื้อหาสาระ แต่เรามองถึงเกมการเมืองที่จะมีผลประโยชน์ต่อตัวคนหรือต่อพรรคการเมืองมากกว่าที่จะคำนึงถึงผลกระทบต่อบ้านเมือง ซึ่งตรงนั้นก็เป็นเรื่องที่น่าเป็นห่วงมาก

ประการที่ ๒ คือเรื่องของการพิจารณางบประมาณท่านทั้งหลายก็เป็นข้าราชการก็จะต้องรู้ว่า งบประมาณของกระทรวง ทบวง กรม นั้น ก่อนจะผ่านไปเป็นร่างพระราชบัญญัติเสนอต่อสภาได้นั้น ผ่านขั้นตอนมากมายและมีกฎกติกามากมาย หน่วยงานทุกหน่วยงานจะเสนองบประมาณได้ ต่อเมื่อกิจกรรมที่จะทำนั้นอยู่ในแผนพัฒนา อยู่ในแผนของกระทรวง อยู่ในแผนของประเทศเรียบร้อยแล้ว ได้มีการศึกษาความเป็นไปได้ หรือศึกษากระบวนการ ต่าง ๆ อย่างชัดเจน มีการคำนวณว่าในการดำเนินงานต่าง ๆ จะมีขั้นมีตอนอย่างไร แต่ว่าพอไปถึงสภา สิ่งทั้งหลายเหล่านั้นถูกละทิ้งไปหมด สภาจะพิจารณาอย่างละเอียดแล้วจะตัดงบประมาณด้วยเหตุผลเดียว มูลเหตุแก่งการตัดงบประมาณด้วยเหตุผลที่ว่า ทำอย่างไรถึงจะกันเงินออกมาได้ก้อนหนึ่งเพื่อที่จะไปทำงานพัฒนาจังหวัด เพราะฉะนั้นกระทรวงที่ถูกพิจารณาระยะต้น ๆ ก็จะถูกตัดมาก เวลาที่ตัดงบประมาณเหล่านั้นออกมาเป็นหมื่นล้าน ถ้าคิดเป็นเปอร์เซ็นต์ก็หลายเปอร์เซ็นต์อยู่ ไม่มีใครกลับไปคิดเลยว่า เกิดอะไรขึ้นกับระบบการเงินการงบประมาณบ้านเรา ถ้าจะแปลก็ต้องแปลว่ารัฐบาลนั้นชุ่ยหมดทุกรัฐบาล ตั้งงบประมาณไปอย่างไม่มีความละเอียดรอบคอบเลย ไปถึงสภาซึ่งข้อมูลก็น้อยกว่ารัฐบาล สามารถตัดงบประมาณเหล่านั้นออกได้เป็นหมื่นล้านบาท แล้วทำอย่างนี้กันมาทุกปี แปลว่าอะไร ก็แปลว่ารัฐบาลต้องแย่มาก สำนักงบประมาณต้องแย่มาก สภาพัฒน์ฯ ต้องแย่มาก แย่จนไม่น่าเชื่อว่าถ้าเป็นภาคเอกชนจะจ้างกันอยู่ได้ ถ้าเป็นความจริงว่างบประมาณเหล่านั้นควรจะถูกตัด ถ้าไม่เป็นความจริงงบประมาณเหล่านั้นได้รับการพิจารณารอบคอบก็แปลว่าเกิดบางสิ่งบางอย่างที่ไม่ถูกต้องขึ้นในสภา การตัดงบประมาณเหล่านั้นออกมาทำความเสียหายต่อกระบวนการ หรือระบบการพัฒนาประเทศมากมายมหาศาลเพราะสิ่งทั้งหลายทั้งปวงนั้นจะต้องมีการกำหนดเป็นขั้นเป็นตอนว่าจะทำกันเมื่อไรอย่างไรแล้วที่สำคัญก็คือว่าเมื่อเวลาตัดงบประมาณบางทีก็ไม่ได้ตัดโครงการนั้นออก แต่ตัดเพียงเพราะต้องการเอาเม็ดเงินออกมา ก็ให้โครงการนั้นขยายระยะเวลาออกไป เช่น ถ้าจะสร้างถนนสักสายหนึ่งถนนสายนั้นมีมูลค่า ๖,๐๐๐ ล้านบาท อาจจะตั้งงบประมาณเบื้องต้นเอาไว้เพียง ๒๐๐ ล้านบาท เพื่อที่จะเป็นเชื้อไว้ก่อน แค่นี้ก็แย่ แต่ว่า ๒๐๐ ล้านบาทก็ยังพอทำอะไรได้ แปลว่าทางรัฐบาลเขาจะต้องคิดมาแล้ว พอไปถึงสภา สภาจะต้องคิดต่อไปว่า ก็ไหน ๆ ๒๐๐ ล้านบาทก็ทำไม่เสร็จ ก็เอาไป ๑๘๐ เหลือไว้ ๒๐ ก็พอ ถ้าทำอย่างนี้กันไปปีแล้วปีเล่า จำนวนเงินจะมากขึ้น ๆ ผลก็จะปรากฏว่างบประมาณเหล่านั้นจะกลายเป็นงบผูกพัน ซึ่งจะมากขึ้น ๆ

เป็นดินพอกหางหมู ในที่สุดพอถึงปีที่ ๓ ปีที่ ๔ จะไม่เหลือเงินอะไรเลยที่จะไปพัฒนาสิ่งใหม่ ๆ เพราะงบเหล่านั้นจะต้องตั้งเข้าไปเพื่อให้กระบวนการครบถ้วน คราวนี้เมื่อตัดงบประมาณแล้วเอาไปทำอะไร เอาไปเพิ่มโครงการใหม่ที่สมาชิกสภาอยากจะทำ ถามว่าโครงการเหล่านั้นเป็นโครงการที่ได้รับการศึกษามาอย่างรอบคอบแล้วหรือยัง ก็ตอบว่ายัง ได้มีการจัด priority มาแล้วหรือยัง ก็ตอบว่ายัง หรือบางกรณีก็จัดแล้วแต่จัดไปอยู่อันดับท้าย ๆ ก็แปลว่าความสำคัญจะยังไม่ถึงจุดที่จะต้องรีบทำ แต่เมื่อตัดเอาไปแล้วไปทำอย่างนั้น ก็รวนเรหมด priority ที่จัดไว้ก็จะรวนเรหมด และที่กันเอาไว้ไปเป็นงบพัฒนาจังหวัดนั้นก็มากขึ้น ๆ ปีหนึ่งก็ตก ๒๐ ล้านบาท , ๓๐ ล้านบาท ดูเหมือนปีที่ผ่านมานี้ ๓๐ ล้านบาท ๓๐ ล้านบาทคูณด้วย ๓๙๐ เป็นเงินเท่าไร ทุกปี ๆ จะเป็นเงินเท่าไรงบเหล่านั้น แน่ล่ะได้ประโยชน์บ้างตามสมควร แต่ได้ประโยชน์ในสิ่งที่จำเป็นเบื้องต้นอย่างรีบด่วนหรือไม่ ก็ตอบว่าไม่ เพราะว่าเวลาเอาไปจัดทำโครงการ ก็ต้องนึกถึงคะแนนนิยม ถ้ากลุ่มแม่บ้านมีบทบาทในพื้นที่ใด การจัดสรรงบประมาณให้กับกลุ่มแม่บ้านก็จะเน้นหนักและถามว่ากลุ่มแม่บ้านเอาไปทำอะไร บางทีก็ซื้อถ้วยชาม หม้อข้าวหม้อแกง ซึ่งเอาเข้าจริงถ้ามีสตางค์เยอะก็ควรจะซื้อ เพราะว่าก็จะได้ทำอะไรกันเป็นกลุ่มเป็นก้อน แต่ถ้าไม่มีสตางค์แล้วทำได้หรือไม่ ก็ตอบว่าก็ยังทำได้ ก็ทุกคนก็มีหม้อข้าวก็เอาหม้อข้าวที่บ้านมาหุง เสร็จแล้วก็เอากลับบ้านก็ยังได้ ก็ยังจนก็ต้องทำอย่างนั้นไปก่อน แต่ว่าเมื่อใช้ระบบอย่างนี้เข้ามา โครงการในการพัฒนาทั้งหลายก็จะรวนเรไปหมด ระบบงบประมาณก็จะผิด ผมพยายามออกมาพูดแรง ๆ หลายครั้งว่า รัฐบาลควรจะพิจารณาสำนักงบประมาณว่าทำผิดมาหลายปีแล้ว ตั้งงบประมาณไม่รอบคอบ เพื่อกระตุ้นให้เขากลับไปคิดว่าจริง ๆ ถ้าอยากจะตั้งงบพัฒนา ก็ตั้งมาเสียตั้งแต่สำนักงบประมาณให้คนเขาเห็นกันทั่วไปเลย ถ้าเห็นว่าไม่ดีไม่อยากจะตั้ง ก็ไม่ควรจะให้ตัดแล้วเอาไปตั้ง เพราะทำอย่างนี้เท่ากับหลอกชาวบ้าน แล้วก็ทำให้โครงการทั้งหลายเสียหายไปโดยใช่เหตุ คราวนี้ถามว่าโครงการที่เราใช้เงินต่าง ๆ เหล่านั้นไป สุจริตจริงหรือ ข้ออ้างเขาก็คือบอกว่าเขาไม่ได้จับเงิน เขาไม่เคยจับงบประมาณเลย เพราะฉะนั้นไม่มีทางที่เขาจะไปทุจริต ผมก็นึกว่านายกรัฐมนตรีก็ดี รัฐมนตรีก็ดี ที่อนุมัติโครงการทั้งหลายก็ไม่เคยจับเงินเหมือนกัน แล้วทำไมเราถึงกล่าวหาได้ว่านายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนนั้นคนนี้ไม่สุจริต ก็ต่างคนต่างก็ไม่ได้จับเงินเพียงแต่ว่าการไม่ได้จับเงินไม่ได้แปลว่าสุจริต เงินไม่จำเป็นจะต้องจับก็ทุจริตได้ เพราะว่าสั่งการกันได้ เอาคนโน้นคนนี้เข้ามารับเหมาได้ ของที่ซื้อก็จะเป็นของซึ่งใช้แล้วก็จะสูญหายเสียเป็นส่วนใหญ่ ถามว่าทำไมต้องซื้อของประเภทนั้น เพราะว่าปีที่ ๒ ปีที่ ๓ จะได้ตรวจสอบกันไม่ได้ จะไปตรวจสอบกันได้อย่างไรว่าของนั้นมีหรือไม่ ถนนทั้งสายบางทียังหายไปดื้อ ๆ ก็มีอยู่ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเขาไปตรวจมา เขาก็พบว่าไม่มีถนนที่ว่านั้น ถามว่าแล้วหายไปไหน ก็น้ำท่วม

ก็น้ำท่วมทุกปี ทำไปแล้วก็หายไป ก็ต้องทำกันใหม่ทุกปีไป สิ่งเหล่านี้จะจริงหรือไม่จริงก็แล้วแต่ แต่รังแต่จะทำให้เกิดวิจิกิจฉาขึ้นกับสถาบันแล้วก็จะเสื่อมโทรมลง ซึ่งไม่ได้เกิดประโยชน์กับใครเลยนอกจากประโยชน์ส่วนตัวของคนที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น โดยข้อเท็จจริงที่ชอบพูดกันว่า ชาวบ้านมักจะเรียกร้องให้ผู้แทนทำโน่นทำนี่ และก็ไปบอกกับทางราชการ ทางราชการก็ไม่ทำให้ ก็จะได้อาศัยเงินจำนวนนี้เอาไปแก้ปัญหาของชาวบ้าน ซึ่งก็มีส่วนจริงเพราะว่าบางทีชาวบ้านก็เรียกร้องในสิ่งเล็ก ๆ น้อย ๆ ซึ่งเล็กเกินกว่าที่ส่วนราชการจะให้ความสนใจ แต่ถามว่าทั้ง ๑๐๐% หรือที่ไปทำในสิ่งที่ชาวบ้านเรียกร้อง ก็ตอบว่าไม่ เพราะว่าสิ่งที่ชาวบ้านเรียกร้องบางทีก็ไม่ตรงกับที่เขาทำโครงการหรอก โครงการประเภทที่ให้กลุ่มแม่บ้าน ให้โรงเรียน ให้อะไรต่าง ๆ นั้นเป็นโครงการที่เสริมขึ้นมา โดยที่บางทีโรงเรียนก็ไม่รู้จะเอาไปทำอะไรเหมือนกัน แล้วจริงหรือไม่ที่ว่าได้เงินเหล่านี้แล้วไปช่วยทำให้คะแนนนิยมดีขึ้น ก็ตอบว่าจากผลการเลือกตั้งทุกครั้งที่ผ่านมาก จะมี Rate of turnerable ประมาณ ๔๐% คนเก่าจะไม่ได้รับเลือกตั้ง เพราะฉะนั้นก็แปลว่าจริง ๆ ก็ไม่ได้ประโยชน์อะไรเท่าไรสำหรับในการหาเสียง ถ้ามองโดยภาพรวมทั้งหมด ผมจึงนึกว่าต้องถึงจุดที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขว่า ฝ่าย นิติบัญญัติจะควรเข้าไปยุ่งกับฝ่ายบริหารมากถึงเพียงนี้ จะเข้ามาทำกิจกรรมของฝ่ายบริหารมากถึงเพียงนี้ หรือควรจะทำตัวให้เป็นผู้ตรวจสอบฝ่ายบริหารแต่เพียงฝ่ายเดียว เพราะเมื่อฝ่ายนิติบัญญัติลงไปทำเองแล้ว การตรวจสอบจึงไม่สามารถจะกระทำได้ ฝ่ายบริหารย่อมเกรงใจที่จะลงไปตรวจสอบเพราะไม่อยากจะกระทบกระเทือน อย่างน้อยที่สุดก็มีลูกพรรคของตัวซึ่งมากกว่าพรรคฝ่ายค้านด้วยซ้ำไป

ประการที่ ๓ ที่อยากจะพูดก็คือ เรื่องการอภิปรายไม่ไว้วางใจ ในการอภิปรายไม่ไว้วางใจ ในหลายกรณีเราจะพบว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์ทางการเมืองโดยแท้ มิได้มุ่งเพื่อที่จะตรวจสอบการกระทำความผิดเป็นหลักหรอก เพราะเราจะได้ยินบ่อย ๆ ที่มีการออกมาพูดบอกว่า มีหลักฐานว่ารัฐบาลว่าคนนั้นคนนี้ไม่สุจริตหรือทุจริตแต่ยังไม่ถึงเวลา ก็จะรวบรวมเอาไว้ทำตอนอภิปรายไม่ไว้วางใจ นั่นแปลว่าอะไร แปลว่าการตรวจสอบนั้นจะตรวจสอบเฉพาะตอนอภิปรายไม่ไว้วางใจอย่างนั้นหรือ ที่สำคัญก็คือว่าในการตรวจสอบนั้นจะมุ่งไปในทางที่จะเอาชนะคะคานกัน มากกว่าในทางที่จะให้เกิดประโยชน์ในแง่ของการทำงานร่วมกัน เพราะว่าถ้าเพื่อประโยชน์ในการทำงานร่วมกันแล้วลักษณะของการอภิปรายจะไม่เป็นอย่างนั้น แล้วข้อสำคัญก็คือว่าในการลงคะแนนเรามักจะมียึดหลักว่า ถ้าเป็นฝ่ายรัฐบาลก็ต้องลงคะแนนให้กันก่อน ถ้าเป็นฝ่ายค้านต้องลงคะแนนไม่เห็นด้วยไว้ก่อน ซึ่งในแง่หนึ่งก็คงถูก แต่ถ้ามองจากประชาชน แล้วในที่สุดประชาชนจะได้อะไร เพราะการตรวจสอบนั้นจะไม่มีวันสำเร็จได้เลย เพราะว่าคนที่จะมาเป็นรัฐบาลย่อมต้องมีเสียงข้างมากในสภา โหวตกันอย่างไรก็ต้องแพ้ทุก

ครั้งไป จะสมควรกันหรือไม่ที่ว่าในการอภิปรายไม่ไว้วางใจทุกคนต้องเป็นอิสระ แต่ถ้าเราคิดอย่างนั้นราคาในตลาดสภาก็จะขึ้นแล้วจะยิ่ง down ลงไปอีก ก็ยังนึกไม่ออกเหมือนกันว่าแล้วจะทำอย่างไร แต่ที่สำคัญก็คือในการอภิปรายไม่ไว้วางใจในแต่ละครั้งนั้น สร้างความเสื่อมทรามและความน่าเชื่อถือของรัฐบาลไทยมากลงไปทุกที ๆ ความน่าเชื่อที่ลดน้อยลงไปจริงอยู่ในตัวของรัฐบาลเองก็ทำตัวอยู่ แต่โดยระบบโดยกระบวนการที่ทำในทางการเมืองนั้นก็ช่วยส่งเสริมให้ความไม่น่าเชื่อถือนั้นประจักษ์ชัดมากยิ่งขึ้น และเดี๋ยวนี้โลกนั้นเป็นโลกของการไร้พรมแดน เป็นโลกที่การแข่งขันสูงมาก โลกที่ไวต่อผลกระทบเพียงเล็ก ๆ น้อย ๆ เพราะฉะนั้นความไม่น่าเชื่อถือของรัฐบาลที่สร้างกันขึ้นมา เพื่อจะนำไปสู่การขจัดรัฐบาลนั้น ได้สร้างความเสียหายให้กับบ้านเมืองอย่างมหาศาลทีเดียว จนกระทั่งเกือบจะเรียกว่ารัฐบาลที่แล้ว เราเกือบจะไม่ต้องดูกันเลยว่า รัฐบาลหรือนายกรัฐมนตรีทำอะไรดีหรือไม่ดี ไม่ว่าจะทำอะไรเราก็ไม่ไว้ใจอย่างที่เขาพูดกันบอกว่าเข้าโบสถ์ก็ไม่ไว้ใจ กลัวจะไปขโมยพระ คือกลายเป็นความไว้วางใจและไม่ไว้วางใจ ซึ่งกลายเป็นประเด็นหลัก แล้วความไม่ไว้วางใจนี้มีผลกระทบอย่างไรต่อประเทศ ผลกระทบอย่างมากเพราะว่า คนก็ไม่ยอมเข้ามาติดต่อผูกมัดทำการค้าหรือลงทุนระยะยาวด้วย เพราะไม่รู้ว่าจะอยู่ยาวอยู่สั้นอย่างไร ผลกระทบก็จะมีมา ยิ่งยุคสมัยนี้เรามีตลาดหุ้นเป็นปรอทแสดงความไว้วางใจหรือความไม่ไว้วางใจต่อผู้บริหารของบ้านเมือง ยิ่งเป็นเครื่องมือต่อต่างชาติในการที่จะสกัดการพัฒนาของเราได้ด้วยซ้ำไป ในกระบวนการในทางการเมืองที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เกือบจะเรียกว่าทุกสายนำความไม่น่าเชื่อถือในกระบวนการบริหารบ้านเมืองเข้ามามากขึ้นทุกที ๆ ทั้งหมดนี้ถามว่าแล้วเกิดจากอะไร คงต้องย้อนกลับไปว่าเมื่อที่มาไม่น่าไว้วางใจ ความไม่น่าเชื่อถือจึงเกิดขึ้น และพอความไม่น่าเชื่อถือมาผสมกับการทำอะไรที่เป็นเรื่องแม้จะเล็กน้อยแล้วคนสงสัยก็เลยจะพัดพากันไปใหญ่ ถามว่าทั้งหมดนี้แล้วเราจะแก้กันอย่างไร เพราะดูท่าทางก็จะแย่ลงไปทุกวัน ๆ ถ้าจะตอบแบบกำปั้นทุบดินก็คือ ต้องรอเขาแก้รัฐธรรมนูญตาม มาตรา ๒๑๑ เสร็จเสียก่อน แต่ผมนึกว่าถ้าเราตั้งความหวังไว้ที่การแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยพึ่งสภาร่างรัฐธรรมนูญแต่เพียงผู้เดียว คงยากที่จะสัมฤทธิ์ผล เพราะว่าเราก็ยังไม่รู้ว่าหน้าตาสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจะเป็นอย่างไร การครอบงำของพรรคการเมืองที่จะมีต่อสภานี้จะมีมากน้อยแค่ไหน ถ้ามีมากความอิสระในแนวความคิดก็จะไม่มี เพราะฉะนั้นจึงเป็นหน้าที่เกือบจะเรียกว่าเป็นหน้าที่ของคนทุกคนที่มีความรู้พอสมควร ที่จะต้องช่วยกันคิดและก็ต้องช่วยกันเสนอแนะ เพื่อที่ว่าถึงจะเกิดพลังในการที่จะนำสิ่งใหม่ ๆ ออกมาทดลองใช้กันดู บางคนก็บอกว่าถ้าของใดไม่แน่ใจแล้วจะมาลองใช้ แล้วเสียหายจะทำอย่างไร ผมว่าคงไม่มีอะไรเสียหายไปกว่านี้อีกแล้ว เพราะฉะนั้นอาจจะต้องถึงขั้นที่ว่าอะไรที่คิดว่าพอไปได้ ก็จะต้องลองเอามาลองใช้กันดูบ้าง ครับเพื่อที่จะเปิดโอกาสให้ได้มีโอกาสได้ซักถามพูดคุยกันนะครับ

ผมก็จะหยุดการบรรยายของผมตรงแค่นี้ และท่านมีอะไรที่จะแลกเปลี่ยนความคิดเห็นก็เชิญครับ

นางวีรวรรณ วรรุตม์ : หัวหน้าฝ่ายหนังสือข่าวและข่าววิทยุ สำนักข่าวไทยและสถานีโทรทัศน์ไทยทีวีสี ช่อง 9

ท่านประธานวุฒิสภาคะ ในประเด็นที่เกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐสภาในแง่มุมของการตรวจสอบ อยากจะเรียนถามความเห็นของท่านว่า ในเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับคณะผู้บริหาร รู้สึกว่าจะอยู่ในกลุ่มเดียวกัน ผิดกับระบบของสหรัฐอเมริกาซึ่งฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติเขาแยกจากกันอย่างเห็นได้ชัด แล้วก็มี Counter Balance กัน อย่างเช่น ของประธานาธิบดีคลินตัน นั่นพรรค DEMOCRAT ของ REPUBLICAN นี่ก็รู้สึกจะครองเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรทั้งวุฒิสภาด้วย ตรงนั้นเขาตรวจสอบได้ แต่ของเรานี่เข้าใจว่าคงจะทำแบบนั้นไม่ได้ แล้วจะไปตรวจสอบกันอย่างไร ท่านมีความเห็นตรงนี้อย่างไรบ้าง แล้วมีความเป็นไปได้หรือไม่ว่าในอนาคตของเรา บ้านเราจะเป็นไปในลักษณะเหมือนกับการเมืองของสหรัฐอเมริกาหรือเปล่า ขอบคุณค่ะ

ประธานวุฒิสภา : ผมหวังว่าคงจะไม่เป็นไปตามแบบสหรัฐอเมริกานะครับ เพราะเขาใช้ระบบประธานาธิบดี แต่คงจะหมายถึงว่าฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติแยกจากกัน นี่เราคงต้องย้อนกลับไปคิดนะครับว่า เมื่อไม่กี่ปีมานี้เราเรียกร้องกันว่าต้องเป็นคนเดียวกัน นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐมนตรีส่วนใหญ่ต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งไม่ว่าจะพูดกันปากเปียกปากแฉะอย่างไร ก็จะถูกด่าว่าเสีย ๆ หาย ๆ พอสมควร แต่มาถึงตรงนี้สังคมเริ่มได้บทเรียนว่า การที่เอาคน ๆ เดียวมาเป็นทั้งผู้ตรวจสอบและผู้ถูกตรวจสอบ และในขณะเดียวกันผู้ถูกตรวจสอบก็มีอำนาจควบคุมฝ่ายตรวจสอบด้วย จะสับสนวุ่นวายแล้วก็จะไม่ได้ผลงานที่แท้จริง แนวความคิดในขณะนี้จึงเริ่มคิดกันถึงเรื่องระบบการแยกอำนาจว่าจะแยกฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารออกไปจากกัน แต่ต้องเข้าใจอยู่อย่างหนึ่งว่า การปกครองของบ้านเรานั้นเป็นระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เพราะฉะนั้นเวลาคิดถึงเรื่องระบบการแยกอำนาจจึงคิดได้ยาก และก็ต้องคิดกลไกให้ละเอียดรอบคอบ ต้องออกมาพร้อมกันทั้งโครงสร้างทั้งหมด ใครคนใดคนหนึ่งจะไปพูดแต่เพียงว่าให้เอาอย่างนั้นให้เอาอย่างนี้ แล้วก็จะเสียหาย เพราะความเข้าใจผิดจะไปพูดแต่เพียงว่าให้เอาอย่างหนึ่ง และอีกอย่างหนึ่งก็คือว่าการต่อต้านจะเกิดขึ้นฉับพลันทันใดจนตั้งตัวไม่ได้ เพราะฉะนั้นจะต้องคิดให้ละเอียดรอบคอบ ค่อย ๆ คิด แล้วทั้งโครงสร้างต้องออกมาให้เห็นว่าถ้าใช้ระบบการแยกอำนาจความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารจะมีอยู่อย่างไร ที่มาของฝ่ายบริหารซึ่งจะถูกแยกออกจากฝ่ายนิติบัญญัตินั้น จะมีที่มาอย่างไรจึงไม่ subject อยู่กับความจำกัดแบบ

เดียวกับฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งจะถูกประชาชนในพื้นที่เรียกร้อง ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับสถาบันพระมหากษัตริย์จะมีอยู่อย่างไร จึงจะรักษาความงดงามเอาไว้ได้อย่างที่เป็นอยู่ รักษาพระบรมเดชานุภาพ เพื่อว่าเวลาเราหน้าสิ่วหน้าขวานเราจะได้กลับไปพึ่งท่านได้ ตรงนี้จะทำอย่างไร เพราะบ้านเราต้องยอมรับนะครับว่า โดยปกติเราก็พึ่งเจ้าพึ่งพระพรหมอะไร แต่เวลาที่จำเป็นที่จะต้องตัดสินอย่างเป็นรูปธรรมแล้ว เราก็ต้องพึ่งคน แล้วคนของเราที่จะพึ่งได้นั้น โดยปกติเราก็ไม่เชื่อถือใคร เราเชื่อถือองค์พระมหากษัตริย์แต่เพียงท่านเดียวเท่านั้น เพราะฉะนั้นตรงนั้นเราต้องพยายามสงวนและรักษาไว้ ยามหน้าสิ่วหน้าขวานจะได้กลับไปหาท่านได้ ถามว่าแล้วเป็นไปได้หรือไม่ที่จะมีการแยกอำนาจ ผมค่อนข้างเชื่อว่าจะเป็นไปได้ เพราะแนวโน้มในขณะนี้สังคมได้รับบทเรียนมามากพอสมควร จนรู้แล้วว่าการบังคับให้รัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่เพียงอย่างเดียวนั้น คือความหายนะ แล้วก็บัดนี้แนวความคิดทั้งของนักวิชาการและก็คนทั่ว ๆ ไปก็เริ่มจะยอมรับ ยังติดขัดอยู่แต่เพียงว่าจะหากระบวนการและกลไก หรือองคาพยพอย่างไรจึงจะงามพร้อมได้

นายไชยวัฒน์ สัตยาประเสริฐ : รองอธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญา ท่านอาจารย์ครับ ผมอยากจะเรียนถามนิดหนึ่งที่ท่านอาจารย์บอกว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเวลาอยู่ฝ่ายค้านก็จะมีแนวความคิดอย่างหนึ่งต่อกฎหมายหรือปัญหาหนึ่ง เวลาเป็นฝ่ายรัฐบาลก็จะเป็นอีกแบบหนึ่ง บางทีตรงกันข้ามเลย ปัญหาอย่างนี้ที่ต่างประเทศที่เขาปกครองกันในระบอบประชาธิปไตยมานาน ๆ เขาเป็นอย่างนี้หรือเปล่า แล้วปัญหาที่ 2 ก็คือว่า ถ้าหากว่าเขาเป็นอย่างนี้ เขามีระบบตรวจสอบหรือระบบแก้ไขกันอย่างไรไม่ให้เป็นอย่างนี้ ขอบคุณครับ

ประธานวุฒิสภา : โดยระบบการ record ที่ดี สมาชิกสภาของเขาเวลาจะแสดงความคิดเห็นจะต้องระมัดระวังมาก เขาจะต้องรู้ประวัติของตัวเขาเองว่าเขาเคยให้ความเห็นอย่างไรถ้าเขาจะเปลี่ยนความคิดเมื่อไร เขาจะต้องมีเหตุผลว่าทำไมเขาถึงเปลี่ยน ไม่ใช่เปลี่ยนเพราะเขาเปลี่ยนพรรค ไม่ใช่เปลี่ยนเพราะเขาเปลี่ยนขั้ว ซึ่งจะไม่ค่อยมีที่ไหนเหมือนบ้านเรา ทีนี้ถามว่าแล้วเขาตรวจสอบอย่างไรถ้าเกิดมีคนทำอย่างนั้น ประชาชนเขาตรวจสอบประชาชนเขาก็จะติดตามผลงานของผู้แทนของเขาอยู่เป็นประจำ ถ้าเปลี่ยนแปลงอย่างชนิดที่หาอะไรมาเป็นเหตุเป็นผลไม่ได้เลย คนนั้นจะไม่ได้รับเลือกตั้งอีก แต่ของเรานี่กระบวนการตรวจสอบตรงนั้นไม่ได้ไม่ได้ขึ้นอยู่กับผลงานของผู้แทน ขึ้นอยู่กับว่าผู้แทนจ่ายเงินเท่าไร หรือรักผู้แทนคนนั้นมากน้อยแค่ไหน ถ้ารักไม่ว่าจะไปทำอะไรมาก็เลือก เพราะฉะนั้นตรงนั้นจึงไม่มีปัญหา ด้วยผลอย่างนี้ผู้แทนก็เปลี่ยนได้ง่าย ยกตัวอย่างง่าย ๆ นะครับ ไม่ต้องไปคิดถึงเรื่องกฎหมายซึ่งจะยุ่งยาก เอาแค่สมัยก่อนนี้ในรัฐธรรมนูญไม่ได้เขียนว่า มีสมัยประชุมกี่สมัย ประชุมครั้งแรกที่จะต้องโหวตกันว่าจะมีประชุมกี่สมัย พรรคฝ่ายค้านจะต้องรีบเสนอให้มี

ประชุม ๒ สมัย พรรคฝ่ายรัฐบาลจะต้องยืนยันว่าเอาสมัยเดียว และทุกครั้งไปไม่ว่าใครจะเป็นฝ่ายค้านใครเป็นฝ่ายรัฐบาล บางทีคน ๆ เดียวกันนั่นแหละ ลุกขึ้นมาโต้กับเขา ถ้าเป็นรัฐบาลก็จะโต้บอกว่าไม่ควรจะมี ๒ สมัย ควรจะมีสมัยเดียวทั้ง ๆ ที่ตัวเป็นคนเสนอและจะเป็นอย่างนั้นทุกครั้งไป ผมนั่งดูมา ๑๐ กว่าปี เป็นอย่างนั้นจริง ๆ จะกระทั่งในที่สุดผมถึงอดรนทนไม่ได้ ผมว่าก็เขียนมาในรัฐธรรมนูญเลยเอา ๒ สมัย หมดเรื่องกันไป แล้วดูว่าใครจะแก้ พอเขียนไปเป็น ๒ สมัย แล้วก็ไม่มีใครกล้าแก้รัฐธรรมนูญนั้น

รองศาสตราจารย์ ประธาน วัฒนวาณิชย์ : อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ผมขออนุญาตเรียนท่านประธานวุฒิสภา เกี่ยวกับเรื่องระบบรัฐสภาที่มีคณะกรรมาธิการในการพิจารณาร่างกฎหมาย คือท่านพูดถึงขั้นตอนในการร่างกฎหมายซึ่งค่อนข้างจะซับซ้อนและในขณะเดียวกันก็ไม่ได้มีการพิจารณาถึงผลประโยชน์ซึ่งประชาชนจะได้รับ ผมได้เคยศึกษาระบบของการ HEARING ในระบบ SUPERATION OF POWER ของสหรัฐอเมริกา ในขณะเดียวกันในระบบรัฐสภาของอังกฤษนั้น ก็มีกระบวนการในการบัญญัติกฎหมายซึ่งแตกต่างกัน แต่สิ่งซึ่งเกิดขึ้นในประเทศไทยขณะนี้ก็คือว่า กระบวนการหลาย ๆ กระบวนการค่อนข้างจะเคร่งครัดและก็ไม่ยืดหยุ่น ถ้าเปรียบเทียบกับประเทศซึ่งมีระบอบประชาธิปไตยมาเป็นระยะเวลานาน ยกตัวอย่างเช่น การเสนอกฎหมายในระบบของอเมริกันจะเห็นได้ว่าประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ต้นว่า กฎหมายฉบับนั้นจะมีผลกระทบต่อประชาชนอย่างไร ต่อท้องถิ่นอย่างไร ผมเข้าใจว่าตรงนี้อาจจะเป็นจุดอ่อนที่เราไม่มีการกระจายอำนาจ แล้วก็ไม่มีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่น จะเป็นไปได้หรือไม่ในระยะอันใกล้ที่เราจะมีการบริหารราชการส่วนกลางและก็ส่วนท้องถิ่น โดยที่ไม่มีส่วนภูมิภาค ยกเว้นสถาบันบางอย่าง เช่น กระบวนการยุติธรรมซึ่งยังจะเป็นระดับชาติอยู่

ประธานวุฒิสภา : ครับ เราก็ต้องย้อนกลับมาดูว่าที่มาของการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมาได้อย่างไร ก็ตอบว่ามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ซึ่งเราหวังว่าเมื่อประชาชนเลือกตั้งแล้วทุกอย่างจะต้องดี เราลองถามตัวเราเองว่าแล้วดีอย่างนั้นจริงหรือไม่ ผลแห่งการเลือกตั้งนั้นมาโดยสุจริตยุติธรรมหรือไม่ เราพูดกันอยู่ตลอดเวลาว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ก็ใช้เงินกันเป็นล้าน เทศบาล สุขาภิบาล ก็ใช้เงินกันทั้งสิ้น คราวนี้เราจะใช้กระบวนการอย่างที่สหรัฐอเมริกาทำได้นี่ จะต้องมากันเป็นทอด ๆ คนในพื้นที่ต้องรู้ว่าสภาเขากำลังทำอะไรและจะมีผลกระทบต่อตัวอย่างไรนั่นประการที่ ๑ ประการที่ ๒ เขาจะมีช่องทางในการเข้าให้สมาชิกสภาของเขา การเปิด HEARING ตรงนั้น คนที่เข้าไปแสดงไปมีส่วนร่วมจะเป็นคนที่อย่างน้อยที่สุด คือคนในพื้นที่ที่จะมีผลกระทบ หรืออย่างน้อยที่สุดจะต้อง link กับคนในพื้นที่มี

ผลกระทบ นั่นคือการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเกิดผลและใช้ได้จริง ๆ เพราะว่าทุกคนจะรักษาประโยชน์ หรือนำสิ่งที่จะเกิดความทุกข์ร้อนของตัวไปให้ปรากฏต่อสภา แต่ถามว่าของเรานี่เป็นอย่างนั้นหรือไม่ ก็ตอบว่าไม่เป็นเลย เพราะว่าสภาทำงานอะไร คนที่สนใจจริง ๆ ก็คือคนที่อยู่ในเมือง เพราะฉะนั้นคนที่อยู่ในเมืองซึ่งจะเข้าไปมีส่วนร่วมแทนคนที่อยู่แม่ฮ่องสอนนี่ พูดไม่ได้ เพราะฉะนั้นเวลาที่เราพูดกันถึงเรื่องทำไมไม่ให้ประชาชนมีส่วนร่วม จึงจำกัดอยู่แต่เฉพาะคนที่เป็น activist เพียงไม่กี่คน ถึงเป็นไปไม่ได้ที่จะทำอย่างที่สหรัฐอเมริกาเขาทำ การจะทำอย่างนั้นได้คนทุกคนจะต้องเข้าใจกระบวนการของบ้านเมืองโดยตลอดตั้งแต่ต้นจนจบ แล้วเข้าใจอย่างถูกต้องและลึกซึ้งด้วย ทีนี้ถามว่าในที่สุดบ้านเราจะมีการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยไม่ต้องมีการปกครองส่วนภูมิภาคได้หรือไม่ ผมว่าก็ขึ้นอยู่กับว่าเราจะสามารถปรับปรุงกระบวนการในการเลือกตั้ง ให้เป็นการแสดงเจตนารมณ์อันแท้จริงของชาวบ้านได้รวดเร็วได้แค่ไหน ถ้าเราปรับปรุงตรงนั้นได้ แก้ปัญหาการเลือกตั้งที่ไม่สุจริตได้ ตรงนั้นก็ไปได้ แล้วไปถึงจุด ๆ หนึ่ง อาจจะลดน้อยลง ๆ จนกระทั่งเหลือแต่เพียงว่ามีคนออกไปตรวจดู ไปรับฟังความคิดเห็นที่ชาวบ้าน แต่ถึงอย่างไรนะครับต้องเข้าใจอย่างหนึ่งว่า บ้านเราซึ่งเป็นประเทศรวมที่ไม่ได้ไปแบ่งแยกเป็นรัฐ การแบ่งแยกเป็นจังหวัดเป็นการแบ่งเพียงพื้นที่เพื่อสะดวกในการที่จะพัฒนาเท่านั้น ถ้าไม่มีส่วนภูมิภาค เราก็คงจะมีส่วนกลางที่ไปตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาคซึ่งมีมากขึ้นทุกวัน ๆ อย่างปัจจุบันนี้ ในที่สุดก็จะเป็นอย่างเดียวกัน เพราะว่ากำลังของท้องถิ่นที่จะพัฒนาตัวเองมีไม่เพียงพอ จำเป็นจะต้องอาศัยกำลังทรัพยากรจากส่วนกลางซึ่งได้มาจากทั่วประเทศ การที่จะปกครองตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีราคา มี price มี cost ในตัวเองที่ค่อนข้างจะสูงด้วย ถ้าปกครองตนเองโดยไปอาศัยเงินคนอื่น ก็จะถูก string attach จากรัฐบาลส่วนกลาง เหมือนกับสหรัฐอเมริกา ในท้องถิ่นต่าง ๆ ก็จะถูก string attach ของรัฐบาลกลางเหมือนกัน เพราะว่าพอรัฐบาลกลางให้เงินไปก็จะบอกว่าต้องทำโน่นต้องทำนี่ ต้องทำอย่างนั้นต้องทำอย่างนี้ ในที่สุดก็ไม่มีเสรีภาพ ผมนึกว่าจุดใหญ่ใจความของเราที่จะพัฒนาตรงนั้นได้ก็ต่อเมื่อเราสามารถมั่นใจได้ว่า การเลือกตั้งนั้นเป็นการเลือกตั้งที่เขาเลือกตั้งโดยเข้าใจว่าคนนั้นจะไปทำอะไร และจะมีผลกระทบต่อเขาอย่างไร และเขาไม่อยู่ใต้อิทธิพล ไม่ว่าจะเป็นอามิสสินจ้างหรืออิทธิพลใด ๆ ครับได้เวลาอันสมควร หวังว่าท่านคงได้รับประโยชน์บ้างไม่ก็น้อย

คำบรรยาย

ฯพณฯ มีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานวุฒิสภา

เรื่อง การปฏิรูปการเมือง

ณ ห้องประชุม ชั้น ๕ อาคาร ดร.สุข พุคยาภรณ์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

วันจันทร์ที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๓๙

สวัสดีครับ

ในเรื่องการเมืองก็คงจะเหมือนกัน ก็พูดกันไปตามกระแสว่าต้องปฏิรูป ๆ แต่เอาเข้าจริง ๆ ถามว่าแล้วจะปฏิรูปกันไปทำไม จะปฏิรูปอะไร เพื่ออะไร คงหาคนตอบได้ยากเต็มที โดยเฉพาะอย่างยิ่งทำไมเราจึงต้องปฏิรูป เดิมผมก็นึกจะมาพูดให้ฟังแต่เพียงว่า สภาร่างรัฐธรรมนูญที่เขากำลังจะรับสมัครกันวันนี้จนกระทั่งถึงวันที่ ๑๓ ธันวาคม และจะมีการลงคะแนนระหว่างกันเองในวันที่ ๑๕ ธันวาคม เพื่อส่งรายชื่อไปให้รัฐสภาในวันที่ ๑๘ และรัฐสภาจะเลือกในวันที่ ๒๖ ธันวาคม นั้น ถ้ามาเล่าให้ฟังเสียก็จะทำให้ตื่นตัวขึ้น แต่ตรงนั้นผมคิดว่าเป็นปลายเหตุ และเป็นเรื่องรายละเอียดที่ทุกคนจะหาอ่านได้จากกติกาที่เขาเขียนออกมา ซึ่งประกาศให้ทราบเป็นการทั่วไป แต่สิ่งที่อยากจะพูดเพื่อท่านบัณฑิตทั้งหลายที่จะออกไปเป็นส่วนสำคัญของบ้านเมืองได้ทราบถึงความเป็นไปในบ้านเมือง และที่สำคัญคือสาเหตุที่เราจะต้องปฏิรูป ถ้าเราฟังผู้คนในบ้านเมืองโดยเฉพาะสื่อมวลชน ถ้าเราอ่านหนังสือพิมพ์ ฟังวิทยุ ดูโทรทัศน์เป็นประจำ เราจะรู้สึกอึดอัดใจเป็นอย่างมากว่าบ้านเมืองเราเป็นอะไร อะไร ๆ ก็ไม่ดีไปเสียหมด ใครจะมาเป็นรัฐบาลก็จะถูกระแวงสงสัย ถูกตั้งแง่ และจะมองไปในด้านลบเสียโดยตลอด แล้วบ้านเมืองเราจะปกครองกันไปได้ตลอดอย่างไร ถ้าเปรียบกับครอบครัว ถ้าลูกบ้านทั้งหลายมองพ่อบ้านอย่างไม่ไว้วางใจ เปิดตู้เสื้อผ้าก็นึกว่าจะขโมยเสื้อผ้าเอาไปจำนำ ไปจุดธูปบูชาพระก็นึกว่าจะเอาพระไปเสียแล้ว อย่างนี้บ้านคงอยู่ไม่ได้ การปกครองในบ้านเมืองก็อยู่ไม่ได้ในทำนองเดียวกัน แต่สาเหตุหลักที่ทำให้เราเริ่มมองอย่างนั้น คงหนีไม่พ้นจากการเลือกตั้ง ที่เราพบว่าเงินทองเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้ใครคนใดคนหนึ่งได้รับเลือกตั้ง ถ้าเงินทองที่เป็นปัจจัยสำคัญนั้นเป็นปัจจัยเนื่องมาจากค่าใช้จ่ายในการหาเสียง ราคาของสูงขึ้น ค่ารถแพงขึ้นอย่างนั้นก็ไม่เป็นไร แต่ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ได้รับเลือกตั้งมาไม่ได้อยู่ที่ตรงนั้น มันกลายไปอยู่ที่การไปซื้อ และจำนวนก็มากขึ้นทุกที เมื่อต้องไปซื้อ เราก็ต้องตั้งคำถาม ถามตัวเองอยู่เสมอว่าเขาซื้อไปทำไม เงินเดือนนายกรัฐมนตรีนั้นประมาณแสนหนึ่ง เงินเดือนรัฐมนตรีก็ประมาณ ๖๐,๐๐๐–๗๐,๐๐๐ บาท สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ ๖๐,๐๐๐ บาท ถ้าอยู่กันถึง ๔ ปี ก็ราว ๆ ประมาณ ๓ ล้านบาท แต่ถามว่าเวลาไปหาเสียงใช้เงินกันไปเท่าไร คนที่ไม่ซื้อเสียงเลยจะใช้

เงินประมาณ ๕ ล้านบาท เมื่อคราวที่แล้ว บังเอิญผมก็อยู่ในแวดวงการเมือง ใครมาเป็นรัฐมนตรี ก็จะรู้จักมักคุ้น เคยทำงานด้วยกันก็ถามเขาว่าเป็นอย่างไร เขาบอกคราวนี้ผมดีครับ คู่แข่งไม่ค่อยแข็งแรงไม่แข็งขันเท่าไร ก็ใช้สตางค์น้อยหน่อย ถามว่าแล้วหมดไปเท่าไร เขาบอก ๒๘ ล้านบาท เราก็มาตั้งข้อสงสัยกันว่า มีใครหรือไม่ครับที่จะลงทุนด้วยเงิน ๒๕ ล้าน ๓๐ ล้านบาท เพื่อจะทำประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติโดยไม่หวังอะไรทั้งสิ้น อาจจะมี แต่ว่าโดยสามัญสำนึกของเรา เราก็อดสงสัยไม่ได้ ความสงสัยนั้นเมื่อมากขึ้นก็เป็นที่มาแห่งความไม่ไว้วางใจต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ความไม่ไว้วางใจนั้นทำให้การทำงาน การพัฒนาประเทศเป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก เพราะไม่ว่าจะจับอะไรคนก็จะสงสัย สื่อมวลชนก็จะสงสัยไปหมดว่าได้อะไร แม้จะไม่ได้ ก็ยังสงสัยว่าแล้วได้อะไร ใครก็ตามที่ต้องบริหารงานในสภาวะอย่างนี้ไม่มีวันที่จะบริหารงานได้สำเร็จ และนำไปสู่จุดเสื่อมอย่างอื่นที่จะตามมา อาจจะด้วยจุดนี้ คงจะเป็นจุดที่ทำให้คนเรียกร้องให้มีการปฏิรูปในระยะเวลาอันสั้น คนที่จะไปปฏิรูปคือสภาร่างรัฐธรรมนูญ จะต้องไปร่างรัฐธรรมนูญใหม่ เขาจะต้องดูอะไรบ้าง เราจะต้องปฏิรูปในเรื่องอะไรบ้าง ซึ่งผมอยากจะนำเรียนเสนอไว้ในที่นี้ ระยะเวลาที่เขามีอยู่แค่เพียง ๒๔๐ วัน นับว่าเป็นภาระหนักที่เขาจะต้องคิด จะต้องศึกษา คงไม่ง่ายอย่างที่ใครหลายคนคิด ว่าเพียงแต่หยิบรัฐธรรมนูญขึ้นมาฉบับใดฉบับหนึ่ง แล้วก็ไปปรับปรุงตกแต่งให้ดูดีขึ้น ใส่คำว่าประชาชนเข้าไปมาก ๆ ใส่คำว่าสิทธิเข้าไปเยอะ ๆ แล้วก็จะเป็นประชาธิปไตย เป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้ได้ดี คงจะไม่ง่ายอย่างนั้นเพราะว่าปัญหาที่มีอยู่ในบ้านเมืองนั้น ถ้าปฏิรูปแล้วไม่ได้รับการแก้ไข ก็จะไม่มีประโยชน์อะไรเลยต่อการที่จะไปรณรงค์ หรือฆ่าแกงกันมาจะเป็นจะตายเพื่อให้เกิดการปฏิรูป เท่าที่ผมรวบรวมดูได้ว่า เราจะต้องปฏิรูป จะต้องทำอะไรบ้างในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เห็นจะมีอยู่ **๕** ประการหลัก ๆ

ประการที่ ๑ ก็คือจะต้องดูแลบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิของบุคคลให้เกิดการคุ้มครองขึ้นอย่างจริง ๆ จัง ๆ ไม่ใช่สักแต่ว่าเขียนเอาไว้เป็นหลักประกันอย่างสวยงาม แต่ไม่มีการปฏิบัติ ตัวอย่างที่เราพอจะยกกันได้ว่า อะไรที่เขียนกันไว้และเราไม่ได้ทำกันเลย ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ เขียนกันมาแต่ดึกดำบรรพ์ ใครที่เรียนนิติศาสตร์ก็รู้ว่าหลักนี้เป็นหัวใจสำคัญของหลักกฎหมาย ที่บอกว่า "ในคดีอาญาให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า ผู้ต้องหา หรือจำเลยไม่มีความผิด" ระบบแนวคิดอย่างนี้ เขาคิดกันมาแต่โบราณว่า วิจารณญาณของบุคคลนั้นอาจผิดได้ ข้อกล่าวหาที่กล่าวกันนั้น แต่ละคนอาจจะมีเหตุผลที่ชี้แจงได้ การที่เขาถูกกล่าวหา ย่อมเป็นเคราะห์กรรมอันหนักอยู่แล้ว เพราะฉะนั้นสังคมจึงยังไม่ควรไปตัดสินว่าเขามีความผิดเสียทีเดียวจนกว่าจะเสร็จสิ้นกระบวนการ ถามว่าข้อสันนิษฐานนี้เคยได้รับการดูแลอย่างเต็มที่หรือไม่ ตอบว่าไม่ นับวันจะยิ่งแย่ลง เราคงเคยเห็นผู้ต้องหาที่ไปศาล ใส่โซ่ตรวนหมดเลย นั่นหรือ

คือการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเขาไม่มีความผิด จริงอยู่เจ้าหน้าที่อาจจะป้องกันการหนี แต่ถามว่าการป้องกันการหนีจำเป็นต้องใส่โซ่ตรวนใหญ่ขนาดนี้เชียวหรือ ตอนนี้สังคมกำลังจะยิ่งแย่กว่านั้น เมื่อ ๒-๓ วัน มีการวิสามัญฆาตกรรม เราจะไม่พูดว่าใครผิดใครถูก ตำรวจอาจจะมีความจำเป็นในการที่จะป้องกันตัว กฎหมายเขาก็ให้มาตรการไว้ว่าในกรณีที่เกิดขึ้นเช่นนั้น จะต้องมีการสอบสวน แล้วให้ศาลวินิจฉัยว่า การตายเกิดขึ้นจากอะไร ซึ่งศาลจะไปวินิจฉัยว่าเกิดขึ้นจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ ทำเกินกว่าเหตุหรือไม่ ซึ่งตรงนั้นยังไม่น่าตกใจ ที่น่าตกใจ คือมีการทำโพล์ล (poll) ออกมา โดยผ่านทางสื่อ คนกว่า ๕๐% ในกรุงเทพฯ บอกสมควรแล้ว คนเหล่านั้นต้องตาย คนที่ไม่ได้เรียนกฎหมายจะไม่รู้สึกอะไรครับ เพราะจะใช้ความรู้สึกของตัวเราชอบหรือไม่ชอบใคร แล้วอยากให้ใครคนใดคนหนึ่งตาย แต่คนที่เรียนกฎหมายจะได้ยินคำนี้ด้วยความขนพองสยองเกล้า เพราะสิ่งเหล่านี้อาจจะเกิดขึ้นกับใครก็ได้ อาจเป็นญาติของเรา พ่อแม่ พี่น้องของเราเมื่อไรก็ได้ ถ้าสังคมตราหน้าอย่างนั้น ว่าสะใจแล้ว วันข้างหน้าสังคมจะลำบาก นั่นคือสิ่งที่เราจะต้องดูแลคุ้มครองสิทธิของชาวบ้านให้เป็นจริงมากกว่าที่เขียนไว้ในรัฐธรรมนูญ ตำรวจเขามีหน้าที่ปราบปราม มีหน้าที่ป้องกันตัวนั้น เป็นเรื่องของเขา เขามีสิทธิ์จะทำได้ ทำแล้วเขาก็ต้องไปชี้แจงว่าสมควรแก่เหตุ หรือเกินกว่าเหตุหรือไม่ แต่การที่สังคมบอกยิงตายนั้นดีแล้ว นี่น่าตกใจมาก น่ากลัวมาก ดูในมาตรา ๓๑ เป็นเรื่องคดีอาญาอีกเหมือนกัน "ในคดีอาญาผู้ต้องหาหรือจำเลยย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการสอบสวน การพิจารณาคดีด้วยความรวดเร็วและเป็นธรรม" ในทางกฎหมายเขาถือว่าความล่าช้าไม่ใช่ความเป็นธรรม ความล่าช้านำมาซึ่งความอยุติธรรม เพราะจำเลยหรือผู้ต้องหาที่ถูกกล่าวหาแล้วพัวพันอยู่กับคดีนั้นเป็นปี ๆ แย่เสียยิ่งกว่าถูกตัดสินให้ประหารชีวิตเสียอีก แต่ถามว่าแล้วกระบวนการอย่างนี้ได้มีการดูแลให้รวดเร็วหรือไม่ ก็ตอบว่ายังไม่มี การเร่งรัดแต่ยังไม่ถึงขนาดที่คนจะได้รับหลักประกันว่าเขาจะได้รับการพิจารณาโดยเร็ว ซึ่งสื่อมวลชนรวดเร็วขึ้นเท่าไร การพิจารณาที่รวดเร็วยิ่งจะเป็นประโยชน์มากขึ้นเท่านั้น เพราะการรายงานข่าวของสื่อมวลชนในระยะหลัง เพื่อให้เกิดความตื่นเต้น บางทีพาดหัวข่าวตัดสินไปเลย บางทีเรียกฆาตกรไปเลย แล้วถ้าการพิจารณาล่าช้าไป ๕-๖ ปี ถามว่าคนที่ถูกตราหน้าว่าเป็นฆาตกรไป ๕-๖ ปีนั้น สภาพจิตใจเขาเป็นอย่างไร ในเมื่อศาลตัดสินว่าเขาไม่มีความผิด อะไรเกิดขึ้น ไม่มีอะไรเกิดขึ้นทุกคนเงียบ ที่พาดหัวแล้วก็แล้วกันไป เพราะฉะนั้นการเร่งรัดคดีเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและรวดเร็วขึ้นนั้น ก็เป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญต่อการให้ความยุติธรรมต่อประชาชน อีกตัวอย่างหนึ่งที่สิทธิของประชาชนยังไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างแท้จริง

มาตรา ๔๕ "บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการสื่อสารถึงกันโดยทางที่ชอบด้วยกฎหมาย การ

ตรวจ การกัก หรือการเปิดเผยสิ่งสื่อสารที่บุคคลมีติดต่อถึงกัน.. จะกระทำมิได้" นี่ก็เป็นหลักพื้นฐาน เป็น Fundamental Right ของบุคคลทีเดียว ที่จะสามารถพูดคุยกับใครก็ได้โดยที่ ไม่ต้องการให้คนอื่นได้ยินได้ฟัง แล้วคนอื่นย่อมไม่มีสิทธิมาได้ยิน แต่ถามว่าในปัจจุบันสิทธิอย่างนี้ของเราถูกละเมิดหรือไม่ ก็ตอบว่าถูกละเมิดทั่วบ้านทั่วเมือง เพราะเราจะใช้โทรศัพท์ซักไม่ค่อยปลอดภัยแล้ว การดูแลสิ่งเหล่านี้ยังไม่ได้รับการคุ้มครองเท่าที่ควร ในขณะเดียวกันเรากำลังเรียกร้อง ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารทุกชนิด ซึ่งดูจะเป็นสิทธิอันใหม่ที่กำหนดไว้ในรัฐ-ธรรมนูญว่า บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะได้รับทราบข้อมูลข่าวสารจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ความเร่งร้อนดูจะไปเน้นที่การเปิดเผยข้อมูล เราฟังดูก็คงจะไม่รู้สึกเดือดร้อนอะไร เพราะข้อมูลข่าวสารนั้นจะเอามาจากทางราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ถ้าทุกคนมีสิทธิแล้วเคารพ มีหน้าที่ที่จะเคารพสิทธิของคนอื่นอย่างเคร่งครัดคงไม่มีปัญหา ข้อมูลข่าวสารในหน่วยราชการนั้นคือข้อมูลอะไร คือข้อมูลของเราทุกคนตั้งแต่ที่เราเกิด เราจะมีข้อมูลข่าวสารของเราอยู่ที่ราชการจนกระทั่งเราตาย ข้อมูลเหล่านั้นอาจถูกเปิดเผยได้ วันหนึ่งเราคงจะมีสภาวะเหมือนกับในนิยายของนายอะไรคนหนึ่งที่เขียนเรื่อง ค.ศ.๒๐๐๐ ซึ่งใกล้ ๆ จะถึงที่ไม่ว่าไปไหนจะถูกดักฟัง ไม่ว่าไปไหนก็จะถูกเปิดเผยข้อมูล เราเป็นกลากเป็นเกลื้อนที่ไหน ไปหาหมอ ๆ ก็จะถูกบังคับให้เปิดเผยข้อมูลสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้เป็นการเรียกร้องที่ยังไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบ ที่เขียนเอาไว้ยังไม่มีการปฏิบัติตาม คนร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะต้องคิดสิ่งเหล่านี้ว่าสมควรที่จะกำหนดการปฏิบัติให้สอดคล้องกับการรับรองสิทธิไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่

ประการที่ ๒ ที่คนร่างรัฐธรรมนูญจะต้องไปคิด คือกระบวนการในทางการเมือง ซึ่งอย่างน้อยจะมี ๕ เรื่องด้วยกันที่จะต้องไปคิด

๒.๑ คือกระบวนการในการเลือกตั้ง จะทำอย่างไรที่จะให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม ทำอย่างไรอิทธิพล ไม่ว่าจะเป็นอิทธิพลทางการเมือง หรืออิทธิพลทางอำนาจอย่างอื่น จะไม่เข้ามาก้าวก่ายการใช้สิทธิโดยสุจริตของประชาชน ทำอย่างไรเงินจึงจะไม่เป็นปัจจัย ไม่เป็นตัวกระตุ้นให้คนไปใช้สิทธิ ทำอย่างไรผู้สมัครจึงจะไม่อยากใช้เงิน เพราะเมื่อใช้แล้วจะไม่ได้อะไร สิ่งเหล่านี้จะต้องกลับไปคิด จะต้องไปดูว่าจะมีหนทางใดบ้างที่จะลดราวาศอกลงมา

๒.๒ คือเรื่องการเข้าสู่ตำแหน่งบริหารของรัฐบาล ทำอย่างไรจึงจะได้คนดีที่สุดที่จะพึงหาได้ ไม่ใช่คนที่มีอำนาจที่สุดในพรรค หรือคนที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนุนหลังตามที่มีโควต้ากำหนดกันขึ้นไว้ หรือได้เป็นเพียงเพราะได้รับเลือกตั้งมานานพอสมควรโดยไม่คำนึงถึงสติปัญญา คุณธรรมและความรู้ ความซื่อสัตย์สุจริต ทำอย่างไรเราจะมองรัฐมนตรีได้

ด้วยความเคารพนับถือ ทำอย่างไรเราจะยกมือไหว้คนที่เป็นรัฐมนตรีได้ด้วยความสนิทใจ ผมไม่ได้หมายความว่ารัฐมนตรีที่มีอยู่ไม่ดี แต่สิ่งที่เป็นกติกาในการที่จะคัดเลือกไม่เอื้ออำนวยต่อการที่จะทำให้คนดีเข้ามาปกครอง ดังที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ได้เคยมีพระราชดำรัสไว้

๒.๓ เรื่องความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารควรจะมีที่มาโดยตรงจากฝ่ายนิติบัญญัติ หรือเคยเรียกร้องกันว่ารัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี ต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น จะยังสมควรคงความคิดนี้ไว้หรือไม่ ผมจำได้ว่าผมถูกด่าแทบตาย ที่ว่าผมไม่เห็นด้วยกับนายกรัฐมนตรีที่มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยตรง คนที่ด่าผมเวลานี้กำลังเขียนรัฐธรรมนูญให้แยกอำนาจออกจากกัน ไม่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรี เพราะในทางทฤษฎี ถ้าเราต้องการให้ฝ่ายนิติบัญญัติควบคุมฝ่ายบริหาร จะควบคุมได้อย่างไร ถ้าเป็นคน ๆ เดียวกัน ถ้าเราควบคุมตัวเราเองได้ สังคมคงจะดีกว่านี้อีกเยอะ ไม่ต้องมีตำรวจ ที่มีตำรวจเพราะทุกคนควบคุมตัวเองไม่ได้ เผลอ ๆ ก็ทำผิดได้ ก็ต้องเอาคนอื่นมาควบคุม แต่นั่นก็มิใช่ปัญหาที่จะแก้ไขได้ง่าย ๆ เพราะปัญหาจะต้องคิดด้วยว่า ถ้าไม่ให้เขามาจากที่เดียวกันแล้วจะเอามาจากไหน ประชาชนถึงจะมีส่วนรับรู้การเข้ามาของเขา ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร เป็นเรื่องสำคัญที่จะเปลี่ยนแปลงโฉมหน้าทางการเมือง ถ้าเราแยกอำนาจบริหารกับอำนาจนิติบัญญัติออกจากกัน จะต้องพูดกันยาวถึงที่มาของทั้ง ๒ แห่งว่าจะมาได้อย่างไร แล้วจะดูแลซึ่งกันและกันอย่างไร

๒.๔ เมื่อทั้งสองฝ่ายทั้งนิติบัญญัติและบริหารเข้ารับหน้าที่แล้ว การดูแลฝ่ายบริหารไม่ให้ใช้อำนาจในทางที่ไม่ถูกไม่ควรจะดูแลกันได้อย่างไร ถึงเวลาจะให้เขาไป จะให้เขาไปได้โดยอาการสงบได้อย่างไร การตรวจสอบบุคลากรที่อยู่ในแวดวงการเมือง จะทำได้ด้วยวิธีไหน ที่เรียกร้องกันว่าประชาชนควรจะเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างไร ข้อสำคัญก็คือว่าแล้วประชาชนคนนั้นชื่ออะไร เพราะเรียกร้องกันมากว่าต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วม เมื่อเช้าผมอ่านหนังสือพิมพ์ฉบับหนึ่งด้วยความตกใจ พาดหัวตัวใหญ่เลยว่า สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจะมีแต่คน ๔ ประเภท โดยไม่มีประชาชนเป็นส่วนร่วมได้เลย คน ๔ ประเภทที่ว่านั้นมี นักการเมือง ข้าราชการที่เกษียณแล้ว ทนายความ และนักธุรกิจ ก็ถ้า ๔ กลุ่มนี้ไม่เป็นประชาชน ก็จะเหลือใครที่เป็นประชาชน ก็คงจะเหลือชาวนาซึ่งแกก็คงจะไม่อยากมาสมัครหรอกครับ เพราะเสียเวลาทำนาทำไร่ของเขา แล้วจริง ๆ ที่เขากำหนดคุณสมบัติเอาไว้ กำหนดไว้ค่อนข้างสูงคือจบปริญญาตรี เวลานี้เราแยกคนออกจนในที่สุดจะไม่เหลือประชาชน เพราะถูกตราหน้ากันไปหมดเป็นกลุ่ม ๆ แล้ว ใครไม่รู้คือประชาชนอาจจะเหลือองค์กรอะไรที่เรียกร้องอยู่ ๒-๓ กลุ่มที่จะเป็นประชาชนได้จริง ๆ ตรงนั้นก็ทำให้สังคมเราแย่เหมือนกัน เพราะว่าถ้าเราแยกแยะกันไป

มาก ๆ ในที่สุดจะแตกกันเป็นหัวระแหง แล้วความสามัคคีก็คงจะเกิดขึ้นได้ยาก เพราะฉะนั้น การตรวจสอบบุคลากรในทางการเมืองนั้น ก็เป็นเรื่องที่จะต้องคิดหนัก เพราะองค์กรที่จะเป็นคนไปตรวจสอบ ที่จะเรียกว่าประชาชนมีส่วนร่วมนั้น จะมีที่มาอย่างไร ใครจะเป็นตัวแทนของประชาชน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทยไปแล้วนั้นยังไม่พอ จะเพิ่มตรงไหนจึงจะยอมรับนับถือกันได้ ซึ่งไม่ใช่งานง่ายสำหรับคนที่จะไปคิด นั่นคือเรื่องที่ ๒ ที่จะต้องปฏิรูป

ประการที่ ๓ ที่จะต้องปฏิรูป คือการปฏิรูประบบราชการ เวลานี้เรากำลังมองกันไปที่ฝ่ายการเมืองเป็นหลัก ถ้าลืมเรื่องระบบราชการเสียเมื่อไร บ้านเมืองก็จะไปไม่รอด เพราะตัวจักรกลในการบริหารบ้านเมืองจริง ๆ อยู่ที่ราชการ ระบบราชการ ถ้าระบบราชการไม่ดี ไม่เอื้อต่อวิถีการพัฒนาแบบใหม่ แบบรวดเร็ว และแบบโลกาภิวัตน์ เราก็ไม่มีวันที่จะตามใครเขาทันได้ ถามว่าอะไรคือสิ่งที่จะต้องปฏิรูป ในระบบราชการ มีอยู่ ๔ ประการ

๓.๑ ก็คือตัวบุคลากรในระบบราชการเริ่มขาดความภูมิใจในความเป็นข้าราช-การ และนำไปสู่การขาดสำนึกในหน้าที่ที่จะเอื้ออาทรต่อประชาชนซึ่งเป็นภาระอันสำคัญสมัยเดิมนั้นเรามีคำกล่าวว่า ต่อให้ "สิบพ่อค้าก็ไม่เท่าหนึ่งพระยาเลี้ยง" แต่เดี๋ยวนี้ สิบพระยาเองยังไม่เท่ากับคนที่หนึ่งพ่อค้าเขาเลี้ยงเพราะพระยาไม่มีสตางค์แล้ว เกียรติภูมิอะไรก็น้อยลง ๆ ที่เคยพึ่งพาอาศัยว่า อย่างน้อยก็มีสายสะพายไว้อวดคนอื่นเขา สายสะพายนั้นเดี๋ยวนี้ก็ไม่ได้จำกัดอยู่แต่เฉพาะข้าราชการ คนมีสตางค์เยอะ ๆ คนที่เล่นการเมืองมานานก็ได้เหมือนกัน ข้าราชการมีสิ่งที่ยึดตรงนั้นก็หมดไป เงินซึ่งสมัยก่อนมากพอที่จะเลี้ยงคนได้เป็นสิบ ๆ คน เดี๋ยวนี้เลี้ยงตัวเองคนเดียวก็แทบจะไม่ได้ ความภาคภูมิใจที่ถือว่าอยู่ในแหล่งที่มีความรู้สูงของประเทศ ความภาคภูมิใจนั้นก็หมดไปแล้ว เพราะคนที่มีความรู้สูง ๆ ก็ไม่จำเป็นต้องอยู่ในราชการ แล้วจริง ๆ จะไปอยู่นอกวงราชการ สมัยก่อนนั้นคนชั้นหนึ่งของประเทศจะอยู่แต่ในราชการ แล้วเป็นคนออกกฎ ออกระเบียบ ออกกติกาให้คนทั่วไปปฏิบัติ บัดนี้คนชั้นหนึ่งนั้น จะเข้ามารับราชการชั่วระยะเวลาหนึ่ง เพื่อให้รู้ว่าราชการเขาทำอะไรแล้วออกไปอยู่ภาคเอกชน ก็ปล่อยให้คนซึ่งเก่งน้อยหน่อย หรือไม่รู้จะไปไหนอยู่ในวงราชการ แล้วจะน่าตกใจไหมครับว่าคนกลุ่มนี้เป็นคนออกระเบียบกติกาให้คนชั้นหนึ่งปฏิบัติ เพราะฉะนั้นถ้าไม่มีการปฏิรูป ให้ฟื้นสภาพที่ดีของราชการให้คงได้ สังคมเราก็จะลำบากในวันข้างหน้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งราชการก็จะมองงานราชการเป็นธุรกิจอย่างหนึ่ง ในที่สุดถึงขนาดจะมองว่าเป็นงานอดิเรกที่ทำนอกเหนือจากงานอาชีพหลัก

๓.๒ เรื่องที่จะต้องคิดในเรื่องที่ ๒ ของระบบราชการก็คือ โครงสร้างและกระบวนการในการปฏิบัติราชการมีขั้นตอนมาก แล้วขั้นตอนนั้นนำไปสู่ความล่าช้า ราชการนั้น

ไม่มีเจ้าของ ไม่มีใครเป็นเจ้าของที่จะกระตุ้น เพราะฉะนั้นก็ต้องสร้างกติกาเอาไว้ควบคุมกันเอง กติกานี้จะเป็นตัวบอกว่าใครมีอำนาจหน้าที่อะไร จะต้องผ่านใครเสียก่อนแล้วจึงจะไปถึงผู้มีอำนาจอนุมัติ และเมื่ออนุมัติแล้วจะไปหาใครถึงจะปฏิบัติจริงได้ ขั้นตอนเหล่านี้นับวันจะมากขึ้น ๆ จดหมายถึงอธิบดีฉบับหนึ่งเพื่อจะบอกว่าน้ำท่วมที่ไหน กว่าจะถึงอธิบดี แล้วกว่าจะย้อนลงมาที่หน่วยปฏิบัติ น้ำแห้งแล้ว ความล่าช้าและขั้นตอนเหล่านั้นได้สร้างอุปสรรคในการแข่งขันทางธุรกิจ ท่านทั้งหลายส่วนใหญ่ในที่นี้เมื่อออกไปแล้วไม่ได้ไปอยู่ในราชการก็คงจะนึกว่าไม่เป็นไรหรอก เราอย่าไปรับราชการเสียเราก็คงพ้นอุปสรรคเหล่านี้ได้ ไม่หรอกครับ ยิ่งท่านไปอยู่ข้างนอก ยิ่งเป็นอุปสรรคต่อท่านมาก ใครที่จบวิศวกรรม อยากประกอบอาชีพของตัวเอง กว่าจะได้รับใบอนุญาต ท่านจะต้องไปหาใบอนุญาตทั้งหลาย ผ่านขั้นตอนกว่าจะได้มาวิชาที่เรียนมาใหม่ ๆ อาจจะลืมหมดแล้วก็ได้ อุปสรรคและขั้นตอนเหล่านี้จะเข้ามาสู่ในวิถีชีวิตของเราหมดทุกคน เพราะฉะนั้นถ้าไม่ปฏิรูป ไม่ปรับปรุงใหม่ให้กะทัดรัด กระฉับกระเฉงขึ้นก็จะเป็นอุปสรรคในการดำรงชีวิตของคนทุกคน ประเทศจะไปแข่งขันกับใครเขา ก็ไม่สามารถจะทำได้

๓.๓ เรื่องที่ ๓ ระบบราชการที่เคยเป็นที่ไว้วางใจว่าคิดเพื่อบ้านเมือง ทุกคนมีเกียรติภูมิที่จะต้องรักษา เพราะฉะนั้นกฎหมายก็จะให้อำนาจฝากความไว้เนื้อเชื่อใจไว้กับข้าราชการ โดยสร้างดุลพินิจไว้ให้ ดุลพินิจที่ให้ไว้เพื่อให้เกิดความคล่องตัวจะไม่มีขอบเขตอันจำกัด และขอบเขตที่ไม่มีจำกัดนั้น ไม่ต้องชี้แจงอะไร ยกตัวอย่างเช่น ถ้าจะสร้างบ้าน กฎหมายบอกว่า ผู้ใดปลูกสร้างอาคารจะต้องได้รับอนุญาต และเมื่อขึ้นชื่อว่าระบบอนุญาตแล้ว ผู้อนุญาตจะไม่อนุญาตก็ได้ เพราะฉะนั้นถ้าท่านจะปลูกเรือนหอ จะแต่งงานรอมร่อแล้ว เขายังไม่อนุญาตก็ได้ หรือเวลาจะอนุญาตจะเรียกร้องให้ท่านส่งสิ่งนั้นสิ่งนี้ เอกสารฉบับนั้นฉบับนี้มาทีละฉบับ ๆ สมมุติว่าต้องการเอกสาร ๑๐ ฉบับ ท่านไปครั้งที่ ๑ เขาบอกยังขาดฉบับที่ ๑ เอาฉบับที่ ๑ ไปให้ภายใน ๑๕ วัน เขาบอกยังขาดฉบับที่ ๒ หายไปอีก ๑๕ วัน เขาบอกยังขาดฉบับที่ ๕ กว่าจะครบ ๑๐ ฉบับลูกท่านโตแล้ว ดุลพินิจที่ให้ไว้ด้วยความไว้เนื้อเชื่อใจนั้น บัดนี้เริ่มจะใช้ไม่ได้ เพราะภารกิจก็เยอะ ราชการงานก็มากขึ้น ประชาชนก็มีมากขึ้น ความเร่งร้อนต่าง ๆ ก็มีมากขึ้น ดุลพินิจที่ไม่มีกรอบอันจำกัดย่อมจะนำความเดือนร้อนมาสู่ประชาชน

๓.๔ ประการสุดท้าย รัฐซึ่งเป็นผู้ยิ่งใหญ่ ราชการซึ่งเป็นผู้ยิ่งใหญ่ ใหญ่ทั้งกำลังคน ใหญ่ทั้งกำลังเงิน ใหญ่ทั้งความรู้ความสามารถ แต่ก่อนรัฐจึงทำเองหมดทุกอย่าง ใครจะทำอะไรรัฐก็ไม่ค่อยไว้วางใจว่าเขาจะทำสำเร็จ ก็ออกกฎหมายมาควบคุมเอาไว้ว่าจะทำต้องมาบอกก่อน ว่าจะให้ทำดีหรือไม่ให้ทำดี แต่มาถึงปัจจุบันนี้ความยิ่งใหญ่เหล่านั้นของรัฐหมดแล้ว ที่ว่ายิ่งใหญ่ในเชิงทรัพย์สินก็ไม่จริง จนกว่าเอกชน กู้เงินเขามาก ๆ เข้าสภาวะการเงินการคลังก็จะแย่ เคยยิ่งใหญ่ในความรู้ความสามารถก็ไม่จริงแล้ว เคยยิ่งใหญ่ในทางกำลังคน เดี๋ยว

นี้ภาคเอกชนก็มีกำลังคนมากกว่า แต่สิ่งที่สืบเนื่องมาจากความยิ่งใหญ่เหล่านั้นยังคงอยู่ รัฐยังคงทำกิจการใหญ่ ๆ อะไรหลายอย่างที่ในที่สุดเมื่อทำไม่ได้ ก็เลยกลายเป็นเสือนอนกิน ในขณะเดียวกันสิ่งที่รัฐคอยเข้าไปก้าวก่ายเขาหมดทุกลมหายใจว่า จะทำได้หรือไม่ได้ให้มาปรึกษากันก่อนก็ยังอยู่ กฎหมายเหล่านี้ก็ยังอยู่ทั้งสิ้น เพราะฉะนั้นการเติบโตของภาคเอกชนที่จะเป็นกำลังหลักของบ้านเมืองในการพัฒนา จึงไม่สามารถจะทำได้อย่างคล่องตัว ตราบที่รัฐยังเข้าไปก้าวก่ายในทุกเรื่องทุกราวอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ตรงนี้จะต้องปฏิรูปและเป็นเรื่องใหญ่ ใหญ่ยิ่งกว่าสงครามเก้าทัพของพม่าอีก คนที่จะเข้าไปล้วง บอกว่าเรื่องนี้เลิกเถอะจะมีชีวิตรอดออกมากี่คนก็ไม่รู้ เพราะเท่ากับไปทุบหม้อข้าว ยกตัวอย่างง่าย ๆ กิจการโทรศัพท์ มีใครเคยนึกบ้างว่าเอกชนจะสามารถทำได้ เมื่อเรามีกฎหมายเมื่อ ปี พ.ศ.๒๔๘๖ นั้น ไม่มีหนทางใด ๆ เลยที่ชาวบ้านคนธรรมดาจะไปทำได้ ถึงทำได้เราก็ว่าไม่ดี ถึงดีก็ไม่น่าไว้วางใจ แต่มาปัจจุบันนี้ สิ่งที่รัฐทำนั้น ทำได้แต่ทำได้ไม่ดี แล้วก็ไม่น่าไว้วางใจด้วย เพราะเอาเข้าจริงโทรศัพท์ที่เราใช้ ๆ กันอยู่ เขาให้ใช้กี่คนเราก็ไม่รู้ วันดีคืนดีเราก็ได้รับค่าเช่าโทรศัพท์ที่เราไม่ได้ใช้ วันดีคืนดีก็จะมีคนโทรมาที่เบอร์นี้ แล้วบอกว่าของฉันแน่ ๆ ก็แปลว่าได้มีการทำอะไรบางอย่างที่ไม่เคยเปิดเผยออกมา ถามว่าแล้วเอกชนทำได้ไหม แย่งกันทำยังกับอะไรดี ผลก็คือว่ารัฐเป็นเสือนอนกิน เมื่อเป็นเสือนอนกินแล้วก็ไม่เดือดร้อนอะไรกับเรา ผลก็แพงนะสิครับ โทรศัพท์มือถือซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญทั้งในความโก้เก๋ และในเรื่องความจำเป็น ก็แพงกว่าที่ควรจะเป็น ราคา ๗,๐๐๐-๘,๐๐๐ บาท เท่านั้น ถ้าซื้อที่ฮ่องกง แต่ที่นี่ตั้ง ๓๐,๐๐๐-๔๐,๐๐๐ บาท ใหม่ ๆ นั้นเป็นแสนบาท ถามว่าทำไมถึงแพง ก็เพราะรัฐไปชักค่าต๋งเขาเสียก่อน ค่าต๋งข้างล่างนั้นอีกไม่รู้เท่าไร ค่าต๋งข้างบนก็เห็น ๆ อยู่ ว่าจะต้องเอาจากเขา แต่นี่คือบริการสาธารณะ รัฐไม่น่าจะสิ้นไร้ไม้ตอกถึงกับเก็บค่าโทรศัพท์เพื่อหวังกำไรมากมายมหาศาล แนวคิดของรัฐ เรื่องการทำรัฐวิสาหกิจ ก็เริ่มจะเพี้ยน เพราะรัฐวิสาหกิจหลายอย่างนั้น ทำเพื่อบริการประชาชนโดยแท้ เหมือนกับสร้างถนนให้คนใช้ การไปมาติดต่อโดยสะดวกเป็นประโยชน์ที่รัฐประสงค์ เมื่อไรที่รัฐเริ่มหากำไรจากสิ่งจำเป็นเหล่านี้ ประชาชนก็จะแย่ อะไรบ้างที่รัฐไม่พึงหากำไร ไฟฟ้า ประปา พวกนี้รัฐต้องไม่หากำไร แต่เมื่อรัฐไปตั้งเป้าว่ารัฐสาหกิจชั้นหนึ่งคือรัฐวิสาหกิจที่ต้องทำกำไรให้ได้ ไฟฟ้าก็ต้องทำกำไร ประปาก็ต้องทำกำไร วิธีทำกำไรจะยากอะไรครับก็ขึ้นค่าไฟฟ้า ค่าประปา เดี๋ยวก็ได้กำไร แล้วเราต่อต้านได้ไหม ก็ไม่ได้ ไม่ใช้ได้ไหม ก็ไม่ได้ ผมยกตัวอย่างเสมอว่า รัฐในยามเริ่มต้นทำกิจการขอร้องประชาชนว่าให้ช่วยกันคนละไม้คนละมือ ออกสตางค์คนละนิดคนละหน่อย รัฐจะได้ทำได้ แต่พอออกไปนาน ๆ เข้ารัฐลืม ถือเป็นกำไรส่วนหนึ่ง เช่น มาตรวัดน้ำ ทุกบ้านที่มีน้ำใช้ ที่ต้องติดมาตรวัดน้ำนั้นเสียสตางค์ไหม ต้องเสียค่ามาตรวัดน้ำแล้วมาตรวัดน้ำนั้นเป็นของเราไหม ไม่ใช่ของเรา สตางค์เป็นของเรา แต่มาตรวัดน้ำไม่ใช่ของ

เรา เราไปทำอะไรเสียหายถูกติดตะรางด้วย ทุกเดือนเขาทำอย่างไร เขาเก็บค่ารักษามาตรวัดน้ำ อีกเดือนละ ๑๐ บาท หรือ ๒๐ บาท ก็จำไม่ได้ ก็เก็บทุกเดือน พอเวลาเสีย เขาซ่อม เขาเก็บค่าซ่อมจากเรา ผมไม่รู้ว่าเขารักษาอะไรบ้าง แต่เหตุผลเดิม ใหม่ ๆ การดำเนินกิจการเหล่านี้ จะต้องใช้ทุนมหาศาล ก็เอาคนละนิดคนละหน่อย ๓๐ บาท ๕๐ บาท ๑๐๐ บาท ค่ามาตรวัด แต่เดี๋ยวนี้มันกลายเป็นส่วนหนึ่งของกำไร เมื่อเพิ่มค่าน้ำจนมีกำไรพอแบ่งโบนัสได้แล้ว ค่ามาตรวัดน้ำก็ยังเก็บอยู่ ค่ารักษามาตรวัดน้ำก็ยังเก็บอยู่ นี่เป็นวิธีคิดที่เพี้ยนครับ เพราะถ้ารัฐคิดจะทำสิ่งเหล่านี้ต้องทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ เพียงเพื่อพอให้มีกำลังดำเนินกิจการและขยายงานได้ ไม่ใช่หวังเอากำไรส่งเข้าคลัง กิจการหลายอย่างต้องเป็นกิจการในลักษณะอย่างนี้ เมื่อไรที่เป็นกิจการวาดหวังหากำไร จะเข้าลักษณะรัฐธรรมนูญที่เขาห้ามไม่ให้รัฐทำแข่งขันกับเอกชน สิ่งเหล่านี้จำเป็นจะต้องไปปรับปรุงแก้ไขที่จะทำให้รัฐกะทัดรัด และเกิดความคล่องตัวขึ้น

ประการที่ ๔ ที่จะปฏิรูปคือ พฤติกรรมของประชาชนและสังคม อย่านึกนะครับว่าการเมืองที่ไม่ดี เป็นเพราะนักการเมืองแต่เพียงผู้เดียว ระบบราชการที่ไม่ดีเป็นเพราะข้าราชการแต่เพียงผู้เดียว ไม่ใช่อย่างนั้น สังคมทั้งสังคมมีส่วนด้วย อย่างที่เขาบอกว่าสังคมเป็นอย่างไรย่อมได้ผู้แทนที่เป็นอย่างนั้น เพราะฉะนั้นสังคมทั้งสังคม ประชาชนทั้งหมด จะปฏิเสธว่าตัวเองไม่มีส่วนไม่ได้ ถามว่าทำไมการซื้อเสียงจึงเกิดขึ้นได้ ก็เพราะว่าประชาชนรับเงินเขาแล้วก็ผูกพันอยู่กับเงินที่เขาให้ เพราะฉะนั้นถ้าสังคมไม่เปลี่ยน ประชาชนไม่เปลี่ยน ทำอย่างไรก็เปลี่ยนไม่ได้ เรื่องแรกที่จะต้องปฏิรูปก็คือ

๔.๑ ความมีระเบียบวินัยและการไม่หลีกเลี่ยงกฎหมายของชาวบ้านของทุกคน เราจะต้องเลิกวิธีคิดที่ว่า มาเล่าให้เพื่อนฟังอย่างภาคภูมิใจว่าเมื่อวันก่อนขับรถฝ่าไฟแดง ตำรวจชี้หน้า ฉันขับหนีหน้าตาเฉยตามฉันไม่ทัน ก็เฮกันว่าเก่ง แต่เก่งในทางร้าย การฝ่าฝืนกฎหมายไม่ใช่เรื่องดี ไม่ใช่เรื่องน่าภาคภูมิใจ แต่ถ้าสังคมยังรับว่าอย่างนั้นเก่ง แล้วสังคมก็จะแย่ การขาดระเบียบวินัยสร้างปัญหาอะไรขึ้นมาเยอะแยะที่เนื่องมาจากการขาดระเบียบวินัยโดยแท้ รถในกรุงเทพฯ มีมากก็จริงแต่ไม่จลาจลอย่างนี้ ถ้าทุกคนมีวินัย แต่ถามว่าเรารู้สึกอย่างไร เราจะบอกว่าถ้าเราไม่แซงคันอื่นก็แซง และถ้าเราไม่แซงออกนอกเส้นทึบ เราจะไปไม่ถึง ตรงนั้นเป็นเหตุผลที่ให้กับตัวเอง เพราะพื้นฐานไม่อยากเคารพกติกาเสียแล้ว ถ้าเมื่อไรเราบอกว่าถ้าเราไม่แซงคนอื่นก็ไม่แซง ถ้าถามตัวเองอย่างนั้นได้ หรือถ้าใครมีรถที่พ่อแม่กำลังจะซื้อให้ เนื่องจากได้รับปริญญากันวันนี้ แล้วก็ไปซิ่งอวดกันบนถนน ถ้าเมื่อไรเกิดความรู้สึกอยากจะขับให้เร็ว ต้องแอบไปขับอย่าให้คนเขารู้ รู้แล้วจะอายเขาว่าเราขับรถเร็วเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด เมื่อไรคิดอย่างนั้นได้สังคมจะมีวินัย มีระเบียบเรียบร้อย แต่ถ้าตราบใดยังคิดว่าได้รถมาใหม่ ต้องชวนพรรคพวกไปดู ว่าเราเก่งขับรถได้ ๑๘๐ ในขณะที่กฎหมาย

เขาให้ขับแค่ ๖๐ ถ้าคิดอย่างนั้นคุณจะหวังอะไรจากสังคมที่ดีกว่านั้นไม่ได้ เพราะตัวคุณเป็นต้นเหตุ

๔.๒ ประการที่สอง ความฟุ้งเฟ้อและการมุ่งแต่ประโยชน์ส่วนตน ความฟุ้งเฟ้อนั้น ทำให้เราเสียหาย ทั้งประเทศเสียหาย เราเคยภาคภูมิใจว่าเราได้พัฒนาการท่องเที่ยว จนนักท่องเที่ยวเข้ามาเพิ่มขึ้นในอัตราที่น่าพอใจ มาปัจจุบันถึง ๖ ล้านคนได้เงินตราต่างประเทศมามากมายมหาศาล ช่วยประคับประคองสถานะทางการเงินในเรื่องเงินตราต่างประเทศไว้ได้ เราก็กระตุ้นให้คนไทยเที่ยว พักเดียวเท่านั้นครับ เราออกไปเที่ยวประมาณไม่ถึงล้านคน แต่ ๖ ล้านคนที่เข้ามาเมืองไทย มาใช้จ่ายเงินในบ้านเรายังไม่เท่าคนล้านคนออกไปเมืองนอก เพราะเราจ่ายกันสะพัดเลยครับ ผมเคยไปฮ่องกงและเคยไปเดินกับเขาเหมือนกัน ก็มีส่วนเหมือนกันไปที่ร้าน Duty Free เชื่อไหมครับ แย่งกันซื้อเหมือนกับของถูก ๆ ผมก็ไปเดินเช็คราคาว่าถูกจริงไหม ก็พบว่าที่ว่า Duty Free แพงกว่าข้างนอกตั้งหลายเท่า เพราะฉะนั้นเขาจึงมีระบบว่าถ้าไปกับทัวร์ ๆ ดีหน่อยจะลดได้ ๒๐% ถ้าทัวร์ชั้นเลิศจะลดได้ ๔๐% แปลว่าใครที่เดินเข้าไปลอย ๆ ซื้อราคาแพงกว่าคนอื่น ๔๐% แต่ของข้างนอกถูกกว่า ความฟุ้งเฟ้อในบ้านเราก็มีมาก แต่ว่าถ้าตราบที่ยังฟุ้งเฟ้อในบ้านเราก็ไม่เป็นไร เพราะอย่างไรเสียก็คงไม่หายไปไหน แต่การยอมรับนับถือสิ่งที่ผิด เราไม่ค่อยดูว่าอะไรถูกอะไรผิด สังคมดูจะยอมรับนับถือคนมีเงินไว้เป็นหลักก่อน โดยไม่สนใจว่าเงินนั้นได้มาอย่างไร คนที่มีสตางค์น้อยจะได้รับการยอมรับนับถือน้อย ถ้าเราไม่เลิกกันตรงนี้ ก็จะเป็นการสนับสนุนให้คนขวนขวายหาเงินโดยไม่คำนึงถึงวิธีการ

๔.๓ ประการที่สาม สภาพการขาดความสนใจในการศึกษาอย่างต่อเนื่อง เคยสังเกตไหมครับว่าเวลาเราไปเรียนหนังสือแข่งกับฝรั่ง ฝรั่งสู้เราไม่ได้นะครับ ที่เก่งกว่าก็ตรงที่พูดอังกฤษเก่งกว่าเท่านั้น อย่างอื่นสู้เราไม่ได้ แต่มาพูดภาษาไทยแข่งกับเราก็สู้เราไม่ได้เหมือนกัน แต่วิชาในทางเทคนิคสู้เราไม่ได้ แต่เมื่อจบแล้วเราสู้เขาไม่ได้ เพราะเขายังอ่านต่อสนใจต่อ ของเราเก็บเลย เจอหน้าอาจารย์ก็นานแล้ว รับปริญญาก็นานแล้ว ก็ฝากคืนอาจารย์ไปค่อยไปหาเอาใหม่ในวันข้างหน้า เราหยุดเราไม่หาต่อ ถ้าเราจะต่อก็ด้วยเหตุที่ว่าปริญญาขั้นต่อไปจะทำให้เราได้เงินเดือนเพิ่มขึ้น เราไม่ได้ต่อเพราะอยากรู้สิ่งที่เราเรียนมาคาราคาซัง คนที่จบปริญญาตรีนั้นในวัยรุ่น วัยหนุ่ม วัยสาว คิดว่าตัวเองรู้หมดแล้ว ใครเคยสังเกตตัวเองไหมครับที่จบนิติศาสตร์ เมื่อตอนเข้าปีที่ ๑ กับตอนที่อยู่ปีที่ ๔ ท่านมีความรู้สึกอย่างไร ตอนเข้าปีที่ ๑ ใครอย่าได้มาถามข้อกฎหมาย จะรู้ไปเสียหมด ตอบได้ทันที แต่อยู่ปีสูงขึ้น ๆ ชักคิดนานขึ้น ๆ เพราะเริ่มรู้มากขึ้น แต่เราเรียนเสร็จแล้วเราหยุดเราไม่ต่อ การศึกษาของเราจึงชะงักกันแค่อยู่ในสถาบัน การอ่านหนังสือดูจะเป็นเรื่องหนักหนาสาหัสสำหรับคนทั่ว ๆ ไป การขาดความสน

ใจอย่างนี้ ทำให้การพัฒนาสังคมและประเทศจึงไม่ทันสมัย ความรู้สึกนึกคิด การติดตามให้รู้เท่ากับคนอื่นเป็นไปได้ยาก แล้วในที่สุดก็จะตกเป็นเหยื่อต่อสิ่งชี้นำทั้งหลาย

๔.๔ ประการสุดท้าย คือการเรียกร้องแต่สิทธิโดยไม่คำนึงถึงหน้าที่ ในระบอบประชาธิปไตย สิทธิต้องมาคู่กับหน้าที่ ไม่มีอะไรลอยมาแต่เพียงอย่างเดียวหรอกครับ เรามีสิทธิที่จะไม่ถูกคนด่า เราก็มีหน้าที่ที่จะไม่ไปด่าใคร เรามีสิทธิในการเลือกตั้ง เราก็มีหน้าที่ในการที่จะไปเลือกตั้ง ถึงแม้กฎหมายไม่ได้ลงโทษว่าถ้าคุณไม่ไปเลือกตั้งแล้วจะเป็นไร แต่ความสำนึกในภาระหน้าที่อันนั้น ต้องเกิดขึ้นเสียก่อน สังคมจึงจะเดินหน้าภายใต้ระบบนี้ได้ การเรียกร้องจึงจะไม่เรียกร้องแต่เพียงถ่ายเดียว การต่อต้านจะไม่ต่อต้านแต่เพียงถ่ายเดียว ถ้าเรารู้จักสิทธิและหน้าที่ เราจึงจะสามารถช่วยกันคิดได้ และสังคมจึงจะสงบขึ้น การที่ใครจะมาทำอะไรในบ้านเมืองให้เสียหาย ก็จะเป็นไปได้ยากขึ้น นั่นคือเรื่องที่ ๔ ที่จะต้องปฏิรูป

ประการที่ ๕ สุดท้ายสิ่งที่จะต้องปฏิรูปคือการศึกษา เรามีนักวิชาการในกระทรวงศึกษาธิการมากมาย ไปเรียนกันมาทั่วโลกแล้ว ทุกคนก็เอามาทดลองใช้ ทดลองไปทดลองมาเด็กจบ ป.๔ ปัจจุบันอ่านหนังสือไม่ออกคูณเลขไม่เป็น สมัยผมเป็นเด็ก ผมเรียน แค่ ป.๒ ตามแม่ไปวัดพระเทศน์จบ แม่ยังเอาคัมภีร์พระมาให้ผมอ่านให้ฟังอีกรอบหนึ่ง ผมอ่านได้แล้วครับ ป.๒ เท่านั้น และไม่ใช่ผมคนเดียวครับ เพื่อนทุกคนก็อ่านกันได้ ได้มากได้น้อยก็สุดแต่ว่าใครจะสนใจในภาษาบาลีสันสกฤตมากน้อยแค่ไหน ส่วนภาษาไทยไม่ต้องพูดถึง อ่านได้เดี๋ยวนี้จบ ป.๗ ยังกระท่อนกระแท่นเลยครับ เขียนกันยังไม่ค่อยจะถูก คูณเลขไม่ได้เลย ผมก็สงสัยไปถามเขาว่าทำไม เขาบอกกระทรวงศึกษาธิการห้ามท่องสูตรคูณ ให้ใช้เหตุผลว่า ๒ × ๒ ทำไมจึงเป็น ๔ ตัวท่านอธิบายได้ แต่ถ้าจะเกณฑ์เด็ก ป.๑-ป.๒ ให้อธิบายว่า ๒ × ๒ ทำไมจึงเป็น ๔ แล้ว ๒ × ๓ จึงเป็น ๖ แล้วจึงค่อยไปคูณโดยไม่ต้องท่อง วิธีคิดที่แปลกใหม่ ผมจึงไปแอบตกลงกับครูแถวบ้าน เพราะเด็กที่บ้านผมท่องสูตรคูณไม่ได้ ผมก็ไปบอก ครูเชื่อผมเถอะอย่างไรครูก็ต้องให้ท่องสูตรคูณ แล้ววันหลังเด็กจะใช้หรือไม่ใช้ก็ตาม เขาก็มาพูดกับผมว่าตกลง เขาจะให้เด็กท่อง แต่ถ้าวันไหนศึกษาธิการผ่านมาเขาของด ผมบอกงดไปเถอะ ไม่ต้องทุกวันก็ได้ ท่านจะคูณเลขได้อย่างไรถ้าท่องสูตรคูณไม่ได้ ภาษาที่เรียนเราก็ไปเรียนอย่างภาษาอังกฤษ แต่ภาษาไทยมีวิธีเรียนที่แตกต่างไปจากภาษาอังกฤษ คือผันได้ ภาษาอังกฤษผันไม่ได้ เพราะฉะนั้นจึงต้องท่องเป็นคำ ๆ คำไหนคำนั้น แต่ภาษาไทยผันได้นี่ครับ เพราะฉะนั้นเมื่อรู้ระบบผันแล้ว เราก็จะอ่านและเขียนได้ในคำพื้นทั้งหมดที่ไม่รวมถึงคำยกเว้น แต่เมื่อไม่ให้เรียนผัน ก็จะรู้เป็นคำ ๆ อย่างเดียวกับภาษาอังกฤษ แต่ไม่เป็นไรหรอกครับ ในเชิงความเห็น คงคิดว่าเมื่อจบปริญญาโทแล้ว คงต้องอ่านหนังสือออกจนได้ ก็คงไม่เป็นไร แต่ที่น่าเป็นห่วงก็คือว่า แม่พิมพ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนั้นเหมือนกับข้าราชการอื่น ๆ คือขาดความภูมิใจในภาระหน้า

ที่แห่งการเป็นครู สังเกตดูเถอะครับว่า ความเป็นครูสมัยก่อน ยิ่งใหญ่จริง ๆ ตอนผมเด็ก ๆ ผมไปเรียนหนังสือ เห็นครูมาแต่ไกล จะทำกิจกรรมอะไรที่เล่นสนุก ทุกคนหยุดหมดต้องครูผ่านไปเสียก่อนถึงจะเล่นซนต่อไปได้ เจอครูต้องยืนตรงคำนับ แม้พายเรือสวนกัน ผมยังต้องยืนตรงบนเรือคำนับครู เรื่องครูดีเป็นเรื่องธรรมดา สิ่งเดียวที่พ่อแม่จะถามก็คือ ก็แกไปซนอะไรมาครูถึงตี เขาจะไม่พูดอย่างปัจจุบันว่า อย่างนี้ใช้ได้ที่ไหนกัน กินเงินเดือนเราตีลูกเราได้อย่างไร พ่อแม่ที่แย่ ๆ หน่อยมักจะถามคำถามนี้ ลืมนึกไปว่าถ้าเราไม่กล้าตีลูก แล้วต่อไปลูกจะเป็นอย่างไร ครูก็ตีไม่ได้ใครก็ตีไม่ได้ แต่ทางสมัยใหม่เขาอาจจะถือว่า การลงโทษอย่างนั้นจะทำให้เด็กนิยมความรุนแรง แต่ผมก็เห็นผู้หลักผู้ใหญ่ที่โดนตีกันมาก็ไม่เห็นนิยมความรุนแรงเลย แต่คนรุ่นหลัง ๆ นิยมความรุนแรงมากกว่าด้วยซ้ำไป แต่ความภูมิใจในความเป็นครูนั้นหมด สังเกตได้จากว่าใครก็แล้วแต่ถูกยืมตัวไปช่วยงานที่อำเภอ เดินกร่างอยู่ได้ ๓ วัน ๘ วัน แต่ตอนเป็นครู เดินจ๋อง รู้สึกว่าด้อย ในเชิงการศึกษาก็เปลี่ยนไป แต่ก่อนคนที่เก่งในหมู่บ้าน ตำบล ก็จะจับส่งไปเรียนครูเพื่อกลับมาสอน เรียนไม่นานก็กลับมาสอนได้ แต่เดี๋ยวนี้คนที่เก่งเขาจะถามไปเรียนทำไมครู สอบได้คะแนนตั้งเยอะไปเรียนอย่างอื่นสิ ตกลงครูส่วนใหญ่ เป็นคนที่เรียนไม่เก่ง แล้วเราก็ถูกคนที่เรียนไม่เก่งมาสอนเรา แล้วเราจะเก่งได้อย่างไร นอกจากเราเก่งโดยธรรมชาติ เพราะคนทุกคนก็มีมันสมองมาโดยธรรมชาติ มากบ้างน้อยบ้างสุดแต่ว่าใครจะโชคดีหรือโชคร้าย แต่ผมเชื่อครับว่าในมันสมองของคนทุกคนเรียนได้ แล้วเรียนได้เท่ากัน ความจำไม่แพ้กัน เพราะถ้าเราเอาละครเรื่องรัตนโกสินทร์มาตั้งไว้ตรงนี้แล้วเปิดดู ให้ทุกคนดู จะไม่มีใครหลับเลย พอจบแล้วจะเล่ากันได้เป็นฉาก ๆ ดูผ่านตาเที่ยวเดียวเท่านั้นแหละจะเล่าได้ เพราะอะไร เพราะเราสนใจ ดูด้วยความสนใจอยากรู้ ความอยากรู้ทำให้จำง่าย แต่ถามว่าเวลาเรียนหนังสือท่องตำราทำไมจำไม่ค่อยได้ ก็ตอนนั้นไม่อยากจะรู้ ก็อ่านพอให้สอบได้ ถ้าถามตนเองว่าทำไม ๆ แล้วไปหาคำตอบ จะจำได้ ไม่ต้องท่องก็จำได้ ทุกคนพระเจ้าให้มันสมองมาเท่า ๆ กัน เพียงแต่ว่าจะใช้มากหรือใช้น้อย ใช้มากสมองก็เติบโตขึ้น ถ้าใช้น้อยสมองก็ฝ่อลง ก็เหมือนอวัยวะในร่างกายเราส่วนไหนไม่ค่อยได้ใช้ก็ค่อย ๆ หดหายไป ที่ว่าเราเคยมีหาง หายไปเพราะเราไม่ได้ใช้ สมองก็เหมือนกันถ้าไม่ได้ใช้ก็ฝ่อ เพราะฉะนั้นการศึกษาเป็นเรื่องจำเป็นที่จะต้องปฏิรูป ไม่ปฏิรูปไม่ได้ แต่จะปฏิรูปอย่างไรคนที่เกี่ยวข้องจะต้องเริ่มไปคิดว่า ทำอย่างไรครูจึงจะเป็นแม่พิมพ์ที่ดี ระบบการศึกษาจะต้องไม่ยัดเยียดจนไม่รู้อะไรเลย ในที่สุดแม้กระทั่งเป็ดก็จะไม่ได้เป็น เราคงจะต้องเริ่มปรับปรุงกระบวนการเหล่านี้เพื่อตัวเอง ในอนาคตจะได้ไปแก้ปัญหาที่มีอยู่ในปัจจุบันได้ เพราะถ้าการศึกษาดีทันสมัย เรียนรู้อย่างจริงจังแล้ว ความผิดปกติในสังคมจะลดน้อยถอยลง การเอารัดเอาเปรียบ การใช้อิทธิพลในทางที่ไม่ชอบ การนิยมชมชอบในการละเมิดกฎหมายก็จะลดน้อยถอยลงไป ครับ นั่นก็คือสิ่งที่จะต้องไปปฏิรูปกัน แต่

จะปฏิรูปอย่างไรนั้นอย่าถามผม เพราะว่าคนที่เขาจะทำหน้าที่ปฏิรูปจะเริ่มสมัครกันตั้งแต่วันนี้เป็นต้นไป ถึงวันที่ ๑๓ ถามว่าแล้วพวกเราจะมีส่วนอะไรในการไปปฏิรูป จะไปสมัครให้เขาเลือกเป็นตัวแทนเข้าไปจากจังหวัด ชื่อเสียงก็คงจะยังไม่เคยมีใครเขาได้ยิน ถ้าบอกว่าพ่อชื่ออะไร ก็อาจจะพอรู้จัก แต่ว่าตัวเราเองอาจจะไม่ดังพอที่จะให้คนรู้จัก ถามว่าแล้วเราจะมีส่วนร่วมได้อย่างไร ส่วนร่วมของพวกเราซึ่งมีคุณสมบัติพร้อมอยู่แล้วในขณะนี้ คือไปสมัครเพื่อจะไปลงคะแนน การสมัครครั้งนี้จะมี ๒ พวก ผมอยากกระตุ้นให้เกิด ๒ พวกขึ้นให้ได้ คือพวกหนึ่งพวกที่อยากจะไปเป็น อีกพวกหนึ่งไม่อยากเป็น แต่อยากไปเลือกคนที่จะไปเป็น เพราะคราวนี้จะเป็นครั้งแรกที่คนจะเลือก จะต้องขวนขวายเช่นกัน ไม่ใช่สักแต่ว่านอนอยู่เฉย ๆ แล้วสิทธิแห่งการเลือกจะลอยมาที่บ้าน แล้วเราก็หลับเสีย คราวนี้คนที่จะเลือกต้องขวนขวายไปสมัคร ลงทุนค่ารูป ๒๔ รูป ซึ่งพวกท่านจะมีพร้อมเพราะกำลังรับปริญญา ถ่ายรูปกันโก้ไปเลย ก็บอกเขาเพิ่มขึ้น ๒ โหลเท่านั้นไม่กี่สตางค์ แล้วไปสมัคร คนที่อยู่ต่างจังหวัดอย่างไรเสียก็ต้องกลับไปอวดพ่อแม่ว่าได้รับปริญญามาแล้วนะอยู่แล้ว ใน ๒-๓ วันนี้ เพราะฉะนั้นก็กลับไปพร้อมกับรูปที่อัด ก็ไปสมัคร แล้วดูว่าใครดีก็เลือกคนนั้นเข้ามา ถ้าเราทำอย่างนี้ บล็อกโหวตที่กำลังกลัวกันอยู่ที่ว่าจับกลุ่มกันเข้าไปเป็นพวกนั้นพวกนี้ หรือจะมีการซื้อเสียงจ่ายเงินจ่ายทองกันก็ดีจะหมดไป จะไม่สามารถเอาชนะเราได้ ถ้าเราไปสมัครกันมาก ๆ จะไม่มีใครสามารถทำบล็อกโหวตให้เหนือกว่าเราได้ นี่คือจุดสำคัญที่พวกเราจะเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมือง และเป็นส่วนร่วมสำคัญ เพราะจะเป็นคนเลือกคนที่จะไปชี้ชะตาของบ้านเมืองในอนาคต ผมจึงขอเชิญชวนเพื่อนร่วมรุ่นทั้งหลายให้กลับไปบ้าน ที่มีภูมิลำเนาอยู่ที่ไหนให้กลับไปบ้านแล้วไปสมัคร ประกาศเลยครับฉันไม่ต้องการเป็นสมาชิกฯ แต่ฉันจะเลือก เอาให้ตกใจกันไปทั้งเมือง ถ้าทำได้อย่างนั้น เวลาเราฉลองรุ่นจะได้มีอะไรมาเล่าสู่กันฟัง ประการที่สองที่เราพอจะทำกันได้ ไม่จำเป็นนะครับว่าจะต้องจบกฎหมายถึงจะแสดงความคิดเห็นในเรื่องการปฏิรูปการเมืองได้ เราจบอะไรเราก็มีส่วนได้เสียในบ้านเมืองเท่า ๆ กัน พอ ๆ กัน เพราะฉะนั้นถ้าเรามีความคิดเห็นอย่างไรในเรื่องการปฏิรูป เรื่องไม่ดีไม่งามของบ้านเมืองที่จะต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไข ขอให้แสดงความคิดเห็นนั้นตรงไปตรงมา แล้วเขียนจดหมายไปยังสื่อมวลชน หรือเขียนส่งตรงไปยังสภาก็ทำได้ แต่ต้องทำใจอยู่อย่างหนึ่งว่า ความคิดเห็นเหล่านี้จะมีหลากหลายแล้วจะมาจากทั่วทุกสารทิศ อย่าไปปักใจว่าเขาจะต้องเอาตามเรา ถ้าเมื่อไรเราคิดว่าเขาต้องเอาตามเราแล้วละก็นั่นเราเป็นเผด็จการ เราไม่ให้อิสระแก่คนคิด คนคิดเขาต้องฟัง แต่ฟังแล้วเขาต้องเอากลับไปคิด เราไม่ต้องการคนที่รับฟังเฉย ๆ แล้วเอาไปปฏิบัติเลย คนอย่างนั้นชักจูงง่าย ต้องฟัง ๆ แล้วเอาไปคิด คิดแล้วไปตัดสินใจเอง แต่การฟังนั้นทำให้ได้ข้อมูลมากขึ้น ครบถ้วนขึ้น เวลาตัดสินก็จะตัดสินได้รอบคอบมากขึ้น เพราะฉะนั้นความคิดเห็นต่าง ๆ จึงจำเป็นสำหรับความคิดเห็น

ของผู้คน แล้วอย่าไปนึกนะครับว่า ของบางอย่างออกมา เราแสดงความคิดเราคิดว่าดีแล้ว เวลาออกมาแล้วไม่มีสิ่งที่เราคิด อย่านึกว่าไม่มีประโยชน์ สิ่งที่เราคิดนั้นอาจไปกระตุ้นให้เขาคิดเรื่องอีกเรื่องหนึ่ง โดยใช้พื้นฐานแห่งความคิดของเราไปใช้ในเรื่องอื่น โดยที่เราไม่รู้แต่ได้ทำคุณมหาศาล ทำแล้วเสนอความเห็นไปแล้ว เราได้ทำหน้าที่รักษาสิทธิของเราได้ครบถ้วนแล้ว ส่วนจะเป็นอย่างไรแล้วแต่ครับ ผมก็ได้ใช้เวลาครบถ้วนสมบูรณ์ ในเวลาชั่วโมงกับเศษนิดหน่อยก็คงจะยุติแต่เพียงเท่านี้ และต้องขอขอบคุณท่านอธิการบดีและคณาจารย์มหาวิทยาลัยศรีปทุมอีกครั้งหนึ่ง ที่ได้กรุณาให้เกียรติผมเป็นอย่างยิ่งที่ได้ให้มีโอกาสมาพูดในวันนี้ และที่สำคัญที่สุดในชีวิตคือการที่ให้ผมได้รับปริญญานิติศาสตรดุษฎีบัณฑิตกิตติมศักดิ์ ด้วยความภาคภูมิใจที่ผมได้รับ และจะจำวันนี้ไว้ตลอดไป ขอบพระคุณครับ

คำบรรยายพิเศษ
ฯพณฯ มีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานวุฒิสภา
เรื่อง กระบวนการนิติบัญญัติ
ณ หอประชุมคุรุสภา
วันพฤหัสบดีที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๔๐

ท่านนักศึกษาครับ

ผมไม่ค่อยคุ้นเคยกับกระบวนการในการฝึกอบรมผู้ว่าความ เพราะฉะนั้นเมื่อได้รับเชิญให้มาพูดถึงกระบวนการนิติบัญญัติ ก็เลยไม่ค่อยแน่ใจว่าจริง ๆ ต้องการให้มาพูดเรื่องอะไร เพราะว่ายังนึกไม่ออกว่ากระบวนการนิติบัญญัติจะไปเกี่ยวข้องกับการที่ท่านทั้งหลายจะไปว่าความกันในวันข้างหน้าอย่างไรบ้าง แต่ก็นึกเอาว่าคนที่จบนิติศาสตร์แล้วตีตั๋วทนายได้แล้ว วันหนึ่งข้างหน้าครึ่งหนึ่งจะไปเป็นนักการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับชาติ ถ้าพูดกันไว้เสียตั้งแต่ตอนนี้บางทีอาจเป็นประโยชน์ในวันข้างหน้าที่ท่านไปเป็นนักการเมือง ในครึ่งที่จะไปเป็นนักการเมืองนั้น ๑ ใน ๑๐ อาจจะได้เป็นผู้บริหารประเทศในวันข้างหน้า เป็นนายกรัฐมนตรี เป็นรัฐมนตรี ถ้าได้พูดถึงกระบวนการนิติบัญญัติก็คงจะมุ่งหมายถึงกระบวนการในการร่างกฎหมาย แต่ถ้าพูดถึงว่ากระบวนการของฝ่ายนิติบัญญัติความหมายก็จะกว้างกว่านั้น จะรวมทั้งกระบวนการในการร่างกฎหมาย และอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติด้วย ผมก็ไม่แน่ใจว่าจะมีเวลาเพียงพอที่จะพูดถึงทั้งสองด้านนั้นหรือไม่ ผมจะพยายามพูดไปเรื่อย ๆ และถ้าไม่จบได้เท่าไรก็คงเอาเท่านั้น ถ้าความรู้หมดไส้หมดพุงเสียก่อนที่เวลาจะหมด คงจะเปิดโอกาสให้ท่านทั้งหลายได้ถามได้บ้างสัก ๕ นาที ๑๐ นาที ในเรื่องของกระบวนการในการตรากฎหมาย ถ้าหากไปดูในรัฐธรรมนูญเราก็จะพบว่า รัฐธรรมนูญมาตรา ๙๒ บัญญัติไว้ว่า "ร่างพระราช-บัญญัติจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ ก็แต่โดยคำ "แนะนำและยินยอมของรัฐสภา" คำว่า "คำแนะนำ และ ยินยอม" นั้นมีความหมายอยู่ในตัวว่า ฝ่ายรัฐสภานั้นย่อมสามารถเสนอแนะกฎหมายขึ้นมาเอง หรือเสนอแนะให้เปลี่ยนแปลงโฉมหน้าของร่างกฎหมายที่ฝ่ายบริหารเสนอก็ย่อมทำได้ เมื่อได้มีการปรับปรุงตบแต่งถ้อยคำหรือสาระกันแล้ว และให้คำยินยอมแล้ว กระบวนการในการที่จะดำเนินการให้เอกสารชิ้นนั้นกลายเป็นกฎหมายใช้บังคับกับผู้คนในบ้านเมืองได้ ก็จะเดินหน้ากันต่อไป ในมาตรา ๑๔๓ ก็บัญญัติถึงที่มาว่าใครบ้างจะเสนอกฎหมายได้ ซึ่งกำหนดไว้เป็น ๒ พวก พวกหนึ่งคือคณะรัฐมนตรีซึ่งจะมีสิทธิโดยสมบูรณ์ในการที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติ เมื่อใดเวลาใดก็ได้ อีกพวกหนึ่งคือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งจะเสนอได้ภายใต้เงื่อนไขบางประการ

เงื่อนไขประการที่ ๑ คือจะต้องมีมติของพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอยู่อนุมัติให้เสนอกฎหมายนั้นได้ และจะต้องมีสมาชิกพรรคการเมืองเดียวกันมีจำนวนไม่น้อยกว่า ๒๐ คน ลงชื่อรับรองในร่าง กฎหมายนั้นจึงจะเสนอได้ แปลว่าพรรคการเมืองใดก็ตามที่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งน้อยกว่า ๒๑ คน จะไม่มีวันมีสิทธิเสนอกฎหมายในสภาได้เลย พรรคที่จะเสนอได้จะต้องมีอย่างน้อย ๒๑ คน เพราะเป็นผู้เสนอ ๑ คน และผู้รับรองอีก ๒๐ คน จะอาศัยพรรคอื่นเสนอไม่ได้ เหตุที่เขากำหนดไว้เช่นนั้นก็เพื่อมิให้การเสนอกฎหมายกระทำกันฟุ่มเฟือยมากเกินไป และในที่สุดก็จะเสียเวลาของสภา เพราะผู้เสนอและผู้รับรองมีจำนวนไม่มากเพียงพอกฎหมายนั้นก็ยากที่จะได้รับการสนับสนุน นั่นก็เป็นเงื่อนไขประการที่หนึ่งในกรณีที่สมาชิกสภาจะเป็นผู้เสนอ

เงื่อนไขประการที่ ๒ คือถ้าเป็นกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงิน การจะเสนอกฎหมายนั้นได้ก็จะต้องได้รับคำรับรองจากนายกรัฐมนตรีเสียก่อน เหตุผลที่ว่าทำไมต้องให้นายกรัฐมนตรีรับรองเสียก่อนในการเสนอกฎหมายว่าด้วยการเงิน ก็เพราะว่ากฎหมายที่เกี่ยวด้วยการเงินจะมีผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ในเรื่องการใช้จ่ายเงินจ่ายทองจะมีผลกระทบต่อภาษีอากร จะมีผลกระทบต่อระบบเงินตราของประเทศซึ่งจะอยู่ในภาระความรับผิดชอบของฝ่ายบริหาร ถ้าฝ่ายบริหารไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายนั้นได้ การออกกฎหมายไปก็เท่ากับเป็นการก้าวก่ายของฝ่ายนิติบัญญัติเข้าไปสู่ฝ่ายบริหาร เพราะฉะนั้นก่อนออกกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงินได้ นายกรัฐมนตรีต้องให้คำรับรองว่า ถ้ากฎหมายฉบับนี้ออกมาใช้บังคับ รัฐบาลอยู่ในฐานะที่จะรับได้ กฎหมายอะไรบ้างเป็นกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงิน รัฐธรรมนูญกำหนดไว้มี ๕ อย่าง

๑) กฎหมายที่เกี่ยวกับภาษีอากรทั้งหลาย การจะไปเก็บ การจะไปลดภาษีอากรก็ถือว่าเป็นกฎหมายการเงิน เพราะถ้าขืนให้สมาชิกเสนอร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับภาษีอากรได้ สมาชิกส่วนใหญ่อาจจะเสนอกฎหมาย ทุกครั้งที่เข้ามาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ลดภาษีอากรลง เพราะไม่จำเป็นว่ากฎหมายนั้นจะผ่านก็ได้รับชื่อเสียงแล้ว เพราะถ้ามีใครมาบอกกับเราว่าต่อไปนี้จะเสนอกฎหมายลดภาษี Vat ให้กับทนายความ ทุกคนก็คงจะปรบมือกันกราว เพราะว่าพวกเราจะได้ประโยชน์ แต่ส่วนรวมอาจจะเสียประโยชน์ เพราะถ้าเราไม่เสียภาษี แล้วรัฐบาลเขาคงไม่รู้ว่าจะเอาสตางค์ที่ไหน เพราะฉะนั้นก็ต้องไปถามนายกรัฐมนตรีเสียก่อนว่า ถ้าเราเสนออย่างนั้นแล้วรับได้ไหม ถ้ารับไม่ได้ก็ต้องไม่รับรอง ถ้ารับได้ก็รับรองไป แต่โดยปกติไม่มีรัฐบาลไหนเขารับรองกฎหมายอย่างนี้

๒) กฎหมายว่าด้วยการจัดสรรรับหรือจ่ายเงิน หรือการโอนเงินงบประมาณแผ่นดิน คือจะกระทบกระเทือนต่อวงเงินงบประมาณ ต่อรายรับ รายจ่ายของงบประมาณซึ่งจะ

ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินไม่สามารถเป็นไปได้ตามนโยบายที่กำหนดไว้ เพราะฉะนั้นก็จะต้องไปขอคำรับรอง

๓) การจัดตั้งหน่วยงานซึ่งจะทำให้มีการใช้จ่ายเงินงบประมาณเพิ่มขึ้น การจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ทั้งหลายก็จะถือว่าเป็นกฎหมายการเงินเหมือนกัน

๔) การกู้เงิน การค้ำประกัน และการใช้เงินกู้ พวกนี้ล้วนแล้วแต่จะทำให้ภาระการเงินของแผ่นดินเกิดขึ้น หรือปลดเปลื้องไป การปลดเปลื้องถึงแม้ว่าจะดูเป็นเรื่องดี แต่ถ้าออกกฎหมายมาบังคับให้ไปชำระหนี้เงินกู้ในขณะที่รัฐบาลไม่มีเงิน ก็คงเกิดกลียุคได้เหมือนกัน

๕) กฎหมายเงินตรา ที่เงินตราจะมีค่าเท่าไร จะพิมพ์ออกมาอย่างไร พวกนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอไม่ได้ เว้นแต่จะได้คำรับรอง

การเสนอกฎหมายเข้าสู่สภานั้นเมื่อมี ๒ ทาง คือทางหนึ่งโดยคณะรัฐมนตรี กับอีกทางหนึ่งคือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โปรดสังเกตว่า สมาชิกวุฒิสภาไม่มีอำนาจเสนอกฎหมายใด ๆ ในการเสนอร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรีนั้น มีขั้นตอนที่ค่อนข้างจะยืดยาวกว่ากฎหมายฉบับหนึ่ง ๆ จะออกมาใช้บังคับกับประชาชนได้ใช้เวลานาน บางฉบับใช้เวลาก่อนที่พวกคุณเกิด จนป่านนี้ยังไม่ออกก็มี ๆ อยู่ฉบับหนึ่งยกร่างตั้งแต่ผมกลับมาจากเมืองนอกใหม่ ๆ จนป่านนี้ยังไม่ออก คือกฎหมายว่าด้วยโรงแรม ก็ขึ้นอยู่กับว่ารัฐบาลจะมองเห็นความสำคัญของกฎหมายนั้น ๆ หรือให้ความจริงจังต่อกฎหมายนั้น ๆ มากน้อยเพียงใด กฎหมายที่เร่งด่วน และรัฐบาลต้องการอย่างจริงจัง จะออกมาได้เร็ว แต่ถ้าเป็นกฎหมายที่รัฐบาลยังมองไม่เห็นประโยชน์ทางการเมือง หรือประโยชน์ต่อประเทศอย่างจริงจัง กฎหมายนั้นก็จะคาราคาซังและก็ช้า ขั้นตอนที่มีอยู่มองดูลึกลงไปตั้งแต่ฝ่ายบริหาร จนกว่าจะมาถึงฝ่ายนิติบัญญัติ ก็จะเห็นว่ายาวพอสมควร เพราะเริ่มแรกทีเดียวจะเริ่มต้นมาตั้งแต่หน่วยงานทั้งหลายมีความจำเป็นที่จะต้องใช้กฎหมาย ความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่ให้ดีขึ้น หรือเพิ่มอำนาจให้มากขึ้น อย่างนั้นเขาก็จะเริ่มเขียนกฎหมายกันขึ้นมา หรือแก้ไขกฎหมายเดิมที่มีอยู่ และในขั้นที่ทำนั้นต้องใช้เวลาเป็นปี บางทีก็หลาย ๆ ปีอยู่ ถ้ายิ่งไปตั้งคณะกรรมการขึ้นมายกร่างก็จะใช้เวลาหลาย ๆ ปีกว่าจะเสร็จ เมื่อเสร็จแล้วก็ต้องเสนอไปยังรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ เพราะฉะนั้นในตอนที่ยกร่างหรือตอนที่คิดครั้งแรก อาจเป็นรัฐมนตรีคนหนึ่ง พอตอนที่ร่างเสร็จอาจเป็นรัฐมนตรีอีกคนหนึ่งหรืออีกหลาย ๆ คนได้ เมื่อรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ ซึ่งส่วนใหญ่ก็มักให้ความเห็นชอบ เพราะรัฐมนตรีไม่ค่อยได้ดูเท่าไร เพียงแต่ฟังเขาว่าดีอย่างนั้น ดีอย่างนี้ก็เอา เพราะรัฐมนตรีเขาไม่ค่อยมีเวลาดู บางท่านก็ดูแล้วก็ไม่ค่อยรู้เรื่องด้วย เพราะว่าภาษากฎหมาย พวกเราเรียนมาแล้วก็คงจะรู้ว่าค่อนข้างจะยากเหมือนกัน เมื่อรัฐมนตรีเห็นชอบ เขาก็จะส่งคณะรัฐมนตรี ๆ ก็จะพิจารณาในหลักการกว้าง ๆ ว่าจะเอาหรือไม่เอา ขั้นตอนที่จะมา

ถึงคณะรัฐมนตรีก็ใช้เวลาเป็นปี เมื่อคณะรัฐมนตรีเอากฎหมายฉบับนั้นแล้วก็จะส่งไปให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจร่างกฎหมาย ก็คือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาค่อนข้างจะละเอียดทีเดียวว่า หลักการอย่างนั้นเหมาะสมหรือไม่ ถ้อยคำที่ใช้ดีหรือไม่ กฎหมายเก่ามีแล้วหรือยัง ถ้ามีแล้วจะขัดกันหรือไม่ กฎหมายใหม่ควรจะมีอะไรวิวัฒนาการให้ทันสมัย กฎหมายทั่วโลกเขาเป็นอย่างไร ต้องดูสิ่งเหล่านี้ทั้งหมด ซึ่งเขาก็ใช้เวลาอีกนานเหมือนกัน กฎหมายยาว ๆ ก็ใช้เวลาเป็นปี บางฉบับก็หลายปีเหมือนกัน สุดแต่ว่ารัฐบาลจะเร่งหรือไม่เร่ง นอกจากเป็นเรื่องที่เร่ง ๆ ก็อาจจะทำให้เสร็จภายในหามรุ่งหามค่ำ เขาก็ทำกันได้ แต่โดยปกติก็คงไม่ทำอย่างนั้น เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเสร็จก็ย้อนกลับมาหาคณะรัฐมนตรี แล้วคณะรัฐมนตรีก็จะมีมติอีกทีหนึ่งว่าให้ส่งสภา ก่อนจะส่งสภาก็จะต้องไปผ่านคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะเป็นตัววิปที่สำคัญว่ากฎหมายฉบับนี้ควรจะส่งไปเป็นการเร่งด่วน หรือไม่เร่งด่วน ถ้าเร่งด่วนไปถึงก็ได้รับการบรรจุทันที ถ้าไม่เร่งด่วนก็ไปต่อคิว คิวที่ไปต่อนั้นบางทีก็เป็นปี ขึ้นอยู่กับว่าไปต่อตอนไหน ต่อตอนระยะแรก ๆ สภายังไม่ค่อยมีงานทำก็จะไปได้เร็ว ถ้าไปต่อตอนท้าย ๆ ซึ่งคิวยาวแล้ว จนหมดสมัยประชุม จนหมดวาระอายุของสภา บางทีก็ไม่ถึงคิวก็ตกไปได้ เพราะฉะนั้นกฎหมายฉบับหนึ่ง ๆ บางทีไปเวียนว่ายตายเกิดอยู่ในสภาเป็นระยะเวลา ๓ - ๔ ชุดกว่าสภานั้น ๆ จะผ่านออกมาได้ บางฉบับก็เร็วบางฉบับก็ช้า บางฉบับทำท่าจะผ่านอยู่รอมร่ออยู่แล้วก็เกิดวิกฤตการณ์ทางการเมือง ยุบสภาไปก็ตกไปเสียอีก เพราะฉะนั้นกฎหมายแต่ละฉบับกว่าจะมาถึงขั้นสภาพิจารณาจริง ๆ ก็ใช้เวลานาน เมื่อถึงเวลาที่สภาพิจารณาเริ่มต้นต้องไปพิจารณาที่สภาผู้แทนราษฎรก่อน ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรนั้น เขาจะมีการดำเนินการเป็นขั้นตอนที่เรียกกันว่าวาระ แยกเป็น ๓ วาระ วาระที่หนึ่งในขั้นรับหลักการ ว่าจะรับหลักการแห่งร่างกฎหมายฉบับนี้ หรือพูดภาษาชาวบ้านก็คือจะยอมให้มีกฎหมายนั้นหรือไม่ ส่วนรายละเอียดค่อยว่ากันทีหลัง ถ้ายอมให้มีกฎหมายอย่างนั้นได้ เรียกว่ารับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น เมื่อรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติแล้วการพิจารณาขั้นต่อไปก็จะเป็นการพิจารณาขั้นรายละเอียด ซึ่งทำได้ ๒ ทาง ทางที่หนึ่งคือการพิจารณากันเต็มสภา ที่เรียกว่า คณะกรรมาธิการเต็มสภา อีกทางหนึ่งคือไปพิจารณาในคณะกรรมาธิการที่จัดตั้งขึ้นเป็นคณะกรรมาธิการสามัญ หรือคณะกรรมาธิการวิสามัญก็ได้ คณะกรรมาธิการสามัญคือคณะกรรมการที่ประกอบไปด้วยสมาชิกสภาล้วน ๆ ที่ตั้งกันขึ้นไว้เป็นประจำคณะ ๆ คณะกรรมาธิการวิสามัญ คือคณะกรรมาธิการที่จัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะคราว ซึ่งอาจจะประกอบไปด้วยบุคคลภายนอกและสมาชิกร่วมกัน เหตุที่เขาจะต้องตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญก็เนื่องจากว่ากฎหมายบางฉบับอาจเป็นเรื่องเทคนิคที่จำเป็นจะต้องให้คนซึ่งมีความรู้ทางด้านนั้น หรือเกี่ยวข้องกับด้านนั้นโดยตรงเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วย เพราะคน

เหล่านั้นไม่ได้เป็นสมาชิกสภา ก็จำเป็นที่จะต้องตั้งเป็นคณะกรรมาธิการวิสามัญ ซึ่งกฎหมายของสภาทนายความ เมื่อตอนพิจารณาก็ต้องตั้งเป็นคณะกรรมาธิการวิสามัญ เพื่อจะได้เอาผู้คนจากวงการทนายความเข้าไปร่วมยกร่างด้วย ในขั้นพิจารณาของคณะกรรมาธิการเต็มสภา ถ้าพิจารณาเต็มสภาโดยปกติจะไม่ทำ เพราะการพิจารณาโดยคนจำนวนมาก แล้วต่างคนต่างพูดต่างคนต่างแสดงความคิดเห็นจะตกลงกันได้ยาก เพราะฉะนั้นถ้าเป็นกฎหมายยาว ๆ ที่มีรายละเอียด ถึงแม้จะสั้นถ้ามีรายละเอียดค่อนข้างยุ่งยากก็จะไม่ทำกันในกรรมาธิการเต็มสภา เว้นแต่เป็นกฎหมายที่เป็นแบบพิธี ที่ไม่ค่อยมีปัญหา เช่นกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ อย่างไรเสียก็ต้องออก แบบแผนก็มีอยู่ อย่างนั้นก็พิจารณา ๓ วาระได้ หรือกฎหมายมีเพียงมาตราเดียวเพื่อยกเลิกกฎหมายอีกฉบับหนึ่ง อย่างนั้นก็พิจารณาเต็มสภาได้ แต่ถ้าโดยปกติเขาก็จะส่งไปยังกรรมาธิการ ในกรณีที่พิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภาสมาชิกทุกคนที่อยู่ในที่ประชุมเป็นกรรมาธิการ เมื่อเป็นกรรมาธิการก็มีสิทธิที่จะเสนอแก้ไข ในภาษาสภา เวลาเสนอแก้ไขเขาเรียกว่าเสนอคำแปรญัตติ คำแปรญัตติคือการเสนอขอให้แก้ไขปรับปรุงกฎหมายจากร่างที่เป็นอยู่ ซึ่งก็จะต้องอภิปรายกันไปจนยืดยาว เป็นเวลานานจนกว่าจะตกลงกันได้ แต่เมื่อเป็นกรรมาธิการเป็นคณะ การพิจารณาอย่างนั้นก็จะไปทำกันในวงแคบ จะมีผู้คนประมาณ ๒๐ - ๒๘ คน พูดจาถกเถียงกันได้ง่าย ส่วนสมาชิกอื่น ๆ ก็มีสิทธิที่จะขอแก้ไขโดยยื่นคำแปรญัตติภายในกำหนดเวลาที่เขากำหนดไว้ ที่เวลาเขาพูดกันถึง ถามว่าจะแปรญัตติภายในกำหนดเวลากี่วัน แปลว่ากำหนดเวลาให้คนที่สนใจอยากจะเสนอแก้ไขไปยื่นคำขอแก้ไขเสียภายในเท่านั้นเท่านี้วัน ถ้ากำหนดการแปรญัตติ ๑๐ วัน ก็ต้องยื่นภายใน ๑๐ วัน ถ้ากำหนดการแปรญัตติ ๕ วัน ก็ต้องยื่นภายในกำหนด ๕ วัน แล้วจากนั้นก็ไม่มีสิทธิไปยื่นในระหว่างที่พิจารณา เมื่อเขาพิจารณาเขาจะเชิญผู้แปรญัตติไปเพื่อให้ชี้แจงว่าทำไมถึงอยากแก้อย่างนั้น แล้วถ้ากรรมาธิการเห็นด้วยเขาก็จะแก้ และอธิบายให้ฟังว่าที่ไม่แก้เพราะเป็นอย่างนั้น ๆ ผู้เสนอคำแปรญัตติก็พอใจคำชี้แจงยุติกันไป ถ้าไม่พอใจเขาก็มีสิทธิสงวนคำแปรญัตติของเขาไว้ เพื่อกลับมาพูดในสภาได้ เมื่อคณะกรรมาธิการได้พิจารณาเสร็จเรียบร้อยแล้ว จะเสนอกลับมายังสภาเพื่อให้สภาพิจารณาเป็นวาระที่สอง ซึ่งจะพิจารณากันเรียงตามลำดับมาตรา ทีละมาตราถึงตอนนี้ถ้ากรรมาธิการเขาไม่ได้แก้อะไรเลย แล้วไม่มีผู้สงวนก็จะไม่มีใครมีสิทธิพูดได้เลย ถ้ากรรมาธิการแก้ไขมาตราใดคนทุกคนก็จะมีสิทธิพูดได้ว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขของกรรมาธิการนั้น คนที่จะมีสิทธิพูดได้มากที่สุดคือ คนที่สงวนคำแปรญัตติของตัวไว้ สมมุติว่าถ้าเขาเสนอให้ขอแก้ไขถ้อยคำบางถ้อยคำแล้วคณะกรรมาธิการไม่ยอมแก้ไขตามนั้น แล้วเขาสงวนไว้เมื่อเสนอร่างกลับมายังสภาเป็นวาระที่สอง พิจารณาถึงมาตรานั้น คนนั้นเขาจะมีสิทธิลุกขึ้นพูดเพื่อโน้มน้าวจิตใจสมาชิกด้วยกันให้เห็นว่าข้อเสนอของเขาดีกว่า

คณะกรรมาธิการ ซึ่งก็สุดแล้วแต่ว่าข้อเสนอนั้นจะมีเหตุผลมากน้อยแค่ไหน แต่ส่วนใหญ่ผู้สงวนคำแปรญัตติมักจะแพ้คะแนน เพราะว่าเมื่อเวลาที่ร่างนั้นจะกลับมาสู่สภา รัฐบาลก็จะมีวิปของเขา วิปนั้นถ้าขี้เกียจอ่านว่าเขาแก้อะไรไปบ้าง ก็มักจะลงมติให้เอาตามที่คณะกรรมาธิการเสนอก็จะเป็นอย่างนั้น แล้วก็บางทีเหตุผลในการที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไขนั้น ถ้าคนธรรมดาเขาจะมองไม่เห็นว่าทำไมถึงต้องเปลี่ยน ดูก็ไม่มีอะไรผิดแผกแตกต่างไป จะเปลี่ยนทำไม เพราะฉะนั้นเขาก็จะเอาตามคณะกรรมาธิการ เมื่อมีมติออกมาว่าเอาตามคณะกรรมาธิการ คนที่สงวนไว้จะพูดจนคอแหบคอแห้งอย่างไรก็ไม่ได้เรื่อง ขณะที่พูดคนทั้งหมดก็จะออกไปนั่งกินกาแฟกันหมด พอเวลาจะลงคะแนนเขาก็กดออด ก็โหวตตามที่วิปเขาว่าไว้โดยที่บางทีก็ไม่รู้ว่าตรงนั้นแปลว่าอะไร ก็โหวตกันไป นั่นก็เป็นข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่ จะมีน้อยคนที่ศึกษาเรื่องอย่างละเอียดรอบคอบแล้วไปโหวตด้วยความรู้สึกนึกคิดของตัวเอง เมื่อพิจารณาเสร็จในวาระที่สองทุกคนจะแก้ไขอะไรอีกไม่ได้แล้ว เว้นแต่ในเรื่องถ้อยคำที่ขัดกันเอง หรือตก หรือเขียนผิด สาระสำคัญจะไปแก้อะไรอีกไม่ได้ จะมีสิทธิที่จะเกลาตรงนั้นได้ พอผ่านตรงนั้นไปแล้วก็จะพิจารณาในวาระที่สามว่า จะเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นหรือไม่ เมื่อเห็นชอบแล้วก็จะส่งไปยังวุฒิสภา ซึ่งวุฒิสภาก็จะพิจารณาในกระบวนการอย่างเดียวกันกับสภาผู้แทนราษฎร แต่จะเร็วกว่าเพราะว่ากระบวนการในวุฒิสภานั้นจะมีคนพูดน้อย ถ้าเขาเห็นด้วยเขาจะไม่พูด หรือเขาดูว่าดีแล้วเขาก็จะไม่พูด ก็พูดสั้น ๆ ค่อนข้างจะใช้เวลาน้อยมาก ในเวลา ๓๐ นาที อาจจะสามารถพิจารณากฎหมายได้ ๕ ฉบับ ซึ่งก็เคยทำมาแล้ว แต่ว่ากระบวนการก็จะใช้อย่างเดียวกัน จะมีการตั้งกรรมาธิการอย่างเดียวกัน มีการพิจารณาในรายละเอียดอย่างเดียวกัน ถ้าในขั้นรับหลักการ วุฒิสภาไม่รับก็ยับยั้งกฎหมายนั้นไว้แล้วส่งคืนสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิหยิบยกขึ้นมาพิจารณาทบทวนได้ เมื่อพ้นไป ๑๘๐ วันไปแล้ว เว้นแต่เป็นกฎหมายการเงิน ถ้าเป็นกฎหมายการเงินจะยกขึ้นมาพิจารณาได้ในทันที สมมุติว่าวุฒิสภารับหลักการก็จะไปทำกระบวนการขั้นกรรมาธิการ ในการแปรญัตติ แล้วมีการแก้ไขร่างของสภาผู้แทนราษฎรในกรณีนั้นก็จะส่งกลับไปให้สภาผู้แทนราษฎร สมัยก่อนถ้าวุฒิสภาแก้ไขแม้เพียงถ้อยคำเดียว แก้ไขคำว่า “และ” เป็น “หรือ” ก็จะต้องไปตั้งคณะกรรมาธิการ จำนวนเท่า ๆ กัน เพื่อไปศึกษาร่างนั้นอีกครั้งหนึ่งว่าจะเห็นด้วยกับการแก้ไขนั้นหรือไม่ ซึ่งจะใช้เวลาประมาณ ๓ เดือน แล้วก็จะย้อนกลับมาหาสภาแต่ละสภาเพื่อจะบอกว่าเอาอย่างไร และถ้าสภาทั้งสองสภาเอาตามที่คณะกรรมาธิการไปตกลงกันมา กฎหมายก็จะผ่านไป ถ้าไม่เอากฎหมายก็จะถูกยับยั้งไว้ แต่ว่าตามรัฐธรรมนูญปัจจุบัน ตั้งแต่ปี ๒๕๓๔ เป็นต้นมาก็พบปัญหานี้ ก็เลยเขียนไว้ในรัฐธรรมนูญว่าถ้าวุฒิสภาแก้ไขแล้ว สภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าเป็นการแก้ไขเล็กน้อยและเห็นชอบกับการแก้ไขนั้น ก็ไม่ต้องไปตั้งกรรมาธิการ ผ่านไปได้เลย ก็ย่นระยะเวลาออกไปได้อย่าง

น้อย ๓๐ วัน ๖๐ วัน และก็สงวนชีวิตของพระราชบัญญัติไปได้หลายฉบับอยู่ เพราะในช่วง ๓๐ วัน ๖๐ วัน นั้นบางทีเกิดยุบสภากฎหมายก็ตกไปได้เหมือนกัน คำว่า "ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าเป็นการแก้ไขเล็กน้อย" เป็นถ้อยคำที่ตะขิดตะขวงอยู่เวลานี้ เพราะบางทีแก้ไขมาก แก้ไขเกือบทุกหน้าเลยสภาผู้แทนราษฎรเห็นด้วยก็จำเป็นต้องบอกว่านั่นคือการแก้ไขเล็กน้อย เสร็จแล้วก็เห็นด้วยและก็ผ่านไป ก็เหมือนกับคำพิพากษาที่ถูกแก้ไขเล็กน้อย หรือแก้ไขมากที่เราเรียนกันจนปวดหัวว่าอย่างไรเป็นการแก้ไขมาก อย่างไรเป็นการแก้ไขน้อย ถามว่าทำไมรัฐธรรมนูญต้องเขียนว่า "แก้ไขเล็กน้อย" ก็เพื่อเป็นหลักประกันว่า ถ้าการแก้ไขไม่ใช่เรื่องใหญ่เรื่องโตอะไร และสภาผู้แทนราษฎรเห็นด้วย ก็ไม่ต้องไปตั้งคณะกรรมาธิการขึ้นมาให้เสียเวลา เวลานี้กำลังมีแนวคิดว่าเมื่อเวลาสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ วุฒิสภาไม่ได้ถูกยุบด้วย ทำไมกฎหมายที่ยังอยู่ในวุฒิสภาจะต้องตกไปด้วย ทำให้เกิดเป็นปัญหาว่าต้องไปย้อนตั้งต้นใหม่เวลาตั้งต้นนับหนึ่งใหม่ใช้เวลาเป็นปีเสียเวลามาก กำลังให้เขาคิดกันอยู่ว่าเป็นไปได้หรือไม่กฎหมายจะไม่ตก เพียงแต่ว่าเมื่อรัฐบาลใหม่เข้ามาแล้วก็สามารถจะยืนยันว่าจะเอาหรือไม่เอา ถ้าเอาก็เดินหน้าต่อ ถ้าไม่เอาก็ทิ้ง ก็จะช่วย save เวลาไปได้อีกมาก ทีนี้สมมุติว่าวุฒิสภาให้ความเห็นชอบหรือในกรณีมีการแก้ไขเพิ่มเติม และสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบแล้ว ร่างนั้นก็จะถูกส่งไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อนำความกราบบังคมทูล สมัยก่อนไม่มีการกำหนดว่านายกรัฐมนตรีจะนำความกราบบังคมทูลเมื่อใด นายกรัฐมนตรีอาจเก็บไว้ ๕ เดือน ๖ เดือนก็ได้ รัฐธรรมนูญปัจจุบันได้กำหนดไว้แล้วว่าจะต้องนำความกราบบังคมทูลภายใน ๓๐ วัน เมื่อไปถึงพระมหากษัตริย์ พระองค์จะทรงมีพระราชอำนาจที่จะไม่ทรงเห็นชอบด้วย หรือเมื่อพ้น ๙๐ วันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาจะต้องประชุมร่วมกัน เพื่อพิจารณาทบทวนร่างกฎหมายนั้นอีก ถ้าทบทวนแล้วยืนยันตามร่างเดิม ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามก็สามารถประกาศใช้กฎหมายนั้นไปได้ แต่ถ้าไม่ถึงสองในสามกฎหมายนั้นก็จะตกไป นั่นก็เป็นกระบวนการที่มาของการร่างกฎหมายโดยข้อเสนอของฝ่ายรัฐบาล ถ้าเป็นข้อเสนอของฝ่ายสภาผู้แทนราษฎรก็จะทำอย่างเดียวกัน เพียงแต่ในการเสนอกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่จะเป็นการเสนอกฎหมายที่เป็นร่างของรัฐบาลอยู่แล้ว copy ไป และเสนอไปในนามของพรรค เพราะฉะนั้นจะเห็นว่ากฎหมายสำคัญ ๆ หลายฉบับจะมีคนเสนอเยอะ แล้วลองไปอ่านดูสิครับเป็นcopyเดียวกัน แล้วเอามาถ่ายแล้วใส่ชื่อคนเสนอต่างหาก เพราะฉะนั้นกฎหมายเหล่านั้นก็จะได้รับการผ่านเพราะอิงกฎหมายของรัฐบาลไป คนเสนอก็จะได้ชื่อว่าเป็นผู้เสนอกฎหมาย แต่นาน ๆ ก็จะมีสักครั้งที่สมาชิกเสนอกฎหมายโดยลำพังเขาเอง ความจริงไม่ใช่นาน ก็มีเยอะเหมือนกัน แต่ว่านาน ๆ จะมีสักครั้งที่กฎหมายที่สมาชิกเสนอด้วย initiative ของตัวเองได้รับการพิจารณาให้ผ่าน โดยปกติจะไม่ค่อยมี เว้นแต่เป็นการรู้เห็นเป็นใจของรัฐบาลเอง ไม่

อยากจะเสนอกฎหมายฉบับนั้น เพราะเสี่ยงต่อการแพ้ชนะ ก็อาจจะยกร่างไปให้สมาชิก แล้วสมาชิกก็หยิบเอาร่างนั้นไปเสนอในนามของสมาชิก เผื่อว่าถ้าตกไปรัฐบาลก็ไม่ต้องรับผิดชอบในทางการเมือง ถ้าได้ก็ได้สมประสงค์ของรัฐบาล ๆ ก็สามารถมีกฎหมายฉบับหนึ่งฉบับใดที่จะใช้บังคับได้ ในกฎหมายที่สมาชิกเสนอส่วนใหญ่ไม่ผ่านเพราะว่าจริง ๆ สมาชิกที่เสนอก็มักจะไม่หวังผลให้ผ่าน เช่นเราจะพบเห็นกันอยู่เสมอว่า พระราชบัญญัติยกหนี้สินให้เกษตรกร พระราชบัญญัติกำหนดราคาข้าว และมันสำปะหลัง อย่างนี้เป็นกฎหมายการเมืองที่สมาชิกผู้เสนอไม่ได้หวังให้ผ่าน แต่ต้องการเสนอเพื่อให้ประชาชนรู้ว่าได้ทำหน้าที่ให้แล้วนะ การพยุงราคาข้าว การกำหนดราคาข้าว การยกหนี้สินให้เกษตรกรได้ทำให้แล้ว แต่รัฐบาลใจร้ายไม่ยอมยกมือให้แล้วก็จบกันไปเพราะว่า ถ้ากฎหมายนั้น ๆ ผ่าน คนแรกที่จะฆ่าตัวตายก็คือคนที่เสนอกฎหมายนั้น ๆ เพราะบ้านเมืองจะเกิดอะไรขึ้นถ้าเรายกหนี้สินทั้งหมดให้กับคน ไม่ใช่ดีแต่เฉพาะคนที่เป็นลูกหนี้ คนที่เป็นลูกหนี้วันหลังก็จะลำบากด้วย เพราะในที่สุดต่อไปก็จะไม่มีใครให้กู้หนี้ยืมสินได้ และจริง ๆ กฎหมายอย่างนั้นก็จะมีปัญหาว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรือแม้แต่การกำหนดราคาข้าว ราคามันสำปะหลัง ก็เป็นเรื่องสุดวิสัยที่จะกำหนดกันได้ เพราะคุณจะกำหนดอย่างไรก็ได้ แต่ในความเป็นจริงไม่เป็นอย่างนั้น เหมือนเราจะไปเป็นทนายความ เราอาจจะตั้งราคาของเราก็ได้ ใครมาปรึกษาเราคิดชั่วโมงละแสน ตั้งได้แต่ถามว่าในความเป็นจริงเรารับได้ไหม มีใครมาจ้างเราไหม ตอบว่าไม่มี เพราะฉะนั้นกฎหมายเหล่านั้นจึงไม่มีทางที่จะผ่านสภาได้ และเป็นที่รู้กันอยู่ว่ากฎหมายที่สมาชิกเสนอในลักษณะอย่างนั้นก็ไม่ต้องไปให้ความสนใจกันมากนัก แต่ผลกระทบก็มีอยู่ไม่น้อย เพราะว่ากฎหมายเหล่านี้จะเขียนง่าย เพราะเขียนโดยไม่ต้องคำนึงอะไร มาตรา ๑ ชื่อพระราชบัญญัติ มาตรา ๒ ให้ยกเลิกหนี้สินเกษตรกร มาตรา ๓ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ๓ มาตราก็จบ ใคร ๆ ก็เขียนได้ ไม่ต้องไปตรวจตราพิจารณาอะไร แต่เมื่อเขียนได้ง่ายก็เข้าไปอยู่ในวาระเร็วกว่าคนอื่น ไปเข้าคิวรอก่อนคนอื่น กฎหมายสำคัญ ๆ ที่ควรออกมาใช้บังคับใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารราชการแผ่นดินก็จะต้องไปต่อท้าย เวลากฎหมายประเภทยกหนี้สินให้เกษตรกรขึ้นมาพิจารณา คนทั้งสภาจะช่วยกันพูดว่าดีอย่างไร เกษตรกรเดือดร้อนอย่างไร มีความลำบากยากแค้นอย่างไร มีบุญคุณต่อประเทศอย่างไร ทุกคนพูดเหมือนกันหมด ถ้าไปฟังจะรู้สึกเหมือนว่ากฎหมายฉบับนี้คงต้องผ่านเป็นเอกฉันท์ แต่ถึงเวลาโหวตจะมีคนโหวตอยู่ ๒ - ๓ คนเท่านั้น คือคนที่เป็นคนเสนอและเป็นคนที่รับรอง นอกนั้นเขาก็ไม่โหวต แต่ด้วยกระบวนการอย่างนี้กฎหมายฉบับนั้นอาจจะใช้เวลาทั้งวัน หรือหลาย ๆ วันก็ได้ในการอภิปราย แล้วทำให้คิวที่อยู่ข้างล่างก็ค่อย ๆ ช้าไป ๆ แล้วในที่สุดกว่าจะไปถึงสภาก็หมดอายุ นั่นก็เป็นกระบวนการของฝ่ายนิติบัญญัติในการร่างกฎหมาย ทีนี้ในฐานะที่พวกเราเป็นนักกฎหมายโดย

กระบวนการอย่างนั้นโดยวิธีการอย่างนั้น แล้วเราลองย้อนกลับมาสำรวจกฎหมายดูว่า ในปัจจุบันนี้สภาพของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันดีหรือเหมาะสมอย่างไรกับสภาพสังคมบ้าง การที่เราจะดูว่ากฎหมายดีหรือเหมาะสมต่อสภาพสังคมอย่างไร คงต้องย้อนกลับไปดูว่าแล้ว**สมมุติฐานในการออกกฎหมายของบ้านเรานั้นอยู่บนพื้นฐานอะไร** แล้วเราจะตอบได้ว่ากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งว่าที่จริงก็จะเป็นเครื่องมือทำมาหากินของพวกเรา ดีหรือไม่ดีอย่างไร

สมมุติฐานประการที่ ๑ ของการออกกฎหมาย ซึ่งใช้กันมาโดยตลอดปัจจุบันก็ยังยึดกันอยู่ ก็คือสมมุติฐานที่ว่ารัฐมีความพร้อมทุกอย่าง ทั้งในด้านการเงิน ในด้านคน ในด้านขีดความสามารถ ในด้านการมองเห็นการณ์ไกล อะไรที่เป็นของใหม่ของใหญ่รัฐจะเป็นคนทำได้ เพราะฉะนั้นกฎหมายที่ออกมาก็จะให้รัฐเป็นตัวกำหนดเป็นตัวดูแลทั้งหมดแต่เพียงผู้เดียว ถามว่าสมมุติฐานอย่างนี้ปัจจุบันเป็นความจริงหรือไม่ ก็ตอบว่าไม่จริงอีกแล้ว คนที่ว่าดีที่สุดก็ไม่ใช่ คนดีที่สุดก็ไม่ได้อยู่ในรัฐแต่เพียงอย่างเดียวเหมือนสมัยก่อน เงินมีมากที่สุดก็ไม่ใช่ เดี๋ยวนี้รัฐจนกว่าเอกชน ขีดความสามารถในการทำงานสูงสุดมีประสิทธิภาพสูงสุดจริงหรือไม่ ก็ตอบว่าไม่จริง เพราะถ้าจะตอบว่าแย่ที่สุดละก็ใช่ ประสิทธิภาพในการทำงานของรัฐแย่ที่สุดเมื่อเทียบกับเอกชนทั่ว ๆ ไป และเมื่อคนไม่ใช่เป็นคนดีที่สุดเหมือนอย่างสมัยก่อน การมองเห็นการณ์ไกลจึงไม่ใช่เป็นคนของรัฐอีกต่อไป อาจจะมีบ้างแต่ก็ไม่ใช่ว่ารัฐจะมีแต่เพียงฝ่ายเดียว เพราะฉะนั้นกฎหมายที่ออกมาบนสมมุติฐานอย่างนี้ เราจึงต้องเริ่มตั้งคำถามว่ายังใช้ได้อยู่ต่อไปหรือไม่และจะก่อให้เกิดผลอะไรขึ้น

สมมุติฐานประการที่ ๒ คือว่าคนดีทั้งหมด คนเก่งทั้งหมด อยู่ในวงราชการซึ่งจริงมาโดยตลอด ซึ่งมาถึงจุด ๆ หนึ่ง สัก ๑๐ -๒๐ ปี ที่แล้วชักเริ่มไม่จริงเสียแล้ว คนดีที่สุดมีการศึกษาสูงสุดไม่ได้อยู่ในวงราชการอีกแล้ว เขาอยู่กันข้างนอกแล้ว สมัยก่อนคนที่จบปริญญาเอกมาต้องเข้ารับราชการเท่านั้น ภาคเอกชนจะไม่มีปัญญาจ้างคนจบปริญญาเอก แต่เดี๋ยวนี้ภาคราชการจะไม่จ้างคนจบปริญญาเอก เว้นแต่มหาวิทยาลัย ลำพังหน่วยงานกระทรวง ทบวง กรม จะไม่ค่อยมีแล้ว ที่มีอยู่ปัจจุบันนี้ก็เพราะตกค้างมาจากสมัยก่อน คนที่จบปริญญาเอกมาจะไปอยู่ในภาคเอกชน จะไปทำมาหากินซึ่งเพียงชั่วโมงเดียวอาจจะได้เงินมากกว่าเงินเดือนทั้งปีของความเป็นข้าราชการ คนที่ว่าเป็นคนชั้นหนึ่งที่เคยอยู่ในราชการก็ไม่ใช่ ปัจจุบันก็ไปอยู่ข้างนอก คนที่เคยเป็นชั้นหนึ่งในราชการก็ออกไป ที่เหลือก็ดีบ้างไม่ดีบ้างคละกันอยู่

สมมุติฐานประการที่ ๓ ที่ว่าการทำธุรกิจ การทำกิจการของคนไทยนั้นเป็นระบบในครอบครัว ไม่มีระบบที่แน่นอนชัดเจน แบบทันสมัย การจะทำอะไรก็เสี่ยงลงทุนดุ่ม ๆ ไปอย่างนั้น เพราะฉะนั้นรัฐจึงต้องคอยดูแลไว้ไม่ให้ไปจมน้ำตาย ถามว่าเดี๋ยวนี้จริงหรือไม่ ก็

ตอบว่าไม่จริงอีกแล้ว เพราะกิจการของคนไทยก็ใหญ่ขึ้น ก่อนจะลงมือทำก็มีการศึกษาความเป็นไปได้ทางด้านการเงิน และทางด้านการตลาด คนที่จบการตลาดมาก็อยู่ทางภาคเอกชน คนที่จบการตลาดมาน้อยนักก็จะไปอยู่ทางภาคราชการ การเล็งเห็นว่ากิจการนั้นจะดีหรือไม่ดี รัฐจึงสู้เอกชนไม่ได้ เอกชนเขาคิดได้ดีกว่า แต่ว่าสมมุติฐานนั้นยังมีอยู่ในการที่ออกกฎหมาย

สมมุติฐานประการที่ ๔ กิจการมหึมาสมัยก่อนนี้ ไม่มีวันที่ใครจะคิดว่าเอกชนจะทำได้ รัฐเท่านั้นที่เป็นคนทำการบิน การโทรศัพท์ การรถไฟ การท่าอากาศยาน แม้กระทั่งดาวเทียม แต่ปัจจุบันนี้สิ่งเหล่านี้ภาคเอกชนทำได้สบายมาก แล้วเอาเข้าจริงรัฐก็เริ่มจะหมดปัญญาจะทำด้วยซ้ำไป แต่กฎหมายที่อยู่บนสมมุติฐานนี้ก็ยังอยู่

สมมุติฐานประการที่ ๕ กฎหมายซึ่งใช้บังคับในประเทศ ย่อมจำกัดอยู่แต่เฉพาะในประเทศ ไม่ก้าวก่ายอธิปไตยซึ่งกันและกัน เพราะฉะนั้นเวลาเราออกกฎหมายมาเพื่อที่จะคุ้มครองคนไทยก็สามารถออกกฎหมายได้ง่าย และเราก็ยังเห็นกฎหมายคุ้มครองอาชีพการเผาถ่าน การตัดผม สิ่งเหล่านี้จะคุ้มครองไว้ให้คนไทย คนไทยก็จะเผาถ่าน ตัดผม แต่ถามว่าเอาเข้าจริง คนไทยที่ตัดผมรวยหรือไม่ เพราะคนไทยที่มีสตางค์เยอะ ๆ บินไปฮ่องกงไปตัดผม ถึงจะคุ้มครองอย่างไรก็ไม่มีประโยชน์ กฎหมายที่เราเคยนึกว่าอย่างไรเสียเราก็ขลุกขลิกใช้ในประเทศไทย กฎหมายเมืองนอกไม่มีวันที่จะมากระทบ เดี๋ยวนี้ก็กระทบ ออกกฎหมาย ๓๐๑ บ้านเราแทบตาย ออกมาตรฐาน ๑๔๐๐๐ เราแทบจะส่งของออกไปไม่ได้ ผลิตสินค้าไม่ได้ กฎหมายของเรา ๆ บอกว่ากิจการโทรศัพท์เป็นกิจการเกี่ยวกับความมั่นคง ยิ่งดาวเทียมยิ่งเป็นเรื่องความมั่นคง โทรทัศน์เป็นเรื่องความมั่นคง เราก็ออกกฎหมายว่าใครทำไม่ได้นอกจากรัฐทำ ถามว่าถ้าเขาตั้งอยู่ที่ลาวแล้วยิงขึ้นไปที่ดาวเทียมของใครสักดวง แล้วส่งมาเมืองไทย ทำได้หรือไม่ ก็ตอบว่าทำได้ กฎหมายเหล่านั้นก็ไม่มีประโยชน์อะไรอีกแล้ว ถ้าบังเอิญมีคนจะตั้งป้อมสู้กับรัฐขึ้นมาจริง ๆ พวกคุณอาจจะไปตั้งป้อมได้ กฎหมายเหล่านั้นจะไม่มีความหมายเลย ฉะนั้นสมมุติฐานเหล่านี้ก็ยังเป็นสมมุติฐานที่ใช้เป็น basic ของการออกกฎหมาย

สมมุติฐานประการที่ ๖ เราเคยเชื่ออย่างมั่นคงเลยว่า รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีเป็นที่วางใจได้สูงสุด เป็นที่ประสิทธิ์ประสาทความเป็นธรรม เป็นผู้ที่ดำเนินการบริหารบ้านเมืองด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เห็นแก่ประโยชน์ของบ้านเมืองเป็นสำคัญ เพราะฉะนั้นเวลาออกกฎหมายอะไรที่จะไปถึงสุดท้ายจะส่งไปยังรัฐมนตรีเป็นผู้ชี้ขาด แล้วส่งไปยังคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ชี้ขาด แล้วคำวินิจฉัยนั้นจะเป็นคำวินิจฉัยที่สิ้นสุด ปลัดกระทรวงจะเป็นคนที่มีอำนาจบังคับบัญชาด้วยความเป็นอิสระ จะคุ้มครองผู้ใต้บังคับบัญชาได้ แต่ความเชื่อมั่นตรงนั้น ถามว่ายังเชื่อมั่นตรงนั้นได้ ๑๐๐ % หรือไม่ เริ่มเกิดมี question mark กันขึ้นมา แต่กฎหมายที่ออกมายังอยู่บนสมมุติฐานนั้น เพราะฉะนั้นคุณลองไปอ่านกฎหมายทุกเรื่องที่ระบบขออนุญาต จะ

ลงที่ end up ที่บอกว่าคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีเป็นที่สุด เพราะเราตั้งความหวังไว้ว่าตรงนั้นจะเป็นจุดที่ให้ความเป็นธรรมแก่ราษฎรได้มากที่สุด

สมมุติฐานประการที่ ๗ ที่ว่าราชการนั้นถึงจะมีเส้นสายกันบ้างก็เป็นเส้นสายตามธรรมดาของมนุษย์ ระบบ Merit system ระบบการแข่งขัน ระบบความรู้ ความสามารถที่จะสนับสนุนคนให้ขึ้นไปยังใช้ได้ เมื่อ ๒๐ ปีที่แล้วเราจะไม่เคยได้มีวันคิดเลยว่าเราจะได้ยินข่าวว่าข้าราชการต้องซื้อตำแหน่ง กฎหมายทุกฉบับต้องอยู่บนพื้นฐานนี้ทั้งสิ้น จะไม่มีอะไรแวบอยู่ในสมองในขณะเขียนกฎหมายเลยว่า วันหนึ่งข้างหน้าข้าราชการต้องซื้อตำแหน่ง หรือจะมีข่าวว่าซื้อตำแหน่ง แต่ปัจจุบันเราได้ยินหนาหูขึ้น จริงเท็จอย่างไรเราไม่รู้ ก็ตรงกลับไปสะท้อนว่าพื้นฐานของกฎหมายที่ออกมานั้นจะคลอนแคลน ระบบที่กำหนดไว้จะใช้ไม่ได้ เพราะถ้ามีอย่างนี้จริง ระบบที่กำหนดไว้ไม่ได้ป้องกันตัวเลย ไม่มีอะไรป้องกันไว้เลย

สมมุติฐานประการที่ ๘ ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม มีศาสนาพุทธเป็นหลัก ใจเย็น ระยะเวลาในการทำงานไม่ใช่เรื่องสำคัญ การพิจารณาก็ค่อยเป็นค่อยไป เพราะฉะนั้นกฎหมายก็อยู่บนพื้นฐานนี้ อะไรที่ส่งไปยังมือเจ้าหน้าที่ก็มั่นใจว่าเจ้าหน้าที่จะให้ความเป็นธรรม ไม่จำเป็นต้องไปกำหนดเวลา แต่วันหนึ่งเมื่อเกิดยุคโลกาภิวัตน์พรมแดนเกิดไม่มี แข่งขันกันทั่วโลก เวลาก็เริ่มเกิดความสำคัญขึ้น การทำธุรกิจต้องอาศัยเงินกู้เป็นหลัก ไม่มีใครควักเงินมรดกเจ้าคุณปู่ไปทำอีกแล้ว ดอกเบี้ยrunทุกนาทีเวลาจึงเป็นเรื่องสำคัญทุกนาที แต่กฎหมายเรายังอยู่บนพื้นฐานที่ว่าเวลาไม่สำคัญ เพิ่งมาระยะหลังเราเริ่มกำหนด เจ้าหน้าที่จะต้องทำให้เสร็จภายในเท่านั้นเท่านี้วัน แต่เอาเข้าจริงความรู้สึกนึกคิดในเรื่องเวลาไม่สำคัญยังติดอยู่ในใจ เพราะฉะนั้นถ้ากฎหมายกำหนดว่าต้องทำให้เสร็จภายใน ๙๐ วัน คุณไปยื่นคำขออนุญาตวันที่ ๘๙ เขาจะบอกกับคุณว่าคุณขาดเอกสารฉบับหนึ่งไปเอามาให้ด้วย แล้วเขาเริ่มนับหนึ่งใหม่ไปอีก ๙๐ วัน พอถึงวันที่ ๘๙ คุณก็นึกว่าเขาขาดฉบับเดียวก็เอาไปให้เขาฉบับเดียว เขาก็บอกว่ามีอีกฉบับคุณยังไม่ได้เอามา ก็ไปอย่างนี้เรื่อยจนกว่าเขานึกอยากจะทำ น้อยแห่งที่เขาจะบอกกับคุณว่าผมต้องการเอกสาร ๑๐ ฉบับ บัดนี้คุณเอามาให้ผม ๔ ฉบับ คุณไปเอามาให้ผมอีก ๖ ฉบับ แล้วผมจะทำให้พรุ่งนี้ จริง ๆ ก็เป็นการตอบสนองความไม่ดีของสังคมด้วย เพราะสังคมเองนั่นแหละจ้องมองเขาอย่างไม่ดี ใครทำงานด้วยความรวดเร็วนี่จะต้องได้อะไร เพราะฉะนั้นคนเขาสุจริตเขาจะไปทำทำไม ปล่อยไปตามเรื่องตามราว นี่ก็เป็นปฏิกิริยาลูกโซ่ซึ่งกันและกันระหว่างสังคมกับตัวคนในรัฐ แต่ว่าพื้นฐานของกฎหมายที่ออกโดยสมมุติฐานอย่างนี้ยังมีอยู่

สมมุติฐานประการที่ ๙ เมื่อรัฐคิดว่ารัฐเป็นองค์กรที่ดีที่สุด เป็นคนที่สามารถปกป้องพิทักษ์ใครต่อใครได้ดีที่สุด ก็ไม่ค่อยไว้ใจภาคเอกชน เพราะฉะนั้นกิจการทุก

กิจการที่ราษฎรทำจะมีกฎหมายออกมาเสมอเพื่อป้องกันคนเป็นส่วนรวม และป้องกันคนที่จะทำไม่ให้เสียหาย ก็จะออกรายละเอียดยิบเลยว่าคนที่จะทำต้องมีคุณสมบัติอย่างนั้น ๆ แม้กระทั่งเงิน ทองต้องมีเท่านั้น ๆ แล้วก็ให้ดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ซึ่งจะไม่มีขอบเขต ระยะหลังเราเริ่มออกกฎหมายในทางการปกครองเพื่อจะกำหนดขอบเขตของดุลพินิจ แต่คงต้องใช้เวลาอีกอย่างน้อย ๑๐ ปี ความรู้สึกนั้นจึงเกิดขึ้นได้

สมมุติฐานประการที่ ๑๐ มีความเชื่อว่ากิจการบางอย่างเอกชนทำแล้วจะเป็นการเสี่ยงอันตรายหรือไม่มั่นคงต่อความปลอดภัยของประเทศ เช่น โทรเลข โทรศัพท์ ไปรษณีย์ ไฟฟ้า แม้กระทั่งทีวี เพราะฉะนั้นรัฐจะต้องเป็นคนทำ รัฐก็ต้องเป็นคนควบคุม แต่เมื่อมาถึงปัจจุบันเราก็พบว่ารัฐทำไม่ได้ สตางค์ก็ไม่มี คนก็ไม่มี ประสิทธิภาพก็ไม่มี ก็เปลี่ยนโฉมหน้าจากการเป็นผู้ทำกลายเป็นเสือนอนกิน รัฐก็ทำหน้าที่เป็นเสือนอนกิน เก็บค่าต๋งเอาเข้าองค์กร องค์กรหนึ่งแบ่งสรรปันส่วนเสร็จเป็นการส่วนตัวกันเรียบร้อยแล้ว จึงส่งเงินเข้ารัฐอีกทีหนึ่ง ถามว่ามีความชอบธรรมอะไรตรงนั้นบ้าง

สมมุติฐานประการสุดท้าย ความเชื่อที่ว่าของทุกอย่างเมื่อมีกฎออกมาใช้บังคับแล้ว ทุกอย่างจะเรียบร้อย ถ้าไม่เรียบร้อยก็กำหนดโทษ ถ้ายังไม่เรียบร้อยก็เพิ่มโทษให้สูงขึ้น แล้วทุกอย่างจะเรียบร้อยเอง เราจะได้ยินได้ฟังอยู่เสมอว่าเกิดปัญหาอะไรขึ้นมาเราต้องแก้กฎหมายเพิ่มโทษ มีคนลักพระ ตัดเศียรพระ ก็แก้กฎหมายอาญาเพิ่มโทษ กว่าจะเพิ่มโทษนั้น เศียรพระก็เกือบหมดวัดแล้ว พอเพิ่มโทษอีกทีเขาก็เลยรีบตัด จนบัดนี้ก็หมดวัด ที่ยังเหลืออยู่ก็เพราะว่าเขาทำกรงใส่กุญแจไว้ มีโสเภณีมากก็เพิ่มโทษคนไปเที่ยวโสเภณีเสีย ทันทีที่เพิ่มโทษ โสเภณีก็ลดไป ๒๐,๐๐๐ คน กรมประชาสงเคราะห์เขาประกาศออกมาเมื่อ ๒ - ๓ วันนี้ ผมก็ยังสงสัยว่าลดไปหรือเขาเปลี่ยนสภาพจากโสเภณีเปิดโป๋งเป็นโสเภณีทางลับ อะไรหลายอย่างเราแก้กันด้วยการเพิ่มโทษ

เมื่อสมมุติฐานของกฎหมายเป็นอย่างนั้นแล้วเกิดอะไรขึ้นในสังคม

ประการที่ ๑ คือ รัฐเริ่มประพฤติตนเป็นพ่อค้าไม่ได้ แนววิธีคิดในการบริหารเริ่มเปลี่ยน เพราะว่ากิจการใหญ่ ๆ ที่ไปทำ ทำให้ได้สตางค์เยอะ รัฐแทนที่จะให้เอกชนทำแล้วเก็บภาษี รัฐก็ลงไปผูกขาด รัฐก็เป็นคนไปเก็บค่าต๋ง ลืมภาระสำคัญที่รัฐจะพึงมี คือการอำนวยความสะดวกในเรื่องสาธารณูปโภค เราต้องเสียค่าโทรศัพท์แพงอย่างบ้าเลือด เสียค่าเครื่องโทรศัพท์แพงอย่างระห่ำ เพราะรัฐลืมหน้าที่ของรัฐ ค่าไฟฟ้าซึ่งจะเป็นต้นทุนในการผลิตที่สำคัญก็แพงจนผู้ผลิตสินค้าไปแข่งขันกับใครไม่ได้ ก็เพราะรัฐหวังกำไรจากค่าไฟฟ้า กระทรวงการคลังกำหนดหลักเกณฑ์ว่ารัฐวิสาหกิจชั้นหนึ่งคือ รัฐวิสาหกิจที่ทำกำไรได้ดี เพราะฉะนั้นรัฐวิสาหกิจทุกรัฐวิสาหกิจก็พยายามจะทำกำไรโดยลืมนึกถึงหน้าที่หลัก ทำไมรัฐ

จึงต้องทำ ถามว่าทำไมรัฐจึงต้องทำไฟฟ้าเอง เพราะไฟฟ้าเป็นปัจจัยสำคัญในการดำรงชีวิต ต้องทำให้ถูกที่สุด รัฐจะลงไปทำเพราะต้องการทำให้ถูกที่สุด ถ้ากระทรวงการคลังบอกว่ารัฐวิสาหกิจจะเป็นรัฐวิสาหกิจชั้นหนึ่ง จะต้องเป็นรัฐวิสาหกิจที่ทำกำไรได้มากที่สุด ทำง่าย ๆ ก็เพิ่มค่าไฟขึ้นง่ายนิดเดียว ต้นทุนรัฐบาลก็ออก เอางบประมาณไปสร้างเขื่อนไว้ ภาระหน้าที่ของรัฐในเรื่องบางเรื่องแทนที่จะเป็นเรื่องดูแลว่าสิ่งอำนวยความสะดวกจะอยู่ในราคาที่ถูกที่สุด ก็จะกลายเป็นไปแสวงหาประโยชน์จากตรงนั้นเสียเอง ซึ่งถ้าต้องการแสวงหาประโยชน์ปล่อยให้เอกชนทำจะได้ประโยชน์มากกว่านั้น ถ้าควบคุมดี ๆ

ประการที่ ๒ คือ เมื่อรัฐเข้าไปควบคุมไปยุ่งกับกิจการทุกเรื่องทุกราว ในทางความเป็นจริงรัฐก็ไม่มีปัญญาจะดูแลอย่างนั้นได้อย่างเป็นจริงเป็นจัง เพราะฉะนั้นกฎหมายที่ออกมาใช้บังคับกับประชาชน จึงไม่มีใครติดตามดูแลว่าแล้วกฎหมายนั้นได้ใช้กันจริง ๆ หรือไม่ ก็สักแต่ว่าออกกฎหมายไว้แล้วก็แล้วกันไป ก็ทำเท่าที่จะทำได้ มีคนเท่าไรก็ทำเท่านั้น การบังคับใช้กฎหมายจึงไม่ใช่เป็นเรื่องที่จะเสมอหน้ากัน ที่เราเรียกร้องกันว่าสิทธิเสรีภาพอะไรต่าง ๆ จริง ๆ ไม่มี ตราบเท่าที่รัฐไม่ได้บังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ภาระหน้าที่เหล่านั้นก็จะตกไปเป็นของราษฎร คุณออกกฎหมายว่าใครจะปลูกสร้างอาคารจะต้องได้รับอนุญาต ทั่วประเทศต้องไปขออนุญาตต่อเทศบาล เทศบาลหนึ่ง ๆ ก็จะมีคนประมาณ ๕ คน ๑๐ คน เพื่อตรวจสอบแบบแปลน แผนผัง ถามว่าคน ๕ คน ๑๐ คน จะตรวจได้สักกี่หลัง ทุกคนก็ต้องรอจนกว่าจะถึงคิว รอไม่ได้ก็ต้องหาหนทางทำให้ได้เร็วขึ้นโดยใช้ปัจจัยอื่น แล้วเวลาที่ใช้ปัจจัยอื่น ถามว่าเร็วขึ้นเพราะอะไร ไม่ดูเลย เขาก็อนุญาตแล้วส่งไปให้คุณทำ เขาก็รู้ว่าบ้านคุณอย่างไรก็ต้องสร้างให้มั่นคงแข็งแรง

ประการที่ ๓ คือ เมื่อรัฐเข้าไปยุ่งในทุกเรื่อง ภาษาอังกฤษเรียกว่า Jack of all trade การเป็นรัฐวิสาหกิจคือ รัฐเข้าไปถือหุ้น ๕๑% กระทรวงการคลังก็คิดกิจการที่ไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ เช่น กระทรวงการคลังถือหุ้น ๔๙% ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ถือหุ้น ๒% ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ไม่ถือว่าเป็นรัฐ เมื่อไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ จะขึ้นเงินเดือนกัน จะปฏิบัติกันอย่างไร ก็ทำได้ตามใจชอบ กระทรวงการคลังเป็นคนต้นคิดแบบนี้ แล้วตอนหลังก็ทำกันมาเรื่อย ๆ กิจการหลายกิจการก็ทำกันด้วยวิธีนี้ เพราะรู้ว่าในฐานะที่เป็นรัฐวิสาหกิจ ไม่สามารถที่จะทำตามระเบียบของกระทรวงการคลังได้หมด ตอนหลังก็เลยเอาดื้อ ๆ พอจะตั้งขึ้นมาก็มีมติคณะรัฐมนตรีบอกว่าไม่ให้ใช้กฎระเบียบข้อบังคับที่ใช้กับรัฐวิสาหกิจมาใช้กับกิจการที่กระทรวงการคลังตั้ง นั่นแปลว่าอะไร แปลว่าตัวออกระเบียบไว้ให้ชาวบ้านเขาใช้ บังคับเขาหมด ถึงเวลาตัวเองจะทำบอกว่าไม่เอาอันนั้นมาใช้ เพราะใช้ไม่ได้จริง ๆ ขืนไปใช้ตามนั้นกิจการก็เสียหาย

ประการสุดท้าย ผลที่ติดตามมาก็คือ การหลีกเลี่ยงกฎหมายกลายเป็นของปกติธรรมดา และเป็นการรับรู้ทั้งทางภาคราชการและในภาคเอกชน เกือบจะเรียกว่ากฎหมายทุกฉบับที่ออกมา เราทุกคนพยายามขวนขวายที่จะหาช่องทางที่จะละเมิดได้อย่างไร แล้วความภาคภูมิใจของคนไทยก็คือละเมิดแล้วไม่ถูกจับ จอดรถที่ตรงไหนแล้วถูกใบสั่ง ก็เอาใบสั่งไปพูดกับสารวัตรได้ กลับมาคุยไป ๓ วัน ๘ วัน ไม่มีความละอาย ทุกคนภาคภูมิใจกับใบสั่งนั้น ขับรถไปถ้าเราแซงแล้วไม่โดนจับ ก็คุยได้อย่างชื่นใจ กลายเป็นนิสัยธรรมดาที่ยอมรับรู้กัน ลองดูตัวอย่างง่ายๆ เรื่องสิบล้อ เราจะไม่พูดว่าถูกหรือผิดอย่างไร รัฐบาลออกมาบอกว่าที่กำหนดไว้ที่ ๒๑ ตัน ไม่มีใครทำได้ แล้วก็เป็นช่องทางให้ตำรวจหากิน เพราะฉะนั้นเพื่อไม่ให้ผิดกฎหมายก็เพิ่มเป็น ๒๘ ตัน คนที่ทำผิดกฎหมายอยู่ก็จะได้ทำถูกกฎหมาย แปลว่าอะไร แล้วสังคมก็ไม่ได้รู้สึกอะไร มัวแต่ไปเถียงว่าควรจะเป็น ๒๑ ตัน หรือ ๒๘ ตัน ไม่ได้สะกิดเลยว่า เรายอมรับรู้ว่าเขาทำผิดกฎหมายกันทั่วบ้านทั่วเมือง แล้วตำรวจก็ยืนอยู่เฉย ๆ ออกมาให้สัมภาษณ์ T.V. กันเป็นแถวเลย พวกสิบล้อทั้งหลาย ผมจ่ายตั้งแต่ด่านโน้นมาจนถึงด่านนี้ ไม่มีใครรู้สึกอะไร หรอกว่า นั่นเขามาบอกกับเราว่า เจ้าหน้าที่ของเรากินสินบนเขาอยู่ ไอ้นี่ยิ่งกว่าใบเสร็จอีก ป.ป.ป. ก็เฉย ก็ฟังกันจนชิน ไม่มีใครเกิดความรู้สึกว่าการทำผิดกฎหมายเป็นของไม่ดี เพราะกฎหมายมีมากเกินไป เราก็เลยไปโทษกฎหมายว่าทำให้เราผิด เหมือนกับอยู่ ๆ เราไปฆ่าคนตายแล้วเราบอกว่า เหตุที่ผิดกฎหมายเพราะมีกฎหมายอาญามาตรา ๒๘๘ บัญญัติว่าผู้ใดทำให้ผู้อื่นตายโดยเจตนามีความผิด ถ้าไม่มีตรงนั้นก็ไม่ผิด ความผิดเลยกลายไปอยู่ที่กฎหมาย เพราะด้วยสมมุติฐานต่าง ๆ ที่ได้พูดมาทำให้มีกฎหมายออกมาแทรกแซงกิจการต่าง ๆ จนทำให้ทุกคนไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ๆ ได้โดยครบถ้วน แล้วไม่มีใครไปคิดแก้กฎหมายตรงนั้น แล้วก็เลือกปล่อยให้คนประพฤติผิดกฎหมายจนเกิดความเคยชิน ความรู้สึกว่าเป็นความชอบธรรมที่จะทำเช่นนั้น เพราะฉะนั้นตัวกฎหมายในโลกนี้ ในประเทศต่าง ๆ เวลานี้ เขาเริ่มคิดว่าในประเทศของเขามีกฎหมายมากเกินไป เกินความจำเป็นมากน้อยแค่ไหน และที่จะออกมาใหม่ สมควรจะมีขั้นตอนในการตรวจสอบว่าจำเป็นจริง ๆ หรือไม่ ที่สำคัญรัฐมีปัญญาดูแลว่ากฎหมายนั้นใช้บังคับได้หรือไม่ ถ้ารัฐยังไม่มีปัญญาต้องไม่ทำ เว้นแต่เป็นเรื่องคอขาดบาดตาย เพราะถ้ารัฐยังไม่มีปัญญาที่จะควบคุมให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างเข้มงวด จะเป็นช่องทางในการเลือกที่รักมักที่ชัง เป็นช่องทางในการเลือกปฏิบัติ และนำมาสู่การคอร์รัปชั่นกลายเป็นสภาพธรรมชาติไป ลองคิดดูสิครับ ถ้าผมออกกฎหมายวันนี้ได้สักฉบับ บอกว่าใครนุ่งกางเกงในผิดกฎหมาย เสียค่าปรับ ๕๐๐ บาท ถามว่าแล้วผมจะไปตรวจตรงไหน รู้ได้อย่างไรว่าใครนุ่งกางเกงในบ้าง ผมก็เลือกเอาซิครับ ใครมีสตางค์ผมก็จับปรับก็รวยกันตาย ฉะนั้นกฎหมายที่จะออกมาจึงต้องอยู่ในวิสัยที่รัฐสามารถบังคับให้เป็นไปตามนั้นอย่างเต็มเม็ดเต็ม

หน่วย เจ้าหน้าที่จะต้องพร้อมไม่ใช่ค่อยทำค่อยไป ถ้าค่อยทำค่อยไปจะไม่มีวันบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ๆ ได้เลย เราจะพบว่าเรามีกฎหมายมากมายมหาศาลที่ไม่ได้เป็นไปตามนั้น แล้วก็เป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่หากิน สภาเรายังไม่ได้ใช้สมรรถภาพในการตรวจสอบเรื่องนี้อย่างจริงจัง ถ้าเมื่อไรสภาใช้สมรรถนะของสภาตรวจสอบอย่างจริงจัง เราจะพบว่ามีกฎหมายเป็นจำนวนมากที่ไม่สามารถปฏิบัติได้ และไม่มีใครปฏิบัติ เว้นแต่เวลาที่จะจับกุมกันขึ้นมา เพราะฉะนั้นเราจะเกิดความรู้สึกอยู่เสมอ พวกท่านทั้งหลายที่จะไปทำงานเป็นทนายความจะพบอยู่เสมอว่า ลูกความของท่านจะมาบอกว่าเขาแกล้งผม เราจะได้ยินคำนี้เสมอ แกล้งจับผม ถามว่าทำไมเขาเกิดความรู้สึกนี้ เพราะว่าสิ่งที่เป็นข้อหานั้นเขาทำกันทั้งบ้านทั้งเมือง แล้วไม่มีใครโดนจับ ไอ้นั่นโดนจับคนเดียวหรือกลุ่มเดียว ถามว่าแล้วเราเล่นงานคนที่ไปจับได้ไหม ก็ตอบว่าไม่ได้ มีกฎหมายอย่างนั้นจริง ๆ จะไปอ้างกับเขาก็ไม่ได้ ก็ต้องสู้กันไป ก็ได้แต่ความขมขื่นว่าทำไมเขาทำกันทั้งบ้านทั้งเมือง ยกตัวอย่างง่าย ๆ เราอยู่บ้านจัดสรร คอนโดมิเนียมแล้วเอาราวตากผ้ายื่นออกมาตากผ้า ถ้าเดินผ่านไปแถวดินแดงจะเห็นยื่นออกมาเป็นแถว วันหนึ่งเกิดตำรวจไม่ถูกใจเข้าห้องหนึ่งแล้วไปจับ ตากผ้าเกะกะเห็นได้ในทางสาธารณะไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย ขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย คนถูกจับรู้สึกอยู่อย่างเดียวว่า ไอ้นั่นแกล้งเพราะไม่ถูกกัน แต่ในฐานะที่เราเป็นทนายความจะบอกได้ไหมว่าที่คุณทำนั้นไม่ผิด ก็ผิดเพราะมีกฎหมายอย่างนั้น จริง ๆ นั่นเป็นกระบวนการในการบัญญัติกฎหมาย นอกจากหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว ฝ่ายนิติบัญญัติก็ยังมีหน้าที่ที่สำคัญอีกอย่างคือ กระบวนการในการควบคุมฝ่ายบริหาร **การควบคุมฝ่ายบริหารของฝ่ายนิติบัญญัติ**นั้นทำได้ ๔ ทาง คือ

๑. **การตั้งกระทู้ถาม** ซึ่งระบบการตั้งกระทู้ถามก็คือ สงสัยอะไรก็มาตั้งทำจดหมายถามเพื่อให้รัฐบาลตอบ ที่เขาเรียกว่าสามเพลงตกม้าตายก็เพราะว่า ในข้อบังคับเขาให้ถามได้ ๓ หน แล้วคำตอบจะพอใจหรือไม่พอใจก็ต้องยุติเพื่อให้คนอื่นถามกันต่อไป ซึ่งเป็นกระบวนการในการควบคุมที่ไร้ประสิทธิภาพที่สุด เกือบจะไม่มีประโยชน์อะไรเลย นอกจากประโยชน์ในทาง record ของสมาชิกคนนั้นเองว่าได้สนใจติดตามปัญหาของบ้านเมือง แต่ไม่ได้เป็นการแก้ปัญหา เพราะคนถามจะถามคำถามหนึ่ง คนตอบจะตอบอีกคำตอบหนึ่ง คำถามนั้นเขาเตรียมมาจะแจ้งให้รัฐบาลทราบล่วงหน้า แต่เวลาถามไม่ได้ถามตรงนั้น เวลาคนตอบเขาจะตอบตรงนั้น เพราะฉะนั้นเวลาที่เราไปฟัง คนถามจะถามเรื่องหนึ่ง คนตอบจะตอบอีกเรื่องหนึ่ง แล้วก็ไม่ได้รู้สึกเดือดร้อนอะไรกัน ต่างคนต่างก็พอใจ ที่สำคัญไม่มีคนฟัง คนถามเมื่อถามเสร็จแล้วจะนั่งคิดว่าเดี๋ยวจะถามอะไรต่อไป คนตอบก็จะตอบตามที่เจ้าหน้าที่เขาเตรียมไว้ให้สมาชิกอื่น ๆ เขาก็จะนั่งคุยกันซึ่งจะมีสัก ๔ - ๕ คน นอกนั้นเขาจะออกไปอยู่

ข้างนอก คนที่ฟังจริง ๆ คือประธาน เพราะไม่รู้จะหนีไปไหนก็ต้องนั่งฟังเขาอยู่อย่างนั้น

๒. การเสนอญัตติต่าง ๆ จะเป็นญัตติที่เป็นปัญหาขึ้นในสังคมเป็นปัญหาขึ้นในการบริหารราชการแผ่นดิน ลักษณะของญัตติก็คือ เพื่อที่จะให้รัฐบาลชี้แจง แล้วจะเสนอให้สภาทำอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น ให้ตั้งกรรมาธิการไปศึกษา หรือจะให้รัฐบาลทำอย่างโน้นทำอย่างนี้ ซึ่งคงจะเป็นเป้าหมายหลัก แต่เอาเข้าจริงก็ไม่ใช่เป้าหมายหลัก เป้าหมายหลักคือการที่ต่างคนต่างได้พูด เราเรียกว่ากระทู้หมู่ คือถ้าเป็นกระทู้ถาม คนตั้งกระทู้ถาม ถามได้คนเดียว ถ้าเป็นญัตติ ทุกคนอยู่ในนั้นมีสิทธิลุกขึ้นถาม ลุกขึ้นอภิปรายแสดงความคิดเห็น อาทิตย์หนึ่งก็จะใช้เวลาวันหนึ่งคือวันพฤหัสบดี ที่สภาผู้แทนราษฎรเขาจะมี ลองไปเปิดวิทยุฟังกันดูได้ว่าเป็นอย่างไร

๓. การสอบสวนหรือศึกษาของคณะกรรมาธิการ ซึ่งเราจะได้ยินบ่อย พอเกิดเรื่องอะไรปั๊บ คณะกรรมาธิการที่เกี่ยวข้องชุดนั้น รุ่งขึ้นจะเรียกประชุมขึ้นเพื่อศึกษา แต่ท่านเคยติดตามหรือไม่ว่า แล้วผลออกมาเป็นอย่างไร ไม่เคยมีผลศึกษา พอข่าวหนังสือพิมพ์ die down ไป เรื่องนั้นก็หายไปเหมือนกัน ซึ่งจะต่างกับระบบของอเมริกัน เขาศึกษาสอบสวนกันเอาเป็นเอาตาย แล้วเขาชี้เลยว่านี่ผิดนี่ถูก แต่ของเราศึกษาเรียกคนมาถามแล้วออกมาให้สัมภาษณ์ว่าเป็นอย่างนั้น ๆ แล้วก็จบ ไม่มีข้อยุติ ไม่มีข้อเสนอแนะว่าจะทำอย่างไรกันต่อไป คือยังเป็นการเมือง ลักษณะการเล่นการเมืองมากกว่าการใช้ประโยชน์อย่างแท้จริง ซึ่งถ้าใช้ประโยชน์อย่างแท้จริงจะได้ประโยชน์มาก เพราะจะสามารถกำกับฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะเมื่อไปเรียกคนมาสอบสวนหาพยานมาแล้ว สามารถเอาสิ่งเหล่านี้ไปยันกับฝ่ายบริหารได้ว่าทำถูกหรือผิด บกพร่องหรือไม่ แต่ว่าเมื่อระบบสภาของเราเป็นระบบที่จำกัดวงว่า คนที่เป็นรัฐบาลต้องเป็น ส.ส. เราจึงหวังที่จะให้สภาไปคุมรัฐบาลได้อย่างไร คนที่จะไปเป็นรัฐบาลในปัจจุบัน ถ้าเป็นรัฐมนตรี ๔๙ คน เป็นเลขานุการอีก ๔๙ คน เป็นที่ปรึกษาอีก ๔๙ คน เป็นตำแหน่งประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นโฆษกประมาณ ๓๐ คน เป็นที่ปรึกษาที่ไม่มีเงินเดือนอีก ๕๐ คน รวมประมาณ ๒๓๐ คน เป็นพวกรัฐบาลนั่งทำงานอยู่ เหลืออีก ๑๐๐ กว่า คนที่ไม่ได้เป็นแล้วจะควบคุมอย่างไร ก็ควบคุมไม่ได้ ก็ ๒๓๐ คน เขาทำงานกันอยู่แล้วจะให้เขาเป็นคนมาบอกหรือว่า ผมผิดไปแล้ว ผมทำผิด ไม่มี มีไม่ได้ เพราะฉะนั้นระบบการควบคุมฝ่ายบริหารภายใต้ระบบปัจจุบันจึงเป็นไปได้ยาก

๔. การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ ซึ่งเป็นช่องทางหนึ่งในการควบคุมฝ่ายบริหาร จึงเป็นแต่เพียงนำข้อเท็จจริง อาจจะเท็จบ้าง จริงบ้าง มาสู่สาธารณชนให้รู้ แล้วก็เท่านั้นเอง เราเคยสังเกตบ้างไหมว่าข้อกล่าวหาในการอภิปรายไม่ไว้วางใจ บางทีเป็นข้อกล่าวหาในความผิดอาญาที่ร้ายแรงมาก เป็นการกล่าวหาอย่างเป็นทางการในสภา ออกอากาศไปทั่วประเทศ

แล้วจบ อภิปรายแล้วก็แล้วกันไปไม่มีใครทำอะไรต่อ ก็เลยดูเสมือนหนึ่งว่าเป็นเกมการเมืองเท่านั้นเอง แต่ว่าโดยสภาพของกฎเกณฑ์ กติกา ที่วางไว้ไม่เอื้ออำนวยให้ทำเป็นอย่างอื่นได้ ก็ได้เท่านั้น การควบคุมจึงมีไม่ได้ ไม่มีทางมีได้ตราบใดที่คนควบคุมกับคนถูกควบคุมเป็นคน ๆ เดียวกัน จริง ๆ บ้านอื่นเมืองอื่นคนควบคุมกับคนถูกควบคุมก็เป็นคน ๆ เดียวกัน แต่ถามว่าเสร็จแล้วมีผลไหม มีเพราะคนฟัง ประชาชนที่เป็นคนฟัง เขาฟังเอาความรู้แล้วเขาจำ ของเราฟังเหมือนดูมวย แล้วก็แล้วกันไป ก็เท่านั้น แล้วเราก็ลืม เราไม่ได้จำ พอเลือกตั้งใหม่ คนที่เราว่าเขาสาดเสียเทเสีย สะใจเหลือเกินที่ถูกด่า เขาก็ได้รับเลือกตั้ง เราก็ไปเลือกอีก ก็เลือกเขามาอีกนั่นแหละ ก็สมน้ำสมเนื้อกันดีระหว่างสังคมกับการเมืองอย่างนี้ เพราะเราไม่ได้จำ เราอาจจะเถียงว่าความจริงจำเหมือนกัน แต่เงิน ๓๐๐ บาท ๕๐๐ บาท และ ๑,๐๐๐ บาท ตอนเขาไปซื้อมีความหมาย ก็คงจะจริง แต่ผมก็เชื่อว่าไม่จริงทั้งหมด เพราะคนที่ยอมรับเงิน ๓๐๐ บาท ๕๐๐ บาท ๑,๐๐๐ บาท และ ๒,๐๐๐ บาท คนเหล่านั้นเขาไม่สนใจการเมืองอยู่แล้ว เขาไม่ได้ติดใจ ใครจะมา ใครจะไปสักเท่าไร ใครให้สตางค์เขา เขาก็มา เขาก็เลือก แต่คนอีกส่วนหนึ่งที่ไม่ได้ออกไป พวกนั้นต่างหาก บาปเคราะห์ต้องตกอยู่กับคนพวกนั้น เพราะคนพวกนั้นใช้สิทธิโดยไม่สุจริต เรามักเรียกร้องสิทธิว่า ๑๘ ปี ต้องไปเลือกตั้ง ทำไมคน ๑๘ ปีเลวหนักหนา มีความรู้ แต่ถามว่าได้สิทธิแล้วไปหรือเปล่า ไม่ได้ไปหรอก ไปแค่ ๓๐% อีก ๗๐% ไม่ได้ไป แต่เวลาเรียกร้องเสียงดัง ถามว่าคนเหล่านั้นผิดไหม ผิด เพราะใช้สิทธิโดยไม่สุจริต เป็นการใช้สิทธิที่รังแต่จะเกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่นตามประมวลกฎหมายแพ่งของเรา เพราะการที่ไม่ไปใช้สิทธิ ใช้สิทธิที่ไม่ไปลงคะแนน ทำให้คะแนนของคนอื่นน้ำหนักหาย ได้ผู้แทนที่ไม่ถูกฝาถูกตัว การซื้อเสียงมีความหมายขึ้น เพราะฉะนั้นเราอย่าไปนึกว่าสิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิ เราจะใช้ก็ได้ ไม่ใช้ก็ได้ ไม่ใช่อย่างนั้น จะถือว่าเป็นสิทธิได้ต่อเมื่อคนมีความรับผิดชอบต่อการใช้สิทธิ ถ้าเมื่อไรคนของเราไม่มีความรับผิดชอบในการใช้สิทธิเราต้องกำหนดไว้เป็นหน้าที่ เพราะถ้าไม่กำหนดเป็นหน้าที่มีโทษปรับตามสมควรแล้วการใช้สิทธิเกิดความเสียหายขึ้น ผมค่อนข้างจะเห็นด้วยกับ ส.ส.ร.ที่เขาบอกว่าให้ถือเป็นหน้าที่ แต่อย่างว่า ถ้าเป็นหน้าที่เฉย ๆ โดยไม่มีพิษไม่มีภัยก็คงไม่ได้อะไร เพราะขนาดหน้าที่ในการเสียภาษี ซึ่งถ้าไม่เสียภาษีถึงกับติดคุก ติดตะราง เรายังเลี่ยงกันหน้าตาเฉยเลยว่า คนนั้นไม่ได้เสียสักหน่อยรวยกว่าเราตั้งเยอะ ทำไมเราต้องเสียที่เสียอยู่ทุกวันนี้เพราะเขาหักเงินเดือนเราไป ถ้าไม่มีเงินเดือนให้หัก เราก็ไม่ค่อยได้เสียเหมือนกัน เพราะฉะนั้นบางทีกำหนดไว้เป็นหน้าที่เฉย ๆ ไม่ได้ ความจริงการควบคุมฝ่ายบริหารอีกทางหนึ่งนอกเหนือจาก ๔ ทางที่ว่าก็มี แต่เราก็ discord ก็ได้ใช้ไปในทางที่ผิด การควบคุมที่ว่านี้มีประสิทธิภาพมากที่สุด คือการควบคุมโดยผ่านการพิจารณางบประมาณแผ่นดิน ซึ่งถ้าควบคุมดี ๆ จะสามารถควบคุมได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะจะดูรายละเอียดได้ แต่เอาเข้าจริง

เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกิดไปอยากใช้งบประมาณนั้นเสียเองอีก การอะลุ้มอล่วยก็เกิดขึ้น การตัดงบประมาณแผ่นดินจึงตัดเพื่อให้ได้เงินก้อนหนึ่งสำหรับไปทำงบส.ส.แล้วหลังจากนั้นก็พอ กระทรวง ทบวง กรมใดที่ถูกพิจารณาก่อน กระทรวง ทบวง กรมนั้นเคราะห์ร้าย เพราะเขาจะตัดมาเรื่อยกองไว้ พอถึงใกล้ ๆ จะหมด ๙๐ วัน ซึ่งเขาจะต้องพิจารณาให้เสร็จ เงินพอแล้ว ที่เหลือก็ปล่อยผีไป แต่เราเคยนึกกันบ้างหรือไม่ว่า เงินงบประมาณแผ่นดินที่เราตั้งกันไว้เป็นแสนล้านบาท แล้วถูกตัดเป็นหมื่นเป็นล้านบาท เพื่อเอามากองไว้เป็นงบพัฒนา แสดงอะไรบางอย่างที่น่าตกใจ แสดงว่ารัฐบาลแย่มากออกงบประมาณสุรุ่ยสุร่ายจนกระทั่ง ส.ส. เขาตัดได้เป็นหมื่นล้านทุกปี หรือถ้ารัฐบาลไม่ได้แย่มาก ส.ส. ต้องแย่มากเพราะไปตัดงบประมาณที่ดีอยู่แล้วออกไปเป็นหมื่นล้าน ทำให้การทำโครงการทำไม่ได้ หรือสำนักงบประมาณแย่มาก ตั้งเผื่อไว้ตบตาจนสามารถไปตัดออกมาได้ ต้องมีใครแย่สักคน เพราะมิฉะนั้นจะตัดไม่ได้ทุกปี ๆ ละเป็นหมื่น ๆ ล้านบาท แต่ไม่รู้ว่าใครแย่ แต่เป็นระบบที่แย่ คือถ้าทำอย่างนี้ต่อ ๆ ไป ผมว่ากระบวนการในการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินจะลำบาก ถ้าเมื่อไรเขาหยุดตรงนั้น แล้วดูงบประมาณให้ดี ๆ การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินจะมีประโยชน์ อำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหารจะมีประสิทธิภาพสูงสุด เพราะถ้าคุณดูแลเงินให้ดี ๆ งานย่อมต้องดี ย่อมสามารถกระจายความเจริญไปทุกท้องที่ได้ แต่ก็น่าเสียดายเขาไม่ค่อยได้ใช้ประโยชน์ตรงนั้นมากนัก

ครับก็ขอบคุณทุกท่านที่ได้กรุณาฟัง ก็ขอให้โชคดีทุกท่าน หวังว่าครึ่งหนึ่งไปเป็นทนายหัวเห็ด อีกครึ่งหนึ่งจะไปเป็นนักการเมืองที่ดี และ ๑ ใน ๑๐ จะไปเป็นผู้บริหารบ้านเมืองในอนาคต

คำบรรยาย
ฯพณฯ มีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานวุฒิสภา
เรื่อง ข้อคิดเห็นประสบการณ์ตลอดจนวิสัยทัศน์ในการบริหารราชการ
แก่คณะนักศึกษานักปกครองระดับสูง วิทยาลัยการปกครอง รุ่นที่ ๓๖
ณ ห้องรับรอง ๑-๒ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๒
วันพฤหัสบดีที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๔๐

ข้าราชการที่รักครับ

ผมมีความยินดีที่ได้มีโอกาสได้พบปะกับท่านทั้งหลายที่จะเป็นอนาคตของทางราชการ ท่านทั้งหลายได้บากบั่นรับราชการมาจนถึงระดับกลางซึ่งกำลังจะก้าวไปสู่ระดับสูงในวันข้างหน้า ย่อมเป็นที่พึ่งหรือที่หวังของประชาชนและของทางราชการต่อไป ท่านทั้งหลายอาจจะโชคไม่ดีหน่อยตรงที่ว่า ระหว่างที่ท่านกำลังเติบโตอยู่นี้ สภาวะของสังคมไทยและสังคมโลกกำลังเปลี่ยน และการเปลี่ยนแปลงนั้นจะมีผลต่อแนวคิดในเรื่องราชการ แนวคิดในเรื่องโครงสร้างของรัฐ รวมทั้งวิถีชีวิตของคน และความเปลี่ยนแปลงนั้นจะกระชั้นและถี่เร็ว อัตราเร่งจะเร็วขึ้น แต่ก่อนนี้เราคิดกันว่าประเทศหรือรัฐจะเกิดขึ้นได้ก็ด้วยมีประชากร มีพื้นที่ที่จะปกครองและมีอำนาจที่เราเรียกกันว่าอำนาจอธิปไตย แต่ปัจจุบันนี้เราจะพบว่า องค์ประกอบที่จะเป็นรัฐนั้นเริ่มเปลี่ยนแปลง เขตของพื้นที่ที่เคยถือเป็นเรื่องสำคัญก็เริ่มจะหายไป อำนาจอธิปไตยที่เคยมีกันอยู่สมบูรณ์พร้อม กฎหมายของใครก็ใช้กับประเทศนั้น ๆ จะไม่มีผลกระทบไปถึงประเทศอื่นๆ ก็จะเปลี่ยนไป ข่าวสารที่ส่งหรือพูดคุยกันในประเทศหนึ่ง เราก็จะได้รับไปพร้อม ๆ กับคนในประเทศนั้น อำนาจอธิปไตยที่เราเคยควบคุมดูแลกิจการต่างๆ ได้สำหรับคนในประเทศเราและไม่สามารถจะควบคุมคนในประเทศอื่น เพราะคนในประเทศอื่นจะไม่ก่อให้เกิดผลกระทบอะไรในประเทศเรานั้น บัดนี้ก็ไม่จริงแล้ว เขาทำอะไรกันที่ไหน ผลกระทบก็จะเกิดขึ้นในบ้านเราทันที กฎหมายที่ใช้บังคับในประเทศใดประเทศหนึ่ง ไม่ก้าวก่ายซึ่งกันและกัน ก็เปลี่ยนไป เพราะในปัจจุบันกฎหมายที่ออกในประเทศหนึ่งอาจจะมีผลกระทบโดยตรงต่ออีกประเทศหนึ่งได้อย่างทันทีทันใด อเมริกาออกกฎหมายอะไรมา อย่านึกว่าจะมีผลแต่เฉพาะใน ขอบขัณฑสีมาของประเทศของเขา เพราะผลกระทบนั้นอาจจะพุ่งโดยตรงมายังประเทศเราหรือประเทศอื่นใดที่ด้อยโอกาสกว่าในอเมริกาก็ได้ แนวความคิดในเรื่องขนบธรรมเนียมประเพณีวัฒนธรรม วิธีคิด วิธีดำรงชีวิตของแต่ละประเทศก็เริ่มสับสนอลหม่าน เริ่มเปลี่ยนแปลง พฤติกรรมอย่างหนึ่งในประเทศหนึ่ง ก็อาจจะนำมาสู่อีกประเทศหนึ่งได้ในพริบตา เพราะฉะนั้นสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้จะมีผลกระทบต่อวิธีคิดของคนในราชการ ต่อระบบราชการ ต่อองคาพยพของ

ราชการทั้งสิ้น ถ้าเมื่อไรเรายังคิดอย่างเดิม เมื่อนั้นเราก็ไม่มีทางที่จะก้าวตามทันเขา เราจะเริ่มล้าหลังลง ๆ กระบวนการทางการเมืองที่มีอยู่ เรานึกว่าเป็นเรื่องภายในของเรา แต่ความจริงมีผลกระทบต่อสถานะของประเทศ ลองเทียบเคียงกับประเทศอื่นๆ ในอาเซียนเราจะพบว่า เมื่อ ๑๐ กว่าปีก่อนนี้ ประเทศไทยเคยเดินตามหลังประเทศเดียว คือสิงคโปร์ แต่ปัจจุบันเราหันไปข้างหลัง เหลือเพื่อนที่อยู่ข้างหลังเราไม่กี่คน คนที่เคยอยู่ข้างหลังเราบ้างก็ไปอยู่ข้างหน้าเรา บ้างก็มาเดินเคียงข้างเรา วันหนึ่งข้างหน้าถ้าเราไม่ปรับตัว ไม่ปรับปรุงกระบวนการกลไกต่าง ๆ ของเรา ทั้งในทางการเมืองและในทางราชการประจำ เราจะไม่มีใครอยู่ข้างหลังเราเลย เพราะว่าความเปลี่ยนแปลงนั้นจะรวดเร็ว แล้วก็เกิดผลในลักษณะที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อบ้านเมืองได้ เพราะฉะนั้นวิถีชีวิตราชการของท่านในวันข้างหน้า เมื่อเทียบกับวิถีชีวิตของราชการที่ผ่านมา ก่อนที่ท่านจะก้าวขึ้นมาสู่ตรงนี้ จึงจะเป็นวิถีชีวิตที่ไม่เหมือนกัน เริ่มต้นตั้งแต่นึกถึงกระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง ชื่อก็บอกว่ากรมการปกครอง เรามีหน้าที่ไปปกครอง ถามว่าหน้าที่ปกครองตรงนั้นจะยังเหลืออยู่ไหม ก็ตอบว่าจะน้อยลง จะน้อยลง จนกระทั่งวันหนึ่งเราจะไม่ได้ปกครอง เพราะว่าถ้าเรายังขืนไปปกครอง เราก็จะไม่มีวันเงยหน้าอ้าปากได้ ทัศนคติของทางราชการจะเริ่มต้องเปลี่ยนจากการปกครองไปเป็นการบริการ การอำนวยความสะดวก การดูแลเพียงให้คนอยู่ในกรอบ วิถีชีวิตของคนจะต้องปล่อยไปตามวิถีชีวิตของเขา วิธีคิดของเขา กระบวนการในการปกครองตนเอง ที่เราเรียกกันว่าการกระจายอำนาจนั้น ถ้าเราไม่ปรับความรู้สึกนึกคิดของเรา เราจะเกิดความรู้สึกที่ขัดแย้งแล้วรับไม่ได้ แล้วในที่สุดก็จะรับราชการไม่ได้ แน่ล่ะในช่วงการกระจายอำนาจออกไปใหม่ๆ เราจะมองเห็นจุดโหว่ เราจะมองเห็นข้อบกพร่องและจะมองเห็นอันตรายที่เกิดกับประชาชน แต่สิ่งเหล่านั้นไม่ได้ทำให้เราสามารถย้อนยุคกลับไปสู่การปกครองโดยสมบูรณ์แบบอีกได้ สิ่งเดียวที่เราจะทำได้ก็คือ การประคับประคอง การตะล่อมให้อยู่ในร่องในรอย และต้องทำใจว่าบางทีสิ่งที่เกิดขึ้น จะเป็นบทเรียนให้เขาได้เรียนรู้เหมือนกับที่เราเป็นเด็กๆ แล้วล้มลุกคลุกคลาน หกล้ม ต่อยกับเพื่อนบ้าง คลุกฝุ่นบ้าง เราก็จะเรียนรู้เรื่อยมา แล้วก็จะแข็งแกร่งขึ้น สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่จะต้องเรียนรู้ และจะต้องทำใจทั้งสิ้น แม้กระทั่งการเมืองก็เป็นสิ่งที่เราจะต้องรับรู้และจะต้องทำใจเพื่อให้ยอมรับได้

ผมเกิดมาเป็นข้าราชการทั้งชีวิตจิตใจ และวิธีดำเนินชีวิตก็เป็นข้าราชการ แต่ความผันผวนในชีวิตที่ทำให้ผมไปตกอยู่ในสถานะซึ่งผมไม่เคยพอใจ ถ้าจะถามว่ามีอะไรในชีวิตที่ทำให้ผมไม่พอใจ ก็คือชีวิตที่จะต้องถูกเรียกว่า "เป็นนักการเมือง" เมื่ออาทิตย์ที่แล้วผมไปอยู่ชายแดนจังหวัดนนทบุรี ที่เรียกว่าชายแดนก็เพราะว่า เป็นชายแดนจริง ๆ เป็นช่วงรอยต่อ

ะหว่างจังหวัดนนทบุรีกับจังหวัดอยุธยา ท่านจะเชื่อหรือไม่ก็ตามว่ากันดารยิ่งกว่าอีสาน ถนน หนทางก็แย่ ผู้คนก็ยังถูกหลอกถูกโกงอยู่เป็นประจำ ตอนเช้าผมไปตลาด ชาวบ้านร้านตลาด เขาเห็นหน้าเขาก็จำได้ ไปซื้อไก่ ก็โอภาปราศรัยกับเขา ก็มีคนยืนอยู่ข้าง ๆ เขาก็ถามแม่ค้าว่า รู้จักหรือเปล่าคนนั้นเป็นใคร แม่ค้าก็บอกหน้าคุ้น ๆ คนที่ถามก็บอกว่า รู้ไหมนั่นเขาเป็นนักการเมืองมาตั้งนาน วันนั้นทั้งวันชีวิตผมไม่มีความสุขเลย เพราะนั่นเป็นครั้งแรกที่มีคนเรียกผมว่าเป็นนักการเมือง แล้วผมก็นึกว่าถ้าจะจริงของเขา เพราะว่าถ้าย้อนกลับไปดูชีวิตก็จะพบว่าผมทำงานการเมืองมานานกว่าราชการประจำ โดยความไม่รู้ตัว แล้วก็ด้วยความไม่ตั้งใจ ถามว่าสิ่งที่ผมตั้งใจจริง ๆ เมื่อตอนผมเรียนหนังสือผมตั้งใจจะเป็นอะไร ก็ตอบว่าผมตั้งใจจะเป็นอัยการหรือผู้พิพากษา เพราะว่านั่นคือเป้าหมายที่ผมไปเรียนกฎหมาย เพราะคิดว่านั่นคือหนทางเดียวที่ผมจะไต่เต้าเติบโตในราชการได้ โดยไม่ต้องมีใครมาสนับสนุน มาหนุนหลัง ไม่ต้องมีเส้นมีสาย เพราะเป็นหนทางเดียวที่จะยืนอยู่ขั้นแนวหน้าได้ โดยไม่ต้องมีการฝากฝัง จะขึ้นอยู่กับความรู้ความสามารถโดยตรงของเรา ถ้าเราสอบได้ก็ได้ ถ้าสอบไม่ได้ก็ไม่ได้ เท่านั้นเอง ไม่มีใครมาช่วยได้ แล้วถ้าเราสอบได้ใครดึงเราไว้ก็ไม่อยู่ เราก็ได้เป็นชั้นเอก สมัยก่อนการเป็นอัยการกับผู้พิพากษาเริ่มที่ชั้นเอก การรับราชการโดยเป็นชั้นเอกทันทีทันใดนั้นเป็นความฝันอันสูงส่งของคนที่เรียนกฎหมาย ที่ผมไปเรียนกฎหมายก็ด้วยความหวังตรงนั้น แต่ว่าความผันผวนในชีวิตก็เกิดขึ้นเมื่อเกิดเห่อเหิมไปกับพรรคพวก เขาไปสอบชิงทุนไปนอก ก็ไปสอบกับเขาด้วย แล้วก็ได้ทุนนั้นมา ชีวิตผมก็เริ่มเปลี่ยนตั้งแต่นั้น ผมกลับมารับราชการที่สำนักงานคณะ-กรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเป็นเจ้าของทุน ก็มารับราชการตามปกติ ถามว่าความรู้สึกนึกคิดในการรับราชการของผม ผมคิดอย่างไร ผมบังเอิญโชคดีเพราะไปอยู่ในกรมซึ่งเป็นกรมวิชาการ ไม่ใช่กรมบริหารอย่างหน่วยงานทางสายกระทรวงมหาดไทย ซึ่งจะมีการชิงดีชิงเด่นในทางอะไรต่ออะไรต่าง ๆ ดีบ้างไม่ดีบ้างอยู่ค่อนข้างจะมาก เพราะฉะนั้นเมื่อไปอยู่ในกรมวิชาการก็ค่อนข้างจะสะดวกใจต่อการทำงาน สิ่งที่คิด จึงคิดแต่เพียงอย่างเดียวว่าทำอย่างไรจึงจะทำให้งานนั้นสำเร็จและมีงานทำทุกวัน ความกลัวของผมอยู่ตรงที่ว่าถ้าผมต้องไปนั่งรับราชการ โดยไม่มีงานทำทุกวันนั่นจะเป็นความน่ากลัวที่สุด แล้วบังเอิญก็โชคดี ก็มีงานทำทุกวันอย่างหามรุ่งหามค่ำ ผมไม่มีเวลาจะคิดแม้กระทั่งว่าเมื่อทำแล้วผมจะได้ตำแหน่งอะไร ได้เงินเดือนขึ้นขั้นเดียวหรือ ๒ ขั้น ผมไม่เคยคิด แล้วผมอยากจะเรียนว่า จริง ๆ มันได้ผลจริง ๆ การที่เราไม่คิดอยากได้อะไรว่าถ้าเราทำตรงนี้แล้วเราจะต้องได้ตรงนั้น ทำให้เราเป็นคนไม่เคยผิดหวัง เพราะเมื่อเราไม่หวังอะไร สิ่งเดียวที่เราหวังก็คือเราทำงานให้ดี ผลของงานออกมาแล้วชื่นใจ ก็เป็นความสมหวัง แต่ถ้าเราหวังต่อตำแหน่ง แน่ละก็ต้องสมหวังบ้าง ผิดหวังบ้าง แล้วถ้าคนจิตใจไม่มั่นคง เวลา

ผิดหวังก็จะท้อแท้แล้วก็จะเกิดความรู้สึกว่าราชการไม่ดี ครานี้ถ้าเราทำโดยหวังแต่ผลของงาน โดยมุ่งแต่งานให้ดีให้ตรงตามเป้าหมาย เราก็จะไม่ผิดหวัง แล้วก็จะได้เอง ได้ในสิ่งที่ควรจะได้ เมื่อถึงเวลาที่ควรจะได้มันก็ได้ ถ้าไม่ได้ก็แปลว่ายังไม่ถึงเวลา

ชีวิตผมมาเปลี่ยนเมื่อเกิด ๑๔ ตุลา อาจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ เข้าไปเป็นนายกรัฐมนตรี วันหนึ่งอาจารย์ประกอบ หุตะสิงห์ ซึ่งเป็นรองนายกรัฐมนตรี มีปัญหากับชาวนาชาวไร่ จะต้องหามาตรการอย่างหนึ่งไปช่วยเหลือ ท่านก็มาบอกผมว่าช่วยร่างคำสั่งใช้มาตรา ๑๗ ให้หน่อย แล้วก็ขอเร็วหน่อย รุ่งขึ้นผมก็เอาไปให้ท่าน ท่านบอกว่า อ้าว! เสร็จแล้วหรือ ผมบอกว่า ก็ท่านบอกจะเอาเร็ว ผมก็เลยทำทั้งวันทั้งคืน เวลาคนเรามีตั้ง ๒๔ ชั่วโมง ถ้าเราตั้งใจทำ ก็เหมือนกับเวลาเราไปตัดกางเกง ตัดสูท ถามว่าเมื่อไรได้ เขาบอกว่า ๑๕ วันได้ ถ้าคุณตัดสูทชุดหนึ่งใช้เวลา ๑๕ วัน คุณจะหากินอะไร ค่าจ้างสูทอย่างมากเดี๋ยวนี้ก็ ๒,๐๐๐ บาท เงิน ๒,๐๐๐ บาท ๑๕ วันพอกินที่ไหน ต้องตัดให้ได้วันหนึ่งอย่างน้อย ๔-๕ ชุด เขาอาจจะมีเหตุผลของเขาว่าต้องใช้เวลา ๑๕ วันเพราะเขามีงานมาก แต่ถ้าใครก็ตามไม่มีงานล้นมือแล้ว ยังต้องใช้เวลา ๑๕ วัน ในการตัดสูท ๑ ชุด ร้านนั้นก็ต้องเจ๊งภายในเวลาไม่นานเท่าไร ราชการก็เหมือนกัน ถ้างานชิ้นหนึ่งต้องใช้เวลาถึง ๓ วัน ๕ วัน หรือ ๗ วัน ราชการอาจไม่เจ๊ง เพราะมันก็จะไปของมันได้เรื่อย ๆ แต่เรานั่นแหละจะเจ๊ง เพราะว่าเราจะไปทำงานแข่งกับคนอื่นได้อย่างไร งานทุกอย่างถ้าเราลงมือทำทันที เดี๋ยวเดียวก็เสร็จ เสร็จจริง ๆ แล้วเสร็จอย่างดีด้วย ท่านก็เกิดติดใจว่าทำงานเร็วดี แล้วก็ใช้ได้ ก็เลยชวนเข้าไปทำงานในการเมือง ตั้งแต่นั้นมาจนถึงบัดนี้ ผมไม่ได้ออกจากแวดวงการเมืองอีกเลย ตั้งแต่ปี ๒๕๑๗ เป็นต้นมาชีวิตก็เริ่มผันผวน แต่ผมเรียนอย่างหนึ่งว่า ในความรู้สึกนึกคิดของผม การเมืองที่ผมเข้าไปทำ ก็เหมือนกับตำแหน่งนิติกรที่ผมเป็นอยู่ คือเมื่อต้องทำอะไรก็ต้องทำสิ่งนั้น แล้วก็ทำให้ดีที่สุดเท่าที่ขีดความรู้ความสามารถของเราจะมี แต่ถามว่า แล้วเราจำเป็นไหมต้องทำในสิ่งซึ่งเราไม่เห็นด้วย เราจำเป็นไหมต้องทำในสิ่งซึ่งไม่ดี ก็ตอบว่าถ้าเป็นสิ่งที่ไม่ดี เราไม่จำเป็นต้องทำ แล้วเราก็ไม่ควรจะทำ แต่ถ้าเป็นสิ่งที่เราไม่เห็นด้วย เราต้องตั้งสติว่า ความรับผิดชอบอยู่ที่ใคร ถ้าความรับผิดชอบอยู่ที่เรา เราต้องไม่ทำ ถ้าความรับผิดชอบอยู่ที่คนอื่น เราก็ต้องบอกเขาว่าเราไม่เห็นด้วยเพราะอย่างนั้นอย่างนี้ เขาจะต้องรู้เสียก่อนว่า defect ของเรื่องนั้นอยู่ที่ตรงไหน จุดดีของเรื่องนั้นอยู่ที่ตรงไหน ถ้าเขารู้ defect แล้วเขายังตัดสินใจทำอย่างนั้น แปลว่า ๑. เขาต้องพร้อมที่จะรับผิดชอบ ๒. เขาอาจจะมองการณ์ไกลกว่าเรา คนเป็นจำนวนมากที่รับราชการจบมาใหม่ ๆ มีอุดมการณ์สูง ไม่ยอมทำอะไรตามความคิดของคนอื่นเลย อย่างนั้นเป็นไปไม่ได้ เราแน่ใจได้อย่างไรว่าความคิดของเราถูก เราแน่ใจได้อย่างไรว่าเรามองได้กว้างกว่าคนที่อยู่ข้าง

บน กว่าคนที่อยู่สูงกว่าเรา ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเขาจะตัดสินใจทำสิ่งหนึ่งซึ่งเราไม่เห็นด้วย เราก็ต้องถามว่าสิ่งนั้นเป็นสิ่งไม่ดีหรือเปล่า เป็นสิ่งผิดไม่ถูกต้องตามทำนองคลองธรรมหรือไม่ ถ้าผิดเราต้องไม่ทำ ถึงจะออกก็ต้องยอม แต่ถ้าดีหรือไม่ดีก็ยังไม่รู้ แต่ถ้าถูกต้องตามกฎระเบียบ แต่เราไม่เห็นด้วย เราคิดว่าควรจะทำอีกอย่าง อย่างนั้นต้องชั่งน้ำหนักว่าความรับผิดชอบอยู่ที่ใคร ผมใช้หลักอย่างนี้มาโดยตลอดว่า ถ้าผมมีความเห็นเป็นอย่างอื่นผมจะต้องบอกคนที่สั่งให้ผมทำว่า ความเห็นของผมที่เป็นอย่างอื่นเพราะอย่างนี้ ๆ และผมจะต้องบอกด้วยว่า ถ้าในความเห็นของผม สิ่งที่ดีกว่านั้นคืออย่างไร แล้วเขาจะต้องไปตัดสินใจเอง ถ้าเขาตัดสินใจปั๊บ โอ.เค. เราทำให้ แต่ถามว่าแล้วเราจำเป็นจะต้องทำครบถ้วน ๑๐๐ % ตามที่เขาบอกหรือไม่ ก็ตอบว่าไม่ ถ้าเราเป็นคนทำเราจะ minimize สิ่งที่เลวที่สุดหรือไม่ดีที่สุด ให้เหลือน้อยที่สุดเท่าที่เขาจะยอมรับได้ บังเอิญผมเป็นคนที่เรียนมาทางด้านร่างกฎหมาย เขาสอนมา ตามตำราทั่วโลกเขาสอนอย่างเดียวกันหมดว่า เวลาร่างกฎหมาย ไม่สามารถจะร่างตามแนวความคิดของเราคนเดียวได้ ไม่สามารถจะร่างตามความคิดของใครคนใดคนหนึ่งได้ สิ่งที่ทำก็คือการ compromise หรือ minimize สิ่งที่เสียหายรุนแรงที่สุดให้เหลือน้อยที่สุดเท่าที่สายตามนุษย์คนหนึ่งๆ จะมองเห็น เพราะฉะนั้นถ้าเราไปตั้งเป้ากันว่า ถ้าไม่ตรงกับความคิดเรา เราไม่ทำ ใครอยากทำ ไปทำ นั่นแปลว่าเราไม่ได้รับผิดชอบ ถามว่าถ้าคนอื่นทำเขาจะคิดอย่างเราไหม คนอื่นทำก็อาจจะคิด แล้วที่บอกว่าให้เอา ๕% ๑๐% นั่นเป็นของดีก็ได้ อย่างน้อยที่สุด ถ้าเราไปทำ เรายังเห็นว่า ๕% ๑๐% นี่ไม่ใช่ของดี เอาไม่ได้ เราก็จะต้องพยายามขจัดตรงนั้นออกไปให้ได้ เราจะมีโอกาสช่วยสังคมได้มากกว่าเราทิ้งไปเลย แต่แน่ล่ะ ถ้าเมื่อไรสิ่งนั้นเป็นสิ่งซึ่งสุดที่จะเยียวยาได้ เราต้องไม่เอามือเราลงไปซุกหีบ เราต้องไม่เอาขาลงไปอยู่ในโซ่ตรวน เพราะนั่นไม่ใช่วิธีการรับราชการที่ดี

ถามว่าในทัศนะของผม งานการเมืองเป็นอย่างไร ผมตอบได้ว่างานการเมืองเป็นสิ่งซึ่งพอทำได้ แต่ถามว่านักการเมืองเป็นอย่างไร ตอบว่านักการเมืองเป็นสิ่งซึ่งผมเป็นไม่ได้ งานการเมืองกับนักการเมืองนั้นคนละอย่าง งานการเมืองก็คืองานในระดับนโยบายในระดับบริหาร ซึ่งคุณมีโอกาสที่จะบันดาลสิ่งที่คุณคิดว่าดี แน่ล่ะในวันหนึ่งข้างหน้าอาจจะส่งผลออกมาเป็นเรื่องไม่ดีก็ได้ แต่ว่าในขณะนั้นคุณคิดว่าดี แล้วบันดาลให้เป็นไปได้ ในการบันดาลสิ่งที่คุณคิดว่าดีให้เป็นไปได้นั้น มันไม่ได้ ๑๐๐ % เพราะจะมีปัจจัยอื่น ๆ ทั้งปัจจัยทางการเมือง ปัจจัยทางราชการประจำ ปัจจัยของประชาชนมาทำให้เกิดเป็นปัญหา และสิ่งที่เราทำนั้นจะไม่สำเร็จ เพราะฉะนั้นต้อง compromise ตามหลักของการร่างกฎหมาย

ผมมีส่วนในการออกกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินปัจจุบันซึ่งใช้เวลา

หลายปีมาก ถามว่าผมพอใจกับกฎหมายนี้ไหม ตอบว่าผมพอใจเพียงแค่ ๕๐-๖๐% เท่านั้น ถามว่าแล้วทำไมถึงออกมา ถ้ามีแค่นั้นก็แก้อะไรไม่ได้ ส่วนที่ผมไม่พอใจนั้น ถามว่าทำไม ผมถึงต้องยอม เพราะกระทรวงมหาดไทยเป็นกระทรวงที่คัดค้านแรงที่สุด แล้วถ้าผมไม่ยอมบ้างบางส่วน ก็จะออกมาไม่ได้ นั่นคือสิ่งที่จำเป็นจะต้อง compromise แต่ถามว่าแล้วสิ่งที่ต้อง compromise นั้นเลวหรือเปล่า ก็ตอบว่า ก็ไม่ได้เลวไปกว่าปัจจุบันในขณะนั้น เพราะฉะนั้นก็พอยอมรับได้ คือถ้าไม่แก้เลย ก็อย่างนั้น แต่ถ้าแก้แล้วไม่ได้เลวไปกว่าปัจจุบัน แต่จะมีส่วนดี ๆ เกิดขึ้น ก็ดีกว่าไม่ได้ทำอะไรเลย เพราะฉะนั้นตรงนี้จึงเป็นส่วนซึ่งอาจจะใช้เป็นการประกอบการรับราชการของท่านในวันข้างหน้าก็ได้

ผมอยู่ในแวดวงการเมืองมาด้วยความรู้สึกนึกคิดว่า เป็นงานอย่างหนึ่งเท่านั้น เหมือนกับท่านเคยเป็นปลัดอำเภอ แล้วก็ขึ้นเป็นนายอำเภอต่อไปก็จะไปเป็นรองผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วก็จะไปเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด ผมก็คิดอย่างนั้น เขาให้ผมไปเป็นอะไร ผมก็ทำตรงนั้นแล้วไม่ได้คิดว่าจะมีอำนาจราชศักดิ์ มีบารมี ผมมีชีวิตอยู่อย่างไร ผมก็มีชีวิตอยู่อย่างนั้น และนั่นเป็นส่วนหนึ่งซึ่งทำให้ผมไม่เคยเกิดความรู้สึกว่าถูกกระทบกระเทือนในเวลาที่ต้องพ้นจากตำแหน่งเหมือนอย่างคนอื่น ไม่เคยเกิดความรู้สึก เพราะสิ่งเหล่านั้นก็คืองานอย่างหนึ่ง เมื่อผมผละจากงานนี้ผมก็ไปทำงานอย่างอื่น ซึ่งก็งานอย่างเดียวกัน เพราะฉะนั้นพอเวลาที่เราเปลี่ยนสถานภาพ ถ้าเราไปยึดมั่นกับตำแหน่ง เราก็จะมีแต่ความทุกข์ ถ้าเราไม่ยึดมั่นเราก็ไม่มีความทุกข์ แล้วทำงานสบายเพราะทำงานแล้วเราไม่ต้องกลัวว่า เราจะทำให้คนเขาไม่ชอบเราจนกระทั่งเราพ้นจากตำแหน่งหรือไม่ ไม่ต้องไปคิด ตราบเท่าที่เรายังมีงาน แล้วเรายังเป็นคนของราชการ ตราบเท่าที่เรายังมีงานราชการทำ ทำตรงไหนก็เหมือนกัน เงินเดือนก็เท่ากัน ถ้าเราไม่ได้โกง แน่ล่ะถ้าเราโกง เราคิดจะเบียดบังทรัพย์สินผลประโยชน์ที่ไม่พึงมีพึงได้เป็นของเรา การทำแต่ละที่ย่อมแตกต่างกัน เพราะประโยชน์เอื้ออำนวยแตกต่างกัน ถ้าเราไม่ได้คิดอย่างนั้น เราอยู่ตรงไหนเราก็ทำได้ ก็งานราชการเหมือนกันทั้งสิ้น เพราะฉะนั้นก็จะไม่เดือดเนื้อร้อนใจอะไรกับการที่จะถูกโยกย้าย เปลี่ยนตำแหน่ง แต่ที่มักจะเป็นกันอยู่ในปัจจุบัน มักจะไปติดยึดอยู่กับความสะดวกสบาย ความมีประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นซึ่งทำให้เราต้องไปตกอยู่ใต้อาณัติของอะไรบางสิ่งบางอย่างที่ไม่ดี แล้วทำให้ชีวิตเราไม่ดีด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเมือง

ที่ผมบอกว่างานการเมืองกับนักการเมืองแตกต่างกัน แตกต่างกันตรงที่ว่าถ้านักการเมืองโดยอาชีพ ถ้ามองในแง่สุจริต เขาจะต้องนึกถึงประโยชน์ทางการเมืองเป็นเบื้องต้น ความจริงเขาไม่ควรจะนึกถึงประโยชน์ทางการเมืองเป็นเบื้องต้น แต่โดยความเป็นจริงเขาจะนึกถึงประโยชน์ในทางการเมืองเป็นเบื้องต้น ถ้าเขาจะทำอะไรอย่างหนึ่ง เขาจะต้องนึกว่าสิ่งนั้นจะ

ทำให้เกิด popularity ในทางการเมืองหรือไม่ กระแสจะชอบหรือไม่ชอบ จะถูกต้องตรงตามกระแสหรือไม่ ซึ่งจะขาดส่วนสำคัญตรงที่ว่าเราจะลืมนึกว่า กระแสนั้นถูกต้องหรือไม่ สิ่งที่จะเกิดผลตามมานั้น ประเทศจะได้อะไร ประชาชนจะได้อะไร จะกลายเป็นว่าเมื่อทำอะไรไปอย่างหนึ่งแล้ว ถ้าประเทศจะได้หรือประชาชนจะได้ กลายเป็นผลพลอยได้ ไม่ใช่เป็นวัตถุประสงค์เบื้องต้น ซึ่งอย่างนั้นคนที่รับราชการเป็นชีวิตจิตใจจะทำไม่ได้ อย่างน้อยที่สุดเราก็จะต้องนึกก่อนว่า เมื่อเวลาเราจะทำอะไร เป้าหมายของเราอยู่ที่ไหน เป้าหมายของเราอยู่ที่ประชาชนหรือรัฐ แต่ในทางความเป็นจริงนักการเมืองอาจไม่ได้นึกอย่างนั้น อาจนึกถึงประโยชน์ทางการเมือง เพื่อหวังผลว่าแล้วเขาจะได้รับเลือกตั้งกลับมาอีกในวันข้างหน้า เมื่อสังคมวิวัฒนาการไป การเลือกตั้งต้องใช้เงินมากมายมหาศาลขึ้น ประโยชน์ที่นักการเมืองจะนึกในทางการเมืองจึงไม่ใช่ประโยชน์เพียงเพื่อให้ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่นิยมยกย่องแล้วมาลงคะแนนให้แต่เพียงอย่างเดียว แต่จะกลายเป็นประโยชน์เพื่อหาปัจจัยไปใช้ในการเลือกตั้ง เพราะทุกคนรู้ว่าการเลือกตั้งใช้เงินมาก ทำความดีขนาดไหนก็ยังสู้คนมีเงินไปทุ่มไม่ได้ ท่านทั้งหลายเป็นนายอำเภอเป็นส่วนใหญ่คงต้องรู้ดีกว่าผมว่า คนแต่ละคนที่ไปลงเลือกตั้งใช้เงินเท่าไร แต่ก่อนนี้เราบอกว่าถ้าไปเลือกตั้งนี่ใช้เงิน ๕ ล้านบาท เราตกใจ แต่ถามว่าเดี๋ยวนี้ ๕ ล้านบาทนี่อยู่ไหม มีนายอำเภอคนไหนยืนยันได้ไหมครับว่าที่เขาไปเลือกตั้งกันใช้เงินต่ำกว่า ๕ ล้านบาท รู้ทั้งรู้ เห็นก็เห็นว่ามากมายมหาศาล เลือกตั้งซ่อมที่เมืองเหนือคราวก่อนนี้ คนที่แพ้เขาบอกเขาสู้เงินไม่ได้ ถามว่าเขาเสียไปเท่าไร เขาบอกว่า ๘๐ ล้านบาท เลือกตั้งซ่อมคนเดียว ๘๐ ล้านบาท ถามว่าจะมีใครสักกี่คนที่มีเงินมากมายมหาศาล เอาเงิน ๘๐ ล้านบาทไปแจกชาวบ้าน เพื่อให้ได้รับเลือกตั้งมา จะได้ตั้งหน้าตั้งตาทำประโยชน์ให้แก่แผ่นดิน จะมีได้ไหมครับ เพราะฉะนั้นประโยชน์ในทางการเมืองที่พูดถึงนั้น เดี๋ยวนี้จึงชักจะกลายเป็นว่า ความนิยมทั่วไปกับการเตรียมหาปัจจัยเพื่อไปใช้ในการเลือกตั้ง การเตรียมหาปัจจัยเพื่อไปใช้ในการเลือกตั้งจะมากขึ้น ๆ เพราะเมื่อเราใช้ระบบพรรค พรรคก็ต้องเจือจุนสมาชิก พรรคจะเอาเงินจากไหน พรรคก็ต้องมีวิธีหาเงินของพรรค คนในพรรคก็ต้องมีวิธีหาเงินให้พรรค แต่ถามว่าเมื่อคนในพรรคหาเงินให้พรรค หาได้มา ๑๐๐ บาท แล้วให้พรรค ๑๐๐ บาทหรือไม่ ก็น่าสงสัยว่าจะไม่ เขาก็ต้องนึกถึงตัวเขา เพราะฉะนั้นถ้าพรรคมีเงิน ๑,๐๐๐ ล้านบาท ในการเลือกตั้ง คนที่หาให้พรรค ๑,๐๐๐ ล้านบาท คงจะต้องหาถึง ๒,๐๐๐ - ๓,๐๐๐ ล้านบาท เพราะจะต้อง กระเส็นกระสายไปก่อนที่จะมาถึงพรรค เพราะว่าคนทุกคนก็ย่อมจะต้องพยายามสร้างบุญคุณให้เกิดขึ้นในพรรค สร้างฐานให้เกิดความสำคัญขึ้น เพื่อจะได้มีตำแหน่งต่อไปในวันข้างหน้า ระบบอย่างนี้แหละที่จะ

ทำให้ประเทศเดินหน้าไปไม่ได้ และกลไกในการบริหารราชการแผ่นดินต่อไปในวันข้างหน้าก็จะไปไม่ได้ ที่เขาเรียกร้องกันให้ปฏิรูป ต้องปฏิรูปอะไรนี่ ก็เกิดจากสิ่งเหล่านี้

คราวนี้ถามว่า แล้วจริง ๆ ความผิดเหล่านี้เกิดจากใคร ก็ต้องโทษว่าสังคมทั้งสังคมนั่นแหละผิด คนที่มีสิทธิเลือกตั้ง โดยเฉพาะคนที่มีความรู้ ไม่ค่อยได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง เพราะนึกอย่างง่าย ๆ แบบไทย ๆ ว่า คะแนนเสียงเดียวย่อมไม่สำคัญ แต่บังเอิญคนที่คิดอย่างนี้มีเป็นล้าน เรามีคนมีสิทธิเลือกตั้งประมาณ ๔๐ ล้านคนทั่วประเทศ มีคนไปเลือกตั้งประมาณ ๒๗ ล้านคน แน่ล่ะบางพื้นที่นายอำเภออาจจะไปเกณฑ์ได้ทั้ง ๑๐๐% แต่ก็เหนื่อยยากต้องทำอะไรหลายวิธีเหมือนกันถึงจะได้มา ๑๐๐ % แต่ถามว่าลำพังนายอำเภอไปเกณฑ์เฉยๆ เขามาไหม ก็ตอบว่าไม่มา ที่เขามาเพราะมีคนไปจ่ายสตางค์ให้เขามา เมื่อคนที่คิดอย่างเดียวกันว่าคะแนนเสียงเดียวไม่สำคัญ มีเป็น ๑๐ ล้านคน สังคมก็ต้องได้รับสิ่งเหล่านี้

คราวนี้เวลาที่เราพูดกันถึงสิทธิ พูดกันถึงประชาธิปไตย มันส่อแสดงอุปนิสัยและวิธีคิดของคนไทยได้อย่างชัดแจ้งว่า เราคิดในเรื่องส่วนรวมอย่างไร ตอบง่าย ๆ ว่าไม่ได้คิดเลย เวลาที่แต่ละคนเรียกร้องสิทธิ จะมาจากพื้นฐานของตัวเองว่าต้องการสิทธิอะไร แต่จะไม่มีใครคิดถึงว่าตัวมีหน้าที่อะไร คนไทยจะไม่มีวันเข้าใจเลยว่า สิทธิ ๑ อย่างที่เรียกมานั้น สร้างหน้าที่ให้คนอีก ๕๙,๙๙๙,๙๙๙ คน เรามีสิทธิในทรัพย์สินของเรา แปลว่าคน ๕๙,๙๙๙,๙๙๙ คนนั้นมีหน้าที่ต้องเคารพสิทธิของเรา รัฐธรรมนูญตอนหลังเริ่มเขียนถึงสิทธิส่วนบุคคล เพราะเริ่มตระหนักแล้วว่า เพราะความไม่เคารพในสิทธิของกันและกันมีมากขึ้น เวลาเรามีสิทธิส่วนบุคคลของเรา ก็แปลว่าคนอีก ๕๙ ล้านคน มีหน้าที่ต้องเคารพสิทธิส่วนบุคคลของเรา แต่ถามว่าคนอีก ๕๙ ล้านคนเคยรู้ไหมว่าตัวมีหน้าที่ ก็ตอบไม่รู้ อยากว่าใครก็ว่า อยากทำอะไรก็ทำตราบเท่าที่ทำอะไรได้ตามใจคือไทยแท้ นี่คือสิ่งที่เราพูดกัน ระบอบประชาธิปไตยไม่ใช่ทำอะไรได้ตามใจเรา ระบอบประชาธิปไตยเป็น ๒ ทาง คือมีสิทธิ มีหน้าที่ สิทธินั้นเมื่อเรียกร้องได้ต้องหวงแหน ต้องรู้จักรักษาสิทธินั้น แต่ถามว่าเรารู้จักไหม คำตอบก็คือไม่ ถ้าสิทธินั้นไม่ก่อประโยชน์เฉพาะหน้าเราจะไม่รู้จัก คนที่เรียกร้องสิทธิมากที่สุดคือใคร คือคนในเมือง มีความเป็นอยู่สุขสบาย อิ่มหมีพีมัน ก็มีเวลาว่างคิดเรื่องอะไรต่อมิอะไร แต่ถามว่าชาวบ้านที่ยากจนอยู่นี่คิดเรื่องอะไร เขาก็คิดแต่เพียงว่าทำอย่างไรถึงจะทำมาหากินได้ดีขึ้น ทำอย่างไรหนี้สินถึงจะหมดไป ทำอย่างไรพวกคุณถึงจะไม่ไปจับว่าไปบุกรุกที่ป่าสงวน ไม่มาคิดสิทธิในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในเรื่องนั้นเรื่องนี้ คนที่อิ่มแล้วจึงคิด แต่ถามว่าเมื่อคิดแล้วรักษาสิทธิไหม ก็คิดอย่างเข้าข้างตัวเองว่าเรียกร้องไปเพื่อให้ชาวบ้านทุกคนได้ แต่ตัวไม่ได้ไปหรอก คนที่ไม่ได้ไป ส่วนใหญ่จะเป็นคนที่มีการศึกษาดี ๆ มีฐานะดี ๆ ถามว่าแล้วเดือดร้อนอะไรกับสิทธิของเขา

เขาไม่ไปใช้ ตรงนี้ถ้าเราแยกแยะไม่ออกจะทำให้เรามองไม่เห็นว่า ทำไมรัฐธรรมนูญจึงเริ่มจะต้องคิดว่า สิทธิในการเลือกตั้งต้องบังคับ ไม่ใช่สิทธิบริสุทธิ์ เป็นสิทธิที่แฝงไว้ด้วยหน้าที่และความรับผิดชอบ ถามว่าเมื่อเวลาเราไม่ไปเลือกตั้ง คนอื่นเดือดร้อนไหม ตอบว่าเดือดร้อน เพราะคะแนนเสียงที่ไปลง แต่ละคนที่ไปลง ถูก distort ได้ง่าย การซื้อเสียงทำได้ง่าย คนที่ชนะการเลือกตั้ง ไม่ได้เสียงข้างมากกลายเป็นเสียงข้างน้อย ถ้ายิ่งการเลือกตั้งแบบเขตที่ใหญ่มีถึง ๓ คน ลองไปดูเถอะ ไปรวมคะแนนดู คนได้ที่ ๑ ที่ ๒ ที่ ๓ นั่น ไม่ได้ถึง ๕๐ % คนอีกส่วนหนึ่งไม่ได้เลือก ๓ คนนั้น เมื่อ distort อย่างนี้ สังคมก็เปลี่ยน ก็สับสนหมด เพราะฉะนั้นจึงต้องเริ่มคิดกันว่า สิทธิเหล่านี้เป็นสิทธิที่แฝงไว้ด้วยหน้าที่ที่จะต้องไปทำหรือไม่ ในรัฐธรรมนูญคราวที่แล้ว ก็กล้าทดลองโยนหินถามทางเขียนไว้ว่า คุณมีหน้าที่ไปเลือกตั้งโดยสุจริต คนก็ไม่ว่าอะไร เพราะนึกไปว่าเน้นที่สุจริต ความจริงเน้นทั้ง ๒ อัน ไปเลือกตั้งและโดยสุจริต แต่ว่าเขียนไว้ก่อนเพื่อให้เกิดความคุ้นเคยต่อคำว่า "หน้าที่" มาคราวนี้คงจะเอาตรง ๆ เลยว่า ต้องมีหน้าที่ไปเลือกตั้ง ก็จะไม่กระโดดไกลนักจากสิทธิ ๑๐๐ % ขยับมาเป็นหน้าที่ไปเลือกตั้งโดยสุจริต และคราวนี้เป็นหน้าที่โดยตรงที่ถ้าไม่ไปก็จะมี sanction ซึ่งควรจะมี เพราะเราจะปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้อย่างไร ถ้าคนไปเลือกตั้งไม่ไปเลือกตั้ง คนมีสิทธิไปเลือกตั้งแล้วไม่ไปใช้สิทธินั้น เราจะปกครองในระบอบประชาธิปไตยด้วยวิธีการเลือกตั้งได้อย่างไร ถ้ากระบวนการเลือกตั้งเต็มไปด้วยการซื้อเสียง เต็มไปด้วยเล่ห์เหลี่ยม เต็มไปด้วยกลเม็ดเด็ดพราย และการโกง พวกท่านเป็นนายอำเภอท่านบอกได้ดีกว่าผมว่าเขาโกงกันอย่างไร คราวที่แล้ว จังหวัดปทุมธานีทำกันอย่างไร คนร้องไห้อยู่ปัจจุบันเป็นใคร อย่างไรก็รู้กันอยู่ เพราะฉะนั้นถ้ากระบวนการหาคนมาไม่สุจริต กระบวนการต่อจากนั้นย่อมไม่สุจริต ไม่มีทางใดจะสุจริตได้ เพราะใครก็ตามที่ต้องลงทุนเงินเป็น ๑๐๐ เป็น๑,๐๐๐ ล้านบาท ไม่มีวันที่จะมีกะจิตกะใจที่จะไปคิดอะไรอย่างอื่น สิ่งแรกที่ต้องคิดก็คือว่า ทำอย่างไรถึงจะเอา ๑๐๐ ล้านบาทนั้นคืนมา แล้วทำอย่างไรถึงจะเตรียมไว้ ๑๕๐ ล้านบาทสำหรับคราวหน้า ก็ต้องคิดอย่างนี้ นี่เป็นวิสัยของมนุษย์ เป็นธรรมชาติของมนุษย์ จะว่าดีหรือเลวก็แล้วแต่ ก็เป็นธรรมชาติของมนุษย์ ถ้าเราไม่อยากจะเลวอย่างนั้นก็อย่าลงไปร่วม คนมาถามผมว่าทำไมผมไม่ไปสมัครรับเลือกตั้ง ผมก็ตอบว่าความสามารถของผมมีจำกัด และรู้ตัวดีว่าผมไม่มีความสามารถในเชิงหาเสียง ข้อสำคัญก็คือผมตอบตัวเองไม่ได้ว่า ผมจะทำอย่างนั้นไปเพื่ออะไร คนที่เขาพยายามขวนขวายไปลงสมัครรับเลือกตั้ง สมมุติว่าเป็นความต้องการโดยสุจริตเพื่อจะได้มาเป็นรัฐมนตรี มาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อทำประโยชน์ให้แก่บ้านเมือง คนที่ไม่เคยเป็นเขาก็อยากจะเป็น แต่ผมก็เคยเป็นแล้ว แล้วก็รู้เช่นเห็นชาติแล้วว่า ก็ไม่ได้สบายอะไรนัก ไม่ได้ดีอะไร

นัก แล้วจะยังขวนขวายลงไปทำไม มีเพื่อนผมคนหนึ่งเป็นอาจารย์ เป็นนักเรียนทุน ก.พ. ด้วยกัน เป็นศาสตราจารย์แล้ว วันดีคืนดีก็มาหาผมกลางดึก บอกเพื่อนเราตัดสินใจแล้วว่าจะลงสมัครรับเลือกตั้ง ชอบมาก ผมก็ถามเขาว่า แล้วตัดสินใจหรือยัง เขาบอกตัดสินใจ ๘๐% แล้ว อีก ๒๐% มาถามเพื่อนก่อน ผมบอกว่า โอ.เค ถ้ายังเหลือ ๒๐% ก็พอจะเยียวยา ถ้า ๑๐๐% แล้ว ผมก็จะไม่พูดอะไร ผมก็จะอวยพรเขาไป ผมก็เล่าให้เขาฟังว่า เขาต้องการอะไรในชีวิต เขาเก็บเงินไว้ได้ ๕-๖ ล้านบาท ตั้งแต่รับราชการมาจนกระทั่งเป็นศาสตราจารย์ เขาจะเอาเงิน ๕-๖ ล้านบาทไปหาเสียงเลือกตั้ง ถามว่าแล้วคุณตั้งใจอะไร เราตั้งใจจะไปทำงานเพื่อประโยชน์ประเทศชาติ ถามว่าแล้วเงินเดือน ๗๐,๐๐๐ บาท ของรัฐมนตรี เก็บไว้อีกเท่าไรถึงจะได้ ๕ ล้าน เขาก็เริ่มคิด ถามว่าถ้าคุณตั้งใจจะไปกอบโกยไหมล่ะ ถ้ากอบโกยก็ โอ.เค ก็คงจะคุ้มละ แต่ถ้าคุณไม่กอบโกย อีกกี่ปีคุณถึงจะเก็บเงินเดือน ๗๐,๐๐๐ บาท ไว้ให้ได้ถึง ๕ ล้าน ผมก็เล่าให้เขาฟังว่า ผมมีความรู้สึกอย่างไรกับคนที่รับราชการแล้วโดดลงไปเลือกตั้ง ก็ยกตัวอย่างให้เขาฟัง ผมถือว่าคนที่ทำบาปกรรมถึงปิตุฆาต มาตุฆาตมาก่อนจึงจะตัดสินใจอย่างนั้น แล้วเราดูเถอะครับว่า คนที่เป็นข้าราชการระดับสูง ๆ ตัดสินใจไปลงเลือกตั้งกันหลายคน ที่เราคิดว่าประสบผลสำเร็จ คือไปเป็นรัฐมนตรีก็มี แต่ลองไปดูลึก ๆ เถอะครับ เราอย่านึกว่านั่นเป็นความสำเร็จ อาจจะเป็นความล้มเหลวแห่งชีวิตก็ได้ เพราะถ้าเราดูจากภายนอก เราก็มักจะนึกว่านั่นเป็นสิ่งที่ดี แต่ถ้าเราเป็นคนสนิทกับเขาจริง ๆ ลองไปพูดคุยกับเขาเถอะครับ เราจะรู้ว่าเขามีแต่ความทุกข์

คราวนี้ถามว่า สภาวะอย่างนี้มีผลกระทบต่อราชการอย่างไร ก็ตอบว่าผลกระทบจะแรงมาก ถ้าคนที่เข้ามาเป็นผู้บริหารบ้านเมืองไม่สุจริต คนที่จะเป็นกลไกในความไม่สุจริตให้เขาคือใคร ก็คือพวกท่าน ข้าราชการ ถ้าท่านยิ่งกลัวว่าไม่ทำแล้วจะถูกย้าย จะไม่ได้ขึ้นเงินเดือน ๒ ขั้น ท่านก็ยิ่งต้องเป็นเครื่องมือมากยิ่งขึ้น ถ้าครั้งหนึ่งเป็นเครื่องมือ ท่านก็จะกลับตัวไม่ได้อีกแล้ว เพราะแน่ล่ะคนที่ไปเป็นเครื่องมือเขา ย่อมไม่ได้ทำเพื่อเขาแต่เพียงฝ่ายเดียว ย่อมต้องคิดอย่างมนุษย์ธรรมดาว่า ไหน ๆ ทำแล้วก็เอาเสียด้วย เอาไปเอามาก็อาจจะเอามากกว่าด้วย ในที่สุดก็คงติดใจ ท่านเคยมีเงินเดือน ๒๐,๐๐๐ บาท รู้สึกกระเบียดกระเสียรขาดอีกสัก ๑,๐๐๐ บาท ถ้าได้มาเพิ่มอีกสัก ๒,๐๐๐-๓,๐๐๐ บาท คงอยู่ได้สบาย แต่ถ้าทำทุจริตขึ้นมาสักครั้ง เงินคล่องตัวขึ้น ความเคยชินจะเกิดขึ้น ถามว่ารัฐจะขึ้นเงินเดือนให้ท่านอีกเท่าไร ท่านจึงจะพอ ไม่มีวันอีกแล้ว ท่านได้แต่เดินหน้ามุ่งสายนั้นสายเดียว ถ้ารอดตัวก็ โอ.เค. ก็อยู่ไปจนเกษียณ แต่ถ้าเคราะห์หามยามร้ายก็ถูกจับได้ไล่ทัน โชคดีหน่อยก็เพียงแต่ถูกไล่ออก โชคร้ายก็ติดตะรางไปด้วย เพราะฉะนั้นมองไปข้างหน้าเป็นเรื่องเหมือนกับไต่อยู่

ริมเหว ถ้าระบบบริหารราชการแผ่นดินยังมุ่งไปสู่การหาเงินหาทอง ข้าราชการประจำจะกลายเป็นเครื่องมือ แล้วแน่ล่ะเราก็รู้ว่าข้าราชการประจำเราก็มีทั้งที่ดีและไม่ดี ถึงแม้ที่ดีก็ใช่ว่าจะทำอะไรถูกต้องได้หมด เพราะเราก็รู้ว่ากฎระเบียบราชการนั้น สร้างสะสมหมักหมมมาเป็นเวลานานจนเกือบจะทำงานไม่ได้ ถ้าต้องการจะทำงานให้ได้จริง ๆ ก็ต้องละเมิดระเบียบบ้างเป็นครั้งเป็นคราว โดยอาศัยความสุจริตเป็นที่ตั้ง ท่านที่เป็นนายอำเภอซึ่งจะเป็นหัวหน้าหน่วยราชการทั้งหลายเวลานี้ ต้องรู้ดี ลองย้อนกลับไปดูเถอะ ท่านทำอะไรผิดระเบียบมาจมเลย ขึ้นอยู่กับว่าศัตรูท่านจะกำแหงขึ้นมาเมื่อไร เขียนจดหมายไปฟ้อง ป.ป.ป. ขึ้นมาทีหนึ่งก็เสร็จ เพียงแต่ว่าท่านอุ่นใจว่า ท่านทำไปเพราะหวังผลต่อราชการ หรือต่อประชาชนเป็นที่ตั้ง แต่ก็ใช่ว่าจะถูกต้องตามระเบียบ เพราะฉะนั้นจุดตรงนั้นก็จะเป็นจุดที่สอบสวนได้ หยิบตรงไหนก็สอบสวนได้ทันที นายอำเภอมาทำงานสายเป็นประจำ ไม่พอใจก็ โอ.เค ตั้งกรรมการมาสอบ สอบไปสอบมาพบว่าท่านทำงานสาย นายอำเภอมาทำงานสายเป็นประจำ ก็เอาจนได้ ยังไม่ทัน ๔ โมงครึ่งกลับไปแล้ว ซึ่งมีอยู่เป็นประจำ เพราะฉะนั้นสิ่งเหล่านี้จะกลายเป็นอุปกรณ์ เพื่อเอามาทำให้ท่านเป็นเครื่องมือได้ ทีนี้ถามว่าแล้วระเบียบเหล่านี้ทำไมยังอยู่ ยังอยู่ก็เพราะว่าไม่มีใครคิดจะไปแก้ ถามว่าทำไมไม่มีใครคิดจะไปแก้ เพราะคนที่จะแก้ได้ไม่รู้ ถึงรู้ก็ไม่อยู่ภายใต้บังคับของระเบียบ

ยกตัวอย่างเช่น ระเบียบเรื่องการเงินการคลัง ใครเป็นคนออก ก็ตอบว่ากระทรวงการคลังออก ถามว่าทำไมกระทรวงการคลังไม่รู้สึกอึดอัด ตอบว่าไม่ เพราะเวลากระทรวงการคลังจะทำอะไร กระทรวงการคลังก็จะขอมติคณะรัฐมนตรี ยกเว้นระเบียบทุกทีไป พวกท่านต่างหากไม่สามารถไปขอยกเว้นได้ เพราะถ้าท่านขอยกเว้นกระทรวงการคลังก็จะทุบโต๊ะอ้างว่า อย่างนี้จะทำให้วินัยการเงินการคลังพังพินาศหมด แต่กระทรวงการคลังรู้ว่าทำไม่ได้ กระทรวงการคลังก็ต้องไปขอยกเว้นระเบียบ ลองยกตัวอย่างง่าย ๆ เราบริหารระบบราชการมาวันหนึ่งเราก็รู้ว่าระบบราชการนั้นอุ้ยอ้าย ทำอะไรไม่ได้ ถ้าจะไปทำอะไรที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจนี่อยู่เป็นราชการไม่ได้ ก็ต้องตั้งเป็นรัฐวิสาหกิจ จะได้คล่องตัวหน่อย เงินเดือนสูงหน่อย อยู่ ๆ ไปกระทรวงการคลังก็เริ่มรู้ว่า รัฐวิสาหกิจนี่ปล่อยให้เป็นอิสระนักไม่ได้ ก็ค่อย ๆ ออกระเบียบออกมา ๆ จนปัจจุบันรัฐวิสาหกิจก็เกือบจะไม่ต่างจากราชการแล้ว นอกจากเงินเดือนจะสูงกว่าเท่านั้น กระทรวงการคลังก็รู้ว่ามันอุ้ยอ้าย เพราะฉะนั้นเวลากระทรวงการคลังจะตั้งรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลังจะหลีกเลี่ยง ถามว่าอะไรคือรัฐวิสาหกิจ ก็ตอบว่าอะไรที่รัฐเข้าไปลงทุน ๕๐% ก็เป็นรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลังก็ใช้วิธีเอารัฐไปลงทุน ๔๘% เอาทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ไปลงทุนอีก ๒% เป็น ๕๐% จึงทำให้หน่วยงานนั้นไม่ใช่รัฐวิสาหกิจ ก็บริหารสบาย

เกิดประโยชน์เกิดประสิทธิภาพ กระทรวงการคลังก็เข้ามาบอก เห็นไหมเวลาฉันเข้ามาบริหารแล้วดี พวกคุณบริหารไม่ดี ก็จะไม่ดีได้อย่างไร ในเมื่อไม่มีระเบียบควบคุม คนอื่น ๆ ถูกโซ่ตรวนพันล้อมหมดเลย ขสมก. เวลาคนอื่นบริหาร จะไปซื้อรถก็ต้องไปกู้เงินจากแบงค์ในราคาอัตราดอกเบี้ยสูง ภาษีก็เสียเต็มที่ พอกระทรวงการคลังไปนั่งบริหาร จัดการกู้เงินให้เสร็จในอัตราดอกเบี้ยต่ำ เรียบร้อย ซื้อได้ ๓,๐๐๐ คัน ๔,๐๐๐ คัน ภายในปีเดียว ๒ ปี ประสบผลสำเร็จอย่างรุนแรง แต่ถ้าถามว่าถ้าคนอื่นทำ ทำได้ไหม ตอบ ไม่ได้ เพราะไม่มีทางที่จะไปกู้เงินในจำนวนนั้นมาได้ กระทรวงการคลังจะไม่มีวันยอมให้กู้ เพราะฉะนั้นคนที่เป็นคนออกระเบียบแล้วไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบ ย่อมได้เปรียบ ระเบียบที่มีอยู่จึงไม่ค่อยได้รับการแก้ไขปรับปรุงและกลายเป็นอุปสรรคเสียส่วนใหญ่ เพราะเวลาเขาจะออกระเบียบเรื่องหนึ่ง เนื่องจากมีเหตุที่จะต้องเข้าไปควบคุม ก็ค่อย ๆ ออก ๆ มาเรื่อย ๆ ก็ทับถมกันไป จนถึงวันหนึ่งเกือบจะไม่รู้ว่ามีระเบียบอยู่ที่ไหนบ้าง หยิบขึ้นมาตรงไหนก็ได้ แล้ว ป.ป.ป.เขาก็ไม่สนใจว่าเจตนาของคุณเป็นอย่างไรในการทำผิดระเบียบนั้น เขาถือว่าถ้าคุณผิดระเบียบ คุณก็ผิด ผมเคยดูแล ป.ป.ป. ทะเลาะกับ ป.ป.ป. มีข้าราชการเจ้าหน้าที่กรมเจ้าท่าจะต้องซื้ออุปกรณ์เครื่องขยายเสียงในการป่าวประกาศให้ชาวเรือที่เอาปลาเข้ามาจอดที่ท่า ก็ตั้งงบประมาณไว้ประมาณ ๑๒๐,๐๐๐บาท ทั้งเครื่องเสียงทั้งเครื่องขยาย แอมปริไฟร์เออร์ อะไรต่างๆ หมด ทีนี้บังเอิญเจ้าท่าคนนั้นเป็นนักเล่นเครื่องขยายเสียง รู้ว่าชิ้นส่วนแต่ละชิ้น ยี่ห้ออะไรดีที่สุด ไมโครโฟนอะไรดีที่สุด ลำโพงอะไรดีที่สุด แอมปริไฟร์เออร์อะไรดีที่สุด ก็อุตส่าห์ไปซื้อ ซื้อได้ถูกเพราะไปซื้อเอง ซื้อแล้วก็เอามาประกอบ งบประมาณ ๑๒๐,๐๐๐ บาท ใช้งบประมาณ ๖๕,๐๐๐ บาท ทุกคนยอมรับว่าเครื่องที่ซื้อมาดีที่สุด บรรดาที่จะหาได้ในขณะนั้น เพื่อนหมั่นไส้ ร้อง ป.ป.ป. ๆ ก็ไปสอบ สรุปข้อเท็จจริงว่าเป็นจริง คนนี้ได้เที่ยวไปตะลอนซื้อของที่ดีที่สุดในตลาดเอามาประกอบ ของดีจริง ๆ ราคาถูกจริง ๆ แต่ผิดระเบียบ เขาก็เสนอให้แจ้งกับเจ้าสังกัดเพื่อดำเนินการลงโทษทางวินัย ผมก็บอกกับ ป.ป.ป.ว่า เมื่อเขาทำดีจริง ๆ แล้วทำไมยังไปแจ้งให้เขาลงโทษ ให้เขามีประวัติ ทำไม ป.ป.ป. ไม่ใช้ดุลยพินิจในการที่จะยุติเรื่องนี้ แล้วควรจะมีหนังสือไปชมเชยให้เขาด้วยซ้ำไป แต่ก็เตือนเขาเสียนิด ๆ ด้วยว่า วันหลังจะทำอะไรก็ปรึกษาเจ้าระเบียบเขาเสียหน่อย เขาบอกทำอย่างนั้นไม่ได้ ป.ป.ป. ใช้ดุลยพินิจอย่างนั้นไม่ได้ เพราะเดี๋ยวเกิดใช้ดุลยพินิจในทางที่ผิด ผมก็ถามว่าแล้วคราวนี้ถ้าคุณใช้ดุลยพินิจอย่างนี้จะผิดไหม เขาบอกไม่ผิดดอก แต่ต่อไปจะเป็นตัวอย่าง ผมก็ตอบไปว่าคนระดับ ป.ป.ป.ซึ่งคัดเลือกมาจากคนชั้นหนึ่งในประเทศ เขาหวังว่าจะใช้ดุลยพินิจได้ดี เขาจึงให้เอามาขอความเห็นชอบจากสภาเสียก่อน แล้วคุณไม่ใช้ดุลยพินิจเลยหรือ ผมเลยแทงไปค่อนข้างจะแรง ผมแทงไปแรงมากทำนองว่าผม

จะได้รู้ว่า คนที่ประกอบกันเป็น ป.ป.ป. ไม่สามารถจะวางใจในการใช้ดุลยพินิจได้ ต่อไปอย่าใช้ดุลยพินิจอะไรให้ผมเห็นอีก ผมโกรธมากเรื่องนั้น เพราะฉะนั้นเวลาเราทำอะไรจึงเสี่ยงต่อการที่จะตกเป็นเหยื่อที่จะถูกใช้เป็นเครื่องมือได้ง่าย ถ้าผู้บริหารระดับสูงมองเห็นแต่ประโยชน์หรือเอาทุนคืนเสียก่อนในการทำงาน คราวนี้ถามว่าทำอย่างนั้นแล้วกระทบกระเทือนต่อการบริหารราชการแผ่นดินไหม ถ้ามองตื้น ๆ ไม่กระทบ แต่ถ้ามองให้ลึกจะกระทบ เพราะว่าเวลาที่ทำอะไรอย่างหนึ่ง ทำโครงการทุกชนิด ถามว่าคนจะเชื่อไหมว่าสุจริต ก็ตอบว่าไม่เชื่อ เพราะคิดอยู่เรื่อยว่า นี่ลงทุนไป ๑,๕๐๐ ล้านบาท ๒,๐๐๐ ล้านบาท ๕,๐๐๐ ล้านบาท พอทำอะไรก็นึกว่า เอาแล้วสิ เริ่มถอนทุนแล้วสิ ทั้งๆ ที่อาจจะไม่จริงก็ได้ สภาพการณ์ที่คนทำงานแล้วถูกสงสัยอยู่ตลอดเวลา จะทำงานได้อย่างไร ก็เดินหน้าไม่ได้ รัฐบาลนี้เขาก็ฉลาดเขาก็เลยไม่ทำอะไรเลย มีความตั้งใจ จะเห็นว่าเขาจะไม่ทำโครงการอะไรเลย ทำอย่างเดียวเสนอกฎหมายเรื่องนั้นเสนอกฎหมายเรื่องนี้ จะได้ไม่ไปพูดเรื่องเงินเรื่องทอง แต่ทันทีที่พูดถึงเรื่องสนามบินหนองงูเห่า คนก็เริ่มสงสัย เอ๊ะ! นี่เคาะกะลาหรือเปล่า ความสงสัยเหล่านี้จะทำให้บริหารราชการแผ่นดินได้อย่างไร จะทำให้คนตัดสินใจทำให้ประเทศเดินหน้าได้อย่างไร ไม่มีทางเป็นไปได้ แน่ล่ะคนเราก็ต้องมีความรู้สึกเห็นแก่ตัว ถึงแม้จะเป็นคนดีอย่างไรก็ต้องรู้สึกเห็นแก่ตัว ก็เมื่อสงสัยนักก็ไม่ทำเลย หรือมิฉะนั้นก็เอาเสียเลยก็ยิ่งไปกันใหญ่ แล้วถ้าเป็นอย่างนั้นอะไรจะตกอยู่กับราชการประจำ ก็คือทุกคนจะถูกใช้หมดถ้าไม่ทำ เขาก็สอบการเคหะฯ สอบเสร็จหรือยังไม่รู้ จับไปก็ผิด ผู้ว่าการ การเคหะฯ ก็คงผิด เพราะเวลาที่เราซื้อของ เราทำมา สมมุติว่ามีการประมูลไปสืบราคามาเสร็จเรียบร้อยแล้ว จะมีของ ๒ อย่าง อย่างหนึ่งถูกแต่ไม่ดี อีกอย่างหนึ่งดีแต่แพงกว่า ถ้าคนดีเก่งจริง ๆ เขาจะเลือกอย่างที่แพงกว่านิดหน่อย ถ้าคนเอาตัวรอดจะเลือกอย่างถูกช่างหัวมัน จะเป็นอย่างไรก็ช่างหัวมันเอาถูกไว้ก่อน แต่ไม่ว่าจะเลือกกรณีใดถูกสอบได้ทั้งคู่ เพราะไปเอาอย่างถูกก็จะต้องไปสร้างถนนหนทางเข้าไป เขาก็จะบอกว่า นี่โกงเขา ต้องไปรับนายหน้าเขามาถึงเลือกของที่ใช้ไม่ได้ ทำไมไม่เอาที่ตรงโน้น ถ้าเลือกอย่างแพงก็กล่าวหาได้อีกว่า ต้องรับนายหน้าเขามา ทำไมไม่ซื้อของถูก ทั้งขึ้นทั้งล่อง จำได้ไหมสมัยที่เรายังมีพิมพ์ดีด พิมพ์ดีดนี่เป็นปัญหาเดือดร้อนที่สุดในวงราชการ เพราะถ้าคุณจะซื้อของดีก็แพง ถ้าคุณจะซื้อของถูก ใช้พิมพ์ไป ๒-๓ วันก้านก็หัก ตัวก้านก็อยู่ห่างมือจิ้มไปในร่อง แต่ไปดูเถอะตามโรงเรียนตามอำเภอใช้ของถูกทั้งนั้น ถามว่าแล้วจริง ๆ ถูกจริงหรือเปล่าไม่ถูกดอก บวกไปตั้งเยอะ ถ้าเราซื้อเองถูกกว่านี้เยอะ เวลาที่เกิดเหตุอย่างนั้นขึ้น การเมืองเขาก็ใช้ประโยชน์ตรงนั้นมาสอบสวนมาบังคับ เพราะเวลาที่เขาบอกว่าคุณซื้อของพวกผมสิ แล้วก็บวกราคากันไว้ให้เสร็จเรียบร้อยจะไม่มีหลักฐาน เวลาเขาสั่งจะไม่มีหลักฐาน แล้วเมื่อเวลาถูก

สอบสวนเราจะอ้างว่า ที่รัฐมนตรีสอบผมนี่ เพราะรัฐมนตรีสั่งให้ผมทำผิด แล้วผมไม่ยอมทำ ไม่ใช่เหตุผลที่จะแก้ตัวได้ เพราะเขาจะถามคุณว่ามีเหตุอะไรให้คุณทำผิดอันนี้ ไม่มีข้อแก้ตัวอะไรเลย เวลาที่เรารับคำสั่งมา กระทรวงมหาดไทยจะโดนมากที่สุด คำสั่งนั้นจะเป็นคำสั่งที่ไม่มีลายลักษณ์อักษรสั่งด้วยวาจา นี่วันก่อนผมเดินไปปลัดอำเภอคนนี้ไม่ยืนตรง คุณย้ายเขาไปเสีย นายอำเภอทำอย่างไร นายอำเภอก็สั่งย้าย เพราะถ้านายอำเภอไม่สั่งย้าย ก็มาบอกอธิบดีนายอำเภอคนนั้นดื้อ ไม่บริการประชาชน ชาวบ้านเขาร้องมากับผมเต็ม ๒ หูเลย ย้ายไปเสีย ถ้าอธิบดีไม่ย้ายเดี๋ยวอธิบดีก็โดนย้าย ถามว่าแล้วพอเกิดเรื่องมีระแคะระคายออกมาว่านักการเมืองสั่งย้ายปลัดอำเภอหรือเปล่า คำตอบก็คือเปล่าผมมีอำนาจย้ายเขาที่ไหนล่ะ ผมมีอำนาจแค่ย้ายปลัดกระทรวง ต่ำกว่าอธิบดีลงมานี่เป็นเรื่องของปลัดกระทรวง ของอธิบดีเขา ผมไม่รู้เขาย้ายเขาเอง ถามว่านายอำเภอจะกล้าบอกไหมว่าท่านรัฐมนตรีเป็นคนสั่งให้ย้าย ก็ไม่กล้าบอก ใครไปถามก็ได้แต่ตอบว่า ผมพิจารณาแล้วเขาไม่เหมาะสมกับตำแหน่งนี้ ก็เลยต้องย้ายไป ก็ที่ปลัดกระทรวงเขาให้สัมภาษณ์ว่าอธิบดีไม่เหมาะสมต้องย้ายไปนั่นแหละ ส่วนใหญ่ปลัดกระทรวงไม่ได้คิดเองทั้งนั้น มีคนเขาคิดให้ นั่นก็เป็นวิวัฒนาการค่อย ๆ มา ความเลวร้ายมาเกิดขึ้น เมื่อคนเลวเข้าไปอยู่กับการบริหารบ้านเมือง คนเลวที่ว่านี้คือ คนที่เข้าไปดำรงตำแหน่งการเมืองแล้วเรียกร้องเงินเมื่อจะแต่งตั้งข้าราชการ นี่เป็นความเลวมหาศาลที่ไม่มีอะไรจะเลวเทียบเท่าได้อีกแล้ว เราเป็นผู้บังคับบัญชาเอาเงินลูกน้องเพื่อจะแต่งตั้งเขา เอาได้อย่างไร เราเคยได้ยินกระเส็นกระสายในแวดวงตำรวจมาก่อน ระยะหลังๆ เราเริ่มได้ยินกระเส็นกระสายหนาหูขึ้น หนาหูขึ้น ถึงอธิบดี ผู้อำนวยการกอง บางอธิบดีต้องไปเรี่ยไรเงินกันมา เรี่ยไรเงินข้าราชการกันมา นี่เลวจนไม่มีอะไรจะเลวได้เท่าแล้ว ถ้าเป็นความจริง ลองคิดว่าข้าราชการถ้าเป็นปลัดกระทรวงหรืออธิบดีเงินเดือนก็ราว ๆ ๕๐,๐๐๐ กว่าบาท คุณลองเอา ๕๐,๐๐๐ กว่าบาท หาร ๔๐ ล้านบาท ออกมาเป็นกี่เดือน เกิดแล้วเกิดอีกกี่สิบชาติก็ไม่ได้ ถามว่าเมื่อเขาต้องจ่าย ๔๐ ล้านบาท เขาทำอย่างไร เขาก็ต้องไปหามาคืน ก็ต้องมีคนออกให้เขา คนออกให้ก็ต้องเป็นเจ้าบุญนายคุณ ประมูลอะไรก็ต้องอะลุ้มอล่วยกัน คนนั้นก็ต้องบวกจำนวนที่ออกไปก่อนเข้าไว้ด้วย ถามว่าแล้วเขาบวก ๔๐ ล้านบาทไหม เรื่องอะไรเขาจะโง่ จ่ายไป ๔๐ ล้านบาท ก็บวกไป ๑๔๐ ล้านบาท ก็ได้กำไรต่อ เพราะฉะนั้นสิ่งก่อสร้างของทางราชการจึงใช้ไม่ทน พังง่าย ของเล่นเด็กก็ยังพังง่ายเลย กินไปทุกหย่อมหญ้า ทีนี้เอาล่ะ พวกคุณยังไม่เป็นไร แต่ถ้าคุณจะเอากับตำรวจ อาวุธของตำรวจคืออะไร ตำรวจนี่คุณเอาคนจบ ม.๖ เข้าเรียนต่ออบรมวิชาการ ๖ เดือน ฝึกอีก ๖ เดือน จบออกมาแล้วให้ปืน ๑ กระบอก กฎหมาย ๓ เข่ง เงินเดือน ๓,๐๐๐ - ๔,๐๐๐ บาท ภาระที่จะต้องเลี้ยงดูเจ้านายอีก ๑ ตั้ง ถามว่าเขาจะทำอย่าง

ไร ถ้าเขาใช้ปืนกับกฎหมาย ๓ เข่งนั้นไปหากิน ก็เดือดร้อนทุกหย่อมหญ้า รถคุณชนกัน อ้า! ลาภลอยมาแล้ว กลายเป็นอุปนิสัยเป็นประเพณีกันไป นั่นก็ยังพอทำเนา เกิดขึ้นเมื่อเราไปทำผิดเกิดเคราะห์ร้าย ถ้าเรียกกันมาก ๆ เขาก็สร้างความผิดให้เราสิ ก็โยนนั่นโยนนี่ จับเราได้ทุกเมื่อ เราขับรถออกไปนี่จับได้ทุกเมื่อ เพราะกฎหมายมีตั้งร้อยแปดพันเก้า อำนาจเขามี แล้วสังคมไทยซึ่งหูเบาอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ใครโดนเข้าก็ตายทั้งเป็น เมื่อสังคมหูเบาคนที่มีตำแหน่งหน้าที่ย่อมเป็นเหยื่อได้ง่าย ถ้าการเมืองเป็นอย่างนี้ สังคมเป็นอย่างนี้ ข้าราชการจะตกอยู่ระหว่างเขาควาย ๒ ข้าง ข้างหนึ่งก็คือคนที่เป็นผู้บังคับบัญชา อีกข้างหนึ่งคือสังคมและประชาชน ในด้านผู้บังคับบัญชานั้น ถ้าผู้บังคับบัญชาที่เป็นสายประจำเราไม่แข็งพอ เราก็จะตกเป็นเบี้ยล่างของนักการเมืองไปด้วย แล้วก็เอาเข้าจริง ๆ ผมก็ว่าปลัดกระทรวงยุคหลังนี่หาความแข็งไม่ได้เลย ก.พ. เคยยึดหลักว่าต้องให้รัฐมนตรีคุมปลัดกระทรวง ปลัดกระทรวงคุมข้าราชการทั้งหมดลงมา ให้รัฐมนตรีสั่งแต่ปลัดกระทรวง แล้วถ้าปลัดกระทรวงไม่ทำตาม ก็ค่อยย้ายปลัดกระทรวง โดยหวังว่าปลัดกระทรวงจะเป็นที่พึ่งของข้าราชการประจำ แต่ในทางปฏิบัติเป็นไปไม่ได้ ปลัดกระทรวงจะกลายเป็นเครื่องมือของนักการเมือง นักการเมืองจะล้วงลูกลงมาทำโดยไม่ต้องรับผิดชอบ เพราะทุกครั้งที่ย้ายอธิบดีหรือผู้อำนวยการกอง ย้ายนายอำเภอ เขาก็บอกว่าเขาไม่มีอำนาจ ปลัดกระทรวงเป็นผู้สั่งย้าย ปลัดกระทรวงก็หวานอมขมกลืนจะบอกได้อย่างไรว่ารัฐมนตรีสั่งให้ย้าย มีปลัดกระทรวงคนไหนออกมาบ้างไหม บอกว่าผมไม่ย้ายอธิบดีคนนี้ดี ผมไม่ย้าย ไม่มี เพราะฉะนั้นความคิดของ ก.พ. จึงเป็นความคิดที่อยู่ในตำรา สร้างภาระให้เกิดขึ้นกับข้าราชการประจำ โดยที่คนสร้าง คนที่จะทำให้เกิดปัญหานั้นไม่ต้องรับผิดชอบ เขาล้วงลูกได้โดยไม่ต้องรับผิดชอบ ระบบนี้ใช้ไม่ได้ ถ้า ก.พ. ไม่เปลี่ยน ข้าราชการจะยิ่งลำบากขึ้น เพราะเราจะไปหาปลัดกระทรวงที่แข็งขัน ยอมตายเพื่อลูกน้อง เพื่อหลักการจะย้ายไหนก็ย้ายกัน ไม่มี นับวันก็อ่อนปวกเปียกมากขึ้น เขาชำเลืองตาแป๊บเดียวก็อ่อนแล้ว รัฐมนตรีบอกว่าชนไก่ดี ปลัดกระทรวงก็ยังบอกว่าชนไก่ก็ดี ความจริงไม่พูดเสียเลยดีกว่า เมื่อเหตุการณ์เป็นอย่างนี้ ข้าราชการจะเอาตัวรอดได้อย่างไร อันที่จริงก็คงพอมีหนทางเหมือนกัน แต่ต้องใจกล้า ๆ หน่อย กล่าวคือเวลาทำงานข้าราชการจะต้องศึกษาระเบียบให้ละเอียด ให้รู้ทางหนีทีไล่ให้รอบคอบ ถ้าผู้บังคับบัญชาเขาสั่งด้วยวาจาให้เราทำอะไร จะได้รู้ว่ามีช่องทางทำได้หรือไม่ ถ้าเขาสั่งให้ทำในสิ่งที่เหลือบ่ากว่าแรงเต็มที่ และจำเป็นต้องทำ เพื่อเอาตัวรอดถามว่าทำอย่างไร ก็ต้องตัดสินใจว่าชีวิตวันข้างหน้าการเสี่ยงคุกเสี่ยงตะรางกับเสี่ยงตอนนี้ อย่างไหนจะน้ำหนักดีกว่ากัน ถ้าคิดว่าไปตายเอาดาบหน้า ก็ โอ.เค. ก็ทำไป ถ้าคิดว่าตอนนี้ยอมเสี่ยงบ้างไม่ถึงขนาด ก็ต้องทำบันทึกไว้นำกราบเรียนขึ้นไปว่า ตามที่ท่านสั่งด้วยวาจาว่าอย่าง

นั้น บัดนี้ได้ดำเนินการเรียบร้อยแล้ว แล้วเก็บหลักฐานของเราไว้ เพราะมิฉะนั้นวันหนึ่งเวลาเราถูกสอบ เราจะไม่มีหลักฐานอะไรเลย ชั้นชั่วที่สุดถ้าน่ากลัวจริง ๆ ทำบันทึกไปถึง immediate superior แล้วช่วยกันเก็บไว้ ช่วยซึ่งกันและกัน อย่างน้อยเป็นพยานหลักฐานให้กันได้ว่าถูกสั่งมาจริง ๆ แต่ทั้งนี้การสั่งนั้นต้องไม่สั่งให้เราทำผิดกฎหมาย ถ้าเขาสั่งให้เราทำผิดกฎหมายก็อย่าไปทำ ถ้าขืนไปทำเข้าเราก็ไม่รอด เราตายก่อนเพื่อน เพราะเวลาเกิดเรื่องขึ้นเราจะโดนก่อน ต้องจำไว้ว่าการเมืองนั้นเปลี่ยนเร็ว เมื่อรับใช้กลุ่มหนึ่ง กลุ่มนั้นตก กลุ่มใหม่ ๆ ขึ้นมาตัวก็ตาย การรับใช้ใคร อย่ารับใช้อย่างส่วนตัว ทำงานให้คนทุกคนอย่างเต็มสติกำลังตามหน้าที่ ไม่จำเป็นอย่าไปเข้านอกออกใน เพราะการเข้านอกออกในเป็นการประกาศตัวว่าเราเป็นพวกใคร เพราะการไปเข้านอกออกในนั้นทำให้มีความสัมพันธ์ในทางที่เราจะถูกสั่งในเรื่องซึ่งไม่ชอบมาพากลได้ง่ายขึ้น การเข้านอกออกในกับผู้มีอำนาจอาจจะได้ประโยชน์บ้างนิดหน่อยเพียงเพื่อให้เขาก็จำหน้าเราได้ อาจจะคิดว่าคนนี้มารับใช้ดีก็แต่งตั้งไป แต่ถามว่าที่เขาแต่งตั้งไว้นั้นยั่งยืนไหม ตอบว่าไม่ยั่งยืน พอเปลี่ยนรัฐบาลก็ไป แล้วรัฐบาลเปลี่ยนเร็วด้วย เพราะฉะนั้นเวลาที่เรามีความสัมพันธ์กับนักการเมืองต้องระมัดระวัง ผมจะยกตัวอย่างผมเอง เดี๋ยวพวกคุณก็จะว่าผมว่า ก็ผมโตแล้ว แต่ตั้งแต่ผมรับราชการ ผมไม่ไปบ้านผู้บังคับบัญชา นอกจากจะเรียก วันเกิด ปีใหม่ ผมไม่ไป ไม่เคยไป จะไปต่อเมื่อผู้บังคับบัญชานั้นพ้นจากตำแหน่งแล้ว ถึงเขาจะไม่ค่อยชอบเท่าไร แต่ก็ไม่ถึงกับเกลียด เมื่อผมเป็นรัฐมนตรีผมก็ไม่ไปบ้านนายก-รัฐมนตรี เว้นแต่จะเรียกผมไป ถ้ามีธุระปะปังก็พูดกันทางโทรศัพท์ ปีใหม่ผมก็ไม่ไปอวยพร วันเกิดยิ่งไม่ไปใหญ่ เมื่อต่างคนต่างพ้นแล้วผมถึงไปซึ่งก็เป็นเรื่องของการเคารพกันเป็นส่วนตัว

เวลานี้เรากำลังพูดถึงการปฏิรูปทางการเมือง ความจริงนั้นเป็นเพียงเสี้ยวเดียว ต้องปฏิรูปทั้งระบบ คือนอกจากปฏิรูปการเมืองแล้วต้องปฏิรูประบบราชการ ปฏิรูประบบกฎหมาย ปฏิรูปสังคม ถ้าไม่ปฏิรูปทั้ง ๔ ส่วนนี้ไปพร้อมกัน สิ่งที่ทำก็จะล้มเหลว ไม่มีวันที่จะสำเร็จได้ เพราะแม้จะสร้างองคาพยพของกลไกทางการเมืองขึ้นมาใหม่ให้คานซึ่งกันและกันถ่วงดุลซึ่งกันและกัน มีการตรวจสอบ แต่การเลือกตั้งยังซื้อเสียงอยู่ สังคมยังยินดีปรีดากับเศษเงินที่เขาหว่านมาให้ คนเลวก็จะมีทางเล็ดลอดเข้ามาได้ คนดีก็จะทำงานไม่ได้ เพราะจะถูกมัดแข้งมัดขาหมด ถ้าระบบกฎหมายปัจจุบันไม่เปลี่ยน การพัฒนาประเทศ การแข่งขันกับคนทั่วโลกก็ทำไม่ได้ เพราะระบบกฎหมายเราปัจจุบันยังยึดโครงสร้างเดิม ยังยึดแนวคิดเดิมที่ว่าราชการต้องเป็นหนึ่ง ราชการเท่านั้นมองเห็นการณ์ไกล ราชการเท่านั้นมีวิสัยทัศน์กว้าง ราช-การเท่านั้นมีคนดีที่สุด ราชการเท่านั้นมีเงินมากที่สุด นั่นคือทัศนคติที่มีมาแต่โบราณ แต่ปัจจุบันนี้สิ่งเหล่านั้นไม่จริงอีกต่อไปแล้ว ที่ว่าราชการมองการณ์ไกลที่สุด ก็ไม่จริงแล้ว มีคนดีที่

สุด ก็ไม่จริงอีกแล้ว เพราะคนดี ๆ ก็ไม่ได้รับราชการเสมอไป ที่รับอยู่รับเขาเข้ามาอยู่ไปสักพักก็ออก มีเงินมากที่สุดจริงไหมตอบว่าไม่จริง เพราะว่าเดี๋ยวนี้เอกชนมีเงินมากกว่า มองการณ์ไกลที่สุดหรือเปล่า ในสภาวะการณ์เมืองอย่างนี้ จะไปมองอะไรได้ เพราะฉะนั้นพื้นฐานแห่งความคิดในการออกกฎหมายที่ผ่านมา ซึ่งอาศัยหลักที่ว่านั้นมาถึงปัจจุบันจึงใช้ไม่ได้ เพราะเมื่อโดยอาศัยหลักที่ว่าอย่างนั้น เราจึงออกกฎหมายควบคุมหมด เพราะถือว่าราชการเท่านั้นจึงจะมองเห็นว่าอะไรจะดี อะไรจะไม่ดี ควรลงทุนหรือไม่ควรลงทุน ทำแล้วจะดีหรือไม่ดี ซึ่งจริง ๆ ถามเข้าจริง ๆ ก็ตอบว่าราชการนั้นไม่รู้ดอก ยกตัวอย่างง่าย ๆ เรามีกฎหมายควบคุมการก่อสร้างอาคารเพื่อให้อาคารมั่นคงแข็งแรง สวยงาม เป็นระเบียบเรียบร้อย ถ้าปลูกบ้านชั้นเดียว ๒ ชั้น ราชการดูได้ว่ามั่นคงแข็งแรงหรือไม่ ถ้าหมู่บ้านเล็ก ๆ ก็ดูได้ว่าจะสวยงามเป็นระเบียบเรียบร้อยหรือไม่ แต่ถามว่าพอ scale ใหญ่ขึ้น ปลูกตึก ๒๐ - ๓๐ ชั้น ในราชการมีคนออกแบบตึกขนาดนั้นได้สักกี่คน เวลาที่ราชการจะสร้างตึกยังต้องไปจ้างที่ปรึกษามาออกแบบ ยิ่งในเทศบาล ในกทม. มีคนจบวิศวกรรม จบสถาปัตยกรรมระดับสูง ๆ เท่าไร เกือบไม่มีเลย อย่างมากก็จบปริญญาตรี อาจจะมีปริญญาโทมาสักคน ๑ -๒ คน คนที่จบปริญญาเอกก็โตเกินกว่าที่จะมาตรวจแบบ ถามว่าแล้วจะดูโครงสร้างเขาได้อย่างไร ก็ดูไม่ได้ เพราะฉะนั้นยื่นแบบแปลนตึกสูง ๆ ไป ก็ไปกองอยู่ตรงนั้น จะเอาเมื่อไรก็มาบอกก็แล้วกัน ก็คิดกันตามอัตรา ถามว่าแล้วดูจริง ๆ ไหม คำตอบก็คือไม่ได้ดู ไม่เคยมีใครดู เพราะฉะนั้นที่เราบอกว่าราชการเท่านั้นที่จะตรวจสอบสิ่งเหล่านี้ได้ ก็ไม่จริง ระบบกฎหมายที่ออกมาเพื่อควบคุม จึงจะต้องกลับมาทบทวนว่า เราควรจะไปควบคุมเขาทุกเรื่องไหม แต่แน่ละทุกอย่างจะปล่อย free ไปหมดไม่ได้ ต้องมีกฎมีกติกา จะสมควรหรือไม่ที่จะเขียนกติกา แล้วทุกคนต้องปฏิบัติเหมือนกฎหมายอาญา กฎหมายอาญาเขาบอกว่า ผู้ใดฆ่าคนตายต้องระวางโทษเท่านั้น ๆ เขาไม่มีบอกเลยว่าจะต้องมาขออนุญาตก่อน แต่ทุกคนเขารู้ว่าถ้าใครไปฆ่าคนตาย เขาก็ถูกจับ ผู้ใดทำร้ายผู้อื่นก็มีโทษทุกคนก็รู้ ไม่ต้องมาขออนุญาต นั่นคือกรอบกติกาที่วางไว้ แล้วรัฐดู ใครฝืนก็เอาตัวมา แต่ระบบที่เป็นอยู่ปัจจุบันไม่เป็นอย่างนั้น เราดูก่อนว่า คนนี้สมควรทำกิจการไหม จะต้องมีคุณสมบัติอะไรบ้าง อายุต้องเท่านั้น ที่อเมริกานักโปรแกรมคอมพิวเตอร์ที่รวยพรวดพราดภายในพริบตานั้น อายุน้อย ๆ ทั้งนั้นบางคนยังไม่บรรลุนิติภาวะด้วยซ้ำไป เป็นบ้านเราก็ยังทำอะไรไม่ได้ ทำกิจการหลาย ๆ อย่างไม่ได้ เพราะยังไม่บรรลุนิติภาวะ โครงสร้างของกฎหมายที่วางไว้โดยพื้นฐานอย่างนั้นจะต้องเปลี่ยน และบัดนี้ก็ค่อย ๆ เริ่มเปลี่ยนแล้ว แต่จะเปลี่ยนทันต่อเหตุการณ์หรือไม่ยังไม่แน่ใจ วิธีคิดของสังคมจะต้องเปลี่ยน แต่จะเปลี่ยนได้ต้องทำให้ทุกคนมีข้อมูลทัดเทียมกัน มีความรู้ใกล้เคียงกัน ฐานะยังเป็นปัญหาที่หลัง ถ้าสิ่งสองสิ่งนี้ทัดเทียม

กันแล้วหลอกกันได้ยาก การเดินก็จะเดินก้าวหน้าไปได้พร้อมๆ กันง่ายขึ้น เมื่อคนรู้ทันมากขึ้น การซื้อเสียงก็จะลดน้อยลง สิ่งเหล่านี้ก็ต้องทำไปควบคู่กันไปกับการปฏิรูปทางการเมือง ซึ่งกำลังทำกันอยู่ ออกมาจะเป็นลูกผีลูกคนก็ยังไม่รู้ ถามว่าแล้วเราจะหวังอะไรได้จากการปฏิรูปการเมืองที่จะเกิดมีขึ้นในอีกไม่กี่เดือนข้างหน้า สิ่งที่จะเกิดก็คือกลไกใหม่ ๆ ที่ได้รับการเสนอแนะเข้ามา ถามว่าแล้วจะแก้ปัญหาที่มีอยู่หรือจะเกิดการปฏิรูปการเมืองได้จริงหรือไม่ ไม่มีใครตอบได้ เพราะขึ้นอยู่กับสมมุติฐานของคนทำว่าตั้งสมมุติฐานไว้ว่าอย่างไร สมมุติว่าในขณะนี้เรางวงนอน ถ้าเราตั้งสมมุติฐานว่า เพราะอากาศไม่ดี ความเย็นไม่พอดีจึงทำให้เรางวงนอน เราก็จะไปแก้ที่เครื่องแอร์ ก็ไปปรับอุณหภูมิ ถ้าสมมุติฐานว่าเพราะฝ้าเพดานต่ำ เราก็แก้ที่ฝ้า ถ้าสมมุติฐานว่าเมื่อคืนเราไม่ได้นอน อันนี้ต้องกลับไปนอนแล้วถึงจะแก้ได้ เพราะฉะนั้นการที่จะสร้างอะไรขึ้นมา จึงขึ้นอยู่กับสมมุติฐานว่าเขามองสภาพการเมืองปัจจุบันว่าเป็นอย่างไร และเขามองถูกหรือไม่ ถ้าเขามองถูก การแก้ก็จะถูก แต่ถ้าเขามองสภาพปัจจุบันผิด จะด้วยความไม่รู้หรือด้วยอคติ หรือด้วยความเลินเล่อ มาตรการในการแก้ไขก็ย่อมผิดไปด้วย ถามว่าแล้วถ้าผิดจะทำอย่างไร ก็ตอบว่าต้องไปตายเอาดาบหน้า เว้นแต่ความผิดนั้นชัดเจนจนกระทั่งรู้แล้วว่าไปแล้วจะพากันตกเหว อย่างนั้นก็ต้องทำใหม่ แต่ถ้าพอไปได้คิดว่าเลียบ ๆ ริมเหว คงพอเอาตัวรอดได้ ก็ต้องเดินหน้าไป แต่สิ่งที่น่ากลัวอยู่ในความรู้สึกของผมนั้นคือว่า คราวนี้นักวิชาการมีโอกาสเข้าไปทำเต็มที่ ต่างคนต่างแนะนำของใหม่เข้ามา ของใหม่เหล่านั้นดีในแต่ละที่ ซึ่งมีวัฒนธรรมประเพณีและพื้นฐานความคิดที่แตกต่างกันไปแต่ละประเทศ และแตกต่างไปจากประเทศไทย เหมือนอย่างนี้ครับ เรากินขนมเปียกปูนต้องมีมะพร้าวโรย มะพร้าวนั้นคือส่วนที่อร่อยที่สุด เวลาเรากินแกงถ้าใส่มะเขือพวงก็อร่อยที่สุด เรากินน้ำพริกถ้าไม่มีกะปิไม่มีมะนาวก็ไม่อร่อย แต่ลองคิดดูว่าถ้าเราเอามะเขือพวง กะปิ มะนาว และมะพร้าวมาผสมกันจะเป็นอะไร คงกินไม่ได้ ทั้ง ๆ ที่แต่ละอย่างดีทั้งนั้น แต่ดีเมื่ออยู่ในที่ของมัน ถ้าเราหยิบมันออกมาแต่ละชิ้นเอามารวมกันใหม่ก็จะกลายเป็นอีกเรื่องหนึ่ง เพราะฉะนั้นก็ขึ้นอยู่กับว่าเขาจะมองได้กว้างได้แคบ และรู้ถึงความเหมาะความควร ความเหมาะสมของแต่ละเรื่องที่นำมาหรือไม่ ถ้าเขาฉลาดเขาต้องนึกถึงประเพณี วัฒนธรรม และพื้นฐานของสังคมของคนไทยส่วนใหญ่ด้วย เท่าที่ดู ๆ อยู่ก็รู้สึกว่าหลายเรื่องค่อนข้างจะไปไกลเหมือนกัน ยกตัวอย่างเช่น จะต้องมีตรวจเงินแผ่นดินของชาติ มี ป.ป.ป.ของชาติ มีศาลอาญาธร มีคณะกรรมการอะไรเยอะแยะเป็นตับเลย ยังนึกว่าถ้าบังเอิญมีคนดี ๆ ขึ้นไปบริหารราชการแผ่นดิน จะเอาตัวรอดไหม แต่เราก็ต้องตั้งความหวังไว้ว่า เขาคงมีคนเยอะ เขาคงต้องช่วยกันคิดคนละนิดคนละหน่อย พอที่จะทำให้ดีได้ ภาระจะตกอยู่กับพวกท่านเมื่อเกิดปัญหาขึ้นหลังจากที่เขาร่างกันเสร็จแล้ว แล้วสภาเกิดไม่รับ

พวกท่านซึ่งเป็นนายอำเภอก็จะต้องไปดำเนินการลงประชามติ ให้เกิดการลงประชามติขึ้น ซึ่งรัฐธรรมนูญเขาก็กำหนดไว้ว่า อย่างน้อยจะต้องมีคนมาลงคะแนน ๑ ใน ๕ เพราะมิฉะนั้นรัฐธรรมนูญก็จะตกไป ความลำบากใจของท่านจะเริ่มเกิดขึ้น ถ้ารัฐบาลเขาไม่เอาด้วยเขาก็สั่งท่านไม่ให้ชวนคนมาลง ถ้าเขาเอาด้วย ท่านก็มีหน้าที่ไปเกณฑ์คนมาลง ก็ตายทั้งขึ้นทั้งล่อง แล้วถ้าท่านเกิดมีความรู้สึกนึกคิดของตัวเองว่าชอบหรือไม่ชอบ ยิ่งไปกันใหญ่ เพราะจะอยู่บนกองทุกข์ ถ้าชอบก็ลุ้นอยากให้ชาวบ้านมาลงคะแนนเห็นด้วย ถ้าไม่ชอบก็ลุ้น อยากให้ชาวบ้านมาลงคะแนนไม่เห็นด้วย ก็จะเกิดความทุกข์ขึ้น แต่อย่าเอาตัวไปผูกพันเลยครับ บ้านเมืองนี่เป็น dynamic เปลี่ยนแปลงได้ตราบเท่าที่เปลี่ยนแปลงกันในทางความสงบ อะไรจะเกิดก็เกิด ถ้าไม่เกิดเรื่องรุนแรงขึ้น รัฐธรรมนูญออกมาแล้วถ้าไม่ดีวันหลังก็แก้ไขใหม่ได้ เว้นแต่มันแสดงให้เห็นโดยชัดแจ้งตั้งแต่แรกว่าไม่ดี อย่างนั้นก็ไปอีกเรื่องหนึ่ง แต่ถ้าพอกล้ำกลืนได้ก็คงจะต้องกล้ำกลืนกันไป

ทั้งหมดนี่ก็เล่าสิ่งละอันพันละน้อยกล่อมอารมณ์ให้ตื่นเต้นบ้าง ง่วงเหงาหาวนอนบ้าง ก็หวังว่าพวกท่านทั้งหลายซึ่งอยู่ในระดับกลางของราชการ จะรักษาเนื้อรักษาตัวให้ตลอดรอดฝั่งจนเกษียณอายุ ให้ระมัดระวังในการทำงาน ถ้าไม่เหลือบ่ากว่าแรงก็อย่าไปทำอะไรที่ไม่ชอบเข้า จำไว้อย่างหนึ่งว่า อย่าไปดิ้นรนเพื่อไขว่คว้าหาตำแหน่ง จนทำให้เกิดความผูกพันที่ต้องไปทำในสิ่งที่ไม่ดีไม่งาม การมีตำแหน่งสูงขึ้นโดยมีข้อผูกมัดหรือพันธะ ที่จะต้องไปทำในสิ่งที่ไม่ดีไม่งามนั้นไม่คุ้มค่า แล้วจะรับราชการด้วยความทุกข์ยากลำบากใจ งานราชการนั้นเป็นงานที่มีความชื่นใจอยู่ในตัว ไม่ว่าจะทำอยู่ที่ตรงไหน เพราะถ้าเราทำงานเพื่อความสำเร็จของงาน แบกสำลีหรือแบกหิน ถ้า ๑ ตัน ก็ ๑ ตัน เท่ากัน เพราะฉะนั้นเราตั้งความหวังเพื่อก้าวไปสู่จุดที่เราต้องการได้ แต่อย่าถีบทะยานไปบนขวากหนามที่ไม่ดี ซึ่งจะทำให้ลำบากในวันข้างหน้า

ปาฐกถาพิเศษ
ฯพณฯ มีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานวุฒิสภา
เรื่อง ภาษาไทยในรัฐสภา
ณ ห้องบอลรูม โรงแรมฮิลตัน ณ ปาร์คนายเลิศ กรุงเทพมหานคร
วันอาทิตย์ที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๔๐

ท่านผู้มีเกียรติครับ

ผมมีความดีใจที่ได้มีโอกาสมามีส่วนร่วมในงานของชมรมในวันนี้ เพราะจริง ๆ แล้วภาษาไทยเป็นภาษาที่ยาก และเรียนรู้ไม่จบไม่สิ้น อย่างน้อยที่สุดการที่จะได้มีราชบัณฑิตและท่านผู้รู้มาอภิปรายหลังจากช่วงที่ผมได้พูดแล้ว ก็เป็นโอกาสดีที่จะได้รับฟัง อย่างน้อยที่สุดผมก็จะได้เริ่มต้นจากคำถามให้ท่านช่วยกรุณาตอบให้ด้วยว่า เวลาที่เขาใช้คำว่า ฯพณฯ ต้องมีคำว่านายต่อด้วยหรือเปล่า ในความรู้สึกของผม รู้สึกว่า ฯพณฯ ข ไม่ต้อง ฯพณฯ นาย ข คำว่า ฯพณฯ น่าจะเป็นคำนำหน้านามได้แล้ว แต่ว่าอาจจะผิดก็ได้ ถ้าจะกรุณาตอบก็จะดี

หัวข้อที่จะให้ผมมาพูด ผมใช้เวลาถึง ๒ คืน ไปนั่งนึกว่าจริง ๆ เขาต้องการให้พูดอะไร อย่างไร ก็ปรึกษาหารือกับลูก ถามลูกว่าถ้าหนูเป็นคนฟัง หนูอยากจะฟังอะไร เขาก็บอกว่าอยากฟังว่าในสภาเขาใช้ภาษากันอย่างไร ผมก็เลยเตรียมมาในลักษณะอย่างนั้น ถ้าไม่ตรงก็คิดว่าเหมือนกับกระทู้ถามของ ส.ส. ก็แล้วกัน เพราะกระทู้ถามของ ส.ส. นั้น คำถามกับคำตอบจะไม่ตรงกันเสมอ

ต้องขอบคุณท่านผู้จัดงานที่ได้จัดงานในช่วงเช้า เพราะภาษาไทยนั้นโดยปกติฟังเวลาไหนก็จะหลับ ตอนเช้าค่อยยังชั่วหน่อย เพราะเพิ่งจะตื่นกันไม่นาน ถ้าเป็นตอนบ่ายคงหลับกันแน่ เหตุที่คนไทยใช้ไวยากรณ์ไทยไม่ค่อยดี ก็เพราะเวลาที่อาจารย์สอน เราก็หลับทุกทีมาตื่นเอาตอนที่ท่านเคาะไม้ ถามเรียงตัวถึงจะตื่น เพราะฉะนั้นภาษาไทยที่เราเรียนรู้จึงค่อนข้างจะกระท่อนกระแท่นพอสมควร แย่ยิ่งกว่าไวยากรณ์อังกฤษ เพราะเราเรียนกันอย่างตั้งอกตั้งใจ

ภาษาไทยที่เราใช้กันอยู่ในรัฐสภานั้น พอจะแยกออกได้เป็น ๒ ลักษณะ

ลักษณะที่ ๑ คือเป็นภาษาไทยที่ใช้ในกระบวนการของการดำเนินงานของรัฐสภา ซึ่งได้แก่ภาษาที่ใช้กันในการอภิปราย ในการตั้งกระทู้ถาม

ลักษณะที่ ๒ คือภาษาที่ใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติ ซึ่งได้แก่ ภาษาที่ใช้ในกฎหมายทั้งหลาย

ภาษาที่ใช้ในกระบวนการของการดำเนินงาน คือการอภิปรายในการตั้ง

กระทู้ถาม หรือในการซักถามกระทู้ถาม ในสภาก็มีหลักเกณฑ์ของเขาอยู่ว่าจะต้องใช้กันอย่างไร ซึ่งพอจะสรุปได้เป็น ๘ ประการ

ประการที่ ๑ คือต้องเป็นการกล่าวกับประธาน ไม่ว่าจะเป็นการทะเลาะเบาะแว้งกัน ว่ากล่าวโจมตีกัน หรือจะซักถามรัฐมนตรีอย่างไร ก็จะต้องเป็นการพูดกับประธานเสมอ เพราะฉะนั้นท่านจึงจะได้ยินคำว่า "ท่านประธานที่เคารพ" อยู่เป็นประจำ

ประการที่ ๒ คือจะต้องอยู่ในประเด็น หรือเกี่ยวกับประเด็นที่กำลังพูดหรือกำลังพิจารณากันอยู่

ประการที่ ๓ ต้องไม่ฟุ่มเฟือย วนเวียน ซ้ำซากหรือซ้ำกับผู้อื่นที่เขาได้พูดมาแล้ว

ประการที่ ๔ ต้องไม่นำเอกสารมาอ่านให้ฟังโดยไม่จำเป็น อันนี้ก็มีความเข้าใจผิดกันอยู่มากเหมือนกัน คือคนที่เข้าไปอยู่ในสภานั้น ถึงจะเป็นนักพูดมาก่อนอย่างไร พอเริ่มต้นเข้าไปครั้งแรกก็จะลุกขึ้นพูดได้ด้วยความลำบาก เพราะว่ามีบรรยากาศ มีจิตวิญญาณที่ผิดแปลกไปจากการอภิปรายหรือการพูดกันทั่ว ๆ ไป คนที่เก่งในเชิงการเขียนจึงมักจะเขียนไปพูด แต่จะถูกเพื่อนรุ่นเก่าที่เชี่ยวชาญแล้วทักท้วงโดยอ้างว่าเป็นการเอาเอกสารมาอ่าน ความจริงไม่ใช่ เพราะการที่เขาห้ามไม่ให้เอาเอกสารมาอ่านนั้นหมายถึง เอกสารอื่นใดที่ไม่ใช่คำพูดของตัวเอง ถ้าเป็นคำพูดของตัวทำเตรียมมาก็ใช้อ่านได้ ไม่จำเป็นที่จะต้องเก่งมาแต่กำเนิด ค่อย ๆ ฝึกไปก็เก่งได้เหมือนกัน

ประการที่ ๕ ห้ามแสดงกิริยาหรือวาจาอันไม่สุภาพ

ประการที่ ๖ ห้ามใส่ร้ายหรือเสียดสี

ประการที่ ๗ ห้ามกล่าวถึงพระมหากษัตริย์ เหตุที่ห้ามกล่าวถึงพระมหากษัตริย์นั้นก็เพราะว่า เรื่องที่พูดกันในสภาเป็นเรื่องการเมืองทั้งสิ้น เมื่อไรที่อ้างถึงพระมหากษัตริย์ก็แปลว่าไปดึงพระมหากษัตริย์ลงมาเกี่ยวข้องกับการเมือง เพราะคนพูดมักจะอ้างในเชิงที่จะให้สนับสนุนตัว ซึ่งเท่ากับดึงสถาบันลงมาให้ความเห็นในทางการเมือง บางทีพระราชดำรัสของพระองค์ท่านอาจจะมีในโอกาสหนึ่ง แต่คนอ้างกลับนำไปอ้างในอีกเหตุการณ์หนึ่ง ทำให้ดูเหมือนกับว่าเป็นการสนับสนุนข้อคิดเห็นของตน ดังนั้นแม้พระราชดำรัสใด ๆ จะสอดคล้องกับแนวความคิดของใคร ก็จะนำมาอ้างไม่ได้ เพราะจะเท่ากับเป็นการเอาพระมหากษัตริย์มาเป็นพวกพ้อง เขาจึงห้ามไว้โดยเด็ดขาดว่าจะต้องไม่กล่าวถึงพระมหากษัตริย์ไม่ว่าในกรณีใด ๆ

ประการที่ ๘ ประการสุดท้าย คือห้ามออกชื่อสมาชิกหรือบุคคลใดโดยไม่จำเป็น ท่านคงจะได้ยินสำนวนที่พูดว่า "ขอประทานโทษที่ต้องเอ่ยนาม" การพูดเช่นนั้นก็เพื่อพยายามที่จะให้สอดคล้องกับหลักที่ห้ามไม่ให้เอ่ยชื่อสมาชิกหรือบุคคลใด เหตุที่เขาห้ามไว้ก็เพราะเป็น

เรื่องที่ไม่อยากให้ไปกระทบกัน หรือโต้แย้งต่อปากต่อคำกัน ถ้าพูดลอย ๆ พูดกับประธานอย่างน้อยที่สุดก็ยังจะพออะลุ้มอล่วย หรือกล้ำกลืนกันไปได้

นั่นเป็นหลัก ๘ ประการที่มีอยู่ในข้อบังคับ และวิธีการใช้ภาษาในสภา แต่ว่าท่านทั้งหลายคงเคยได้ยิน ได้ฟัง ได้เห็น การถ่ายทอดการประชุมของสภามาเป็นประจำ คงจะตระหนักดีว่าหลักทั้ง ๘ ประการนั้นได้มีการใช้ให้ครบถ้วนหรือไม่ เริ่มต้นทีเดียวที่บอกว่าต้องไม่ฟุ่มเฟือย ท่านเคยได้ยินการอภิปรายใด ๆ ในสภา ไม่ฟุ่มเฟือยบ้างไหม คำกล่าวที่ฟุ่มเฟือยมากที่สุด คือคำที่ว่า "ท่านประธานที่เคารพ" แต่พูดไปพูดมามีความหมายเพียงแค่คำแรกเท่านั้น ที่จะบอกว่าพูดกับประธาน หลังจากนั้นคำว่า "ประธานที่เคารพ" จะกลายเป็นคำอุทานเสริมบทเมื่อเวลาที่ยังนึกอะไรไม่ออก ก็จะ "ท่านประธานที่เคารพ" ไว้ก่อน เพื่อจะได้มีเวลาหยุดนึกคำพูดได้ แต่ที่บอกว่า "ท่านประธานที่เคารพ" นั้น ไม่ได้แปลว่าเคารพท่านประธานหรอก เพราะว่าก็พูดไปอย่างนั้นเอง แล้วยิ่งถ้าเมื่อไรได้ยินเสียงสมาชิกพูดว่า "ด้วยความเคารพต่อท่านประธาน" เงี่ยหูฟังให้ดีเถิด หลังจากนั้นประธานจะโดนด่า เมื่อไรที่เขาเริ่มเคารพก็แปลว่าจะเริ่มโดนเล่นงานทันที

ถ้าถามว่าเขาพูดเข้าประเด็นกันบ้างไหม ฟุ่มเฟือย ซ้ำซ้อนหรือไม่ ลองดูการอภิปรายในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ที่ผมเก็บมาได้สั้น ๆ ดังต่อไปนี้ ดูเอาเองเถิด

"ท่านประธานที่เคารพ ผมอยากทราบว่ารัฐธรรมนูญที่ร่างกันมานี้ พี่น้องชาวไร่ชาวนาของผมได้เงยหน้าอ้าปากหรือไม่ ทุกวันนี้มีแต่หลังสู้ฟ้า หน้าสู้ดิน ทำนาปีก็มีแต่หนี้กับซัง ทำนาปรังก็มีแต่ซังกับหนี้ ครั้นดิ้นรนไปทำงานที่ซาอุดิอาระเบีย ก็เข้าทำนอง ไปเสียนา มาเสียเมีย ใครจะช่วยพี่น้องเกษตรกรของผมได้บ้าง ท่านประธานลองคิดดูซิว่าเรามีรัฐธรรมนูญกันมาแล้วกี่ ๑๐ ฉบับ ชาวนาชาวไร่ของผมยังไม่มีน้ำ ไม่มีไฟใช้ ถนนหนทางก็ยังเป็นฝุ่น รัฐธรรมนูญฉบับนี้จะแก้ปัญหาเหล่านี้ได้หรือไม่ ผมมีประเด็นสำคัญ ๆ อีกมากมายที่จะชี้แนะให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชน แต่เสียดายที่เวลามีน้อย จึงขอจบการอภิปรายแต่เพียงเท่านี้" ถามว่าที่ฟังมามีอะไรที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญบ้าง อะไรที่เกี่ยวกับประเด็นบ้าง อย่างนี้จะมีอยู่เป็นประจำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนที่เป็นดาวสภาทั้งหลาย คนที่เป็นดาวสภาก็จะสามารถพูดได้เป็นชั่วโมง โดยที่เวลาเตือน ก็จะพูดว่า "เอาละครับ ผมจะเข้าประเด็น" แล้วก็จะพูดของเขาต่อไปอีกอย่างนั้น โดยที่ไม่รู้สึกรู้สาอะไรเลยว่า คนที่ต้องนั่งฟังอยู่ในนั้นจะรู้สึกอย่างไรกับคำอภิปรายเหล่านั้น เพราะฉะนั้นท่านจึงไม่ควรต้องแปลกใจว่า เมื่อเวลาเขาอภิปรายกันไปแล้วจะเหลือคนเพียงไม่กี่คนในสภา ส่วนใหญ่จะออกไปนั่งกินกาแฟกันอยู่ข้างนอก ที่ลำบากและน่าสงสารที่สุดก็คือประธาน ไปไหนกับเขาก็ไม่ได้ ก็ต้องนั่งทนฟังต่อไป เพราะฉะนั้นสิ่งที่ปรากฏจริงกับสิ่งที่เป็นหลักการ บางทีก็ไม่ค่อยได้ไปด้วยกันนัก จริงอยู่เรามีนักพูดที่ดี ๆ อยู่ในสภาไม่

น้อยเหมือนกัน แต่เวลาเกิดอารมณ์ขึ้นมา ข้อกำหนดที่ว่าจะต้องใช้กิริยาวาจาอันสุภาพ ก็จะค่อย ๆ เลือนหายไป การชี้หน้า การใช้ถ้อยคำผรุสวาท การสาบานกันอย่างรุนแรง จะมีอยู่เป็นประจำ สิ่งเหล่านั้นถ้าฟังไปนาน ๆ เข้าก็จะเกิดความเคยชิน ซึ่งผมก็ไม่แน่ใจว่า เยาวชนที่อยู่ข้างนอกได้ฟังการอภิปรายในระดับชาติอย่างนั้นแล้วจะเกิดความรู้สึกอย่างไร แต่ว่าก็เป็นเรื่องหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะการเมืองก็คือการเมือง การเอาชนะคะคานกันในเชิงคารมก็ยังมีอยู่เป็นประจำ การใส่ร้ายเสียดสีก็เป็นเรื่องที่มีอยู่เป็นประจำ บางทีก็รุนแรงถึงขั้นไปฟ้องร้องกัน ซึ่งก็มีอยู่ แต่อย่านึกว่าเขาจะมองหน้ากันไม่ได้ เมื่อลงจากที่พูดแล้วก็ไปกินกาแฟด้วยกัน

นอกจากภาษาที่ใช้ในการอภิปราย ยังมีภาษาบางคำที่ใช้เป็นการเฉพาะอยู่ในแวดวงของสภา ซึ่งคนข้างนอกอาจจะเข้าใจบ้าง แต่บางทีก็เข้าใจไม่ได้ตลอด หรือเข้าใจเอาตามที่สื่อมวลชนจะบรรยายให้ฟัง บางทีก็ถูก บางทีก็ผิด ผมมีตัวอย่างพอที่จะยกให้ฟัง ๔-๕ คำ

คำแรกคือ คำว่า **กระทู้ถาม** ก็คือคำซักถาม ซึ่งถามรัฐมนตรีในปัญหาข้อเท็จจริง หรือในปัญหานโยบาย หลักของการตอบกระทู้ถามก็มีอยู่ว่า เมื่อมีการตั้งคำถาม รัฐมนตรีตอบแล้ว จะมีการซักถามได้อีกเพียง ๓ ครั้ง แล้วก็จบ เพราะถ้าปล่อยให้ซักถามก็จะซักถามกันไปได้ทั้งวัน จึงเขียนไว้ในข้อบังคับว่าให้ซักถามได้อีก ๓ ครั้ง คนข้างนอกไม่เข้าใจก็บอกว่าสามเพลงตกม้าตาย ความจริงไม่ใช่ เขาบังคับให้จบแค่นั้นเอง ถ้าปล่อยให้ซักถามก็จะซักถามกันไปได้เรื่อย ๆ กระทู้ถามนั้นมีปัญหามาก เพราะว่าคนที่ตั้งมีเป้าหมายอย่างหนึ่งในการตั้ง เพื่อแสดงผลงานให้เห็นเป็นที่ประจักษ์แก่คนที่เลือกเขามา คนตอบก็ค่อนข้างจะรำคาญ เพราะว่าตอบไปก็เท่านั้น และเป็นเรื่องซึ่งส่วนใหญ่มักจะเป็นรายละเอียดที่เจ้าหน้าที่จะต้องเตรียมมาล่วงหน้า แม้คนตอบจะรู้ล่วงหน้าในระยะเวลาที่นานพอสมควร แต่ก็มีเล่ห์เหลี่ยมในเชิงการเมืองที่ว่า คนตั้งกระทู้ถามเขาจะตั้งหลอก เพื่อประโยชน์ในการซักถามอีก ๓ ครั้ง ซึ่งจะเป็นคนละเรื่องกัน คนตอบก็จะเดาใจว่า เขาจะถามเรื่องอะไร บางทีก็ต้องใช้สินบาทคาดสินบนเพื่อล้วงความลับกัน แต่ส่วนใหญ่มักจะมีลักษณะอย่างนี้ คำถามกับคำตอบอันแรกจะเป็นคำถามและคำตอบที่ตรงกัน เพราะเป็นคำถามที่เขียนไว้ล่วงหน้า คำตอบก็จะเตรียมมาล่วงหน้า ก็จะเป็นเรื่องที่ตรงกัน ระหว่างที่รัฐมนตรีตอบนั้น ผู้ถามจะไม่ได้ฟัง เพราะจะนั่งคิดว่าจะถามอะไรให้รัฐมนตรีจังงังไปให้ได้ เมื่อรัฐมนตรีตอบแล้ว เขาก็จะเตรียมว่าจะตอบต่ออย่างไร เจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ข้างหลังก็จะส่งโน้ตออกมาเป็นระลอก ๆ เป็นปึก ๆ เพื่อว่ารัฐมนตรีจะได้มีข้อมูลพร้อม เพราะฉะนั้นคำตอบของรัฐมนตรีจึงไม่ค่อยตรงกับคำถามที่เขาถาม ซึ่งบางทีทั้ง ๓ คำถาม ๓ คำตอบ ก็ไม่ตรงกันเลย ที่สำคัญก็คือว่าในระหว่างที่มีการถามการตอบ จะมีคน ๓ กลุ่มที่ฟัง กลุ่มที่ ๑ ก็คือกลุ่มผู้ถาม ซึ่งจะเหลืออยู่คนเดียวกับคนที่ไปนั่งข้าง ๆ เพื่อให้กล้องทีวีจับติดไปด้วย (ถ้าหากมีการถ่ายทอด) กลุ่มที่ ๒ ก็คือ รัฐมนตรีกับเจ้าหน้าที่ที่อยู่ข้างหลัง กลุ่มที่ ๓

ที่น่าสงสารที่สุดก็คือประธาน ไปไหนไม่ได้ คนอื่น ๆ นอกจากนั้นเขาก็คุยกัน หรือออกไปเสีย เพราะฉะนั้นเวลาตั้งกระทู้ถาม ก็จะเหลือคนในห้องประชุม ๕-๑๐ คน

คำที่สองที่ใช้กันประจำก็คือคำว่า **ญัตติ** ญัตตินั้นเป็นคำที่เกือบจะเรียกได้ว่าเป็นยาดำและได้ยินอยู่เสมอในสภา เพราะญัตติก็คือข้อเสนอที่จะดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด หรือขอให้สภาดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดในสภา ไม่ว่าเรื่องอะไรจึงเป็นญัตติเกือบทั้งสิ้น ญัตตินั้นมีหลักอยู่ว่า โดยปกติจะต้องมีคนรับรอง ๕ คน เว้นแต่ญัตติสำคัญ ๆ ก็จะมีคนรับรองมากกว่านั้น เช่น ญัตติขอให้นับคะแนนใหม่ ก็จะต้องมีผู้รับรองญัตติ ๒๐ คน อย่างนี้เป็นต้น ญัตติเหล่านี้จะเป็นญัตติซึ่งเป็นกระบวนการในการทำงานของสภา แล้วก็มีญัตติแยกออกไปมากมายหลายชนิด เช่น ญัตติด่วน ญัตติขอให้พิจารณา ญัตติขอให้ปรึกษา ญัตติขอให้ยกเรื่องอื่นขึ้นปรึกษา ญัตติขอให้ปิดอภิปราย ญัตติขอให้นับคะแนนเสียงใหม่ อย่างนี้เป็นต้น สิ่งเหล่านี้จะเป็นสิ่งซึ่งมีอยู่เป็นประจำและค่อนข้างจะเป็นเทคนิคของสภา เรื่องบางเรื่องก็เป็นกระบวนการที่จะใช้ชิงไหวชิงพริบซึ่งกันและกัน

คำแปรญัตติ กำหนดการแปรญัตติ

คำแปรญัตติ ก็คือ การเสนอขอให้แก้ไขในเรื่องหนึ่งเรื่องใดซึ่งส่วนใหญ่จะใช้กับพระราชบัญญัติ เพื่อที่จะเสนอขอให้มีการแก้ไข อย่างเช่น ในขณะนี้คงจะได้ยินได้ฟังว่า ส.ส.ร. เขากำลังอยู่ในขั้นแปรญัตติ ซึ่งแปลว่า เขามีคณะบุคคลขึ้นมาคณะหนึ่ง เพื่อดำเนินการแก้ไขปรับปรุงร่างรัฐธรรมนูญที่เขาทำขึ้นมาให้ดีขึ้น

กำหนดการแปรญัตติ ก็คือระยะเวลาที่สมาชิกจะสามารถเสนอข้อเสนอของตัวไปยังคณะกรรมาธิการได้ คณะกรรมาธิการนั้นอาจจะใช้คณะกรรมาธิการสามัญ หรือคณะกรรมาธิการวิสามัญ นาน ๆ จะใช้คณะกรรมาธิการเต็มสภา แล้วจะได้ยินคำต่อไปว่า ๓ วาระรวด ซึ่งแปลว่าเมื่อใช้คณะกรรมาธิการเต็มสภาเมื่อใด การพิจารณานั้นก็จะเป็น ๓ วาระรวดเดียวเลย แล้วจบออกมาใช้เป็นกฎหมายได้ เหล่านั้นก็เป็นถ้อยคำหลัก ๆ ที่ใช้กันอยู่ในสภา คนข้างนอกอาจจะต้องศึกษาอยู่บ้างถึงจะเข้าใจกระบวนการทั้งหมดที่ดำเนินการอยู่ในสภา

นอกจากภาษาที่ใช้โดยคำพูด ก็ยังมี**ภาษากิริยา**ที่ใช้อยู่ในสภา อยู่ ๔ อย่างด้วยกัน คือ

๑. **การยกมือ** เมื่อยกมือก็เป็นที่รู้กันว่าคนนั้น เขาขออภิปราย ขอพูด

๒. **การยืนขึ้นและยกมือ** แปลว่าคนนั้นเขาประท้วง การประท้วงก็ต้องประท้วงว่า มีการทำผิดข้อบังคับ ซึ่งถ้าดูจากการถ่ายทอดจะเห็นว่ามีการประท้วงกันเปรอะไปหมด โดยไม่รู้ว่าประท้วงกันเรื่องอะไร คนนี้ประท้วง อีกคนก็ลุกขึ้นประท้วงคนที่ประท้วง คนที่ ๓ ก็จะลุกขึ้นประท้วงคนที่ ๒ ซึ่งประท้วงคนที่ ๑ จนกระทั่งบางทีแกะไม่ออกว่าอะไรเริ่มก่อน

อะไรเริ่มหลัง ถ้าตั้งสติไม่ดีการประชุมก็เละเทะได้ วิธีที่ผมใช้และมักจะได้ผลก็คือ ใช้วิธีไล่ไปทีละคน คนที่ประท้วงให้บอกมาว่าผิดข้อบังคับข้อไหน แค่นั้นก็จะเริ่มงง เพราะจะพลิกข้อบังคับไม่ทัน ที่สำคัญก็คือระหว่างที่เขาพลิกข้อบังคับ เราก็จะได้พลิกตามไปด้วยเพราะเราก็ไม่รู้เหมือนกัน ใครจะไปจำอะไรได้หมด ก็ใช้วิธีนั้นแล้วส่วนใหญ่ เขาก็จะหยุดกันไปได้ในที่สุด

๓. **ประธานเคาะค้อน หรือยืนขึ้น** เป็นกิริยาที่แปลว่า คนที่ยืนพูดอยู่จะต้องนั่งลง

๔. **ประธานเดินลงจากบัลลังก์** เป็นอาการงอนของประธาน คือประธานลุกขึ้นเดินลงจากบัลลังก์ โดยไม่พูดไม่จาอะไร โดยไม่มีรองประธานอยู่ แปลว่าเลิกประชุม จะใช้ในกรณีประธานรู้สึกไม่ไหวแล้ว ควบคุมไม่อยู่ก็ลุกขึ้นไปเสีย

นั่นก็เป็นกิริยาที่เขาใช้ในการประชุมซึ่งเป็นภาษาอย่างหนึ่งเหมือนกัน

ภาษาที่ใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติ

ท่านทั้งหลายจะต้องเข้าใจว่า กฎหมายหรือพระราชบัญญัติมีลักษณะเป็นการสั่งหรือการบังคับ ซึ่งจะมีผลให้ทุกคนต้องปฏิบัติตาม ถ้าผู้ใดไม่ปฏิบัติก็จะได้รับผลร้ายไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง ที่สำคัญบุคคลทุกคนจะปฏิเสธว่าไม่รู้กฎหมายไม่ได้ แม้ว่าในทางความเป็นจริงจะไม่รู้จริง ๆ ก็ตาม ก็อ้างไม่ได้ เพราะถ้ายอมให้อ้างได้ว่าไม่รู้กฎหมาย คงมีคนฆ่ากันตายมากมายโดยอ้างว่าไม่รู้กฎหมายว่าไม่ให้ฆ่าคนตาย เพราะฉะนั้นการที่กฎหมายบัญญัติไว้อย่างหนึ่งอย่างใด ทุกคนจึงถูกสันนิษฐานว่าต้องรู้เสมอ การที่จะทำให้ทุกคนรู้ ก็ต้องมีหนทางที่สามารถที่จะให้เขาเสาะหาความรู้นั้นได้ การเสาะหาความรู้นั้นก็คือ กฎหมายทุกชนิดจะใช้บังคับได้ก็ต่อเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่เพียงการประกาศในราชกิจจานุเบกษาซึ่งคนทุกคนจะสามารถหาได้นั้น ยังไม่เพียงพอ ถ้าการเขียนกฎหมายไม่มีลักษณะที่จะเอื้ออำนวยให้คนอ่าน เขาอ่านแล้วเข้าใจได้ เพราะฉะนั้นภาษากฎหมายจึงเป็นภาษาที่เป็นการเฉพาะ ที่ไม่ได้อาศัยความสละสลวย ความนิ่มนวล หรือความโก้เก๋เป็นหลัก ใช้ไม่ได้เลย เพราะเมื่อไรใช้คำเหล่านั้นขึ้นมา ความหมายจะผิดหรือเปลี่ยนไป หลักที่เขาใช้กันอยู่ มีอยู่ ๓ ประการ ของ**การใช้ภาษากฎหมาย**คือ

๑. **ต้องมีความชัดเจน** อย่างน้อยต้องชัดเจนเพียงพอที่จะทำให้คนทั่วไปเมื่อได้อ่านอย่างพินิจพิเคราะห์แล้ว จะสามารถเข้าใจได้ว่ามีความหมายว่าอย่างไร โปรดตระหนักว่ากฎหมายมิใช่หนังสือประโลมโลก อ่านผ่าน ๆ อ่านเพียงแวบเดียวไม่ได้ สิ่งที่เป็นอันตรายที่สุดในบ้านเราก็คือสื่อมวลชน ซึ่งมีความถนัดในการอ่านอะไรให้เร็วเพื่อจับสาระ แล้วก็ไปรายงานข่าว แต่ใช้กับกฎหมายไม่ได้ เราจะพบเสมอว่าสื่อมวลชนโวยวายว่า มีการหมกเม็ด นั่นแปลว่าอะไร แปลว่าสื่อมวลชนอ่านกฎหมายไม่ละเอียดถี่ถ้วน อ่านแบบนิยาย แล้วนึกว่าสิ่งที่

ตัวเข้าใจนั้นเป็นสิ่งที่กฎหมายบัญญัติ ครั้นพอกฎหมายใช้บังคับไปนาน ๆ ก็จะพบว่า ไม่ใช่อย่างที่ตัวคิด สิ่งเดียวที่จะโทษได้ก็คือคนร่างหมกเม็ดไว้ การหมกเม็ดในกฎหมายนั้นมีไม่ได้ เพราะกฎหมายจะต้องใช้ถ้อยคำที่ชัดเจน และพิมพ์เผยแพร่ต่อสาธารณชน ทุกคนจะสามารถอ่านได้ แต่ต้องอ่านด้วยความรอบคอบ ละเอียดถี่ถ้วน พินิจพิเคราะห์ จะอ่านอย่างหนังสือประโลมโลกไม่ได้

๒. **ต้องไม่มีความซ้ำซ้อน** ไม่มีลักษณะเขียนแล้วเขียนอีก จะเน้นย้ำไม่ได้ คำของกฎหมายเมื่อใช้แล้ว ก็หมายความว่าคนทุกคนต้องรู้ เช่น บอกว่าไม่ให้ไปเดินเล่น ก็ต้องเขียนครั้งเดียวก็พอไม่จำเป็นต้องไปเขียนในที่อื่น ๆ อีกว่า ไปเดินเล่นในสวนก็ไม่ได้ เดินเล่นในถนนก็ไม่ได้ คำว่าไม่ให้เดินเล่น หมายความเดินเล่นที่ไหนก็ไม่ได้ทั้งนั้น ก็ไม่ต้องไปเขียนซ้ำ ๆ อีก

๓. **ต้องมีความกะทัดรัด** ไม่ฟุ่มเฟือย คำว่ากะทัดรัด ไม่ฟุ่มเฟือยของกฎหมาย มีลักษณะ ๒ ประการดังต่อไปนี้

๓.๑ ถ้อยคำที่ใช้ทุกถ้อยคำต้องมีความหมายตรงตามเจตนารมณ์ของผู้ร่าง ผู้ร่างจะต้องรู้อยู่ในใจเสียก่อนว่าต้องการอะไร แล้วต้องหาคำที่ตรงตามนั้น ไม่มากเกินไปและไม่น้อยเกินไป แต่ในเชิงภาษา คำบางคำมีความหมายมากกว่าที่เขาต้องการ และคำบางคำมีความหมายน้อยกว่าที่เขาต้องการ เขาก็จะมีลักษณะวิธีการเขียนอีกแบบหนึ่ง ซึ่งเรียกว่าให้คำนิยามไว้ ยกตัวอย่างคำที่มีความหมายแคบกว่าที่เขาต้องการ เช่นกฎหมายเรื่องสัตว์พาหนะ เขาต้องการใช้คำว่า "เจ้าของพาหนะ" ถ้าเวลาเราพูดถึงเจ้าของ เรานึกถึงอะไร เรามักจะนึกถึงคนที่มีกรรมสิทธิ์เป็นเจ้าของ แต่ถามว่าเพียงแค่นั้นพอหรือไม่ก็ตอบว่าไม่พอ เพราะในหลายกรณีคนที่ไม่ได้เป็นเจ้าของก็อาจจะตกอยู่ในบังคับของกฎหมายนี้ได้ ก็ต้องไปเขียนคำนิยามขึ้นว่า หมายความรวมถึงตัวแทนของเจ้าของ ผู้เช่า ตัวแทนของผู้เช่า ผู้ครอบครอง หรือตัวแทนของผู้ครอบครอง เพราะฉะนั้นเขาก็ต้องไปเขียนคำนิยามให้กว้างขึ้นกว่าคำเดิมที่มีความหมายอยู่ หรือคำว่า "อาคาร" นอกจากจะหมายถึงเรือน โรง แพ ต่าง ๆ เหล่านี้แล้ว ก็หมายความรวมไปถึง สิ่งก่อสร้างอื่น ๆ เช่น ท่อระบายน้ำ เขื่อนกั้นน้ำ ป้ายโฆษณา หรืออัฒจันทร์ต่าง ๆ เขาก็ต้องเขียนไว้

บางกรณีคำธรรมดามีความหมายที่กว้างขวาง แต่กฎหมายไม่ประสงค์จะให้มีความหมายกว้างเช่นนั้นก็จำเป็นต้องเขียนคำนิยามเพื่อจำกัดให้แคบเข้า เช่น เมื่อพูดถึง "สัตว์" พื้นความหมายของคำนี้ ก็หมายถึงสัตว์ทุกชนิดไม่ว่ามันจะอยู่ที่ไหน อยู่ในน้ำอยู่บนบก หรืออยู่ในอากาศ อยู่ในป่าหรืออยู่ในเมือง ก็เป็นสัตว์ทั้งสิ้น แต่กฎหมายฉบับนี้เขาไม่ต้องการจะพูดไปถึงสัตว์ที่อยู่ในป่า ก็ต้องเขียนคำนิยามให้แคบลง เช่น "สัตว์ หมายความว่า สัตว์ที่ไม่ใช่สัตว์ป่า

และหมายความเฉพาะโค กระบือ แพะ แกะ สุกร" เพียงเท่านี้ เขาหมายถึงเพียงเท่านี้ ทั้งนี้ต่อไปในวันข้างหน้า เขาอาจจะอยากใช้กฎหมายนี้คลุมไปถึงสัตว์บางประเภท อาจจะรวมไปถึงเป็ด ไก่ ในวันข้างหน้า วิธีที่เขาเขียนเขาก็จะเขียนว่า "และหมายความรวมถึงสัตว์อื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง" เพื่อวันข้างหน้าเขาจะได้กำหนดเพิ่มได้อีก

นั่นก็คือ ลักษณะของการที่ถ้อยคำทุกถ้อยคำจะต้องมีความหมายตรงตามที่ผู้ร่างเขาเจตนา

๓.๒ คำทุกคำที่ใช้ ต้องมีความจำเป็นที่ต้องมีอยู่ เพราะต้องการความหมายของคำ ๆ นั้น ถ้าตัดออกเสียจะทำให้ไม่ได้ความตามที่ต้องการ หรือความหมายมันผิดไป ดังนั้นในภาษากฎหมายที่ดี ถ้าไปอ่านดูจะตัดของเขาไม่ได้เลย ยกเว้น ๒ กรณี คือกรณีคำบางคำแม้ไม่ต้องการความหมายเป็นการเฉพาะ แต่จำเป็นต้องมีเพื่อให้ประโยคนั้นสมบูรณ์ตามหลักไวยากรณ์ แต่ถ้าเป็นคำทั่ว ๆ ไปธรรมดาแล้ว คำทุกคำจะตัดไม่ได้หรือตัดแล้วความหมายจะผิดไป กรณีที่ ๒ เป็นศัพท์หรือภาษาที่ใช้เฉพาะในกฎหมายเช่น คำว่า "ห้ามไม่ให้" เพราะฉะนั้นภาษาในกฎหมายจึงเป็นภาษาที่ค่อนข้างจะตายตัว และหาความสละสลวยในแง่ของวรรณคดีไม่ได้ เว้นแต่เป็นกฎหมายสมัยโบราณ ซึ่งจะเขียนในเชิงประวัติศาสตร์และวรรณคดีไปในตัว เพราะท่านจะบรรยายไว้อย่างละเอียดถึงเหตุเกิดขึ้นมาอย่างไร คนคิดอย่างไร แล้วทำไมจึงต้องมีกฎหมาย แต่ปัจจุบันนี้รายละเอียดตรงนี้เขาเขียนประโยคเดียว "โดยที่เป็นการสมควรต้องมีกฎหมาย" แค่นั้น จะสมควรอย่างไรก็ไม่รู้ ไปคิดกันเอาเอง

ลองดูตัวอย่างที่ว่าคำทุกคำต้องมีความหมาย กฎหมายฉบับหนึ่งนิยามคำว่าเนื้อสัตว์ ไว้ให้หมายความว่า "เนื้อ หรือส่วนอื่นของสัตว์ที่ตายแล้ว ซึ่งมิได้ปรุงแต่งให้เป็นอาหาร หรือมิได้ปรุงแต่งเพื่อให้คงอยู่ ไม่เน่าเปื่อย ทั้งนี้ ไม่ว่าจะอยู่ในร่างแห่งสัตว์นั้น หรือชำแหละแล้ว" ถามว่าตัดคำว่า "แล้ว" ได้ไหม ตอบว่าไม่ได้ เพราะถ้าตัดคำว่า"แล้ว" ก็อาจจะมีความหมายว่า ในขณะที่ตาย เพราะฉะนั้นอะไรที่เป็นปัญหา ต้องทำให้ชัดเจนขึ้น คำต่อไปก็คือว่า คำว่า "ทั้งนี้" ฟังดูก็เหมือนกับเป็นคำที่เสริมเข้ามา แต่ความจริงมิใช่ คำว่า "ทั้งนี้" หมายความว่า สิ่งที่กล่าวมาแล้วทั้งหมดนั้นจะอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าไว้นี้ แต่ผู้ร่างรายนี้ค่อนข้างจะเข้มงวดมาก เข้มงวดจนตัดคำซึ่งจะทำให้มันสมบูรณ์ แต่บังเอิญเป็นคำไม่มีความหมาย อาจารย์ภาษาไทยคงจะบอกได้ว่า เมื่อใช้คำว่า "ไม่ว่า" จะต้องมีคำลงท้าย "ก็ตาม" ฉะนั้นในกรณีปกติเขาจะใส่คำว่า "ไม่ว่าจะอยู่ในร่างแห่งสัตว์นั้นหรือชำแหละแล้วก็ตาม" แต่ผู้ร่างรายนี้ค่อนข้างเข้มงวดจึงตัดคำว่า "ก็ตาม"ออกไปเสีย หลักภาษาในเชิงไวยากรณ์ก็อาจจะผิดไปบ้าง

ที่ผมนำเรื่องภาษามาพูด ก็เพื่อที่จะโยงไปถึงสิ่งที่เรากำลังกังวลใจอยู่ในบ้านเมืองเวลานี้ ก็คือภาษาที่เขาใช้กันอยู่ในร่างรัฐธรรมนูญ ที่เขากำลังร่างอยู่ ถามว่าเข้ากันได้ไหม

กับหลักที่พูดมาข้างต้น ก็ตอบว่ายังเข้ากันไม่ค่อยได้ เพราะว่าที่ร่างนั้นยังใส่อะไรต่ออะไรลงไป เพื่อให้สละสลวย เพื่อให้กินใจ เพื่อให้จูงใจอยู่มากเกินความจำเป็น หรือบางกรณีก็หาความชัดเจนไม่ได้ ยกตัวอย่าง

มาตรา ๔ ความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความเคารพ และคุ้มครอง

ฟังดูเพราะมากถ้าเป็นวรรณคดีก็ไพเราะมาก ถามว่าคุณจะอธิบาย คำว่า "ความเป็นมนุษย์" ได้อย่างไร ในที่นี้ถ้าให้ตอบแบบสอบถามว่า คำว่า "ความเป็นมนุษย์" หมายความว่าอย่างไร ผมเชื่อว่าจะออกมาไม่ค่อยเหมือนกันเท่าไร เพราะความเป็นมนุษย์นั้นมีหลายส่วน ส่วนที่เกี่ยวกับชีวิต เสรีภาพ ร่างกาย ศักดิ์ศรี เกียรติศักดิ์ และการดำรงชีวิต

ถามว่าส่วนไหน ถามว่าที่ว่าจะต้องได้รับความเคารพจะต้องทำอย่างไร เดินผ่านแล้วต้องคำนับไหม เราฟังดูอาจจะไม่รู้สึกอะไร แต่เวลาที่รัฐบาลเขาออกกฎหมายอะไรมาฉบับหนึ่งเกี่ยวกับคน จะเกิดปัญหาขึ้นมาทันทีว่า อย่างนี้เคารพเขาหรือเปล่า เราห้ามคนเสพใบกระท่อม ถ้าในหลักทางวิชาแพทย์บอกว่าใบกระท่อมไม่ได้เป็นอันตราย ถามว่าห้ามทำไม ห้ามเพราะว่าเมื่อเสพแล้วจะไม่เป็นอันทำมาหากิน ติดแล้วจะต้องไปหาไปซื้อเสียเงิน ถามว่าเรื่องอะไรของเราที่จะไปห้ามเขาสูบ เราเคารพความเป็นมนุษย์ของเขาหรือไม่ สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้จะเกิดปัญหาตามขึ้นมา ในการที่จะไปออกกฎหมายจำกัดสิทธิบางประการของผู้คนในบ้านเมือง หรือการห้ามคนไม่ให้แก้ผ้า ในสังคมไทยเราอาจจะคิดว่าสมควรแล้ว เรื่องอะไรมาแก้ผ้า แต่ในสังคมต่างประเทศเขาไม่ เพราะร่างกายของเขา จะแก้ผ้าก็เป็นเรื่องของเขา ส.ส.อิตาลียังเปลือยอกออกเดินออกหาเสียงได้ เพราะฉะนั้นก็อาจจะเกิดเป็นปัญหาขึ้นในอนาคตได้

ในเรื่องความซ้ำซ้อน ซึ่งมาตรา ๔ กล่าวไปแล้วว่า ความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคล ย่อมได้รับความเคารพและคุ้มครอง **มาตรา ๒๖ ยังบัญญัติอีกว่า "สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญย่อมได้รับความเคารพและความคุ้มครอง"**

ถามว่าต่างกันอย่างไรกับมาตรา ๔ ไม่ได้ต่างกันเลย ถ้าอันแรกเคารพและคุ้มครอง ก็คุ้มครองเคารพหมด ไม่ว่าใครจะเป็นคนบอก รัฐธรรมนูญจะเขียนไว้อย่างไร ชัดแจ้งอย่างไรก็ต้องคุ้มครองทั้งสิ้น นี่คือความซ้ำซ้อน ไม่จำเป็นต้องเขียน

ความกะทัดรัดแห่งถ้อยคำและความหมายของถ้อยคำ หัวหมวด **หมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของบุคคล**

มีสิทธิและเสรีภาพมากมายน่าดีใจ จะทำอะไร จะได้รับความคุ้มครองไปหมด แต่ใช้คำว่า **"บุคคล"** แทนคำว่า **"ปวงชนชาวไทย"** ที่เคยใช้อยู่ เพียงเท่านี้ความหมายผิดไป

หมดเลย เพราะว่าของเดิมนั้นเราใช้ว่า "**สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย**" ก็แปลว่าสิทธิทั้งปวง เสรีภาพทั้งปวงที่เราคุ้มครอง รัฐจะไม่เข้าไปกระทบ จะไปออกกฎหมายห้ามหรือทำอะไรไม่ได้ ใช้เฉพาะคนไทย แต่คนต่างด้าวจะได้หรือไม่ได้ขึ้นอยู่กับนโยบาย กุศโลบาย และหลักถ้อยทีถ้อยปฏิบัติซึ่งกันและกัน คนไทยจะซื้อที่ดินที่ไหนก็ได้ ซื้อเท่าไรก็ได้ แต่คนต่างด้าวเราไม่ให้ซื้อ จะให้ซื้อต่อเมื่อมีหลักถ้อยทีถ้อยปฏิบัติ เขายอมให้เราซื้อ เราก็จะยอมให้เขาซื้อ แต่เวลาซื้อก็ต้องมีกระบวนการในการสอบสวน มีจำนวนอันจำกัด ถามว่าเมื่อเราเปลี่ยนว่า "**สิทธิและเสรีภาพของบุคคล**" แปลว่าอะไร ก็ต้องแปลว่า ต่อไปนี้ไม่ใช่เป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเฉพาะของคนไทยแล้ว กลายเป็นของคนทุกชาติ ทุกภาษาที่อยู่ในเมืองไทย ถามว่าเราออกกฎหมายห้ามเขาได้ไหม ก็ตอบว่าไม่ได้ เพราะสิทธิของบุคคลย่อมได้รับความเคารพและคุ้มครอง ต้องทัดเทียมกัน เพียงคำเดียวเท่านั้น ความหมายเปลี่ยนไปเลย เปลี่ยนไปหมด เราเขียนไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญว่า "บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง" เมื่อหัวหมวดไม่มีจำกัดว่าเป็นคนไทย คำว่า "**บุคคล**" ในที่นี้ก็หมายถึงทั้งคนธรรมดานิติบุคคล และไม่ว่าคนเชื้อชาติ สัญชาติใด ก็ย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง ความหมายก็จะเป็นอย่างนั้น คนเขียนอาจจะบอกว่าผมไม่ได้ตั้งใจอย่างนั้น แต่จำไว้นะครับ เวลาแปลกฎหมายนักกฎหมายจะเป็นคนแปล คนธรรมดาจะไม่ได้แปล นักกฎหมายทั้งโลกจะแปลอย่างเดียวกัน เพราะมีหลักยึดอย่างเดียวกัน เพราะเหตุนี้ที่ว่าทำไมวุฒิสภาถึงไปสัมมนากัน เขาอยากให้รัฐธรรมนูญนี้ผ่าน แต่ไม่อยากให้ผ่านออกมาในลักษณะที่เป็นภัย ก็ต้องไปดูให้ละเอียดแล้วก็บอกไปว่า ที่คุณใช้นั้นทำท่าจะไม่ค่อยดี ไปเปลี่ยนเสียมิฉะนั้นจะมีความหมายตรงกันข้ามกับที่คุณต้องการ นั้นคือเป้าหมายที่เขาต้องการ

ยกตัวอย่างอีกในมาตรา ๓๐ เขียนว่า "**การทรมาน ทารุณกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรมจะกระทำมิได้**" ในเชิงภาษาจะอ่านว่าอย่างไรก็ต้องอ่านว่า การทรมาน โดยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรมจะกระทำมิได้ การทารุณกรรมด้วยวิธีการโหดร้าย หรือไร้มนุษยธรรมจะกระทำมิได้ การลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรมจะกระทำมิได้ ทั้ง ๓ ประการ ถามว่าเมื่อเขียนอย่างนี้แล้ว ก็แปลว่า การทรมานหรือการทารุณกรรม ด้วยวิธีการไม่โหดร้ายหรือไม่ไร้มนุษยธรรม ย่อมทำได้ ซึ่งเชื่อว่าคงไม่ใช่ความต้องการของผู้เขียนแน่นอน แต่ว่าในเชิงภาษาจะแปลอย่างนั้น ถามว่าถ้าอย่างนั้นจะเขียนอย่างไร ก็ต้องเขียนใหม่ว่า "การลงโทษโดยวิธีโหดร้าย หรือไร้มนุษยธรรม การทรมานหรือการทารุณกรรม จะกระทำมิได้" สลับที่เท่านั้น ก็แปลว่า การทรมาน หรือการทารุณกรรมไม่ว่าด้วยวิธีใด ๆ ทำไม่ได้ทั้งสิ้น แต่การลงโทษด้วยวิธีไม่โหดร้าย หรือ ไม่ไร้มนุษยธรรมย่อมทำได้ มิฉะนั้นบ้านเมืองจะอยู่ไม่ได้ คนฆ่าคนตายแล้วไม่เอาไปติดคุก บ้านเมืองก็อยู่ไม่ได้ ฉะนั้น

วิธีการเขียนเท่านี้ ความหมายก็จะเปลี่ยนแปลงไป

อีกตัวอย่าง สิทธิใหม่เขียนขึ้นไว้ **"บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่น ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์ หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาศิลปะอันดีแห่งท้องถิ่น และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ"**

ถ้าแปลตรงนี้ จะมีองค์ประกอบ คือ

๑. คนจะต้องรวมกันเป็นชุมชน แล้วจึงจะมีสิทธิตามนี้

๒. จะมีสิทธิได้ต่อเมื่อมีกฎหมายออกมาบอกว่าให้มีสิทธิได้

ถามว่าจริง ๆ แล้วมาตรานี้เป็นการให้สิทธิหรือไม่ ตอบว่าเป็นการจำกัดสิทธิ เพราะทุกวันนี้แต่ละคนที่นั่งอยู่นี้ ต่างก็มีสิทธิที่จะฟื้นฟูจารีตประเพณี หรือภูมิปัญญาแห่งท้องถิ่น ศิลปะวัฒนธรรมของไทยได้อยู่แล้ว ไม่เคยมีใครห้าม สิทธิอันนี้มีอยู่สมบูรณ์ เราจะไปทำคนเดียว จะทำ ๒ คน ๓ คน ๑๐ คน ก็ทำได้ตลอดเวลา แต่ทันทีที่มีกฎหมายเขียนอย่างนี้ก็แปลว่าต่อไปนี้คนเดียวทำไม่ได้ ต้องรวมกันเป็นชุมชนเสียก่อนจึงจะทำได้ แค่นั้นไม่พอต้องมีกฎหมายบัญญัติออกมาเสียก่อน ว่าคุณจะทำด้วยวิธีใดจึงจะมีสิทธิ นั่นแปลว่าสิทธิที่เคยมีปกติธรรมดานั้น จะไม่มีแล้ว ต้องรอกฎหมายออกเสียก่อน อันนี้เป็นการเขียนกฎหมายในเชิงที่มีผลในทางตรงกันข้ามกับความต้องการของผู้ร่าง ผู้ร่างคงจะตั้งใจให้หมายความว่าถ้าเป็นท้องถิ่นขึ้นมาเมื่อไร ย่อมมีสิทธิที่จะทำสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ และที่สำคัญคือมีสิทธิที่จะไปจัดการบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ นั่นคือเป้าหมายที่เขาต้องการ แต่เมื่อไปเขียนอย่างที่ปรากฏนี้จึงทำให้ความหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไป และจะทำให้เป้าหมายที่ตั้งไว้ไม่ได้บรรลุเท่าที่ควร สิ่งเหล่านี้ไม่ใช่เป็นสิ่งที่เราคิดเพื่อจะไปล้มล้างหรือจะไม่เห็นด้วย แต่เป็นสิ่งที่ต้องทำในขณะนี้ เพื่อในขณะที่เขากำลังแปรญัตติกำลังแก้ไข จะได้ไปแก้ไขเสียให้มันถูกต้องเพื่อไม่ให้มีความหมายหรือผลตรงกันข้ามกับที่ผู้ร่างต้องการ แต่การติติงว่าตรงนั้นไม่ดี ตรงนี้ไม่ดี อาจฟังดูไม่เสนาะหู คนฟังก็อาจจะตื่นตระหนก แล้วก็นึกว่าองค์กรต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องจะไม่รับร่างรัฐธรรมนูญ ความจริงก็คือว่า องค์กรที่จะเป็นคนรับหรือไม่รับร่างรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคมว่า สิ่งที่เขารับไปนั้นจะต้องได้ผลตามที่ผู้ร่างต้องการ ถ้าไม่ได้ผลตามที่ผู้ร่างต้องการ หรือเขียนแล้วไม่เหมือนกับที่ผู้ร่างบอก ต้องมีการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้เหมือนกับที่ผู้ร่างบอก ลองนึกดูก็ได้ว่ามีคนเอาเสื้อผ้ามาให้ โดยบอกว่าเป็นเสื้อผ้าที่กันความหนาว กันแดด กันฝนได้ ใส่แล้วจะปลอดภัย แต่ถ้าเอามาแล้วปรากฏว่า ขาด แขนยาวเกินไป ตัวคับเกินไป มันจะมีประโยชน์อะไร จะได้ผลอย่างที่บอกไว้หรือไม่ ก็ตอบว่าไม่ได้ เพราะในที่สุดก็ใส่ไม่ได้ แล้วถามว่าทำอย่างไรก่อนที่จะโยนเสื้อนั้นทิ้ง ก็ต้องบอกเขาก่อนว่า ที่

คุณทำนั้นมันคับไปผมใส่ไม่ได้หรอก และบังเอิญตอนเอามาก็ขาดไปหน่อย คุณช่วยไปปะสักหน่อย อย่างนี้เราก็จะได้เสื้อ แต่ถ้าเราหลับตาเฉยเสีย อยากเอามาก็เอามา เมื่อเอามาใส่ไม่ได้ก็โยนทิ้งไป ทำอย่างนั้นก็ใจร้ายเกินไป เพราะว่าเขาก็อุตส่าห์ไปลงทุนลงแรงทำกันมาด้วยความปรารถนาดี เพราะฉะนั้นก็ต้องช่วยกันคนละไม้คนละมือ เหมือนกับผัวเมียอยู่ด้วยกันมีอะไรขาดตกบกพร่องก็ต้องบอกกัน เช่น ที่เธอสูบบุหรี่ฉันก็ไม่ว่าหรอก แต่เธออย่าสูบบุหรี่บนที่นอนได้ไหมฉันเหม็น อย่างนี้ไม่ได้แปลว่าเขาจะเลิกกัน เขายังรักกันอยู่เขาถึงได้บอกกัน หรือภรรยาเล่นไพ่ สามีก็บอกว่า ถ้าเธอเล่นไพ่ก็เอาแต่พอหอมปากหอมคอ อย่าหามรุ่งหามค่ำ ถึงเวลากลับบ้านไปกินข้าวกินปลาบ้าง ก็แปลว่าเขายังรักกันอยู่ ถ้าไม่เช่นนั้นเขาก็ปล่อยให้เล่นไป แล้วเอาไปเป็นเหตุฟ้องหย่าเสีย ทุกคนก็ปรบมือให้เขา เพราะว่ามีเหตุหย่าได้ นี่ก็คือเป้าหมายที่วุฒิสภายอมเสียเวลาลงทุนลงแรง ไปนั่งคิดกันทีละมาตรา ๆ จะสังเกตนะครับว่า วุฒิสภาไม่เคยแตะหลักการของ ส.ส.ร. เลย ไม่เคยบอกเลยว่าสิ่งที่เขาคิดนั้นไม่ดี แปลว่าสิ่งที่เขาคิดนั้นเราให้ความเคารพ แต่เราจะลงไปดูแต่เพียงว่า เสื้อคับไปไหม ขาดหรือไม่ กระดุมครบหรือยัง ถ้าไม่ครบก็ไปใส่เสียให้ครบ จะได้เอามาใส่ได้สวย หรือบ้านเราอากาศมันร้อน อย่าใช้ผ้าขนสัตว์เลย ใช้ผ้าบาง ๆ หน่อยได้ไหม จะได้เหมาะกับคนไทยหน่อย

คำบรรยาย

ฯพณฯ มีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานวุฒิสภา

เรื่อง แนวคิดเกี่ยวกับเป้าหมายในการพัฒนาข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

ณ โรงแรมรอยัล ริเวอร์ กรุงเทพมหานคร

วันเสาร์ที่ 31 พฤษภาคม 2540

ท่านประธานอนุกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ท่านอนุกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ท่านเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ท่านเลขาธิการวุฒิสภา เพื่อนข้าราชการครับ

ผมมีความยินดีเป็นอย่างยิ่งที่ได้มาร่วมในการสัมมนาครั้งนี้ ซึ่งนับว่าเป็นการสัมมนาที่เป็นความจำเป็นและทันสมัยต่อเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้นี้เป็นอย่างยิ่ง เราคงจะต้องยอมรับกันว่า รัฐธรรมนูญที่กำลังร่างกันอยู่นี้จะเปลี่ยนโฉมหน้าการงานของสำนักงานเลขาธิการทั้ง ๒ สำนักงานเป็นอย่างมาก และคงจะต้องกระทบต่อการทำงานของเพื่อนข้าราชการที่อยู่ในสำนักงานทั้ง ๒ สำนักงาน

ก่อนที่เราจะสัมมนาเพื่อที่จะพัฒนาข้าราชการของเราได้อย่างถูกต้องนั้นคงจะต้องมองดูไปที่เป้าหมายของการทำงานของเรานั้น จะมุ่งไปสู่ทิศทางใด เราจำเป็นจะต้องทำงานอะไร แล้วเราจึงจะสามารถสรุปได้ว่า เราจะพัฒนาข้าราชการของเราเพื่อรองรับสิ่งเหล่านั้นได้อย่างไร ถ้าพิจารณาดูงานของข้าราชการรัฐสภาทั้ง ๒ สำนักงานแล้ว เราก็จะพบว่า งานหลัก ๆ ที่เราทำกันอยู่ในปัจจุบันมีอยู่ ๕ ประการ

ประการที่ ๑ งานการจัดการประชุม

ประการที่ ๒ งานการจัดทำรายงานการประชุม

ประการที่ ๓ งานของกรรมาธิการ

ประการที่ ๔ งานการประชุมระหว่างประเทศ และ

ประการที่ ๕ งานอำนวยความสะดวกอื่น ๆ ให้แก่สมาชิก

ในห้วงระยะเวลาที่ผ่านมาหลาย ๑๐ ปีพอเรามองย้อนกลับไปดูว่า งานอะไรบ้างที่เราน่าจะพึงพอใจและประสบผลสำเร็จได้ดีพอสมควร ก็คงจะตอบได้ว่ามีอยู่ ๓ งานที่เราไม่มีอะไรน่าหนักใจ ก็คืองานจัดการประชุม งานจัดทำรายงานการประชุม และงานอำนวยความสะดวกอื่น ๆ ส่วนงานอีก ๒ งานนั้นเป็นงานที่เราทำได้ดีในระดับหนึ่ง แต่จะทำไม่ได้ดีอีกต่อไป ถ้าโฉมหน้าของการเมืองและภาระหน้าที่เปลี่ยนแปลงไปในวันข้างหน้า ก็คือ งานกรรมาธิการและงานการประชุมระหว่างประเทศ ที่ผ่านมานั้นงานกรรมาธิการนั้นเราทำได้ดีตรงที่จัดทำรายงานการประชุม จัดเตรียมการประชุม และอำนวยความสะดวกให้กับกรรมาธิการที่มาประชุม แต่ว่าถ้าถามว่าเพียงเท่านั้นจะพอหรือไม่ ก็ตอบว่าไม่พอ เพราะงานกรรมาธิการ

ที่จำเป็นจะต้องทำ และจะทำให้ได้ผลจริง ๆ เราคงจะต้องยอมรับว่าสมาชิกไม่ว่าจะเป็นสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แม้ว่าจะเป็นผู้มีประสบการณ์ รู้ความต้องการของประชาชน รู้ตื้นลึกหนาบางของการบริหารราชการแผ่นดิน แต่ก็น้อยนักที่จะสามารถนำความรู้เหล่านั้นออกมาให้ปรากฏเป็นบทบัญญัติของกฎหมายได้อย่างถูกต้องหรืออย่างใจนึก สิ่งเหล่านั้นเป็นงานซึ่งต้องการความรู้ความเชี่ยวชาญความต่อเนื่องอย่างมาก ซึ่งเราก็พบแล้วว่าสมาชิกส่วนใหญ่จะขาดความต่อเนื่อง ถึงแม้ว่าหลายท่านจะอยู่ในแวดวงสภามาเป็นระยะเวลาเป็นสิบ ๆ ปี แต่ก็น้อยนักที่จะให้ความสนใจกับงานเหล่านี้จนถึงขั้นที่จะเรียกได้ว่าเป็นผู้มีความรู้ความชำนาญอย่างแท้จริงได้ เพราะฉะนั้นงานของกรรมาธิการที่ผ่านมาจึงเป็นไปในลักษณะของการรับใช้มากกว่าการส่งเสริมหรือสนับสนุนให้งานของคณะกรรมาธิการเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ถามว่าอย่างจึงจะเรียกว่าการส่งเสริมหรือการสนับสนุนงานของคณะกรรมาธิการ การที่จะส่งเสริมหรือสนับสนุนงานของคณะกรรมาธิการได้นั้น ต้องอยู่ในฐานะที่จะมีข้อมูลพร้อมที่จะทำให้แนวความคิดต่าง ๆ ของสมาชิกที่มีขึ้น สามารถแปลออกมาเป็นภาษาหรือบทบัญญัติที่จะใช้บังคับกันได้ ความรู้ความชำนาญของเจ้าหน้าที่ของกองกรรมาธิการ ก็เป็นสิ่งที่จำเป็นที่จะต้องมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านมากกว่าสมาชิกสภา แน่ล่ะสมาชิกสภานั้นอาจจะมีแนวคิดที่ดี เฉียบแหลม เฉียบคม แต่คนที่จะทำงานให้แนวคิดนั้นออกมาปรากฏเป็นผลปฏิบัติได้นั้นต้องเป็นเจ้าหน้าที่ในกองกรรมาธิการเอง การสร้างคนตรงนั้นไม่ใช่เป็นเรื่องง่าย เป็นเรื่องที่ต้องใช้ระยะเวลา เป็นเรื่องที่จะต้องใช้ความมานะพยายาม เป็นเรื่องที่จะต้องมีการคัดเลือกคนอย่างละเอียดรอบคอบ คนที่จะมาอยู่เป็นระยะเวลายาวนานพอที่จะเรียนรู้ได้ ไม่ใช่ว่ามาแล้วก็ไป มาแล้วก็ไป หรือมาแล้วก็จมอยู่โดยที่ไม่ได้ก้าวหน้าหรือเรียนรู้อะไรเพิ่มขึ้น การทำงานในกองกรรมาธิการนั้นจะเป็นงานที่เป็นการจราจร ๒ ทาง คือ ทั้งรับและทั้งให้ คนที่จะทำตรงนั้นให้ก้าวหน้าจะต้องเปิดช่องรับได้พร้อม และสามารถนำการรับรู้นั้นไปเรียบเรียงและกลับมาใช้กับกรรมาธิการที่เข้ามาในภายหลังได้ ซึ่งไม่ใช่เรื่องง่ายตรงนี้จะต้องใช้เวลาในการพัฒนา และจะต้องเป็นการพัฒนาอย่างมีระบบ เราจะพบเห็นว่า

งานของกรรมาธิการ นั้นอาจจะแยกได้เป็น ๒ ส่วน ส่วนหนึ่งก็คือส่วนที่ว่าด้วยงานนิติบัญญัติ กับอีกส่วนหนึ่งก็คือส่วนที่ว่าด้วยการสอบสวนและศึกษา

งานส่วนที่ว่าด้วยการสอบสวนและการศึกษานั้น ในปัจจุบันเราพบว่ากรรมาธิการได้มีการตั้งผู้เชี่ยวชาญ ตั้งผู้มีประสบการณ์เข้ามาช่วยงาน แต่ถามว่าผู้เชี่ยวชาญและผู้มีประสบการณ์เหล่านั้นมาจากไหน ก็ตอบว่า ส่วนใหญ่มาจากฝ่ายบริหารและส่วนใหญ่เหล่านั้นใช้ความรู้และประสบการณ์ที่เคยมีอยู่ในฝ่ายบริหารนั้นเอามาใช้ในฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะฉะนั้นแนวความคิดไม่ว่าจะเฉียบคมหรือดีอย่างไร คนที่แปลแนวความคิดออกมานั้น ก็จะ

แปลในทางแง่มุมของฝ่ายบริหารที่ตัวมีประสบการณ์อยู่และเราคงจะต้องยอมรับว่า ยากนักที่ผู้คนทั่วไปจะศึกษาวิเคราะห์อะไรที่เป็นเรื่องจริงจัง ส่วนใหญ่ก็จะใช้ประสบการณ์ที่ตัวมีอยู่แล้วนำกลับมาเขียน เพราะฉะนั้นข้อเสนอแนะในทางการศึกษาที่ปรากฏออกมาในชั้นคณะกรรมาธิการจึงเป็นข้อเสนอแนะที่ส่วนใหญ่ก็เอามาจากฝ่ายบริหารที่เขาทำกันอยู่หรือทำไม่ได้ จะด้วยขาดงบประมาณหรือขาดกำลังคนก็แล้วแต่ ส่งไปฝ่ายบริหาร ๆ ก็จะไม่พบว่ามีอะไรแปลกใหม่ เพราะว่าเขียนโดยคนซึ่งเคยเสนอให้กับฝ่ายบริหารแล้ว สิ่งที่เราต้องการนั้นต้องการคนซึ่งคิดอีกแนวทางหนึ่ง จะถูกจะผิดไม่สำคัญ สำคัญที่ว่าคิดคนละแนวทางแล้วแปลความคิดนั้นออกมาเป็นลายลักษณ์อักษรได้ ทำให้ฝ่ายบริหารยอมรับถึงผลการศึกษานั้น

ในแง่ของการสอบสวนเราก็จะพบว่า งานการสอบสวนของคณะกรรมาธิการเป็นงานในเชิงพูดหรือประชาสัมพันธ์มากกว่าในเชิงผลที่จะได้รับ เราจะได้ยินว่ากรรมาธิการนั้นสอบสวนเกือบทุกเรื่องที่เป็นข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์ สอบสวนเกือบทุกเรื่องที่ประชาชนให้ความสนใจ และทันทีที่ลงมือคิดว่าจะสอบสวนเรื่องอะไร ก็จะเป็นข่าวฮือฮาอยู่ระยะหนึ่ง แล้วหลังจากนั้นก็หายเงียบไป เราเคยพบกันบ้างไหมว่าผลการสอบสวนนั้นเป็นอย่างไร อย่างชัดเจนพอที่จะอาศัยอ้างอิงหรือพอที่จะให้ฝ่ายบริหารนำไปปฏิบัติ หรือยอมจำนนต่อสิ่งที่เกิดขึ้นได้ เราก็จะพบว่าไม่เคยมีเลยเพราะพูดกันไปแล้ว ๒-๓ วันก็จะหายเงียบ และก็จบกันไปเพียงแค่นั้น เรื่องหลายเรื่องซึ่งเป็นเรื่องที่น่าจะต้องสอบสวนทวนความกันจนกระทั่งได้ข้อเท็จจริงที่แท้จริง ได้ผลสรุปที่แน่นอน และข้อเสนอแนะที่ปฏิบัติได้ แต่เราจะไม่มีสิ่งเหล่านี้ แต่ถามว่าแล้วเกี่ยวอะไรกับเจ้าหน้าที่ของกรรมาธิการ ก็ตอบว่า สมาชิกส่วนใหญ่มีฝีไม้ลายมือในเชิงพูดในเชิงกุศโลบาย แต่ถามว่าถ้าให้เขาเขียนออกมาเป็นลายลักษณ์อักษรเขาทำได้หรือไม่ แม้ว่าขีดความสามารถเขาจะทำได้ แต่ก็จะไม่มีใครมีเวลาเพียงพอที่จะไปทำ ก็จะโยนให้เจ้าหน้าที่ทำ โยนให้ผู้เชี่ยวชาญที่มีเวลาน้อยทำ เพราะฉะนั้นภาระหนักที่เราจะต้องพัฒนาคนของเราก็คือ จะต้องมีคนอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งถนัดในเรื่องนี้ และสามารถรวบรวมข้อเท็จจริงนำมาเขียนให้เป็นรูปธรรมมากขึ้นกว่าเป็นนามธรรมอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

งานด้านการต่างประเทศ ต่อไปนี้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจะมีมากขึ้นถี่ขึ้นและใกล้ชิดมากยิ่งขึ้น กำลังคนที่เรามีอยู่เราต้องย้อนกลับไปดูว่าเพียงพอหรือไม่ ขีดความสามารถอยู่ในระดับเดียวกันทุกคนหรือไม่ การพัฒนาสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้จำเป็นจะต้องรีบเร่งทำ มิฉะนั้นการไปร่วมประชุมกับต่างประเทศเราก็จะเป็นฝ่ายรับอยู่ตลอดเวลา จะไม่มีโอกาสเป็นฝ่ายรุกได้เลย เราจะต้องคอยตามเขา แล้วก็ฮือฮากับสิ่งที่เขาเสนอ แม้ว่าความคิดเหล่านั้น อาจจะเป็นความคิดที่เราเองก็เคยคิดมาแล้ว แต่ถ้าเราไม่รู้กลไก ไม่รู้ระบบ ไม่รู้วิธีการ หรือมีการศึกษาเตรียมพร้อมมาเป็นอย่างดี เราก็ไม่สามารถจะไปเผชิญกับประเทศต่าง ๆ ซึ่งเขามีผู้คนได้

ถ้าเรามองดูรัฐธรรมนูญที่กำลังร่างขึ้นใหม่และถือเอายุติตามร่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เราจะพบว่าบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญนั้นต่อไปจะไม่ใช่เป็นเรื่องการใช้แต่เพียงฝีปากหรือเสียงเอาชนะคะคานกันอีกแล้ว จะเป็นเรื่องที่ต้องใช้ฝีไม้ลายมือใช้ความรู้เข้าเผชิญหน้ากันเพราะการแยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารที่กำลังสร้างกันอยู่นี้ บทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในเชิงที่จะเข้าไปเป็นฝ่ายบริหาร โดยตรงก็จะหมดไป การควบคุมฝ่ายบริหารจะต้องเข้มงวดขึ้น กลไกต่าง ๆ ที่เขาสร้างขึ้นไว้นั้น สร้างในลักษณะที่จะต้องมีฝ่ายนิติบัญญัติที่เข้มแข็งและรู้จริงในเชิงทั้งทฤษฎีและทางปฏิบัติ สิ่งเหล่านั้นจะเกิดขึ้นไม่ได้เลยถ้า staff ของฝ่ายนิติบัญญัติไม่ได้ก้าวเดินไปสู่จุดนั้น เพราะฉะนั้นจุดนั้นจะเป็นจุดสำคัญที่เราจะต้องเร่งพัฒนาคนของเราในอันที่จะทำให้ผลักดัน ส่งเสริม และสนับสนุนสมาชิก ให้สามารถทำงานตามกลไก ตามโครงสร้างใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนั้นถ้าเราดูตามรัฐธรรมนูญเราจะพบว่า ระบบราชการในวันข้างหน้าจะสับสนมากยิ่งขึ้น และจะเป็นวิธีการบริหารราชการในแบบใหม่ที่ไม่มีใครเคยรู้จักกันมาก่อน ที่ผ่านมานั้นในทางราชการเรามีข้าราชการอยู่ ๓ ฝ่าย

ฝ่ายที่ ๑ คือ**ฝ่ายบริหาร** ซึ่งรวมไปหมดไม่ว่าจะเป็นอัยการ ตำรวจ ครู อาจารย์ รวมเรียกกันได้ว่าฝ่ายบริหาร

ฝ่ายที่ ๒ คือ**ฝ่ายนิติบัญญัติ** คือพวกเรา

ฝ่ายที่ ๓ คือ**ฝ่ายตุลาการ** คือพวกศาล

ทั้งหมดจะอยู่ใน ๓ กลุ่มนี้ ใน ๓ กลุ่มนี้จะมีความสัมพันธ์ยึดโยงซึ่งกันและกันตามโครงสร้างเดิม แต่ต่อไปเราจะมีข้าราชการที่แยกออกไปอีกหลายฝ่าย เท่าที่ปรากฏอยู่ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่เขากำลังร่างกันอยู่นี้ เราก็จะพบว่า จะมีข้าราชการฝ่ายคณะกรรมการการเลือกตั้ง ข้าราชการฝ่ายของศาลรัฐธรรมนูญ ข้าราชการฝ่ายป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ข้าราชการฝ่ายตรวจเงินแผ่นดินแห่งชาติ ข้าราชการฝ่ายคณะกรรมการตุลาการคดีอาญา ข้าราชการผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งชาติ และอาจจะมีข้าราชการฝ่ายคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนขึ้นมาอีก พวกนี้จะไม่อยู่ในฝ่ายใดทั้งสิ้น ไม่ขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหาร ไม่ขึ้นอยู่กับฝ่ายตุลาการ และไม่ขึ้นอยู่กับฝ่ายนิติบัญญัติ ฐานะของเขาจะมีอย่างเดียวกับฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ และฝ่ายบริหาร ไม่มีใครบังคับบัญชาเขาโดยตรง เขาจะแยกออกไปเป็นอิสระ จะเป็นข้าราชการอีกชนิดหนึ่งอีกประเภทหนึ่ง งานจะมีการยึดโยงกันบ้าง แต่ความสัมพันธ์จะเหลือน้อยเต็มที เพราะแต่ละฝ่ายจะเป็นอิสระเต็มที่ เพราะฉะนั้นการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติที่เราเคยคิดกันว่า ต่อไปในวันข้างหน้าฝ่ายนิติบัญญัติจะขยายวงกว้างออกไป เราอาจจะมีตรวจเงินแผ่นดินที่อยู่ในฝ่ายรัฐสภา อาจจะมีผู้ตรวจการแผ่นดินอยู่กับรัฐสภา ซึ่งอาจจะไม่เป็นจริงอย่างที่เราเคยวางแผนหรือเคยคาดการณ์กันไว้แล้ว เพราะองค์กรเหล่านั้น

จะเป็นองค์กรที่เป็นอิสระ เป็นองค์กรที่เขาจะมีงบประมาณของเขาเองโดยตรง มีผู้ควบคุมดูแลโดยตรง ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ วิธีการบริหารหน่วยงานเหล่านั้นจะเป็นอย่างไร ยังไม่มีใครรู้ได้ เขาต้องขึ้นอยู่กับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เขาจะร่างขึ้น แม้กระทั่งผู้ร่างรัฐธรรมนูญในขณะนี้ ผมก็เชื่อว่ายังไม่รู้ว่าเครือข่ายและความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายต่าง ๆ เหล่านี้จะมีอยู่อย่างไร ก.พ. ซึ่งเคยควบคุมดูแลข้าราชการทุกประเภท จะอยู่ในฐานะอย่างไรกับข้าราชการเหล่านี้ ซึ่งจะมีอีกเป็นจำนวนหมื่น และถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการเลือกตั้งเองด้วย ก็จะมีเป็นจำนวนแสน สิ่งเหล่านั้นจะเป็นความสับสนที่เกิดขึ้นในระบบราชการ เราในฐานะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติจะเติบโตหรือจะคงที่อยู่เพียงเท่านี้ ก็ขึ้นอยู่กับโครงสร้างของข้าราชการฝ่ายต่าง ๆ เหล่านั้น จะพักพิงอยู่ในฝ่ายนิติบัญญัติหรือจะเป็นอิสระอย่างที่เขียนได้ด้วยถ้อยคำในรัฐธรรมนูญ เราคงจะต้องเตรียมศึกษาและเพื่อที่จะเตรียมการพัฒนาให้ถูกต้อง แต่อย่างน้อยที่สุด โดยที่หน่วยงานอิสระเหล่านั้น ในเบื้องต้นทีเดียวองคาพยพจะต้องมาจากฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะคณะกรรมการของหน่วยงานเหล่านั้น จะเป็นคณะกรรมการที่ตั้งขึ้น โดยฝ่ายนิติบัญญัติมีส่วนหลักในการสรรหาและในการคัดเลือกตัวบุคคล เราจึงจะต้องเริ่มศึกษาถึงเครือข่ายและโยงใยเหล่านั้นว่าเราจะมีบทบาทอย่างไร และจะสามารถทำงานเหล่านั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพอย่างไร งานคัดสรรคน งานหาคน จะเป็นงานที่เป็นภาระหนักไม่น้อย แล้วก็จะเป็นความยุ่งยาก จะมีการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องมีผู้คนภายนอกซึ่งไม่ได้เกี่ยวข้องกับแวดวงราชการเข้ามาเกี่ยวข้องเข้ามาแทรกแซง สิ่งเหล่านี้เราจะรับมือได้อย่างไร เพราะว่าการคัดเลือกคน การสรรหาคน เป็นภาระหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติทั้งสิ้น

ในอนาคตข้างหน้างานของฝ่ายนิติบัญญัติของข้าราชการฝ่ายรัฐสภา จะไม่ได้เป็นอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบันที่เราเป็นแต่เพียงฝ่ายธุรการให้ เราคงจะต้องเป็นทั้งฝ่ายธุรการ ฝ่ายวิชาการ เพื่อเสนอแนะ ดีไม่ดีเราอาจจะต้องทำอย่างเดียวกับประเทศต่าง ๆ ทั้งหลายในโลก คือมีหน่วยงานด้านกฎหมายของเราขึ้นมาเองที่มีความรู้ ความชำนาญไม่แพ้กับหน่วยงานของฝ่ายบริหารเขา จึงจะสามารถช่วยฝ่ายนิติบัญญัติให้ดูแลงานกฎหมาย ซึ่งเป็นหน้าที่หลักได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้คนของเราจะต้องพัฒนากันอย่างเร่งรีบ เพื่อที่จะรองรับงานที่จะก้าวเข้ามาใหม่ โดยภาระหน้าที่ดังกล่าวจะมีอีกสิ่งหนึ่งที่จะเป็นของสำคัญ และเราค่อนข้างจะปล่อยให้เป็นไปตามธรรมชาติมากเกินไปในขณะนี้ คือการปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นกลางในทางการเมือง ในทุกวันนี้ข้าราชการฝ่ายรัฐสภา โดยเฉพาะที่อยู่ในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จะมีความผูกพัน มีความโยงใยกับการเมืองเป็นส่วนตัวกันเกือบทั้งสิ้น เพราะได้ทำงานกันมานานก็รู้ก็ชอบพอกันเป็นการส่วนตัว ซึ่งถ้าต่อไปเราไม่แยกสิ่งเหล่านี้ให้ดีจะเป็นปัญหาหนักในการทำงาน เพราะการเมืองจะเปลี่ยนโฉมหน้า การผลัดกันขึ้นไปเป็นฝ่ายบริหาร

การผลัดกันเป็นฝ่ายค้าน จะมีอยู่เป็นประจำ และถ้าเราไม่รักษาความเป็นกลางไว้ ความกินแหนงแคลงใจและความไว้เนื้อเชื่อใจ จะเกิดมากขึ้น ๆ แล้วการทำงานต่อไป ของเราก็จะได้รับความเชื่อถือน้อยลง ๆ ถ้าเราจะมุ่งไปสู่การทำงานที่มากกว่าการรับใช้ มาเป็นการเสนอแนะและสนับสนุนเราจะต้องทำงานอย่างมีหลัก และวางตัวเป็นกลางพอให้เชื่อถือได้ว่า ไม่ใครจะขึ้นมาเราก็ทำงานตามหลักวิชาไปตามภาระหน้าที่อย่างเป็นกลาง ไม่มีกุศโลบายที่จะทำให้ใครฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้เปรียบหรือเสียเปรียบ ตรงนั้นจะเป็นภาระที่ค่อนข้างยาก เพราะจะเกี่ยวข้องกับตัวคนแต่ละคนซึ่งคงไม่ใช่ระดับเด็ก คงจะเป็นระดับผู้ใหญ่ ระดับพวกเรานี้ เพราะระดับนี้จึงจะเป็นระดับที่การเมืองเขาอยากจะเข้ามาใช้ประโยชน์มากที่สุด เพราะฉะนั้นจะต้องระลึกเสมอว่า ความจงรักภักดีนั้น ต้องมีแต่เฉพาะในงาน ในภาระหน้าที่ ความจงรักภักดีจะไม่มีต่อตัวบุคคล ไม่ว่าใครจะมา ใครจะไป เราก็ทำงานอย่างเดียวกันอย่างเต็มที่เหมือนกัน ความสนิทชิดชอบเป็นการส่วนตัวคงห้ามไม่ได้ แต่ต้องแยกให้ออก ถ้าแยกไม่ออกเมื่อไรความเชื่อถือก็จะลดน้อยลง

สิ่งที่ผมนำเรียนท่านทั้งหลาย ก็เพื่อที่จะได้ถือเป็นเป้าหมายในการที่จะนำไปสู่การพัฒนาข้าราชการให้รองรับสิ่งที่จะปรากฏขึ้นในอนาคต อย่างที่ผมเรียนตั้งแต่แรกแล้วว่าการสัมมนาครั้งนี้เป็นการสัมมนาที่นับว่าทันต่อเหตุการณ์และทันสมัยเป็นอย่างมาก หวังว่าทุกท่านคงจะให้ความสนใจและช่วยกันคิดช่วยกันทำให้เกิดผลอย่างจริงจัง สมตามความมุ่งหมายของ อ.ก.ร. ที่ได้จัดให้มีการสัมมนาในครั้งนี้

บัดนี้ ได้เวลาอันสมควรแล้ว ผมขอเปิดการสัมมนาเพื่อการพัฒนาข้าราชการรัฐสภา และขออวยพรให้ทุกท่านประสบแต่ความสำเร็จ ความสุข ความสมหวังตามภาระหน้าที่ของท่านทุกประการ ขอบคุณครับ

คำบรรยายพิเศษ
ฯพณฯ มีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานวุฒิสภา
เรื่อง วุฒิสภากับการกลั่นกรองกฎหมาย
แก่ผู้พิพากษา ชั้น ๕
ณ ห้องประชุม ๒ ชั้น ๖ อาคารศาลแขวงพระนครเหนือ
วันพุธที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๔๐

ผมมีความยินดีและเป็นเกียรติอย่างยิ่งที่ได้มีโอกาสบรรยายให้ท่านผู้หลักผู้ใหญ่ในวงการยุติธรรม ซึ่งเป็นท่านผู้รู้ได้ฟังแนวคิด ผมนึกว่าการบรรยายแต่เพียงเฉย ๆ คงไม่น่าจะได้ประโยชน์มากนัก เพราะว่าท่านทั้งหลายก็เป็นผู้ทรงคุณวุฒิสูงอยู่แล้ว ผมจึงจะบรรยายเพียง ๔๐ นาที เวลาที่เหลือเราจะได้คุยกันในประเด็นต่าง ๆ ที่คิดว่าน่าจะเป็นประโยชน์จากการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกัน สำหรับหัวข้อที่ให้มาพูดคือ "วุฒิสภากับการกลั่นกรองกฎหมาย" ผมไม่แน่ใจว่าผู้ตั้งหัวข้อประสงค์อะไรที่กำหนดหัวข้อนี้ แต่ก็เดาเอาว่าคงจะนึกถึงภาระหน้าที่หลักของวุฒิสภาว่ามีหน้าที่อะไร เพราะฉะนั้นเมื่อในสังคมพูดกันถึงเรื่องภาระหน้าที่ในการกลั่นกรองกฎหมาย ก็เลยตั้งหัวข้ออย่างนี้ขึ้นมา ความจริงภาระหน้าที่หลักของวุฒิสภานั้นมีอยู่ ๒ ประการ

ประการที่ ๑ ก็คือ งานแห่งการถ่วงดุลอำนาจในทางการเมือง

ประการที่ ๒ ก็คือ งานเสนอแนะต่อฝ่ายบริหาร

งานถ่วงดุลแห่งอำนาจ นั้น อาจจะแยกได้เป็น ๒ ทาง ทางหนึ่งก็คือ **งานถ่วงดุลทางด้านนิติบัญญัติ**ที่ชอบพูดกันว่าเป็นงานกลั่นกรองกฎหมาย อีกด้านหนึ่งก็คือ **งานถ่วงดุลทางด้านประโยชน์สำคัญของประเทศชาติเป็นส่วนรวม**

งานถ่วงดุลทางด้านนิติบัญญัติ ซึ่งพูดกันว่าเป็นงานกลั่นกรองกฎหมายนั้นจริง ๆ แต่เดิมมาทีเดียว คนก็นึกกันแต่เพียงว่าวุฒิสภาทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบว่า กฎหมายที่จะออกมาใช้บังคับนั้นถูกต้องครบถ้วนหรือไม่ ความจริงไม่ใช่เพียงเท่านั้น เพราะการตรวจสอบเรื่องนั้นมีการทำอยู่แล้วในหลายด้าน รัฐบาลเองก็ทำ เพราะมีหน่วยงานทางด้านการตรวจสอบความสมบูรณ์ของกฎหมายอยู่แล้ว แต่จุดมุ่งหมายหลักอยู่ที่การถ่วงดุลทางด้านนิติบัญญัติซึ่งอาจสรุปได้ ๔ ประการ ดังนี้

หลักประการที่ ๑ คือการตรวจสอบความสมบูรณ์แห่งกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นความสมบูรณ์ในแง่ถ้อยคำหรือในแง่บทบัญญัติ จริงอยู่ฝ่ายบริหารก็ดี ฝ่ายสภาผู้แทนราษฎรก็ดี ได้มีการดูแลด้านนี้กันมาครั้งหนึ่งแล้ว กฤษฎีกาก็ดูมาแล้ว ฝ่ายสภาผู้แทนราษฎรก็ดู แต่

ถามว่าแล้วทำไมจะต้องมีวุฒิสภามาดูอีก ก็ตอบได้ว่า เพราะว่าเมื่อมาถึงสภาผู้แทนราษฎรนั้น กฎหมายของรัฐบาลจะถูกเปลี่ยนแปลงไป ถูกเปลี่ยนแปลงไปด้วยหลายสาเหตุ สาเหตุหนึ่งก็คือว่า วิธีคิดของสภาผู้แทนราษฎรนั้นย่อมแตกต่างไปจากวิธีคิดของฝ่ายบริหาร อันที่จริงแล้วก็เป็นเรื่องแปลก เพราะสภาผู้แทนราษฎรที่มีพรรคการเมืองกำกับดูแลอยู่นั้นต่างฝ่ายต่างก็ผลัดกันไปเป็นรัฐบาล วิธีคิดจึงน่าจะเหมือนกัน แต่เอาเข้าจริงกลับไม่ใช่อย่างนั้น เมื่อเวลาเขาเป็นรัฐบาลเขาก็คิดอย่างหนึ่ง เขารู้กลไกของรัฐว่าทำอย่างไรได้และทำอย่างไรไม่ได้ อะไรที่ทำแล้วจะเสียหายต่อบ้านเมือง คนที่มีหน้าที่เข้าไปเป็นฝ่ายบริหารก็ไม่ทำ ซึ่งตรงกันข้ามกับคนที่เป็นฝ่ายค้าน เขาไม่มีข้อจำกัดอย่างนั้น เพราะฉะนั้นวิธีคิดของเขาก็อาจมุ่งไปที่เป็นประโยชน์ในทางการเมืองมากกว่า การปรับปรุงแก้ไขร่างกฎหมายของรัฐบาลที่เข้าไปสู่ในสภาผู้แทนราษฎรจึงเป็นการชักเย่อกันระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติที่เป็นฝ่ายค้านเป็นตัวหลัก และเราก็คงจะทราบกันดีว่าฝ่ายบริหารนั้น เมื่อเข้าไปทำหน้าที่บริหารแล้วก็จะมีเวลาให้ความสนใจต่อฝ่ายนิติบัญญัติ งานนิติบัญญัติน้อยลง ๆ การเข้าไปร่วมประชุม เข้าไปดูแลกิจการภายในของฝ่ายนิติบัญญัติก็จะน้อยลง ฝ่ายค้านซึ่งมีจำนวนน้อยกว่า วันดีคืนดีเผลอ ๆ ก็ชนะได้ แล้วก็ชนะอย่างชนิดที่ฝ่ายบริหารไม่รู้จะพูดอย่างไร กฎหมายที่แม้ว่าจะทำไปดีแล้ว จึงอาจจะถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขจนเกิดปัญหาได้ นอกจากนั้นฝ่ายบริหารซึ่งมาจากฝ่ายการเมือง ในหลายกรณีจะมีความขัดแย้งกับฝ่ายราชการประจำ ราชการประจำอาจจะต้องการอย่างหนึ่ง แต่ฝ่ายบริหารซึ่งมาจากการเมืองอาจจะต้องการอีกอย่างหนึ่ง ซึ่งแน่ละฝ่ายการเมืองก็ย่อมจะมีอำนาจเด็ดขาดกว่า แต่ว่าเมื่อเวลาที่กฎหมายนั้นไปสู่สภา คนที่จะไปชี้แจงนั้นก็คือฝ่ายเจ้าหน้าที่ราชการประจำ อะไรที่เขาไม่ได้ในชั้นที่อยู่ในระดับคณะรัฐมนตรี เขาก็ไปเอาที่ตรงนั้น กฎหมายก็จะเปลี่ยนแปลงไปจากโครงสร้าง หรือแนวนโยบายที่ฝ่ายคณะรัฐมนตรีเองคาดฝันไว้ เพราะฉะนั้นตัวกฎหมายที่จะออกมาจากสภาผู้แทนราษฎรก็จะผิดไปจากที่คณะรัฐมนตรีเคยกำหนดเอาไว้ สิ่งเหล่านี้เมื่อไปถึงวุฒิสภา วุฒิสภาก็จะต้องดูว่าในแนวทางที่ถูกต้องนั้น การแก้ไขที่ทำมาในชั้นสภาผู้แทนราษฎรจะใช้ได้หรือไม่ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องถ้อยคำหรือในเรื่องบทบัญญัติ ลองดูจากตัวอย่างที่กำลังทำกันอยู่ในขณะนี้ คือตัวร่างรัฐธรรมนูญที่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญกำลังทำอยู่ วิธีทำของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญก็ทำคล้าย ๆ กัน วิธีคิดก็คล้าย ๆ กับสภาผู้แทนราษฎรนั่นเอง ถ้าท่านดูถึงตัวความสมบูรณ์แห่งกฎหมายในเรื่องถ้อยคำและในบทบัญญัติในมาตรา ๓๘ วรรคสี่ ของร่างรัฐธรรมนูญ ที่เป็นปัญหากันอยู่ในขณะนี้ มาตรา ๓๘ วรรคสี่ พูดถึงเรื่องเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น แล้วก็มีวรรคสี่ บอกว่า “การห้ามทำการพิมพ์ การห้ามเสนอข่าวทางหนังสือพิมพ์ สถานีวิทยุกระจายเสียงหรือสถานีวิทยุโทรทัศน์ หรือโดยทางอื่นจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบท

บัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นตามความในวรรคสอง" ตรงนี้ฝ่ายคนที่จะได้รับผลกระทบต่อบทได้รับผลกระทบต่อบทบัญญัตินี้ คือฝ่ายสื่อมวลชนก็บอกว่าเขียนไว้อย่างนี้ จะเป็นช่องทางให้ฝ่ายบริหารในวันข้างหน้าออกกฎหมายมาห้ามได้ ส่วนคนที่เขาเขียนบทบัญญัติอันนี้ไว้ เขาก็นึกว่าเขาเขียนไว้เพื่อพิทักษ์คุ้มครองสิทธิของสื่อมวลชน เพราะได้เขียนเอาไว้ว่า "จะออกกฎหมายมาห้ามเสนอข่าวไม่ได้ เว้นแต่จะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล" ก็คือว่าจะต้องมาศาลก่อน นั่นมองจากผู้มีประโยชน์ทั้ง ๒ ฝ่าย แต่ถ้ามองจากคนเป็นกลาง เราก็จะพบว่า บทบัญญัติอย่างนี้เป็นอันตรายต่อบ้านเมือง เพราะฉะนั้นการที่ฝ่ายสื่อมวลชนเรียกร้องให้ตัดออก ถ้าเราเป็นคนกลางและมองอย่างรับผิดชอบต่อบ้านเมือง ก็จะเห็นว่าควรตัดออกเช่นกัน แต่ด้วยเหตุผลคนละเหตุผล กล่าวคือสื่อมวลชนอยากให้ตัดออกเพราะไม่อยากให้มีบทบัญญัติในลักษณะซี้โพรงให้กระรอก โดยเกรงว่ารัฐบาลจะออกกฎหมายมาสั่งห้ามทำการพิมพ์ได้ แต่ในฐานะคนกลางเรากลับมองว่าถ้ามีบทบัญญัติทำนองนี้ในรัฐธรรมนูญ จะมีผลเป็นว่าต่อไปรัฐจะออกกฎหมายห้ามพิมพ์หนังสือบางประเภท เช่นหนังสือลามกอนาจารไม่ได้ จะต้องให้เขาพิมพ์ออกมาเสียก่อน แล้วจึงนำหนังสือลามกอนาจารนั้นไปฟ้องศาล เมื่อศาลสั่งแล้วจึงจะห้ามพิมพ์ได้ ซึ่งไม่มีทางที่ใครจะปกครองบ้านเมืองในลักษณะอย่างนั้นได้ ถ้าตัดออกเสีย รัฐก็จะสามารถออกกฎหมายมาห้ามพิมพ์หรือเสนอข่าวที่เป็นการอนาจารได้ จะเห็นว่าโดยวิธีใช้ถ้อยคำอย่างนี้ ผลจะแตกต่างไปจากที่คนเขียนต้องการ และแตกต่างไปจากคนที่มีส่วนได้เสียเข้าใจ เพราะฉะนั้นในทางปฏิบัติที่เวลาวุฒิสภาดูก็จะดูในลักษณะอย่างนี้ หรือยังยกอีกตัวอย่างหนึ่งก็ได้ว่า อย่างในมาตรา ๔๕ เขาเขียนบอกว่า "บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญา ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีแห่งท้องถิ่น และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ" คนเขียนกับคนที่ฟังที่มีความรู้สึกชื่นชมต่อสิทธิและเสรีภาพประชาชน ก็ปรบมือกันกราวว่าเป็นการให้สิทธิและเสรีภาพกับประชาชนมากขึ้น เพราะจะสามารถคุ้มครองจารีตประเพณี ภูมิปัญญา ศิลปะและวัฒนธรรม แต่ถ้าเรามองกันอย่างนักกฎหมาย ถามว่าถ้าไม่เขียนอะไรไว้เลย สิทธิของเราที่จะอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ที่จะฟื้นฟูภูมิปัญญา ศิลปะหรือวัฒนธรรมของท้องถิ่น ถามว่ามีอยู่หรือไม่ก็ตอบว่ามี ไม่มีกฎหมายอะไรที่ไหนห้ามไม่ให้เราเข้าไปฟื้นฟู วันดีคืนดีเราคนเดียว เราอยากจะไปฟื้นฟูอะไร มีสตางค์เราก็ไปฟื้นฟูได้ แต่เมื่อเขียนอย่างนี้ เมื่อเขียนบอกว่า "บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟู.." ในทางองค์ประกอบของกฎหมายก็ต้องแปลว่า คน ๆ เดียวจะไม่มีสิทธิ์อีกแล้ว ต่อไปจะต้องรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นจึงจะมีสิทธิ์ที่จะไปอนุรักษ์หรือฟื้นฟู ยิ่งเมื่อไปตลบตอนท้ายว่า "...ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ" ก็แปลว่าสิทธิซึ่ง

เคยมีอยู่ ต่อไปนี้ก็เป็นอันหมดไป จนกว่าจะมีกฎหมายมาบัญญัติให้มี ซึ่งจะตรงกันข้ามกับที่เขาต้องการ ลักษณะอย่างนี้จะเป็นลักษณะซึ่งเป็นภาระหน้าที่ของวุฒิสภา ที่จะต้องดูว่าคนที่เขาตั้งใจอยากจะเขียน เขาเขียนออกมาแล้วเป็นอย่างนั้นหรือไม่ มีความหมายอย่างที่เขาต้องการหรือไม่ เพราะเรื่องบางเรื่องอาจจะเป็นเรื่องดี อย่างกรณีนี้อาจจะเป็นเรื่องดีว่าอยากจะสนับสนุนให้คนส่งเสริมจารีตประเพณี ภูมิปัญญาหรือศิลปะวัฒนธรรมของท้องถิ่น แต่ว่าเมื่อไปเขียนไม่ดี กลายเป็นการจำกัดสิทธิมากกว่าเป็นการให้สิทธิที่จะพึงมีพึงได้ นั่นก็คือหลักประการที่หนึ่งของวุฒิสภาในการที่จะดู

หลักประการที่ ๒ คือดูในแง่ของการปฏิบัติได้ของกฎหมาย การปฏิบัติได้ของกฎหมายนั้นต้องดูทั้งในแง่ของประชาชน ดูในแง่ของทางราชการ เพราะว่าสมาชิกวุฒิสภานั้นจะมีทั้งคนที่มาจากภาครัฐ และภาคเอกชนสาขาอาชีพต่างๆ ซึ่งต่างก็มีประสบการณ์ในด้านต่าง ๆ กัน บุคคลเหล่านี้จะช่วยกันดูว่าเมื่อกฎหมายออกไปแล้ว จะปฏิบัติได้หรือไม่ ทั้งในแง่ของประชาชนและในแง่ของราชการ ก็ต้องยกตัวอย่างจากร่างรัฐธรรมนูญที่กำลังเป็นปัญหากับตำรวจอยู่ คือมาตรา ๒๓๖ ซึ่งเขาร่างไว้ว่า "ในคดีอาญา การจับกุมและคุมขังบุคคลใดจะกระทำมิได้ เว้นแต่ผู้นั้นได้กระทำความผิดซึ่งหน้าหรือมีคำสั่งหรือหมายของศาลตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยผู้ถูกจับกุมจะต้องได้รับการแจ้งข้อกล่าวหาและรายละเอียดแห่งการจับกุม โดยไม่ชักช้า กับจะต้องได้รับโอกาสแจ้งให้ญาติหรือผู้ซึ่งถูกจับกุมไว้วางใจทราบในโอกาสแรก และเจ้าพนักงานผู้จับกุมต้องนำผู้ถูกจับกุมไปศาลภายในยี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่เวลาผู้ถูกจับกุมถูกนำตัวไปถึงที่ทำการของเจ้าพนักงาน เพื่อศาลพิจารณาว่ามีเหตุที่จะคุมขังผู้ถูกจับกุมไว้หรือไม่" ตำรวจพะวงอยู่กับยี่สิบสี่ชั่วโมงว่าจะทำได้หรือไม่ ว่าที่จริงยี่สิบสี่ชั่วโมงไม่น่าจะมีปัญหา ในสภาวะแห่งการเดินทางที่รวดเร็วอย่างในปัจจุบันนี้ ศาลมีอยู่ทั่วทุกหัวระแหง การเดินทางจากจุดหนึ่งไปยังศาลนั้น ถ้าไม่เอาไปซ้อมเสียที่ไหน ยี่สิบสี่ชั่วโมงก็คงจะไปถึงได้ แต่ถามว่าเมื่อเวลาวุฒิสภาดู ดูแล้วห่วงอะไร ห่วงกระบวนการที่จะปฏิบัติได้ของมาตรานี้ ทั้งในแง่ของคนปฏิบัติและในแง่ของศาลเอง เพราะในมาตรา ๒๓๖ กำหนดขั้นตอนเอาไว้ ๒ ขั้นตอน คือ ๑. เวลาจะจับต้องมาหาศาล เมื่อจับได้แล้วต้องมาหาศาลอีก ถามว่าศาลซึ่งมีการพิจารณาคดีอยู่ล้นมือกันอยู่แล้ว วันหนึ่งจะต้องนั่งเผชิญหน้ากับตำรวจ จะจับคดีไหนก็จะต้องมาหาศาล ๒ ครั้ง จะทำงานกันได้หรือไม่ ตำรวจจะมีเวลามาหาศาลได้ถึง ๒ ครั้งต่อผู้ร้าย ๑ คนหรือไม่ ตรงนั้นน่าเป็นห่วงมากกว่า ถ้าจะมาหาศาลทำไมไม่มาหาครั้งเดียว เมื่อจะจับเขา ศาลก็จะต้องดูเสียตั้งแต่ทีแรกแล้วว่า หลักฐานเพียงพอที่จะให้จับหรือไม่ ถ้าหลักฐานเพียงพอที่จะให้จับ ก็ไม่มีเหตุอะไรที่จะต้องมาถามศาลว่า แล้วจะขังไว้ได้หรือไม่ เพราะว่าศาลก็ต้องดูตรงนั้นเสียตั้งแต่ทีแรกแล้ว หรือถ้าจะคุ้มกันในภายหลัง ก็มาดูภายหลัง ก็ต้องย้อนดูตั้งแต่ตอนแรกว่า ตอนเขา

จับมีมูลเหตุหรือไม่ จับแล้วจะขังได้หรือไม่ ก็ไปครั้งเดียวก็เพียงพอ แต่นี่เขาต้องไปถึง ๒ ครั้ง อย่างนี้ก็เป็นตัวอย่างที่ว่าเวลาเขียนออกมาแล้ว มุ่งรักษาประโยชน์อะไรบางสิ่งบางอย่างเพียงเพื่อให้ได้ชื่อว่า "นำหน้า" แต่ทางปฏิบัติจะเกิดเป็นปัญหาขึ้นมา

หลักประการที่ ๓ คือความกลมกลืนกันระหว่างประโยชน์ของราษฎร กับกับประโยชน์ของรัฐ ซึ่งท่านทั้งหลายคงจะเข้าใจดีว่าในหลายกรณีจะสวนทางกัน ประโยชน์ของราษฎรมีมาก ประโยชน์ของรัฐก็จะลดน้อยลง ประโยชน์ของรัฐมีมาก ประโยชน์ของราษฎรก็จะน้อยลง แน่ละบางกรณีก็จะสมควรให้เป็นอย่างนั้น แต่บางกรณีจะสวนทางกันจะทำให้เกิดปัญหาขึ้นได้ แล้วรัฐเองซึ่งในที่สุดก็จะกระทบไปถึงประชาชนนั่นแหละจะเป็นคนเสียหายมาก ตัวอย่างที่จะดูได้จากร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ "คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสื่อสารสาธารณะ" ถามว่าเป้าหมายของเขาคืออะไร เป้าหมายต้องการให้เกิดเสรีภาพในการใช้คลื่นความถี่ เพื่อไม่ต้องการให้ทางราชการเอาคลื่นความถี่ไปใช้อยู่แต่เพียงคนเดียว ไม่ต้องการให้ทหารมีสถานีวิทยุไปทั่วราชอาณาจักร ไม่ต้องการให้รัฐบาลเป็นเจ้าของสถานีโทรทัศน์ มีคนเขาพูด เขาใช้คำง่าย ๆ ว่า เขาต้องการจะเปลี่ยนเถ้าแก่ ก็ไม่เป็นไร แต่ถามว่าคลื่นความถี่เป็นทรัพยากรสื่อสารสาธารณะ ถ้าอะไรที่เป็นของสาธารณะ ทุกคนก็ย่อมจะมีสิทธิจะใช้ได้ แล้วเมื่อทุกคนมีสิทธิจะใช้ได้ อะไรจะเกิดขึ้นกับความโกลาหลของการใช้คลื่นเหล่านั้น ผลประโยชน์ที่รัฐจะพึงรักษาไว้ เพราะคลื่นความถี่นั้นไม่ใช่มีอยู่โดยไม่จำกัด ได้รับการจัดสรรระหว่างนานาชาติเหมือนกัน ประเทศไทยก็จะได้รับการจัดสรรในห้วงระยะของความถี่หนึ่งเท่านั้น คราวนี้เมื่อเราเอามาถือว่าเป็นทรัพยากรสื่อสารสาธารณะ ซึ่งจะต่างกับทรัพยากรของรัฐ ซึ่งถ้าเป็นทรัพยากรของรัฐ รัฐก็จะไปจัดการดูแล ความจริงสิ่งที่เขาต้องการคือไม่ต้องการให้รัฐไปผูกขาด ไม่ต้องการให้รัฐเป็นคนไปทำ แต่ว่าแทนที่จะเขียนอย่างนั้นก็จะเขียนไปอีกทางหนึ่งไปว่า เพื่อที่จะให้ไปไกลไปจนกระทั่งในที่สุดใครก็ทำอะไรไม่ได้ หรือในมาตรา ๔๒ "บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพไม่น้อยกว่าสิบสองปี" นี่ก็จะเห็นว่าประโยชน์ของราษฎรจะเป็นภาระแก่รัฐ ถ้าความมุ่งหมายของมาตรานี้มุ่งหมายที่จะถือว่า เป็นการศึกษาขั้นพื้นฐานที่รัฐจะต้องจัดให้ฟรี ก็ต้องถามว่าแล้วรัฐ (ไม่ใช่รัฐบาล) จะมีทรัพยากรเพียงพอที่จะจัดการศึกษาที่มีคุณภาพและฟรีไปจนถึง ๑๒ ปีหรือไม่ จริง ๆ เอาจริงก็คงจะมี ถ้ายอมให้รัฐบาลใดรัฐบาลหนึ่งเก็บภาษีมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ปัจจุบัน แต่ถ้ามองในแง่ประโยชน์ของราษฎร ถามว่าดีหรือไม่ ก็ตอบว่าดี เพราะว่าลูกหลานจะได้เรียนหนังสือฟรีกันไปได้ถึง ๑๒ ปี แต่ในความจริง คนที่จะเรียนหนังสือฟรีไปได้ถึง ๑๒ ปี ก็คงจะคนในระดับหนึ่งเท่านั้นแหละ ไม่ใช่คนจนจริง ๆ เพราะคนจนจริง ๆ นั้น ทุกวันนี้ที่ไม่ได้เรียนหนังสือ หรือเรียนหนังสือต่ำกว่า

เป้าหมาย ไม่ใช่เพราะไม่มีการจัดการศึกษาให้ แต่เป็นเพราะเขาไม่สามารถจะ spare เวลาของลูกเขาให้มาเรียนหนังสือได้ เพราะต้องมัวไปใช้ทำมาหากินเสียก่อน ตรงนั้นต่างหากจึงจะเป็นจุดหลักที่ว่าทำอย่างไร เราถึงจะทำให้คนของเรามีการศึกษาได้ทั่วถึง แต่ว่าเมื่อเขียนอย่างนี้เราก็จะพบว่าประโยชน์จะสวนทางกัน หรือในมาตรา ๒๘๘ "เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติ ดังต่อไปนี้ (๑) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่ หรือ (๒) เข้าไปมีส่วนในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ได้เฉพาะในกรณีที่อาจมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน (๓) มีส่วนร่วมในการพิจารณาให้อนุญาต ในการริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ของตนที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่" ถามว่าเมื่อคนที่กำลังฮือฮาอยู่กับการปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นบทบัญญัตินี้แล้วจะรู้สึกอย่างไร ก็ปรบมือกันกราว ต่อไปนี้ทุกอย่างจะเป็นของท้องถิ่นหมด ท้องถิ่นไม่ต้องง้อรัฐบาล แต่ถามว่าแล้วรัฐจะทำอย่างไร รัฐก็คงตายซาก เพราะว่ารัฐมีรายได้อยู่ ๒ ทางเท่านั้น คือ ภาษีอากรกับจากทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของส่วนรวม การจัดสรรจะต้องจัดสรรในลักษณะที่จะไม่ให้เสียประโยชน์ แล้วยิ่งในยุคโลกาภิวัตน์ที่การค้า การลงทุนไม่มีเส้นพรมแดน ทุกอย่างจะต้องเปิดฟรีหมด ถามว่าสภาตำบลจะมีปัญญาอะไรเจรจากับบริษัทคาลเท็กซ์ หรือ UNOCAL ที่ขุดเจาะน้ำมัน ถ้าบังเอิญในตำบลนั้นมีน้ำมัน จะเจรจาอะไรกับเขาได้ เมื่อท้องถิ่นเป็นผู้จัดการบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์ในทรัพยากร ทรัพยากรทั้งหลายจึงไม่เหลือถึงรัฐ บ่อน้ำมันที่อยู่ที่ตำบลพรานกระต่าย จังหวัดกำแพงเพชร ก็จะเป็นของสภาตำบลพรานกระต่าย แล้วรัฐจะได้อะไร ตรงนี้ก็จะเป็นประโยชน์ที่จะขัดกัน ก็ต้องถามว่าเราจะถืออะไรเป็นหลัก เราจะแตกรัฐออกเป็นเสี่ยง ๆ แล้วให้ทุกคนปกครองตนเอง หาประโยชน์ไปเอง หรือว่าจะรวมรัฐมาเป็นเอกรัฐ แล้วช่วยกันทำนุบำรุงไปด้วยกัน นั่นก็เป็นหลักประการที่ ๓ ที่วุฒิสภาจะมอง

หลักประการที่ ๔ คือการชะลอความร้อนแรงแห่งสังคมให้เบาบางลง พอที่จะให้มีสติไปคิดทบทวนได้ หลักนี้ก็คือหลักที่ให้อำนาจวุฒิสภาไว้ว่า ในกรณีที่ไม่เห็นชอบด้วยกับหลักการร่างกฎหมายใด ก็สามารถที่จะยับยั้งร่างกฎหมายนั้นได้ ในประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๔๙๓ มาจนถึงปัจจุบัน วุฒิสภายับยั้งร่างกฎหมายไปเพียง ๑๓ ฉบับ ที่ยับยั้งในชั้นรับหลักการ และอีก ๓ ฉบับ ยับยั้งเมื่อได้มีการพิจารณาในขั้นกรรมาธิการเสร็จแล้ว การยับยั้งร่างกฎหมายที่วุฒิสภาทำนั้นจะมีเหตุผล ๒ ประการคือ กฎหมายนั้นจะเป็นผลเสียหายต่อส่วนรวมในอนาคตนั่นประการหนึ่ง หรืออีกประการหนึ่งรู้ว่าสภาผู้แทนราษฎรผ่านกฎหมายเหล่านั้นมา เพราะถูกกดดันในทางกระแสการเมือง เช่น ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการถ่าย

ทอดการประชุมรัฐสภาทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ซึ่งเสนอมา ๒ ครั้ง ครั้งหนึ่งในปี ๒๕๑๘ ครั้งที่ ๒ ในปี ๒๕๓๑ วุฒิสภาก็ยับยั้งไม่ให้ทั้ง ๒ ครั้ง ถามว่าเมื่อยับยั้งแล้วตามรัฐธรรมนูญเป็นอย่างไร ตามรัฐธรรมนูญสภาผู้แทนราษฎรก็มีสิทธิที่จะหยิบยกขึ้นมาทบทวนได้อีกเมื่อพ้น ๑๘๐ วันแล้ว แต่ในทางความเป็นจริงไม่ปรากฏว่าสภาผู้แทนราษฎรหยิบขึ้นมาทบทวนอีกเลย เพราะรู้ว่าเป็นการช่วยให้บ่วงหลุดจากคอไปในตัว เพราะเหตุที่มีการเสนอกฎหมายเหล่านั้นขึ้นมา เนื่องจากมีการเรียกร้องกันมากในขณะนั้น โดยที่ยังไม่สามารถจะทำอย่างไรได้กับความรับผิดชอบเมื่อผลออกไปสู่ภายนอก วุฒิสภาก็ช่วยยับยั้งไว้ให้ กฎหมายบางฉบับเป็นกฎหมายซึ่งจะเป็นผลเสียหายหรือน่าสงสัยว่าจะเพื่อประโยชน์ส่วนตน วุฒิสภาก็จะยับยั้ง เช่น ครั้งหนึ่งมีการยับยั้งกฎหมายโอนที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินให้กับเทศบาลตำบลวารินชำราบ ซึ่งวุฒิสภาเกิดสงสัยว่าที่โอนไปนั้น โอนไปเพื่อประโยชน์ของใครคนใดคนหนึ่งโดยผ่านทางเทศบาล เมื่อวุฒิสภายับยั้งก็ไม่ปรากฏว่ารัฐบาลยืนยันเรื่องนี้แต่อย่างใด กฎหมายส่วนใหญ่ที่วุฒิสภายับยั้งแล้ว โดยปกติสภาผู้แทนราษฎรจะไม่หยิบยกขึ้นมาเลย หรือบางทีตั้งใจไว้ว่าจะหยิบยกแต่สภาผู้แทนราษฎรชุดนั้นก็จะยุบไปเสียก่อน ยกเว้นฉบับเดียว คือ พระราชบัญญัติประกันสังคม ที่เกิดความทิฐิมานะขึ้น คือเมื่อวุฒิสภาได้แก้ไขถ้อยคำต่าง ๆ ให้เป็นประโยชน์มากขึ้น ตอนนั้นแรงงานค่อนข้างจะแรง แล้วก็ผลักดันสภาผู้แทนราษฎรจนกระทั่งสภาผู้แทนราษฎรเกิดทิฐิขึ้นมา ถึงกับประกาศ "ตัวเดียวก็ไม่ให้แก้" และใช้วิธียืนยัน ต่อมาเมื่อกฎหมายออกใช้แล้วจึงพบว่ามีปัญหามากมาย ในหลัก ๔ ประการเหล่านั้น คืองานที่วุฒิสภาใช้ในเวลาที่กลั่นกรองกฎหมายหรือในงานถ่วงดุลทางด้านนิติบัญญัติ

งานถ่วงดุลทางด้านประโยชน์สำคัญของประเทศชาติเป็นส่วนรวม คืองานที่ทำในยามที่มีการประชุมร่วมกันของทั้งสองสภา ซึ่งการประชุมร่วมกันของทั้งสองสภานั้นจะเกิดขึ้นได้ก็แต่เฉพาะเรื่องที่สำคัญ ๆ ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น ตัวอย่างเช่น เรื่องที่เกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์ เรื่องที่เกี่ยวกับการสงคราม เรื่องที่เกี่ยวกับการทำสนธิสัญญา หรือเรื่องที่เกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ และอันสุดท้ายคือกฎหมายที่ถูกยับยั้งโดยพระมหากษัตริย์ ซึ่งในกรณีเหล่านั้นโครงสร้างที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ก็คือต้องการให้ทั้ง ๒ ส่วนมาประชุมร่วมกัน แล้วก็ใช้คะแนนเสียงด้วยกัน

หลักในการถ่วงดุลทางด้านประโยชน์สำคัญของประเทศชาตินั้น ถามว่าในเมื่อวุฒิสภาไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ทำไมถึงจะเข้าไปมีส่วนในการถ่วงดุลในด้านนั้น ก็ตอบว่าเมื่อดูสภาวะทางการเมืองในบ้านเราในปัจจุบัน ดูโครงสร้างและวิธีการในการเลือกตั้งบ้านเราแล้วเราก็จะพบว่าน่าเป็นห่วงต่อการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นโดยสภา ๆ เดียวที่มาจากทางเดียวคือการเลือกตั้ง เพราะฉะนั้นเรื่องใดที่เป็นเรื่องสำคัญ จึงจำเป็นที่จะต้องมีคนซึ่งเป็นกลางพอ

สมควรอยู่ถ่วงดุล ไม่ให้อะไรแหลมคมจนกระทั่งเกิดเป็นอันตรายต่อประเทศชาติบ้านเมืองได้ แน่ล่ะการดูแลนั้นก็คงไม่ได้ดูแลได้อย่าง ๑๐๐ เปอร์เซ็นต์ แต่ว่าการตะโกนบอกกล่าวให้คนรู้ว่าอะไรกำลังจะมาอะไรกำลังจะไป จะช่วยทำให้คนได้สติยั้งคิดอยู่บ้างพอสมควรว่าภัยกำลังจะมา ถ้าภัยนั้นเป็นภัยที่คิดว่ารับได้ ก็แล้วไป ถ้าภัยนั้นคิดว่าไม่น่าจะเกิดขึ้นหรือไม่น่าจะรับได้ ก็จะได้ทำอะไรกันอย่างหนึ่งอย่างใดได้ถูกต้อง แทนที่จะปล่อยให้เกิดเหตุเภทภัยขึ้นแล้วจึงจะมาคิดเสียดายว่า รู้อย่างนี้ ซึ่งก็แปลว่าสายไปเสียแล้ว เหมือนอย่างที่วุฒิสภาศึกษาเรื่องรัฐธรรมนูญในบทบัญญัติเบื้องต้น มาตรา ๒๙ ซึ่งบัญญัติว่า

"มาตรา ๒๙ บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองโดยเท่าเทียมกันในการใช้บังคับกฎหมาย"

"ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน"

"การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเหล่ากำเนิดเชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้"

คนที่เขาเขียน เขาก็บอกว่านี่มาจากอินเดีย เพราะอินเดียมีปัญหาเรื่องเหล่ากำเนิด เกิดมาเป็น ๔ วรรณะ คือพราหมณ์ กษัตริย์ แพศย์ ศูทร และมีจัณฑาลอะไรพวกนั้น ถามว่ารัฐธรรมนูญสะท้อนวัฒนธรรมและประเพณีของสังคม ๆ กลัวสิ่งไหนก็จะมีบทบัญญัติในสิ่งนั้นไว้ ถามว่าสังคมไทย กลัวคนจะแยกประเภทของคนไทยออกเป็นแพศย์ เป็นพราหมณ์ เป็นกษัตริย์ เป็นจัณฑาลอย่างนั้นหรือ ก็ตอบว่าไม่ใช่ ถามว่าในบ้านเรามีการเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากเหล่ากำเนิดกี่กรณี ก็ตอบว่ากรณีเดียว ก็คือกรณีสถาบันพระมหากษัตริย์ เราเลือกปฏิบัติแน่ เราไม่ปฏิเสธ เพราะเวลาเราพูดกัน คุณ ผม แต่เวลาเราพูดกับพระมหากษัตริย์เราไม่พูดอย่างนั้น ถามว่าเราเลือกปฏิบัติหรือไม่ เลือก เพราะอะไร เพราะเหล่ากำเนิด แต่ถามว่าเราทำกันด้วยความสุขหรือเปล่า เราก็ทำกันด้วยความสุข เราก็ไม่มีปัญหาอะไร เพราะเป็นวัฒนธรรมอย่างหนึ่งของไทย การเขียนเช่นนี้เป็นการตอกย้ำให้เกิดปัญหาขึ้น นอกจากนั้นยังมีบทบัญญัติอีกมาตราหนึ่งบัญญัติว่า "บุคคลซึ่งถูกละเมิดความเป็นมนุษย์ สิทธิ หรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ในศาลได้" สมมุติว่าวันหนึ่งเกิดมีข้าราชการพลเรือนในพระองค์ระห่ำขึ้น ยืนเท้าเอวพูดจากับพระเจ้าอยู่หัว โดยวินัยเขาก็ต้องลงโทษ ถ้าคนที่ถูกลงโทษมาฟ้องศาล อ้างว่าถูกละเมิด เขาถูกเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาแต่เหล่ากำเนิด ถามว่าท่านจะวินิจฉัยอย่างไร แล้วอะไรจะเกิดขึ้น เพราะฉะนั้นสิ่งเหล่านี้ก็เป็นสิ่งซึ่งฟังดูก็อาจจะไกลเกินเหตุ แต่ว่า

ต้องไปดูตามบทบัญญัติต่าง ๆ เหล่านี้ ค่อย ๆ ดูเข้าไปในรายละเอียด เราก็จะพบว่าบางทีก็เป็นเรื่องที่ไม่ใช่จะนิ่งนอนใจได้นัก บังเอิญเมื่อสักครู่พูดถึงเรื่องชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน เขากำลังจะไปไกลนะครับ มีสมาชิกหญิง ๒-๓ คน เขากำลังเริ่มจะเสนอว่าในเมื่อเราก็เข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์แล้ว ทำไมเราไม่ใช้ระบบอเมริกันเข้ามา ระบบอเมริกันก็คือว่าเมื่อมีสิทธิเท่าเทียมกันแล้ว ขอประทานโทษนะครับ เรื่องในมุ้งก็ต้องมีสิทธิเท่าเทียมกัน เพราะฉะนั้นสามีอาจจะถูกดำเนินคดีในฐานะข่มขืนภรรยาเมื่อไรก็ได้ ถ้าภรรยาปฏิเสธไม่พร้อม เขาจะไปไกลกันถึงขั้นนั้น ซึ่งผมก็พยายามกระตุ้น ๆ เขาอยู่ว่า เอาแต่พออย่าให้สายมุ้งขาดเลย อย่างไรก็ให้มุ้งคงอยู่ไว้ เพราะบ้านเราไม่มีปัญหาอย่างนั้น อย่าไปนึกว่าเมื่อไปเรียนมาจากอเมริกาแล้ว ทุกอย่างจะต้องเป็นอเมริกัน เรากินแฮมเบเกอร์ ๒-๓ วัน เรายังจะอาเจียน เพราะฉะนั้นเอาของอเมริกาไปใช้ทั้งหมดคงไม่ได้หรอก ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกันก็เท่าเทียมกัน แต่เรื่องอะไรที่เป็นเรื่องประเพณีวัฒนธรรมของเรา ก็ต้องค่อยวิวัฒนาการ เราคงมองเห็นว่า เมื่อเวลาที่ภรรยาเอาผ้าเช็ดหน้าเย็น ๆ มาเช็ดหน้าให้สามี ทุกคนดูด้วยความชื่นใจ แต่จะหายากมากที่สามีจะเอาผ้าเช็ดหน้าเย็น ๆ ไปเช็ดหน้าภรรยา เพราะก็จะดูประหลาด ๆ อยู่ ก็อาจจะพอมีบ้าง แต่ว่าวันหนึ่งก็คงจะค่อย ๆ มี ค่อยมีขึ้นเรื่อย ขึ้นอยู่กับแต่ละบุคคล แต่ว่าวันดีคืนดีบอกว่า ถ้าฉันเช็ดหน้าให้เธอ พรุ่งนี้เธอต้องเช็ดหน้าให้ฉัน ก็ตีกันตาย สามีภรรยาก็คงจะอยู่ด้วยกันไม่ได้ เพราะฉะนั้นสิ่งต่าง ๆ ที่เราจะไปเรียนแบบเขามา ก็ต้องคอยระมัดระวังเหมือนกัน นั่นก็เป็นงานด้านการถ่วงดุลที่วุฒิสภาทำอยู่ ๒ ด้าน คือด้านนิติบัญญัติ กับด้านประโยชน์สำคัญของประเทศ

งานเสนอแนะต่อฝ่ายบริหาร ซึ่งงานตรงนี้ก็จะเป็นงานที่ค่อนข้างจะเป็นการปิดทองหลังพระ เพราะเป็นงานที่ศึกษาโดยคณะกรรมาธิการสามัญประจำชุดต่าง ๆ ซึ่งแต่ละชุดเขาก็จะมีคนซึ่งมีความเชี่ยวชาญแต่ละด้าน คอยหยิบยกประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่ประสบกันอยู่ในสังคมและในประเทศ แล้วก็ศึกษาลึกลงไปในรายละเอียดว่า สิ่งที่รัฐบาลกำลังทำอยู่หรือฝ่ายบริหารกระทำอยู่ หรือข้าราชการกำลังกระทำอยู่ มุ่งไปสู่ประเด็นที่ถูกต้องหรือไม่ หนทางที่จะแก้ไขปัญหาที่จะดีกว่านั้นมีหรือไม่ แล้วก็ทำเป็นเอกสารสรุปข้อเสนอแนะส่งไปให้รัฐบาล ซึ่งถ้ารัฐบาลฉลาดเขาก็เอากลับไปดู ดูเสร็จแล้วเขาก็เอาไปทำ แล้วเขาอาจจะบอกว่าเป็นของเขา ก็ไม่มีปัญหา ขอให้ทำให้ดีก็แล้วกัน นี่ก็เป็นเรื่องที่เขาทยอย ๆ ทำไป คราวนี้ถ้าดูภาระหน้าที่ดังกล่าว ก็ต้องย้อนกลับมาดูว่าแล้ววุฒิสภาประกอบไปด้วยสมาชิกที่ดีพร้อมที่จะทำอย่างนั้นได้หรือไม่ ก่อนที่จะไปถึงว่าดีพร้อมที่จะทำอย่างนั้นได้หรือไม่ ก็ต้องดูว่าคนประเภทใดจึงจะทำหน้าที่อย่างนั้นได้ ผมก็คิดว่าคนที่จะต้องทำหน้าที่อย่างนั้นได้จะต้องมีคุณลักษณะอยู่ ๔ ประการ

ประการที่ ๑ คือมีภูมิความรู้จริง และหลากหลายในสาขาต่าง ๆ อย่างทั่วถึง

เพราะถ้าไม่มีภูมิความรู้จริง จะไปมองอะไรของเขาออก จะไปเสนอแนะอะไรเขาได้ จะไปอ่านกฎหมายเขาเข้าใจได้หรือ เพราะบางทีกฎหมายเขียนแล้วหลอกตาได้ จะไม่เป็นไปอย่างที่อ่านคร่าว ๆ แบบนิยาย ถ้าอ่านแบบนิยายก็จะรู้สึกอีกอย่างหนึ่ง แต่ว่าถ้าอ่านโดยละเอียดก็จะพบว่าความหมายจะเป็นอีกอย่างหนึ่ง เพราะฉะนั้นจึงต้องการคนที่มีภูมิความรู้หลากหลาย ที่ต้องหลากหลายก็เพราะว่า กฎหมายจะครอบคลุมไปทุกสาขา ไม่ใช่คนที่มีความรู้ทางกฎหมายเท่านั้นจึงจะดูเรื่องนี้ได้ ต้องมีความรู้ทางด้านอื่น ๆ ด้วย ซึ่งต้องมาจากหลากหลายอาชีพ

ประการที่ ๒ ก็คือต้องไม่อยู่ใต้อาณัติของพรรคการเมือง ที่ต้องไม่อยู่ใต้อาณัติของพรรคการเมืองก็เพราะว่า พรรคการเมืองนั้นแม้ว่าโดยหลักจะเป็นการตั้งขึ้นเพื่ออุดมการณ์ร่วมกัน เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน แต่ถามว่าในทางปฏิบัติพรรคการเมืองจะต้องคำนึงถึงอะไรเป็นประการแรก ก็ต้องคำนึงถึงความนิยมชมชอบในพรรคการเมืองที่ประชาชนจะมีต่อตนเป็นประการแรก จะทำด้วยวิธีหนึ่งวิธีใดก็แล้วแต่ ที่ต้องทำให้ประชาชนนิยมตัวให้ได้ คนซึ่งอยู่ใต้อาณัติพรรคการเมือง ก็จะต้องถูกครอบคลุมโดยมติของพรรคการเมืองอย่างนั้น เพราะฉะนั้นการที่จะมาทำหน้าที่อะไรอย่างเป็นกลาง ก็ย่อมไม่มีทางเป็นไปได้

ประการที่ ๓ คือต้องไม่อยู่ใต้อาณัติของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร ที่ว่าต้องไม่อยู่ใต้อาณัติของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารก็เพราะว่า งานที่จะตรวจสอบทั้งหมดเป็นงานของฝ่ายรัฐบาล ถ้าไปอยู่ภายใต้อาณัติของรัฐบาลก็เป็นฝักถั่ว รัฐบาลทำอะไรมาก็จะดีพร้อม เขาสั่งอะไรมาก็ต้องทำ ซึ่งอย่างนั้นก็ไม่มีประโยชน์อะไรที่จะไปมีองค์กรนี้ขึ้นมา

ประการที่ ๔ ซึ่งเป็นประการสำคัญ คือต้องมีความมั่นคงไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับที่จะต้องทำงานตามกระแส อย่าลืมว่ากระแสเดี๋ยวนี้สร้างได้ง่าย แล้วสร้างกันได้สม่ำเสมอในเกือบจะทุกด้าน แล้วเราก็จะพบเห็นว่ากระแสต่าง ๆ เหล่านั้นเป็นกระแสที่ไม่ได้คิดกันมาอย่างรอบคอบ หลายครั้งหลายคราวได้แสดงออกมาให้เห็นว่า คิดเฉพาะช่วงเฉพาะหน้าสั้น ๆ ไม่ได้คิดถึงระยะยาวแล้วก็มองประโยชน์ง่ายมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม ลักษณะของกระแสก็จะเหมือนกับเข้าทำนอง "หวานเป็นลม ขมเป็นยา" คือถ้าอะไรที่เป็นไปตามกระแสก็ดูง่ายและดูน่าชื่นชมดี แต่ถ้าอะไรที่ไปขัดกับกระแส ก็จะถูกว่ากล่าวว่าร้าย แต่ว่าถ้าจะต้องทำตามกระแสวุฒิสภาก็จะไม่มีประโยชน์ เพราะกระแสนั้นผลักดันสภาผู้แทนราษฎรอยู่แล้ว และถ้าวุฒิสภาโดดไปตามกระแสด้วย จะเหลือใครคอยดึงไว้ จะเข้าลักษณะถ้าตกเหวก็ตกเหวด้วยกัน ขึ้นสวรรค์ก็ขึ้นสวรรค์ด้วยกัน แนวโน้มจะตกเหวเสียมากกว่าจะขึ้นสวรรค์ เพราะฉะนั้นก็จะต้องไม่ทำงานตามกระแส แต่แน่ล่ะกระแสบางครั้งก็เป็นกระแสที่ถูกต้อง ซึ่งในกรณีเช่นนั้นควรคิดด้วยเหตุด้วยผลแล้วเห็นว่าเป็นสิ่งดี ก็ทำตามกระแสได้ คราวนี้ด้วยคุณลักษณะดังที่กล่าว ท่านทั้งหลายคงจะพอนึกได้ว่า ภายใต้ระบบการเลือกตั้งที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เราจะหาคน

อย่างนี้ได้จากระบบการเลือกตั้งหรือไม่ ก็ตอบว่าไม่มีทางได้ เราจะหาคนที่มีภูมิความรู้ดีจากหลากหลายสาขาอาชีพ ไม่อยู่ใต้อาณัติพรรคการเมือง ไม่อยู่ใต้อาณัติรัฐบาล และไม่ทำงานตามกระแส ลงไปเลือกตั้งได้หรือไม่ ไม่มีทางได้ เพราะฉะนั้นก็เป็นปัญหาอยู่ว่า ถ้าประสงค์จะให้วุฒิสภาทำงานอยู่อย่างนี้ ต้องคำนึงถึงวิธีที่จะให้ได้มาให้หนัก วิธีเดิม ๆ ที่ใช้นายกรัฐมนตรีเป็นคนเลือก (ถึงแม้ว่าครั้งสุดท้ายจะได้มีการตั้งคณะกรรมการสรรหา ก็ไม่ได้เป็นหลักประกันอะไรว่าจะทำได้ดี) วิธีนั้นก็ไม่ใช่วิธีที่ดี ไม่ใช่วิธีที่จะได้คนตามคุณสมบัติอย่างนี้ได้เหมือนกัน เพราะฉะนั้นก็จะต้องไปคิดวิธีใหม่ขึ้นมา ระบบการเลือกตั้งเป็นเพียงหนทางหนึ่งในการเลือกคนเพื่อมาทำหน้าที่บางหน้าที่เท่านั้น และไม่สามารถนำมาใช้ได้ในทุกกรณีโดยเฉพาะอย่างยิ่งในบ้านเรา ในตอนนั้นอัยการก็ต้องมาจากการเลือกตั้ง แล้วลองหลับตาวาดภาพดูว่าถ้าประเทศเราเกิดระบบนั้นอะไรจะเกิดขึ้น แล้วเราพบแล้วว่าในบ้านเราระบบเลือกตั้งยังไม่สามารถพัฒนาไปสู่จุดที่ดีได้ ที่คิดกันหัวจะผุจะพังจะฆ่ากันตายทุกวันนี้ ก็เพราะเห็นกันว่าระบบการเลือกตั้งแต่เพียงอย่างเดียว การเลือกตั้งที่มาจากการซื้อเสียงจากอิทธิพล ถามว่าเราปฏิเสธได้หรือไม่ว่า ไม่ใช่ ก็ตอบว่าปฏิเสธไม่ได้ ถามว่าแล้วเหตุที่เกิดเลวร้ายขึ้นมาในบ้านเมืองปัจจุบันนี้เพราะมาจากอะไร ก็เพราะมาจากการเลือกตั้งที่ไม่ดีใช่หรือไม่ ก็ตอบว่าใช่ ไม่มีใครปฏิเสธ เพราะมิฉะนั้นจะมาร่างรัฐธรรมนูญใหม่กันทำไม แต่เมื่อร่างรัฐธรรมนูญใหม่แล้วไม่ได้คำนึงถึงข้อนี้เลย ยังพุ่งไปสู่การเลือกตั้งในทุกระดับชั้น ถ้าดูในเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะพบว่ามุ่งไปสู่จุดนั้นทั้งนั้น พุ่งลงเหวทั้งสิ้น เราพบเห็นเมื่อเร็ว ๆ นี้เป็นข้อพิสูจน์ในระหว่างการร่างรัฐธรรมนูญว่า เมื่อการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เมื่อ ๒-๓ วันนี้ ถามว่าบริสุทธิ์ยุติธรรมหรือไม่ ใช้เงินกันหรือเปล่า ก็ใช้เป็นแสนเป็นล้าน ในระดับตำบลใช้กันขนาดนั้น ถามว่าคนเหล่านั้นเสียสละจริง และมีเงินเหลือเฟือจริงหรือ จะเข้ามาเสียสละเพื่อทำงานให้กับส่วนรวมจริง ๆ หรือ ถามว่าท่านมั่นใจหรือไม่ ถ้าท่านไม่มั่นใจ ถามว่าอะไรรออยู่ข้างหน้า

คำบรรยายพิเศษ
ฯพณฯ มีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานวุฒิสภา
เรื่อง กระบวนการนิติบัญญัติ
ณ หอประชุมคุรุสภา
วันพฤหัสบดีที่ ๘ มกราคม ๒๕๔๑

ท่านผู้เข้ารับการอบรมครับ

ก่อนอื่นต้องขอประทานโทษที่มาสายอย่างมาก เพราะว่าวันนี้วิ่งรอกหลายงาน งานสุดท้ายที่ศูนย์ประชุมแห่งชาติสิริกิติ์ มาที่นี่ก็เลยใช้เวลาหน่อย ปีนี้เป็นปีที่สองที่ผมมาบรรยายให้ผู้เข้ารับการอบรมฟังถึงกระบวนการนิติบัญญัติ ผมก็หวังว่าคงจะไม่มีใครตกค้างจากปีที่แล้วจนต้องมาฟังซ้ำอีกครั้ง ถ้าถามว่าในเมื่อเราจะออกไปเป็นนักกฎหมาย ไปเป็นทนายความเป็นหลัก ทำไมเราถึงจะต้องรู้กระบวนการนิติบัญญัติซึ่งเป็นกระบวนการในการสร้างกฎหมาย ก็คงจะพอเทียบได้กับว่าเหมือนเราขับรถเป็นแล้วเราไม่รู้อะไรเลยเกี่ยวกับรถ ไม่รู้ว่าเวลาที่เราเหยียบคันเร่งลงไป คันเร่งทำหน้าที่อะไร รู้แต่ว่าเหยียบให้มิดแล้วจะวิ่งได้เร็ว ไม่รู้ว่าคันเร่งคือสายเชื่อมน้ำมันที่จะทำให้น้ำมันพุ่งมากขึ้น ถ้าเราเหยียบไปมาก ๆ น้ำมันก็จะท่วม หรือไม่รู้คันเบรคทำหน้าที่อะไร นึกจะหยุดก็เหยียบเบรคลงไป พอผ้าเบรครถจะสึกก็ไม่รู้ว่าทำไมเคยเหยียบเบรคแล้วหยุดทำไมจึงไม่หยุด กฎหมายก็เป็นเครื่องมือของสังคม เครื่องมือที่จะทำให้สังคมมีกติกา มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย และอยู่ในกรอบอันเดียวกัน ที่เน้นคำว่า "กฎหมายคือเครื่องมือสังคม" ก็เพราะว่าจะเหมือนกับเครื่องมืออื่น ๆ ตรงที่ว่า ถ้าเครื่องมือนั้นยังอยู่ เราก็ต้องใช้ตามเครื่องมือนั้น manual บอกว่าใช้อย่างไร ก็ต้องใช้ตามนั้น เมื่อไหร่เครื่องมือล้าสมัยไม่สามารถจะผลิตสิ่งที่เราต้องการได้ก็ต้องเปลี่ยนเครื่องมือ เมื่อได้เครื่องมือใหม่มาแล้วก็ต้องปฏิบัติตามกติกาของเครื่องมือนั้น ๆ จนกว่าเครื่องมือนั้นจะถูกเลิกไปหรือเปลี่ยนใหม่อีกครั้งหนึ่ง กฎหมายจึงไม่ใช่สัจธรรมเหมือนอริยสัจสี่ของพระพุทธเจ้าที่อยู่คงฟ้าคงดิน หรือทำให้เราต้องผูกอยู่กับมันจนตลอดชีวิต แต่ตราบใดที่ยังมีอยู่เราต้องยึดและปฏิบัติตามอย่างเข้มงวดกวดขัน สังคมใดก็ตามที่คนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเข้มงวดกวดขัน สังคมนั้นจะเป็นสังคมที่เลอะเทอะ เหมือนกับบ้านเราเวลานี้

ท่านทั้งหลายขับรถคงจะเป็นกันทั้งนั้น ส่วนใหญ่คงจะมีรถขับ แม้ตอนนี้จะถูกยึดไปบ้างก็ตาม แต่ลองถามตัวท่านเองว่าในฐานะที่ท่านเรียนกฎหมายท่านเคยอ่านกฎจราจรตั้งแต่ต้นจนจบหรือไม่ เคยมีกฎจราจรอยู่กับมือหรือไม่ คำตอบคงเป็นเชิงปฏิเสธเสียเป็นส่วนใหญ่ นั่นแปลว่าอะไร แปลว่าเรารู้กฎจราจรอย่างงู ๆ ปลา ๆ แล้วเราก็เอายานพาหนะซึ่งเป็นเครื่องจักรกล ที่เป็นตัวที่ก่อให้เกิดอันตรายมาใช้ในท้องถนน อันตรายก็จะเกิดขึ้นกับทั้งตัวเรา

และบุคคลอื่น และทำความสับสนให้เกิดขึ้นในบ้านเมือง ในสังคมได้ด้วย เพราะว่ารถราก็ติดเป็นระนาว ที่ผมพยายามเน้นว่า "เป็นเครื่องมือ" ก็เพราะว่าเราซึ่งเป็นผู้สร้าง เราจะต้องคอยตรวจสอบดูตลอดเวลาว่าเครื่องมือนั้นยังใช้ได้หรือไม่ ถ้าใช้ไม่ได้ก็เปลี่ยนเครื่องมือ แต่ตราบใดที่ยังไม่เปลี่ยนทุกคนก็ต้องอยู่ภายในกรอบเครื่องมืออย่างเคร่งครัด ในฐานะที่ท่านทั้งหลายจะเป็นนักกฎหมาย จะเป็นผู้ไปผดุงความยุติธรรมท่านจึงต้องรู้กระบวนการของกฎหมายว่า ถ้าวันหนึ่งท่านคิดจะเป็นคนริเริ่มให้เปลี่ยนเครื่องมือนั้น เพราะท่านจะเป็นคนที่น่าจะรู้ดีที่สุดว่าเครื่องมือนั้นใช้ได้ผลดีหรือไม่ ถ้าท่านคิดจะเปลี่ยน ท่านจะทำอย่างไรจะมีหนทางทำได้อย่างไร

ภายใต้รัฐธรรมนูญปัจจุบันสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ของคนจะมีมากขึ้น การรับรู้จึงต้องมากตามไปด้วย เพื่อว่าจะได้ใช้สิทธิปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างถูกต้อง ถ้าเราแบ่งกฎหมายตามที่มา อาจจะแบ่งได้เป็น ๒ ประเภท คือ**กฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ กับกฎหมายของฝ่ายบริหาร**

กฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ บรรดาบทกฎหมายทั้งหลายที่จะต้องออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ เช่นรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ เดี๋ยวนี้ก็มีคำใหม่อีกคำ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เขาเรียกกันกฎหมายลูก

กฎหมายของฝ่ายบริหาร ซึ่งได้แก่พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง และบรรดากฎข้อบังคับที่ออกโดยองค์กรผู้มีอำนาจทั้งหลาย พระราชกำหนดเป็นกฎหมายฝ่ายบริหาร ที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติในภายหลัง กฎเกณฑ์ที่จะออกพระราชกำหนดได้ก็จะมีกำหนดไว้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญ ซึ่งแยกพระราชกำหนดออกเป็น ๒ ประเภท คือ พระราชกำหนดที่ว่าด้วยภาษีอากรหรือเงินตราประเภทหนึ่ง กับพระราชกำหนดที่เกี่ยวข้องกับความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของประเทศอีกประเภทหนึ่ง ที่เราจะพูดกันวันนี้ถึงกระบวนการนิติบัญญัติ เราจะเน้นกฎหมายที่มาจากฝ่ายนิติบัญญัติมากกว่ากฎหมายที่มาจากฝ่ายบริหาร เมื่อเราจะพูดถึงกฎหมายที่มาจากฝ่ายนิติบัญญัติเราต้องรู้ถึงองคาพยพของฝ่ายนิติบัญญัติว่ามีอะไรบ้าง ใครเป็นผู้ใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ คำตอบก็คือรัฐสภา เป็นผู้ที่จะถวายคำแนะนำและยินยอมแก่พระมหากษัตริย์ในการตราพระราชบัญญัติ

รัฐสภาของไทยจะประกอบไปด้วย สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญใหม่จะมีสมาชิก ๕๐๐ คน ๔๐๐ คนจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากเขตต่าง ๆ ซึ่งจะแบ่งจังหวัดต่าง ๆ ออกเป็นเขตเลือกตั้งเขตละ ๑ คนที่เราได้ยินได้ฟังว่าเขตเดียวเบอร์เดียว ประเภทนี้จะมี ๔๐๐ คน อีกประเภทมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากราษฎรเหมือนกัน แต่เป็นการเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองเสนอ ๑๐๐ คน พรรคการเมืองแต่ละพรรคจะมีสิทธิเสนอได้ไม่เกิน ๑๐๐ คน ส่วนจะได้รับเลือกตั้งหรือไม่ก็ขึ้นอยู่กับว่าคะแนนเสียงที่

พรรคการเมืองแต่ละพรรคได้รับจากการเลือกตั้งทั้งประเทศมีจำนวนเท่าไหร่ ถ้าพรรคการเมืองใดได้รับคะแนนเสียงจากทั้งประเทศน้อยกว่าร้อยละ๕ ของผู้มาออกเสียงทั้งหมดพรรคการเมืองนั้นก็จะไม่ได้รับการเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่อ พรรคการเมืองใดได้รับมากกว่าร้อยละ ๕ ก็จะได้รับตามการเฉลี่ยคะแนนที่ได้รับของพรรคการเมืองนั้น ๆ ความแตกต่างของสมาชิกสองประเภทอยู่ตรงที่ว่า เมื่อสมาชิกลาออกไปเป็นรัฐมนตรี ถ้าเป็นสมาชิกประเภทที่มาจากการเลือกตั้งตามเขตต่าง ๆ ก็จะต้องไปดำเนินการให้มีการเลือกตั้งซ่อมใหม่แทนคนนั้น ๆ แต่ถ้าเป็นสมาชิกที่มาจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองใด พรรคการเมืองนั้นก็จะเลื่อนคนซึ่งเรียงลำดับไว้ถัดลงไปขึ้นมาเป็นสมาชิกแทน ทุกอย่างก็จะเหมือนกันหมดทั้งคุณสมบัติหรือข้อห้ามต่าง ๆ ก็จะเหมือนกัน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีวาระอยู่คราวละ ๔ ปี สำหรับวุฒิสภานั้นจะประกอบไปด้วยสมาชิก ๒๐๐ คน ซึ่งจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎรแต่ละจังหวัด จังหวัดใดจะมีสมาชิกวุฒิสภาได้กี่คนก็ขึ้นอยู่กับจำนวนพลเมืองของจังหวัดนั้น ๆ โดยใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง เช่นสมมุติว่า กรุงเทพมหานคร มีได้ ๕ คน ก็ใช้กรุงเทพมหานครทั้งเขตเป็นเขตเลือกตั้งแล้วก็เลือก ๕ คน แต่ว่าจะใช้วิธีเลือกโดยไปลงคะแนน ๕ คนหรือไปลงคะแนนได้คนเดียว แล้วก็ให้คนที่ได้ลำดับที่ ๑,๒,๓,๔,๕ ได้รับเลือกนั้นก็ขึ้นอยู่กับกฎหมายเลือกตั้งในวันข้างหน้าเป็นเกณฑ์ สมาชิกทั้ง ๒ ประเภท ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภานั้น มีคุณสมบัติใหม่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญก็คือจะต้องจบปริญญาตรีเป็นอย่างน้อย ฉะนั้นผมฝากพวกท่านทั้งหลายที่จะไปสมัครรับเลือกตั้ง ก็จะดีขึ้นก็จะตัดคู่แข่งขันที่ไม่จบปริญญาตรีออกไปได้มาก แต่ว่าสมัครแล้วจะได้รับเลือกหรือไม่ เป็นอีกเรื่องหนึ่งซึ่งต้องอาศัยปัจจัยหลายอย่าง คนที่มีความโด่งดังทางด้านศิลปิน นักแสดงอาจจะได้เปรียบ เพราะคนเขารู้จักมากกว่า ฉะนั้นวิธีที่ดีก็คือว่าระหว่างไปเป็นทนายความให้ไปเล่นละคร ร้องเพลงเสียบ้าง พอดังได้ที่แล้วค่อยไปสมัครทุ่นสตางค์ไปได้มาก

สำหรับคนที่จะมาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นจะต้องมีอายุอย่างน้อย ๒๕ ปี ส่วนคนที่จะมาเป็นสมาชิกวุฒิสภาอย่างน้อยต้องมีอายุ ๔๐ ปี ซึ่งดูหน้าพวกท่านทั้งหลายแล้วคงยังไม่ถึงเกณฑ์จะได้เป็นสมาชิกวุฒิสภาต้องอยู่ไปจนแก่อีกหน่อยแล้วค่อยสมัครไปเป็นสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกวุฒิสภานั้นจะมีอายุอยู่ได้ถึง ๖ ปี แต่ที่แปลกกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ตรงที่ว่าเมื่อเป็นครบ ๖ ปีแล้วท่านจะลงสมัครอีกไม่ได้เพราะไม่ต้องการให้เป็นซ้ำ ตรงนี้ก็เป็นเรื่องแปลกเพราะว่าโดยหลักก็คือว่าวุฒิสภาต้องการผู้เชี่ยวชาญ ผู้ชำนาญงาน คนที่จะเชี่ยวชาญชำนาญงานในแวดวงสภาได้นั้นอย่างน้อย ๆ จะต้องอยู่ประมาณ ๓ - ๔ ปี เป็นอย่างต่ำถึงจะเริ่มพอรู้ลู่ทางว่าจะทำอะไรได้มากน้อยแค่ไหน พอรู้ลู่ทางดีอยู่ไปได้อีก ๒ ปีก็จบ จบแล้วก็สมัครไม่ได้ ต่อไปเราก็จะมีวุฒิสมาชิกที่ผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันมาเป็น จะเป็นคนใหม่ล้วน ๆ ทุกครั้งไปที่มีการเลือกตั้ง เพราะคนเก่าจะมาสมัครรับเลือกตั้งไม่ได้

เรามาดูถึงอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา ซึ่งจะพูดรวม ๆ กันไปทั้ง ๒ สภา อำนาจหน้าที่จริง ๆ ของรัฐสภาอาจรวมได้เป็น ๔ ประการเท่านั้น

๑. การแนะนำและยินยอมในการตรากฎหมายซึ่งเป็นอำนาจในด้านนิติบัญญัติโดยตรง

๒. การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

๓. การแต่งตั้ง การให้ความเห็นชอบ หรือให้คำแนะนำในการแต่งตั้งสมาชิกขององค์กรตรวจสอบต่าง ๆ

๔. อำนาจในการถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ ออกจากตำแหน่ง ซึ่งเราจะได้มาดูรายละเอียดของแต่ละอำนาจว่ามีกระบวนการในการทำงานอย่างไร

อำนาจหน้าที่ประการที่ ๑ การแนะนำและยินยอมในการตรากฎหมาย ถ้าเราไปดูมาตรา ๓ ของรัฐธรรมนูญไม่ว่าฉบับไหน ๆ รวมทั้งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็จะเขียนทำนองเดียวกันว่าอำนาจอธิปไตยมาจากหรือเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา ทางคณะรัฐมนตรีและทางศาล อันนั้นบอกอะไรแก่เรา ความหมายก็คือบอกว่าพระมหากษัตริย์ยังเป็นผู้ใช้อำนาจนั้นแต่ผ่านทางองค์กรต่าง ๆ โดยที่กฎเกณฑ์กระบวนการในการใช้อำนาจกำหนดไว้ชัดเจนคำว่า "พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจ" นอกจากจะบอกถึงลักษณะความหมายของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ยังอธิบายให้เราเข้าใจถึงเมื่อเวลาเราไปอ่านตัวพระราชบัญญัติเราจะเห็นว่า คำขึ้นต้นจะบอกว่า "พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ประกาศว่า... " และก็มีคำปรารภของกฎหมาย นั่นคือการตรากฎหมาย แต่ถามว่าตราโดยอย่างไร คำต่อไปก็จะบอกว่า "โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา" แปลว่าอะไร แปลว่าสภานั้นเป็นผู้ริเริ่มในการให้มีกฎหมายก็คือการแนะนำ ส่วนการยินยอมก็คือการที่บุคคลอื่นเป็นผู้ริเริ่มให้มีกฎหมายแล้วสภาเป็นผู้ยินยอมให้มีกฎหมายนั้น ๆ แต่ไม่ว่าจะเป็นการแนะนำหรือเป็นการยินยอมสภาย่อมทรงไว้ซึ่งอำนาจที่จะปรับปรุงแก้ไข เปลี่ยนแปลงตามที่สภาเห็นว่าดีงามแล้วจึงนำกราบบังคมทูลว่าแนะนำและยินยอมร่างกฎหมายนี้ แน่ล่ะมีกระบวนการว่าถ้าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยกระบวนการก็จะมีต่อไปว่าจะทรงทำอย่างไรต่อไปได้ แต่นั่นก็เป็นกระบวนการสุดท้าย แต่ในตอนเริ่มต้นนั้น คำแนะนำและยินยอมจะต้องมาจากรัฐสภาซึ่งประกอบไปด้วยทั้ง ๒ สภา ในทางข้อบังคับและกฎหมาย ถามว่าใครบ้างจึงจะมีสิทธิไปเสนอร่างกฎหมายนั้น ๆ ตามรัฐธรรมนูญปัจจุบันคนที่เสนอร่างกฎหมายได้มาจาก ๓ ทาง คือ

กลุ่มที่ ๑ คือ **สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร** สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นก็เสนอกฎหมาย รัฐธรรมนูญกำหนดเอาไว้ว่าจะต้องมีเงื่อนไข ๒ ประการ

ประการที่ ๑ คือ จะต้องได้รับมติของพรรคการเมืองที่ตนสังกัดให้เสนอกฎหมายนั้นได้

ประการที่ ๒ คือ จะต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับรองอย่างน้อย ๒๐ คน

ถามว่าทำไมถึงต้องให้พรรคการเมืองมีมติให้เสนอได้ สมาชิกถึงจะเสนอได้ ก็ตอบว่าเพราะพรรคการเมืองซึ่งมีนโยบายของตนเอง มีนโยบายในการจะดำเนินงานทางการเมือง และได้ไปประกาศให้ประชาชนได้ทราบไว้ตอนไปหาเสียงเลือกตั้ง สมาชิกทุกคนจะต้องผูกพันต่อนโยบายนั้น ๆ เพราะฉะนั้นการที่สมาชิกจะเสนอร่างกฎหมายใด ๆ จึงจะต้องสอดคล้องกับนโยบายของพรรคการเมืองนั้น มิฉะนั้นพรรคการเมืองอาจจะประกาศนโยบายอย่างหนึ่ง สมาชิกไปเสนอกฎหมายซึ่งจะมีผลไปอีกอย่างหนึ่ง ก็จะทำให้เกิดความสับสนได้

สำหรับเงื่อนไขประการที่ ๒ ที่กำหนดให้ต้องมีผู้รับรองอย่างน้อย ๒๐ คนก็เพื่อเป็นการสกัดไม่ให้สมาชิกเสนอกฎหมายโดยฟุ่มเฟือยจนเกินไป อย่างน้อยที่สุดจะต้องมีคนเห็นดีเห็นงามกับร่างกฎหมายนั้นอย่างน้อย ๒๐ คน ซึ่งผลของการกำหนด ๒๐ คนจึงทำให้พรรคเล็ก ๆ ที่มีคนได้รับเลือกตั้งไม่ถึง ๒๐ คนไม่สามารถที่จะเสนอกฎหมายได้เพราะไม่สามารถหาสมาชิกในพรรคของตัวไปลงชื่อรับรองได้ สมาชิกพรรคใหญ่ ๆ จึงจะเสนอได้ ซึ่งดูในแง่มุมหนึ่งอาจจะรู้สึกว่าเป็นการจำกัดสิทธิในการเสนอกฎหมาย แต่ถ้ามองอีกแง่มุมหนึ่งถึงผลที่จะได้รับประกอบกับทางปฏิบัติแล้ว เราก็จะพบว่าลำพังคน ๆ เดียวไปเสนอกฎหมาย สมาชิกคนอื่น ๆ เขาก็ไม่เอาด้วย เมื่อไม่เอาด้วยกฎหมายนั้น ๆ ก็ตกไป แล้วก็สิ้นเปลืองเวลา สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายกฎหมายฉบับหนึ่ง ๆ ในการพิจารณาแต่ละครั้งสิ้นเปลืองงบประมาณเป็นแสน ๆ บางฉบับเป็นล้าน ๆ เพราะจะต้องพิมพ์ตัวร่างนั้นทุกครั้งที่มีการพิจารณาเป็น ๑,๐๐๐ ชุด สิ้นเปลืองมากทีเดียว แต่ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอกฎหมายถึงแม้จะมีเงื่อนไขครบ ๒ ประการนั้นแล้ว ก็ใช่ว่าจะเสนอกฎหมายได้ทุกชนิด กฎหมายที่เกี่ยวกับการเงิน สมาชิกจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีเสียก่อนจึงจะเสนอได้ ถามว่าทำไมถึงต้องให้นายกรัฐมนตรีรับรอง คำตอบก็คือว่ากฎหมายที่เกี่ยวด้วยการเงิน ก็คือกฎหมายที่จะต้องใช้จ่ายเงิน กฎหมายที่เกี่ยวด้วยภาษีอากร กฎหมายที่เกี่ยวด้วยกับเงินตราถ้าผู้บริหารในขณะนั้นเขาไม่ได้รับรอง ก็ยากที่จะรู้ได้ว่าเวลาไปปฏิบัติจะปฏิบัติได้หรือไม่ ยกตัวอย่าง ถ้ามีสมาชิกคนหนึ่งเสนอกฎหมายบอกว่าให้ยกเว้นภาษีให้กับชาวนา ชาวไร่ เกษตรกร หรือออกกฎหมายยกหนี้สินทั้งหมดให้กับเกษตรกร ถามว่าเวลาส่งเข้าสภา สมาชิกพรรคไหนจะกล้าค้านกฎหมายฉบับนี้บ้าง ในทางการเมืองจะไม่มีใครกล้าค้าน เพราะเกษตรกรจะเป็นคน ๘๐% ของประเทศ แล้วเป็นคนไปลงคะแนนเสียงคงเส้นคงวาที่สุด ซึ่งต่างจากคนในเมืองซึ่งไม่คงเส้นคงวา คนมีการศึกษามากจะไปลงคะแนนน้อย คนมีการศึกษาน้อยจะไปลงคะแนนเสียงมาก ซึ่งจะผกผันกันอยู่อย่างนี้ เพราะฉะนั้นถ้าเสนอกฎหมายอย่างนี้เข้าไป

ในสภา รับรองว่าสภาผ่าน ๓ วาระ ออกมาใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว ถามว่าการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลซึ่งจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาจะทำได้อย่างไร ก็ตอบว่าทำไม่ได้ เพราะฉะนั้นเพื่อป้องกันสิ่งเหล่านี้รัฐธรรมนูญจึงกำหนดว่ากฎหมายที่เกี่ยวด้วยการเงินต้องให้นายกรัฐมนตรีรับรอง การรับรองของนายกรัฐมนตรีจะเป็นการบอกว่า กฎหมายอย่างนั้นรับได้หรือไม่ ปฏิบัติได้หรือไม่ ถ้าปฏิบัติได้เขาก็รับรอง ถ้าปฏิบัติไม่ได้เขาก็ไม่รับรอง ก็เป็นการสกัดกั้นอีกชั้นหนึ่ง นั่นก็เป็นกลุ่มแรกที่มีสิทธิเสนอกฎหมายเข้าสู่สภา ถามว่ากระบวนการและขั้นตอนในการเสนอกฎหมายของกลุ่มนี้เป็นอย่างไร ก็ตอบว่าไม่มีกระบวนการอะไรนอกเหนือไปจากการที่ต้องหาคนรับรองแล้วก็ให้พรรคการเมืองมีมติเห็นชอบ ในการร่างเขาทำอย่างไร ถ้าเป็นกฎหมายใหม่ที่ไม่เคยมีใครคิดมาก่อนเขาก็ร่างคร่าว ๆ ภาษาก็อาจจะใช้ภาษาธรรมดาหรืออาจจะให้เจ้าหน้าที่ของสภาขัดเกลาบ้างเล็กน้อย พอให้ดูหน้าตาคล้าย ๆ กฎหมายแล้วก็เสนอเข้าไป เพราะกฎหมายเหล่านี้ ส่วนใหญ่จะตกเสีย ๙๙ % นาน ๆ จึงจะหลุดออกมาได้ครั้งหนึ่ง แต่มีกฎหมายอีกประเภทหนึ่งที่สมาชิกเสนอแล้วได้รับการยอมรับทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล นั่นคือกฎหมายที่คอยโดยสารกฎหมายของรัฐบาล เช่น ถ้ารู้ว่ารัฐบาลกำลังจะเสนอกฎหมายจัดตั้งธนาคารให้กับสภาทนายความ สมาชิกรู้ก็จะรีบเสนอกฎหมายอย่างเดียวกัน โดยวิธีไปถ่าย copy ของรัฐบาลมาแล้วก็เซ็นชื่อเขาแล้วก็ส่งเข้าไป กฎหมายอย่างนี้ก็จะได้รับการสนับสนุนและการพิจารณาพร้อมไปกับร่างของรัฐบาล คนที่เสนอกฎหมายนั้นก็จะได้ชื่อว่าเป็นเจ้าของร่างกฎหมายนั้นไปด้วย ซึ่งมีทั้งผลดีและผลเสีย ผลดีก็คือว่ารัฐบาลเลยพลอยได้รับคะแนนเสียงจากฝ่ายค้านไปด้วย เพราะฝ่ายค้านที่เสนอกฎหมายอย่างเดียวกับรัฐบาลย่อมจะไม่ไปตีกฎหมายของรัฐบาล เวลาลงคะแนนก็จะได้คะแนนจากฝ่ายค้าน ผลเสียก็มีตรงที่ว่าแทนที่จะพิมพ์กฎหมายนั้นชุดเดียวต้องพิมพ์กฎหมายนั้นหลาย ๆ ชุดเท่าจำนวนคนเสนอทั้ง ๆ ที่หน้าตาเหมือนกันเลย เพราะ copy มาจากที่เดียวกัน ก็ต้องพิมพ์เท่าจำนวนนั้น สมมุติว่าถ้าเราเคยพิมพ์กฎหมายหรือร่างกฎหมายเพื่อแจกสมาชิก ๑,๐๐๐ ชุด ถ้ามีคนเสนอกฎหมายนั้นด้วย ๕ ฉบับ ก็ต้องพิมพ์ ๕,๐๐๐ ชุดตลอดเส้นทางไป ก็จะสิ้นเปลืองงบประมาณมากพอสมควร

กลุ่มที่ ๒ คือ **คณะรัฐมนตรี**ที่จะเป็นผู้มีสิทธิเสนอกฎหมาย กฎหมายส่วนใหญ่จะเป็นกฎหมายของคณะรัฐมนตรี เพราะว่าในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีนั้นย่อมต้องการเครื่องมือและอุปกรณ์ต่าง ๆ ในการทำงาน เครื่องมือที่ดีที่สุด เครื่องมือที่มีประสิทธิภาพที่ดีที่สุดก็คือกฎหมาย เพราะฉะนั้นคณะรัฐมนตรีก็จะมีการเสนอกฎหมายอยู่เป็นประจำ กฎหมายที่ผ่านออกมานั้น ๙๙% เป็นกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีเสนอทั้งสิ้น กระบวนการของคณะรัฐมนตรีในการเสนอในแง่ของการส่งเข้าสภานั้นไม่มีอะไรมาก คณะรัฐมนตรีมีมติให้เสนอก็ส่งไปสภา ไม่ต้องขอคำรับรองไม่ต้องไปขอให้ใครลงชื่อรับรองจากสมาชิก แต่ในทางปฏิบัติกระบวนการที่กฎหมาย

หนึ่ง ๆ จะไปถึงสภาได้ยาวเหยียดเลย เพราะเริ่มต้นตั้งแต่หน่วยที่จะต้องใช้กฎหมายนั้น ๆ เขาจะคิดของเขามาก่อน เป็นเวลา ๓ เดือน ๓ ปี หรือ ๓๐ ปี สุดแต่ว่าใครคิดเร็ว ใครคิดช้า ใครกลัวมาก ใครกลัวน้อย เมื่อเสร็จจากหน่วยต้นที่จะใช้กฎหมายนั้นแล้ว ก็จะเสนอไปยังรัฐมนตรี เมื่อรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบโดยปกติรัฐมนตรีที่ให้ความเห็นชอบก็จะรู้คร่าว ๆ ว่ากฎหมายนั้นว่าด้วยเรื่องอะไรและจะเกิดประโยชน์อะไร แต่จะไม่ได้อ่านตัวกฎหมายนั้น ๆ ว่ามีว่าอย่างไร เมื่อรัฐมนตรีเห็นชอบก็จะส่งให้คณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบอีกครั้งหนึ่ง ถ้าคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบก็จะเป็นเรื่องทางเทคนิค ก็ต้องส่งไปยังหน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบร่างกฎหมายเหล่านี้ คือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งจะทำหน้าที่ในการตรวจสอบ เขาก็จะตรวจว่า

๑) ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

๒) สร้างความไม่เป็นธรรมหรือไม่

๓) กลไกที่กำหนดเอาไว้ในกฎหมายนั้นครบถ้วนแล้วหรือยัง ซ้ำซ้อนกับกฎหมายที่มีอยู่แล้วหรือไม่ ถ้าซ้ำซ้อนก็จะต้องไปแก้กฎหมายอะไรบ้าง หรือมีกฎหมายอื่นใช้ได้อยู่แล้วเหล่านี้เป็นต้น

จะต้องตรวจค่อนข้างจะละเอียด และต้องใช้เวลากว่าจะออกจากกฤษฎีกาได้ก็ ๖ เดือนหรือ ๑ ปี กลับมาเข้าคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง บางทีกว่าจะออกมาจากกฤษฎีกาได้นั้นคณะรัฐมนตรีเปลี่ยนไปแล้ว ๒ ชุด บางทีก็จะต้องกลับมาดูใหม่ ถ้าบังเอิญดูละเอียด เปลี่ยนนโยบายก็อาจจะส่งกลับไปกฤษฎีกาใหม่ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ไปตรวจสอบดูแลเรียบร้อยส่งมาคณะรัฐมนตรี เปลี่ยนอีกแล้วคนใหม่มาบอก ไม่เอา เอากลับไปที่เดิมก็ย้อนกลับไปใหม่บางทีเวียนไปเวียนมาอยู่อย่างนี้ ๒ - ๓ ครั้งกว่าจะส่งไปยังสภา โดยที่รัฐบาลเราจะประกอบไปด้วยพรรคการเมืองหลายพรรคเสมอ เพราะฉะนั้นก็จะมีการชิงไหวชิงพริบกันพอสมควร เพราะฉะนั้นก็ต้องเอาเข้าที่ประชุมร่วมกันของรัฐบาลที่เขาเรียกกันว่าคณะกรรมการประสานงานรัฐบาล หรือวิปรัฐบาล พวกวิปจะไปดูเสียก่อนว่ากฎหมายฉบับนี้ต้องใช้แรงเข็นเพื่อให้ผ่านสภามากน้อยแค่ไหน ถ้าเราเป็นฝ่ายค้าน เราจะตีจุดไหนเพื่อที่จะเตรียมข้อมูลเหล่านั้นหรือเตรียมทางหนีทีไล่ไว้แล้วจึงส่งสภา เมื่อส่งไปที่สภาแล้วก็ไปเข้าบรรจุระเบียบวาระ กว่าจะได้พิจารณาบางทีหมด ๔ ปีพอดี กฎหมายนั้นก็ไม่ได้พิจารณา ถามว่าทำไมถึงเป็นอย่างนั้น ก็เพราะว่าขนาดเรามีกติกาว่าพรรคการเมืองเล็กเสนอกฎหมายไม่ได้ เฉพาะพรรคใหญ่เท่านั้นเสนอกฎหมายได้ กฎหมายก็ค้างอยู่ในสภายาวเหยียด เฉพาะรายชื่อกฎหมายที่อยู่ในระเบียบวาระของสภาผู้แทนราษฎร บางที ๔๐ หน้า แล้วเมื่อส่งไปก็จะไปต่อท้ายไปเรื่อย ยากต่อการพิจารณาถึงตอนท้าย ๆ เพราะฉะนั้นก็จะต้องมีการเปลี่ยนระเบียบวาระ เอาเรื่องสำคัญ ๆ ขึ้นก่อน เมื่อจะเปลี่ยนระเบียบวาระกันทีก็จะต้องทะเลาะกันที ถ้าตกลงกันได้ว่าเอาของรัฐบาลขึ้นเอาของฝ่ายค้านขึ้นด้วย

ก็เรียบร้อย ถ้าตกลงกันไม่ได้ก็จะยื้อกันอยู่อย่างนั้นและในที่สุดก็ต้องทิ้งไป กฎหมายบางฉบับเวียนเข้าเวียนออกเป็นเวลา ๑๐ ปีก็มี บางฉบับเป็นเวลา ๓๐ ปี ยังไปไม่ถึงสภาก็มี ยกตัวอย่างง่าย ๆ กฎหมายโรงแรม กฎหมายโรงแรมนั้นเมื่อผมจบมาจากเมืองนอกใหม่ ๆ มาทำงานอยู่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดูเหมือนจะเป็นกฎหมายฉบับแรกที่ผมไปยกร่าง พระราชบัญญัติโรงแรม เพราะตอนนั้นเราก็มองเห็นแล้วว่าโรงแรมไม่ใช่โรงเตี๊ยมเหมือนสมัยก่อนแล้ว วิวัฒนาการมาเป็นสิ่งที่วิลิศมาหรากว่าโรงเตี๊ยม เกินกว่าที่จะมาใช้วิธีการอย่างเดิม แล้วก็ยกร่างเสร็จ จนบัดนี้กฎหมายโรงแรมก็ยังไม่เข้าสภา ยังไม่รู้ว่าไปเวียนว่ายตายเกิดที่ไหน กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นอีกฉบับหนึ่งที่ถือว่ามีอาถรรพ์ เข้าสภาทีไรสภาถูกยุบ จนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกลัวพอกฎหมายฉบับนี้เข้าทีไร มาอีกแล้วร้อน ๆ หนาว ๆ อีกแล้ว และก็เป็นอย่างนั้นจริง ๆ เสียด้วย แต่ก็โชคดีหลังจากเวียนว่ายอยู่เป็นเวลา ๑๒ ปี ก็ได้ผ่านไปเมื่อสภาชุดก่อน บัดนี้ก็ค่อยโล่งใจไม่ต้องไปกังวลต่อการถูกยุบสภาอีกแล้ว

กลุ่มที่ ๓ ที่เป็นสิทธิใหม่ คือ **ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน จะมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายได้** แต่เฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับหมวด ๓ และหมวด ๕ หมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ หมวด ๕ ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ เฉพาะ ๒ เรื่องนี้ ความจริง ๒ เรื่องนี้ครอบคลุมกฎหมาย ๙๐% ของประเทศแล้ว แต่อย่าเพิ่งไปกระหยิ่มใจว่าต่อไปนี้เรารวบรวมคนมา ๕๐,๐๐๐ คน แล้วเราก็จะเสนอกฎหมายได้ เพราะว่ายังจะต้องรอกฎหมายออกมาเสียก่อนว่าวิธีการจะทำอย่างไร ก็ยังไม่รู้กฎหมายจะออกมาได้เมื่อไหร่ ที่สำคัญก็คือว่าแนวคิดในเรื่องนี้เป็นแต่เพียงปล่อยให้กลิ่นไอระเหยออกมาเท่านั้น ในทางปฏิบัติในทางความเป็นจริงก็ยังเป็นไปไม่ได้ แล้วยังไม่มีหนทางที่จะปฏิบัติได้ เพราะคนคิดยังคิดไปไม่ตลอดรอดฝั่ง ถ้าเข้าสภาแล้ว สภาไม่รับหลักการแล้วจะทำอย่างไร หรือเขารับหลักการแต่หน้าตาจะออกมาอย่างไรส่งเข้าไปเป็นกระบอกไม้ไผ่พอออกมากลายเป็นบ้องกัญชาจะทำอย่างไร ตรงนั้นยังไม่ได้พูดกัน เพราะฉะนั้นกระบวนการนี้จึงเป็นแต่เพียงกระบวนการริเริ่มที่อาจจะนำไปสู่ความเป็นจริงในอนาคตซึ่งก็ยังไม่รู้ว่าเมื่อเวลาเป็นจริงแล้วหน้าตาจะเป็นอย่างไร เพราะขึ้นชื่อว่ากฎหมายเป็นสิ่งซึ่งใช้บังคับกับทุกคนไม่ว่ายากดีมีจน ทุพพลภาพ ผู้หญิงผู้ชายหรือประเภทสาม จะอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายหมด ถ้าคน ๕๐,๐๐๐ คนอยากได้กฎหมายฉบับไหนและต้องออกให้ตามนั้น คน ๖๕,๙๕๐,๐๐๐ คนจะทำอย่างไร ตรงนั้นยังไม่ได้คิดกันว่าจะทำอย่างไร นั่นก็เป็นคนซึ่งจะมีสิทธิเสนอกฎหมายได้

คราวนี้เมื่อเสนอกฎหมายเข้าไปในสภาแล้ว เขาทำกันอย่างไร กระบวนการในเบื้องต้นทีเดียวรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน คือให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเสียก่อน ถ้าตก

ก็ตกไปตรงนั้น ถ้าไม่ตกจึงส่งต่อไปยังวุฒิสภา ทีนี้กระบวนการในการทำงานของสภาเขามีกฎกติกาของเขา กฎกติกาของเขานอกจากจะกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแล้วยังกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมของสภาอีกด้วย เริ่มต้นทีเดียวก็คือว่า ในการที่กฎหมายใดจะได้รับการพิจารณา ก็เป็นเรื่องของประธานสภาที่จะไปบรรจุระเบียบวาระ แต่การบรรจุระเบียบวาระก็ต้องบรรจุเรียงตามความมาก่อนมาหลัง เว้นแต่เป็นเรื่องด่วน ถ้าเป็นเรื่องด่วนก็จะมาก่อน ทีนี้ในที่สุดคนทุกคนก็คิดว่า คณะรัฐมนตรีก็คิดว่ากฎหมายของคณะรัฐมนตรีด่วนทั้งนั้น ก็ส่งมาเป็นเรื่องด่วนหมด ก็มาเข้าคิวรอเป็นเรื่องด่วนก็เลยไม่ด่วนเพราะว่าไม่ใช่ว่าดีดนิ้วเป๊าะแล้วสภาจะผ่านกฎหมายไปได้ กฎหมายบางฉบับในเนื้อหาเองก็ค่อนข้างเป็นเรื่องที่โต้แย้งกันอยู่ว่าดีหรือไม่ดี มองได้หลายแง่หลายมุมจากพื้นฐานที่แตกต่างกัน นั่นก็ยังเป็นประเด็นรอง ยังไม่น่าหนักใจเพราะพูดกันด้วยเหตุผล แต่กฎหมายทุกฉบับจะผ่านการทดสอบความแข็งแรงของรัฐบาลอยู่เป็นประจำว่ารัฐบาลนั้นแข็งพอหรือไม่ ถ้าไม่แข็งพอกฎหมายก็ผ่านไม่ได้ ถึงกฎหมายนั้นจะดีวิเศษวิโสขนาดไหนก็ตาม เบื้องต้นทีเดียวในการพิจารณากฎหมาย การทำงานของสภา สภาเขาก็มีองค์ประชุมกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งกำหนดเอาไว้ว่าต้องไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งเว้นแต่เป็นระเบียบวาระว่าด้วยเรื่องกระทู้ถามจะกำหนดให้น้อยกว่านั้นก็ได้ ก็กำหนดหนึ่งในสามแต่โดยหลักก็คือกึ่งหนึ่ง ทีนี้ถามว่าเวลาที่เขานับองค์ประชุมเขานับกันอย่างไร ถ้าตอนเช้าเขาก็นับที่มาเซ็นชื่อ พอเซ็นชื่อครบก็เปิดประชุมได้ ข้างในจะนั่งกันเท่าไหร่ก็ไม่สำคัญ แต่พอทำงานไปสักพักทุกคนมีสิทธิตรวจสอบว่าบัดนี้องค์ประชุมยังมีอยู่หรือไม่ การตรวจสอบจะเกิดขึ้นเมื่อเกิดข้อโต้แย้ง เถียงกันระหว่างฝ่ายค้านกับฝ่ายรัฐบาล ถ้าฝ่ายค้านเรียกร้องอะไรและฝ่ายรัฐบาลไม่ยอมตาม ฝ่ายค้านก็จะลุกขึ้นขอนับองค์ประชุม ทันทีที่นับองค์ประชุมก็จะปรากฏว่าไม่ครบองค์ประชุม นาน ๆ ขอนับทีแล้วจะครบนั่นแปลว่ารู้ล่วงหน้ามาแล้ว แต่ว่าตามปกติไม่รู้ล่วงหน้าจะไม่ค่อยครบ เพราะส่วนใหญ่จะนั่งคุยกันอยู่ข้างนอก คุยไปคุยมาก็ชักชวนกันไปชักชวนกันมาก็ขับรถออกไป เขาก็ใช้วิธีใหม่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกพรรคจะมีหัวหน้าคุมคนละ ๕ คน คนนี้จะต้องรู้ว่า ๕ คนในกลุ่มของตัวเองอยู่ที่ไหนทุกชั่วโมง ตลอดเวลาที่มีการประชุมเพื่อจะได้ไปตาม วิธีที่ตามได้สะดวกก็คือต้องมีโทรศัพท์มือถือก็ซื้อโทรศัพท์มือถือแจกให้ พ่อก็ปิดเสียก็ตามไม่ได้ ก็ซื้อ Packlink แจกอีกรับแล้วก็ไม่รู้อยู่ที่ไหนแล้วก็ไม่มา เพราะฉะนั้นบางทีกว่าจะเข็นกฎหมายให้ผ่านวาระแต่ละวาระได้จะค่อนข้างยาก ในวาระหนึ่งอาจจะไม่ค่อยยุ่งยากนัก แต่ตอนถึงวาระที่สองจะยุ่งยากมากเพราะเป็นเรื่องของการต่อรองบทบัญญัติต่าง ๆ จะยุ่งยากมากซึ่งถ้าไม่ยอมตามฝ่ายค้าน ฝ่ายค้านก็จะขอนับองค์ประชุม และวิธีที่นับองค์ประชุมที่ได้ผลที่สุดที่ทำให้ครบองค์ประชุมก็คือ ดูว่าฝ่ายรัฐบาลอยู่เท่าไหร่ แล้วก็ฝ่ายค้านทิ้งคนไว้คนหนึ่งแล้วทั้งหมดก็เดินออกไป คนที่อยู่ก็ยกมือขึ้นขอนับองค์ประชุมก็ไม่ครบเพราะจะครบได้เมื่อทั้งสองพวกรวมกันถึงจะครบเพราะโดยปกติก็

ไม่ได้มา ผมเคยนั่งนับคนที่นั่งอยู่ในห้องประชุมซึ่งมีสมาชิก ๖๕๐ คน นับแล้วได้ ๓๖ คน จาก ๖๕๐ คน ในขณะที่น้อยที่สุดได้ ๓๖ คน ก็แปลว่าเวลาประชุมคนที่มันส์ในอารมณ์มากก็คือคนที่กำลังพูด คนที่กระตือรือร้นคือคนที่ถึงคิวถัดไปจะได้พูด ส่วนคนที่พูดแล้วก็หมดมันส์แล้วก็ลุกไปแล้ว คนที่ไม่มีคิวจะพูดก็ไม่รู้ว่าจะฟังไปทำไม ก็พูดอย่างนี้ทุกวัน ก็ไป ในที่สุดก็เหลือแต่ประธานนั่งฟัง ลักษณะก็เป็นอย่างนั้น เพราะฉะนั้นกระบวนการตรงนี้ก็เป็นกระบวนการซึ่งค่อนข้างจะเป็นปัญหามากสำหรับการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ ที่อื่นไม่ค่อยมีปัญหา อาจจะเป็นได้ว่าในประเทศอื่น ๆ นั้นสมาชิกเขาจะมีที่ทำงานอยู่ในที่ประชุมใครจะพบปะอะไรก็มาพบกันที่นั่น มีห้องทำงานห้องอะไร ๆ เรียบร้อย เมื่อถึงเวลาจะลงคะแนนหน้าสิ่วหน้าขวาน ออดจะไปดังหมดทุกห้อง แล้วจะให้เวลา ๕ นาทีเดินออกมาลงคะแนน ส่วนระหว่างที่อภิปรายกันนั้นเขาก็ถ่ายทอดไปตามห้อง เพราะฉะนั้นคนก็ไปนอนฟังกันที่ห้อง ซึ่งก็ไม่เป็นไรอาจจะเหลือแต่ประธานกับคนพูด ๒ คนก็ไม่เป็นไร ในกรณีนี้ถ้าถ่ายทอดทีวี ทีวีก็ต้องจับแต่หน้าประธาน และหน้าคนพูดต้องไม่ให้ผ่านไปถึงที่อื่นเลย เพื่อไม่ให้เห็นเก้าอี้ว่าง

กระบวนการในการตรากฎหมาย กำหนดไว้ให้ทำเป็นสามวาระ

วาระที่หนึ่ง คือขั้นรับหลักการ ที่กำหนดไว้เป็นสามวาระ ไม่ใช่เป็นการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ๆ ไม่ได้พูด ข้อบังคับของสภาแต่ละสภาไปออกเอาเองว่าต้องทำเป็น สามวาระ ซึ่งก็สอดคล้องกับทางปฏิบัติของทั่วโลก วาระที่หนึ่งก็คือวาระขั้นรับหลักการ ขั้นรับหลักการก็คือว่าเหมือนจะถามว่าจะเอากฎหมายอย่างนี้หรือไม่ ส่วนรายละเอียดไม่ต้องพูดกัน ถ้าเอาก็รับถ้าไม่เอาก็ไม่รับ ส่วนใหญ่ฝ่ายรัฐบาลจะรับ ฝ่ายค้านจะไม่รับ ถ้าเมื่อไหร่ฝ่ายค้านนั่งเฉย ๆ ไม่ยกมือทั้งรับและไม่รับ แปลว่าฝ่ายค้านเห็นด้วย ฝ่ายค้านที่เอออห่อหมกมากที่สุดก็คือ นั่งเฉยไม่ยกมือ ถ้ายกมือสนับสนุนแปลว่ามีร่างของฝ่ายค้านอยู่ มิฉะนั้นก็แปลว่าร่างนั้นเสนอเมื่อตอนที่ฝ่ายค้านเป็นฝ่ายรัฐบาล อย่างนี้ก็ต้องยกมือรับ ไม่รับก็ไม่ได้ ในขั้นรับหลักการ การอภิปรายจะเป็นไปในทางที่ว่ากฎหมายอย่างนี้จะดีหรือเลว สร้างความยุติธรรมหรือสร้างความเสียหายให้กับประชาชนอย่างไร แต่แน่ละเวลาอภิปรายก็ออกนอกลู่นอกทางไปถึงเรื่องฝนแล้ง น้ำท่วมไปได้ร้อยแปดเหมือนกัน ก็ต้องใช้เวลาหน่อย แต่เมื่อรับหลักการแล้วก็จะมีการพิจารณาในวาระที่สอง

การพิจารณาในวาระที่สองนั้นทำได้ ๒ วิธี

วิธีที่ ๑ คือ ตั้งกลุ่มบุคคลไปศึกษามาทีละมาตรา กลุ่มบุคคลที่ว่านี้ที่เราเรียกว่ากรรมาธิการซึ่งเขาจะมีเป็น ๒ ประเภท ประเภทที่ ๑ กรรมาธิการสามัญประจำสภาซึ่งตั้งรอไว้แล้ว เช่น กรรมาธิการการปกครอง กรรมาธิการการวิทยาศาสตร์ฯ กรรมาธิการการเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม เป็นต้น กฎหมายอะไรที่เกี่ยวกับสาขาไหนก็ส่งไปที่กรรมาธิการชุดนั้น ๆ แต่ส่วนใหญ่มักจะใช้กรรมาธิการวิสามัญซึ่งตั้งเป็นครั้ง ๆ ไป เหตุผลที่ใช้กรรมาธิการวิสามัญก็เพราะว่า ถ้าเป็นกรรมาธิการ

สามัญ จะตั้งได้แต่สมาชิกด้วยกันเอง ถ้าเป็นกรรมาธิการวิสามัญก็จะสามารถตั้งคนนอก ซึ่งมิได้เป็นสมาชิกเข้าไปร่วมเป็นกรรมาธิการได้ ถามว่ามีความจำเป็นอะไรที่จะต้องเอาคนนอก ก็เพราะกฎหมายบางชนิดเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับเทคนิคหรือความรู้ใหม่ซึ่งยากต่อสมาชิกที่จะเข้าใจได้ ต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญคนที่มีความรู้ทางด้านนั้นโดยตรงไปเป็นผู้ดู แล้วก็คอยอธิบายให้ฟัง นั่นก็เป็นกรรมาธิการย่อย

วิธีที่ ๒ คือ ใช้กรรมาธิการเต็มสภา คือใช้สภานั้นเองเป็นคนพิจารณารายละเอียดไปเลย อย่างนั้นจะทำได้แต่กฎหมายสั้น ๆ กฎหมายที่มีรูปแบบแน่นอนแล้ว เช่นพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ที่ดินทั้งหลายทั้งปวงที่มีแบบแน่นอนชัดเจน หรือกฎหมายที่มีเพียง ๒ - ๓ มาตรา อย่างนั้นก็ใช้กรรมาธิการเต็มสภาได้ เพราะใช้คนทั้งหมดมาดูทีละคำ ถ้าเป็นกฎหมายยาว ๆ ตีกันตาย ลองนึกดูว่าเราใช้คนทั้งหมดที่นี่ มาช่วยกันร่างกฎหมายอะไรขึ้นมาสักฉบับหนึ่ง แล้วให้แต่ละคนแก้ไม่รู้ว่าจะขอมติอย่างไร เพราะแต่ละคนก็มีความคิดของตัว เพราะฉะนั้นโดยธรรมดาจะไม่ใช้กรรมาธิการเต็มสภา จะไปใช้กรรมาธิการสามัญ หรือวิสามัญ ในการพิจารณาของกรรมาธิการซึ่งจะเป็นสิทธิขาด จะไปปรับปรุงแก้ไขอย่างไรก็สุดแต่กรรมาธิการ มีเงื่อนไขอยู่เพียงอย่างเดียวว่ากรรมาธิการต้องไม่ไปแก้ไขเกินกว่าหลักการที่เขาเสนอมา เช่น เขาเสนอกฎหมายที่มีหลักการว่าด้วยการขับขี่รถประจำทาง เราจะแก้เรื่องการขับขี่รถประจำทางให้มีรายละเอียดมากน้อยอย่างไรก็ได้ แต่จะทำจนกระทั่งกลายเป็นการขับขี่จรวด หรือว่าด้วยเรื่องของการสร้างห้องน้ำในบ้านอย่างนี้ไม่ได้ เพราะจะผิดหลักการเป็นการต้องห้าม ซึ่งก็ไม่ได้เป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ แต่เป็นการต้องห้ามตามข้อบังคับ เพราะมิฉะนั้นกฎหมายส่งเข้าไปอย่างหนึ่งออกมาอาจจะเป็นอีกอย่างหนึ่งจนกระทั่งใครจำหน้าตาไม่ได้ แต่แน่ล่ะก็มีข้อยกเว้น บางครั้งบางคราวอาจจะเกินหลักการบ้างแต่สภาต้องอนุมัติให้ความเห็นชอบกับการเกินหลักการนั้น ๆ ส่วนใหญ่ก็จะเป็นหลักการเดียวกันแต่เพียงว่านอกกรอบที่เขาตีเส้นไว้บ้าง อย่างนั้นเขาก็ยอม

ในการพิจารณาของคณะกรรมาธิการนั้น ๆ ถามว่าแล้วสมาชิกคนอื่น ๆ ทำอย่างไรก็ตอบว่าสมาชิกคนอื่น ๆ ก็มีสิทธิที่จะเสนอความคิดของตัวเองว่าควรจะปรับปรุงแก้ไข ควรจะตัดมาตรานี้ควรจะเพิ่มมาตรานี้ ตรงนี้ควรจะแก้คำนั้น เป็นคำนี้ได้ แต่มีเงื่อนไข ๒ ประการ

ประการที่ ๑ ต้องทำภายในเวลาที่สภากำหนด เขาเรียกว่ากำหนดการแปรญัตติ การขอเสนอแก้ไขก็คือการขอแปรญัตติ คำแปรญัตติคือคำขอแก้ไขนั่นเอง ต้องยื่นคำขอแปรญัตตินั้นภายในกำหนดเวลาที่สภากำหนด ถ้าสภาไม่กำหนดอะไรเลย ข้อบังคับกำหนดไว้ว่าให้ ๗ วัน สำหรับสภาผู้แทนราษฎร ถ้าวุฒิสภาให้ ๕ วัน แต่ว่ากฎหมายแต่ละฉบับ บางฉบับอาจจะยาวก็ต้องให้เวลานานก็ให้ ๑๕ วัน เพราะคนต้องไปทำงานต้องไปอ่านต้องไปคิดว่าแก้ไขอะไรได้ภายในระยะเวลานั้น

ประการที่ ๒ ต้องทำเป็นหนังสือว่าจะแก้ไขอะไร ตัดต่อตรงไหนแล้วส่งไปให้กรรมาธิการ แล้วคอยรอฟังว่าเมื่อไหร่กรรมาธิการเขาจะเรียกไปชี้แจง ก็ไปชี้แจงว่าเหตุผลอะไร ถ้ากรรมาธิการเขาเห็นด้วยเขาก็จะแก้ให้ ถ้ากรรมาธิการเขาไม่เห็นด้วยเขาก็จะชี้แจงว่าที่เขาไม่แก้เพราะอย่างงี้ ๆ ถ้าเราพอใจก็ยุติกันไป ถ้าไม่พอใจเราก็สงวนไว้ เรียกว่าสงวนคำแปรญัตติไว้ สงวนไว้ทำไม สงวนไว้เพราะร่างนั้นเมื่อกรรมาธิการทำงานเสร็จแล้วเขาจะส่งกลับมาสภาพิจารณาเรียงมาตราอีกที ก็เป็นข้อเสนอของกรรมาธิการว่าแต่ละมาตรา เขาดูแล้วควรจะแก้เป็นอย่างนี้ ๆ มาตรานี้ควรตัดออก มาตรานี้ควรเพิ่มขึ้น ถ้าไม่มีใครทักท้วงก็จะเป็นไปตามที่กรรมาธิการว่า ถ้าทักท้วงก็มาลงมติกันว่าจะเอาตามไหน คนที่สงวนคำแปรญัตติไว้ก็จะมาอภิปรายในสภาเพื่อบอกให้สภารู้ว่าสิ่งที่เขาเห็นไม่ตรงกับกรรมาธิการ และของเขามีเหตุผลดีกว่าอย่างไร ถ้าสภาเห็นด้วยสภาก็จะเอาตามเขา ถ้าสภาไม่เห็นด้วยสภาก็ยืนตามกรรมาธิการ เป็นที่น่าเสียใจว่าน้อยนักที่คนสงวนจะเอาชนะกรรมาธิการได้ เพราะเวลาที่กฎหมายจะเข้าสภาทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลก็จะมีวิปของเขา วิปจะเป็นคนไปดูว่าเรื่องไหนจะเอาตามไหน วิปแต่ละคนก็จะไม่ค่อยไปดูรายละเอียดก็นึกว่ากรรมาธิการเขาดูแล้วก็เอาตามกรรมาธิการ จะไม่ค่อยได้สนใจว่าคนที่เสนอเขามีเหตุผลดีอย่างไรหรือน่าจะดีกว่าอย่างไร นาน ๆ ถึงจะได้หยิบยกขึ้นมาดูอย่างเจาะจง หรือดูอย่างรอบคอบสักครั้งหนึ่ง แต่โดยปกติก็จะปล่อยไปตามกรรมาธิการ เพราะฉะนั้นเมื่อวิปออกไปว่าให้เอาตามกรรมาธิการ ต่อให้คุณพูดจนเลือดหมดตัว เวลายกมือเขาก็ยกตามกรรมาธิการ เพราะฉะนั้นนี่ก็เป็นส่วนหนึ่งถ้ากรรมาธิการทำงานมาดีด้วยความรอบคอบมีเหตุมีผล ก็เป็นอันใช้ได้ แต่ถ้าทำงานมายังไม่รอบคอบคิดไม่ถี่ถ้วนเราก็จะได้กฎหมายที่ไม่ถี่ถ้วน เพราะด้วยระบบของการเมืองจะเป็นอย่างนั้น จะทำให้คนที่เสนอแนวความคิดที่แปลกออกไปจากกรรมาธิการจะไม่ได้รับความเห็นดีเห็นงามด้วย เมื่อกฎหมายมาถึงสภาในวาระที่สองเมื่อเสร็จจากกรรมาธิการแล้ว สภาก็จะดูเรียงทีละมาตรา มาตราไหนที่ไม่มีการแก้ไขเลยและไม่มีใครสงวนคำแปรญัตติไว้ อภิปรายไม่ได้พูดไม่ได้ต้องผ่านไปตามนั้น มาตราไหนที่มีการแก้ไขทุกคนอภิปรายได้ มาตราไหนที่มีคนขอสงวนคำแปรญัตติ คนนั้นก็มีสิทธิอภิปรายได้ก็ว่ากันไปทีละมาตราจนจบ ๆ แล้วก่อนจะลงมติในวาระที่สามว่าจะเห็นชอบกับร่างนั้นหรือไม่ สภามีสิทธิแก้อีกครั้งหนึ่ง แต่แก้ถ้อยคำตกหล่น หรือไม่สอดคล้องกัน แต่แก้ไขให้กระทบต่อหลักการหรือสาระสำคัญไม่ได้ เช่นมีที่หนึ่งเขียนว่า "ห้ามไม่ให้" อีกที่หนึ่งเขียนว่า "ห้ามมิให้" อย่างนี้จะแก้คำว่า "มิ" เป็น "ไม่" หรือแก้คำว่า "ไม่" เป็น "มิ" อย่างนี้แก้ได้ แต่ถ้าเขาบอกว่า "ห้ามไม่ให้" แล้วเขาไปแก้บอกว่า "ให้" อย่างนี้แก้ไม่ได้ อะไรที่กระทบต่อสาระสำคัญจะแก้ไม่ได้ เมื่อเสร็จจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว กระบวนการก็จะเดินหน้าต่อไปยังวุฒิสภา ซึ่งจะไปทำแบบเดียวกันสามวาระเหมือนกัน แต่คราวนี้เร็วกว่า เพราะวุฒิสภาจะทำงานเร็วกว่า อาจเป็น

เพราะมีคนน้อยกว่า พูดน้อยกว่า มีคนมาครบองค์ประชุมเร็วกว่าก็เป็นได้ แต่ว่ากระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนดระยะเวลาไว้ให้ก็สั้น กฎหมายที่อยู่ในสภาผู้แทนราษฎรไม่มีระยะเวลาจำกัดเสร็จเมื่อไหร่ก็ได้ ยกเว้นกฎหมายงบประมาณที่ต้องเสร็จให้ทันภายในระยะเวลาที่กำหนด ๑๐๕ วัน แต่กฎหมายอื่น ๆ ใช้เวลา ๕๐ ปีก็ได้ไม่มีข้อจำกัด อันนั้นพูดเล่นเพราะว่า จริง ๆ สภาอยู่ได้แค่ ๔ ปี ถึง ๔ ปีก็ตกหมด แต่ในวุฒิสภานั้นรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่า ถ้าเป็นกฎหมายธรรมดาต้องใช้เวลาไม่เกิน ๖๐ วันถ้าเป็นกฎหมายการเงินใช้เวลาไม่เกิน ๓๐ วัน แปลว่าวุฒิสภาต้องทำให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่ว่านั้น กระบวนการของวุฒิสภาก็ใช้ ๓ วาระอย่างเดียวกัน สมมุติว่าในวาระที่หนึ่ง วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบเกิดอะไรขึ้น ก็ส่งกลับถือว่าเป็นการยับยั้ง หรือพอไปถึงวาระที่สามเกิดไม่ให้ความเห็นชอบก็ถือเป็นการยับยั้ง ซึ่งเป็นเรื่องของสภาผู้แทนราษฎรที่จะหยิบยกขึ้นยืนยันใหม่ ถ้ายืนยันใหม่ด้วยคะแนนเสียงข้างมาก absolute majority แล้วก็ประกาศใช้โดยไม่ต้องมาผ่านวุฒิสภาได้ แต่ถ้าเป็นกฎหมายธรรมดาต้องรอให้เวลาผ่านไป ๖ เดือน ถึงจะหยิบขึ้นมาพิจารณาได้เพื่อให้เย็นลง ใจเย็นลง เว้นแต่เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการเงินหยิบขึ้นมาได้ทันที นาน ๆ จึงจะมีประเด็นที่ว่าจะหยิบหรือไม่หยิบขึ้นมาสักครั้งหนึ่ง เมื่อวานก็มีฉบับหนึ่งที่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขของวุฒิสภา เมื่อไม่เห็นด้วยทำอย่างไร ก็ยับยั้งรอไว้ ๖ เดือนจึงค่อยหยิบขึ้นมาใหม่ก็แปลว่ากฎหมายนี้จะช้าไปอีก ๖ เดือน ทีนี้ถ้าวุฒิสภารับหลักการก็ส่งไปกรรมาธิการ ก็ไปปรับปรุงแก้ไขดูจนถี่ถ้วน ออกมาก็มาผ่านกระบวนการอย่างเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร เมื่อมีการแก้ไข แต่ก่อนนี้ถ้าวุฒิสภาแก้ไขถ้อยคำเพียงคำเดียว คำว่า "และ" เป็น "หรือ" ทั้งสองสภาจะต้องตั้งกรรมาธิการร่วมกันแล้วไปศึกษาว่าจะเอาตามใคร แล้วกลับไปรายงานทั้งสองสภาเห็นดีเห็นงามอย่างไรก็ว่ากันไปตามนั้น ถ้าไม่เห็นดีเห็นงามก็ยับยั้งกันไป ซึ่งกระบวนการตรงนั้นจะใช้เวลา ๓ เดือน คำ ๆ เดียวอาจต้องใช้เวลาประมาณ ๓ เดือน ด้วยเหตุนั้นทำให้วุฒิสภาขยาดกับการแก้ทั้ง ๆ ที่บางทีก็ผิดแต่ไม่รู้จะทำอย่างไร ถ้าขืนทำก็ต้องใช้เวลาอีก ๓ เดือน กฎหมายนั้นถึงจะออกได้ ต่อมาจึงมีการเขียนรัฐธรรมนูญใหม่บอกว่า ถ้าวุฒิสภาแก้ไขแล้วส่งกลับคืนไปสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขนั้นผ่านไปได้เลยไม่ต้องไปตั้งกรรมาธิการร่วม ถ้าไม่เห็นชอบด้วยจึงค่อยตั้งกรรมาธิการร่วม ซึ่งทำให้ขั้นตอนลดลง เพราะทันทีที่ส่งแก้ไขกลับไปสภาผู้แทนราษฎร ก็จะดูเหตุผลว่าทำไมวุฒิสภาแก้เพราะเห็นแล้วว่าจะขัดกันหรือจะดีกว่าอย่างไร ส่วนใหญ่สภาผู้แทนราษฎรก็จะเห็นชอบด้วยแล้วก็ออกเป็นกฎหมาย ความจริงก็โยนภาระหนักไปสู่สภาผู้แทนราษฎรเหมือนกันเพราะถ้าสภาผู้แทนราษฎรอยากได้กฎหมายเร็ว รัฐบาลก็ต้องออกวิปให้เห็นชอบกับการแก้ไขของวุฒิสภา ถ้ารัฐบาลไม่ต้องการกฎหมายนั้นก็ใช้วิธีเตะถ่วงไป อาจจะไม่ให้ความเห็นชอบ แล้วก็ไปตั้งกรรมาธิการร่วมกันก็ได้ แต่นั่นก็เป็นกระบวนการที่เดินอยู่ เมื่อทำเสร็จทั้งสองสภาแล้วก็จะนำ

ส่งนายกรัฐมนตรี เพื่อนายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูล ในการที่จะทรงลงพระปรมาภิไธยกฎหมายนั้น พระมหากษัตริย์ก็มีอำนาจจะยับยั้งได้ ถ้าเมื่อไรทรงยับยั้ง สภาก็จะต้องเรียกประชุมรัฐสภา แล้วก็ดูกฎหมายนั้นใหม่ ถ้าได้คะแนนเสียงเกินสองในสามก็กราบบังคมทูลไปอีก คราวนี้ถ้าไม่ทรงลงพระปรมาภิไธยก็ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ แต่ดูเหมือนหลังจากเปลี่ยนการปกครองในยุคต้นแล้วไม่เคยเลยที่สภาเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงยับยั้งกฎหมายแล้วสภาจะยืนยันกลับขึ้นไป เพราะว่าการที่จะทรงยับยั้งกฎหมาย จะต้องแปลว่ากฎหมายนั้นต้องเป็นอันตรายมากแล้ว คนอาจจะไม่ทันคิด และเมื่อได้ฟังเหตุผลที่ท่านอธิบายแล้วก็จะรู้ว่าไปไม่ได้ ก็หยุดอยู่แค่นั้น

ในการตรากฎหมายเรามีกรอบอะไรหรือไม่ว่ากฎหมายอะไรออกได้ กฎหมายอะไรออกไม่ได้ ออกมาแล้วต้องหน้าตาเป็นอย่างไร ก็ตอบว่ามี กรอบนั้นต้องมี กฎหมายนั้นไม่ใช่รัฐธรรมนูญ ถ้ารัฐธรรมนูญไม่มีกรอบเขียนอย่างไรก็ได้ เขียนว่าชายและหญิงมีหน้าที่ต้องนุ่งกระโปรงทุกคนก็ได้ แต่ถามว่ากฎหมายไปออกอย่างนั้นได้หรือไม่ ก็ตอบว่าไม่ได้ เพราะในรัฐธรรมนูญห้ามไว้ว่าด้วยเสรีภาพในร่างกายของบุคคล แต่ถ้ารัฐธรรมนูญไม่มีอะไรห้ามเป็นตัวกฎหมายสูงสุด เพราะฉะนั้นจะนำหน้าไปทางไหนก็ย่อมได้ทั้งสิ้น ถามว่าแล้วกฎหมายที่เราออก กรอบคืออะไร กรอบก็คือรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะอย่างยิ่งหมวด ๑ หมวด ๓ และหมวด ๕ พวกนี้คือกรอบที่สำคัญที่จะต้องดูอยู่ตลอดเวลาว่า

๑) มีผลกระทบต่อการเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวกันหรือไม่

๒) มีผลกระทบต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือไม่

๓) ทำให้เปลี่ยนโครงสร้างของการใช้อำนาจหรือไม่ และในปัจจุบันมีอีกข้อหนึ่ง คือ

๔) ทำให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ถูกกระทบกระเทือนหรือไม่

นั่นคือกรอบใหญ่ กรอบรายละเอียดก็ต้องไปดูที่หมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของประชาชนว่าเขามีสิทธิเสรีภาพอย่างไร สิทธิและเสรีภาพของประชาชนในหมวด ๓ จะมี ๒ ประเภท

ประเภทที่ ๑ เป็นสิทธิหรือเสรีภาพเด็ดขาดใครกระทบไม่ได้ออกกฎหมายกระทบอะไรไม่ได้เลย

ประเภทที่ ๒ สิทธิและเสรีภาพที่ไม่เด็ดขาด มีสิทธิและเสรีภาพตามกรอบที่กฎหมายจะบัญญัติอย่างนั้น สิทธิและเสรีภาพนี้อาจถูกกฎหมายจำกัดได้ การจำกัดจะจำกัดได้มากน้อยก็ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่เขียนไว้ในรัฐธรรมนูญยกตัวอย่างเช่น สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับการคุ้มครองขอบเขตแห่งสิทธิ และการจำกัดสิทธิย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติอย่างนี้

แปลว่าอะไร ออกกฎหมายมาจำกัดอย่างไรก็ได้ เราเรียนรู้กันมาแล้วว่าประมวลกฎหมายแพ่งบัญญัติว่ากรรมสิทธิ์ของเราย่อมมีแดนกรรมสิทธิ์เหนือขึ้นไปบนท้องฟ้าไม่มีขอบเขตอันจำกัดลงไปใต้ดินโดยไม่มีขอบเขตจำกัด เรายึดกันมากแต่ถามว่าตามรัฐธรรมนูญวันดีคืนดีเราออกกฎหมายว่าขอบเขตสิทธิแดนแห่งกรรมสิทธิ์ของเราขึ้นไปได้ไม่เกิน ๑๐๐ เมตร ลงไปได้ไม่เกิน ๑๐ เมตรถามว่าทำได้หรือไม่ ตอบว่าได้ เพราะไม่มีข้อจำกัดอะไรในรัฐธรรมนูญ และขณะนี้เรากำลังถูกทำแล้วเพราะรถไฟใต้ดินผ่านไปข้างล่าง ถูกริดรอนแดนกรรมสิทธิ์ที่เขียนไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งเริ่มจะหมดไป

สิทธิเสรีภาพขั้นเด็ดขาดก็คือ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและโดยปราศจากอาวุธ เป็นสิทธิขั้นเด็ดขาดแต่ก็ไม่ใช่สิทธิขั้นเด็ดขาด ๑๐๐% เพราะเขาอาจจะออกกฎหมายป้องกันคนอื่นได้ ป้องกันมิให้ไปลิดรอนสิทธิของคนอื่น เช่นในเรื่องของการจราจร เรื่องการคุ้มครองประชาชนได้ สิทธิที่เด็ดขาดอย่าง๑๐๐% ก็คือสิทธิและเสรีภาพในทางวิชาการ การศึกษาในทางวิชาการจะศึกษากันอย่างไรก็ได้ จำกัดไม่ได้เลย กฎหมายว่าด้วยคอมมิวนิสต์ที่ห้ามไม่ให้เขามีหนังสือคอมมิวนิสต์จะขัดรัฐธรรมนูญนี้ เพราะฉะนั้นเราจะรู้ว่าสิทธิและเสรีภาพเป็นสิทธิและเสรีภาพประเภทไหนต้องไปดูในรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญเหล่านั้นเป็นกรอบของกฎหมายที่จะต้องระลึกถึงเสมอในการตรากฎหมาย แล้วต้องทำอย่างไร ในรัฐธรรมนูญใหม่กำหนดไว้ว่าถ้าเมื่อไหร่ไปออกกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะต้องอ้างมาตราของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการออกกฎหมายนั้น ๆ เพราะฉะนั้นหลังจากนี้ นับแต่นี้เป็นต้นไปก็ว่าได้ ดูกฎหมายที่ออกใหม่เราจะพบว่าวิธีเขียนกฎหมายเปลี่ยนแปลงไปแล้ว แต่ก่อนนี้กฎหมายตัวพระราชบัญญัติจะไม่มีการอ้างว่าอาศัยอำนาจอะไร แต่ต่อไปนี้จะมีอยู่เสมอเพราะกฎหมาย ๙๙% คือกฎหมายที่ออกมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของเรา เพราะกฎหมายคือคำบังคับใครไม่ปฏิบัติตามก็จะมีโทษ เพราะฉะนั้นน้อยนักที่กฎหมายจะไม่ไปลิดรอนสิทธิและเสรีภาพ ยกตัวอย่างง่าย ๆ พระราชบัญญัติสภาทนายความ ถามว่าลิดรอนสิทธิและเสรีภาพหรือไม่ ก็ตอบว่าลิดรอนในการประกอบอาชีพเพราะเวลาคุณจะเป็นทนายความคุณต้องมาขอใบอนุญาตคุณต้องได้รับใบอนุญาต ต้องเข้ารับการอบรมนี่คือลิดรอน ถามว่าทำได้หรือไม่ ทำได้รัฐธรรมนูญให้ ต้องไปอ้างมาตราต่าง ๆ กฎหมายหลายชนิดที่เรานึกว่าดูก็ธรรมดา ๆ ไม่ใช่ดูลงไปให้ลึกซึ้งก็จะพบว่าประเภทนั้นทั้งสิ้น เพราะฉะนั้นฝ่ายนิติบัญญัติก็จะต้องระมัดระวัง ถามว่าถ้ากฎหมายขัดรัฐธรรมนูญแล้วทำอย่างไร ก็ขึ้นอยู่กับว่าเรารู้สึกตัวว่าขัดรัฐธรรมนูญเมื่อไหร่ ถ้ารู้สึกว่าขัดรัฐธรรมนูญตั้งแต่ตอนที่เขาเสนอมา ก็ต้องไม่รับหลักการ สภาเขาก็ไม่รับหลักการก็ตกไป ถ้ามารู้สึกเอาตอนที่กฎหมายผ่านสภาไปแล้ว มานึกขึ้นได้ ขัดรัฐธรรมนูญทำอย่างไร สมาชิกสภาก็มีสิทธิเข้าชื่อกันเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยว่าร่างกฎหมาย

เหล่านั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งในกรณีนั้นนายกรัฐมนตรีต้องระงับการนำความกราบบังคมทูลไว้ก่อนจนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัย ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าไม่ขัดก็ไปได้ ถ้าขัดก็ตกไปเลย ทีนี้ถ้าปล่อยเลยไปจนกระทั่งกลายเป็นกฎหมายแล้วทำอย่างไร ก็เป็นเรื่องของพวกคุณที่จะไปยกเป็นประเด็นขึ้นมาต่อสู้ในศาลว่ากฎหมายนั้น ๆ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลก็จะต้องหยุดการพิจารณา และนำเรื่องส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ใครจะสังเกตหรือไม่ว่ารัฐธรรมนูญปัจจุบันกับรัฐธรรมนูญที่แล้วมา เขียนเรื่องนี้แตกต่างกันและเป็นช่องทางให้พวกคุณหากินได้ไม่มีที่สิ้นสุด จะบอกให้โดยไม่คิดสตางค์แต่ก่อนเมื่อเราจะ challenge ว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ศาลเขาจะต้องเห็นด้วย เขาสงสัยเหมือนกัน เพราะฉะนั้นไม่ว่าคุณจะยกกี่ครั้งศาลเขาบอกไม่มีปัญหาก็ตกตรงนั้น ตายตั้งแต่ตอนนั้น แต่ตามรัฐธรรมนูญใหม่เขาใช้ถ้อยคำที่เปลี่ยนไป มาตรา ๒๖๔ " ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ (บทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ) และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นว่านั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย" เพราะฉะนั้นถ้าจะยื้อคดี ก็คือยกประเด็นว่ากฎหมายนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญคดีก็ยื้อไปได้ แต่ไม่ควรทำถ้าไม่มีเหตุผลสำคัญ ๆ ก็ไม่ควรทำ ความยืดยาวของการดำเนินคดีก็คือ ความไม่ยุติธรรม ฉะนั้นเราในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการในการรักษาความยุติธรรม เราต้องไม่ใช้พร่ำเพรื่อ ถ้าเป็นสมัยก่อนเวลาว่าคดีว่าด้วยการฟ้องขับไล่เขาจ้างกันเป็นปี ถ้าเอาปีหนึ่งว่าความน้อยหน่อย แต่ไปถึง ๕ ปีมากหน่อย ไปถึง ๑๐ ปีก็มากยิ่งขึ้น ตอนหลังเขาแก้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ทำให้ยื้อไม่ได้นาน แต่ก็ยังนานกว่าที่ควรจะเป็น นั่นก็เป็นการตรวจสอบว่ากฎหมายชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ กระบวนการก็จบลงตรงนั้น

อำนาจหน้าที่ประการที่ ๒ การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน กระบวนการมีอะไร ควบคุมเขาได้อย่างไร การควบคุมก็มีได้ ๓ วิธี

วิธีที่ ๑ คือการตั้งกระทู้ถาม

วิธีที่ ๒ คือการอภิปรายทั่วไป มี ๒ กรณี คือการอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจ กับการอภิปรายทั่วไปเฉย ๆ โดยไม่มีมติ

วิธีที่ ๓ คือ การสอบสวนเรื่องราวต่าง ๆ

วิธีการควบคุมที่ ๑ คือ การตั้งกระทู้ถาม ตามรัฐธรรมนูญใหม่ มีของใหม่คือมีกระทู้ถามสด กับ กระทู้ถามแห้ง เดิมเราเคยมีแต่กระทู้ถามแห้ง

กระทู้ถามแห้ง คือ กระทู้ถามรัฐบาล ถามรัฐมนตรี ถามนายกรัฐมนตรีถึงเรื่องราว

เรื่องหนึ่งเรื่องใดที่ต้องการคำตอบจากรัฐบาล กระทู้ถามแห้ง แห้งจริง ๆ เพราะส่งวันนี้กว่ารัฐบาลจะพร้อมประมาณ ๓ - ๖ เดือนที่จะตอบได้ และเมื่อรัฐบาลพร้อมบางทีอีก ๒ ปีจึงได้ตอบเพราะวาระกระทู้ถามเยอะ กระทู้ถามเขียนง่ายไม่ต้องมีใครรับรองมากมายนัก พรรคก็ไม่ต้องรับรองแล้วเขากำหนดไว้ว่าการประชุมครั้งหนึ่งมีระเบียบวาระกระทู้ถามได้ไม่เกิน ๕ กระทู้ กระทู้ถามหนึ่งให้ถามตอบกันได้ ๓ หน ที่เราเรียกกันว่าสามเพลงตกม้าตาย ความจริงไม่ใช่ตกม้าตายหรอก ให้ถามทั้งวันก็ถามได้ทั้งนั้น แต่เขากลัวว่าทั้งวันแล้วยังไม่จบเขาเลยกำหนดไว้ว่าให้ถามได้แค่ ๓ ครั้ง ก็เป็นเรื่องน่าเบื่อหน่ายเพราะว่ากระทู้ถามที่ตั้งถาม ถามวันนี้จะได้ตอบอีก ๒ ปีข้างหน้าเหตุการณ์เปลี่ยนไปหมดแล้ว เช่น ถ้าเราจะตั้งกระทู้ถามวันนี้ว่า ค่าเงินบาทตกไปถึง ๕๔ บาท แล้วรัฐบาลจะตอบได้หรือไม่ว่าเพราะอะไร เราจะแก้ไขอย่างไร อีก ๒ ปีข้างหน้ามาตอบค่าเงินบาทอาจจะเหลือ ๒๘ บาทแล้ว หวังไว้นะครับ แล้วจะไปตอบอะไรได้หรือกระทู้ถามเรื่องน้ำท่วมกว่าจะได้ตอบแล้งแล้ว กระทู้ถามเรื่องฝนแล้งกว่าจะได้ตอบท่วมแล้วอย่างนี้ เป็นต้น เพราะฉะนั้นจึงเป็นแต่เพียงฉากหนึ่งแห่งการแสดงเพื่อบันทึกไว้เป็นหลักฐานว่าคนนั้นได้สนใจใยดีต่อเรื่องราวของประชาชนที่เกิดขึ้นในการถามตอบนั้นโดยที่คำถามนั้นซึ่งต้องตั้งไว้ล่วงหน้าถามมานานแล้วพอถึงวันจริงเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงไป คนที่ถาม ๓ ครั้งเขาจึงถามเกือบจะคนละเรื่องกับที่ถามครั้งแรก ส่วนรัฐมนตรีนั้นเมื่อเวลาเตรียมมาตอบ เมื่อ ๑ ปีกับ ๖ เดือนที่แล้วก็เตรียมตามพื้นฐานที่เขาให้มา อาจจะมา update หน่อยตอนที่จะมา แต่ก่อนเตรียมบนพื้นฐานของคำถามเดิม เพราะฉะนั้นเวลาอ่านกระทู้ถาม จึงไม่มีใครฟัง รัฐมนตรีก็ไม่ได้ฟังพอจบรัฐมนตรีก็ตอบตามที่เตรียมมา ก็ไม่มีใครฟัง คนถามก็ไม่สนใจอีกแล้วเขาก็กำลังนั่งคิดว่าเดี๋ยวเขาจะถามอะไร พอเขาเริ่มถามคำถามที่ ๑ คนที่ฟังคือคนที่อยู่ข้างหลัง คือเจ้าหน้าที่แล้วก็จะรีบเขียน รัฐมนตรีก็จะไม่ค่อยสนใจเท่าไหร่ รอว่าเจ้าหน้าที่จะตอบมาว่าอย่างไร หรือบางทีก็เตรียมมาแล้วก็จะตอบตามที่เตรียมมาซึ่งอาจจะคนละเรื่องกับที่ถาม เพราะฉะนั้นผมเลยพูดเล่น ๆ ว่ากระทู้ถามก็คือการโต้ตอบที่ผู้โต้ ๆ เรื่องหนึ่ง ผู้ตอบ ๆ อีกเรื่องหนึ่งโดยไม่มีใครสนใจฟังว่าใครพูดว่าอะไร เวลาระเบียบวาระกระทู้ถามก็คือระเบียบวาระที่มีคนอยู่ในที่ประชุมประมาณสัก ๕ คน ๑๐ คน ก็เพราะมีคนอื่นอีกด้วยจะนั่งอยู่ข้างหลังคนถามกระทู้ เวลากล้องถ่ายทีวีจะได้ติด ๕ คนหลังนี้ด้วยได้ประโยชน์ ถ้ามิฉะนั้นเขาก็คงไม่นั่งเพราะเขาก็ไม่ได้ฟัง ส่วนรัฐมนตรีนั้นก็ไม่รู้ว่าจะเตรียมอะไร ไม่รู้ว่าคำถามจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร ยิ่งเป็นรัฐมนตรีใหม่ก็ยิ่งจะตอบได้ยากเพราะว่ากลเม็ดเด็ดพรายอะไรก็ยังเรียนรู้ไม่ได้มาก คราวนี้เขาก็เลยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญให้มีกระทู้ถามสด

กระทู้ถามสด คือ กระทู้ที่ถามกันด้วยวาจาและตอบกันเดี๋ยวนั้นเลยโดยแจ้งให้รัฐบาลทราบล่วงหน้า ๑ วัน ถ้าอย่างนี้การถามการตอบก็จะเป็นเรื่องกลอนสดและก็ทันทีทันใด

แต่จะทันทีทันใดไปได้นานเท่าไหร่ยังไม่แน่ใจ เพราะถ้าให้คน ๑๕๐ คน ตั้งกระทู้ถามเขาถามได้ทุกวันและเมื่อรู้ว่าการตั้งกระทู้ถามสดเร็ว ทุกคนก็อยากตั้งกระทู้ถามสด พอทุกคนตั้งกระทู้ถามสดคิวก็ยาววันหนึ่งก็ได้ ๕ กระทู้ ๑๐๐ กระทู้ก็ยาวไป ๒๐ วัน วันในที่นี้หมายถึง ๒๐ สัปดาห์ เพราะสัปดาห์หนึ่งประชุมเรื่องกระทู้ถามครั้งเดียว เพราะฉะนั้นต่อไปก็จะกลายเป็นกระทู้ถามแห้งไปได้อีกเหมือนกัน อีกวิธีหนึ่งที่เขาใช้คล้าย ๆ กระทู้ถามคือ **ญัตติด่วน** ซึ่งจะตั้งเป็นเรื่องเป็นราวขึ้นมาถึงปัญหาหนึ่งปัญหาใดเพื่อให้รัฐมนตรีตอบ จะตอบก็ได้ไม่ตอบก็ได้ แต่ญัตติด่วนที่เขียนไว้ในข้อบังคับกับที่ปฏิบัติจริงตรงกันข้ามไม่เหมือนกัน แล้วกลายเป็นว่าญัตติด่วนคือกระทู้ถามแต่คือทุกคนรุมได้ ถ้าเป็นกระทู้ถามเฉพาะคนตั้งกระทู้จึงจะถามได้ แต่ถ้าเป็นญัตติคนไม่เกี่ยวข้องเดินมาจากไหนไม่รู้ ลุกขึ้นถามว่ากันได้ เพราะฉะนั้นก็จะเสียเวลาในเรื่องญัตติกับกระทู้ถามจนในที่สุดสภาผู้แทนราษฎรต้องแยกวันเป็น ๒ วัน วันหนึ่งพิจารณาเฉพาะเรื่องกฎหมายโดยเฉพาะอีกวันหนึ่งว่าด้วยเรื่องกระทู้ถามหรือญัตติก็ว่ากันไปได้ทั้งวัน การพิจารณาว่าด้วยกระทู้ถามและญัตติในสภาก็จะมีคนน้อยสัก ๑๐ คน ๒๐ คน ก็จะเหลือแต่คนที่พูดเท่านั้น เพราะฉะนั้นเราจึงจะพบเสมอว่า รัฐมนตรีหายหมดในวันนั้น เหลือแต่เฉพาะรัฐมนตรีที่จะต้องไปตอบญัตตินั้น ๆ ส่วนคนที่ขี้เกียจฟังเขาก็กลับไปทำงาน ในต่างประเทศ เขาจึงสร้างที่ทำงานและสร้างห้องประชุมคณะรัฐมนตรีไว้ที่สภา แขกไปใครมาจะไปพบไม่ว่าจะเป็นแขกต่างประเทศ แขกในประเทศไปพบที่สภา แล้วถ้าเกิดปัญหาฉุกเฉินขึ้นมาเมื่อไหร่เดินออกมาโหวตกันได้ อย่างประเทศอิสราเอลคะแนนระหว่างฝ่ายค้านกับฝ่ายรัฐบาลจะสูงเฉียดฉิวกันอยู่เป็นประจำ ฉะนั้นจึงต้องมีข้อตกลงพิเศษว่าถ้าเมื่อไหร่ฝ่ายรัฐบาลที่เป็นรัฐมนตรีซึ่งต้องเดินทางไปต่างประเทศอยู่เป็นประจำไปเมืองนอก ฝ่ายค้านเขาจะให้คนของเขาหยุด ไม่ไปประชุมสภาเท่าจำนวนที่รัฐมนตรีไม่ไป แสดงว่า spirit เขาดีมาก เขามีข้อตกลงที่เป็นสุภาพบุรุษกัน คนนั้นก็จะไม่โหวต ไม่ลงคะแนน ก็จะเหลือเท่ากัน ถ้าแพ้ชนะก็แพ้ชนะกันด้วยความยุติธรรม ถ้ารัฐมนตรีเดินทางไปต่างประเทศ ๕ คน ฝ่ายค้านก็จะหายไป ๕ คน โดยไม่ต้องเอาพ่วงไปด้วย ของเราถ้าจะทำอย่างนั้นรัฐมนตรีก็ต้องพ่วงเอาฝ่ายค้านไปต่างประเทศด้วย ซึ่งสิ้นเปลืองงบประมาณ

วิธีการควบคุมที่ ๒ คือ การอภิปรายทั่วไป ซึ่งมีอภิปรายไม่ไว้วางใจกับอภิปรายโดยฟังเฉย ๆ อย่างคราวที่แล้วที่พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรี ขอเปิดอภิปรายว่าด้วยเรื่องภาวะเศรษฐกิจโดยไม่มีการลงมติ พูด ๆ กันแล้วสบายอกสบายใจกันแล้วต่างคนต่างก็กลับบ้าน ความจริงวัตถุประสงค์ก็คือให้มาแสวงหาคำตอบร่วมกัน มาระบายว่าบัดนี้บ้านเมืองมีปัญหาอย่างนี้ ๆ ท่านมีแนวความคิดอะไรจะบอกผมบ้างไหม ผมจะได้เอาไปทำ แต่การเมืองบ้านเราไม่สุภาพบุรุษถึงขนาดนั้น ฝ่ายค้านก็จะไม่บอก บอกก็บอกนิด ๆ หน่อย ๆ แต่จะด่าเสียมากกว่าเพราะฉะนั้นเลยไม่ค่อยได้ประโยชน์ ความจริงตรงนี้จะได้ประโยชน์มาก

เพราะไม่ใช่เป็นเรื่องของการเอาแพ้เอาชนะ แต่เป็นเรื่องของการแสดงความคิดเห็นให้เกิดประโยชน์กับคนที่จะไปบริหารราชการแผ่นดิน อยู่ตรงนั้นบางทีก็ตันเหมือนกัน มองอะไรก็มองไม่เห็น มองจากข้างนอกอาจจะมองเห็นได้ดีกว่า

การอภิปรายไม่ไว้วางใจในปัจจุบันจะเปลี่ยนแปลงไปจากอดีต ในอดีตจะมีการอภิปรายไม่ไว้วางใจ ๓ กลุ่ม

กลุ่มที่ ๑ คือ นายกรัฐมนตรี

กลุ่มที่ ๒ คือ รัฐมนตรีเป็นรายตัว

กลุ่มที่ ๓ คือ คณะรัฐมนตรีทั้งคณะ

ตามรัฐธรรมนูญใหม่เขาเหลือ ๒ กลุ่ม คือนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นรายตัว ถ้าจะอภิปรายนายกรัฐมนตรี ฝ่ายค้านจะต้องเสนอคนที่พร้อมที่จะเป็นนายกรัฐมนตรี แล้วก็อภิปรายไป ถ้าคว่ำนายกรัฐมนตรีคนเดิมได้ คนใหม่ก็ขึ้นไป เป็นการเตรียมพร้อม เขาไม่ต้องการให้มีการอภิปรายคณะรัฐมนตรีทั้งคณะเพราะว่าเมื่อนายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง คณะรัฐมนตรีไปทั้งคณะอยู่แล้ว เพราะฉะนั้นจึงไม่จำเป็นต้องอภิปรายคณะรัฐมนตรีทั้งคณะอีก

วิธีการควบคุมที่ ๓ คือ การสอบสวนเรื่องราวต่าง ๆ ซึ่งทำได้โดยการตั้งคณะกรรมาธิการ จะเป็นกรรมาธิการสามัญ หรือวิสามัญก็สุดแต่จะสอบสวน เรื่องใดที่อยู่ในแวดวงงานของรัฐสภาก็ย่อมทำได้ ส่วนใหญ่ก็จะเป็นการสอบสวนพฤติกรรมที่เกิดขึ้นในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อประโยชน์ที่จะนำไปใช้ควบคุมการบริหารราชการ

อำนาจหน้าที่ประการที่ ๓ การคัดเลือก แนะนำ และแต่งตั้งองค์กรตรวจสอบต่าง ๆ ซึ่งอำนาจหน้าที่นี้จะเป็นอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาโดยเฉพาะ คืออำนาจในการเลือกและถวายคำแนะนำในการแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน แล้วก็ตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญทั้งหลาย ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจจะได้ยินกันบ้างที่เขาเรียกกัน Ombudsman เราอาจจะไม่คุ้นว่าทำหน้าที่อะไร ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาทำหน้าที่ไปตรวจสอบดูแลการทำงานต่าง ๆ ทุกฝ่ายว่าเขาทำถูกต้องหรือไม่ มีหนทางใดที่ดีกว่านั้นหรือไม่ ความเดือดร้อนของชาวบ้านเกิดขึ้นจากอะไร จะปรับปรุงแก้ไขกันได้อย่างไร เพื่อให้เป็นเครื่องมือทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารที่จะเอื้อซึ่งกันและกัน ไม่ใช่ประหัตประหารกัน ทำแล้วพอพบวิธีการแล้วก็จะไปบอกยังหน่วยงานต่าง ๆ ว่าคุณทำอย่างนั้นซิคุณแก้อย่างนี้ซิชาวบ้านจะดีขึ้น ถ้าหน่วยงานนั้นไม่ทำก็ฟ้องต่อสภา สภาก็ไปดำเนินงานตามกระบวนการของตัว

อำนาจหน้าที่ประการที่ ๔ กระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่ง ซึ่งเป็นกระบวนการใหม่ที่เขากำหนดเอาไว้ว่าบุคคลในลำดับ top rank ทั้งหลาย และผู้คนที่อยู่ในแวดวงการเมืองตั้งแต่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด พวกนี้อาจถูกวุฒิสภาถอดถอนได้ ถามว่าการเริ่มต้นจะทำอย่างไร เริ่มต้นก็คือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขาจะแยกเป็น ๒ พวก สภาผู้แทนราษฎรจะเป็นคนทำหน้าที่กล่าวหาบุคคลเหล่านั้นว่าทุจริตหรือร่ำรวยผิดปกติ หรือประพฤติมิชอบ แล้ววุฒิสภาเป็นองค์กรที่ตัดสิน ถ้าตัดสินไล่ก็ไล่ไปเลย ถ้าตัดสินอยู่ก็แปลว่าคนนั้นก็ได้รับการคุ้มครองต่อไป แต่ใช่ว่าวุฒิสภาเมื่อได้รับคำร้องแล้ว จะมีมติเอาเขาออกไปได้เลย จะต้องส่งไปให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาเสียก่อนว่าข้อกล่าวหานั้นมีมูลหรือไม่ มีมูลถึงจะส่งมาให้วุฒิสภา ถ้าไม่มีมูลเขาก็ยุติไปเลย เมื่อส่งมาให้วุฒิสภา วุฒิสภาจึงจะอาศัยข้อมูลนั้นไปลงมติอีกครั้งหนึ่ง ถามว่ากระบวนการในการถอดถอนเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นจึงจะมีสิทธิ ก็ตอบว่าไม่ใช่ ประชาชน ๕๐,๐๐๐ คนมีสิทธิเหมือนกัน สิทธิของประชาชน ๕๐,๐๐๐ คนก็คือ มาร้องต่อประธานวุฒิสภาเพื่อเอาบุคคลต่าง ๆ ออกจากตำแหน่งแต่ว่าบุคคลเหล่านั้น ไม่ใช่ว่ารัฐธรรมนูญออกมาแล้วจะไปรวบรวมกันมาได้ ๕๐,๐๐๐ คน แล้วมาเข้าชื่อกันได้ ยัง นี่เป็นแต่เพียงเสียงแวบ ๆ ยังจะต้องไปออกกฎหมายว่าจะต้องทำกันอย่างไรต่อไป กระบวนการเหล่านี้เป็นกระบวนการที่กำหนดขึ้นเพื่อหวังว่าจะดูแลให้การเมืองอยู่ในกรอบอยู่ในระบบที่ดีงาม ส่วนจะเป็นไปได้มากน้อยแค่ไหนก็ต้องรอดูกันแล้วจะได้ผลมากน้อยแค่ไหน เราน่าจะยุติกันตรงนี้ ถ้าหากมีใครมีคำถาม สนใจถาม ผมก็ยินดีจะตอบ ครับ ถ้าไม่มีใครสนใจที่จะถามผมก็ถือว่าผมพูดชัดเจนดีเลยไม่มีข้อสงสัย ขอบคุณมากครับ

คำบรรยายพิเศษ

ฯพณฯ มีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานวุฒิสภา

เรื่อง แนวความคิดและข้อสังเกตในการร่างกฎหมาย

ณ ห้อง น.๒๑๑ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วันพฤหัสบดีที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑

หัวข้อที่กำหนดให้มาพูดกับเวลาที่จะต้องพูดคงไม่ค่อยสอดคล้องกันนัก หัวข้อนี้คงจะต้องพูดกันตอนเช้า ๆ ที่เพิ่งตื่นนอนใหม่ ๆ ไม่ใช่พูดตอนที่ล้ากันมาจากการทำงานแล้วทั้งวัน ขนาดถ้าจะพูดกันตอนเช้า ๆ ยังถึงกับหลับได้ พูดตอนนี้ยิ่งจะหลับใหญ่ เพราะฉะนั้นถ้าเหลือบ่ากว่าแรงอย่างไรจะงีบ ๆ เอาแรงบ้างก็ไม่ว่ากันครับ

ในงานร่างกฎหมายนั้นเป็นสาขาวิชาหนึ่งก็ว่าได้ แต่เป็นสาขาวิชาที่คนค่อนข้างจะไม่นึกถึงความสำคัญ ใครจะนึกว่าเราซึ่งเรียนกฎหมายแล้วจะมีบทบาทไปร่างกฎหมายกับเขา นักเรียนกฎหมายปีหนึ่ง ๆ มีเป็น ๑๐,๐๐๐ คน จะมีใครซักกี่คนที่คิดว่าจะไปร่างกฎหมาย เพราะฉะนั้นก็เป็นของธรรมดาที่มหาวิทยาลัยเขาไม่ค่อยอยากจะสอน แต่ว่าถ้าเราทำงานกันไปพักหนึ่ง เราก็จะพบว่าเวลาที่เราเอาวิชาชีพเราไปทำมาหากินนั้น เป็นเรื่องที่จะต้องไปขีดไปเขียนในเชิงกฎหมายทั้งสิ้น ใครที่เป็นสมาชิกรัฐสภา ไม่ว่าจะเป็นสภาสูง สภาล่าง สภาแห่งชาติ ก็ต้องเป็นคนไปทำกฎหมาย ผู้พิพากษาก็ต้องไปเขียนคำพิพากษาที่ใช้สำนวนทางกฎหมาย ทนายความก็ต้องไปเขียนสัญญา ซึ่งคิดอะไรที่ลึกซึ้งในทางกฎหมาย แต่ว่าสิ่งเหล่านั้นเมื่อเราเข้าไปอยู่ในแวดวงอะไรเราก็มักจะทำตาม ๆ กันไป หรือตามที่เขาสั่งสอนในแวดวงนั้น ๆ ได้โดยไม่ยาก ความคิดที่จะสอนถึงวิชาการร่างกฎหมายจึงไม่ค่อยจะเข้มแข็งนัก ในต่างประเทศทางมหาวิทยาลัยเขาก็มีวิชานี้ แต่ว่าที่เขาใช้ทำประโยชน์ให้กับมหาวิทยาลัยมากก็คือทำเป็น course สั้น ๆ ที่ใครสนใจวิธีการเขียนกฎหมายก็จะไปเรียนได้ แต่จะเป็นค่าเล่าเรียนที่แพงมาก เพราะว่าใครที่เขียนกฎหมายได้คนนั้นก็จะร่างสัญญาได้ดี เพราะนักร่างกฎหมายจะต้องคิดอะไรที่ลึกและหลายชั้น มีสมมุติฐานมากมาย บางทีต้องสมมุติตัวเองเป็นโจรด้วยซ้ำไป ถ้าจะเขียนกฎหมายในเชิงอาญาต้องสมมุติตัวเองว่าเป็นผู้ร้าย เพื่อจะได้รู้ว่าถ้าเป็นผู้ร้ายจะคิดอย่างไร คนโกงจะคิดอย่างไร ถึงจะเขียนกฎหมายออกมาได้ ในทัศนะของนักร่างกฎหมายเขามองกฎหมายในความหมายที่แตกต่างไปจากนักกฎหมายทั่ว ๆ ไป เขามองกฎหมายว่าเป็นเอกสารชนิดหนึ่งที่สร้างหรือกำหนดกฎเกณฑ์กติกาขึ้นเพื่อที่จะนำไปใช้ควบคุมพฤติกรรมของสังคม หรือของสมาชิกของสังคมโดยอาศัยสิ่งที่เกิดขึ้นในอดีตในสังคมนั้น และสังคมนั้นไม่ปรารถนาจะให้เกิดขึ้น หรือปรารถนาที่จะให้เกิดขึ้นในทำนองเดียวกัน ในรูปแบบเดียวกัน เขาก็จะตราเป็นกฎหมายขึ้น เพราะฉะนั้นเวลาที่ผู้ร่างเขาร่างกฎหมายด้วยทัศนะที่มองกฎหมายในความหมายอย่างนั้น เขาจึงมีวัตถุประสงค์ ๒ ประการ

ประการที่ ๑ คือการสร้างกฎเกณฑ์กติกา วิธีการหรือเงื่อนไขที่จะใช้ทั่วไปในสังคม และที่จะต้องใช้กับทุกคนในสังคมขึ้นมาเป็นเอกสาร

ประการที่ ๒ คือการสื่อความหมายของกฎเกณฑ์กติกาที่เขาสร้างขึ้นนั้นไปยังสังคมให้ได้ เพราะถ้าเราเขียนกฎหมายแล้วเราสื่อไปไม่ได้ หรือสื่อไปคนละอย่างเราก็ทำงานล้มเหลว กฎหมายนั้นก็ล้มเหลว สังคมก็ล้มเหลว

ถามว่าเขาจะสื่อความหมายไปถึงใครบ้าง ก็ตอบได้ว่าเขาสื่อไปถึงคน ๓ กลุ่ม

กลุ่มที่ ๑ คือกลุ่มซึ่งจะได้รับผลกระทบต่อกฎหมายนั้นโดยตรง กฎหมายนั้นจะไปบังคับคนพวกไหน เขาก็ต้องสื่อไปถึงคนพวกนั้นให้ได้ เช่น ถ้าจะออกกฎหมายว่าด้วยวิธีการทำบัญชี เขาก็ต้องสื่อไปยังนักบัญชี ถ้าจะออกกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการประกอบอาชีพวิศวกรรม ก็ต้องสื่อไปยังพวกที่จบวิศวกรรม พวกที่ทำมาหากินอยู่กับโครงสร้างวิศวกรรม นี่คือกลุ่มที่ ๑ ที่เขาจะต้องสื่อไป

กลุ่มที่ ๒ คือคนที่จะมีบทบาทในการแนะนำให้ความเห็นต่อกลุ่มคนประเภทที่ ๑ กฎหมายเป็นศาสตร์ เป็นวิชาอย่างหนึ่งซึ่งมีเอกลักษณ์ของตัวเอง ถึงแม้ว่าโดยหลักของกฎหมายจะบังคับว่าคนทุกคนต้องรู้กฎหมาย จะปฏิเสธว่าไม่รู้กฎหมายไม่ได้ แต่ในความเป็นจริงไม่ได้แปลว่าคนทุกคนรู้กฎหมายหรือรู้กฎหมายอย่างถี่ถ้วน รู้กฎหมายอย่างแท้จริง ก็จะต้องมีคนให้คำแนะนำ ให้คำปรึกษา คนกลุ่มนี้เป็นคนที่สำคัญที่จะทำให้ผลของกฎหมายใช้บังคับได้มากน้อยแค่ไหน และในสังคมที่พัฒนาแล้ว กลุ่มคนเหล่านี้จะมีอิทธิพลสูง และก็มีมาก เช่น พวกทนายความ พวกที่ปรึกษา พวกผู้สอบบัญชี พวกประกอบอาชีพต่าง ๆ ถ้าเรามีกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคาร เราก็ต้องสื่อไปที่ใคร เราก็ต้องสื่อไปที่นักกฎหมายที่เป็นที่ปรึกษา สื่อไปที่วิศวกร สื่อไปที่สถาปนิก เพราะพวกนี้จะเป็นผู้ที่ออกแบบก่อสร้างบ้าน ถ้ากลุ่มคนเหล่านั้นเข้าใจ ความหวังที่จะทำให้ประชาชนทั่ว ๆ ไปเข้าใจก็จะมีมากขึ้น แต่แน่ล่ะหลักอย่างนี้จะใช้ได้อย่างตรงตามที่เขาต้องการก็ต่อเมื่อสังคมเหล่านั้นได้พัฒนาพอที่ทุกฝ่ายจะยอมรับรู้ถึง ถ้าเราเจ็บไข้ได้ป่วยถึงขนาดจะต้องผ่าตัด ไม่มีใครคิดว่าจะผ่าตัดกันเองภายในบ้านเราก็ไปหาหมอ ความสำคัญหรือความรู้ซึ่งกันและกัน เราคงจะต้องยอมรับว่าอย่างในบ้านเราแต่ถ้ามีเรื่องหรือเรารู้สึกว่าเราถูกโกงแล้ว ไปหาตำรวจก็ต่อเมื่อเราหมดหนทางแล้ว น้อยนักที่ใครจะไปปรึกษาทำนิติกรรมหรือทำสัญญาต่อกัน เราจะไปหาทนายความต่อเมื่อเราถูกโกงแล้วก่อนทำอะไร ซึ่งก็ทำให้สังคมค่อนข้างจะยุ่งยาก แต่ว่าเมื่อเศรษฐกิจการค้าของโลกได้พัฒนามากขึ้น สิ่งเหล่านี้ก็เริ่มเจริญเป็นเงาตามตัว คนก็เริ่มจะปรึกษาหารือถามไถ่ก่อนดำเนินการใด ๆ มากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในอดีต

กลุ่มที่ ๓ คือกลุ่มที่นักร่างกฎหมายจะต้องสื่อไปให้ถึง และที่สำคัญก็คือกลุ่มที่

จะต้องเป็นผู้กำกับดูแลหรือบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ในบ้านเราดูง่าย ๆ ก็คือพวกตำรวจ พนักงานเจ้าหน้าที่ อัยการและศาล

ทั้ง ๓ กลุ่ม นักร่างกฎหมายจะต้องสื่อไปให้เข้าใจกฎหมายที่ตัวร่างอย่างเดียวกันให้หมด ถ้าสื่อผิดพลาดทำให้เกิดความเข้าใจที่ไม่ตรงกันก็จะเกิดความสับสนและยุ่งเหยิงในสังคมได้ โดยเฉพาะกลุ่มที่ ๓ นักร่างกฎหมายที่ดีจะต้องร่างกฎหมายออกมาแล้ว เมื่อตำรวจจะไปจับใครก็คิดตรงกับร่างที่ผู้ร่างเขาร่าง อัยการจะฟ้องใคร อัยการก็คิดตรงกับร่างที่ผู้ร่างตั้งใจไว้ ศาลก็ต้องคิดตรงกับผู้ร่างได้ร่างไว้ เมื่อไรที่ตำรวจ อัยการหรือศาล แปลกฎหมายไม่ตรงตามที่ผู้ร่างตั้งใจไว้ละก็ ไม่ใช่กฎหมายนั้นผิด ผู้ร่างนั่นแหละผิด ผู้ร่างไม่สามารถจะสื่อความหมายทำให้เขาเข้าใจตรงกับที่ตัวต้องการได้ ในเวลาที่ร่างกฎหมาย การสื่อความหมายตรงนี้จึงเป็นจุดหัวใจสำคัญอย่างยิ่ง เพราะกฎหมายทุกฉบับย่อมต้องมีวัตถุประสงค์ ย่อมต้องมีกระบวนการ วิธีการในการดำเนินงาน ถ้าเราไม่สามารถเขียนกระบวนการวิธีการทำงาน และทำให้ผลของกฎหมายนั้นออกมาตรงตามวัตถุประสงค์ที่เรากำหนดแปลว่าเราไม่ประสบผลสำเร็จในการร่าง ถามว่าแล้วจริง ๆ ส่วนใหญ่ประสบผลสำเร็จหรือไม่ ก็ตอบว่าประสบผลสำเร็จได้ในระดับหนึ่ง เพราะเมื่อกฎหมายออกมาแล้ว วิวัฒนาการของสิ่งต่าง ๆ ก็จะเดินหน้าต่อไป วิธีคิดของคนก็จะเปลี่ยนไปสิ่งที่เคยคิดเอาไว้ และเขียนไว้ในขณะหนึ่งจะค่อย ๆ ถูกแปลไปเรื่อยจนกระทั่งกลายไปเป็นอีกลักษณะหนึ่งได้ บางทีผู้ร่างก็ตั้งใจอย่างนั้นเพื่อให้กฎหมายเป็น dynamic เคลื่อนไหวได้ สอดคล้องไปกับวิวัฒนาการของสังคม ในกรณีเช่นนั้นก็แปลว่าเขาประสบผลสำเร็จ คือไม่ตายตัว เมื่อสิ่งต่าง ๆ ในสังคมเปลี่ยนแปลงไปกฎหมายก็จะค่อย ๆ ถูกแปลเปลี่ยนแปลงไปตามนั้น โดยองค์กรทั้งหลายที่ทำหน้าที่กำกับดูแล หรือบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น แต่บางครั้งก็เป็นไปโดยไม่ได้ตั้งใจแล้วก็ไปไกลเกินกว่าที่เขาตั้งใจ ในกรณีที่ไปไกลเกินกว่าที่ตั้งใจไว้ ถ้าผลออกมาแล้วดี ไม่เกิดความยุ่งยากหรือวุ่นวายขึ้นก็ไม่เป็นไร แต่ถ้าผลเกิดความยุ่งยากหรือวุ่นวายขึ้น ผู้ร่างก็จะต้องเริ่มกลับมาศึกษาแล้วเปลี่ยนกฎหมายนั้นกลับมาให้อยู่กับรอยที่ตัวต้องการมากกว่าที่จะปล่อยให้เลยตามเลยไป

เมื่อเราจำเป็นจะต้องสื่อความหมายไปยังคนถึง ๓ กลุ่มดังกล่าว ภาษากฎหมายจึงเป็นส่วนที่สำคัญที่สุดในงานร่างกฎหมาย จริงอยู่เราจะพบเห็นในเวลาที่เราอ่านกฎหมาย เรามักจะนึกว่าทำไมนักกฎหมายเขียนอะไรเยิ่นเย้อ ทำไมไม่เขียนให้ตรงไปตรงมาให้คนเข้าใจได้ นั่นก็คือการเข้าใจจริง ๆ ที่ถูกต้องแล้วว่านักกฎหมายต้องเขียนอะไรที่ตรงไปตรงมา และทำให้คนเข้าใจได้ถูกต้องตรงตามที่เขาคิด แต่ว่าวิธีคิดของคนแตกต่างกัน บางทีเขียนไว้อย่างนี้ คนเขาอาจจะคิดไปอีกอย่างหนึ่งก็ได้สุดแต่สิ่งแวดล้อม สุดแต่ประโยชน์ได้เสียของตัว หรือสุดแต่อคติของตัว เพราะทุกคนก็ต้องมีอคติ **หลักในการใช้ภาษาในการเขียนกฎหมาย**มีหลักง่าย ๆ

เพียง ๓ ประการเท่านั้น

ประการที่ ๑ คือต้องเป็นภาษาที่เรียบง่าย เพราะฉะนั้นก็ตรงกับที่เราคิดว่าทำไมไม่เขียนอะไรที่ง่าย ๆ แต่คำว่าง่ายของคนธรรมดากับคำว่าง่ายของนักเขียนกฎหมาย คนละความหมายกัน ถามว่าในเชิงกฎหมายภาษาที่เรียบง่ายเขามองอย่างไร ในความเรียบง่ายคือต้องไม่ฟุ่มเฟือย คำว่าไม่ฟุ่มเฟือยก็คือเราไม่นึกถึงความไพเราะ คำในกฎหมายทุกคำต้องเป็นคำที่จำเป็นต้องมีอยู่ ถ้าไม่มีอยู่แล้วจะอ่านไม่ได้ความ ตัดคำใดคำหนึ่งไปไม่ได้เลย จะทำให้เสียไปเลย นั่นคือความหมายของคำว่าไม่ฟุ่มเฟือย ถ้าถามว่าทำไมจะเขียนให้ยาวให้เข้าใจอธิบายให้ชัดเจนหน่อยไม่ได้หรือ ถ้าพูดถึงผู้หญิง จะบอกให้ละเอียดได้ไหม สูง ต่ำ ดำ ขาว ผมยาว ผมสั้นอย่างไร ก็ตอบว่าไม่ได้ ยิ่งเขียนยาวความหมายก็จะยิ่งแคบเข้า ยิ่งเขียนสั้น ความหมายจะกว้างขึ้น ถามว่าทำไมถึงจะทำให้กว้างขึ้น ก็เพราะว่าไม่รู้ว่าวันข้างหน้าอะไรจะเกิดขึ้น ถ้าให้คนซึ่งมีชีวิตอยู่เมื่อ ๗๐ ปีที่แล้วบรรยายคุณลักษณะของผู้หญิงก็จะต้องบอกว่า เรียบร้อย ไว้ผมยาว นุ่งห่มกรอม เดินเหินช้า ๆ สง่างาม จะลุกจะนั่งพับเพียบเรียบร้อย ถ้าบรรยายอย่างนั้น ปัจจุบันหาผู้หญิงไม่ได้เพราะจะไม่เหลืออีกแล้ว ถามว่าละเอียดไหม ละเอียด แต่ว่าวิวัฒนาการก็เปลี่ยนแปลงไป หรือถ้าบรรยายถึงผู้ชายว่าไว้ผมสั้น เดี๋ยวนี้ผู้ชาย ก็จะหายไปครึ่งหนึ่ง เพราะผู้ชายไว้ผมยาวใส่ต่างหู กระตุ้งกระติ้งมากขึ้น อย่างนั้นก็จะเห็นว่าจะทำให้ยิ่งแคบเข้า เพราะฉะนั้นกฎหมายจึงต้องใช้คำที่ไม่ฟุ่มเฟือย คำทุกคำต้องมีความหมายและตัดออกไม่ได้ ไปอ่านดูเถอะครับ ในบทบัญญัติของกฎหมายทุกฉบับ ถ้าเราสามารถตัดคำใดคำหนึ่งออกไปแล้วความหมายยังคงเดิมแปลว่าผู้ร่างไม่เก่ง ผู้ร่างไม่ดี ถ้าเราตัดไม่ได้แม้แต่คำเดียวแปลว่าผู้ร่างเก่ง เขาเคยล้อกันถึงขนาดนี้ว่านักร่างกฎหมายไปทำการค้าขาย ปิดป้ายไว้ที่หน้าร้าน ที่นี่ขายปลาสด วันดีคืนดีมานั่งเล็ง ๆ ป้าย แล้วก็บอกว่าคนเดินมาถึงตรงนี้ก็รู้ว่าที่นี่ เอาไว้ทำไม ทำไมต้องมีคำว่าที่นี่ เมื่อเดินมาถึงตรงนี้ก็รู้ ก็ตัดคำว่าที่นี่ออก ก็เหลือแต่ ขายปลาสด อยู่ไปอีกพักหนึ่งรู้สึกว่าจะมีใครในโลกอยู่ ๆ เอาปลามาแจกก็ต้องขายกันทุกคน ก็ตัดคำว่าขาย ก็เหลือแต่ ปลาสด นึกไปนึกมาจะมีใครเอาปลาเน่ามาขาย ก็ต้องสดทั้งนั้น ก็ตัดคำว่าสดออก เหลือแต่ปลา ปลาก็เห็นอยู่ทนโท่ จะต้องไปเขียนบอกทำไมว่าปลา ตัดออกหมดเลยนั่นก็คือโจ๊กที่เขาล้อเลียนพวกนักร่างกฎหมาย แต่หลักก็คือต้องไม่ฟุ่มเฟือย ในความเรียบง่ายนั้นก็คือความไม่ฟุ่มเฟือย ในความเรียบง่ายจะต้องใช้ถ้อยคำตรงตามที่ตัวต้องการไม่มีความหมายมากไปกว่านั้นและไม่มีความหมายน้อยไปกว่านั้น กฎหมายต้องมีความชัดเจน เราเรียนกฎหมายอาญามาแล้วเราจะรู้ว่าการจะลงโทษบุคคลนั้นต้องทำให้บุคคลนั้นรู้ว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดแล้วมีโทษ การที่จะทำให้เขารู้ว่าเป็นความผิดนั้นต้องทำให้เขารู้อย่างชัดเจนว่าอย่างไรจึงจะเป็นความผิด เพราะฉะนั้นคำทุกคำที่จะใช้จึงต้องเป็นคำที่พอเหมาะหรือมีความหมายตรงตามที่ตัวต้องการ ไม่มากไม่น้อยไปกว่านั้น ยกตัวอย่างเช่น ถ้าเราต้องการพูด

ถึงคนที่เป็นมนุษย์ธรรมชาติ เราใช้คำว่าคน ถ้าเราจะพูดถึงคนซึ่งรวมถึงนิติบุคคลเราจะใช้คำว่าบุคคล ก็แปลว่าถ้าพูดถึงบุคคลเมื่อไหร่ก็จะหมายถึงทั้งคนธรรมดาและนิติบุคคล ไม่ว่าจะนิติบุคคลประเภทใด ถ้าพูดถึงคนก็หมายถึงคนธรรมดาไม่รวมถึงนิติบุคคล หลักนี้ก็ใช้กันเป็นการทั่วไป เพราะฉะนั้นก็ลองสังเกตดูได้ ถ้าเมื่อไหร่เขาใช้คำว่าบุคคลแปลว่าเขาต้องหมายความรวมทั้งหมด

ประการที่ ๒ ถ้อยคำใดที่ใช้แล้วมีความหมายตรงตามที่ต้องการ เมื่อต้องการให้มีความหมายอย่างนั้นในที่อื่นต้องใช้คำเดียวกันตลอด จะไปเปลี่ยนเพื่อความสวยงามไม่ได้ ยกตัวอย่างง่าย ๆ อย่างคำว่า คนกับบุคคล ถ้าเมื่อไหร่เราต้องการให้หมายถึงคนธรรมดาก็ต้องใช้คนตลอด ถ้าต้องการให้หมายถึงทั้ง ๒ ประเภท ก็ต้องใช้บุคคลตลอดไม่ว่าเขียนที่ไหน ในบทบัญญัติทั่วไป ในบทหลักการ หรือแม้กระทั่งในบทลงโทษก็ต้องใช้ให้เหมือนกัน

ประการที่ ๓ ประการสุดท้ายต้องมีความหมายชัดเจนและแน่นอนพอที่คนทั่วไปเขาจะรู้ได้ ถามว่าในภาษาทุกภาษาคำทุกคำมีความหมายชัดเจนและแน่นอนหรือไม่ ตอบว่าไม่ คำบางคำก็ไม่ชัดเจน คำบางคำมีความหมายไกลเกินกว่าที่เราต้องการ คำบางคำก็มีความหมายน้อยกว่าที่เราต้องการ ยกตัวอย่างเช่นคำว่า สัตว์ ถามว่าช้างเป็นสัตว์ไหม ปลากัดเป็นสัตว์ไหม นกเป็นสัตว์ไหม จิ้งหรีดเป็นสัตว์ไหม เป็น แต่เมื่อเวลาที่เราจะออกกฎหมายไปใช้บังคับ เราออกกฎหมายฉบับเดียวเพื่อใช้กับช้างกับใช้กับมดทำได้ไหม ก็ตอบว่าไม่ได้ ต้องออกกฎหมายว่าด้วยมดก็มด กฎหมายว่าด้วยช้างก็ต้องช้าง เพราะฉะนั้นเวลาที่เราจะใช้คำว่าสัตว์ เราจะไปนึกว่าช้างก็เป็นสัตว์ เพราะฉะนั้นรวมอยู่แล้วก็ใช้คำว่าสัตว์ได้ ไม่ได้ เพราะมีความหมายไกลเกินกว่าที่เราต้องการ เขาก็ย่อลงมาอีก สัตว์บก มดกับช้างก็เป็นสัตว์บก ย่อลงมาอีก สัตว์ปีก นกเป็นสัตว์ปีก เป็ดก็เป็นสัตว์ปีก ค้างคาวก็เป็นสัตว์ปีก พวกนี้อยู่กันคนละประเภท เดินอยู่บนดิน บินอยู่บนอากาศ ก็เป็นสัตว์ปีกด้วยกันทั้งคู่ คำเหล่านี้เป็นคำซึ่งเวลาจะใช้จึงต้องนึกว่าเราต้องการความหมายมากน้อยแค่ไหน ถ้าต้องการหมดก็ใช้อย่างหนึ่ง ถ้าต้องการบางส่วนก็ต้องใช้อีกอย่างหนึ่ง ถ้าหาคำที่ลงตัวไม่ได้ก็ต้องไปเขียนนิยาม ไปเขียนความหมายเอาไว้โดยเฉพาะ ความหมายของคำนิยามเป็นเรื่องที่เดี๋ยวเราจะพูดกันว่าทำไมเราถึงจะต้องเขียนคำนิยาม แต่ในที่นี้จะเน้นให้เห็นว่าคำทุกคำที่ใช้ในภาษากฎหมายต้องมีความหมายชัดเจนและแน่นอนตายตัว ไม่ใช่ว่าในมาตรา ๑ มีความหมาย ๔ อย่าง พอในมาตรา ๑๐ คำ ๆ เดียวกันอยากจะให้มีความหมาย ๕ อย่าง อย่างนั้นไม่ได้ ในเชิงการเขียนกฎหมายถือว่าเป็นความผิดพลาดที่สำคัญ เพราะอะไร เพราะว่าเวลาแปลกฎหมายจะมีหลักเกณฑ์อย่างเดียวกันกับการเขียน เวลาแปลกฎหมายเขาก็จะแปลว่าคำใดที่ใช้ในที่หนึ่งมีความหมายอย่างหนึ่งแล้วไม่ว่าจะใช้ที่ใดในที่อื่น ๆ ก็จะมีความหมายอย่างเดียวกัน เพราะฉะนั้นเขาแปลเขาก็แปลอย่างเดียวกันหมด เว้นแต่จะมีคำอะไรที่ไปเขียนเอาไว้ให้ชัดเจนว่าตรงนั้นมีความหมายผิดแปลกแตกต่างไป นั่นก็

เป็นภาษาของกฎหมายที่นักร่างกฎหมายจะต้องระมัดระวัง

เรามาดูว่าใน**โครงสร้างของกฎหมาย**ที่เขาเขียนร่างกฎหมายขึ้นมานั้น โครงสร้างเป็นอย่างไร โครงสร้างของกฎหมายถ้ามองในแง่ของตัวกฎหมายที่นำมาใช้บังคับ ก็จะมีตัวพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด หรือแม้กระทั่งรัฐธรรมนูญ แล้วมีส่วนหนึ่งซึ่งไม่ใช่เป็นกฎหมาย ส่วนนั้นก็คือเหตุผลในการออกกฎหมาย ซึ่งถ้าใครเปิดราชกิจจานุเบกษาดูก็จะพบว่าในกฎหมายทุกฉบับที่ออกและลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา ท้ายกฎหมายนั้นจะมีเหตุผล เหตุผลจะบอกถึงที่มาว่าทำไมเขาถึงออกกฎหมายนั้น ถามว่าไว้ทำประโยชน์อะไร ประโยชน์ก็คือว่าในกรณีที่แปลกฎหมายในพระราชบัญญัติหาความหมายที่ชัดเจนอะไรไม่ได้แล้วก็จะไปดูเหตุผลว่าเขาออกกฎหมายฉบับนั้นมาเพื่ออะไร เอาตัวเหตุผลนั้นมาประกอบการแปลความเพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย หรืออีกนัยหนึ่งอาจจะบอกได้ว่าเหตุผลที่เขียนไว้นั้นเป็นการบอกเจตนารมณ์ของกฎหมายโดยชัดแจ้ง เวลาที่เขาพูดกันว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายไม่ได้แปลว่าตอนร่างคนคิดเขาคิดอย่างไร เขาแปลว่าตอนที่เขียน ๆ อย่างไร คำตรงนั้นมีความหมายอย่างไร มากกว่าไปคิดถึงคนร่าง ถ้าความหมายตรงนั้นแปลไม่ออก เขาก็ไปดูเหตุผลว่ากฎหมายนั้นออกมาเพื่ออะไร เขาจะได้แปลความหมายนั้นมาให้สอดคล้องกับเหตุผลนั้น และท้ายที่สุดจริง ๆ เมื่อหาอะไรไม่ได้เขาถึงจะไปดูรายงานการประชุมว่าตอนร่างคนร่างคิดอย่างไร แต่ว่าถ้าคนร่างคิดแล้วเขียนคนละอย่างกับที่คิดตรงนั้นไม่ได้ทำให้ผลของกฎหมายนั้นกลับกลายไปเป็นอย่างที่คนร่างคิดเลย เช่น เขาออกกฎหมายเพื่อใช้บังคับกับคน คนร่างง่วงนอน เขียนคำว่าสัตว์ไปตัวหนึ่ง แล้วจะบอกว่าผมไม่ได้ตั้งใจให้รวมไปถึงสัตว์ด้วย ตอนนั้นผมง่วงนอนแล้วผมเผลอเขียนไป ไม่ได้ สัตว์ตรงนั้นต้องมีความหมายขึ้นมาทันที จะแปลกันอย่างไรก็แล้วแต่ก็จะต้องแปลคำว่าสัตว์คำนั้นให้เกิดความหมายขึ้นมาในกฎหมายนั้น ๆ จะไปบอกว่าคนร่างเขาง่วงนอนแล้วเขาเขียนเผอเรอทำหายหกตกหล่นหรือทำความหมายผิดแผกไปไม่ได้ เพราะฉะนั้นคำที่เขียนไว้ในกฎหมายจึงต้องมีความหมาย

โครงสร้างของกฎหมายประการที่ ๑ เราจะได้ยินอยู่เสมอเวลาเขาเสนอกฎหมายจะมีคำว่าหลักการและเหตุผล เหตุผลก็คือสิ่งที่อยู่ท้ายกฎหมาย ถามว่าหลักการคืออะไร หลักการไม่เกี่ยวกับกฎหมายที่เมื่อออกมาใช้บังคับแล้ว เกี่ยวแต่เฉพาะกระบวนการในการทำร่างกฎหมายให้เป็นกฎหมาย เพื่ออะไรเพื่อเป็นสื่อบอกกับฝ่ายนิติบัญญัติว่าผู้เสนอร่างกฎหมายนั้นต้องการอะไรในการเสนอกฎหมายนั้น กรอบของการเสนอกฎหมายนั้นมีมากน้อยแค่ไหน หลักการของกฎหมายคืออะไร เช่น ถ้ามีกฎหมายใหม่เขาก็เขียนหลักการง่าย ๆ เช่น ถ้าจะมีกฎหมายว่าด้วยการแต่งกายของสตรี เขาก็บอกว่าหลักการมีกฎหมายว่าด้วยการแต่งกายของสตรี ก็เพียงเท่านั้น เพื่อให้รู้ว่ากฎหมายนี้จะว่าด้วยเรื่องนี้จะไปปรับปรุงแต่งเติมอย่างไรก็

ขอให้อยู่ในนี้ อย่าไปเอาเรื่องบุรุษเข้ามาเกี่ยว อย่าไปเอาเรื่องสัตว์เข้ามาเกี่ยว อย่าไปเอาเรื่องวัตถุอื่นเข้ามาเกี่ยว แต่ตราบเท่าที่เป็นเรื่องการแต่งกายของสตรี จะทำให้หรูหราอย่างไร จะจับไปล่อนจ้อนอย่างไรก็ยังถือว่ายังอยู่ในหลักการนั้น นั่นก็เป็นวิธีง่าย ๆ เพราะเป็นกฎหมายใหม่ แต่ถ้าเป็นกฎหมายเก่า เช่น ถ้าเขาจะแก้ไขกฎหมายว่าด้วยบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ทั้งหลาย เขาจะไปบอกว่าแก้ไขกฎหมายว่าด้วยบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์เฉย ๆ ไม่ได้ ถ้าเขียนอย่างนั้น แปลว่าฝ่ายนิติบัญญัติก็จะสามารถเอาไปทำอีลุ่ยฉุยแฉกยกเลิกของเก่าอะไรต่ออะไรหมด แล้วก็เปลี่ยนใหม่ได้ทันที เพื่อป้องกันตรงนั้นเขาก็กำหนดไว้ว่า ถ้าจะแก้อะไรก็ระบุมาตรามาว่าจะแก้มาตรานั้น ๆ เพื่ออะไร แล้วก็ในกรอบนั้นฝ่ายนิติบัญญัติก็สามารถไปปรับปรุงแก้ไข ออกไปนอกกรอบนั้นไม่ได้ จึงจะเห็นว่าคำว่าหลักการเป็นเรื่องระหว่างฝ่ายบริหารหรือผู้เสนอกฎหมายกับฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบกฎหมายเท่านั้น ไม่เกี่ยวกับคนภายนอก แต่เหตุผลจะเกี่ยวเพราะเหตุผลจะบอกให้คนภายนอกรู้ว่าเขามีกฎหมายนั้นไว้เพื่ออะไร ทำไมเขาถึงต้องร่างกฎหมายนั้น เพราะฉะนั้นเราจะเห็นว่าท้ายเหตุผลจะมีคำหนึ่งซึ่งจะมีอยู่ในทุกฉบับว่าจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้ เขาจะบอกเหตุผลมาตลอด แล้วเขาถึงจะสรุปท้ายว่าด้วยเหตุนั้นจึงต้องออกกฎหมายนี้เพื่อบอกให้ชาวบ้านรู้

โครงสร้างของกฎหมายประการที่ ๒ คือชื่อร่างพระราชบัญญัติ ชื่อร่างกฎหมายนั้นมีหลักในการคิดอยู่ว่าโดยปกติเขาจะไม่ใช้กริยาเป็นชื่อของร่าง จะใช้คำนามเป็นชื่อของร่าง แต่หลักนี้ก็ไม่ได้ยึดกัน ๑๐๐ % ถ้าไปค้นในกฎหมายประมาณ ๖๐๐ ฉบับนั้น จะพบว่ามีบางฉบับใช้กริยาเหมือนกัน บางคำไม่สามารถจะใช้คำนามได้เขาก็จะเติมคำว่า "ว่าด้วย" หรือคำว่า "การ" ไว้ข้างหน้ากริยาเพื่อให้เป็นนาม ถามว่าชื่อร่างพระราชบัญญัติมีความสำคัญไหม ตอบว่ามีความสำคัญเพราะเป็นตัวบทกฎหมายอย่างหนึ่งในมาตราหนึ่งทีเดียว เพื่อที่จะบอกให้รู้ว่ากฎหมายนี้ต่อไปนี้จะเรียกกันว่าอย่างไร เหมือนกับตั้งชื่อคน พอเกิดมาก็ตั้งชื่อเลยเพื่อให้ทุกคนรู้ว่าเมื่อเอ่ยถึงชื่อนี้ก็จะหมายถึงสิ่งนี้ ในมาตรา ๑ ของกฎหมายจึงจะต้องเริ่มต้นว่า "พระราชบัญญัตินี้ให้เรียกว่า..." เรียกอะไรก็ใส่ลงไปเต็มยศ ถามว่าทำไมถึงต้องมี ก็เพราะมิฉะนั้นเวลาเราอ้างจะต่างคนต่างอ้าง แล้วในที่สุดจะอ้างกันคนละอย่าง แม้ว่าใจจริงจะมีความหมายให้เหมือนกันคือมุ่งหมายถึงพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน แต่ถ้าอ้างกันไปนาน ๆ ก็จะไม่รู้ ในที่สุดก็จะกลายเป็นอะไรต่ออะไรก็ไม่รู้ เพราะฉะนั้นกฎหมายก็กำหนดเอาไว้เพื่อความสะดวกในการใช้ กำหนดกันไว้เป็นที่แน่นอนชัดเจนว่าจะเรียกกันว่าอะไร

โครงสร้างของกฎหมายประการที่ ๓ คือคำปรารภ คำปรารภของกฎหมายนั้นสมัยโบราณจะเขียนละเอียดยิบเลย จะเขียนเป็นประวัติศาสตร์เลย ถ้าใครไปดูกฎหมายยุค

รัชกาลที่ ๔ บางทีคำปรารภจะยาวกว่าตัวบทกฎหมาย เพราะท่านจะจาระไนมาหมดเลย ตั้งแต่ต้นเลยว่าแต่เดิมเป็นอย่างไร ต่อมาเป็นอย่างไร แล้วมีสิ่งอะไรที่ไม่พึงประสงค์ในบ้านเมือง ฉะนั้นจึงจำเป็นจะต้องทำอย่างไรเพื่อให้เกิดสิ่งซึ่งพึงประสงค์ เวลาที่คนโบราณเขียนกฎหมายจะทำให้คนอ่านเข้าใจได้ง่ายว่าผู้ใช้อำนาจรัฐาธิปัตย์ต้องการอะไร ซึ่งก็น่าเห็นใจเพราะว่าคนในสมัยก่อนการศึกษาน้อยจึงต้องอธิบายกันให้ชัดเจนแจ่มแจ้ง การจะอธิบายในตัวบทกฎหมายก็ยาก ก็ใช้คำปรารภเป็นคำอธิบาย ต่อมาคำปรารภนั้นก็สั้นเข้า ๆ จนในที่สุดก็เหลือนิดเดียว ถ้าเป็นกฎหมายใหม่ก็บอกว่าโดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการนั้น ถ้าเป็นกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมก็บอกว่าโดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการนั้น ตกลงในที่สุดก็จะไม่รู้อะไร มาตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เกิดสิ่งใหม่ขึ้น รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง เขาบอกว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำไม่ได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นไม่ได้ มาตรา ๒๙ วรรคสอง บอกว่ากฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย แต่ก่อนนี้เวลาเราร่างกฎหมาย กฎหมายที่ออกมาถือว่าพระราชบัญญัติเป็นตัวแม่บทที่รองลงมาจากรัฐธรรมนูญ ถือกันว่ารัฐธรรมนูญมีอำนาจในการออกกฎเกณฑ์กติกามาใช้บังคับได้ เป็นที่ยอมรับนับถือกันทั่วไป โดยมีเงื่อนไขแต่เพียงว่าต้องไม่เป็นการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้หรือไปฝ่าฝืนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ถ้ามีกรณีอย่างนั้นเกิดขึ้นกฎหมายนั้นก็จะใช้บังคับไม่ได้ อำนาจนั้นมาจากบทบัญญัติที่ว่าพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยโดยผ่านทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล เพราะฉะนั้นเวลาตรากฎหมายก็ไม่ต้องอาศัยอำนาจเพราะถือว่าอำนาจนั้นมีโดยตรงที่รัฐธรรมนูญสร้างขึ้นไว้ แต่เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มาตรา ๒๙ วรรคสอง กำหนดไว้ว่าเมื่อเวลาจะออกกฎหมายไปลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของใครเข้าจะต้องระบุบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นไว้ ถามว่าแล้วเวลาจะอาศัยอำนาจ จะไปเขียนกันไว้ที่ไหน ในขณะนี้เท่าที่คิดกันออกและที่กฎหมายออกไปแล้ว ๓-๔ ฉบับ เมื่อ ๒-๓ วันนี้ก็ไปเขียนไว้ในคำปรารภว่าบทบัญญัติอะไรของรัฐธรรมนูญฉบับนี้เขียนสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยไว้ค่อนข้างจะละเอียดมากเลย ถามว่าจะมีกฎหมายกี่ฉบับที่จะไม่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพราะโดยหลักของการออกกฎหมายนั้นก็คือการออกมาเพื่อควบคุมความประพฤติ เพื่อควบคุมกิจกรรม วางระเบียบของสังคม ใครฝ่าฝืนก็มีโทษ เมื่อกฎหมายมีลักษณะอย่างนั้นกฎหมายทุกครั้งที่ออกมาก็ย่อมไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง

ของคนโดยทั่วไป ยกตัวอย่างเช่น ถ้าเราจะออกกฎหมายให้ข้าราชการแต่งเครื่องแบบ ถามว่าจำกัดสิทธิและเสรีภาพเราหรือไม่ ก็ตอบว่าจำกัด เพราะบุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย เราจะทำอย่างไรกับร่างกายเราก็ได้ ก็ต้องไปอ้างรัฐธรรมนูญ เราจะออกกฎหมายว่าต่อไปนี้ใครจะมีวัตถุระเบิดต้องได้รับอนุญาตหรือห้ามไม่ให้มีวัตถุระเบิดเลย ถามว่าจำกัดสิทธิและเสรีภาพเราหรือไม่ ก็ตอบว่าจำกัด เพราะว่าสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง ถามว่าเราจะจำกัดออกกฎหมายห้ามไม่ให้บุคคลเข้าไปในพื้นที่บางพื้นที่ เช่น ในป่าสงวน ในอุทยานต้นน้ำลำธาร ได้หรือไม่ ก็ตอบว่าได้ แต่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพหรือไม่ ก็ตอบว่าเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ เพราะบุคคลย่อมมีเสรีภาพในการที่จะเลือกถิ่นที่อยู่และเดินทางไปไหนมาไหนได้ เพราะฉะนั้นเรื่องทุกเรื่องจะกลายเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพและจะต้องอ้างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอยู่เสมอ เพราะฉะนั้นต่อไปนี้ก็เป็นภาระหน้าที่ของนักร่างกฎหมายจะต้องไปเปิดรัฐธรรมนูญดูทุกครั้งที่จะเขียนกฎหมายว่าที่กำลังจะเขียนอยู่นั้นไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดบ้าง แล้วก็จะต้องอ้างกันไว้ในบทบัญญัติที่เราเรียกกันว่า คำปรารภ

โครงสร้างของกฎหมายประการที่ ๔ คือการกำหนดวันใช้บังคับกฎหมายนั้นจะต้องมีวันที่ใช้บังคับ เพื่อคนที่จะถูกบังคับนั้นรู้ว่าแล้วกฎหมายจะมีผลเมื่อไหร่ ถามว่าวันใช้บังคับมีได้กี่วัน มีได้ ๕ อย่าง เท่าที่รวบรวมได้

อย่างที่ ๑ คือวันที่ที่กำหนดกันไว้ชัดเจนแน่นอน ซึ่งอาจจะเป็นวันในอดีตหรือวันในอนาคต ถ้าเป็นวันในอดีตก็แปลว่ากฎหมายจะมีผลย้อนหลัง ถ้าเป็นวันในอนาคตก็แปลว่ากฎหมายนั้นจะใช้ในวันข้างหน้า ซึ่งอาจจะกำหนดว่าพระราชบัญญัตินี้ให้ใช้ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๔๐ นี่คือวันในอดีต ถามว่ากฎหมายอย่างนี้ออกได้ไหม ตอบว่าได้แต่ต้องด้วยความระมัดระวัง เพราะถ้ากฎหมายใดมีผลในเชิงทางอาญา ถ้าไปใช้บังคับย้อนหลัง กฎหมายก็จะขัดต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติอะไรของรัฐธรรมนูญที่ห้ามไม่ให้ออกกฎหมายบังคับย้อนหลัง ความจริงถ้าดูในกฎหมายอาญาน่าจะดีกว่านะ ในมาตรา ๒ เพราะว่ากฎหมายอาญาเป็นกฎหมายลูกไม่ค่อยเปลี่ยน กฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายแม่เปลี่ยนเรื่อย รัฐธรรมนูญมาตรา ๓๒ เขาบอกว่า บุคคลจะไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิด และกำหนดโทษไว้ โทษที่จะลงต้องเป็นโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เพราะฉะนั้นโดยผลตรงนี้ ทำให้ไม่สามารถออกกฎหมายอาญาที่มีผลย้อนหลังได้ เว้นแต่ผลนั้นเป็นผลในเชิงบวก แต่ในทางแพ่งไม่มีที่ไหนอ้าง แต่หลักที่ยึดกันก็คือว่าเมื่อไหร่ที่จะสร้างภาระให้เกิดขึ้นจะไม่สร้างย้อนหลัง ถ้าทำให้เป็นคุณอาจจะย้อนหลังได้ เช่น วันดีคืนดีเราเกิดบอกว่าประชาชนชาวไทยก็ได้ร่วมมือร่วมใจแก้ปัญหาเศรษฐกิจกันมาด้วยดี สมควรได้รับโบนัสกันโดยทั่วหน้า อย่างนี้ออกได้ไม่มีใครว่า แล้วจะไม่มีใครไปทักท้วงด้วยในเชิงกฎหมายก็ออกได้

ในเชิงการยอมรับก็รับกันได้ แต่ถ้าสร้างเป็นภาระเขาจะไม่ออกย้อนหลัง จะเกิดปัญหาในทางปฏิบัติมากมายสิ่งที่ทำไปแล้วจะทำอย่างไร ทำไม่ตรงตามที่กฎหมายกำหนดจะทำอย่างไร โดยผลสรุปก็คือว่า โดยหลักทั่วไปกฎหมายจะใช้บังคับสำหรับวันข้างหน้า เว้นแต่กรณีที่มีเหตุอันจำเป็นจริง ๆ หรือเป็นกฎหมายในเชิงบริหาร และฝ่ายบริหารรู้อยู่แล้วว่าจะต้องทำอย่างนั้น ถามว่ากฎหมายจะใช้บังคับถึงแม้ว่าจะกำหนดไว้ในกฎหมาย ว่าต้องใช้บังคับวันที่เท่าไหร่ รัฐธรรมนูญก็บัญญัติไว้ว่ากฎหมายนั้นต้องไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาจึงจะใช้บังคับได้ แต่โดยที่รัฐธรรมนูญเขียนแค่เพียงเท่านั้น จึงไม่ได้แปลว่าผลของกฎหมาย จะมีผลย้อนหลังไม่ได้ เพียงแต่ว่าต้องเอาไปประกาศ เมื่อประกาศแล้วก็ไปใช้บังคับได้ บังคับอย่างไร ก็บังคับตามที่กฎหมายนั้นบอก บอกให้ย้อนไปกี่วันก็เท่านั้นวัน บอกให้ไปข้างหน้ากี่วันก็เท่านั้นวัน เพียงแค่ว่าเราต้องยึดหลักว่าถ้าเป็นโทษต้องไม่ใช้ย้อนหลัง

อย่างที่ ๒ คือวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา กฎหมายส่วนใหญ่จะไม่ค่อยใช้ในวันนี้ เพราะอาศัยหลักที่ว่าเมื่อหลักกฎหมายบังคับว่าคนทุกคนต้องรู้กฎหมาย เพราะฉะนั้นก็ต้องให้เวลาคนทุกคนมีโอกาสได้อ่านกฎหมายนั้นเสียก่อน ถ้าใช้ในวันที่ประกาศทันทีที่มีเอกสารประกาศออกมาในราชกิจจานุเบกษา ใช้บังคับทันทีคนยังไม่ทันได้อ่าน แต่ถามว่าแล้วเขาจะใช้กรณีไหน ส่วนใหญ่จะใช้ในกรณีที่เป็นเรื่องรีบด่วนเป็นเรื่องส่วนได้เสียสำคัญของประเทศ หรือเรื่องภาษีอากรที่ไม่ต้องการให้ได้เปรียบเสียเปรียบ และมักจะใช้กับพระราชกำหนดที่ออกโดยประสงค์จะให้มีผลโดยทันทีทันใด ไม่ให้หลีกเลี่ยงกันได้ ก็จะใช้ในวันประกาศ แต่ในระยะหลังความรวดเร็วในการบังคับการตามกฎหมายในเชิงภาษีอากรก็ดีขึ้นเขาก็ให้เวลาขึ้น ในระยะหลังพระราชกำหนดจึงใช้วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา นั่นคือทางเลือกอย่างที่ ๓ วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาถัดไปหนึ่งวัน วันนี้ประกาศรุ่งขึ้นก็ใช้บังคับ

อย่างที่ ๓ คือวันที่มีเงื่อนไขกำหนดเกิดขึ้น ซึ่งในกรณีอย่างนี้มักจะเป็นเรื่องที่ค่อนข้างจะสลับซับซ้อนสำหรับกฎหมายนั้น และการเขียนกฎหมายในกรณีนี้ค่อนข้างจะละเอียดและให้ชัดเจนว่าเงื่อนไขอะไรที่จะทำให้กฎหมายใช้บังคับได้ เช่น เมื่อได้มีการตั้งกระทรวงนั้นเสร็จกฎหมายนี้ให้ใช้บังคับ หรือเมื่อได้ทำการนั้นเสร็จให้กฎหมายนี้ใช้บังคับอย่างนี้เป็นต้น

อย่างที่ ๔ คือวันที่จะได้มีการกำหนดขึ้นในอนาคต ซึ่งส่วนใหญ่จะได้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา บางทีเขาก็ใช้ทางเลือกที่ ๔ และทางเลือกที่ ๕ ผสมกัน เช่น กฎหมายว่าด้วยควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ เขาจะกำหนดว่าเมื่อเกิดเพลิงไหม้ขึ้น ณ ที่ใด ฝ่ายบริหารก็มีอำนาจตราพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้

สำหรับพื้นที่นั้นได้ ก็แปลว่า ๑. ถ้าเกิดเพลิงไหม้ขึ้น ๒. เขาก็ไปกำหนดวันก็แปลว่าทั้งทางเลือกที่ ๔ และทางเลือกที่ ๕ ใช้ควบคู่กันไปก็ได้ แต่วันที่ใช้กันเป็นการทั่วไป ก็คือวันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

โครงสร้างของกฎหมายประการที่ ๕ คือสถานที่ที่ใช้บังคับกฎหมาย โดยหลักปกติแล้วจะใช้บังคับทั่วราชอาณาจักร ถามว่ามีที่ไหนในบทบัญญัติของกฎหมายเขียนว่าใช้บังคับทั่วราชอาณาจักร ไม่มี มีแต่พระราชบัญญัติให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่เท่านั้น ก็แปลว่าใช้บังคับกับทุกคน แต่กฎหมายบางฉบับใช้บางพื้นที่ได้ จำเป็นต้องใช้บางพื้นที่เพราะความพร้อม เช่น พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคารใหม่ ๆ เราก็ใช้แต่เฉพาะในเขตเทศบาล เขตชุมชนเมือง และค่อย ๆ ขยายขึ้น การที่จะใช้บังคับในที่ไหน เมื่อไหร่ ก็จะมีกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าจะให้ทำอย่างไร

โครงสร้างของกฎหมายประการที่ ๖ คือคำนิยาม ถามว่ากฎหมายจำเป็นต้องมีคำนิยามไหม ก็ตอบว่าไม่จำเป็น ถ้าไม่จำเป็นจะต้องทำก็ไม่ต้องทำ ถ้ามีความจำเป็นต้องทำก็ต้องทำ คำนิยามนั้นทำไว้เพื่ออะไร ทำไว้เพื่อวัตถุประสงค์ ๒ อย่าง

วัตถุประสงค์ของการเขียนคำนิยามประการที่ ๑ คือทำให้เกิดความชัดเจน ในความชัดเจนทำอย่างไร

ประการที่ ๑ คือการกำหนดขอบเขตของคำว่าหมายความว่าอย่างไร

ประการที่ ๒ คือขยายความให้กว้างขึ้น

ประการที่ ๓ คือจำกัดความหมายให้แคบเข้า

เราจะพบเห็นอยู่เสมอว่าคำบางคำบางทีเราก็ใช้จนน่าจะเข้าใจ แต่เวลาไปเขียนกฎหมายก็ต้องไปเขียนคำนิยาม เพราะคำที่เราเข้าใจบางทีไม่ตรงกับกฎหมายต้องการให้เป็น เราก็ต้องไปเขียนคำนิยามให้เกิดความชัดเจนว่ามีความหมายว่าอย่างไร ตัวอย่างในพระราชบัญญัติคนต่างด้าว เขานิยามคำว่าคนต่างด้าว หมายความว่าบุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทย ถามว่าถ้าไม่นิยามอย่างนี้แล้วจะทำให้เกิดความเข้าใจผิดได้ไหม ตอบว่าอาจจะทำให้เกิดความเข้าใจผิดได้ คนบางคนเกิดมายังไม่เคยเข้าแผ่นดินไทยเลย พูดภาษาไทยก็ไม่ได้ อาจจะไม่ใช่คนต่างด้าวก็ได้ เด็กที่เกิดในต่างประเทศอายุยังไม่ถึง ๒๑ ปี ยังไม่ได้เลือกสัญชาติ ถ้าถามเราว่าคนนั้นเป็นคนต่างด้าวไหมใน sense ธรรมดา เราก็จะนึกว่าเขาเป็นคนต่างด้าว แต่ในความหมายของกฎหมายไม่ใช่ ตราบเท่าที่เขายังมีสัญชาติไทย ถึงแม้เขาจะมีสัญชาติอื่นเขาก็ยังไม่ใช่เป็นคนต่างด้าว หรือในกรณีที่เขาทำความชัดเจนด้วยวิธีขยายความให้กว้างขึ้น เขาอาจจะนิยามว่า เป็ดให้หมายความรวมถึงไก่ คือเขาขี้เกียจเขียนคำว่าเป็ดและไก่ นกให้หมายความรวมถึงค้างคาว นั่นก็แปลว่าขยายให้กว้างขึ้น หรือทำให้แคบเข้า เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองสัตว์ป่า เขาอาจจะไม่ต้องการคุ้มครองสัตว์ป่า

ทุกชนิดก็ได้ เขาก็กำหนดว่า สัตว์ป่าหมายความเฉพาะดังต่อไปนี้ ก็หมายความแค่นั้น อย่างอื่นถึงแม้จะเป็นสัตว์ป่าก็แปลว่าไม่ได้อยู่ในความหมายของกฎหมายนั้น

วัตถุประสงค์ของการเขียนคำนิยามประการที่ ๒ คือการหลีกเลี่ยงการใช้ถ้อยคำยาว ๆ หรือซ้ำ ๆ กัน เช่น ถ้าเราจะต้องเขียนว่าสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ทุกคำ ทุกครั้ง เราคงเหนื่อยตาย เขาก็ทำคำย่อ สำนักงาน ให้หมายความว่าสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ คณะกรรมการ ให้หมายความว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เวลาจะเขียนกฎหมายต่อไปก็ใช้คำว่า สำนักงาน และคณะกรรมการ แต่คำนิยามเหล่านี้ต้องเข้าใจว่า เมื่อนิยามอยู่ในกฎหมายใดก็ใช้เฉพาะในกฎหมายนั้น อย่าไปนึกว่ามีกฎหมายนิยามแล้วจะไปใช้ได้กับกฎหมายอื่น ๆ ไม่ได้ เพราะถ้าไปถึงพระราชบัญญัติว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานที่ว่านั้นไม่ได้หมายความว่าสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ กลายเป็นสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไปแล้ว หรือมหาวิทยาลัยถ้าอยู่ในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ก็จะหมายถึงมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หรือมหาวิทยาลัยถ้าอยู่ในพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยก็หมายถึงจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย คำนิยามในกฎหมายแต่ละฉบับก็ใช้เฉพาะฉบับนั้น ถามว่ามีบ้างไหมที่คำนิยามในกฎหมายหนึ่ง จะเอาไปใช้กับอีกกฎหมายหนึ่ง ตอบว่าเอาไปโดยตรงไม่มี แต่ในเชิงแปลความจะตีความกฎหมายอาจนำไปใช้ได้ถ้ากฎหมายนั้นเกี่ยวเนื่องใกล้เคียงกัน และกฎหมายที่เราจะตีความไม่มีคำนิยามไว้ และหาที่ใดก็ไม่ได้ ก็อาจจะไปอ้างอิงกฎหมายที่ใกล้เคียงตามหลักการตีความที่ให้ดูกฎหมายใกล้เคียงกัน ก็เอามาประยุกต์ตีความได้ แต่ว่าใช้โดยตรงทีเดียวคงไม่ได้ ถามว่าในการเขียนคำนิยามก็มีวิธี ซึ่งหลักเกณฑ์ค่อนข้างจะยาว

หลักเกณฑ์ประการที่ ๑ การที่เราจะเขียนคำนิยามต้องนึกไว้เสมอว่า เมื่อมีเหตุ ๒ อย่างที่พูดถึงวัตถุประสงค์เกิดขึ้นคือ ๑. เมื่อต้องการทำให้เกิดความชัดเจนหรือ ๒. ต้องการจะหลีกเลี่ยงคำซ้อน ๆ กัน จะเขียนคำนิยามก็ต้องเพื่อวัตถุประสงค์ ๒ ประการนี้ ไม่ใช่เขียนเพื่อโก้หรือเขียนเพื่อให้มีคำนิยาม ถ้าไม่มีความจำเป็นใน ๒ ประการนั้นก็ไม่ต้องเขียน

หลักเกณฑ์ประการที่ ๒ ต้องใช้คำเดียวกันตลอดไปทั้งพระราชบัญญัติ เมื่อนิยามคำนั้นแล้ว เมื่อจะมุ่งหมายให้หมายความอย่างนั้น ต้องใช้คำนั้นไปตลอด จะไปเปลี่ยนเพื่อความสวยงามในภายหลังไม่ได้ ที่สำคัญก็คือว่าเวลาที่เขามีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในภายหลัง ต้องนึกเสมอว่ากฎหมายตัวต้นเขียนคำนิยามไว้ว่าอย่างไร เราต้องการตามนั้นหรือไม่ ถ้าไม่ต้องการต้องรีบเปลี่ยนคำนิยาม ต้องไปเขียนคำนิยามขึ้นมาใหม่ หรือแก้ไขเพิ่มเติม

คำนิยามเดิมเสียให้สอดคล้องกัน เพราะฉะนั้นคำนิยามที่ได้นิยามไว้แล้วทั้งพระราชบัญญัติจะต้องใช้อย่างเดียวกัน

หลักเกณฑ์ประการที่ ๓ คำที่มีความหมายชัดเจนอยู่แล้ว ถูกต้องตามเจตนารมณ์และตามวัตถุประสงค์ของเราแล้วไม่ต้องเขียนคำนิยาม

หลักเกณฑ์ประการที่ ๔ อย่านำคำที่มีความหมายอย่างหนึ่ง แล้วมานิยามให้มีความหมายอีกอย่างหนึ่ง เช่น คนให้หมายความรวมถึงสัตว์ หรือสัตว์ให้หมายความรวมถึงคน เขาไม่ทำกัน ถามว่าทำไมถึงไม่ทำ เพราะจะทำให้ผู้อ่านสับสน แล้ววันหนึ่งผู้ร่างเองก็จะสับสนด้วย เคยมีคำนิยามในกฎหมายพัฒนาที่ดิน เขานิยามคำว่าดินว่าอย่างนี้ ดินหมายความรวมถึงหิน กรวด ทราย แร่ธาตุ น้ำ และอินทรีย์วัตถุต่าง ๆ ที่เจือปนในเนื้อดินด้วย ถามว่าคำไหนที่มีความหมายคนละอย่างแล้วมานิยามรวมกัน คำว่าน้ำ ดินกับน้ำคนละธรรมชาติ เวลาเรานึกถึงดินจะไม่นึกถึงน้ำ คนร่างก็คิดอย่างเดียวกับเรา เวลานึกถึงดินก็จะไม่นึกถึงน้ำ เพราะฉะนั้นเมื่อเขานิยามคำต่อไป เขานิยามคำว่า การพัฒนาที่ดิน เขาก็ไปเขียนว่าหมายความว่า การกระทำใด ๆ ต่อดินหรือที่ดินเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและหมายความรวมถึงการปรับปรุงดินหรือที่ดินที่ขาดความอุดมสมบูรณ์ตามธรรมชาติ และการอนุรักษ์ดินและน้ำ นี่แปลว่าเขาลืมไปแล้วว่าเขานิยามคำว่าดินให้รวมถึงน้ำ เพราะฉะนั้นเวลาที่เขาจะเขียนต่อไปโดยธรรมชาติสามัญสำนึกของคนก็จะไม่นึกถึงน้ำ เวลาไปเขียนใหม่จะไปนึกว่าถ้าเราเขียนถึงดิน เดี๋ยวจะไม่รวมถึงน้ำก็ใส่คำว่าน้ำลงไป นั่นก็จะเห็นถึงความผิดพลาดของการใช้คำนิยามที่ไปใช้คนละลักษณะ แต่ก็มีข้อยกเว้น บางทีเพื่อความสะดวกจริง ๆ แล้วอยู่ใกล้เคียงกัน เช่น เขานิยามคำว่าเป็ดให้รวมถึงไก่เพราะอยู่ใกล้เคียงกัน ยังพอนึกได้ จริง ๆ ในเชิงร่างกฎหมายเขาจะไม่ค่อยทำหรอก ถึงแม้จะอนุโลมเขาก็จะไม่ค่อยทำ เพราะเขาจะใช้คำอื่น ๆ เขาจะใช้คำว่าสัตว์ปีก สัตว์ปีกให้หมายความรวมถึงเป็ด ไก่ ถ้าอยากได้นกก็ใส่นกลงไป นกกระทา อะไรก็ใส่ลงไป

หลักเกณฑ์ประการที่ ๕ คำที่ใช้เพียงแห่งเดียวไม่ต้องนิยาม เพราะจะขัดกับวัตถุประสงค์ของคำนิยาม คำนิยามต้องทำให้สั้นเข้า ถ้าเราทั้งนิยามด้วย แล้วเขียนเพียงแห่งเดียวก็เขียนตรงนั้นเสียให้ชัดเจนแน่นอน

หลักเกณฑ์ประการที่ ๖ คำที่เราจะพบอยู่ในคำอธิบายของคำนิยามจะมีคำที่มีความหมายอยู่ ๒ คำ คำว่า "หมายความว่า" กับคำว่า "หมายความรวมถึง" คำว่า "หมายความว่า" หมายความว่าคำที่อยู่ต่อท้ายคำว่า "ว่า" คือความหมายที่แท้จริง และมีเพียงเท่านั้น ถึงคำต้นจะมีความหมายว่าอย่างไรในเชิงภาษาธรรมดา ความหมายนั้นก็จะหมดสิ้นไป เช่น สัตว์หมายความว่า ช้าง ม้า วัว ควาย คำว่าสัตว์ในเชิงภาษาแปลว่าสัตว์ทุกชนิดที่ไม่ใช่มนุษย์

แต่ทันทีที่เขียนว่าอย่างนี้ คำว่าสัตว์หมายความว่า ช้าง ม้า วัว ควาย คำว่าสัตว์ในที่นั้นจะแปลแต่เพียงว่าช้าง ม้า วัว ควาย ไม่รวมถึงสิ่งอื่นอีกเลย แต่ถ้าเมื่อไหร่เราใช้คำว่า "หมายความรวมถึง" ความหมายเดิมจะยังอยู่แล้วรวมไปถึงสิ่งที่ระบุต่อจากนั้นไปด้วย เช่น คนหมายความรวมถึง ช้าง ม้า วัว ควาย อย่างนั้น คำว่าคนความหมายเดิมจะยังอยู่ แต่ในกฎหมายนั้นจะรวมไปถึงช้าง ม้า วัว ควายด้วย ซึ่งจะต่างกับกรณีแรก กรณีที่เขาจะใช้ "หมายความรวมถึง" เขาใช้ได้ ๒ อย่าง อย่างหนึ่งก็คือเพื่อให้ include สิ่งซึ่งปกติไม่ include หรืออย่างที่ ๒ ก็เพื่อทำให้เกิดความชัดเจนในเชิงเป็นตัวอย่างว่าที่จริงในหลักการร่างกฎหมายเขาจะไม่ทำ แต่ดูกฎหมายทั่วไปแล้วก็จะมี เพราะแทนที่เขาจะยกเป็นตัวอย่าง เขาต้องใช้คำว่า เช่น สัตว์ หมายความว่าสัตว์ทุกชนิด เช่น ช้าง ม้า วัว ควาย ก็แปลว่าทำให้คนเห็นภาพว่ามุ่งหมายไปที่อะไร

หลักเกณฑ์ประการที่ ๗ การจะเขียนคำนิยามได้โดยปกติคำนิยามจะมิใช่เป็นคำธรรมดาที่จะเข้าใจได้ง่าย ๆ และมักจะเป็นคำทางเทคนิค เพราะฉะนั้นผู้ร่างจะต้องเข้าใจเทคนิคนั้น ๆ ให้ชัดเจนพอที่จะรู้ว่าวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้นจะครอบคลุมไปถึงไหนอย่างไร ถ้าไม่รู้เรื่องเทคนิค ซึ่งปกตินักกฎหมายก็จะไม่รู้ ก็ต้องไปศึกษาจากคนซึ่งเขาเกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น เพราะคนเหล่านั้นเขาจะอธิบายได้ว่าความมุ่งหมายของเขาอยู่ที่ตรงไหน ยกตัวอย่าง เช่น คำว่ากฎหมายว่าด้วยโรคพิษสุนัขบ้า ถามว่าเวลาที่เราพูดกันถึงโรคพิษสุนัขบ้า เรานึกถึงอะไร ถ้าให้เราเขียนเราเขียนไม่ถูกหรอก แต่เมื่อเราไปถามพวกหมอที่เขายุ่งอยู่กับหมาเราจะได้คำตอบที่ชัดเจนมองเห็นภาพ เขาเขียนว่าอย่างไรรู้ไหม เขาเขียนว่าโรคพิษสุนัขบ้าหมายความว่าในกรณีของสุนัข อาการที่สุนัขนั้นดุร้าย วิ่งเพ่นพ่าน กัดสิ่งกีดขวางหรือเชื่องซึม ซุกตัวในที่มืด ปากอ้า ลิ้นห้อยและสีแดงคล้ำ น้ำลายไหล หรือขาอ่อนเปลี้ยเดินโซเซ และในกรณีของสัตว์ควบคุมอื่นอาการตามที่อธิบดีประกาศกำหนด ในกรณีของหมามองเห็นภาพเขาอธิบายแจ่มแจ้งเลย แต่ถามว่าถ้ามองในแง่ของการเขียนกฎหมาย ตามหลักที่พูดมาตั้งแต่ต้นฟุ่มเฟือยไหม ดูค่อนข้างฟุ่มเฟือย แต่ไม่มีทางเลี่ยง เพราะเป็นอาการที่เขาอธิบายให้ฟังเพื่ออะไร เพราะกฎหมายนี้จะไปใช้กับคนทุกคนไม่ว่ายากดีมีจนมีความรู้หรือไม่มีความรู้ ใครที่มีหมาที่เป็นโรคพิษสุนัขบ้าจะต้องนำมาฉีดยา ใครที่เห็นหมาที่เป็นโรคพิษสุนัขบ้ามีหน้าที่จะต้องไปบอกเจ้าหน้าที่ เพราะฉะนั้นเขาต้องเขียนอะไรที่คนธรรมดาทั่ว ๆ ไปมองภาพออก เวลาที่เขาเขียนเรื่องนี้เขาถึงเขียนละเอียด แล้วก็ไม่ต้องสงสัยกันอีก แต่ถ้าเป็นสัตว์อื่น ถ้าเป็นแมวซึ่งก็อาจเป็นโรคพิษสุนัขบ้าได้ เขาก็ให้อธิบดีประกาศกำหนดในภายหลัง

หลักเกณฑ์ประการที่ ๘ บางกรณีคำนิยามที่เราเขียนไว้ไม่แน่หรอกว่าเราจะนึกได้หมด เพราะฉะนั้นถ้าเกิดกรณีอย่างนั้นขึ้น โยนต่อไป เรียกว่า sub - delegate ออกไปให้คนที่เขารู้เรื่องจริงไปกำหนดขึ้นในภายหลัง เช่น กรณีพิษสุนัขบ้า ในกรณีของสัตว์ควบคุมอื่น

อาการตามที่อธิบดีประกาศกำหนด แปลว่า อธิบดีเขาจะไปกำหนดทีหลังว่าอย่างไรจึงจะเรียกว่าโรคพิษสุนัขบ้า แต่ในการมอบอำนาจต่อไปนี้จะมอบอำนาจลอยไปเลยได้หรือไม่ ก็ตอบว่าถ้าเป็นนักร่างกฎหมายที่ดีเขาจะไม่ทำอย่างนั้น เพราะว่าการทำอย่างนั้นจะทำให้ผู้ใช้กฎหมายไม่รู้เลยว่าคืออะไร จนกว่าอีกคนหนึ่งจะมาพูด อีกคนหนึ่งจะไปกำหนดขึ้น แล้วเวลากำหนดก็จะไม่มีเงื่อนไขอะไร จะไปกำหนดอย่างไรก็ได้ ยกตัวอย่างเช่น ถ้าเราจะพูดถึงดาวฤกษ์ ถ้าเรานิยามในขณะนี้เราก็บอกว่า ดาวฤกษ์คือวัตถุที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา ถามว่าเวลาเราอ่านกฎหมายฉบับนี้เรานึกถึงดาวฤกษ์ว่าอย่างไร จิตใต้สำนึกเราอาจจะนึกถึงสิ่งที่อยู่บนท้องฟ้า แต่ถามว่าอำนาจที่ให้ไปกำหนดสิ่งที่อยู่บนท้องฟ้าไหมก็ตอบว่าไม่ วันดีคืนดีรัฐมนตรีอาจจะกำหนดว่า เก้าอี้คือดาวฤกษ์ถามว่าผิดกฎหมายไหมก็ตอบว่าไม่ผิด คนคือดาวฤกษ์ หมาเน่าที่ลอยอยู่ในแม่น้ำเจ้าพระยาคือดาวฤกษ์ ที่ร้ายก็คือว่าเมื่อเราอ่านกฎหมายทั้งฉบับแล้วเราจะไม่รู้เลยว่ากฎหมายนี้จะไปใช้กับอะไร เพราะฉะนั้นในหลักจึงจะต้องเขียนคำนิยามเป็นเงื่อนไขพอที่จะให้คนรู้ว่าหมายถึงอะไรคร่าว ๆ แล้วในรายละเอียดจึงไปกำหนด เช่น ในเรื่องดาวฤกษ์เราอาจจะเขียนว่าหมายความว่าวัตถุที่มีแสงสว่างในตัวเองที่อยู่ในอวกาศตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด อย่างนี้เราพอจะนึกออก พอเห็นเราก็จะรู้ว่ากฎหมายนี้คงจะเกี่ยวกับสิ่งที่ลอยอยู่บนท้องฟ้า อะไรที่มีแสงสว่างในตัวเองรัฐมนตรีก็กำหนดให้เป็นดาวฤกษ์ได้ แต่ไม่ได้หมายความสิ่งที่มีแสงสว่างในตัวเองที่ลอยอยู่ในอวกาศทุกดวงจะเป็นดาวฤกษ์ จะเป็นดาวฤกษ์ก็ต่อเมื่อรัฐมนตรีประกาศกำหนด นี่ก็เป็นหลักเกณฑ์ของกฎหมายในการเขียนคำนิยามว่าจะต้องยึดหลักอะไรกันบ้าง

โครงสร้างของกฎหมายประการที่ ๗ คือผู้รักษาการและอำนาจของผู้รักษาการ ถามว่าทำไมกฎหมายถึงต้องมีผู้รักษาการ การที่เขากำหนดให้มีผู้รักษาการขึ้นก็เพื่อวัตถุประสงค์ ๓ ประการ

ประการที่ ๑ เพื่อกำหนดภาระหน้าที่ของกระทรวงและของรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบให้รู้ว่าใครจะต้องทำอะไร อยู่ในภาระหน้าที่ของกระทรวงไหน

ประการที่ ๒ เพื่อความสะดวกแก่ประชาชนที่จะติดต่อว่าจะต้องไปติดต่อที่ไหน

ประการที่ ๓ เพื่อความสะดวกของรัฐสภาในการที่จะควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินจะรู้ว่าจะไปตั้งกระทู้ถามใคร เวลางานบกพร่องจะไปอภิปรายไม่ไว้วางใจใคร

โดยหลัก ๓ ประการนี้จึงเป็นเหตุให้จำเป็นต้องมีผู้รักษาการและในขณะเดียวกันก็เพื่อเป็นการกำหนดอำนาจของผู้รักษาการในการตราอนุบัญญัติไปในตัวด้วย เช่น เวลาเราพูดถึงกฎกระทรวง นักกฎหมายต้องรู้ทันทีว่ารัฐมนตรีเป็นผู้ออกกฎกระทรวง อธิบดีเป็นผู้ออกประกาศของกรม ปลัดกระทรวงเป็นผู้ออกประกาศหรือข้อกำหนดของกระทรวง ถามว่าคน

เหล่านั้นเขามีอำนาจมาจากไหน ก็ตอบว่าในกฎหมายทุกฉบับจะบอกไว้ว่า เช่น ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดการนั้น ๆ เขาจะบอกไว้เสร็จแล้วเป็นคำสั่งซึ่งจะใช้ตลอดเวลา นั่นคือการสร้างอำนาจของรัฐมนตรีในการที่จะออกอนุบัญญัติขึ้นไว้ ในระยะหลังการกำหนดผู้รักษาการค่อนข้างจะเปลี่ยนความหมายไปบ้างตรงที่ว่า ไปกำหนดบุคคลซึ่งมิใช่เป็นตำแหน่งทางการเมืองให้เป็นผู้รักษาการ โดยนึกว่าบุคคลเหล่านั้นจะได้เป็นผู้มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายนั้น แต่ถามว่าแล้วรัฐสภาจะควบคุมอย่างไรเมื่อคนเหล่านั้นไม่ใช่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การตั้งกระทู้ถามจะตั้งกระทู้ถามกับใคร การอภิปรายไม่ไว้วางใจจะอภิปรายกับใคร สิ่งเหล่านี้ยังเป็นคำถามที่ยังตอบไม่ได้เพราะว่าหลักเดิมได้ถูกเปลี่ยนแปลงไปแล้ว การเขียนบทบัญญัติว่าด้วยผู้รักษาการนั้น กฎหมายจะเขียนในที่ที่ไม่ค่อยเหมือนกัน กฎหมายบางฉบับก็เขียนอยู่ข้างหน้า บางฉบับก็ไปอยู่ข้างท้าย แต่ถ้าไปดูแล้วส่วนใหญ่จะอยู่ข้างหน้า คือทันทีที่จบบทบัญญัติว่าด้วยคำนิยามก็จะมีบทบัญญัติว่าด้วยผู้รักษาการ

โครงสร้างของกฎหมายประการที่ ๘ การยกเลิกกฎหมายเก่า ถ้าเป็นกฎหมายที่ออกมาใหม่ก็ไม่มีเหตุอะไรที่จะต้องไปยกเลิกกฎหมายเก่า ถ้าเป็นกฎหมายที่มีกฎหมายเดิมอยู่แล้ว ผู้ร่างก็จะต้องถามว่าจะทำอย่างไรกับกฎหมายเดิมจะทิ้งเอาไว้หรือจะยกเลิกเสีย ในการยกเลิกมี ๓ วิธี

วิธีที่ ๑ คือ ระบุตัวกฎหมายที่จะยกเลิกโดยตรงรวมทั้งบทบัญญัติทุกฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายนั้น

วิธีที่ ๒ คือ เขียน sweeping cross บทบัญญัติของกฎหมายใดถ้าขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ให้เป็นอันยกเลิกและใช้พระราชบัญญัตินี้แทนนี่คือ sweeping cross แปลว่าผู้ร่างไม่รู้ว่ามีกฎหมายอยู่ที่ไหน ซึ่งในบางกรณีจำเป็นต้องมี แต่ส่วนใหญ่ที่ใช้กันนั้นมักจะใช้เพราะขี้เกียจไปดูว่ามีอยู่ที่ไหน และผลบางทีก็ไปไกลเกินกว่าที่เราต้องการ เพราะบทบัญญัติแห่งกฎหมายในแต่ละเรื่องบางทีครอบคลุมไปถึงสิ่งซึ่งเรานึกไม่ถึง และสิ่งที่เรานึกไม่ถึงนั้นไปมีอยู่ในพระราชบัญญัติอื่น ๆ อีกหลายแห่ง แล้วถ้าเราไปเขียนบอกว่าบรรดาตัวบทกฎหมายใดถ้าขัดหรือแย้งหรือกับพระราชบัญญัตินี้ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน แปลว่าไปยกเลิกของที่เขาใช้อยู่โดยที่เราไม่ได้ตั้งใจ โดยหลักของนักร่างกฎหมายที่ดีจะต้องตรวจสอบดูว่ากฎหมายที่เราไม่พึงประสงค์นั้นมีอยู่ที่ไหน ชื่ออะไร แล้วก็เขียนลงไปให้ชัดเจนว่าจะยกเลิก หรือจะปรับปรุงแก้ไข

วิธีที่ ๓ อีกหนทางหนึ่งที่เขาทำกันก็คือนอกจากระบุกฎหมายที่เขาจะยกเลิกชัดเจนแน่นอนแล้วยังมี sweeping cross ต่อท้าย คือกลัวไม่หมดก็ใส่ต่อท้ายเข้าไปอีก นั่นก็

เป็น ๓ วิธีที่เขาเขียนกัน แบบที่ดีที่สุดคือแบบที่ระบุลงไปให้ชัดเจนว่ากฎหมายใดที่เราประสงค์จะยกเลิก บางกรณีอาจจะไม่ยกเลิกทั้งฉบับ อาจจะยกเลิกบางมาตรา

โครงสร้างของกฎหมายประการที่ ๙ คือ สาระสำคัญของกฎหมาย ซึ่งเรื่องนี้เป็นเรื่องยากที่สุด เพราะว่าตัวกฎหมายนั้น หัวกับท้ายนั้นเป็นโครงสร้างเชิงรูปแบบ ซึ่งเมื่อศึกษาแล้วก็จะเขียนได้ถูกต้อง แต่วิธีการเขียนสาระสำคัญของกฎหมายนั้นเรียนรู้ได้ยาก เพราะกฎหมายทุกฉบับจะมีวัตถุประสงค์และกระบวนการที่แตกต่างกัน ถามว่านักร่างกฎหมายเขาจะต้องนึกอะไรบ้างเวลาที่เขาเขียนสาระสำคัญของกฎหมาย หลักที่จะต้องระมัดระวังมีอยู่ ๘ ประการ

ประการที่ ๑ ต้องไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ ต้องนึกอยู่ตลอดเวลาว่ารัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ว่าอย่างไร และเมื่อเราจะเขียนกฎหมาย กฎหมายนั้นจะต้องไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญอย่างไรจึงจะเรียกว่าขัดกับรัฐธรรมนูญ คือไม่สอดคล้องกับที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ หรือไม่ตรงตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ เช่น ถ้าเราไปดูในเรื่องที่ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของประชาชนชาวไทย เราจะเห็นว่าสิทธิและเสรีภาพบางประการเป็นสิทธิและเสรีภาพพื้นฐานที่เด็ดขาด ออกกฎหมายมาไม่ได้เลย สิทธิและเสรีภาพบางประการก็เป็นสิทธิและเสรีภาพที่มีอยู่โดยมีเงื่อนไขว่ารัฐอาจจะออกกฎหมายมาจำกัดได้บางประการ พวกที่ ๓ คือสิทธิและเสรีภาพที่จะมีต่อเมื่อมีกฎหมายกำหนดให้มีขึ้น ถ้าเป็นประเภทแรกเราไปออกกฎหมายไปทำอะไรไม่ได้ รัฐธรรมนูญว่าอย่างไรก็ต้องปล่อยไปตามนั้นจะออกกฎหมายอะไรมาไม่ได้เลย ประเภทที่ ๒ ออกกฎหมายมาได้บ้างตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้บางกรณีก็กำหนดไว้ค่อนข้างจะเจาะจง บางกรณีก็ไม่เจาะจงเลย ซึ่งถ้ามองในสายตานักกฎหมายสิทธิและเสรีภาพเช่นว่านั้นก็ไม่ได้มีอยู่จริง ยกตัวอย่างเช่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย ถ้าฟังอย่างนี้ก็ค่อนข้างจะเด็ดขาด แปลว่าอย่างอื่นเด็ดขาด ดูวรรคสาม การจับกุม คุมขัง ตรวจค้นตัวบุคคลหรือการกระทำใดอันกระทบสิทธิและเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย อย่างนี้แปลว่าเราออกกฎหมายมาทำอย่างไรก็ได้เพราะไม่มีเงื่อนไข ถ้าเป็นกรณีที่มีเงื่อนไข เช่น บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการสื่อสารถึงกันโดยทางที่ชอบด้วยกฎหมาย การตรวจ การกัก หรือการเปิดเผยสิ่งสื่อสารที่บุคคลมีติดต่อถึงกันรวมทั้งการการกระทำอื่นใดเพื่อให้ล่วงรู้ถึงข้อความในสิ่งสื่อสารทั้งหลายที่บุคคลมีติดต่อถึงกันจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน แปลว่าเราออกกฎหมายได้แต่เฉพาะเพื่อ ๓ ประการนี้เท่านั้น อย่างอื่นออกไม่ได้ ถ้าเป็นกรณีแรกออกได้หมดจะออกอย่างไรก็ได้ตราบเท่าที่ฝ่ายนิติบัญญัติเขายอมให้ออก สิทธิที่จะมี

ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติขึ้น เช่น การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ถ้าไม่ได้ใช้เพื่อการที่กำหนดเอาไว้ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไปให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ อย่างนี้แปลว่าสิทธินั้นจะมีต่อเมื่อมีกฎหมายขึ้น ถ้าไม่มี สิทธินั้นก็ยังไม่มี หรือสิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ แปลว่าเราจะได้รับความคุ้มครองต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติ บังเอิญมีอยู่แล้วถ้าไม่มีก็แปลว่ารัฐธรรมนูญไปลิดรอนสิทธิที่เรามีอยู่โดยธรรมชาติ แปลว่าต้องไปออกกฎหมายเสียก่อนเราถึงจะได้รับความคุ้มครอง เพราะฉะนั้นเวลาเขียนกฎหมายจึงต้องนึกถึงว่าเราต้องการอะไร แล้วต้องเขียนให้เป็นไปอย่างนั้น สิ่งที่เราต้องการนั้นไปลดสิทธิที่มีอยู่แล้วหรือต้องการเพิ่มสิทธิ เพราะวิธีเขียนจะเขียนกันคนละอย่าง นั่นคือหลักที่นักกฎหมายจะต้องคิดประการที่ ๑ กฎหมายนั้นต้องไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ

ประการที่ ๒ สาระของกฎหมายนั้นต้องมีลักษณะเป็นการทั่วไปไม่เจาะจงบังคับเฉพาะบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หลักนี้บังเอิญในรัฐธรรมนูญปัจจุบันได้เขียนเพิ่มไว้แต่จริง ๆ ถึงแม้เดิมไม่ได้เขียนไว้ก็เป็นหลักที่นักร่างกฎหมายต้องยึดถืออยู่ คือเราจะออกกฎหมายมาเพื่อใช้กับคนบางคนเท่านั้นไม่ได้ ถามว่าแล้วเคยมีไหมออกกฎหมายมาเพื่อใช้กับคน ๆ เดียว มีแล้วก็บังเอิญไม่มีใครทักท้วง กรณีนั้นก็เป็นกรณีนโยบายของรัฐบาลเขาเป็นอย่างนั้น คือเวนคืนที่ดิน เวนคืนมาหมดแล้วตลอด ๓๐๐ กิโลเมตร เหลืออยู่รายเดียว ทุกคนเขารับเงินไปหมดแล้วตารางวาละ ๓๐๐ บาท เหลือรายนี้รายเดียว ทำให้เสียเงินในการรอคอยไปอีก ๓๐๐ ล้านบาท ในที่สุดก็ต้องออกกฎหมายเวนคืนเฉพาะรายนี้ กฎหมายเวนคืนระบุว่าให้ระบุเจ้าของที่ดินที่จะเวนคืน ถ้าในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มิได้กำหนดค่าตอบแทนไว้เป็นอย่างอื่นให้จ่ายค่าตอบแทนตามราคาที่เป็นธรรมและราคาในท้องตลาด พระราชบัญญัติอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้นก็กำหนดไว้เป็นอย่างอื่นโดยกำหนดว่าให้จ่ายค่าทดแทนให้ในราคา ตารางวาละ ๓๐๐ บาท เพราะฉะนั้นเมื่อคนอื่นได้รับ ๓๐๐ บาทไปเมื่อ ๑๕ ปีที่แล้ว ก็มีความหมาย พอมาถึง ๑๕ ปีถัดมาได้รับไป ๓๐๐ บาท ก็หมดความหมายทันที ว่าที่จริงในหลักนิติธรรมกฎหมายนั้นก็ไม่ถูก เพราะมีอคติในการออกกฎหมายเพื่อตอบโต้คน ๆ นั้น แต่ถ้าคิดในแง่ของความเป็นธรรมในความรู้สึกของชาวบ้าน คนจะเกิดรู้สึกว่าถ้าเรายอมดี ๆ ทุกคนได้ ๓๐๐ บาท ถ้าเราดื้อทำให้รัฐเสียหายไป ๓๐๐ ล้านบาท กลับได้ ๓๐,๐๐๐ บาท ความเสมอภาคก็จะไม่เกิดขึ้น ก็ต้องเป็นการชั่งน้ำหนักของรัฐบาลว่าจะถือหลักอะไร อะไรจะเป็นส่วนที่ทำให้เกิดความรู้สึกยอมรับได้ของสังคมเพราะฉะนั้นโดยทั่ว ๆ ไป เราจะไม่ออกกฎหมายเพื่อใช้เจาะจงกับใครเว้นแต่เป็นกติกาที่วางไว้ชัดเจนแน่นอน เช่น พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อย่างนี้ เขากำหนดไว้ชัดเจน

ประการที่ ๓ สาระสำคัญของกฎหมายต้องมีความเป็นธรรมหรืออยู่ในกรอบ

แห่งหลักนิติธรรม คนละอย่างกับยุติธรรม ยุติธรรมสุดสิ้นกระบวนความโดยชอบแล้วก็ถือว่ายุติธรรม แต่ถามว่าบางกรณีเป็นธรรมไหม ไม่เป็นธรรม แต่ถามว่าศาลทำให้เกิดความเป็นธรรมอย่างนั้นได้หรือไม่ ตอบว่าทำได้ยาก เพราะศาลก็จะอยู่ภายใต้บังคับของกระบวนการในการพิจารณาและการรับฟังพยานหลักฐาน แต่ว่าในการร่างกฎหมายทำให้เกิดความเป็นธรรมได้หรือไม่ ตอบว่าได้ เพราะอยู่ที่คนเขียนจะเขียนอย่างไรถ้านึกถึงหลักนิติธรรม และความเป็นธรรมอย่างแท้จริง แล้วเขียนกฎหมายให้ดี ๆ ก็จะสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมได้ แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับผู้ใช้กฎหมายในภายหลังว่าจะไปใช้สม่ำเสมอคงที่หรือไม่

ประการที่ ๔ ไม่ซ้ำซ้อนกับกฎหมายที่มีอยู่แล้ว คือกฎหมายเป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับกับคน ใช้บังคับกับพฤติกรรมของคนมีออกมาบังคับในเรื่องหนึ่งฉบับหนึ่งก็หนักหนาสาหัสพออยู่แล้ว ถ้าขืนมีมาก ๆ คนก็จะไม่รู้ว่าแล้วจะต้องปฏิบัติตามฉบับไหน ซึ่งบางทีก็ไม่เหมือนกัน กำหนดกฎเกณฑ์ไม่เหมือนกัน เพราะฉะนั้นนักร่างกฎหมายที่ดีเวลาจะพิจารณาสาระสำคัญของกฎหมายจะต้องไปตรวจสอบกฎหมายเก่าทั้งหมดว่ามีอยู่อย่างไร สมควรจะปรับปรุงแก้ไขอย่างไร ของใหม่ควรจะให้มีวิวัฒนาการอย่างไร

ประการที่ ๕ ต้องเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ทั้งฝ่ายผู้ถูกบังคับและฝ่ายที่จะบังคับการตามกฎหมาย ถ้าเราเขียนกฎหมายแล้วคนปฏิบัติเขาปฏิบัติไม่ได้ เขียนไปก็จะมีแต่คนฝ่าฝืน ถูกลงโทษ และเป็นที่มาแห่งคอร์รัปชั่น เพราะเมื่อคนปฏิบัติไม่ได้ คนก็จะถูกจับแล้วก็ในที่สุดจะเกิดการเลือกที่รักมักที่ชังขึ้น กฎหมายเป็นจำนวนมากที่ครึ่งหนึ่งออกมาปฏิบัติได้แต่ต่อมาเมื่อพัฒนาขึ้น วิวัฒนาการก้าวไป เกิดปฏิบัติไม่ได้ก็มีเยอะ แล้วเราก็ไม่ได้ปรับปรุงแก้ไขไปดูกฎหมายเรื่องป่าไม้เราจะพบว่าเป็นกฎหมายที่เดี๋ยวนี้ปฏิบัติได้ยากมาก แล้วก็เป็นช่องทางในการฝ่าฝืนกฎหมาย หรือเป็นช่องทางในการทำมาหากินมากขึ้น

ประการที่ ๖ ต้องไม่สร้างภาระให้เกิดขึ้นแก่ประชาชนจนเกินสมควร บางทีผู้ประสงค์อยากจะมีกฎหมาย ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐมักจะนึกถึงความสะดวกของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นหลักมากกว่าจะนึกถึงว่าสิ่งเหล่านั้นเมื่อไปสร้างภาระให้แก่ประชาชน แล้วคุ้มกับสิ่งที่ตัวได้หรือไม่ ยกตัวอย่างเช่น ถ้าหน่วยราชการต้องการอยากจะรู้ว่าใครเขาทำการค้ากันที่ไหนแทนที่หน่วยราชการจะออกไปตรวจสอบ ก็จะออกกฎหมายบังคับว่าทุกคนที่จะประกอบการค้าต้องมาจดทะเบียน กฎหมายนั้นก็จะทำให้คนทุกคนในประเทศต้องเดินทางเข้ามาหาเจ้าหน้าที่เพื่อที่จะมาบอกให้เจ้าหน้าที่รู้ว่ามีคนค้าขายในประเทศกี่คน ซึ่งจริง ๆ เจ้าหน้าที่ขวนขวายนิดเดียวไปขอกรมสรรพากรก็รู้ได้ พระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์เป็นตัวอย่าง ใครจะทำการค้าจะต้องไปจดทะเบียนพาณิชย์ ถามว่าใครทำการค้าเขาจดทะเบียนที่ไหนหรือเปล่า ต้องจดเพราะกรมสรรพากรเขากำหนดให้จดอยู่แล้ว และนั่นเป็นส่วนสำคัญเพราะจะเก็บภาษีเขา

กฎหมายเหล่านั้นก็จะเป็นกฎหมายที่สร้างภาระให้เกิดขึ้นแก่ประชาชนจนเกินกว่าเหตุ แต่ว่ากฎหมายบางฉบับในขณะหนึ่งอาจจะไม่สร้างภาระแต่เมื่ออยู่ต่อมาอาจจะสร้างภาระก็ได้ เราจะพบว่ามีกฎหมายเป็นจำนวนมากที่ออกมาเพื่อแก้ปัญหาในสังคม แต่วิธีแก้ปัญหาในสังคมก็คือเหวี่ยงแหให้ทุกคนเข้ามาอยู่ในกรอบ เพื่อให้สังคมเดินไปตามที่ต้องการ ทั้ง ๆ ที่นั่นไม่ใช่วิธีที่ดีที่สุด และไม่ใช่วิธีที่ประพฤติปฏิบัติได้ง่าย ยกตัวอย่างเช่น เราไม่อยากถูกมองว่าบ้านเมืองเราเป็นคนกินอยู่ฟู่ฟ่าไม่ระมัดระวังเที่ยวเตร่กันไม่มีเวลา อาจจะก่อให้เกิดปัญหาอาชญากรรมได้ เราก็กำหนดกฎหมายว่าใครเปิดร้านอาหารต้องเปิดเวลานั้นเวลานี้ ถามว่าร้านอาหารที่เปิดภายในเวลาเท่านั้นเท่านี้แล้วต้องปิดลง ถ้ายังขายได้มีร้านไหนที่ปิดบ้าง ก็ตอบว่าไม่มี ที่ขายเกินเวลากันอยู่ประจำก็ต้องให้เงินกับตำรวจเพื่อที่จะเปิดได้ต่อไป เพราะภาระนั้นเป็นภาระซึ่งสวนทางกับทางทำมาหากินของเขา แต่กฎหมายนั้นก็จะยังอยู่ เพราะว่ายากที่เมื่อมีกฎหมายออกมาใช้บังคับแล้วจะเลิกได้ง่าย ๆ บางทีสังคมก็ไม่เข้าใจว่าสิ่งที่สร้างให้เกิดเป็นภาระนั้น คุ้มหรือไม่คุ้มและคนซึ่งอยู่นอกวงการก็จะไม่หันไปมองว่าแล้วคนในวงการนั้นเขาเดือดร้อน เขาทุกข์ยาก เขาเป็นภาระมากน้อยแค่ไหน เรากลัวว่าลูกเราจะออกไปเที่ยวเตร่ดึก ๆ เราจึงอยากให้มีกฎหมายบังคับไม่ให้เปิดดึก ถามว่านั่นถูกต้องหรือไม่ ทำได้ง่ายกว่านั้น ก็เราก็ห้ามลูกเราไม่ให้ไปเที่ยวดึก ๆ ห้ามคนเดียว เรายังห้ามลูกเราไม่ได้ แต่เราอยากจะให้มีกฎหมายไปห้ามคนทุกคนไม่ให้ประกอบอาชีพให้ดึก แล้วเราก็รู้ว่าทำไม่ได้ ตี ๒ เราขับรถผ่านไปก็ยังเปิดอยู่ ถ้ายังขายได้ก็ยังเปิดอยู่ ถามว่าเปิดได้อย่างไร ก็ต้องจ่าย กฎหมายถ้าออกมาเป็นภาระเกินกว่าเหตุก็คือการสร้างหนทางในการคอร์รัปชั่น สร้างหนทางให้คนเริ่มคุ้นเคยต่อการละเมิดกฎหมาย เพราะรู้ว่าจะดำรงชีวิตอยู่ไม่ได้ถ้าไม่ละเมิดกฎหมาย และเมื่อคุ้นเคยต่อสิ่งนั้น แล้วต่อมาความจำเป็นที่จะต้องละเมิดกฎหมาย แม้จะไม่มีก็เกิดความคุ้นเคยที่จะต้องละเมิด และเกิดความภาคภูมิใจที่ละเมิดได้แล้วไม่ผิด จะเห็นว่าบ้านเมืองเราที่เดือดร้อนกันทุกวันนี้ไม่ใช่อะไร เพราะเราเป็นคนไม่มีวินัย เราเป็นคนที่ไม่เคารพกติกาถ้าเมื่อไหร่เราได้ใบสั่งเราก็เอาใบสั่งไปให้เพื่อนเราได้ เราจะรู้สึกภาคภูมิใจทั้ง ๆ ที่น่าอายจะตายไป ทำไมเราถึงเป็นอย่างนั้น เพราะว่ากฎหมายหลายฉบับเป็นกฎหมายที่บังคับให้ทำในสิ่งที่ทำไม่ได้แล้วก็ไม่ได้ปรับปรุง ก็เกิดความคุ้นเคย เราจะมีความรู้สึกว่าใครขับรถตัดหน้าเรา แหม ! แย่จริง ๆ แต่ถ้าเราขับรถตัดหน้าคนอื่นเราก็จะว่าทำไมใจดำ ไม่มีแก่ใจจะให้เราเข้าเสียหน่อยก็ไม่ได้ เพราะเราไม่รู้สึกถึงคุณค่าของกติกา แล้วเราเองก็จะลำบาก ถ้าบ้านเราอยู่ในซอยจะต้องเลี้ยวขวาเข้าซอย เพราะรถติดอยู่อีกฝั่งเราจะนึกหงุดหงิด เขาจะเว้นที่ให้เราเข้าซอยหน่อยก็ไม่ได้ ถ้าเราเข้าซอยไปแล้วถนนก็จะโล่งก็จะไม่ติด เราจะต้องเปิดไฟเลี้ยวขวา รถข้างหลังก็ติดกันเป็นแถว แต่ถามว่าในขณะที่รถติดแล้วแล่นไปอีกฝั่ง เราผ่านซอยถามว่าเราเคยหยุดเว้นไหม ไม่เคยหยุด ข้างหน้าขยับนิด เราก็จี้ไป

ไม่เคยนึกเลยว่าเดี๋ยวเผื่อคนที่เลี้ยวขวาจะมา นั่นเป็นการสร้างกันจนเป็นอุปนิสัย ถ้าเราไม่ปรับปรุงตรงนี้เราก็ลำบาก เพราะว่ารัฐเองก็ต้องช่วย ต้องไม่ทำให้เกิดความคุ้นเคยต่อการละเมิดกฎหมาย ต้องไม่ออกกฎหมายมาในลักษณะที่ทำให้คนต้องละเมิดจึงจะดำรงชีวิตอยู่ได้ ถ้าออกกฎหมายในลักษณะนั้นมาเมื่อไหร่ คนก็จะต้องละเมิดเพราะมิฉะนั้นจะดำรงชีวิตอยู่ไม่ได้ กฎหมายเหล่านั้นนับวันก็จะมีมากขึ้น เพราะวิวัฒนาการของโลกและสังคมเปลี่ยนแปลงไป

ประการที่ ๗ ไม่เป็นอุปสรรคในการประกอบกิจการที่แข่งขันกันเราจะพบว่าหลักในราชการของเราคือพยายามจะเข้าไปควบคุมดูแลกิจการทุกกิจการให้เกิดความเป็นธรรม ไม่ให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบกันขึ้น ใครจะทำอะไรจะต้องมาขออนุญาตเสมอเพื่อรัฐจะได้ดูแลว่าผู้ที่มาขออนุญาตนั้นเป็นคนดี ทำถูกต้องตรงตามกติกา แต่ถามว่าจริง ๆ แล้วรัฐดูได้ไหมว่าเป็นคนดี ถ้าเราจะเปิดร้านขายยา กฎหมายก็กำหนดคุณสมบัติเอาไว้เยอะแยะมากมายรวมทั้งมีความเหมาะสมด้วยประการทั้งปวง เจ้าหน้าที่ก็จะดูว่าเราเหมาะสมไหม ถามว่าเจ้าหน้าที่มารู้จักอะไรเราถึงจะรู้ว่าเหมาะสมหรือไม่เหมาะสม ถามว่าดูวันนั้นวันเดียว แล้วเราจะไม่มีวันขายยาประเภท ก. ให้กับคนเลยหรือ โดยไม่มีเภสัชกร ก็ตอบว่าไม่ ทันทีที่ได้รับใบอนุญาตทุกคนก็ขายยา มีเภสัชกรขึ้นป้ายไว้ อยู่หรือไม่อยู่ก็ขายได้ทั้งนั้น ถามว่าแล้วรัฐดูอะไร ไม่ได้ดูหรอกอยู่ไป ๓ ปีบอกว่ามาต่อใบอนุญาตใหม่ ถามว่าต่อทำไม จะได้ดูว่ายังดีอยู่หรือเปล่าก็ทั้ง ๓ ปีนั้นทำไมไม่ไปดู สิ่งเหล่านี้ก็เป็นอุปสรรคต่อการแข่งขัน พอทันทีที่โลกเริ่มเปลี่ยนเป็นโลกาภิวัตน์คนไม่มีพรมแดนในการทำมาหากิน ใครก็เข้ามาหากินในบ้านเราได้ ถึงแม้เราจะไปหากินในบ้านอื่นได้ขีดความสามารถเราก็ยังไม่ถึง คนก็เข้ามามะรุมมะตุ้ม เราก็ถูกจำกัดด้วยกฎหมายของเราเองแข่งขันกับเขาไม่ได้ เพราะกว่าเราจะไปขออนุญาตในเรื่องบางเรื่องได้ใช้เวลานาน วันของราชการกับวันของธุรกิจ มีความสั้นยาวต่างกัน ถ้าเราทำอะไรให้นักธุรกิจ เสร็จภายใน ๑๕ วัน เราอาจจะถูกเจ้านายเพ่งเล็งว่าเราเริ่มจะไปรู้เห็นเป็นใจกับเขา อะไร ๑๕ วัน เสร็จแล้ว แต่ถ้านักธุรกิจภายใน ๑๕ ชั่วโมงถ้าคุณยังทำไม่เสร็จเขาอาจจะไล่คุณออก แล้วงานชิ้นเดียวกันนั้นเพราะดอกเบี้ยมัน run แต่ราชการเราไม่มี ระยะเวลาความสั้นความยาวต่างกัน เพราะฉะนั้นถ้าเมื่อไหร่ราชการเข้าไปเป็นคนดูแลมากเท่าไหร่ burden ก็จะมีมากเท่านั้น ต้นทุนก็จะสูงขึ้นเท่านั้น เพราะฉะนั้นระยะหลังนักร่างกฎหมายจึงต้องเริ่มคิดถึงสิ่งเหล่านี้ว่ากฎหมายที่ออกไปนั้นเป็นอุปสรรคต่อการค้าขาย คุ้มค่าต่อการควบคุมดูแลหรือไม่ จำเป็นหรือไม่ที่รัฐจะต้องเข้าไป รัฐดูห่าง ๆ ได้ไหม ถ้ารัฐต้องการจะดูไม่ให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบ รัฐดูตามหลังได้ไหม แทนที่จะนั่งอยู่เฉย ๆ ทุก ๓ ปี ให้มาหาแล้วดูทีหนึ่ง เช่น โรงงาน ผู้ใดจะประกอบกิจการโรงงานต้องได้รับอนุญาต ก่อนสร้างต้องได้รับอนุญาต จะประกอบกิจการต้องได้รับอนุญาต ใบอนุญาตมีอายุ ๓ ปี ทุก ๓ ปี ต้องมาต่อใหม่ ถ้าไม่ต่อโรงงานนั้นก็ประกอบกิจการไม่ได้ ถามว่าคุณสร้างโรงกลั่นราคา ๒๕,๐๐๐ ล้านบาท

แล้ว ๓ ปี มาต่อที เป็นไปได้ไหมว่ารัฐไม่ต่อให้ ในทางเศรษฐกิจเป็นไปไม่ได้ที่รัฐไม่ต่อให้ ถามว่ารัฐต้องการอะไร ต้องการตรวจสอบทำไมไม่ไปตรวจสอบทุกวัน ต้องการเงินทำไมไม่เอาเงินเขาดื้อ ๆ เอาตรง ๆ เลย บอกว่าทุก ๓ ปี มาจ่าย เขาก็จ่ายให้ ที่แย่ยิ่งกว่านั้นคือกฎหมายโรงแรมยังใช้กฎหมายเก่า ผู้จัดการโรงแรมเรียกว่า เจ้าสำนัก เวลาทุกปีจะต้องยื่นคำขออนุญาตเสมือนเป็นการก่อสร้างใหม่ ไม่ใช่ต่อใบอนุญาต แต่เสมือนเป็นการก่อสร้างใหม่ กฎหมายนี้ก็ยังอยู่ ถามว่าแล้วมีใครปฏิบัติตามไหม ก็ตอบว่าไม่ ถึงเวลาก็ให้เด็กไปให้ตำรวจแล้วก็ให้สตางค์เขาไว้ก้อนหนึ่ง ทำเมื่อไหร่ เสร็จเมื่อไหร่ก็เมื่อนั้น เป็นการส่งเสริมให้คนทุจริตมากขึ้น แต่ burden ที่เกิดขึ้นนั้นเสียหายทางเศรษฐกิจเกินกว่าที่รัฐจะได้ประโยชน์จริง ๆ เพราะฉะนั้นหลักในการเขียนกฎหมายระยะหลัง ไม่ใช้เฉพาะประเทศไทย ประเทศอื่น ๆ เขาเริ่มตั้งคำถาม ว่าประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่คำนวณออกมาเป็นเงินได้กับภาระที่ประชาชนจะได้รับเมื่อคำนวณออกมาเป็นเงินบวกลบคูณหารแล้วเป็นอย่างไร เป็นบวกหรือเป็นลบ ถ้าเป็นลบเขาไม่ออกกฎหมายนั้น เขาใช้วิธีการอื่น ถ้าเป็นบวกจึงจะออก

ประการที่ ๘ ต้องคำนึงถึงวัฒนธรรม ประเพณี หรือความเชื่อถือทั่วไปของประชาชน สิ่งนี้เป็นสิ่งซึ่งจะทำให้กฎหมายสอดคล้องกับวิถีชีวิตของคน ซึ่งถ้าเมื่อไหร่กฎหมายสอดคล้องกับวิถีชีวิตของคนมากเท่าไหร่ การบังคับการก็จะง่ายขึ้น ความรู้สึกต่อต้านและความรู้สึกลำบากต่อการปฏิบัติการตามกฎหมายจะน้อยลงเพราะสอดคล้องกับชีวิตของเขา จริงอยู่เราอาจจะออกกฎหมายว่าพ่อไม่จำเป็นต้องเลี้ยงดูลูก ลูกไม่ต้องอุปการะพ่อแต่ถ้าขัดกับประเพณีของไทย ถึงออกไปก็ไม่มีการบังคับ แต่ถามว่าเมืองนอกออกได้ไหม ตอบว่าได้เพราะเขาไม่มีความผูกพันอย่างนั้น เพราะฉะนั้นเวลาออกกฎหมายของเราจึงต้องคำนึงถึงสิ่งเหล่านี้

นั่นก็เป็นหลักเกณฑ์ที่นักร่างกฎหมายเขาจะต้องคิดอยู่ตลอดเวลาในการทำสาระสำคัญ

โครงสร้างของกฎหมายประการที่ ๑๐ เรื่องอำนาจหน้าที่ซึ่งจะต้องมีอยู่ในตัวบทกฎหมาย เพราะเจ้าหน้าที่จะมีอำนาจมากน้อยแค่ไหน จะบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายได้มากน้อยแค่ไหน เป็นความเข้าใจผิดอย่างมากเมื่อเราพูดถึงพนักงานเจ้าหน้าที่ เวลาเขียนกฎหมายก็จะเขียนกันว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเรียกบุคคลมาสอบถาม เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา แต่ถึงเวลาที่จะปฏิบัติจริง ๆ พวกนี้จะรับแต่อำนาจ ไม่รับหน้าที่ จึงสร้างความลำบากให้แก่ประชาชนมากทีเดียว เช่น ถ้าเวลาหน่วยงานทั้งหลายจะเขียนกฎหมายก็จะต้องบอกว่าให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบอะไรต่าง ๆ ครบถ้วน มากกว่าตำรวจอีก แต่สมมุติว่าถ้าเราจะไปติดต่อกับเจ้าหน้าที่ในฐานะเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา เจ้าหน้าที่เหล่านี้จะไม่รับ ยกตัวอย่างง่าย ๆ คุณทำบัตรประจำตัว

ประชาชนหาย ใครเป็นผู้มีอำนาจ ใครเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกบัตรประชาชน ปลัดอำเภอ คุณไปบอกกับปลัดอำเภอว่าบัตรประชาชนหายขอทำใหม่ ปลัดอำเภอจะบอกว่าให้ไปแจ้งความกับตำรวจก่อน ถามว่าทำไมถึงต้องไปแจ้งความที่ตำรวจก่อน ปลัดอำเภอจะอ้างว่าจะรู้ได้อย่างไรเผื่อมาโกหก แปลว่าถึงเวลาตอนทำหน้าที่ลืมไป ก็ถ้าผมโกหกคุณโทษผมก็เท่ากับผมโกหกตำรวจเหมือนกันเพราะคุณก็เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ทุกวันนี้ก็ยังไม่แก้ ก็ยังไปแจ้งความกันอยู่ที่ตำรวจผมก็ยังนึกว่ายังอยากจะยุใครสักคนเวลาไม่แจ้งแล้วก็ไปฟ้องศาลตามมาตรา ๑๕๗ ติดตารางเสียทีดีไหม ไม่มีเหตุอะไรเลยที่จะปฏิเสธ ก็เวลาออกกฎหมายบังคับเขาในฐานะเป็นเจ้าพนักงาน ผมเคยมีประสบการณ์บังเอิญเป็นผู้ใหญ่แล้วก็เลยไม่อยากไปทำ ผมทำใบอนุญาตใช้น้ำบาดาลหายก็ไปแจ้งกับเจ้าหน้าที่กรมทรัพยากรธรณี เขาบอกว่าต้องไปแจ้งความกับตำรวจก่อน ผมบอกว่าผมไม่แจ้ง ผมมาแจ้งกับคุณนี่แหละ คุณไม่ออกให้ผมก็แล้วไป และให้ช่วยลงบันทึกไว้ด้วยว่าคุณไม่ออก ในที่สุดเขาก็เลยให้เจ้าหน้าที่ของเขาไปแจ้งความ เสร็จแล้วก็ออกมาจนได้ ผมก็ไม่รู้จะทำอย่างไรกับเขา ผมยังนึกว่าจะทำเป็นกรณีตัวอย่างแล้วนะ เขาก็ไม่ยอมทำแต่ว่าจริง ๆ ถ้าเราเป็นนักกฎหมายเราก็จะรู้ว่าการแจ้งข้อความอันเป็นเท็จไม่จำเป็นต้องแจ้งกับเจ้าหน้าที่ตำรวจหรอก แจ้งกับใครที่เขามีอำนาจเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ก็ถือว่าแจ้งความเท็จได้ทั้งสิ้น ใช้ได้อย่างเดียวกัน

โครงสร้างของกฎหมายประการที่ ๑๑ บทกำหนดโทษ หลักของบทกำหนดโทษก็มีเพียงง่าย ๆ

๑. โทษที่จะลงนั้นต้องสอดคล้องกับความหนักเบาแห่งการกระทำความผิด

๒. ต้องไม่เป็นการรุนแรงเกินกว่าเหตุ

๓. ถ้าเทียบเคียงกับกฎหมายอื่น ๆ ได้ก็ต้องเทียบเคียงกัน

แต่ว่าในระยะหลังการเทียบเคียงดูจะมีน้อยลง เพราะว่าเราไปเน้นทางโทษสูงขึ้นในทางเศรษฐกิจมากกว่าโทษบังคับในทางร่างกาย เนื่องจากว่าความผิดส่วนใหญ่จะกระทำโดยนิติบุคคลซึ่งไม่สามารถจะนำมาลงโทษได้ยังมีความเข้าใจผิดกันอยู่อย่างหนึ่งคือเวลาอาชญากรรมในเรื่องใดสูงขึ้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมักจะเสนอกฎหมายให้เพิ่มโทษให้สูงขึ้น สูงขึ้นไปเรื่อย ๆ โดยหวังว่าคนจะเข็ดหลาบ ผมนึกว่าโทษที่สูงขึ้นไม่ได้ทำให้คนเข็ดหลาบเพราะคนที่จะทำความผิดยังไม่ผิด ยังไม่ได้ทำ จะเข็ดได้อย่างไร ต้องไปติดมาสักหนถึงจะเข็ด แต่มีผลร้ายถ้าโทษสูงเกินสัดส่วนของการเลวร้ายแห่งการกระทำ ศาลและตำรวจเองจะเป็นตัวซึ่งทำให้การบังคับการนั้นไม่กล้า เพราะถ้าสมมุติว่าคุณเพิ่มโทษคนลักขนุนในที่สาธารณะเป็นโทษประหารชีวิต ถามว่าศาลคนไหนจะตัดสินใจได้ง่าย ๆ จะต้องนึกแล้วนึกอีกจนแน่ใจ ๑๐๐ เปอร์เซ็นต์ ถ้ามีอะไรโหว่สักนิดต้องยกประโยชน์ให้จำเลยเพราะไม่มีวันที่ใครจะไปตัดสิน

ประหารชีวิตก่อนเพียงเพราะโทษไปลักขนุนใบเดียว นี่เป็นตัวอย่าง extreme ให้เห็นว่าถ้าโทษยิ่งสูงขึ้นกระบวนการในการดำเนินการก็จะลำบากมากขึ้น จริง ๆ แล้วความไม่เข็ดหลาบอยู่ที่ประสิทธิภาพในการทำงานของกระบวนการยุติธรรมเบื้องต้นในการบังคับการตามกฎหมาย ถ้าบังคับการตามกฎหมายอย่างสม่ำเสมออย่างต่อเนื่อง ไม่ยอมปล่อยปละละเลยให้คนที่ทำผิดกฎหมายเห็นตำตาผ่านไปได้ ต่อไปคนก็จะเปลี่ยนนิสัย ก็จะดีขึ้น

โครงสร้างของกฎหมายประการสุดท้าย บทเฉพาะกาล ซึ่งบางกรณีก็จำเป็นต้องมี บางกรณีก็ไม่จำเป็นต้องมี ถามว่ากรณีไหนต้องมี กรณีที่มีธุระจำเป็นจะต้องทำก็ต้องเขียนบทเฉพาะกาลไว้ ส่วนใหญ่มักจะมีเพราะจะมีเรื่องคาราคาซังค้างมา เช่น วันนี้เราออกกฎหมายว่าห้ามผู้ชายไว้ผมยาว ผู้ใดไว้ผมยาวเกิน ๓ เซนติเมตร จะลงโทษจำคุก ๑๐ ปี ก็ต้องมีบทเฉพาะกาลว่า คนที่ผมยาวอยู่แล้วก่อนวันที่กฎหมายใช้บังคับจะให้ไปตัดภายในเมื่อไหร่ตรงนั้นต้องเขียนไว้ เพราะอยู่ ๆ ทันทีที่ไปลงโทษเขาจะกลายเป็นกฎหมายย้อนหลัง เพราะผมเขายาวมาก่อน เพราะฉะนั้นต้องเขียนช่วงไว้ว่าแล้วจะให้เขาไปตัดเมื่อไหร่ หรือถ้าเราไปดูในรัฐธรรมนูญเราก็จะเห็นว่าบทเฉพาะกาลเยอะแยะเลย นั่นเพราะมีกระบวนการที่จะต้องทำในระหว่างนั้นมากพอที่จะต้องทำให้สำเร็จก่อนที่กฎหมายจะใช้บังคับได้เต็มที่

ทั้งหมดนี้ถามว่าแล้วทำอย่างไรถึงจะเป็นนักร่างกฎหมายที่ดีได้คุณสมบัติของนักร่างกฎหมายที่ดีมีง่าย ๆ มี ๕ ประการ

ประการที่ ๑ ต้องเป็นนักอ่าน ต้องอ่านหนังสือทุกชนิดเพราะกฎหมายเกี่ยวข้องกับทุกเรื่อง ไม่เจาะจงในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ตั้งแต่อวกาศลงไปถึงใต้ดิน รถไฟ เรือเมล์ ลิเก ตำรวจ เกี่ยวข้องหมด คุณจะร่างกฎหมายเหล่านั้นได้ ก็ต่อเมื่อคุณต้องเคยอ่าน ต้องอ่านเรื่องเหล่านั้นมา ถ้ายังไม่เคยอ่านก็ต้องไปอ่านตอนร่าง อ่านแล้วก็ไม่ใช่ว่าจะเข้าใจนะต้องไปนั่งซักคนที่เขารู้เรื่องดี ๆ

ประการที่ ๒ ต้องเป็นนักสังเกต ขี้สงสัย สงสัยแล้วต้องแสวงหาคำตอบ คำตอบนั้นต้องเป็นคำตอบที่มีหลักฐานอ้างอิงได้ไม่ใช่ฟังเขาเล่าว่า ผมเชื่อว่าในที่นี้เป็นนักกฎหมายส่วนใหญ่ หรือมิเช่นนั้นก็ต้องเป็นนักรัฐศาสตร์ ถามว่าในขณะนี้เขากำลังฮือฮากันเรื่องคุณสมบัติของตุลาการรัฐธรรมนูญ ช่วยยกมือหน่อยว่าเมื่อได้ยินเรื่องนี้แล้วมีใครกลับไปเปิดรัฐธรรมนูญดูกี่คน ว่ารัฐธรรมนูญเขาเขียนไว้ว่าอย่างไร ไม่มีเลยเหรอ นี่ขาดคุณสมบัติการเป็นนักร่างกฎหมาย นักร่างกฎหมายที่ดีทันทีที่ได้ยินปัญหากฎหมายต้องกลับไปเปิด เพราะเราจะไปเถียงกับเขาได้อย่างไร เรายังไม่รู้เลยกฎหมายเขียนว่าอย่างไร ถ้าเราเป็นตาสี ตาสาเถียงได้ ก็ได้ยินมาว่าอย่างนี้ แต่นักกฎหมายจะบอกว่าฉันได้ยินว่าอย่างนี้ได้อย่างไร ต้องไปเปิดดูว่าเขียนว่าอย่างไร แล้วเราถึงจะไปเถียงกับเขาได้ อย่าว่าแต่รัฐธรรมนูญซึ่งเราไม่เคยเปิด

กฎหมายอาญา กฎหมายแพ่ง ที่เราเรียนกันมา เวลาเข้าอ่านหนังสือพิมพ์เราเคยตั้งคำถามไหมว่าคดีอาชญากรรมที่เกิดขึ้นกฎหมายอาญาว่าอย่างไร คนที่เป็นผู้พิพากษา อัยการอาจจะได้เปรียบ แต่นักกฎหมายทั่ว ๆ ไป น้อยคนนักที่กลับไปคิดว่ากฎหมายอาญาว่าอย่างไร จำได้บางทีก็งู ๆ ปลา ๆ ตก ๆ หล่น ๆ เพราะฉะนั้นคนที่เป็นนักร่างกฎหมายที่ดีได้ต้องเป็นนักสังเกต เห็นอะไรต้องสังเกตไปหมดแล้วต้องนึกว่าทำไม เพราะเวลาร่างกฎหมายต้องถามอยู่เรื่อย ทำอย่างนี้ได้ไหม แล้วจะเป็นอย่างไร ถ้าคุณไม่ถามคำถามเหล่านี้กฎหมายคุณมีช่องโหว่เยอะเลย เหมือนกับที่เขาต่อว่าทำไมนักกฎหมายไม่เขียนกฎหมายให้ชัดเจน ก็ในขณะที่เขาเขียนเขาก็นึกว่าชัดเจน แต่เวลาเกิดปัญหาขึ้นจะเกิดปัญหาว่าแล้วชัดเจนหรือไม่ ก็แปลได้หลายอย่าง เพราะฉะนั้นนักร่างกฎหมายที่ดีจะต้องหมั่นถามตัวเอง ค้นคว้าหาคำตอบให้ได้ แล้วจดจำให้ได้ทุกเรื่องด้วย เราลงเรือข้ามแม่น้ำเจ้าพระยา เราเคยสังเกตไหมเรือขับสวนทางไหน ถ้าสังเกตเราก็จำได้ พอเราเห็นเรือขับผิดช่องทางที่เรารู้ เราจะถามทำไม เกิดอะไรขึ้นจงใจฝ่าฝืน หรือเกิดอุบัติเหตุอะไรขึ้น ถามไปตลอดเพราะจะสร้างนิสัยเพื่ออุดช่องโหว่ของกฎหมาย นักร่างกฎหมายกว่าจะเขียนออกมาแต่ละมาตรา เขาถามคำถามเป็น ๑๐๐ คำถาม ถ้าไม่ถามออกมาดัง ๆ ก็ต้องถามอยู่ในใจเพื่ออุดตรงนั้นแล้วยังมีช่องโหว่ อย่านึกว่าไม่มีช่องโหว่ มี เพราะคนเขียนอย่างมากก็ ๕ คน แต่คนใช้ ๖๐ ล้านคน คน ๖๐ ล้านคนมาช่วยกันหาช่องโหว่ ต้องหาเจอจนได้ ถ้ายิ่งไม่คิดเลยอะไรจะเกิดขึ้น เพราะฉะนั้นนักร่างกฎหมายที่ดีจึงต้องสังเกต

ประการที่ ๓ คล้าย ๆ กับประการที่ ๒ คือต้องไม่ละเลยหาความจริง ไม่เป็นคนประมาท คนส่วนมากจะเชื่อมั่นในตัวเองพอใครเขาพูดถึงสิทธิและเสรีภาพเราก็จะเชื่อมั่นว่าเราจำได้ถ้าเราอ่านมาแล้ว เราก็จะจำได้ แต่ถ้าลองไปเปิดดูเถอะ เราจะพบถ้อยคำที่เราจำไม่ได้เยอะแยะเลย ทำไมนักกฎหมายตอบคำถามออกมายัง public ไม่ค่อยเหมือนกัน แล้วบางคนเมื่อตอบไปแล้วก็จะหายเงียบไป ไม่ออกมายืนยันอีก เพราะตอบก่อนไปหาความจริง ตอบแล้วจึงไปเปิด เปิดแล้วจึงรู้ว่าตาย ก็ต้องเงียบ ผมไม่เคยที่จะคิดอะไรแล้วจะไม่ไปเปิดกฎหมายดูก่อน ผมเชื่อว่าผมนั่งอ่านรัฐธรรมนูญมากกว่า สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) ที่ร่างหลายคน คนที่เขาร่างจริง ๆ เขาอาจจะอ่านมากกว่า แต่ ส.ส.ร. ๙๙ คน ครึ่งหนึ่งไม่ได้อ่านทั้งหมด อ่านเฉพาะมาตราที่ตนสนใจแต่แม้ว่าผมจะอ่านมาก ทุกครั้งที่มีเรื่องผมจะต้องไปเปิดดูก่อน เพราะผมไม่แน่ใจ ผมไม่ประมาทว่าผมจะจำได้หมด ถ้าจำได้ตรงก็เท่ากับเน้นความทรงจำนั้นได้ดีขึ้น ถ้าจำไม่ได้จะได้ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายทุกฉบับต้องกลับไปเปิดใหม่ทั้งนั้น ไม่มีใครที่จะเป็นคอมพิวเตอร์แล้วจำได้ตลอด เพียงแต่ว่าเรารู้วิธีหรือไม่เท่านั้น ตรงที่ต้องหาความจริงโดยไม่ประมาทเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้เราตอบคำถามได้

ประการที่ ๔ ต้องเป็นคนใจคอกว้าง รับรู้ และรับฟังความคิดเห็นของคนอื่น

เพราะเราต้องยอมรับขีดจำกัดของมนุษย์ปุถุชน คน ๆ หนึ่งไม่มีวันจะรู้อะไรถ่องแท้และมากมาย แม้แต่วิชาที่เราเรียนมาเอง ถ้าเรานึกว่าเราเก่งที่สุด เราคือคนที่โง่ที่สุด เราต้องนึกว่าคนอื่นเขาก็เก่ง แล้วจะทำอย่างไรที่จะเอาความเก่งของเขามาสะสมในตัวเรา วิธีที่ทำได้ง่ายก็คือฟังเขาพูดให้จบเสียก่อน แล้วเราก็จะรู้ว่าเก่งหรือขี้เท่อ แต่ทันทีที่เขาอ้าปากแล้วเราบอกว่า อ่อรู้แล้ว เราจะไปรู้อะไรมาเพิ่ม มีอยู่เท่าไหร่ก็เท่านั้น วันหนึ่งก็หมด เพราะเมื่อความรู้ก้าวหน้าแล้วเราอยู่กับที่เราก็หมด การไม่รับฟังความคิดเห็นของคนอื่นใจคอไม่กว้างขวางก็ทำให้เราเป็นคนอยู่ในมุมมืดในที่สุดก็จะกลายเป็นคนเผด็จการไปในตัว ความคิดอ่านก็จะไม่ก้าวหน้า คนเป็นจำนวนไม่น้อยในยุคที่เรียนหนังสือโดยระบบของโรงเรียนสาธิตทำตัวเป็นน้ำซาล้นถ้วย คือฟังความคิดเห็นของคนอื่นไม่ได้ เพราะรู้สึกขี้เท่อตั้งแต่เขาอ้าปาก ไม่อยากรู้แม้กระทั่งแล้วขี้เท่ออย่างไรเพราะฉะนั้นนักร่างกฎหมายทำอย่างนั้นไม่ได้ ถ้าทำอย่างนั้นคุณจะเขียนกฎหมายให้คนโง่อ่านได้อย่างไร เพราะกฎหมายอ่านทั้งคนฉลาดและคนโง่ ต้องเขียนให้เขาอ่านให้ได้ อย่างน้อยที่สุดถึงเราจะไม่ได้อะไรจากคนที่เขาอ้าปาก เราก็จะรู้ว่าคนธรรมดาเขาโง่ได้อย่างไรแบบไหน เวลาเราเขียนกฎหมายเราจะได้เขียนได้ถูกต้องนึกถึงคนอย่างนั้นบ้าง จะไปนึกถึงคนฉลาดทั้งหมดได้อย่างไร

ประการสุดท้าย อ่านและหัดเขียนกฎหมายให้มาก ๆ ถ้าเราไม่เคยอ่านกฎหมายเลยแล้วเราจะเขียนกฎหมายได้อย่างไร ถ้าเราไม่เคยเขียนกฎหมายเลย เราจะเขียนกฎหมายเป็นได้อย่างไรเพราะฉะนั้นการอ่านกฎหมาย การเขียนกฎหมายจึงเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้เราเป็นนักร่างกฎหมายที่ดีได้ ถ้าปราศจากสิ่งนี้แล้วไม่มีวันที่เราจะเป็นนักร่างกฎหมายที่ดีได้

คำปาฐกถาพิเศษ
ฯพณฯ มีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานวุฒิสภา
เรื่อง กฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูกิจการช่วยธุรกิจได้จริงหรือ
ณ ห้องนภาลัย โรงแรมดุสิตธานี กรุงเทพมหานคร
วันพุธที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๔๑

ท่านนายกสมาคมธรรมศาสตร์ ท่านวิทยากร ท่านผู้เป็นเจ้าหนี้และลูกหนี้ หรือลูกจ้างของเจ้าหนี้ และลูกจ้างของลูกหนี้ทั้งหลาย

หัวข้อที่ตั้งให้มาพูดที่ว่า "**กฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูกิจการช่วยธุรกิจได้จริงหรือ**" เป็นหัวข้อตั้งให้มาชวนทะเลาะกันเสียมากกว่าที่จะเป็นหัวข้อที่จะสร้างสรรค์ ปกติหน้าที่หลักของผมคือนั่งฟังคนอื่นเขาพูด อยากจะพูดก็พูดไม่ได้ เพราะว่าเขาไม่ให้พูด นาน ๆ จะมีโอกาสมาพูดแล้วก็ชวนเขาทะเลาะกันบ้างสักครั้งหนึ่ง ผมก็รู้สึกยินดีที่เขาเชิญให้มาพูดในวันนี้ เพราะสถานภาพก็จะคล้าย ๆ กัน คือผมนั่งในที่สูงกว่า มีคนอยู่ข้างล่างเป็นจำนวนมาก แต่คราวนี้กลับกันตรงที่ว่า ข้างล่างต้องฟังผมพูด ทุกทีผมนั่งฟังข้างล่างพูด วันนี้คงได้สะใจในอารมณ์ของผมบ้าง

ท่านผู้มีเกียรติครับ การที่จะตอบคำถามว่า กฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูกิจการช่วยธุรกิจได้จริงหรือไม่นั้น คงจะต้องดูเสียก่อนว่า แล้วกฎหมายดังกล่าวมีความมุ่งหมายหรือมีกระบวนการอย่างไร ถ้าเราอ่านกฎหมายนี้ทั้งฉบับซึ่งมีมาตราเดียว คือมาตรา ๙๐ แต่จะมีทับเยอะเลย ทับไปอีก ๙๐ ทับ ก็แปลว่าต้องอ่านถึง ๙๐ มาตรา เราคงจะได้แนวความคิดคร่าว ๆ จากการอ่านนั้นได้มากพอสมควร ถ้าเรานึกย้อนกลับไปว่า ก่อนที่จะมีกฎหมายหมวดนี้ของกฎหมายล้มละลายขึ้นมาใช้บังคับนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหนี้กับลูกหนี้ที่ถึงขั้นสาหัสนั้นจะมีสภาพอย่างไร คงตอบได้ว่าเมื่อใครเกิดมีหนี้สินล้นพ้นตัวขึ้นมา แล้วหนี้นั้นมีจำนวนตามที่กฎหมายกำหนด ผมก็จำไม่ได้แล้วว่าดูเหมือนจะเป็น ๕๐๐,๐๐๐บาท ถ้าเป็นนิติบุคคล เจ้าหนี้ก็ฟ้องล้มละลาย ซึ่งเมื่อศาลสั่งให้ล้มละลายแล้ว กิจการของลูกหนี้ก็เป็นอันสิ้นสุดลง ตัวลูกหนี้ถ้าเป็นคนธรรมดา ก็กลายเป็นคนล้มละลาย จะทำมาหากินต่อไปก็ไม่ได้ ทำอะไรไม่ได้หลาย ๑๐ อย่าง สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ไม่ได้ ทำมาหากินได้ ถ้าเกินกว่าที่จะพึงใช้จ่ายตามธรรมดาก็ต้องส่งไปให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ เพื่อให้เขารวบรวมส่งไปใช้หนี้เจ้าหนี้ ถ้าเป็นนิติบุคคล ๆ นั้นก็ต้องหยุดกิจการ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ก็เข้ามาควบรวมทรัพย์สิน มีอะไรก็ขายทอดตลาด ได้เท่าไรก็เอาไปแบ่งให้กับเจ้าหนี้ หมดเมื่อไรก็เป็นอันเลิกกันไปเท่านั้น ความจริงไม่เลิก ตามกฎหมายไม่เลิกแต่ว่าก็คาราคาซังกันอยู่อย่างนั้น คงไม่มีทรัพย์สินใหม่เข้ามาให้ แต่ว่าในลักษณะอย่างนี้ถ้าเป็นกิจการใหญ่ ๆ กู้เงินหรือเป็นหนี้กันเป็นพัน ๆ หมื่น ๆ

ล้านบาท เจ้าหนี้ก็คงไม่ค่อยอยากจะฟ้องล้มละลาย เพราะว่าฟ้องแล้วก็คงไม่ได้อะไร กู้เงินเขามาสัก ๓๐,๐๐๐ ล้านบาท มาตั้งโรงกลั่นน้ำมัน แล้วถ้าเอาโรงกลั่นน้ำมันนั้นไปขายทอดตลาดขายเป็นเศษเหล็กชั่งเป็นกิโลขาย คงเหลือไม่กี่บาท ที่สำคัญก็คือว่าเมื่อกระบวนการในการฟ้องล้มละลายเริ่มต้น หนี้ที่เกิดขึ้นในภายหลัง เจ้าหนี้ไม่สามารถจะขอรับชำระหนี้ได้ เพราะเขาถือว่ารู้อยู่แล้วว่าลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัว เพราะฉะนั้นการที่ใครจะเข้ามาเยียวยาก็ทำได้ยาก ก็เป็นอันต้องปล่อยให้ล้มละลายกันไป ก็เกิดแนวความคิดขึ้นมาว่า กิจการของลูกหนี้บางทีก็ยังดีอยู่แต่พลาดพลั้งไปถ้าได้ตบแต่งปรับปรุงกันเสียใหม่ บางทีอาจจะเดินหน้าต่อไปได้ หนี้ของเจ้าหนี้ที่ทำท่าว่าจะสูญ ก็ยังมีหนทางที่จะเอากลับมาชำระหนี้ได้ นั่นก็เป็นแนวคิดเบื้องต้นของกฎหมายฟื้นฟูกิจการที่เขาทำกันอยู่ในต่างประเทศเป็นระยะเวลาหลาย ๑๐ ปีแล้ว ผลกระทบที่เกิดจากการที่ลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัว แต่กิจการยังมีอนาคตพอที่จะเดินหน้าต่อไปได้ เพื่อที่จะทำมาหากินหารายได้มาใช้ให้กับเจ้าหนี้ เป็นแนวคิดหนุนหลังในเรื่องของการให้มีการฟื้นฟูกิจการ แต่ว่าในการฟื้นฟูกิจการเช่นนั้นก็ไม่ได้ง่าย หรือว่าทำได้เร็วหรือทำได้สะดวก เพราะว่าจะต้องมีกระบวนการ มีผู้คนภายนอกเข้ามาเกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก กฎหมายในเรื่องนี้เวลาออกจึงเป็นเรื่องยาก ความจริงเมืองไทยเราก็คิดกันมาตั้ง ๑๐ กว่าปี แต่ดูเหมือนเวลาคิด ๆ กันอยู่ในวงแคบ ๆ คณะผู้ร่างอาจจะบอกว่าก็มีผู้แทน แต่ผู้แทนเหล่านั้นก็คงจะเป็นผู้แทนในวงแคบมากกว่า ก็ซ่องสุมทำกันมา บังเอิญคราวนี้ IMF (กองทุนการเงินระหว่างประเทศ) ซึ่งก็มาจากประเทศเจ้าหนี้เสียเป็นส่วนใหญ่ เขาก็ใช้ช่องทางนี้มาบีบ ผมก็ไม่แน่ใจว่า IMF เป็นคนบีบ หรือเจ้าหน้าที่ของไทยใส่ลงไปให้ IMF บีบ เพราะว่าอะไรหลายอย่างที่เกิดขึ้น ดู ๆ จะไม่ค่อยเกี่ยวกับ IMF เท่าไร หรือ IMF ไม่น่าจะสนใจลึกถึงขนาดนั้น เช่น เห็นเขาว่ากันว่ามีข้อบอกว่า มหาวิทยาลัยไทยจะต้องออกนอกระบบภายในเท่านั้นเท่านี้ปี ดู ๆ ก็ไม่น่าจะเกี่ยวกับ IMF เท่าไรว่ามหาวิทยาลัยไทยจะอยู่ในระบบราชการหรือนอกระบบราชการ ปัญหาอยู่ที่ว่าการอยู่ในระบบราชการทำให้การใช้จ่ายเงินไม่คล่องตัว ซึ่งก็ไม่เห็นจะยาก ก็ทำระบบการใช้จ่ายเงินของราชการให้คล่องตัวขึ้นก็เท่านั้น แต่ว่านั่นก็กลายเป็นเงื่อนไขอย่างหนึ่งของ IMF คราวนี้เราดูถึงที่มาและแนวคิดของกฎหมายฉบับนี้เพียงเท่าที่พูด เราคงตอบได้ทันทีว่ากฎหมายฉบับนี้น่าจะดีต่อการประคับประคองธุรกิจ แต่ว่าเพียงลำพังแนวคิดของกฎหมาย เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ไม่น่าจะพอหรอกสำหรับที่จะนำมาใช้ในชีวิตประจำวัน เราต้องไปดูสาระสำคัญของตัวกฎหมาย ว่าแล้วกฎหมายเขียนเอาไว้อย่างไร ในสถานการณ์อย่างไร ถ้าเราดูตรงนั้นแล้วเราถึงจะตอบคำถามได้อย่างปลอดโปร่งโล่งใจว่า จะดีจริงหรือไม่จริงถ้ามองในแง่ดี โดยนึกถึงภาพรวมและประโยชน์ของประเทศเป็นสำคัญ เราคงจะต้องยอมรับว่าการที่บ้านเมืองเราพัฒนามาจนถึงขั้นนี้ได้เป็นด้วยความบากบั่นและความมานะพยายามของภาคเอกชนเป็นส่วนใหญ่ ภาคราชการนั้นช่วย

ประคับประคองบ้าง ช่วยถ่วงไว้บ้าง ช่วยดึงไว้บ้าง แต่ภาคเอกชนก็ทะลุไปจนได้ แล้วไปได้อย่างดี แต่แน่ล่ะภาคเอกชนเวลาทำก็จะนึกถึงกำไรโดย ไม่ได้นึกถึงผลในระยะยาว และไม่ได้นึกถึงผลที่เกิดจากคนอื่น ๆ ร่วมกันทำด้วย กว่าจะรู้ตัวหนี้ภาคเอกชนจึงกลายเป็นก้อนโตโดยที่ไม่มีใครตระหนัก ถ้าเป็นภาคราชการทำ ภาคราชการก็จะมีตัวเลขรู้ว่า กรมนั้นกระทรวงนั้นกู้มาเท่าไร ใครเป็นคนกู้อย่างไร เพื่อไปทำอะไร แต่ว่านั่นก็เป็นชะตากรรมที่เราจะต้องรับ แต่ถ้านึกในแง่ภาพรวมว่า สิ่งทั้งหลายทั้งปวงที่เกิดขึ้นก้าวหน้ามาได้ ภาคเอกชนมีส่วน และต่อไปในวันข้างหน้าเราก็ยังจะต้องผลักดันให้ภาคเอกชนออกไปต่อสู้มากกว่าที่ทางภาคราชการจะเป็นคนไปทำ เราก็จะเห็นในปัจจุบันนี้อย่างชัดเจนว่า อะไรที่รัฐกำลังทำอยู่ก็เริ่มจะขยายออก เริ่มจะ Privatize จนเกิดเรื่องเกิดราวกันอยู่นี่ เพราะฉะนั้นการประคับประคองให้ธุรกิจของภาคเอกชนสามารถเดินหน้าต่อไปได้ เพื่อต่อลมหายใจออกไป รอเวลาจังหวะที่ประเทศกลับฟื้นคืนขึ้นมาแล้วทุกคนก็จะได้อิ่มเอมเปรมปรีดิ์กันเหมือนเดิมต่อไป กฎหมายฉบับนี้ก็อาจจะเข้ามาช่วยเพราะว่าถ้าไม่มีเครื่องมือตรงนี้ ในที่สุดเจ้าหนี้ก็ต้องฟ้องล้มละลาย เมื่อฟ้องล้มละลายก็ต้องเอาทรัพย์สินทั้งหลายทั้งปวงของกิจการใหญ่ ๆ โต ๆ เหล่านั้น ออกมาขายทอดตลาด เราก็รู้ว่าเวลาขายทอดตลาดนั้น ราคาจะเทียบไม่ได้กับราคาที่ซื้อมา กลายเป็นเศษอิฐ หิน ปูน ทรายกันไปหมด การเปิดช่องให้มีการฟื้นฟู แม้ว่าลูกหนี้จะต้องเสียเปรียบบ้าง แต่ว่าอย่างน้อยที่สุดในแง่มุมของประเทศ ในแง่มุมของทรัพยากร สิ่งทั้งหลายทั้งปวงเหล่านั้น จะตกไปอยู่ที่มือใคร แต่มองในแง่ของประเทศก็ยังเป็นประโยชน์ของประเทศ เพราะจะเป็นแหล่งผลิตที่สามารถนำรายได้เข้ามาได้ จะเข้ากระเป๋า นาย ก. หรือเข้ากระเป๋า นาย ข. ในฐานะของประเทศก็เหมือนกัน เพราะทั้ง นาย ก. และนาย ข. ก็เสียภาษีเท่ากัน เพราะฉะนั้นในแง่ภาพรวม ในแง่ดี กฎหมายฉบับนี้ก็ดีเป็นการเปิดช่อง แต่ถ้ามองในอีกแง่มุมหนึ่งว่ากฎหมายฉบับนี้ออกมาในยามที่เกิดกลียุคทางเศรษฐกิจหรือที่เรียกกันว่ายุค IMF และเป็นการออกด้วยความจำใจ เพราะถูกบีบบังคับจาก IMF ในเรื่องระยะเวลา และ IMF เอง เราก็รู้ว่าภาพที่ IMF มองนั้น มีเงาของเจ้าหนี้อยู่ในมันสมองของ IMF อยู่ตลอดเวลา เพราะบุคคลเหล่านั้นมาจากประเทศเหล่านั้นทั้งสิ้น ไม่ใช่เป็นความเลวร้ายหรอก แต่เป็นโดยกำเนิดของคนเหล่านั้นโดยแท้จริง เพราะฉะนั้นยากที่คนจาก IMF จะมองสถานการณ์ในประเทศเราโดยนึกถึงหัวอกของเราซึ่งเป็นลูกหนี้มากกว่าหัวอกของเจ้าหนี้ กฎหมายที่กระทรวงยุติธรรมร่างมา มีอะไรหลายอย่างที่ IMF ค่อนข้างจะพอใจ แล้วก็ถูกตัดออกไป ซึ่ง IMF ไม่พอใจ IMF ไปต่อว่าถึงขนาดล็อบบี้จะให้ดำเนินการแก้ เราก็ได้แต่บอกว่าเราเสียอธิปไตยทางเศรษฐกิจแล้ว เราคงไม่ยอมเสียอธิปไตยทางนิติบัญญัติอีกหรอก อย่างน้อยถึงจะเป็นเรื่องลม ๆ แล้ง ๆ ก็ปล่อยไว้เหลือไว้ให้เราภูมิใจบ้าง ผลของการกระทำที่รีบร้อนเพราะตกอยู่ภายใต้บังคับเกิดอะไรขึ้น ก็คือความไม่พร้อมในทุกแง่ทุกมุม ความไม่สมบูรณ์ของกฎหมายในหลายเรื่อง

หลายประการ เพราะต้องยอมรับว่ากระบวนการในการฟื้นฟูเศรษฐกิจเป็นของใหม่ของไทย ถึงแม้ว่าจะเป็นของเก่าจนเริ่มจะต้องปรับปรุงกันในต่างประเทศ แต่ก็เป็นของใหม่ของไทย คนที่รู้เรื่องนี้จริง ๆ นับตัวได้ และที่ว่ารู้จริง ๆ ก็คือรู้ดีกว่าพวกเราเท่านั้น แต่ไม่แน่ใจหรอกว่าจะรู้ดีจริง ๆ ในทัศนะหรือมาตรฐานของประเทศที่ใช้กฎหมายเหล่านี้มาหลาย ๑๐ ปีหรือไม่ เราอาจจะมีคนเคยไปเรียน แต่ใครที่เรียนหนังสือมาแล้วก็จะรู้ว่า ที่เราเรียนกับที่เรามาปฏิบัติกัน แตกต่างกันราวฟ้ากับดิน ปัญหามีมากกว่ากันมากมายนัก ถามว่าแล้วจะเกิดอะไรขึ้น ก็คือสิ่งที่เราลอกเขามานั้น หลายเรื่องจะไม่ตรงกับสภาพการณ์การเป็นหนี้เป็นสินในบ้านเรา หลายเรื่องจะไม่ตรงกับกระบวนการที่มีอยู่ในศาลของไทย และหลายเรื่องความรู้ของไทยจะยังตามไม่ทัน ที่สำคัญที่สุด ถามว่าในที่นี้มีใครสามารถทำแผนฟื้นฟูได้โดยไม่ต้องพึ่งพาฝรั่งบ้าง ตอบว่าไม่ ผลที่ปรากฏชัด ๆ ในขณะนี้ก็คือสำนักงานที่เชี่ยวชาญในเรื่องการทำแผนบินเข้าประเทศไทยเป็นว่าเล่น ผมยังพบอยู่ตั้ง ๕-๑๐ คน ที่ได้รับจดหมายก็ยังมีอีกไม่น้อย คนเหล่านั้นพร้อมที่จะเข้ามาให้บริการในการทำแผนและเป็นผู้บริหารแผน และเวลาฝรั่งทำแผนหรือฝรั่งให้ความเห็นทางกฎหมายค่าจ้างไม่ได้ถูกเหมือนคนไทยทำหรอก ได้ข่าวว่ากระทรวงการคลัง เคยจ้างใครเมื่อเร็ว ๆ นี้ ทำในสิ่งซึ่งคนของกระทรวงการคลังทำไว้แล้วเบื้องต้น แล้วนั่นไปต่อเติมอีกนิด ๆ หน่อย ๆ เสียเงินไปดูเหมือนจะเกือบ ๑๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาทกระมัง เพราะฉะนั้นที่เขาจะทำแผน ก็ไปตกหนักกับลูกหนี้ แล้วถ้ามองในสภาพของธุรกิจปัจจุบัน โครงการใหญ่ ๆ เป็นหนี้สินเกิน ๑๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท และหนี้นั้นท่วมทุนทั้งสิ้น พอจะสังเคราะห์เข้าอยู่ในประเภทหนี้สินล้นพ้นตัวได้เกือบทั้งนั้น เพราะฉะนั้นถ้าเจ้าหนี้เขาเตรียมผู้ทำแผนพร้อมเมื่อไร เราก็คงรับกันไม่ค่อยจะทันเหมือนกัน ค่าจ้างส่วนนี้จะเป็นเงินจำนวนไม่น้อยที่จะต้องออกไปจากบ้านเรา ไม่นับถึงความล้มเหลวในการทำแผน กฎหมายฉบับนี้เปิดช่องมาก เปิดช่องว่าถึงเวลาทำแผนเสร็จแล้ว ผู้ทำแผนไม่มาเราก็ใจดีนัดอีกครั้งหนึ่ง ถ้าไม่มา ก็ถามว่าแล้วจะเปลี่ยนหรือไม่ ถ้าเปลี่ยนก็เปลี่ยนก็มาเริ่มทำแผนใหม่ นั่นก็กินเงินไปแล้ว ไม่มีบทบัญญัติใดเลยว่าผู้ทำแผนจะต้องรับผิดชอบอย่างไรบ้าง ที่พูดถึงก็มีแต่ว่าค่าจ้างในการบริหารตามแผนจะต้องระบุไว้ในแผนฟื้นฟู แต่ถ้าแผนฟื้นฟูล้มเหลว ไม่ได้เข้าท่าเข้าทางแล้วใครจะรับผิดชอบ ไม่มี ตัวลูกหนี้ซึ่งแย่อยู่แล้ว ก็คงจะต้องเป็นคนควักกระเป๋าจำนวนนี้จ่ายออกไป แล้วอาจจะไม่ได้อะไรเลย ในที่สุดก็อาจจะถูกศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดอยู่นั่นเอง เพราะการปฏิบัติตามแผนฟื้นฟูนั้นไม่สัมฤทธิ์ผล นั่นก็เป็นการมองใน ๒ แง่ ในแง่ดีกับแง่ไม่ดี เราก็ต้องทำใจเป็นกลาง ต้องยอมรับว่า กฎหมายฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายที่ประสงค์จะให้กิจการเดินหน้าต่อไปได้ จุดมุ่งหมายหลักในรายละเอียดของกฎหมายถามว่าเพื่ออะไร ก็ตอบว่าเพื่อคุ้มครองเจ้าหนี้และสร้างความเป็นธรรมให้กับลูกหนี้ แต่เราก็ต้องตระหนักว่า อะไรที่เป็นประโยชน์ต่อเจ้าหนี้ ย่อมเป็นโทษต่อลูกหนี้เสมอ ไม่มีหรอก

ที่จะเป็นประโยชน์ต่อเจ้าหนี้แล้วก็เป็นประโยชน์ต่อลูกหนี้ด้วย น้อยมากแทบจะยกตัวอย่างไม่ค่อยจะออก นอกจากนั้นกฎหมายนี้ยังจะกระทบถึงสถานะของบุคคลภายนอก ใครก็ตามที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับลูกหนี้จะถูกกระทบหมด เพราะว่าทุกอย่างจะหยุดชะงักทันทีทันใดที่ศาลรับคำร้องในการฟื้นฟูกิจการ เราลองมาดูว่าสาระสำคัญหลัก ๆ ในภาพกว้าง ๆ กฎหมายฉบับนี้เขามุ่งหรือเขามองอย่างไร และสิ่งที่กฎหมายมองโดยที่เราดูจากตัวอักษรนั้น ผลจะเป็นอย่างไร

ประการที่ ๑ กฎหมายนี้มีสมมุติฐานว่าเจ้าหนี้และลูกหนี้สุจริตต่อกัน และเจ้าหนี้มีหลักปฏิบัติที่เที่ยงธรรมต่อลูกหนี้ตามมาตรฐานของสากล เพราะกฎหมายนี้เราลอกมาจากสากล เราก็ใช้สมมุติฐานนั้นมาเขียน สำหรับกรณีของลูกหนี้ สายตาของกฎหมายก็ไม่ค่อยไว้ใจเท่าไร เพราะฉะนั้นก็มีบทบัญญัติบอกไว้ทีเดียวว่า ถ้าลูกหนี้ทำอะไรไม่ดีอย่างไรก็จะสามารถยกเลิก ระงับ ยับยั้งนิติกรรม เพิกถอนอะไรต่ออะไรได้ แต่เจ้าหนี้ที่มิได้ปฏิบัติตนตามมาตรฐานสากลหรือด้วยความเที่ยงธรรม ไม่มีบทบัญญัติรองรับไว้ คนที่ทำโครงการใหญ่ ๆ หรือเกี่ยวข้องกับโครงการใหญ่ ๆ คงจะบอกได้ว่า ก่อนที่ลูกหนี้เขาจะทำโครงการ เวลาที่เขาไปเจรจากับสถาบันการเงิน เพื่อขอการสนับสนุนทางด้านการเงิน สถาบันการเงินจะต้องลงมาดูในรายละเอียดตั้งแต่เบื้องต้น ดูสัญญา และแม้กระทั่งเข้าไปเป็นคู่เจรจากับคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง เพื่อให้มีถ้อยคำหรือบทบัญญัติใด ๆ ในสัญญาคุ้มครองผู้เป็นเจ้าหนี้ได้อย่างครบถ้วน กระบวนการในการเบิกจ่ายเงินจะได้รับการดูแลทุกขั้นทุกตอน ซึ่งเจ้าหนี้จะต้องมั่นใจว่าเงินเหล่านั้นจะถูกใช้ไปในโครงการ ถามว่าเจ้าหนี้จะมั่นใจได้อย่างไรว่าโครงการนั้นดี เจ้าหนี้ก็บังคับลูกหนี้ให้ต้องมีที่ปรึกษาทางการเงิน และที่ปรึกษาของโครงการ ถามว่าส่วนใหญ่ที่ปรึกษาเหล่านั้นมาจากไหน ก็มาจากบริษัทในเครือเจ้าหนี้ โดยเฉพาะธนาคารใหญ่ ๆ ก็จะมีบริษัทเหล่านี้ตั้ง ก็จะเป็นคนไปทำแผน ทำแผนการเงิน ทำอะไรให้ แล้วเวลาล้มเหลวที่ปรึกษาเหล่านั้นเคยมาบอกบ้างหรือไม่ว่า ผมคิดผิด เพราะฉะนั้นเจ้าหนี้ซึ่งเป็นเจ้านายผม อย่าไปเข้มงวดกวดขันอะไรเอากับเขานักเลย ที่ปรึกษาเหล่านั้น royalty จะอยู่ที่เจ้าหนี้ แต่กินเงินของลูกหนี้ มาตรฐานอย่างนี้ในสากลเขาไม่มี แต่มีในเมืองไทย ที่ร้ายก็คือว่าถ้ากิจการลูกหนี้ดีจริง ๆ คนที่จะเป็นเจ้าหนี้จะเข้ามาถือหุ้นด้วยเพื่อจะได้เข้ามามีสัดส่วนมีบทบาทนั้น ก็ยังเรียกว่าพอทำเนา มาตามตรอกออกตามประตู แต่สถาบันการเงินบางแห่งไม่ได้มีมาตรฐานหรือไม่ได้มีคุณธรรมถึงขั้นนั้น ถ้าเจ้าหนี้กิจการเขาดีหยุดไม่จ่ายเงิน ไม่ให้ถอนเงินเสีย ลูกหนี้ก็ล้ม ต่อให้ผลกำไร ๕๐% ก็ต้องล้ม เพราะสร้างต่อไปไม่ได้ ทำต่อไปไม่ได้ แล้วเจ้าหนี้ก็ค่อย ๆ เข้าคืบคลานเข้าไปฮุบเอา สิ่งเหล่านี้มีไม่น้อยในบ้านเมืองเรา ผมไม่เชื่อว่ามีที่ไหนในโลก เว้นแต่ประเทศใกล้ ๆ บ้านเราอาจจะพอมี ประเทศที่เจริญแล้วไม่มี สถาบันการเงินพรรค์อย่างนี้ไม่มีในโลก แต่มีในเมืองไทย ผมเจอหลายคนเขามาร้องทุกข์ให้ฟังคราวนี้ถามว่าถ้าลูกหนี้เขามีหนี้สินล้นพ้นตัว เพราะพฤติกรรมของเจ้าหนี้ ทำไมเจ้าหนี้จึงจะมามี

สิทธิในการที่จะฟื้นฟูกิจการ คำตอบก็คือว่า เพราะเราไม่รับความจริงข้อนี้ว่ามีเจ้าหนี้ประเภทนี้อยู่ในเมืองไทย เราก็ปล่อยให้เจ้าหนี้ทุกประเภทเข้ามาทำได้ แล้วจริง ๆ เจ้าหนี้ในเมืองไทย เจ้าหนี้ของคนไทย คือคนไทยด้วยกัน เกือบจะไม่ค่อยสนใจกฎหมายฟื้นฟูนี้เท่าไรด้วยซ้ำไป ถ้าจะสนใจก็สนใจในแง่ที่ว่ากิจการนั้นจะได้เป็นของเจ้าหนี้เสีย เพราะหนี้สินในเมืองไทยเรา ไม่ได้ใช้โครงการค้ำประกันแต่เพียงอย่างเดียวเหมือนอย่างในต่างประเทศ ถ้าผู้กู้ยืมซึ่งเป็นผู้บริหารที่เป็นเจ้าของผู้ถือหุ้นใหญ่ มีทรัพย์สินที่ไหนก็ต้องเอาไปค้ำประกันไว้ และต้องเซ็นชื่อค้ำประกันเป็นการส่วนตัวอีกด้วย ดูเหมือนผมยังไม่เคยได้ยินใครว่าไม่ต้องค้ำประกันเป็นส่วนตัว คุณสวัสดิ์ หอรุ่งเรือง อาจจะได้รับยกเว้นกระมัง ไม่ต้องค้ำประกันเป็นส่วนตัว เห็นเขาบอกว่าธนาคารเขาดูแลคุณสวัสดิ์ฯ ดีออกจะตายไป จะไปไหนก็เป็นห่วงเป็นใยกลัวจะตกรถตกรา แสดงว่าต้องไปค้ำประกันเอาไว้บ้างเหมือนกัน แล้วกฎหมายฉบับนี้ถึงจะฟื้นฟูกันไปอย่างไร ผู้ค้ำประกันจะยังอยู่ยังแหงแก๋อยู่อย่างนั้น เขาไปปู้ยี่ปู้ยำกันจนเสร็จเรียบร้อย ถ้าสำเร็จก็รอดตัวไป ถ้าไม่สำเร็จก็พลอยตกนรกไปกับเขาด้วย เพราะฉะนั้นความไม่สุจริต ไม่เป็นไปตามมาตรฐานสากลที่มีอยู่ในแวดวงธุรกิจของเรา ถ้าเรามีเวลาในการพิจารณากฎหมายฉบับนี้มากกว่านี้ คงจะได้รับการดูแลหรือถกเถียงกันให้ถ่องแท้มากกว่านี้ แต่บังเอิญเราไม่มี เพราะเราถูกบีบบังคับมากจนเกินไป

ประการที่ ๒ หลักในการฟื้นฟู เข้าไปฟื้นฟูกิจการเพื่อทำให้กิจการนั้นคืนตัวและหารายได้นั้น หลักใหญ่จะต้องทำด้วยความรวดเร็ว กระบวนการต้องเร็ว กฎหมายฉบับนี้ตั้งสมมุติฐานว่า ศาลจะมีความรวดเร็ว มีความรอบรู้ มีความเด็ดขาด เพราะถ้าขาด ๓ สิ่งนี้ กระบวนการนี้พังพินาศ ถามว่าเรามั่นใจได้หรือไม่ว่าในสภาพการณ์อย่างนี้ ศาลมี ๓ สิ่งนี้ ตอบว่ามั่นใจไม่ได้ เพราะศาลก็คือข้าราชการ ความตั้งใจของศาลในขณะนี้คือต้องการจะทำให้รวดเร็ว แต่ศาลก็ต้องคิดละเอียด ความรวดเร็วของศาลกับความรวดเร็วของธุรกิจมีมาตรฐานที่ต่างกัน ศาลถ้าดำเนินกระบวนการพิจารณาได้ภายใน ๓ เดือน ๖ เดือน ศาลดีใจเป็นที่ยิ่ง แต่ธุรกิจถ้ารอจน ๓ เดือน ๖ เดือน ธุรกิจตาย แต่เอาเถอะ ถ้าเสร็จใน ๓ เดือน ๖ เดือน ก็ยังนับว่าดี เป็นการปฏิวัติใหม่ แต่ผมก็ไม่ค่อยเชื่อ เพราะจะต้องขึ้นอยู่กับความเด็ดขาดของศาล เราไม่ค่อยเจอกับศาลที่เด็ดขาด เราเจอแต่ศาลที่ดุดัน ท่านจะอะลุ่มอล่วยเพราะท่านเห็นมาเยอะ สั่งประหารชีวิตคนก็เยอะ สั่งคนติดคุกก็เยอะ โถ! ถูกขังไว้อีกสัก ๑๒ วัน จะกระไรกัน แต่คนถูกขัง ๑๒ วันนี่หนักหนา เพราะฉะนั้นจะเห็นว่าเวลาที่ตำรวจไปฝากขัง ๑๒ วัน ถามว่าจำเลยค้านหรือไม่ จำเลยก็มองหน้าตำรวจ ก็ไม่กล้าค้าน ศาลก็อนุญาต หรือถึงจำเลยค้าน ก็หันไปถามตำรวจว่าอย่างไร ตำรวจส่ายหน้า ศาลก็อนุญาตอยู่ดีแหละ เพราะท่านก็คิดว่าแค่ ๑๒ วันเท่านั้น เดี๋ยวเดียวก็ถึง ๗๒ วัน ถ้าเรานอนอยู่ในวิมาน ๗๒ วันนี่เดี๋ยวเดียวจริง ๆ แต่ถ้าอยู่ในกรงนี้ ๗๒ ชั่วโมง ก็นานพอสมควร นี่ไม่ใช่ไปโทษว่าท่านไม่ดี แต่ว่าโดยปุถุชนธรรมดา

เหมือนแพทย์ พ่อแม่เราป่วยเราก็ไป ใจหายใจคว่ำจะเป็นจะตาย พอตายก็ร้องกันโฮ แต่ไปถามแพทย์ว่าเป็นอย่างไร แพทย์บอกตายแล้ว ก็เห็นมาทุกวัน เดี๋ยวก็ตาย ๆ ท่านจะไปรู้สึกอะไร เหมือนกันศาลก็เหมือนกัน ก็ไม่ใช่เป็นความผิดอะไรของท่าน กระบวนการเป็นอย่างนั้น ความรอบรู้ ศาลรู้กฎหมาย ไม่เถียง รู้ดี รู้จริง เก่ง เพราะว่าเขาคัดคนดี ๆ ทั้งนั้น คัดคนเก่ง ๆ ทั้งนั้น แต่ถามว่าศาลรอบรู้ธุรกิจหรือไม่ เคยมีคนรอบรู้ธุรกิจแล้วลาออกไปแล้ว ไปทำธุรกิจกันแล้วทั้งนั้น ที่อยู่ยังไม่รอบรู้ ถ้ารอบรู้เมื่อไร ผมก็ยังสงสัยเวลานี้มีผู้เชี่ยวชาญทางด้านศาล ที่เชี่ยวชาญทางด้านการฟื้นฟูกิจการอยู่ ๒-๓ คนเหมือนกัน กำลังนั่งดูว่าแล้วท่านจะอยู่ในศาลอีกกี่ปี ถ้าท่านทราบว่าเวลาที่เขามาทำแผนฟื้นฟูกิจการ เขาได้ทีละ ๕๐ ล้านบาท ๒๐ ล้านบาท ท่านจะทนรับเงินเดือน ๓๐,๐๐๐ บาท ต่อไปได้หรือเปล่า ซึ่งก็ไม่ใช่ความผิดของท่าน ความรวดเร็วเป็นหัวใจสำคัญในกระบวนการฟื้นฟูกิจการ เพราะทันทีที่มีการยื่นคำร้องขอ ทุกอย่างจะหยุดหมด แม้ว่าจะมีผู้บริหารชั่วคราวให้เข้าไปดูแล แต่ผู้บริหารชั่วคราวก็จะเหมือนกับผู้บริหารของธนาคารแห่งประเทศไทยที่ส่งเข้าไปยังสถาบันการเงินทั้งหลาย เขาก็เข้าไปนั่งเก็บดอกเบี้ย ไม่กล้าทำอะไรหรอก ใครจะไปกล้าทำอะไร เพราะทำสุ่มสี่สุ่มห้าเดี๋ยวเขาพังไปจะทำอย่างไร ความรู้ทั้งหลายก็ไม่มี ยิ่งเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ถ้ากลายเป็นผู้บริหารชั่วคราวยิ่งแย่ใหญ่เลย เพราะฉะนั้นความรวดเร็วจึงเป็นหัวใจสำคัญ ถ้ายิ่งช้าธุรกิจซึ่งซวนเซอยู่แล้ว จะยิ่งไปเลย ใครอยากรู้ว่าต้องการความรวดเร็วอย่างไร ต้องลองถามคุณสวัสดิ์ฯ ซึ่งอีกสักครู่ท่านคงจะขึ้นมา ว่าในช่วงวิกฤตท่านวิ่งวันละกี่ชั่วโมง แทบจะหายใจหายคอไม่ทัน นับกันเป็นนาที แต่ถ้าดูในกฎหมายนี้ความเร็วของกฎหมายนี้นับกันเป็นเดือน ผมลองคำนวณดูว่าจะต้องใช้เวลาเท่าไร ประมาณ ๖ เดือนถึง ๑ ปี จึงลงมือปฏิบัติตามแผน เพราะว่าที่จริงที่เขียนมาในกฎหมายนี่ ผมก็เชื่อว่าคนร่างกัดฟันชนิดที่เรียกว่า กลัวเพื่อนเหยียบเต็มทีแล้ว เพราะได้เขียนมาถึงขนาดที่ว่า ต้องไต่สวนกันรวดเดียวจนจบ ห้ามเลื่อน แต่ก็ไปมีข้อยกเว้นว่า เว้นแต่เหตุสุดวิสัย เอาล่ะก็ยังพอทำเนา เพราะว่าเหตุสุดวิสัย น้ำท่วม ไฟไหม้ ก็ต้องยกเว้นกันไป แต่ก็ไปมีข้อต่อไปบอกว่า ถ้าไม่สามารถนำพยานหลักฐานสำคัญมาสืบได้ในนัดใด ศาลอาจสั่งเลื่อนให้ได้ แต่เลื่อนได้ครั้งเดียวสำหรับพยานนั้น ผมก็มาติดใจตรง "พยานนั้น" ในคดีฟื้นฟูสมมุติว่ามีสัก ๒๐ พยาน แล้วเลื่อนพยานละนัด ๆ จะต้องใช้เวลานานเท่าไร แล้วศาลจะสามารถนัดติด ๆ กันทุกวันได้หรือไม่ ในขณะที่ในสภาวะของศาลในขณะนี้ขาดแคลนคนอีก ๑ เท่าตัว เพราะรัฐธรรมนูญดันไปเขียนว่า ต่อไปนี้ต้องนั่งพิจารณา ๒ คน ทุกทีนั่งกันคนเดียว ตอนนี้ต้องนั่งให้ครบองค์คณะ เมื่อต้องนั่งครบองค์คณะ จะหาผู้พิพากษาก็ไม่ได้ เพราะสอบเข้ามาก็ไม่ครบ คนเก่งก็เหลือน้อยเต็มที แล้วจะทำอย่างไรกับคดีเหล่านี้ จะนัดทุกวันได้หรือไม่ อันที่จริงความล่าช้าในทางธุรกิจ ถึงจะหมดเนื้อหมดตัว ชีวิตก็ยังอยู่ แล้วเราลองดูซิว่าเรื่องที่สำคัญ เกี่ยวกับความเป็นความตายของชีวิต

ยังล่าช้าได้เลย คดีอาญาที่ปีกว่าจะรู้ว่าบริสุทธิ์ ทุกคนก็เคยชิน ผมพร่ำพูดเสมอว่าความล่าช้าคือความไม่ยุติธรรมอย่างยิ่ง ต่อให้กระบวนการดีอย่างไร กฎหมายดีอย่างไร ผู้พิพากษาเที่ยงธรรมอย่างไร แต่ถ้าล่าช้าก็ไม่ยุติธรรมทั้งต่อสังคม และไม่ยุติธรรมทั้งต่อตัวบุคคลซึ่งโดนเข้าเอง ข้อสันนิษฐานของกฎหมายรัฐธรรมนูญที่บอกว่า "เราทุกคนบริสุทธิ์จนกว่าศาลจะวินิจฉัย" จึงใช้ไม่ได้ผลเลย เมื่อเจอกระบวนการที่ล่าช้าเข้า เพราะฉะนั้นถ้ากฎหมายฉบับนี้ไปไม่ได้กับทางปฏิบัติของศาล ก็จะเป็นปัญหาในวันข้างหน้า แต่ท่านผู้บรรยายผู้อภิปรายต่อไป ท่านมาจากศาล ท่านอาจจะให้คำรับรองได้ว่า จะนับกันเป็นชั่วโมง ซึ่งก็ขอขอบคุณล่วงหน้า

ประการที่ ๓ ผมเข้าใจเอาด้วยความรู้อันน้อยนิดว่า ในต่างประเทศเวลาทำโครงการไปกู้เงินเขานี่ เขาดูโครงการเป็นหลัก ตัวบุคคลเขาอาจจะดู แต่เขาคงไม่ลากตัวบุคคลเข้ามาเป็นผู้ค้ำประกัน เขาคงไม่ให้ตัวบุคคลไปขวนขวายเอาบ้าน เอาที่ดินของลูกของภรรยามาจำนองค้ำประกัน แต่เมืองไทยเราทำ เพราะฉะนั้นเจ้าหนี้ไทยจึงเป็นเจ้าสัวกันถ้วนหน้า เพราะไม่ว่าฝนจะตกฟ้าจะร้องอย่างไร ใครจะล้มหรือไม่ล้ม เจ้าสัวไม่เดือดร้อน เพราะอย่างไรก็มีทรัพย์สินเป็นหลักประกัน อย่างน้อยก็ได้มากกว่าคนอื่นที่จะได้ เจ้าสัวจึงยิ้มแย้มแจ่มใสได้เสมอ เว้นแต่เมื่อไรเจ้าสัวโดนเข้าเอง เจ้าสัวจึงจะยิ้มไม่ออก แต่ว่าตามกฎหมายฉบับนี้ทำให้เจ้าสัวท่านยิ้มคล่องมากขึ้น ฉีกมุมยิ้มได้กว้างขึ้น เพราะว่าหลักประกันทั้งหลาย ซึ่งเป็นธรรมเนียมปฏิบัติของไทย ยังอยู่เต็มเม็ดเต็มหน่วย ไม่กระทบกระเทือนถึงผลของการค้ำประกัน ไม่ว่าด้วยตัวบุคคลหรือด้วยทรัพย์ และที่สำคัญก็คือว่า เขาไม่ต้องมายื่นคำขอรับชำระหนี้จากกระบวนการนี้ก็ได้ เพราะเขาสามารถไปดำเนินการเองได้ต่างหาก ความเป็นธรรมระหว่างเจ้าหนี้ด้วยกันจึงไม่มี ถ้ามองในแง่เห็นแก่ตัวว่า ทั้งหมดที่เกิดอย่างนั้นเกิดในเมืองไทย เจ้าหนี้ต่างประเทศจะไม่มี เพราะฉะนั้นเราก็ได้เปรียบเจ้าหนี้ต่างประเทศ แต่ว่าก็ไม่ใช่อย่างนั้นทั้งหมด เพราะเจ้าหนี้ไทยที่ไม่มีหลักประกันค้ำ เพราะธนาคารเอาไปหมดแล้ว ก็ยังพอมีอยู่ไม่น้อยทีเดียว

ประการที่ ๔ ด้วยความเกรงกลัวว่า กระบวนการนี้เมื่อทำไปแล้วจะมีผลกระทบต่อประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์ของประชาชน แล้วจะหาคนดูแลคุ้มกันไม่ได้ ผู้ร่างก็เลยไปกำหนดเอาหน่วยงานของของรัฐที่ควบคุมดูแลกิจการต่าง ๆ เอาเข้ามาเป็นคู่ต่อสู้ด้วย พวกนี้ก็ได้แก่ ธนาคารแห่งประเทศไทย คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (กลต.) กรมควบคุมประกันภัย แล้วก็หน่วยงานอื่น ๆ อีกเยอะแยะ ที่บรรดาที่จะเป็นคนออกใบอนุญาตให้ แต่ว่าเวลาที่เอาคนเหล่านี้เข้ามา ไม่ใช่เข้ามาเพื่อที่มาดูแลรักษาประโยชน์ส่วนรวมแต่เพียงอย่างเดียว อย่างที่ผมเรียนคือเอามาเป็นคู่ต่อสู้กับเขาด้วย เพราะให้อำนาจเป็นคนไปฟ้อง ไปร้องขอให้มีการฟื้นฟูกิจการของเขาด้วย ทั้ง ๆ ที่ตัวไม่ได้เป็นเจ้าหนี้เลย การที่เราเอาหน่วยราชการเข้ามาเป็นคู่กรณี ก็ทำให้หน่วยราชการเหล่านั้นกลายเป็นผู้มีส่วนได้เสีย อย่าลืมว่าส่วนราชการ

มีฐานะอยู่อย่างหนึ่งที่จะต้องวางตัวเป็นกลาง เพื่อดูว่าเกิดอะไรขึ้น แล้วสิ่งที่เกิดนั้นจะกระทบต่อประชาชนหรือกระทบต่อภาพรวมทางเศรษฐกิจของบ้านเมืองอย่างไร แต่ว่าเมื่อลงไปเป็นคู่ต่อสู้ ไปเป็นคู่กรณี ไปเป็นคนดำเนินคดีเสียเอง ส่วนได้เสียก็มีอยู่ เพราะถ้าทำแพ้แล้วเดี๋ยวก็จะเสียหน้าเสียตา ก็ขาดสภาวะความเป็นกลางในการที่จะไปควบคุมดูแล แล้วก็จะเกิดเหตุร้ายอย่างที่เกิดอยู่ในปัจจุบันนี้ ในกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้หน่วยงานเหล่านั้นมีอำนาจ ๒ ประการ คือ

ประการที่ ๑ คือ เข้าไปเป็นคู่กรณีในการที่จะเริ่มยื่นคำร้องให้มีการฟื้นฟูกิจการ การที่คนซึ่งไม่ได้เป็นเจ้าหนี้ ไม่ได้เป็นลูกหนี้ เข้าไปยื่นคำร้องขอให้มีการฟื้นฟูกิจการ ในเบื้องต้นคนนั้นจะต้องตัดสินเสียก่อนว่า ลูกหนี้เขามีหนี้สินล้นพ้นตัวหรือเปล่า และกิจการของลูกหนี้นั้นอยู่ในสภาพที่จะฟื้นฟูขึ้นมาได้หรือไม่ ก็ต้องถามว่าแล้วหน่วยงานเหล่านั้นมีขีดความสามารถเพียงพอที่จะวินิจฉัย ๒ อย่างนี้ได้หรือไม่ ผมเห็นว่าไม่ได้ ถามว่าทำไมถึงไม่ได้ เราก็ต้องลองย้อนกลับไปดูว่า หน่วยงานเหล่านั้นเป็นหน่วยงานที่อยู่ในความควบคุมดูแลโดยใกล้ชิด เป็นผู้ควบคุมดูแลโดยใกล้ชิดเหนือลูกหนี้เหล่านั้น เช่น สถาบันการเงิน ธนาคาร การที่ลูกหนี้จะมีหนี้สินล้นพ้นตัวได้ ก็แปลว่าต้องเกิดความผิดพลาดในการบริหารงาน ไม่ได้เป็นไปตามกฎเกณฑ์กติกาที่หน่วยงานเหล่านั้นวางไว้ การบริหารงานที่ผิดพลาดไม่เป็นไปตามกฎเกณฑ์กติกา ใครเป็นคนดูแล ถ้าเป็นสถาบันการเงินและธนาคารก็ตอบว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นคนดูแล เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นคนดูแล แล้วปล่อยให้ลูกหนี้เหล่านั้นทำผิดกฎกติกาจนเกิดการผิดพลาด เกิดหนี้สินล้นพ้นตัวขึ้นมาได้อย่างไร ตัวเป็นคนผิดใช่หรือไม่ ถ้าตัวไม่ได้ผิด ตัววินิจฉัยผิด ก็ต้องแปลว่าตัวละเลยไม่ได้ไปตรวจสอบ ซึ่งผิดทั้งคู่ แล้วเมื่อตัวทำผิดอย่างนั้นแล้วตัวยังจะไปมีสิทธิหรือมีส่วนอะไรที่จะสมควรเข้าไปเป็นคนวินิจฉัยว่ากิจการของเขาสมควรจะได้รับการฟื้นฟูได้หรือไม่

ประการที่ ๒ อำนาจของหน่วยงานเหล่านั้นก็คือ อำนาจในการให้ความยินยอม ที่ลูกหนี้หรือเจ้าหนี้จะร้องขอให้มีการฟื้นฟูกิจการ บรรดาลูกหนี้ซึ่งทำกิจกรรมอยู่ภายใต้อำนาจของตัว ปัญหาก็คือว่าเมื่อเวลาเขามาขออนุญาต หน่วยงานเหล่านั้นจะใช้เกณฑ์อะไรในการอนุญาตหรือไม่อนุญาต เกณฑ์เหล่านั้นจะต้องทำด้วยความรับผิดชอบด้วยหรือไม่ หรือสักแต่ว่าทำอย่างที่เป็นอยู่ในระบบราชการปัจจุบัน ถ้าสักแต่ว่าทำ แล้วจะต้องให้ไปขออนุญาตทำไม ถ้าไม่ใช่สักแต่ว่าทำ มีเกณฑ์ที่แน่นอนชัดเจน ต้องรับผิดชอบด้วยจะได้หรือไม่ ก็ตอบว่าคงไม่ได้ เพราะถ้าขืนให้รับผิดชอบด้วย เราคงพังกันยิ่งกว่านี้ แล้วจะให้เขาไปขออนุญาตทำไม ผมมองไม่เห็นประโยชน์ใด ๆ ทั้งสิ้น นอกจากเป็นอุปสรรคขัดขวางกระบวนการนี้โดยสิ้นเชิง แน่ละมีคนตอบว่าแล้วใครจะดูแลผลประโยชน์ส่วนรวมและภาพรวมของประเทศ หน่วยงานเหล่านี้แหละต้องดู

แต่ต้องดูด้วยอีกวิธีหนึ่ง ไม่ใช่ดูด้วยลงไปต่อยกับเขาเองด้วย หรือดูด้วยวิธีให้ทุกคนมาหาตัวเพื่อขออนุญาต จุดสำคัญของเรื่องนี้อยู่ตรงที่ว่า แผนฟื้นฟูนั้นจะทำให้เกิดความเสียหายหรือไม่ ถ้าแผนฟื้นฟูใช้ได้ ความเสียหายที่บังเอิญจะเกิดขึ้นก็เป็นเรื่องของเคราะห์กรรม เพราะฉะนั้นหน่วยงานเหล่านี้ต้องไปดูตอนที่เขาเสนอแผนฟื้นฟู แล้วก็ไป protect ตอนนั้น ไปปกป้องสิทธิและประโยชน์ส่วนรวมกันตรงนั้นว่า ถ้าทำแผนฟื้นฟูอย่างนี้จะทำให้ประชาชนเสียหาย ซึ่งศาลต้องฟัง แต่ถ้าเป็นคนไปร้องเสียเอง ก็เป็นคู่กรณีคนหนึ่ง ศาลก็ต้องฟังเท่า ๆ กับคนอื่น ตำรวจมีหน้าที่จับผู้ร้าย แล้วไปต่อยกับผู้ร้าย และเป็นกรรมการเสียเอง ผู้ร้ายก็ตายวันยังค่ำแหละ แต่ว่าทั้งหมดเป็นวิธีคิดของราชการจริง ๆ ราชการเราคิดอย่างนี้ ไม่รู้ว่าเกิดอะไรขึ้นมาต้องมาขออนุญาตฉันก่อน แล้วหลังจากอนุญาตไปแล้วจะเกิดอะไรขึ้นมา ฉันไม่รู้ คุณจะขุดน้ำบาดาลขึ้นมากิน คุณก็ต้องไปขออนุญาต ถามว่าทำไมต้องขออนุญาต กลัวคุณขุดผิด ขุดแล้วทำให้น้ำเสียลงไป ถามว่าถ้าผมไปขออนุญาต แล้วน้ำเสียไม่ลงไปหรอกหรือ หรือว่าด้วยเดชะบารมีของใบอนุญาตนั้นทำให้น้ำเสียไหลหนีออกไปหมด ไม่เลย น้ำเสียจะลงก็ลง ปัญหาอยู่ตรงที่ว่า เมื่อเขาจะขุด ได้ไปดูเขาหรือไม่ ได้ดูว่าเขาป้องกันตามที่เขามาบอกหรือไม่ แต่ระบบใบอนุญาตทำให้เจ้าหน้าที่ของเรานั่งเฉยอยู่กับโต๊ะ เพราะได้พิจารณากลั่นกรองเรียบร้อยแล้ว ว่าคน ๆ นี้มีคุณสมบัติครบถ้วน อายุก็ ๒๑ ปีแล้ว ไม่เป็นโรคเรื้อน ไม่ถูกฟ้องล้มละลาย เพราะฉะนั้นไปขุดบ่อน้ำบาดาลที่ไหนก็ได้ แต่น้ำบาดาลจริง ๆ น้ำเสียจะไหลลงไปหรือไม่ ไม่สำคัญอีกแล้ว เหมือนกับการตั้งโรงงานต้องมาขออนุญาต เพราะผมจะได้ดูแบบแปลนว่าคุณสร้างโรงงานอย่างไร มีวางรากฐานถูกต้องหรือไม่ ส่งเสียงหนวกหู รบกวนรำคาญ มีมลภาวะหรือไม่ พออนุญาตเสร็จ อีกปีต่อมาคุณต้องกลับมาหาผมใหม่ ผมจะได้ดูว่าแล้วคุณประพฤติปฏิบัติตนอย่างนั้นหรือไม่ แล้วผมไม่รู้ว่าเขาดูได้อย่างไร ก็หน้าตาผมก็เท่าเดิมนั่นแหละ ไม่เคยโผล่ไปที่โรงงานสักที แล้วจะรู้ได้อย่างไรว่าโรงงานเดือดร้อนรำคาญหรือไม่ ครั้นโรงงานเดือดร้อนรำคาญขึ้นจริง ๆ ชาวบ้านมาร้อง เจ้าหน้าที่ก็ต้องปกป้องเอาไว้ว่าไม่จริง ผมตรวจสอบตอนเขามาขออนุญาตนี่เรียบร้อย ไม่มีเสียง ไปวัดเท่าไร ๆ เสียงก็ไม่ดังเกินกว่านั้น ก็เวลาจะไปวัดผมก็ไปบอกว่า นี่คุณเตรียมตัวนะ ผมจะไปวัด เพราะฉะนั้นไปวัดทีไรก็ไม่ดัง หรือบางทีก็ดังไม่ถึงขนาดที่จะถือว่าเป็น nuisance แต่คนที่อยู่ข้าง ๆ นั้นแย่เอง ก็ฟังทั้งวันทั้งคืน เหมือนเราดีดนิ้วที่หู เป๊าะ ๆ ๒ ที เราก็รู้สึกเพราะดี แต่ลองให้ใครมาดีดทั้งวันทั้งคืนที่หูเรา เราไม่บ้าตายก็ใจเย็นแล้ว นี่นอนฟังทั้งวันทั้งคืน ก็รำคาญ เพราะฉะนั้นระบบการอนุญาตนอกจากจะสร้างกระบวนการที่ยืดยาดยืดเยื้อแล้ว ยังสร้างกระบวนการคอร์รัปชั่น สร้างกระบวนการปกป้องคนที่ทำผิด เพราะเจ้าหน้าที่ก็ต้องเกรงกลัวว่าออกใบอนุญาตได้อย่างเราก็ไม่ได้ผิดไปจากที่อื่น ก็เอามาใส่ไว้ในกฎหมายฟื้นฟูตามแนวคิดของระบบราชการตามเดิมอะไร ๆ ก็ต้องมาขออนุญาตเสียก่อน เพราะฉะนั้นด้วยผลของการนำเอาหน่วยงานที่ไม่สมควรที่

จะเอาเข้ามาเป็นคู่ต่อสู้ หรือหน่วยงานที่จะต้องเข้าไปมีอำนาจเพิ่มขึ้นเข้ามา กระบวนการนี้ก็จะทำให้เกิดความขัดข้องตามสมควร เวลาที่เราไปขออนุญาต ก็จะต้องเกี่ยวกับเรื่องเวลาอีกเช่นกัน ซึ่งมาตรฐานเวลาในความคิดของราชการกับมาตรฐานเวลาในความคิดของเอกชนแตกต่างกันจริงอยู่ในกฎหมายฉบับนี้เขากำหนดไว้ว่า เวลาไปขออนุญาตต้องตอบภายใน ๑๕ วัน ทางปฏิบัติถ้าเขาคิดไม่ทัน เขาก็ตอบปฏิเสธก่อน แล้วก็ไปอุทธรณ์เอา อีก ๑๕ วัน ก็ค่อยอุทธรณ์ ก็ค่อยรู้เรื่องกัน หรือที่เขาทำกันก็คือว่า ที่คุณยื่นมานี่เอกสารไม่ครบ คุณกลับไปเอามาใหม่ คุณก็หายไปอีกวันสองวัน คุณก็กลับมา เขาก็นับอีก ๑๕ วัน พอใกล้ ๆ จะครบ ๑๕ วัน เขาก็หยิบขึ้นมาดู ยังขาดอีกฉบับหนึ่ง เราก็ถามว่าทำไมตอนนั้นคุณไม่ดูเสียให้ครบ ก็ผมดูไปแผ่นที่ ๓ ก็พบแล้วว่าขาด ผมก็บอกกับคุณ ๆ ก็ไปอีก ๑๕ วัน ต่อไปใหม่ ตอนหลังกฎหมายก็ต้องเขียนใหม่ว่า เรียกเอกสารได้ครั้งเดียว ถ้าหลังจากนั้นเรียกอีกไม่ได้ ก็ต้องไล่กันไปเรื่อย ๆ แต่ว่าผมคิดว่าวิธีที่ดีที่สุดก็คือ ราชการลงไปเกี่ยวข้องหรือยุ่งกับเขาน้อยที่สุดได้เป็นการดี นั่งดูเป็นผู้กำกับเส้นได้จะเป็นการดีกว่าลงไปต่อล้อต่อเถียง หรือไปเป็นคู่กรณีกับเขา

ประการที่ ๕ ซึ่งเป็นประการสุดท้าย เมื่อศาลสั่งให้ฟื้นฟูกิจการแล้ว เขาก็จะต้องไปทำแผน ใช้เวลาเท่าไรก็ยังไม่รู้ แต่ว่าทันทีที่ศาลสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ ๆ ของลูกหนี้ทั้งหมดจะหยุดชะงักและตกไปอยู่ในมือของคนอื่น จริง ๆ ก็ไม่หยุดชะงัก เพราะว่าจะมีผู้บริหารชั่วคราวเข้ามา แต่อย่างที่พูดแต่แรกว่าผู้บริหารชั่วคราวเข้ามาจะกล้าทำอะไรได้มากน้อยแค่ไหนในการดำเนินธุรกิจ อย่างดีก็คงจ่ายเงินเดือน จ่ายค่าน้ำ ค่าไฟให้ไป แต่กิจการทั้งหมดเมื่อศาลอนุมัติแผนแล้ว จะตกไปอยู่ในมือและในความครอบงำของผู้ทำแผนและผู้บริหารแผน โดยผู้บริหารเดิมหมดอำนาจ ผู้ถือหุ้นถูกดึงสิทธิไปจนหมด เหลือแต่สิทธิในการรับเงินปันผล ซึ่งจะไปมีอะไรเพราะจะพังอยู่แล้ว ปัญหาก็คือว่าใครจะดูแลผลประโยชน์ของเจ้าของที่แท้จริง คือผู้ถือหุ้น ถึงแม้ว่ากฎหมายจะกำหนดไว้ว่าเมื่อฟื้นฟูกันสำเร็จเรียบร้อยแล้ว อำนาจทั้งปวงก็จะตกกลับคืนมาสู่ผู้บริหารเดิมกับผู้ถือหุ้นเดิม แต่มีปัญหาที่น่าคิดต่อไปว่า ในประการแรกทีเดียวถ้ามองในแง่ของบริษัทมหาชน ผู้บริหารก็คือลูกจ้างคนหนึ่งของบริษัท แล้วถ้าเป็นบริษัทที่ทันสมัยผู้บริหารก็จะเป็นมืออาชีพ ถามว่าในระหว่าง ๕-๖ ปีที่กำลังฟื้นฟูกิจการกันอยู่นั้น ผู้บริหารเดิมเหล่านั้นจะทำอะไร ผู้บริหารมืออาชีพจะรออยู่เพื่อมารองรับ ซึ่งยังไม่รู้ว่าจะเป็นลูกผีลูกคนอย่างนั้นหรือ ในระหว่างนั้นเขาจะมีบทบาทอะไรพอที่จะเป็นที่อุ่นใจได้บ้างว่า เขาจะดูแลรักษาทรัพย์สินของผู้ถือหุ้นไว้ได้อย่างดี ไม่ให้ใครมาปู้ยี่ปู้ยำ ถ้าเกิดความเสียหายขึ้นในระหว่างนั้นในกฎหมายก็บอกทางออกบอกว่า ก็ให้เปลี่ยนผู้ทำแผนหรือผู้บริหารแผน แต่ในระหว่างที่เปลี่ยนผู้ทำแผนก็ดี หรือความเสียหายที่เกิดขึ้นก่อนแล้วก็ดี ใครจะเป็นคนรับผิดชอบ เพราะสิทธิทั้งปวงจะไปตกอยู่กับผู้ทำแผนและผู้บริหารแผน ที่สำคัญก็คือว่า เมื่อสิทธิของผู้ถือหุ้นไป

อยู่ในมือผู้ทำแผน ๆ เขาก็เปลี่ยนผู้บริหารได้ ก็ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น ตัวเขาเองก็เป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมด แล้วก็ลงมติเปลี่ยนผู้บริหารเดิม คุณสวัสดิ์ หอรุ่งเรือง เป็นประธานกรรมการอยู่ดี ๆ กลับไปอีกทีไม่รู้ตำแหน่งอยู่ตรงไหนแล้ว เพราะเขาเปลี่ยนไปแล้ว คนใหม่กลายมาเป็นผู้บริหารเดิม ปัญหาที่ต้องคิดต่อไปก็คือ ผู้ถือหุ้นใครจะคุ้มครอง เพราะว่าตามแผนนั้นมีการเพิ่มทุนและลดทุนได้ ถ้าผู้ทำแผนหรือผู้บริหารแผนเขาใช้สิทธิของผู้ถือหุ้นกำหนดตัวบุคคลที่จะซื้อหุ้นหลังจากการลดทุนแล้ว จะทำอย่างไร เหมือนอย่างที่ธนาคารแห่งประเทศไทยทำอยู่กับธนาคารทั้งหลายไปลดทุนเขาเหลือ ๑๐ สตางค์ แล้วบอกว่าเนื่องจากถูก ฉันซื้อเองหมด คนอื่นซื้อไม่ได้ เงิน ๑๐ สตางค์จากธนาคารแห่งประเทศไทย จะต่างอะไรกับเงิน ๑๐ สตางค์ของคุณวิชัย โถสุวรรณจินดา จะเท่ากัน ทำไมธนาคารแห่งประเทศไทยซื้อได้ ทำไมคุณวิชัยฯ ซื้อไม่ได้ ไม่มีเหตุผล ถ้าผู้ทำแผนเขาทำอย่างนั้นบ้าง เพราะมีตัวอย่างแล้ว ผู้ถือหุ้นเดิมจะเหลืออะไร ความจริงที่ธนาคารแห่งประเทศไทยทำ คล้าย ๆ ริบทรัพย์สินโดยไม่ต้องไปศาล แต่ก็ยังพอกล้อมแกล้ม เพราะอย่างน้อยที่สุดธนาคารแห่งประเทศไทยก็เป็นหน่วยงานของรัฐ พอทน แต่ถ้าผู้ทำแผนเป็นใครต่อไปเมื่อผู้ทำแผนที่มาจากต่างประเทศวางระบบไว้สักนิด คนไทยก็จะมองเห็นลู่ทาง เจ้าหนี้ทั้งหลายก็จะมีบริษัททำแผนของเจ้าหนี้ขึ้นมา แล้วบริษัททำแผนเหล่านั้นก็ลดทุนเหลือ ๑๐ สตางค์ กำหนดเสร็จ เพราะข้อบังคับของบริษัทผู้ทำแผนก็เปลี่ยนได้ตามกฎหมายฉบับนี้ กิจการทั้งหมดก็จะกลายไปเป็นของเจ้าหนี้ ถ้าเจ้าหนี้พอเก่งบ้าง มิฉะนั้นก็จะกลายเป็นของผู้ทำแผนไปในที่สุด โดย ๆ by proxy ไม่ใช่ตัวเขาลงมาทำเอง เขาคงทำไม่ได้

จากข้อสังเกตทั้งหลายทั้งปวงที่เรียนมา ก็จะมาตอบคำถามได้ว่า "กฎหมายฟื้นฟูกิจการช่วยธุรกิจได้หรือไม่" คำตอบก็คือ กฎหมายฟื้นฟูกิจการน่าจะช่วยธุรกิจได้ แต่เป็นธุรกิจของผู้ทำแผน และผู้บริหารแผนเป็นลำดับต้น จะฟูฟ่ามาก ธุรกิจลำดับที่ ๒ ที่จะช่วยได้ก็คือ ธุรกิจของเจ้าหนี้ซึ่งกำลังจะจมน้ำตาย เพราะปล่อยหนี้มากเกินไป ก็จะได้รับการฟื้นฟูพอสมควร ส่วนลูกหนี้ถ้าบริษัทนั้นยังคงเหลืออยู่ ก็จะได้รับประโยชน์เป็นลำดับที่ ๓ แต่ผมสงสัยว่าส่วนใหญ่จะไม่เหลือซาก หรือถ้าเหลือแล้วกิจการนั้นฟื้นฟูสำเร็จเป็นกิจการที่เจริญรุ่งเรือง ผู้ถือหุ้นเดิมก็จะมีลักษณะเหมือนสุนัขเห็นข้าวเปลือก เพราะหุ้นส่วนใหญ่กลายเป็นของคนอื่นไปหมดแล้ว เพราะถ้าเจริญรุ่งเรืองเวลาเขาเพิ่มทุน เขาก็กำหนดคนซื้อได้ ท่านที่เป็นผู้พิพากษาท่านคงนึกเถียงอยู่ในใจว่าศาลจะไม่มีวันปล่อยให้เป็นอย่างนั้น แต่ในระหว่างการดำเนินการตามแผน ศาลรับรู้กี่เดือนครั้ง และศาลรู้ tactic ในทางธุรกิจเท่ากับคนผู้ทำแผนหรือไม่ กฎหมายหุ้นส่วนบริษัทมี ๒๐๐ กว่ามาตรา อ่านกันมาหัวจะปรุ แต่ก็มีกรณีใหม่ ๆ ที่ผู้เชี่ยวชาญทางด้าน Co-oporate Law ทำจนกระทั่งเรานึกไม่ถึงมาโดยตลอด และไม่สามารถจะไปเพิกถอนได้ ก็ไม่ใช่น้อย ครับ นั่นก็เป็นข้อสรุปของผมว่า แล้วจะช่วยได้มากได้น้อยเท่าไร ผมก็หวังว่าถ้าท่านเป็นเจ้าหนี้ ท่านก็จะ

สามารถรักษาประโยชน์ลำดับที่ ๒ ของท่านไว้ได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย ถ้าท่านเป็นลูกหนี้ก็อย่าได้มีสภาพเหมือนสุนัขเห็นข้าวเปลือก ขอบคุณครับ

คำปาฐกถาพิเศษ
ฯพณฯ มีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานวุฒิสภา
เรื่อง ความเป็นไปได้ในการปฏิรูปกฎหมาย
ณ ห้องรับรอง ๑-๒ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๒
วันพุธที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๔๑

ท่านผู้มีเกียรติครับ

ผมรู้สึกเป็นเกียรติที่ได้มีส่วนร่วมในการดำเนินการของโครงการธรรมรัฐ ทัศนคติของผมในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายเพื่อเชื่อมโยงกับธรรมรัฐ อาจจะตรงข้ามกับของท่านอาจารย์ธีรยุทธ บุญมี แต่ว่าไม่ใช่เรื่องของความขัดแย้ง เป็นเรื่องของสิ่งที่เห็นมาจากประสบการณ์ถึงอันตรายของกฎหมายมากกว่าประโยชน์ของกฎหมาย ถ้าเป็นจริงอย่างที่อาจารย์ธีรยุทธฯ ว่า เรายังจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายอีกมากมายเพื่อที่จะทำให้ธรรมรัฐเป็นไปได้ ความน่ากลัวที่จะเกิดขึ้นในโลกปัจจุบัน ประเทศที่พัฒนาแล้วเขากลัวที่สุดคือกฎหมาย และระมัดระวังที่สุดคือการไม่ออกกฎหมาย ประเทศใดก็ตามที่มีกฎหมายน้อย แปลว่าประเทศนั้นเจริญมากแล้ว ไม่ต้องออกกฎหมายมาบังคับ ถ้าเราพัฒนาระบบของเราให้ไปสู่เป้าหมายที่มีกฎหมายน้อยลง ไม่ได้แปลว่าเราจะยิ่งแย่ลง เพราะกฎหมายคือคำสั่ง และคำบังคับที่ใครไม่ปฏิบัติตามก็จะมีผลกระทบในทางร้าย เรามีกฎหมายมากเท่าไรก็แปลว่าเราจะถูกสั่งและถูกบังคับมากขึ้นเท่านั้น ในความรู้สึกของผม ถ้าเป้าหมายของธรรมรัฐ คือการทำให้เกิดการบริหารบ้านเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส ยุติธรรม และประชาชนมีส่วนร่วม สิ่งเหล่านี้จะไม่มีวันเกิดขึ้นได้เลยถ้าแนวคิดของการทำกฎหมาย แนวคิดของคนที่เกี่ยวข้องกับวงการนิติบัญญัติจะยังเป็นอยู่เช่นทุกวันนี้ ผมจะลองยกสัก ๒ ประเด็น ในเรื่องของความยุติธรรม และการมีส่วนร่วม แล้วก็ย้อนกลับไปดูตัวอย่างที่เกิดขึ้น เมื่อ ๒-๓ วันนี้ คือเรื่องพระราชกำหนดที่ออกมาใช้บังคับ ผมยกตัวอย่างเพียง ๒ ฉบับ

พระราชกำหนดฉบับที่ ๑ คือให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินมา ๒ แสนล้านบาทเพื่อที่จะนำไปใช้จ่ายเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ และเพื่อการส่งเสริมการลงทุน เสริมสร้างความแข็งแกร่ง หรือเสริมสร้างสภาพคล่องในภาคเศรษฐกิจที่จำเป็น ในพระราชกำหนดฉบับนั้นก็จะกำหนดไว้ว่า ไม่ให้นำเงินกู้นั้นส่งเป็นรายได้แผ่นดิน แต่ให้กระทรวงการคลัง นำไปใช้ นำไปให้กระทรวง ทบวง กรมใช้ หรือนำไปให้สถาบันการเงินกู้ นำไปให้รัฐวิสาหกิจกู้ เพื่อนำไปให้กู้อีกต่อหนึ่งนั้น รัฐวิสาหกิจที่ว่านั้นรวมถึงธนาคารพาณิชย์ที่รัฐเพิ่งไปยึดมา ซึ่งบัดนี้กลายเป็นของรัฐแล้วด้วยหรือไม่ มีหลักประกันอะไรว่าธนาคารเหล่านั้นจะไปปล่อยกู้ให้ตรงตามเจตนารมณ์ที่กำหนดเอาไว้ จะไม่ไปปล่อยกู้ในภาคธุรกิจที่อาจจะสร้างความกระทบกระเทือนต่อเศรษฐกิจเป็นส่วนรวมยิ่งขึ้น จริงอยู่รัฐมนตรีท่านก็มีความตั้งใจว่าสิ่งเหล่านี้จะต้องไปตั้งคณะทำงานขึ้น

เพื่อที่จะไปวางกฎเกณฑ์ให้เป็นไปตามที่ตั้งใจไว้ แต่ถามว่ารัฐมนตรีท่านนี้ท่านจะอยู่ตลอดไปจนถึง ๑๐ ปี เมื่อคราวจะใช้หนี้หรือไม่ รัฐบาลชุดนี้จะอยู่ไปถึงตรงนั้นหรือไม่ มีหลักประกันอะไรว่ารัฐมนตรีคนใหม่ รัฐบาลใหม่ จะยังระลึกถึงเจตนารมณ์ที่ดีของท่านรัฐมนตรีคนปัจจุบัน ก็ตอบว่าไม่มีหลักประกันอะไร คำถามประการที่สองก็คือว่า เงินที่ไปกู้มาแล้วไม่นำส่งเข้าคลัง แล้วนำไปให้รัฐวิสาหกิจกู้เพื่อนำไปให้คนอื่นกู้ต่อนั้น เมื่อไรจึงจะกลับเข้าคลัง เพราะระหว่างนี้เมื่อถึงกำหนดชำระหนี้เราก็จะใช้งบประมาณแผ่นดินชำระหนี้ไป แต่เงินที่จะได้รับชำระหนี้คืนซึ่งก็ไม่รู้ว่าเมื่อไร จากผู้ที่กู้จากรัฐวิสาหกิจหรือจากที่รัฐวิสาหกิจกู้ไป ก็จะหมุนอยู่ข้างนอกเป็นเงินนอกงบประมาณอยู่ตลอดไป ไม่มีทางที่จะกลับมาเป็นเงินในงบประมาณ วันหนึ่งก็จะเป็นเงินกองทุนนอกงบประมาณที่มีจำนวนมหึมา แล้วรัฐบาล รัฐมนตรีต่อ ๆ ไปก็จะสามารถใช้เงินจำนวนนั้นไปในทางที่ตนเห็นว่าเป็นประโยชน์ได้ ประโยชน์ในที่นี้อาจจะหมายถึงประโยชน์ของแผ่นดิน แต่ว่าเป็นคนละเรื่องกับที่ทำไปในเรื่องนี้ ถามว่าความเป็นธรรมต่อการนำภาษีอากรของราษฎรไปใช้อยู่ตรงไหน

พระราชกำหนดฉบับที่ ๒ ที่ไปกู้เงิน ๕ แสนล้านบาท เพื่อมาชดใช้ความเสียหายให้กองทุนฟื้นฟู ก็กำหนดให้นำกำไรของธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นจำนวน ๙๐% มาใช้หนี้เงินกู้ เมื่อใช้หนี้เงินกู้แล้วก็ให้นำเงิน ๙๐% ที่ว่านั้นมาใช้ต่อ เพื่อชำระดอกเบี้ยที่ รัฐบาลที่ต้องเสียไป ฟังดูก็รื่นหูดี แต่ถ้าเรานึกถึงว่าความเสียหายทั้งหมดนั้นเกิดจากใคร ก็ตอบว่าเกิดจากกองทุนฟื้นฟูเป็นหลัก จะผิดจะถูกอย่างไรก็ตาม แต่ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินกิจกรรมของกองทุนฟื้นฟู เวลาที่ความเสียหายเหล่านั้นเกิดในลักษณะที่กองทุนฟื้นฟูนำเงินที่กู้หนี้ยืมสินมาแล้วก็นำไปช่วยสถาบันการเงินที่ถูกปิดไป ๔๐-๕๐ แห่ง ช่วยทั้งก่อนปิดและหลังปิด แล้วก็ไปลดหุ้นเขาเหลือ ๑ สตางค์ แล้วนำเงินที่ให้กู้นั้นเปลี่ยนสภาพเป็นเงินทุน เพราะฉะนั้น สินทรัพย์ของกองทุนฟื้นฟูที่อยู่ในกิจกรรมเหล่านั้น ถ้าคำนวณมาเป็นหุ้นก็ลองเอา ๑ สตางค์หารสัก ๑ หมื่นล้าน จะเป็นกี่หมื่น กี่แสนล้านหุ้น ทีนี้ถ้าเรานึกถึงว่าการแก้ปัญหาเศรษฐกิจคราวนี้เพื่อหวังผลสำเร็จ และต้องสำเร็จ ถ้าไม่สำเร็จเราต้องตายก่อน ประเทศคงต้องล้มก่อน อีก ๕ ปี ๑๐ ปีจะสำเร็จ เวลาสำเร็จแล้วสินทรัพย์เหล่านั้นกองทุนฟื้นฟูจะมีมูลค่าขึ้น หุ้นที่ถือราคา ๑ สตางค์ จะกลายเป็น ๑๐ บาท เป็นอย่างน้อย ถ้าเอา ๑๐ บาท คูณ ๑ ล้านหุ้น หรือ ๑ แสนล้านหุ้น จะเป็นเงินเท่าไร อาจจะมากกว่า ๕ แสนล้านก็ได้ แต่อะไรเกิดขึ้น หนี้ ๕ แสนล้านบาทเหล่านั้นถูกลบล้างโดยกฎหมายฉบับนี้ เพราะกฎหมายไปชดใช้ความเสียหายเหล่านั้นแล้ว และก็ได้หาคนรับผิดชอบไว้ให้เรียบร้อยแล้ว คือ ธนาคารแห่งประเทศไทย เราคนภายนอกก็จะนึกว่ากองทุนฟื้นฟูกับธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นคน ๆ เดียวกัน คนที่จะไปจัดการก็เป็นคน ๆ เดียวกัน เพราะฉะนั้นก็ถูกแล้วไม่น่าที่จะต้องกังวลอะไร แต่ความจริงไม่ใช่ กองทุนฟื้นฟูก็เป็นนิติบุคคล

ต่างหาก มีวัตถุประสงค์ต่างหาก เงินทองที่มีอยู่กองทุนฟื้นฟูจะไปใช้ทำอะไรได้บ้างกฎหมายก็กำหนดไว้ อยู่ ๆ มีกำไรล้นฟ้าล้นแผ่นดินจะมายกให้ธนาคารแห่งประเทศไทยทำไม่ได้ ธนาคารแห่งประเทศไทยก็เป็นนิติบุคคลต่างหาก มีกฎหมายเป็นของตัวโดยเฉพาะ ที่สำคัญกำไรของธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อหักสำรองต่าง ๆ ตามกฎหมายแล้วต้องส่งให้เป็นรายได้ของแผ่นดินอย่างเบ็ดเสร็จทั้งหมด เงินเหล่านั้นก็เป็นเงินเข้าคลัง เป็นรายได้ของแผ่นดิน เอาไปใช้ทำนุบำรุงเรามาออกกฎหมายฉบับนี้บอกว่าเมื่อรัฐบาลไปกู้เงินเขามาและชดใช้หนี้รายนี้ คำตอบก็คือว่ารัฐบาลควักกระเป๋าของตัวเองนั่นแหละไปชดใช้หนี้รายนี้ เพราะเงินรายได้ที่จะส่งเข้าคลังเป็นเงินของรัฐอยู่แล้ว ถ้าไม่เอาไปใช้หนี้ก็ต้องเป็นรายได้เข้าคลัง ฟังดูน่าตกใจว่านำเงิน ๙๐% มาชำระความจริงตามกฎหมายต้องนำมาทั้งหมด ๑๐๐% ไม่ใช่ ๙๐% แต่เขาออกกฎหมายบอกว่านำมา ๙๐% ธนาคารแห่งประเทศไทยเลยได้ดีขึ้น หนี้ก็หมดกันไปกองทุนฟื้นฟูไม่ต้องรับผิดชอบธนาคารแห่งประเทศไทยดูเหมือนว่าต้องรับผิดชอบ แต่จริง ๆ ก็ไม่รับผิดชอบ เพราะเงินที่นำมาชำระหนี้ก็คือเงินที่จะต้องส่งเข้าคลังอยู่แล้ว ปัญหาก็คือว่าต่อไปในระยะ ๑๐ ปี ข้างหน้า กองทุนฟื้นฟูจะรวย แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะจน ก็เหมือนกับว่าลูกไปก่อหนี้ไว้ประมาณ ๑๐๐,๐๐๐ บาท แล้วก็ให้แม่ชดใช้ให้ แม่ชดใช้ให้เบ็ดเสร็จ ลูกก็สัญญาว่าเงินที่เคยเอามาให้แม่เดือนละ ๑,๐๐๐ บาทนั้นแม่หักเอาไว้ ๕๐๐ บาท เพื่อเอาไปใช้หนี้ ถ้าฟังเร็ว ๆ ก็ดี แต่ความจริงก็คือเงินของแม่นั่นเอง ปัญหาของพระราชกำหนดทั้ง ๒ ฉบับ บอกบทเรียนอะไรบางอย่างกับเรา ถ้ารวม ๆ แล้วคงจะได้ ๕ ประการ

ประการที่ ๑ เมื่อเวลาเกิดปัญหาหน้าสิ่วหน้าขวานขึ้นมานั้น คนไทยมักจะนึกถึงปัญหาเฉพาะหน้า แล้วก็แก้ปัญหาเฉพาะหน้านั้นไปให้พ้น ๆ โดยขาดความยั้งคิดหรือสติที่จะทำให้รอบคอบ และมักจะนึกกันว่าแก้ได้แค่นี้ก็ดีถมไปแล้ว เพราะฉะนั้นปัญหาจึงเกิดซ้ำแล้วซ้ำเล่า ตามมาเป็นระลอกอยู่เสมอ เมื่อปัญหาหนึ่งแก้ไปก็จะมีอีกปัญหาหนึ่งตามมาเพราะเราไม่ได้คิดอย่างเป็นกระบวนการ

ประการที่ ๒ ผู้ที่เกี่ยวข้องในการแก้ปัญหามักใช้ตัวเองเป็นหลักในการวางกฎกติกา ของบ้านเมืองโดยไม่ทำกติกาให้ชัดแจ้งเสียในคราวเดียวกัน และเมื่อถึงคราวที่จะต้องปฏิบัติตามกติกานั้น ก็จะถูกดัดแปลงหรือหลีกเลี่ยงไปเท่าที่พึงจะหลีกเลี่ยง เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของตนที่ตั้งใจไว้แต่แรก แต่ในกรณีนี้เราไม่มีปัญหาสงสัยในความสุจริตใจของท่านรัฐมนตรี ไม่มีความคิดสงสัยในความสุจริตใจของรัฐบาลว่าเมื่อถึงคราวชำระหนี้ เมื่อถึงคราวไปดำเนินการจะไปทำให้เกิดความเสียหายขึ้น แต่เรื่องนี้เป็นเรื่องยาว ไม่ใช่ทำวันนี้แล้วพรุ่งนี้จบ เป็นเรื่องของความผูกพันกันไป ๕ ปี ๑๐ ปี ๑๕ ปี ถามว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอยู่นานเท่าไร รัฐบาลอยู่นานเท่าไร นานพอที่จะทำให้เจตนารมณ์นั้นสัมฤทธิ์ผลหรือไม่ คำตอบคือไม่

ประการที่ ๓ การตรากฎหมายโดยไม่มีหลักเกณฑ์ที่ครบถ้วน โดยตั้งความหวังไว้แต่เพียงว่า จะไปอาศัยอำนาจทางบริหาร หรือความตั้งใจดีในอนาคตเพื่อแก้ปัญหาที่จะเกิดขึ้น ก็เท่ากับการเขียนกฎหมายโดยรู้อยู่ว่าในที่สุดจะไปเลี่ยงกฎหมาย เพราะไม่สามารถปฏิบัติตามได้ หรือปฏิบัติตามได้ไม่ครบถ้วน แล้วนั่นจริง ๆ ก็คือสิ่งที่เรียกว่า วัฒนธรรมของสังคมไทยก็ว่าได้ที่มองกฎหมายในลักษณะอย่างนั้น แล้วก็มีอยู่ในทั่วทุกหัวระแหงของสังคมในทั่วทุกวงการ ตั้งแต่ระดับสูงจนกระทั่งถึงชาวบ้าน คือกฎหมายมีไว้เพื่อหลีกเลี่ยง การหลีกเลี่ยงกฎหมายได้กลายเป็นความชื่นชม เป็นความแน่ของคน อาจจะยอมเสียเงินให้กับตำรวจ ๑๐,๐๐๐ บาท เพียงเพื่อจะไปจอดรถในที่ห้ามจอด แล้วไม่ต้องเสียค่าปรับ ๑๐๐ บาท เพราะรู้สึกว่าอย่างนั้นมันแน่

ประการที่ ๔ ปัญหาเรื่องการมีส่วนร่วมจะมีความหมายมากน้อยเพียงใด มีความหมายเพียงเพื่อว่าถ้าได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็น คนที่มีหน้าที่ได้ฟังก็แค่พยักหน้าแล้วก็เลยไป หรือว่าถ้ามีเหตุผลสมควรคนนั้นมีความผูกพันโดยมโนธรรมจะต้องนำไปคิดนำไปปฏิบัติด้วย ไม่ใช่เป็นเรื่องเอาชนะคะคาน ในเรื่องนี้ผมเคยถามเจ้าหน้าที่ที่เขาทำหน้าที่ในการร่างผมถามว่าเขาร่างกฎหมายอย่างนี้ได้อย่างไร ในการโยนความรับผิดชอบของคน ๆ หนึ่งไปให้อีกคนหนึ่งแล้วลบล้างความผิดของคนที่ก่อให้เกิดความเสียหาย เขาก็บอกว่าเขาได้พูดถึงเรื่องนี้แล้ว แต่เจ้าหน้าที่กระทรวงการคลังไม่ยอมปรับปรุงแก้ไขโดยบอกว่าเป็นนโยบาย ผมก็มานึกว่าเรากำลังเรียกร้องการมีส่วนร่วมของประชาชน แล้วจะสำเร็จได้อย่างไรขนาดเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ซึ่งกันและกันความมีส่วนร่วมยังมีแค่พูด และผ่านเลยไปโดยไม่ต้องรับฟัง

ประการที่ ๕ การดำเนินการตามนโยบายทั้งหลายทั้งปวงมักจะไม่มีแผนที่สมบูรณ์ที่มีสภาพบังคับรองรับไว้ด้วย แผนอาจจะสมบูรณ์แต่ไม่มีสภาพบังคับ เพราะฉะนั้นการจะสำเร็จสมบูรณ์ตามนโยบายหรือไม่ จึงมักจะขึ้นอยู่กับใจและเจตนาของคนที่เข้ามาเสริมต่อ ถ้าคนที่เข้ามาเสริมต่อมองเห็นความสำคัญก็ทำต่อ แต่อาจจะทำต่ออีกรูปแบบหนึ่ง หรือไม่ทำเลย ผลจากเรื่องนี้ดูได้จากกรณี BIBF (ธุรกิจกู้ยืมเงินต่างประเทศ) ซึ่งโทษกันซุลมุนอยู่ทุกวันนี้ ฝ่ายหนึ่งก็บอกว่าเพราะคนที่นำเอา BIBF เข้ามา เศรษฐกิจถึงพังพินาศ อีกฝ่ายหนึ่งก็บอกว่า BIBF นั้นเป็นของดี แต่จะดีได้ตลอดต้องมีของรองรับ มีขั้นตอนมีกระบวนการรองรับต่อเนื่องไปให้ครบถ้วนสมบูรณ์แล้วจะดี ยังไม่รู้จะเถียงกันไปถึงเมื่อไร แต่เรากำลังสร้างปัญหาใหม่ พระราชกำหนดนี้จะสร้างปัญหาอย่างเดียวกันนี้อีก วันหนึ่งข้างหน้าจะเกิดปัญหาเงิน ๒ แสนล้านบาท และ ๕ แสนล้านบาท แล้วก็จะโทษกันว่าเป็นเพราะคนคิดเรื่องนี้จึงเกิดปัญหา คนที่คิดก็บอกว่าที่เกิดปัญหาเพราะคนต่อมาไม่ทำตามที่คิดไว้ แล้วก็จะเถียงกันไปไม่สิ้นสุด เพราะกระบวนการไม่ได้กำหนดไว้ให้ครบถ้วนโดยมีสภาพบังคับ

ท่านผู้มีเกียรติครับ ผมเกริ่นเรื่องนี้ค่อนข้างจะยาว ก็เพื่อจะนำไปสู่ปัญหาว่า

ทำไมเราจึงจะต้องปฏิรูปกฎหมาย ต้องมานั่งดูกันว่ากฎหมายที่มีอยู่ทำไมเราจึงจะต้องไปปฏิรูปกฎหมายก็อยู่ดี ๆ ปากเสียงก็ไม่มี พูดก็ไม่ได้ ทั้งหมดจึงขึ้นอยู่กับคน ผมนึกว่าตัวกฎหมายที่มีอยู่นั้นมีบทบาทสำคัญ เป็นตัวจักรสำคัญที่ทำให้สังคมเราเสียหายยับเยิน เราล้าหลังขาดวินัย ขาดการเห็นประโยชน์ส่วนรวม เพราะแนวคิดทางกฎหมายที่มีอยู่เดิมทั้งสิ้น ถามว่าพื้นฐานแนวความคิดของการออกกฎหมายที่ผ่านมามีอยู่อย่างไร

ประการที่ ๑ ความคิดที่ว่าการตรากฎหมายเป็นเรื่องของรัฐ โดยเฉพาะรัฐก็คือข้าราชการไม่ว่าจะเป็นข้าราชการประจำหรือข้าราชการการเมือง ประชาชนไม่เกี่ยวข้อง ประชาชนจะเกี่ยวข้องก็ต่อเมื่อกฎหมายออกมาใช้บังคับ แล้วถูกบังคับ การตรากฎหมายเป็นเรื่องของรัฐ ประชาชนมีหน้าที่เพียงปฏิบัติตามกฎหมาย จริงอยู่เรามีสภานิติบัญญัติ ซึ่งมีนัยที่จะต้องเป็นตัวแทนของประชาชน มีรัฐบาลซึ่งในระยะหลัง ๆ ๒๐ กว่าปีที่ผ่านมาส่วนใหญ่มาจากสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นตัวแทนของปวงชน แต่ถามว่าแนวคิดเหล่านั้นเปลี่ยนหรือไม่ คำตอบคือไม่เปลี่ยน เพราะว่าเมื่อไปเป็นรัฐบาลแนวคิดนั้นก็จะผูกมัด การโต้แย้งในกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นเรื่องของการเมืองมากกว่าเป็นเรื่องสาระสำคัญทางกฎหมาย ถ้าเราสังเกตดูให้ดีจะเห็นว่ามีไม่มากนักที่จะพูดถึงผลกระทบจริง ๆ จัง ๆ ที่จะมีต่อประชาชน การเอาชนะคะคานกันทางการเมืองน่าจะมีบทบาทสำคัญกว่าเรื่องสาระสำคัญของกฎหมาย ดังนั้น เมื่อแนวคิดมีอยู่อย่างนี้ เวลารัฐต้องการเครื่องมือในการบริหารราชการแผ่นดินเมื่อใด รัฐก็จะตรากฎหมายออกมาใช้บังคับแล้วดูศักดิ์สิทธิ์ดี เพราะกฎหมายสร้างอำนาจ สร้างอะไรต่ออะไรจนกระทั่งวันหนึ่งความคิดเหล่านี้ก็แพร่ไปสู่ประชาชน ประชาชนก็เริ่มจับกลุ่มรวมตัวกัน แล้วเรียกร้องหากฎหมายของตนเองขึ้นมาบ้างเพื่อจะนำไปใช้บังคับคนอื่นที่ไม่ได้อยู่ในกลุ่มของตัว กฎหมายทำนองนี้ในระยะหลังก็จะมีมากขึ้น ทั้ง ๆ ที่ในหลายกรณีไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายก็ทำสิ่งเหล่านี้ได้ ถ้าเราติดตามขบวนการเรียกร้องของชุมชนต่าง ๆ จะพบว่าประชาชนเริ่มคิดถึงความสำคัญของกฎหมายในฐานะที่เป็นเครื่องมือที่จะไปใช้บังคับคนอื่น เพราะฉะนั้นเวลาชุมชนเหล่านั้นเขียนกฎหมายจะเขียนอำนาจไว้เยอะเพื่อนำไปสู่การบังคับใช้ ซึ่งอันที่จริงเมื่อรัฐเขียนกฎหมายรัฐก็ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อไปบังคับประชาชน เวลาประชาชนเขียนจึงให้อำนาจประชาชนเพื่อไปบังคับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งก็ไม่ดีด้วยกันทั้งคู่ แต่สิ่งที่ประชาชนเสนอนั้นสำเร็จได้ยาก เพราะกระบวนการทั้งหลายเป็นกระบวนการของรัฐทั้งนั้น เมื่อรัฐคิดถึงกฎหมายในฐานะเป็นเครื่องมือในการบริหารราชการ รัฐก็ออกกฎหมายโดยไม่คำนึงถึงต้นทุนในการปฏิบัติของราษฎร คำนึงถึงความสะดวกสบายของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเกณฑ์ ถ้ารัฐต้องการสถิติอยากรู้ว่าใครเขาทำการค้าที่ไหนบ้าง รัฐก็จะออกกฎหมายไปบังคับคนทั้งประเทศว่าถ้าใครทำการค้าต้องมาจดทะเบียนการค้า เพียงเพราะรัฐอยากได้สถิติอันนั้น ซึ่งได้มา

โดยวิธีอื่นก็ได้ แต่รัฐก็จะออกกฎหมายอย่างนั้น แล้วกฎหมายนั้นก็ใช้มาตั้งแต่ ปี พ.ศ. ๒๔๙๘ จนกระทั่งปัจจุบัน กรมสรรพากรอยากจะเก็บภาษีได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย อยากจะรู้ว่าใครเขาทำการค้าที่ไหน ก็ออกกฎหมายบังคับว่าใครทำการค้ามีหน้าที่ต้องเสียภาษี ต้องมาจดทะเบียนการค้า รัฐจะเป็นฝ่ายนั่งเฉย ๆ เพื่อให้ราษฎรลงทุนลงแรงมาหารัฐ เพื่อให้รัฐเก็บภาษี กฎหมายทำนองนี้มีมาก เพราะรัฐไม่คำนึงถึงต้นทุน เนื่องจากถ้าต้นทุนนั้นเป็นของรัฐ รัฐก็ไม่มี cost (ค่าใช้จ่าย) ไม่มีดอกเบี้ย ไม่มีอะไรเป็นเงินที่ได้มา ไม่มีใครเป็นเจ้าของ ใช้เท่าไรก็ได้ ถ้าเป็นทุนของทางราษฎรแต่ละรายก็อาจจะไม่มาก คนละ ๕๐๐ บาท คนละ ๑,๐๐๐ บาท แต่ถ้ารวมทั้งประเทศบางทีจะมากกว่าการไปจ้างบริษัทแพง ๆ มาทำ มาตรวจสอบสถิติให้รู้ด้วยซ้ำไป

ประการที่ ๒ เราจะเห็นได้ว่ากฎหมายทั้งหลายทั้งปวงที่มีอยู่ก็คือ รัฐซึ่งประกอบไปด้วยรัฐบาล กระทรวง ทบวง กรม และข้าราชการ บุคคลเหล่านี้เท่านั้นที่มีความหวังดี มีความห่วงใย รักษาผลประโยชน์ของประเทศอย่างแท้จริง บุคคลภายนอก เอกชนทั้งหลายที่จะทำกิจกรรมหรือธุรกรรมทั้งหลายทั้งปวงมีแต่จะมุ่งหาประโยชน์ส่วนตัวโดยไม่คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม เพราะฉะนั้นกฎหมายทุกฉบับที่ออกมาจึงเข่นเขี้ยวเคี้ยวฟันกับคนที่ทำธุรกิจที่รัฐอยากจะเข้าไปดูแลโดยตั้งสมมุติฐานว่า ใครก็ตามที่เข้ามาเกี่ยวข้องเป็นผู้ร้าย รัฐเป็นพระเอกแล้วเมื่อถืออย่างนั้นเวลาที่รัฐจะตรากฎหมาย ไม่ว่าจะไปเกี่ยวข้องกับใคร รัฐก็จะถือเป็นความลับ กลัวเขาจะรู้ล่วงหน้าแล้วเขาจะไปเอารัดเอาเปรียบกัน กลัวเขาจะใช้ประโยชน์จากความรู้นั้นไปทำมาหากิน

ประการที่ ๓ รัฐเท่านั้นจึงจะมีหน่วยงานที่เพียบพร้อมด้วยอุปกรณ์ ผู้คนที่เก่ง มีความสามารถ มีระบบบริหารที่รัดกุม รอบคอบ มีประสิทธิภาพ เพราะฉะนั้นเรื่องทุกเรื่องรัฐจึงเข้าไปยุ่งด้วยเสมอ เพราะปล่อยให้เอกชนทำไม่ได้ เนื่องจากรัฐคิดว่าเขาไม่มีคุณภาพดีพอ รัฐต้องคอยเข้าไปกำกับ ควบคุม ไปตรวจตรา ใครเขาจะไปทำอะไรที่ไหนรัฐก็เข้าไปยุ่ง เพื่อให้แน่ใจว่าทุกสิ่งทุกอย่างจะเรียบร้อย จะมีประสิทธิภาพ บางกรณีรัฐลงไปดูถึงขนาดที่ว่าแล้วเขาจะทำสำเร็จไหม จะได้กำไรไหม ถึงขนาดนั้นด้วยซ้ำไป ถ้าเราลองกลับไปดูว่าในปัจจุบันเรามีกฎหมายอะไรบ้าง เราจะพบว่ามนุษย์ที่อยู่ในประเทศไทยทำอะไรที่จะไม่ต้องไปขออนุญาต จดทะเบียนหรือไปแจ้งให้กับรัฐทราบมีน้อยมาก ไม่มีอะไรที่รัฐยังก้าวเข้าไปไม่ถึง เพราะรัฐยังไม่รู้ว่ามีคนเขาทำได้ และด้วยความห่วงใยว่าลงทุนไปแล้วจะขาดทุน รัฐจะได้ช่วยดูแลให้ บางทีกฎหมายที่ออกมาเพื่อประโยชน์แห่งการส่งเสริมและพัฒนาแท้ ๆ รัฐยังบังคับให้ต้องมาขออนุญาตเลย เพราะว่าเมื่อเขามาขออนุญาตจะได้ดูเสียตั้งแต่ต้นว่า ที่จะไปทำนั้นดีจริงหรือไม่ ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน วัตถุประสงค์ก็เพื่อจะพัฒนาแหล่งพลังงาน และส่งเสริมการพลังงานให้มีมากขึ้น ให้เกิดการประหยัด มาตรการที่รัฐคิดออกก็คือ ห้ามมิให้ผู้ใด

ผลิตหรือขยายการผลิตพลังงานควบคุม เว้นแต่จะได้รับอนุญาต ก็ยังนึกไม่ออกว่าจะไปส่งเสริมเขาตอนไหน ระบบการขออนุญาตก็คือระบบที่นำมาสู่การคอร์รัปชั่น ซึ่งจะพูดต่อไปว่านำมาสู่การคอร์รัปชั่นได้อย่างไร แต่ว่าถ้าสมมุติฐานที่ว่า รัฐมีประสิทธิภาพ มีแต่คนเก่ง คนดี คนอื่นไม่ดี เมื่อ ๖๐-๗๐ ปี ขึ้นไปเป็นเรื่องจริง ใครปฏิเสธไม่ได้ แต่เดี๋ยวนี้ไม่จริง คนดี คนเก่ง เขาไม่อยู่ในราชการ เขาไปอยู่ข้างนอก คนที่จบปริญญาเอกเกือบจะไม่มีเลย ที่สามารถไปทำงานข้างนอกได้ เพราะไม่มีใครเขารับเพราะความรู้สูงเกินไป ทำได้แต่เฉพาะราชการ แต่เดี๋ยวนี้ราชการถือหลักว่าถ้าทำงานในกระทรวง ทบวง กรม ความรู้ควรจะมีเพียงแค่ปริญญาโท ถ้าปริญญาเอกต้องไปทำงานในมหาวิทยาลัย ส่วนปริญญาเอกนอกจากนั้นเอกชนเขารับไปหมด ข้อสมมุติฐานเหล่านี้จึงไม่เป็นความจริง แนวคิดนี้เคยเป็นของจริงแต่บัดนี้ไม่จริงอีกแล้ว แต่ว่าอิทธิพลของแนวคิดในการร่างกฎหมายก็จะยังอยู่ เพราะจะสืบทอดต่อมาเป็นแบบในการร่างกฎหมายเสมอ

ประการที่ ๔ การดำเนินการของรัฐจะต้องรอบคอบ รัดกุม ต้องตรวจสอบกันได้ คำว่าตรวจสอบกันได้หมายถึง ตรวจสอบกันได้ในหน่วยราชการด้วยกัน ไม่ใช่ราษฎรไปตรวจสอบ ในขณะเดียวกันรัฐก็ต้องสามารถยืดหยุ่น เพื่อให้เกิดความคล่องตัว ผลก็คือว่าเพื่อที่จะให้เกิดความรอบคอบ รัดกุม และตรวจสอบได้ การทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงไม่สามารถกำหนดเวลาได้ กฎหมายส่วนใหญ่จะไม่กำหนดเวลาการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พึ่งมาในระยะหลัง ๆ แล้วที่มีกฎหมายกลางว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ก็จะกำหนดเวลาระยะเวลา ๓๐ วัน ๖๐ วัน ๙๐ วัน หรือ ๑๘๐ วัน ของราชการนั้นเป็นระยะเวลาที่เร็ว แต่เป็นระยะเวลาที่ขาดทุนของเอกชนเขาแล้ว เมื่อจะต้องมีความรอบคอบ รัดกุม จึงต้องมีขั้นตอน งานทุกงานจะต้องผ่านการตรวจสอบหลายคน หลายโต๊ะ เรื่องเดียวกันจะต้องมีคนดูเป็นห้วง ๆ ขึ้นไปและในที่สุดก็ไปถึงคนที่สูงที่สุด ซึ่งก็เซ็นตามคนที่ต่ำที่สุด เพราะคนระหว่างกลาง ก็เพียงเซ็นผ่านแต่ตรงนั้นใช้เวลาเพื่อให้เกิดการยืดหยุ่น คล่องตัว กฎหมายจึงเปิดเป็นดุลพินิจให้กับรัฐโดยไม่มีขอบเขต เคยมีการตีความกันไว้ถึงขนาดที่ว่า เมื่อกฎหมายกำหนดเงื่อนไขไว้แล้ว คนที่เขาทำถูกต้องตามเงื่อนไข หลักเกณฑ์ วิธีการนั้น เขาจำเป็นต้องได้รับอนุญาตหรือไม่ คำตอบคือไม่ เพราะดุลพินิจยังอยู่ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้นเมื่อใครเข้าไปเกี่ยวข้องกับรัฐไม่ว่าลูกผีหรือลูกคนไม่สามารถจะบอกล่วงหน้าได้ว่าเจ้าหน้าที่เขาจะใช้ดุลพินิจในเรื่องนั้นอย่างไร ระยะเวลาก็เป็นเรื่องปกติธรรมดา แล้วดูเหมือนสังคมไทยจะยอมรับว่านี่คือของที่ควรจะเป็นไปอย่างนั้น เพราะเมื่อใดที่หน่วยงานของรัฐหน่วยงานใด ทำงานให้เร็วขึ้นสังคมจะต้องสงสัยว่ามีอาการผิดปกติ ของที่เคยทำได้ภายใน ๓๐ วัน ถ้าทำได้ภายใน ๗ วัน จะถูกตั้งข้อสงสัยว่ามีลับลมคมใน แปลว่าสังคมยอมรับว่าต้องช้าเอาไว้

ประการที่ ๕ รัฐเท่านั้นที่มีทุนรอนมหาศาล มีคนดีคนเก่ง มีฝีมือพอที่จะทำ

กิจการใหญ่ ๆ ได้ เอกชนไม่มีทางทำได้ เพราะฉะนั้น ไฟฟ้า โทรศัพท์ ประปา ทางด่วน วิทยุโทรทัศน์ รัฐจึงต้องทำเองหมด แล้วเมื่อทำไปแล้วความจริงข้อนี้ก็ปรากฏ รัฐไม่ได้มีอย่างที่คิดหรอก ที่ว่ามีทุนมหาศาลเดี๋ยวนี้ไม่ใช่แล้ว มีคนดีคนเก่งก็ไม่ใช่แล้ว รัฐก็จ้องเลี่ยงเอาไปให้คนอื่นทำในนามของรัฐ แล้วหน่วยงานของรัฐก็เป็นคนกินหัวคิว

ด้วยแนวคิดในการตรากฎหมาย ๕ ประการดังกล่าว ผลที่เกิดขึ้นจากกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันกับสังคม กับวิถีชีวิตของคน มีดังต่อไปนี้

๑. รัฐได้เข้ามายุ่งในกิจกรรมต่าง ๆ ธุรกรรมต่าง ๆ ของประชาชนโดยไม่จำเป็น ในบางกรณีแม้จำเป็นก็เข้ามายุ่งในระดับที่สูงเกินกว่าเหตุ คือล้วงเข้ามาลึกจนเกินไป ด้วยระบบกฎหมายอย่างนี้ไม่ว่ารัฐธรรมนูญจะเขียนกฎหมายให้เสรีภาพให้อะไรต่ออะไรมายมายขนาดไหน สิ่งเหล่านั้นก็ไม่มีความหมายอะไร เพราะเป็นแต่เพียงตัวหนังสือธรรมดา พอเอาเข้าจริงก็จะถูกจำกัดโดยกฎหมายจนแทบจะไม่เหลือ เพราะจะเขียนว่า "ทั้งนี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ" รัฐธรรมนูญฉบับนี้จะดีขึ้นหน่อยตรงที่ว่ามีเจตนารมณ์ซึ่งจะต้องไม่ขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ แต่ว่านั่นก็เป็นเรื่องของการแปลความ

๒. กฎเกณฑ์ในการควบคุม กำกับ และการตรวจตราของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐขาดความชัดเจนและความคงเส้นคงวา เพราะดุลพินิจของคนย่อมเปลี่ยนแปลงไป คนแต่ละคนก็ย่อมไม่เหมือนกัน และผลแห่งความไม่ชัดเจนไม่คงเส้นคงวา จึงนำไปสู่ปัญหาการคอร์รัปชั่นอย่างแพร่หลาย โดยเฉพาะเรื่องเวลา เพราะเวลาไม่ใช่สิ่งสำคัญของราชการ แต่เมื่อระยะเวลาเป็นความเป็นความตายของประชาชนที่เกี่ยวข้อง จึงกระตุ้นให้เกิดการสมยอมในการคอร์รัปชั่นมากขึ้น เพราะถ้าต้องการเร็วก็ต้องยอมจ่ายตามที่เขาเรียกร้อง

๓. ภาระหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะกระบวนการยุติธรรมเบื้องต้น มีมากมายจนเกินขีดความสามารถของมนุษย์ที่จะบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายได้ สภาพที่เกิดขึ้นอย่างหนึ่งคือ การปล่อยปละละเลยที่จะบังคับการตามกฎหมาย ทั้งโดยจงใจและไม่จงใจ และในที่สุดผลสะท้อนก็คือเป็นช่องทางให้แสวงหาประโยชน์กันจนเป็นอุปนิสัย กลายเป็นของธรรมดาที่เราได้ยินกันเรื่องส่วย ความตระหนกอยู่ที่สื่อมวลชนเท่านั้น เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเขาไม่ตระหนกหรอก เพราะเขารู้ว่านั่นเป็นวิถีชีวิตธรรมดาของเขา ทำกันเป็นปกติ ถ้าจะมีความตระหนกเกิดขึ้น ก็อาจจะตระหนกว่า โถ สื่อมวลชนพึ่งรู้หรอกเหรอ มากกว่าเรื่องอื่นว่ามัวไปทำอะไรอยู่ที่ไหน

๔. เมื่อมีกฎหมายทับถมมาก ๆ เข้า โดยไม่คำนึงถึงความเป็นไปได้ในการปฏิบัติ ซึ่งอาจเกิดจากกฎหมายนั้นล้าสมัยแล้ว หรือบัญญัติขึ้นโดยคำนึงถึงแต่ความสะดวกสบายของราชการแต่เพียงฝ่ายเดียว การหลีกเลี่ยงกฎหมายจึงกลายเป็นสิ่งจำเป็น กลายเป็นอุปนิสัย

และกลายเป็นวิถีชีวิตที่เกือบจะเรียกว่าเป็นวัฒนธรรมอย่างหนึ่งของคนไทย เป็นที่รับรู้กันทั่วไป ว่าฝ่ายบังคับการก็หมดปัญญาที่จะปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย เพราะหยุมหยิมมากมาย มหาศาล กฎหมายที่มีอยู่จึงกลายเป็นเพียงเครื่องมือในการแสวงหาประโยชน์ หรือการกลั่นแกล้งกัน ผมว่า๙๐% ที่นั่งอยู่นี้ ที่มีรถขับ ทำผิดกฎหมายจราจรทั้งนั้น เอาตราอะไรไปติดตรงกระจกก็ผิดแล้ว ผิดโดยไม่รู้ แล้วถามว่าตำรวจรู้ไหม ตำรวจชั้นเล็ก ๆ ก็ไม่รู้ ตำรวจชั้นใหญ่ ๆ ก็ลืมไปหมดแล้ว รวมความได้ว่าไม่มีใครรู้ ทุกคนก็ปฏิบัติ วันหนึ่งเกิดจ่า หรือพลตำรวจไปเปิดพบแล้วกำลังจะหาเงิน เขาก็เรียกจับคุณได้ทุกที จะไปอ้างว่าที่คนอื่นทำร้อยสีพันอย่างทำไมไม่ไปจับมาจับผมอยู่ได้อย่างไร ก็อ้างไม่ได้ การที่คนอื่นทำผิดไม่ได้แปลว่าเราจะมีสิทธิทำผิดไปด้วย ฟิล์มกรองแสงเดี๋ยวก็ให้ ๑๐๐% เดี๋ยวก็ให้ ๘๐% ๖๐% ขึ้น ๆ ลง ๆ ในที่สุดคนก็บอกอย่างนั้นอย่าไปทำเสียเลย นาน ๆ ก็เสี่ยงภัยถูกจับเสียทีหนึ่ง ถูกจับก็ไม่เป็นไร ก็เที่ยวไปถามใครต่อใครว่ารู้จักสารวัตรที่นั่นไหม จะได้เอาไปให้ สารวัตรที่ดีหน่อยก็ควักกระเป๋าจ่ายแทน สารวัตรบางคนก็เก็บเรื่องไว้ ทุกคนทำเป็นปกติธรรมดา หน้าตาเฉยไม่รู้สึกอะไรเกิดขึ้น กลายเป็นอุปนิสัยของสังคม การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย การไม่บังคับการตามกฎหมาย กลายเป็นความจำเป็นของการดำรงชีวิต แล้วอย่านึกนะครับว่าสิ่งเหล่านี้เกิดขึ้นระหว่างประชาชนกับรัฐ ยังเกิดขึ้นในหน่วยราชการต่อหน่วยราชการ ครั้งหนึ่งเราเคยบอกราชการล้าสมัย ขาดประสิทธิภาพ ถ้าจะทำอะไรในเชิงธุรกิจต้องไปตั้งรัฐวิสาหกิจเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ทันสมัย คล่องตัว อยู่กันมานาน ๆ กระทรวงการคลังก็เริ่มคิดว่าพวกนี้จะไปทำอะไรที่ไม่ดีขึ้น ก็เริ่มออกกฎ ระเบียบ มากขึ้น ๆ จนทุกวันนี้ กฎนั้นก็กลายเป็นดินพอกหางหมู กระทรวงการคลังเองยังปฏิบัติไม่ได้ เพราะฉะนั้นเวลาที่กระทรวงการคลังจะทำกิจกรรมหนึ่งกิจกรรมใด กระทรวงการคลังจะหลีกเลี่ยงไม่ให้กิจกรรมนั้นเป็นรัฐวิสาหกิจ ถ้าทำได้ก็ลงทุนแค่ ๔๙% แล้วไปเอาทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์อีก ๒% รวมเป็น ๕๑% มีเสียงข้างมาก control บริษัทนั้นได้ แต่ไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ เพื่ออะไร ก็เพื่อจะหลีกเลี่ยงข้อบังคับที่ใช้กับรัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังเป็นคนออกไว้ ระยะหลัง ๆ ไปไกลถึงขนาดไม่ต้องเรียกใครมาถือหุ้น ขอมติคณะรัฐมนตรีเลยว่าไม่ให้ถือว่าสิ่งนี้เป็นรัฐวิสาหกิจ มาใช้บังคับกับกิจกรรมนี้ หน่วยราชการก็จึงต้องเลี่ยง เพราะทำตามไม่ไหว แล้วการเลี่ยงนั้นได้รับการอนุมัติจากรัฐบาลให้เลี่ยง ไม่มีใครเคยมานั่งสำรวจดูว่าอะไรที่ไม่สามารถบังคับการได้ ล้าสมัยควรจะยกเลิก จะได้เกิดประสิทธิภาพอย่างถ้วนหน้ากัน เพราะเราถือเป็นของปกติธรรมดาของวิถีชีวิตของคนไทยเสียแล้วว่า คนมีหน้าที่ออกกฎหมายก็ออกไป คนที่บังคับการก็จะบังคับการเอาตามที่สะดวก ส่วนคนที่ปฏิบัติก็เลือกปฏิบัติเท่าที่จะพึงปฏิบัติได้ รวมความก็คือว่ากฎหมายขาดความศักดิ์สิทธิ์ กลายเป็นมะเร็งร้าย สร้างสังคมที่ขาดวินัย สร้างสังคมที่มีแต่ความไม่ทัดเทียมไม่เสมอภาค ผมเคยคุยกับคนที่เคยสมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ว่าไปสมัครทำไม เขาตอบว่า

สมัครเอาไว้เป็นยันต์กันผี อย่างน้อยถ้าทำผิดเล็ก ๆ น้อย ๆ ยังพออะลุ่มอล่วยกันได้ ถ้าเป็นชาวบ้านธรรมดาอะลุ่มอล่วยไม่ได้ ความไม่มีระเบียบวินัย ความไม่เสมอภาคในการถูกบังคับใช้ตามกฎหมายได้นำมาสู่กลียุคในปัจจุบัน เมื่อคนเราไม่มีระเบียบวินัยไปทำธุรกิจแข่งกับใครถึงจุด ๆ หนึ่งก็ขาดทุน เราไปจนถึงขั้นขนาดที่ว่า เมื่อยามหน้าสิ่วหน้าขวาน เกิดความเสียหายรุนแรงขึ้น หันซ้ายหันขวาหยิบอะไรได้ก็หยิบใส่ลงไปก่อน ไม่นึกเลยว่าโดยกฎหมายมีอำนาจทำได้หรือไม่ เพราะนั่นเป็นปกติธรรมดาของสังคมไทย เมื่อมารู้ภายหลังว่าจะทำได้หรือเปล่า ก็ไปออกกฎหมายย้อนหลังให้ทำได้ แล้วทุกคนก็มีความสุขดี

ปัญหามีว่าจากผลทั้ง ๔ ประการเหล่านั้น เรายังมีความสุขดีอยู่หรือ เราเกิดความเคยชินจนสามารถดำรงชีวิตต่อไปได้ภายใต้กระบวนการเหล่านี้ได้ยังดีอยู่จริงหรือ เราสมควรจะต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเสียใหม่ เพื่อให้เกิดความทัดเทียมที่แท้จริงให้ได้หรือไม่ ถ้าคำตอบว่าต้องทำ เราก็ต้องปฏิรูปกฎหมาย ถ้าถามว่าตามความคิดของผม เราจะต้องปฏิรูปกฎหมายให้มีหน้าตาอย่างไร ทั้งในแง่สาระและกระบวนการในการบัญญัติกฎหมาย ผมเห็นว่าหากจะต้องมีการปฏิรูปกฎหมายจะต้องให้เกิดผลดังนี้

ประการที่ ๑ กฎหมายจะต้องมีลักษณะเพื่ออำนวยประโยชน์ทั้ง ๒ ด้าน คือ ทางด้านการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ และประโยชน์ที่จะเกิดกับประชาชนทั้งส่วนรวมและส่วนบุคคล ในกรณีที่ประโยชน์ส่วนบุคคลจะถูกกระทบกระเทือน รัฐจะต้องชั่งน้ำหนักของความคุ้มระหว่างภาระที่เกิดขึ้นกับประชาชนกับความสะดวกสบายที่รัฐได้รับ ว่าอย่างไหนหนักกว่ากัน ถ้าประชาชนรับภาระหนักเกินกว่าสิ่งที่รัฐจะได้รับความสะดวก บางทีรัฐจะต้องไม่ตรากฎหมายนั้น

ประการที่ ๒ เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายดังกล่าวใน ๒ เรื่อง กระบวนการในการตรากฎหมายจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนโดยเฉพาะผู้ที่จะถูกกระทบโดยตรงจากกฎหมายนั้นได้แสดงความคิดเห็น ความจำเป็น และภาระที่ตนจะต้องรับ เพื่อนำไปประกอบการพิจารณา

ประการที่ ๓ การที่จะทำให้องคาพยพของรัฐมีประสิทธิภาพ มีความเที่ยงธรรมและมีความรวดเร็วในการทำงานนั้น ต้องยอมรับว่าเป็นงานที่ยาก ดังนั้นรัฐจะต้องลดบทบาทของตนในการเข้าไปก้าวก่ายเกี่ยวข้องกับกิจกรรมของประชาชนให้เหลือน้อยที่สุดเท่าที่จำเป็นแก่การดำรงไว้ซึ่งความเป็นธรรมแห่งสังคม ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและความมั่นคงของประเทศ ทั้งทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ในกรณีที่รัฐจำเป็นต้องเข้าไปก้าวก่ายต้องกำหนดระดับแห่งการก้าวก่ายให้มีเพียงเท่าที่จำเป็นจริง ๆ ซึ่งอาจแยกออกเป็น ๓ ระดับ คือ การควบคุม การกำกับ การส่งเสริมและพัฒนา

ประการที่ ๔ กฎหมายต้องไม่กำหนดภาระที่หยุมหยิมเกินไป และต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติทั้งในแง่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และของประชาชนที่จะถูกบังคับให้

เป็นไปตามกฎหมาย การตรากฎหมายโดยรัฐยังไม่มีกลไกที่พร้อมโดยหวังว่าจะค่อย ๆ เพิ่มความเข้มงวดในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ตามขีดกำลังความสามารถด้านกำลังคนและกำลังเงินของรัฐ ไม่ควรทำเป็นอันขาด เพราะเท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้มีการเลือกปฏิบัติ ในกรณีเช่นนั้นการบัญญัติกฎหมายควรกำหนดสภาพบังคับเป็นขั้นตอน ตามที่รัฐจะพึงมีความพร้อม การคำนึงถึงความเป็นไปได้ในการปฏิบัตินั้นต้องคำนึงถึงประเพณี วัฒนธรรม และสภาวะเศรษฐกิจของประชาชนประกอบด้วย การออกกฎหมายเพียงเพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล โดยรู้อยู่ว่าโดยมาตรฐานการดำรงชีวิต และเศรษฐกิจของไทยยังไม่พร้อม และในที่สุดจึงต้องผ่อนผันหรือเอาหูไปนาเอาตาไปไร่ เป็นอันตรายเสียยิ่งกว่าการไม่มีกฎหมายเช่นว่านั้น

ประการที่ ๕ กฎหมายต้องกำหนดมาตรการและกระบวนการที่สมบูรณ์ ไม่ปล่อยให้เป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยไม่มีขอบเขต แต่กระบวนการและขั้นตอนเหล่านั้นต้องไม่ก่อให้เกิดความซับซ้อนจนเกิดความล่าช้า หรือการบิดเบือนของเจ้าหน้าที่ได้ ระยะเวลาที่จะต้องใช้ในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่จะต้องมีความแน่นอน และไม่ยาวนานจนเกินไป โดยคำนึงถึงสภาพแห่งกิจกรรมที่กฎหมายนั้นใช้บังคับ

ประการที่ ๖ เมื่อกำหนดให้เป็นหน้าที่ของประชาชนที่จะต้องปฏิบัติแล้ว ต้องกำหนดหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายโดยเคร่งครัดด้วย และเมื่อเจ้าหน้าที่จงใจละเลยไม่ปฏิบัติต้องมีโทษเช่นเดียวกับประชาชนผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย

ประการที่ ๗ กิจกรรมเดียวบางกรณีจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายหลายเรื่องหลายฉบับ ซึ่งแต่ละเรื่องแต่ละฉบับจะมีหน่วยงานที่แยกออกจากกัน จะต้องกำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่ได้รับเรื่องในอันที่จะต้องรู้ว่าการดำเนินการในเรื่องนั้น จะต้องได้รับอนุญาตตามกฎหมายใดบ้าง และจัดการส่งเรื่องไปเพื่อให้หน่วยงานอื่นตรวจพิจารณาเสียในเวลาเดียวกันโดยจะเกี่ยงให้อีกหน่วยงานหนึ่งอนุญาตก่อนไม่ได้ โดยไม่ต้องไปติดต่อทีละหน่วยและบางกรณีก็เกี่ยงให้อีกหน่วยหนึ่งอนุญาตก่อน ตัวอย่างการสร้างท่าเทียบเรือที่ภูเก็ตที่อ่าวฉลอง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือ กรมเจ้าท่า สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม กรมโยธาธิการ และองค์การท้องถิ่นต่างก็อ้างถึงอำนาจของตัว และใช้เวลาในการพิจารณาตามความสะดวกและตามมาตรฐานของตน ความคิดที่จะสร้างเมื่อ ๓-๔ ปีที่แล้วด้วยวงเงินงบประมาณ ๗๘ ล้านบาท มาบัดนี้การอนุญาตยังไม่จบไม่เสร็จสิ้น ราคากลายเป็น ๑๙๐ ล้านบาท และยังไม่รู้ว่าเมื่อไรจะได้สร้าง นี่ขนาดเป็นราชการด้วยกัน

ประการที่ ๘ ภาระหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายแต่ละฉบับต้องไม่มีลักษณะเป็นผู้มีอำนาจควบคุม กำกับ หรือตรวจตราแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่

ต้องกำหนดให้เป็นหน้าที่ในการให้บริการ ส่งเสริม ควบคู่กันไปด้วย

การที่จะปฏิรูปกฎหมายให้มีลักษณะดังกล่าวข้างต้นได้ จะเห็นว่าไม่ใช่เรื่องง่ายที่จะทำได้ภายในเร็ววัน เพราะทุกองคาพยพ ตั้งแต่คณะรัฐมนตรี สภานิติบัญญัติ กระทรวง ทบวง กรม ข้าราชการ และประชาชนทั่วไป จะต้องตระหนักถึงความเลวร้ายที่มีอยู่ในสังคมเพราะเหตุแห่งแนวคิดทางกฎหมายดังกล่าว และลงมือกันอย่างจริงจัง การที่จะให้ผลเกิดขึ้นได้คงจะต้องแยกทำเป็น ๒ กลุ่ม คือ

กลุ่มที่ ๑ สำหรับการตรากฎหมายในอนาคต จะต้องวางหลักเกณฑ์ให้ชัดเจนเพื่อให้เกิดผลดังกล่าวข้างต้นและทุกหน่วยงานจะต้องดูแลให้เป็นไปตามนั้น

กลุ่มที่ ๒ สำหรับกฎหมายที่มีอยู่แล้ว จะต้องดำเนินการสังคายนากันใหม่ทั้งหมด โดยกระบวนการดังต่อไปนี้

๑. กระทรวง ทบวง กรม จะต้องตรวจสอบกฎหมายที่ตนดูแลอยู่ทุกฉบับ และตอบคำถาม ต่อไปนี้

(๑) กฎหมายฉบับนั้นในปัจจุบันยังจำเป็นอยู่หรือไม่ ถ้ายังจำเป็นสมควรแก้ไขปรับปรุงอย่างไรให้เหมาะสมยิ่งขึ้นหรือไม่ ถ้าไม่จำเป็นถ้าจะยกเลิกเสียจะเกิดความเสียหายอย่างไร

(๒) กฎหมายที่เห็นว่ายังจำเป็นอยู่นั้น ในปัจจุบันมีการปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวมีมากน้อยเพียงไร การที่มีผู้ไม่ปฏิบัติตามและไม่ได้ดำเนินการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายเป็นเพราะอะไร และเกิดความเสียหายอย่างใดขึ้น ความเสียหายที่มีอยู่หากจะมีขึ้นถ้าได้มีการยกเลิกกฎหมายนั้นเสีย เมื่อเทียบกับการสร้างนิสัยของสังคมให้หลีกเลี่ยงกฎหมายหรือความสำนึกที่ว่ากฎหมายนั้นไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามก็ได้นั้น อย่างใดจะเสียหายกว่ากัน

(๓) ภายใต้ระบบราชการปัจจุบันและงบประมาณที่มีอยู่ การบังคับการตามกฎหมายนั้นสามารถทำได้เต็มที่หรือไม่ ถ้าทำไม่ได้จะปรับปรุงกฎหมายเพื่อลดระดับการบังคับลงเพื่อให้สามารถบังคับการ ให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างเต็มที่จะเกิดความเสียหายอย่างไร

(๔) กฎหมายที่จำเป็นต้องมีและยังสามารถบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายเป็นส่วนใหญ่นั้นมีผลทั้ง ๘ ประการข้างต้นหรือไม่ ถ้าไม่มีควรจะปรับปรุงอย่างไรเพื่อให้เกิดผลทั้ง ๘ ประการดังกล่าว

๒. ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องดำเนินการตรวจสอบบรรดากฎหมายทั้งปวงเพื่อตอบคำถามทั้ง ๔ ประการ เช่นเดียวกับกระทรวง ทบวง กรม และดำเนินการควบคู่ไปกับฝ่ายบริหารเพื่อเป็นการมองในแง่มุมของฝ่ายนิติบัญญัติ

๓. ประชาชนทั่วไปจะต้องตื่นตัว และบอกกล่าวถึงปัญหาที่ตนประสบอยู่อันเนื่อง

มาจากการถูกบังคับให้ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย เพื่อให้ทั้งสองฝ่ายข้างต้นใช้เป็นข้อมูลประกอบการดำเนินการ

บัดนี้เวลาที่กำหนดให้หมดแล้ว แต่ผมยังพูดไม่จบ ผมคงไม่สามารถจะบอกถึงความเป็นไปได้ในการปฏิรูปกฎหมายว่าจะเป็นไปได้มากน้อยเพียงใด เอาเป็นว่าท่านทั้งหลายช่วยกรุณาตอบทีก็แล้วกันว่าถ้าจะปฏิรูปกฎหมายให้เป็นไปอย่างที่ผมกล่าวมาข้างต้นจะเป็นไปได้มากน้อยเพียงใด เมื่อมองถึงสภาพการเมืองที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

คำบรรยายพิเศษ
ฯพณฯ มีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานวุฒิสภา
เรื่อง บทบาทและภารกิจของสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่
และสถานการณ์ปัจจุบัน
แก่สมาชิกวุฒิสภา
ณ ห้องประชุมคณะกรรมาธิการหมายเลข ๒๑๓ - ๒๑๖ ชั้น ๒ อาคารรัฐสภา ๒
วันพฤหัสบดีที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๑

ท่านสมาชิกวุฒิสภาครับ

ผู้จัดทำโครงการในเรื่องนี้ได้ให้ชื่อโครงการว่า "การฝึกอบรม" เหตุทั้งนี้ก็เนื่องด้วยสถาบันพระปกเกล้ามีหน้าที่หลัก คือ การจัดการฝึกอบรม เมื่อมาจัดการเรื่องนี้ก็เลยกลายเป็นเรื่องของการฝึกอบรม แท้ที่จริงแล้วหัวข้อที่ตั้งไว้นี้คนที่รู้เรื่องดีที่สุดก็คือ ท่านสมาชิกวุฒิสภา เพราะได้ทำหน้าที่เหล่านี้มาชั่วระยะเวลาหนึ่งมาพอสมควรแล้ว จึงไม่ใช่เรื่องที่ใครจะหาญกล้ามาฝึกอบรมท่านได้ ความจริงควรเป็นเรื่องของการมาสนทนากันว่าหลังจากที่ได้ทำงานกันมาเกือบปีภายใต้รัฐธรรมนูญใหม่แล้ว บทบาทที่เราได้รับมอบหมายมาจากรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เมื่อเทียบเคียงกับสถานการณ์ปัจจุบัน และสถานการณ์ในอนาคตภายหลังที่จะมีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่ขึ้นแล้ว จะเกิดอะไรขึ้น บทบาทเหล่านั้นได้กำหนดไว้ครบถ้วนแล้วหรือไม่ จะยังประโยชน์ให้เกิดกับสถานการณ์ทางการเมืองมากน้อยแค่ไหน เป้าหมายของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้เกิดเสถียรภาพกับรัฐบาล ความโปร่งใส และการมีกติกาที่ชัดเจนแน่นอน บทบาทที่มอบไว้ให้กับสมาชิกวุฒิสภาหรือวุฒิสภาถูกต้องครบถ้วนแล้วหรือไม่ คนที่จะตอบปัญหาเหล่านี้ได้ น่าจะเป็นสมาชิกวุฒิสภาที่ทำหน้าที่อยู่ในปัจจุบันนี้ แต่ว่าไหน ๆ ผมก็ถูกเกณฑ์ให้มาพูดเรื่องบทบาทของสมาชิกวุฒิสภาก็เลยจำเป็นต้องพูดไปตามที่ถูกเกณฑ์มา ผมนึกว่าบทบาทของสมาชิกวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญใหม่ เกือบจะครึ่งหนึ่งเราได้ทำไปแล้ว และก็ตระหนักอยู่ในใจกันอยู่ว่า มีอุปสรรคหรือมีความราบรื่นอย่างไรในการทำหน้าที่นั้น ๆ เพราะฉะนั้นแทนที่จะเน้นบทบาทว่ารัฐธรรมนูญกำหนดบทบาทอะไรให้เราบ้าง ผมนึกว่าเราลองมาตรวจสอบดูว่าสถานภาพของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญเดิม ๆ ที่มีอยู่กับสถานภาพของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญใหม่ แตกต่างกันอย่างไร ผมนึกว่าแต่ไหนแต่ไรมาที่มีการสร้างวุฒิสภาขึ้นมานั้นวุฒิสภาจะเป็นตัวแทน ๓ ฝ่าย และเป็นองค์กรในลักษณะของการถ่วงดุลแห่งอำนาจในเชิงการเตือนสติมากกว่าจะเป็นการโดดเข้าไปร่วมตะลุมบอนในวงการเมืองอย่างที่กำลังจะเป็นอยู่ตามรัฐธรรมนูญใหม่ ที่ว่าเป็นตัวแทน ๓ ฝ่าย ก็คือ

ตัวแทนฝ่ายที่หนึ่ง คือเป็นตัวแทนสถาบันพระมหากษัตริย์ในฐานะที่ทรงพระกรุณา

โปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง แม้ว่าในการคัดเลือกตัวบุคคลนั้น ฝ่ายบริหารจะเป็นผู้คัดเลือก แต่ว่าเมื่อกำหนดไว้ว่า พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้ง การคัดเลือกของฝ่ายบริหารก็จะต้องคำนึงถึงองค์ประกอบหลายประการที่จะทำให้เรียบร้อยและดีงาม ไม่กระทบกระเทือนต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ และตลอดเวลาที่ผ่านมาสมาชิกวุฒิสภาก็จะดูตระหนักถึงความจริงข้อนี้ เพราะฉะนั้นในเรื่องที่เกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์ สมาชิกวุฒิสภาจึงจะเป็นกลุ่มบุคคลที่จะระลึกถึงภาระหน้าที่ในเรื่องนี้อยู่ตลอดเวลา จะสังเกตเห็นได้ว่าเมื่อใดที่มีการเสนอแนะให้มีการปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญ และถ้ารัฐธรรมนูญจะมีช่องทาง หรือมีแนวทางนำไปสู่การกระทบกระเทือนถึงความมั่นคงของสถาบันพระมหากษัตริย์ สมาชิกวุฒิสภาก็จะออกมาตอบโต้คัดค้าน จะเห็นได้ว่าเมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ได้มีการทำองคาพยพในการร่างรัฐธรรมนูญอย่างละเอียดรอบคอบ อย่างชนิดที่มีอำนาจค่อนข้างจะเด็ดขาดสำหรับตัวองค์กรผู้ร่าง แต่องค์กรผู้ร่างก็ตระหนักในความจริงข้อนี้จึงพยายามที่จะไม่แตะต้องบทบัญญัติของสถาบันพระมหากษัตริย์เลย นอกจากนั้นเพื่อให้เกิดความอุ่นใจกับสมาชิกวุฒิสภาจึงมีบทบัญญัติที่เน้นหนักลงไปอีกว่า การปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญในโอกาสต่อไปในวันข้างหน้า จะมีผลกระทบกระเทือนต่อสถาบันพระมหากษัตริย์หรือการแบ่งแยกดินแดนไม่ได้ นั่นก็เป็นเครื่องแสดงว่าภาระหน้าที่และคุณลักษณะของสมาชิกวุฒิสภาในข้อนี้เป็นที่ตระหนักดีทั่วไป

ตัวแทนฝ่ายที่สอง คือฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหารซึ่งเป็นตัวริเริ่มในการที่จะคัดเลือกคน ก็ย่อมมีความผูกพันกับสมาชิก ความผูกพันนั้นจะมีมากมีน้อยก็ขึ้นอยู่กับความผูกพันส่วนบุคคลของสมาชิกแต่ละท่านที่จะมีต่อฝ่ายบริหารนั้น ๆ แต่อย่างน้อยที่สุดการออกแบบ วุฒิสภาที่มีมาในอดีตนั้น จุดหนึ่งก็เพื่อจะประคับประคองสถานภาพของรัฐบาลในยามหน้าสิ่วหน้าขวาน วุฒิสภาอาจเป็นที่พึ่งของรัฐบาลได้ เพราะฉะนั้นจึงไม่น่าแปลกใจว่าตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาวุฒิสภาจะไม่ทำอะไรอันเป็นเหตุให้กระทบกระเทือนในเชิงการเมืองกับฝ่ายบริหารเลย และก็ถือเป็นหลักมาว่าจะวางตัวเป็นกลาง แม้ว่าจะมีบางครั้งบางคราวที่เอนเอียงไปบ้างแต่ก็เป็นส่วนน้อย

ตัวแทนฝ่ายที่สาม คือประชาชน ในฐานะที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ สมาชิกวุฒิสภาก็มีหน้าที่เป็นผู้แทนปวงชน และได้ทำหน้าที่ดูแลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนในลักษณะส่วนรวมมากกว่าปัจเจกชนมาโดยตลอด การมองภาพต่าง ๆ ของวุฒิสภาจะมองอีกลักษณะหนึ่งต่างไปจากสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งไม่ใช่ว่าใครดีกว่าใครแต่เป็นคุณลักษณะของสภาที่ถูกสร้างมาอย่างนั้น เพราะฉะนั้นในเชิงเป็นตัวแทนของทั้ง ๓ ฝ่ายนี้ วุฒิสภาจึงเป็นตัวถ่วงอำนาจในลักษณะเชิงออมชอมและเชิงเตือนสติ มากกว่าจะมีอำนาจโดยเด็ดขาดในเรื่องหนึ่งเรื่องใด แม้ว่าในหลายเรื่องสมาชิกวุฒิสภาจะมีสิทธิในการลงคะแนนเสียงเท่าเทียมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่องค์ประกอบของสมาชิกวุฒิสภานั้นเองที่มีจำนวนน้อยกว่าก็บอกอยู่ในตัวว่าเป็นเชิงเตือนสติ

เท่านั้น เพราะเอาเข้าจริงถ้าสภาผู้แทนราษฎรประสงค์จะได้สิ่งใดโดยเด็ดขาด และโดยเข้มแข็งก็จะทำได้ เพราะคะแนนเสียงที่กำหนดเอาไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น จะเป็นคะแนนเสียงที่เอื้อต่อการที่จะทำเช่นนั้นในทุกกรณี เพราะจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมีเพียงพอที่จะทำสิ่งนั้นได้

ตามรัฐธรรมนูญใหม่ โฉมหน้าของวุฒิสภาจะเป็นอย่างไร โฉมหน้าของวุฒิสภาจะเป็นอีกลักษณะหนึ่ง เพราะเริ่มต้นตัววุฒิสภาเองจะเข้าไปเป็นองค์กร กลไกทางการเมืองอย่างหนึ่ง ซึ่งจะมีอำนาจค่อนข้างจะเด็ดขาด และจะโดดลงไปสู่วังวนแห่งการเมืองนั้น ๆ ที่พูดนี่ไม่ใช่ว่าจะบอกว่าดีหรือไม่ดี แต่บอกลักษณะของวุฒิสภาที่จะเป็นต่อไปในอนาคต โดยมีประชาชนเป็นแหล่งที่มาของวุฒิสภาและโดยมีพรรคการเมืองเป็นแหล่งแฝงของที่มาของสมาชิก จริงอยู่ในรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ชัดเจนว่าพรรคการเมืองจะเข้าไปเกี่ยวข้องสนับสนุนการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาไม่ได้ และการที่บุคคลใดจะลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาก็ดูจะไม่ต้องออกไปหาเสียง ไม่ต้องลงทุนลงรอน เพียงแต่เอาชื่อไปสมัคร แล้วก็ประกาศให้ประชาชนทราบทางราชการก็จะดำเนินการหาเสียงให้ด้วยวิธีปิดโปสเตอร์ จัดเวลาให้พูดเพื่อแสดงตน แต่สิ่งเหล่านั้นเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ในทางทฤษฎี ในทางปฏิบัติไม่มีทางที่จะเป็นไปได้ เพราะคนที่คุมพื้นที่ก็คือพรรคการเมือง และในปัจจุบันนี้พรรคการเมืองได้ลงไปคุมพื้นที่จนถึงระดับล่างสุดแล้ว ซึ่งก็เป็นของปกติในระบอบประชาธิปไตยที่จำเป็นจะต้องทำในลักษณะนั้น เพราะฉะนั้นเราจะปฏิเสธความครอบงำของพรรคการเมืองที่มีอยู่ในพื้นที่ไม่ได้ ดังนั้นการสนับสนุนโดยนัยของพรรคการเมืองที่มีต่อผู้สมัครรายใด ผู้สมัครรายนั้นย่อมได้เปรียบและมีโอกาสที่จะได้รับเลือกตั้งมากกว่าผู้สมัครซึ่งไปโดยโดด ๆ โดยไม่มีใครสนับสนุน ความจริงในข้อนี้ในเชิงพูดกันเป็นการภายในเป็นที่รู้กันในปัจจุบันว่า พรรคแต่ละพรรคจะสนับสนุนใครให้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกวุฒิสภาที่เป็นอยู่ในปัจจุบันและกำลังเล็งว่าจะลงสมัครรับเลือกตั้งในโอกาสแรกที่จะมีการเลือกตั้ง ก็เริ่มมีการพูดคุยกับพรรคการเมืองอยู่บ้างประปรายแล้ว นั่นก็เป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่าความผูกพันระหว่างวุฒิสภากับพรรคการเมืองไม่มีทางปฏิเสธได้ว่าจะไม่เกิดขึ้น และดูเหมือนผู้ร่างรัฐธรรมนูญจะตระหนักความจริงในข้อนี้ และพยายามที่จะหาหนทางแก้ไขเอาไว้ กล่าวคือได้ตัดโอกาสสมาชิกวุฒิสภาที่จะเข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตัดโอกาสสมาชิกวุฒิสภาที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งใหม่อีก เพื่อสร้างความมั่นใจให้สมาชิกวุฒิสภาว่า ถึงแม้จะได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมืองใด อุดมการณ์และอุดมคติที่ดีที่แข็งแกร่งเพียงพอ ก็ไม่จำเป็นจะต้องสนใจต่อ direction ที่มาจากพรรคการเมืองนั้น ๆ เพราะพรรคการเมืองนั้น ๆ จะไม่มีทางให้คุณให้โทษในชีวิตการเมืองต่อไปในวันข้างหน้า แต่ก็ยังเป็นที่น่าสงสัยว่าพื้นฐานและวัฒนธรรมของไทยอย่างไทย ๆ นั้น สิ่งเหล่านั้นจะสัมฤทธิ์ผลหรือไม่ เพราะว่าใครที่ได้รับการสนับสนุนจากใครก็มักจะเกิดความสำนึกในบุญคุณ เกิดความกตัญญูในอันที่จะตอบแทน

หากมีการขอร้องเล็ก ๆ น้อย ๆ จึงย่อมจะไม่ใช่เป็นเรื่องเหลือบ่ากว่าแรงที่จะปฏิบัติตาม แต่การขอร้องเล็ก ๆ น้อย ๆ เหล่านั้น ถ้าดูถึงอำนาจและบทบาทของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ เราก็จะพบว่าสิ่งเล็ก ๆ น้อย ๆ เหล่านั้นที่มีผลสำคัญต่อบ้านเมือง ต่อระบบ ต่อโครงสร้างใหม่ของรัฐธรรมนูญทั้งหมดอย่างรุนแรง

ตามลักษณะและโฉมหน้าของวุฒิสภาใหม่นั้น จะเป็นลักษณะของวงกลมวงหนึ่ง ซึ่งมีประชาชนอยู่ภายนอกวงกลมนั้น และคนที่อยู่นอกวงกลมนั้นเองเป็นผู้สร้างวุฒิสภาขึ้นมา วุฒิสภาก็จะมาหมุนเวียนอยู่ภายในวงกลม มาสร้างองค์กรเพื่อที่จะให้เกิดการตรวจสอบในวัฏจักรของการเมือง ตัววุฒิสภาจะมามีบทบาทในการควบคุมฝ่ายบริหารมากขึ้น และมีบทบาทในการควบคุมสภาผู้แทนราษฎรไปในตัวด้วย เพราะนอกจากวุฒิสภาจะเป็นผู้สร้างองค์กรขึ้นมาตรวจสอบ ใช้คำว่า "สร้าง" อาจจะรุนแรงไป เพราะว่าไม่ใช่เป็นผู้สร้างแต่เป็นเพียงองค์กรเดียว มีคณะกรรมการสรรหาอะไรต่าง ๆ ที่จะสร้างองค์กร แต่ในที่สุดองค์กรเหล่านั้นจะมาเกิดที่วุฒิสภา ถึงแม้ว่าการเลือกจะเลือกในแวดวงอันจำกัด เพราะเขาเลือกกันมาให้เสร็จแล้ว เป็น ๒ เท่าแล้วมาเลือกอีกเท่าหนึ่ง แต่ก็ต้องถือว่าการเกิดนั้นมาเกิดที่วุฒิสภา นั่นเป็นการสร้างขึ้นมา ในขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญก็ให้อำนาจในเชิงเป็นเพชฌฆาตในตัวด้วย เมื่อสร้างแล้วก็ดูแลติดตาม ถ้าทำผิดก็ฆ่าทิ้งเสีย กล่าวคือมีอำนาจที่จะถอดถอนองค์กรเหล่านั้นได้ และอำนาจในการฆ่าทิ้งนั้นไม่ใช่อยู่แต่ในเฉพาะองค์กรที่สร้าง แต่รวมไปถึงฝ่ายบริหารที่สภาผู้แทนราษฎรสร้าง รวมไปถึงสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกของตัวเองด้วย เพราะฉะนั้นบทบาทของวุฒิสภาจึงเป็นบทบาทที่จะมีส่วนได้เสียในวงกลมนั้น กลายเป็นองค์กรหนึ่งที่จะต้องต่อสู้กันภายในวัฏจักรของการเมือง ความเป็นกลางในแง่มุมหนึ่งในเชิงการเมืองคงจะกล่าวถึงไม่ได้อีกแล้ว เพราะว่าเมื่อเป็นตัวที่จะมีบทบาทเข้าไปร่วมต่อสู้ฟาดฟันในแวดวงการเมือง ความเป็นกลางตรงนั้นก็จะหายไป สิ่งที่จะเกิดขึ้นในวันข้างหน้า วุฒิสภาจึงอาจกลายเป็นตัวปัญหาเสียเอง เพราะเมื่อที่มานั้นมาจากการเลือกตั้ง คุณลักษณะก็จะแตกต่างไปจากคุณลักษณะของบุคคลที่มาจากการแต่งตั้ง ที่พูดเช่นนี้ ไม่ได้หมายความว่าใครดีหรือใครไม่ดี แต่เป็นความแตกต่างกันในเรื่องของคุณลักษณะ วิธีคิดในแนวทางการเมืองก็จะผิดแผกแตกต่างไป ความมีส่วนได้เสียในเชิงการเมืองก็จะผิดแผกแตกต่างไป และเมื่ออำนาจเหล่านั้นเป็นอำนาจ ทั้งสร้างและฆ่า ตัววุฒิสภาก็จะมีบทบาทในเชิงที่ทำให้เกิดปัญหาในทางการเมืองขึ้นมาได้ในวันข้างหน้า จริงอยู่ผู้ร่างได้พยายามอย่างมากในการที่จะสกัดกั้นไม่ให้วุฒิสภาสร้างปัญหาขึ้น โดยที่ว่าในการที่จะถอดถอนบุคคลนั้น วุฒิสภาจะไม่มีสิทธิเป็นผู้เริ่มต้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้เริ่มต้น เว้นแต่ในกรณีของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) หรือของสมาชิกวุฒิสภาด้วยกันเอง สมาชิกวุฒิสภาจึงจะมีสิทธิเริ่มต้น แต่ในกรณีอื่น ๆ สมาชิกสภาผู้แทน-

ราษฎรกับประชาชน ๕๐,๐๐๐ คนเท่านั้นจึงจะมีสิทธิ แต่ถ้าเราผูกโยงไปว่าเมื่อที่มาของวุฒิสภามีพรรคการเมืองหนุนหลังอยู่เป็นนัย ๆ การเริ่มต้นจากสภาผู้แทนราษฎร พรรคการเมืองมีมติให้ทำจะไม่ใช่เป็นของยาก และเมื่อมีสมาชิกวุฒิสภารองรับอยู่ ผู้คนอาจสงสัยในความเที่ยงธรรมหรือความตรงไปตรงมาได้ แต่นี่เป็นแต่เพียงความคาดคะเน อาจจะไม่เกิดก็ได้ หรือถ้าเกิดขึ้นก็คงจะต้องมีการไตร่ตรองและทบทวนถึงบทบาทของสมาชิกวุฒิสภากันขึ้นใหม่

ถ้าเราดูบทบาทของสมาชิกวุฒิสภาที่จะเป็นหรือที่กำลังเป็นอยู่ ถึงแม้จะยังไม่เต็ม ๑๐๐% ในปัจจุบันอาจจะแยกได้เป็น ๔ บทบาท

บทบาทที่ ๑ คือ บทบาทในทางพิทักษ์คุ้มครองสถาบันและรัฐธรรมนูญ

บทบาทที่ ๒ คือ บทบาทในเชิงนิติบัญญัติ

บทบาทที่ ๓ คือ บทบาทในการคัดสรรและเลือกองค์กรที่จะทำให้เกิดเสถียรภาพทางการเมืองและความโปร่งใสในทางการเมือง

บทบาทที่ ๔ คือ บทบาทในการควบคุมกิจกรรม และกิจการทางการเมือง และบุคลากรในทางการเมืองทั้งหลาย

บทบาทในทางพิทักษ์รัฐธรรมนูญ ซึ่งก็ไม่ใช่เป็นของใหม่ เป็นของที่มีอยู่แล้ว ผู้ร่างได้ลอกมาเกือบหมด เพียงแต่ว่าในการปฏิบัติหน้าที่นั้น วิธีคิดของสมาชิกวุฒิสภาที่ มาจากการเลือกตั้ง จะแตกต่างไปจากชุดปัจจุบัน เพราะว่าเมื่อบุคคลที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงมาจากประชาชน เชิงคิดก็จะเป็นเชิงคิดใกล้เคียงกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกวุฒิสภากับสถาบันจะไม่เหลืออยู่ เพราะเมื่อได้รับเลือกตั้งมาก็ดำรงตำแหน่งเลย โดยไม่ได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง สมาชิกจะมีความผูกพันอยู่กับประชาชนเป็นหลัก ซึ่งแม้จะฟังดูไม่ค่อยน่าเป็นห่วง เพราะถึงอย่างไรประชาชนก็ยังจงรักภักดีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ คงไม่มีประชาชนที่ไหนจะลุกขึ้นมาเรียกร้องให้ทำอะไร ในเชิงที่จะเป็นผลกระทบต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ แต่ที่น่ากลัวก็คือ ความคิดที่อาจจะผิดพลาดของนักวิชาการที่จะเป็นตัวจุดกระแสเริ่มต้นโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ ยกตัวอย่างง่าย ๆ ขณะนี้มีการพิจารณาโครงสร้างของการปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นใหม่ เราคงจำกันได้ว่ามีนักวิชาการกลุ่มหนึ่งเสนอให้มีการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรี แล้วเราก็พูดกันว่าแม้ว่าประเทศต่าง ๆ ในโลกจะมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเหลือไม่มากนัก แต่ในหมู่ประเทศที่เหลือไม่มากนัก ลักษณะการปกครองโดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขแบบของไทยก็ไม่มีที่ใดเหมือน เพราะมีความกลมกล่อมกลืนกันงดงามในความสัมพันธ์ในทางการเมือง อย่างยากยิ่งที่จะหาได้ในประเทศใด ๆ ในโลกนี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวองค์ปัจจุบันได้ทรงระมัดระวังอย่างยิ่งในเรื่องอะไรที่เกี่ยวข้องกับการเมือง แต่คงไม่อาจปฏิเสธได้ว่าเมื่อใดที่บ้านเมืองเกิดยุคเข็ญ ประชาชนเดือดร้อน ที่พึ่งสำคัญ

ที่ทุกคนจะหันไปหาก็คือพระมหากษัตริย์ แล้วทรงแก้ได้ ลักษณะอย่างนี้เป็นลักษณะที่ไม่มีที่ไหนในโลกนี้ ความพยายามที่จะให้มีการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีจึงถูกปฏิเสธ ก็ระงับไป นักวิชาการและนักการเมืองบางคนจึงเดินแนวทางใหม่ โดยไปสู่กระบวนการในการปกครองส่วนท้องถิ่น ผมไม่ได้ตำหนิว่าเขาคิดร้ายหรอกครับ แต่ผมคิดว่าเขาร้อนวิชามากกว่าที่จะตระหนักถึงผลกระทบในอนาคต สิ่งที่กำลังคิดทำกันอยู่ก็คือ การจะเปลี่ยนโครงสร้างของการปกครองส่วนท้องถิ่น ในเชิงบังคับให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงหมด แปลว่าจะใช้ระบบประธานาธิบดีไปจับเข้ากับการปกครองส่วนท้องถิ่น สภาที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติของท้องถิ่นจะเป็นแต่เพียงองค์ประกอบ โดยไม่มีอำนาจอะไรไปคัดค้านผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงได้ โครงสร้างจะเป็นลักษณะคล้าย ๆ กับระบบประธานาธิบดีของสหรัฐโดยตรง ซึ่งเรื่องนี้เป็นเรื่องซึ่งดูเป็นเรื่องเล็กน้อย กำลังทำกันอยู่ที่รัฐบาล ผู้ใหญ่ในแวดวงของรัฐบาลเอง ผมก็ไม่แน่ใจว่าเขาจะตระหนักถึงผลกระทบอันรุนแรงที่จะเกิดขึ้นในอนาคตหรือไม่ ดูจะมีแนวโน้มไปในเชิงนั้น ความจริงการปกครองส่วนท้องถิ่นเราพูดกันมานานว่าล้มเหลว เพราะว่าเราไม่เคยให้โอกาสเลือกกับประชาชน และเราก็นึกว่าสิ่งที่เรากำลังทำอยู่นี่คือโอกาสเลือกของประชาชน คือเราบอกเขาให้ทำอย่างนี้ แล้วก็บอกให้เขาเลือกอย่างนี้ นั่นคือสิ่งที่เขาคิดว่าเป็นการเลือกของประชาชน เมื่อเวลาที่จะตัดสินใจทำอะไรเกี่ยวกับท้องถิ่น ยังไม่เคยมีใครไปถามชาวบ้านเขาดูว่าเขาต้องการอะไร แม้กระทั่งรัฐบาลเปลี่ยนรูปแบบสุขาภิบาลทันทีทันใดเป็นเทศบาล รัฐบาลก็ไม่เคยไปถามคนในสุขาภิบาลเลยว่าแล้วเขาชอบหรือไม่ชอบ เขาอยากจะเป็นสุขาภิบาลต่อไปอีกหรือไม่ แน่ล่ะโครงสร้างของสุขาภิบาลที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเป็นโครงสร้างที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญใหม่ ก็เป็นเรื่องที่เราต้องปรับปรุงโครงสร้างของสุขาภิบาลให้ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญใหม่ได้ แล้วไปถามชาวบ้านเขาดูบ้างว่า ที่เขาปกครองในรูปแบบสุขาภิบาลที่ปรับปรุงให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแล้วนั้น ดีหรือไม่ดีอย่างไร แล้วอยากจะเปลี่ยนหรือยัง ถ้าอยากจะเปลี่ยนก็มีหนทางที่จะเปลี่ยนมาเป็นเทศบาลได้ รัฐบาลก็ไม่ได้ถาม ก็ตัดสินใจตูมตามทำสุขาภิบาลทั้ง ๙๐๐ กว่าแห่งขึ้นมาเป็น เทศบาล โดยที่รัฐบาลก็รู้ว่าสุขาภิบาลจำนวนมาก ไม่พร้อม เมื่อไม่พร้อมก็เขียนกฎหมายเป็นเชิงบทเฉพาะกาล ทำรูปแบบของเทศบาลแบบใหม่ให้ผิดแบบไปจากรูปแบบของเทศบาลธรรมดาเพื่อรองรับสุขาภิบาลเหล่านี้ และนี่กำลังจะทำเทศบาลรูปแบบใหม่และก็ไม่ได้ถามชาวบ้าน แต่เป็นเชิงการเสนอแนะของนักวิชาการเท่านั้น ทำไมผมถึงพูดเรื่องนี้โดยละเอียด เพราะว่าถ้าเราทำอย่างนั้นได้ต่อมาก็จะเหลือรูปแบบเดียว จะเหลือที่แห่งเดียวที่มีการปกครองโดยระบบรัฐสภา ระบบพระมหากษัตริย์จะอยู่เฉพาะแต่ส่วนกลาง พื้นที่ทุกพื้นที่จะปกครองโดยระบบประธานาธิบดีหมด ผมไม่รู้ว่ารัฐบาลเขาคิดอย่างไร แต่ว่าบทบาทในการคุ้มครองสถาบันของวุฒิสภาและสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้นั้น ได้จำลองมาจากวุฒิสภา

ชุดอย่างปัจจุบัน แต่ว่าเมื่อรัฐธรรมนูญได้กำหนดเป็นภาระหน้าที่อย่างนั้น เราก็หวังว่าวุฒิสภาชุดใหม่ก็ยังตระหนักถึงความสำคัญของบทบาทนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์รัฐธรรมนูญ เราคงต้องตั้งความหวังว่าคนที่จะมาเป็นสมาชิกวุฒิสภาชุดต่อไปนั้น จะมีความรู้ดี เพราะเราได้กำหนดไว้ถึงปริญญาตรีแล้วดีพอที่จะเข้าใจหลักรัฐธรรมนูญ เข้าใจ sense พอที่จะพิทักษ์รัฐธรรมนูญ เพราะบทบาทนี้ได้กำหนดเอาไว้ให้วุฒิสภาทำหน้าที่ร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร แม้ว่าบทบาทนี้จะไม่ใช่เป็นบทบาทในเชิงเด็ดขาด เป็นเพียงบทบาทในเชิงเตือนสติเช่นเดียวกับที่ผ่านมา เพราะเมื่อวุฒิสภามีจำนวนเพียง ๒๐๐ คน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีถึง ๕๐๐ คน ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้ง ๕๐๐ คนยืนยัน วุฒิสภาก็คงได้แต่แค่เตือนสติ แต่การเตือนสตินั่นมีความหมายต่อสังคม เพราะจะสามารถทำให้ผู้คนในบ้านเมืองได้คิดในอีกแนวทางหนึ่ง อาจจะผิดก็ได้ แต่ขอให้คิดว่าถ้าทำอย่างนั้นแล้วจะเกิดอะไรขึ้น ถ้าทำอย่างนี้แล้วจะเกิดอะไรขึ้น ถ้ายังคิดว่าจะเดินทางต่อไป จะได้ช่วยกันหาหนทางปกป้องสิ่งไม่พึงปรารถนาให้รอบคอบ อุดรูรั่วเหล่านั้นเสีย เพราะฉะนั้นบทบาทในการเตือนสติจึงเป็นบทบาทที่ยังมีความหมายอยู่ และในสังคมยุคที่การสื่อสารมีความรวดเร็วแพร่กระจายไปอย่างทั่วถึงนั้นการเตือนสติจะเป็นสิ่งที่สำคัญ ช่วยลดความเร่าร้อนแห่งอารมณ์ลงได้บ้าง เพื่อจะได้กลับไปนอนคิดกันว่าจริงหรือเราต้องการสิ่งเหล่านั้น เพราะในบางครั้งบางคราว กระแสแห่งอารมณ์ รุนแรงจนขาดสติ ขาดความยับยั้งชั่งใจ ทำความเสียหายให้กับบ้านเมืองได้ ถ้าใครจะนึกย้อนหลังเดือนพฤษภาคมที่เกิดเหตุร้ายขึ้น (พ.ศ. ๒๕๓๕) ข้อเรียกร้องของผู้คนตอนนั้นคือการให้แก้ไขรัฐธรรมนูญภายใน ๓ วัน ๗ วัน ๒-๓ เรื่องที่เรียกร้องกันอย่างเอาเป็นเอาตาย ถึงฆ่ากันตาย ที่ให้แก้ไขแล้วก็ได้มีการแก้ไข มาปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่เรียกว่าฉบับประชาชนมีส่วนร่วม ลองไปเปิดดูเถิดครับ กลับมาอยู่ที่ตรงนี้ แปลว่าอะไร แปลว่าตอนนั้นไม่ได้คิดอะไรกันเลย ไม่ชอบคนก็โยงเข้าไปหารัฐธรรมนูญเพื่อที่จะแก้ไข เพราะฉะนั้นบางครั้ง บางคราวกระแสจึงไม่ใช่ความถูกต้องเสมอไป อาจจะบอกถึงความรู้สึกในขณะนั้น การเตือนสติ ให้ยับยั้งและนั่งคิดจึงเป็นภาระหน้าที่ที่สำคัญตลอดเวลาที่ผ่านมา สมาชิกวุฒิสภาได้ทำหน้าที่นี้พอสมควร เราคงจะได้เห็นกันมาแล้ว

บทบาทในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์รัฐธรรมนูญนั้น ได้มีของใหม่เกิดขึ้นในรัฐธรรมนูญปัจจุบัน ที่จริงจะเรียกว่าของใหม่ในปัจจุบันทีเดียวก็คงไม่ถูกเพราะว่ามีอยู่ในรัฐธรรมนูญปี ๒๕๓๔ เหมือนกัน บทบาทนั้นก็คือการตรวจสอบอำนาจของฝ่ายบริหารในการตราพระราชกำหนด บทบาทนี้มีความสำคัญอยู่ไม่น้อย เพราะพระราชกำหนดนั้นเมื่อตราออกใช้บังคับแล้วมีผลทันที และผลทันทีนั้น ถ้าไม่มีการตรวจสอบกันบ้างอาจนำผลร้ายมาสู่การบริหารหรือผลกระทบต่อประโยชน์ของประเทศ หรือความเป็นอยู่ของประชาชนได้ บทบาทตรงนี้สมาชิกจึงจะต้องสอดส่องดูว่าทุกครั้งที่มีการตราพระราชกำหนดถูกต้องตามรัฐธรรมนูญตามกฎเกณฑ์ กติกา ของรัฐธรรมนูญ

หรือไม่ ภาระหน้าที่อย่างนี้ไม่สมควรจะทำโดยเพียงแต่ฟังคนอื่นเขาว่า เพราะเกิดการผิดพลาดได้ง่าย ทำได้ด้วยวิธีเดียวคือ สมาชิกต้องอ่านตัวพระราชกำหนดที่เขาออก เพราะฉะนั้นความจำเป็นของสมาชิกในอันที่จะทำงานทำหน้าที่ในเชิงนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญใหม่ จึงเป็นภาระที่ค่อนข้างจะหนัก เป็นภาระที่จะต้องเรียนรู้ เพราะกฎหมายไม่ใช่ภาษาธรรมดาในเชิงนิยายที่อ่านแล้วจะเคลิบเคลิ้มได้ง่าย แต่อ่านแล้วชวนหลับได้ง่ายมากกว่า ต้องใช้ความพยายามในการอ่านอย่างมากเพื่อที่จะได้เข้าใจ ถึงจะซาบซึ้งว่าความหมายจริง ๆ คืออะไร เราคงปล่อยปละละเลย หรือปล่อยให้เป็นแต่เพียงหน้าที่ของคณะกรรมาธิการแต่เพียงอย่างเดียวต่อไปจะอันตราย เราจะไม่สามารถทำหน้าที่ของเราได้ครบถ้วน ในกรรมาธิการเองก็ต้องทำหน้าที่เข้มขึ้น การฟังคำชี้แจงจากฝ่ายบริหารเพียงทางเดียวแล้วคล้อยตาม ไม่น่าเป็นความรอบคอบ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าเราจะต้องไปคอยจับผิดฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหารจะมีภาพอย่างหนึ่งเวลาเขาคิดในเรื่องเหล่านั้น ภาพนั้นจะมาจาก ๒ ทางเป็นหลัก ทางหนึ่งจากทางราชการประจำซึ่งก็มองในแง่ของราชการประจำ อีกทางหนึ่งก็คือจากการเมือง ซึ่งก็มองในแง่ของ popularity แต่เวลาที่สภามองต้องมองอีกแง่มุมหนึ่ง เพื่อที่จะได้ซักไซ้ไล่เลียง และปรับปรุงแก้ไข ให้เกิดประโยชน์ให้ครบถ้วนทั้ง ๓ ฝ่าย คือ ฝ่ายราชการประจำ ฝ่ายการเมือง และประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและประชาชน เราผ่านกฎหมายกันออกไปหลายครั้งค่อนข้างลวกมาก เพราะบางทีเราให้ความสำคัญน้อยเกินไป

บทบาทในทางนิติบัญญัติของสภา พวกเราก็คุ้นเคยกันดีอยู่แล้ว แต่ว่ามีเรื่องใหม่ในรัฐธรรมนูญนี้ ๔ เรื่อง ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบาทในทางนิติบัญญัติ

เรื่องที่หนึ่งที่จะเป็นปัญหาต่อไปในอนาคต คือบทบัญญัติมาตรา ๑๗๐ ที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คนเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้ามาสู่สภาได้ แล้วเขียนลอย ๆ ไว้เท่านั้น จะทำกันอย่างไรก็ยังไม่รู้ ใครจะเป็น sponsor กฎหมายฉบับนั้น เพราะการเสนอกฎหมายจะต้องมีเจ้าของร่าง มี sponsor จะบอกว่าคน ๕๐,๐๐๐ คนเป็น sponsor ก็คงเป็นไปไม่ได้ การตรวจสอบว่า ๕๐,๐๐๐ คนนั้นเขารู้เรื่องที่เขาทำหรือเปล่านั้นจะมีวิธีทำกันอย่างไร กระบวนการในการพิจารณาของสภาจะทำกันอย่างไร คำถามเหล่านี้ยังไม่สามารถจะตอบได้ และที่สำคัญถ้าข้อเสนอนั้นเป็นกฎหมายการเงินจะทำอย่างไร สมมุติว่าประชาชนเขาอ้างว่าเป็นนโยบายแห่งรัฐที่จะต้องคุ้มครองเกษตรกร ต้องยกระดับฐานะคนจน เขาเสนอร่างกฎหมายให้ยกเลิกหนี้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธ.ก.ส.) ที่มีต่อเกษตรกร แล้วจะทำอย่างไร จะต้องให้นายกรัฐมนตรีรับรองหรือไม่ ถ้าไม่ต้อง เข้าสภาเลย สภาจะทำอย่างไรต่อกฎหมายอย่างนั้น คนที่จะลำบากที่สุดก็คือสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาในชุดนี้อาจจะยังไม่ลำบาก ในชุดหน้าก็จะลำบาก เพราะเกษตรกรเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ ออกเสียงลงคะแนน

เลือกตั้งมากที่สุด รู้ทั้งรู้ว่าเป็นของไม่ถูกต้อง จะมีใครกล้าโหวตลงคะแนนไม่รับร่างพระราช-บัญญัตินั้น หรือจะหาหนทางแก้ไขอย่างไร จะแก้ได้หรือไม่ สิ่งเหล่านี้จะเป็นปัญหาต่อไปในอนาคต ซึ่งคงจะต้องไปช่วยกันคิดดูว่าแล้วจะทำกันอย่างไร เคยถามผู้ร่างรัฐธรรมนูญว่าแล้วจะทำอย่างไร รายละเอียดก็ยังไม่ออก เขาตอบว่า ไม่คิดว่าจะมีใครสามารถทำอย่างนี้ได้หรอก เพราะว่ากฎหมายว่าด้วยการยื่นเสนอคงจะออกมาให้ทำได้ยาก คำตอบเช่นนี้ฟังแล้วยิ่งปวดหัว

เรื่องที่สองที่เป็นเรื่องใหม่ คือแต่ก่อนนี้เมื่อสภาผู้แทนราษฎรไม่รับหลักการแห่งร่างกฎหมายใด ร่างกฎหมายนั้นก็เป็นอันตกไป แต่ต่อไปนี้ถ้าเป็นกฎหมายที่เขาระบุไว้ในนโยบายของรัฐบาลว่า เป็นความจำเป็นที่จะใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินให้สอดคล้องกับนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภา ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่ให้ความเห็นชอบ และการไม่ให้ความเห็นชอบมีคะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่งของสภาผู้แทนราษฎร บางคนอาจสงสัยว่าถ้าไม่ถึงครึ่งหนึ่งแล้วจะเป็นมติได้อย่างไร ก็ตอบว่าการพิจารณากฎหมายบางทีใช้คน ๔๐ เท่านั้นผ่านกฎหมายได้ เพราะคนที่อยู่ในสภา ๘๐ คน ๔๑ คนก็ผ่านกฎหมายได้หรือไม่ผ่านกฎหมายก็ได้ เนื่องจากสมาชิกเรามักจะทำงานนอกห้องประชุมมากกว่าในห้องประชุม เพราะฉะนั้นคนที่นั่งอยู่ในห้องประชุมก็จะมีไม่มากนัก และก็เป็นความอะลุ้มอล่วยซึ่งกันและกันในการที่จะไม่นับองค์ประชุม เว้นแต่ขัดใจกันขึ้นมา ตามรัฐธรรมนูญปัจจุบันเมื่อเกิดกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรไม่รับหลักการแห่งร่างกฎหมายดังกล่าว เขาให้สิทธิฝ่ายบริหารที่จะขอให้มีการพิจารณาโดยที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาก็ได้ ซึ่งทั้งสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ต่างคนต่างก็ไม่ได้พิจารณากันมาก่อน แล้วก็จะต้องมาตั้งกรรมาธิการร่วมกันเพื่อไปพิจารณาร่วมกันรวดเดียวจบไปเลย บทบาทตรงนี้ของวุฒิสภาก็จะเป็นเสมือนหนึ่งกับสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาโอกาสแรกของพระราช-บัญญัติ ซึ่งสำหรับสมาชิกชุดต่อไปก็คงเป็นเรื่องของเขา แต่สำหรับสมาชิกชุดปัจจุบันคงจะยังไม่ได้ทำหน้าที่นี้ ก็คงไม่มีปัญหาในเรื่องนั้นเกิดขึ้น แต่ถ้าเราศึกษาเตรียมกันไว้หน่อยก็คงจะดี

เรื่องที่สามที่เป็นเรื่องใหม่ คือการนำกฎหมายที่ตกไปแล้วขึ้นมาพิจารณาใหม่ กฎหมายฉบับหนึ่งบางทีเวียนว่ายตายเกิดอยู่ในสภาเป็นเวลาถึง ๑๐ ปี จึงผ่านออกไปได้ เพราะพอมาถึงจุดสุดท้ายใกล้จะผ่านสภา สภาก็เกิดยุบเสียบ้าง ปฏิวัติเสียบ้าง รัฐประหารเสียบ้าง กฎหมายเหล่านั้นจึงตกไป สมัยก่อนมีกฎหมายที่ได้ชื่อว่าเป็นตัวลางร้ายอยู่ ๒-๓ ฉบับ ที่จำได้คือ วิ.อาญา เข้ามาทีไรพอใกล้ ๆ จะผ่าน สภาก็มีอันเป็นไปทุกที แต่ในที่สุดหลังจากเวียนว่ายอยู่ ๑๐ กว่าปีก็มีสภาชุดหนึ่งแก้อาถรรพ์นั้นได้ แต่อย่างไรก็ตามมีกฎหมายเป็นจำนวนมากที่ได้รับการพิจารณาไปจนกระทั่งถึงใกล้จะผ่านวาระสามอยู่แล้ว เมื่อสภาสิ้นอายุหรือถูกยุบไป กฎหมายเหล่านั้นจึงต้องกลับไปเริ่มต้นนับหนึ่งใหม่ ใครที่เคยอยู่ในแวดวงการเมืองหรือในแวดวงราชการประจำก็จะทราบว่า เวลานับหนึ่งใหม่ของทางราชการเจ็บปวดสิ้นดี เพราะต้องไปเริ่ม

ต้นนับหนึ่งใหม่จริง ๆ คือไปเริ่มต้นพิจารณากันตั้งแต่ซี ๓ ขึ้นมา แล้วกว่าจะมาถึงรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีและกลับเข้ามาสภาอีก ก็เป็นเวลาใกล้ ๆ สภาสิ้นอายุอีก เป็นอยู่อย่างนี้มาโดยตลอด ในการร่างรัฐธรรมนูญคราวนี้จึงมีบทบัญญัติใหม่เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยบัญญัติว่าถ้าเกิดกรณีเช่นว่านั้นขึ้น เมื่อรัฐบาลใหม่เข้ามา รัฐบาลมีสิทธิที่จะขอให้เอากฎหมายเหล่านั้นขึ้นมาพิจารณาได้เลย แต่ต้องมาขออนุญาตรัฐสภาเสียก่อน ความจริงกลไกในการทำเรื่องนี้ให้สำเร็จค่อนข้างจะยากไปหน่อย ผู้ร่างเองก็ไม่แน่ใจในกระบวนการนี้เท่าไรนัก เลยยังไม่กล้าปล่อยให้ง่าย กระบวนการก็คือคณะรัฐมนตรีจะต้องมีมติให้ทำเรื่องนี้ แล้วนายกรัฐมนตรีโดยมติคณะรัฐมนตรีจึงมาขอรัฐสภา แล้วรัฐสภาต้องประชุมกัน เพื่ออนุญาตเป็น ๓-๔ ขั้นตอน ซึ่งทั้งหมดนี้จะต้องทำภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่เปิดสภาครั้งแรก ซึ่งถ้ารัฐบาลกระฉับกระเฉงมีประสิทธิภาพก็อาจจะทำได้ แต่ถ้ารัฐบาลไม่มีประสิทธิภาพ ยังมัวมะงุมมะงาหราอยู่ ๖๐ วันก็คงจะหมดไป แต่ว่าตรงนี้คงไม่เป็นไร เมื่อใช้ไปสักระยะหนึ่งแล้วเห็นประโยชน์มองไม่เห็นโทษการแก้ไขกระบวนการนี้ให้ง่ายขึ้นอาจทำได้ในวันข้างหน้า

เรื่องที่สี่ที่เป็นเรื่องใหม่ และเป็นเรื่องที่สำคัญที่จะเกี่ยวข้องกับสมาชิกวุฒิสภา คือเรื่องงบประมาณรายจ่ายที่เราพูดกันมานักว่า เวลาไปแปรญัตติ สมาชิกไปแปรญัตติเอางบประมาณมาใช้ ตามรัฐธรรมนูญใหม่จึงกำหนดเอาไว้ว่า การทำอย่างนั้นจะทำอีกไม่ได้แล้ว จะเสนอก็ไม่ได้ จะแปรญัตติก็ไม่ได้ หรือจะทำด้วยประการใด ๆ ด้วยวิธีใดก็ไม่ได้ที่จะทำให้มีผลเป็นว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภามีอำนาจในการใช้งบประมาณรายจ่าย ถ้าเกิดสงสัยว่ามีการกระทำเช่นนั้นขึ้น สมาชิก ๑ ใน ๑๐ ของแต่ละสภาอาจเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าการกระทำมีผลอย่างนั้นจริงการแปรญัตติ การแก้ไขเพิ่มเติมก็จะสิ้นผลไปทันที ตรงนี้บทบาทของวุฒิสภาในการเป็นกรรมาธิการติดตามการพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายของสภาผู้แทนราษฎรจึงเป็นบทบาทที่สำคัญ ที่จะไม่เหมือนทุกครั้งไป ทุกครั้งเราก็ติดตามว่าเขาทำอะไรแล้วก็มาตั้งข้อสังเกต ก็จบเท่านั้นเอง แต่คราวนี้ไม่เพียงจะติดตามว่าเขาทำอะไร เพื่อจะตั้งข้อสังเกต ต้องติดตามว่าแล้วเขาทำผิดมาตรา ๑๘๐ วรรคหกหรือไม่ ถ้าทำผิดต้องรีบเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัย ซึ่งอาจจะรวบรวมไว้แล้วไปเสนอทีเดียวหรือจะทยอยเสนอหรือทักท้วงเขาไว้ว่าถ้าทำอย่างนั้น เราจะยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้เขาเปลี่ยนแปลงแก้ไขเสีย ก็อาจจะทำได้ บทบาทก็จะสำคัญขึ้นแต่ว่าเราเองก็ต้องปราศจากไฝฝ้าเหมือนกัน ต้องไม่ไปบอกให้เขาแปรญัตติให้กับเราในเชิงนั้น ทีแรกผมก็สงสัยว่าเขาเขียนรอบคอบรัดกุมดีหรือยังเดี๋ยวจะกลายเป็นว่าเราไปแปรญัตติของบประมาณเพื่อใช้จ่ายในสภาก็จะไม่ได้ ก็พบว่าถ้อยคำไม่น่าจะแปลไปได้ไกลถึงขนาดนั้น การใช้จ่ายงบประมาณปกติซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ

ข้าราชการประจำยังคงทำได้เพียงแต่จะต้องทำกันด้วยความระมัดระวัง เพราะมิฉะนั้นจะกลายเป็นขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๑๘๐ วรรคหกได้ ที่คณะกรรมาธิการเคยแปรญัตติให้มีงบ ส.ส. ต่อไปนี้จึงทำไม่ได้อีกแล้ว

บทบาทในการสร้างองค์กรใหม่โดยวิธีการคัดเลือก และให้ความเห็นชอบทั้งองค์กรและบุคลากรต่าง ๆ ซึ่งเท่าที่ผมลองไปตรวจดูก็มี ๑๑ รายการ ทั้งตัวองค์กรและตัวบุคลากร อย่างที่เราได้ทำหน้าที่ของเราไปแล้วในการเลือกศาลรัฐธรรมนูญ และกำลังจะทำหน้าที่เกี่ยวกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สำหรับส่วนอื่น ๆ ที่จะต้องทำนั้น ยังทำไม่ได้ เพราะว่ายังต้องรอกฎหมาย เพราะรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่าจะต้องมีกฎหมายออกมาเสียก่อนจึงจะทำได้ มีผู้สงสัยเหมือนกันว่าเราไปรีบทำไม ป.ป.ช. ความจริงก็ไม่ได้รีบ เพียงแต่หาเหตุผลไม่ได้ว่า เมื่อเรามีหน้าที่ที่จะต้องทำแล้ว ทำไมไม่ทำเสียให้เสร็จสิ้นจะถ่วงไปทำไม เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดให้เราตั้ง ป.ป.ช. ภายใน ๒ ปี เราจำเป็นหรือไม่ที่จะต้องรอให้ถึงปีครึ่งหรือรอจนใกล้จะครบ ๒ ปี แล้วค่อยไปทำ คงจำกันได้ว่าในการแต่งตั้งกรรมการการเลือกตั้ง และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้ทำภายในระยะเวลาอันจำกัด เราก็บ่นกันหนักหนาว่ามีเวลาน้อยไป คณะกรรมการสรรหาก็บ่นว่ามีเวลาน้อยเหลือเกิน สรรหาไม่ได้ถี่ถ้วน พอมาถึงคณะกรรมาธิการตรวจสอบของวุฒิสภาก็บอกว่ามีเวลาน้อย ให้เวลา ๒ สัปดาห์ไม่พอ คราวนี้ก็ทำซะเนิ่น ๆ คนก็จะได้มีเวลาโดยไม่จำกัด จะใช้เวลาเท่าไหร่ก็ได้เพื่อให้เกิดความรอบคอบ แต่เรื่องนี้ก็แปลกอีก เพราะพอเอาเข้าจริงแม้จะให้เวลากันโดยไม่มีจำกัด แต่คณะกรรมการสรรหากลับไปจำกัดเวลาของตนเอง โดยไปกำหนดเวลาว่าจะต้องเสนอภายในวันที่เท่านั้น แล้วก็เลือกส่งมา พอส่งรายชื่อมาก็มีเสียงบ่นจากสมาชิกวุฒิสภาว่า เห็นรายชื่อแล้วไม่ค่อยจะเต็มใจเท่าไร ในเรื่องการตั้ง ป.ป.ช. นี้ จะกล่าวว่ายังไม่มีความจำเป็นที่จะต้องตั้งเห็นจะไม่ได้ เพราะความจริงแล้ว มีความจำเป็นอยู่หลายประการเหมือนกัน

ประการที่หนึ่ง คือถามว่าใครจะเป็นคนออกกฎหมายว่าด้วย ป.ป.ช. ดีที่สุด ก็ต้องตอบว่าคนที่จะมาทำหน้าที่ ป.ป.ช. นั่นแหละเป็นคนออกกฎหมายดีที่สุด เพราะเมื่อเขาจะต้องเป็นคนไปทำหน้าที่นี้ เขาจึงควรเป็นคนตัดสินใจว่าเขาจะทำงานอะไร บงการให้เขาทำ เพราะฉะนั้นถ้าเราตั้งให้เขาเร็ว เขาก็จะได้ไปเป็นคนร่างกฎหมายเพื่อเสนอแนะให้รัฐบาล และรัฐบาลก็เอามาเสนอต่อสภา ทุกฝ่ายก็จะมีความสุขสบายใจไม่ต้องเดือดร้อน สภาก็จะได้อุ่นใจว่าคนที่เราเลือกไปนั้นเขาเป็นคนไปดูแลกฎหมายเหล่านั้นเองครบถ้วนถูกต้องสมบูรณ์ แม้กระทั่งหน่วยงานต่าง ๆ เขาจะทำอย่างไร เขาก็จะได้ไปคิดมา

ประการที่สอง คือ บทบัญญัติว่าด้วยการถอดถอนบุคคลให้พ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญนั้น มีผลใช้บังคับแล้วตามรัฐธรรมนูญนั้น ไม่เพียงแต่ฝ่ายบริหารเท่านั้นที่อาจ

ถูกถอดถอนได้ แม้แต่ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการก็อาจพลอยถูกถอดถอนได้ด้วย ปัญหาจึงมีอยู่ว่า เราจะให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) ซึ่งเป็นหน่วยงานและคนของฝ่ายบริหาร เป็นคนมาถอดถอนเรา หรือเราจะให้คนซึ่งเรากลั่นกรองเอง และมีความเป็นอิสระตามกระบวนการของ รัฐธรรมนูญใหม่มาถอดถอนเราอย่างไรจึงจะดีกว่ากัน ผมก็นึกว่าน่าจะหาคนที่เราวางใจแล้วเราตรวจสอบเรียบร้อยแล้วเป็นคนมาถอดถอนเรา เพราะกระบวนการถอดถอนนั้นจะเป็นกระบวนการใหม่ ต้องการคนที่คิดรอบคอบ ต้องการคนที่มองในอีกแง่มุมหนึ่ง ไม่ใช่ในแง่มุมของ ป.ป.ป. ผมมีความเห็นว่า ป.ป.ป. กับ ป.ป.ช. ควรจะต้องมีอยู่ด้วยกันทั้งคู่ และทำหน้าที่คนละทาง ไม่ควรให้ ป.ป.ช. ลงไปทำงานในเรื่องปลาซิวปลาสร้อย เพราะถ้าทำงานอย่างนั้นในที่สุดก็จะเลอะเทอะ ถูกกล่าวหาไม่เว้นแต่ละวัน ที่สำคัญคือจะไม่มีเวลาดูปลาโลมา หรือปลาฉลาม เพราะเสียเวลาไปกับปลาซิวปลาสร้อยหมด ในขณะเดียวกันรัฐบาลเองก็ต้องมีกลไกของตัวเองในการทำหน้าที่ดูแลคนของตัว จะว่ากล่าวลงโทษกันอย่างไรก็ว่ากันไป เพื่อเป็นการตรวจสอบภายในของตน ป.ป.ป. ก็ทำหน้าที่นั้นไป ป.ป.ช ก็ทำหน้าที่เฉพาะนักการเมืองตัวใหญ่ ๆ เพราะวิธีคิดในการจับผิดคนใหญ่กับคนเล็ก ต้องต่างกัน คนเล็กดูง่าย ดูตามกฎ กติกา ที่เขาออกเอาไว้ ถ้าเขาทำถูกต้องแล้ว แม้จะเกิดความเสียหายก็ไปลงโทษเขาไม่ได้ แต่คนใหญ่นั้นโดยที่เป็นผู้มีอำนาจวางกฎกติกาเอง ทั้งยังมีหน้าที่ควบคุมดูแลการทำงานของข้าราชการประจำ จึงอาจจะต้องดูถึงว่า ตอนที่ออกระเบียบนั้นมีเถยจิตอยู่ในใจหรือไม่ ในเมื่อคนใหญ่เป็นคนมีอำนาจออกระเบียบ แล้วเรายึดอยู่กับระเบียบที่เขาออก หากดูแต่เพียงว่าเขาทำถูกต้องตามระเบียบหรือไม่ ชาตินี้ทั้งชาติก็ไม่มีวันจับใครได้ เพราะเขาเป็นคนออกระเบียบ เขาก็ออกระเบียบให้เอื้ออำนวยได้ ป.ป.ช. จะต้องลงไปดูว่าตอนครั้งที่เขาออกระเบียบเขามีอะไรอยู่ในใจ ทำไมถึงออกอย่างนั้น ความผิดอาจเริ่มต้นตั้งแต่ตรงนั้น แต่ไปใช้อย่างนั้นกับข้าราชการประจำไม่ได้ เพราะข้าราชการประจำต้องทำตามกติกา ตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ถ้ากฎระเบียบข้อบังคับผิดก็ไปเอาผิดเขาไม่ได้ เพราะฉะนั้นวิธีดู วิธีมองจึงต้องมองต่างกัน ต้องใช้คน ๆ ละชุด และชุดที่จะมาดูการเมืองนั้นต้องจำกัดอำนาจหน้าที่ไว้ในวงแคบ อย่าไปดูเปะปะทั่วไป ขืนให้ ป.ป.ช. มาดูคนเป็นล้าน ในที่สุดก็จะเหมือน ป.ป.ป. ก็จับอะไรไม่ได้ สำนวนเข้ามากองโตทุกวัน ๆ ก็ได้แต่ดูของที่ง่าย ๆ คือดูของข้าราชการเล็ก ๆ ไปก่อนเพราะจับง่ายดีกว่าคนใหญ่ ไปแตะคนใหญ่คนโตเข้าก็จะกลายเป็นปัญหาทางการเมืองได้ แต่ถ้าเราจำกัดให้เขาอยู่แต่เฉพาะการเมือง เขาไม่มีทางเลือก เขาก็ต้องดูเฉพาะการเมือง แล้วจะได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ผมถึงนึกว่าเราต้องรีบตั้ง ถ่วงไว้ไม่ได้

บทบาทในเรื่องของการควบคุมและตรวจสอบ อำนาจในการควบคุมและการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของวุฒิสภาทั้งในปัจจุบันและในอนาคตจะมีมากขึ้น

การตั้งกระทู้ถามสามารถทำได้ ถึงแม้จะไม่ทัดเทียมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ ไม่สามารถจะตั้งกระทู้ถามสดได้ ก็ยังตั้งกระทู้ถามแห้งได้ แล้วก็ต้องตอบกันในสภาได้ การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติก็จะทำได้ง่ายขึ้น แต่ก็มีข้อจำกัดว่า ในสมัยประชุมหนึ่งทำได้ครั้งเดียว นอกจากนั้นสมาชิกวุฒิสภายังมีส่วนร่วมในเรื่องนโยบายของฝ่ายบริหาร คือการแถลงนโยบายของรัฐบาลจะต้องทำในที่ประชุมรัฐสภา การขอเปิดอภิปรายโดยที่ไม่มีการลงมติโดยนายกรัฐมนตรีร้องขอ และการเสนอเปิดอภิปรายของวุฒิสภาเองตามมาตรา ๑๘๗ ส่วนเหล่านี้จะเป็นบทบาทที่จะทำให้สมาชิกวุฒิสภาจะต้องเตรียมข้อมูล จะต้องเตรียมตัว หลายกรณีเวลาเราอภิปรายเราจะพบได้ว่า หลายท่านไม่ได้เตรียมข้อมูล ไม่ได้อ่านโดยละเอียด พลิก ๆ ดูตรงนั้นแล้วก็ลุกขึ้นอภิปราย ถ้าอยู่ในหมู่พวกเรากันเองก็คงไม่เป็นไร แต่ถ้าอยู่ในที่ประชุมร่วมกันบางทีก็จะทำให้เกิดความขัดเขินขึ้นมาได้ อำนาจในการควบคุมตรวจสอบที่สำคัญ และเป็นหน้าที่เหมือนเพชฌฆาต ก็คือ การถอดถอนบุคคลต่าง ๆ ออกจากตำแหน่ง เพราะเหตุที่เขาร่ำรวยผิดปกติ หรือทุจริตต่อหน้าที่ ทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ที่สำคัญคือ ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ตรงนี้สำคัญเพราะเป็นเหมือนแห เป็นการทอดแห ซึ่งบทบัญญัติตรงนี้ต่อไปในวันข้างหน้าเมื่อการเมืองรุนแรงขึ้น จะสร้างปัญหาอย่างมาก เพราะว่าการกล่าวหา กล่าวอ้างว่าจงใจทำหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญที่มีกลไกมากมาย มีรายละเอียดมากมายนั้นจะถูกหยิบยกขึ้นมาบ่อย ๆ และจะทำให้เกิดความลำบากกันขึ้นอย่างที่เรียนแล้วว่าการถอดถอนบุคคลต่าง ๆ เหล่านั้น เป็นการสร้างที่สกัดไว้ไม่ให้สมาชิกวุฒิสภาไปเป็นคนริเริ่ม เพื่อให้วุฒิสภาไม่มีอคติ เอนเอียง ต่อข้อมูลต่าง ๆ หรือมีส่วนได้เสียในผลแห่งการลงมติ และเพื่อให้มีความเป็นอิสระตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง เพราะถ้าเราเป็นคนไปกล่าวหา เราก็จะติดยึดกับข้อมูลที่เรามีอยู่ เพราะเมื่อเราเป็นผู้ไปกล่าวหาเขา เราก็ต้องนึกว่าเขาผิด เราถึงจะไปกล่าวหาเขา เพราะฉะนั้นจะเท่ากับเราไปตัดสินเขาตั้งแต่วันแรกว่าเขาผิด แล้วเรามาลงคะแนนอีกทีว่าจะถอดถอนเขาดีหรือไม่ ก็ไม่เป็นธรรม เขาก็สร้างไว้ว่าจะต้องไม่มีส่วนร่วมในเรื่องนี้ จึงต้องนั่งรอให้เขากล่าวหากัน แล้วเราก็เป็นคนไปวินิจฉัย การวินิจฉัยนั้นก็ไม่ใช่ว่าวุฒิสภาจะทำได้เองโดยลำพัง ต้องให้ ป.ป.ช. ไปสอบเสียก่อน แล้วได้ผลอย่างไรเราจึงไปว่ากันไปตามนั้น แต่ก็คงไม่ได้ขัดข้องต่อการที่ว่าเมื่อเราฟัง ป.ป.ช. ไปแล้วเราจะตั้งกรรมาธิการของเราไปตรวจสอบข้อมูลของ ป.ป.ช. อีกครั้งให้ละเอียดรอบคอบไม่ได้ ตรงนั้นเราก็ยังคงจะทำได้ มีปัญหาว่าถ้า ป.ป.ช. ทำตัวไม่ดี เราจะทำอย่างไร รัฐธรรมนูญให้อำนาจที่จะเอาออกได้เหมือนกัน โดย ส.ส. จะเป็นคนกล่าวหาอีกเช่นกัน แต่ว่าถ้าเป็นเรื่องที่ ป.ป.ช. ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริต อย่างนี้ ส.ว. กล่าวหาได้ ถ้าเป็นแต่เพียงความไม่เที่ยงธรรม จงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ อย่างนั้น ส.ส. ก็จะเป็นคนกล่าวหา อำนาจในการถอดถอนนั้นเป็น ๒ ขั้นตอน

ในระหว่างที่วุฒิสภายังมิได้มาจากการเลือกตั้งนั้น อำนาจการถอดถอนจะเป็นของที่ประชุมร่วม แต่ว่าบทบัญญัติที่สร้างไว้ในบทเฉพาะกาลก็ไม่สมบูรณ์ทีเดียว เพราะเมื่อเป็นอำนาจของที่ประชุมร่วม แต่เวลายื่นให้ไปยื่นต่อประธานวุฒิสภา ประธานวุฒิสภาไม่มีอำนาจในการเรียกประชุมร่วม ตรงนี้จะประสานกันอย่างไรก็ยังไม่รู้ ก็หวังว่าคงจะไม่เกิดในสมัยของเรา บทบาทเท่าที่ได้คุยให้ฟังมาก็เป็นบทบาทที่ค่อนข้างจะสำคัญอยู่ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา ถามว่าในสถานการณ์ปัจจุบันเราควรทำอย่างไร มีคนพูดอย่างน้อยก็มาเข้าหูผมหลายครั้งว่าทำไมวุฒิสภาไม่ริเริ่มในการทำบทบาทหลายอย่างหลายประการ เช่น ไปตรวจสอบเรื่องนั้นเรื่องนี้ ผมก็เห็นว่าคนที่เขาพูดอย่างนั้น เขาอาจจะเข้าใจรัฐธรรมนูญผิด อย่างน้อยที่สุดก็เข้าใจเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญผิด เพราะไม่ว่าจะเป็นกรณีในปัจจุบันหรือกรณีในอนาคต รัฐธรรมนูญไม่ได้ประสงค์ให้วุฒิสภาไปเป็นตัวตั้งตัวตีในการกล่าวหาใคร ต้องนั่งรอเหมือนศาล จะเที่ยวได้โดดลงมาจากบัลลังก์ แล้วไปบอกกับตำรวจว่าจับคนนั้นคนนี้มาฟ้องฉัน เดี๋ยวจะได้จัดการให้ ขืนทำอย่างนั้นความเป็นธรรมก็จะหมดไป พอไปบอกให้เขาจับมา เดี๋ยวก็ไม่ต้องฟังอะไรตัดสินได้เลยทันที ใจคิดอย่างนั้นแล้ว เพราะฉะนั้นบทบาทเหล่านั้นก็เป็นบทบาทที่จะต้องทำด้วยความระมัดระวัง ต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมด้วย และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อสมาชิกวุฒิสภาชุดนี้ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งตามที่เขาตั้งใจไว้ เราจะไปอ้าขาผวาปีกทำอะไรที่เลยเถิดไปจากที่เคยปฏิบัติมากนักไม่ได้ เว้นแต่รัฐธรรมนูญบังคับให้ทำในช่วงเวลาเหล่านี้เราก็ทำ หรือจำเป็นต้องทำค่อยทำ ในเรื่องของการเมืองที่มีปัญหากันอยู่เป็นประจำระหว่างรัฐบาลกับฝ่ายค้าน เป็นเรื่องการเมืองโดยแท้ วุฒิสภาถ้าเขาไปเกี่ยวข้อง ก็เปลืองตัว รังแต่จะเป็นพิษเป็นภัยมากกว่าจะเป็นคุณ เราต้องนิ่งและก็ฟังดูเขาเฉย ๆ อาจจะเป็นทุกข์บ้างสำหรับคนที่ขี้ทุกข์ พอเห็นอะไรเกิดขึ้นในบ้านเมืองก็ทุกข์ร้อน ทำไมไม่ทำอย่างนั้น ทำไมไม่ทำอย่างนี้ ก็ต้องไปนั่งวิปัสสนา ถ้าทำใจได้ก็จะรู้ว่านี่คือธรรมชาติของการเมือง เกิดขึ้นมาอย่างนี้ถึงเวลาก็จะเปลี่ยนไป ทุกข์ที่เรานึกว่ามีอยู่จริงเอาเข้าจริงก็ไม่ได้มีหรอก เป็นแต่เพียงทำท่าเสมือนหนึ่งว่ามี แล้วเขาก็แก้ปัญหาของเขาไปได้ เรายังคงจะต้องรักษาความเป็นกลางเอาไว้ให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ ต้องตระหนักว่าเรามิได้มาจากการเลือกตั้ง เรายังเป็นตัวแทน ๓ ฝ่าย เราทำหน้าที่ส่วนเพิ่มเติมเฉพาะเท่าที่จำเป็น และเท่าที่ถูกบังคับให้ทำตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น เรายังไม่ควรทำตัวเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญใหม่เต็มรูปแบบ ไม่ใช่เป็นเรื่องของความกลัว ไม่ใช่เป็นเรื่องของการไม่ดูดำดูดี แต่เป็นเรื่องของความเหมาะสม และเป็นเรื่องของความงดงามในการปฏิบัติหน้าที่มากกว่า เพราะถ้าเราไม่ทำอย่างนั้น เราจะเท่ากับไปทำลายสถาบันของเราเอง แล้วต่อไปในวันข้างหน้าสถาบันจะถูกกระทบไปด้วย แม้ว่าเราจะไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในวันข้างหน้า เราก็ต้องรักษาสถาบันเอาไว้ให้ได้ เพื่อที่จะได้อย่างน้อยก็เป็นตัวถ่วงเวลาที่การเมืองร้อนแรงเกินไป

แม้ว่าการที่สมาชิกจะมาจากการเลือกตั้งในวันข้างหน้า จะทำให้วุฒิสภามีการเมืองเข้ามาแทรก ผมก็เชื่อว่าโดยสิ่งแวดล้อมและประวัติของวุฒิสภา จะทำให้มีความเย็นมากกว่าที่มีอยู่ในสภา-ผู้แทนราษฎร การต่อสู้ในทางการเมืองไม่น่าจะเกิดขึ้นในแวดวงของวุฒิสภาด้วยกันเอง อาจจะมีการทำหน้าที่ที่ไปข้องแวะกับสถาบันหรือองค์กรอื่น แต่ไม่ใช่เป็นเรื่องไปทะเลาะวิวาท ไปขัดแย้งกัน วุฒิสภายังคงจะต้องทำหน้าที่ตามกรอบของรัฐธรรมนูญโดยเคร่งครัด เพื่อที่จะได้รับความเชื่อถือจากประชาชน และจากสถาบันการเมืองอื่น ๆ ได้ เวลาก็ได้ล่วงเลยมาพอสมควรแล้ว ผมก็ขออนุญาตจบแต่เพียงเท่านี้ และขอเปิดการสัมมนาหรือการอบรม ณ บัดนี้เป็นต้นไป

คำบรรยาย
ฯพณฯ มีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานวุฒิสภา
เรื่อง ทำอย่างไรจึงจะเป็นนักร่างกฎหมายที่ดี
ณ ห้องสมภพ โหตระกิตย์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
วันอังคารที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๔๑

เพื่อนข้าราชการ

นับว่าเป็นความริเริ่มของสำนักงานที่จัดให้มี In-service Training ในลักษณะอย่างนี้ เพราะว่าในสมัยก่อนที่รุ่นพวกผมมาทำงานที่นี่จะไม่มี ต่างคนต่างก็เรียนรู้กันเอาเอง แล้วก็ช่วยตัวเอง เรียนรู้จากผู้หลักผู้ใหญ่ ก็ได้บ้างเสียบ้าง แต่บังเอิญสมัยก่อนคนน้อย ถึงจะเล่นหัวกันอย่างไรก็ยังได้ความรู้เพิ่มพูนขึ้นมาบ้างตามสมควร เพราะจริง ๆ แล้วงานร่างกฎหมายเป็นทั้งศาสตร์และเป็นทั้งศิลป์ ที่ว่าเป็นศาสตร์ เพราะว่ามีกฎเกณฑ์ กติกา ที่เรียนรู้กันได้ พิสูจน์กันได้ เพียงแต่ไม่ได้พิสูจน์ในลักษณะเคมี จะพิสูจน์ในด้านของความหมายแห่งผลแห่งการเขียนกฎหมายว่า ถ้าเราเขียนอย่างนั้นแล้วผลจะออกมาเป็นอย่างไร กฎเกณฑ์ กติกา เหล่านั้นก็เป็นกฎเกณฑ์ซึ่งวางกันต่อ ๆ มาเป็นรุ่น ๆ มีวิวัฒนาการบ้างตามแต่วิวัฒนาการของโลกและวิวัฒนาการของตัวกฎหมายนั้นเอง ที่ว่าเป็นศิลป์ก็เพราะว่าจริง ๆ นั้นไม่สามารถจะเรียนรู้ได้ในเร็ววัน ในทันทีทันใด อย่างที่ใครคนใดคนหนึ่งต้องการ เป็นเรื่องที่จะต้องอาศัยความชำนาญการค่อย ๆ เรียนรู้ และที่สำคัญก็คือทักษะของคนที่จะมาเป็นนักร่างกฎหมายว่ามีทักษะทางด้านนี้หรือไม่ บางคนอาจจะทำงานด้านกฎหมายเป็น ๒๐ ปี ๓๐ ปี แต่เขียนกฎหมายออกมาก็ไม่เป็นกฎหมาย บางคนทำงานเพียง ๒ ปี ๓ ปี เขียนออกมาก็เป็นกฎหมาย ถ้าเราอยากจะรู้ว่าเราพอทำงานที่นี่สักระยะหนึ่งแล้วเรามีทักษะในการทำงานร่างกฎหมายหรือไม่ เราลองเขียนกฎหมายเล่น ๆ อะไรขึ้นมาสักฉบับหนึ่ง เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการห้ามไว้ผมยาวของผู้ชาย อย่างนี้เป็นต้น เขียนโดยไม่ต้องดูแบบ เขียนเสร็จแล้วก็ให้เพื่อนตรวจ แล้วให้เพื่อนถาม ถ้ามีคำถามที่เรายังไม่ได้ตอบอยู่ในนั้นเกิน ๑๐ คำถาม มีแบบที่เขียนไม่ถูกต้องเกิน ๕ จุด ก็แปลว่าทักษะของเรายังไม่ดีพอ สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่จะต้องเรียนรู้ ค่อย ๆ สะสม ไม่สามารถจะดีดนิ้วแล้วก็รู้ได้เอง หรือว่าเก่งได้เอง ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎเกณฑ์กติกาในการร่างกฎหมายนั้น คนที่จะเป็นนักร่างกฎหมายได้นี่ ต้องมีความรู้พื้นฐานกว้างขวางพอสมควร ในเบื้องต้นจะต้องรู้รูปแบบของกฎหมายว่าในแต่ละรูปแบบเขาใช้สำหรับกรณีใด ทำไมเขาจึงใช้รูปแบบอย่างนั้น ถ้อยคำต่างๆ ที่ใช้กันในกฎหมายมีความหมายอย่างไร กว้างแคบแค่ไหน เปลี่ยนแปลงได้หรือไม่ วิธีการเขียนของกฎหมาย sequence ของกฎหมาย ผลบังคับ บทลงโทษ บทเฉพาะกาล อะไรต่าง ๆ เหล่านี้ จะต้องเป็นเรื่องซึ่งต้องเรียนรู้ แต่โดยสรุปที่ว่าคนที่จะเป็นนักร่างกฎหมายได้จะต้อง

มีความรู้กว้างขวางนั้น จะต้องรู้อะไรบ้าง อย่างน้อยที่สุดจะต้องรู้ใน ๗ เรื่อง

เรื่องที่ ๑ คือ ต้องรู้หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ หลักกฎหมายปกครอง และหลักนิติธรรม ๓ หลักนี้จะต้องเป็นสิ่งที่นักกฎหมายจะต้องรู้อย่างขึ้นใจ และรู้อย่างหยิบมาใช้ได้ เพราะอย่างที่เราเรียนมากันในเบื้องต้นจากในมหาวิทยาลัย เราก็รู้ว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญนั้นเป็นกฎหมายสูงสุด อะไรที่ไปขัดกับกฎหมายรัฐธรรมนูญก็ใช้บังคับไม่ได้ ในกฎหมายรัฐธรรมนูญเองก็จะแฝงด้วยหลักกฎหมายปกครอง หลักนิติธรรมอยู่ในตัวด้วย แต่บางทีก็ไม่หมด ถึงแม้จะเขียนให้ละเอียดอย่างไรก็ไม่หมด เพราะฉะนั้นหลัก ๒ หลักเราจึงจะต้องรู้นอกเหนือไปจากที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญ เพื่อที่ว่าเวลาเราร่างกฎหมายออกมาแล้วจะได้ไม่ขัดกับกฎหมายเหล่านั้น

เรื่องที่ ๒ คือ จะต้องรู้โครงสร้างของการบริหารราชการแผ่นดิน นี่ก็ของไม่ยาก อ่านดูก็คงจะพอเข้าใจ ว่าโครงสร้างของการบริหารราชการแผ่นดินมีอยู่อย่างไร มีกระทรวง ทบวง กรมอย่างไร Hierarchy เป็นอย่างไร และที่สำคัญที่ต้องรู้และจดจำให้แม่นก็คือ กระบวนการในการทำงานของระบบราชการไทยซึ่งเป็นอยู่จริง ไม่ใช่ที่ควรจะเป็น ถามว่าทำไมเราต้องรู้ ที่ต้องรู้เพราะว่า ถ้าเราไม่รู้หรือไม่ยอมรับความจริงในสิ่งเหล่านี้ เวลาเราเขียนกฎหมาย เราก็จะเขียนตามทฤษฎี เราไม่คำนึงถึงว่าแล้วราษฎรจะลำบากมากน้อยแค่ไหน คำว่าราษฎรนี่อย่าไปนึกถึงตาสีตาสา นึกถึงตัวเราเองด้วย เพราะเวลาเราออกจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้วเราก็คือราษฎรคนหนึ่ง เดินไปข้างนอกเราอาจจะไปถูกรถชน อาจจะต้องไปติดต่อกับตำรวจ เราจะต้องไปติดต่อกับนายทะเบียนที่ไหน เราก็คือราษฎรคนหนึ่ง ถ้าเราไม่ระมัดระวัง เราไม่รู้ว่าการทำงานของราชการจริง ๆ เป็นอย่างไร เราเขียนกฎหมายตามทฤษฎี ขึ้นต้นก็ต้องบอกว่าห้ามไม่ให้ผู้ใดกระทำอะไรเว้นแต่จะได้รับอนุญาต แล้วเราก็จะไปพบว่าสิ่งเหล่านั้นคือเครื่องมือฆ่าคน เครื่องมือทำให้คนลำบาก แต่ถ้าเรารู้ว่าระบบราชการจริง ๆ เขาทำงานกันอย่างไร มีขั้นตอนอย่างไร กว่าจะผ่านจากโต๊ะหนึ่งไปถึงอีกโต๊ะหนึ่งเป็นอย่างไร เวลาเราร่างกฎหมาย เรานึกถึงสิ่งเหล่านี้ เราจะทำให้สั้นเข้า เพราะกฎหมายเป็นแม่บท เป็นกฎกติกาที่สังคมจะต้องปฏิบัติตาม เราในฐานะที่จะเป็นผู้เขียนกฎกติกาสังคมนั้น เรามีโอกาสมีทางเลือกที่จะทำให้กติกานั้นเป็นกติกาที่ดี ที่งาม จะให้โปร่งใสอย่างไร จะให้ลัดขั้นตอนอย่างไร ก็ทำกันเสียที่ตรงกติกา แต่ถ้าเราไม่รู้ว่าราชการเขาทำงานกันอย่างไร กติกาที่เราเขียนมาก็ใช้ไม่ได้ รังแต่จะเป็นภัย

เรื่องที่ ๓ คือ เรื่องประเพณีและวัฒนธรรมของไทย เพราะว่าถ้าเราไม่รู้วิถีชีวิตของคนไทย ไม่รู้วัฒนธรรมของไทย เวลาเราเขียนกฎหมายแล้วเราลอกมาจากต่างประเทศ ซึ่งมีวิธีคิดกันคนละอย่าง มีวิถีชีวิตกันคนละอย่าง พอมาก็ใช้ไม่ได้ ใช้แล้วก็ไม่เกิดผล แต่ถ้าเรารู้หลักประเพณี รู้หลักวัฒนธรรมไทย เราก็เอาสิ่งเหล่านั้นมาปรับเข้า เพื่อให้เข้ากับประเพณีและ

วัฒนธรรม และวิธีคิดของไทย กฎหมายถึงจะเกิดประสิทธิผล เกิดประสิทธิภาพ ไปดูกฎหมายโบราณ ๆ เถอะเขาจะมีคำปรารภยาวเหยียดถึงประเพณีที่มาของวิธีดำรงชีวิตของคน แล้วการดำรงชีวิตอย่างนั้นทำให้เกิดผลอะไรขึ้น และทำไมจึงต้องมีกฎหมายนั้น ๆ อ่านแล้วจะซึ้งเลยว่า อ้อ! วิธีคิดเขาคิดกันอย่างนั้น ถ้าเราไม่รู้สิ่งเหล่านี้ เราออกกฎหมาย เราก็จะได้แต่เลียนแบบมาจากต่างประเทศ จะมีกฎหมายหลายฉบับถ้าเรากลับไปอ่านดู ถึงแม้ว่าเราจะเป็นนักร่างกฎหมาย เราก็จะพบว่าลอกเลียนแบบเขามาโดยที่ไม่ได้นึกถึงเลยว่าคนไทยทำงานอย่างไร แล้วก็จะสร้างปัญหา กฎหมายหลายฉบับในระยะหลังจะเป็นกฎหมายที่ค่อนข้างจะเป็นไปตามยุคโลกาภิวัตน์ที่เลียนแบบมาจากกฎหมายของประเทศต่างๆ แล้วบางทีก็ไม่ได้คิดต่อ แปลเอามาเลย เพราะฉะนั้นภาษาก็จะเป็นภาษาค่อนข้างจะวิบัติไปตามภาษาที่แปลมา ที่สำคัญก็คือว่าเมื่อไปลอกเลียนแบบมาก็จะลืมนึกถึงความเป็นจริงของระบบราชการไทย วิธีคิด วิถีชีวิตของคนไทย กฎหมายเหล่านั้นจะเป็นพิษเป็นภัยในวันข้างหน้า ไปดูกฎหมายฟอกเงินที่กำลังอยู่ในสภาจะรู้ว่านั่นคือหายนะในวันข้างหน้า เพราะกฎหมายฟอกเงินจะอยู่บนสมมุติฐานที่ว่า ข้าราชการดีพร้อม มีความซื่อสัตย์สุจริต มีความเที่ยงธรรม มีความตรงไปตรงมา ขาดสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ตัวนั้นก็คือระเบิดเวลา ถ้าเรานึกว่าจริง ๆ เราไม่ได้ถึงขั้นนั้น การเขียนกฎหมายต้องเขียนอีกแบบหนึ่งไม่ใช่เขียนอย่างนั้น

เรื่องที่ ๔ คือ หลักแห่งการร่างกฎหมาย นี่เป็นวิชาที่ต้องไปเรียนกัน เข้าใจว่าที่นี่ก็คงมีการบรรยาย คงบรรยายกันซ้ำแล้วซ้ำเล่าหลายครั้ง จำได้บ้างไม่ได้บ้าง ซึ่งคงต้องว่าเป็นอีกวิชาหนึ่งต่างหาก แต่ถ้าใครทำงานในกองกรรมการยกร่างกฎหมายทั้งหลาย ก็เป็นแหล่งที่จะเรียนรู้ได้อีกอย่าง ถ้าหากว่าสนใจที่จะเรียนรู้

เรื่องที่ ๕ คือ ภาษาไทย และภาษากฎหมาย ภาษากฎหมายบางทีก็ประหลาดๆ ที่เราพูดกันล้อเล่นนี่ "ห้ามไม่ให้" เป็นเชิง negative ซ้อนกัน แต่นั่นก็เป็นภาษากฎหมาย เพื่อความศักดิ์สิทธิ์ด้านกฎหมาย ถ้าเราไม่มีอะไรดีกว่าก็คงต้องใช้อย่างนั้นไปเรื่อย ภาษาไทยในรุ่นพวกคุณคงลำบาก เพราะว่าคุณเติบโตขึ้นมาในยุคที่กระทรวงศึกษาธิการไปลอกเลียนแบบวิธีเรียนภาษามาจากอเมริกันเรียบร้อยแล้ว คือสอนภาษาไทยในลักษณะภาษาอังกฤษ เพราะฉะนั้นวิธีดูภาษาในคนรุ่นใหม่ จึงแตกต่างไปจากคนรุ่นเก่าซึ่งเขาเรียนจากมูลบทซึ่งเป็นพื้นฐานของภาษาไทย แต่ว่าในปัจจุบันไม่ได้เรียนอย่างนั้นแล้ว ก็ค่อนข้างจะลำบากหน่อย แต่ว่าถึงอย่างไรเมื่อเป็นภาษาของเรา เราก็ต้องเรียนรู้ เรียนรู้เมื่อโตขึ้นก็ยังดีกว่า

เรื่องที่ ๖ คือ รู้แหล่งที่ว่าจะหาข้อมูลเกี่ยวกับวิทยาการสมัยใหม่ได้ที่ไหน ซึ่งเดี๋ยวนี้ง่ายมาก สมัยก่อนลำบาก สิ่งเดียวที่จะต้องทำก็คือไปค้นหาตามห้องสมุด เดี๋ยวนี้มาป้อนอยู่ที่โต๊ะแล้ว กดปุ๊บได้ปั๊บ เพราะฉะนั้นก็ง่าย ตรงนี้ก็เกือบจะเรียกว่าไม่ต้องลงทุนลงแรง

เพียงแต่ยกนิ้วไปกดปุ่มก็มา แล้วก็อ่านเอาหน่อยเท่านั้นเอง แต่ก็เป็นความจำเป็นที่นักร่างกฎหมายจะต้องเรียนรู้วิทยาการสมัยใหม่ เพราะมิฉะนั้นกฎหมายคุณจะทันสมัยได้อย่างไร ถ้าคุณไม่รู้ว่าวิทยาการสมัยใหม่ก้าวไปถึงขั้นไหนแล้ว เวลาเราพูดถึงคลื่นวิทยุคงไม่ใช่คลื่นแฮรตเซียนอย่างเดิมต่อไปแล้ว จะกลายเป็นคลื่นอะไร ๆ ที่เราไม่รู้มีทั้งเลเซอร์ มีทั้งกระแสไฟที่ส่งไปตามสาย ที่กำลังเดินกันอยู่ ออพติกไฟเบอร์อะไรนี่ พวกนี้ถ้าเราไม่รู้เลย ปิดหูปิดตาหมด วิทยาการใหม่เข้ามา กฎหมายเราก็จะโหว่ ลองไปนึกดูกฎหมายที่เขียนในยุคเก่า ๆ ดูประมวลกฎหมายอาญาหรือประมวลกฎหมายแพ่งในรุ่นเก่า ก่อนมีการปรับปรุงแก้ไข ลองนึกดูว่าสิ่งที่เขาเขียนเอาไว้เมื่อ ๕๐-๖๐ ปีที่แล้ว มาปัจจุบันนี้ส่วนมากเรายังไม่พบเลยว่ามีช่องโหว่ตรงไหน ลองนึกถึงคำนิยามของคำว่า "โดยทุจริต" นึกถึงคำนิยามคำว่า "เจตนา" นึกถึงคำนิยามคำ ต่าง ๆ "การใช้กำลังประทุษร้าย" มาปัจจุบันนี้ วิวัฒนาการเจริญก้าวหน้าไปมากมาย โครงสร้างระบบอะไรต่าง ๆ ก็เปลี่ยนไป แต่ลองไปนึกดูถึงคำเหล่านั้น ยัง cover ได้จนถึงปัจจุบัน แปลว่าอะไร แปลว่าวิธีคิดของเขานั้นคิดกันกว้างขวางมาก เรื่องบางเรื่องในประมวลกฎหมายแพ่ง หรือในวิธีพิจารณาความแพ่งที่เขาเขียนกันไว้เมื่อ ๔๐-๕๐ ปีก่อน มายุคนี้เขียนเพื่อที่จะอธิบายเรื่องเดียวกันต้องใช้ถึง ๑๐ มาตรา ๒๐ มาตรา จึงอธิบายเรื่องเดียวกับที่เขาเคยเขียนไว้ในมาตราเดียวกันได้หมด แปลว่าอะไร แปลว่าเราคิดสู้คนโบราณไม่ได้ คนโบราณคิดได้กว้างกว่า นั่นอาจจะเป็นเพราะว่าทักษะ และวิธีคิดแตกต่างกัน แต่เราในปัจจุบันก็ได้เปรียบ ถ้าเราจะใช้ความได้เปรียบนั้น ก็เพราะเรามีแหล่งข้อมูลทางวิทยาการที่ง่ายต่อการเข้าถึง และที่สำคัญก็คือว่า มีคนทำคำอธิบายอะไร ๆ ไว้ให้เรียบร้อย สะดวกต่อการที่จะหยิบมาใช้ได้ในทันทีทันใด เราต้องรู้แหล่งของข้อมูลเหล่านั้นเพื่อว่าจะนำมาใช้

เรื่องที่ ๗ ประการสุดท้าย คือ รู้หลักจิตวิทยา และหลักในการเจรจาต่อรอง ถามว่าทำไมจะต้องรู้ ๒ หลักนี้ เพราะเวลาเราร่างกฎหมาย เราต้องเผชิญคนเยอะ เผชิญทั้งคนเบื้องสูงซึ่งมีอำนาจเด็ดขาด กับเผชิญกับคนที่อยู่ในระดับเดียวกับเรา การที่เราจะร่างกฎหมายให้ตรงตามทัศนคติ หรือที่เราคิดว่าดีที่สุดได้นั้น ต้องใช้จิตวิทยาโดยการชี้นำคนที่มีอำนาจ เพื่อที่จะให้เขาเห็นดีเห็นงามกับเรา ต้องมีหลักในการเจรจาต่อรอง ถ้าอย่างนั้นเขารับไม่ได้ ขยับลงมาอีกหน่อยเขารับได้ไหม แทนที่จะยอมผลีผลามตามที่เขาต้องการไปเสียตั้งแต่ทีแรก ตรงนั้นเป็นศิลปะที่ต้องค่อย ๆ ศึกษาและเรียนรู้ไป ถึงจะสามารถใช้ได้ ที่ไม่ควรใช้เลยก็คือว่า เราไม่ควรใช้ความรู้ในการร่างกฎหมายของเราไปข่มขู่คนอื่น หรือไปขู่เข็ญเขา จนกว่าเราจะใหญ่จริง ถ้าเรายังไม่ใหญ่จริงเราอย่าเพิ่งทำอย่างนั้น สิ่งที่ต้องทำก็คือใช้หลักจิตวิทยา ต้องพูดจากับเขาดี ๆ เจรจาต่อรองไป ต่อรองมา หรือชั้นที่สุดเขียนตามที่เขาต้องการ แล้วชี้ให้เขาเห็นว่าสิ่งที่เขาต้องการนั้นเมื่อเขียนออกมาแล้วจะมีผลร้ายต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ อธิบายให้เขาฟัง นั่นก็คือหลักการเจรจา

ต่อรอง แล้วเขาก็จะรู้ว่าทำอย่างที่เขาว่าไม่ได้ ต้องลดราวาศอกกันลงมา

นั่นเป็นเรื่องเบื้องต้นที่นักร่างกฎหมายจะต้องรู้ใน ๗ เรื่อง แต่ละเรื่องก็จะมีคำอธิบาย ที่เป็นสาระสำคัญหรือเป็นเรื่องที่จะต้องไปเรียนรู้กันเอา จริง ๆ เวลาที่เราจะร่างกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง ถ้าเราเป็นคนเริ่มต้นจะลงมือร่าง เรื่องจะไม่ง่ายเหมือนอย่างที่เราทำงานกันอยู่เป็นประจำที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพราะว่าต้องใช้กระบวนการในการคิด ในการวิเคราะห์อะไรต่าง ๆ มากมายกว่ากฎหมายจะออกมาเป็นร่างได้ แต่ว่าพวกเรานี่โชคดี พวกเรานั่งอยู่กับที่มีคนเขาร่างให้ กระทรวง ทบวง กรม เขาร่างมาให้เสร็จ แล้วเราก็วิจารณ์จากร่างที่เขาทำ เราก็จะบอกว่าตรงนั้นไม่ดี ตรงนี้ไม่ดี แต่เขาคิดของเขามาเรียบร้อยแล้ว แต่แม้กระนั้นสิ่งที่เราจะต้องดู ก็ไม่ใช่เรื่องเล็ก ๆ เป็นเรื่องใหญ่เหมือนกัน ถ้าเราจะดูให้ดี

เพราะฉะนั้นสิ่งที่ผมจะพูดต่อไปนี้จึงเป็นเรื่องเน้นของการดูร่างที่มีคนเขาร่างมาให้แล้ว ไม่ใช่เรื่องที่จะไปยกร่างกันขึ้นใหม่ การที่จะดูร่างที่เขายกร่างมาให้แล้ว จะมีร่างอยู่ ๒ ชนิด ร่างชนิดหนึ่งก็คือ ร่างกฎหมายใหม่ทั้งฉบับซึ่งอาจจะยกเลิกกฎหมายเก่า หรืออาจจะเป็นกฎหมายใหม่จริง ๆ เลยก็ตาม กับการออกกฎหมายมาแก้ไขเพิ่มเติม สำหรับใน**กรณีแรกที่เป็นร่างกฎหมายใหม่ทั้งฉบับ** หลักที่เราจะต้องดู ๆ ในเรื่องอะไรบ้าง

ประการที่ ๑ คือ วัตถุประสงค์ที่เขาจะออกกฎหมายฉบับนั้น ถามว่าดูทำไม จะได้รู้ความต้องการของเจ้าของร่างเขา แล้วเราจะได้รู้ว่า สิ่งที่เขาเขียนมาทั้งหมดนั้น ตรงกับความต้องการของเขาแล้วหรือยัง ความต้องการของเขานั้นเป็นความต้องการที่ชอบแล้วหรือยัง เพราะสิ่งเหล่านี้เราต้องดู ถามว่าดูทำไม เพราะในฐานะเราเป็นผู้ร่าง เราต้องร่างให้ตรงตามวัตถุประสงค์ มิฉะนั้นกฎหมายที่ออกไปก็ไปคนละทิศคนละทาง ถ้าเราไม่รู้วัตถุประสงค์เสียแต่เบื้องต้น เราจะตรวจร่างกฎหมายของเขาได้อย่างไร ที่สำคัญก็คือว่า กระบวนการทั้งหมดที่เขียนตามมานั้น จะทำให้วัตถุประสงค์นั้นบรรลุหรือไม่ มีวิธีการที่แตกต่างกันสำหรับกระบวนการต่าง ๆ กัน เพราะฉะนั้นสิ่งจำเป็นเบื้องต้นคือเราจึงต้องรู้ว่าวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั่นคืออะไร

ประการที่ ๒ คือ วัตถุประสงค์นั้นขัดกับหลักรัฐธรรมนูญหรือไม่ ขัดกับหลักนิติธรรมหรือไม่ เหมือนอย่างที่บอกตั้งแต่แรกว่า นักร่างกฎหมายต้องรู้อะไร ต้องรู้รัฐธรรมนูญ ต้องรู้หลักนิติธรรม ต้องรู้หลักเรื่องกฎหมายปกครอง เพื่ออะไร เวลาเราจะดูร่างกฎหมายของเขา เราจะได้ อ้อ! เรารู้แล้วล่ะว่าเขาต้องการอะไร เราก็ต้องถามตัวเองว่าแล้วสิ่งที่เขาต้องการนั้นขัดต่อหลักรัฐธรรมนูญ หลักนิติธรรมหรือไม่ เราจะต้องดู แต่ก่อนนี่ดูง่ายไม่ยาก ดูไปที่ ๒ หมวดเท่านั้น คือ หมวดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ กับแนวนโยบายแห่งรัฐ แต่ในปัจจุบันต้องดูไปที่หมวดต่าง ๆ อีกหลายหมวดทีเดียว เพราะเขาจับกระจายไปหมดแล้ว ต้องไปดูหมวดว่าด้วยศาล เพราะว่าสิทธิเกี่ยวกับคดีอาญาไปอยู่ในหมวดว่าด้วยศาล ถามว่าเรื่องอะไรเราถึงต้องไปดูว่า

วัตถุประสงค์ของเขาขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพราะถ้าเราเป็นนักร่างกฎหมาย แล้วเราร่างกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เราเสียหายมาก เป็นความเสียหายที่รุนแรงที่สุดสำหรับคนที่มีอาชีพทางร่างกฎหมาย แต่ไม่ได้หมายความว่าเราทำร่างกฎหมายไปแล้ว จะไม่มีวันขัดต่อรัฐธรรมนูญ ไม่ใช่ อาจจะพลาดได้ แต่ต้องพลาดโดยเพราะความรู้เรามีเท่านั้น ไม่ใช่พลาดเพราะเราไม่ได้ดู สิ่งแรกที่เราต้องดูจึงต้องดูก่อนว่าขัดต่อหลักนิติธรรม หลักรัฐธรรมนูญหรือไม่ ต่อไปเราจะได้รับการขอร้องมากขึ้น เพราะว่าประชาชน ๕๐,๐๐๐ คน จะมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายได้ คนเขารู้ว่าเราทำงานอยู่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เขาก็นึกว่าเราเชี่ยวชาญในการร่างกฎหมาย คงจะต้องมีสักกลุ่มหนึ่งล่ะที่มาวานเราร่าง แล้วการร่างกฎหมายของประชาชนนั่นแหละจะเป็นการขัดต่อหลักนิติธรรมและหลักรัฐธรรมนูญง่ายที่สุด เพราะความต้องการของประชาชนนั้น จะเป็นความต้องการที่บางทีก็ค่อนข้างจะวิริศมาหราอยู่ เช่น อยู่ ๆ เขาอาจจะบอกว่าทำอย่างไรหนี้สินผมจะหมด ช่วยออกกฎหมายให้ผมฉบับหนึ่งสิ ถ้าเราไม่นึกถึงหลักรัฐธรรมนูญ หลักนิติธรรม เราก็เขียนง่าย ๆ "บรรดาหนี้สินของนาย ก. ให้เป็นอันยกเลิกกันไป" ก็จบ แต่ถามว่าใช้ได้ไหม ก็ตอบว่าใช้ไม่ได้ เพราะฉะนั้นการที่เราจะต้องดูสิ่งเหล่านี้ ก็จะเป็นการดูเพื่อสร้างความชำนาญในตัวเราด้วย อย่าไปนึกว่าพอเห็นกฎหมายฉบับหนึ่งแล้ว เราก็นึกว่า นี่ก็ธรรมดาไม่ต้องไปดู ง่าย ๆ ดูไว้แหละดี อย่าไปเชื่อตัวเอง

ประการที่ ๓ คือ วัตถุประสงค์นั้นสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลหรือไม่ เราในฐานะเป็นที่ปรึกษา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในฐานะเป็นที่ปรึกษาของรัฐบาลก็ต้องดูว่าเวลาที่เขาเสนอกฎหมายมานั้นสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลในชุดที่กำลังใช้เราทำอยู่หรือไม่ แน่ล่ะก็อาจจะเปลี่ยนแปลงไปตามยุคตามสมัย ตามรัฐบาล แต่ถ้าเมื่อเราได้คำนึงถึงหลัก ๒ ประการข้างต้น ในเรื่องของรัฐธรรมนูญ ในเรื่องของหลักนิติธรรม ในเรื่องของวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้นแล้ว การทำตามนโยบายของรัฐบาลไม่ใช่เรื่องเสียหาย ตราบเท่าที่ไม่ขัดกับหลักข้างต้น ถามว่าทำไมไม่ใช่เรื่องเสียหาย ก็เพราะรัฐบาลมีหน้าที่เป็นคนกำหนดนโยบายตามระบอบประชาธิปไตย เขาต้องทำตามนโยบายนั้นให้ได้ บางเรื่องเราก็ไม่เห็นด้วย ไม่จำเป็นที่เราจะต้องเห็นด้วย แต่ถามว่าเมื่อเราไม่เห็นด้วยแล้วเราไม่ร่างได้ไหม ไม่ได้ หน้าที่เราเป็นคนร่าง เราก็ต้องร่าง แต่เราก็ต้องร่างในลักษณะที่มีความระมัดระวัง ขึ้นอยู่กับว่าเราไม่เห็นด้วยในแง่มุมไหน ถ้าเราไม่เห็นด้วยในแง่ที่ว่านโยบายนี้ไม่เห็นได้เรื่อง น่าจะทำอีกอย่างหนึ่ง ถ้าอย่างนั้นต้องรอเราไปเป็นรัฐบาล แต่ถ้านโยบายนี้ไม่ดีเพราะราษฎรจะเดือดร้อน ตรงนั้นเรา concern มาก ต้องทำทุกวิถีทางที่จะขจัดความเดือดร้อนของราษฎรที่จะเกิดจากกฎหมายนั้นให้ได้ แล้วก็ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลให้ได้ด้วย เมื่อจะต้องเลือกทางใดทางหนึ่ง ต้องเลือกเอาการขจัดความเดือดร้อนของราษฎรให้หมดไปมากกว่าเลือกการทำตามนโยบายของรัฐบาลโดย

ไม่คำนึงถึงอะไรทั้งสิ้น ขั้นที่สุดที่จะต้องทำก็คือต้องแสดงความสามารถของเราไว้ให้ปรากฏว่าเราได้คำนึงถึงเรื่องเหล่านี้แล้ว แล้วถ้ารัฐบาลจะไม่เอา ก็เป็นเรื่องของรัฐบาลเอง แต่ไม่ใช่รัฐบาลไม่เอาเพราะไม่รู้ ต้องทำให้ปรากฏให้ได้ว่ารัฐบาลรู้เรื่องนี้ว่าจะเกิดความเสียหายเดือดร้อน แล้วรัฐบาลยังทำ ก็เป็นความรับผิดชอบทางการเมืองของเขา เราในฐานะเป็นนักวิชาการเป็นอาชีพของเรา เราต้องแสดงตรงนี้ให้เห็น

ประการที่ ๔ คือ เราต้องถามตัวเราเองว่า การที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่เขาต้องการนั้น จำเป็นต้องออกกฎหมายหรือไม่ กระทรวง ทบวง กรม ทั้งหลายอาจจะไม่รู้เอะอะอะไรก็จะให้ออกเป็นกฎหมาย เรื่องบางเรื่องอาจไม่จำเป็นต้องออกเป็นกฎหมาย กฎหมายก็คือ กฎ กติกาของสังคมที่ออกทับถมกันมาเป็นเวลานาน ๆ แล้วก็กลายเป็นโซ่ตรวนที่ผูกคอ และในที่สุดทุกคนก็ดิ้นไม่หลุด เราเป็นผู้ร่างกฎหมาย เป็นผู้สร้างโซ่ตรวนนั้นเป็นคนแรก เราต้องระมัดระวังอย่าให้มีโซ่ตรวนเกินกว่าความจำเป็นเท่าที่ควรจะมี เพราะฉะนั้นการพิจารณาว่าเรื่องที่เขาต้องการจะทำจำเป็นจะต้องออกกฎหมายจริง ๆ หรือ จึงเป็นประเด็นเบื้องต้นที่นักร่างกฎหมายจะต้องคิด เพื่อที่จะบอกเขาว่า สิ่งที่คุณต้องการนั่นไม่จำเป็น ความจริงคุณไปออกประกาศใบเดียวก็ได้ ก็เป็นแล้ว ใช้บังคับได้เหมือนกัน มีผลอย่างเดียวกัน

ประการที่ ๕ ซึ่งสอดคล้องกับประการที่ ๔ คือ ถ้าจำเป็นจะต้องออกเป็นกฎหมายจะต้องออกในรูปแบบใด ต้องออกเป็นพระราชบัญญัติ ออกเป็นพระราชกฤษฎีกา หรือออกเป็นกฎกระทรวง หรือเพียงแต่ประกาศของกระทรวง เพราะสิ่งเหล่านี้จะมีผลแตกต่างกัน ถ้าเป็นพระราชบัญญัติก็จะสร้าง burden อะไรที่ให้แก่ประชาชนโดยไม่มีขอบจำกัด เว้นแต่กรอบตามรัฐธรรมนูญ แต่ถ้าเป็นพระราชกฤษฎีกาจะมีกรอบมากขึ้น จะมีกรอบทั้งพระราชบัญญัติที่เป็นแม่บทแล้วยังมีกรอบตามรัฐธรรมนูญอีกต่างหาก ถ้ายิ่งเป็นกฎกระทรวงก็ยิ่งมีกรอบมากขึ้นๆ ก็แปลว่าสิทธิจะถูกจำกัดให้น้อยลง ถ้ากรอบมีน้อยสิทธิก็ไม่ถูกจำกัดมาก

ประการที่ ๖ คือ กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่แล้วในเรื่องเดียวกันมีหรือไม่ นี่คือเรื่องที่เราต้องถามตัวเองในเวลาที่เราจะตรวจพระราชบัญญัติฉบับหนึ่ง ตรงนี้ที่ต้องการความชำนิชำนาญ คนที่จะตอบเรื่องนี้ได้ต้องเป็นคนที่อ่านกฎหมายที่มีใช้บังคับอยู่แล้วมาอย่างน้อยหนึ่งเที่ยว ถึงอ่านไม่จบก็ต้องพลิกส่วนใหญ่ มิฉะนั้นคุณจะบอกไม่ได้ว่าเคยมีกฎหมายนี้อยู่ในที่ใด ตรงนี้เป็นความพยายามที่จะรู้ว่า ใครมีความตั้งใจจะเป็นนักร่างกฎหมายที่แท้จริงหรือไม่หรือต้องการจะทำแต่เพียงไปวัน ๆ เพราะถ้าคุณต้องการจะเป็นนักร่างกฎหมายที่แท้จริงละก็คุณจะเป็นนักร่างกฎหมายไม่ได้เลยถ้าคุณไม่รู้ว่ากฎหมายในประเทศไทยมีเรื่องอะไรอยู่บ้าง ขยับไปถึงอีกขั้นหนึ่งก็คือว่า ต้องเคยอ่านไปถึงกฎหมายที่ยกเลิกไปแล้วด้วย อย่างน้อยที่สุดจะได้รู้ว่า ทำไมเขาถึงได้ยกเลิก ถามว่าทำไมเราจึงต้องไปดูทั้งหมด เพราะถ้าเราไม่ดูทั้งหมด เรา

จะบอกได้อย่างไรว่ากฎหมายที่เรากำลังจะพิจารณาเคยมีอะไรที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้มาบ้าง เพื่อเราจะได้ตอบคำถามดังต่อไปนี้ได้

คำถามที่ ๑ คือว่า ถ้ากฎหมายมีอยู่แล้ว ทำไมเราจึงต้องออกกฎหมายใหม่ ต่างกันอย่างไรระหว่างกฎหมายเก่าที่มีอยู่แล้วกับกฎหมายใหม่

คำถามที่ ๒ คือว่า ถ้าของเดิมมีแล้วใช้ไม่ได้เพราะมีช่องโหว่ หรือใช้บังคับไม่ได้ หรือว่าล้าสมัย เราจะได้ตามไปยกเลิกเสีย หรือถ้าไม่สมควรยกเลิก สมควรจะแก้ไขกฎหมายนั้นให้ทันสมัยขึ้น หรือไปเขียนกฎหมายใหม่ทั้งฉบับ แล้วทิ้งคาราคาซังเอาไว้ กฎหมายที่ซ้ำซ้อนกันเหล่านี้ บางทีเรานึกถึงแต่ชื่อ ความจริงไม่ใช่เรื่องชื่อ ตัวเนื้อหาต่างหากที่สำคัญ เรื่องบางเรื่องอาจจะมีอยู่ในกฎหมายฉบับหนึ่ง และจะด้วยความล้า เก่าเก็บกันนานจนกระทั่งคนลืมไปแล้ว พอนึกอะไรขึ้นมาได้ก็เลยไปร่างกฎหมายอีกฉบับ แล้วของเก่าก็จะยังอยู่ในกฎหมายฉบับนั้น ซึ่งตรงนั้นก็จะเป็นความผิดพลาดของนักร่างกฎหมายอย่างมากถ้ายังทิ้งไว้ให้มีอยู่ ถ้าจะทิ้งไว้ก็ต้องทิ้งไว้ด้วยความตั้งใจ เพราะมีเหตุผลของกฎหมายนั้นต่างหาก ต้องไม่ใช่ทิ้งไว้เพราะเราไม่รู้ว่ามีอยู่ เมื่อไรที่เราไปพบเข้าแล้วเราบอกว่า “ตายจริงไม่ยักรู้ว่ามี” แปลว่า เราพลาดอย่างมหันต์เลย

ประการที่ ๗ คือ จะต้องดูว่ากฎหมายใกล้เคียงกับเรื่องที่เรากำลังจะพิจารณานั้นมีหรือไม่ มีกฎหมายอะไรที่เกี่ยวเนื่องกันหรือไม่ เพื่อจะได้ดูว่ามีความขัดแย้งกันบ้างไหม ถ้าขัดแย้งกันจะทำอย่างไร จะหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดผลกระทบระหว่างกันและกันได้อย่างไรบ้าง ข้อสำคัญเรื่องใกล้เคียงกันนั้น กฎหมายอีกฉบับหนึ่งวางหลักเกณฑ์ไว้ว่าอย่างไร กระบวนการในการเดินหน้าของกฎหมายฉบับนั้นกำหนดไว้อย่างไร วิธีการเป็นอย่างไร แล้วเมื่อเราจะกำหนดในเรื่องที่ใกล้เคียงกันขึ้นมาใหม่อีกฉบับหนึ่ง กระบวนการควรจะใกล้เคียง ควรจะเหมือนกันไหม หรือควรจะแตกต่างกัน ถ้าแตกต่างกัน ประชาชนจะสับสนหรือไม่ หน่วยงานจะสับสนหรือไม่ ควรจะปรับปรุงให้เกิดความสอดคล้องต้องกันหรือไม่ ดีไม่ดีอาจจะต้องกลับไปยกร่างกฎหมายใกล้เคียงกันนั้นขึ้นมาแก้ไขเสียใหม่ให้สอดคล้องกันก็ได้ ซึ่งเป็นเรื่องที่เราจะต้องไปค้นคว้า

ประการที่ ๘ เป็นเรื่องค่อนข้างจะใหม่ที่เราไม่ค่อยจะได้ดูกันนัก แต่ว่าต่างประเทศเขาดูกันมากแล้ว คือ ดูว่ากฎหมายใหม่ที่จะออกมาใช้บังคับนั้นได้สร้างภาระอะไรให้กับประชาชนจนเกินความจำเป็น ที่เรียกได้ว่าไม่คุ้มกันหรือไม่ คืออย่างที่บอกแต่แรกว่ากฎหมายคือ กฎกติกาของสังคม แล้วในที่สุดก็กลายเป็นโซ่ตรวน ซึ่งถ้ามีมาก ๆ เข้า ทุกคนก็กระดิกกระเดี้ยไม่ได้ แล้วกฎหมายทุกฉบับมีต้นทุน อย่านึกว่าเราออกกฎหมายไปแล้วต้นทุนไม่มี ต้นทุนมหาศาล ยังไม่ต้องคิดถึงกระบวนการในการพิจารณาที่จะออกกฎหมาย คิดถึงเมื่อกฎหมายออกมาใช้บังคับ ใครจะต้องทำอะไรอย่างไรบ้าง ตำรวจอยู่ ๆ นึกขึ้นมาว่าการติดฟิล์มกรองแสงเกิน ๗๕%

น่าจะเกิดอันตราย ใครนั่งอยู่ในนั้นก็จะมองไม่เห็น ประกาศตูม บอกต่อไปนี้ต้องต่ำกว่า ๗๕% ต้นทุนคืออะไร ทุกคนต้องเปลี่ยนฟิล์มหมด เพียงเพื่ออะไร เพื่อตำรวจจะได้มองเห็นผู้ร้าย แต่ไม่ได้นึกว่า ผู้ร้ายก็มองเห็นคนขับเหมือนกัน หรือวันดีคืนดีเห็นป้ายทะเบียนรถ บอกว่าไม่ดี อ่านยาวไป เปลี่ยนระบบใหม่ ไม่ยาก ทุกคนเปลี่ยนป้ายคนละแผ่นเท่านั้นเอง ราคา ๒๐๐ บาท คนที่ออกกฎเรื่องนั้นบังเอิญมีสตางค์แค่ ๒๐๐ บาท จะเดือดร้อนอะไร อย่าลืมนึกว่าถ้าทั้งประเทศเอา ๒๐๐ คูณเข้าไป เป็นเงินฉิบหายวายวอดของประเทศไปเท่าไร ต้นทุนเหล่านี้เป็นต้นทุนของประเทศทั้งนั้น เพราะฉะนั้นกฎหมายที่เราออกไป ถามว่าเขาทำอย่างนั้นได้อย่างไร เพราะเวลาเราออกกฎหมาย เราเปิดช่องให้เขาทำ โดยไม่มีกรอบอันจำกัดเลย ถ้าใครเขียนกฎหมายมานาน ๆ ก็จะจำได้ หลักเกณฑ์และวิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาต "ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง" จบ เรานึกว่าเราได้ทำหน้าที่ของเราเรียบร้อยแล้ว เขียนตามแบบถูกต้องเป๊ะเลย เราไม่เคยสนใจเลยว่า แล้วเขาไปกำหนดว่าอย่างไร ต่อเมื่อวันหนึ่งกฎหมายนั้นกลับมาใช้บังคับกับเรานั่นแหละ เราถึงจะรู้ เออ! ตายจริง เพราะฉะนั้น หลักของนักร่างกฎหมายที่ดีต้องคำนึงถึงต้นทุนว่า จริง ๆ สิ่งที่เขาต้องการนั้นเป็นภาระให้กับชาวบ้านมากกว่าความสะดวกสบายที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะได้รับจริงหรือไม่ ถ้าเป็นจริง ต้องไม่ออกกฎหมายอย่างนั้น เรามีกฎหมายเป็นจำนวนไม่น้อยที่ออกมาเพื่อความสะดวกของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะได้ไม่ต้องลุกออกจากโต๊ะไปหาข้อมูล กฎหมายที่ยังใช้อยู่ทุกวันนี้ก็คือ กฎหมายเรื่องทะเบียนพาณิชย์ ทะเบียนการค้าของกระทรวงพาณิชย์ หลักเบื้องต้นที่ต้องการออกกฎหมายฉบับนี้ออกมาก็คือ ต้องการรู้ว่าใครเขาทำการค้า ทำการพาณิชย์กันที่ไหนจะได้มีสถิติ ก็ออกกฎหมายบังคับให้ทุกคนที่จะทำมาจดทะเบียน ต้นทุนมหาศาล แล้วเลิกไม่ได้ เพราะครั้งหนึ่งที่เราออกเป็นกฎหมาย เวลาเลิกก็เลิกลำบาก เพราะมีกรมรองรับอยู่ มีกองรองรับอยู่ ยุบไปเขาก็ลำบากเดือดร้อน รัฐมนตรีกี่คนกี่คนมาก็ไม่กล้ายุบ ทุกคนก็รู้ว่าควรจะยุบ แต่ขอให้ยุบในสมัยของคนอื่น อย่ายุบในสมัยของผม ก็คิดกันอย่างนั้นทั้งนั้น เพราะฉะนั้นเราเป็นผู้จุดชนวนเบื้องต้น เราจึงต้องคิดถึงต้นทุนของกฎหมายนั้นว่าคุ้มหรือไม่คุ้มอย่างไร ในการที่จะคิดถึงภาระต้นทุนจึงนำไปสู่ประเด็นปัญหาประการที่ ๙

ประการที่ ๙ ที่ว่ากระบวนการในกฎหมายที่กำหนดเอาไว้นั้นมีความสะดวกมีประสิทธิภาพและง่ายต่อความเข้าใจของชาวบ้านมากน้อยแค่ไหน เพราะเมื่อคำนวณต้นทุนเสร็จเรียบร้อยแล้ว เอาล่ะจำเป็นต้องมี อย่างไร ๆ ก็ต้องมี ก็ต้องมีในทางที่จะทำให้เกิดความสะดวกสบายแก่คนมากที่สุด ก็คือต้องนึกถึงกระบวนการ เดี๋ยวนี้เราอาจจะแยกระบบได้เป็น ๓ ระบบ ในทางที่ราชการจะเข้าไปควบคุมดูแล คือ

๑. ระบบเข้าไปควบคุม

๒. ระบบการกำกับ และ

๓. ระบบการติดตาม

ควบคุมก็ห้ามเลย ใครจะทำอะไรต้องมาขออนุญาต กำกับก็คือใครทำอะไรก็ให้มาแจ้งทำไปเลยแล้วให้มาแจ้ง ส่วนติดตามก็คือ ออกกฎไว้เฉย ๆ แล้วก็ใครจะทำก็ทำตามกฎไม่ต้องมาบอก แล้วก็ไปดูเอาว่าผิดกฎหมายหรือไม่ กระบวนการของระบบแต่ละระบบนั้นต้องนึกว่าทำอย่างไรราษฎรเขาจึงจะสะดวกที่สุด มีภาระเกิดขึ้นน้อยที่สุด ถ้าภาระเหล่านั้นมีอยู่แล้วสมควรจะใช้อันเดียวกันได้หรือไม่ หรือสมควรจะสร้างโยงใยขึ้นมาใหม่ ยกตัวอย่างง่าย ๆ เราเขียนทุกทีในกฎหมายที่มีโทษ เรื่องสร้างหน่วยงานขึ้นมา "ให้รัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้" "พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา" "พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจตรวจค้น สอบถาม เรียกเอกสารหลักฐานเข้ามาตรวจสอบ" พอถึงเวลาปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ไม่รู้หรอกว่าตัวเองมีอำนาจ นี่เป็นตัวอย่างครั้งที่ ๑๐๐ ที่ผมจะยกเรื่องใบอนุญาตหาย บัตรประจำตัวประชาชนหาย ถามว่าคุณไปแจ้งกับนายทะเบียนบัตรประจำตัวประชาชน เขายอมรับไหม เขาบอกเขาไม่รับ ใครคือนายทะเบียนบัตรประจำตัวประชาชน ปลัดอำเภอ เขาบอกคุณโน่น ไปแจ้งความกับตำรวจ เมื่อได้ใบรับแจ้งความจากตำรวจว่าบัตรหายแล้วจึงเอาใบนั้นมา หรือบัตรประจำตัวประชาชนของคุณขาดอายุต้องไปเสียค่าปรับที่ตำรวจแล้วก็มา ไป ๒ หน ถามว่าทำไม เขาบอกว่าหากคุณโกหกคุณจะได้มีความผิดฐานแจ้งความเท็จต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ถามว่าตัวปลัดอำเภอ นั่นไม่ใช่พนักงานเจ้าหน้าที่หรอกหรือ เขาบอกไม่ใช่ ไม่หนักแน่นพอ ก็แปลว่าอะไร เราเขียนกฎหมายกันตั้งร้อยแปดพันเก้าทุกฉบับเขียนอย่างเดียวกันหมด แต่ไม่มีใครรู้ว่าตัวเองมีอำนาจบอกให้ไปราษฎรก็ต้องไป พวกเราง่ายนี่มีรถก็ขับรถไป ไม่มีรถก็นั่งมอเตอร์ไซด์ไป ขึ้นรถเมล์ไปก็ได้ แต่นึกถึงคนที่อยู่โน่น ไกลปืนเที่ยง เดินทางเข้ามาอำเภอ ต้องไป ๒-๓ หน สารวัตรก็ไม่อยู่ บ้านนอกนะ ก็ต้องกลับบ้านมือเปล่า สิ่งเหล่านี้เป็นผลพวงมาจากการที่เราออกกฎหมายมาทั้งสิ้นแล้วเราไม่เคยนำกลับมาทบทวนใหม่ว่ากฎหมายเหล่านั้นได้ไปสร้างภาระขึ้นมามากน้อยแค่ไหน ถ้าเราจะเป็นนักร่างกฎหมายที่ดีได้ เราต้องกลับมาทบทวนเพื่อที่จะเขียนใหม่ แน่ละไม่ได้ในทันทีทันใดตามที่เราต้องการ ต้องค่อยๆ แทรกซึมเข้าไป จนวันหนึ่งจะกลายเป็นแบบอีกแบบหนึ่งขึ้นมา

ประการที่ ๑๐ คือ กฎหมายต่างประเทศในเรื่องเดียวกัน เขามีหรือไม่ กำหนดกันไว้ว่าอย่างไร แต่ต้องจำไว้ว่าเวลาเราไปดูกฎหมายต่างประเทศ ไม่ใช่ไปดูเพื่อลอกเขามา ต้องไปดูเพื่อว่าเขาทำกันอย่างไร แล้วเกิดปัญหาอะไรขึ้น มีช่องโหว่ตรงไหน เราจะได้มาอุดช่องโหว่ เราจะได้ไม่เขียนกฎหมายของเราให้มีปัญหาอย่างเดียวกับที่เขามีอยู่

นั่นก็คือหลัก ๑๐ ประการในการตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติที่จะออกขึ้นใหม่ทั้งฉบับ

ถ้าเป็นกฎหมายที่เขาแก้ไขเพิ่มเติม **กฎหมายแก้ไขเพิ่มเติม**นี่ทางสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดูจะถือหลักว่าเป็นกฎหมายง่าย บางทีก็ให้เจ้าหน้าที่ทำ ให้กองทำ ความจริงกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมเป็นกฎหมายที่ยากที่สุดในการตรวจ ถามว่าทำไม เพราะคุณถูกกรอบบีบไว้หมดเลย คุณออกนอกกรอบนั้นไม่ได้ กฎหมายใหม่นั่นไม่มีกรอบ คุณจะไปตรงไหนก็ได้ ถามว่ากรอบคืออะไร กรอบก็คือว่า แม่บทเดิมที่เราจะไปแก้ไขทั้งเล่มนั่นคือกรอบ นอกเหนือไปจากกรอบที่จะต้องดูตามกฎหมายแบบเดียวกับที่ดูพระราชบัญญัติทั้งฉบับ คุณใช้ถ้อยคำอะไรที่เป็นพิเศษก็ไม่ได้ ต้องย้อนกลับไปดูว่าในกฎหมายเก่าเขาใช้ถ้อยคำอะไร ในเรื่องเดียวกันจึงจะต้องใช้ถ้อยคำอย่างเดียวกัน วิธีการเขียน sequence บทกำหนดโทษ ผลกระทบที่จะมีในระหว่างการที่กฎหมายฉบับนั้นออก สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้เป็นเรื่องยุ่งยากทั้งสิ้น จะยากกว่ากฎหมายที่ออกใหม่ทั้งฉบับ **หลักที่จะต้องดูเวลาตรวจสอบ** มีดังนี้

ประการที่ ๑ คือ เวลาตรวจสอบ นอกเหนือไปจากสิ่งที่ต้องตรวจสอบแบบเดียวกับกฎหมายที่ออกใหม่ทั้งฉบับแล้ว ยังจะต้องดูต่อไปด้วยว่าการที่เขาจะแก้ไขกฎหมายฉบับนั้น วัตถุประสงค์ของเขาออกนอกกรอบวัตถุประสงค์ของกฎหมายแม่บทเดิมแล้วหรือยัง เพราะกฎหมายแต่ละฉบับจะมีกรอบแห่งวัตถุประสงค์ของตัวเอง เช่น เรื่องปุ๋ย ก็จะต้องว่าด้วยเรื่องปุ๋ยไม่ไปว่าด้วยเรื่องสารเคมีอื่น วัตถุมีพิษก็ต้องว่าด้วยเรื่องวัตถุมีพิษ จะเอาเรื่องอาหารไปใส่ก็ไม่ได้ เพราะฉะนั้นตัวกรอบวัตถุประสงค์ตรงนี้ ก็ต้องดูว่าสอดคล้องกับวัตถุประสงค์เดิมหรือไม่ ไกลเกินไปหรือไม่

ประการที่ ๒ คือ ต้องดูว่าที่ที่เราจะไปแก้นั้นถูกต้อง ถูกจุดตามวัตถุประสงค์หรือไม่ ไม่ใช่ว่าอยากจะใส่ที่ไหนนึกอยากจะใส่ก็เอาไปใส่ไว้ดื้อ ๆ ต้องไปอ่านของเดิมของเขาทั้งฉบับ แล้วก็ไปดูว่า sequence ที่ถูกต้องควรจะอยู่ตรงไหน

ประการที่ ๓ คือ จะต้องดูว่าการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ไปขัดแย้งกับหลักการของมาตราอื่นที่ไม่ได้แก้ไขหรือไม่ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของหลักการ ในเรื่องของถ้อยคำ ในเรื่องของความสอดคล้องแห่งสาระของกฎหมายฉบับนั้น ๆ สิ่งเหล่านี้ก็จะต้องดู

ประการที่ ๔ คือ กฎหมายอื่นในทำนองเดียวกัน เขามีการแก้ไขกันบ้างหรือเปล่า แล้วถ้ามีการแก้ไข เขาแก้ไขไปในทางไหน ถ้ายังไม่ได้แก้ไขสมควรจะแก้ไขในคราวเดียวกันหรือไม่ในเรื่องทำนองเดียวกันนี้

ประการที่ ๕ คือ ต้องดูว่าการแก้ไขหรือกระบวนการที่เพิ่มเติมเข้ามาใหม่กระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานใดบ้างหรือไม่ ถ้ากระทบกระเทือน หน่วยงานต่าง ๆ เหล่านั้นรู้แล้วหรือยัง ไม่ใช่เราร่างไปให้เสร็จแล้วเขาเกิดไปทะเลาะกันทีหลัง เพราะว่าไม่ได้ถามไถ่เขาเลย นั่นก็เป็นหลักคร่าว ๆ ในการตรวจสอบกฎหมายสักฉบับหนึ่งจะต้องดูอะไรกันบ้าง คราวนี้เพื่อให้

สอดคล้องกับหัวข้อที่ว่า ทำอย่างไรถึงจะเป็นนักร่างกฎหมายที่ดี

นอกจากความรู้ที่ว่าไปที่จะต้องมี คนที่จะเป็น**นักร่างกฎหมายที่ดี**ได้นั้นมีหลักอยู่ ๑๐ ประการ จะเรียกว่าบัญญัติ ๑๐ ประการก็ได้ ถ้าทำตามนี้ได้รับรองเป็นนักร่างกฎหมายที่ดี

บัญญัติประการที่ ๑ คือ ต้องเป็นนักอ่าน ต้องเป็นนักอ่านตัวยงเลย โดยเฉพาะอ่านตัวบทกฎหมาย อย่างที่บอกมาแต่ต้น ถ้าใครยังไม่เคยอ่านกฎหมายผ่านตา อย่างน้อย ๘๐% ของกฎหมายที่ใช้บังคับกันอยู่ ยังเป็นนักร่างกฎหมายที่ดีไม่ได้ เพราะในกฎหมายแต่ละฉบับจะมีจุดด้อย ช่องโหว่ และข้อผิดพลาดไม่มากก็น้อย อย่านึกว่าเมื่อกฎหมายผ่านสภาแล้วใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว จะเป็นแบบอย่างที่ดีได้ หลายฉบับเป็นแบบอย่างที่เลว ซึ่งไม่ควรจะไปจดจำ หรือจะจดจำก็ต้องไปจดจำในทางที่ว่าต้องไม่ทำให้เกิดอย่างนั้นขึ้นอีก คนเราจะอ่านกฎหมายกันทั้งวันทั้งคืนก็คงเบื่อ คนที่จะเป็นนักร่างกฎหมายที่ดี จะต้องเป็นนักอ่านแต่ไม่จำเป็นจะต้องอ่านกฎหมายตลอดเวลา อ่านเรื่องอื่นบ้างก็ได้ ผมยังอ่านหนังสือกำลังภายในอยู่เป็นประจำเลย ถามว่าได้ประโยชน์อะไรจากการอ่านหนังสือ หนังสือไม่ว่าจะดีหรือจะเลวก็จะเป็นประโยชน์ ถ้าเลวก็เป็นตัวอย่างแห่งความเลว ถ้าดีก็เป็นสิ่งที่ควรจะจดจำ ถามว่าแล้วเกี่ยวอะไรกับการเป็นนักร่างกฎหมาย ก็ตอบว่าเกี่ยว เพราะว่าการที่คุณอ่านหนังสือทุกชนิด แม้กระทั่งนิยายทำให้คุณได้รับรู้ถึงทัศนคติของคนอื่นที่มีต่อสังคม ที่มีต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือพฤติกรรมของมนุษย์ วิถีชีวิตของมนุษย์ สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่นักร่างกฎหมายต้องรู้เพื่อที่จะได้เขียนกฎหมาย เพื่อจะได้ไปใช้กับมนุษย์ได้ ถ้าคุณไม่อ่านหนังสือเลยไม่เปิดหูเปิดตาเลย คุณจะรู้สิ่งเหล่านี้ได้อย่างไร อาจจะเดินทางไปท่องเที่ยวคุณก็เห็นไม่มาก แล้วเราก็ไม่ได้ท่องเที่ยวได้เป็นประจำ ไม่สามารถจะไปสัมผัสกับคนได้ตลอดเวลา การที่เราจะรู้ชีวิตจิตใจของคน วิธีคิดของคนได้ ไม่จำเป็นต้องสมัครผู้แทนฯ จึงจะรู้ อ่านหนังสือก็รู้ได้ เพราะฉะนั้นข้อเบื้องต้นทีเดียว ก็คือต้องเป็นนักอ่าน ถ้าใครขี้เกียจอ่านหนังสือ เป็นนักร่างกฎหมายไม่ได้ เป็นได้ก็ไม่ดี

บัญญัติประการที่ ๒ คือ การฝึกฝนตนเองให้เป็นคนช่างสังเกต ถามว่าทำไมนักร่างกฎหมายจึงต้องเป็นคนช่างสังเกต เพราะคุณจะออกกฎหมายไปใช้กับคนทุกชั้นทุกวรรณะ ในทุกเรื่องทุกราว แทบจะทุกลมหายใจของคน ถ้าคุณไม่สังเกตสังกา คุณจะรู้ถึงปัญหา รู้ถึงอุปสรรค รู้ถึงสิ่งที่ควรแก้ไข รู้ถึงสิ่งที่ควรสนับสนุนได้อย่างไร คนเราไม่มีวันที่จะเรียนรู้อะไรได้หมดจากโรงเรียน แม้กระทั่งอ่านหนังสือ ถ้าคุณไม่ใช่เป็นคนช่างสังเกต คุณก็จะไม่ได้อะไรจากหนังสือเหมือนกัน ต่อเมื่อคุณเป็นคนช่างสังเกตแล้ว คุณถึงจะได้อะไรจากรอบตัวคุณหมดเลย ไม่ว่าจะไปที่ไหนก็จะได้ประโยชน์ เวลาเราร่างกฎหมาย เราใช้ความเป็นคนช่างสังเกตตรงไหน จากถ้อยคำในกฎหมาย ถ้าเราไม่ใช่เป็นคนช่างสังเกต อ่านกฎหมายเราก็จะรื่นหูเพราะเขาเขียนไว้ค่อนข้างรื่น แต่จะไม่รู้ถึงความแตกต่าง ถ้าเราไม่รู้ถึงความแตกต่างของบทบัญญัติของ

กฎหมายในแต่ละมาตรา เราก็เป็นนักร่างกฎหมายไม่ได้ ยังไม่ต้องไปพูดถึงนักตีความกฎหมาย คำบางคำเขาใช้แตกต่างกันด้วยความจงใจ เห็นได้ชัด คำบางคำเขาใช้แตกต่างกันด้วยความพลั้งเผลอก็เห็นได้ชัด สิ่งเหล่านี้จะรู้ได้ต่อเมื่อคุณเป็นคนช่างสังเกตเท่านั้น และการช่างสังเกตนั้นจะติดเป็นนิสัย แต่ต้องฝึกฝน ถ้าเราไม่ฝึกฝนเราก็จะยาก แล้วจากประสบการณ์ของผมเอง ผมว่าความรู้ของผมเกือบ ๕๐% เป็นความรู้จากความช่างสังเกต เป็นความรู้ที่ไม่ได้มีใครสอน ไม่ได้อ่านจากตำรา จะเป็นความรู้จากการสังเกต เพราะเมื่อเราสังเกตแล้วเราจะใฝ่หาต่อไปว่าสิ่งที่เราพบ ความผิดปกตินั้นคืออะไร ซึ่งจะนำไปสู่บัญญัติที่ ๓

บัญญัติประการที่ ๓ คือ การฝึกให้เป็นนิสัยในการที่จะเป็นคนขี้สงสัย คือเมื่อพบสิ่งที่เราสังเกตพบเห็นแล้ว ต้องตั้งคำถามว่า ทำไม เมื่อคำถามว่า ทำไม แล้วต้องหาคำตอบออกมาให้ได้ ถ้าเราไม่ฝึกเป็นคนช่างสังเกต คำถามที่ว่าทำไมก็จะไม่เกิด หรือถ้าสังเกตแล้วเป็นคนซังกะตาย ก็จะไม่มีคำถามต่อมาก็เท่านั้น จะไม่รู้ว่าแล้วทำไม

พวกเราที่นั่งอยู่ในที่นี้ใครเคยอ่านรัฐธรรมนูญจนจบบ้าง ยกมือซิ มีอยู่ ๑ คนที่อ่านจบ นับว่าเก่งมาก ความจริงรัฐธรรมนูญเป็นแม่บทสำคัญ สำหรับคนที่ทำงานที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผมจะอ่านมาตราให้ฟังมาตราหนึ่ง "มาตรา ๔๖ บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ" เมื่อฟังแล้วพบว่าอะไร รื่นหูดีจัง เป็นสิทธิเสรีภาพใหม่ที่มี คน ๙๙.๙๙% ในประเทศไทยอ่านแล้วต้องชื่นชอบ เพราะฟังแล้วดี แต่ถ้าคุณเป็นคนช่างสังเกต คุณจะพบสิ่งผิดปกติในนี้ ซึ่งนักร่างกฎหมายจะต้องตรวจพบ เขาบอก "บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี" คุณพบอะไรตรงนี้บ้างไหม ถามว่าทุกวันนี้โดยสิทธิขั้นมูลฐานคุณมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณีไหม ก็ตอบว่ามี ที่ไหนมีห้ามไว้ล่ะ คุณเห็นกลองยาวที่ไหนสวย คุณอยากจะฟื้นฟูจารีตประเพณีรำกลองยาว คุณก็ไปรำกัน ตราบเท่าที่คุณไม่ไปตีแล้วทำให้คนอื่นเขาเดือดร้อน คุณเห็นภูมิปัญญาท้องถิ่นในเรื่องการจักสานกก ซึ่งมีภูมิปัญญาสูงมาก วิธีการที่จะรักษากกไว้ไม่ให้กรอบ เป็นภูมิปัญญาท้องถิ่น ถามว่าสิทธิเขาถูกตัดไปตั้งแต่เมื่อไร ไม่เคย สิทธิของคนเรามีมาแต่กำเนิด จนกว่าจะมีอะไรห้าม จนกว่าจะมีอะไรไปจำกัด เพราะฉะนั้นที่เขียนว่า "บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี" ก็แปลว่าคุณจะต้องรวมตัวเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ใหม่ ๆ ก็ไม่ได้ด้วย เขาอาจจะไม่ได้ตั้งใจ แต่ว่าถ้าเราจะเป็นนักร่างกฎหมายต้องสังเกตสิ่งเหล่านี้ ว่าแปลว่าอะไร ทำไม เพื่อเราจะได้หาคำตอบ การสังเกตแล้วถามตัวเองว่า "ทำไม" จะทำให้คุณจำสิ่งเหล่านั้นได้

ถ้าคุณอ่านไปเรื่อย ๆ ถามว่าที่อ่านจบไปแล้วจำได้กี่เปอร์เซนต์ ก็จะตอบว่า ผมเองอ่านแล้วผมก็จำได้ไม่ถึง ๕๐% แต่ถ้าเรื่องใดที่เราเคยถามว่า "ทำไม" ละก็จำแม่น มีอีกมาตราหนึ่ง "บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น" มาตรานี้มีมานานแล้ว ไม่ใช่เพิ่งมีแต่มีที่ผิดแปลกไปอันหนึ่ง คือ มีคำว่า "องค์การเอกชน" เพิ่มขึ้นมา NGO ถ้าเราเป็นคนช่างสังเกต เราก็จะถามตัวเองว่า "สมาคม" นี่ไม่ใช่ NGO ไม่ใช่องค์การเอกชนหรือ เป็นของรัฐไปตั้งแต่เมื่อไหร่ สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ พวกนี้ไม่ใช่เอกชนหรือ ในเชิงร่างกฎหมายนะ แต่ว่าก็ไม่เป็นไร นี่ก็เป็นแต่เพียงเขียนขึ้นมาให้มากขึ้น ข้อสำคัญก็คือว่า เขาก็มีบอกต่อไปว่า "การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ" ถามว่าด้วยสาระสำคัญของกฎหมายอย่างนี้เราออกกฎหมาย ห้ามตั้งกลุ่มเกษตรกรได้หรือไม่ ก็ตอบว่าไม่ได้ เพราะเราจะไปอ้างอะไร จะไปอ้างเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนก็ไม่ได้ รักษาความสงบเรียบร้อยก็ไม่ได้ เพื่อไม่ให้เกิดการผูกขาดตัดตอนก็ไม่ได้ แต่กฎหมายที่ผ่านสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไป มีบทบัญญัติห้ามตั้งกลุ่มเกษตรกร แปลว่าเราไม่ได้เฉลียวใจ เราไม่ได้สังเกต ก็เขียนเกิน ตั้งใจจะส่งเสริมสหกรณ์ก็บังคับเลยว่า ใครที่เป็นกลุ่มเกษตรกร ครบ ๓ ปี แล้วไม่มาจดทะเบียนเป็นกลุ่มสหกรณ์ต้องยุบเลิก ฟังดูก็เหมือนมาตรการธรรมดา แต่ถ้าเราไม่สังเกตสังกาจดจำไว้ว่ารัฐธรรมนูญเขียนไว้ว่าอย่างไร เราก็จะปล่อยกฎหมาย อย่างนั้นหลุดออกไปได้

บัญญัติประการที่ ๔ ข้อนี้สำคัญ คือต้องเป็นคนไม่ประมาท ถามว่าทำอย่างไรถึงจะไม่ประมาท ก็คือต้องตรวจสอบข้อมูล ตรวจสอบข้อเท็จจริงกับตัวบทกฎหมายอยู่เสมอ อย่าปล่อยผ่านเลยไปง่าย ๆ อย่านึกว่าตัวจำได้ ๓ ข้อที่ผ่านมานี้จะสอดคล้องกัน ๑. ช่างสังเกต ๒. ต้องถาม ๓. ถามแล้วต้องตรวจสอบ ถ้าเราเริ่มต้นไม่สังเกต อีก ๒ ข้อหลังก็หมดแล้ว สังเกตแล้วไม่สอบถาม ข้อที่ ๓ ก็หมด ถ้าสอบถามแล้วไม่ทำข้อที่ ๓ ความรู้ก็ไม่เพิ่มพูน ข้อที่ ๓ คือการตรวจสอบ เมื่อเช้ามีใครไม่ได้อ่านหนังสือพิมพ์บ้าง ไม่มี ทุกคนอ่านหนังสือหมด ใครอ่านข่าวที่กรรมาธิการจะเรียกภรรยารัฐมนตรีไปสอบบ้าง ได้ข่าวกันทุกคนใช่ไหม มีใครตั้งคำถามกับตัวเองว่า กรรมาธิการมีอำนาจเรียกไปสอบหรือเปล่า ตั้งคำถาม ถามกันไหม ไม่ได้คิดเลยใช่ไหม มีปัญหาก็ช่างปะไร ไม่ใช่ของเรา นั่นไม่ได้ นักร่างกฎหมายต้องถามตัวเอง เออ! มีปัญหา ปัญหาอยู่ที่ไหน ปัญหาอยู่ที่ว่ากรรมาธิการเรียกคนนอกไปสอบได้หรือไม่ ถามว่าแล้วจะตรวจสอบอย่างไร เปิดรัฐธรรมนูญสิ เขาเถียงกันออกลั่นบ้าน แต่โดยปกติคนธรรมดา พอเวลาอ่านหนังสือพิมพ์ พอเขาอ้างรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๘๙ รัฐธรรมนูญว่าไว้ว่า กรรมาธิการมี

อำนาจหรือไม่มีอำนาจ คนธรรมดาก็จะฟังตามหนังสือพิมพ์แล้วก็ยุติกันตรงนั้น แต่นักร่างกฎหมาย ฟังอย่างนั้นไม่ได้ ใช้ไม่ได้ นักร่างกฎหมายต้องรีบหยิบรัฐธรรมนูญ แล้วเปิดมาตรา ๑๘๙ มาดูว่าเป็นอย่างไร แล้ววินิจฉัยด้วยตัวเองว่าใช่หรือไม่ใช่ แล้วตอนนี้ต่อให้ใครมาถามเรา เราก็จะจำไปจนตาย ทุกวันหนังสือพิมพ์จะมีเรื่องที่หยิบเป็นประเด็นทางกฎหมายขึ้นมาได้ทั้งสิ้น แต่ผมคิดว่าพวกคุณน้อยคนนักที่จะไปเปิดกฎหมายดูว่าแล้วจริง ๆ เป็นอย่างไร ทั้ง ๆ ที่เป็นนักร่างกฎหมาย เป็นนักกฎหมาย เพราะนึกว่าเรารู้ ตรงที่นึกว่าเรารู้นี่คือความประมาท ในชีวิตผมเคยทำ ๒ ครั้งที่นึกว่าตัวเองรู้ แล้วไม่เปิดแล้วผิดจริง ๆ เพียงแต่ว่าพื้นฐานความจำดีกว่าทั่ว ๆ ไปหน่อย ผิดก็ผิดไม่จัง ทุกวันนี้ผมยังต้องเปิด ผมเปิดทุกครั้ง แม้ว่ารัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ผมเขียนมากับมือ จะจำได้เป็นส่วนใหญ่ แต่ก็เปิด เปิดทุกครั้ง ขนาดกำลังจะหลับมิหลับแหล่ได้ยินเสียงใครพูดถึง มือผมต้องคว้า ผมใช้กฎหมายเปลืองที่สุด รัฐธรรมนูญที่ผมใช้ออกมาไม่ทันเท่าไร ผมทำหายไปแล้ว ๑๐ กว่าเล่ม เพราะอยู่ที่ไหนผมก็ติดไปแล้วก็วาง แล้วก็ลืมทิ้ง แต่ต้องมีอยู่ข้าง ๆ มือเสมอ กฎหมายอะไรที่กำลังพูดอยู่ในสังคมปัจจุบัน ผมจะต้องมีอยู่ข้าง ๆ มือเสมอ เพราะเราต้องถามตัวเราเองว่า ปัญหานั้น ๆ ว่าอย่างไร กฎหมายว่าอย่างไร เราเป็นนักร่างกฎหมายแล้วเราตอบไม่ได้ว่ากฎหมายว่าอย่างไรนี่ เราขายหน้า แล้วเราจะเป็นนักร่างกฎหมายที่ดีไม่ได้เลย ผมสังเกตในการประชุมกรรมการร่างกฎหมาย เดี๋ยวนี้เลขานุการไม่ค่อยสงสัยว่ากฎหมายว่าอย่างไร อาศัยความจำเป็นส่วนใหญ่ แล้วผมพบว่าอายุน้อยกว่าผมหลายเท่า แต่ความจำยังสู้ผมไม่ได้เลย เพราะตอนที่ผมจำกฎหมายเหล่านี้ ผมอายุเท่าพวกคุณ ผมจึงยังจำได้ ถ้าให้มาท่องตอนนี้ผมก็จำไม่ได้แล้ว อะไรที่ท่องตอนนั้นจะจำไปตลอดชีวิต สิ่งที่เราต้องทำเป็นประจำก็คือความไม่ประมาท ความไม่ประมาทก็คือ การตรวจสอบ การตรวจสอบนั้นจะทำให้จำ จำไปจนตาย

บัญญัติประการที่ ๕ คือต้องทำตนเป็นคนใจกว้าง เพื่อที่จะได้รับฟังความคิดเห็นของคนอื่นไว้เสมอ ถ้าเราทำตัวเป็นน้ำชาล้นถ้วยขึ้นมาเมื่อไร ก็เท่ากับเราทิ้งโอกาสที่จะได้ความรู้จากคนอื่น เจอโจร โจรเล่าวิธีปล้นให้ฟัง ยังต้องฟังเลย ถามว่าแล้วจะเกิดประโยชน์อะไร ในเมื่อเราไม่เคยคิดไปปล้น จะได้รู้เวลาปล้น เขาปล้นกันอย่างไร จะได้ป้องกันได้ถูก อย่าไปคิดว่าสิ่งเหล่านั้นจะไม่เกิดกับเรา คนขับรถเจอเขา เขาคุย เราก็ฟังเขาคุยได้เรื่องบ้าง ไม่ได้เรื่องบ้าง ได้มาสัก ๑% ก็ยังดี พวกนี้เก็บเล็กผสมน้อยแล้ววันหนึ่งคุณจะพบว่าสิ่งเหล่านี้คุณไม่สามารถจะไปเรียนรู้ได้ที่มหาวิทยาลัยอะไรได้เลย เพียงเพราะจากการฟังคนเท่านั้น เพราะฉะนั้นความคิดเห็นของคน เราต้องฟัง ผมพบว่าเลขานุการกรรมการร่างกฎหมายบางคนดูถูกภูมิปัญญากรรมการ เพราะนึกว่าท่านไม่จบกฎหมาย ท่านจะมารู้เรื่องอะไรเกี่ยวกับกฎหมาย แต่นึกไว้เถิดครับว่า คนที่เขาจะได้รับแต่งตั้งมาเป็นกรรมการร่างกฎหมาย เขาต้องมีดีทางใดทางหนึ่ง ถึงแม้

จะไม่เก่งทางกฎหมายแต่เขาต้องเคยใช้กฎหมายมา เขาจะรู้ตื้นลึกหนาบาง อุปสรรคของกฎหมายเหล่านั้น โดยไม่ต้องไปคำนึงถึงความเชี่ยวชาญพิเศษเฉพาะของเขา เพราะฉะนั้นฟังเขาไว้ บางคนอาจจะนึกว่า ปัดโธ่ ท่านไม่ใช่นักกฎหมาย ท่านจะมาพูดอะไร เรายิ่งต้องฟังเพราะอะไร เพราะเราออกกฎหมายไปใช้บังคับกับคนที่ไม่ใช่นักกฎหมายทั้งโลก ทั้งประเทศจะได้รู้ว่าคนที่ไม่ใช่นักกฎหมาย เขาคิดอย่างไรกับกฎหมายที่เราร่าง เราไม่ได้ออกกฎหมายไปใช้บังคับกับนักกฎหมายนี่ครับ ความคิดของนักกฎหมายนี่ฟังน้อยหน่อยก็ยังได้ แต่ต้องฟังคนที่เขาไม่มีความรู้ทางกฎหมาย แล้วเราถึงจะรู้ว่า ที่เราเขียนอย่างนี้นี่ เรานึกว่าเจ๋งแล้วนี่ ชาวบ้านเขาคิดอย่างไร สิ่งที่เราจะได้รับฟังจากคนอื่นจึงจะเป็นประโยชน์บ้างเสมอ ไม่ว่ามากก็น้อย ถ้าเราเปิดใจรับฟังไว้ บางคนนี่เขายังพูดไม่ทันจบเลย อ๋อ! แล้ว ไม่ฟังแล้ว นึกว่าเป็นประเด็นเดียวกัน เพราะบางคนเขามีวิธีพูดในการที่จะชักแม่น้ำทั้ง ๕ แล้วตัวจริงของเขาไปอยู่ในตอนสุดท้าย พอเรา อ๋อ!... เสียกลางคัน สุดท้ายที่ควรจะได้เลยไม่ได้เลย อุตส่าห์ฟังไปตั้งครึ่งหนึ่งแล้ว เสียแรงเปล่า ถามว่าแล้วเราจะรู้ไปทำไม ความคิดความอ่านของคนนี่ เป็นประโยชน์ต่องานร่างกฎหมาย ที่สำคัญที่สุดก็คือ ทำให้รู้วิธีคิดของคนทั่ว ๆ ไป เวลาเราเขียนกฎหมาย เราจะได้คำนึงถึงสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้มาประกอบกันได้

บัญญัติประการที่ ๖ คือการฝึกหัดจับประเด็น ต้องจับประเด็นให้แม่นแล้วรวดเร็ว ถามว่าจะฝึกได้อย่างไร ฝึกก็ต้องฝึกกันเอง หัดถกเถียงกันเอง เพื่อสร้างทักษะเวลาเราจะเถียงกับคน เราต้องคิดตามไปด้วย เพื่อจะได้เถียงกับเขาได้ นั่นคือการฝึก ไม่ใช่เขาด่าเราไปจนจบแล้ว เรายังไม่รู้ว่าเขาด่าเราเรื่องอะไร แปลว่าการจับประเด็นของเราแย่แล้ว ถ้าเรามีความสามารถอย่างที่เขาด่าเราได้ ๓ คำ เราก็รู้แล้วว่าเขาด่าเราเรื่องอะไร แปลว่าเราจับประเด็นถูก เราก็จะได้มีเวลาคิด ถ้าเราจับประเด็นเร็ว เราจะมีเวลาคิดพอที่จะไปตอบโต้เขาได้ไม่ต้องฟังตอนท้ายแล้ว เราจับประเด็นได้แล้วว่าเรื่องนี้เรื่องอะไร แล้วเราก็คิดโต้ตอบ นั่นคือการฝึกกันนะ ฝึกกันเอง ฝึกกันไปจนถึงจุดๆ หนึ่ง เราจะต้องทำได้ ๓ อย่างพร้อมๆ กัน คือ ฟัง คิด แล้วเขียน ในเวลาเดียวกัน ถ้าทำถึงตรงนั้นได้เมื่อไร คุณจะเป็นนักร่างกฎหมายที่สมบูรณ์ คุณฟังเขาไปด้วย แล้วคิดไปด้วย แล้วเขียนเลย คุณร่างกฎหมายออกมาได้เลย ถ้าเก่งถึงขนาดอาจจะเถียงกับเขาไปด้วย แล้วยังเขียนต่อได้ด้วย แต่ว่าอย่าไปถึงขั้นนั้นเลย เดี๋ยวจะลำบาก เอาแค่ ๓ ขั้นนั้นก็พอ ถามว่าทำไมจึงต้องหัดเถียงกันเองในหมู่เพื่อนฝูง เพราะกฎหมายนั้นนั่งคิดคนเดียวไม่ได้ อย่านึกว่าเราจะเป็นคนรอบคอบมีความรู้ ทักษะกว้างขวางขนาดไหน แล้วเราเขียนกฎหมายได้ด้วยตัวเองจบทั้งฉบับ ไม่มีใครทำได้ ไม่เคยมีใครในโลกนี้ทำได้ ถ้าจะมีในหมู่พวกคุณสักคนสองคนก็เป็นเรื่องวิเศษพิสดารมาก เพราะอะไร เพราะกฎหมายนั้นใช้กับคนทุกชั้นทุกระดับทุกเพศทุกวัย คนทุกชั้นทุกเพศทุกวัย มีวิธีคิดที่แตกต่างกัน คำถามจะประดังเข้า

มาตลอด ถ้าอย่างนั้นล่ะ ถ้าอย่างโน้นละ ถ้าอย่างนี้ล่ะ คน ๆ เดียวจะไม่มีวันคิดได้ครบถ้วน ในทางปฏิบัติเวลาที่เขาเขียนเขาทำ จึงต้องใช้คนหนึ่งเขียน แล้วอีก ๒-๓ คนมาอ่าน คนเขียนจะมาอ่านไม่ได้ เพราะว่าชินแล้ว ต้องให้คนที่มีความคิดอีกแนวหนึ่งแล้วมาอ่าน แล้วเขาจะตั้งคำถาม ๆ เรา แต่ทั้งหมดนั้นจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อเราหัดจับประเด็นให้แม่น แล้วจับได้ด้วยความรวดเร็ว แต่ทั้งหมดพวกคุณทุกคนเรียนกฎหมายมาแล้ว เรียนกฎหมายต้องจับประเด็นกันอยู่แล้ว เพราะฉะนั้นพื้นฐานก็ดีพอสมควรในการที่จะฝึกทำให้เร็วขึ้น ให้แม่นยำขึ้น ก็ไม่เป็นเรื่องยาก

บัญญัติประการที่ ๗ คือการหัดเขียนกฎหมายเป็นประจำ ถามว่าเขียนอย่างไร ยกร่างพระราชบัญญัติลอยๆ ขึ้นมาอย่างนั้นหรือ พวกคุณคงไม่มีเวลาถึงขนาดนั้นที่จะเขียนอะไรเล่น ๆ แต่ถ้ามีเวลาเมื่อไร ขั้นที่สุดลอกกฎหมายก็ยังดี ถามว่าทำไมถึงต้องลอก เพราะมือคุณจะชิน บทบัญญัติที่ว่าด้วยอนุญาตหรือการประชุม การออกคะแนนเสียงของกรรมการที่อ่านกันมากี่ ๑๐ เที่ยว ถ้าให้เขียนเดี๋ยวนี้คุณเขียนถูกไหม เขียนไม่ถูก พอเขียนๆ ไป เอ๊ะ ตรงนี้ใช้คำว่าเสียง หรือคำว่า คะแนน แต่ถ้าคุณเขียนลอกมา มือก็จะชิน วันหนึ่งพอคุณชินในเรื่องหลัก ๆ ต่าง ๆ พอจะต้องจับงานร่างขึ้นมา สิ่งเหล่านี้จะออกมาอย่างที่เรียกว่าไม่ต้องใช้ความคิดเลย แล้วก็ทุ่นเวลาในการที่จะไปคิดเรื่องหลักสำคัญ ๆ แทนที่จะต้องมานั่งเปิดดูทุกที เอ๊ะ ตรงนี้มีคำว่า "ให้" ไหม ตรงนี้มีคำว่า "ขึ้น" หรือเปล่า ซึ่งเสียเวลาเปล่า ๆ

บัญญัติประการที่ ๘ คือ การเก็บเกี่ยวความรู้จากผู้ทรงคุณวุฒิ จากกรรมการร่างกฎหมายที่ท่านมาประชุมเป็นประจำ นี่คือแหล่งความรู้ที่เราจะเก็บเกี่ยวได้ ถ้าฟังเวลาท่านคุย เวลาท่านแก้กฎหมายหรือออกความคิดเห็น เราคิดตามไปด้วย แต่อย่าไปเชื่อทันที อย่าไปคิดว่าพอท่านพูดอย่างนั้น แล้วต้องเป็นอย่างนั้น เราหัดเถียงท่านอยู่ในใจได้ แล้วก็ฟังเขาไป บางทีบางครั้ง เถียงไปเถียงมาก็อาจจะเป็นอย่างที่เราเถียงอยู่ในใจก็ได้ ถ้าเราจับประเด็นได้ถูกต้องก็จะออกมาตามนั้นแหละ เพราะจะหนีไปไหนไม่พ้น นั่นก็เป็นการฝึกทักษะของเรา ข้อสำคัญอย่าปล่อยเลยเมื่อเราเกิดข้อสงสัย เลิกประชุมแล้วไปถามท่าน เราจะได้ความรู้เพิ่มเติม อย่าไปคิดว่าเป็นคำถามขี้เท่อ ไม่ คำถามทุกคำถามจะต้องขี้เท่อมาก่อน แล้วถึงจะเฉียบคมทีหลัง สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่เราสามารถจะรวบรวมให้เกิดเป็นความรู้ความชำนาญของเราได้

บัญญัติประการที่ ๙ คือต้องมีความรอบคอบในการตรวจสอบเอกสาร ตรวจสอบข้อมูล แล้วต้องตรวจสอบในหลาย ๆ แหล่ง อย่าตรวจสอบเพียงแหล่งเดียว เราชอบพูดกันเรื่อยว่า บัญญัตินี้เป็นไปตามแบบ เราไม่ได้ไปตรวจสอบแบบอันนั้นว่าแล้วในฉบับอื่นเขาเขียนอย่างไร ทำไมจึงเขียนแตกต่างกัน แล้วแตกต่างกัน เพราะอะไรเป็นวิวัฒนาการหรือเป็นความผิดพลาด ถ้าเป็นวิวัฒนาการ เราก็จะได้รู้ที่มาที่ไป ถ้าเป็นความผิดพลาดเราก็จะได้รู้ว่าเราไม่ควรจะไปเลียนแบบ ใครจะสังเกตเห็นไหมว่า บทบัญญัติที่เราเขียนกันว่า "ให้นำมาใช้บังคับ

โดยอนุโลม" กฎหมายสมัยก่อนกับกฎหมายสมัยนี้จะเขียนแตกต่างกัน สมัยนี้จะเขียนว่า "ให้นำความในมาตรา ๔๑,๔๒,๔๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม" ฟังดูก็รู้เรื่องใช่ไหม แต่สมัยก่อนไม่เขียนอย่างนั้น เขียนว่า "ให้นำความในมาตรา ๔๑,๔๒,๔๓ มาใช้บังคับกับการแต่งตั้ง การถอดถอน หรือ การโยกย้าย ข้าราชการตามมาตรานี้ด้วยโดยอนุโลม" ถามว่าทำไมถึงต้องเขียนอย่างนั้น เพราะสิ่งที่คุณนำมาใช้บังคับนั้น เขียนไว้สำหรับเรื่องหนึ่ง คุณจะมาใช้บังคับกับอะไรโดยอนุโลมคุณต้องบอก แต่มาในปัจจุบันเมื่อไม่รู้ว่า เขาเขียนเอาไว้ทำไม ก็นึกว่าเขียนซ้ำ ก็ตัดออกเสีย เพื่อให้สั้นเข้า ก็เลยเขียนว่า "มาใช้บังคับโดยอนุโลม" ในที่สุดพอถึงเวลาก็ต้องไปตีความว่านำมาใช้อะไรบ้าง บางเรื่องเขาไม่ได้ตั้งใจจะให้นำมาใช้ แต่เมื่อเขียนรวมไปอย่างนี้ เลยนำมาใช้ ทำให้ผลของกฎหมายเสียไปเลยก็มี เพราะฉะนั้นต้องดูให้ละเอียดว่า สิ่งที่จะนำมาใช้บังคับโดยอนุโลมนั้น เอามาทั้งหมดจริง ๆ หรือ และจะมาใช้กับอะไร ความถึงจะสมบูรณ์ เขียนว่า "มาใช้บังคับโดยอนุโลม ไม่รู้ว่าบังคับกับอะไร ทีนี้ถ้าเราไปเปิดแบบในระยะหลัง ส่วนใหญ่ก็จะเปิดระยะหลัง เราก็จะลอกสิ่งเหล่านี้มาโดยเราไม่รู้ว่าเป็นความผิดพลาด หรือว่าเป็นวิวัฒนาการของการเขียนกฎหมาย อีกตัวอย่างหนึ่งก็คือว่าใครจะสังเกตเห็นบ้างไหมว่า ในท้ายเหตุผลจะมีคำสุดท้ายที่ว่า "จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้" แต่ก่อนนี้จะมีความว่า "จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น" แต่เดี๋ยวนี้คำว่า "ขึ้น" ไม่มีแล้ว ถามว่าคำว่า "ขึ้น" มาจากไหน ถ้าไปอ่านคำปรารภก็จะพบว่าคำปรารภตอนสุดท้าย หลังจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวแล้วจะมีความว่า "จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้ดังต่อไปนี้" ถามว่าอาการกิริยารองรับการตราพระราชบัญญัติคือคำว่า "ขึ้น" ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้ดังต่อไปนี้ เพราะฉะนั้นตอนเหตุผลถึงได้บอกว่า "จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น" คำจะสอดคล้องกัน แต่บัดนี้เราคิดว่าคำว่า "ขึ้น" ที่อยู่ท้ายเหตุผลนี่ไม่มีความหมายเราก็ตัด คำว่า "ขึ้น" นี่ทั่วไป แต่คำว่า "ขึ้น" ใน "จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้ดังต่อไปนี้" ยังมีอยู่ นี่ก็เป็นวิวัฒนาการของแนวความคิด แต่เป็นวิวัฒนาการที่ไม่รู้ว่าทำไม คำว่า "ขึ้น" ในเหตุผลจึงมีอยู่ บังเอิญเรื่องนี้ผมรู้เพราะเป็นสิ่งแรกที่ผมสังเกต เมื่อผมเข้ามาทำงานที่นี่ ผมก็ไปเรียนถามกรรมการร่างกฎหมาย เพราะลงท้ายจะต้องลงอย่างนี้ทุกที "จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น" ผมจึงเรียนถามกรรมการร่างกฎหมาย ท่านเจ้าคุณอรรถการีย์นิพนธ์ ถามว่า ใต้เท้าครับทำไมจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น ทำไมจึงต้องมีคำว่า "ขึ้น" ท่านก็อธิบายให้ฟังว่าจะได้สอดคล้องกับคำว่า "ขึ้นไว้ดังต่อไปนี้" เขียนให้สอดคล้องกัน คำถามเหล่านี้พอเวลาเราไปตรวจสอบกับคนที่เขามีความรู้เราก็จะได้ความรู้เพิ่มเติม อย่างน้อยที่สุดถึงจะเปลี่ยนแปลงไปในวันข้างหน้า เราก็จะได้รู้ว่าทำไมถึงเปลี่ยนแปลงไป มีการเปลี่ยนแปลงไป เพราะอะไร ถ้าเราไม่คอยตรวจสอบกับเอกสารหลาย ๆ แหล่ง หรือกฎหมายหลาย ๆ ฉบับ เราก็จะหลงลอกเลียน

สิ่งที่ผิดพลาด แล้วก็ยึดถือสิ่งที่ผิดพลาดนั้นเป็นสิ่งที่ถูกต้องเรื่อยไป

บัญญัติประการที่ ๑๐ เป็นบัญญัติประการสุดท้าย คือต้องหัดเป็นคนสนใจในเหตุการณ์รอบตัว แล้วตอบปัญหาในเชิงกฎหมายให้ได้ ถามว่าทำไมเราจึงต้องสนใจเหตุการณ์รอบตัว เพราะนอกจากเป็นการสร้างทักษะของเราเอง สร้างความรู้ให้เกิดขึ้นแล้ว ความรู้รอบตัวนั้น ข้อมูลรอบตัวเหล่านั้นจะเป็นประโยชน์ในเวลาที่เราเขียนกฎหมาย อย่างน้อยที่สุดจะเป็นข้อเท็จจริงที่เราจะไปถกเถียงกับเจ้ากระทรวงเขาได้ว่า ที่คุณบอกว่าอย่างนั้นไม่จริง เพราะตอนนั้นเป็นอย่างนี้ ถ้าเราจำเหตุการณ์เหล่านั้นได้ แต่ที่สำคัญที่สุดเลยก็คือว่า ช่วยทำให้เราฝึกฝนคำถามคำตอบในเชิงกฎหมาย แล้วเมื่อเราเป็นคนสังเกตสังกา เป็นคนตรวจสอบข้อมูลกับกฎหมาย สิ่งเหล่านี้ก็จะทำให้เราจำกฎหมายได้ และเราตอบได้โดยไม่ผิดพลาด ไม่มีใครหรอกครับที่จะจำกฎหมายได้หมดทุกฉบับ และสามารถตอบโดยไม่ต้องดูเลยในปัญหาทุกปัญหา หรือในประเด็นทุกประเด็น คนที่เขาตอบปัญหากันทางหน้าหนังสือพิมพ์ เราจะพบว่าผิดพลาดอยู่เรื่อย ๆ นั่นเพราะเขาเชื่อความจำของเขา เขาไม่เปิด ทำไมคนที่ทรงภูมิปัญญาจบดอกเตอร์อะไร ตอบปัญหาทางกฎหมายต่อผู้สื่อข่าวถึงได้ผิดพลาดอยู่เรื่อย เพราะเขาไม่เคยเปิด แล้วเมื่อพื้นฐานทางกฎหมายเขาสู้พวกเราไม่ได้อยู่แล้ว พวกเราเป็นนักร่างกฎหมายเปิดกฎหมายกันอยู่เป็นประจำ ถ้าเราเปิดดูอีกครั้งหนึ่งด้วย ยิ่งไม่มีทางที่ใครจะสู้เราได้ ข้อสำคัญเราอย่าประมาทเหมือนคนอื่นแล้วกัน ไม่ใช่ เอ๊ย! เพิ่งเปิดดูเมื่อวาน ถ้าจำได้แม่นยำละก็ โอ.เค. ดูเมื่อวานได้ แต่ถ้าไม่แน่ใจต้องเปิด ๆ แล้วก็ตอบคำถามเหล่านั้นเสียในเชิงกฎหมายให้ได้

นั่นก็เป็นข้อมูลสำหรับการที่จะเป็นนักร่างกฎหมายที่ดีได้ คนที่จะเป็นนักร่างกฎหมายแล้วปราศจากบัญญัติ ๑๐ ประการนั้น ไม่มีทางที่จะเป็นนักร่างกฎหมายได้ อย่าว่าแต่ "ที่ดี" นะ ไม่มีทางเลยที่จะเป็นนักร่างกฎหมายได้ นักลอกกฎหมายละก็ได้ คือลอก ไปหยิบตรงนั้นมาที ตรงนี้มาทีแล้วมาใส่ แล้วจะหาความสัมพันธ์ไม่ได้ ถ้านักร่างกฎหมายจริง ๆ ต้องคิดเองเป็น การจะคิดเองเป็นได้จะต้องสั่งสมสิ่งต่าง ๆ เหล่านั้นไว้ แล้วจึงจะคิดได้ กฎหมายสมัยใหม่จะเป็นกฎหมายซึ่งค่อนข้างจะเกี่ยวข้องกับวิทยาการมากขึ้น นับวันที่นักกฎหมายจะร่างกฎหมายโดยลำพังเองไม่ได้นี่มากขึ้นทุกวันจะต้องไปอาศัยคนที่เขามีพื้นฐานความรู้ทางด้านนั้น ๆ มานั่งอธิบาย เพื่อว่าเราจะได้เขียนกฎหมายให้สอดคล้องก็สิ่งที่เป็นจริงให้ได้ ซึ่งนั่นจะยิ่งยุ่งยากมากยิ่งขึ้น เพราะว่าเราจะต้องไปเริ่มเรียนความรู้ใหม่ ถ้าเราโชคดีไปเจอคนซึ่งเขาอธิบายให้เข้าใจง่าย ๆ เราก็จะเข้าใจได้ ถ้าไปเจอคนที่เขาเป็นแต่ครูบาอาจารย์อธิบายแต่ทางทฤษฎี ไม่สามารถอธิบายในภาคปฏิบัติให้คนธรรมดาเข้าใจได้ เราก็จะลำบากมากขึ้น การเขียนกฎหมายก็จะยากขึ้น เพราะฉะนั้นอย่านึกว่าความรู้ทั่วไปนั้นเป็นสิ่งที่ไม่จำเป็นสำหรับเรา

เมื่อสักครู่ ผมพูดถึงเรื่องกรรมาธิการมีอำนาจเรียกภรรยารัฐมนตรีมาสอบได้หรือไม่

แล้วในความคิดแว็บหนึ่งของพวกคุณมีใครคิดว่าเดี๋ยวกลับไปจะไปเปิดดูมีบ้างไหม อย่าประมาทนะครับอย่านึกว่าไม่เกี่ยวกับเรา เรื่องอะไรที่เกี่ยวกับกฎหมายต้องเกี่ยวกับเราเสมอ เก็บไว้เป็นความภูมิใจเงียบ ๆ ก็ได้ ว่าคำตอบเป็นอย่างนี้ เพราะฉะนั้นต้องติดตามแล้วก็อย่าปล่อยเลยไป ถ้าไม่รู้ก็แล้วไป ถ้าได้ยินเข้ามาแว็บหนึ่งต้องรีบเปิด หรือถ้ามั่นใจว่ารู้จริง ๆ บังเอิญท่องมาตรานั้นได้ เราก็ตอบคำถามของเราอยู่ในใจ การฝึกทักษะด้วยวิธีนี้เป็นวิธีที่ง่ายที่สุด ลงทุนน้อยที่สุดแล้วได้ผลดีที่สุด มีคนเคยบอกว่าผมเป็นตู้กฎหมายเคลื่อนที่ ซึ่งไม่จริง ผมจำไม่ค่อยได้หรอก ผมใช้วิธีนี้ พอเจออะไร ผมก็เปิดดูกฎหมายก่อน ถ้ายังหากฎหมายไม่ได้ผมก็ยังไม่ยอมพบใครเลย จนกว่าผมจะหากฎหมายได้ แล้วพอได้ดูว่าเป็นจริงอย่างที่เราคิด เราก็อุ่นใจเวลาเราตอบใคร เราก็ไม่ผิดพลาด ทั้งที่จริงผมจำกฎหมายได้ไม่น้อยทีเดียว เพราะว่าเมื่อเราร่างกฎหมายกันไปเยอะ ๆ เราจะพบว่าหลักกฎหมายจะคล้ายคลึงกันหมด สมมุติมีกฎหมายว่าด้วยเรื่องใบอนุญาตขึ้นมา เราหลับตาเห็นเลยว่า ๑. จะต้องมีบทบัญญัติว่าด้วยผู้อนุญาต ๒. จะต้องมีกฎเกณฑ์ในการอนุญาต ๓. จะต้องมีบทบัญญัติว่าด้วยว่าถ้าใครไม่อนุญาตแล้วจะต้องมีบทลงโทษ ๔. จะต้องมีบทบัญญัติว่าถ้ามีใบอนุญาตแล้วจะต้องติดเอาไว้ที่ไหน ถ้าใครทำหายจะต้องถูกลงโทษจะต้องทำอย่างไร สิ่งเหล่านี้จะต้องมีอยู่ เพราะฉะนั้นบางทีเข้าตาจนจริง ๆ ก็ใช้ความรู้นี้ไปตอบได้ เราจะยืนยันเขาได้เลยว่าต้องมีที่ใดที่หนึ่งนั่นแหละ ไปเปิดดูได้เลย เดี๋ยวต้องมี จะต้องมีเพราะว่าเวลาเราร่างกฎหมาย เราก็ต้องร่างอย่างนี้ ถึงใครร่างก็ต้องร่างอย่างนี้ เพราะฉะนั้นถ้าเราจำหลักต่าง ๆ เหล่านี้ได้ จะช่วยเราได้เยอะ

คำบรรยายพิเศษ
ฯพณฯ มีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานวุฒิสภา
เรื่อง รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน
แก่นักศึกษาคณะนิติศาสตร์ ชั้นปีที่ ๒ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ
ณ ห้องประชุมรัฐสภา อาคารรัฐสภา ๑
วันอังคารที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๔๑

ท่านนักศึกษา

ขอแสดงความยินดีต่อการที่เลือกเรียนคณะนิติศาสตร์ เพราะต่อไปจะได้เป็นเพื่อนร่วมอาชีพเดียวกัน ถ้านับจำนวนคนที่เรียนกฎหมายในประเทศไทย ต้องถือว่าเป็นวิชาที่มีคนล้นเหลือ มากเกินความจำเป็น แต่ถ้านับคนที่เรียนกฎหมายแล้วสามารถนำไปใช้ได้อย่างจริง ๆ จัง ๆ ก็จะเป็นวิชาที่ขาดแคลนอย่างล้นเหลือ ปี ๆ หนึ่งเราผลิตบัณฑิตทางกฎหมายออกมา รู้สึกจะเป็นจำนวนหมื่น ที่ใช้ได้จริง ๆ ถ้าได้สัก ๑๐๐ คนก็นับว่าเป็นบุญ เพราะว่าวิชากฎหมายนี่เป็นวิชาที่แปลกกว่าวิชาอื่น เวลาเรียนแล้วดูรู้สึกง่าย สำหรับคนที่ท่องตำราเก่ง ๆ เรียนก็ง่าย สอบก็ได้ แต่ที่จะรู้จริงๆ ยาก เพราะต้องการปัจจัยหลายอย่างในการที่จะทำให้เป็นผู้รู้จริง ๆ ที่จะนำไปใช้ได้ แล้วถ้าว่าโดยทางด้านสังคมแล้ว วิชากฎหมายเป็นวิชาที่ค่อนข้างอันตรายสำหรับคนที่เรียนแล้วไม่ได้ทำตัวให้รู้จริง ๆ ที่ว่าอันตรายก็เพราะว่าเมื่อเราเป็นนักศึกษากฎหมาย เป็นบัณฑิตทางกฎหมาย เราก็มักจะถือตัวว่าเรารู้กฎหมาย เรานึกว่าเรารู้กฎหมาย มีปัญหาอะไรเราก็จะไม่ไปถามใคร เพราะเราเป็นนักกฎหมายยิ่งยงอยู่เสียเองแล้ว เราก็เลยไม่ไปถามใคร แต่เมื่อเราไม่รู้จริง การที่เราไม่ถามใครก็เป็นช่องเสียเปรียบ แล้วก็เป็นอันตรายต่อชีวิตได้ สำหรับคนที่เขาไม่ได้เรียนเลย พอติดขัดเขาก็ต้องไปถามนักกฎหมายที่เขารู้จริง ก็จะได้คำตอบที่จะทำให้เกิดประโยชน์ในการดำเนินชีวิตหรือในการดำเนินธุรกิจของตัว แต่เมื่อเราเป็นบัณฑิตทางกฎหมาย เราก็เลยคิดว่าเรารู้จริง แต่ความจริงกฎหมายเป็นวิชาที่ยากที่จะรู้ได้จริง ๆ และต้องเป็นการศึกษาอย่างต่อเนื่องเหมือนอย่างรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญนี่เป็นหัวใจสำคัญในการปกครองประเทศ หัวใจสำคัญในการทำให้เรารู้ว่าคุณค่าของเราที่มีต่อสังคม และต่อประเทศอยู่ตรงไหน มีมากน้อยแค่ไหน ผมถามตรงนี้ในฐานะที่ท่านเป็นนักศึกษากฎหมาย ช่วยกรุณายกมือซิว่า ใครอ่านรัฐธรรมนูญตั้งแต่มาตรา ๑ จนถึงมาตราสุดท้ายบ้าง ไม่มีเลย แต่ถ้ามีใครมาชวนเราไปประท้วงในเรื่องสิทธิในเรื่องรัฐธรรมนูญ ไปเรียกร้อง เราคงพร้อมที่จะโดดไป แต่เราไม่รู้ว่าแล้วจริง ๆ เขาเขียนว่าอย่างไร นี่จึงเป็นจุดอันตรายที่ว่า บางทีคนที่นึกว่าเป็นนักกฎหมาย แล้วก็นึกว่ารู้ แต่จริง ๆ แล้วไม่รู้เลย อย่างประเด็นที่ ท่านอาจารย์สุรวัฒน์ ชมภูพงษ์ พูดถึงว่าประชาชนได้อะไรจากรัฐธรรมนูญ ผมเชื่อว่าพวกเราในจำนวนนี้ไม่น้อยทีเดียวได้มีส่วนช่วย

ในการไชโยโห่ฮิ้ว หรือในการผลักดันให้ผ่านรัฐธรรมนูญฉบับนี้ออกมา และด้วยความดีอกดีใจว่าสิทธิและเสรีภาพเราจะดีขึ้น สูงขึ้น แต่เอาเข้าจริงเราก็ไม่รู้ว่าที่เราดีใจนั้น เราดีใจกันเรื่องอะไร สิทธิและเสรีภาพที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญ ต้องยอมรับว่าในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีสิทธิและเสรีภาพหลายอย่างหลายประการที่มิได้พูดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับเก่าๆ แต่ว่าของใหม่ที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญนั้นพ่วงภาระบางอย่างมาด้วย ภาระที่ว่านั้นก็คือ ภาระที่จะเป็นหน้าที่ ความเป็นประชาธิปไตยไม่ได้อยู่ตรงที่ว่าคนอื่นต้องทำอะไร แต่อยู่ตรงที่ว่าเราต้องทำอะไรด้วย เพราะฉะนั้นถ้าเราดูรัฐธรรมนูญให้ละเอียดรอบคอบ เราจะพบว่าตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดภาระอันยิ่งใหญ่ไว้ที่ประชาชนทุกคน ถามว่าภาระอะไร ก็ต้องย้อนกลับไปดูว่าแล้วเขาให้อะไรเรา หลักใหญ่ที่ให้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็คือ หลักว่าด้วยการมีส่วนร่วมในเกือบจะทุกเรื่องทุกราว มีส่วนร่วมในการปกครอง มีส่วนร่วมในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม มีส่วนร่วมในการดูแลรักษาวัฒนธรรมประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการที่จะตัดสินใจในกรณีที่มีใครจะทำให้สิ่งแวดล้อมเสียหาย มีส่วนร่วมในการที่จะปกครองท้องถิ่น และมีส่วนร่วมในการที่จะปกครองในระดับประเทศ การมีส่วนร่วมนั้นไม่ได้แปลว่าเรานั่งอยู่ที่บ้านเฉย ๆ แล้วก็นึกว่าเรามีส่วนร่วม แต่การมีส่วนร่วมนั้นได้สร้างภาระอย่างหนึ่งขึ้นมาก็คือว่า เราจะต้องเข้าไปมีบทบาท จะต้องเข้าไปดูแล ตาดู หูฟัง แล้วใช้สิทธิของเรา มิฉะนั้นสิทธิที่เขียนไว้ก็ไม่เกิดประโยชน์ ถ้าเขาจัดคอนเสิร์ตกันแล้วเราบอกว่าเรามีส่วนร่วม โดยเรานั่งอยู่ที่บ้าน ทุกคนนั่งดู ทีวี อยู่ที่บ้าน คอนเสิร์ตนั้นก็เจ๊ง เพราะคนเล่นคอนเสิร์ตจะเอาสตางค์ที่ไหนไปเล่น ไปลงทุนได้ ทุกคนต้องมีส่วนร่วมควักกระเป๋าไปร่วมกับเขา ไปเต้นแร้งเต้นกาอยู่ข้างหน้า สนุกไปด้วยแต่ถามว่ามีภาระไหม ภาระก็มี แต่เราไม่รู้สึกว่าเป็นภาระเพราะเราสนุกด้วย ในกิจการบ้านเมืองก็เหมือนกัน ถ้าเรานึกว่าเรามีส่วนร่วมแล้วเรานั่งอยู่เฉย ๆ ส่วนร่วมนั้นก็ไม่เกิดประโยชน์ เราก็ต้องเข้าไปรับภาระตั้งแต่การเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญก็กำหนดไว้ว่าเป็นหน้าที่ของทุกคนที่จะต้องไปเลือกตั้ง เลือกตั้งเสร็จแล้วไม่ใช่กลับมานอนบ้านสบาย แต่เลือกตั้งเสร็จแล้วเราต้องมีหน้าที่ดูด้วยว่า คนอื่นเขาจะไม่มาทำให้คะแนนเสียงของเราลดถอยความสำคัญลง คะแนนเสียง ๑ เสียงของเราจะมีความสำคัญได้ก็ต่อเมื่อทุกคนเขาลงคะแนนเสียงเป็นพื้นฐานเดียวกับเรา เขาจะชอบ นาย ก. ชอบนาย ข. ไม่ใช่เรื่องสำคัญ แต่เขาต้องชอบ นาย ก. ชอบนาย ข. เพราะว่า นาย ก. หรือ นาย ข. ดี ไม่ใช่เพราะว่านาย ก. หรือ นาย ข. เอาสตางค์ไปให้เขา ถ้าเป็นอย่างนั้น คะแนนเสียงหนึ่งของเราจะหมดคุณค่าเพราะจะไม่มีความหมาย ในเมื่อเราไปลงคะแนนเสียงให้ นาย ก. แต่นาย ข. เขาซื้อมาได้ ๕ เสียง คะแนนเสียง ๑ เสียงของเราก็หมดความหมาย เพราะฉะนั้นภาระของเราก็เกิดตั้งแต่ตอนนั้น มีหน้าที่ไปลงคะแนน แล้วต้องดูไม่ให้คะแนนเสียงของเราลดน้อยด้อยค่าลง เมื่อได้ผู้แทนฯ แล้วก็ต้องดูผู้แทนฯ ว่าเขาทำงานถูกต้องหรือไม่ รักษาประโยชน์ส่วนรวมของเราหรือไม่ มิฉะนั้น

คะแนนเสียงของเราก็ด้อยคุณค่าอีก เลือกไปแล้วก็ไม่มีประโยชน์อะไร ถามว่าแล้วเราจะมีส่วนร่วมได้อย่างไร ก็ต้องคอยวิพากษ์วิจารณ์ เหลือบ่ากว่าแรงอย่างไร ก็ต้องเข้าชื่อกันเพื่อไปไล่เขาออก สิ่งต่างๆ เหล่านี้เป็นภาระหน้าที่ของประชาชนทั้งสิ้น ซึ่งทุกคนจะต้องทำ ถ้าไม่ทำรัฐธรรมนูญนี้ก็เหลวเป๋ว ไม่ได้เกิดประโยชน์อะไรขึ้นมา ถามว่าแล้วเราทำอย่างนั้นแล้วจะได้อะไร ก็ตอบว่าเราจะได้เป็นส่วนรวมและส่วนตัวด้วย ส่วนรวมก็คือคนที่เข้ามาบริหารประเทศจะต้องมาโดยวิถีทางที่ชอบ และบริหารโดยสุจริต ถ้าบ้านเราบริหารกันโดยสุจริต เราก็จะไม่ทุกข์ยากเหมือนปัจจุบัน คำว่าสุจริตในที่นี้ ไม่ได้หมายถึงเฉพาะราชการ ภาคเอกชนก็ต้องสุจริตด้วย แต่ที่ผ่านมาเราช่วยกันคนละไม้คนละมือ ภาครัฐบาลก็ไม่สุจริต ภาคเอกชนเองก็ไม่สุจริต มีหนทางได้ตรงไหนก็เอากันตรงนั้น ประเทศก็ค่อย ๆ จมลง ๆ บอกว่า พวกผมไม่เห็นเดือดร้อนอะไรเลย ยังขอสตางค์พ่อแม่ได้ ไม่ได้เดี๋ยวไม่ยอมไปโรงเรียน เดี๋ยวเขาก็ให้ ก็จะทำอย่างนี้ได้ไปอีกไม่นาน ถึงจุด ๆ หนึ่ง ถ้าประเทศแย่ไปกว่านี้ทุกคนก็จะเดือดร้อนเหมือนกันหมด ในส่วนตัวเราจะได้อะไร ถ้าประเทศดี เราจบไปเราก็มีงานทำ ได้เงินเดือนดี มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี แต่แน่ล่ะถ้าทำกันเพียงแต่คนสองคน สิ่งเหล่านั้นก็ไม่เกิด ทุกคนต้องทำและต้องทำตามภาระหน้าที่ของตัวในรัฐธรรมนูญ ผมคงไม่พูดไปในรายละเอียดว่า รัฐธรรมนูญเขาบัญญัติเรื่องอะไรไว้ว่าอย่างไร เพราะบังเอิญวิชานี้ อาจารย์สุรวัฒน์ฯ ก็สอนอยู่แล้ว ก็คงจะพูด ผมอยากให้พวกเราตั้งคำถาม สงสัยอะไรแล้วถาม แล้วผมจะได้ตอบเป็นคำถาม ๆ ไป มากกว่าที่จะนั่งบรรยาย เสียงผมก็ไม่ค่อยสูง ๆ ต่ำ ๆ พอที่จะกระตุ้นความง่วงเหงาหาวนอนที่เพิ่งไปเที่ยวคลับมาเมื่อคืนนี้ยังไม่หาย ก็นั่งหาวกันหวอด ๆ บางทีให้ตั้งคำถามก็อาจจะช่วยได้ เชิญครับ

นักศึกษา : ท่านอาจารย์คะ อยากทราบว่าการเลือกตั้งแบบใหม่ที่เป็นแบบ ๑ คนต่อ ๑ เขต จะสามารถป้องกันการซื้อเสียงได้ไหม

ประธานวุฒิสภา : เขา design ไว้ในเรื่อง ๑ คนต่อ ๑ เขตไม่ใช่เพื่อป้องกันการซื้อเสียงโดยตรง เป็นการ design โดยที่เขาคิดว่า เพื่อให้คนดีจะได้มีโอกาสไปเสนอตัวในชุมชนที่ไม่ใหญ่นัก พอที่ผู้เลือกตั้งจะรู้จักมักจี่ แล้วคนที่สมัครรับเลือกตั้งไม่ต้องใช้สตางค์มากนักในการไปหาเสียง และคิดว่าในชุมชนที่ไม่ใหญ่นักเช่นนั้น คนจะช่วยกันจับตาดูได้ แต่ถามว่าที่ design ไว้อย่างนั้น แล้วความเป็นจริงจะเป็นอย่างนั้นหรือไม่ ดูท่าทางจะไม่ เพราะว่าคนที่เขามุ่งจะซื้อเสียงเขาก็บอกว่าดี แต่ก่อนนี้ลำบากเหลือเกินต้องไปซื้อเสียงกันตะลอน ๆ ทั่วทั้งจังหวัด เดี๋ยวนี้เขาก็ซื้อแคบเข้า ในแต่ละเขตก็จะมีคนลงคะแนนประมาณ ๑๕๐,๐๐๐ ถึง ๒๐๐,๐๐๐ คน ถ้ามีฐานเสียงอยู่แล้วสัก ๓๐,๐๐๐ คน ซื้ออีกสัก ๑๐,๐๐๐ คน ก็คงจะได้แล้วก็เมื่อซื้อน้อยก็จ่ายได้มาก ก็จูงใจคนได้มาก เพราะฉะนั้นเรากำลังนั่งหวั่นวิตกกันอยู่ว่า

การซื้อเสียงจะรุนแรงขึ้นหรือจะลดลง และคิดว่าอาจจะรุนแรงขึ้น เพราะฉะนั้นจึงเป็นภาระหน้าที่ของทุกคนที่จะต้องไปใช้สิทธิ และรักษาคุณค่าแห่งสิทธิของตัวอย่างที่บอกไป ต้องไม่ทำให้คุณค่าแห่งสิทธิของเราลดลง โดยปล่อยปละละเลยให้คนอื่นเขาซื้อ ต้องช่วยกันดู

นักศึกษา : ท่านอาจารย์ครับ ไม่ทราบว่า ท่านอาจารย์มีความคิดเห็นอย่างไรเกี่ยวกับการที่รัฐธรรมนูญใหม่ กำหนดให้วุฒิสมาชิกต้องมาจากการเลือกตั้ง

ประธานวุฒิสภา : นั่นก็เป็นแนวความคิดใหม่ว่าฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งจะเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย จะต้องให้มีที่มาจากประชาชน ซึ่งเป็นการเปลี่ยนวิธีคิด ระบบนิติบัญญัติที่มีอยู่ในประเทศไทยแต่เดิมมานั้น การที่วุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง แล้วกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญว่าเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยนั้น ขึ้นอยู่บนสมมุติฐานที่ว่า การเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนนั้นทำให้ผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาจะต้องพะวงอยู่กับฐานเสียงที่ตัวได้รับเลือกตั้ง และเมื่อพะวงอยู่กับฐานเสียงที่ตัวได้รับเลือกตั้ง การดำเนินกิจการทางการเมืองย่อมต้องนึกถึงฐานเสียงนั้นเสมอ และฐานเสียงในท้องถิ่นหลายกรณีจะขัดต่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ และยิ่งเมื่อบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง ก็แปลว่าสมาชิก ฯ ก็จะต้องมีวินัยบังคับว่า พรรคคิดอย่างไร สมาชิก ฯ ต้องคิดอย่างนั้น ความคิดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็จะถูกจำกัด จะแปลกออกไปจากพรรคไม่ได้ ความหลากหลายในทางความคิดก็จะไม่เกิดขึ้น จะหลากหลายอยู่แต่เฉพาะในพรรค เถียงกันมาแล้วก็มาโหวตกันเป็น block และเมื่อรัฐบาลซึ่งโดยปกติจะต้องมีเสียงข้างมาก เสียงข้างมากก็ย่อมชนะเสมอไป ก็แปลว่าจะมีพรรคเดียว ถ้าเป็นรัฐบาลพรรคเดียว ก็คือมีพรรค ๆ หนึ่งที่คุมทั้งหมด และในพรรคนั้นเองก็จะมีผู้บริหารเป็นหลักเหมือนกับเราบอกว่าในบ้านเราเป็นประชาธิปไตย มีพ่อ แม่ ลูก ๕ คน เวลาจะตัดสินใจอะไรก็เถียงกันเสียก่อน แต่ถามว่าเวลาเถียงกันนี่ พ่อ แม่ ก็คือ พ่อ แม่ เถียงมาก ๆ เข้าเราก็เถียงสู้ไม่ได้ นั่นเป็นประการที่ ๑ เพราะประสบการณ์เราสู้ไม่ได้ ประการที่ ๒ อำนาจทางการเงินของพ่อ แม่ มีมากกว่า เถียงมาก ๆ เดี๋ยวก็เลยตัดเบี้ยเลี้ยง เราก็อด เพราะฉะนั้นเราก็เสียเปรียบพอมติออกมาก็มักจะเป็นมติของพ่อ แม่เป็นใหญ่ แล้วเมื่อมติออกมาว่าอย่างนั้น เวลาออกไปข้างนอกทุกคนต้องพูดเสียงเดียวกัน ก็แปลว่าความคิดของลูก ๕ คน ก็จะถูกจำกัด แน่ล่ะลูก ๕ คน บางครั้งอาจจะ convince พ่อแม่ได้ พรรคก็จะเป็นอย่างนั้น เขาก็มองภาพว่า ลักษณะของสภาผู้แทนราษฎรเป็นอย่างนี้ ที่มาของวุฒิสภา จึงใช้ระบบการแต่งตั้ง เพื่อหาคนซึ่งเป็นกลางทางการเมืองไม่สังกัดพรรคการเมือง และมีความหลากหลายในอาชีพ เวลาคิดก็จะมองภาพอีกภาพหนึ่งต่างไปจากสภาผู้แทนราษฎร เพราะมีที่มาต่างกัน เหมือนกับเพื่อนเรา เรามาจากกรุงเทพมหานคร แต่เพื่อนเราอีกคนหนึ่งมาจากจังหวัดยะลา เวลาคิดก็จะคิดแตกต่างกันความแตกต่าง

กันในทางความคิดนี้ จะทำให้กฎหมายที่ออกไปรอบคอบมากขึ้น ในขณะเดียวกันรัฐบาลซึ่งมาจากสภาผู้แทนราษฎร ก็จะมีภาระในการเผชิญหน้าอยู่แต่เฉพาะกับสภาผู้แทนราษฎร ไม่ต้องเผชิญหน้ากับวุฒิสภา เพราะวุฒิสภาจะติติงหรือทักท้วงก็ไม่ใช่เพื่อประโยชน์ทางการเมือง จะเพื่อประโยชน์ในเนื้อหาของสิ่งนั้น ๆ เอง เช่น ถ้าทำอะไรแล้วดี เขาก็จะบอกว่าดีแล้วก็รีบออกไป ถ้าไม่ดีเขาก็จะบอกว่าไม่ดี โดยเขาไม่สนใจว่าจะเกิดอะไรขึ้นกับรัฐบาล ไม่ว่าจะในทางที่จะสนับสนุนหรือว่าคัดค้าน ด้วยวิธีคิดอย่างนั้นเขาก็มีระบบ ๒ ระบบ คือสภา ๒ สภา แต่บัดนี้วิธีคิดเปลี่ยนก็คือว่าเอาวุฒิสภาไปได้รับการเลือกตั้งด้วย โดยใช้ฐานจังหวัดเป็นเกณฑ์ ใช้จำนวนประชากรเป็นเครื่องตัดสิน จำนวนประชากรเอา ๒๐๐ หารได้เท่าไร จำนวนประชากรของจังหวัดก็จะเป็นฐานในการที่จะมีวุฒิสมาชิก เขาก็พะวงอยู่เหมือนกันว่า ถ้าปล่อยให้สมาชิกคนที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาไปตะลอนหาเสียงเหมือนอย่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในที่สุดก็จะถูกความคิดท้องถิ่นครอบงำ มีสภาพอย่างเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เขาก็เลยกำหนดเอาไว้ในรัฐธรรมนูญว่าห้ามหาเสียง และเพื่อให้เป็นกลางในทางการเมือง เขาก็กำหนดห้ามไม่ให้สังกัดพรรคการเมือง แต่ผมไม่ทราบว่าพวกเราใครเคยไปช่วยเขาหาเสียงบ้างไหม ใครเคยติดตามการเลือกตั้งหรือไม่ การเลือกตั้งที่ไม่หาเสียงนั้นเป็นไปไม่ได้ ในความเป็นจริงก็จะต้องมีวิธีการไปหาเสียงด้วยวิธีใดวิธีหนึ่ง ถ้าห้ามไปโดยเปิดเผย ก็ต้องไปในทางลับ เมื่อจะไปในทางลับก็ต้องใช้เงินมากขึ้น และในที่สุดที่ห้ามไม่ให้สังกัดพรรคการเมือง ในความเป็นจริงก็จะเป็นไปไม่ได้ เพราะยิ่งห้ามไปหาเสียงแล้วจะหาใครที่เป็นคนสนับสนุน หาใครเป็นคนไปบอกชาวบ้านละว่าคนนี้ดี คนที่จะบอกชาวบ้านได้ดีที่สุดก็คือพรรคการเมือง ในที่สุดสมาชิกวุฒิสภาก็จะสังกัดพรรคการเมืองกลาย ๆ แอบแฝงอยู่ เพราะพรรคการเมืองแต่ละพรรคซึ่งครองฐานเสียงในจังหวัดแต่ละจังหวัดย่อมไม่สบายใจที่จะปล่อยให้ใครก็ไม่รู้ ที่ไม่ได้สังกัดพรรคของตัว ไม่ได้อยู่ใต้อาณัติตัวไปได้รับเลือกตั้งเป็นวุฒิสมาชิกในจังหวัดของตัว เพราะฉะนั้นในทางความเป็นจริงจะเป็นไปไม่ได้ พรรคก็จะต้องสรรหาคนของเขาแล้วแอบสนับสนุน การหาเสียงที่จะห้ามก็จะเป็นไปไม่ได้ ก็จะต้องมี แต่ว่าในที่สุดจะมีโดยเปิดเผยมากน้อยแค่ไหนก็ต้องคอยดู ทีนี้แล้วถามว่าสมาชิกวุฒิสภาโดยสภาพเช่นนั้นจะเหมือนกับสมาชิกวุฒิสภาในปัจจุบันหรือไม่ ก็ตอบว่าคงไม่ ไม่ก็เพราะว่าในการไปหาเสียงเลือกตั้งคนที่โดดลงไปหาเสียงเลือกตั้งเขาก็ต้องการ recognition ในตัวเขา การยอมรับนับถือ เพราะฉะนั้นเวลาคิดเวลาทำอะไรนี่ส่วนหนึ่ง ถึงแม้จะไม่ทั้งหมด เขาก็จะต้องคำนึงถึงกระแสว่า ในขณะนี้กระแสต้องการอะไร แล้วก็จะไปทางนั้น กระแสนั้นไม่ใช่สิ่งที่ถูกเสมอไป บางทีก็ผิด ส่วนใหญ่จะผิด เพราะกระแสจะเกิดจากอารมณ์ จะเกิดจากการชี้นำของคนบางคนที่มีเป้าหมายเบื้องลึกที่คนข้างนอกจะไม่รู้ แล้วถ้าผิดก็จะเดินหน้าไปโดยที่ผิด ๆ กว่าจะมาแก้ได้ก็ลำบากพอสมควร แต่ถามว่าแล้วจะดีไหม สนุกไหม ก็ตอบว่าสนุก ต่อไปวุฒิสภาจะสนุก รัฐบาลจะลำบาก เพราะ

วุฒิสภาจะเป็นอีกตัวหนึ่งที่ถ่วงการทำงานของรัฐบาลอย่างรุนแรงในวันข้างหน้า ความร่วมมืออย่างจริงจังกับรัฐบาลในการที่จะสนับสนุนให้รัฐบาลทำถูกทำดี อาจจะไม่มี หรือมีก็น้อยเต็มทีเว้นแต่สมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่สังกัดพรรครัฐบาล ก็จะเป็นอีกเรื่องหนึ่ง ตอบคำถามคุณได้หรือเปล่า มีคำถามอีกไหมครับ เชิญ

นักศึกษา : ท่านอาจารย์ครับ เพราะเหตุใดจึงต้องลดขนาดของคณะรัฐมนตรีจากเดิมซึ่งไม่เกิน ๔๙ คน ให้เหลือไม่เกิน ๓๖ คน ครับ

ประธานวุฒิสภา : เขาคงคิดว่ามากหมอมากความ จริง ๆ เขาคงต้องการลดขนาดให้เหลือน้อยลง การปรึกษาหารือก็จะทำได้อย่างจริงจัง การรับผิดชอบก็จะมีตัวตนที่ค่อนข้างจะชัดเจนแน่นอน และในขณะเดียวกันความแตกแยกในกระทรวงระหว่างรัฐมนตรีว่าการกับรัฐมนตรีช่วยว่าการก็จะได้น้อยลง เพราะมีคนน้อยลง ถามว่าในปัจจุบันนี้จำนวน ๔๐ กว่าคนนี่มากไปไหม ก็สุดแต่ว่าเราจะมอง ถ้ามองว่ามีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๓๙๙ คน แล้วทุกคนอยากเป็นรัฐมนตรี เพราะฉะนั้น ๔๙ คน ก็อาจจะน้อยไป ไม่พอ เฉลี่ยกันไม่พอ แต่ถ้าถามว่าในการทำงานมากไปไหม มากไป เพราะในที่สุดแบ่งงานกันก็ได้คนละกรมสองกรมที่จะไปดูแล ทีนี้แล้วถามว่า รัฐมนตรีต้องไปดูแลอะไรในกรมนั้น ถ้าเรายึดหลักว่ารัฐมนตรีจะต้องดูแต่เฉพาะนโยบาย ให้นโยบาย แล้วก็กำกับการทำงานไม่ใช่ลงไปล้วงลูก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงใหญ่ ๆ คนหนึ่งกับรัฐมนตรีช่วยอีกคนหนึ่งสำหรับกระทรวงใหญ่ ๆ ก็พอแล้ว แต่ว่าเมื่อเรามีรัฐมนตรีมาก เราก็ต้องไปแบ่งมาก รัฐมนตรีบางคนดูแลกรมบางกรม หรือ ๒ กรม ก็ไม่มีอะไรทำ มาก ๆ เข้าก็ล้วงลงไปลึกเข้า ลึกเข้า แม้กระทั่งจะซื้อยา บางทีรัฐมนตรีก็ลงไปล้วงลูกกับเขาด้วย ซึ่งความจริงก็ไม่ใช่เรื่อง เขาจะซื้อกันอย่างไรก็ไม่ใช่เรื่องของรัฐมนตรี ก็เป็นช่องทางในการที่ทำให้เราเกิดกินแหนงแคลงใจว่า สุจริตกันหรือเปล่า เขาก็คงประสงค์จะตัดสิ่งเหล่านี้ให้หมดไป ประกอบกับในระบบใหม่นั้น คนที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นรัฐมนตรีพร้อมกันไปด้วยในขณะเดียวกันไม่ได้ ทันทีที่เป็นรัฐมนตรีก็จะต้องลาออกจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือพ้นสภาพไปแล้วก็ต้องไปเลือกตั้งกันมาใหม่ ถ้าเป็นสมาชิกประเภทที่เลือกตั้งโดยตรง หรือเลื่อนคนอื่นขึ้นมาแทน ถ้าเป็นสมาชิกประเภท Party List เพราะฉะนั้นเขาก็จะใช้จำนวนน้อยที่สุดเท่าที่จะน้อยได้ เพื่อว่าจะได้ไม่กระทบกระเทือนเสียง และจะได้ไม่มีการเลือกตั้งกันบ่อยจนเกินไป อาจจะเป็นด้วยเหตุนั้นก็ได้

นักศึกษา : เรียนถามท่านอาจารย์ว่า ที่ประชุมสภาแห่งนี้ จัดที่นั่งเป็นรูปวงกลม ไม่ทราบว่าช่วยให้การประชุมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภามีประสิทธิภาพมากน้อยแค่ไหน

ประธานวุฒิสภา : การประชุมที่จะมีประสิทธิภาพ หรือไม่มีประสิทธิภาพไม่ได้ขึ้นอยู่กับที่นั่ง เมื่อเวลาเปลี่ยนเป็นโครงสร้างวงกลมแบบนี้ใหม่ ๆ ผู้พูดก็จะอึดอัดหน่อย เพราะบังเอิญตามข้อบังคับของสภาทั้ง ๒ สภา เขาจะกำหนดไว้ว่า ในการอภิปรายจะต้องอภิปรายกับประธานฯ เพราะฉะนั้นเวลาจะอภิปรายจะต้องหันหน้าเข้าหาประธานฯ เมื่อตั้งเป็นรูปวงกลมเวลาจะพูดทีก็ต้องขยับซ้ายขยับขวา กว่าจะหันหน้าได้ตรง ในที่สุดนาน ๆ เข้าก็เลยขี้เกียจขยับ คนนั่งอยู่ตรงนี้ก็หันพูดทางนี้ คนนั่งอยู่ตรงนั้นก็หันพูดไปทางนั้น รู้ไหมว่าทำไมเขาถึงให้พูดกับประธานฯ ที่เขาให้พูดกับประธานฯ ก็เพื่อเป็น shock absorber ไม่ให้ไปด่ากันโดยตรง ผ่านประธานฯ เสียก่อน ประธานฯ ก็จะคอยรับ เผื่อเวลาเกิดอะไรหนักหนาสาหัส ประธานฯ ก็จะบอกว่า เขาไม่ได้ว่าคุณ เขาว่าประธาน ฯ ก็บรรเทาเบาบางลงไปได้ แล้วการพูดกับประธานฯ ก็ช่วยทำให้ต้องพูดยาวขึ้นนิดหนึ่ง ก็ลดความร้อนแรงลงไป ถ้าใครเคยฟังเขาถ่ายทอดการประชุมสภา เวลาเขาขึ้นต้น เขาจะขึ้นต้นว่า ท่านประธานฯ ที่เคารพ ถ้าเขาตะโกนดัง ๆ ว่าท่านประธานฯ ที่เคารพ ก็แปลว่า เขากำลังโกรธกับประธานฯ เขาเริ่มจะไม่เคารพประธานฯ แล้ว เหตุที่การอภิปรายในสภาจะต้องมีกฎ กติกา ค่อนข้างจะเข้มงวด ก็เพราะว่าสภาเป็นที่พูด แล้วสมาชิกฯ ส่วนใหญ่ก็จะเป็นนักพูด มีการเหน็บแนม มีการว่ากล่าวอะไรกันมากมาย ข้อบังคับเขาจึงต้องเขียนให้ค่อนข้างจะเข้มงวด แล้วถ้าเมื่อไรการประชุมที่ประธานฯ ไม่เข้มงวด การประชุมก็จะเริ่มเละ ก็จะเริ่มเถียงกัน เขาก็มีกระบวนการของสภาว่า ประธานฯ เขาจะมีอำนาจ อำนาจประการแรกก็คือ ไม่ชี้ให้พูด เพราะฉะนั้นถ้าใครทะเลาะกับประธานฯ ๆ ก็จะไม่ชี้ให้พูด ก็พูดไม่ได้ ถ้าพูดแล้วประธานฯ เขาบอกให้หยุด แล้วไม่หยุด เขาก็ใช้ค้อนทุบ ใช้ค้อนทุบนี่ ตามข้อบังคับบอกว่าต้องหยุด ยืนอยู่ก็ต้องนั่งลง ค้อนทุบแล้วยังไม่สำเร็จ ท่านประธานฯ ยืนขึ้น คนนั้นต้องนั่งลง สุดท้ายถ้าไม่เชื่อฟังเขาก็มีตำรวจสภามาเอาตัวออกไป นั่นคือ มาตรการสุดท้าย แต่เราก็ไม่ค่อยเกิดเหตุการณ์อย่างนั้นบ่อยนัก ยกเว้นใน ๒ สมัยที่ผ่านมา รู้สึกว่าพอจะมี ถ้าเราดูในการประชุมสภาจากการถ่ายทอด เราจะรู้สึกว่าสภานี่ไม่เรียบร้อยเลย พูดจากันล้งเล้งโหวกเหวก ไม่น่านับถือ นั่นแปลว่า เราวาดภาพสภาผิด สภานั่นคือที่พูด ที่ทะเลาะโต้เถียงกัน แต่เป็นการโต้เถียงกันอย่างมีกระบวนการ เพราะฉะนั้นเวลาโต้เถียงกันก็จะเรียบร้อยไม่ได้ ในต่างประเทศวุ่นวายกว่านี้เยอะ ความเป็นระเบียบเรียบร้อยในสภาเกือบจะไม่มีเลย เวลาที่นั่งอภิปรายกันอยู่นี่ สมาชิกเขาก็จะนั่งเอาเท้าขึ้นมาพาดข้างบน แล้วบางคนก็ยืนอ่านหนังสือพิมพ์ ใครจะพูดก็พูดไป พวกที่ไม่ได้พูดก็ทำไป ยิ่งที่ประเทศอิสราเอลยิ่งหนัก อิสราเอลนี่นั่งเอาเท้าพาดกันเป็นแถว ห้องก็ไม่ได้ใหญ่เท่านี้ ประธานฯ ก็นั่งดูเท้าเขาไป เคยมีประธานสภาฯ เขามาเยี่ยม ก็พาเขามาดู เขาตื่นเต้นดีใจมาก เขาบอกว่า เขาไม่นึกเลยว่าสภาของเราจะเรียบร้อยได้ถึงขนาดนี้ เขาบอกว่าเขาอยากจะให้สภาของเขาเรียบร้อยสักครึ่งหนึ่งของเรา แต่พวกเราโดยที่เป็นคนมี

วัฒนธรรมที่ค่อนข้างจะอ่อนน้อมถ่อมตน เพราะฉะนั้นพอเราเจออะไรอย่างนี้เราก็นึกว่า แหม ไม่น่าเลย ไม่ดีเลย ทำไมพวกนี้ไม่ทำตัวให้ดี นั่นเขาทำตัวดีแล้ว บังเอิญระบบสภานี่ไม่ใช่ระบบของวัฒนธรรมไทย เป็นระบบของต่างชาติ เราเอาเขามาใช้ เมื่อใช้แล้ว เราก็พัฒนานิสัยเราไปบ้างนิดหน่อยแต่ไม่เท่ากับเขาหรอก ถ้าเท่ากับเขาเราจะแย่

นักศึกษา : จากสถานการณ์ในปัจจุบัน หากว่ามีการยุบสภากันจริง ๆ อาจารย์คิดว่าเหมาะหรือไม่ และรัฐบาลในตอนนี้มีความพร้อมหรือไม่ครับ

ประธานวุฒิสภา : คำถามนี้ตอบไม่ได้ เพราะว่าคนที่จะตอบได้คือรัฐบาล ถ้าเราคุยกันเป็นส่วนตัวตอบได้ แต่พูดตรงนี้แล้วถ้าเสียงหลุดออกไป จะกลายเป็นว่าประธานวุฒิสภาว่าอย่างนั้นว่าอย่างนี้ แล้วกระทบกระเทือนทางการเมือง เพราะฉะนั้นตอบคำถามแรกไม่ได้ คำถามที่ ๒ ที่ถามว่าแล้วถ้ายุบจริง ๆ แล้วรัฐบาลจะมีสตางค์ไหม ถ้ายุบจริง ๆ ก็ต้องไปหาสตางค์มา ต้องไปกู้หนี้ยืมสินเขามา ถ้าไม่มีก็ต้องไปกู้เขามา ก็คงจะใช้ราว ๆ ๔,๐๐๐-๕,๐๐๐ ล้านบาท ที่จะใช้มากที่สุดก็คือ คะแนนที่เกือบจะไม่มีความหมาย คือคะแนนที่อยู่ต่างประเทศ เพราะบังเอิญเราให้สิทธิในรัฐธรรมนูญโดยลืมนึกถึงความเป็นจริงว่า คนไทยไม่ว่าจะอยู่ที่ไหนย่อมมีสิทธิลงคะแนน และรัฐต้องอำนวยความสะดวกในการลงคะแนน ถ้าที่นครลอสแองเจลิสสหรัฐอเมริกา ก็คงไม่เป็นไร เพราะมีคนไทยเป็นแสน ไปเข้าก็คุ้ม แต่ปัญหาก็จะมีอยู่ตรงที่ว่าคนที่อยู่ที่นั่น จะลงคะแนนให้สำหรับใคร เพราะคนที่อยู่ที่นั่นมาจากทั่วราชอาณาจักร ถ้ามาจากจังหวัดแม่ฮ่องสอนจะให้ลงคะแนนเลือกตั้งผู้แทนจังหวัดแม่ฮ่องสอน มาจากจังหวัดยะลาให้ลงคะแนนเลือกตั้งจังหวัดยะลา อย่างนั้นหรือเปล่า ถ้าอย่างนั้นก็ต้องแปลว่า ในจุดเลือกตั้งที่นั่นจะต้องมีหีบบัตรเลือกตั้งหรือช่องใส่คะแนนเสียงเลือกตั้ง ๔๐๐ หีบ ในแต่ละจุด คือเขตเลือกตั้งละหีบแล้วก็สำหรับลงคะแนน Party List อีก ๑ หีบ ก็รวมเป็น ๔๐๑ หีบ แล้วจะต้องทำกี่จุด ก็ยังพอวาดภาพเห็น แต่เมื่อ ๒ วันก่อน ผมไปประชุมที่ประเทศนามีเบีย ทวีปอัฟริกา ถามว่ามีคนไทยอยู่ไหม ด้วยความอยากรู้ว่าเราต้องมาจัดการเลือกตั้งหรือไม่ เขาบอกว่ามีอยู่ ๔ คน แต่อยู่ในป่าเสีย ๒ คน อยู่ในเมือง ๒ คน เราก็จะต้องไปถามเขาก่อนว่า เขาอยู่จังหวัดไหน ก็ต้องเอาหีบนี่ไปตั้ง อำนวยความสะดวกให้กับเขา แล้วในโลกนี้มีทั้งหมดกี่ประเทศล่ะ ที่เรามีคนไทยอยู่ก็คงราว ๆ สัก ๑๖๐ ประเทศได้ ตรงนั้นต้องใช้เงินเท่าไรยังไม่รู้ แล้วคะแนนเหล่านั้นจะส่งกลับมาได้เมื่อไรยังไม่รู้ เพราะฉะนั้นคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตอนนี้เขาก็ยังไม่พร้อม เพราะว่าเขายังคิดไม่ออกว่าเขาจะทำอย่างไร จะต้องใช้เงินเท่าไร แล้วปัญหาจะตามมาอีกเยอะ เรามีกฎหมายเลือกตั้งของเราว่า ในวันก่อนวันเลือกตั้ง ๑ วัน ห้ามขายเหล้า ห้ามเลี้ยงเหล้า ห้ามหาเสียง ถามว่ากฎหมายไทยจะใช้หลักนี้ได้หรือไม่ ถ้าเขาขายเหล้าที่นั่น เขาหาเสียงที่นั่น

เราจะไปจับเขามาลงโทษที่บ้านเราได้หรือไม่ ถ้าเขาซื้อเสียงกัน ยืนแจกซื้อเสียงกันที่หน้าคูหา จะทำอะไรเขาได้บ้าง เพราะการซื้อเสียงให้คนลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ของไทย ไม่เป็นความผิดตามกฎหมายสหรัฐอเมริกา จะผิดต่อเมื่อเป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภา-ผู้แทนราษฎร สหรัฐอเมริกา เหมือนกับที่เมื่อ ๒ วันนี้ คนไทยคนหนึ่งถูกกล่าวหาว่าเป็นต่างชาติ แล้วไปบริจาคเงินเข้าพรรคของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา เป็นความผิดตามกฎหมายสหรัฐอเมริกา ไม่ได้เป็นความผิดทางกฎหมายไทย กฎหมายไทยไม่มีห้ามไว้ว่า ห้ามเอาเงินไปช่วยเหลือพรรคการเมือง ในต่างประเทศ แต่เรามีกฎหมายคล้าย ๆ กันคือ คนต่างชาติห้ามเอาเงินมาให้พรรคการเมืองของไทย แต่เมื่อคนไทยเราเอาเงินไปให้ไม่ผิด เพราะฉะนั้นโดยสรุปคำตอบก็คือว่า เมื่อถึงเวลาจำเป็นจะต้อง มีการเลือกตั้ง รัฐก็จะต้องกระเสือกกระสนไปหาเงินมาจนได้ เพราะฉะนั้นผมจึงออกมาย้ำเตือน เสมอว่า ถ้าจะเลือกตั้งเพราะเอาความสนุกล่ะก็ต้องคิดให้หนัก แต่ถ้าจะเลือกตั้งเพราะจำเป็น ต่อบ้านเมือง จำเป็นเมื่อไรก็เลือกตั้งเมื่อนั้น เพราะฉะนั้นเวลาที่ใครเขามาชวนไปเดินขบวนให้ บีบรัฐบาลให้ยุบสภา เพื่อเลือกตั้งใหม่ต้องคิดให้รอบคอบว่า ไปเดินขบวนกับเขาแล้วพวกเรา จะไปลงคะแนนหรือเปล่า มีสิทธิลงคะแนนกันแล้วทุกคน อายุ ๑๘ ปีแล้วทั้งนั้น ใครอายุเกิน ๑๘ ปี เมื่อตอนเลือกตั้งคราวที่แล้วบ้าง แล้วไปลงคะแนนหรือเปล่า ไม่ได้ไปเลย เรียกร้องกันแทบเป็น แทบตาย คราวหน้าเขาจะปรับกันแล้วนะ อาจจะปรับห้ามเที่ยวผับเป็นเวลา ๓ ปี

นักศึกษา : ท่านอาจารย์ครับ ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรเกี่ยวกับกรณีที่มีคนไทย ถูกควบคุมตัวในสหภาพพม่า และนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ มีมาตรการอย่างไรที่จะช่วยเหลือคนไทยที่ถูกจับในสหภาพพม่า โดยไม่กระทบความสัมพันธ์ ระหว่างประเทศครับ ขอบคุณครับ

ประธานวุฒิสภา : คนทุกคนเมื่อเข้าไปในประเทศใด ต้องเคารพกฎหมายของ ประเทศนั้น ถ้าไปทำผิดกฎหมายประเทศเขา ๆ ก็จับ ก็เป็นการชอบแล้ว แต่ถามว่า แล้วเราจะ ทำอย่างไร เราในฐานะเป็นคนไทย ไปตกระกำลำบากที่ไหน ช่วยได้อย่างไรเราก็ต้องช่วย ผิดถูก อย่างไรก็กลับมาตีมาว่ากันเอาในเมืองไทย นี่ก็เป็นหลักที่รัฐบาลเขาก็ต้องยึดถือ จะไปโทษ ประเทศเขาว่าป่าเถื่อน เขาไม่มีมนุษยธรรมไม่ได้ เพราะกฎหมายของบ้านเขาเป็นอย่างนั้น เหมือนในสาธารณรัฐสิงคโปร์ เขาห้ามไม่ให้ไปทำสกปรกเลอะเทอะ คนอเมริกันเอาสีไปพ่นรถเขา เขาก็จับ โทษก็คือตีก้น คนอเมริกันก็เดือดร้อนโวยวาย ประธานาธิบดีก็ลุกขึ้นมาโทรศัพท์หานายก รัฐมนตรี หาประธานาธิบดีสาธารณรัฐสิงคโปร์ เพื่อให้ยกเว้นโทษ เขาก็บอกไม่ได้ กฎหมายเขา กำหนดไว้อย่างนั้น คนอเมริกันก็รุมด่าคนสิงคโปร์ว่าป่าเถื่อน คนสิงคโปร์เขาก็บอกว่า ก็รู้อยู่แล้ว ตั้งแต่แรกแล้วว่าโทษเขามีอย่างนี้ ก็อย่าไปสิ ไปแล้วก็อย่าไปทำ เมื่อทำก็ต้องรับโทษ เพราะคน

ของเขาก็โดนอย่างนี้เหมือนกัน นี่ก็ลักษณะอย่างเดียวกันกับที่ไปทำในสหภาพพม่า ถ้าทำผิดกฎหมายเขา เขาก็ดำเนินคดีเอา ถามว่า แล้วเราจะทำอย่างไร เราก็ช่วยเท่าที่จะช่วยได้ ที่สำคัญก็คือ ต้องรักษาสัมพันธไมตรีระหว่างประเทศไว้ให้ได้ เราจะไปนึกว่า เขาเป็นประเทศที่ไม่ประชาธิปไตย ไม่มีมนุษยธรรม แล้วเราก็จะไปร่วมกับสหรัฐอเมริกา เย้ว ๆ กับเขาก็ไม่ได้ เพราะสหรัฐอเมริกาอยู่ไกล เวลาโกรธพม่า อเมริกันไม่รู้จะไปทำอะไร แต่เพราะเราอยู่ใกล้ เหมือนเพื่อนบ้านเรา คนอยู่คนละซอยกันบอก เฮ้ย! ไอ้นั่นมันนักเลง อย่าไปคบ ด่ามันเข้าไป เราไปด่าไม่ได้ เพราะคนนั้นเขาอยู่ข้างบ้านเรา เดี๋ยวเขาก็จุดไฟโยนเข้าบ้านเรา เราก็ตายเปล่า กว่าจะไปสู้รบปรบมือก็หมดสตางค์เข้าไปอีก เพราะฉะนั้นเราก็ต้องพูดดี ๆ กับนักเลงคนนั้น ใจเย็น ๆ เราเพื่อนกัน ต้องทำคนละอย่าง จะไปแห่ตามเขาไม่ได้ เวลาอเมริกันทะเลาะกับเม็กซิโก เขาก็ไม่ได้ทำอะไรรุนแรง ประคับประคองกันไป เพราะอเมริกันรู้ว่าเม็กซิโกนั้นเศรษฐกิจตกต่ำ อเมริกันช่วยเต็มที่ ทุ่มลงไปหมดเลย เพราะรู้ว่าถ้าเม็กซิกันจน คนเม็กซิกันก็ข้ามเข้ามาอยู่ในสหรัฐอเมริกา ตัวเองก็ลำบาก ก็ช่วย แต่อย่างประเทศไทย เขาก็ไม่ค่อยช่วย หรือช่วยเท่าที่จะไม่ทำให้หนี้เขาสูญเท่านั้น เขาต้องทำอย่างนั้น เขาต้องรักษาประโยชน์ แต่คนของเราบางทีเราก็ไป แหม! อยากจะมีชื่อเสียงระดับชาติไปร่วมทำกับเขา เราต้องนึกว่าเพื่อนบ้านเรานะ เขาจนเรายังต้องรีบไปช่วยเขาเลย เพื่อให้เขามีฐานะดีขึ้น ถามว่าเขาฐานะดีแล้ว จะดีอย่างไรกับเราดี เขาก็มีสตางค์มาซื้อของเรา เราก็จะได้เอาของไปขายเขา นี่เราถูกเขาหลอก อเมริกันมาบอกให้เราแอนตี้ แต่ตัวเองส่งสินค้าเข้าไปขายเต็มเมืองเลย ในสหภาพพม่าทุกถนนนี่มีโฆษณาบุหรี่ของอเมริกัน นั่นล่ะเป็นการทารุณที่สุดเลย เพราะสหรัฐอเมริกาห้ามไม่ให้คนอเมริกันสูบบุหรี่ บอกว่าเป็นอันตราย แต่แล้วก็ไปบอกว่าสหภาพพม่านี่ล้าหลัง ก็เลยเอาบุหรี่เข้าไปขาย ผลิตสินค้าที่เป็นยาเสพติดเข้าไปขายในสหภาพพม่า พอพม่าผลิตยาเสพติดเข้าไปขายในสหรัฐอเมริกาบ้าง อเมริกันเขาก็โวยวายประท้วง ความจริงก็เท่ากันแหละ เพราะฉะนั้นเราอย่าไปแห่ตามเขา เราต้องดูตัวของเราเองเป็นหลัก

คำบรรยายพิเศษ

ฯพณฯ มีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานวุฒิสภา

เรื่อง แนวความคิดและข้อสังเกตในการร่างกฎหมาย

แก่ผู้เข้ารับการอบรม โครงการอบรมหลักสูตรประกาศนียบัตรกฎหมายมหาชน

ณ ห้อง น.๒๑๑ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วันจันทร์ที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๑

สวัสดีครับ

สิ่งที่เราจะพูดกันในวันนี้ คงเป็นเรื่องที่ค่อนข้างจะจริงจัง แต่ผมจะพยายามทำให้ดูเป็นของสนุก ๆ ตามนิสัยของคนไทยเรา คำว่ากฎหมาย ในทัศนะของนักกฎหมายก็คือข้อบังคับที่ออกมาใช้กับสมาชิกของสังคมแล้วผู้ใดไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ ข้อบังคับเหล่านั้นก็ย่อมจะมีผลร้าย หรือได้รับผลร้าย หรือที่เราเรียกกันว่า sanction แต่ถ้ามองในแง่ของนักร่างกฎหมาย คือเอกสารชนิดหนึ่งที่นำกฎ กติกา ที่รัฐประสงค์จะวางไว้มาบันทึกเอาไว้เพื่อให้เป็นหลักเป็นฐาน ในขณะเดียวกันเพื่อที่จะสื่อความหมายของ กฎ กติกา เหล่านั้นไปยังบุคคลต่าง ๆ อย่างน้อย ๓ กลุ่มบุคคล

กลุ่มที่ ๑ คือ กลุ่มคนที่จะถูกบังคับโดยกฎหมายนั้นโดยตรง ซึ่งโดยปกติก็คือราษฎรธรรมดาสามัญ กลุ่มคนเหล่านี้มีทุกแวดวง ทุกฐานะความเป็นอยู่และมีทุกเพศทุกวัย คนที่จะต้องถูกบังคับตามกฎหมาย เป็นคนกลุ่มแรกที่นักร่างกฎหมายจะต้องสื่อไปให้เขารู้ให้ได้ว่าต่อไปนี้สังคมนี้จะมีกฎกติกาว่าอย่างไร

กลุ่มที่ ๒ คือ กลุ่มคนที่จะมีส่วนเกี่ยวข้องกับการใช้กฎหมาย คือ บรรดาผู้มีวิชาชีพเกี่ยวข้องกับเรื่องของกฎหมายนั้น ๆ เช่น ถ้าเป็นกฎหมายเกี่ยวกับภาษี ก็ได้แก่นักภาษีอากร ถ้าเป็นกฎหมายเกี่ยวกับบัญชี ก็คือนักบัญชี ถ้าเป็นกฎหมายเกี่ยวกับอุตสาหกรรม ก็ได้แก่คนที่เป็นที่ปรึกษาในทางอุตสาหกรรมเหล่านั้น คนเหล่านี้จะเป็นคนที่คอยชี้แนะ คอยแนะนำ หรือคอยแก้ต่างให้กับคนที่ถูกกฎหมายใช้บังคับ รวมทั้งทนายด้วย คนเหล่านี้เป็นคนที่สำคัญที่สุดที่นักร่างกฎหมายจะต้องสื่อลงไปให้ถึงให้ได้

กลุ่มที่ ๓ คือ กลุ่มที่จะบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งได้แก่ ตำรวจ อัยการ ผู้พิพากษา รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งจะต้องปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายเหล่านั้น

ทั้ง ๓ กลุ่ม ผู้ร่างกฎหมายจะต้องสื่อความหมายของกฎหมายนั้นลงไปให้เข้าใจตรงกันให้ได้ ให้เข้าใจให้มากที่สุดเท่าที่ผู้ร่างประสงค์ และทั้ง ๓ กลุ่มจะต้องเข้าใจตรงกัน เพราะถ้าเข้าใจไม่ตรงกันแล้วก็จะเกิดกลียุคขึ้นในสังคมได้เหมือนกัน ถ้าเรามองย้อนดูว่ากฎหมายในบ้านเราเป็นไปตามนั้นหรือไม่ ก็ตอบว่าไม่ค่อยเป็น เพราะเวลาออกมาแล้วจะไปคนละทิศ

คนละทาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนบังคับใช้กฎหมาย เจ้าหน้าที่ทั้งหลาย กับคนที่ถูกบังคับใช้กฎหมาย มักจะเข้าใจไม่ตรงกัน ที่ร้ายไปกว่านั้นก็คือบางทีเมื่อเขียนออกมาแล้วผู้จะบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายยังไม่รู้ด้วยซ้ำไปว่า คำนั้นแปลว่าอย่างไร พอใครไปถามเข้าก็ไม่กล้าตอบ เมื่อไม่กล้าตอบก็คอยจ้องดูแต่เพียงว่า อยากทำอะไรก็ทำไป พอถึงวันหนึ่งมีคนโวยวายก็ไปจับ เราจะพบเห็นบ่อย ๆ โดยเฉพาะเรื่องภาษี ใครที่ทำงานเกี่ยวกับภาษีก็จะพบว่าเมื่อเวลาเราไปถามกรมสรรพากรว่า ตรงนี้แปลว่าอะไร สรรพากรก็ไม่ค่อยจะตอบ หรือตอบก็จะตอบด้วยวาจา จะไม่ค่อยตอบเป็นลายลักษณ์อักษร จนกว่าจะมีใครที่มีอำนาจเหนือกว่านั้นชี้แล้วจึงจะตอบให้ หรือแม้กระทั่งกฎหมายที่ออกมาเมื่อเร็ว ๆ นี้ คือกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ซึ่งจะมีคำอะไรใหม่เยอะ เปลี่ยนแปลงไปจากกฎหมายเดิม ถ้าเราไปถามกรมใดกรมหนึ่งในกระทรวงแรงงานว่าตรงนี้แปลว่าอะไร ก็จะตอบไม่ค่อยได้อีก ๆ อัก ๆ ไม่รู้ เพราะว่าเวลาที่ร่างกฎหมายมักจะไม่ค่อยคำนึงถึงกฎเกณฑ์ในการร่างกฎหมายที่ดีพอ เวลาที่ออกกฎหมายมาแล้วก็จะเกิดเป็นปัญหา คนทั่วไปมักจะกล่าวหาว่านักกฎหมายทำอะไรที่ง่าย ๆ ให้เป็นเรื่องยุ่งยากทำไม เขียนง่าย ๆ ไม่ได้หรือ คนทั่วไปเขาจะได้เข้าใจเหมือนกัน คำตอบก็คือว่าทำอย่างนั้นไม่ได้หรอก เพราะภาษายิ่งง่ายเท่าไร ยิ่งแปลได้มากแล้วก็ไปไกลเกินกว่าที่คิดมากมายนัก ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีการใช้ภาษาง่าย ๆ ที่คนซึ่งอยู่ในแวดวงนั้นมักจะเข้าใจแต่คนทั่วไปไม่เข้าใจ ยกตัวอย่างคำว่า "ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์" ฟังดูก็เพราะดี แต่เราลองนั่งเขียนดูจะแปลว่าอะไร เราจะเขียนออกมาไม่ได้ แล้วพอเวลาเกิดปัญหาขึ้นมาก็มักจะโต้เถียงกันว่า เป็นเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือเป็นเรื่องของเสรีภาพ หรือเป็นเรื่องหน้าที่ที่คนต้องปฏิบัติ เพราะฉะนั้นภาษาที่จะใช้ในกฎหมายจึงค่อนข้างจะหยุดนิ่ง เป็นที่เฉพาะของมัน แล้วถ้าถามว่าอย่างนั้นคนทั่วไปจะเข้าใจกฎหมายได้อย่างไร ก็ตอบว่าคนทั่วไปอาจเข้าใจกฎหมายได้เพียง ๘๐% อีก ๒๐% ต้องให้คนที่เขาเชี่ยวชาญกฎหมายอ่านให้ฟัง ความสำเร็จของนักร่างกฎหมายอยู่ที่ว่าทำอย่างไรที่จะทำให้คน ๒๐% นั้นเข้าใจเรื่องตรงกันมากที่สุดเท่าที่จะมากได้ จริงอยู่อาจจะมีช่องโหว่มีข้อผิดพลาดมีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนกันบ้างในบางครั้งบางคราว แต่ส่วนใหญ่ต้องเข้าใจตรงกัน นั่นคือทัศนะของนักร่างกฎหมาย ถ้าถามว่ามีกฎเกณฑ์อะไรในการที่จะใช้ในการร่างกฎหมายขึ้นมาฉบับหนึ่ง กฎเกณฑ์ที่สำคัญ ๆ เวลานี้ในต่างประเทศกำลังใช้กันมาก แต่บ้านเรายังใช้อยู่น้อยมากทีเดียว เพราะหลักของกฎหมายในเมื่อเป็นกฎเกณฑ์ออกมาบังคับกับบุคคล ทุกครั้งที่ออกกฎหมายคนก็จะถูกบังคับ แปลว่าสิทธิเสรีภาพของเราก็จะร่อยหรอลงตามจำนวนฉบับของกฎหมายที่มีอยู่ ยิ่งมีกฎหมายมากสิทธิเสรีภาพก็ยิ่งจะลดน้อยถอยลง สิทธิเสรีภาพของบุคคลนั้นถูกรับรองครั้งแรกอยู่แต่ในรัฐธรรมนูญ แล้วหลังจากนั้นกฎหมายที่ออกมาจะเป็นตัวทอนสิทธิและเสรีภาพที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญให้ลดน้อยลงเท่าที่รัฐธรรมนูญจะอนุญาตไว้ให้

แปลว่าถ้ารัฐธรรมนูญเขียนไว้ว่า "บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการนับถือศาสนา ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ" ขึ้นมาเมื่อไรแล้วก็แปลว่าจะมีกฎหมายออกมาลดทอนสิทธิและเสรีภาพอันนั้นลงไปเรื่อย ๆ ตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อหลักใหญ่ของรัฐธรรมนูญ เมื่อกฎหมายออกมาเป็นข้อจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ย่อมมีต้นทุน มีภาระหน้าที่เกิดขึ้น เมื่อมีต้นทุน ภาระหน้าที่บางทีก็กลายเป็นตัวสร้างความไม่สะดวกสบายให้เกิดขึ้นในสังคมได้มากขึ้น เพราะฉะนั้นในยุคปัจจุบันทั่วโลกจึงเริ่มรู้สึกว่ากฎหมายมีมากเท่าไร ผู้คนก็จะยิ่งแย่ขึ้นเท่านั้น ทางที่ดีที่สุดก็คือว่าไม่ให้มีมากนักมีให้น้อย ๆ เท่าที่จำเป็นจริง ๆ เราก็เริ่มวางกติกากันว่าเมื่อจะร่างกฎหมายขึ้นมาสักฉบับหนึ่งจะต้องคิดถึงอะไรบ้าง

หลักเกณฑ์ที่ต้องคำนึงก่อนยกร่างกฎหมาย

๑. สิ่งที่ต้องคิดก็คือว่า สิ่งที่จะทำซึ่งจะออกกฎหมายมาเพื่อกระทำนั้นสิ่งนั้นมีความจำเป็นจริง ๆ หรือไม่ จริงหรือที่รัฐจำเป็นจะต้องทำสิ่งนั้น ยกตัวอย่าง เช่นว่าเราเป็นคนทำเราอยากจะเดินไปไหน นั่งพักกี่วัน เดินทางกี่วัน เราก็ไม่ต้องออกกฎหมาย เราจะไปเราก็ไป แต่เมื่อไรที่รัฐจะทำ รัฐจะเริ่มออกกฎหมาย แล้วถามว่าที่รัฐจะไปหรือรัฐจะทำนั้น จำเป็นหรือไม่ ถ้าไม่จำเป็นเราก็ไม่ต้องไปออกกฎหมาย ถ้าจำเป็นก็ต้องออกกฎหมายก็จะได้ไปดูในหลักเกณฑ์ข้อต่อไปว่าควรออกกฎหมายหรือไม่ ยกตัวอย่างเช่น วันหนึ่งรัฐอยากมีรถไฟใต้ดิน ถ้าเป็นเมืองนอกเขาจะถามว่า ความจำเป็นที่จะต้องมีรถไฟใต้ดินนั้นมีจริง บ้านเมืองอย่างกรุงเทพมหานครจำเป็นต้องมีรถไฟใต้ดิน แต่ถามต่อว่าแล้วรัฐจำเป็นต้องทำไหม คนอื่นทำได้ไหม ถ้าคนอื่นเขาทำบางทีอาจจะไม่จำเป็นต้องมีกฎหมาย ก็จะไม่ต้องออกกฎหมาย แต่ถ้ารัฐจำเป็นต้องทำก็จำเป็นจะต้องไปออกกฎหมายให้รัฐมีอำนาจทำตรงนั้นและเบื้องแรกที่จะต้องดูก็คือว่าการกระทำที่จะต้องอาศัยกฎหมายมาเป็นฐานนั้น รัฐจำเป็นจะต้องทำหรือไม่ ถ้าคำตอบมีว่ารัฐจำเป็นจะต้องทำ ก็ต้องไปดูว่าการที่รัฐจะต้องทำนั้นแล้วจำเป็นต้องออกกฎหมายหรือไม่ รัฐทำเองได้ไหมโดยที่ทำเหมือนกับชาวบ้านเขาทำโดยไม่ต้องมีกฎหมาย เพื่อว่าจะได้ไม่ต้องมีกฎหมายเพิ่มรุงรังขึ้นมาอีก ถ้าคำตอบว่ารัฐทำไม่ได้ถ้าไม่มีกฎหมายให้อำนาจทำ ก็จำเป็นต้องออกกฎหมาย

๒. แต่เมื่อจำเป็นที่จะต้องออกกฎหมายแล้วก็ต้องไปดูว่ากฎ กติกา ที่จะออกนั้น ออกโดยรัฐบาล หรือว่าออกโดยเทศบาลท้องถิ่นก็ได้ ไม่จำเป็นต้องออกกฎหมายของประเทศถ้าออกเป็นกฎ เป็นเทศบัญญัติของเทศบาลได้ แล้วสามารถที่จะทำกิจกรรมนั้นได้ รัฐก็ไม่ต้องไปออกกฎหมายก็ให้เทศบาลไปออกเทศบัญญัติ ซึ่งมีความแตกต่างกันตรงที่ว่า ถ้าเป็นเทศบัญญัติก็ใช้บังคับเฉพาะคนเกี่ยวข้องในเขตเทศบาลนั้นเท่านั้นไม่ต้องเดือดร้อนไปถึงคนที่อยู่จังหวัดราชบุรี อำเภอบ้านโป่ง หรือจังหวัดนครปฐม แต่เมื่อไรรัฐออกกฎหมายจะมีผลใช้บังคับไปทั่วราชอาณาจักร คนอยู่ที่ไหน ๆ ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องด้วยก็จะพลอยเดือดร้อนไปด้วย เพราะเวลา

ร่างกฎหมายสมมุติว่ารัฐจะเป็นคนทำรถไฟใต้ดินสิ่งแรกที่จะเขียนไว้ในกฎหมายก็คือ "ห้ามมิให้ผู้ใดทำรถไฟใต้ดิน เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาต หรือเว้นแต่เป็นการกระทำของรัฐ" ซึ่งมีผลว่ารัฐจะสร้างรถไฟใต้ดินที่กรุงเทพมหานคร เลยห้ามคนทั้งประเทศสร้างรถไฟใต้ดินไปด้วย ถ้ารัฐเป็นคนออกกฎหมาย แต่ถ้าออกเป็นเทศบัญญัติได้ ก็ห้ามเฉพาะคนในกรุงเทพมหานคร จะไปสร้างรถไฟใต้ดินไม่ได้ คนที่อื่นเขาก็ยังจะพอสร้างได้ ปัญหาก็จะน้อยลง ความเดือดร้อนของผู้คนก็จะบรรเทาเบาบางลง ทีนี้ถ้าหากว่าจำเป็นจริง ๆ รัฐจำเป็นต้องทำ จำเป็นต้องมีกฎหมายและกฎหมายนั้นจะต้องเป็นกฎหมายระดับชาติ เขาก็จะมีคำถามต่อไปว่า

๓. จะต้องทำเดี๋ยวนี้หรือไม่ หรือจะรอต่อไปในวันข้างหน้าได้ ถ้ารอต่อไปจะเกิดผลเสียหายหรือว่าจะเป็นผลดี ก็ต้องตอบคำถามนี้ให้ได้ ถ้าจำเป็นและต้องทำเดี๋ยวนี้ถ้าไม่ทำจะเสียหาย ถ้าไม่สร้างเดี๋ยวนี้ อีก ๕ ปี ก็จะไม่มีรถไฟใต้ดินใช้ อย่างนี้ก็ต้องออกกฎหมายทันทีและทำทันที

๔. คำถามต่อไปที่จะต้องถามกันก็คือว่ากฎหมายที่จะออกนั้นจำเป็นที่จะออกให้ครอบคลุมไปทั่วทั้งหมดทุกตารางนิ้วของประเทศหรือมีเขตจำกัด สมควรหรือไม่ที่จะกำหนดขอบเขตกฎหมายหรือการบังคับใช้กฎหมายไว้เฉพาะพื้นที่หรือบริเวณปริมณฑลที่จำเป็นจริง ๆ เพื่อไม่ให้คนอื่นเขาถูกกระทบกระเทือนไปด้วย กฎหมายที่อาจจำกัดบริเวณได้ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการจับปลาในทะเล ถ้าเราบอกว่าห้ามไม่ให้คนจับปลา แต่จะไปบอกว่าในทะเลเฉย ๆ ก็ไม่ได้ ก็ต้องบอกว่าห้ามจับปลาในน้ำ คนที่อยู่ริมทะเลจะจับในน้ำก็คือในทะเลย่อมถูกห้าม แต่คนที่อยู่เชียงรายไม่มีทะเล จะจับปลาในบึงก็พลอยจับไม่ได้ไปด้วย เพราะฉะนั้นต้องดูว่าจะเขียนให้กว้างอย่างนั้นหรือเขียนแคบ ๆ กำหนดขอบเขตเสียให้เฉพาะ มุ่งไปสู่เป้าบุคคลที่เราต้องการจะควบคุมพฤติกรรมแต่เพียงเท่านั้นจะได้หรือไม่ ถ้าได้ประชาชนส่วนอื่น ๆ ก็จะรอดตัวไป ไม่จำเป็นต้องอยู่ใต้บังคับของกฎหมายนั้นด้วย

๕. คำถามประการต่อไป คือกฎหมายที่ออกมาใช้บังคับนั้นจำเป็นหรือไม่ที่จะต้องมีลักษณะถาวร จะใช้ชั่วครั้งชั่วคราวเมื่อเสร็จภารกิจแล้วเลิกกฎหมายนั้นไปได้ไหม กฎหมายจะได้ไม่ต้องทับถม ตรงนี้เป็นเรื่องสำคัญ และในบางกรณีสมควรอย่างยิ่งที่จะต้องใช้ชั่วครั้งชั่วคราว เพราะว่าเวลาที่กฎหมายออกมาใช้บังคับ เราออกมาเพราะมีสถานการณ์อย่างหนึ่งเราก็ออกกฎหมายนั้นมา เมื่อสถานการณ์นั้นหมดไป ถ้าไม่จำกัดระยะเวลาไว้กฎหมายนั้นก็จะใช้บังคับอยู่ ยกตัวอย่างง่าย ๆ ในปี พ.ศ. ๒๔๕๔ หรือ พ.ศ. ๒๔๖๔ ก่อนหน้านั้นประมาณ ๕ ปี มีผู้ใหญ่คนหนึ่งเสด็จไปชวา ไปเห็นผักตบชวา ดอกสวยมากสีม่วง ชูช่อแน่น ก็เอาใส่ตุ่มลงเรือมา ๕ ตุ่ม ลองเอามาปลูกก็ขึ้นกันแน่น เลยเอาไปปล่อยในสระ ต่อมาก็ไหลลงแม่น้ำลำคลอง ผ่านไป ๕ ปี แม่น้ำลำคลองเต็มไปด้วยผักตบชวาจนเรือแล่นไม่ได้ ก็ออกกฎหมายขึ้นมาฉบับหนึ่ง

เรียกว่า พระราชบัญญัติกำจัดผักตบชวา ปี พ.ศ. ๒๔๖๔ ในพระราชบัญญัตินั้นกำหนดไว้ว่า "ผู้ใดมีบ้านเรือนอยู่ริมแม่น้ำ ลำธาร ถ้าผักตบชวามาพะอยู่หน้าบ้าน ให้มีหน้าที่เขี่ยผักตบชวานั้นขึ้นมาตากให้แห้ง แล้วเอาน้ำมันราดจุดไฟเผาทิ้งเสีย ผู้ใดฝ่าฝืนมีโทษปรับ ๑๐ บาท" เงิน ๑๐ บาท ในสมัย พ.ศ. ๒๔๕๔ หรือ พ.ศ. ๒๔๖๔ มหาศาล เท่ากับเป็น ๑๐๐,๐๐๐ บาทสมัยนี้ ก็ทำอย่างนั้นเรื่อยมา จนปัจจุบันนี้พระราชบัญญัติกำจัดผักตบชวาก็ยังใช้บังคับอยู่ แต่ว่าเราเลิกบังคับแล้ว ไม่เคยปรากฏว่าตำรวจได้ไปจับใครที่มีผักตบชวาอยู่หน้าบ้านเลย และเกือบจะมีใครไม่กี่คนที่รู้ว่ากฎหมายนี้ยังใช้บังคับอยู่ เพราะฉะนั้นหลักที่สำคัญก็คือว่าถ้าออกมาเพื่อเหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่ง ควรให้กฎหมายนั้นยุติด้วยตัวของมันเอง ดีกว่าจะไปคิดอ่านยกเลิกในภายหลัง เพราะการยกเลิกในภายหลังนั้นจะเป็นเรื่องที่ยากมาก ยิ่งมาในยุคปัจจุบันการเมืองค่อนข้างจะหวือหวา และผันผวน การยกเลิกกฎหมายจะทำได้ยาก บางทีก็เสียคะแนนนิยมเอาได้ง่าย ๆ การแก้ไขกฎหมายก็ยากพอสมควร ที่เห็นตัวอย่างง่าย ๆ เมื่อ ๒-๓ วันนี้ก็มี นั่นก็เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งที่ไม่ได้คิดในแง่มุมนี้ พระราชกำหนดที่ออกมา ๓ ฉบับแล้วกลายเป็น ๔ ฉบับ ที่ทะเลาะเบาะแว้งกันอยู่ในสภาเมื่อ ๒-๓ วันนี้ นั่นเป็นกฎหมายที่ออกมาลิดรอนสิทธิของบุคคลอย่างแรงมากเลย ถามว่าแล้วมีความจำเป็นหรือไม่ ในสายตาของกระทรวงการคลังกับธนาคารแห่งประเทศไทยก็คิดว่าจำเป็น คิดว่าถ้าไม่มีเครื่องมืออย่างนี้ก็จะไปแก้ปัญหาอย่างนั้นไม่ได้ แต่ในยามปกติอำนาจที่ให้ไว้เหล่านั้นจะรุนแรงเกินไปหรือไม่ ต้องตอบว่ารุนแรง แม้กระทั่งในยามนี้ถ้าถามว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ยังเป็นปัญหา แต่ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญไม่ใช่อย่างที่เขาอภิปรายกันเมื่อ ๒-๓ วันนี้ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญยังไม่มีใครพูด ผมเองก็ไม่กล้าพูดเพราะไม่อยากให้รัฐบาลเขาลำบาก แต่วันหนึ่งข้างหน้าจะเป็นปัญหาเพราะลักษณะที่ออกมานั้นคือการริบทรัพย์ โดยบุคคลมิใช่โดยศาล ถ้าในยามฉุกเฉินรัฐธรรมนูญเขาให้อำนาจไว้เป็นกรณีพิเศษบางทีเราอาจเข้าไปครอบครองบ้านคน เอาทรัพย์สินเขาไปใช้ แม้จะชดเชยบ้างตามสมควรก็ตามเถอะ แต่ก็เป็นการบังคับใช้ได้ แต่ในยามปกติทำอย่างนั้นไม่ได้ ทีนี้กฎหมายนั้นออกมาเสมือนหนึ่งเป็นยามปกติ แล้วใช้บังคับตลอดไป ถามว่ากฎหมายนั้นอันตรายไหม อันตรายมากจนน่ากลัว เหมือนกับบอกว่า ใครก็ตามที่ไปนั่งตรงนั้น สามารถไปริบทรัพย์สินคนอื่นเขาได้ ไปฆ่าคนได้ แล้วคนที่ออกกฎหมายนั้นเขามั่นใจ เราเองก็ค่อนข้างมั่นใจว่าเขาไม่ทำความเลวอย่างนั้น แต่เราจะรู้ได้อย่างไรว่า คน ๆ นั้นจะเปลี่ยนนิสัยไปเมื่อไร คน ๆ นั้นจะอยู่อีกนานเท่าไร คนใหม่มาจะคิดอย่างไร จะใช้ช่องทางของกฎหมายไปบีฑาชาวบ้านหรือไม่ ตรงนั้นเป็นอันตราย กฎหมายลักษณะอย่างนี้ในต่างประเทศเขาเรียกว่า ต้องทำในลักษณะ Sun Set Legislation คือเป็นกฎหมายพระอาทิตย์จะตกแล้ว คือกำหนดวันสุดท้ายไว้เลยว่าใช้ไปได้เท่านี้กฎหมายก็จะตายไปเอง ไม่ต้องไปยกเลิกมัน เพื่อว่าไม่ให้ใครเอากฎหมายนั้นไปใช้ในทางผิด ๆ ในยามที่สถานการณ์

ไม่ได้ฉุกเฉินถึงขนาด ถามว่าข้อน่าสงสัยว่าจะขัดรัฐธรรมนูญจะอยู่ตรงไหน รัฐธรรมนูญกำหนดว่าสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง แปลว่าเมื่อไรเรามีทรัพย์สินใครจะมาทำอะไรกับทรัพย์สินเราไม่ได้ ถ้าจะมาเวนคืนทรัพย์สินเราก็ต้องชดใช้ราคาอย่างเป็นธรรม ถามว่ารัฐทำได้ไหม เห็นบ้านใครราคา ๑๐๐ ล้านบาท แล้วออกกฎหมายว่าเพื่อประโยชน์ในการแก้ปัญหาวิกฤต เพราะฉะนั้นให้ตีราคาบ้านหลังนี้ ๑๐ บาท ถามว่ากฎหมายอย่างนี้ออกได้ไหม คนที่เป็นนักกฎหมายหรือไม่เป็นนักกฎหมายก็ตอบว่า ออกไม่ได้ เพราะถ้าขืนออกอย่างนั้นได้ รัฐก็ริบทรัพย์สินเราได้สบาย ๆ กำหนดราคาเอาไว้ทุกอย่างแล้วก็เอาเงินไปจ่ายก็เรียบร้อย จะซื้ออะไรก็ได้ สร้อยที่เราห้อยคออยู่ ๑๐,๐๐๐ บาท รัฐก็บอกว่าต่อไปนี้ ราคาทองที่มีอยู่ในตัวใครให้เหลือบาทละ ๑๐ สตางค์ ก็เสร็จกันหมดทุกคน แล้วรัฐก็มาซื้อเอา ซื้อ ๆ ไปหมด ถามว่าลักษณะอย่างนี้มีอยู่ในกฎหมายหรือไม่ ก็ตอบว่ามี เพราะเขาให้อำนาจลดทุน กำหนดราคาทุนได้ กำหนดราคาทุนที่มีอยู่ได้ ราคาจริง ๆ เท่าไรไม่รู้ เขาสามารถกำหนดเหลือ ๑ สตางค์ เขารู้ได้อย่างไรว่าเหลือ ๑ สตางค์ ถ้าเจ้าของเขาฟ้องขึ้นมาว่าของผมไม่ใช่ ๑ สตางค์ครับ ถึงไม่ใช่ ๑๐ บาท แต่อย่างน้อยของผมก็ราคา ๗-๘ บาท เพราะฉะนั้นกฎหมายเหล่านี้ ออกโดยไม่คำนึงถึงหลักเกณฑ์ในการออก วันหนึ่งข้างหน้าผู้ใช้อำนาจนั้นจะลำบากเพราะว่าเมื่อกฎหมายลักษณะนี้ออกมาจะเป็นกฎหมายไล่คนให้จนมุม เมื่อจนมุมคนก็จะหันมาสู้ เวลาเขาสู้เขาก็หันไปสู้ด้วยวิธีนี้ และเขาจะไม่สู้แต่เพียงว่าทำให้เขาเสียหาย เขาจะสู้ว่าใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ซึ่งมีโทษจำคุกถึงตลอดชีวิต ตรงนั้นจะลำบาก แล้ววันข้างหน้าผมเดาว่าจะเกิดขึ้นแน่ ๆ แต่ว่าก็ช่วยไม่ได้ ไม่รู้ว่าจะป้องกันอย่างไรเพราะว่าออกมาเป็นพระราชกำหนดเสียแล้ว หน้าสิ่วหน้าขวานอย่างนี้ไปทำอะไรเข้าก็จะเป็นการซ้ำเติมปัญหามากขึ้น ทางแก้ที่ง่ายที่สุดก็คือกำหนดระยะเวลาการใช้บังคับกฎหมายเหล่านั้นแล้วกำหนดขั้นตอนการใช้ดุลพินิจให้รอบคอบ ให้มีฐานทางเศรษฐกิจไม่ใช่ใช้ตามอำเภอใจ เวลานี้กฎหมายที่ออกมาให้อำนาจ คนใช้อำนาจตามอำเภอใจค่อนข้างมาก แล้วหาเหตุผลไม่ได้ ยกตัวอย่างเช่น ให้อำนาจปลดคณะกรรมการแล้วให้ถือว่าเป็นมติของที่ประชุมผู้ถือหุ้นเหมือนกับบอกว่า ออกกฎหมายให้อำนาจผม ไปสั่งการให้คุณไปแต่งงาน แล้วถือว่าคุณแต่งงานด้วยความสมัครใจ แล้วเมื่อคุณไปแต่งงานแล้ว ยังมีความผิดด้วยเพราะอะไร เพราะไปปลดเขา แล้วยัง Black List เขาด้วย เมื่อกี้ก่อนมาก็เห็นข่าวแว่ว ๆ ว่า เขากำลังจะปลดประธานกรรมการธนาคารกรุงไทย โดยอ้างว่า IMF (กองทุนการเงินระหว่างประเทศ International Monetary Fund) กำหนดให้ใช้มืออาชีพ ผมฟังแล้วผมก็ตกใจว่าบ้านเมืองเราอยู่ในมือสมัครเล่นมาตลอดหรือเพราะว่าคนที่เป็นประธานธนาคารกรุงไทย คือ ปลัดกระทรวงการคลัง แล้วตลอดเวลาที่ธนาคารกรุงไทยจะล้มมิล้มแหล่ ปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธานมาเกือบทั้งนั้น แล้วคนขนาดปลัดกระทรวงการคลังเป็นมือสมัครเล่น แล้วเราจะพึ่งใคร ไม่ใช่ปู้ยี่ปู้ยำกันมาจนหมดแล้วหรือ แล้วใน

ข่าวว่าจะไปเอาคนที่ชื่อเดียวกับผม ไปเป็นประธาน ผมก็นึกไม่ออกว่าคนนี้เคยทำงานธนาคารที่ไหนมาบ้าง ยังนึกไม่ออก แล้วมาเป็นมืออาชีพได้อย่างไร อย่างนี้ไม่มีเหตุผลเพราะว่าพอให้อำนาจมากขึ้น ผู้ร่างกฎหมายจึงต้องคำนึงถึงสิ่งเหล่านี้ให้มากว่า เวลาที่ให้อำนาจไปนั้นอย่านึกว่าจะถูกใช้ไปตามที่เขาสัญญาไว้ อาจจะถูกใช้บิดพลิ้ว เมื่อไรก็ได้ เพราะฉะนั้นคนร่างกฎหมายจึงจะต้องดูว่า อำนาจที่ให้ไปนั้นสมเหตุสมผล และมีข้อจำกัด มีการตรวจสอบได้อย่างไรบ้าง มิฉะนั้นแล้วอำนาจนั้นจะถูกใช้ไปอย่างตามอำเภอใจ แล้วจะเกิดเป็นปัญหาขึ้นกับบ้านเมือง ถ้าเป็นเรื่องที่ไปเกี่ยวข้องกับประชาชนทั่ว ๆ ไป ประชาชนก็จะลำบาก เรามีกฎหมายจำนวนมากที่ออกมาแล้วใช้บังคับกับประชาชนทั่วไปหมด ถามว่ากฎหมายเหล่านั้นดีไหม ตอบว่าดี เมืองนอกเขาก็มี เป็นกฎหมายชนิดที่เรียกว่าทันสมัย ได้มาตรฐานระดับสากล แต่ถามว่าพอมาใช้เมืองไทยทำไมล้มทุกที ก็เพราะว่าเวลาเราร่างกฎหมาย เราไม่คำนึงถึงความเป็นจริง ไม่ได้นึกถึงความเป็นไปได้ และไม่ได้นึกถึงงบประมาณที่จะไปใช้บังคับ

๖. เพราะฉะนั้นคำถามที่จะถามเราต่อไปก็คือรัฐพร้อมในอันที่จะไปบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นให้ตรงไปตรงมามากน้อยแค่ไหน ซึ่งตรงนี้บ้านเราจะขาดมาก เวลาที่ออกกฎหมายเพื่อสร้างอำนาจอะไรขึ้นมา และสร้างภาระหน้าที่ให้กับราษฎร คนที่พร้อมมีอยู่ไม่กี่คน คือคนที่พร้อมจะเป็นอธิบดีกรมนั้น นั่งรออยู่ถามว่าพร้อมไหม พร้อมถ้าให้ผมเป็นอธิบดีวันนี้ ผมก็เป็นได้ แต่พร้อมที่จะไปบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นหรือไม่ เขาก็จะตอบว่าขึ้นอยู่กับกำลังคนและกำลังงบประมาณที่จะให้ผม แล้วจริง ๆ เขาได้ตามที่ต้องการไหม ไม่ได้ กฎหมายจึงใช้บังคับครึ่ง ๆ กลาง ๆ เหมือนกับนอนหลับแล้วสะดุ้งตื่นก็ปฏิบัติเสียทีหนึ่ง ถ้าลำพังธรรมดาก็นอนหลับกันต่อไป เพราะฉะนั้นกฎหมายโดยเฉพาะในประเทศไทยจึงเป็นตัวสร้างความไม่ทัดเทียมกันในทางกฎหมายให้มีมากขึ้น รัฐบาลโดยเฉพาะรัฐบาลนี้เคยเน้นว่า ทำให้คนรวยเท่ากันไม่ได้ แต่จะทำให้คนเสมอภาคกันตามกฎหมาย ซึ่งถ้าทำได้สำเร็จก็เป็นความสำเร็จอันยิ่งใหญ่ แต่ถามว่าเรามองเห็นลู่ทางแห่งความสำเร็จนั้นหรือไม่ ก็ตอบว่าไม่มีทาง เอาง่าย ๆ แค่นี้ ถ้าคุณขับรถออกไปเป็นผู้หญิงหน้าตาดี ๆ หน่อยกับผู้ชายขับรถไปฝ่าไฟแดงด้วยกันทั้งคู่ ตำรวจจะจับใคร ตำรวจจับผู้ชายก่อน ตำรวจจะมองไม่เห็นผู้หญิง ถ้าผู้หญิงจอดถามว่าหมวดจับหนูด้วยหรือเปล่า ตำรวจก็จะหันมาถมึงตาใส่พร้อมกับบอกว่าไปเสียเร็ว ๆ ด้วยความมีเมตตาจิต แต่กฎหมายที่ออกมานั้นไม่ใช่เฉพาะเรื่องการจราจรอย่างเดียวครอบคลุมไปหมดแล้ว เมื่อไม่ได้คำนึงถึงว่าในทางปฏิบัติบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นได้หรือไม่ สังคมก็เริ่มรวนเรแปรปรวนไปหมด กลายเป็นว่าทุกคนพยายามหาใครก็ตามที่เชื่อว่ามีอำนาจในบ้านเมืองไว้เป็นพวกพ้องยอมตนเข้าไปเป็นคนสนิทชิดชอบ แม้กระทั่งสมัยหนึ่งเคยมีคนเอาหมวกตำรวจ หรือหมวกทหารที่มีช่อชัยพฤกษ์ไม่ใช่หมวกโล้น ๆ ที่เป็นของพลตำรวจ ก็เอาไปวางกันไว้เพียงเท่านั้นตำรวจก็

ขี้เกียจจะไปตอแย หรือไปจับ กฎหมายเมื่อออกมาแล้วไม่มีการบังคับการ ผลจะเกิดตรงกันข้าม ตรงกันข้ามกับสิ่งที่เป็นวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้น ยกตัวอย่าง กฎหมายป่าไม้เรามีไว้ทำไม ก็เพื่อที่จะดูแลป่าให้ดีขึ้น ต่อมาไม่พอเราก็ออกกฎหมายอีกฉบับหนึ่งเรียกว่า กฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อสงวนป่าเอาไว้ ไม่พอเท่านั้นก็ออกกฎหมายมาอีก เรียกว่า กฎหมายอุทยานแห่งชาติ มีเป็นขั้นเป็นตอนก็แปลว่าอันนี้ไปอยู่ที่ไหนป่าหมดที่นั่น กฎหมายป่าสงวนแห่งชาติกลายเป็นการปักเขตแดนให้ราษฎรรู้ว่าที่ตรงนี้ไม่มีเจ้าของ เพราะใครเข้าไปเอาได้ก็เอาก่อน หักร้างถางพงไป แล้วอาจจะทิ้งต้นใหญ่ ๆ ไว้สักต้น เพื่อจะบอกว่านี่ปลูกมาตั้งแต่ปู่ย่าตายายจนต้นไม้ใหญ่ขนาดนี้แล้ว รัฐต่างหากที่มารังแก อันที่จริงรัฐมารังแกก็มี กฎหมายป่าไม้โดยตัวของมันเองละเอียดยิบมาก ของที่ทำด้วยไม้สักหรือไม้ยางถึงจำนวน ๆ หนึ่งใครมีไว้ในครอบครองต้องไปขออนุญาต ไม้ซื้อแล้วจะเคลื่อนที่ไปอีกที่หนึ่งจะต้องมีใบกำกับไม้ ใบผ่านด่าน ใบเสียภาษี และใบอะไรอีกมากมาย เมื่อมีมากขึ้นเจ้าหน้าที่ก็เลยขี้เกียจ ก็เลยผ่านไปได้โดยไม่ต้องมี หรือมีแล้วก็ทำปลอมขึ้นมาได้ ซึ่งก็กำลังเป็นข่าวกันอยู่ ทั้งหมดนี้เกิดขึ้นจากการที่ไม่ได้คำนึงถึงหนทางในการปฏิบัติว่าเมื่อออกกฎหมายมาแล้วจะปฏิบัติได้จริงหรือไม่ รัฐมีทุนรอนเพียงพอจะบังคับหรือไม่ บังคับแล้วจะเข้ากับประเพณีหรือเศรษฐกิจของคนหรือไม่ ตัวอย่างเกี่ยวกับเศรษฐกิจก็คือ กฎหมายเรื่องหมวกกันน็อก ก่อนจะออกมาก็บอกว่าทั่วโลกเขาบังคับ เพราะคนตายเพราะหัวกระทบกระแทกกับถนนมีมากมายอยู่ต่อไปถ้าไม่มีกฎหมายนี้ชาวบ้านจะล้มตายกันลงเรื่อย ๆ ก็ออกกฎหมายนั้นมา พอออกมาก็เลื่อนเวลาบังคับใช้เพราะหมวกนั้นผลิตยังไม่พอ เอาเข้าจริงสงสัยคนที่ผลิตหมวกจะเป็นคนวิ่งเต้นให้ออกกฎหมายนั้นหรือก็ไม่รู้ เพราะทันทีที่กฎหมายใช้บังคับทุกคนก็ไปซื้อหมวก เหมือนกับครั้งหนึ่งที่เขาออกกฎหมายให้รถแท็กซี่ไปติดมิเตอร์ แล้วก็กลายเป็นที่แขวนหมวกจนผุพังไปรุ่นหนึ่งแล้วก็มาบังคับใหม่อีกรุ่นหนึ่ง ก็ซื้อใหม่อีกที ทีนี้เมื่อออกกฎหมายหมวกกันน็อกมาแล้วก็พบว่าเศรษฐกิจของคนไม่พร้อมที่จะซื้อหมวก ยกเว้นในเมืองอย่างกรุงเทพมหานคร ซึ่งเศรษฐกิจเขาเพียงพอ ก็เกิดปัญหาว่า แล้วคนที่อยู่จังหวัดนนทบุรี เวลาอยู่ในเขตจังหวัดนนทบุรี ก็ไม่ต้องใส่หมวกกันน็อก แต่เมื่อขับเข้ากรุงเทพมหานคร ก็ต้องใส่หมวกกันน็อก คนไทยก็ฉลาดบอกไม่มีปัญหา ผมก็ไปตั้งโต๊ะไว้ตรงรอยต่อแล้วก็ให้เช่าหมวก ในที่สุดก็ขยายการบังคับไปยังปริมณฑล ก็ยังเป็นปัญหาอีก พอสุดเขตปริมณฑลแล้วจะทำอย่างไร ในที่สุดเหตุผลการออกกฎหมายว่าเพราะคนไทยตายเพราะรถมอเตอร์ไซค์ล้มหัวกระแทกถนนมากกว่าเป็นโรคภัยไข้เจ็บตาย จำเป็นต้องออกกฎหมายฉบับนี้จึงกลายเป็นเรื่องไม่จริง เพราะถ้าจริงคุณพิทักษ์คนอยู่ไม่กี่ล้านคนในกรุงเทพมหานครแล้วคนต่างจังหวัดอีกเยอะแยะคุณไม่พิทักษ์เขาหรือ ไม่ต้องใช้บังคับหรือ คนที่ตายมาก ๆ ไม่ใช่คนในกรุงเทพมหานครหรอก เป็นคนต่างจังหวัด เพราะรถวิ่งได้เร็วกว่า ในที่สุดวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ออกก็ถูกบิดเบือนไป นั่นเพราะความไม่พร้อม แม้กระทั่งการประกันภัยรถก็เกิดเป็นปัญหายืดยัก

กันอยู่นานกว่าจะบังคับกันได้เพราะฉะนั้นความพร้อมของรัฐในการที่จะบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญมากในการที่คนร่างกฎหมายจะต้องคิดจะต้องซักไซ้ไล่เลียงหรือคนที่อยู่ในกระทรวง ทบวง กรม เมื่อจะเสนอเจ้านายให้ออกกฎหมายต้องคิดในเรื่องนั้น อย่าคิดแต่เพียงว่าถ้ากฎหมายฉบับนี้ออก กองเราจะได้เป็นกรม เราซึ่งเป็นผู้อำนวยการกองจะได้เป็นรองอธิบดี หรือเราจะได้เป็นหัวหน้าแผนก หัวหน้าหน่วย หัวหน้างาน เพียงเท่านั้นไม่คุ้มกับคนทั้งหลายทั้งปวงที่จะต้องมาลำบาก เพราะเราเป็นอธิบดี รองอธิบดี เท่านั้นเอง

๗. คำถามสุดท้ายที่เขาจะถามกันก็คือ ต้นทุนของกฎหมาย กฎหมายที่ออกมานั้นจะมีต้นทุนเสมอ มี cost ต้นทุนนั้นคือการที่ทุกคนต้องปฏิบัติตามกฎหมาย สิ่งเหล่านั้นทำให้คนต้องควักกระเป๋าทั้งนั้น ต้องคิดว่าสมควรไหม มีความพร้อมหรือไม่กับการลงทุนมากมายมหาศาลเหล่านั้นเพียงเพื่อให้เกิดพฤติกรรมอย่างหนึ่งที่เราอยากให้เกิด อย่างเมื่อ ๒-๓ วัน เรามีป้ายทะเบียนรถเมื่อหลายปีก่อนมีการเปลี่ยนป้ายทะเบียนรถ มาบัดนี้เราจะเปลี่ยนป้ายทะเบียนรถกันอีกแล้ว เพราะว่าที่เขียนกฎกำหนดมานั้นไม่ดีพอ มีตัวอะไรเยอะแยะไปหมด ก็ออกกฎหมายให้เปลี่ยนใหม่ ลองคิดดูราคาต่อป้าย ป้ายละ ๑๐๐ บาท อย่างถูก ถ้าอย่างแพงราคาป้ายละ ๒๐๐ บาท คำนวณลงไปดูว่าจะเป็นเงินเท่าไร เพียงเพราะนึกสนุกขึ้นมาอยากจะเปลี่ยนป้ายทะเบียนรถ เขาอาจจะอ้างว่าของเดิมที่ใช้ อักษร ก อักษร ข เหล่านั้นไม่พอกับจำนวนแล้ว ถามว่าไม่พอจริงหรือ ก็ตอบว่าไม่ใช่ แต่เป็นเพราะเราไม่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย รถที่ออกทะเบียนไปแล้วนั้นไม่เคยกลับคืน เช่น รถที่ออกเมื่อ ปี พ.ศ.๒๔๘๑ ทะเบียนอันนั้นก็ยังอยู่ ซึ่งตามกฎหมายเมื่อทะเบียนเหล่านั้นหมดสภาพสามารถเอากลับมาใช้ใหม่ได้ หรืออย่างลำบากที่สุดก็เพิ่มอักษรเข้าไปอีกตัวหนึ่ง เช่น เดิม ก ก็เพิ่มเป็น กก ให้ขยับขึ้นไป รถเก่าไม่ต้องมาเปลี่ยน รถใหม่ก็เพิ่มเข้าไปเขาก็ซื้อหนเดียว คิดเพียงแค่นั้นก็ทำได้ แต่ไม่มันในอารมณ์เหมือนเปลี่ยนทีเดียวหมดเลย ซึ่งนั่นก็เป็นระบบและลักษณะของราชการไทยจริง ๆ เพราะราชการไทยทำงานไม่เคยมีต้นทุน เอกสารฉบับหนึ่งเราต้องการเพียงว่า เช่น สมมุติคน ๆ หนึ่งจะไปธุระ ถ้าเป็นเอกชนเขาก็จะมาบอกว่าหัวหน้าว่า ผมจะไปธุระหน่อย ๑ วัน ถ้าจำเป็นจะเขียนใบลาก็เขียนใบลาไว้กับหัวหน้าเท่านั้นก็จบ แต่ราชการไทยไม่เป็นอย่างนั้น จะต้องไล่ขึ้นไปถึงใครก็ไม่รู้ แต่ผมรู้ว่าขนาดผมยังต้องเคยเซ็นอนุญาตใบลา นั่งเซ็นด้วยความอเนจอนาถใจว่า อะไรกันเขาจะไปแค่นี้ ไปฮ่องกง ๒-๓ วัน ผมต้องเซ็นอนุญาต และกว่าที่ผมจะเซ็นอนุญาต ยังต้องมีคนเซ็นขึ้นมาอีก ๑๐ คน ใช้เวลาไม่รู้เท่าไร กระดาษต่อกันเป็นหางว่าวเลย เพียงเพราะคนเขาจะไปฮ่องกง ต้นทุนเท่าไรไม่เคยมีใครคิด เวลาที่เสียไปเท่าไรไม่เคยคิด เพราะฉะนั้นความไม่มีต้นทุนของราชการจึงนำไปสู่ความไม่มีประสิทธิภาพ แล้วเวลาคิดจึงคิดอย่างคนไม่มีต้นทุน มิฉะนั้นจะไม่สัปดนคิดเปลี่ยนป้ายทะเบียนรถกันได้ง่าย ๆ หรือ อนุญาตให้

เขาติดฟิล์มรถ ติดไปติดมาไม่มีกฎกติกา ติดเท่าไรก็ได้ ติดได้จนถึงความมืด ๘๐% วันดีคืนดีบอกติด ๘๐% ไม่ได้ เพราะถ้าผู้ร้ายมันจี้อยู่ในรถตำรวจมองไม่เห็น ออกกฎหมายติดฟิล์ม ตอนนี้ต้องไม่เกิน ๕๐% ใครที่ติดไปแล้วอนุโลมให้ ๑ ปี แต่ปีถัดไปต้องไปเลาะฟิล์มทิ้งแล้วติดใหม่ คนเขาจะรวยกันมาจากไหน ฟิล์มใบหนึ่งไม่ใช่ ราคา ๑-๒ บาท แต่ราคาเป็น ๑,๐๐๐บาท ผมยังนึกไม่ออกว่าระหว่างที่ตำรวจมองไม่เห็นผู้ร้ายในรถกับผู้ร้ายมองเห็นเราในรถอะไรน่ากลัวกว่ากัน ถ้าฟิล์มมืด ผู้ร้ายก็มองไม่เห็นว่าเรานั่งมากี่คน บางทีไม่รู้ด้วยซ้ำว่าเป็นผู้หญิงหรือผู้ชาย แต่พอติดฟิล์ม ๕๐% ทีนี้ดูออกหมดแล้ว มากี่คน เป็นหญิงหรือชายผู้ชายแข็งแรงไหม หรือผอมกระหร่องหรือไม่ พอจะปล้นได้ไหม แต่ถามว่าเมื่อเวลาเปิดฟิล์มให้สว่างขึ้น มีตำรวจกี่คนคอยสอดส่องว่ารถคนนั้นถูกจี้หรือเปล่า ตำรวจเวลายืนเป่านกหวีด ระดับหน้าเขาก็สูงเกินกว่าที่จะมองเห็นในกระจกอยู่แล้ว นั่นก็เป็นตัวอย่างของการออกกฎกติกาโดยไม่มีต้นทุน เมื่อออกมาแล้วก็มานึกขึ้นมาภายหลังว่าจะต้องใช้เงินเยอะ ก็ขยายเวลาไว้ให้ก่อนสัก ๑ ปี ผมยังสงสัยว่าที่ขยายเวลาให้ ๑ ปีเป็นเพราะว่าบริษัทฟิล์มผลิตไม่ทันหรือว่าขยายให้จริง ๆ เพราะฉะนั้นนักร่างกฎหมายจึงต้องคิดในเรื่องนี้ ควรจะต้องคิดในเรื่องต้นทุน ว่ากฎหมายที่จะออกไปนั้นจะทำให้เกิดค่าใช้จ่ายต่อสังคมมากน้อยเพียงไร คุ้มกับวัตถุประสงค์ของการออกกฎหมายนั้น ๆ หรือไม่ นั่นก็เป็นกฎเกณฑ์ก่อนที่จะร่างกฎหมายว่าจะต้องคิดถึงอะไรบ้าง

๘. กฎเกณฑ์ที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่จะต้องดูคือ รัฐธรรมนูญอนุญาตให้ออกกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ ว่าอย่างไรบ้าง ขอบเขตที่รัฐธรรมนูญจำกัดไว้นั้นมีเพียงไร เพราะว่าถ้ากฎหมายออกมาขัดต่อรัฐธรรมนูญ กฎหมายนั้นก็จะใช้บังคับไม่ได้ เพราะฉะนั้นผู้ร่างกฎหมายที่ดีก็จะต้องคอยเปิดรัฐธรรมนูญอยู่เป็นประจำ ยิ่งปัจจุบันนี้ตามมาตรา ๒๓ ของรัฐธรรมนูญบังคับไว้เลยว่า เวลาที่ออกกฎหมายมีผลทำให้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลน้อยลงจะต้องระบุมาตราว่ารัฐธรรมนูญมาตราอะไรให้อำนาจไว้ แต่ว่าหลักสิทธิและเสรีภาพในรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้นั้น ถ้าเราเข้าใจเราก็ไม่จำต้องไปเปิดบ่อย ๆ เพราะว่าสิทธิและเสรีภาพที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญจะเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานเหมือนกับมีหน้าที่เกิดมาก็รู้แล้ว คนเราจะต้องไม่เป็นทาสเขา สิทธิเหล่านี้เป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน แต่ว่าสิทธิตามรัฐธรรมนูญมีสิทธิที่มิใช่สิทธิขั้นพื้นฐาน แต่ไปทำให้เกิดเป็นขั้นพื้นฐานขึ้น เพราะฉะนั้นความคุ้นเคยก็จะน้อยลง ก็จะต้องไปเปิดกันให้มากขึ้นว่า เขากำหนดเรื่องต่าง ๆ ไว้อย่างไร แต่โดยสรุปรัฐธรรมนูญเขากำหนดคุ้มครองสิทธิเสรีภาพเราไว้นั้นมี ๒ ลักษณะ

ลักษณะที่ ๑ ลักษณะที่เป็นสิทธิเด็ดขาด ที่ไปออกกฎหมายทำอะไรไม่ได้เลย เช่น บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองในกฎหมายเท่าเทียมกัน อันนี้ก็เป็นพื้นฐานของรัฐธรรมนูญที่กำหนดมานาน ก็แปลว่าเราจะไปออกกฎหมายให้แตกต่างไปไม่ได้ แต่ว่าคำว่าเท่าเทียมกันหรือเสมอกัน ในที่นี้ไม่ได้แปลว่าจะทำให้ทุกคนมีสิทธิอันทัดเทียมกัน

ในเรื่องบางเรื่อง ปัจจัยบางปัจจัย อาจทำให้คนมีสิทธิไม่ทัดเทียมกันก็ได้ เช่นปัจจัยในการศึกษา ปัจจัยในความประพฤติ ปัจจัยในประวัติ ยกตัวอย่างเช่น ผู้ใดจะเปิดร้านขายยาต้องมีเภสัชกรประจำ เราจะบอกว่าอย่างนี้ไม่ทัดเทียมแล้ว ทำไมเภสัชกรอยู่ประจำร้านขายยาได้ ทำไมเราจบนิติศาสตร์จึงอยู่ประจำร้านขายยาไม่ได้ ก็เพราะว่าอย่างนั้นเป็นเรื่องคุณสมบัติเฉพาะตัวเป็นเหตุทำให้เกิดความไม่ทัดเทียมกัน แต่เขาถือว่าอย่างนั้นคือความทัดเทียม เพราะใครก็ตามจบเภสัชศาสตร์ก็จะมีสิทธิอย่างเดียวกัน ตามที่กฎหมายกำหนดให้เภสัชกรประจำร้านขายยา

ลักษณะที่ ๒ ลักษณะที่ให้ออกกฎหมายไปจำกัดสิทธินั้นได้ ในลักษณะที่ ๒ แบ่งออกได้เป็น ๒ ประเภท คือ

ประเภทที่ ๑ คือ ประเภทที่จำกัดสิทธิได้โดยมีขอบเขตในบางเรื่องเท่านั้น ไม่ได้เป็นการทั่วไป ยกตัวอย่างเช่น "บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและมีเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร

การจำกัดตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมาย เฉพาะเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน การผังเมืองหรือ สวัสดิภาพของผู้เยาว์"

อันนี้เขายอมให้มีกฎหมายออกมาจำกัดได้แต่มีขอบเขต ก็แปลว่าเวลาที่จะออกกฎหมายจำกัดจะทำได้เฉพาะในการนั้น ๆ เท่านั้น จะไปออกเป็นการทั่วไปไม่ได้

ประเภทที่ ๒ คือประเภทที่ไม่มีขอบเขตในการจำกัด ยกตัวอย่างเช่น "สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ" แปลว่ากฎหมายบัญญัติจำกัดสิทธิเช่นไรก็ได้ ท่านอาจจะสงสัยว่าแล้วเมื่อสักครู่ ผมบอกว่าที่ไปตีราคาทรัพย์สินเขาเหลือ ๑ สตางค์นั้น จะขัดรัฐธรรมนูญได้อย่างไรในเมื่อเขาให้อำนาจออกกฎหมาย การจำกัดสิทธิและขอบเขตแห่งสิทธินั้นหมายถึงเราจะใช้สิทธิในทรัพย์สินของเราอย่างไรแล้วเราถูกจำกัด เช่น เรามีที่ดินใช่ว่าเราจะทำอะไรบนที่ดินของเราก็ได้ กฎหมายอาจจะออกมาจำกัดว่า คุณปลูกอาคารสูงกว่าเท่านั้นเท่านี้ไม่ได้ นั่นคือการจำกัดสิทธิ ขอบเขตแห่งสิทธิก็คือว่า คุณจะไปทำให้บังทางลมคนอื่นไม่ได้ นั่นคือการจำกัดแต่ไปตีราคาที่ของคุณให้เหลือน้อยลงอย่างนั้นทำไม่ได้ เพราะเท่ากับเป็นการริบทรัพย์สิน สิทธิและเสรีภาพที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเอง ถ้ามองโดยลักษณะแล้วมี ๒ พวก พวกหนึ่งเป็นสิทธิที่มีอยู่เลย เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดไว้บัญญัติรับรองไว้เลย อีกพวกหนึ่งคือสิทธิที่จะมีต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติใหม่ พวกที่จะมีโดยมีกฎหมายบัญญัติให้มี เช่น มาตรา ๔๖ "บุคคลซึ่งรวมตัวกันเป็นท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการ

ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ" ก็แปลว่าสิทธิจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อมีกฎหมายออกมาจาระไนว่า คุณมีสิทธิอะไรบ้าง ลำพังมีบทบัญญัติมาตรานี้ขึ้น ยังไม่ทำให้คุณมีสิทธิ เพราะฉะนั้นถ้ามองในแง่สายตาของผู้ร่างกฎหมายแล้ว มาตรานี้เป็นมาตราที่จำกัดสิทธิมากกว่าให้สิทธิ เพราะไม่มีมาตรานี้ถามว่าเคยมีกฎหมายอะไรที่ไปจำกัดคุณไม่ให้อนุรักษ์ หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นบ้างไหม เราเห็นกลองยาวที่บ้านไหน เราอยากอนุรักษ์ เราก็ไปอนุรักษ์ ไม่ต้องไปขออนุญาตใครด้วย เราอยากช่วยเขาบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ เราก็ทำได้ ตราบเท่าที่ไม่ไปบุกรุกหรือไปทำให้เสียหาย แต่ทันทีที่มีบทบัญญัตินี้ขึ้นมา สิทธิของคุณก็หายไปจนกว่าจะมีกฎหมายออกมาใหม่ นั่นก็เป็นการวิเคราะห์ในเชิงการร่างกฎหมายว่าผลของมันมีข้อแตกต่างกัน

เมื่อดูถึงหลักเกณฑ์ว่าสมควรมีกฎหมายหรือไม่ และเมื่อเห็นว่าสมควรมีกฎหมายแล้วดูรัฐธรรมนูญว่าให้อำนาจออกกฎหมายมากน้อยเพียงไร เมื่อรัฐธรรมนูญอนุญาตให้ออกได้ก็ถึงตอนที่จะต้องร่างกฎหมาย เวลาที่เขาจะร่างกฎหมายสิ่งแรกที่จะร่างและมีความเชี่ยวชาญคืออะไรบ้าง

หลักเกณฑ์ในการร่างกฎหมาย

ภาษาของกฎหมาย จะต้องเป็นภาษาที่เรียบง่าย ฟังดูอาจจะรู้สึกว่าไม่เห็นจริงเลยภาษากฎหมายยาก กระโดกกระเดก อ่านเข้าใจยาก แต่นั่นเป็นความเรียบง่ายอย่างนักกฎหมายไม่ใช่เรียบง่ายอย่างนักแต่งนิยาย เพราะว่าแต่งนิยายนั้นบรรยายพรรณนาได้ ดวงตาเป็นสีอะไร รูปร่างเป็นอย่างไร ขนตาเป็นอย่างไร แต่ความเรียบง่ายของภาษากฎหมายเป็นอีกลักษณะหนึ่ง ซึ่งมีกรอบเหมือนกันว่าอย่างไร ถึงจะเรียกว่าเรียบง่าย มีหลักพิจารณา ดังนี้

๑. ต้องไม่ฟุ่มเฟือย หมายความว่าไม่ใช้คำอะไรก็แล้วแต่ที่ไม่จำเป็นโดยไม่ประสงค์ที่จะให้มีความหมายเกิดขึ้นจากคำ ๆ นั้น หรืออีกอย่างหนึ่งถ้าใส่คำนั้นลงไป ความจริงไม่มีก็ได้ แต่มีแล้วถ้อยคำสวยขึ้น ในทางกฎหมายไม่ต้องการความสวย คำไหนที่ตัดออกได้ต้องตัดออก เหลือไว้เฉพาะที่จำเป็นจริง ๆ ที่กล่าวมานั้นเป็นในทางทฤษฎี แต่เวลาไปอ่านกฎหมายในระยะหลัง ๆ จะพบว่าบางทีก็ฝืนกฎเกณฑ์ มีตัวอย่างที่พอจะยกให้เห็นเขาใช้คำฟุ่มเฟือย เช่น กฎหมายมัสยิดอิสลาม ปี พ.ศ. ๒๔๙๐ ที่เขียนว่า "เมื่อคณะกรรมการกลาง อิสลามแห่งประเทศไทยได้สั่งให้เลิกมัสยิดนั้น แล้ว**ก็**ให้คณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดหรือคณะกรรมการจังหวัดแล้วแต่กรณีแจ้งไปยังพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับจดทะเบียนมัสยิดนั้น" คำว่า "**ก็**" แปลว่าอะไร ไม่มีได้ไหม คำตอบคือไม่มีก็ได้ ถ้าตัดออกก็ไม่ทำให้ความหมายเสียไป ยังได้ความเหมือนเดิม เพราะฉะนั้นคำว่า "ก็" ในที่นี้จึงเป็นคำฟุ่มเฟือย เพราะไม่มีความจำเป็นต้องใช้ ที่มีไว้เพียงเพื่อความสละสลวยเท่านั้นเอง ยังมีคำที่มีความหมายเดียวกันแล้วเราใช้ซ้ำ ๆ กัน เช่น คำว่า **อนุวัต**

เราจะไม่เคยได้ยินคำว่าอนุวัตเฉย ๆ แต่จะได้ยินสร้อยต่อไปว่า "อนุวัตให้เป็นไปตาม" ซึ่งคำว่าอนุวัต ก็แปลว่า ทำตาม ให้เป็นไปตาม เพราะฉะนั้นอนุวัตให้เป็นไปตาม ก็คือให้เป็นไปตามให้เป็นไปตาม ใช้คำว่าอนุวัตเฉย ๆ ก็ได้ แต่คนรุ่นหลังไม่ค่อยเปิดพจนานุกรม หรือ คำว่า "**เกิน**" มักจะเขียนว่า "เกินกว่า ๑๐ บาท" "เกินกว่าที่ผมจะทนได้" ในประโยคตัวอย่างที่ยกมาคำว่า "เกิน" อันหนึ่งฟุ่มเฟือย อีกอันหนึ่งไม่ฟุ่มเฟือย คำว่า "เกินกว่า ๑๐ บาท คำว่า "กว่า" เป็นคำฟุ่มเฟือย เพราะ "เกิน" แปลว่า กว่า แต่คำว่า "เกินกว่าที่ผมจะทนได้" คำว่า "กว่า" เป็น comparative เป็นการเปรียบเทียบ เมื่อมีการเปรียบเทียบต้องใช้คำว่า "กว่า" เพราะฉะนั้นคำบางคำอาจจะมี ๒ ลักษณะก็ได้ จะต้องไปศึกษาดู เคยมีคำนิยามใน**กฎหมายข้าว**บอกว่า "ข้าวให้หมายความว่า ข้าวเปลือกทุกชนิด ข้าวกล้อง ข้าวสาร ข้าวเหนียว และรวมตลอดถึงปลายข้าว รำ และสิ่งใด ๆ ที่แปรสภาพมาจากข้าว" ถามว่าคำไหนเป็นคำฟุ่มเฟือย คำว่าข้าวเปลือกทุกชนิด แปลว่าข้าวที่ยังไม่ได้สีมีเปลือกอยู่ไม่ว่าจะเป็นข้าวกล้อง ข้าวเหนียว ข้าวหอมมะลิ ก็จะอยู่ในความหมายของคำว่าข้าวเปลือกทุกชนิด เพราะยังไม่ได้เอาเม็ดออก พอมาถึงคำว่าข้าวกล้อง ข้าวสาร ข้าวหนียว เราจะเห็นว่าทำไมแยกออกไป คำว่าข้าวสารคือข้าวที่สีแล้วไม่ว่าข้าวเหนียวหรือข้าวเจ้าก็เป็นข้าวสารเหมือนกัน ข้าวกล้องก็เป็นข้าวสารชนิดหนึ่งที่สีแล้วแต่ไม่ได้ขัดเพราะฉะนั้นคำว่า ข้าวกล้อง ข้าวสาร ข้าวเหนียว จะต้องมีคำฟุ่มเฟือยที่ใดที่หนึ่งเพราะถ้าจาระไนอย่างนี้ จะเกิดปัญหาขึ้นมาว่า ข้าวแดง ๆ ที่เวลานี้ กำลังนิยมกินคือ ข้าวซ้อมมือ อยู่ในนิยามคำว่า ข้าวหรือไม่ เพราะว่าพอจาระไนข้าวออกมาอย่างนั้น แทนที่จะเป็นคำอธิบายให้กว้าง ก็กลายเป็นคำอธิบายให้แคบ แปลว่าเอาแค่ ๓ ข้าวนี้เท่านั้น อย่างอื่นไม่เอา จึงกลายเป็นความหมายแคบไม่กว้างอย่างที่ต้องการ ฉะนั้นในเชิงกฎหมาย ภาษากฎหมายการเขียนยาวไม่ได้แปลว่า จะทำให้กว้าง การเขียนยาวบางครั้งทำให้ความหมายแคบกว่าการเขียนสั้น เช่น เราพูดถึง**คน** คนคำเดียวกับอีกคำหนึ่ง ชาย หญิง เด็ก คนแก่ แต่ถามว่าคนคำเดียวกับ ๔ คำ อันไหนความหมายกว้างกว่ากัน ตอบว่า "คน" คำเดียวกว้างกว่า แต่ ๔ คำนั้นแคบ คำว่ากะเทย รวมอยู่ด้วยไหม เพราะว่า ชาย หญิง เด็ก คนแก่ เรานึกว่าหมดแล้ว แต่คนลักเพศ จะให้อยู่ในความหมายด้วยไหม ส่วนคำว่า "คน" ไม่ว่าจะเพศใด เชื้อชาติใด สัญชาติใด อายุเท่าใดก็เป็นคนหมด คำสั้นบางทีก็มีความหมายไกลกว่าคำยาว แต่คำฟุ่มเฟือยในที่นี้ต้องดูให้ดีว่าคำ ๆ นั้นไม่ได้มีความหมายพิเศษ เราไม่ได้จงใจจะให้มีความหมายอะไรแยกออกไป มีอยู่เฉย ๆ เพื่อความสวยงาม อย่างนั้นก็เป็นคำฟุ่มเฟือยก็ตัดไป อย่าไปเหมือนนิทานนักร่างกฎหมายที่เล่าสู่กันฟัง นักกฎหมายหาอาชีพพิเศษได้ไป**ขายปลา**ก็เขียนป้ายหน้าร้านว่า "ที่นี่ขายปลาสด" ยืนเพ่งดูก็บอกว่าคำว่า "ที่นี่" ฟุ่มเฟือย เพราะปลาก็อยู่ตรงนั้น ร้านก็อยู่ตรงนั้น คนมาถึงตรงนั้นก็รู้ว่าอยู่ที่นี่ไม่จำเป็นต้องมี "ที่นี่" ก็ตัดคำว่า "ที่นี่" ออก ก็เหลือ "ขายปลาสด" พอดูไปอีกใครจะ

ขายปลาเน่าก็ตัด "สด" ออกไป ก็เหลือ "ขายปลา" คิดไปคิดมาใครจะบ้าเอาปลามาแจกก็ตัดคำว่า "ขาย" ออกไป เหลือแต่ "ปลา" มาคิดดูอีกก็เห็นปลาอยู่โทนโท่แล้วปลาจะกลายเป็นนกได้อย่างไร จึงตัด "ปลา" ออกไป ในที่สุดก็ไม่เหลือป้ายเลย อันนี้คือเขาล้อกันสำหรับนักร่างกฎหมายที่คอยห่วงเรื่องคำฟุ่มเฟือย ตัดไปตัดมาหมดเลย ตัวอย่างอีกอันหนึ่งคือใน**กฎหมายควบคุมการเช่าเคหะและที่ดิน พ.ศ.๒๕๐๔** เขานิยามคำว่า "เคหะให้หมายความว่าสิ่งปลูกสร้างที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย โดยไม่ต้องคำนึงว่าจะใช้เป็นที่ประกอบธุรกิจ การค้าหรืออุตสาหกรรมด้วย **เป็นส่วนประกอบหรืออุปกรณ์**" คำว่าอุปกรณ์ในพจนานุกรมแปลว่า เครื่องประกอบหรือส่วนประกอบ เพราะฉะนั้นพอไปบอกว่าเป็นส่วนประกอบหรืออุปกรณ์ จึงซ้ำ "อุปกรณ์" ก็เป็นคำฟุ่มเฟือย หลักง่ายที่จะดูว่าคำใดถ้อยคำใดเป็นคำฟุ่มเฟือยหรือไม่ ก็คือถามตัวเองว่าถ้าตัดคำนั้นแล้วยังได้ความหมายตามที่ต้องการหรือไม่ ทำไมเขาจึงระมัดระวังคำฟุ่มเฟือย เพราะคำบางคำที่เราใส่ไปเพื่อความสวยงาม หลายกรณีสามารถแปลเป็นอย่างอื่นอีกได้ และเมื่อเราใส่เพื่อความสวยงามแล้วก็ไม่ได้หมายความว่า เราจะใส่อย่างนั้นทุกครั้งไป บางที่ใส่แล้วจะสวย บางที่ใส่แล้วจะไม่สวย เพราะฉะนั้นเราจะใส่บ้างไม่ใส่บ้าง คำหลายคำเมื่อใช้ในความหมายอย่างเดียวกัน เลยเขียนไม่เหมือนกัน นักแปลเขาก็จะแปลไม่เหมือนกัน เพราะเขาถือหลักว่าคำใดไม่ต้องการให้มีความหมายพิเศษ นักร่างกฎหมายจะไม่เขียนลงไป คงจะจำกันได้เมื่อตอนเขาร่างรัฐธรรมนูญกัน แล้วผมก็ออกมาท้วงว่าเขียนอย่างนั้นจะแปลว่าอย่างนี้ ไม่ตรงตามที่คุณคิดหรอก พวกนัก activist ทั้งหลายรวมทั้งผู้ร่างรัฐธรรมนูญตอนนั้นเขาบอกว่าไม่ ตอนที่เขาร่างเขาคิดอย่างนี้ ผมก็บอกว่าแล้วพวกคุณจะอยู่ไปกี่ปี อีกหน่อยคุณก็ตาย คนที่แปลไม่ใช่พวกคุณแต่คนอื่นแปล คนอื่นที่ว่านี้ก็คือนักกฎหมายซึ่งนักกฎหมายเขาก็มีกระบวนการมีกติกาในการแปลของเขา เขียนอย่างไรเขาก็แปลอย่างนั้น เขาจะไม่สนใจว่าตอนที่คุณร่างนั้นคุณคิดอย่างไรแล้วจะไปบอกว่าที่แปลนั้นไม่ตรงตามเจตนารมณ์ คนที่เรียนกฎหมายจะรู้ว่า คำว่าเจตนารมณ์ในที่นี้ไม่ได้แปลว่า คุณอยากอย่างไร แต่เจตนารมณ์หมายความถึง อ่านได้จาก between the line แต่ถ้าถ้อยคำชัดเจน เช่น พูดถึงคน แล้วบอกว่าผมนึกถึงสัตว์ด้วยไม่มีวันที่ใครจะแปลอย่างนั้นไปได้ ที่จะไปบอกว่าเจตนารมณ์ ผมนึกถึงสัตว์ด้วยก็ไม่ได้ เพราะคนจะไม่หมายถึงสัตว์ ต้องการอย่างไรจึงต้องเขียนเสียให้ชัด เขาก็ไม่เชื่อเขาก็เขียนมา บัดนี้ สิ่งที่ผมบอกนั้นเริ่มจะถูกแปลแล้ว และแปลอย่างที่ผมว่าเหมือนกันเลย เพราะว่าคนที่แปลก็คือนักกฎหมาย เรียนมาตำราเดียวกัน เวลาแปลก็แปลอย่างเดียวกัน ฉะนั้นที่คุณคิดอย่างไรนั้นไม่สำคัญ ที่เห็นชัด ๆ เวลานี้ก็คือมีบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาล บอกว่าภายใน ๒ ปี ให้ตรากฎหมายเพื่อให้ผู้พิพากษาที่เกษียณอายุอยู่ในตำแหน่งต่อไป เพื่อนั่งพิจารณาพิพากษาคดีในศาลชั้นต้น และเมื่ออายุครบ ๖๕ ปีแล้ว ถ้าผ่านการประเมินก็ให้อยู่ต่อไปได้จนอายุ ๗๐ ปี ตอนนี้ก็จะต้อง

ออกกฎหมายเพื่อให้ผู้พิพากษาอายุ ๖๐ ปี เขาอยู่ต่อไปได้ ผู้ร่างก็มาบอกว่าจริง ๆ ตรงนี้ที่เขาเขียน เขาตั้งใจว่าจะให้เป็นบทเฉพาะกาล ระหว่างเตรียมตัวที่จะให้ผู้พิพากษาไปเกษียณกันที่อายุ ๗๐ ปี เพราะฉะนั้นที่ไปบังคับไว้ว่าต้องไปนั่งพิจารณาในศาลชั้นต้น ก็หวังว่าเมื่อถึงระยะนั้น ก็ไม่ต้องไปนั่งพิจารณาพิพากษาในศาลชั้นต้น ใครเป็นอะไรอยู่อย่างไรก็ให้อยู่อย่างนั้นไปจนถึงอายุ ๗๐ ปี แต่ว่าถ้อยคำที่เขียนไว้ในรัฐธรรมนูญไม่ได้เขียนอย่างนั้น ไม่บอกว่าให้ออกกฎหมายเป็นการชั่วคราวแต่บอกว่าออกกฎหมายเป็นการถาวร เพราะฉะนั้นเวลาออกกฎหมายเราก็ออกเป็นการถาวร เขาก็บอกว่านี่ไม่ใช่ความตั้งใจ ผมก็บอกว่าแล้วผมจะเอาความตั้งใจของคุณไปยันกับใครเขาได้ ผมไม่ต้องหิ้วคุณไปไหนมาไหนด้วยหรือ เวลาเขียนกฎหมายหรือตอบคำถามใครก็เอาคุณเหน็บข้างไว้ ให้ถามคนนี้สิเขาตั้งใจอย่างนี้ ไม่ได้หรอกครับ กฎหมายเขียนไว้อย่างไรก็ต้องว่ากันไปตามที่เขียนกันไว้ แล้วถ้ารู้ว่า ไม่ตรงตามเจตนารมณ์ที่เราต้องการเมื่อไรก็ไปคิดอ่านแก้ไข กฎหมายมีผิดพลาดได้ เมื่อผิดพลาดก็ไปแก้เอา อย่าไปยึดว่าเป็นสรณะ นักร่างกฎหมายที่ดีนั้นต้องไม่ไปยึดว่ากฎหมายนั้นเป็นสรณะเสียจนแก้ไขไม่ได้ ผิดพลาดก็แก้ไข ล้าสมัยก็แก้ไข ไม่เป็นประโยชน์ก็ยกเลิกไปเสีย แต่ตราบใดที่ยังเป็นกฎหมายอยู่ต้องเชื่อฟัง เหมือนกับเราสร้างยักษ์ขึ้นมา เรามีอำนาจฆ่ายักษ์ แต่ตราบใดที่เรายังไม่ฆ่าเราต้องเป็นลูกน้องยักษ์ เมื่อไรไม่อยากเป็นลูกน้องก็ต้องฆ่าทิ้งหรือดัดแปลงให้เป็นอย่างอื่นตามที่เราต้องการ มีตัวอย่างคำฟุ่มเฟือย ในกฎหมายเครื่องหมายการค้า เขานิยามคำว่า "เครื่องหมาย หมายความว่า ภาพถ่าย ภาพวาด ภาพประดิษฐ์ ตรา ชื่อ คำ ตัวหนังสือ ตัวเลข ลายมือชื่อ **หรือสิ่งเหล่านี้อย่างหนึ่งอย่างใดหรือหลายอย่างรวมกัน**" ถามว่า คำว่า "สิ่งเหล่านี้อย่างหนึ่งอย่างใดหรือหลายอย่างรวมกัน" มีความหมายมากไปกว่าที่จาระไนมาตั้งแต่ต้นหรือเปล่า ก็ตอบว่า ไม่เหมือนกับสมมุติเรามองว่าคนคือ นาย ก นาย ข นาย ค นาย ง หรือนาย ก คนเดียวหรือนาย ก ร่วมกับนาย ข ซึ่งความจริง นาย ก นาย ข นาย ค จะอยู่คนเดียวหรือรวมกันหลายคน ก็ยังเป็นคนอยู่นั่นเอง เพราะฉะนั้นคำ ๆ นี้จึงเป็นคำฟุ่มเฟือยไม่มีความจำเป็นจะต้องใช้

๒. ไม่ใช้คำที่มีความหมายอย่างเดียวกันในที่ต่าง ๆ กันให้ผิดแปลกกันไป เมื่อไรก็ตามที่เราตั้งใจจะใช้คำ ๆ ใดให้มีความหมายอย่างหนึ่งแล้ว คำ ๆ นั้นเมื่อไปปรากฏที่ใดในกฎหมายฉบับเดียวกันต้องให้มีความหมายครบถ้วน ๑๐๐ เปอร์เซนต์ตามนั้น จะไปเอาครึ่งเดียวไม่ได้ เพราะคนเขาจะไม่มีวันแปลไปอย่างนั้น เมื่อครั้งหนึ่งมีความหมายอย่างนี้แล้ว เมื่อใช้ในทุกที่ก็ต้องให้มีความหมายอย่างนี้ อย่าไปนึกว่าถ้าใช้คำซ้ำ ๆ กันแล้วจะไม่สวย ไม่ได้จะไม่สวยก็ต้องยอมไม่ให้สวย เช่น ถ้าเราใช้คำว่า "**คนใด**" พอใช้หลาย ๆ ที่ชักเบื่อแล้ว ก็ใช้ "**บุคคลใด**" เปลี่ยนไปเสียบ้าง อย่างนั้นไม่ได้ เพราะความหมายจะต่างกันเลย คำว่า "คน" หมายถึงคนตามธรรมชาติ ถ้าบุคคลจะหมายถึง คนที่เกิดตามธรรมชาติและคนที่เกิดขึ้นโดย

กฎหมายหรือนิติบุคคล เพราะฉะนั้นความหมายไม่เหมือนกัน แต่เราจะไปบอกว่าเราหมายถึงเฉพาะคนตามธรรมชาติ แต่ว่าที่ตอนหลังเปลี่ยนไปเพราะว่าชักจะเบื่อคำว่า "คนใด" อย่างนั้นไม่ได้ เพราะจะไม่มีใครเขาแปลตามนั้น

๓. ถ้อยคำที่ใช้ต้องมีความหมายชัดเจน แน่นอน ตรงตามที่เราต้องการ ถ้าความหมายของคำนั้นไม่ชัดเจน หรือไม่แน่นอน หรือไม่กว้างพอเท่าที่เราต้องการ ต้องอธิบายความหมายของคำ การอธิบายความหมายเราเรียกว่า จำกัดความ หรือให้บทนิยามไว้ คำบางคำเราต้องการให้มีความหมายแคบกว่าความหมายที่คำนั้นมีอยู่ คำบางคำเราอาจต้องการให้มีความหมายกว้างกว่าความหมายที่คำนั้นมีอยู่ ซึ่งในกรณีเหล่านั้น เราก็ต้องนิยามขึ้นมาใหม่ คำนิยามของกฎหมายโดยปกติแล้วเป็นของจำเป็น ถ้าเราหาคำที่มีความหมายชัดเจนแน่นอนหรือมีขอบเขตจำกัดตามที่เราต้องการไม่ได้ เราก็ต้องนิยาม แต่ว่าการนิยามคำในกฎหมายมิได้มีวัตถุประสงค์แต่เพียงเท่านั้นอย่างเดียวบางครั้ง การนิยามนั้นก็เพื่อเป็นความสะดวกในการเขียน คือนิยามคำยาว ๆ ให้เหลือสั้น ๆ เราก็จะได้ไม่ต้องไปเขียนยาว ๆ ตลอดไป โดยสรุปก็อาจจะบอกได้ว่า วัตถุประสงค์หรือหน้าที่ของคำนิยามมีอยู่ ๔ ประการ

วัตถุประสงค์หรือหน้าที่ของคำนิยาม

ประการที่ ๑ คือการกำหนดขอบเขตหรือความหมายให้ชัดเจน เนื่องด้วยคำที่ใช้กันอยู่หาข้อยุติไม่ได้ หรือยังเป็นที่ถกเถียงกันอยู่ว่า กว้าง แคบ แค่ไหน หรือบางทีรู้กันแต่เพียงเลา ๆ แต่พอจะเอาเข้าจริงก็เป็นเงาไหวงูบวาบ จนบอกกันอย่างชัดเจนไม่ได้ ตัวอย่างที่เขานิยามกันไว้เช่น "**คนต่างด้าว**" หมายความว่า "คนธรรมดา ซึ่งไม่มีสัญชาติไทย" ใครก็ตามที่ไม่มีสัญชาติไทย ถือว่าเป็นคนต่างด้าวหมดไม่ว่าสัญชาติอะไร หรือกรณีนิยามคำว่า "**เจ้าหน้าที่ของรัฐ**" หมายความว่า "ข้าราชการพนักงาน ลูกจ้างหรือผู้ปฏิบัติงานอื่นในหน่วยงานของรัฐ" เขาต้องการกำหนดขอบเขตให้ชัดเจน ซึ่งรวมความว่าเอาหมด

ประการที่ ๒ ขยายความหมายของคำให้กว้างขึ้น ยกตัวอย่างเช่น ในกฎหมายคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ เขานิยามคำว่า "**เจ้าของรถ**" ซึ่งโดยปกติเราจะนึกถึงผู้ที่มีกรรมสิทธิ์จริง ๆ เท่านั้น แต่ในกฎหมายฉบับนี้ได้ขยายความหมาย "เจ้าของรถ" ให้กว้างออกไปอีก คือ "เจ้าของรถ" หมายความว่า "ผู้ซึ่งมีกรรมสิทธิ์ในรถหรือผู้มีสิทธิครอบครองตามสัญญาเช่าซื้อและหมายความรวมถึงผู้นำรถที่จดทะเบียนในต่างประเทศเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวด้วย" ก็แปลว่าคนที่ไม่ใช่เจ้าของรถจริง ๆ ก็อาจถือว่าเป็นเจ้าของรถตามกฎหมายนี้ได้ ถ้าเพียงแต่คุณขับรถมาจากต่างประเทศชั่วคราว คุณก็เป็นเจ้าของรถได้ ตามความหมายนี้ ซึ่งไม่ได้แปลว่าเขาเป็นเจ้าของจริง ๆ แต่ในความหมายนี้ ถ้าตรงไหนพูดถึงเจ้าของรถก็จะรวมถึงคนนั้นด้วย หรือในกรณีที่เราไปทำสัญญาเช่าซื้อรถ กรรมสิทธิ์ยังไม่ตกมาเป็นของเรา เรายังไม่ได้เป็นเจ้าของ

กรรมสิทธิ์อย่างแท้จริงก็ถือว่าเป็นเจ้าของรถตามความหมายนี้ หรือบางกรณีเขาอาจจะอยากไปไกลเกินกว่าที่คนจะนึกถึง เขาก็เขียนคำนิยามหาความชัดเจนให้เกิดความชัดเจนขึ้นมาได้

ประการที่ ๓ หน้าที่ของคำนิยามก็คือ จำกัดความให้แคบเข้าแคบกว่าที่ความหมายปกติ อย่างเช่น ในกฎหมายเกี่ยวกับสัตว์ เขานิยามคำว่า "**สัตว์**" หมายถึง "สัตว์ที่มิใช่สัตว์ป่าและหมายความถึงเฉพาะ โค กระบือ แพะ แกะ สุกร และสัตว์อื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง" ซึ่งก็แปลว่าสัตว์ถูกจำกัดให้มีไม่กี่อย่างเท่านั้น คือต้องไม่ใช่สัตว์ป่าหรือแม้กระทั่งเป็นสัตว์บ้านแล้วก็เอาเฉพาะโค กระบือ แพะ แกะ สุกร แปลว่าเขาจะควบคุมสัตว์พวกนี้จึงจำกัดให้แคบเข้า

ประการที่ ๔ หน้าที่สุดท้ายคือการทำคำยาว ๆ ให้สั้นลงจะได้ไม่ต้องเขียนยาว ๆ เช่นเวลาเขาพูดถึงคณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์ แทนที่จะเขียนอย่างนั้นทุกที่ไป เขาก็จะเขียนไว้ว่า "**คณะกรรมการ**" หมายถึง "คณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์" ต่อไปเขาก็ใช้คำว่าคณะกรรมการ แต่ในการทำคำนิยามศัพท์ก็มีหลักเกณฑ์ในการเขียนเช่นกันคือ

หลักเกณฑ์ในการเขียนคำนิยามศัพท์

๑. การที่เราจะเขียนคำนิยามขึ้นมาจะต้องทำเพื่อประโยชน์ ๔ อย่าง ดังกล่าวนั้น จะไปทำเพื่ออย่างอื่นไม่ได้ เพราะถ้าไปทำเพื่ออย่างอื่นความหมายจะเปลี่ยนไปเลยแล้วก็จะทำให้กฎหมายนั้นสับสนวุ่นวายขึ้น เพราะฉะนั้นเวลาเราดูคำนิยามต้องดูว่าอยู่ในวัตถุประสงค์ ๔ อย่างนั้นหรือยัง ว่าทำให้เกิดความชัดเจนแน่นอน ทำให้ความหมายแคบลง หรือทำให้ความหมายกว้างขึ้น หรือทำให้ย่อลง จะต้องคอยตรวจตลอดเวลา ถ้าเราไม่ได้ต้องการอย่างหนึ่งอย่างใดใน ๔ อย่างนั้น ก็ไม่มีประโยชน์อะไรที่จะไปเขียนคำนิยาม อย่าไปเขียนคำนิยามเพียงเพราะว่ากฎหมายต้องมีคำนิยาม ถามว่ามีคนเขาทำอย่างนั้นบ้างไหม ก็ตอบว่ามี พระราชบัญญัติการประปานครหลวง เขียนคำนิยามเพราะอยากเขียนนิยาม เขาก็นิยามคำว่า "**การประปานครหลวง**" หมายความว่า "การประปานครหลวงซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้" ถามว่าได้อะไรขึ้นมา เพราะการประปานครหลวงตามพระราชบัญญัติอื่นก็ไม่มี จะว่าให้สั้นเข้าแต่เวลาเขียนที่อื่นก็เขียนการประปานครหลวงทุกที่ไป จึงไม่ได้อะไรเลย คำนิยามคำนี้จึงไม่มีความหมายอะไร

๒. เมื่อนิยามศัพท์ว่าอย่างไรแล้ว ในที่อื่น ๆ เมื่อต้องการใช้ความหมายนั้น ต้องใช้ตามที่เราได้นิยามไว้ทุกครั้งไป ในทุกมาตราในกฎหมายฉบับเดียวกัน เมื่อใช้คำนิยามแล้วอย่าไปเปลี่ยนคำนั้นเสียกลางคัน

๓. การที่เราจะนิยามศัพท์คำใดจะต้องทำแต่เฉพาะกับคำ หรือวลีที่ไม่มีความหมายชัดเจน หรือมีแต่ไม่ได้ความหมายตามประสงค์ ถ้าคำไหนชัดเจนมีความหมายตามที่เราประสงค์อยู่แล้ว ก็ไม่ต้องไปนิยาม เพราะการเขียน คำนิยาม บางทีอาจจะพลั้งเผลอไป

จำกัดหรือไปขยายความโดยที่เราไม่ต้องการก็ได้ เช่น ถ้าเราพูดถึง "**ที่ดิน**" เราหมายถึงตัวที่ดินจริง ๆ เราก็ไม่ต้องนิยาม แต่ถ้าเราต้องการให้ "ที่ดิน" หมายความรวมถึงน้ำด้วย อย่างนั้นเราต้องนิยาม หรือคำว่า "**คน**" มีความชัดเจนแล้วก็คือบุคคลที่เราเกิดขึ้นโดยธรรมชาติมีกล่าวไว้อยู่แล้วในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่า "สภาพบุคคลเริ่มตั้งแต่คลอดแล้วอยู่รอดเป็นทารก" ซึ่งก็มีคำนิยามในตัวเอง เพราะฉะนั้น เมื่อเราจะใช้คำว่าคน ก็ไม่ต้องไปนิยาม แต่เมื่อใดเราต้องการให้ คน หมายถึงเป็ดด้วย อย่างนั้นจึงค่อยไปนิยามว่า คน รวมถึงเป็ดด้วย

๔. คำที่มีความหมายเป็นที่ทราบกันดีแล้ว ไม่สมควรนำไปนิยามให้มีความหมายเป็นอย่างอื่น เพราะจะทำให้เราเองสับสน คนอ่านนั้นสับสนแน่ เราคนเขียนก็จะสับสนเหมือนกัน แล้วก็จะหลง ๆ ลืม ๆ ไป ตัวอย่างเช่น ในกฎหมายองค์การบริหารส่วนจังหวัด เขานิยามคำว่า "**จังหวัด**" หมายความว่า "องค์การบริหารส่วนจังหวัด" เวลานึกถึงจังหวัดเราจะนึกถึง หน่วยเขตการปกครองที่รวมหลาย ๆ อำเภอเป็นเขตการปกครอง มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชา สั่งตรงไปจากราชการส่วนกลาง แต่เราเอาคำว่า "จังหวัด" ไปให้ความหมายว่า "องค์การบริหารส่วนจังหวัด" เวลาใช้ตามหลักที่กล่าวมาข้างต้น เมื่อจะใช้คำว่าจังหวัดขึ้นมาเมื่อไร ก็จะต้องให้หมายถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่คนเขียนพอเขียนไปแล้วก็ลืม พอไปถึงมาตรา ๖ เขาก็เขียนว่าอย่างนี้ "ในจังหวัดหนึ่งให้สภาจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติหรือตามกฎหมายอื่น ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ให้เป็นของสภาจังหวัด" อีกมาตราหนึ่งเขียนว่า "ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคล มีสภาจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินกิจการส่วนจังหวัด ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้" จะเห็นว่าในสองมาตรานี้คำว่า จังหวัดจะมีความหมาย ๒ อย่าง อย่างหนึ่งคือพื้นที่ อีกอย่างหนึ่งคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เพราะเอาคำว่าจังหวัดไปนิยามผิด ซึ่งมีผลของความหมายในเชิงของกฎหมาย ผลในทางการเมืองมีหรือไม่ ตอบว่ามีและมีมหาศาลด้วย มหาดไทยเสียท่าอยู่ทุกวันนี้เพราะเอาคำว่าจังหวัดไปนิยามว่าเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เวลาที่เขาพูดว่าต้องกระจายอำนาจ ต้องให้ท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง เวลาเราพูดถึงท้องถิ่นนั้นหมายถึง องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่ง นอกเหนือไปจาก สุขาภิบาล เทศบาล แต่เมื่อเอาไปปนกันคนเขาก็บอกจังหวัดต้องมาจากการเลือกตั้ง ซึ่งก็พูดเลยไปถึงผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมาจากการเลือกตั้ง ซึ่งผิดฝาผิดตัว คนละเรื่อง องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องมีผู้บริหารมีฝ่ายนิติบัญญัติ คือสภาจังหวัด ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องมาจากการเลือกตั้งนั้นถูกต้องเพราะเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่น แต่บังเอิญมหาดไทยก็ทำขลุกขลิกๆ เอาผู้ว่าราชการจังหวัดไปทำหน้าที่เป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้วไม่แยก วันหนึ่งเมื่อเขาเรียกร้องให้เลือกนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เขาเลยเรียกร้องให้เลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งคนละอันกัน

แต่ถ้าถามว่าแล้วทำไมกรุงเทพมหานคร เราเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งคล้าย ๆ ผู้ว่าราชการจังหวัด จริง ๆ แล้วไม่ใช่เพราะกรุงเทพมหานครเป็นการปกครองท้องถิ่นเต็มรูปแบบ แต่ในจังหวัดหนึ่ง ๆ นั้น มีการปกครอง ๒ ส่วนรวมกันอยู่ การปกครองส่วนภูมิภาคส่วนหนึ่งกับการปกครองท้องถิ่นอีกส่วนหนึ่ง การปกครองส่วนภูมิภาคคือคนที่รัฐบาลส่งไปดูแลว่าในท้องถิ่นนั้น ๆ จำเป็นต้องพัฒนาอะไร อย่างไร การปกครองส่วนท้องถิ่นก็มาจากการเลือกตั้ง แต่ละบ้านก็เลือกกันไป แต่เมื่อเอาไปรวมปนเปกันวันหนึ่งจึงเสียทั้งเมือง แทนที่จะเสียเพียงรอบ ๆ แล้วก็จะทำให้การปกครองต่อไปเกิดเป็นปัญหาขึ้นด้วย

๕. เมื่อจะนิยามคำใด ๆ ไม่ควรให้มีความหมายไปถึงสิ่งซึ่งปกติจะหมายไปไม่ถึงตนเองก็นึกไปไม่ถึง ยกตัวอย่างเช่น นิยามคำว่า **เป็ดให้หมายความถึงปลา** ในกฎหมายทำได้ เวลาพูดถึงที่ไหนในกฎหมายฉบับนั้น ก็จะต้องนึกถึงปลา แต่ถามว่าคนธรรมดาไปอ่านกฎหมายนั้น บอกว่าห้ามไม่ให้เลี้ยงเป็ด ในเขตเทศบาล คนจะนึกถึงไหมว่าเขาห้ามเลี้ยงปลาด้วย คนจะไม่นึกถึงขนาดนั้น แล้วคนเขียนกฎหมายเอง ถ้ากฎหมายฉบับนั้นยาวหน่อยเขียน ๆ ไป เราก็จะลืมว่าเป็ดคือปลาด้วย เดี๋ยวเราก็จะสับสน เพราะฉะนั้นโดยปกติต้องไม่ไปเขียนรวมกันในสิ่งซึ่งปกติมันไปไม่ถึง แต่ว่ากฎหมายอย่างนี้ก็มีจะเห็นบ่อยมีคำนิยามที่แปลก ที่ออกนอกหลักเกณฑ์นี้แล้วเกิดปัญหา ในกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาที่ดินเขานิยามคำว่า "**ดิน**" หมายความรวมถึง "หิน กรวด ทราย แร่ธาตุ" ถ้าเขียนคำนี้ เวลาพูดถึงดิน เรายังนึกถึงได้ใกล้เคียง แต่มีต่อไปว่า น้ำ และอินทรีย์วัตถุต่าง ๆ ที่เจือปนกับเนื้อดินด้วย เวลาเราพูดถึงดินเราจะนึกถึงน้ำไหม เราไม่นึกหรอก คนที่เขียนเวลาเขียน ๆ ไปก็ลืมเหมือนกัน เพราะฉะนั้นเวลาไปเขียนนิยามการพัฒนาที่ดินก็เขียนว่าอย่างนี้ "**การพัฒนาที่ดิน**" หมายความว่า "การกระทำใด ๆ ต่อดิน (ซึ่งต่อน้ำด้วยเพราะเรานิยามให้หมายความรวมถึงน้ำด้วย) หรือที่ดิน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพของดินหรือที่ดิน หรือเพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรให้สูงขึ้น และหมายความรวมถึงการปรับปรุงดิน หรือที่ดิน ซึ่งขาดความอุดมสมบูรณ์ตามธรรมชาติ หรือขาดความอุดมสมบูรณ์เพราะการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ดินและน้ำ" นี่แปลว่าลืมไปแล้วว่าดินนั้นหมายถึงน้ำ เพราะฉะนั้นตัวเองก็แย่ เพราะฉะนั้นโดยหลักเราไม่สมควรนิยามอะไรที่ไกลจนสุดกู่ ถึงแม้ว่าในเชิงกฎหมายเมื่อเขียนไปแล้ว ก็ใช้บังคับได้ แต่เราเอง เราจะลืม

๖. คำไหนที่มีที่ใช้เพียงแห่งเดียว วิธีที่ปลอดภัยที่สุดคือใช้ให้เต็มเหยียดอย่าไปเขียนคำนิยาม เพราะว่านอกจากจะไม่คุ้มกับการที่จะไปเขียนแล้ว การที่เราใช้คำนั้นให้เต็มเหยียดทำให้เกิดความแน่นอนตามเจตนารมณ์ของเรามากกว่า

๗. เมื่อเวลาจะแก้ไขหรือเพิ่มเติมกฎหมาย ต้องจำคำนิยามฉบับแรกไว้ให้ดี ต้องไปอ่านคำนิยามของฉบับแรกว่าเขานิยามไว้อย่างไร แล้วต้องเจริญรอยตามคำนิยามเหล่านั้น ถ้าคำ

นิยามเหล่านั้นไม่สอดคล้องกับกาลสมัย กับเหตุการณ์ต้องไปแก้คำนิยาม อย่าไปใช้โดยนึกว่าเราเขียนกฎหมายฉบับใหม่แล้วจะทำให้ความหมายเก่าหายไป

๘. คำที่บ่งบอกถึงความหมายของคำที่เราจะนิยามมีใช้ได้หลายอย่างหลายลักษณะ คำตรง ๆ เลยก็คือคำว่า "**หมายความว่า**" เช่น คน หมายความว่า.....แค่นี้ คำที่สองก็คือ "**ให้หมายความรวมถึง**" ถ้าเมื่อไรใช้คำว่า "ให้หมายความรวมถึง" คำ ๆ นี้ จะมี ๒ ความหมาย ความหมายหนึ่งก็คือ ความหมายตามเนื้อความของคำนั้น ๆ เอง เช่น "คน" ให้หมายความรวมถึง เทวดาด้วย" แปลว่ามีความหมาย ๒ ความหมาย คนก็มีความหมาย ตามปกติ แล้วรวมบรรยายไปถึงเทวดาด้วย อีกคำหนึ่งที่มักจะใช้ คือ คำว่า "**ได้แก่**" หรือ "**เช่น**" ถ้า "ได้แก่" แล้วก็ definite เหมือนกับคำว่า "หมายความว่า" ถ้า "เช่น" ก็จะเป็นแต่เพียงตัวอย่างแล้วอย่างอื่นก็ได้อีก แต่ว่าอย่างอื่นก็ได้อีกนั้นถ้าเราไม่มีอะไรต่อท้ายไว้เลย คนก็จะงงว่าหมายความว่าอะไร ก็จะทำให้ยากต่อการปฏิบัติ เพราะฉะนั้นโดยหลักเขาก็จะใช้วิธี แทนที่จะไปเขียนยกตัวอย่าง เช่น ถ้าเราต้องการให้มีความหมายไม่มีที่สิ้นสุด เราก็อาจจะใช้คำว่า "หรือที่กำหนดในกฎกระทรวง" ก็แปลว่าในวันข้างหน้าสามารถไปขยายความได้อีก ยกตัวอย่าง กฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาด คำว่า "**ถนน**" หมายความรวมถึง "ทางเดินรถ ทางเท้า ขอบทาง ไหล่ทาง ทางข้ามว่าด้วยกฎหมายจราจรทางบก ตรอก ซอย สะพาน หรือถนนส่วนบุคคล ซึ่งเจ้าของยินยอมให้ประชาชนใช้เป็นทางสัญจรได้" ก็แปลว่าถนนนี้มีความหมาย ๒ อย่าง คือ ถนนในความหมายปกติ กับขยายความไปถึง ทางเดินรถ ทางเท้า อันที่จริงอย่างนี้ก็ซ้ำ เพราะถนนก็คือทางเดินรถนั่นเอง แต่ไปใช้คำ "**หมายความรวมถึง**" ทางเดินรถ เลยทำให้ดูเสมือนหนึ่งว่าถนนไม่ใช่ทางเดินรถ เพราะถ้าถนนเป็นทางเดินรถ จะไปเขียนทำไมว่าให้หมายความรวมถึง เวลาเกิดปัญหาในการตีความก็จะถกเถียงกัน ว่าถนนนั้นจริง ๆ มันคือทางเดินรถหรือไม่ ถ้าเป็นทางเดินรถ ทำไมจะต้องไปเขียน ให้หมายความรวมถึง ทางเดินรถ ถ้าจะเขียนต้องเขียนว่า ถนน หมายความว่า ทางเดินรถ และให้หมายความรวมถึง ทางเท้า ขอบทาง ถ้าเขียนอย่างนี้ก็จะชัดเจนแน่นอน

มีคำนิยาม คำว่า "**พลังงาน**" ในกฎหมายการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน ว่า "พลังงาน" หมายความว่า "ความสามารถในการทำงาน ซึ่งมีอยู่ในตัวของสิ่งที่อาจให้งานได้ ได้แก่พลังงานหมุนเวียน พลังงานสิ้นเปลือง และหมายความรวมถึงสิ่งที่อาจให้งานได้ เช่น เชื้อเพลิง ความร้อน ไฟฟ้า เป็นต้น" อ่านแล้วไม่รู้เรื่อง ในที่สุดเราก็ไม่รู้ว่าคืออะไร นอกจากพวกนักวิทยาศาสตร์เขาอาจจะรู้ พอไปถึง "พลังงานหมุนเวียน" หมายความรวมถึง "พลังงานที่ได้จากไม้ ฟืน แกลบ กากอ้อย ทีปมวล น้ำ แสงอาทิตย์ ความร้อนใต้พิภพ ลม และคลื่นเป็นต้น" "พลังงานสิ้นเปลือง" หมายความรวมถึง "พลังงานที่ได้จากถ่านหิน หินน้ำมัน ทรายน้ำมัน น้ำมันดิน

น้ำมันเชื้อเพลิง ก๊าซธรรมชาติ และนิวเคลียร์ เป็นต้น" แล้วรวมความว่าพลังงานหมุนเวียนกับพลังงานสิ้นเปลือง นั้นคืออะไร เราก็ไม่รู้ เพราะไปใช้คำว่า "**หมายความรวมถึง**" ถ้าเขาจะบอกว่า "พลังงานสิ้นเปลือง" หมายความว่า "พลังงานที่ได้จากถ่านหิน" อย่างนั้นเราก็พอจะรู้ว่าเมื่อไรเอาถ่านหินไปเผา พลังงานนั้นเป็นพลังงานสิ้นเปลือง แต่พอใช้คำว่า "หมายความรวมถึง" เราเลยไม่รู้ว่า พลังงานสิ้นเปลืองจริง ๆ คืออะไร ฉะนั้นวิธีการเขียน การใช้ถ้อยคำอย่างนี้ จึงเป็นเรื่องสำคัญอย่างมาก

นั่นก็เป็นตัวอย่างคร่าว ๆ ของวิธีเขียน หรือวิธีใช้ถ้อยคำในการร่างกฎหมายของเรา ซึ่งจริง ๆ มีรายละเอียดอีกมากที่จะต้องพูดกัน แต่ว่าพูดกันก็คงง่วงนอน เพราะท่านทั้งหลายก็คงไม่คิดจะไปเป็นนักร่างกฎหมาย แต่อยากจะเล่าให้ฟังว่าจริง ๆ กฎหมายบ้านเรามันดีอย่างนั้นไหม แล้วอยู่ในกฎเกณฑ์ที่พูดมาทั้งหมดนี้หรือไม่ ก็ตอบว่าไม่ค่อยแน่ใจว่าจะดีอย่างนั้น ถามว่าทำไมจึงเป็นอย่างนั้น แม้กระทั่งกฎเกณฑ์ที่จะต้องถามก่อนที่จะมีกฎหมายนั้น เราได้ถามกันหรือไม่ เวลาเราจะออกกฎหมายเรานึกถึงชาวบ้านไหม ก็ตอบว่าไม่ เรานึกถึงแต่คนที่จะได้อำนาจจากกฎหมายเหล่านั้นเสียมากกว่าชาวบ้านที่จะถูกบังคับ เพราะฉะนั้นเราจะมีกฎหมายดีหรือไม่ดีจึงขึ้นอยู่กับผู้ใช้อำนาจรัฐเป็นหลักว่ามีความรอบคอบ และมีมโนธรรมในใจมากน้อยแค่ไหน ในระบอบประชาธิปไตยคนที่ทำหน้าที่นี้ คือ ฝ่ายนิติบัญญัติที่จะต้องคอยดูแล แต่ถามว่าฝ่ายนิติบัญญัติคอยดูแลหรือไม่ ก็เห็นจะต้องตอบว่าไม่ ไม่ได้ดูเท่าที่ควรจะดู เหตุที่ไม่ได้ดูเท่าที่ควรจะดูก็เพราะว่า ในสภาล่างนั้นปัญหาการเมืองเป็นปัญหาสำคัญ การเอาชนะคะคานกันในทางการเมืองเป็นเรื่องคอขาดบาดตายมากกว่าจะนึกถึงสาระสำคัญของกฎหมาย กฎหมายไม่ว่าจะดีอย่างไร คนที่เป็นฝ่ายค้านก็จะบอกว่าไม่ดี หรือถึงจะดีรัฐบาลก็ทำไม่ดี เพราะฉะนั้นก็พูดกันอยู่แต่ตรงนี้ เลยไม่มีใครลงไปดูเลยว่า รายละเอียดที่เขียนจะแก้ให้ดีอย่างไรบ้าง แล้ววุฒิสภาทำอะไร วุฒิสภาก็ดู แต่ดูได้ในกรอบอันจำกัด

๑. วุฒิสภาไม่มีอำนาจในการเสนอกฎหมาย

๒. เมื่อทักท้วงไปแล้วเขาไม่เอาก็ได้ เขาเกิดดันทุรังไม่เอาไม่ยอมให้แก้เลย คำว่า กับ แก่ แต่ ต่อ ก็ไม่ยอมให้แก้ วรรคตอนก็ไม่ให้แก้ เขาก็ทำได้ เขาก็โหวตออกไป เคยมีกฎหมายในลักษณะอย่างนั้น แล้วก็สาหัสสากรรจ์กันมาถ้วนหน้า กฎหมายที่ว่านั้นคือกฎหมายประกันสังคม อย่านึกว่าที่เราได้นั้นดี จริง ๆ เราควรจะต้องได้ในลักษณะที่ดีกว่านั้น แต่เกิดความฮึดในทางการเมือง ไม่ยอมรับคำแก้ไข ก็ไม่รู้จะทำอย่างไร นั่นคือภาพในทางการเมือง แต่ถามว่าเวลาร่างกฎหมายอะไรอยู่ในใจของกระทรวง ทบวง กรม สิ่งที่อยู่ในใจของกระทรวง ทบวง กรม เป็นสมมุติฐานที่เกิดขึ้นยาวนานมาแล้ว นับแต่เราเปลี่ยนแปลงการปกครองใหม่ ๆ ถึงปัจจุบัน บางส่วนก็ได้รับการแก้ไขบ้างมีสมมุติฐานอะไรบ้างในการร่างกฎหมาย

สมมุติฐานในการร่างกฎหมายของไทย

๑. รัฐเท่านั้นมีคนดีคนเก่งที่สุด รู้เรื่องดีที่สุด สมมุติฐานนี้จริงมาตลอดจนกระทั่งเมื่อ ๕-๑๐ ปีที่ผ่านมา สมมุติฐานนี้ไม่จริงอีกแล้ว รัฐไม่ใช้คนดีที่สุด คนดีที่สุดอยู่ข้างนอกแล้ว ไม่ได้อยู่ในรัฐ แต่ก่อนนี้คนที่จบปริญญาเอก ถ้าไม่เป็นอาจารย์ก็ต้องทำราชการเท่านั้น ทำที่อื่นไม่ได้ ไม่มีใครเขาจ้าง เพราะรู้ดีเกินไปกว่าที่เขาจะจ้าง เก่งเกินไปก็ต้องอยู่ในแวดวงของรัฐ แต่เดี๋ยวนี้สภาพเปลี่ยนแปลงไป เราก็เหลือแต่คนซึ่งไม่ใช่คนดี คนเก่งที่สุดแล้ว รัฐมีคนที่รู้ปานกลาง กฎเกณฑ์ กติกา ที่เวลารัฐออกจึงดูเสมือนหนึ่งว่าออกโดยคนมีความรู้ปานกลางไปใช้กับคนที่มีความรู้ดี ความรอบคอบก็ไม่มี ถึงแม้กระบวนการจะผ่านยืดยาว ไม่ใช่อยู่ที่ข้าราชการอย่างเดียว แต่พื้นฐานความคิดในการริเริ่มกฎหมายจะอยู่ที่ข้าราชการ แล้วเมื่ออำนาจรัฐนั้นมีอยู่ สมมุติฐานนั้น ถ้ายังไม่ยอมรับความจริงก็จะเป็นอันตราย

๒. รัฐมีอุปกรณ์ครบถ้วนดูแลสภาวการณ์ต่าง ๆ อะไรควรทำเมื่อไร ควรทำอย่างไร ควรจะต้องมีอะไรบ้าง รัฐรู้ดี เอกชนมุ่งแต่จะกอบโกยหาประโยชน์ส่วนตัวเท่านั้น กฎหมายทั้งหลายที่ออกมาจึงเหมือนกับคนที่ค่อย ๆ ประคอง คงจะเรียกว่าเตี้ยอุ้มค่อมก็ได้ รัฐจะออกหมดเลยห้ามทำทุกอย่าง ยกเว้นรัฐจะอนุญาต คุณจะเป็นช่างตัดผมอย่างนี้ต้องขออนุญาต เพื่อรัฐจะได้ดูว่าคุณเป็นโรคหรือไม่ เคยติดคุกมาหรือไม่ คุณสมบัติต่าง ๆ กำหนดไว้หมดแล้วรัฐจะเป็นคนดู นึกว่าจะคุ้มครองราษฎรได้ นึกว่าจะทำให้การทำธุรกิจเหล่านั้นมั่นคงแข็งแรงได้ ก็วางกฎ กติกา ไว้ให้เรียบร้อย แล้วใครจะทำต้องมาขออนุญาต จะได้ดูว่าเขาจะทำสำเร็จไหม จะมีมากเกินไปไหม ดูไปหมด ตอนหลังดูแม้กระทั่งว่าคุณมีเงินทุนเท่าไร พอจะทำกิจการนั้นสำเร็จหรือไม่ ในที่สุดปัจจุบันรัฐรู้อย่างนั้นจริง ๆ หรือไม่ ก็ตอบว่าไม่รู้ รู้ช้ากว่าใครเพื่อนเลย กฎหมายที่ออกมาด้วยสมมุติฐานเหล่านั้นจึงเริ่มใช้ไม่ได้ เพราะว่าแทนที่จะตัวกระตุ้นให้เกิดการพัฒนา กลับกลายเป็นตัวถ่วง

๓. รัฐจะดำเนินการอะไรต้องรอบคอบ รัดกุม ตรวจสอบกันได้ คำว่า ตรวจสอบกันได้ หมายถึง ตรวจสอบกันได้ในหน่วยราชการด้วยกัน ไม่ใช่เอกชนไปตรวจสอบ เพื่อให้เกิดความรอบคอบ รัดกุม และตรวจสอบได้ การทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงไม่สามารถกำหนดเวลาได้ กฎหมายส่วนใหญ่จะไม่กำหนดเวลาทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พึ่งมาในระยะหลัง ๆ ที่มีกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ก็จะกำหนดเวลา ซึ่งระยะเวลา ๓๐ วัน ๖๐ วัน ๙๐ วัน ของราชการนั้นเป็นระยะเวลาที่เร็ว แต่เป็นระยะเวลาที่เอกชนเขาขาดทุนกันแล้ว เมื่อก่อนยังไม่ค่อยเป็นไร คนไทยเราค้าขายกันเอง ช้า ๆ สบาย ๆ ตามนิสัยคนไทย นาน ๆ จะมีคนต่างชาติเข้ามาซื้อนิด ๆ หน่อย ๆ แต่เดี๋ยวนี้ไม่ใช่ เป้าหมายใหญ่ คือ ทำเพื่อส่งออก เวลาที่เราทำกันเอง ค้าขายกันเอง ช้าบ้างก็ไม่เป็นไร ช้าไป ๕ วัน ๑๐ วัน ๑ เดือน ๒ เดือน ก็ไม่

เป็นไร คนไทยเราก็อยู่กันอย่างช้า ๆ สบาย ๆ อยู่แล้ว แต่พอสภาพธุรกิจเปลี่ยนไป เป็นการค้าข้ามชาติ เขาว่ากันเป็นนาที วินาที กฎเกณฑ์เหล่านี้ยับเยินหมด เพราะใช้ไม่ได้เลย เพียงแต่จะไปยื่นคำขออันเดียวเท่านั้น แต่สภาพการณ์อันนั้นก็เปลี่ยนไปไกลลิบแล้ว ยกตัวอย่างเมื่อ ๒-๓ เดือน รัฐบาลออกพระราชกำหนดเพื่อไปกู้เงินต่างประเทศ ออก bond ต่างประเทศเพราะถ้าไม่ออก bond เอาเงินเข้ามาเราเสียดอกเบี้ยจะเกิดสภาพปั่นป่วน เขาบอกนาทีละ ๒๗๐,๐๐๐ บาท คนไทยนิสัยก็เป็นอย่างนี้ เพื่อความรอบคอบ ฝ่ายค้านส่งไปให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความก่อนว่าถูกหรือไม่ถูก ผ่านไปก็แค่ ๓ วัน ไม่เห็นหนักหนาอะไร พอวันที่ ๔ กฎหมายก็ออกไปสมบูรณ์ วันที่ ๔ ราคาเครดิตเรทติ้งของไทยตกไปเสียแล้ว bond ที่คิดว่าจะขายได้ก็ขายไม่ได้เสียแล้ว เราก็แบกนาทีละ ๒๗๐,๐๐๐ บาท มาจนทุกวันนี้ แล้วยังไม่รู้จะแบกต่อไปอีกเท่าไร

๔. กิจการที่สำคัญ ๆ ใหญ่ ๆ ที่เกี่ยวข้องกับประชาชนมาก ๆ เอกชนทำไม่ได้ ต้องรัฐเท่านั้น รัฐจึงจะมีทุน คน มีขีดความสามารถเพียงพอที่จะทำ และบริการด้วยความซื่อสัตย์ตรงไปตรงมา ถ้าให้เอกชนทำ เอกชนอาจจะโกงเราได้ ราษฎรจะเดือดร้อน เพราะฉะนั้นเราจึงมีการประปา การไฟฟ้า การโทรศัพท์ เพื่อดูแลให้ราษฎรอยู่เย็นเป็นสุข แต่ปัจจุบันนี้ทุกข์ส่วนหนึ่งของเราคืออะไร คือพวกนี้ยังทำอยู่ และไม่ได้ทำเอง จริง ๆ ก็เอาไปขาย เอาสิทธิที่จะทำนั้นไปขาย ไม่ว่าจะเป็น โทรทัศน์ โทรศัพท์ วิทยุ ก็เอาไปขาย แล้วนั่งเอากำไรเอามาปันผล ก็ไม่ได้มาเข้าพวกเราอีก แต่คนที่ไปซื้อสิทธิของรัฐมาทำนั้นก็ต้องเสียทั้งใต้โต๊ะและบนโต๊ะ เสียกันเยอะเลย แล้วต้องทำให้ได้ถูกกว่าและได้กำไรมากกว่ารัฐ แปลว่าที่ผ่านมานั้นยับเยินหมดเลย โทรศัพท์มือถือในต่างประเทศใครที่จะขอ บางทีเขาให้เครื่องฟรี ๆ ด้วยซ้ำไป ขอให้ไปใช้บริการของเขาเถอะ ของเราเท่าไร ๗๐,๐๐๐–๘๐,๐๐๐ บาทใหม่ ๆ เป็น ๑๐๐,๐๐๐ บาท รวยกันไม่รู้เรื่อง องค์การโทรศัพท์ปลาบปลื้มกันเหลือเกินที่ได้ส่วนแบ่งเขามา ๒๐-๓๐ บาท เพราะเอาสิทธิอันนี้ไปขาย องค์การโทรศัพท์พูดได้เต็มปากเต็มคำว่าไม่เคยขาดทุน ก็จะไปขาดทุนได้อย่างไรนั่งเก็บหัวคิวเขาอย่างนั้น เป็นเราก็ไม่ขาดทุน หลับหูหลับตาอย่างไรก็ไม่ขาดทุน เพราะฉะนั้นสมมุติฐานนี้เดี๋ยวนี้ก็ไม่เหลือ แต่สมมุติฐานนี้ยังอยู่ ดูตรงไหน องค์การไฟฟ้ามหาชน หรืออะไรนั่นก็ตั้งขึ้นมา นึกว่ากิจการอย่างนี้ รัฐเท่านั้นที่ทำได้คนอื่นทำไม่ได้ แล้วทำอย่างไร ก็คือไปประมูลให้คนอื่นเขาทำ แล้วเขาก็ต้องวิ่งเต้นกันเสียไปอีกเท่าไรก็ไม่รู้ ตอนที่เราทำอุโมงค์ใต้ดิน เราทำพร้อม ๆ กับรัสเซีย เห็นเขาบอกว่ารัสเซียถูกกว่าเราครึ่งหนึ่ง โดยบริษัทฝรั่งเหมือนกัน เรานึกว่าจะหมดแล้วยังโผล่มาอีก แล้วที่กำลังจะโผล่มาใหม่เป็นกฎหมายสำคัญด้วย จะมีกฎหมายองค์การมหาชนเกิดขึ้น เพื่อจะได้ตั้งองค์การอย่างนี้ได้สะดวกขึ้น ไม่ต้องไปออกกฎหมายทีละฉบับ ออกมาเป็น package แล้วเวลาจะตั้งองค์การอะไรก็ไปออกเป็นพระราชกฤษฎีกา ในขณะที่รัฐบาลบอกว่าต้อง privatize คำนี้ขึ้นหัวใจทุกคนเลยว่าต้อง privatize แปลว่ามีอะไรจะขายกินหมด การที่จะ

ออกกฎหมายองค์การมหาชนมาสมมุติฐานนี้ยังอยู่ แล้วจะนำไปสู่ความหายนะในวันข้างหน้า เพราะ cost เพิ่มสูงขึ้น แทนที่คนที่ทำธุรกิจเขาจะทำได้โดยตรงเขาก็ต้องไปซื้อสิทธิจากรัฐ แล้วรัฐก็ดีอกดีใจว่าได้ค่าสิทธิเหล่านั้นมา แต่ไม่รู้ว่าเพิ่มเติมภาระหน้าที่ให้กับราษฎรอีกเท่าไร เหมือนเราจ้างคนสร้างบ้าน ราคา ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท คนงานเห็นว่าถ้าเอาเหล็กเส้นที่จะตั้งเสาไปขาย เสาละ ๓ เส้น ก็จะได้เงินถึง ๓,๐๐๐ บาท ก็แอบเอาไปขาย เหลือเส้นเดียว เสานั้นก็หล่อโดยมีเหล็กอยู่เส้นเดียว ได้ไป ๓,๐๐๐ บาท สร้างเสร็จบ้านพังทั้งหลังเลย เสียไป ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท คนนั้นได้ไปแค่ ๓,๐๐๐ บาท ถ้ามาขอเขา ๓,๐๐๐ บาท เขาอาจจะให้ก็ได้ รัฐนี้ก็เหมือนกัน เอาเขามา ๓,๐๐๐ บาท ดีใจ แต่เขากำไรรัฐได้เท่าไร ถ้าไม่เอาเขา ปล่อยให้เขาทำแล้วรัฐไปต่อรอง คุณบอกมาสิ่งที่คุณจะทำราคาเท่าไร ใครให้ราคาที่เก็บกับราษฎรถูกที่สุด บริการดีที่สุดคนนั้นได้ บางทีเราจะแก้ปัญหาได้

๕. รัฐถือสมมุติฐานแห่งความหวังดีต่อราษฎรไทย เพราะฉะนั้นเราก็พยายามปกปักอาชีพไว้ให้คนไทยทำ เพราะฉะนั้นอะไรก็ตามเถอะก็พยายามให้คนไทยทำไว้ก่อน ต่างด้าวก็ทำให้ยากเย็นแสนเข็ญไว้จะได้เข้ามาไม่ได้ อาชีพที่สงวนไว้เฉพาะคนไทยเท่านั้นที่จะทำได้ เช่น เผาถ่าน ทำนา ตีเหล็ก ตัดผม ตอนหลังก็มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๑ ห้ามคนต่างด้าวทำธุรกิจ เพราะประสงค์จะสงวนเอาไว้ ถามว่าธุรกิจในปัจจุบันจำเป็นต้องทำในประเทศไทยไหม เพื่อให้มีผลในประเทศไทย ก็ไม่จำเป็น สามารถทำผ่าน อีเมล์ แฟกซ์ เราห้ามมิให้ตั้งธนาคาร เขาก็ไปกู้กันที่ฮ่องกง จะฝากก็ฝากกันที่ฮ่องกง ยิ่งเปิดเสรีทางการเงินก็ขนไปฝากกันที่โน่น กิจการหลายกิจการแม้กระทั่งกิจการกฎหมาย ซึ่งก็สงวนไว้ว่าใครมาทำไม่ได้ เขาก็บินไปปรึกษากันที่โน่น จะไปจับอะไรเขาได้ กฎหมายเราก็ distort หมด ก็เปิดช่องว่าง แล้วพอยามหน้าสิ่วหน้าขวานต้องการระดมเงิน กฎหมายเหล่านี้กลายเป็นอุปสรรคไปหมดเลย อุปสรรคทั้งเมืองขยับไปตรงไหนไม่ได้ ขณะที่เรียกร้องให้คนต่างชาติเอาเงินมาลงทุน ที่จะตายมิตายแหล่ทุกวันนี้ เพราะเขาไม่เอาเงินมาลงทุน เขาบอกเขาจะเอามาแต่กฎหมายห้าม บอกว่าบริษัทที่เขาตั้งอยู่ในนี้ ถ้าเกิดมีหุ้นถึง ๕๐% เมื่อไรกลายเป็นบริษัทต่างด้าว เขาทำกิจการต่อไปไม่ได้ บริษัทแม่เขาก็พร้อมจะเอาเงินมาให้ รัฐบาลก็ตกใจ ตกใจมาตั้งแต่รัฐบาลที่แล้ว แต่ป่านนี้ยังแก้ไม่เสร็จ ในที่สุดก็หาทางเลี่ยงว่าให้เขามาขอส่งเสริมการลงทุน (BOI) จะได้รับยกเว้นพิเศษก็พอได้เงินมาบ้างนิด ๆ หน่อย ๆ แต่อุปสรรคเยอะเหลือเกิน เพราะสมมุติฐานของกฎหมายเราไม่สอดคล้องกับสภาวะปัจจุบันเสียแล้ว เราก็เลยลำบาก สมมุติฐานที่ผมจะว่าต่อไปยังมีอีกหลายข้อ เอาเพียงเท่านี้ก่อน เดี๋ยวพวกคุณจะกลับบ้านกันลำบาก

คำปาฐกถา
ฯพณฯ มีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานวุฒิสภา
เรื่อง ปัญหาในกระบวนการนำเสนอและพิจารณาร่างกฎหมาย
แก่ผู้เข้าร่วมในการประชุมระดมความคิด เรื่อง การปฏิรูปกระบวนการนิติบัญญัติ
ณ ห้องประชุมคณะกรรมาธิการหมายเลข ๒๑๓ - ๒๑๖ ชั้น ๒ อาคารรัฐสภา ๒
วันพฤหัสบดีที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๑

ท่านอาจารย์เกษมฯ ครับ ตามกำหนดการที่ให้ผมไป ผมหมดเวลาตั้งแต่ยังไม่ได้ขึ้นมา ผมก็ขอเบียดบังเวลาของคณะต่อไปก็แล้วกันนะครับ

สิ่งที่จะพูดวันนี้ก็อย่างที่อาจารย์เกษมฯ ได้มอบหมายภาระหน้าที่ให้คือ การจุดประกาย เพราะฉะนั้นบางอย่างก็จะเป็นเรื่องของความฝัน บางอย่างก็เป็นข้อเสนอแนะที่ค่อนข้างจะรุนแรง และทั้งหมดที่จะพูดคงจะหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องกระทบกระเทือนใจบ้างต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอได้โปรดอย่านึกว่าผมเป็นสมาชิกวุฒิสภา ขอได้โปรดถือว่าผมเป็นนายมีชัย ฤชุพันธุ์ ซึ่งเคยมีประสบการณ์อยู่บ้างในการทำงานกับสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ถ้าหากว่าสิ่งใดจะกระทบขอให้เชื่อเถิดครับว่า ผมพูดโดยสุจริตใจ ไม่มุ่งหวังจะให้ร้าย และถ้าคิดว่าสิ่งนั้นไม่ดีก็ทิ้งไว้เสียตรงนี้ แต่ถ้ามีช่องทางที่จะทำให้เราทำงานกันได้ดีขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ ก็นำไปคิดกันต่อไป เพราะว่าแนวความคิดนี้จะเป็นแนวความคิดค่อนข้างจะดิบยังไม่ได้รับการกลั่นกรอง

หัวข้อที่ผมจะพูดมีเพียง ๓ หัวข้อ คือ

ก. ปัญหาในกระบวนการนิติบัญญัติ

ข. ประเด็นที่จะต้องพิจารณาปรับปรุง

ค. ข้อเสนอแนะในการปรับปรุง

ก. ปัญหาในกระบวนการนิติบัญญัติ คงต้องแยกออกเป็น ๓ ส่วน

๑. กระบวนการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

๒. กระบวนการที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของสภา

๓. กระบวนการในทางปฏิบัติที่ประพฤติกันในสภา

แต่ว่าส่วนที่ ๒ กับส่วนที่ ๓ นั้นคงจะแยกออกจากกันยาก ผมก็จะพูดรวมกันไปเลย เพราะฉะนั้นหัวข้อจริง ๆ ก็จะเหลือเพียง ๒ ส่วน ขอเรียนออกตัวไว้ตรงนี้ว่า ที่จะพูดส่วนใหญ่จะเกี่ยวกับสภาผู้แทนราษฎร เพราะว่าเป็นจุดเริ่มต้น และเป็นผู้มีบทบาทสำคัญที่จะ

ทำให้โฉมหน้าของกฎหมายเป็นอย่างไร จะเร็วหรือช้าก็อยู่ที่สภาผู้แทนราษฎร กระบวนการต่าง ๆ ปัญหาอุปสรรคมักจะอยู่ที่ตรงนั้นมากกว่า แต่ว่ามิได้หมายความว่ากระบวนการในวุฒิสภาจะไม่ต้องมีการปฏิรูป หรือมีการปรับปรุง เมื่อมีการปรับปรุงกระบวนการเริ่มต้นแล้ว กระบวนการที่วุฒิสภาก็ต้องปรับปรุงเจริญรอยตามไป

๑. กระบวนการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

๑.๑ ปัญหาในการเสนอร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา ๑๖๙ จุดที่เกี่ยวกับสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอนั้น โดยลำพังรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาในอดีตจะมีข้อจำกัดที่ค่อนข้างจะลำบากอยู่มาก คือกำหนดไว้ว่าจะกระทำได้เมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองนั้นไม่น้อยกว่า ๒๐ คน รับรอง ก็แปลว่าพรรคใดมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรน้อยกว่า ๒๑ คน จะเสนอกฎหมายไม่ได้ แต่จะมีใครสังเกตหรือเปล่าว่าในรัฐธรรมนูญปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไปแล้ว ได้อนุญาตให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคการเมืองอื่นเข้าชื่อรับรองการเสนอกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่างพรรคได้ เพราะฉะนั้นตรงนี้ต่อไปก็จะทำให้มีร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มมากขึ้น ประเด็นที่ ๒ ของมาตรา ๑๖๙ ก็คือ ร่างกฎหมายที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอตามมา บัญญัติของมาตรา ๑๖๙ นั้น ในทางปฏิบัติเราจะพบว่าร่างพระราชบัญญัติมีอยู่ ๒ กลุ่ม

กลุ่มที่ ๑ ที่เป็นปัญหาค่อนข้างมาก คือ กลุ่มที่เสนอร่างกฎหมายที่ copy มาจากคณะรัฐมนตรี ซึ่งจะมีค่อนข้างมาก ทุกครั้งที่คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติ เราจะเห็นมีร่างพระราชบัญญัติควงตามมาอีก ๓ - ๔ ฉบับเสมอ ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ฝ่ายค้านเสนอ ยังพอทำเนาและน่าจะเป็นประโยชน์ เพราะว่าเท่ากับรัฐบาลจะได้รับเสียงสนับสนุนจากฝ่ายค้านในร่างกฎหมายฉบับนั้น แต่ถ้าเป็นร่างที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลเป็นผู้เสนอมีแต่โทษอย่างเดียว หามีประโยชน์ไม่ เพราะอย่างไรเสียสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นฝ่ายพรรคร่วมรัฐบาลก็ต้องสนับสนุนร่างกฎหมายของรัฐบาลอยู่แล้ว แต่ถามว่าโทษนั้นมีอะไร มีโทษทั้งในด้านเศรษฐกิจ และโทษทั้งในด้านเวลา ทางด้านเศรษฐกิจก็คือจะต้องไปพิมพ์ร่างพระราชบัญญัตินั้นซ้อนเข้าไปอีก ๒ - ๓ ฉบับ สุดแต่ว่าพรรคร่วมรัฐบาลกี่พรรคจะเสนอ ส่วนระยะเวลานั้นก็จะต้องให้ผู้เสนอซึ่งเข้าชื่อกันนั้นมีสิทธิอภิปรายได้ อันที่จริงการอภิปรายของสมาชิกเหล่านั้นก็คงไม่ได้แตกต่างจากที่คณะรัฐมนตรีเขาให้เหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นอยู่แล้ว เพราะฉะนั้นเวลาตรงนี้ก็สิ้นเปลืองไปโดยเปล่าประโยชน์ และน่าเสียดายกระดาษที่พิมพ์เป็นอย่างมาก

กลุ่มที่ ๒ เป็นประเภทร่างกฎหมายที่สมาชิกเสนอกันขึ้นเอง ตรงนั้นก็มีปัญหา เพราะถ้าเป็นร่างที่เกี่ยวด้วยการเงิน ก็จะต้องใช้ระยะเวลาอันยาวนาน นานจนบางทีเจ้าของ

ผู้เสนออาจจะลืมไปแล้วด้วยซ้ำไป เพราะจะไปค้างคาอยู่ที่รัฐบาล รัฐบาลก็ไม่ค่อยจะเต็มใจให้คำรับรองนัก เว้นแต่เป็นร่างที่รัฐบาลคิดว่ากำลังจะเสนออยู่แล้ว แต่กลไกของรัฐบาลล่าช้าไม่ค่อยจะทันกาล สมาชิกจึงเสนอเสียก่อน ในกรณีเช่นนั้นรัฐบาลก็จะเก็บร่างนั้นไว้รอจนกว่ากระทรวง ทบวง กรม ของรัฐบาลทำร่างกฎหมายนั้นเสร็จแล้วจึงจะให้คำรับรอง จริงอยู่ข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎรกำหนดไว้ว่าภายใน ๑๐ วัน หรือ ๑๕ วัน ถ้านายกรัฐมนตรีไม่ให้คำรับรองก็จะต้องแจ้งให้สภาทราบ ก็เพียงแต่แจ้งแล้วก็อาจจะมีการต่อว่ากันนิดหน่อยก็เสียเวลากันไปอีกพอสมควร แต่ก็ไม่ได้ประโยชน์อะไร แต่ถ้าเป็นร่างที่ไม่เกี่ยวกับการเงินก็จะมีปัญหาขึ้น ๒ ประการ

ประการที่ ๑ ร่างกฎหมายนั้นรออยู่ในระเบียบวาระเป็นเวลา ๓ เดือน ๖ เดือน พอถึงเวลาที่ได้รับการพิจารณารัฐบาลก็มาบอกขอรับไปพิจารณาก่อนรับหลักการ เราเคยสงสัยกันบ้างไหมว่า ที่ ๕-๖ เดือนผ่านมานั้นรัฐบาลไม่เคยให้ กระทรวง ทบวง กรม ที่จะเป็นเจ้าของร่างศึกษาดูบ้างเลยหรือไร ก็ใช้เวลาถ่วงซึ่งกันและกัน ทำให้เสียเวลาการทำงานของสภาไปโดยใช่เหตุ อันที่จริงรัฐบาลอาจจะรู้แล้วว่าร่างนั้นรับหลักการไม่ได้ แต่ไม่อยากหักหาญน้ำใจ การไม่อยากหักหาญน้ำใจทำให้เสียหายต่อกระบวนการและงบประมาณมิใช่น้อย เพราะฉะนั้นบางทีพบว่ารัฐบาลอาจจะต้องเลิกเกรงใจ ถ้าไม่ดีจริง ๆ รัฐบาลก็บอกมาเลยว่าไม่รับ เพราะรัฐบาลมีเสียงข้างมากอยู่แล้ว และอันที่จริงสมาชิกที่เสนอร่างนั้นเขาก็ไม่ได้หวังว่าจะได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลเท่าไร โดยเฉพาะสมาชิกที่เสนอเป็นฝ่ายค้าน ตรงนั้นจึงน่าจะมีการดูแลกันพอสมควรนะครับ

ประการที่ ๒ ถ้ารัฐบาลไม่ได้รับไปพิจารณาก่อนรับหลักการ กระบวนการตรงนี้ก็เกิดปัญหา เพราะเวลาที่สมาชิกเสนอร่างกฎหมายนั้นถ้าไม่ได้ไปลอกมาจากของรัฐบาลโดยคิดขึ้นเอง เป็นแนวความคิดที่ใหม่ร่างกฎหมายนั้นมักจะไม่สมบูรณ์ เพราะเมื่อไม่สมบูรณ์บางทีก็ตกไปด้วยความน่าเสียดาย เพราะจะมีจุดที่จะทำให้อีกฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย ยกขึ้นมาชี้ให้เห็นว่าร่างกฎหมายนั้นผ่านไปไม่ได้ ทั้ง ๆ ที่แนวความคิดนั้นเป็นแนวความคิดที่ดี เพราะฉะนั้นตรงนี้ก็อาจจะสอดคล้องกับแนวความคิดของคณะกรรมการที่ศึกษาเรื่องนี้ว่าอาจจะมีกลไกอะไรสักอย่างที่จะทำงานให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อว่าเวลาเสนอร่างกฎหมายก็จะสามารถเสนอร่างกฎหมายที่ค่อนข้างจะสมบูรณ์ได้

เราจะพบว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัติเป็นประโยชน์อย่างหนึ่งทางการเมืองต่อสมาชิก เพราะฉะนั้นสมาชิกก็พยายามจะเสนอทั้งเลียนแบบร่างของคณะรัฐมนตรี และคิดขึ้นเอง ถ้าเป็นการเสนอร่างที่เลียนแบบของคณะรัฐมนตรีก็เป็นที่เชื่อถือได้ว่าร่างนั้นจะได้รับการผ่าน แต่ถ้าเป็นร่างที่คิดขึ้นเองก็เชื่อได้ค่อนข้างแน่ว่าร่างนั้นจะตกไปในที่สุด แล้วถามว่าเกิด

อะไรขึ้นต่อร่างพระราชบัญญัติเหล่านี้ ก็คือทำให้สภาสิ้นเปลืองเวลา แม้กระทั่งการพิมพ์ระเบียบวาระก็ต้องใช้กระดาษมากมาย ผมสังเกตดูครั้งสุดท้าย เมื่อวันพุธที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๔๑ มีร่างกฎหมายที่บรรจุอยู่ในระเบียบวาระถึง ๗๓ ฉบับ ทั้ง ๆ ที่เป็นสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ใน ๗๓ ฉบับ จะต้องใช้กระดาษพิมพ์เฉพาะชื่อร่างพระราชบัญญัติ ๑๑ แผ่น ถ้าทุกครั้งที่เราคิดว่าจะต้องพิมพ์ ๔๐๐ ชุด แต่ละครั้งจะใช้ ๔,๔๐๐ แผ่น บางที ๗๓ ฉบับ จะมีอยู่ตลอดสมัยประชุม ถ้าสัปดาห์หนึ่งต้องส่งระเบียบวาระครั้งหนึ่ง ในจำนวน ๔ เดือน (๑๖สัปดาห์) จะต้องใช้ ๗๐,๐๐๐ กว่าแผ่น สิ้นเปลืองงบประมาณไปโดยเปล่าประโยชน์ และเราก็ไม่ได้ประโยชน์อะไรจากนั้นเลย เพราะไม่ได้มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นอย่างจริง ๆ จัง ๆ

๑.๒ ในกระบวนการตามรัฐธรรมนูญประการที่ ๒ ที่มีปัญหา ก็อย่างที่ท่านประธานรัฐสภาได้พูดไว้ คือการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร นอกจากเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว ไม่มีการกำหนดระยะเวลาไว้ เพราะฉะนั้นร่างพระราชบัญญัติหลายฉบับก็จะเวียนว่ายตายเกิดอยู่ในสภา แล้วก็ตกไปเสียในตอนสภาถูกยุบ หรือสิ้นอายุเสียเป็นส่วนมาก ระยะเวลาที่ไม่ได้กำหนดไว้อีกประการหนึ่งก็คือ เมื่อวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมแล้วจะส่งกลับไปสภาผู้แทนราษฎร ก็ไม่มีระยะเวลาอีกเช่นกัน แต่ตรงนี้ไม่ค่อยจะมีปัญหา สภามักจะหยิบยกขึ้นมาพิจารณาในทันทีทันใด แล้วก็ไม่ค่อยจะค้างอยู่ตรงนั้นมากนัก

๑.๓ ปัญหาประการที่ ๓ ได้รับการแก้ไขโดยรัฐธรรมนูญ ก็คือร่างที่ตกไปเพราะยุบสภาหรือสิ้นอายุนั้น ตามรัฐธรรมนูญปัจจุบันได้มีการแก้ไขว่าถ้าคณะรัฐมนตรีร้องขอมาภายใน ๖๐ วัน และที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเห็นชอบด้วย ก็สามารถหยิบยกร่างกฎหมายที่สมควรจะตกไปแล้วเหล่านั้นขึ้นมาพิจารณา ซึ่งดูประหนึ่งว่าจะเป็นการสร้างกระบวนการในการตรากฎหมายให้เป็นไปด้วยความรวดเร็วขึ้น แต่การสร้างกลไกด้วยวิธีการแนวนี้ ผมคิดว่าไม่สำเร็จเพราะว่าเมื่อสมาชิกได้รับการเลือกตั้งเข้ามามีเวลาอยู่ ๖๐ วัน แต่ทำอะไรไม่ได้เพราะต้องรอคณะรัฐมนตรี แล้วจะต้องเรียกประชุมรัฐสภา รวมความแล้วจะต้องใช้เวลาประมาณ ๙๐ วัน ซึ่งอันที่จริงใช้เวลา ๙๐ วัน โดยปกติรัฐบาลก็จะมีกฎหมายมาเสนอได้อยู่แล้ว ถ้ารัฐธรรมนูญเขียนตรงกันข้ามเสีย เขียนให้สภามีอำนาจหยิบยกขึ้นมาแล้วแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบ ถ้ารัฐมนตรีไม่ประสงค์ให้แจ้งกลับมา ถ้าได้อย่างนั้นจะมีเวลารวดเร็วขึ้น แต่บังเอิญรัฐธรรมนูญเขียนไว้อย่างนี้ก็เรียนไว้ว่าถ้ามีโอกาสที่จะปรับปรุงกลไกเหล่านี้ ก็น่าจะลองคิดดูว่าเราจะทำด้วยวิธีใด กลไกเหล่านี้ถึงจะเกิดประโยชน์อย่างแท้จริง

๑.๔ ร่างกฎหมายที่สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเสร็จแล้ว จะส่งไปยังวุฒิสภา คำว่าเสร็จแล้ว ก็คือต้องผ่านทุกวาระ แต่เราจะพบว่ากฎหมายที่กรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎร

พิจารณาเสร็จแล้ว ซึ่งนับว่าใกล้ต่อความเป็น final เต็มทีแล้ว บางครั้งไปรออยู่ในระเบียบวาระหลายสัปดาห์ เป็นเดือนก็เคยมี ในขณะนั้นวุฒิสภาไม่มีอะไรทำก็รอ ถ้ามีการปรับปรุงตรงนี้สักนิดหนึ่ง แต่เมื่อคณะกรรมาธิการพิจารณาเสร็จแล้ว แจ้งให้วุฒิสภาทราบแล้วให้วุฒิสภาทำการศึกษาเรื่องนั้นต่อไปได้ วุฒิสภาจะใช้เวลาตรงนั้นทำงานไป แล้วเมื่อสภาผู้แทนราษฎรผ่านร่างกฎหมายนั้นเรียบร้อยแล้ว ซึ่งปกติโดยส่วนมาก ๙๙% สภาจะผ่านวาระที่สาม ถ้าได้รับหลักการแล้ว น้อยครั้งที่จะไม่ผ่านวาระที่สาม ตรงนั้นก็จะทำให้เราประหยัดเวลา วุฒิสภาก็จะลงมือทำงานไปได้ และในขณะเดียวกันก็ไม่กระทบกระเทือนดุลยพินิจของใครทั้งของสภาแทนราษฎร และวุฒิสภา ส่วนระยะเวลาทำงานของวุฒิสภาก็อาจจะปรับลดลงมา ในกรณีที่ได้รับร่างมาก่อน ซึ่งก็คิดว่าน่าจะทำได้ นั่นก็คือประเด็นที่มองจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

๒. กระบวนการที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของสภา และที่ประพฤติปฏิบัติกันอยู่ในสภา

ถ้าเราดูข้อบังคับของสภาทั้ง ๒ สภา นับแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมา เรากำหนดไว้เกือบจะเรียกว่ากลายเป็นประเพณีเลยว่าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต้องทำเป็นสามวาระ วาระที่หนึ่ง การรับหลักการ วาระที่สอง ส่งกรรมาธิการและพิจารณาเรียงตามมาตรา วาระที่สามว่าด้วยทั้งฉบับ เราจำเป็นหรือไม่ที่จะต้องยึดถือตามนั้น เกิดอะไรขึ้นในการพิจารณาสามวาระที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ในการพิจารณาในวาระที่หนึ่ง ที่จะต้องเสนอที่ประชุมใหญ่ของสภาจะพบเห็นเป็นประจำคือมีร่างพระราชบัญญัติมาค้างอยู่เป็นจำนวนมาก แล้วนาน ๆ จะหลุดในวาระที่หนึ่ง ออกมาสักฉบับหนึ่ง ยังนับว่าคราวนี้ได้มีการบัญญัติให้สมัยประชุมเป็นสมัยสามัญนิติบัญญัติล้วน ๆ ก็ต้องว่ากันเรื่องการตรากฎหมายโดยเฉพาะ แต่เมื่อมีเวลามากการอภิปรายก็ยาวขึ้น ทุกคนก็ไม่ต้องห่วงใย ตรงนั้นเราเสียเวลาไปช่วงหนึ่ง ระหว่างรอกว่าที่จะถึงระเบียบวาระโดยเฉลี่ย ๑-๖ เดือน บางครั้งก็กว่านั้น แปลว่าอะไร แปลว่าเมื่อร่างกฎหมายมาถึงสภา หรือเมื่อสมาชิกเสนอเข้าระเบียบวาระ สภาไม่ได้ทำอะไรเกี่ยวกับร่างกฎหมายนั้นเลยในช่วงเวลาเหล่านั้น เพราะต้องรอ เมื่อถึงระเบียบวาระการอภิปรายของสมาชิกจะเป็นลักษณะที่เกือบจะเรียกได้ว่าเป็นแบบจำลองได้เลย ฝ่ายค้านจะอภิปรายไม่เห็นด้วย ฝ่ายรัฐบาลจะอภิปรายเห็นด้วย แต่ก็จะบอกว่าไม่เห็นด้วยกับมาตรานั้นมาตรานี้ ขอฝากกรรมาธิการไว้ด้วย จะเป็นปกติในการอภิปรายของกฎหมายแต่ละฉบับ จะเฉลี่ยประมาณ ๒-๓ ชั่วโมง สุดแต่ว่าเป็นร่างกฎหมายยาวหรือสั้น แต่โดยเฉลี่ยจะอยู่ประมาณนี้ แล้วก็ตั้งกรรมาธิการ ในตอนตั้งกรรมาธิการส่วนใหญ่ถ้าเป็นร่างกฎหมายของรัฐบาล รัฐบาลก็จะตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญ เพราะรัฐบาลหวังที่จะเอาคนของรัฐบาลมาร่วมในการพิจารณานั้นด้วย ก็เป็นปัญหาอย่างที่ท่านประธานรัฐสภาได้พูดเมื่อสักครู่นี้ อันนั้นเป็นโทษอย่างหนึ่งเหมือนกัน คือเมื่อตั้งกรรมาธิการวิสามัญเสียเป็น

ส่วนใหญ่ กรรมาธิการสามัญประจำซึ่งตั้งเอาไว้แล้วก็ไม่ค่อยมีงานทำ เมื่อกรรมาธิการไม่มีงานร่างกฎหมายที่จะทำก็ต้องหันไปทำงานอย่างอื่น คือเรื่องการสอบสวน พิจารณา และอะไรต่ออะไรซึ่งสุดแต่จะคิดว่าเป็นประโยชน์ต่อภาระหน้าที่ของกรรมาธิการ แทนที่จะได้ใช้ประโยชน์ความเชี่ยวชาญในด้านนั้น ๆ มาดูร่างกฎหมาย ก็ไม่ค่อยจะได้ดู แต่ก็โทษอะไรไม่ได้ บางทีก็ต้องหันไปเปลี่ยนแนวความคิดของคณะรัฐมนตรีว่า ควรใช้คณะกรรมาธิการสามัญให้มากขึ้น แต่จะทำอย่างนั้นได้ก็ต่อเมื่อเราปรับโครงสร้างกรรมาธิการสามัญของเราให้มีอุปกรณ์ บุคลากรให้เพียบพร้อม ดีพร้อมที่จะช่วยทำงานให้กรรมาธิการได้ เราต้องยอมรับว่าในการพิจารณากฎหมายนั้นนักกฎหมายจำเป็นต้องมีอยู่เพื่อช่วย อาจจะไม่จำเป็นต้องเป็นกรรมาธิการเพราะเราจะหวังให้กรรมาธิการทุกชุดมีนักกฎหมายคงเป็นไปได้ยาก เพราะจะขึ้นอยู่กับว่าเขาได้รับการเลือกตั้งกันมามากน้อยเท่าไร แม้จะได้รับเลือกตั้งมามากก็ไม่ได้แปลว่าบุคคลเหล่านั้นจะมีความเชี่ยวชาญในการร่างกฎหมายได้อย่างดีพอ เพราะฉะนั้นก็อาจจะไปสร้างกลไกอะไรขึ้นมาสักอย่างหนึ่งในการที่จะทำให้คณะกรรมาธิการทำงานไปได้พอที่รัฐบาลจะวางใจว่าจะดูร่างกฎหมายของเขาได้ ในชั้นกรรมาธิการและในวาระที่สอง พิจารณาเรียงมาตรา อุปสรรคประการหนึ่งที่เขียนไว้ในข้อบังคับก็คือ การกำหนดระยะเวลาในการแปรญัตติ ถ้าตามข้อบังคับก็ ๗ วัน นาน ๆ รัฐบาลจึงจะให้เวลามากกว่านั้น หรือผู้เสนอจึงให้เวลามากกว่านั้น เป็น ๑๐ วัน หรือ ๑๕ วัน แต่ถามว่าระยะเวลาเหล่านั้นพอหรือไม่ ก็ตอบว่าถ้าทำงานกันจริง ๆ ก็คงพอ แล้วทำกันได้ไหม ก็ทำกันไม่ค่อยได้หรอกเพราะว่าเมื่อสมาชิกฯ เห็นว่าร่างกฎหมายในวาระที่หนึ่ง สมาชิกฯ ก็จะแปรญัตติจากร่างในวาระที่หนึ่ง แล้วไปยื่นไว้ต่อกรรมาธิการภายใน ๗ วัน หลังจากนั้นกรรมาธิการรับแล้วก็ทิ้งไว้ แล้วก็ตั้งหน้าตั้งตาดูร่างกฎหมายนั้น แก้ไขจนเสร็จเรียบร้อยแล้วจึงเชิญผู้แปรญัตติมาชี้แจง พอมาถึงร่างที่ขอแปรญัตติไว้บางทีก็หายไปแล้ว บางทีก็เพิ่มสิ่งใหม่เข้ามา ซึ่งแย่ยิ่งกว่าร่างเดิมที่เขาไม่อยากเอาด้วยนั้นอีก แต่เขาแปรญัตติไม่ได้เพราะพ้นเวลาที่จะแปรญัตติไปแล้ว การขอแปรญัตติเป็นการขอแปลล่วงหน้า เพราะฉะนั้นสมาชิกฯ ผมก็ว่าน่าเห็นใจ เขาก็เลยเพิกเฉยต่อการแปรญัตติ แล้วก็คิดเอาว่าอย่างไรเสียกรรมาธิการก็คงแก้ ซึ่งจริง ๆ ก็แก้ และแก้เยอะเกือบทุกมาตรา ในเรื่องถ้อยคำและอะไรอีกต่าง ๆ มากมาย พอมาถึงในวาระที่สอง ข้อบังคับกำหนดไว้ว่า ผู้อภิปรายจะอภิปรายได้แต่เฉพาะกรรมาธิการที่สงวนความเห็นไว้ หรือที่ผู้แปรญัตติสงวนไว้ หรือที่กรรมาธิการแก้ไป ก็กรรมาธิการแก้ไขมาก ก็เลยอภิปรายกันได้ทุกมาตรา โดยคนอีก ๓๐๐กว่าคน เพราะฉะนั้นกระบวนการตรงนี้ก็ใช้เวลาอันยาวนาน แต่หาความรอบคอบไม่ได้ เพราะว่ากันสด ๆ ร้อน ๆ เดี๋ยวนั้น แล้วพอถูกจี้เข้าหนัก ๆ กรรมาธิการก็จะพบว่าตัวบกพร่องจริง ๆ จำเป็นต้องแก้ไขก็ฉุกละหุกแก้กันเดี๋ยวนั้น บางทีทำให้กฎหมายไม่รอบคอบ นาน ๆ จึงจะเห็นว่ากรรมาธิการขอเวลาออกไปแก้ไขข้างนอก อย่างนั้นก็อาจจะดีขึ้นหน่อย แต่แม้กระนั้น

ก็ยังเป็นไฟลนก้นอยู่นั่นเอง เมื่อสมาชิกฯ สามารถอภิปรายได้ทุกมาตรา การอภิปรายในวาระที่สองจึงล่วงล้ำก้ำเกินไปถึงหลักการของร่างกฎหมาย เท่ากับเป็นการอภิปรายในเรื่องหลักการอีกครั้งหนึ่ง ยิ่งเสียเวลามากเข้าไปอีก ที่นี้ถ้ามองในแง่ในการพิจารณาซึ่งข้อบังคับกำหนดให้ทำได้โดยกรรมาธิการเต็มสภา ซึ่งส่วนใหญ่จะใช้กับร่างพระราชบัญญัติเวนคืนที่ดิน หรือร่างพระราชบัญญัติโอนอสังหาริมทรัพย์ ที่เป็นที่ธรณีสงฆ์ หรือที่วัด เราจะพบว่าในความรู้สึกของสมาชิกฯ กฎหมายเหล่านี้เป็นกฎหมาย "แบบ" ไม่ต้องไปดูอะไรมาก ในที่สุดก็จะไม่มีคนดูเลยเพราะมาถึงก็จะผ่านสามวาระ และก็จะไม่มีใครไปสนใจ ถามว่าถ้าไม่มีความจำเป็นที่จะต้องกลั่นกรองทำไมรัฐธรรมนูญเขียนไว้ เขาจะเขียนไว้ตั้งแต่มีรัฐธรรมนูญมาก็จะเขียนเรื่องนี้ไว้ตลอด เพราะไม่ต้องให้รัฐใช้อำนาจรัฐไปล่วงล้ำก้ำเกินกรรมสิทธิ์บุคคลโดยไม่จำเป็น สิ่งที่เราดูอยู่เราจะต้องดูถึงความจำเป็น ความพอเหมาะพอควรของการเวนคืน แต่เราไม่ค่อยได้ดู เพราะฉะนั้นเราจะพบว่ารัฐวิสาหกิจซึ่งทำธุรกิจทั้งหลายแอบมาอาศัยอำนาจนี้ในการเวนคืนที่ดินของราษฎรไปทำธุรกิจในราคาถูกการทางพิเศษแห่งประเทศไทยเป็นตัวอย่างที่เห็นได้ชัด จะพยายามเวนคืนไว้ให้มากแล้วเอาไปให้เอกชนเช่าเพื่อทำอะไรต่อมิอะไรของเขาโดยอ้างว่าถ้าไม่เวนคืนไว้ จะมีสร้างอะไรมาบังทัศนียภาพซึ่งไม่เกี่ยวกับที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้เลย แต่เมื่อการพิจารณาเหล่านั้นเป็นการพิจารณาสามวาระก็จะไม่มีใครสนใจดูว่าเขาเวนคืนไปเกินมากน้อยแค่ไหน ความเดือดร้อนของราษฎรก็ไม่ได้รับการดูแลเท่าที่ควร จริงอยู่ในระยะหลังสภาผู้แทนราษฎร เริ่มไม่ค่อยยอมให้พิจารณาสามวาระรวดเริ่มตั้งกรรมาธิการ แต่ตอนตั้งกรรมาธิการนั้นผมก็ยังสงสัยว่า ตั้งเพื่อไปดูให้ละเอียดจริงหรือเปล่า ก็พบว่าในการตั้งคณะกรรมาธิการก็จะตั้งคณะกรรมาธิการชุดละคณะ โดยมีคณะกรรมาธิการสมมุติว่ามี ๒๐ คน ๑๙ คนจะเป็นคนเดิม คนที่ ๒๐ จะเป็นคนใหม่ ซึ่งก็แปลว่ากลายเป็นคนละคนเวลาจ่ายเบี้ยประชุมก็จ่ายให้ทุกคณะ แทนที่จะจ่ายคณะเดียว ตรงนั้นก็ไม่ค่อยดีเหมือนกัน ผมว่าเราไม่น่าจะทำ แต่ว่าอย่างไรก็ตาม กฎหมายเหล่านี้ต้องได้รับการดูแล เพราะนั่นเป็นสิทธิพื้นฐานของคนซึ่งเขาจะต้องถูกเอาที่ดินไปโดยเขาไม่สมัครใจ ถ้าเมื่อไรที่เราให้ราคาเขาสูงเหมือนกับที่ซื้อขายกันในตลาดจริง ๆ อย่างนั้นก็เป็นอีกเรื่องหนึ่งตามแต่จะว่ากันไป แต่ว่านี่เราไปบังคับเขา เพราะฉะนั้นรัฐจะต้องเอามาเท่าที่จำเป็น แล้วใครจะดูเรื่องนี้ได้ว่าความจำเป็นของรัฐคือหน่วยงานทั้งหลายมองอย่างหนึ่ง ความจำเป็นที่สภาผู้แทนราษฎรจะมองต้องมองอีกอย่างหนึ่งเพราะอย่างนี้เท่านั้นจึงจะรักษาประโยชน์ของราษฎรได้ ความรอบคอบในการดูร่างกฎหมายก็ต้องมี ความรวดเร็วก็ต้องมี เมื่อกรรมาธิการพิจารณาเสร็จแล้วกลับมาเข้าระเบียบวาระ ถึงแม้ข้อบังคับจะกำหนดว่าจะต้องมาเข้าระเบียบวาระภายใน ๑๐ วัน ซึ่งตรงนั้นไม่ค่อยมีปัญหาเพราะเมื่อส่งมาประธานฯ เขาก็จะบรรจุทันที แต่บรรจุแล้วได้รับการพิจารณาเลยหรือไม่ ก็ตอบว่าไม่ ก็ยังไปรออยู่อย่างนั้น เพราะถ้ามาประดังกันทีละมาก ๆ ก็ไปได้ทีละฉบับ กว่าจะพิจารณาหมด

บางทีก็แทบจะหมดสมัยประชุมไปแล้ว การอภิปรายตรงนั้นก็เป็นการอภิปรายซ้ำซ้อนมากขึ้น และเสียเวลามากโดยไม่จำเป็น สำหรับการพิจารณาในวาระที่สามก็ไม่ค่อยเป็นปัญหา เพราะเป็นการพิจารณาต่อเนื่องจากวาระที่สองห้ามอภิปราย เพราะฉะนั้นก็ยกมือ ไม่ต้องใช้เวลานานเท่าไร ปัญหาจึงอยู่ที่วาระที่หนึ่ง และวาระที่สอง ทั้งหมดนั้นคือปัญหาแล้วถามว่าจะต้องปรับปรุงอะไรบ้าง

ข. ประเด็นที่จะต้องพิจารณาปรับปรุง

เท่าที่ผม list ออกมาได้มี ๖ ประเด็น

ประเด็นที่ ๑ ทำอย่างไรเราจึงจะกำจัดร่างพระราชบัญญัติที่มีความซ้ำซ้อนกันให้เหลือน้อยที่สุด โดยเฉพาะร่างที่คัดลอกมาจากคณะรัฐมนตรี

ประเด็นที่ ๒ ทำอย่างไรจึงจะกลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกฯ ให้เหลือเท่าที่มีสาระสำคัญ เป็นประโยชน์ และมีความเป็นไปได้โดยไม่จำกัดสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายของสมาชิกฯ ซึ่งตรงนั้นต้องระวัง

ประเด็นที่ ๓ ทำอย่างไรในการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงินของสมาชิกฯ จึงจะไม่ตกค้างอยู่ที่รัฐบาล ทำให้พะรุงพะรังอยู่โดยไม่จำเป็น

ประเด็นที่ ๔ ทำอย่างไรจึงจะลดขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ โดยเฉพาะร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเสนอ เพื่อให้เกิดความรวดเร็ว รอบคอบ และได้รับการเอาใจใส่จากสมาชิกฯ อย่างทั่วถึง ที่เน้นร่างของคณะรัฐมนตรีก็เพราะว่า เราต้องยอมรับว่าคณะรัฐมนตรีมีกลไกในการดูแลกฎหมายมาชั้นหนึ่งแล้ว และกฎหมายเหล่านั้นต้องถือว่ามีความจำเป็นในการบริหารบ้านเมือง จำเป็นจะต้องใช้ เพราะฉะนั้นสภาจะต้องดูแลเป็นพิเศษ

ประเด็นที่ ๕ ทำอย่างไรการอภิปรายที่เกี่ยวกับร่างกฎหมาย จึงจะใช้เวลาไม่มากนักและมีประสิทธิภาพ

ประเด็นที่ ๖ ทำอย่างไรจึงจะแก้ไขเรื่ององค์ประชุมของสภา โดยสมาชิกฯ ไม่เดือดร้อนมากนัก

ค. ข้อเสนอแนะในการปรับปรุง

๑. ข้อเสนอแนะสำหรับประเด็นที่ ๑ ที่ว่าจะทำอย่างไรจึงจะขจัดร่างกฎหมายที่มีความซ้ำซ้อนกันให้เหลือน้อยที่สุด

๑.๑ ผมเห็นว่าต้องทำความตกลงร่วมกันของพรรคการเมืองทั้งปวงโดยเฉพาะพรรคการเมืองที่ร่วมกันจัดตั้งรัฐบาลในทุกครั้ง พรรคต้องไม่อนุมัติให้สมาชิกของพรรคเสนอร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเสนอ หรือที่จะเสนอ ถามว่าทำไมถึงรวมที่จะเสนอ เพราะเวลาที่คณะรัฐมนตรีจะเสนอร่างกฎหมายมายังสภามีขั้นตอน กว่าจะไปผ่านสำนักงานคณะ

กรรมการกฤษฎีกา กว่าจะผ่านคณะรัฐมนตรี กว่าจะเข้าคณะกรรมการประสานงานคณะกรรมการประสานงานเอาไปเข้าพรรค สมาชิกพรรคร่วมรัฐบาลรู้แล้วว่ารัฐบาลจะเสนอกฎหมายอะไร ก็เพียงแต่ไป copy อันนั้นแล้วก็มีลายเซ็นมาขออนุมัติผู้มีอำนาจในพรรค ถ้ามาเสนอได้ทันที ในขณะที่คณะรัฐมนตรียังมะงุมมะงาหราตามขั้นตอนเหล่านั้นอยู่ สมาชิกฯ มาเสนอได้แล้ว เพราะฉะนั้นถ้าพรรคร่วมรัฐบาลร่วมกันตกลงว่าถ้าคณะรัฐมนตรีจะเสนอกฎหมายอะไรเวลานำความไปหารือในพรรค หรือผ่านคณะกรรมการประสานงานต้องอนุมัติให้สมาชิกเสนอร่างกฎหมาย นั้น ๆ เว้นแต่พรรคการเมืองที่ร่วมรัฐบาลนั้นไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัตินั้น แล้วเสนอใหม่ ถ้าอย่างนั้นก็เป็นอีกเรื่อง เพื่อไม่ให้ตัดสิทธิพรรคการเมือง ซึ่งตามปกติก็คงจะไม่ค่อยมี ส่วนสมาชิกพรรคฝ่ายค้านต้องปล่อย เพราะจะเกิดประโยชน์ แต่ถ้าเขาไปเห็นร่างกฎหมายของรัฐบาลแล้วเห็นว่าดีเขาก็เสนอมาด้วย รัฐบาลก็ได้เสียงสนับสนุน ก็ไม่น่าจะเป็นปัญหาอะไร อย่างน้อยก็จะเป็นประโยชน์

๑.๒ ต้องทำอย่างหนึ่งอย่างใดให้มีผลเป็นว่าเมื่อคณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติใดแล้ว ต้องห้ามมิให้สมาชิกฯ เสนอร่างกฎหมายในหลักการเดียวกัน จนกว่าร่างกฎหมายนั้นจะผ่านการพิจารณาไปจนจบสิ้น แม้ว่าร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกเสนออาจจะมีความแตกต่างกันบ้าง แต่ถ้าความแตกต่างนั้นสามารถทำได้โดยการแปรญัตติ เพราะอยู่ในหลักการแล้วก็ต้องห้าม ถ้าทำได้ด้วยวิธีนี้ร่างพระราชบัญญัติที่จะอยู่ในระเบียบวาระจะน้อยลงไปครึ่งหนึ่งโดยไม่เสียผลประโยชน์ หรือไม่ถูกกระทบกระเทือนต่อสิทธิใด ๆ ของสมาชิกฯ เลย ซึ่งการจะแก้ไขปัญหาเหล่านี้อาจจะต้องแก้ไขที่รัฐธรรมนูญ ผมไม่สนใจว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้จะต้องห้ามไม่ให้แก้ไขอย่างไร แต่นี่เป็นข้อเสนอแนะเพื่อจุดประกาย เพราะฉะนั้นคนที่คิดจะทำต้องไปดูว่าจะต้องแก้ไขที่ตรงไหน บางเรื่องอาจจะต้องแก้ไขที่ข้อบังคับ บางเรื่องอาจจะต้องแก้ไขที่รัฐธรรมนูญ ถ้าแก้ได้เมื่อไรก็ไปแก้เมื่อนั้นอย่าด่วนสรุปว่ารัฐธรรมนูญใช้ยังไม่ทันไรผมมาเสนอให้แก้ไข ขอความกรุณาอย่างนั้นนะครับ เพราะอย่างไรเสียเรากำลังจะพิจารณาหาหนทางแก้ไข แต่จะแก้เมื่อไรไม่สำคัญ

๒. ประเด็นที่ว่าทำอย่างไรเราจะกลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกฯ ให้เหลือเท่าที่มีสาระสำคัญมีประโยชน์ และเป็นไปได้

๒.๑ ตรงนี้เราจะต้องหากลไกที่พูดกันถึงคณะกรรมการกลั่นกรอง ผมเห็นในรัฐธรรมนูญมีคณะกรรมการร่วมกันชุดหนึ่ง คณะกรรมการร่วมกันระหว่างประธานสภาผู้แทนราษฎรกับประชาชน และกรรมาธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร ทำไมเราไม่ใช้คณะกรรมการร่วมกันชุดนั้นให้เกิดประโยชน์ เพราะมีทั้งฝ่ายค้าน ฝ่ายรัฐบาล และมีประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานอยู่แล้ว ก็คือกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่งร่างกฎหมายที่จะเสนอให้

คณะกรรมการร่วมกันก่อน ถ้าคณะกรรมการร่วมกันเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีความเป็นไปได้ มีสาระสำคัญที่เป็นประโยชน์ เป็นความต้องการของผู้คนก็ส่งไปให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อบรรจุระเบียบวาระ ถ้าร่างนั้นไม่สมบูรณ์ก็ส่งให้เจ้าหน้าที่แก้ไขให้ด้วยความเห็นดีเห็นงามของเจ้าของร่าง ถ้าเจ้าของร่างเขาไม่ประสงค์ก็แล้วไป ถ้าเจ้าของร่างเขาประสงค์ก็ปรับปรุงให้ ส่วนร่างใดไม่มีสาระสำคัญหรือไม่มีทางเป็นไปได้ ก็ไม่ได้ให้ตกไป เพราะถ้าให้ตกไปก็เท่ากับไปตัดสิทธิของสมาชิกฯ ก็ให้แยกเป็นบัญชีไว้ต่างหากแล้วแจ้งให้สมาชิกฯ ทราบเป็นระยะ ๆ ว่าบัดนี้บัญชีมีกฎหมายอะไรบ้าง แล้วกำหนดไว้ในข้อบังคับว่าสภาจะไม่หยิบยกร่างพระราชบัญญัติในบัญชีนั้นขึ้นมาจนกว่าร่างกฎหมายอื่น ๆ ที่อยู่ในระเบียบวาระจะพิจารณาเสร็จสิ้นแล้ว ก็แปลว่าโอกาสของสมาชิกฯ ก็ยังมีอยู่ แต่ว่าถ้านั่งว่าง ๆ ไม่มีอะไรทำก็มานั่งว่าเรื่องนี้กัน ถ้ามีอะไรจะทำก็ทำเรื่องอื่นไปก่อน

๒.๒ ก็คือต้องสร้างกลไกเพื่อช่วยสมาชิกฯ ดูแลร่างกฎหมาย แต่กลไกนั้นอย่างที่ท่านประธานรัฐสภาว่าอย่าสร้างเป็นส่วนราชการ อย่าสร้างเป็นกอง เพราะเมื่อเป็นกองก็จะเริ่มมีผู้อำนวยการกอง หัวหน้าฝ่าย กระบวนการยาวเหยียดเลย เราต้องการคนสัก ๑๐ คน แต่ต้องเป็นคนระดับมันสมอง และมีลูกมือให้คนละคนเท่านั้นพอแล้ว คนเหล่านี้ว่าง ๆ ก็นั่งร่างกฎหมายให้สมาชิกฯ เวลากรรมาธิการประชุมก็ไปช่วยกรรมาธิการทำงาน ทำหน้าที่ ๒ ด้านอย่างนี้กรรมาธิการก็จะมีเครื่องมือช่วยทำงาน สมาชิกฯ ก็จะมีเครื่องมือในการยกร่างกฎหมาย ผมยังเห็นค้านกับท่านประธานรัฐสภาอยู่ตรงนี้นิดหนึ่งว่า อย่าร่างกฎหมายเตรียมไว้ เพราะถ้าร่างกฎหมายเตรียมไว้จะมีเป็นกระบุงเลย เมื่อสมาชิกฯ มาก็จะหยิบใส่ ๆ เข้าไป ภาระของสภาก็จะยิ่งมากให้สมาชิกฯ มา request นั้นดีแล้ว ประโยชน์อย่างหนึ่ง ตรงนี้ก็คือว่า บางทีสมาชิกฯ คิดจะเสนอร่างกฎหมายเพราะไปพบปัญหาของราษฎร ถ้าไปหาผู้เชี่ยวชาญเขาอาจจะบอกว่ามีกฎหมายอยู่แล้ว แต่รัฐบาลไม่ได้ทำตามกฎหมายนั้น แทนที่จะร่างกฎหมาย ไปตั้งกระทู้หรือไปเสนอญัตติ หรือมีกฎหมายอยู่แล้ว แต่กฎหมายนั้นยังไม่ครบถ้วนครอบคลุมก็ไปออกกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติม ไม่ต้องไปออกกฎหมายใหม่ทั้งฉบับ ถ้าไม่มีกฎหมายเลยก็ไปออกกฎหมายทั้งฉบับได้ อย่างนี้ก็จะทำให้กระบวนการในการทำงาน ในการคิดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นระบบมากขึ้น ช่วยให้เขาทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ถ้าเราแก้ประเด็นเหล่านี้แล้วต้องยกเลิกข้อบังคับที่ให้คณะรัฐมนตรีขอนำร่างของสมาชิกฯ ไปพิจารณาก่อนรับหลักการ เพราะแปลว่าสภาได้ดูแลร่างกฎหมายของสมาชิกฯ เราอย่างดีแล้ว ส่วนไหนที่คิดว่าเป็นประเด็นทางการเมืองก็แยกเป็นบัญชีไว้ต่างหาก อะไรที่บรรจุไว้ในระเบียบวาระแปลว่าเราเอาจริง คณะรัฐมนตรีก็ต้องใช้เวลาที่ยังมาไม่ถึงระเบียบวาระไปศึกษาเอาเอง จะเห็นด้วยหรือไม่ก็ไม่ได้ว่า แต่ต้องไปศึกษาเอาตอนนั้น ห้ามนำไปพิจารณาก่อนรับหลักการ

๓. ทำอย่างไรร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวด้วยการเงินของสมาชิกฯ จึงจะไม่ตกค้าง ถ้าเราดูในรัฐธรรมนูญจะพบว่าการเสนอร่างกฎหมายที่เกี่ยวด้วยการเงินทุกสมัย มักเป็นข้อยกเว้น ไม่ใช่เป็นหลัก เพราะยึดหลักกันว่าอะไรที่กระทบกระเทือนเกี่ยวด้วยการเงินเป็นเรื่องที่ฝ่ายบริหารจะต้องรับผิดชอบ เพราะฉะนั้นถ้าฝ่ายบริหารไม่เห็นดีเห็นงามด้วยสมาชิกฯ ก็จะเสนอไม่ได้ การที่เราให้นายกรัฐมนตรีรับรองก่อนถึงจะมีการพิจารณากฎหมายนั้นได้ เป็นการยืนยันหลักนี้ เพราะฉะนั้นถ้าเราถือว่า หลักก็คือสมาชิกจะเสนอกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงินไม่ได้ข้อยกเว้นจึงจะเสนอได้ ข้อบังคับที่เราเขียนว่าถ้าเป็นร่างเกี่ยวด้วยการเงินให้ส่งให้นายกรัฐมนตรี ถ้านายกรัฐมนตรีไม่แจ้งกลับมาภายใน ๑๕ วัน ให้แจ้งสภาทราบ นั้นไม่สอดคล้องกับความจริง เพราะร่างจะค้างหมดแล้วก็พะรุงพะรัง ถ้าเราเขียนกลับกันเสียว่า ถ้าภายใน ๓๐ วันนายกรัฐมนตรีไม่ส่งกลับมาให้ถือว่านายกรัฐมนตรีไม่ให้คำรับรองร่างกฎหมายนั้นก็จบ ถามว่าอย่างนี้สมาชิกฯ ก็เสียเปรียบ เพราะว่ารัฐบาลเขานั่งเฉย ๓๐ วัน เราก็เขียนเป็นเงื่อนไขว่า ร่างกฎหมายใดที่นายกรัฐมนตรีไม่รับรอง หรือถือว่าไม่ให้คำรับรอง รัฐสภาจะพิจารณาร่างกฎหมายที่มีหลักการเดียวกัน ในสมัยประชุมเดียวกันนั้นไม่ได้ ก็แปลว่ารัฐบาลจะเสนอร่างกฎหมายเดียวกันไม่ได้ จะไปตีขลุมว่า ของสมาชิกฯ ตกไปแล้วรัฐบาลจะเสนอมาไม่ได้ ก็ลงโทษหน่อยเอาแค่สมัยประชุมเดียว หรือจะสองสมัยก็สุดแท้แต่ ด้วยวิธีการนี้ก็จะทำให้กระบวนการจบสิ้นไปได้โดยเสร็จเด็ดขาด ไม่ต้องมานั่งรอ ต่อว่ากันทุก ๑๕ วัน

๔. ทำอย่างไรจึงจะลดขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยเฉพาะที่คณะรัฐมนตรีเสนอและยังมีประสิทธิภาพ

ถ้าเป็นร่างกฎหมายที่จะใช้กรรมาธิการเต็มสภาและเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืน คิดว่ากระบวนการที่สร้างไว้ในวุฒิสภาน่าจะใช้ได้ ที่วุฒิสภาเวลานี้ทำอย่างนี้ ทันทีที่ได้รับร่างจากสภาผู้แทนราษฎรเราจะส่งให้คณะกรรมาธิการชุดหนึ่งไปดู แล้วภายใน ๗ วันส่งกลับเข้ามาพร้อมทั้งคำเสนอแนะว่าไปดูแล้วโดยหลักการดีมีข้อแก้ไขหรือไม่มี พอเข้าระเบียบวาระก็พิจารณา ๓ วาระไปได้เลย ก็แปลว่าจะมีคนดูแลอยู่ ๑ สัปดาห์ ๆ นั้นไม่ได้เสียเวลาเพราะการบรรจุระเบียบวาระก็จะใช้ ๑ สัปดาห์เหมือนกัน คณะกรรมการร่วมของสภาผู้แทนราษฎร ที่มีประธานสภาผู้แทนราษฎรร่วมกับประธานกรรมาธิการ น่าจะใช้ประโยชน์ตรงนั้นได้ หรือ จะตั้งคณะกรรมาธิการขึ้นมาเป็นพิเศษเพื่อดูแลเรื่องนี้ก็น่าจะทำได้ ส่งไปแล้วก็มาเข้าระเบียบวาระก็จะไม่เสียเวลา ๑ สัปดาห์ก็น่าจะพอ ก็จะดูแต่ในแง่สาระสำคัญจะเป็นส่วนถ้อยคำได้รับการวางแบบไว้แล้วค่อนข้างจะเรียบร้อยอยู่แล้ว ถ้าเป็นร่างกฎหมายที่สมาชิกสภาเสนอและได้ผ่านกระบวนการตามที่เสนอแนะในประเด็นที่ ๒ เรียบร้อยแล้วก็ให้บรรจุระเบียบวาระพิจารณาไปสามวาระตามปกติ ก็ไม่ไปกระทบกระเทือน แต่ถ้าเป็นกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีเสนอ ในขั้นที่เสนอ

มาขอให้ระบุมาว่าประสงค์จะใช้คณะกรรมาธิการอะไร ถ้าประสงค์จะใช้กรรมาธิการเต็มสภาก็บรรจุระเบียบวาระไป ถ้าประสงค์จะใช้กรรมาธิการสามัญ หรือวิสามัญ ภายใน ๗ วัน ที่ได้รับร่างซึ่งไม่ต้องใช้เวลา พอมาถึงก็ตั้งกรรมาธิการกันเลย ถามว่าตั้งทำไม ตั้งเพื่อให้ไปดู ทุกวันนี้เรารอเพราะค้างอยู่ในระเบียบวาระโดยไม่ได้ทำอะไร ต่อไปนี้เอาไปดูเสีย ไปดูอย่างไร กรรมาธิการดูใน ๒ เรื่อง คือ

เรื่องที่ ๑ ที่จะต้องดูคือ ร่างกฎหมายนั้นสมควรรับหลักการหรือไม่ คล้าย ๆ กับรับไปพิจารณาก่อนรับหลักการ แต่ใช้เวลาที่ทิ้งว่างไว้ให้เกิดประโยชน์ ถามว่าทำไมต้องดูตรงนี้ ก็เพื่อว่าการทำงานจะไม่ได้เสียเวลาเปล่า ถ้าคณะกรรมาธิการเห็นว่าไม่ควรรับหลักการก็ส่งกลับคืนมาเลยภายใน ๑๕ วัน แล้วให้สภาพิจารณาว่าจะรับหลักการหรือไม่ ถ้าไม่รับก็ตกไป ถ้ารับหลักการก็ส่งให้กรรมาธิการไปทำงานต่อ แปลว่าสภายืนยันแล้ว

เรื่องที่ ๒ ก็คือไปดูเรียงตามมาตรา กรรมาธิการไปทำงานกำหนดเวลาไว้เสีย เช่น ๔๕ วัน ต้องทำงานให้เสร็จในวาระที่หนึ่ง เสร็จแล้วจัดพิมพ์ร่างส่งให้สมาชิกทุกคน แล้วกำหนดบอกกับสมาชิกว่า ถ้าผู้ใดประสงค์จะแปรญัตติก็ให้ทำเสียภายใน ๕ วัน ๗ วัน คือแทนที่สภาใหญ่จะเป็นผู้กำหนดการแปรญัตติ กรรมาธิการก็เป็นผู้กำหนด และให้แปรญัตติเมื่อเห็นร่างที่กรรมาธิการแก้ไขปรับปรุง การแปรญัตติก็จะมีความหมายมากขึ้นแล้วก็จะมีผลจริงจัง ซึ่งกระบวนการทั้งหมดนี้ในชั้นกรรมาธิการต้องไม่เกิน ๗๐ วัน แล้วส่งให้ประธานสภาบรรจุเข้าระเบียบวาระในคราวประชุมถัดไปหลังจากที่ได้รับร่างจากคณะกรรมาธิการ และในการพิจารณาของสภาให้พิจารณาสามวาระติดต่อกันไป วาระที่หนึ่งพิจารณารับหลักการ วาระที่สองให้พิจารณาหรืออภิปรายได้เฉพาะที่คณะกรรมาธิการแก้ไข หรือที่สงวนไว้ วาระที่สามจะเอาหรือไม่เอา โดยไม่ให้มีการอภิปราย การอภิปราย ๒ หยักต่อเนื่องผมเชื่อว่าเวลาการอภิปรายจะสั้นเข้า ถามว่าทำไมจึงสั้นเข้าเพราะเมื่อพูดต่อเนื่อง สิ่งที่พูดในวาระที่หนึ่งก็ไม่ต้องนำมาพูดอีกในวาระที่สอง ซึ่งปัจจุบันการพิจารณาในวาระที่หนึ่ง เป็นคนละวันกันกับวาระที่สอง สิ่งที่พูดในวาระที่หนึ่ง เมื่อมาพูดในวาระที่สองอีกวันหนึ่งก็ยังนำมาพูดอีก ทำให้เวลาการอภิปรายเยิ่นเย้อ แต่ถ้าทำได้ต่อเนื่องกันก็ประหยัดเวลา สิทธิต่าง ๆ ของสมาชิกฯ ก็ไม่ได้เสียไปไหน การแปรญัตติก็ยังมีสิทธิแปรญัตติได้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น การพิจารณารับหลักการก็ยังสามารถพิจารณาขั้นรับหลักการได้ แต่อย่างนี้เป็นการใช้เวลาซึ่งปกติไปค้างกันอยู่ในนั้นเอามาใช้ให้เกิดประโยชน์

๕. ทำอย่างไรการอภิปรายที่เกี่ยวกับร่างกฎหมาย จึงจะเกิดประสิทธิภาพและไม่ใช้เวลานานเกินไป ถ้าเราลองเฝ้านับการอภิปรายของสมาชิกจะแยกได้ ๒ ส่วน

ส่วนที่ ๑ ว่าด้วยสาระสำคัญของเรื่องที่กำลังพิจารณา

ส่วนที่ ๒ คือส่วนที่ว่าด้วยกระบวนการในพิจารณา เช่น การประท้วง การนับองค์ประชุม การเสนอขอปรึกษา พวกนี้ไปห้ามไม่ได้ แต่ในการอภิปรายในส่วนสาระสำคัญถ้าเราปรับปรุงกระบวนการเสียใหม่เพื่อให้สมาชิกฯ ให้ความสนใจในสิ่งที่จะพูดอย่างแท้จริงและจะน่าฟัง ถามว่าจะทำอย่างไร สมาชิกฯ จะต้องเสนอคำอภิปรายของตนก่อนถึงระเบียบวาระว่าตนจะอภิปรายในประเด็นใด เรื่องใด ให้ประธานสภารับรู้ไว้ ถามว่าต้องเขียนรายละเอียดไหม ก็ตอบว่าไม่ต้องเขียนรายละเอียด เขียนแต่ว่าจะพูดในประเด็นไหน ในแง่มุมใดเท่านั้น เวลาอภิปรายก็ว่าไป เว้นแต่เสนอมา ๕๐ ประเด็น มีคนพูดไปแล้ว ๓๐ ประเด็น อีก ๒๐ ประเด็นไม่เกี่ยวกับเรื่องนี้อย่างนั้นก็พูดไม่ได้ เพราะฉะนั้นเวลาพูดจะพูดได้เฉพาะประเด็นที่ได้แจ้งต่อประธานฯ และเฉพาะประเด็นที่ประธานฯ อนุญาต ซึ่งผู้พูดจะต้องลุกออกมาพูดที่ด้านหน้าตามเวลาที่กำหนด แล้วการพูดแซวกันก็จะลดน้อยลง ถามว่าแล้วการประท้วง การนับองค์ประชุมทำอย่างไร ทุกวันนี้ท่านประธานฯ คงรู้ ผมขอประท้วงตามข้อ ๕๖ ที่พูดมาทั้งหมดนี้ขัดต่อข้อ ๕๖ แต่ข้อ ๕๖ มีตั้งพะเรอเกวียน มีทั้งซ้ำซาก วนเวียน เสียดสี ให้ร้าย ไม่รู้ตรงไหน บางทีประธานฯ ก็งงไม่รู้จะตัดสินอย่างไร เพราะฉะนั้นต้องกำหนด ใครก็ตามที่ประท้วงต้องบอกลักษณะของการประท้วง ถ้าบอกว่าพาดพิงหรือใส่ร้าย ก็ต้องบอกว่าตรงไหน คำไหนใส่ร้าย และใส่ร้ายอย่างไร ถ้าเป็นเรื่องอภิปรายซ้ำกับผู้อื่นก็ต้องบอกว่าซ้ำกับใคร คือผู้ประท้วงจะได้คิดก่อนประท้วง ไม่ใช่ประท้วงก่อนค่อยคิดว่าขัดข้อบังคับข้อไหน ผู้ประท้วงก็จะน้อยลง และทันทีที่ประท้วงเสร็จประธานฯ ต้องชี้ขาดทันทีแล้วเป็นอันยุติ นั่นก็คงค่อนข้างจะยากหน่อย แต่ว่าถ้าค่อย ๆ ตั้งหลักกันไปผมว่านาน ๆ เข้าก็คงจะชิน ถ้าเป็นการเสนอนับองค์ประชุมทำอย่างไร เราต้องยอมรับว่าการเสนอนับองค์ประชุมเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของฝ่ายค้านที่จะไม่ให้รัฐบาลเหลิง ไม่ให้รัฐบาลเอาแต่ใจตัว ใช้เป็นเครื่องต่อรองได้ ในขณะเดียวกันการทำบ่อย ๆ ทำแล้วลุกเดินออกก็สร้างภาพที่ไม่ดีต่อสภา เพราะขึ้นชื่อสภาก็รวมทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลบางทีความรู้สึกไม่พอใจต่อการกระทำของฝ่ายรัฐบาลทำให้เราอยากจะลุกเดินออก แต่การเดินออกเป็นภาพที่ไม่ดี และเสียด้วยกันทั้งคู่ ถ้าเราเปลี่ยนเสียใหม่ได้ไหม **กำหนดหลักเกณฑ์ในการนับองค์ประชุม**

ประการที่ ๑ ถ้ามีผู้เสนอให้นับองค์ประชุมและมีผู้รับรองถูกต้องแล้ว สมาชิกจะเดินออกนอกห้องประชุมไม่ได้ ปิดประตูเลยแล้วนับ ถ้าผมเป็นฝ่ายค้านก็บอกไม่เป็นไร ผมก็ mark ตัวไว้ ๕ คน แล้วผมก็เดินออก อย่างนั้นต้องใช้ประการที่ ๒

ประการที่ ๒ ในการนับองค์ประชุมให้นับสมาชิกฯ ที่อยู่ในบริเวณสภาแม้ไม่ได้อยู่ในห้องประชุมด้วย ถ้าอยากประท้วงไม่อยากร่วมสังฆกรรมด้วยทำอย่างไร ก็ออกไปแล้วกลับบ้านไปเลย ให้สภาล้มไปเลย ก็แปลว่าอยู่ด้วยกันไม่ได้ แต่ถ้าเพียงเล็ก ๆ น้อย ๆ ก็ต่อรองกันไม่ควรใช้วิธีนับองค์ประชุม เพราะนับกันมีแต่จะเสียหายต่อสภามากยิ่งขึ้น

นั่นก็เป็นข้อกระบวนการที่คิดว่าอาจจะช่วยได้ แต่แน่นอนฝ่ายรัฐบาลจะเห็นดีเห็นงามด้วย แต่ฝ่ายค้านคงรู้สึกว่าอย่างนี้ลำบาก แต่กลับกันนะครับ ถ้าปีหน้าฝ่ายค้านเป็นรัฐบาลก็จะเห็นดีเห็นงามด้วย แล้วฝ่ายรัฐบาลกลับไปเป็นฝ่ายค้านที่เห็นดีเห็นงามในวันนี้ก็จะบอกไม่เอา เพราะฉะนั้นผมคิดว่าเราต้องเลิกคิดว่าเราเป็นฝ่ายอะไร เพราะนี่เป็นการทำงานให้สภา ทำอย่างไรสภาจึงจะมีประสิทธิภาพ ทำอย่างไรสภาไม่ถูกคนดูหมิ่น

๖. ประเด็นสุดท้ายทำอย่างไรจึงจะแก้ไขเรื่ององค์ประชุมได้ เมื่อกี้ที่พูดไป ว่าด้วยเรื่องการนับองค์ประชุม ในขณะนี้เราจะพบว่าวันทำงานของกรรมาธิการน้อยลง เพราะสภาสัปดาห์หนึ่งประชุม ๒ วัน ไหนจะธุรกิจส่วนตัว ไหนธุรกิจที่จะต้องไปพบประชาชน ก็ลำบาก ไหนจะตั้งกรรมาธิการวิสามัญ คนก็จะซ้ำ ๆ กัน ยิ่งในวุฒิสภายิ่งเป็นปัญหามาก ซ้ำกันจนกระทั่งไม่รู้จะขยับตัวกันอย่างไร เพราะฉะนั้นการประชุมกรรมาธิการที่เหมาะที่สุดก็คือการประชุมในเวลาที่มีการประชุมสภาเพราะทุกคนมาแล้วก็แทนที่จะไปนั่งฟังเขาพูดก็ไปนั่งทำงาน เวลานับองค์ประชุมก็เกิดเป็นปัญหา จริงอยู่เมื่อกดออดแล้วเรียกมาได้ แต่คงจะวิ่งกันไปวิ่งกันมาไม่น่าดู ถามว่าคนเหล่านั้นเรานับเป็นองค์ประชุมได้ไหม ก็ตอบว่าน่าจะได้แต่ต้องมีหลักเกณฑ์ กติกา พอที่จะให้รู้กันชัดเจน แล้วหลักเกณฑ์จะทำอย่างไร ทำสมุดทะเบียนขึ้นมาเล่มหนึ่ง ใครที่มาประชุมสภาแล้วจะไปประชุมกรรมาธิการซึ่งประชุมอยู่ในสภานี้ ให้ลงไว้อีกเล่มหนึ่งว่า บัดนี้ ข้าพเจ้าไปประชุมกรรมาธิการซึ่งประชุมอยู่ในสภานี้ เมื่อใดมีการนับองค์ประชุมให้นับคนเหล่านี้เป็นองค์ประชุมด้วย ตรงนี้ไม่กระทบกระเทือนรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่าองค์ประชุมของสภามีเท่านี้ แต่วิธีนับองค์ประชุมนับอย่างไรให้เป็นไปตามข้อบังคับ เราก็กำหนดวิธีซึ่งคนเหล่านี้มีอยู่จริง ๆ ในสภา ถ้าเกิดเหตุอะไรเขาก็เดินมาได้เพียงแต่ไม่ต้องเดินไปเดินมาให้เกิดความสับสน ขณะเดียวกันสมาชิกก็จะมีสติปัญญาไปนั่งทำงานได้อย่างสงบ ไม่ต้องไปพะวักพะวนว่าเดี๋ยวก็ออดอีกแล้ว เดี๋ยวก็ออดอีกแล้ว การทำงานไม่ต่อเนื่อง แต่เพียงแค่นี้ก็น่าจะพอไหม ก็ตอบว่าไม่น่าจะพอ สิ่งหนึ่งที่ควรจะห้ามก็คือ ต้องห้ามมิให้คณะกรรมาธิการประชุมพิจารณาเรื่องอื่นใดในระหว่างที่สภาประชุมเว้นแต่เป็นการประชุมร่างพระราชบัญญัติ ก็แปลว่าเรื่องสอบสวนพิจารณาอื่นใดนั้นเอาไว้วันหลัง ทำวันอื่นได้ไม่จำเป็นต้องทำในวันนี้ แต่วันนี้จำเป็นต้องใช้คนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ถ้าทำอย่างนั้นได้ก็จะช่วยได้มากขึ้น มิฉะนั้นสมาชิกฯ ก็มานั่งสอบสวนกันอยู่ในวันประชุมสภา ในที่สุดก็จะเหลือประธานฯ กับเลขาธิการฯ อยู่ในห้องประชุม ถามว่าเมื่อเขาลงชื่อไปประชุมกรรมาธิการแล้วเดี๋ยวเขาก็แวบไป หรือเดินเตร็ดเตร่อยู่หน้าห้องประชุมแต่ไม่เข้าไป ตรงนี้ก็ต้องมีกติกา เมื่อเซ็นชื่อไว้ว่าไปประชุมกรรมาธิการ เวลาจะออกจากที่ประชุมกรรมาธิการแล้วไปที่อื่นเลยไม่กลับมาอีก ก็ต้องเซ็นชื่อไว้ว่าไม่กลับ เพื่อจะได้ไม่นับเขา ถามว่าได้ประโยชน์ไหม ได้ อย่างน้อยที่สุดเราจะรู้

ว่าใครมานั่งแป๊บเดียวแล้วไป ตัวเองรับเบี้ยประชุมไป ปล่อยให้เพื่อนทำงานหน้าดำคร่ำเครียด เพราะฉะนั้นจะได้รู้ว่าใครเป็นอย่างไร สมมุติว่าเขาเซ็นชื่อว่าออกไปแล้วแต่ความจริงไม่ได้ออกไปหรอก เดินอยู่แถวนี้เองทำอย่างไร ก็ต้องไปกำหนดไว้ในจรรยาบรรณว่าถ้าทำอย่างนั้นแล้วถือว่าเป็นการแจ้งเท็จและผิดจรรยาบรรณ จะทำอย่างไรก็สุดแท้แต่จะคิดกัน ถ้าเป็นสมัยก่อนก็จะเสนอแนะว่าให้สภาลงมติขับไล่ได้ เพราะประพฤติตัวไม่เหมาะสม แต่บัดนี้รัฐธรรมนูญได้ตัดข้อความนั้นออกไปแล้ว ผมเพิ่งรู้เมื่อคืนพยายามเปิดดูว่าอยู่ตรงไหน ไม่มีเสียแล้ว ทำไม่ได้ก็ผิดจรรยาบรรณธรรมดาไป

สุดท้ายครับ เราจะถือหรือไม่ว่าการเป็นสมาชิกสภาเป็นงานเต็มเวลาเหมือนการเป็นรัฐมนตรี ถ้าเราถืออย่างนั้นจะเป็นจะเพิ่มเงินเดือนเท่าไรก็เพิ่มไป แต่ต้องเพิ่มวันประชุมและทำงานเหมือนสภาของเมืองนอกที่ในสมัยประชุมเขาประชุมทุกวัน เขาไม่ประชุมทีละวันอย่างเรา แต่ถ้าไม่มีเหตุหรือไม่มีเรื่องอะไรที่จะประชุมก็แล้วไป แต่ถ้ามีเรื่องค้างคาอยู่เราจะประชุมกันทุกวันได้ไหม แล้วเราถือว่าเป็นการทำงานเต็มเวลา ไม่ใช่ part-time แต่แน่ละต้องมาพร้อมกับคำว่าค่าใช้จ่ายและค่าตอบแทน ซึ่งผมคิดว่าเมื่อเราพูดถึงเงินเดือนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เรามักจะพูดอย่างประหยัดไม่อยากจ่าย แต่เวลาเราพูดถึงเรื่องการพัฒนาประชาธิปไตยเราต้องส่งเสริมเราต้องสนับสนุนจะกี่ร้อยล้านบาทก็เอาไป แต่ถามว่าไปพัฒนาเฉพาะตรงนั้นแต่ตรงนี้ไม่พัฒนาจะได้อะไรขึ้นมา ต้องพัฒนาตรงนี้ก่อนกี่ร้อยล้านบาทใส่ลงไปตรงนี้ก่อน แล้วตรงนี้ดีก็เป็นตัวอย่างให้ข้างนอกที่เขาจะมองขึ้นมาว่า เขามีที่พึ่งที่เชื่อถือได้ สมาชิกฯ ก็ไม่ต้องไปพะวกพะวนกับเรื่องอะไรทั้งหลาย ที่นี่เป็นที่เดียวในโลกที่เวลาจะพูดถึงค่าตอบแทนเรามักจะเหนียมอาย ความจริงสมาชิกฯ ก่อนจะสิ้นวาระทุกวาระให้สมาชิกทบทวนเรื่องว่าด้วยค่าตอบแทนแล้วก็ปรับปรุงแก้ไขไว้สำหรับสมาชิกฯ รุ่นต่อไปทุกครั้ง ผมว่าน่าจะเป็นประโยชน์และคนก็จะว่าเราไม่ได้ ผมก็มีเรื่องที่จะเสนอแนะเพียงเท่านี้ ซึ่งก็เลยเวลาไปมากแล้วด้วยความเกรงใจ ขอบคุณมากครับ

คำบรรยายพิเศษ
ฯพณฯ มีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานวุฒิสภา
เรื่อง ความรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ
และบทบาทของครูต่อการพัฒนากระบวนการประชาธิปไตย
แก่ครูผู้สอนวิชาสังคมศาสตร์ ในโรงเรียนสังกัดกรมสามัญศึกษา และสำนักงาน
การประถมศึกษาแห่งชาติ จังหวัดนนทบุรี
ณ ห้องนวัตกรรมและเทคโนโลยีทางการศึกษา โรงเรียนศรีบุณยานนท์
จังหวัดนนทบุรี
วันพฤหัสบดีที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๑

ท่านผู้มีเกียรติครับ

นาน ๆ จะได้ฟังคนอ่านประวัติยาว ๆ สักที ค่อนข้างจะตื่นเต้นอยู่ ผมมีเหตุในชีวิตอันทำให้ต้องไปเกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญอยู่มากมายหลายฉบับ และก็ได้รับเชิญไปบรรยายเรื่องรัฐธรรมนูญอยู่บ่อยครั้ง แต่ที่ผ่าน ๆ มาที่ไปบรรยายนั้นก็รู้สึกไม่ค่อยเต็มอิ่มเต็มใจเท่าไรนัก เพราะว่าส่วนใหญ่ก็ไปบรรยายให้ผู้คนที่เขาสนใจฟัง ๆ แล้วเขาก็เอาเก็บไปเฉพาะตัวบรรยาย ๑๐ คน ก็ได้ประโยชน์แค่ ๑๐ คน แต่ครั้งนี้เมื่อท่านเลขาธิการวุฒิสภา ท่านมาบอกว่าช่วยมาบรรยายให้โรงเรียนเก่าของท่านหน่อย เมื่อทราบว่าคนที่จะรับฟังเป็นครูอาจารย์ที่สอนวิชาเหล่านี้ ผมก็รู้สึกตื่นเต้นยินดี เพราะว่าคราวนี้ถ้าคนฟัง ๑๐๐ คน ก็จะไม่ใช่อยู่ที่ ๑๐๐ คน จะกระจัดกระจายต่อไปยังนักเรียน ประชาชนที่อยู่ในแวดวงของครูอาจารย์ที่ท่านจะต้องไปทำหน้าที่ เพราะฉะนั้นก็ค่อนข้างจะดีใจและก็ตื่นเต้นกับการบรรยายในครั้งนี้ ความจริงรัฐธรรมนูญเป็นวิชาที่ถ้าพูดถึงเป็นวิชาในการเรียนก็เป็นวิชาที่ค่อนข้างจะยาก และความสับสนในตัวรัฐธรรมนูญกับความสับสนในทางปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญนั้น ทำให้คนทั่วไปจะเข้าใจยากมาก เพราะนอกจากความสับสนในตัวของรัฐธรรมนูญเองแล้ว ในชีวิตประจำวันเรามักจะไม่ค่อยได้นึกถึงตัวรัฐธรรมนูญกันมากนัก เราได้อยู่ภายใต้กฎหมายปกติธรรมดากันมาเสียจนกระทั่งเกิดความเคยชิน ๆ จนกระทั่งไม่รู้ความแตกต่างระหว่างรัฐธรรมนูญกับกฎหมายธรรมดาว่าแตกต่างกันอย่างไร ครั้งหนึ่งเมื่อมีภาระหน้าที่ในการยกร่างรัฐธรรมนูญ ผู้คนที่มาร่วมกันร่างนั้นมีคนมาจากศาลบางส่วน แล้วเราถกเถียงกันถึงว่า จะสมควรเขียนบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิของประชาชนในเรื่องการถูกลงโทษเอาไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งความจริงเรื่องนี้เป็นพื้นฐานปกติเบื้องต้นทีเดียวที่รัฐธรรมนูญจะต้องรับรองว่า บุคคลจะต้องไม่รับโทษทางอาญา เว้นแต่ได้กระทำการที่กฎหมายบัญญัติไว้ว่าเป็นความผิด และจะต้องรับโทษไม่เกินกว่าที่กฎหมายบัญญัติไว้ กล่าวโดยสรุป

ก็คือว่า คนต้องไม่รับโทษ ถ้าไม่มีกฎหมายบังคับให้ทำแล้วไปฝ่าฝืนกฎหมายนั้น และที่สำคัญก็คือต้องไม่เป็นการลงโทษทางอาญาย้อนหลัง แต่ว่าบังเอิญในประมวลกฎหมายอาญาบ้านเรา ก็มีบทบัญญัติอย่างเดียวกับรัฐธรรมนูญ และที่ร้ายไปกว่านั้นก็คือว่า ประมวลกฎหมายอาญาที่ทำกันมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๙๙ จนถึงปัจจุบัน บทบัญญัติมาตรานี้ไม่เคยถูกยกเลิก ไม่เคยถูกปรับปรุงแก้ไข ในขณะที่รัฐธรรมนูญตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๙๙ มาจนถึงปัจจุบัน เรานับไม่ถ้วน คนในแวดวงผู้พิพากษาก็เข้าใจว่า เราจะไปเขียนบทบัญญัตินี้ไว้ทำไมในรัฐธรรมนูญ ในเมื่อมีอยู่ในประมวลกฎหมายอาญาอยู่แล้ว เขียนให้ซ้ำซ้อน ซึ่งผมรับทราบความคิดเหล่านั้นด้วยความตกใจเป็นอย่างมากว่า นี่ผู้คนเราเข้าใจรัฐธรรมนูญเพียงผิวเผินจริง ๆ แล้วไม่รู้ถึงความศักดิ์สิทธิ์ และไม่รู้ถึงความสำคัญของรัฐธรรมนูญ ผมจึงนึกว่า วันนี้คงจะต้องเริ่มต้นว่า รัฐธรรมนูญคืออะไร ท่านที่เรียนหนังสือมาทางฝ่ายกฎหมายก็คงจะตอบอย่างขึ้นใจ หรือแม้คนที่ไม่ได้เรียนกฎหมายมาก็คงได้รับการสั่งสอนมาว่า รัฐธรรมนูญคือกฎหมายสูงสุดของประเทศ ถามว่าสูงสุดอย่างไร กฎหมายอื่น ๆ ไม่สูงสุดหรืออย่างไร จริง ๆ กฎหมายอื่น ๆ ก็สูงสุดเหมือนกัน สูงสุดตรงที่ว่าใครไปฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายก็ย่อมจะได้รับผลร้าย อาจจะถูกลงโทษ หนักหน่อยก็ในทางอาญา ถ้าเบาหน่อยก็ทางแพ่ง แต่รัฐธรรมนูญสูงกว่านั้น เหมือนกับอย่างนี้ว่าในโรงเรียนของเราย่อมจะต้องมีกฎของโรงเรียน กฎของโรงเรียนนั้นบังคับใช้กับทุกคน แม้กระทั่งอาจารย์ใหญ่ซึ่งเป็นผู้ออกกฎนั้น ผู้อำนวยการโรงเรียนซึ่งเป็นผู้ออกกฎนั้นจะนึกเอาว่าฉันเป็นคนออกกฎ ฉันย่อมเลือกปฏิบัติตามกฎหรือไม่ปฏิบัติตามกฎ ไม่ได้ ในขณะเดียวกันอาจารย์ประจำชั้น อาจารย์ประจำภาควิชา ก็ย่อมมีสิทธิออกกฎในวิชาของตัว ในผู้คนที่อยู่ในภาควิชาของตัว แต่กฎของอาจารย์ที่อยู่ในภาควิชานั้น จะไปฝ่าฝืนหรือจะไปขัดแย้งกับกฎของโรงเรียนไม่ได้เลย นั่นแปลว่าอะไร แปลว่ากฎของอาจารย์นั้นก็ใช้ได้กับนักเรียนในห้อง ใช้ได้กับคณะอาจารย์ที่อยู่ในภาควิชา นอกภาควิชาไปก็ไปใช้กับเขาไม่ได้ และจะออกตามใจชอบให้เป็นที่ขัดต่อกฎของโรงเรียนก็ไม่ได้ รัฐธรรมนูญก็เช่นเดียวกัน ถามว่าทำไมเราถึงจะต้องมีกฎอย่างนั้น ก็ตอบว่าเวลาที่มีการปกครองประเทศซึ่งใช้อำนาจของรัฐในการปกครองนั้น อำนาจนั้นย่อมไม่มีขอบเขตอันจำกัด จะทำอะไรก็ได้ตามระบบสากลนิยมก็คือว่า เมื่อจะทำอะไรก็ออกกฎหมายออกมาใช้ กฎหมายนั้นถึงแม้จะมีคนอีกฝ่ายหนึ่งที่เราเรียกกันว่าฝ่ายนิติบัญญัติคอยกำกับดูแล ก็ไม่ได้แปลว่า เขาจะกำกับดูแลจนกระทั่งประชาชนได้รับการคุ้มครองอย่างแท้จริง เขาจะออกกฎหมายอะไรมาก็ได้ ถ้าไม่มีอะไรที่อยู่เหนือกว่าและมาควบคุมกำกับไว้ ยกตัวอย่างเช่น วันดีคืนดีเขาจะออกกฎหมายให้เรียก "สุนัข" ว่า "ไก่" ก็ไม่ได้มีอะไรที่ไหนจะห้าม ก็ทำได้ จะออกกฎหมายบอกว่า เมื่อเวลานักเรียนเข้ามาหาครู ต้องค่อย ๆ คืบ ค่อย ๆ คลานเข้ามา ก็ทำได้ เพราะเมื่อสิ่งเหล่านั้นเป็นกฎหมายขึ้นมาเมื่อไร ก็จะใช้บังคับกับคนทุกคน แล้วใครฝ่าฝืนก็มีโทษ ด้วยเหตุนี้ผู้คนในแผ่นดินหนึ่ง ๆ

จึงคิดว่า ปล่อยอย่างนั้นไม่ได้หรอก เพราะสิทธิขั้นพื้นฐาน สิทธิขั้นมูลฐานของเราจะถูกจำกัด ตัวอย่างที่ยกนั้นอาจจะดูไกลเกินไป แล้วเราก็นึกในใจว่าไม่มีทางเป็นไปไม่ได้ ใครจะบ้าทำอย่างนั้น ถ้าเอาใกล้ ๆ ผู้ปกครองเขาเกิดนึกว่า ประชาชนนี่ยากจนเหลือเกิน แล้วคนจนมักจะมีลูกมาก ก็ออกกฎหมายบอกว่า ต่อไปนี้คนที่มีรายได้ไม่ถึงปีละ ๒๐๐,๐๐๐ บาทห้ามมีลูก ฟังดูเข้าเค้า เพราะเพื่อประโยชน์ของเขาโดยตรง คนที่มีรายได้เกินกว่า ๒๐๐,๐๐๐ - ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท ต้องมีลูกอย่างน้อย ๒ คน คนที่มีรายได้เกิน ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาทขึ้นไป ให้มีลูกไม่น้อยกว่า ๕ คน ถ้าสมมุติว่าออกกฎหมายอย่างนั้น ถามว่าถ้าไม่มีอะไรจำกัดเลยออกได้หรือไม่ ก็ออกได้ ก็ดู ก็เพื่อประโยชน์ของชาวบ้านของประเทศเป็นส่วนรวม แต่ทำอย่างนั้นแล้วสิทธิพื้นฐานเราอยู่ตรงไหน ก็จะหมดสิ้นไป เพราะฉะนั้นเขาก็จะต้องมีกติกาอันหนึ่ง ซึ่งคอยกำกับคนซึ่งมีอำนาจเด็ดขาด ในบ้านเมืองว่า จะใช้อำนาจอย่างไรก็ใช้ไป แต่ต้องอยู่ในกรอบที่ประชาคมเขาตกลงกันไว้ว่า เขายอมให้ใช้ได้เท่านี้ กรอบตรงนั้นแหละคือที่เราเรียกกันว่ารัฐธรรมนูญ เวลาเราพูดกันถึงสิทธิ เสรีภาพ บางเรื่องบางราวเราฟังดู เราก็นึกว่าคุ้นเคย อย่างเช่น เขาบอกว่าสิทธิในทรัพย์สินของ บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง ฟังดูก็แน่ล่ะสิทธิของเรา ใครจะมายุ่งอะไรกับเราได้ ระหว่าง ชาวบ้านต่อชาวบ้าน ใครมายุ่งไม่ได้เพราะมีกฎหมาย แต่ระหว่างรัฐกับเรา ถึงแม้ขณะหนึ่งจะมี กฎหมาย แต่อีกขณะหนึ่งเขาก็เปลี่ยนกฎหมายนั้นเสียก็ได้ เขาอาจจะบอกเปลี่ยนใหม่ อย่างที่ แนวโน้มกำลังเปลี่ยนกันอยู่ว่า บุคคลย่อมไม่มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน มีสิทธิแต่ใช้ที่ดินและ อสังหาริมทรัพย์เป็นระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด สมมุติกฎหมายเขากำหนดบอกว่า ๙๙ ปี เหมือนเกาะฮ่องกง อย่างนั้นก็ทำได้ ในหลาย ๆ ประเทศเขาก็ทำได้ เขาไม่มีระบบเรื่องกรรมสิทธิ์ ในทรัพย์สิน เขาเรียก Least Whole ก็แปลว่าเขาสามารถจะออกกฎหมายมาบอกว่า คราวนี้ กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินไม่มีแล้ว ทุกคนจะมีสิทธิในทรัพย์สินเพียงแค่ ๙๙ ปี หลังจาก ๙๙ ปีแล้ว ค่อยมาว่ากันใหม่ อย่างนั้นก็ทำได้ ก็ขึ้นอยู่กับแนวคิดของคนในสังคมหนึ่ง ๆ ว่า ต้องการให้ สังคมนั้นเดินหน้าไปในรูปแบบใด เขาก็เขียนเอาไว้ในกรอบกติกาที่เรียกกันว่ารัฐธรรมนูญ แต่ บ้านเรา ๆ ยอมรับในเรื่องกรรมสิทธิ์โดยเด็ดขาด ถึงแม้ว่าในอดีตกาลในประวัติศาสตร์ของเรานั้น ประชาชนจะไม่มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินในที่ดิน อย่างกฎหมายเบ็ดเสร็จ บทที่ ๔๒ ในสมัยกรุงศรีอยุธยา บอกว่าที่ดินในแว่นแคว้นกรุงศรีอยุธยาไม่ใช่เป็นที่ของราษฎร แต่เป็นที่ที่พระมหากษัตริย์ อนุญาตให้ใช้ทำกิน ก็แปลว่าลักษณะเป็น Least Whole แต่หลังจากที่เราใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน เราได้วิวัฒนาการขึ้นมา เราก็เปลี่ยนเป็นกรรมสิทธิ์ เราก็ยอมให้คนมีกรรมสิทธิ์ เพราะฉะนั้น ความสูงสุดของกฎหมายรัฐธรรมนูญนั้นก็คือ ตัวกรอบที่ใช้ครอบคลุมและใช้จำกัดอำนาจของรัฐ โดยหลักของรัฐธรรมนูญเขาจะพูดถึงกรอบของผู้ใช้อำนาจที่จะไม่ให้กระทบต่อประชาชน แปลว่า ประชาชนจะถูกกฎหมายออกมาใช้บังคับได้ภายในขอบเขตอันจำกัด รัฐธรรมนูญจะไม่พูดถึง

ความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนต่อเอกชน เพราะระหว่างเอกชนต่อเอกชนนั้นไม่มีใครมีอำนาจเหนือใคร ทุกคนก็อยู่ภายใต้กฎหมายของรัฐด้วยกันทั้งสิ้น รัฐจะทำอย่างไรก็ทำได้ แต่ระหว่างรัฐกับเอกชนนั้น เอกชนมีกรอบ แต่ถ้ารัฐไม่มีกรอบ เอกชนก็ตายเปล่า แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้มีบทบัญญัติหลายบทบัญญัติ ที่พูดถึงความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนต่อเอกชน เพราะอะไร อาจจะเป็นด้วยว่าพฤติกรรมจริง ๆ ที่เกิดขึ้นในบ้านเมืองก็คือ ปลาใหญ่กินปลาเล็ก คนมีอำนาจในทางใดทางหนึ่ง ซึ่งแม้จะเป็นเอกชน ก็สามารถข่มเหงรังแกหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นในสังคมได้ แล้วถ้ารัฐเพิกเฉยเสีย ไม่ไปดูแล คนที่ด้อยโอกาสกว่าก็จะเสียเปรียบและก็เสียหายมาก ไม่มีหนทางที่จะไปสู้ได้ ยกตัวอย่างง่าย ๆ ในปัจจุบันนี้เรากำลังเผชิญหน้ากันอยู่เลย เพียงแต่ว่าผู้คนของเราไม่ค่อยมีความร่วมมือร่วมใจ ไม่ค่อยมีความสำนึกในการรักษาประโยชน์ ธนาคารทุกธนาคารรวมหัวกัน กำหนดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๖-๗ ไม่เคยถามไถ่ผู้ฝาก อยากฝากก็ฝาก ไม่อยากฝากก็ถอน เพราะบังเอิญตอนนี้มีเงินเยอะ นั่นก็ไม่ใช่เป็นเรื่องแปลก ถ้าเงินฝากจะมีดอกเบี้ยต่ำเพราะภาวะเศรษฐกิจแย่ แต่ที่แปลกคือรัฐปล่อยให้ธนาคารเรียกดอกเบี้ยเงินกู้ ในอัตราร้อยละ ๑๗, ๑๘,๑๙, ๒๐ สุดแต่เขาจะเรียกเอา และโดยปกติก็คือเรียกเอาระหว่าง ๑๖-๑๗ ก็แปลว่าส่วนต่างระหว่างดอกเบี้ยเงินฝากและดอกเบี้ยเงินกู้เป็นถึง ๑๐% ไม่มีที่ไหนโลกที่มีการค้ากำไรเกินควรได้มากมายเท่านี้ แต่พวกเราก็อยู่เฉยเพราะว่า หนี้ระหว่างเอกชนต่อเอกชน แล้วเราไม่รวมตัวกัน เราก็ไม่มีทางที่จะไปสู้รบตบมือกับใครเขาได้ ถ้าเป็นต่างประเทศ เขามีองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งเป็นอิสระ เขาจะสามารถระดมกำลังกันเลย เขาประกาศทีเดียวบอกทุกคนคอยฟังทางนี้วันนี้ถอนเงินจากธนาคารนั้นพร้อมกัน จนกว่าธนาคารนั้นจะขึ้นอัตราดอกเบี้ยให้ หรือลดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ลง ถ้าเราทำอย่างนี้ เราก็จะไม่ถูกคนข่มเหงได้ แต่ทุกวันนี้เราถูกคนข่มเหงได้ง่าย รัฐทำอย่างไร รัฐบอกว่ากิจการเอกชนไม่อยากไปแทรกแซง ถามว่ารัฐเคยแทรกแซงกิจการเอกชนหรือไม่ ก็ตอบว่าเคยเป็นประจำ เวลาผงชักฟอกจะขึ้นราคา รัฐก็บอกเอาต้นทุนมาดู ใช้อะไรเท่าไรขึ้นราคาได้หรือไม่ได้ นั่นคืออะไร คือการแทรกแซง ทีละ ๕๐ บาท ทีละ ๑ บาท นั่นยอมทำ ทีละ ๑,๐๐๐ ล้านบาท ๑๐,๐๐๐ ล้านบาท รัฐเฉย รัฐนั่งดูเฉย ๆ ซึ่งนี่ก็แปลว่าอะไร แปลว่าบางทีเราอย่านึกว่า รัฐที่เราเลือกเข้าไปเป็นรัฐบาลนั้น จะนึกถึงหัวอกเราเสมอ บางทีเขาก็นึกถึงหัวอกคนอื่นซึ่งไม่ใช่เราเป็นส่วนรวม เพราะฉะนั้นเวลาเลือกตั้งต้องนึกถึงตรงนี้ว่า รัฐหรือพรรคการเมืองไหนจะนึกถึงหัวอกคนทั่วไปมากกว่าคนเฉพาะเรื่องเฉพาะราว มีเหตุมีผลอย่างไรหรือไม่ สิ่งเหล่านี้จะเป็นตัวซึ่งจะต้องระบุกันเอาไว้ในรัฐธรรมนูญ เท่าที่มีประวัติมีเหตุการณ์เกิดขึ้น คนร่างรัฐธรรมนูญในระยะต่อ ๆ มาก็จะใส่บทบัญญัติต่าง ๆ เหล่านี้ลงไป ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็มีมีบทบัญญัติว่าจะต้องมีการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาเป็นอิสระ เพื่อทำหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค แต่บังเอิญไปเขียนขมวดท้ายว่า ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ กฎหมายยังไม่ออก เราก็รวมตัวกันไม่ได้

ความจริงไม่จำเป็นจะต้องมีกฎหมายก็รวมตัวกันได้ เราอยู่ในที่นี้ถ้าสมมุติว่าเราจะออกไปนี่แล้วเราก็เข้าชื่อกันว่า ต่อไปนี้เราจะทำอะไรทำด้วยกัน เพียงแค่นี้ เพียงครูในโรงเรียน อาจารย์ในโรงเรียนนี้ซึ่งมีอยู่ ๑๖๐ กว่าคน ตกลงว่าทำอะไรจะทำด้วยกันเท่านั้นแหละ อาหารที่ขายหน้าโรงเรียนทั้งหมดจะเป็นไปตามราคาที่เราต้องการ แต่เราก็ต้องเป็นคนมีเหตุมีผล ไม่ใช่ว่าจะไปข่มเหงคะเนงร้ายเขาได้ ถามว่าเมื่อมีกฎหมายสูงสุด รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด แล้วรัฐธรรมนูญให้อะไรกับประชาชน สิ่งที่รัฐธรรมนูญให้เบื้องต้นทีเดียวก็คือความคุ้มครองในสิทธิพื้นฐานที่ประชาชนพึงมี ถ้าเราไปมองดูในหมวดที่ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของประชาชน ในหมวดที่ ๓ ตั้งแต่มาตรา ๒๖ เป็นต้นไป เราก็จะพบว่าเขาได้พูดถึงสิทธิอะไรต่ออะไรหลายอย่าง ซึ่งถ้าเป็นคนธรรมดาอ่านดูแล้วก็ไม่เข้าใจ จะเขียนไปทำไม ในเมื่อสิทธิเหล่านั้นก็มี คำตอบก็คือว่า ที่มีเพราะรัฐธรรมนูญทุกฉบับต่อเนื่องกันมานั้นรับรองสิทธิอันนี้ไว้ และไม่มีรัฐบาลไหนจะสามารถไปละเมิดสิทธิอันนั้นได้ กฎหมายที่ออกมาตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นต้นมา ก็จะต้องอยู่ภายใต้กรอบนี้ เพราะฉะนั้นกฎหมายเหล่านั้นก็จะเป็นกฎหมายซึ่งไม่มีวันที่จะละเมิดสิทธิที่เขากำหนดเอาไว้ แล้วจากการที่ได้รับการคุ้มครองสิทธิ เราได้อะไรอีก สิ่งที่เราจะได้ก็คือว่า การบริหารงานประเทศ การปกครองประเทศ จะเป็นไปตามระบบที่เราหรือที่รัฐธรรมนูญกำหนดเอาไว้ชัดเจนแน่นอน ใครจะเป็นคนมีอำนาจ ใครจะขึ้นมาปกครองประเทศได้ด้วยวิธีใด และเวลาไม่ชอบใจจะไล่เขาออกได้ด้วยวิธีใด นั่นก็คือบอกโครงสร้างการปกครองของประเทศ ถามว่าเมื่อเราได้รับการคุ้มครองสิทธิ ได้รู้กติกาของการที่จะเข้ามาปกครองประเทศ แล้วทำให้เราอิ่มท้องหรือไม่ ทำให้เราเงยหน้าอ้าปากได้หรือไม่ ตอบว่าไม่ทำให้เราอิ่มท้องได้โดยตรง ไม่ทำให้เราเงยหน้าอ้าปากได้โดยตรง แต่มีสิ่งหนึ่งซึ่งเหนือกว่านั้น ก็คือทำให้เรามีโอกาสอันทัดเทียมกับคนอื่น ใครจะอาศัยอิทธิพล จะอาศัยความใหญ่ความโต จะอาศัยความเป็นลูกท่านหลานเธอ มาทำให้สิทธิของเราเสียหายไปไม่ได้ การแข่งขันก็จะต้องแข่งขันกันด้วยความเป็นธรรม โอกาสก็จะต้องเปิดให้พร้อมกันหมดทุกคนทัดเทียมกัน พูดอย่างนี้คนกลุ่มแรกที่จะต้องหัวเราะอยู่ในใจก็คือคนที่อยู่ในกระทรวงศึกษาธิการ เพราะที่ว่าโอกาสอันทัดเทียมกันนั้นในทางปฏิบัติมีจริงหรือไม่ก็ตอบไม่มีหรอก มีแต่ความไม่ทัดเทียมกัน การเงยหน้าอ้าปากมีโอกาสดีหรือไม่ ก็ตอบว่าไม่ดี เพราะยังต้องวิ่งเต้นเข้าหาคนโน้นวิ่งเต้นเข้าหาคนนี้ เราไม่วิ่งเต้น คนโน้นวิ่งเต้น เราก็เลยอยู่เฉยไม่ได้ ถามว่านั่นเป็นผลมาจากรัฐธรรมนูญหรือไม่ ตอบว่าไม่ นั่นเป็นผลมาจากพฤติกรรมของมนุษย์ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับแวดวงในทางการเมือง และเป็นความผิดพลาดของครู ที่เอาการเมืองเข้ามาใส่ในแวดวงของครูด้วยความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ ในการเปลี่ยนโครงสร้างของการปกครองของครูด้วยกันเอง ได้ดึงจำลองรูปแบบการเมืองเข้ามาใส่ไว้ในครู โดยคนซึ่งมองดูในขณะนั้นว่าตนมีโอกาสจะใช้โครงสร้างนั้นสร้างประโยชน์ให้กับตัว แต่ทุกข์ที่ตกอยู่กับครูมาจนทุกวันนี้นั้น

ไม่มีใครคิดแก้ได้ และแก้ได้ด้วยความยาก ยังไม่รู้ว่าจะต้องทนทรมานทรกรรมกันไปอย่างนี้อีกนานเท่าไร นับวันระบบการศึกษาเราก็จะแย่ลง เพราะครูไม่ได้รับการคุ้มครองเต็มที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด เพราะฉะนั้นครูนั่นเองแหละจะต้องเป็นคนที่ศึกษารัฐธรรมนูญให้ละเอียด แล้วจึงต้องนั่งจับเข่าคุยกันถึงว่า ทำอย่างไรสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพของเรา จึงจะเป็นไปตามที่เราร่วมกันตกลงใจอย่างแท้จริง ไม่ใช่ถูกการเมืองโน้มน้าวไป จนทำให้เราจะพังกันไปทั้งระบบครับ อย่าออกนอกลู่นอกทางไกลเกินไป เดี๋ยวจะทุกข์กันใหญ่ มาดูว่าแล้วรัฐธรรมนูญนั้นมีโครงสร้างอย่างไร **โครงสร้างของรัฐธรรมนูญ**คงจะพอแยกเป็นหลัก ๆ ได้ ๖ ประการ

โครงสร้างประการที่ ๑ ก็คือ การกำหนดรูปแบบและระบบการปกครองของรัฐ สิ่งแรกที่รัฐธรรมนูญจะต้องกำหนดก็คือ จะต้องบอกว่ารัฐหรือประเทศไทยเป็นรูปแบบอย่างไร และมีระบบการปกครองอย่างไร นี่คือข้อตกลงเบื้องต้นที่ประชาคมในสังคมหนึ่ง ๆ จะต้องตกลงกันเสียก่อนว่าเราจะอยู่กันอย่างไร ซึ่งตามรัฐธรรมนูญของไทยก็กำหนดไว้ว่า รูปแบบของรัฐของเราคือรัฐเดี่ยว ใครจะแบ่งแยกไม่ได้ เป็นประเทศเดี่ยว ที่เขาปกครองกันระบบมลรัฐ สหพันธรัฐนั่นเขาไม่ใช่รัฐเดี่ยว จะเรียกว่าพหุรัฐก็ได้ อำนาจจะซ้อนกันอยู่ระหว่างรัฐใหญ่กับรัฐกลางกับรัฐเล็ก แต่ของเราไม่มี เราถือเป็นรัฐเดี่ยว คำที่บอกว่าประเทศไทยเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เป็นอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวกันผู้ใดจะแบ่งแยกไม่ได้ แปลว่าเราจะปกครองในรูปแบบรัฐเดี่ยว คำว่ารัฐเดี่ยวในที่นี้หมายถึงว่าต้องมีรัฐบาลเดี่ยว ไม่มีใครจะสามารถทำให้มีรัฐบาลหลายรัฐบาลได้ แต่ถามว่าแล้วแนวโน้มเป็นอย่างไร ก็ตอบว่าแนวโน้มที่ค่อย ๆ วิวัฒนาการกันไป กำลังเริ่มทำในสิ่งซึ่งน่ากลัวมากขึ้นทุกที เพราะเราเอาเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาใช้ แล้วไม่ได้คำนึงถึงตัวองค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง แต่ได้เอาเรื่องการเมืองใส่เข้าไป ๆ มากขึ้น ๆ จนวันหนึ่งอาจจะเกิดปัญหาขึ้นมาว่า องค์กรเหล่านั้นกลายเป็นรัฐบาลย่อยหรือไม่ ซึ่งตรงนั้นทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะต้องเริ่มระมัดระวังว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นเรื่องของการปกครองในหมู่ย่อย เป็นเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ ภายในท้องถิ่น ไม่ใช่เรื่องนโยบายที่จะไปกำหนด เรื่องหลายเรื่องจะเป็นปัญหาในทางปฏิบัติที่จะต้องตัดสินกันว่า นั่นเป็นนโยบายหรือนั่นเป็นทางปฏิบัติ ยกตัวอย่างเช่น ในเรื่องภาษา องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งต่อไปจะมีอำนาจในการจัดการเรื่องการศึกษา จะสามารถตัดสินได้หรือไม่ว่า เรียนภาษาไทยเป็นภาษาที่สอง เรียนภาษายาวีเป็นภาษาที่หนึ่ง เรียนภาษาลาวเป็นภาษาที่หนึ่ง เรียนภาษาเขมรเป็นภาษาที่หนึ่ง เรียนภาษาเวียดนามเป็นภาษาที่หนึ่ง แล้วภาษาไทยเรียนเป็นภาษาที่สอง ถึงตรงนั้นคงจะต้องไปนั่งทะเลาะกัน แต่ว่าในขณะนี้ยังไม่เป็น ที่รัฐธรรมนูญมาตรา ๑ กำหนดไว้ว่า "ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักร" คำว่า "ราช" ก็คือมีพระมหากษัตริย์ เพราะฉะนั้นในมาตรา ๒ จึงเน้นย้ำไว้ว่า "ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข" นั่นก็

คือการกำหนดระบบการปกครองของรัฐว่าเราใช้ระบบอะไร ระบบประชาธิปไตยจะเป็นประชาธิปไตยแบบไหน ประชาธิปไตยแบบมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉะนั้นในรัฐธรรมนูญหมวดถัดไป จึงต้องบัญญัติรายละเอียดของสถานภาพของพระมหากษัตริย์ ที่มาของพระมหากษัตริย์ กิจกรรมภายในของสถาบันพระมหากษัตริย์ สถานภาพของพระมหากษัตริย์คืออะไร สถานภาพของพระมหากษัตริย์ก็คือ องค์พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ ผู้ใดจะกล่าวหาฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ มิได้ คนซึ่งมีความจงรักภักดีอยู่ในใจ ก็มักจะนึกว่าเขียนไว้ทำไม "ผู้ใดจะกล่าวหาหรือฟ้องร้อง พระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ มิได้" ใครจะบังอาจไปฟ้องพระเจ้าอยู่หัว บทบัญญัติอันนี้มีที่มา เพราะเมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองใหม่ ๆ กำลังตื่นเต้นกับสิทธิและเสรีภาพ ก็มีคนไปยื่นฟ้องพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวต่อศาล แล้วก็เป็นคดีความขึ้นมา เพราะฉะนั้นรัฐธรรมนูญตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา ก็จะมีบทบัญญัติว่า "ผู้ใดจะกล่าวหาฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ มิได้" ซึ่งแปลว่าอะไร แปลว่าไม่ว่าจะเป็นในทางแพ่งหรือในทางอาญา ถามว่าแล้วในการดำเนินกิจกรรมของพระมหากษัตริย์ผิดได้หรือไม่ ก็ตอบว่าผิดได้ แต่ผิดนั้นต้องไม่ใช่ผิดที่พระมหากษัตริย์ เพราะรัฐธรรมนูญจะกำหนดไว้เลยว่า พระราชหัตถเลขาหรือพระราชกฤษฎีกา ประกาศพระบรมราชโองการ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดินจะต้องมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการนั้นก็คือคนซึ่งเป็นคนเสนอแนะต่อพระมหากษัตริย์ให้กระทำการนั้น และต้องเป็นคนรับผิดชอบต่อการกระทำนั้น เพราะฉะนั้นเวลาเกิดความผิดขึ้น คนที่รับสนองพระบรมราชโองการจึงเป็นผู้ผิดโดยตรง ไม่ใช่พระมหากษัตริย์ ถามว่าทำไมถึงเป็นอย่างนั้น ก็เพราะว่าพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางการบริหารราชการนั้น ไม่ใช่เป็นอำนาจเด็ดขาด พระองค์จะทรงริเริ่มในกิจกรรมใด ๆ ด้วยพระองค์เองไม่ได้ ยกเว้นในบางเรื่องที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ทำได้ เช่น การตั้งองคมนตรี การแต่งตั้งถอดถอนข้าราชการพลเรือนในพระองค์ การตั้งรัชทายาท ซึ่งเป็นไปตามกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ ซึ่งสิ่งเหล่านั้นเป็นเรื่องที่ทรงมีพระราชอำนาจเด็ดขาด แต่แม้กระนั้นก็ยังคงต้องมีคนลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เพื่อหากว่าเป็นการกระทำที่ผิดพลาดจริง ๆ คนนั้นก็จะต้องกราบบังคมทูลให้ทรงทราบ แล้วก็คอยรับผิดชอบ

โครงสร้างประการที่ ๒ ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญก็คือ การกำหนดเจตนารมณ์ของประชาชนว่า ในการปกครองของประเทศต้องการแนวโน้มหรือต้องการได้รับการพิทักษ์คุ้มครองด้วยเรื่องใดอย่างไรบ้าง ตรงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ของประชาชน ถ้าอ่านละเอียดและอ่านด้วยความสังเกตสังกา เราจะพบข้อมูลที่เป็นประวัติศาสตร์ของขณะที่ร่างรัฐธรรมนูญในแต่ละฉบับอยู่เสมอ อย่างการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ถ้าอ่านให้ดีก็จะพบว่า เกิดปัญหาและทำให้เกิดความกลัวในเรื่องหลายเรื่อง เรื่องที่หนึ่งก็คือ รัฐ คนที่ใช้อำนาจรัฐ ไม่ค่อยอยู่กับร่องกับรอย

ไม่ค่อยทำอะไรให้ตรงตามเจตนารมณ์ของประชาชน ดูได้ตรงไหน ดูได้ตรงที่ว่าจะมีบัญญัติเป็นจำนวนมากให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม เข้าไปตรวจสอบ มีบทบัญญัติเป็นจำนวนมากควบคุมการกระทำของรัฐเข้มงวดกวดขันมาก แม้กระทั่งจะประมูลโครงการอะไรใหญ่ ๆ ถ้าเป็นเรื่องกระทบต่อชุมชนหนึ่งชุมชนใด ชุมชนนั้นย่อมมีสิทธิเข้าไปแสดงความคิดเห็น บางมาตราก็เขียนแฝงไว้โดยอ่านดูเสมือนหนึ่งว่าเป็นเรื่องคุ้มครองชุมชน แต่จริง ๆ ถ้าอ่านให้ลึกลงไป behind the line เราก็จะพบว่า ผู้คนซึ่งมีธุรกิจพยายามจะรักษาธุรกิจของตัวอยู่บ้างพอสมควร จากบัญญัติของรัฐธรรมนูญบางเรื่องบอกให้เห็นว่า ประชาคมกำลังห่วงใยในกิจกรรมหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศ เช่น ในเรื่องมลพิษ มลภาวะ สิ่งแวดล้อมที่ไม่ดี การทำลายทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งเหล่านี้จะปรากฏเข้าไปอยู่ในสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพื่อดึงอำนาจของรัฐไว้ ถ้ากล่าวโดยสรุปสิ่งที่ปรากฏในขณะร่างรัฐธรรมนูญก็คือ ผู้คนที่มีส่วนเกี่ยวข้องหมดความไว้วางใจในคนที่เป็นรัฐบาลโดยสิ้นเชิง เพราะฉะนั้นรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงกำหนดกรอบค่อนข้างจะเข้มงวดมาก ซึ่งแปลว่าวันหนึ่งถ้าเราวิวัฒนาการไปจนกระทั่งเราได้รัฐบาลที่ดีพร้อม รัฐบาลนั้นจะทำงานไม่ได้เลย และถึงวันนั้นก็คงจะต้องปรับเปลี่ยนเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการทำงาน แต่ว่าสิ่งที่ทำเอาไว้นี้ต้องการที่จะขจัดและกีดกัน คือป้องกันไม่ให้รัฐบาลที่เลวใช้อำนาจไปฉ้อราษฎร์บังหลวงได้ง่าย แต่ว่าผมก็ยังสงสัยอยู่ว่าคนไทยนั้นเป็นคนที่เก่ง เวลาเขียนอะไรไว้แล้วจะมีหนทางคิด และก็พยายามอย่างสุดความสามารถที่จะคิดเพื่อหาทางรอด หาทางออก เมื่อตอนที่เขาเขียนกระบวนการในการเลือกตั้งขึ้นมา โดยหวังผลว่าด้วยระบบที่วางไว้นี้ จะช่วยทำให้คนดีเข้ามาคนชั่วออกไป ผมก็ทดสอบง่าย ๆ ผมคิดไม่ออกหรอกว่า แล้วถ้าคนอยากจะโกงนั้นจะโกงได้ด้วยวิธีใด ผมก็ไปถามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเขามาจากการเลือกตั้งที่รู้กันอยู่ในใจว่า เขาใช้กระบวนการในการซื้อเสียง หาเสียง และเข้ามาก็หาประโยชน์ตอบแทน ผมก็เลยถามว่าบทบัญญัติอย่างนี้เป็นอย่างไร เขาก็บอกไม่เป็นไรสบายมาก ผมก็ตกใจ แต่เขาไม่บอกว่าอย่างไร ผมก็กำลังนั่งดูว่า ถ้ามีการเลือกตั้งเมื่อไรแล้วจะออกกันทางไหน บางทีคนที่ไม่เคยก็ยากที่จะรู้ว่าเขาใช้กระบวนการหรือวิธีการอย่างไรในการที่จะหาทางออก เพราะกฎหมายนั้นเวลาร่าง ๆ ด้วยคนไม่กี่คน แต่เวลาใช้จะใช้กับคนเป็นล้าน แล้วมีนักกฎหมายเป็นแสน คน ๑๐๐,๐๐๐ คนต้องมองหาทางออก หาช่องโหว่จนได้ บางทีคนที่ไม่ได้เป็นนักกฎหมายก็มักจะไม่เข้าใจ งงว่าร่างกันอย่างไร ร่างให้มีช่องโหว่ ร่างให้มาตีความ การตีความนั้นเป็นของธรรมดา ต้องตี เพราะว่าเราเขียนกฎหมายวันนี้ เราใช้ไปอีก ๕๐ ปี อะไรที่จะเกิดขึ้นในอีก ๕๐ ปี ก็ไม่รู้ เพราะฉะนั้นต้องเขียนคำที่กว้าง คลุม อะไรมาก็รับกับเขาได้หมด เพราะฉะนั้นพออะไรเกิดขึ้นแต่ละอย่าง ก็จะต้องมานั่งตีความว่า แล้วรวมอยู่ในนั้นหรือไม่ นี่ก็เป็นของธรรมดา กฎหมายก็ต้องตีความ แต่ช่องโหว่ผู้ร่างจะพยายามสุดความสามารถเท่าที่จะทำได้ เท่าที่สติปัญญาของมนุษย์จะนึกได้ ไม่ให้เกิด

ช่องโหว่ แต่จะเกิดทุกครั้ง เพราะคนร่าง ๕ คน คนหาช่องโหว่อีก ๑๐๐,๐๐๐ คน อย่างไร ๆ ก็ต้องหาจนเจอ แล้วกฎหมายก็ต้องปรับปรุงแก้ไขไปจนกว่าช่องโหว่เหล่านั้นจะค่อย ๆ หมดไป ก็จะตามหลังเขาเรื่อยไป พอเขียนใหม่ขึ้นมาก็จะไปหาช่องโหว่ใหม่

โครงสร้างประการที่ ๓ ของรัฐธรรมนูญก็คือ การกำหนดสถานภาพของประชาชน ก็คือ สิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ ซึ่งตรงนั้นเป็นส่วนที่สำคัญที่สุดสำหรับประชาชนทั่ว ๆ ไป เพราะจะได้รับการคุ้มครองและพิทักษ์จากรัฐธรรมนูญไม่ให้รัฐเข้ามาละเมิดได้ โดยการออกกฎหมาย รัฐจะออกกฎหมายได้ในเรื่องต่าง ๆ ก็แต่เฉพาะในส่วนที่จำกัดไว้ ที่อนุญาตให้ออกได้เท่านั้น นอกจากกำหนดสถานภาพของประชาชนว่า มีอยู่อย่างไร ใครจะต้องเคารพนับถือกันอย่างไร ยังให้สิทธิอีกหลายอย่างหลายประการ เช่น สิทธิในการที่จะเสนอกฎหมาย สิทธิในการที่จะเข้าชื่อกันขับไล่คน สิทธิในการลงประชามติ รวมทั้งการตรวจสอบต่าง ๆ สถานภาพตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ของคนไทยเป็นอย่างไร สถานภาพก็คือจะต้องมีศักดิ์ศรี ๆ แห่งความเป็นมนุษย์ ต้องมีสิทธิ มีเสรีภาพตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ต้องได้รับความคุ้มครองอันทัดเทียมกัน คราวนี้ก็กำลังเกิดปัญหาว่าในบ้านเรานี้หลายอย่างไม่ทัดเทียมกัน ผู้หญิงกับผู้ชายไม่ทัดเทียมกัน ไม่ทัดเทียมกันทั้งในทางกฎหมาย และไม่ทัดเทียมกันทั้งในความเป็นจริง ในทางกฎหมายมีกฎหมายหลายอย่างที่รอนสิทธิของผู้หญิง นักบินเราเขาก็ไม่ให้เป็นผู้หญิง ทหารเรือก็ไม่ให้เป็นผู้หญิง มีอะไรหลายอย่างที่ผู้หญิงเป็นไม่ได้ ตอนหลังค่อย ๆ เริ่มขยับขยายดีขึ้น แต่ทัศนคติของสังคมหรือของผู้ชายที่มีต่อผู้หญิงก็ยังไม่สามารถพัฒนาไปตามนักต่อสู้เพื่อสิทธิของสตรีได้นัก เพราะอะไรหลายอย่างก็ต้องยอมรับว่า ผู้ชายถูกปลูกฝังกันมาอย่างนี้ตั้งแต่เล็ก เพราะฉะนั้นวันดีคืนดีจะเปลี่ยนแปลงว่า ที่เคยสอนกันไว้ว่า ผู้หญิงปรนนิบัติพัดวีสามีอะไรนั่นไม่เคยถูกสอนนี่ว่า สามีต้องปรนนิบัติพัดวี ก็เกิดความลำบาก แต่ถามว่าในความเป็นจริงมีหรือไม่ ผมว่า ๗๐ - ๘๐% ของผู้ชายก็ปรนนิบัติพัดวีสตรีมาตลอด เพราะฉะนั้นความไม่ทัดเทียมกันที่ผมว่า มีทั้งในแง่กฎหมายและในความเป็นจริง ในทางกฎหมายผู้หญิงจะเสียเปรียบ แต่ในทางความเป็นจริงผู้ชายค่อนข้างจะเสียเปรียบ ผมว่า ๘๐% ของครอบครัว ผู้ชายมีรายได้แล้วได้รับเงินเดือนแล้วก็เอาไปให้ภรรยา แต่ไม่ค่อยเคยได้ยินว่าภรรยาได้รับเงินเดือนแล้วเอามาให้สามี เวลาภรรยาจะซื้ออะไรก็ซื้อได้ แต่สามีจะซื้ออะไรนี่ต้องถามภรรยาก่อน จะใช้จ่ายวันละเท่าไร ภรรยาเป็นคนกำหนด ผู้ชายดูท่าทางแข็งแรง พูดจาเสียงห้าวหาญ แต่พอผู้หญิงพูดคำเดียว "เธอหยุดเสียทีสิ" ผมก็เห็นเงียบกันเป็นปลิดทิ้ง ไม่มีใครหือสักคน นี่ก็เป็นความสมดุลทางธรรมชาติ ว่าที่จริงผู้ชายถูกหลอก คือทำโก้ไปอย่างนั้นว่ามีสิทธิดีกว่า แต่เอาเข้าจริงสิทธิเหล่านั้นค่อย ๆ ถูกลิดรอนไปโดยปริยาย แต่นั่นก็เป็นเรื่องของชีวิตมนุษย์ ของคน ๒ คนที่จะต้องอยู่ด้วยกัน แล้วจะต้องมีคนใดคนหนึ่งยอม แล้วส่วนใหญ่ผู้ชายก็มักคิดด้วยความภาคภูมิใจว่า

เราแข็งแรงกว่า เพราะฉะนั้นการที่เรายอมกว่านั้นเป็นเกียรติศักดิ์อย่างหนึ่ง ก็ทำให้ชีวิตอยู่ได้อย่างราบรื่น แต่ปัญหาเริ่มเกิดขึ้น เพราะว่ากฎหมายใช้บังคับมาแต่โบร่ำโบราณตามวัฒนธรรมประเพณีของไทย ก็คือว่าพอผู้หญิงแต่งงานแล้วก็ใช้คำว่า "นาง" ผู้ชายแต่งงานแล้วก็ยัง "นาย" อยู่อย่างนั้น ก็มีคนเขาเสนอบอกว่าต้องเปลี่ยนใหม่ ต้องเปลี่ยนไปว่า ถ้ายังไม่แต่งงานก็ใช้ "นายหนุ่ม" ถ้าแต่งงานแล้วก็เปลี่ยนเหลือ "นาย" ก็มีรัฐมนตรีท่านหนึ่งออกมาไม่เห็นด้วยกับคำว่า "นายหนุ่ม" เพราะว่าบางคนอายุ ๖๐ แล้วยังไม่แต่งงานจะไปเรียก "นายหนุ่ม" ผมว่าเหตุผลนั้นไม่เข้าท่า ผู้หญิงอายุ ๖๐ แล้วก็ยังเรียกนางสาว เราก็ไม่เห็นตะขิดตะขวงใจอะไร แสดงตามสถานะ เพียงแต่ว่าการใช้คำว่า "นายหนุ่ม" ดูจะไม่ค่อยดี "นาย" ก็ "นาย" ไปเถิดครับ น่าจะลองเปลี่ยนที่ผู้หญิงหรือไม่ สมัยก่อนนี้ไม่ว่าจะแต่งงานหรือไม่แต่งงาน เราก็เรียก "อำแดง" ผมว่าฟังดูดี เป็นไทย ๆ ดี ก็ "อำแดง" กันตั้งแต่เกิดจนกระทั่งตาย ก็ "อำแดง" เสียก็หมดเรื่อง จะได้ไม่ต้องมี "นาย" "นาง" หรือ "นางสาว" ปัญหาต่อไปก็กำลังเกิดเรื่องนามสกุลจะใช้ของใคร เวลานี้กฎหมายบังเอิญไปบังคับว่าให้ใช้นามสกุลของสามี ความจริงถ้ากฎหมายไม่มี และผู้ชายลองปฏิเสธว่าแต่งงานด้วยกันแล้ว ฉันไม่ให้เธอใช้นามสกุลของฉัน บ้านแตก แต่ทุกวันนี้บังเอิญกฎหมายไปบังคับให้ใช้นามสกุลของสามี บางครั้งบางคราวนามสกุลของภรรยาก็ดังกว่าสามี ภรรยาเขาก็ไม่ค่อยอยากจะเปลี่ยนนามสกุล โดยเฉพาะพวกนักร้องและนักการเมืองทั้งหลาย เขาก็ไม่ค่อยอยากจะเปลี่ยน เขาก็อยากจะให้ใช้นามสกุล ให้ต่างคนต่างมีสิทธิที่จะเลือก เช่น ตกลงกันว่าคู่นี้แต่งแล้วให้ใช้นามสกุลของภรรยา คู่นี้แต่งแล้วให้ใช้นามสกุลของสามี หรือต่างคนต่างใช้ ถ้าต่างคนต่างใช้แล้วลูกเกิดมา เขาก็บอกให้ลูกเลือก ตกลงถ้ามีลูก ๕ คน ก็เลยไม่รู้ว่าลูกใครเป็นลูกใคร ทำอย่างนั้นความจริงดีสำหรับผู้ชายที่เจ้าชู้หน่อย จะได้ไม่ต้องเป็นห่วง ไปมีอีกกี่คน ๆ นามสกุลเราก็ยังบริสุทธิ์ผุดผ่องอยู่ ไม่มีใครไปใช้ของเรา มีลูกออกมาก็ไม่ต้องเดือดร้อนก็ใช้นามสกุลแม่หรือนามสกุลพ่ออะไรก็ว่าเรื่อยไป ซึ่งคงจะมีปัญหาขึ้นในอนาคต ผมก็เคยเสนอเขาว่า ก็ไหน ๆ คน ๒ คน จะมาเริ่มต้นชีวิตใหม่ ตั้งครอบครัวใหม่ ก็เอาอย่างนี้สิตั้งนามสกุลใหม่ ถามว่านามสกุลใหม่ตั้งอย่างไร ก็เอานามสกุล ๒ คนมารวมกันเข้าแล้วตั้งเป็นนามสกุลใหม่ เช่น สมมุตินะครับ ใครอย่าถือว่าจริงจัง สมมุติว่าคุณชวน หลีกภัย แต่งงานกับคุณหญิงสุพัตรา มาศดิตถ์ พอแต่งแล้วก็เป็น คุณชวน หลีกภัยมาศดิตถ์ คุณหญิงสุพัตรา หลีกภัยมาศดิตถ์ มีลูก ๆ ก็หลีกภัยมาศดิตถ์ เวลา ๒ คนนี้แยกกัน คุณชวนก็กลับไปหลีกภัย คุณหญิงสุพัตรา ก็กลับไปมาศดิตถ์ ลูกก็ยังหลีกภัยมาศดิตถ์ พอที่จะรู้ได้ว่าเป็นลูกเต้าเหล่าใคร ผมว่าด้วยวิธีนี้น่าจะออมชอมกันได้ทุกฝ่าย ไม่เสียเปรียบซึ่งกันและกัน ถามว่าหลานจะทำอย่างไร ถ้าบังเอิญหลานซึ่งนามสกุลหลีกภัยมาศดิตถ์ ไปแต่งงานกับตั้งตระกูลเจริญดีถาวร ซึ่งยาว ก็ปล่อยให้คน ๒ คนที่เขาแต่งงานกัน เขาไปคิดนามสกุลกันขึ้นมาใหม่ โดย

เอาหลีกภัยมาศดิตถ์กับตั้งตระกูลเจริญดีถาวรอะไรนั่น บวกกันเข้าไป พอให้รู้ว่ามาจากใคร ซึ่งเขาคงต้องมีปัญญาคิด และด้วยวิธีนี้ก็จะสืบสาวราวเรื่องกันขึ้นมาได้ อาจจะมีคนเก่งพอที่จะคิดว่า ใช้คำต้นของนามสกุลหนึ่งเอามาบวกกันกับคำต้นของอีกนามสกุลหนึ่ง และเอาคำท้ายของนามสกุลหนึ่งไปบวกกับคำท้ายของอีกนามสกุลหนึ่ง แล้วเวลา test ก็จะรู้เลยว่า ถ้าเราเอาคำต้นนี้กลับ test ว่า คนนั้นเขานามสกุลนั้น เขาจะเป็นลูกเต้าเหล่าใคร ก็พอจะรู้ นามสกุลยาว ๆ ไม่ใช่ไม่มี ในอเมริกาใต้ยาวเหยียดเลย เพราะบวกอย่างนี้ บวกกันจนกระทั่งไม่รู้อะไรเป็นอะไร ยาวจนกระทั่งในที่สุดต้องใช้ย่อกันลงมา แต่ของเราคงไม่ต้องใช้ย่อ เขาก็ไปคิดของเขาใหม่ขึ้นมาเองได้ บางทีอาจจะช่วยทำให้ปัญหาเหล่านั้นหมดไปได้ แต่ว่าการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเอาไว้ว่า บุคคลย่อมเสมอกัน ต้องมีสิทธิทัดเทียมกัน ว่าที่จริงตรงนี้มีปัญหาอยู่พอสมควร เพราะว่าเวลาเขาเขียนถึงความทัดเทียมกัน เขาห้ามเลือกปฏิบัติ การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล สถานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นในทางการเมืองจะกระทำมิได้ เกิดปัญหากระทรวงศึกษาธิการออกกฎมาว่า คนที่จะเข้าโรงเรียนนี้ได้ต้องอยู่ในแวดวงนี้ อยู่ในพื้นที่นี้ ถามว่านั่นอะไรเลือกปฏิบัติในเรื่องถิ่นกำเนิดหรือเปล่า ทำไมการที่ผมเกิดที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ผมถึงไม่มีสิทธิที่จะเรียนที่โรงเรียนศรีบุณยานนท์ เพียงเพราะผมไปเกิดที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา อย่างนั้นหรือ ตรงนั้นกระทรวงศึกษาอาจจะต้องเริ่มไปคิดว่า โครงสร้างที่วางไว้เพื่อให้เด็กเข้าเรียนในท้องที่ที่ใกล้ตัว จะแก้ปัญหาอย่างไรจึงจะไม่ไปขัดรัฐธรรมนูญ และผมเชื่อว่าในไม่ช้าไม่นานจะมีคนยกประเด็นในเรื่องนี้ขึ้นมา เมื่อลูกเขาเข้าโรงเรียนที่เขาอยากให้เข้าไม่ได้ จริง ๆ รัฐธรรมนูญตรงนี้ที่เขียนไว้ไม่ค่อยดีเท่าไร อายุ นี่ผมอายุกำลังจะ ๖๐ ปีอยู่แล้ว ผมสมัครเข้าเรียนที่นี่ได้หรือไม่ ถ้าไม่ได้เพราะว่าผมอายุมากเกินไป ทำไมเด็กเกิด genius ขึ้นมาตั้งแต่ ๓ ขวบ ขอมาเรียน ป.๑ กฎหมายที่กำหนดไว้ว่า "เด็กเมื่ออายุ ๖ ขวบต้องเข้าเรียน" ครูถือปฏิบัติกันมาเสมอเลยว่าต่ำกว่า ๖ ขวบ ไม่ให้เรียน ผิดนะครับ เพราะเด็ก ๖ ขวบถูกบังคับให้เรียน แต่ไม่ได้มีบอกที่ไหนว่าถ้าเขาสมัครใจจะเรียนก่อนหน้านั้น แล้วเขาเรียนได้ไม่ให้เขาเรียน เพราะฉะนั้นเด็ก ๓ ขวบถ้าเขาเรียน ป.๑ ได้ ก็ต้องให้เขาเรียน ถ้าเขาเรียนไม่ได้ เพราะเขายังพูดไม่ได้ก็ไปอีกเรื่องหนึ่ง แต่เป็นเพราะว่าเขาอายุ ๓ ขวบ ไม่ให้เขาเรียนไม่ได้ กฎหมายจริง ๆ ที่ผ่านมาก็เขียนอย่างนั้น แต่ว่าเรายึดปฏิบัติกันว่า เพราะฉะนั้นต้อง ๖ ขวบถึงจะให้เรียน ต้องเริ่มไปคิดกันใหม่ว่า เราทำผิดรัฐธรรมนูญละเมิดสิทธิคนอื่นเขาหรือเปล่า

โครงสร้างประการที่ ๔ คือกำหนดทิศทางของประเทศว่า ประเทศคิดจะมุ่งไปทางด้านใด จะเป็นรัฐสวัสดิการหรือจะเป็นรัฐปกติ ถามว่าแล้วดูที่ตรงไหน ก็ดูที่แนวนโยบาย

แห่งรัฐที่เขากำหนดเอาไว้ แนวนโยบายแห่งรัฐนั้นจะบอกทิศทาง บอกความต้องการ ความประสงค์เพื่อให้ประเทศไปบรรลุสู่จุดนั้นให้ได้ แต่ว่าบังเอิญในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ผู้ร่างค่อนข้างจะเคียดแค้นรัฐมาก รัฐธรรมนูญฉบับนี้จะไม่มีความไว้วางใจรัฐเลย เพราะฉะนั้นเมื่ออยากได้อะไรก็ใส่ ๆ ลงไปในนี้ ใส่เสียจนกระทั่งทิศทางไม่ชัดเจนว่า ในที่สุดแล้วรัฐเราจะไปอย่างไรมาอย่างไร แต่ก็คงจะพอจับเลา ๆ ได้ว่า ทิศทางของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ต้องการให้เป็นรัฐสวัสดิการ สิ่งที่มองเห็นก็คือว่า เด็ก สตรี คนชรา จะต้องได้รับการคุ้มครองดูแล คนที่ไม่มีรายได้จะต้องได้รับการคุ้มครองดูแล สิ่งเหล่านี้ก็คือสวัสดิการที่รัฐจะพึงให้

โครงสร้างประการที่ ๕ คือองคาพยพในการปกครองประเทศ ซึ่งจะแบ่งแยกออกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ ฝ่ายตรวจสอบและกำกับ แต่ก่อนนี้เรามี ๓ ฝ่าย คือฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ แต่ตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้จะมี ๔ ฝ่าย คือ ฝ่ายตรวจสอบและกำกับเกิดขึ้น ซึ่งแต่ละฝ่ายนั้นก็มีความใหม่ ความแปลกแยกย้ายกันไป ผมเชื่อว่าคงจะมีท่านอื่นมาพูดในรายละเอียดต่อไป เพราะถ้าพูดวันนี้ก็คงถึงเที่ยงถึงจะหมด เอาเป็นว่า**ฝ่ายตรวจสอบและกำกับที่มีขึ้นมาใหม่**ประกอบไปด้วยอะไรบ้าง ประกอบไปด้วย ๗ องค์กร

องค์กรที่ ๑ คือ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ถามว่าตรวจสอบกำกับอะไร ก็ตรวจสอบดูแลว่ารัฐจะไม่ไปละเมิดสิทธิมนุษยชนของใครเขา อันที่จริงคณะกรรมการชุดนี้ก็เป็นไปตามกระแสของโลก ที่กำลังเริ่มดูแลเรื่องสิทธิมนุษยชน แต่ว่าที่จริงผมนึก ๆ ดูอย่างคนใจแคบ ผมนึกว่าเรื่องนี้เราตกเป็นเหยื่อของสังคมโลกมากกว่า เพราะว่าที่พูด ๆ กันเรื่องสิทธิมนุษยชนในประเทศที่เจริญแล้วทั้งหลายนั้น พูดเพื่อประโยชน์ พูดเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการกีดกันทางการค้า เครื่องมือในการกีดกันเรื่องราวต่าง ๆ ที่ประเทศเล็กจะไปสู้ประเทศใหญ่ไม่ได้ เพราะว่าเวลาเขาทำท่าจะเพลี่ยงพล้ำในเรื่องทางการค้าเมื่อไร เขาก็จะเอาเรื่องสิทธิมนุษยชนกับเรื่องสิ่งแวดล้อมเข้ามาต่อสู้กับเราทุกทีเลย บางเรื่องก็ไม่ได้เกี่ยวกันแต่เขาก็หยิบยกขึ้นมา เช่น ไม่ซื้อกุ้งเรา เพราะเราไม่รักษาเต่า เกี่ยวกันตรงไหนก็ยังนึกไม่ออก เราใช้แรงงานเด็ก เลยไม่ซื้อเสื้อผ้าเรา ความจริงเด็กก็ไม่ได้ทำอะไรเกี่ยวกับเสื้อผ้า นอกจากเป็นคนซื้อไปใส่ เพราะฉะนั้นบางทีถ้าเราไหวไม่ทัน เราตามกระแสสังคมโลก เราก็มักจะเสียเปรียบ และบางครั้งเสียเปรียบถึงชีวิต อย่างเช่นที่กำลังเสียเปรียบอยู่ทุกวันนี้ ที่เราเพลี่ยงพล้ำในเรื่องเศรษฐกิจ ก็เพราะเราตามกระแสสังคมโลก เราไปนึกด้วยความฮึกเหิมว่า คนไทยเราเก่งไม่แพ้ฝรั่ง จะทำมาค้าขายอะไรก็ทำได้ จะลงทุนทำกิจการด้านการเงิน การคลัง การธุรกิจก็ทำได้ แต่เราหารู้ไม่ว่า เราได้อย่างผิวเผินเท่านั้นแหละ เขาหลอกเราพักเดียว เราก็หมดตัวแล้วหมดตัวจริง ๆ ยังจะต้องหมดตัวไปอีกนาน ยังไม่รู้ว่าเมื่อไรถึงจะโงหัวขึ้น นั่นเพราะเรา

ตามกระแสสังคมของโลก แล้วทำให้ชีวิตของเราเปลี่ยน ๆ จนกระทั่ง ผมเชื่อว่าเอาคนเมื่อ ๕๐ ปีที่แล้ว ถ้าเกิดกลับมาก็จะจำคนไทยไม่ได้ วิถีชีวิตจะเปลี่ยนไปหมด

องค์กรที่ ๒ คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง นอกจากจะเป็นฝ่ายตรวจสอบและกำกับแล้ว ก็เป็นแก้วสารพัดนึกอีกอันหนึ่ง ซึ่งคิดว่าจะทำให้การเลือกตั้งบริสุทธิ์และยุติธรรม จะได้คนดีเข้ามา จะขจัดคนเลวออกไป แต่ก็เป็นบาปมหาศาลต่อคนที่ไปดำรงตำแหน่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง กระทรวงมหาดไทยทั้งกระทรวงไปดำเนินการการเลือกตั้งยังเอาตัวไม่รอด บัดนี้เรายกกระทรวงออก เอาคน ๕ คนไปทำการเลือกตั้ง ผมยังนึกไม่ออกว่าแล้วเขาจะไปดำเนินการเลือกตั้งได้อย่างไร ในที่สุดก็ไปยืมจมูกคนอื่นหายใจ แล้วจมูกเหล่านั้นก็ไม่รู้ว่าจมูกใครบาน จมูกใครแฟบ จะควบคุมเขาอย่างไรก็ยังไม่รู้ เคยต่อสู้กันมาหนักแล้ว ผมก็บอกว่าการที่กระทรวงมหาดไทยดำเนินการเลือกตั้งโดยไม่มีใครดูแล อันตราย เพราะอำนาจอยู่ที่นั่น สิ่งที่เราต้องการที่สุด คือคนที่ควบคุมกระทรวงมหาดไทยที่เป็นอิสระ มีอำนาจเด็ดขาดพอสมควร ก็คือคณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่ต้องไม่ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นคนไปดำเนินการเลือกตั้ง คนที่ไปดำเนินการเลือกตั้งเอง แล้วไปควบคุมเองจะได้ผลอะไร ก็ดีทุกเรื่อง ถ้าเราไปบอกกับคณะกรรมการการเลือกตั้งบอกว่า ที่จังหวัดนนทบุรีเขาซื้อเสียงกันเยอะแยะ ลองไปดูที่กรมชลประทานสิ เขาจ่ายกันเป็นเงินสดด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้งสิ่งแรกที่คงต้องบอก ไม่จริงคนของผมดีทั้งนั้น แล้วเราจะไปสู้รบตบมืออะไร ในที่สุดก็จะยิ่งแย่ใหญ่ แต่ว่าก็ต้องลองดู บางทีเราก็ต้องเรียนรู้ประสบการณ์ด้วยความเจ็บปวดพอสมควร เวลานี้ก็เกิดปัญหาแล้วในคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพราะ ๕ คนประชุมกันไม่ได้ เพราะมี ๕ ความเห็น จนป่านนี้ยังเลือกเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ได้ เพราะต้องการคะแนนเสียงเอกฉันท์ ๕ คนก็มี ๕ คน เสนอกันมา ก็ลำบาก

องค์กรที่ ๓ คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งจะมาทำหน้าที่คล้าย ๆ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) แต่ว่าเน้นหนักไปในทางด้านการเมือง อันนี้ก็จะเป็นกลไกตลบหลัง หวังว่าถ้าหลุดรอดจากการเลือกตั้งซื้อเสียงเข้ามามาก ๆ ก็คงจะต้องมากอบโกย เมื่อมากอบโกยแล้วคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็จะได้ไปจับเอามาลงโทษลงทัณฑ์ เสือกไสไล่ส่งให้พ้นจากแวดวงเสีย ก็คงจะทำให้แผ่นดินสูงขึ้น

องค์กรที่ ๔ คือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จะมีอะไร "แห่งชาติ" เยอะแยะ นี่ก็คือสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเก่า ที่จะมาทำหน้าที่เป็นองค์กรอิสระเช่นกัน

องค์กรที่ ๕ คือ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นของใหม่ที่คนไทยจะยังไม่ค่อยเข้าใจ เราก็นึกว่าจะไปทำอะไร ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะทำหน้าที่จริง ๆ ถ้าได้

คนดีคนเข้าใจระบบแล้ว จะช่วยประชาชนได้มากที่สุด เพราะว่าเราต้องยอมรับว่า เหตุเดือดร้อนในบ้านในเมืองเรานั้นมีมากมาย และเหตุเดือดร้อนเหล่านั้นไม่ใช่เกิดจากการกระทำที่เจ้าหน้าที่ทุจริตคิดไม่ชอบแต่เพียงอย่างเดียว แม้เจ้าหน้าที่ทำการโดยสุจริตคิดชอบ เหตุเดือดร้อนนั้นก็เกิดขึ้นได้ ถ้าไม่มีคนดูแลเพื่อปรับปรุงแก้ไข เหตุเดือดร้อนนั้นจะไม่มีวันหมดไป ยกตัวอย่างกระทรวงศึกษาธิการออกระเบียบมาบอกว่า คนที่จะมาเรียนโรงเรียนนี้ได้ ต้องอยู่ในแวดวง ๓ ตารางกิโลเมตร สมมุตินะครับ จริงหรือเปล่าก็ไม่ทราบสมมุติว่าออกมาอย่างนี้ คำว่าอยู่ในแวดวง ๓ ตารางกิโลเมตร หมายความถึงมีสำมะโนครัวอยู่ที่นี่ เกิดมีเด็กคนหนึ่งเกิดที่เชียงใหม่ เกิดแล้วพ่อแม่ก็เอามาอยู่ติดกับโรงเรียนนี่ ไม่ได้ไปไหนเลย แต่ด้วยความพลั้งเผลอไม่ได้ย้ายสำมะโนครัวเอามาสมัครที่นี่ ๆ ก็รับไม่ได้ ถามว่าทุจริตหรือเปล่า ก็เปล่า คิดมิชอบหรือไม่ ก็ไม่ ระเบียบเป็นอย่างนั้นก็ทำไม่ได้ ถามว่าแล้วเขาจะไปร้องหาใคร ไปร้องหาใครอีกกี่ ๑๐ ชาติ คำสั่งจะออกมาเหมือนกันหมด ถูกแล้วเพราะคุณไม่มีสำมะโนครัว แต่ Ombudsman แก้ได้ คนที่จะเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีหน้าที่ก็คือว่า ดูว่าระเบียบนั้นเอื้อต่อการดำรงชีวิตธรรมดาหรือไม่เป็นธรรมพอหรือไม่ ถ้าไม่เป็นธรรมต้องแก้ระเบียบ วิธีแก้ระเบียบของเขาจะไม่หักหาญ เขาจะไปเจรจากับกระทรวงศึกษาธิการ เอา case ไปให้ดูว่าอย่างนี้ ๆ เพราะฉะนั้นระเบียบคุณจำเป็นต้องมีข้อยกเว้น จะต้องไปแก้ระเบียบเพื่อให้เกิดข้อยกเว้น แล้วจะได้รับเด็กคนนั้นเข้าไปได้ Ombudsman ในต่างประเทศ หรือผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของต่างประเทศ เรื่องใหญ่ส่วนมากทีเดียวจะมี ๒ เรื่อง คือเรื่องลูกเข้าโรงเรียนไม่ได้ กับเรื่องติดคุกติดตะรางความเดือดร้อนจะเกิดขึ้นตรงนั้น แล้วเขาจะแก้ปัญหานั้นได้ แต่ของเราตั้งแต่ตื่นเช้าจนกระทั่งกลับไปนอน จะมีเหตุแห่งความเดือดร้อนมากมายตัวอย่างที่ผมยกอยู่เสมอก็คือว่า บ้านใครไม่มีน้ำประปาใช้ เวลาไปขอน้ำประปาเขาจะต้องเอาอะไรบ้าง ๑. ต้องไปเสียค่ามิเตอร์ ๒. เสียค่าประกันมิเตอร์ ทุกเดือนจะต้องเสียค่ารักษามิเตอร์ ถามว่าเวลาเราไปขึ้นแท็กซี่ ๆ เคยคิดค่ามิเตอร์เราหรือไม่ เคยคิดค่ารักษามิเตอร์เราหรือไม่ มีประกันมิเตอร์หรือไม่ ไม่มี เพราะแท็กซี่เป็นเอกชน แต่รัฐมีถามว่าทำไม ใหม่ ๆ ทำไมถึงต้องมี ตอนใหม่ ๆ ลงทุนครั้งแรกไม่ไหว ไปซื้อมิเตอร์มาแจกชาวบ้านไม่ไหว ก็เอาจากราษฎร แต่บัดนี้ไหวหรือไม่ ต้องตอบว่าไหว เพราะจะไปเก็บสตางค์เขานี่ นั่นเครื่องมือเก็บสตางค์ ที่ร้ายก็คือว่าเก็บค่ารักษาเราทุกเดือน พอมิเตอร์เสีย เก็บสตางค์เราอีก ความจริงเป็นความผิดของเขา รักษาไม่ดี ไม่เคยมาดูมาแล บางทีรั่วผมโทรไปบอก ยังไม่ค่อยจะมา เพราะฉะนั้นถามว่าแล้วเราไปร้อง เคยมีคนร้อง กระทรวงมหาดไทยก็สอบ ก็พบว่าระเบียบของการประปาออกโดยชอบด้วยกฎหมาย แล้วมีว่าอย่างนั้นจริง ๆ เพราะฉะนั้นถึงคุณจะไปร้องอย่างไร ไปฟ้องต่อศาล ๆ ก็ตัดสินยกฟ้องทุกที แต่เป็นหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะไปตรวจสอบดูว่า ระเบียบอย่างนี้สร้างความเป็นธรรม ชอบด้วยเหตุผลหรือไม่

ถ้าไม่ชอบต้องยกเลิก ถามว่าเขามีอำนาจไปยกเลิกหรือไม่ ไม่มี ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะไม่มีอำนาจอะไร จะเป็นคนไปเจรจา ถ้าเจรจาไม่สำเร็จ เขาก็จะทำรายงานต่อรัฐสภาแล้วเปิดเผยต่อประชาชน คราวนี้เขาก็จะเปิดเผยว่าที่เก็บค่ามิเตอร์ไปตั้งแต่ต้นจนปัจจุบันที่ว่าเป็นค่ารักษามิเตอร์นั้น เอาเงินไปทำอะไร ไปแบ่งให้ใครบ้าง เก็บไว้ที่ธนาคารไหน เคยถอนมากี่ครั้ง ได้ค่า commission เท่าไร ตรงนั้นจะทำให้กลัว ในที่สุดจะต้องเปลี่ยน ค่าไฟก็เหมือนกัน ค่าโทรศัพท์ก็เหมือนกัน มีประกันการใช้ไฟ ถ้าเลิกใช้ไฟเมื่อไรจะคืนเงินให้ ถามว่าในชีวิตนี้เราเคยคิดจะเลิกใช้ไฟบ้างหรือไม่ เพราะฉะนั้นเงินตัวนั้นก็สูญ ตายไปแล้วไม่มีใครนึกได้เลย มีอยู่วันหนึ่งผมย้ายบ้าน แล้วไปบอกเลิก แล้วเขาคืนเงินมาให้ผม ๓,๐๐๐ บาท ผมตกใจ ถามว่าค่าอะไร เขาบอกก็ที่ประกันไว้ ผมบอกผมลืมไปแล้ว จะมีใครสักกี่คนที่นึกได้ว่า ตอนที่เราไปขอไฟเขาเก็บเงินเราไปก้อนหนึ่ง นั่นคือเงินประกัน ถ้าเราเลิกใช้ไฟเมื่อไร เขาก็จะคืนให้ แต่ไม่มีวันที่ใครคิดจะเลิก มีแต่เขามาบังคับให้เราเลิก เพราะเราไม่มีสตางค์จ่าย เขาก็มาตัดไฟเรา ถามว่าเงินประกันนั้นค่าอะไร ประกันการไม่จ่ายค่าไฟ ถามว่าเวลาเราไม่จ่ายค่าไฟ ๑ เดือน เขาทำอย่างไร เขาตัดไฟเรา ผิดหรือไม่ผิด ก็เงินเรายังอยู่นี่ ก็เอาไปสิ แล้วมาเรียกเงินประกันเพิ่มได้ ผมร่ำ ๆ จะยุให้คนที่ถูกตัดไฟฟ้องเสียหลายหนแล้ว แต่บังเอิญสงสารขี้เกียจไปยุเขา แต่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะเป็นคนที่มีส่วนช่วยทำให้สังคมดีขึ้น ในลักษณะที่ไม่ไปทะเลาะกับใคร ไม่ไปบังคับใคร แต่จะใช้วิธีการเจรจาพูดคุยโอ้โลมปฏิโลมจนกระทั่งได้ผลสำเร็จ ถ้าไม่สำเร็จเขาก็จะรายงานต่อรัฐสภา เพราะฉะนั้นตัวนี้จะเป็นตัวที่สำคัญมาก จะต้องได้คนซึ่งรอบรู้ในกฎระเบียบของราชการรู้กระบวนการบริหาร ที่สำคัญต้องไม่ใช่เป็นคนอยากดัง ภาระหน้าที่จะเยอะแต่ต้องไม่อยากดัง ถ้าอยากดังกระบวนการนี้จะพังทั้งกระบวนการ เพราะราชการจะสู้หัวชนฝาถ้าความปรากฏออกมาข้างนอก จะยอมไม่ได้เลย เพราะยอมแล้วเสียหน้า แต่ถ้าใช้วิธีเจรจาข้างในแล้วเรื่องเงียบเขาแก้ ระบบราชการจะเป็นอย่างนั้น

องค์กรที่ ๖ คือ ศาลปกครอง อันนี้ก็จะเป็นของใหม่ ศาลปกครองก็คือศาลที่จะพิจารณาคดีข้อพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชน ซึ่งตรงนี้ก็พูดกันมานาน เราก็คงจะเคยได้ยินกัน แต่ว่าความสับสนยุ่งยากของศาลปกครองก็คงจะมีอยู่ไม่น้อยทีเดียว เพราะฉะนั้นการตั้งจึงตั้งได้ยาก

องค์กรที่ ๗ คือ ศาลรัฐธรรมนูญ คือตัวผู้กำกับสุดท้าย ใครต่อใครทะเลาะกันอย่างไร แล้วก็ต้องไปหาศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญชี้ขาด ศาลรัฐธรรมนูญนอกจากจะมีอำนาจในการชี้ขาดว่า กฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญแล้ว ยังล้วงเข้าไปถึงความโต้แย้ง หรือข้อพิพาทระหว่างสมาชิกพรรคการเมืองกับพรรคการเมืองด้วย ซึ่งก็เป็นบทบาทที่จะทำให้ทุกคน

ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ สิทธิ เสรีภาพที่ได้รับการคุ้มครองไว้ตามรัฐธรรมนูญ จะได้รับการดูแลอย่างรอบคอบ

ทั้ง ๗ องค์กรนั้นก็เป็นองค์กรที่อยู่ในฝ่ายตรวจสอบและกำกับ ซึ่งโดยกลไกของรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้นั้น ก็จะสามารถทำให้ค่อย ๆ ขจัดคนไม่ดีออกไปจากแวดวงการเมือง นี่เป็นความตั้งใจของผู้ร่างจริง ๆ จะทำได้อย่างไรก็ยังมองไม่เห็น ก็ต้องรอ

โครงสร้างประการที่ ๖ ซึ่งเป็นโครงสร้างสุดท้ายของรัฐธรรมนูญก็คือ การกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองคาพยพต่าง ๆ ว่าฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารมีความสัมพันธ์กันอย่างไร ใครจะคุมใคร ใครจะอยู่เหนือใครในกรณีไหน แล้วก็ฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติความสัมพันธ์ที่จะมีกับฝ่ายตรวจสอบ คนเหล่านั้นจะมาตรวจสอบ จะเข้ามาดูแลกิจกรรมหรือการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารได้อย่างไร องคาพยพหรือโครงสร้างต่าง ๆ เหล่านี้คือกรอบที่กำหนดเอาไว้ในรัฐธรรมนูญ การที่จะรู้ว่าในรายละเอียดของแต่ละเรื่องนั้นเป็นอย่างไร ต้องอ่านจากรัฐธรรมนูญ มีข้อเสนอแนะนิดเดียวว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่กำหนดกรอบใหญ่ ถ้อยคำในรัฐธรรมนูญในบางเรื่องบางราว จะเขียนกว้าง ๆ จนบางครั้ง เราถ้าไม่คุ้นเคยจะนึกไม่ออกว่า เรื่องที่เขาเขียนไว้นั้นเขาหมายถึงอะไร เพราะฉะนั้นการอ่านรัฐธรรมนูญจึงอ่านแบบหนังสือนิยายของทมยันตีไม่ได้ ต้องค่อย ๆ อ่าน ๆ แล้วโยงมาตราต่าง ๆ โยงพฤติกรรมของที่เกิดขึ้นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ถ้าจะให้ง่ายหรือจำได้แม่น ก็จะต้องทำเป็น chart ออกมาว่าใครโยงใครอย่างไร แล้วอย่านึกว่า พอพูดถึงสิทธิ เสรีภาพ ของประชาชน แล้วก็ดูในหมวด ๓ แล้วก็จบ ไม่ได้ ต้องดูไปจนตลอดเล่ม เพราะจะไปปรากฏในที่อื่น ๆ อีก พฤติกรรมหรือกิจกรรมของสมาชิกพรรคการเมืองก็ดี สมาชิกสภาทั้งสองสภาก็ดี จะมีบทบาททำอะไรได้มากน้อยแค่ไหน ก็ต้องดูทั้งเล่มเหมือนกัน เพราะฉะนั้นข้อสำคัญเนื่องจากท่านทั้งหลายจะต้องเป็นคนไปเผยแพร่ และเป็นคนไปสอนให้กับเด็กนักเรียนได้ฟัง จึงต้องรู้ค่อนข้างจะละเอียดและต้องรอบคอบ อย่าสรุปอะไรเอาง่าย ๆ เพราะว่าจะพบเห็นว่า ในแวดวงการเมืองมีคนชอบออกมาสรุปง่าย ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหากฎหมาย แล้วก็มักจะทำให้เกิดความปั่นป่วนขึ้นในสังคมเสมอ อย่าอายที่จะต้องเปิดดูเสียก่อน แล้วค่อยตอบ อย่านึกว่าการตอบด้วยปากเปล่า จะเป็นความโก้จะไม่คุ้มกับความผิดพลาดที่เกิดขึ้น ผมเชื่อว่าในบ้านเมืองนี้มีคนไม่กี่คนที่อ่านรัฐธรรมนูญมากเที่ยวเท่าผม แต่ทุกครั้งที่มีปัญหาหรือใครถามปัญหา ผมก็ยังต้องไปเปิด เพราะจะไว้ใจตัวเราเองไม่ได้ เรานึกว่าเราจำได้ เราอาจจะตกไปคำหนึ่งก็ได้ เพียงคำ ๆ เดียวอาจจะทำให้ความหมายนั้นผิดแผกไป การเปิดจึงเป็นการยืนยัน และอย่างน้อยที่สุดทำให้เราจำได้ดียิ่งขึ้น การพลิกตำราไม่ใช่เป็นของไม่ดี ยกเว้นในห้องสอบ ถ้าอยู่นอกห้องสอบการพลิกตำราเป็นของดี ผมก็ใช้เวลาเกินเลยมาบ้างนิดหน่อย เพื่อชดใช้กับการที่มาสาย หวังว่าคงจะได้รับประโยชน์

บ้างตามสมควร สำหรับรายละเอียดนั้นท่านเลขาธิการวุฒิสภาคงจะช่วยต่อได้บ้างก็ขอขอบคุณทุกท่านครับ

คำบรรยาย

ฯพณฯ มีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานวุฒิสภา

เรื่อง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

แก่นักศึกษาหลักสูตรเสนาธิการทหาร รุ่นที่ ๔๐ ประจำปีการศึกษา ๒๕๔๑-๒๕๔๒

ณ ชั้น ๒ อาคารวิทยาลัยเสนาธิการทหาร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

กองบัญชาการทหารสูงสุด

วันศุกร์ที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๑

ท่านนักศึกษาครับ

เป็นเกียรติอย่างยิ่งที่ได้รับเชิญมาพูดคุยในเรื่องสำคัญอีกวาระหนึ่งคือ เรื่อง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในปี พ.ศ. ๒๕๓๙ ต่อกับ พ.ศ. ๒๕๔๐ พวกเราจะได้ยินการพูดจากันในเรื่องรัฐธรรมนูญมากมาย และทำท่าเหมือนกับว่าบ้านเมืองจะเกิดกลียุคขึ้นด้วยซ้ำไป เพราะปัญหาว่าควรจะรับหรือไม่รับรัฐธรรมนูญที่ได้มีการร่างกันขึ้น แต่ในที่สุดการร่างและการรับก็ผ่านไปด้วยดี ทุกคนก็โล่งใจและคิดว่าบ้านเมืองต่อไปนี้จะดีขึ้น ลืมตาอ้าปากได้ แต่เราก็จะพบว่าเมื่อรัฐธรรมนูญออกมาแล้ว สถานการณ์ปัจจุบันดูเหมือนไม่มีอะไรดีขึ้น และดูภาพทำท่าจะเลวลง เดี๋ยวก็มีการทุจริต เดี๋ยวก็มีการประพฤติมิชอบ แล้วก็มีการกล่าวหามีการเรียกร้องกันมากขึ้น ถ้าคิดอย่างผิวเผินก็อาจจะคิดว่ารัฐธรรมนูญไม่ดี แต่จริง ๆ สิ่งเหล่านั้นที่เกิดขึ้น ก็เพราะรัฐธรรมนูญเปิดช่องให้ทำสิ่งเหล่านั้น ถ้าเราย้อนกลับไปดูว่าการเปิดช่องเหล่านั้นดีหรือไม่ดี ถ้ามองในแง่ของฝ่ายการเมืองก็อาจจะบอกว่าไม่ดี แต่ถ้ามองในแง่ของประชาชนทั่ว ๆ ไป เขาก็อาจจะคิดว่าดี เพราะทำให้เราได้รู้ได้เห็น หรือได้รู้เช่นเห็นชาติว่าอะไรเกิดขึ้นในบ้านเมืองของเรา จริง ๆ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญตั้งแต่ต้นที่วิวัฒนาการเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ได้ให้อะไรหลายอย่างแก่ประชาชน แต่ความสนใจของประชาชนที่มีในรัฐธรรมนูญค่อนข้างจะน้อย และไม่ได้ใช้กลไกในรัฐธรรมนูญให้คุ้มสมกับที่เรามีรัฐธรรมนูญ แต่มาบัดนี้คนเริ่มกระตือรือร้นในเรื่องสิทธิเสรีภาพ ในเรื่องการมีส่วนร่วม ก็เริ่มหันกลับไปพลิกรัฐธรรมนูญว่าแล้วจะใช้สิทธิเสรีภาพนั้นได้อย่างไร ซึ่งก็นับว่าเป็นนิมิตหมายที่ดี

รัฐธรรมนูญคืออะไร ทำไมเราจึงต้องมีรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญก็คือกรอบของบ้านเมือง เหมือนบ้านที่จะต้องมีรั้วจะได้รู้ว่าเขตแดนของบ้านอยู่ที่ไหน ไม่ออกไประรานคนอื่นเขา แต่รั้วนี้เป็นรั้วสูงสุด ซึ่งใครในประเทศจะละเมิดมิได้ เป็นกรอบเป็นกติกาของสังคมที่สร้างกันขึ้นไว้เพื่อใช้ร่วมกัน ถามว่าถ้าเราไม่มีรัฐธรรมนูญอะไรจะเกิดขึ้น ก็จะเหมือนกับทหารที่ไม่มีวินัย เมื่อมีอาวุธอยู่ในมือก็สามารถจะทำอะไรก็ได้ บ้านเมืองถ้าไม่มีรัฐธรรมนูญอำนาจทั้ง

หมดก็จะตกอยู่กับผู้ใช้อำนาจรัฐ ซึ่งไม่มีขอบเขตการใช้อำนาจรัฐนั้น ถึงแม้จะด้วยความปรารถนาดีและด้วยเจตนาดีต่อสังคมโดยส่วนรวม แต่ก็อาจสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนเป็นรายบุคคลหรือเป็นหมู่เป็นเหล่าได้ ยกตัวอย่างเช่น เรามองไปรอบตัวเราเมื่อเราออกไปจากกรุงเทพฯ เราจะพบว่ามีที่นารกร้างว่างเปล่าเป็นจำนวนมาก ถ้าไม่มีรัฐธรรมนูญอาจจะมีรัฐบาลหนึ่งรัฐบาลใดเกิดความคิดว่าที่นาเหล่านั้นทำไมไม่เอามาใช้เสียให้เกิดประโยชน์ คนที่มีที่นาแล้วไม่ทำนา ก็ควรจะให้คนอื่นไป ก็ออกกฎหมายมาว่าใครมีที่นาแล้วไม่ทำนา ให้ที่นานั้นตกเป็นของรัฐ เพื่อรัฐนำกลับไปให้ชาวนา ถามว่าทำได้ไหม ก็ตอบว่าทำได้ อย่างที่เรียนว่าอำนาจของรัฐนั้นไม่มีขอบเขต คนที่มั่งมีล้นฟ้าวันดีคืนดีเราจะออกกฎหมายไปเอาเงินเหล่านั้นเพื่อเฉลี่ยให้คนจน ถามว่าทำได้ไหม ก็ตอบว่าทำได้ เพราะรัฐเมื่อออกกฎหมายมาแล้วก็ย่อมใช้บังคับได้ แต่เมื่อเรามีรัฐธรรมนูญสิ่งเหล่านั้นก็ทำไม่ได้ เพราะรัฐธรรมนูญคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล ใครจะไปละเมิดมิได้ เว้นแต่เข้าข้อยกเว้นที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ แม้กระทั่งในเรื่องเสรีภาพของร่างกาย เสรีภาพในชีวิต ถามว่าถ้าเราออกกฎหมายว่า ถ้าใครฆ่าตัวตาย เมื่อตายแล้วก็แล้วกันไปคดีอาญาก็สิ้นสุด ถ้าไม่ตายเอาความผิดได้ไหม สมัยก่อนทำได้ในรัฐธรรมนูญจะไม่พูดถึงเรื่องเสรีภาพในชีวิตเลย แต่ตามรัฐธรรมนูญปัจจุบันจะพูดถึงเสรีภาพในชีวิต เพราะฉะนั้นก็จะออกกฎหมายมาเอาผิดคนที่พยายามฆ่าตัวตายไม่ได้ ในอังกฤษออกกฎหมายอย่างนั้นได้ เพราะรัฐธรรมนูญเขาไม่เป็นลายลักษณ์อักษร และไม่คุ้มครอง เขาถือว่าคนเป็นของพระเจ้าแผ่นดิน ใครพยายามฆ่าตัวตายคือฆ่าประชาชนของพระเจ้าแผ่นดิน ถ้าตายแล้วก็แล้วกันไป ถ้าไม่ตายก็มีความผิดฐานพยายามฆ่าตัวเอง แต่ตามรัฐธรรมนูญไทยทำไม่ได้

เมื่อเรามีรัฐธรรมนูญ ๆ ให้อะไรกับเรา และให้อะไรกับประชาชน คำตอบง่าย ๆ ก็คือให้ความคุ้มครอง และรับรองสิทธิที่เราจะมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ คุ้มครองจากใคร ก็คุ้มครองจากรัฐนั่นเอง เพราะขึ้นชื่อว่ารัฐก็เหมือนแม่ทัพในตอนสงคราม อำนาจมีล้นฟ้าไม่มีขอบเขตอันจำกัด เพราะฉะนั้นรัฐธรรมนูญจึงต้องกำหนดกรอบของอำนาจนั้น เพื่อให้ความคุ้มครองต่อประชาชนมิให้รัฐเข้าไปละเมิดสิทธิเสรีภาพต่าง ๆ เหล่านั้นได้ กฎหมายที่จะออกมาบังคับใช้จะต้องอยู่ภายใต้อาณัติที่รัฐธรรมนูญกำหนด จะต้องไม่ไปละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐาน บางกรณีอาจละเมิดได้ ก็ต้องเข้าข้อยกเว้น เช่นจะไปเอาที่ดินเขามา ไปเวนคืนที่ดินเขามา ก็ทำได้ แต่เฉพาะเพื่อประโยชน์บางประการ เช่น เพื่อความมั่นคงของประเทศ เพื่อการผังเมือง เพื่อการปฏิรูปที่ดิน อยู่ ๆ จะไปเวนคืนที่ดินเขามาเพื่อสร้างที่ทำการของราชการ อย่างนั้นทำไม่ได้ รัฐบาลก็ต้องไปซื้อที่ดินราษฎร ถ้าเขาไม่ขายให้ก็ซื้อไม่ได้ ในรัฐธรรมนูญจะกำหนดสิ่งต่าง ๆ ซึ่งเราอาจจะสรุปเรียกว่า**โครงสร้างของรัฐธรรมนูญ**ได้ ดังต่อไปนี้

โครงสร้างที่สำคัญของรัฐธรรมนูญ

๑. การกำหนดรูปแบบและระบบการปกครองของรัฐ

รูปแบบของรัฐ ดูได้จากมาตรา ๑ ของรัฐธรรมนูญที่บอกว่า "ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกมิได้" แปลว่าการปกครองของเราถือเป็นหนึ่งเดียว ไม่แบ่งแยกเป็นมลรัฐ ใครจะไปแบ่งแยก ใครจะไปทำตามการปกครองแบบมลรัฐไม่ได้ เรื่องนี้ต้องระมัดระวัง เพราะว่าในหลายกรณีอาจจะมีการนำสิ่งใหม่ ๆ เข้ามา จนกระทั่งจะกลายเป็นมลรัฐไปได้ในที่สุด ยกตัวอย่างเช่น ในขณะนี้เรากำลังสนับสนุนให้มีการกระจายอำนาจไปสู่การปกครองส่วนท้องถิ่น การกระจายอำนาจไปสู่การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นเรื่องที่ดี แต่หมายความว่าเป็นเรื่องที่ประชาชนในชุมชนหนึ่งมีความพร้อมในการที่จะดูแลตัวเองในเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ ที่ไม่กระทบกระเทือนถึงผลประโยชน์ของประเทศ ถ้าเมื่อไรเราขยายอำนาจของการปกครองส่วนท้องถิ่น จนมีอำนาจคู่เคียงกับรัฐ เช่น สามารถกำหนดนโยบายเองในด้านต่าง ๆ อาทิ นโยบายในด้านการศึกษา นโยบายด้านรักษาความปลอดภัย อย่างนี้จะเริ่มกลายเป็นมลรัฐแม้จะไม่เรียกชื่อว่ามลรัฐก็ตาม เพราะฉะนั้นเวลาที่มีการกระจายอำนาจลงไปสู่การปกครองส่วนท้องถิ่น ท่านทั้งหลายซึ่งอยู่ในฐานะผู้จะดูแลประเทศ จะต้องจับตาดูว่าจะกลายเป็นอย่างนั้นหรือไม่ ถ้ากลายเป็นอย่างนั้นเราต้องทักท้วงกันว่าจะไปไกลเกินไปแล้ว ถามว่าทำไมให้เขากำหนดนโยบายด้านการศึกษาไม่ได้ ก็เพราะนโยบายด้านการศึกษาจะรวมไปถึงการเรียนภาษาด้วย ถ้าสมมุติจังหวัดยะลาเกิดมีการปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว กำหนดนโยบายทางการศึกษาให้เรียนภาษายาวีเป็นภาษาหลัก ภาษาไทยเป็นภาษาที่สองจะเรียนก็ได้ไม่เรียนก็ได้ จังหวัดศรีสะเกษให้เรียนภาษาเขมรเป็นหลัก เรียนภาษาไทยเป็นภาษาที่สอง อย่างนั้นบ้านเมืองเราก็จะกลายเป็นมลรัฐต่าง ๆ ไม่อยู่ในความหมายว่า "เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน" รูปแบบของรัฐก็คือเป็นประเทศหนึ่งประเทศเดียวไม่ใช่แยกย่อยเป็นมลรัฐ

ระบบการปกครอง ระบบการปกครองของไทยกำหนดไว้ในมาตรา ๒ ว่า "ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข" นั่นคือ ๒ อย่างรวมอยู่ในที่เดียวกัน คือการมีพระมหากษัตริย์กับการมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะฉะนั้นในรัฐธรรมนูญจะต้องแยกส่วนที่ว่าด้วยพระมหากษัตริย์ และส่วนที่ว่าด้วยการปกครอง เมื่อแยกให้เห็นแล้วก็จะนำ ๒ ส่วนนี้เข้ามาเชื่อมต่อกันว่า สถานภาพของพระมหากษัตริย์ที่มีต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น มีลักษณะอย่างไร มีอำนาจมากน้อยเพียงใด ซึ่งก็เป็นเรื่องที่กำหนดเอาไว้ในรายละเอียดของรัฐธรรมนูญ

๒. การกำหนดเจตนารมณ์ของประชาชน เจตนารมณ์ของประชาชนที่มี เราคงดูได้เฉพาะว่าในขณะที่ร่างรัฐธรรมนูญนั้น ๆ เกิดอะไรขึ้นและประชาชนต้องการอะไร จริงอยู่ ประชาชนทั่วไปทั้งประเทศอาจจะไม่รู้ว่าในรัฐธรรมนูญเขียนไว้อย่างไรบ้าง แต่การที่เขาเขียน

อะไรลงไปแล้วเป็นที่ยอมรับเท่ากับบอกว่าประชาชนต้องการอย่างนั้น แม้ว่าโดยแท้จริงความริเริ่มจะมาจากคนกลุ่มย่อยกลุ่มหนึ่งที่ไม่มากนักก็ตาม แต่ก็ถือว่านั่นเป็นเจตนารมณ์ของประชาชน เจตนารมณ์ตรงนั้นทำให้เราอ่านประวัติศาสตร์ในขณะที่ร่างรัฐธรรมนูญได้ ถ้าเราไปอ่านรัฐธรรมนูญปัจจุบันเราจะพบว่ามีอะไรเกิดขึ้นในขณะนั้นบ้าง สิ่งที่เกิดขึ้นในขณะนั้นและสรุปได้จากเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ

๒.๑ ความไม่ทัดเทียมกันในสังคมในหมู่ประชาชนด้วยกัน เพราะฉะนั้นรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงนอกจากจะมีบทบัญญัติคุ้มครองประชาชนจากรัฐแล้ว จึงยังมีบทบัญญัติคุ้มครองประชาชนต่อประชาชนด้วย แปลว่าในขณะที่ร่าง ผู้ร่างพบเห็นความไม่ทัดเทียมกัน เพราะฉะนั้นจึงได้เขียนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญพิเศษไปจากรัฐธรรมนูญทั่วโลก เพราะรัฐธรรมนูญทั่วโลกจะบัญญัติคุ้มครอง เฉพาะระหว่างรัฐกับราษฎรเท่านั้น แต่ราษฎรต่อราษฎรด้วยกัน เขาถือว่าเป็นเรื่องที่จะต้องไปต่อสู้กันภายใต้กฎหมายอย่างเดียวกัน ถามว่ามีบทบัญญัติอะไรบ้างที่ทำให้เห็นว่ามีการคุ้มครองระหว่างเอกชนกับเอกชน ก็คือบทบัญญัติที่ว่าด้วยเรื่อง สิทธิและเสรีภาพในการพูด ในการแสดงความคิดเห็นโดยเฉพาะอย่างยิ่งเสรีภาพในการทำกิจกรรมเกี่ยวกับสื่อมวลชน ในมาตรา ๔๑ ที่ว่า "พนักงานหรือลูกจ้างของเอกชนที่ประกอบกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ ย่อมมีเสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นภายใต้ข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญ โดยไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือเจ้าของกิจการนั้น ..." นั่นแสดงว่าเป็นเรื่องระหว่างเอกชนต่อเอกชน แต่รัฐธรรมนูญก็เข้าไปคุ้มครองด้วย ซึ่งแสดงให้เห็นถึงเหตุที่มาในขณะนั้น ตัวอย่างอื่นมีอีกไหม ก็มีอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ความไม่ทัดเทียมกันมีอยู่เป็นประจำ ท่านที่มีเงินไปฝากธนาคาร ๆ ลดดอกเบี้ยลงมาเมื่อไรก็ได้ตามใจชอบ มาปัจจุบันก็เหลืออัตราร้อยละ ๖ หักภาษี ๑๕% ก็เหลืออัตราร้อยละ ๕ กว่า ๆ ซึ่งก็ไม่ใช่เรื่องประหลาดเป็นของธรรมดา แต่ในขณะเดียวกันเมื่อธนาคารให้กู้ ก็ให้กู้ในอัตรา ๑๖% ๑๗% จนถึง ๒๐% สุดแต่ว่าเป็นลูกค้าชั้นดี ชั้นกลาง หรือชั้นเลว ถามว่าสิ่งเหล่านี้คือความไม่ทัดเทียมกันใช่หรือไม่ ก็ตอบว่าใช่ เพราะราษฎรโดยทั่ว ๆ ไปไม่มีสิทธิไปเรียกร้องไปต่อรองกับธนาคาร ใครที่กู้เงินจากธนาคารจะพบว่าเวลาที่เราไปทำสัญญากู้เงินนั้น สัญญานั้นจะมีรายละเอียดยิบ เป็น "แบบฉบับ" ที่เราจะต่อรองหรือเพิ่มเติมหรือแก้ไขไม่ได้เลย ถามว่าแล้วรัฐทำอะไร รัฐก็หวังจะโอบอุ้มธนาคารเพื่อให้ธนาคารมีกำไรเพียงพอที่จะไปชดเชยผลขาดทุนได้ แต่ถามว่าทำอย่างนั้นบนพื้นฐานอะไร ก็บนเลือดเนื้อประชาชน ความไม่ทัดเทียมกันตรงนี้มีอยู่และมีมาเป็นประจำ ถามว่าในรัฐธรรมนูญนี้ได้คิดถึงเรื่องนี้ไหม ก็ตอบว่าคิด แต่เมื่อคิดแล้ววางไว้ในรัฐธรรมนูญไม่มีคนปฏิบัติมาตรการนั้นก็ไม่มีประโยชน์อะไร มาตรการที่กำหนดเอาไว้ก็คือ มาตรา ๕๗ "สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมาย

บัญญัติ" รัฐก็ยังไม่ออกกฎหมายอะไรออกมา วรรคสองบัญญัติว่า "กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องบัญญัติให้มีองค์กรอิสระซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภคทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ และข้อบังคับ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค" อันนี้ก็คือความคุ้มครองที่รัฐธรรมนูญได้คิดถึงความไม่ทัดเทียมกันระหว่างเอกชนต่อเอกชนด้วยกัน

๒.๒ เจตนารมณ์ประการที่ ๒ ที่อ่านได้จากรัฐธรรมนูญก็คือ ความไม่ไว้วางใจในรัฐบาล ในฝ่ายการเมือง เพราะฉะนั้นรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงมีบทบัญญัติมากมายที่เข้าไปกำกับ ตรวจสอบ ดูแล ในเกือบจะทุกวิถีทางทุกย่างก้าว เพื่อให้คนที่เป็นรัฐบาลอยู่ในสายตาของประชาชน และประชาชนมีโอกาสที่จะเข้าไปตรวจสอบ ดูแล แต่เพียงเท่านั้นยังพอทำเนา เพราะว่านั่นก็เป็นเป้าหมายของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่ว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญต่าง ๆ ได้แสดงให้เห็นถึงความไม่ไว้วางใจในรัฐโดยตลอด เพราะฉะนั้นจะเขียนอะไรจึงกำกับบังคับไว้ค่อนข้างจะชัดเจนในทุกเรื่องทุกราว แม้กระทั่งเรื่องการให้การศึกษา โดยการให้การศึกษาในขั้นพื้นฐานที่จะเป็นภาคบังคับก็เขียนบังคับไว้ว่าต้องอย่างน้อย ๑๒ ปี การกระจายอำนาจไปสู่การปกครองส่วนท้องถิ่นก็เขียนบังคับไว้ว่าต้องทำอย่างนั้น ทำอย่างนี้ องคาพยพในการที่จะเข้ามาดูแลจะต้องประกอบด้วย คนโน้นคนนี้ ซึ่งแปลว่าความไว้วางใจในรัฐบาลหมดโดยสิ้นเชิงจึงต้องเขียนรายละเอียดไว้ในรัฐธรรมนูญ เพราะฉะนั้นสิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งซึ่งเมื่ออ่านรัฐธรรมนูญไปโดยตลอด จะค่อย ๆ ได้แนวความคิด ถามว่าดีหรือไม่ดี ก็ตอบว่าไม่ได้เป็นเรื่องดีหรือไม่ดี แต่เป็นเรื่องเมื่อเราอ่านศึกษาไปก็จะพบและบอกอะไรกับเราว่าในสังคมในขณะนั้นเกิดอะไรขึ้น เมื่อเวลาผ่านไปสัก ๒๐ ปี เราก็จะได้กลับมาดูได้ว่าสังคมขณะนั้นเป็นอย่างไร

๓. **การกำหนดสถานภาพของประชาชน** ได้แก่ สิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ของประชาชนว่ามีอยู่อย่างไร

๓.๑ สิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแยกได้ ๓ ประเภท

๑. สิทธิเสรีภาพที่กำหนดไว้ชัดเจนที่ใครจะละเมิดไม่ได้ เป็นสิทธิและเสรีภาพโดยเด็ดขาด ไม่มีข้อยกเว้น ซึ่งแปลว่ารัฐจะไปออกกฎหมายมากำกับดูแลอะไรไม่ได้เลย เช่น เสรีภาพในทางวิชาการ เสรีภาพในชีวิตและร่างกาย เราจะแต่งตัวอย่างไรจะทำอะไรกับตัวเราเอง ตราบใดที่ไม่ไปกระทบสิทธิของคนอื่น ใครจะออกกฎหมายมาบังคับเราไม่ได้ นั่นก็คือ สิทธิแบบเด็ดขาด

๒. สิทธิที่ให้ไว้โดยมีเงื่อนไข กล่าวคือ เป็นสิทธิที่สมบูรณ์ แต่รัฐสามารถออกกฎหมายมาลิดรอนสิทธิเสรีภาพเหล่านั้นได้ เช่น สิทธิและเสรีภาพในการเดินทาง เสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ ตราบใดที่ยังไม่มีกฎหมายอะไรออกมาจำกัดเราก็มีสิทธิโดยสมบูรณ์ แต่รัฐธรรมนูญ

เปิดโอกาสให้รัฐออกกฎหมายเพื่อมาจำกัดสิทธิเสรีภาพในการเดินทางได้ เช่น เพื่อประโยชน์ความมั่นคงของรัฐ เพื่อความสงบเรียบร้อยและสวัสดิภาพของประชาชน เพื่อการผังเมือง เพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์สิ่งเหล่านี้ก็แปลว่ารัฐสามารถออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพเหล่านั้นได้

๓. สิทธิและเสรีภาพที่จะมีต่อเมื่อกฎหมายออกมากำหนดให้มี แปลว่าเมื่อรัฐธรรมนูญออกมาแล้วก็ยังมองไม่เห็นตัวตน จนกว่าจะมีกฎหมายออกมาใช้บังคับ ซึ่งตรงนี้มีคนเข้าใจผิดกันมาก เพราะว่าในชั้นที่ทำประชาพิจารณ์ก็ได้มีการไปพูดกันถึงว่า เราจะมีสิทธิกันมากมายกว่าแต่เก่า โดยยกตัวอย่างสิทธิเสรีภาพบางประการ เช่น สิทธิเสรีภาพในเรื่องเกี่ยวกับการดูแลสิ่งแวดล้อม การรักษาศิลปะ วัฒนธรรมท้องถิ่น ซึ่งตามที่จริงถ้ารัฐธรรมนูญไม่เขียนเลยเราก็จะมีสิทธิและเสรีภาพเหล่านั้นอยู่จนกว่าจะมีกฎหมายออกมาจำกัด แต่เมื่อรัฐธรรมนูญเขียนไว้ สิทธิและเสรีภาพเหล่านั้นของเราก็หมดไปจนกว่าจะมีกฎหมายออกมาให้เรามี เพราะฉะนั้นก็เป็นเรื่องซึ่งเกิดความเข้าใจผิดกันในรัฐธรรมนูญอยู่ค่อนข้างจะมาก ในมาตรา ๕๖ "สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ ในการคุ้มครอง ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ดำรงอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ย่อมได้รับความคุ้มครอง" เพราะฉะนั้นสิทธิและเสรีภาพ ๓ ประเภทนี้ จะต้องแยกเข้าใจกันให้ถูกต้อง บางอันเรามีอยู่แล้วใครทำอะไรไม่ได้ บางอันเรามีอยู่จนกว่าจะมีกฎหมายออกมาจำกัด บางอันเราทำท่าจะมีแต่ว่าจะมีก็ต่อเมื่อมีกฎหมายออกมาบอกว่ามี

๓.๒ หน้าที่ นอกจากสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแล้ว สถานภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญนี้ ก็จะมีเรื่องหน้าที่ ๆ ที่สำคัญเพิ่มเติมเข้ามาในรัฐธรรมนูญนี้ก็คือ หน้าที่ในการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งการไปใช้สิทธิเลือกตั้งก็เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการในการปฏิรูปการเมืองที่ทำตามรัฐธรรมนูญนี้ เพราะประสงค์จะให้คนไปใช้สิทธิมากขึ้น ถามว่าเมื่อเป็นหน้าที่แล้วเกิดอะไรขึ้น ถ้าเราไม่ไป รัฐธรรมนูญก็บอกว่าจะต้องเสียสิทธิบางประการตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งแปลว่าถ้ากฎหมายยังไม่กำหนดเราก็ยังไม่เสียสิทธิ แต่บัดนี้กฎหมายกำหนดแล้วว่าให้เสียสิทธิตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด ก็เลยเกิดเป็นปัญหาตามรัฐธรรมนูญขึ้นมาว่าแล้วที่กฎหมายไปเขียนอย่างนั้นเป็นการ Sub-delication of Power ซึ่งถือว่าทำไม่ได้หรือไม่ยังส่งไปตีความที่ศาลรัฐธรรมนูญยังไม่รู้ว่า จะออกมาลูกผีหรือลูกคน เพราะฉะนั้นในส่วนนี้ ถ้าเกิดการเลือกตั้งขึ้นมา ก็จะยังเป็นปัญหากันอยู่ว่าแล้วจะทำกันอย่างไร

๔. การกำหนดทิศทางของประเทศ โครงสร้างประการที่ ๔ ก็คือ การกำหนดทิศทางของประเทศ ซึ่งนอกจากจะมีบทบัญญัติไว้โดยเฉพาะในหมวด ๕ ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแล้ว เราอาจจะต้องดูทั้งฉบับว่าทิศทางจริง ๆ ของเราคืออะไร ทิศทางในเรื่องรูปแบบ

ก็คือ จะต้องคงไว้ซึ่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ทิศทางประการที่ ๒ ซึ่งดูจากที่อื่น ๆ ก็คือ จะต้องกระจายอำนาจลงไปสู่ประชาชน ทิศทางประการที่ ๓ ก็คือ จะต้องทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ ส่วนทิศทางที่กำหนดไว้ชัดเจนในหมวด ๕ นั้นก็เป็นทิศทางที่ถือว่าเป็นแนวนโยบายกว้าง ๆ ที่รัฐบาลทุกรัฐบาลจะดูภายในกรอบนี้ จะเดินออกนอกกรอบนี้ไม่ได้ จริงอยู่บทบัญญัติในหมวด ๕ จะมีบทบัญญัติรองรับไว้ว่าที่เขียนไว้นี้ เป็นแต่เพียงแนวทางใครจะนำเอาไปฟ้องร้องกับรัฐบาลไม่ได้ แต่ในทางการเมืองฝ่ายค้านก็จะสามารถหยิบยกพฤติกรรมของรัฐบาลว่าได้ออกนอกกรอบของแนวนโยบายแห่งรัฐไปมากน้อยเพียงไร

ทิศทางที่กำหนดไว้โดยสรุปก็จะเป็นว่า

๔.๑ ความเป็นรัฐเสรี

๔.๒ การค้าขาย การทำธุรกิจจะต้องเสรีไม่มีการผูกขาด

๔.๓ ในส่วนที่เกี่ยวกับประชาชน รัฐจะต้องทำหน้าที่เสมือนรัฐสวัสดิการที่จะต้องให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนในแง่ของการศึกษา ในแง่ของคนที่ทุพพลภาพ ในแง่ของผู้สูงอายุ ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะดูได้จากแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐ ซึ่งสมัยก่อนในรัฐธรรมนูญจะใช้คำว่าแนวนโยบายแห่งรัฐ

องคาพยพของการปกครองตามรัฐธรรมนูญ

ก. ฝ่ายนิติบัญญัติ

ข. ฝ่ายบริหาร

ค. ฝ่ายตุลาการ

ง. ฝ่ายตรวจสอบและกำกับ ซึ่งมีเพิ่มขึ้นมาในรัฐธรรมนูญฉบับนี้

ก. ฝ่ายนิติบัญญัติ จะประกอบไปด้วยสภา ๒ สภา คือ **สภาผู้แทนราษฎร** กับ **วุฒิสภา**ซึ่งทั้ง ๒ สภา ต่อไปนี้ จะมาจากการเลือกตั้งทั้งคู่

๑. **สภาผู้แทนราษฎร** จะประกอบไปด้วยสมาชิก ๕๐๐ คน ๔๐๐ คน จะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากเขตต่าง ๆ ซึ่งแบ่งเป็นเขตละ ๑ คน ในอัตรา ๑๕๐,๐๐๐ คน ต่อ ๑ เขต ก็จะมีทั้งประเทศ ๔๐๐ เขต อีก ๑๐๐ คน จะมาจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง ซึ่งพรรคการเมืองแต่ละพรรคจะมีสิทธิเสนอบัญชีรายชื่อนั้นได้ไม่เกิน ๑๐๐ คน แล้วก็ส่งรายชื่อนั้นไปในวันที่มีการสมัครรับเลือกตั้ง แล้วให้ประชาชนเลือกบุคคลเหล่านั้น แต่การเลือกบุคคลจากบัญชีจะเลือกเป็นบัญชีไม่เลือกเป็นรายชื่อ ก็คือเลือกพรรคนั่นเอง เพราะฉะนั้นในการเลือกตั้งคราวต่อไปประชาชนในทุกเขตจะมีสิทธิลงคะแนนได้ ๒ คะแนน คะแนนที่ ๑ ก็จะลงให้ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งในเขตเป็นตัวบุคคล คะแนนที่ ๒ ก็จะลงให้กับบัญชีรายชื่อ สำหรับคนที่สมัครรับเลือกตั้งในแต่ละเขต

ใครได้คะแนนสูงสุดก็จะได้รับการเลือกตั้งไป สำหรับบัญชีรายชื่อนั้นจะเอาคะแนนทั้งประเทศมารวมกัน ใครได้ต่ำกว่า ๕% ก็จะถูกตัดทิ้ง ที่เหลือก็จะเฉลี่ยดูว่าใครได้คะแนนเท่าไรก็จะมาจัดสัดส่วนว่า ในคะแนนเท่านั้นจะได้รับเลือกตั้งจากบัญชีรายชื่อเป็นจำนวนเท่าไร ถามว่าเขาแยก ๒ ส่วนนี้ทำไม เจตนารมณ์เขาแยกเพื่อเหตุผล ๒ ประการ

(๑) เพื่อให้พรรคการเมืองได้รับการเลือกตั้งมาเป็นกอบเป็นกำมากขึ้น โดยอาศัยความนิยมของพรรคการเมืองนั้นเป็นหลัก ใช้ประชาชนทั้งประเทศเป็นผู้ตัดสินใจ

(๒) ต้องการที่จะแยกฝ่ายนิติบัญญัติออกจากฝ่ายบริหาร โดยกำหนดเอาไว้ว่าคนที่จะเป็นรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะเดียวกันไม่ได้ เมื่อใครไปเป็นรัฐมนตรีตำแหน่งตรงนั้นจะว่างลง แล้วจะแตกต่างอย่างไรกับคนที่ได้รับเลือกตั้งจากเขตกับคนที่ได้รับเลือกตั้งจากบัญชีรายชื่อ ความแตกต่างที่สำคัญก็คือ ถ้าคนที่ได้รับเลือกตั้งจากเขตไปเป็นรัฐมนตรี เขตนั้นจะว่างลงทันที และจะต้องไปดำเนินการเลือกตั้งใหม่ ซึ่งไม่แน่ว่า พรรคนั้นจะได้รับเลือกตั้งมาอีกหรือไม่ ส่วนถ้าเอาคนที่มาจากบัญชีรายชื่อไปเป็นรัฐมนตรี คนที่อยู่ลำดับถัดไปจะได้รับการเลื่อนขึ้นมาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยอัตโนมัติ เพราะฉะนั้นก็ไม่ต้องไปเลือกตั้ง การทำอย่างนี้ก็เพื่อกระตุ้นให้ใช้คนจากบัญชีรายชื่อมากกว่าคนจากเขตเลือกตั้ง เพราะอะไร เพราะเขาคิดว่าคนที่มีความรู้ความสามารถ มีฐานะดีพอที่จะไปเป็นรัฐมนตรีนั้นส่วนใหญ่จะไม่ไปลงเลือกตั้ง ก็ให้ไปอยู่ในบัญชีรายชื่อจะได้ไม่ไปตากหน้าหาเสียง ก็ใช้คนจากตรงนั้นไป นั่นคือความคิดที่เขาอยากให้คนดีเข้ามาบริหารบ้านเมือง แต่ว่าจะสัมฤทธิ์ผลอย่างนั้นหรือไม่ ก็เป็นเรื่องที่เราจะต้องดูกันต่อไป เพราะเราจะพบว่าเสียงที่ออกมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทเขี้ยวลากดินที่อาวุโสสูง ๆ ก็จะไปอยู่ในบัญชีรายชื่อเสียเป็นส่วนใหญ่ เพราะคนเหล่านั้นจะมาเป็นรัฐมนตรี เพราะฉะนั้นความหวังที่ว่าคนดีมีฝีมือ จะเข้าไปอยู่ในบัญชีรายชื่อนั้น เริ่มต้นก็หวังได้ไม่เต็มที่เสียแล้ว เพราะว่าคนที่จะไปอยู่ในบัญชีรายชื่อลำดับต้น ๆ ได้นั้นจะต้องมีตำแหน่งสูงในพรรคเช่น หัวหน้าพรรค เลขาธิการพรรค หรือคนที่สนับสนุนพรรคอย่างเป็นกอบเป็นกำ ก็จะอยู่ในลำดับต้น ๆ ของบัญชี ส่วนคนที่มีวิชาความรู้แต่ไม่มีเงินไม่มีตำแหน่งในพรรคอาจจะไปต่อท้ายจะได้หรือไม่ได้ก็ขึ้นอยู่กับว่าคนลำดับข้างหน้าไปกันกี่คน จะมาถึงข้างหลังหรือไม่ ตรงนั้นก็จะเป็นปัญหา แต่ว่าก็จะต้องดูกันต่อไปว่าสภาพจะเกิดอะไรขึ้น ในฝ่ายสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งประกอบไปด้วยสมาชิก ๕๐๐ คนนั้น กลไกที่เขาคิดว่าจะช่วยทำให้แยกกันออกมาระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติที่สำคัญก็คือการให้อิสระกับสมาชิกที่จะตัดสินใจว่าจะเลือกใครในการเลือกนายกรัฐมนตรีในสภา เพราะในระบบใหม่การสรรหานายกรัฐมนตรีจะไม่ใช้วิธีงุบงิบเหมือนแต่ก่อน แต่จะใช้วิธีลงคะแนนเสียงกันในสภาผู้แทนราษฎรทำกันอย่างตรงไปตรงมา ซึ่งตรงนั้นกำลังเป็นปัญหาอยู่ค่อนข้างมากว่า

รัฐธรรมนูญนี้ต้องการให้พรรคการเมืองเข้มแข็งหรือต้องการให้สมาชิกแต่ละคนแข็งข้อ แต่เดิมนั้นเวลาสมาชิกจะลงคะแนนเสียงอย่างหนึ่งอย่างใดในสภาขึ้นอยู่กับมติของพรรค สั่งให้ลงอย่างไรก็ต้องลงอย่างนั้น ถ้าไม่ลงอย่างนั้นพรรคก็มีสิทธิลงมติขับไล่ออก แล้วเมื่อถูกขับไล่ออกไปก็จะพ้นจากสมาชิกภาพไปทันที แต่ว่าตามรัฐธรรมนูญใหม่กำหนดเอาไว้ชัดเจนว่า ในการลงคะแนนเลือกตัวบุคคลนั้นสมาชิกไม่อยู่ภายใต้อาณัติใด ๆ ของใครมีอิสระเสรีเต็มที่เพราะฉะนั้นมติของพรรคเป็นอย่างหนึ่ง การลงคะแนนเสียงของสมาชิกอาจจะเป็นอีกอย่างหนึ่งก็ได้ และพรรคการเมืองก็จะไม่มีสิทธิไปขับไล่สมาชิกนั้นออกจากพรรคได้ ปัญหาตรงนี้จะเป็นปัญหาที่ค่อนข้างจะยุ่งยากในทางปฏิบัติว่าจะเกิดอะไรขึ้น ในวันแรกที่มีการซาวเสียงหานายกรัฐมนตรีจะมีการตกปลาในอ่างอย่างที่เคยเป็นหรือไม่ การซื้อเสียงจะไปซื้อกันในสภาหรือจะไปซื้อกันนอกสภา ตรงนั้นอาจจะทำให้เกิดความวุ่นวายขึ้นมาได้ ถ้าคนที่เข้ามายังเป็นแบบเดิม ๆ อยู่ เราจะต้องคอยจับตาดู เริ่มต้นที่รัฐบาลนี้เข้ามาปัญหานี้ก็เริ่มเกิดขึ้น และปัญหานี้ กำลังอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ เราก็คงได้ยินเรื่องกลุ่มงูเห่าอะไรทั้งหลายนั้น นั่นก็ใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมาเป็นเครื่องชี้ขาด

๒. **วุฒิสภา** สำหรับสมาชิกวุฒิสภาต่อไปก็จะมาจากการเลือกตั้ง โดยใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง จังหวัดใดจะมีสมาชิกวุฒิสภา ๑ คน หรือ ๒ คน หรือ ๓ คน ขึ้นอยู่กับจำนวนประชาชนที่มีอยู่ในจังหวัดนั้น โดยจำนวนทั้งหมดของสมาชิกวุฒิสภาก็จะเป็น ๒๐๐ คน ก็ใช้ ๒๐๐ คน หารจำนวนประชากรทั้งหมดของประเทศ แล้วจังหวัดใดมีจำนวนมากกว่านั้นก็จะได้โควต้ามีสมาชิกวุฒิสภาเพิ่มขึ้น ในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาจะใช้วิธีให้ลงคะแนนเสียงได้เพียงคะแนนเสียงเดียวไม่ว่าจังหวัดนั้น ๆ จะมีสิทธิมีสมาชิกวุฒิสภามากกว่า ๑ คน ในกรุงเทพมหานครอาจจะมีสมาชิกวุฒิสภาได้ ๑๐ คน เวลาไปลงคะแนน เราจะลงคะแนนเลือกได้เพียงคนเดียว และเมื่อเวลาจะดูว่าใครได้รับเลือกตั้ง ก็ดูเอาว่าคนที่ได้คะแนนที่ ๑ ถึง ที่ ๑๐ เป็นคนได้รับเลือกตั้ง ด้วยวิธีนี้เขาหวังเอาไว้ว่าจะทำให้เกิดความทัดเทียมกันในหมู่ประชาชน เพราะทุกคนจะมีสิทธิลงคะแนนได้ ๑ คะแนน ไม่ว่าจะอยู่ที่กรุงเทพมหานคร หรือแม่ฮ่องสอน ปัญหาในทางปฏิบัติอาจจะเกิดขึ้น เช่น ในกรุงเทพมหานคร อาจจะมีคนเด่นดังขึ้นมาสักคนหนึ่ง แล้วทุกคนเห็นว่าคนนั้นน่าจะเป็นสมาชิกวุฒิสภา ก็ไปลงคะแนนให้คนนั้นกันหมด คนนั้นก็อาจจะได้ ๓๐๐,๐๐๐ คะแนน คนถัดมาอาจจะเหลือแค่ ๓๐,๐๐๐ คะแนน ถึงคนที่ ๑๐ อาจจะเหลือเพียง ๓,๐๐๐ คะแนนก็ได้ ซึ่งอาจกลายเป็นว่าคนได้ ๓๐๐,๐๐๐ กับคนได้ ๓,๐๐๐ ได้เป็นสมาชิกวุฒิสภาด้วยกันทั้งคู่ แต่ตรงนี้ก็เป็นแต่เพียงความคาดเดาของคน ความจริงอาจจะไม่ห่างกันขนาดนั้นก็ได้ แต่ว่าในขณะที่เขากำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาไปเลือกตั้ง ก็ยังระลึกถึงอยู่ว่าสมาชิกวุฒิสภาต้องเป็นกลาง ไม่ควรสังกัดพรรคการเมือง ไม่ควรไปฝักใฝ่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด เพื่อว่าจะได้มาทำ

หน้าที่ ซึ่งเขาได้มอบหมายหน้าที่ไว้ค่อนข้างจะมากในเรื่องการตรวจสอบในแวดวงการเมือง วิธีที่จะทำให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นกลางก็คือ กำหนดว่าในการไปลงสมัครรับเลือกตั้งนั้น สมาชิกวุฒิสภาจะต้องไม่สังกัดพรรคการเมืองหนึ่งพรรคการเมืองใด และพรรคการเมืองจะต้องไม่ไปหาเสียงสนับสนุนให้แก่ผู้ลงสมัครสมาชิกวุฒิสภา แล้วทำอย่างไร ก็กำหนดเอาไว้ในรัฐธรรมนูญว่า ให้รัฐเป็นผู้ดำเนินการหาเสียงให้ด้วยการปิดประกาศ ออกรายการวิทยุ โทรทัศน์ แนะนำต่อประชาชน และห้ามมิให้ผู้สมัครไปหาเสียงเลือกตั้ง เพื่อขจัดไม่ให้มีการใช้เงิน เพื่อไม่ให้มีต้นทุนสูง เรียกว่าพยายามจำกัดทุกวิถีทาง ก็ยังนึกไม่ออกว่าเวลาไปลงสมัครรับเลือกตั้งแล้วชาวบ้านจะรู้ได้อย่างไรว่าควรจะเลือกใคร ในที่สุดก็คงจะต้องไปอิงพรรคการเมือง เพราะพรรคการเมืองเท่านั้นจึงจะมีฐานอยู่ในพื้นที่ และเมื่อเวลาเขาไปหาเสียงให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เขาก็อาจจะพ่วงท้ายไปด้วยว่า (ถ้าบังเอิญมีการเลือกตั้งใกล้ ๆ กัน) ให้เลือกคนนั้นคนนี้เป็นสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งคงหลีกเลี่ยงไม่ได้ และในความเป็นจริงปัจจุบัน พรรคการเมืองทั้งหลาย ก็เริ่มหาบุคคลเตรียมไว้เพื่อไปลงสมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภา ผมได้รับการทาบทามหลายคนแล้ว แต่ผมก็ปฏิเสธ เพราะชีวิตผมมายุ่งกับการเมืองด้วยความบังเอิญ ก็คิดว่าความบังเอิญนั้นยาวนานเกินไปแล้ว ไม่ได้มีความมุ่งหวังที่จะเล่นการเมือง ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของสมาชิกวุฒิสภานั้น รัฐเป็นคนออกค่าใช้จ่ายเสียเป็นส่วนใหญ่ และตรงนี้เป็นอีกจุดหนึ่งที่เขากำลังหวั่นวิตกกันว่าคนจะแห่ไปสมัครสมาชิกวุฒิสภากันมาก เพราะว่าจะได้ออกโทรทัศน์ ออกวิทยุท้องถิ่น ซึ่งคุ้มกับเงินที่จะเสียค่าสมัคร ๒๐,๐๐๐–๓๐,๐๐๐ บาท แล้วก็ได้ออกโฆษณาประชาสัมพันธ์โดยรัฐว่าตัวเองเป็นใครมาจากไหน อย่างน้อยที่สุดก็อาจจะเป็นประโยชน์ต่อการทำธุรกิจก็ได้ถึงแม้ไม่ได้รับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา เขาหวังว่าสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งมานั้นจะบริสุทธิ์ผุดผ่องปราศจากไฝฝ้าทางการเมือง แต่ถ้าเรามองดูด้วยสายตาธรรมดาสามัญเราก็จะพบว่า ไม่มีวันที่จะเป็นไปได้ที่สมาชิกวุฒิสภาจะพ้นไปจากแวดวงของพรรคการเมือง ถามว่าถ้าเกิดอย่างนั้นจริง ๆ อะไรจะเกิดขึ้นในวุฒิสภา ก็ตอบว่าคนที่จะเข้ามาเป็นรัฐบาลจะลำบากอย่างมากเลย เพราะวุฒิสภาจะมีอำนาจค่อนข้างมาก และก็มีกลไกอะไรหลายอย่างที่จะแกล้งรัฐบาลได้ ถ้าบังเอิญสมาชิกวุฒิสภาส่วนข้างมากมิได้เป็นพวกเดียวกับฝ่ายรัฐบาล ตรงนั้นก็กำลังนั่งดูกันด้วยความวิตกว่าอะไรจะเกิดขึ้น แต่อย่างไรเขาก็ทำขึ้นเพื่อหวังว่าจะดีขึ้น แต่ได้ถามผู้ร่างแล้วว่าทำไมถึงไปทำอย่างนั้นกับวุฒิสภา เขาก็บอกว่าเป็นอุบัติเหตุมีการต่อรองอะไรกันบางอย่างในตอนร่าง ในที่สุดก็ตกกระไดพลอยโจน เอาวุฒิสภาไปเลือกตั้ง ก็ไม่เป็นไร เพราะทุกอย่างถ้าไม่ทดลองเราก็จะไม่รู้

ข. **ฝ่ายบริหาร** สำหรับฝ่ายบริหารจำนวนรัฐมนตรีจะลดน้อยลงเหลือเพียง ๓๙ คน

นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะต้องไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกัน เมื่อมีการเลือกตั้งเข้ามาแล้ว จะต้องมีการดำเนินการเสนอชื่อคนที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีภายใน ๓๐ วัน โดยในการเสนอชื่อนั้นจะต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เป็นผู้รับรองว่าจะเสนอใคร และในการลงคะแนนจะต้องได้คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่ง คนนั้นจึงจะได้รับการเลือกตั้ง และนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป คณะรัฐมนตรีก็จะทำหน้าที่โดยแยกตัวออกมาจากฝ่ายนิติบัญญัติ จะไม่เป็นควบคู่กันไปเหมือนปัจจุบัน มีสิ่งหนึ่งที่เพิ่มขึ้นมาในรัฐธรรมนูญนี้คือ การกำหนดคุณวุฒิของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ก็คือจะต้องมีการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า ซึ่งเขาก็หวังว่าคนที่มีความรู้เหล่านั้นจะเป็นคนดีขึ้น แล้วก็จะเป็นคนมีความสามารถขึ้น การมีความสามารถขึ้นนั้นอาจเป็นไปได้เพราะคนจบปริญญาตรีเวลาจับไปสอบก็ต้องรู้ดีกว่าคนที่จบ ม.๖ แต่เวลาทำงานไม่แน่ว่าคนที่จบปริญญาตรีจะทำงานเก่งกว่าคนที่จบ ม.๖ ขึ้นอยู่กับว่าทำอะไร แต่ว่าความหวังที่ว่าเมื่อจบปริญญาตรีแล้วจะเป็นคนดีขึ้นนั้น ผมคิดว่าเป็นความหวังที่ผิดเพราะว่าความดี ความเลว บางทีบางคนไม่ได้อยู่ที่การศึกษา บางทีบางคนก็ใช้ประโยชน์จากการศึกษาไปใช้ในทางที่เลวได้มากกว่าคนที่ไร้การศึกษาด้วยซ้ำไป ซึ่งคงต้องไปดูกันว่าจะได้ผลตามนั้นหรือไม่ อีกอย่างหนึ่งที่กำหนดไว้ให้รัฐมนตรีได้ทำงานอย่างเต็มที่โดยไม่ไปวอกแวกวอแวกับธุรกิจ ไม่ไปหาประโยชน์ส่วนตน ก็คือการที่จะกำหนดไม่ให้รัฐมนตรีมีหุ้นอยู่ในบริษัททั้งหลาย ถ้าบังเอิญมีอยู่ก่อนก็จะต้องไปตั้งบุคคลซึ่งเป็นกลางมารักษาประโยชน์ในระหว่างที่ตนไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี อันนี้ก็เป็นความคิดที่ว่าไม่อยากให้รัฐมนตรีทำมาหากิน แม้ว่าเป็นเรื่องทำมาหากินในเรื่องส่วนตัวของตัวก็ตามเถอะ ซึ่งตรงนี้ก็ยังน่าสงสัยอยู่ว่า คนที่เขาทำมาหากินจนร่ำรวยแล้ว เขาหวังที่จะเข้ามาทำหน้าที่ แล้วเราก็บอกว่าให้เอาทรัพย์สินเหล่านั้นออกไปให้หมดแล้วจึงค่อยมาทำหน้าที่ จะถูกหรือเปล่า จะเหมือนกับขี่ช้างจับตั๊กแตนหรือไม่ น่าจะเป็นแต่เพียงว่าใครเขาทำมาหากินมาอย่างไร มีทรัพย์สินเท่าไร ก็มาบอกให้รู้ว่าเขามีทรัพย์สินอย่างนี้ในวันที่เข้ามาทำงาน แล้วหลังจากนั้นเราก็ต้องคอยตรวจสอบดูว่าเขาได้อะไรเพิ่มขึ้น หรืออะไรของเขาหายไป ก็น่าจะเพียงพอหรือไม่ อันนี้ก็เป็นเรื่องที่ต้องคอยดูในวันข้างหน้าว่าจริง ๆ จะได้ผลอย่างที่คิดหรือไม่ แต่อย่างไรก็ตามนั่นก็เป็นเงื่อนไขเบื้องต้นของคนที่จะเข้ามาเป็นรัฐมนตรี แต่การตรวจสอบคนที่เป็นรัฐมนตรีจะยังมีอีกมากมายหลายกระบวนการ ซึ่งเดี๋ยวเราจะพูดกันในเรื่องการตรวจสอบต่อไป

ค. **ฝ่ายตุลาการ** ฝ่ายตุลาการไม่ค่อยเป็นปัญหาเพราะว่าอยู่เป็นหลักของราชการประจำ ปัญหาที่จะปรับปรุงแก้ไขก็มีไม่มากนัก แต่แม้ดูเหมือนว่ามีไม่มากแต่ก็กระทบกระเทือนวงการตุลาการมากพอสมควร เพราะเกิดความรู้สึกในขณะร่างว่า ศาลไม่ได้ดำเนินการตัดสินคดีตาม

แนวทางที่กฎหมายกำหนดไว้ และก็ไม่ตรงไปตรงมาเท่าที่ควร รัฐธรรมนูญก็กำหนดบังคับเลยว่าต่อไปนี้ ศาลที่จะตัดสินได้จะต้องเป็นศาลที่นั่งพิจารณาคดี และการนั่งพิจารณาคดีก็จะต้องนั่งให้ครบองค์คณะเสมอไปขาดไม่ได้ แล้วจะทำกันอย่างไรในเมื่อเท่าที่มีผู้พิพากษาอยู่ในปัจจุบันและนั่งไม่ครบองค์คณะ คดีความยังค้างกันเป็น ๕ ปี ๑๐ ปี ผู้พิพากษาไม่ใช่ทหารเกณฑ์ที่นึกจะเกณฑ์กันมาเท่าไรก็ได้เท่านั้น แต่ผู้พิพากษาต้องการทั้งวัยวุฒิและคุณวุฒิที่มีขีดความสามารถสูงจะต้องไปอบรมบ่มนิสัยกันให้มีทัศนคติที่ผิดแผกไปจากชาวบ้านทั่ว ๆ ไป ต้องใช้เวลาระยะหนึ่ง ในที่สุดก็ไปหาทางออกว่าถ้าอย่างนั้นก็ขยายอายุของผู้พิพากษาออกไปเสียก็แล้วกัน ก็โดยกำหนดว่าผู้พิพากษาที่เกษียณแล้วสามารถอยู่ต่อไปได้อีก ๕ ปี แล้วเมื่อครบ ๖๕ ปี ถ้าร่างกายยังแข็งแรงดีอยู่ก็ให้อยู่ต่อไปอีกเป็น ๗๐ ปี รวมความกันว่าจะไปเกษียณกันที่ ๗๐ ปี แต่ว่าเมื่อทำอย่างนั้นก็กลัวข้อครหาว่า ตกลงให้คนที่เป็นใหญ่อยู่แล้วก็เป็นใหญ่อยู่ต่อไป คนอยู่ข้างล่างก็ไม่ต้องขึ้นมา เพื่อป้องกันตรงนั้น เขาก็เลยกำหนดว่าคนที่จะอยู่ต่อนั้นจะต้องเอากลับลงไปนั่งเป็นองค์คณะในศาลชั้นต้นในการพิจารณาคดี ก็แปลว่าคนที่เกษียณส่วนใหญ่จะอยู่ที่ศาลฎีกาตกลงก็จะย้อนกลับไปนั่งพิจารณาคดีในศาลชั้นต้น ทีแรกผมนึกว่าจะไม่มีใครเอา แต่พอสอบถามเข้าจริง ๆ ผู้พิพากษาเขาเอา เพราะว่าเขาก็คิดว่ายังดีกว่าจะออกไปอยู่บ้านเฉย ๆ เพราะอายุ ๖๐ ปี ก็จะยังสามารถทำงานได้ประสบการณ์ก็มีพอ ซึ่งก็นับว่าเป็นข้อที่น่ายินดีที่ว่ายังมีคนที่ทำอย่างนั้น

ง. **ฝ่ายตรวจสอบและกำกับ** ตามรัฐธรรมนูญนี้ตั้งขึ้นมาอีก **๗ องค์กร** คือ

๑. **คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ** องค์กรนี้จะทำหน้าที่ตรวจสอบความเป็นไปในบ้านเมืองว่ามีการละเมิดสิทธิมนุษยชนขึ้นที่ไหน การละเมิดเหล่านั้นจะปรับปรุงแก้ไขได้อย่างไร แล้วก็ทำรายงานเผยแพร่ออกไป อันนี้ก็เป็นการเดินตามรอยที่เขาทำกันอยู่ในประเทศทั้งหลาย คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จะประกอบไปด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอีก ๑๐ คน ในขณะนี้ยังไม่ได้ตั้งเพราะเขากำหนดไว้ว่าให้ไปออกกฎหมายมาเสียก่อน แต่ว่ากฎหมายก็ยังไม่ได้ออก หน้าที่หลัก ๆ ก็คือ ตรวจสอบพฤติกรรมต่าง ๆ เช่น คนที่เป็นตำรวจก็ต้องระมัดระวังคณะกรรมการชุดนี้ เขาจะตรวจสอบ จับผู้ร้ายมาได้ไปแอบซ้อมเขาที่ไหน ไปแอบขังเขาไว้ที่ไหนอย่างนี้เป็นต้น เมื่อตรวจสอบแล้วก็จะเสนอแนะเป็นนโยบายแล้วก็เสนอแนะให้มีการปรับปรุงแก้ไขและก็ทำเป็นรายงานประจำปี เพื่อเสนอต่อรัฐสภา ความจริงจุดที่เสนอต่อรัฐสภานั้นไม่ค่อยเท่าไร แต่ที่จะเสนอต่อต่างประเทศคงจะเป็นปัญหาของบ้านเมืองในวันข้างหน้า อันนี้ก็ขึ้นอยู่กับว่ากฎหมายที่ออกมาจะรอบคอบรัดกุมแค่ไหน

๒. **คณะกรรมการการเลือกตั้ง** เป็นองค์กรที่ยิ่งใหญ่มาก เพราะเกือบจะเรียกว่าการปฏิรูปการเมืองทั้งหมดตามรัฐธรรมนูญนี้จะสำเร็จหรือล้มเหลวขึ้นอยู่กับคณะกรรมการ

การเลือกตั้งทั้งสิ้น เพราะว่าที่มาของการเข้าสู่อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารรวมทั้งการปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นจะต้องมาตามระบบการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งจะเป็นผู้มีอำนาจมากจะเป็นผู้ซึ่งกำหนดกฎเกณฑ์ รายละเอียดวิธีการเลือกตั้ง แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ และที่สำคัญคือเป็นคนเดียวที่จะประกาศผลการเลือกตั้งได้ และประกาศว่าผลการเลือกตั้งนั้นเป็นโมฆะหรือไม่ คณะกรรมการการเลือกตั้งประกอบไปด้วยบุคคล ๕ คน ซึ่งจะทำหน้าที่ทั้งดำเนินการเลือกตั้ง กำกับ ควบคุมดูแลในการเลือกตั้ง ซึ่งตรงนี้เป็นปัญหามาก เพราะว่าลักษณะของการสร้างองค์กรนี้ขึ้นมา เป็นลักษณะที่ไม่ให้ทำงานร่วมกัน คือให้แต่ละคนมีอำนาจค่อนข้างจะเด็ดขาด แล้วเราก็พบว่าเมื่อวุฒิสภาเลือกบุคคลมา ๕ คน แล้วต่างคนต่างทำงานไม่สามารถจะตกลงกันได้ แล้วก็หลายท่านทำท่าว่าจะไม่อยากอยู่ต่อแล้ว พอมองสภาวะของการทำงานแล้วภาระที่ต้องทำนั้นจะเหลือบ่ากว่าแรงสำหรับคน ๕ คนที่จะทำได้ ในที่สุดจะต้องไปพึ่งพาอาศัยคนอื่น ก็ไม่รู้ว่าจะไว้ใจเขาได้มากน้อยเพียงไร และถ้าเกิดอะไรเสียหายขึ้น ตัวเองก็จะพลอยถูกมีมลทินไปด้วย เท่าที่เห็นในปัจจุบันในหลายกรณีซึ่งกฎหมายกำหนดว่าจะต้องทำโดยมติเอกฉันท์ คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่สามารถหามติเอกฉันท์ได้ แม้กระทั่งจะแต่งตั้งเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ยังตั้งไม่ได้จนทุกวันนี้ ทั้ง ๆ ที่เลือกตั้งมาเกือบปีแล้ว เพราะไม่สามารถหามติเอกฉันท์ได้ ผมฟังตรงนั้นแล้วก็เสียววาบเลย เพราะในการประกาศผลการเลือกตั้งต้องการมติเป็นเอกฉันท์ ถ้าต้องใช้เวลาในการเกลี้ยกล่อมกันถึงขนาดนี้การเลือกตั้งจะต้องใช้เวลานานเท่าไรจึงจะรู้ผลการเลือกตั้ง ยิ่งรู้ผลช้ายิ่งอันตราย เพราะถ้าประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว ผู้ได้รับเลือกตั้งตายก็จะไปเลือกตั้งใหม่ เพราะฉะนั้นใครไปฆ่าผู้ได้รับเลือกตั้งก็ไม่เกิดประโยชน์อะไร แต่ถ้าก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง คนที่ได้รับคะแนนสูงสุดตาย คนที่ได้รับคะแนนอันดับ ๒ จะได้รับการเลือกตั้ง เพราะฉะนั้นผู้สมัครรับเลือกตั้งจะอันตรายมาก ถ้ายิ่งนานเท่าไรความคิดชั่วร้ายก็จะเกิดมากขึ้นเท่านั้น คนที่เป็นตำรวจจะรู้ดีว่าไม่ใช่เรื่องยากอะไรที่จะทำให้รถสิบล้อชนใครสักคน เพราะฉะนั้นตรงนั้นก็จะเป็นปัญหาอย่างมาก ถามว่าที่เขาสร้างคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นกลไกตรงนี้ขึ้นมาเขาหวังอะไร สิ่งที่หวังก็คือว่ามีความรู้สึกว่ากระทรวงมหาดไทยใช้ไม่ได้ในการเลือกตั้ง ลำเอียงใช้อิทธิพลไม่ดูแลอย่างเคร่งครัด ก็ไม่ไว้วางใจกระทรวงมหาดไทยก็ไปตั้งองค์กรขึ้นมาเพื่อให้สิทธิ์ขาดในการดำเนินการ แต่ก่อนนี้จะมีองค์กรกลางไปคอยดูแลก็บอกว่าองค์กรกลางนั้นไม่มีอำนาจเพียงพอ การไปดูแลการเลือกตั้งก็ไม่ได้ผลมากน้อยเท่าไร กระทรวงมหาดไทยก็ยังสามารถเข้าข้างนั้น เข้าข้างนี้ได้ นักการเมืองในกระทรวงมหาดไทยก็ไปใช้ข้าราชการกระทรวงมหาดไทยให้เข้าข้างตัวเอง ก็ตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อให้อำนาจสิทธิ์ขาดในแง่ของการประกาศผลในแง่ของการเป็นโมฆะ ถามว่าแล้วคณะกรรมการการเลือกตั้ง ๕ คน ดำเนินการเลือกตั้งได้อย่างไร ก็ตอบว่าไปขอยืมคนมาจากที่อื่น ไปยืมที่ไหน ก็ไปขอยืมจากกระทรวงมหาดไทยเป็นหลัก

เพราะฉะนั้นที่ไม่ไว้วางใจกระทรวงมหาดไทยแต่แรกในที่สุดก็ยังไปพึ่งกระทรวงมหาดไทย ได้ข่าวว่ากระทรวงมหาดไทยเองก็ไม่ค่อยอยากจะให้พึ่งเท่าไร เพราะกระทรวงมหาดไทยก็เริ่มรู้แล้วว่าตอนนี้ตัวเป็นต่อ เป็นต่ออย่างไร ก็แต่ก่อนนี้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการเลือกตั้งก็มีคนทั้งประเทศรวมทั้งองค์กรกลางคอยไปจับผิดว่ากระทรวงมหาดไทยทำผิดที่ตรงไหน แล้วก็คอยด่าว่าบัดนี้กระทรวงมหาดไทยซึ่งมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย รักษากฎหมายก็จะคอยดูคณะกรรมการการเลือกตั้งว่ามีผิดที่ตรงไหน ก็จะได้ไปจับกุม คือจากที่เป็นผู้ร้ายอยู่ดี ๆ บัดนี้ กำลังจะกลายเป็นพระเอก คณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นพระเอกต่อไปจะกลายเป็นผู้ร้าย เพราะว่ากลไกของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มี ก็อาศัยไปตั้งคนขึ้นมาจังหวัดละ ๑๐ คน ๑๒ คน คนเหล่านั้นคณะกรรมการการเลือกตั้งจะไม่รู้หรอกว่าส่วนใหญ่เป็นใคร ก็เห็นชื่อส่งประวัติมา แต่หน้าตาเป็นอย่างไรไม่รู้ด้วยซ้ำไป เพราะฉะนั้นก็ไปทุ่มความหวังทั้งหมดไว้ที่คนเหล่านั้น ซึ่งคนเหล่านั้นก็ทำงานไม่ได้หมดอยู่ดี จะทำได้อย่างไร ๑๐ คน ทำงานทั้งจังหวัด ก็ต้องไปหาบุคคลอื่นมาช่วยอีก ซึ่งยิ่งจะทำให้การเลือกตั้งมีความผิดพลาดมากขึ้นไปอีกก็ได้ โดยวิสัยของคนถ้าเราเป็นคนทำ เวลามีใครมาบอกว่าผิดพลาด สิ่งแรกที่เราจะบอกก็คือว่าไม่จริง เราไม่เชื่อเหมือนมีใครมาว่าลูกน้องเรา สิ่งแรกที่เราจะบอกก็คือว่าไม่จริงเขาไม่ใช่คนอย่างนั้น แต่ถ้าเป็นลูกน้องคนอื่นเราจะพูดว่า คนนั้นไม่ดี เราพูดได้ คณะกรรมการการเลือกตั้งก็เหมือนกัน เมื่อไปกำหนดหน้าที่ให้ดำเนินการเลือกตั้งและควบคุมการเลือกตั้งไปพร้อม ๆ กัน ก็แปลว่าคนทำและคนตรวจสอบเป็นคน ๆ เดียวกัน ถ้าในทางบัญชี เขาถือว่าแย่แล้ว เพราะคนทำบัญชีกับคนตรวจบัญชีเป็นคนเดียวกัน ถ้าเกิดเราไม่มั่นใจว่าที่หนึ่งที่ใดเกิดการทุจริต เราไปบอกคณะกรรมการการเลือกตั้ง ๆ ก็จะส่งคนออกไปดู คนของคณะกรรมการการเลือกตั้งไปสอบ แล้วก็บอกว่าถูกแล้ว ที่ผมทำมากับมือนี้ถูกแล้วดีทั้งนั้น แล้วเราจะไปร้องกับใคร ตรงนี้ผมเชื่อว่าเป็นความผิดพลาดของผู้คิดอย่างมาก ความจริงคณะกรรมการการเลือกตั้ง ต้องไม่มีหน้าที่ในการดำเนินการเลือกตั้ง ต้องมีหน้าที่ในการควบคุมการเลือกตั้ง กระทรวงมหาดไทยต้องเป็นคนดำเนินการเลือกตั้ง แล้วให้อำนาจสิทธิ์ขาดแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งในการที่จะสั่งการ ในการยกเลิก ในการประกาศผลอย่างนี้ก็จะมี Check and Balance แล้วก็จะได้ผลอย่างดี ยิ่งงบประมาณก็จะไม่เปลือง ทุกวันนี้กำลังเกิดปัญหาเพียงตั้งคนไว้ ๑๒ คน ทุกจังหวัด รัฐธรรมนูญก็หวังดีว่าจะให้เขามีอิสระในการทำงาน ก็บอกว่าเขามีอิสระในการทำงาน เขาก็ไปบอกว่าทุกคนมีค่าตอบแทนเดือนละ ๓๐,๐๐๐ บาท ไม่นับค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ๓๐,๐๐๐ บาท คูณ ๑๒ คน ต่อจังหวัด ทั้งประเทศก็ไม่รู้เท่าไร จะต้องใช้อัตรากำลังคน คิดเป็นอัตราจำนวนเงินเป็นเงิน ๑,๘๐๐ ล้านบาท ๆ สำหรับจ้างคนเข้ามาดำเนินการเลือกตั้ง ซึ่งคนเขาก็ว่าเมื่อ ๔ ปีจะเลือกครั้งหนึ่งจะไปจ้างมาทำไม เขาก็บอกหน้าที่เขาไม่ได้อยู่ตรงนี้ หน้าที่เขาเลือกตั้ง พัฒนา

ประชาธิปไตยและเลือกตั้งท้องถิ่น ต่อไปเขาจะดำเนินการเลือกตั้งทั้งหมด เพราะฉะนั้นเขาก็จะใช้คนเยอะ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญก็บอกว่าผิดหวังมาก ขัดต่อเจตนารมณ์ เท่ากับไปสร้างกระทรวงมหาดไทยขึ้นใหม่กระทรวงหนึ่ง ซึ่งเป็นการโยนบาป เพราะสมาชิกสภาร่าง-รัฐธรรมนูญวางโครงสร้างไว้อย่างนี้จริง ๆ แล้วตอนที่เขาร่างก็ได้เตือนเขาบอกว่า ที่คุณทำนั้นเท่ากับคุณสร้างกระทรวงมหาดไทยขึ้นมาอีกกระทรวงหนึ่งนะ เขาบอกไม่จริงเขาเอาแค่ ๕ คน เราก็เตือนว่า ๕ คน จะทำงานได้อย่างไร เพราะในที่สุดก็ต้องใช้องคาพยพ ต้องใช้ผู้คน และคนเหล่านั้นเมื่อสะสมเข้ามาก ๆ ก็เป็นกระทรวงมหาดไทย กระทรวงหนึ่งนั่นเอง เขาก็ไม่ฟังพอมาวันนี้เขาบอกว่าผิดหวัง ก็ช่วยไม่ได้เพราะมาถึงขั้นนี้แล้วก็ต้องเดินหน้ากันต่อไป

๓. **คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ** ซึ่งอันนี้ก็ยังเป็นปัญหาว่าจะมาทำหน้าที่แทนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) หรือจะมาทำหน้าที่คู่ขนานกันไป หลักใหญ่ของคณะกรรมการฯ ก็คือจะตรวจสอบดูแลนักการเมืองทุกระดับ และข้าราชการในระดับสูง รวมทั้งผู้พิพากษา อัยการด้วย การตรวจสอบเบื้องต้นก็คือทุกคนจะต้องแจ้งทรัพย์สินไว้ที่คณะกรรมการฯ ถ้าไม่แจ้งก็จะถูก Black List จนเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ได้ เมื่อพ้นจากตำแหน่งก็จะต้องแจ้งทรัพย์สินนั้นอีกครั้งหนึ่ง แล้วเมื่อพ้นไปอีก ๑ ปี ก็จะต้องแจ้งทรัพย์สินอีกครั้งหนึ่ง คณะกรรมการฯ จะทำหน้าที่ตรวจสอบเมื่อมีการร้องเรียนว่าบุคคลที่อยู่ในข่ายนั้นทุจริต ประพฤติมิชอบ จงใจไม่กระทำตามรัฐธรรมนูญไปร้องต่อวุฒิสภา วุฒิสภาก็จะส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการฯ ตรวจสอบ เมื่อคณะกรรมการฯ ตรวจสอบเสร็จก็จะส่งกลับไปให้วุฒิสภาเพื่อมีมติว่าสมควรขับคน ๆ นั้นออกหรือไม่ เพราะฉะนั้นคณะกรรมการฯ ก็จะทำหน้าที่คล้าย ๆ ป.ป.ป. เวลานี้รัฐบาลกำลังจะรวม ๒ อันนี้เข้าด้วยกันซึ่งผมเองก็ไม่ค่อยจะเห็นด้วยเท่าไร เพราะ ป.ป.ป. ยังควรจะช่วยตรวจสอบข้าราชการธรรมดาทั่ว ๆ ไป ซึ่งก็มีปริมาณงานมากมายมหาศาลจนตรวจกันจนไม่หวาดไม่ไหว ส่วนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ก็จะได้ตรวจเฉพาะนักการเมือง และข้าราชการระดับสูง แล้วหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบจะต้องต่างกัน อย่างข้าราชการเวลาไปตรวจต้องดูว่าเขาทำถูกต้องตามระเบียบหรือไม่ ถ้าเขาทำถูกต้องตามระเบียบแม้จะเสียหายต่อราชการก็ไปเอาโทษเขาไม่ได้ เพราะเขาไม่ใช่คนออกระเบียบ แต่ตราบใดที่เขาทำถูกต้องตามระเบียบก็ถือว่าใช้ได้ แต่ถ้าเป็นนักการเมืองจะตรวจดูเฉพาะว่าทำถูกต้องตามระเบียบหรือไม่ แค่นั้นไม่ได้ เพราะนักการเมืองเป็นคนออกระเบียบเอง ระเบียบบางระเบียบอาจออกมาด้วยวัตถุประสงค์บางประการ เพราะฉะนั้นต้องตรวจสอบย้อนขึ้นไปว่าระเบียบนั้นดีหรือไม่ดี แล้วรู้หรือยังว่าระเบียบนั้นไม่ดี แต่ยังขืนทำไปอย่างนี้ก็ต้องลงโทษ ซึ่งวิธีคิดจะแตกต่างกัน เพราะฉะนั้นถ้าเอา ๒ อัน นี้มารวมกัน แล้วไปคิดอย่างเดียวกัน เราจะไม่มีวันไปจับทุจริตได้เลย เพราะว่านักการเมืองเขาก็จะรู้ว่า

ระเบียบมาอย่างไรก็ทำไปตามระเบียบนั้น ถ้าระเบียบไม่พอเขาก็ไปออกระเบียบเพิ่มเพื่อให้ทำได้ตามที่เขาต้องการ หรือถ้าไม่แน่ใจเขาก็เอาเข้าคณะรัฐมนตรี ๆ อนุมัติว่าทำได้ เขาก็ลอยตัว แนวคิดอย่างนั้นมาใช้กับนักการเมืองไม่ได้ ต้องใช้วิธีคิดคนละอย่างถึงจะจับกันได้

๔. **คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน** เป็นแนวคิดที่มีมานานตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๑๗ ว่า อยากให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมาขึ้นอยู่กับรัฐสภา คราวนี้เขาก็ตั้งเป็นผู้ตรวจเงินแผ่นดินของชาติไปเลย หน่วยงานนี้ก็จะเป็นหน่วยงานอิสระจะไม่อยู่ใต้อาณัติของรัฐบาล

๕. **ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา** ที่เรียกกันว่า Ombudsman ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาผมคิดว่าเป็นสิ่งที่ดีที่สุด และเหมาะสมกับประเทศไทยที่จะต้องมี แต่การจะมีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้ผลหรือไม่ ขึ้นอยู่กับว่าคนที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งเข้าใจระบบของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีความรู้ความสามารถกว้างขวางมากน้อยแค่ไหน มีความเป็นกลางมีความยืดหยุ่นในทางประนีประนอมมากน้อยเพียงไร ถ้ามิฉะนั้นระบบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะล้มเหลว ถามว่าผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีหน้าที่อะไร ก็คือจะคอยดูแลความเดือดร้อนของประชาชนอันเกิดจากการกระทำของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และไม่เพียงแต่จะดูว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐทำถูกต้องตามกฎกติกาหรือไม่ แต่จะดูเลยไปถึงว่า การทำที่ถูกต้องตามกฎ กติกานั้น ทำให้เกิดความเสียหายต่อราษฎรหรือไม่ ทำให้เกิดความเดือดร้อนแก่ราษฎรหรือไม่ ถ้าทำให้ราษฎรเดือดร้อนเขาก็จะเสนอแนะไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้ปรับปรุงระเบียบ ข้อบังคับ หรือปรับปรุงวิธีการในการทำงานเสียใหม่ เป็นลักษณะของการ เจรจา พูดคุย โน้มน้าวจิตใจ ไม่ใช่เป็นการสั่งการ เพราะเขาไม่มีอำนาจไปลงโทษใครทั้งสิ้น เมื่อทำเสร็จแล้วเขาก็รายงานไปยังรัฐสภาให้ทราบ ถ้าเจรจาตกลงกันไม่ได้ และเขาเห็นว่าข้อเสนอแนะของเขาเป็นข้อเสนอแนะที่ดี เขาก็ฟ้องไปยังรัฐสภาว่าหน่วยงานนั้นไม่ยอมทำตาม ฟังอย่างนี้ก็อาจจะไม่ค่อยเข้าใจ ยกตัวอย่างง่าย ๆ เวลาเราไปขอประปา สิ่งแรกที่จะขอจากเราก็คือเราต้องจ่ายค่ามิเตอร์ ค่ามาตรวัดน้ำ ค่ามัดจำ ค่าประกันความเสียหาย และทุกเดือนจะมาเก็บค่ารักษามาตรวัดนี้อีก ๕๐ บาท ถามว่าเวลาเราขึ้นแท็กซี่ ๆ เคยเรียกเก็บค่ารักษามิเตอร์ไหม ไม่เคย เพราะนั่นเป็นอุปกรณ์หากินของเขา จะเอาเงินเราเขาก็มีเครื่องมือมาวัด แต่ประปาไฟฟ้า จะเอาเงินเรายังให้เราออกค่าเครื่องมือให้อีก เมื่อใหม่ ๆ ยังไม่มีเงินก็ไม่เป็นไรถือว่าช่วยเหลือ แต่บัดนี้เงินเหล่านี้กองทับถมกันจนไม่รู้ว่ากี่ ๑,๐๐๐ ล้านบาทแล้ว ควรจะเลิกได้แล้ว ถามว่ามีคนไปร้องไหม ตอบว่ามีคนไปร้องที่กระทรวงมหาดไทย ๆ ก็สั่งสอบ เจ้าหน้าที่ก็บอกว่าเขาทำถูกต้องตามระเบียบ เพราะเขามีระเบียบของการประปาว่าใครมาขอใช้น้ำประปาให้เอาค่ามาตรวัดน้ำ และทุกเดือนก็ให้เอาค่ารักษามาตรวัดน้ำ ไปฟ้องศาล ๆ ก็ยกฟ้อง เพราะระเบียบนั้นออกโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่ถ้าเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเขาจะไปดูว่าเป็นการ

กระทำเกินกว่าเหตุที่ไม่สมควรกระทำหรือไม่ และยังมีความจำเป็นจะต้องทำหรือไม่ ถ้าหมดความจำเป็น หน่วยงานนั้นควรจะอยู่ในฐานะเป็นคนออกเงินซื้ออุปกรณ์เหล่านี้ เพื่อมาใช้ในการคำนวณเก็บเงินค่าบริการได้แล้ว เขาก็จะไปเจรจาให้เลิกเสียเถอะ เพราะคุณเอาเปรียบชาวบ้านเขามานานแล้ว ถ้าหน่วยงานนี้ยังดื้อไม่ทำตาม เขาก็ไปฟ้องรัฐสภาให้เล่นงาน ก็จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระเบียบข้อบังคับเหล่านั้น หรือยกตัวอย่างเช่น กระทรวงมหาดไทยมีระเบียบไว้นาน จนป่านนี้ก็ยังไม่เลิก เวลาที่เราถูกบังคับให้มีบัตรหรือมีใบอนุญาต แล้วบัตรหรือใบอนุญาตนั้นหาย กฎหมายก็บอกว่าให้เราไปขอใหม่ แต่เวลาที่เราจะไปขอใหม่เราก็จะไปแจ้งกับเจ้าหน้าที่ที่ออกบัตร อย่างเช่น บัตรประจำตัวหาย เขาบอกไม่ได้หรอก จะได้รู้อย่างไรว่าคุณพูดจริง เพราะฉะนั้นคุณต้องไปแจ้งความกับตำรวจเสียก่อนว่าบัตรหาย แล้วเอาใบแจ้งความนั้นมาบอก แล้วจะออกบัตรใหม่ให้ ถามว่าไม่ต้องแจ้งตำรวจได้ไหม เขาบอกว่าไม่ได้ ถ้าคุณโกหก เขาจะเอาโทษฐานแจ้งความเท็จไม่ได้ ต้องไปแจ้งตำรวจ ถ้าคุณโกหก คุณจะมีความผิดฐานแจ้งความเท็จได้ นั่นเป็นความเข้าใจผิดของเจ้าหน้าที่ เพราะตามกฎหมายบัตรประจำตัวประชาชน พนักงานเจ้าหน้าที่นั้นหมายถึงปลัดอำเภอ เพราะฉะนั้นเมื่อเราไปแจ้งความเท็จต่อปลัดอำเภอก็เป็นการแจ้งความเท็จตามประมวลกฎหมายอาญาได้เหมือนกัน กระทรวงมหาดไทยขี้เกียจจะรับรู้เรื่องนี้ก็โยนไปให้ตำรวจ ระเบียบนี้ใช้มาโดยตลอด รัฐมนตรีไม่รู้กี่คนต่อกี่คน ผมก็บอกให้ยกเลิกระเบียบอย่างนี้เสียเถอะ ก็ไม่กล้ายกเลิก ทุกคนเห็นด้วย แต่บอกว่าให้รัฐมนตรีคนต่อไปมายกเลิกก็แล้วกัน ซึ่งถ้าเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เขาก็จะไปเจรจากับรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย และถ้าไม่เชื่อเขาก็ไปรายงานต่อรัฐสภา ให้รัฐสภาเล่นงานเอา ซึ่งในต่างประเทศนั้นเมื่อ Ombudsman ไปเจรจาแล้วจะได้ผล ๙๙% เพราะ Ombudsman จะต้องไม่มีลักษณะแข็งกร้าว จะต้องเป็นคนมีลักษณะประนีประนอม ค่อย ๆ พูดชี้ให้เขาเห็นประโยชน์ที่หน่วยงานนั้นจะได้รับ แล้วทำเป็นเรื่องเงียบ ๆ กลายเป็นผลงานของหน่วยงานนั้น โดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะไม่พูด เมื่อเสร็จเรียบร้อยแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงจะไปพิมพ์ไว้ในรายงานให้ประชาชนได้รู้ว่าได้ทำอะไรไปบ้างแล้วตัวนั้นก็จะเป็นประโยชน์ แต่ว่าเราจะต้องได้คนที่เข้าใจเรื่องจริง ๆ ต้องไม่ใช่คนที่อยากดัง ไม่ใช่คนที่อยากใช้อำนาจ หรือชอบให้สัมภาษณ์อะไรอย่างนั้น

๖. **ศาลปกครอง** ก็คงได้ยินกันมานานแล้วว่าเป็นศาลที่จะพิจารณาข้อพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชน ซึ่งก็ยังถกเถียงกันไม่มีที่สิ้นสุดว่าควรจะเป็นอิสระหรือควรจะไปอยู่กับศาลหรือควรจะอยู่ที่ไหน

๗. **ศาลรัฐธรรมนูญ** ศาลรัฐธรรมนูญก็จะทำหน้าที่พิทักษ์รัฐธรรมนูญ เพื่อที่จะคอยดูแลว่าคนจะไม่ละเมิดรัฐธรรมนูญ กฎหมายใดที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ คนที่จะชี้ได้ก็คือ

ศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น นอกจากศาลรัฐธรรมนูญจะชี้ว่ากฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ก็ยังจะมีหน้าที่ตรวจสอบ พฤติกรรมของพรรคการเมืองต่าง ๆ ด้วย เช่น ถ้าไปลงมติอะไรที่ขัดต่อเสรีภาพสมาชิกพรรคการเมืองในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง เขาก็จะยกเลิกเพิกถอนมตินั้นได้ อย่างที่พวกเราได้ยินเป็นข่าวขณะนี้ นั่นก็เป็นองคาพยพของการปกครองการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองคาพยพต่าง ๆ

โครงสร้างประการสุดท้ายของรัฐธรรมนูญก็คือการกำหนดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองคาพยพต่าง ๆ การกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายกำกับควบคุมตรวจสอบว่าใครเริ่มต้น อย่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติก็จะมีอำนาจควบคุมดูแลซึ่งกันและกัน ฝ่ายนิติบัญญัตินั้นควบคุมดูแลตั้งแต่การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรี การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ การตั้งกระทู้ถาม การดูแลเรื่องงบประมาณ การตรวจสอบกฎหมายซึ่งเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหาร ในขณะเดียวกันฝ่ายบริหารก็มีอำนาจกำกับสุดท้ายถ้าจำเป็นก็ยุบสภาได้ ส่วนฝ่ายควบคุมและตรวจสอบก็จะมีความสัมพันธ์ทั้งสองฝ่ายในเรื่องการไปตรวจสอบและควบคุมเพื่อให้มี Check and Balance ก็จะมีการตรวจสอบซึ่งกันและกัน กลไกเหล่านี้เขาวางเอาไว้เพื่อไม่ให้ใครมีอำนาจโดยเด็ดขาดแต่เพียงคนเดียว และจะต้องรอดูต่อไปว่ากลไกเหล่านี้จะทำงานได้มากน้อยเพียงไร ซึ่งในทางปฏิบัติอาจจะเกิดอุปสรรคในวันข้างหน้าก็จดบันทึกกันเอาไว้ เมื่อมีโอกาสเมื่อไรในวันข้างหน้าก็ค่อยแก้ไขกัน ให้สอดคล้องกับพฤติกรรมจริง ๆ และสอดคล้องกับวิธีปฏิบัติที่เราจะมีขึ้น ทั้งหมดนี้ก็เป็นสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญที่มีอยู่ในปัจจุบัน

ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง

ป 11856 ฉ.1

KC
43
ม596ป
2545
ล.1

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. สำนักงานประธานวุฒิสภา.
ประมวลคำบรรยายของนายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานวุฒิสภา พ.ศ.2539-2543 เล่ม 1.