คอนสติติวชั่นแนลลิสม์ (Constitutionalism) :
ทางออกของประเทศไทย

โดย

ศ. อมร จันทรสมบูรณ์

สถาบันนโยบายศึกษา

โดยความสนับสนุนของ มูลนิธิคอนราด อเดนาวร์

คอนสติติวชั่นแนลลิสม์ (Constitutionalism) :
ทางออกของประเทศไทย

โดย

ศ. อมร จันทรสมบูรณ์

สถาบันนโยบายศึกษา
โดยความสนับสนุนของ มูลนิธิคอนราด อเดนาวร์

คอนสติติวชั่นแนลลิสม์(Constitutionalism) : ทางออกของประเทศไทย

โดย ศ. อมร จันทรสมบูรณ์

[หมายเหตุ:- *ก่อนอื่น ผู้เขียนต้องขออภัยที่ตั้งชื่อบทความในครั้งนี้ค่อนข้างแปลก คือ ใช้ชื่อทับศัพท์เป็นคำในภาษาอังกฤษ แต่อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีเหตุผลที่จะกระทำเช่นนี้ ดังจะได้กล่าวต่อไปในบทความนี้]*

บทความนี้เป็นบทความที่แตกต่างไปจากบทความอื่นที่ผู้เขียนเคยเขียนมาแล้ว เพราะบทความก่อน ๆ จะเป็นบทความที่ผู้เขียนเขียนขึ้นเฉพาะเรื่องหรือเฉพาะกรณี แต่บทความนี้เป็นบทความที่ผู้เขียนพยายามจะเขียนโดยสรุป "ภาพรวม" ของปัญหาของประเทศไทย(ตามความเห็นของผู้เขียน)ลงไว้ภายในบทความเดียว ดังนั้น แม้ว่าผู้เขียนจะได้พยายามเขียนให้รวบรัดเพียงใด แต่ผลที่สุดก็ออกมาเป็นบทความที่ค่อนข้างยาว และผู้เขียนก็ไม่อยากจะตัดข้อความส่วนใดออก เพราะได้พยายามเขียนให้รวบรัดมากที่สุดอยู่แล้ว และการตัดส่วนใดส่วนหนึ่งออกไป ก็จะทำให้บทความนี้ขาดสาระสำคัญอันจำเป็น ที่ทำให้มองเห็นสภาพและปัญหาของประเทศตามที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ดังนั้น หากบทความนี้จะยาวเกินไป ผู้เขียนจำต้องขออภัยไว้ด้วย และเพื่อความสะดวกในการอ่านและติดตามความมุ่งหมายของบทความนี้ ผู้เขียนจึงขออนุญาตให้หัวข้อของบทความนี้ไว้ก่อน ดังนี้

1. ความเบื้องต้น
2. คอนสติติวชั่นแนลลิสม์(constitutionalism)
   - 2.1 ที่มา
   - 2.2 วิวัฒนาการและการขยายตัว
   - 2.3 สังคมวิทยาการเมือง : พื้นฐานของ constitutionalism
   - 2.4 หลักกฎหมายมหาชน : วิธีการของ constitutionalism
3. สภาพปัญหาของประเทศไทย
   - 3.1 ความหมายของ "ประชาธิปไตย" กับ constitutionalism
   - 3.2 สภาพการบริหารของไทย
   - 3.3 สภาพวิชาการของไทย
4. โอกาสของประเทศไทยในการมีรัฐธรรมนูญตามแนวทางของ constitutionalism
5. บทสุดท้าย

1. ความเบื้องต้น

ผู้เขียนเขียนบทความนี้ขึ้นท่ามกลางความสับสนของปัญหาต่าง ๆ ในการบริหารประเทศ ทั้งในเรื่องที่มาจากนักการเมือง พรรคการเมือง นักวิชาการ ข้าราชการประจำ ปัญหาการทำมาหากินของคนไทย ภัยแล้ง ภัยธรรมชาติ ฯลฯ ปัญหาเหล่านี้ทำให้ผู้เขียนมีความรู้สึกไม่แน่ใจเกี่ยวกับอนาคตและทิศทางการบริหารประเทศ(ไม่ว่าจะเป็นการบริหารของคณะรัฐบาลชุดปัจจุบันหรือชุดที่จะตามมาก็ตาม) *ปัญหาที่แท้จริงของระบอบประชาธิปไตยของไทยอยู่ที่ไหนกันแน่ และผู้ใดจะเข้ามาแก้ไขปัญหาของประเทศ* และผู้เขียนก็ไม่ทราบว่า ความรู้สึกไม่แน่ใจในอนาคตของประเทศนี้จะเป็นความรู้สึกของผู้เขียนเพียงคนเดียวหรือเป็นความรู้สึกของบุคคลอื่นด้วย ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอถือโอกาสนี้เขียนเป็นบทความไว้ และไม่ว่าท่านผู้อ่านจะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย ก็ขอฝากไว้เพื่อช่วยกันพิจารณา

ข่าวเด่นในรอบ 2-3 เดือนที่ผ่านมาซึ่งเป็นข่าวที่ทุกคนจะต้องทราบก็คือ ข่าวเกี่ยวกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด การแต่งตั้งอธิบดีกรมตำรวจ การปรับโครงสร้าง ก.ตร. การแก้ไขบทกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจการแต่งตั้งข้าราชการประจำระดับสูงว่าควรจะเป็นของรัฐมนตรี (ข้าราชการการเมือง) หรือเป็นของปลัดกระทรวง การแก้ไขรัฐธรรมนูญ รวมทั้งเหตุการณ์ต่าง ๆ นับตั้งแต่วันที่ 31 มีนาคม 2537 ซึ่งเป็นวันที่กลุ่มพรรคการเมืองฝ่ายค้านร่วมกับสมาชิกวุฒิสภามีมติรับหลักการ "ร่างรัฐธรรมนูญที่เสนอโดยฝ่ายค้าน" ในการประชุมวิสามัญของรัฐสภา ซึ่งก่อให้เกิดความสับสนแก่นักการเมืองฝ่ายรัฐบาล และกลุ่มผู้ที่สนใจการเมืองกลุ่มต่าง ๆ อีกทั้งยังมีประเด็นข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของประธานรัฐสภาซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล และประเด็นข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการใช้สิทธิออกเสียงของรัฐมนตรีในคณะรัฐบาลและของข้าราชการประจำในการประชุมร่วมรัฐสภาในวันนั้น

ปัญหาเหล่านี้ ก่อให้เกิดความขัดแย้งในระดับต่าง ๆ มากมาย เช่น การขัดแย้งภายในระหว่างผู้นำทางการเมืองของพรรคการเมืองที่ร่วมรัฐบาลด้วยกัน การขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองฝ่ายค้านกับฝ่ายรัฐบาล การขัดแย้งระหว่างผู้นำทางการเมือง(และนักการเมือง)กับนักวิชาการ การขัดแย้งระหว่างข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมือง การขัดแย้งระหว่างข้าราชการประจำประเภทต่าง ๆ การขัดแย้งระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ ฯลฯ และในระยะหลังสุด คือ การขัดแย้งระหว่างสมาชิกวุฒิสภากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของกลุ่มพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลหรือกับกลุ่มต่าง ๆ เกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ

ข่าวเหล่านี้ คงจะก่อให้เกิดความกังวลแก่ "คนไทย" ว่า ประชาธิปไตยจะอยู่รอดหรือไม่ สิ่งที่นักการเมืองหรือผู้นำทางการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง ได้ย้ำบอกแก่เราไว้ว่า *"ระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่ดีที่สุด(หรืออย่างน้อย ก็เป็นระบอบที่เลวน้อยที่สุด) ประชาธิปไตยต้องมีการเลือกตั้ง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แทนประชาชน นายกรัฐมนตรีจะต้องมาจากการเลือกตั้ง รัฐมนตรีควรต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งรู้ปัญหาการทุกข์ร้อน*

ของประชาชนดี" แต่ขณะนี้ ประเทศไทยก็เป็นเช่นนั้นอยู่แล้ว แต่ทำไมปัญหาและความยุ่งยากที่เกิดขึ้นอยู่ทุกวันนี้ จึงเกิดขึ้นโดยไม่ทราบว่าจะสิ้นสุดลงอย่างไร นักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งก็มักจะบอกกับเราว่า "ปัญหาและความยุ่งยากเหล่านี้ เกิดขึ้นเพราะข้าราชการประจำหวงอำนาจ ไม่ยอมกระจายอำนาจ นักวิชาการไม่เข้าใจปัญหาเพราะไม่เคยสมัครรับเลือกตั้ง ฯลฯ"

ผู้เขียนไม่แน่ใจว่า บทความนี้จะช่วยให้คำตอบแก่คำถามเหล่านี้ได้เพียงพอหรือไม่ แต่ผู้เขียนอยากจะกล่าวว่า **การมองหรือการพยายามทำความเข้าใจกับสภาพของปัญหาที่เกิดขึ้น ให้ถูกต้องและตรงความเป็นจริงให้มากที่สุด เป็นเงื่อนไขข้อแรกก่อนที่จะเริ่มต้นแก้ปัญหา เพราะถ้าหา "สาเหตุ"ของปัญหาไม่ได้ ก็ย่อมแก้ปัญหาไม่ได้ หรือมิฉะนั้น ก็อาจนำวิธีการที่ผิดมาใช้ในการแก้ปัญหาอันจะนำไปสู่ปัญหาที่ยุ่งยากมากขึ้นและก่อให้เกิดความเสียหายมากขึ้น** ปัญหาการบริหารประเทศตามที่ปรากฏเป็นข่าวออกมานั้น มีความสลับซับซ้อน ซึ่ง "คนไทย" คงต้องพยายามหา **"สาเหตุ" ให้ถูกต้องและให้ตรงตามความจริงให้มากที่สุด เพราะอนาคตของประเทศอาจขึ้นอยู่กับความสนใจและความสำนึกของ"คนไทย"ในเรื่องนี้**

อันที่จริง ในปัญหาที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด และปัญหาเกี่ยวกับการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนเพื่อเปลี่ยนอำนาจการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูง จากปลัดกระทรวงไปเป็นอำนาจของรัฐมนตรีนั้น ได้มีนักการเมืองและนักวิชาการบางท่านมาขอให้ผู้เขียนไปร่วมอภิปรายและช่วยแก้ไขกฎหมายให้หลายครั้ง แต่ผู้เขียนก็ได้ตอบปฏิเสธกับท่านเหล่านั้นไปว่า แม้ว่าผู้เขียนจะมีความคิดเห็นของผู้เขียน แต่ผู้เขียนขออนุญาตไม่ไปร่วมอภิปรายหรือช่วยแก้ไขกฎหมายให้ และทั้งไม่ขอบอกด้วยว่าผู้เขียนมีความเห็นในเรื่องนั้น ๆ อย่างไร ซึ่งคำตอบของผู้เขียนทำความแปลกใจให้แก่ท่านเหล่านั้นว่า เพราะเหตุใด เมื่อผู้เขียนมีความคิดเห็นแล้ว ทำไมผู้เขียนไม่ไปพูดอภิปรายเพื่อเผยแพร่ความคิดเห็นของผู้เขียน ซึ่งผู้เขียนก็ชี้แจงไปว่า *ข้อยุตินั้น อาจพูดได้โดยใช้ถ้อยคำเพียงประโยคเดียวเท่านั้น* แต่การอธิบายเหตุผลและอธิบายวิธีวิเคราะห์ปัญหาเพื่อไปสู่ข้อยุติตามคำที่พูดออกมาเพียงประโยคเดียวนั้นต่างหากที่เป็นปัญหา เพราะการอธิบายเหตุผลฯ อาจต้องเขียนออกมาเป็นเอกสารนับเป็นหลายสิบหน้า ดังนั้น การไปร่วมอภิปรายเพียงครึ่งชั่วโมงหรือหนึ่งชั่วโมง หรือไปช่วยเขียนกฎหมายให้เพียง 2-3 มาตรานั้น ไม่สามารถที่จะอธิบายเหตุผลฯอันเป็น "ที่มา" แห่งข้อยุตินั้นได้ ฉะนั้น การที่ผู้เขียนจะไปพูดหรือเขียนโดยไม่มีโอกาสได้อธิบายเหตุผลฯ จึงอาจจะทำให้เกิดความเข้าใจผิดหรืออาจอ้างความเห็นของผู้เขียนไปโดยไม่ถูกต้องตรงตามเจตนาของผู้เขียนได้ ซึ่งผู้เขียนไม่ประสงค์จะให้เกิดขึ้น และผู้เขียนเห็นว่า กลไกในการบริหารประเทศน่าจะมิใช่เครื่องทดลอง**ของ**นักการเมืองหรือของพรรคการเมืองหรือแม้แต่ของนักวิชาการใด

เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารประเทศ ผู้เขียนได้แยก "ข่าวต่างๆ" ที่ปรากฏในหน้าหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนที่เกี่ยวกับการทำงานของคณะรัฐบาลชุดปัจจุบันในขณะนี้ ออกเป็น 3 กลุ่มด้วยกัน คือ

ข่าวกลุ่มแรก ได้แก่ ข่าวที่ผู้เขียนเห็นว่าเป็นข่าวเกี่ยวกับปัญหาที่เป็นเรื่อง*ภาระอันเป็นหน้าที่โดยปกติของรัฐบาล* กล่าวคือ ไม่ว่าคณะรัฐบาลชุดนี้หรือคณะรัฐบาลชุดใด ๆ ก็ตาม เมื่อเข้ามาเป็นรัฐบาลแล้วก็คงต้องมีหน้าที่รับผิดชอบตลอดไป ภาระเหล่านี้ได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับความยากจนของคนไทย ปัญหาความเดือดร้อนอันเกิดจากภัยธรรมชาติ ฝนตกน้ำท่วม ปัญหาเศรษฐกิจ ปัญหาการส่งออก ปัญหาการลงทุน ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การตั้ง AFTA ฯลฯ และแม้แต่ปัญหาเรื่องการสร้างถนนหรือสร้างรถไฟฟ้า รถใต้ดินใน กทม. ซึ่งอาจจะต้องใช้เวลาอีก 10-20 ปี ผู้เขียนก็ถือเป็น "ภาระอันเป็นหน้าที่โดยปกติ" ของรัฐบาลเพราะเรื่องเหล่านี้เป็นสิ่งที่รัฐบาลมีหน้าที่ต้องบริหารและแก้ปัญหาต่อเนื่องกันไปโดยไม่มีที่สิ้นสุดในฐานะที่เป็นผู้บริหารประเทศ

ข่าวกลุ่มที่สอง ได้แก่ข่าวที่เกิดจากปัญหาอันเนื่องมาจากการจัดองค์กรการบริหารงานของรัฐ เช่น ปัญหาการแต่งตั้ง อ.ตร. หรือการปรับโครงสร้างของกรมตำรวจ ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับสูง(ตั้งแต่เรื่องของนายศิววงศ์ จังคศิริ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่องนายพชร อิศรเสนา ณ อยุธยา ปลัดกระทรวงพาณิชย์ เรื่องอธิบดีกรมป่าไม้ของกระทรวงเกษตรฯ หรือเรื่องการโยกย้ายข้าราชการของกระทรวงสาธารณสุข ฯลฯ) ความปลอดภัยของสังคมและคดีอาชญากรรม ปัญหาเกี่ยวกับการฟ้องร้องและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา(ตำรวจ-อัยการ-ผู้พิพากษา-ราชทัณฑ์) ปัญหาเกี่ยวกับการตั้งและการเบิกเงินงบประมาณพัฒนาจังหวัด (รวมทั้งงบกลาง)ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนละ 20 ล้านบาท ปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตคอรัปชั่นทั้งของนักการเมืองและของข้าราชการประจำ ฯลฯ

ผู้เขียนเห็นว่า *ปัญหาตามข่าวกลุ่มที่สองนี้ เป็นปัญหาคนละประเภทกับปัญหาแรก เพราะเป็น "ปัญหาเกี่ยวกับกลไก(mechanism)ในการบริหารประเทศ"* ซึ่งข้อบกพร่องของกลไก ได้แสดงออกมาในรูปของการขัดแย้งระหว่างข้าราชการประจำกับนักการเมือง การแก่งแย่งกันดำรงตำแหน่งของข้าราชการโดยอาศัยอำนาจของนักการเมือง หรือการขัดแย้งเกี่ยวกับเงินเดือนและฐานะของข้าราชการประเภทต่าง ๆ การทุจริตคอรัปชั่นของนักการเมืองและของข้าราชการประจำ การปลอมเอกสารเกี่ยวกับการขอเบิกงบพัฒนาจังหวัด ฯลฯ ข่าวเหล่านี้เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงความผิดปกติหรือข้อบกพร่องในการจัดองค์กรบริหารงานของรัฐ ซึ่งเป็นเครื่องมือการบริหารประเทศในปัจจุบันนี้ และเป็นพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในอนาคต

หากการจัดองค์กรบริหารของรัฐไม่ดี การบริหารประเทศย่อมไม่มีประสิทธิภาพและมีการรั่วไหลในงบประมาณแผ่นดิน(ไม่ว่าผลประโยชน์โดยมิชอบนั้นจะตกอยู่กับ "นักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง" หรือตกอยู่กับข้าราชการประจำ) *การจัดองค์กรบริหารงานของรัฐเปรียบเสมือนเครื่องยนต์กลไกของรถยนต์ และคณะรัฐบาลแต่ละคณะที่เข้ามาบริหารประเทศ ก็เปรียบเสมือนคนขับรถยนต์ที่อาสาเข้ามาบริหารประเทศให้เป็นไปตามนโยบายที่รัฐบาลนั้น ๆ ได้หาเสียงไว้กับประชาชน* ถ้าหากการจัดองค์กรเกี่ยวกับการบริหารงานของรัฐมีข้อบกพร่อง นอกจากจะเป็นอุปสรรคในการบริหารประเทศไปสู่จุดมุ่งหมายแล้ว ยังเปิดโอกาสให้คนขับรถคอยหาเศษหาเลยกับค่าซ่อมรถมากบ้างน้อยบ้างอีกด้วย และการบริหารประเทศก็จะตกอยู่ในสภาพ "วัดครึ่งหนึ่งกรรมการครึ่งหนึ่ง" ตามเนื้อเพลงบางเพลงที่ร้องกันอยู่

ข่าวกลุ่มที่สาม ได้แก่ ข่าวเกี่ยวกับปัญหาการแก้ไขรัฐธรรมนูญในเวลาข้างหน้านี้ว่า ประเทศไทยจะแก้ไขรัฐธรรมนูญกันกี่ประเด็น 5 หรือ 8 ประเด็นหรือทั้งฉบับ ฯลฯ ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะเรียกประชุมพรรคการเมืองต่าง ๆ เพื่อตกลงกันในเรื่องนี้ได้อย่างไร รัฐบาลจะมีความตั้งใจเข้ามามีบทบาทในการแก้ไขรัฐธรรมนูญหรือไม่ การขัดแย้งกันเกี่ยวกับความรับผิดชอบในการแก้ไขรัฐธรรมนูญของกลุ่มพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลหรือกลุ่มพรรคการเมืองฝ่ายค้าน จะมีข้อยุติลงอย่างใด สมาชิกวุฒิสภา(ซึ่งได้รับแต่งตั้งโดยการคัดเลือกของ รสช.)จะมีบทบาทอย่างไรในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ และเมื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญแล้ว รัฐบาลจะยุบสภาตามข้อเสนอของหัวหน้าพรรคการเมืองฝ่ายค้านบางคน หรือจะมีการยุบสภาเพราะเหตุอื่น หรือไม่

สำหรับผู้เขียน ผู้เขียนเห็นว่า ความสำคัญในการแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้น มิได้อยู่ที่ "จำนวน" ประเด็นที่จะแก้ไขว่ามีกี่ประเด็น มีจำนวนมากประเด็นหรือน้อยประเด็น หรือแก้ไขทั้งฉบับ แต่ความสำคัญของการแก้ไขรัฐธรรมนูญอยู่ที่ประเด็นต่าง ๆ ที่จะแก้ไข(หรือแก้ไขทั้งฉบับ) นั้นมี "สาระ" อย่างใด และทุกประเด็นที่จะแก้ไขนั้นมุ่งไปสู่การแก้"สาเหตุ"ที่เป็นต้นเหตุของปัญหาทางการเมืองของประเทศไทยหรือไม่ และเพราะเหตุนี้เอง ผู้เขียนจึงได้ตั้งชื่อบทความนี้ว่า constitutionalism เพราะ constitutionalism เป็นวิธีการเขียนรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ ที่ผู้นำทางการเมือง(ของต่างประเทศ)ที่มี vision (วิสัยทัศน์)ได้นำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาการจัดองค์กรบริหารของรัฐ ซึ่งแนวทางการเขียนรัฐธรรมนูญของ constitutionalism นี้ได้เริ่มต้นมาตั้งแต่การเขียนรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรของสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ.1787 (พ.ศ.2430) เมื่อ 200 ปีเศษมาแล้ว และได้วิวัฒนาการมาโดยตลอด

ข่าวกลุ่มที่ 3 และข่าวกลุ่มที่ 2 นี้ มีความสำคัญและมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน เพราะการแก้ไขรัฐธรรมนูญจะส่งผลไปถึงการจัดองค์กรการบริหารงานของรัฐด้วย จริงอยู่ รัฐบาลคงจะต้องแก้ปัญหาทั้ง 3 กลุ่มนี้ไปตามความเร่งด่วนของปัญหาแต่ละปัญหา แต่ปัญหาทั้ง 3 กลุ่มนี้มีน้ำหนักหรือมีความสำคัญแก่การปกครองระบอบประชาธิปไตยในอนาคตไม่เท่ากัน ดังนั้น ความเอาใจใส่ของรัฐบาลในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ จึงเป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่าอนาคตของระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยจะกลับเข้าสู่วงจร (vicious circle) เดิมอีกหรือไม่

เมื่อเปรียบเทียบความสำคัญระหว่างข่าวกลุ่มที่ 1 กับข่าวกลุ่มที่ 3 และ 2 ก็จะเห็นได้ว่าความสำคัญของข่าวกลุ่มที่ 1 ซึ่งเป็นเรื่อง **"ภาระอันเป็นหน้าที่โดยปกติของรัฐ"** จะมีน้ำหนักความสำคัญอยู่ที่ความเร่งด่วนในการแก้ปัญหา ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเรื่องการทำมาหากินของราษฎร หรือปัญหาจราจร ฯลฯ แต่ความสำคัญของข่าวกลุ่มที่ 3 และกลุ่มที่ 2 (กลไกการบริหารงานของรัฐทั้งระดับ "องค์กรการเมือง" และ "ระดับการบริหาร") **จะมีน้ำหนักความสำคัญในระยะยาวเกี่ยวกับประสิทธิภาพของการบริหารประเทศและอนาคตของระบอบประชาธิปไตย**

ผู้เขียนคิดว่า "คนไทย" คงจะต้องชั่งน้ำหนักในผลงานของคณะรัฐบาลด้วยตนเอง *ถ้ารัฐบาลแก้ไขปัญหาการทำมาหากินของราษฎรได้จำนวนหนึ่ง(อาจมากหรือน้อย) กับการที่รัฐบาลปล่อยปละละเลยการคอรัปชั่นของนักการเมือง ไม่แก้ไข หรือไม่สร้างกลไกตามที่ประเทศอื่นเขาทำ*

กัน (ซึ่งการปล่อยปละละเลยนี้ อาจจะเป็น "ช่องทาง" ในการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบของนักการเมืองในคณะรัฐบาลชุดปัจจุบันนี้เอง และของนักการเมืองของคณะรัฐบาลในอนาคต ไม่ว่าการแสวงหาประโยชน์นั้นจะเกิดขึ้นจริงหรือไม่) นั้น "คนไทย" จะพอใจการทำงานของคณะรัฐบาลชุดนี้หรือไม่ และแม้ในขณะนี้เอง ผู้เขียนก็ยังหาคำตอบให้แก่รัฐบาลไม่ได้ ในกรณีที่รัฐบาลเสนอแก้ไขกฎหมายให้อำนาจการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงให้เป็นอำนาจของนักการเมือง(ด้วยการเขียนกฎหมายอย่างง่าย ๆ) ทั้ง ๆ ที่ ในคณะรัฐบาลชุดนี้เองยังมีปัญหาเกี่ยวกับ "ความไม่โปร่งใส" เกี่ยวกับการใช้อำนาจสั่งย้ายข้าราชการตำแหน่งปลัดกระทรวงและตำแหน่งอื่น ๆ ให้เห็นอยู่แล้ว เพราะเหตุใด รัฐบาลจึงไม่แก้กฎหมายกำหนด "วิธีการ" ให้โปร่งใส(transparency) ตามวิธีการเขียนกฎหมายของต่างประเทศในปัจจุบัน [**หมายเหตุ:-** *โปรดดูข้อ 3.3*]

คำถามที่ผู้เขียนถามตัวเองอยู่เสมอ ก็คือ เพราะเหตุใดรัฐบาลของนายโฮโซกาวาของญี่ปุ่นจึงสนใจและเข้ามามีบทบาทโดยตรงใน "การปฏิรูปทางการเมือง" ของญี่ปุ่นเกี่ยวกับการคอรัปชั่นของนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง ทั้ง ๆ ที่นายโฮโซกาวาเองก็มาจากการเลือกตั้งและมีอุปสรรคเกี่ยวกับเสียงข้างมากในรัฐสภาเหมือน ๆ กับประเทศไทย แต่ทำไมรัฐบาลไทยและผู้นำทางการเมืองของไทยจึงเห็นว่า การแก้ไขรัฐธรรมนูญนี้มิใช่เรื่องของรัฐบาล และกล่าวซ้ำอยู่ตลอดเวลาว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องที่ "สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร" ทุกคนจะต้องตกลงกันและมีความเห็นร่วมกัน *อะไรเป็นพื้นฐานที่ทำให้ท่าที(attitude)ของนักการเมืองของไทยแตกต่างกับนักการเมืองของญี่ปุ่น หรือของประเทศอื่น*

อนึ่ง บังเอิญในระยะที่ผู้เขียนกำลังคิดจะเขียนบทความนี้ ได้มีการสัมมนาเกี่ยวกับเรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญขึ้น ซึ่งท่านผู้อ่านคงจะจำได้จากข่าวที่ปรากฏในหน้าหนังสือพิมพ์เมื่อเร็ว ๆ นี้ว่าในการสัมมนาครั้งนั้น ได้มีนักวิชาการบางท่านได้เสนอประเด็นเกี่ยวกับการถวายฎีกาเพื่อให้ทรงพระราชทานสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งประเด็นนี้ก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์จากกลุ่มนักการเมืองและ "นักวิชาการฝ่ายรัฐบาล" ในเวลาต่อมา โดยนักการเมืองและนักวิชาการฝ่ายรัฐบาลเห็นว่าเป็นการรบกวนเบื้องพระยุคลบาท และเห็นว่าควรจะให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นไปโดยอาศัยอำนาจของรัฐสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน(ฉบับ รสช.)

การสัมมนาดังกล่าวได้จัดขึ้นเมื่อวันที่ 17 มกราคม 2537 ในหัวข้อเรื่อง "การแก้ไขรัฐธรรมนูญ ก้าวหน้าหรือถอยหลัง" จัดโดยสมาคมนิสิตเก่านิติศาสตร์(จุฬาฯ)ร่วมกับคณะนิติศาสตร์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ณ ห้องประชุมสารนิเทศ ซึ่งมีผู้อภิปรายที่มาจากนักวิชาการจำนวนหนึ่งและมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งโดยมีผู้เขียนร่วมอยู่ด้วยผู้หนึ่งในฐานะนักวิชาการ

ในการสัมมนาดังกล่าว ผู้เขียนมิได้เป็นผู้ที่เสนอความเห็นในการที่จะถวายฎีกาเพื่อให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ แต่โดยที่ผู้เขียนมีความตั้งใจที่จะเขียนบทความเรื่อง constitutionalism นี้อยู่แล้วในใจ ดังนั้น เพื่อที่จะให้ผู้ร่วมสัมมนาเริ่มสนใจแนวทางของ constitutionalism นี้ไว้บ้าง ผู้เขียนจึงได้อภิปรายโดยเริ่มตั้งปัญหาถามผู้เข้าร่วมสัมมนา 3 ปัญหาอย่างสั้น ๆ และขอให้ผู้ร่วมสัมมนาช่วยพิจารณาหาคำตอบ คำถาม 3 ประการนั้นคือ (1) รัฐธรรมนูญคืออะไร (2) ใครจะ

เป็นผู้ให้รัฐธรรมนูญ และ (3) รัฐบาลชุดปัจจุบันได้ทำอะไร ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญบ้าง ซึ่งเรื่องนี้ผู้เขียนคิดว่า น่าจะเป็นประโยชน์อยู่บ้าง ถ้าจะนำมาเขียนรวมไว้ในบทความนี้ด้วยอย่างย่อ ๆ

คำถามที่ 1 (รัฐธรรมนูญคืออะไร) ผู้เขียนได้กล่าวอย่างสั้น ๆ ว่า คำว่า "รัฐธรรมนูญ" นั้น ตามตำรากฎหมายรัฐธรรมนูญของไทยที่เราท่องจำกันมา อาจสรุปได้สั้น ๆ ก็คือ *รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่กำหนดให้มีการเลือกตั้งองค์กรการเมือง และมีบทบัญญัติให้หลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ฯลฯ* ความหมายของคำว่า "รัฐธรรมนูญ" ตามที่กล่าวมานี้มีที่มาจาก รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรที่สืบเนื่องมาจากการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่พระมหากษัตริย์ของประเทศในยุโรปได้ใช้พระราชอำนาจอย่างไม่ถูกต้อง ดังนั้น เมื่อมีการเขียนรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องเขียนกฎเกณฑ์และขอบเขตจำกัดการใช้อำนาจขององค์กรทางการเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญ

ปัญหามีอยู่ว่า ขอบเขตของ "รัฐธรรมนูญ" ในปัจจุบันนี้ยังคงเหมือนกับสิ่งที่เราท่องจำกันมาหรือเปลี่ยนแปลงไปมากน้อยเพียงใด ในปัญหานี้ ผู้เขียนได้ขอให้ผู้ร่วมสัมมนาลองพิจารณาดูว่า เพราะเหตุใดรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ซึ่งเขียนขึ้นเมื่อ 200 ปีมาแล้ว(ค.ศ.1787) จึงมีระบบ impeachment และเพราะเหตุใดรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาจึงไม่ให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีซึ่งเป็นผู้มีอำนาจบริหารสูงสุดที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงมาจากประชาชนทั่วประเทศ มีอำนาจเด็ดขาดในทุก ๆ เรื่องในฐานะที่เป็น "ผู้แทนประชาชนทั้งประเทศ" และแม้แต่อำนาจในการแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลสูงสุด(สหรัฐฯ)และแต่งตั้งข้าราชการระดับสูง รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาก็ยังต้องให้สภาเซเนตเป็นผู้ตรวจสอบและให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งบุคคลดังกล่าว

ดังนั้น ความหมายของ "รัฐธรรมนูญ" จึงน่าจะมิใช่กฎหมายสูงสุดที่มีเพียงบทบัญญัติให้มีการเลือกตั้งองค์กรทางการเมืองและกำหนดหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนเท่านั้น แต่ยังคงจะต้องมีกลไกควบคุมและถ่วงดุลการใช้อำนาจของ*นักการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชน*อีกด้วย และผู้ร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาเมื่อ 200 ปีก่อน ก็คงมิได้ไว้วางใจ "นักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง" มากนัก จึงต้องกำหนดกฎเกณฑ์เงื่อนไขจำกัดอำนาจของประธานาธิบดีไว้

คำถามที่ 2 (ใครจะเป็นผู้ให้รัฐธรรมนูญ) เมื่อขอบเขตของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มิได้มีความหมายจำกัดตามที่เราท่องจำกันมา หากแต่รวมไปถึงกลไกการควบคุมและการถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐของ "นักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง" ด้วยแล้ว ผู้เขียนก็ขอให้ผู้ร่วมสัมมนาช่วยให้คำตอบด้วยว่า *สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเริ่มแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อสร้างกลไกควบคุมการใช้อำนาจของตนเอง หรือไม่*

คำถามนี้เป็นคำถามที่ผู้เขียนประสงค์จะให้ผู้ร่วมอภิปรายได้พิจารณาไปถึง*พฤติกรรมของนักการเมืองฯ ตามหลักสังคมวิทยา* อันเป็นพื้นฐานของการเขียนรัฐธรรมนูญตามแนวทางของ constitutionalism ดังจะได้กล่าวต่อไปในบทความนี้

คำถามที่ 3 (รัฐบาลชุดปัจจุบันที่มาจากการเลือกตั้ง ขณะนี้ได้ทำอะไรในการแก้ไขรัฐธรรมนูญบ้าง) ผู้เขียนขอให้ท่านผู้ร่วมสัมมนาพิจารณาทบทวนดูบทบาทของคณะรัฐบาลชุดปัจจุบันว่ามีความตั้งใจที่จะแก้ไขรัฐธรรมนูญเพียงใด ซึ่งคำถามนี้ ผู้เขียนมีเจตนาให้ผู้เข้าร่วมสัมมนาติดตามพฤติกรรมของ "ผู้นำทางการเมืองฝ่ายบริหาร" ของเราเอง เพราะประเทศที่จะสามารถนำรัฐธรรมนูญตามแนวทางของ constitutionalism มาใช้ได้ ประเทศนั้นจำเป็นต้องมี "ผู้นำทางการเมือง" ที่มี vision ถ้ารัฐบาลไทยไม่สนใจการแก้ไขรัฐธรรมนูญ เราก็ไม่ควรจะหวังอะไรจากการแก้ไขรัฐธรรมนูญ

ในคำถามทั้ง 3 ประการนี้ ผู้เขียนมิได้ให้คำตอบที่เป็นความเห็นส่วนตัวของผู้เขียนแต่อย่างใด คำตอบเหล่านี้ น่าจะเป็นเรื่องที่ผู้เข้าร่วมสัมมนาหรือ "คนไทย" จะพิจารณาตอบด้วยตนเอง และการที่ประเทศไทยจะมีรัฐธรรมนูญตามแนวทางของ constitutionalism ได้หรือไม่ ก็คงเป็นเรื่องของคนไทยทุก ๆ คนจะต้องพิจารณาเองและตัดสินใจเอง ผู้เขียนเห็นว่า *การวิเคราะห์พฤติกรรมของ "นักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง" ตามหลักสังคมวิทยาการเมือง (political sociology) ควรเป็นสิ่งแรกที่"คนไทย"จะต้องให้ความสำคัญก่อนสิ่งอื่น* เพราะการทำความเข้าใจในพฤติกรรมของนักการเมือง เป็นจุดเริ่มต้นของการมองปัญหา ที่ "สาเหตุ" ของปัญหา

ผู้เขียนไม่ทราบว่า ท่านผู้อ่านจำนวนมากน้อยเพียงใดจะสนใจแนวทางของ constitutionalism บ้าง ถ้าผู้อ่านสนใจ ท่านอาจจะลองพิจารณาตอบคำถามทั้ง 3 คำถามดูบ้างก็ได้ และในการสัมมนาครั้งนั้น การที่นักวิชาการบางท่านได้เสนอให้มีการยื่นถวายฎีกาเพื่อพระราชทานสภาร่างรัฐธรรมนูญ ก็คงเป็น "ทางออก" ทางหนึ่งที่นักวิชาการท่านนั้นได้เสนอขึ้น และผู้เขียนก็เห็นด้วยกับบทความในหน้าหนังสือพิมพ์บางฉบับที่ได้ลงพิมพ์ในเวลาต่อมาว่า นักวิชาการบางท่านนั้นคงจะมิได้มีเจตนาจริงจัง แต่คงประสงค์จะดูปฏิกิริยาจาก*นักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง*มากกว่า

คำถามที่นักวิชาการ(ไม่ว่าจะเป็นนักวิชาการของฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายใด) น่าจะต้องให้คำตอบ "แก่คนไทย" พร้อมด้วยเหตุผล(reason) ที่สมเหตุสมผล(logical) ก็คือ ***"นักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งตามระบบเดิม จะสร้างรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติควบคุมการใช้อำนาจของตนเองได้หรือไม่"*** เพราะถ้าทำไม่ได้ การแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ทำกันอยู่ขณะนี้ ไม่ว่าจะพิจารณาในขั้นกรรมาธิการวิสามัญ หรือในขั้นการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สองหรือวาระที่สามของรัฐสภา "คนไทย" ก็คงได้แต่บัญญัติเดิม ๆ หรือบทบัญญัติที่เป็นประโยชน์แก่ "นักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง" นั่นเอง

2. คอนสติติวชั่นแนลลิสม์ – constitutionalism

constitutionalism คืออะไร constitutionalism คือ "แนวความคิด"ที่จะใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรให้เป็นเครื่องมือในการกำหนดรูปแบบการปกครองและกำหนดกลไกอันเป็นโครงสร้างพื้นฐาน(infra-structure)ในการจัดองค์กรบริหารของรัฐ

นักวิชาการบางท่านแปลคำนี้ว่า "ลัทธิรัฐธรรมนูญนิยม" ซึ่งก็ดูจะถูกต้องตามถ้อยคำสำนวน เพราะคำภาษาอังกฤษที่ลงท้ายด้วย "ism" เราก็มักจะแปลว่า "ลัทธิ" แต่ผู้เขียนไม่อยากจะแปลเช่นนั้น เพราะคำว่า "ลัทธิ" ในภาษาไทย เป็นคำที่สื่อความหมายไปในทางความเชื่อในปรัชญาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง แต่ constitutionalism มิใช่เรื่องที่อยู่ในระดับที่เป็นปรัชญา แต่เป็นเพียงแนวความคิดที่จะใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรให้เป็นประโยชน์ในการกำหนดรูปแบบการปกครอง ฯลฯ ดังกล่าวมาข้างต้นเท่านั้น ซึ่งยังเป็นเรื่องที่ไม่ถึงขั้นที่เป็น "ปรัชญา" ดังนั้น ผู้เขียนจึงไม่อยากจะแปลคำว่า constitutionalism เป็นภาษาไทยและขอใช้ทับศัพท์เป็นภาษาอังกฤษว่า คอนสติติวชั่นแนลลิสม์ constitutionalism อาจมีความหมายแตกต่างกันตามคำนิยามของนักวิชาการของแต่ละประเทศ แต่อาจกล่าวโดยรวมอย่างสั้น ๆ ได้ว่า constitutionalism คือ แนวความคิดที่ถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด และอย่างน้อยที่สุด รัฐธรรมนูญนั้นจะต้องมี "ศาลรัฐธรรมนูญ" เป็นองค์กรที่ให้หลักประกันความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

โดยที่รัฐธรรมนูญตามแนวทางของ constitutionalism ถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดโดยมีศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ให้หลักประกันความเป็นกฎหมายสูงสุด ดังนั้น รัฐธรรมนูญจะมีความสำคัญมากน้อยเพียงใด จึงขึ้นอยู่กับ "สาระสำคัญ" ที่รัฐธรรมนูญนั้นจะได้บัญญัติไว้นั่นเอง

ในระยะแรก ๆ **สาระสำคัญของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ** ตามแนวทางของ constitutionalism มีลักษณะค่อนข้างจำกัดและมีบทบัญญัติไม่มากนัก และมักจะเน้นระบุถึง "สิทธิเสรีภาพ" อันเป็นปัญหาดั้งเดิมที่เกิดจากการใช้อำนาจโดยมิชอบของพระมหากษัตริย์ในยุโรป แต่ในระยะ 50 ปีหลังนี้ปรากฏว่าสาระสำคัญของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ได้ขยายตัวออกไปเป็นอันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดตั้งสถาบันอิสระหรือกึ่งอิสระต่าง ๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจ(โดยมิชอบ)ของนักการเมืองและผู้บริหารระดับสูง สถาบันเหล่านี้ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง สถาบันการตรวจเงินแผ่นดินหรือศาลบัญชี ซึ่งสถาบันเหล่านี้จะมีระบบผู้พิพากษาผู้เชี่ยวชาญพิเศษแยกจากระบบผู้พิพากษาของศาลยุติธรรม(ทางอาญาและทางแพ่งเอกชน) และมีกระบวนการ(process)พิเศษ ที่แตกต่างและแยกออกไปตามอำนาจหน้าที่ของสถาบันเหล่านั้น ฯลฯ และยิ่งกว่านั้น รัฐธรรมนูญของบางประเทศก็ยังมีบทบัญญัติเกี่ยวกับสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (Social and Economic Council) คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือแม้แต่ระบบอัยการ-procurators(การสอบสวน - ฟ้องร้องคดีอาญา) และศาลอาญาสูงสุดสำหรับนักการเมือง(Haute Cour de Justice) เป็นต้น ดังนั้น เมื่อสาระสำคัญที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมีมากขึ้น constitutionalism ก็ทวีความสำคัญยิ่งขึ้นทุกที

2.1 ที่มาของ constitutionalism

อาจกล่าวได้ว่า แนวความคิดทาง constitutionalism ได้เริ่มเกิดขึ้นจากการเขียนรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาเมื่อ 200 ปีก่อน โดยคณะผู้ยกร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งเรียกกันว่า "framers" เป็นผู้กำหนดโครงสร้างของรัฐธรรมนูญแบบสาธารณรัฐ(republic)ขึ้น

รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาถือเป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรฉบับแรกของโลกในยุคปัจจุบัน framers ของสหรัฐอเมริกาประกอบด้วยผู้แทนจากมลรัฐ 12 มลรัฐ รวม 65 คน แต่เมื่อมีการดำเนินการ คือทำการประชุมเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญกันจริง ๆ แล้ว ปรากฏว่ามีผู้ที่ไม่เคยไปประชุมเลยถึง 10 คน และมีผู้ละทิ้งการประชุมในเวลาต่อมาอีก 10 กว่าคน และส่วนใหญ่ก็จะมาประชุมบ้างไม่มาประชุมบ้าง และตามความเป็นจริงที่ยอมรับกัน โครงสร้างของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกากำหนดโดยผู้ที่มาประชุมสำคัญ ๆ เพียงไม่กี่ท่าน และถือกันว่าเป็นผลงานของ(นายพล) George Washington โดยมี "คณะทำงาน" ที่มีผู้มีความสามารถร่วมทีมอยู่เพียงไม่กี่ท่าน เช่น Thomas Jefferson, Alexander Hamilton, James Madison เป็นต้น

ถ้าหากท่านผู้อ่านเอาตัวของท่านเองเข้าไปอยู่ในประวัติศาสตร์ของสหรัฐอเมริกาเมื่อ 200 ปีก่อน ท่านคงจะมองเห็นความกล้าหาญและความคิดริเริ่มของผู้ร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกานี้ได้ชัดเจน เพราะในขณะนั้น หลักวิชาการต่าง ๆ ยังมิได้มีความสมบูรณ์เท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน หลักวิชาทั่ว ๆ ไปที่มีอยู่ในขณะนั้นก็คือ วิชารัฐศาสตร์(political science) และในขณะนั้นก็ยังไม่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรของประเทศใดในโลกที่จะถือเอามาเป็นแบบอย่างให้แก่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาได้ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาได้อาศัยการให้เหตุให้ผล(reasons) และอาศัยการวิเคราะห์จากหลักรัฐศาสตร์ ทำการยกร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาในรูปแบบโครงสร้างของรัฐที่เป็นสหรัฐ(federal)ขึ้นในปี ค.ศ.1787(พ.ศ.2330) โดยให้สหรัฐอเมริกาเป็นรัฐหรือเป็นประเทศที่มีพื้นที่ครอบคลุมอาณาเขตกว้างใหญ่ไพศาล ซึ่งตามสภาพในขณะนั้น สหรัฐอเมริกาจะมี 13 มลรัฐ พื้นที่ประเทศยาวประมาณ 1500 ไมล์ และกว้างประมาณ 400 ไมล์โดยผู้ร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐฯเชื่อว่า ในที่สุด สหรัฐอเมริกาจะขยายตัวเป็นประเทศใหญ่โตอย่างไม่อาจจะคาดหมายได้

ในปัจจุบันนี้ รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาก็สามารถวิวัฒนาการต่อมาได้เป็นเวลากว่า 200 ปี มีมลรัฐกว่า 50 มลรัฐ และแม้ว่าจะมีการแก้ไขมาแล้วกว่า 20 ครั้ง แต่ก็มิได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างขององค์กรทางการเมืองที่เป็นสาระสำคัญในรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

ผู้ร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาได้อาศัยการเขียนรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร แบ่งอำนาจการบริหารประเทศออกเป็น 2 ส่วน คือ เป็นอำนาจของสหรัฐ(federal)ส่วนหนึ่ง และเป็นอำนาจของมลรัฐ(state)อีกส่วนหนึ่ง และสร้างระบบการตรวจสอบและการถ่วงดุลอำนาจ(check and balance)ระหว่างอำนาจของประธานาธิบดีซึ่งมีอำนาจทางบริหารกับอำนาจของสภาคองเกรส(power of the purse) และให้มีการถ่วงดุลอำนาจระหว่างประธานาธิบดีกับสภา senate (ไม่รวมสภาผู้

แทนราษฎร) ในด้านการทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศ และการแต่งตั้งข้าราชการของรัฐระดับสูง เป็นต้น

สิ่งที่น่าสนใจจากรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ก็คือ การสร้างกลไกศาลสูงสุดสหรัฐฯ โดยมีระบบการแต่งตั้งผู้พิพากษาเป็นพิเศษโดยเฉพาะ คือบัญญัติให้ประธานาธิบดีเป็นผู้คัดเลือกตัวบุคคล และให้สภาสูง คือ สภา senate เป็นผู้ถ่วงดุลให้ความเห็นชอบในตัวบุคคล ซึ่งต่อมาแนวความคิดของศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกานี้ ได้กลายเป็นต้นกำเนิดของ "ศาลรัฐธรรมนูญ" ของประเทศต่าง ๆ ในภาคพื้นยุโรป นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกายังได้สร้างกลไก impeachment ซึ่งเป็นโทษทางวินัยของนักการเมืองและข้าราชการสำหรับการกระทำผิดต่าง ๆ (treasure, bribery, high crimes) โดยกำหนดให้มีวิธีพิจารณาที่ค่อนข้างรัดกุม คือ ให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ริเริ่มกล่าวหา และให้สภาเซเนตเป็นองค์กรวินิจฉัย และนอกจากนั้น แม้แต่ในระบบพิจารณา "คดีอาญา crime" ในศาลยุติธรรม รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาก็บัญญัติให้หลักประกันไว้ว่า ต้องพิจารณาโดยมี"ลูกขุน" เพื่อคานกับอำนาจของผู้พิพากษา

กล่าวโดยสรุป ก็คือ แนวความคิดในการใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการกำหนดรูปแบบการปกครองและกำหนดกลไกที่เป็น infra-structure ของรัฐ ที่เรียกกันว่า constitutionalism นี้ ได้มีต้นกำเนิดจากกลุ่มผู้ร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา(framers)นั่นเอง ทั้ง ๆ ที่ในขณะนั้น แนวความคิดในการเป็น"ประชาธิปไตย"ของสหรัฐอเมริกาตามที่เรา ๆ ท่าน ๆ เข้าใจกันหรือตามที่อ้างกันอยู่ในปัจจุบันนี้ ยังไม่ปรากฏในขณะที่ยกร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา

สิ่งที่เราอ้างกันบ่อย ๆ ว่า "ประชาธิปไตย คือการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน" ซึ่งเป็นคำกล่าวของประธานาธิบดีลินคอล์นของสหรัฐฯนั้น ประธานาธิบดีลินคอล์นได้กล่าวไว้ ณ เมือง Gettysburg เมื่อปี ค.ศ.1863(พ.ศ.2406) ซึ่งเป็นเวลาหลังจากรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาใช้มาแล้วถึง 76 ปี และนอกจากนั้น ท่านผู้อ่านคงไม่ลืมว่า ในขณะที่มีการร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาในระยะปี ค.ศ.1787(พ.ศ.2330) นั้น การเลือกตั้งในสหรัฐอเมริกายังมิได้ใช้ universal suffrage และสิทธิการออกเสียงของชาวอเมริกันในขณะนั้น ก็จำกัดอยู่แต่เฉพาะคนผิวขาวที่เป็นชาย และต้องเป็นบุคคลที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินเท่านั้น(white male property owner)

ถ้อยคำคำแรกที่ขึ้นต้นไว้ในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา(ค.ศ.1787)คือ คำว่า "We the People of the United States" คำว่า "the people" ของสหรัฐอเมริกาในขณะนั้น หมายถึงคนผิวขาวเท่านั้น และในขณะนั้น สหรัฐอเมริกาก็ยังมี"ทาสผิวดำ"ในฐานะที่เป็นทรัพย์สินของคนผิวขาวอยู่ การเลิกทาสของสหรัฐอเมริกาเพิ่งเป็นผลพลอยได้ ที่ได้มาจากสงครามกลางเมืองระหว่างมลรัฐของสหรัฐอเมริกา(ฝ่ายเหนือกับฝ่ายใต้)เพื่อแบ่งแยกดินแดนในปี ค.ศ.1861 ถึง 1865 (พ.ศ.2404 ถึง 2408)นี้เอง

นักวิจารณ์ของสหรัฐอเมริกาเห็นว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกามีเจตนาจะสร้างองค์กรและกลไกการบริหารประเทศในระบบ republic ที่อยู่บนพื้นฐานของรัฐศาสตร์และเสรี

ภาพทางการเมือง มากกว่าที่จะสร้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย และเห็นว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกามุ่งสร้างกลไกในการใช้อำนาจรัฐโดยให้มีการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน (check and balance) ตามแนวทางของ Locke (นักปรัชญาชาวอังกฤษ ค.ศ.1632-1704)

ไม่ว่า constitutionalism ของสหรัฐอเมริกาจะเริ่มต้นมาอย่างไร แต่ constitutionalism ของสหรัฐอเมริกาก็เปลี่ยนแปลงไปโดยลำดับตามการวิวัฒนาการของสังคม การเลิกทาสก็ดี บทบาทของศาลสูงสหรัฐฯที่ทำหน้าที่เป็นศาลรัฐธรรมนูญก็ดี และการให้สิทธิออกเสียงแก่คนผิวดำ สตรีและผู้ที่ไม่มีทรัพย์สินก็ดี สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในภายหลังทั้งสิ้น

2.2 วิวัฒนาการและการขยายตัวของ constitutionalism

วิวัฒนาการของ constitutionalism อาจแยกยุคใหญ่ ๆ ได้เป็น 3 ยุค และถ้าหากจะนับรวมการวิวัฒนาการของ constitutionalism ในยุคปัจจุบัน(หลังการล่มสลายของสหภาพโซเวียต) ก็อาจจะนับได้เป็น 4 ยุค

ยุคแรก ได้แก่การเริ่มต้นของการเขียนรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 1787(พ.ศ. 2330) ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น และหลังจากการเริ่มต้นของ constitutionalism ในสหรัฐอเมริกาอันเป็นรัฐธรรมนูญที่สร้างระบบประธานาธิบดี (presidential system) ขึ้นแล้ว แนวความคิดของ constitutionalism ในการใช้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการกำหนดรูปแบบของการปกครองและการจัดกลไกทางบริหารก็ขยายตัวออกไป พร้อม ๆ กับการขยายตัวของวิชาการทางบริหารและการขยายตัวของความคิดลัทธินิยมทางเศรษฐกิจ ช้าบ้างเร็วบ้าง แล้วแต่เหตุการณ์ของโลก

อันที่จริง ในระยะแรก ๆ หลังจากที่สหรัฐอเมริกามีรัฐธรรมนูญแล้วแนวความคิดของ constitutionalism ก็มิได้มีความเคลื่อนไหวมากนัก แนวความคิดดังกล่าว เพิ่งได้รับความสนใจในทางวิชาการอย่างกว้างขวางเมื่อหลังสงครามโลกครั้งที่สอง คือ หลังปี ค.ศ.1945(พ.ศ.2488)นี้เอง เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่าในระยะก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง ปัญหาทางสังคมเศรษฐกิจและการเมืองของประเทศต่าง ๆ ยังไม่รุนแรงถึงกับจะกระทบรูปแบบการปกครองแบบรัฐสภา(parliamentary system) ซึ่งเป็นรูปแบบที่ประเทศต่าง ๆ ในกลุ่มยุโรปใช้กันอยู่โดยทั่วไปในสมัยนั้น ดังนั้น ประเทศในกลุ่มยุโรปจึงมิค่อยสนใจในแนวทางของ constitutionalism นัก

ยุคที่สอง รัฐธรรมนูญตามแนวทางของ constitutionalism ยุคที่สอง ได้แก่ รัฐธรรมนูญของสหภาพโซเวียต ในสมัยที่รัสเซียมีการปฏิวัติยึดอำนาจในปี ค.ศ.1917(พ.ศ.2460) และผู้ร่างรัฐธรรมนูญของรัสเซียได้ยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นอีกรูปแบบหนึ่ง คือ รูปแบบที่มีการบริหารประเทศโดยมีพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียว(la monocratie partisane หรือ one-party system) ทั้งนี้ โดยจะพิจารณาถึง"รูปแบบ"ขององค์กรการเมืองในการบริหารประเทศเท่านั้นและจะไม่คำนึงว่า สหภาพโซเวียตในขณะนั้นจะใช้ระบบเศรษฐกิจอย่างใด

การบริหารประเทศโดยมีระบบพรรคการเมืองพรรคเดียวของสหภาพโซเวียตในระยะแรกประกอบด้วยสมาชิกพรรคที่มาจากกรรมกรและชาวนา(workers and peasants) และแม้ว่าใน

ทางปฏิบัติ การปกครองประเทศรัสเซียจะมีพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวมาตั้งแต่การปฏิบัติบอลเซวิกส์(Bolsheviks) แต่รัฐธรรมนูญของสหภาพโซเวียต ในปี ค.ศ.1918(พ.ศ.2461) ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกหลังการปฏิวัติ ก็ยังไม่มีบทบัญญัติรับรองพรรคการเมืองพรรคเดียวนี้ไว้ สหภาพโซเวียตเพิ่งจะมีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญรับรองการบริหารประเทศโดยมีพรรคการเมืองพรรคเดียวนี้ในปี ค.ศ.1936(พ.ศ.2479) โดยรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับต่อมา คือ รัฐธรรมนูญในปี ค.ศ.1936 นี้เอง ซึ่งเป็นเวลาหลังรัฐธรรมนูญฉบับแรก ถึง 18 ปี และรัฐธรรมนูญปี ค.ศ.1936 นี้ได้กำหนดให้พรรคการเมืองพรรคเดียวนั้นเป็นพรรคคอมมิวนิสต์ของชนชั้นกรรมาชีพ(working class) และต่อมาภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง(พ.ศ.2488) รัฐธรรมนูญของสหภาพโซเวียต ก็เป็นรูปแบบที่ประเทศต่าง ๆ ในเครือคอมมิวนิสต์นำไปใช้อย่างกว้างขวางทั้งในทวีปยุโรป เอเชีย และอาฟริกา

แม้ว่าในปัจจุบันนี้ สหภาพโซเวียตจะล่มสลายไปแล้วและกลายเป็นสหพันธรัฐรัสเซีย แต่ในปัจจุบันนี้ ประเทศในเครือคอมมิวนิสต์ในอดีตหลายประเทศ เช่น จีนแดงและเวียตนาม ก็ยังใช้ระบบพรรคการเมืองพรรคเดียวเป็นองค์กรการเมืองสำคัญในการบริหารประเทศอยู่ โดยประเทศเหล่านั้นได้เปลี่ยนระบบเศรษฐกิจจากระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม มาเป็นระบบตลาด ซึ่งเรียกกันว่าระบบ socialist market system หรือ socialist market economy

ยุคที่สาม รัฐธรรมนูญตามแนวทางของ constitutionalism ยุคที่สาม ได้แก่ constitutionalism ในระบบรัฐสภา(parliamentary system) ของประเทศในกลุ่มยุโรป ยุคนี้ถือว่าเป็นยุคสำคัญของ constitutionalism เพราะเป็นยุคที่ประเทศภาคพื้นยุโรปซึ่งเป็นประเทศที่เป็นผู้นำทางวิชาการด้านกฎหมายมหาชน จำต้องหวนกลับมาพิจารณาทบทวนการเขียนรัฐธรรมนูญของตนเอง และยุคนี้น่าจะมีความสำคัญสำหรับประเทศไทยโดยเฉพาะ เพราะเป็น constitutionalism ในระบบรัฐสภาซึ่งเป็นระบบที่ประเทศไทยใช้อยู่ในปัจจุบัน

อันที่จริง หลังจากที่สหรัฐอเมริกาได้เขียนรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร(written constitution)ขึ้นแล้วจนกระทั่งเวลาได้ล่วงพ้นมาจนถึงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง ประเทศในยุโรปเกือบทุกประเทศก็ได้มีการเขียนรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรไว้ใช้เช่นเดียวกัน แต่นักวิชาการของประเทศในยุโรปเองยังไม่ถือว่า รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรของประเทศในกลุ่มยุโรป อยู่ในแนวทางของ constitutionalism ทั้งนี้ เพราะว่ารัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรของประเทศในกลุ่มยุโรปเหล่านั้นเขียนขึ้นในลักษณะที่เป็นเพียงการรับรองรูปแบบการบริหารประเทศที่มีอยู่แล้ว คือ เป็นการเขียนรัฐธรรมนูญรับรองรูปแบบการปกครองในระบบรัฐสภาที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข แต่มิใช่เป็นการกำหนดรูปแบบของการปกครองขึ้นใหม่

constitutionalism ในระบบรัฐสภาที่เกิดขึ้นเมื่อหลังสงครามโลกครั้งที่สอง คือ เกิดขึ้นหลังปี ค.ศ.1945(พ.ศ.2488) ได้เริ่มต้นจากประเทศเยอรมันก่อนประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมันได้เริ่มต้นทันทีหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยรัฐธรรมนูญเยอรมันหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ได้มีบทบัญญัติจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้น แต่ประเทศฝรั่งเศสเพิ่งมาเริ่มต้นตั้งศาลรัฐธรรมนูญในสมัยประธานาธิบดีเดอโกล หรือสาธารณรัฐที่ 5 ในปี ค.ศ.1958(พ.ศ.2501) คือเมื่อ 36 ปีมานี้

"สาเหตุ" ที่ทำให้นักการเมืองและนักวิชาการของประเทศในยุโรปและประเทศที่พัฒนาแล้วต้องหันมาสนใจกับ "ระบบรัฐสภา-parliamentary system" และทำการปฏิรูป(reform)ระบบรัฐสภาเสียใหม่ ก็เพราะ *ความล้มเหลวของกลไกในระบบรัฐสภาแบบเดิม*(รูปแบบที่ประเทศไทยใช้อยู่ในปัจจุบัน)นั่นเอง โดยเหตุการณ์ที่แสดงความล้มเหลวของระบบรัฐสภาแบบเดิม ได้เกิดขึ้น**ใน 2 ช่วง** คือ

ช่วงแรกเกิดจากความล้มเหลวของระบบรัฐสภาที่ใช้กันอยู่ในกลุ่มประเทศในยุโรปเกือบทั้งหมดก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง คือก่อนปี ค.ศ.1941(พ.ศ.2484) และ

ช่วงที่สองเกิดจากความล้มเหลวของระบบรัฐสภา ซึ่งองค์การสหประชาชาติและประเทศที่พัฒนาแล้ว ได้นำไปเขียนรัฐธรรมนูญให้กับประเทศที่เกิดขึ้นใหม่หลังสงครามโลกครั้งที่สองใช้ ซึ่งผลของการใช้ระบบรัฐสภาในประเทศใหม่ ๆ เหล่านั้น ก่อให้เกิดการแก่งแย่งอำนาจและการแสวงหาประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ภายในประเทศที่เกิดขึ้นใหม่เหล่านั้น และทำให้รัฐบาลตามรูปแบบและกลไกของระบบรัฐสภา(แบบเก่า)ของประเทศเหล่านั้นไม่อยู่ในฐานะที่จะแก้ไขปัญหาการบริหารประเทศได้และเต็มไปด้วยการทุจริตคอรัปชั่น และเป็นต้นเหตุให้ประเทศเหล่านั้นต้องตกไปอยู่ใต้อิทธิพลของกลุ่มคอมมิวนิสต์และกลายเป็นประเทศในเครือคอมมิวนิสต์ของประเทศรัสเซียไปในที่สุด

"ระบบรัฐสภา" เป็นระบบที่มีจุดอ่อนและก่อให้เกิดการแก่งแย่งกันในระหว่างกลุ่มนักการเมืองเพื่อขึ้นสู่ตำแหน่งบริหารที่ใช้อำนาจรัฐ มากกว่าการแข่งขันกันในระบบอื่น เพราะระบบรัฐสภาเป็นระบบที่ฝ่ายบริหารอยู่ในรูปของ "คณะบุคคล" ที่ขาดภาวะผู้นำ(ซึ่งแตกต่างกับระบบประธานาธิบดีและระบบพรรคการเมืองพรรคเดียว) เพราะ"คณะบุคคล"นั้นมาจากความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น นักการเมืองในระบบรัฐสภาจึงแข่งขันกันตั้งแต่ระดับการเลือกตั้งและแข่งขันกันรวมกลุ่มการเมืองในระดับสภาเพื่อจะได้ใช้เสียงของกลุ่มสนับสนุนเข้ามาเป็นรัฐบาลและต้องพยายามรักษา "การรวมกลุ่ม" นั้นไว้ให้นานที่สุด(ไม่ว่าจะโดยวิถีทางที่ชอบหรือไม่ชอบ)เพื่อจะได้อยู่ในตำแหน่งและใช้อำนาจรัฐให้นานที่สุด ระบบรัฐสภาจะให้ผลอย่างใดย่อมขึ้นอยู่กับสภาพสังคม วัฒนธรรมและการดำรงชีวิตของประชาชนในแต่ละประเทศ(อันเป็น "ที่มา" ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้ง)

ประเทศฝรั่งเศสก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง ระบบรัฐสภาทำให้รัฐบาลของฝรั่งเศสไม่มีเสถียรภาพ ไม่สามารถก่อให้เกิดภาวะผู้นำเพื่อแก้ไขปัญหาสำคัญๆ ของประเทศได้ ประเทศฝรั่งเศสจึงมีความอ่อนแอและเต็มไปด้วยปัญหาที่ไม่มีการแก้ไข ประธานาธิบดีเดอโกล(ขณะนั้นมียศเป็นนายทหารชั้นพันเอก)ได้เขียนหนังสือเตือนไว้ล่วงหน้าเกี่ยวกับอันตรายที่เกิดจากสงครามโดยอาวุธใหม่ ๆ จากประเทศเยอรมัน แต่รัฐบาลฝรั่งเศสมิได้สนใจ จนกระทั่งประเทศฝรั่งเศสต้องพ่ายแพ้ในสงครามโลกครั้งที่สองอย่างยับเยินและหมดศักดิ์ศรี แต่ในทางตรงกันข้าม ความอ่อนแอของระบบรัฐสภาในประเทศเยอรมันก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง เป็นสาเหตุให้พรรคนาซีขึ้นครองอำนาจได้และกลายเป็นประเทศเผด็จการและก่อให้เกิดสงครามโลกครั้งที่สองขึ้น ดังนั้น ภายหลังสงคราม

โลกครั้งที่สอง ผู้นำทางการเมืองและนักวิชาการของประเทศในยุโรป จึงได้ทบทวนกลไกในระบบรัฐสภาเดิม และระบบรัฐสภาสมัยใหม่ตามแนวทางของ constitutionalism จึงได้ถูกเปลี่ยนแปลงไปจากระบบรัฐสภาเดิมหลายประการ ระบบรัฐสภาสมัยใหม่เรียกกันว่า ระบบ rationalized parliamentary system และ*ยุคที่สามนี้ ถือกันว่า เป็นยุคที่การเขียนรัฐธรรมนูญอยู่ ณ จุดที่สมบูรณ์ที่สุด* เพราะเป็นการเขียนรัฐธรรมนูญตามหลักวิทยาศาสตร์ที่อยู่บนพื้นฐานของการวิเคราะห์ตามหลักวิชาการเกี่ยวกับการจัดองค์กรและสังคมวิทยา ระบบรัฐสภาสมัยใหม่(rationalized parliamentary system)ได้ถูกนำไปใช้อย่างกว้างขวางในประเทศแถบอาฟริกา ในขณะที่ระบบประธานาธิบดีได้ถูกนำไปใช้ในประเทศแถบอเมริกากลางและอเมริกาใต้และประเทศในอาฟริกาบางส่วน

ยุคที่สี่ หลังจากที่สหภาพโซเวียตเกิดมีอันเป็นไปและล่มสลายลงในปลายปี ค.ศ.1991(พ.ศ. 2534) เราอาจพูดได้ว่า เรามาถึงยุคที่สี่ของ constitutionalism เพราะได้มีประเทศใหม่ ๆ แตกตัวออกมาจากสหภาพโซเวียตเป็นจำนวนมาก และประเทศเหล่านี้จำต้องแสวงหารูปแบบของรัฐธรรมนูญใหม่ ๆ มาใช้ในการปกครองประเทศ ประเทศเหล่านี้จำต้องเลือกรูปแบบการปกครองระบบใดระบบหนึ่ง(พร้อมทั้งดัดแปลงถ้าจำเป็น) มาใช้ในการบริหารประเทศ

ขณะนี้คงจะเป็นการเร็วเกินไปที่จะวิเคราะห์แนวทางของ constitutionalism ในยุคปัจจุบัน แม้ว่าจะได้มีบทความทางวิชาการของนักวิชาการ(ต่างประเทศ)เริ่มปรากฏขึ้นในวารสารบ้างแล้ว เช่นบทความเกี่ยวกับ constitutionalism ของประเทศในยุโรปตะวันออก (Constitutionalism in Eastern Europe) แต่เท่าที่ทราบ รัฐธรรมนูญใหม่ ๆ ของหลายประเทศในยุโรปตะวันออกได้ใช้แนวทางของระบบรัฐสภาสมัยใหม่ตามแบบของประเทศเยอรมันตะวันตก แต่อย่างไรก็ตาม คงเป็นที่คาดหมายได้ว่า ในยุคที่สี่นี้ คงจะมิได้มีแนวทางใหม่ ๆ เกิดขึ้น แต่น่าจะเป็นยุคที่ยืนยันแนวทางการปฏิรูปการเขียนรัฐธรรมนูญ constitutionalism ในยุคที่สามของประเทศในกลุ่มยุโรปหลังสงครามโลกครั้งที่สองนั่นเอง เพราะประเทศใหม่ ๆ ที่แตกตัวออกมาจากสหภาพโซเวียต ต่างก็เป็นประเทศที่ล้าหลังทางวิชาการทั้งสิ้น และการเขียนรัฐธรรมนูญในยุคที่สามนั้น ก็ได้ถึงจุดที่สมบูรณ์ของการใช้หลักวิชาการในการเขียนรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว

เป็นที่น่าสังเกตว่า ในช่วงของ constitutionalism ในยุคปัจจุบันนี้มีประเทศอยู่ 2-3 ประเทศที่น่าติดตามโดยเฉพาะ คือ constitutionalism ของประเทศรัสเซีย ประเทศญี่ปุ่น และประเทศเกาหลีใต้ แม้ว่า 2 ประเทศหลัง คือประเทศญี่ปุ่นและประเทศเกาหลีใต้ จะมิได้เป็นประเทศที่แตกออกมาจากประเทศในเครือคอมมิวนิสต์ แต่ประเทศทั้งสองก็เป็นประเทศที่ประสบปัญหาจากการคอรัปชั่นของนักการเมืองและปัญหาจากองค์กรการเมืองในปัจจุบัน และจำเป็นต้องอาศัยแนวทางของ constitutionalism เข้ามาแก้ปัญหาประเทศ

ประเทศรัสเซีย รัสเซียได้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ผ่านการออกเสียงประชามติและประธานาธิบดีเยลซิลได้ลงนามใช้บังคับแล้วเมื่อ 5 เดือนก่อนหน้านี้ (พฤศจิกายน 1993) เป็นที่น่าสังเกตว่า รัฐธรรมนูญของรัสเซียได้กำหนดอำนาจที่สำคัญหลายประการ ให้เป็นอำนาจเฉพาะตัว

ของประธานาธิบดี ซึ่งนักวิชาการ(ต่างประเทศ)ได้ให้ความเห็นไว้ว่า แม้ว่าโครงสร้างของรัฐธรรมนูญของรัสเซียนี้จะไม่เหมาะสมในระยะยาว เพราะประธานาธิบดีมีอำนาจมากเกินไปและอาจนำประเทศไปสู่ระบบเผด็จการได้ แต่อย่างไรก็ตาม นักวิชาการ(ต่างประเทศ)ก็เห็นว่า ในภาวะของรัสเซียขณะนี้(ระยะสั้น) คงมีความจำเป็นต้องอาศัย "ผู้นำ" ในการแก้ปัญหาประเทศ ดังนั้น รัสเซียจึงจำเป็นต้องใช้รัฐธรรมนูญโดยมี "ผู้นำ(คนเดียว)" ตามแนวทางของระบบประธานาธิบดี (presidential system) แต่นักวิชาการ(ต่างประเทศ)ก็ได้ให้คำเตือนไว้ว่า อำนาจของประธานาธิบดีตามรัฐธรรมนูญรัสเซียฉบับใหม่ หากตกอยู่กับ"บุคคลที่ดี"ก็คงแก้ปัญหาของประเทศรัสเซียได้ แต่ถ้าอำนาจของประธานาธิบดีตกอยู่กับบุคคลที่ไม่เหมาะสมก็อาจสร้างปัญหาได้มาก ซึ่งนักวิชาการ(ต่างประเทศ)ก็ได้แสดงความวิตกไว้ว่า ในการเลือกตั้งประธานาธิบดีของรัสเซียในสมัยหน้าหรือในสมัยต่อไป หากได้ผู้นำซึ่งมีนโยบายชาตินิยมสุดขอบ(ultra-nationalism) รัสเซียก็คงจะเป็นปัญหาของโลกเสรีอีกครั้งหนึ่ง

ประเทศญี่ปุ่น ก็เป็นอีกประเทศหนึ่งซึ่งต้องมีการปฏิรูปทางการเมืองเพราะจุดอ่อนของระบบรัฐสภา คือการคอรัปชั่นของนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งและแม้ว่าการปฏิรูปทางการเมืองของญี่ปุ่นจะไม่ถึงกับเป็นการเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ แต่ก็เป็นการแก้ไขกฎหมายซึ่งเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ(organic law) และอยู่ในแนวทางของ constitutionalism กล่าวคือ รัฐบาลญี่ปุ่นได้แก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการแบ่งเขตเลือกตั้งและกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมือง ซึ่งทั้ง 2 เรื่องเป็นประเด็นสำคัญของระบบรัฐสภาสมัยใหม่ตาม constitutionalism

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศหนึ่งที่ใช้ "ระบบรัฐสภา" และมีเรื่องอื้อฉาวเกี่ยวกับการทุจริตคอรัปชั่นของนักการเมืองเสมอมา เช่น กรณีบริษัทผลิตเครื่องบินล็อคฮีด(Lockheed)โดยนายทานากะ ซึ่งนายทานากะก็เพิ่งมาเสียชีวิตในปลายปีที่แล้ว ทั้ง ๆ ที่คดีเกี่ยวกับการทุจริตของเขายังอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลฎีกาของญี่ปุ่น กรณีรับสินบนจากกลุ่มบริษัทซื้อขายอสังหาริมทรัพย์รีครูต คอสมอส(Recruit Cosmos) ของนายนากะซิตะ กรณีรับสินบนของบริษัทขนส่งซากาวาคิวบิน กรณีบริษัทรับเหมาก่อสร้างกาซิมาโดยนายนาคาบูระ(Contruction Minister) และบริษัทก่อสร้างอื่นอีก 65 บริษัท ที่นักการเมืองญี่ปุ่นใช้อิทธิพลบิดเบือนการประมูลและระงับการสอบสวนของคณะกรรมการควบคุมการผูกขาด(Fair Trade Commission - FTC) ซึ่งเป็นการคอรัปชั่นตามกฎหมาย bribery by intercession law(1968) ฯลฯ เป็นต้น

นายโฮโซกาวา ซึ่งแยกตัวมาจากพรรคเสรีประชาธิปไตย(LDP-Liberal Democratic Party)ของญี่ปุ่น ได้ทำการปฏิรูปทางการเมืองทั้ง ๆ ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีญี่ปุ่นมาเพียง 8 เดือน(นับจากเดือนสิงหาคม 2536) และคณะรัฐมนตรีของนายโฮโซกาวาก็ประกอบด้วยพรรคการเมืองรวมกันถึง 7 พรรค และนอกจากนั้น เมื่อเสนอกฎหมายไปแล้ว ปรากฏว่า กฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปนี้ไม่ผ่านความเห็นชอบของ "สภาสูง" นายโฮโซกาวาต้องทำการต่อรองกับพรรคการเมืองต่างๆ ในสภาผู้แทนราษฎร และสามารถผลักดันให้การปฏิรูปทางการเมือง(ส่วนสำคัญ)

ผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรไปได้ด้วยคะแนนที่เกิน 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร(ที่มาประชุม)ตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญญี่ปุ่นกำหนดไว้ได้ และขณะนี้กฎหมายปฏิรูปการเมืองทั้งสองฉบับก็ได้ตราเป็นกฎหมายใช้บังคับแล้วตั้งแต่ปลายเดือนมกราคม 2537 จะเห็นได้ว่านายโฮโซกาวากล้าทำในสิ่งที่นักการเมืองคนอื่นไม่กล้าทำหรือไม่ประสงค์จะทำ คือ **ทำการปฏิรูปทางการเมือง(political reform)** นายโฮโซกาวาจึงเป็นผู้นำทางการเมืองรุ่นใหม่(ของประเทศญี่ปุ่น)ที่น่าจับตามอง ทั้ง ๆ ที่เท่าที่ปรากฏจำนวนเงินที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอรัปชั่นของนักการเมืองญี่ปุ่นนั้นมีจำนวนน้อยกว่าไทยมาก และศาลยุติธรรมญี่ปุ่นก็ไม่มีเหตุที่จะคืนทรัพย์สินฯให้แก่นักการเมืองญี่ปุ่น [หมายเหตุ:- *ข่าวล่าสุดเมื่อวันที่ 8 เมษายนนี้ นายฮาโซกาวาก็ได้ประกาศลาออกจากตำแหน่ง เพราะไม่สามารถทำความกระจ่างให้แก่พรรคฝ่ายค้าน(คือพรรค LDP ที่เต็มไปด้วยกรณีคอรัปชั่นนั่นเอง)ได้ในกรณีที่นายโฮโซกาวาถูกกล่าวหาว่าได้รับเงินกู้ (loan)จากประธานบริษัทซากาวา คิวบิน จำนวน 100 ล้านเยน(980,000 ดอลล่าร์สหรัฐฯ) ตั้งแต่ปี ค.ศ.1982 โดยนายโอโซกาวาได้ชี้แจงว่า ตนได้ใช้คืนไปแล้วเมื่อปี ค.ศ.1991 แต่ไม่สามารถแสดงหลักฐานให้ปรากฏ และนายโฮโซกาวาก็ไม่ยินยอมให้เลขานุการคนเดิมของตนมาชี้แจงต่อสภา*]

ประเทศเกาหลีใต้ ประเทศเกาหลีใต้อยู่ไม่ห่างไกลจากประเทศไทย และเป็นประเทศที่ผ่านสงครามมาอย่างยับเยินในระหว่างปี ค.ศ.1950 ถึง ค.ศ.1953(พ.ศ.2493 ถึง พ.ศ.2496) เกาหลีใต้เป็นประเทศที่น่าประหลาดใจทั้ง*ในด้านระดับวิชาการของการเขียนรัฐธรรมนูญตามแนวทางของ constitutionalism และในด้านคุณสมบัติของผู้นำทางการเมือง*

รัฐธรรมนูญของประเทศเกาหลีใต้ ค.ศ.1987(พ.ศ.2530) เป็นรัฐธรรมนูญในรูปแบบผสมระหว่างระบบประธานาธิบดีกับระบบรัฐสภา(rationalized system) ซึ่งเข้าใจว่านำแนวความคิด semi-presidential system ของนักวิชาการของประเทศฝรั่งเศสมาใช้(แต่คงมิได้ลอกเลียนมาจากรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ฉบับปี ค.ศ.1958 เพราะรัฐธรรมนูญของเกาหลีใต้ฉบับแรกที่ใช้บังคับตั้งแต่ปี ค.ศ.1948 ก็อยู่ในแนวทางนี้อยู่แล้ว แม้ว่าจะไม่มี "สาระ" สมบูรณ์เหมือนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน) ประเทศเกาหลีใต้ได้ดัดแปลงรูปแบบเพื่อเน้นลักษณะของ "ผู้นำคนเดียว" ในระบบประธานาธิบดีมากกว่าประเทศฝรั่งเศส กล่าวคือ ประเทศเกาหลีใต้กำหนดให้ประธานาธิบดีที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มีวาระอยู่ในตำแหน่ง 5 ปี โดยห้ามสมัครรับเลือกตั้งใหม่(single term limit) *บันทึกคำอธิบายหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญของเกาหลีใต้ชี้แจงว่า การที่กำหนดเช่นนั้น ก็เพื่อให้ประธานาธิบดีทำงานให้เต็มที่เพื่อส่วนรวมโดยไม่ต้องกังวลต่อการรักษาคะแนนเสียงเพื่อการเลือกตั้งครั้งต่อไป*

ตามรัฐธรรมนูญเกาหลีใต้ ประธานาธิบดีจะเป็นผู้กำหนดนโยบายและควบคุมการบริหารประเทศให้เป็นไปตามนโยบายอย่างใกล้ชิดโดยเป็นหัวหน้าคณะรัฐมนตรีด้วยตนเอง แต่ในขณะเดียวกับเกาหลีใต้ได้ให้สภา(สภาเดียว วาระ 4 ปี และไม่มีการยุบสภา) เป็นผู้มีอำนาจคัดเลือกตัวบุคคลที่จะเป็นนายกรัฐมนตรี แต่ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้คัดเลือกผู้ที่จะเป็นรัฐมนตรี ซึ่งพูดอย่างง่าย ๆ ก็คือ ประเทศเกาหลีใต้มีคณะรัฐมนตรีในฐานะที่เป็น "คณะผู้บริหาร" ซึ่งจะเป็นผู้ปฏิบัติ

งานภายใต้นโยบายของประเทศที่กำหนดโดยประธานาธิบดี ดังนั้น นโยบายการบริหารประเทศของเกาหลีใต้จะใช้ต่อเนื่องกัน 5 ปีตามวาระของประธานาธิบดีโดยไม่ขาดตอน สำหรับสภาผู้แทนราษฎรซึ่งนอกจากจะมีอำนาจออกกฎหมายและให้ความเห็นชอบในกรณีที่สำคัญ ๆ (การทำสนธิสัญญาและการประกาศสงคราม)แล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะมีอำนาจสำคัญ คือ อำนาจควบคุม "คณะผู้บริหาร" โดยสามารถปลด "นายกรัฐมนตรี" และ "รัฐมนตรี" ได้ ด้วยการเสนอมติดังกล่าวไปยังประธานาธิบดีด้วยคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด แต่ในทางกลับกัน อำนาจของสภาผู้แทนราษฎรในการแต่งตั้ง "คณะผู้บริหาร" นั้น จะถูกจำกัดไว้โดยรัฐธรรมนูญให้สภามีเพียงอำนาจเลือกตัวบุคคลที่เป็นนายกรัฐมนตรีเพื่อให้ประธานาธิบดีแต่งตั้งเพียงตำแหน่งเดียวเท่านั้น ส่วนตำแหน่ง "รัฐมนตรี" อื่น ๆ นั้น เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีโดยตรงที่จะคัดเลือกเองโดยนำชื่อเสนอต่อประธานาธิบดีเพื่อพิจารณาแต่งตั้ง [**หมายเหตุ:-** *ในรัฐธรรมนูญของเกาหลีใต้มีทั้งศาลรัฐธรรมนูญ(ซึ่งมีอำนาจชี้ขาดกรณี impeachment) สถาบันตรวจเงินแผ่นดิน สภาที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจ และองค์กรควบคุมการเลือกตั้ง ฯลฯ*]

สำหรับตัวผู้นำทางการเมืองของเกาหลีใต้ในปัจจุบัน ได้แก่ ประธานาธิบดีคิมยังซัม(Kim Young Sam)ซึ่งได้รับเลือกตั้งมาตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ.2536 ขณะนี้อยู่ในตำแหน่งได้หนึ่งปีสองเดือน ประธานาธิบดีคิมยังซัม ได้ดำเนินการปฏิรูปทางการเมืองก่อนนายกรัฐมนตรีโฮโซกาวาของญี่ปุ่นเล็กน้อย โดยทำการแก้ไขกฎหมายควบคุมการเงินของพรรคการเมืองและควบคุมการบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมือง และในขณะเดียวกันได้ออกกฎหมายควบคุมวิธีการใช้จ่ายเงินในการหาเสียงโดยผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องนำเงินเข้าฝากในธนาคารและใช้จ่ายด้วยการเบิกจากบัญชีธนาคาร และแก้กฎหมายวางระบบ law enforcement ว่าด้วยการฟ้องร้องคดีเลือกตั้งให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น นอกจากนั้นยังได้ทำการปฏิรูประบบการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอีกต่างหาก [**หมายเหตุ:-** *สำหรับการกำหนดเขตเลือกตั้ง และวิธีการเลือกตั้งตามแนวที่นายกรัฐมนตรีโฮโซกาวานำไปใช้ในประเทศญี่ปุ่นเมื่อ 2-3 เดือนก่อนนี้นั้น ประเทศเกาหลีใต้ได้กระทำไปก่อนหน้านี้แล้ว โดยประเทศเกาหลีใต้ถือตามรูปแบบของประเทศเยอรมัน*]

ลักษณะความเป็นผู้นำของประธานาธิบดีคิมยังซัม ปรากฏชัดแจ้ง เมื่อพรรคการเมืองฝ่ายค้าน(DP - Democratic Party)เรียกร้องให้ประธานาธิบดียกเลิกกฎหมายความมั่นคงแห่งชาติ (NSL - National Security Law) แต่ประธานาธิบดีคิมยังซัมไม่ยินยอม ทั้ง ๆ ที่ตัวประธานาธิบดีเองเคยถูกจับและตกเป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามกฎหมายฉบับนี้มาแล้ว และแม้เมื่อประธานาธิบดีคิมยังซัมเข้ารับตำแหน่ง ประธานาธิบดีคิมยังซัมเองก็ได้ปล่อยนักโทษทางการเมืองไปถึง 144 คน แต่ประธานาธิบดีคิมยังซัมได้ปฏิเสธการยกเลิกกฎหมายฉบับนี้ โดยให้เหตุผลแก่พรรคการเมืองฝ่ายค้านว่า กฎหมายฉบับนี้ยังจำเป็นสำหรับประเทศอยู่เพราะประเทศยังอยู่ในภาวะอันตราย แต่จะใช้กฎหมายนี้ด้วยความระมัดระวัง

เมื่อได้กล่าวถึงวิวัฒนาการและการขยายตัวของ constitutionalism และตัวอย่างของประเทศต่าง ๆ มาโดยสังเขปแล้ว ในหัวข้อต่อไป ผู้เขียนจะขอกล่าวถึง "พื้นฐาน" ของ constitutionalism และ "วิธีการ" ของ constitutionalism ตามลำดับ เพราะการเขียนรัฐธรรมนูญ

เขียนรัฐธรรมนูญตามแนวทางของ constitutionalism ก็คือ การเขียนรัฐธรรมนูญโดยอาศัยการศึกษาวิเคราะห์ทางวิชาการ ที่อยู่บน "พื้นฐาน" ของสังคมวิทยาการเมือง(พฤติกรรม)นั่นเอง และจากผลของการวิเคราะห์ทางสังคมวิทยาการเมืองนี้เอง ก็จะถูกนำไปแปลงเป็นกลไกและรูปแบบการจัดองค์กรการเมือง และ "มาตรการประกอบ" ที่สำคัญ ๆ ต่าง ๆ ตลอดจนกำหนดรูปแบบและจัดตั้งองค์กรหรือสถาบันบริหารที่เป็น infra-structure ของการบริหารประเทศ ฯลฯ

แนวทางของ constitutionalism มิได้จำกัดอยู่ที่การเขียนหรือการแก้ไขบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่แนวทางของ constitutionalism จะประกอบด้วยการเขียนหลักการและสาระที่สำคัญไว้ในตัวบทของรัฐธรรมนูญ และจะต้องมีการออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ(organic law) เพื่อสร้างกลไกในรายละเอียดเพื่อให้เกิดผลตามหลักการและสาระที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นด้วย

2.3 สังคมวิทยาการเมือง : "พื้นฐาน"ของ constitutionalism

ในระยะที่เริ่มต้นของแนวความคิด constitutionalism เมื่อ 200 ปีก่อนนั้น สิ่งที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา(framers)นำมาพิจารณา ก็คือ เหตุผล(reasons)และหลักวิชารัฐศาสตร์ (political science หรือ science of politics) เพราะในขณะนั้น "สังคมวิทยา" ยังไม่มีความสมบูรณ์พอที่จะแยกออกเป็นศาสตร์เอกเทศ แต่อย่างไรก็ตาม ขอบเขตและการให้เหตุผลในเชิงวิชารัฐศาสตร์ในขณะนั้นก็ได้ครอบคลุมถึงการให้เหตุผลที่เกี่ยวกับพฤติกรรมทางการเมืองอันเป็นขอบเขตของวิชาสังคมวิทยาในปัจจุบันอยู่บางส่วน แม้ว่าจะยังไม่สมบูรณ์เท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

สังคมวิทยาเป็นวิชาการที่เกิดขึ้นหลังวิชารัฐศาสตร์ และเพิ่งเป็นวิชาที่แยกเป็นศาสตร์เอกเทศ(science)เมื่อประมาณ 60 ปีมานี้เอง โดยเป็นศาสตร์ที่มี methodology ของตนเองโดยเฉพาะ สังคมวิทยาเป็นวิชาที่เกี่ยวกับการเก็บข้อมูลและสถิติเพื่อตรวจสอบและวิเคราะห์พฤติกรรมของมนุษย์ และนำข้อเท็จจริงเหล่านั้นมาใช้ประโยชน์ในการจัดองค์กรหรือในวิชาการจัดการ(management) ฯลฯ

วิชาสังคมวิทยาการเมือง (Political Sociology) เป็นวิชาสังคมวิทยาที่นำมาวิเคราะห์พฤติกรรมทางการเมืองของชุมชน ของนักการเมือง และของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการเมือง ผลของการวิเคราะห์ทางสังคมวิทยาการเมือง จะให้ข้อมูลเกี่ยวกับพฤติกรรมการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งของผู้มีสิทธิออกเสียง และพฤติกรรมของนักการเมือง ฯลฯ ข้อมูลเหล่านี้จะแสดงว่าผู้ใช้สิทธิออกเสียงส่วนใหญ่ของประเทศไปใช้สิทธิทางการเมืองอย่างไร ภายใต้เงื่อนไขหรือสิ่งแวดล้อมอะไร นักการเมืองส่วนใหญ่หาเสียงกันอย่างไร เพราะอะไร และเมื่อนักการเมืองเหล่านั้นได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือเป็นรัฐมนตรีแล้ว นักการเมืองเหล่านั้นจะมีพฤติกรรมในการใช้อำนาจรัฐอย่างไร รวมตลอดไปถึงการวิเคราะห์ไปถึงพฤติกรรมของข้าราชการประเภทต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการจัดองค์กรในหน่วยงานของรัฐอีกด้วย

ความสำคัญประการแรกของสังคมวิทยาการเมือง ก็คือ การนำหลักสังคมวิทยา มาวิเคราะห์รูปแบบของระบบการปกครองที่ประเทศต่าง ๆ ใช้อยู่ในปัจจุบัน

เราทราบอยู่แล้วว่า ระบบการปกครองที่ใช้อยู่ในโลกปัจจุบันมีอยู่ 3 ระบบใหญ่ ๆ คือ ระบบประธานาธิบดี(presidential system) ระบบรัฐสภา(parliamentary system) และระบบพรรคการเมืองพรรคเดียว(one-partysystem) ซึ่งทั้ง 3 ระบบนี้ อยู่บนพื้นฐานของหลักการทางสังคมวิทยาที่แตกต่างกัน และดังนั้น ในแต่ละระบบจึงให้ผลในทางปฏิบัติที่ไม่เหมือนกัน และนอกจากนั้น แม้จะใช้ระบบเดียวกัน แต่ผลในทางปฏิบัติในแต่ละประเทศก็ไม่เหมือนกัน เพราะแต่ละประเทศต่างก็มีสภาพสังคมวิทยาของชุมชนและของนักการเมืองฯ ที่ไม่เหมือนกัน และ*ระบบที่สร้างปัญหามากที่สุด(หากไม่มีการ rationalization) ก็คือระบบรัฐสภาที่เรากำลังใช้อยู่ในปัจจุบันนั่นเอง*

ในระบบประธานาธิบดี(presidential system) นั้น ผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีความเชื่อในการมี "ผู้นำเพียงคนเดียว" ที่มาจากการเลือกตั้งทั่วไปของประชาชนทั้งประเทศ และมอบให้ผู้นำประเทศนั้นเป็นผู้รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายของประเทศและรับผิดชอบในการบริหาร ในระบบพรรคการเมืองพรรคเดียว (one-party system) ผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีความเชื่อในการปกครองโดยกลุ่มปัญญาชน (elite) และสร้าง "ภาวะผู้นำ" ขึ้นจากระบบพรรคการเมืองนั้น แต่ในระบบรัฐสภานั้น ผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีความเชื่อในสมาชิกสภาที่"ประชาชนในเขตเลือกตั้งต่าง ๆ" เลือกตั้งขึ้นมาและให้ฝ่ายบริหารอยู่ในรูปของคณะบุคคล(collective) ที่สมาชิกสภาได้คัดเลือกขึ้น

ถ้าหากจะพิจารณาเปรียบเทียบจากระบบทั้ง 3 ระบบที่อยู่บนหลักของสังคมวิทยาที่แตกต่างกันนี้ ก็คงจะพอมองเห็นจุดอ่อนของระบบรัฐสภาได้ กล่าวคือ รูปแบบของระบบรัฐสภาไม่เอื้ออำนวยแก่การสร้าง"ภาวะผู้นำ"ที่ชัดเจน แต่เป็นรูปแบบที่เปิดโอกาสให้แก่นักการเมืองแข่งขันหรือแก่งแย่งกันเข้ามาดำรงตำแหน่งบริหารคือเป็นคณะรัฐบาล(ไม่ว่าจะด้วยเจตนาอย่างใด) ด้วยการพยายามเข้าควบคุมเสียงข้างมากของสภาโดยทุกวิถีทาง โดยจะแข่งขันฯกันตั้งแต่ขั้นตอนแรก คือ การรวบรวมผู้สมัครรับเลือกตั้ง จนกระทั่งการแข่งขันฯกันรวมกลุ่ม(โดยอุดมการณ์หรือโดยผลประโยชน์)ในระหว่างนักการเมืองหรือพรรคการเมืองภายในสภาฯ [**หมายเหตุ:-** *จุดอ่อนของระบบรัฐสภาจุดนี้ สำหรับประเทศไทยน่าจะมีมากกว่าประเทศอื่น เพราะเท่าที่ทราบ ประเทศไทยเป็นประเทศเดียวในโลกที่มิได้ใช้ระบบพรรคการเมืองพรรคเดียว(one party system) แต่มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ผูกมัดให้สมาชิกต้องอยู่สังกัดพรรค ซึ่งการมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ยอมรับการผูกมัด(ตามกฎหมาย)ให้ต้องสังกัดพรรค ย่อมทำให้มีการแข่งขันหรือแก่งแย่งกัน(และมีการให้ประโยชน์ตอบแทน)มากขึ้น เพราะระบบพรรคการเมืองได้กลายเป็น "เครื่องมือ" ในการควบคุมเสียงข้างมากภายในพรรคฯ และจากการควบคุมเสียงข้างมากภายในพรรคการเมืองของแต่ละพรรค ไปสู่การรวมกลุ่มเพื่อควบคุมเสียงข้างมากในรัฐสภา(เพื่อเข้ามาเป็นรัฐบาล) ดังนั้น การแข่งขันหรือแก่งแย่งกันของประเทศไทยจึงมีความรุนแรง ดูเหมือนว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 จะได้แนวความคิดนี้มาจากรัฐธรรมนูญของเกาหลีใต้(ฉบับเก่า) ค.ศ.1948(พ.ศ.2491) แต่รัฐธรรมนูญของเกาหลีใต้ฉบับปัจจุบัน ค.ศ.1987(พ.ศ.2530)ได้ยกเลิกหลักการนี้ไปแล้ว และกลับมีบทบัญญัติที่ตรงกันข้าม คือ บัญญัติว่า ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติหน้าที่ไปตามความรู้สึกที่ชอบธรรม(perform their duties in accordance with conscience)*]

ถ้าหากจะย้อนประวัติศาสตร์ไปสักเล็กน้อย เพื่อดูว่าเพราะเหตุใดผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่สร้าง "ระบบต่าง ๆ" ดังกล่าวจึงมีความเชื่อที่แตกต่างกันเช่นนั้น

ในระบบประธานาธิบดี สิ่งที่ปรากฏชัดเจนก็คือ การที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา (framers)ได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งผู้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี และกำหนดให้ประธานาธิบดีมีอำนาจทางบริหารอย่างกว้างขวาง ก็เพราะผู้ร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐฯประสงค์ให้การเลือกตั้งประธานาธิบดีสหรัฐฯเป็นการออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบในตัวบุคคล(plebiscite) เพื่อให้บุคคลที่ได้รับความนิยมชมชอบจากประชาชนสูงสุดเป็น "ผู้นำประเทศ" และกำหนดให้มีการเลือกตั้งผู้นำประเทศทุก ๆ 4 ปี(quadrennially) ดังนั้น ระบบประธานาธิบดีจึงเป็นการปกครองโดยการเลือก "ผู้นำชุมชน" และมอบอำนาจในการกำหนดนโยบายการบริหารประเทศให้แก่ "ผู้นำชุมชน" ที่ได้รับการเลือกตั้ง และตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น เพื่อควบคุมการใช้อำนาจของ "ผู้นำชุมชน" ผู้ร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐฯจึงได้สร้างระบบถ่วงดุลการใช้"อำนาจของผู้นำ" ด้วย "อำนาจของสภา" ซึ่งในบางกรณีก็จะให้เป็นอำนาจของทั้งสองสภาร่วมกัน(Congress) และในบางกรณีก็ให้เฉพาะสภาเซเนต และบางกรณีก็ควบคุมด้วย impeachment เป็นต้น ฯลฯ

นอกจากนั้น ผู้ร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา(framers)ยังมีความเชื่อในกลุ่มปัญญาชน (elite)มากกว่าความเชื่อในบทบาทของ "ประชาชนทั่วไป" จากเอกสารเกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ปรากฏว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญบางคนได้มีการตั้งข้อสังเกตไว้ว่า อันตรายของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน ก็คือ การควบคุมโดยตรงจากประชาชน(direct popular control)นั่นเอง เพราะผู้ร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่า การควบคุมโดยตรงจากประชาชน เป็นการควบคุมโดยอำนาจที่ขาดพื้นฐานหรือเป็นอำนาจที่ไม่มีศิลป์ (unconstructed power or power without art) แต่เป็นอำนาจที่เกิดจากความอยากได้และผลประโยชน์ส่วนตัวของมนุษย์(appetite and the private interests of the natural or private man) และนอกจากนั้น ในการประชุมร่างรัฐธรรมนูญของกลุ่มผู้ร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาเอง ก็ปรากฏว่า กลุ่มผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้การประชุมร่างรัฐธรรมนูญเป็นการประชุมที่ไม่เปิดเผย เพราะกลุ่มผู้ร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา(elite)เห็นว่าการพิจารณายกร่างรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องของการถกเถียงตามเหตุผลและตามหลักวิชาการ และไม่ควรเปิดโอกาสให้ "กลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนได้เสีย" มีการโต้แย้ง ผู้ร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาบางคนกล่าวว่า *ความเห็นที่แสดงออกในการประชุมร่างรัฐธรรมนูญนี้ไม่ว่าจะผิดหรือถูก ย่อมอยู่ภายในกำแพงห้องประชุม ความเห็นเหล่านี้เกิดที่นี่และตายที่นี่(within these walls they were born and here they shall die)* และนอกเหนือจากนั้น จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาเองในขณะนั้น ก็ให้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งในขอบเขตจำกัด(limited suffrage) โดยมิได้ให้สิทธิเลือกตั้งอย่างกว้างขวาง(universal suffrage) ซึ่งแสดงให้เห็นว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกายังไม่แน่ใจในปัญหาที่อาจจะเกิดจากกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ภายใต้คำว่า "ประชาชน"

ในระบบพรรคการเมืองพรรคเดียว ผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีความเห็นที่แตกต่างกันออกไป และเห็นได้อย่างชัดเจนว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญของสหภาพโซเวียตมีความเชื่อถือใน"การบริหารโดยกลุ่มปัญญาชน(elite)" โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารโดย*กลุ่มปัญญาชนของชนชั้นกรรมาชีพ* ซึ่งรัฐธรรมนูญของสหภาพรัสเซีย(เดิม)ระบุไว้ว่า "the most active and politically-conscious citizens in the ranks of the working class .... unite in the Communist Party of the Soviet Union, which is the vanguard of the working people in their struggle to strengthen and develop the socialist system"

สหภาพโซเวียต(อดีต)ได้ใช้ระบบพรรคการเมืองพรรคเดียวเป็นแกนในการบริหารประเทศในทุก ๆ ด้าน เช่น ให้พรรคการเมืองเป็นผู้คัดเลือก "ผู้สมัครรับเลือกตั้ง" เพื่อให้ประชาชนเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และในการบริหารงาน ก็จะมีตัวแทนของพรรคการเมืองกำกับสายการบริหารงานของรัฐอยู่ด้วย กล่าวคือ ในส่วนราชการทุกแห่งจะต้องมีตัวแทนของพรรคการเมืองเป็นหัวหน้าสูงสุดประจำอยู่เพื่อคุมงานบริหารของส่วนราชการให้สอดคล้องกับนโยบายทางการเมือง และนอกจากนั้น ภายในโครงสร้างของระบบพรรคการเมืองพรรคเดียวนี้เอง ก็ได้มีวิธีการคัดเลือกกรรมการบริหารพรรคและสมาชิกพรรคในแต่ละระดับอย่างเข้มงวดเพื่อให้ได้"กลุ่มปัญญาชน"ในการปกครองประเทศ

เป็นที่สังเกตว่าการประกาศยกเลิกพรรคคอมมิวนิสต์ซึ่งเป็นแกนการบริหารประเทศ(สิงหาคม 2534) ได้เป็น "สาเหตุสำคัญ" ที่ทำให้สหภาพโซเวียตต้องล่มสลายโดยสิ้นเชิง และในขณะนี้เองประธานาธิบดีเยลซิลเองก็คงจะเข้าใจสถานการณ์ได้เป็นอย่างดีว่า การแก้ไขปัญหาของประเทศรัสเซียในภาวะปัจจุบัน จะกระทำให้ลุล่วงไปได้ยาก ถ้าหาก "รัฐสภา" ยังประกอบด้วยกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มที่มีแนวความคิดขัดแย้งกัน ดังนั้น ประธานาธิบดีเยลซิลจึงต้องหันมาแก้ไขรัฐธรรมนูญและใช้แนวทางของระบบประธานาธิบดี คือ การมี "ผู้นำ" ในการบริหารประเทศ แต่สำหรับปัญหาว่า รัฐธรรมนูญของสหภาพโซเวียต(ตามแนวทางดังกล่าว) ซึ่งประชาชนได้ออกเสียงให้ความเห็นชอบไปในปลายปีที่แล้ว(พฤศจิกายน 2536) จะให้ผลในการปกครองประเทศรัสเซียอย่างใด โซเวียตจะกลายเป็นเผด็จการและเป็นอันตรายแก่สันติภาพของโลกตามที่นักวิชาการฝ่ายตะวันตกได้แสดงความกังวลไว้หรือไม่ซึ่งเรื่องนี้คงเป็นเรื่องที่โลกจะต้องคอยดูกันต่อไป[**หมายเหตุ:-** *เหตุนี้คงเป็น "เหตุผล" หนึ่งที่ประธานาธิบดีคลินตันของสหรัฐอเมริกาจำต้องพยายามช่วยเหลือรัสเซียในสมัยของประธานาธิบดีเยลซิล ให้อยู่ในตำแหน่งเพื่อสร้างพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยให้สำเร็จ*]

ในระบบรัฐสภา ระบบรัฐสภาเป็นระบบที่มีปัญหาที่เกิดจากสภาพสังคมวิทยามากที่สุด เพราะกลไกในระบบรัฐสภามิได้ขึ้นอยู่กับ "ผู้นำ" เหมือนกับระบบประธานาธิบดี และมิได้ขึ้นอยู่กับกลุ่มปัญญาชน(elite)เหมือนกับระบบพรรคการเมืองพรรคเดียว แต่ระบบรัฐสภา ขึ้นอยู่กับการคัดเลือกนายกรัฐมนตรีของ "สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร" จำนวนมาก *บนสมมติฐานที่ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร(ที่ได้รับเลือกตั้งจากเขตเลือกตั้งต่าง ๆ ซึ่งเป็นชุมชนที่มีหลากหลายในผลประโยชน์*

และหลากหลายในพื้นฐานของสภาพสังคม) ย่อมเป็นผู้แทนประชาชน(ทั้งประเทศ)หรือผู้แทนปวงชน

ระบบรัฐสภาเป็นระบบที่พัฒนามาจากรูปแบบการปกครองดั้งเดิมที่มีพระมหากษัตริย์เป็นผู้มีและใช้อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ และรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรที่ได้เขียนขึ้นในระยะแรก ๆ ของระบบรัฐสภาของประเทศในยุโรป ก็เป็นรัฐธรรมนูญที่เขียนขึ้นเพื่อยอมรับระบอบการปกครองที่พระมหากษัตริย์ ตามที่เป็นอยู่ในขณะนั้น ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่วิวัฒนาการของระบบรัฐสภาในระยะต่อมา ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงใน"ลักษณะสำคัญ" และทำให้ระบบรัฐสภาผิดแผกแตกต่างไปจากระบบรัฐสภาในยุคแรก ๆ โดยสิ้นเชิง ซึ่งผู้เขียนได้เคยนำมาเขียนไว้แล้วในบทความฉบับก่อน ๆ ของผู้เขียนบางบทความ แต่ผู้เขียนจะขอนำมากล่าวซ้ำในที่นี้อีกครั้งหนึ่งเพื่อความสมบูรณ์ของบทความนี้

ระบบรัฐสภาในสมัยแรก จะประกอบด้วยอำนาจ 2 ขั้ว อำนาจแต่ละขั้ว มี"ที่มา"แตกต่างกันและต่างควบคุมซึ่งกันและกัน ซึ่งนักวิชาการเรียกระบบนี้ว่า ระบบรัฐสภาแบบอำนาจคู่(dualist) กล่าวคือ "คณะรัฐมนตรี" จะเป็นบุคคลของพระมหากษัตริย์ที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและเข้ามาบริหารประเทศแทนพระมหากษัตริย์(ที่เรียกกันว่ารัฐบาลของพระมหากษัตริย์) และจะมี "สภา" ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนที่ราษฎรเลือกตั้ง เข้ามาควบคุมดูแลและให้ความเห็นชอบแก่พระมหากษัตริย์ในการเก็บภาษีอากร หรือตรากฎหมายที่จะใช้บังคับกับราษฎร ฯลฯ ดังนั้น องค์กรทั้ง 2 ฝ่าย จึงต่างควบคุมซึ่งกันและกัน

ต่อมาในระยะหลัง ระบบรัฐสภาดังกล่าวได้เปลี่ยนมาเป็นระบบรัฐสภาแบบมีขั้วอำนาจเพียงขั้วเดียว ซึ่งนักวิชาการเรียกว่าเป็นระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดี่ยว(monist) ระบบนี้เกิดขึ้นเพราะการวิวัฒนาการที่สืบเนื่องมาจาก "อำนาจของพระมหากษัตริย์ในอดีต" ได้ลดลงและพระมหากษัตริย์ได้ยินยอมแต่งตั้งให้บุคคลที่ได้รับความนิยมจากสภามาเป็นรัฐมนตรีของพระองค์เพื่อลดความขัดแย้งระหว่างคณะรัฐมนตรี(ของพระองค์)กับสภา *จนกระทั่งกลายเป็น "หลักการ" ที่ยอมรับกันว่า พรรคการเมืองใดหรือกลุ่มพรรคการเมืองใดที่ควบคุมเสียงข้างมากในสภา พรรคการเมืองนั้นหรือกลุ่มพรรคการเมืองนั้นก็จะเข้ามาเป็นรัฐบาลและบริหารประเทศ* เมื่อเป็นเช่นนี้ อำนาจในการบริหารของคณะรัฐมนตรีและอำนาจในรัฐสภาจึงตกอยู่ในมือของกลุ่มบุคคลกลุ่มเดียวกัน และไม่มีการควบคุมกัน(ตามความเป็นจริง de facto) และหลังจากที่รูปแบบของรัฐสภาได้เปลี่ยนแปลงไป ปัญหาต่าง ๆ ของระบบรัฐสภาแบบ monist ก็เกิดขึ้น เพราะการใช้อำนาจในการบริหารประเทศไม่มีระบบควบคุมหรือการถ่วงดุล ตามที่เคยมีมาในสมัยก่อน แต่จะเป็นการใช้อำนาจที่เกิดจากการรวมกลุ่มผลประโยชน์เพื่อเข้ามาใช้อำนาจรัฐ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือ "การใช้อำนาจของการรวมกลุ่มผลประโยชน์ในสภา" จะเป็นการใช้อำนาจแบบเบ็ดเสร็จไม่มีขอบเขต(parliamentarian omnipotence) คือ ใช้อำนาจทั้งทางสภาและทางคณะรัฐมนตรี และพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่สามารถรวบรวมเสียงข้างมากในสภาได้(ไม่ว่าโดยอุดมการณ์หรือโดยการแบ่งปันผลประโยชน์) ก็จะกลายเป็น "เผด็จการทางรัฐสภา" โดยธรรมชาติ

ความเป็นจริง(de facto)เหล่านี้ได้เกิดขึ้นแม้ว่า บทบัญญัติรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร (ในขณะนั้น ๆ) จะยังมีข้อความบัญญัติให้รัฐสภามีอำนาจควบคุมรัฐบาลอยู่ และดังนั้น ถ้อยคำในรัฐธรรมนูญของระบบรัฐสภา จึงขัดกับความเป็นจริงที่เกิดขึ้น

การใช้ "อำนาจรัฐ"โดยกลุ่มพรรคการเมืองที่ควบคุมเสียงข้างมากในสภาโดยปราศจากการถ่วงดุล จึงเกิดการบิดเบือนการใช้อำนาจรัฐโดยอ้างความเป็นผู้แทนของประชาชน

ในระยะแรกของระบบรัฐสภาแบบ monist คือในระหว่างสงครามโลกครั้งที่หนึ่งและสงครามโลกครั้งที่สอง คือ ระหว่างปี ค.ศ.1919 จนถึง ค.ศ.1939(พ.ศ.2462 ถึง พ.ศ.2482) นักวิชาการ(ต่างประเทศ)ยังมิได้ให้ความสนใจแก่ระบบรัฐสภาแบบ monist นี้มากนัก เพราะนักประชาธิปไตยของประเทศในยุโรปมีความเชื่อในหลักสัญญาประชาคมของรุสโซ(ค.ศ.1712-1778 หรือ พ.ศ. 2255-2321) และมีความเห็นในทางอุดมคติ(idealist) คือ มีความเชื่อว่า ประชาชนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งคงจะเลือกบุคคลที่ดีที่สุดและมีความสามารถดีที่สุดเข้ามาเป็นสมาชิกสภาและเชื่อว่าบุคคลที่ดีที่สุดนั้นเมื่อได้รับเลือกให้เข้ามาอยู่ในรัฐสภาแล้ว ก็จะใช้ความสามารถโดยสุจริตทำหน้าที่ของตนในรัฐสภาอย่างดีที่สุด รวมทั้งทำการคัดเลือกผู้ที่ดีที่สุดและเหมาะสมที่สุดไปเป็นรัฐมนตรีเพื่อทำการบริหารประเทศ [หมายเหตุ:- *ร่องรอยของความเชื่อถือในหลักการนี้ ยังปรากฏอยู่ในหลักการของกฎหมายรัฐธรรมนูญของบางประเทศที่ถือว่า มติพรรคการเมืองย่อมไม่ผูกมัดสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการใช้สิทธิออกเสียงในสภา และแม้แต่กฎหมายพื้นฐานของเยอรมัน(grundesetz)ก็บัญญัติรับรองให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจ รวมทั้งรัฐธรรมนูญของประเทศเกาหลีใต้ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นด้วย*]

แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า "รัฐสภาและรัฐบาลตามความเชื่อในทางอุดมคติ" ไม่อาจเกิดขึ้นได้ตามความจริง เพราะขัดกับพฤติกรรมของมนุษย์(ส่วนใหญ่) ทางสังคมวิทยา ความจริงจะปรากฏว่าสมาชิกสภาจะรวมตัวกันเข้าเป็นกลุ่มผลประโยชน์ และภายในกลุ่มผลประโยชน์นั้นเอง ก็จะมีผู้ที่มีอิทธิพลอยู่ภายในกลุ่มผลประโยชน์นั้นอีกชั้นหนึ่ง และสมาชิกสภาจำนวนหนึ่งก็จะตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของบุคคลเหล่านั้น มากบ้างน้อยบ้าง ตามแต่ฐานะและสภาวการณ์ ทั้งนี้ เนื่องจากสมาชิกเหล่านี้จำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือจากพรรคหรือจากบุคคลดังกล่าวทั้งในด้านการเงินและการสนับสนุนในด้านอื่น ๆ เพื่อให้ตนได้รับเลือกตั้ง

ความล้มเหลวของระบบรัฐสภาแบบ monist ของประเทศภาคพื้นยุโรปหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ค.ศ.1945(พ.ศ.2488) ตามสาเหตุที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ได้ทำให้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญและนักวิชาการในยุโรปจำต้องหันมาใช้แนวความคิด constitutionalism ในการยกร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อปรับเปลี่ยนรูปแบบของระบบรัฐสภาที่เคยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเด็ดขาด(omnipotence) แบบอำนาจเดี่ยว(monist) มาสู่ยุคใหม่ของระบบรัฐสภา ซึ่งมีรูปแบบและมีวิธีการที่มีหลักวิชาการในการจัดองค์กรมากขึ้น

กล่าวโดยสรุปสำหรับหลักการทางสังคมวิทยาการเมือง ก็คือ ในระบบประธานาธิบดีนั้น ผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้มอบหมายความไว้วางใจให้แก่ผู้นำประเทศ (ที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน

ทั่วประเทศ)เพียงคนเดียว แนวความคิดทางสังคมวิทยานี้ นักวิชาการของไทยก็ได้เคยเสนอให้นำมาใช้ด้วยการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้มีเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีของไทย แต่ก็ได้มีผู้ทักท้วงไว้เนื่องจากอาจมีข้อเสียเกิดขึ้นได้ สำหรับระบบพรรคการเมืองพรรคเดียว ผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีความเชื่อว่าการบริหารประเทศควรอยู่ภายใต้ "กลุ่มปัญญาชน" ซึ่งจัดตั้งขึ้นเป็นพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียว และในระบบรัฐสภาซึ่งฝ่ายบริหารอยู่ในรูปของ "คณะบุคคล(collective body)" ที่ได้มาจากความตกลงยินยอมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนมาก ที่ขึ้นอยู่กับผลการเลือกตั้งของประชาชนในเขตเลือกตั้งต่าง ๆ จำนวนมาก ซึ่งมีความหลากหลายในสภาพของเศรษฐกิจ ผลประโยชน์และวัฒนธรรมชุมชน ดังนั้น ระบบรัฐสภาจึงเป็นระบบที่ไม่สามารถสร้างภาวะผู้นำได้โดยแน่ชัดและทำให้เกิดการแข่งขันหรือแก่งแย่งกันเพื่อให้ตนเองได้ดำรงตำแหน่งทางบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่กลไกบริหารและกลไกสังคมยังอยู่ในสภาพที่ไม่สมบูรณ์ และยังเปิดโอกาสให้มีการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบได้โดยง่าย

สังคมวิทยาการเมืองนั้น นอกจากจะนำมาใช้ในการวิเคราะห์หลักการของ "ระบบการปกครอง" ในรูปแบบใหญ่ ๆ 3 ระบบดังกล่าวมาแล้ว ยังได้นำมาใช้ประโยชน์ในการกำหนดกลไกและรูปแบบการจัดองค์กรของสถาบันต่าง ๆ (ที่เป็น infra-structure ของรัฐ) เพื่อสร้างการถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้อำนาจ (โดยมิชอบ) ของ "นักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง" อีกด้วย

สิ่งที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญและนักวิชาการจะต้องพึงระลึกถึงอยู่เสมอในการเขียนรัฐธรรมนูญ ก็คือ "ประชาชน" ประกอบด้วยกลุ่มผลประโยชน์ที่มีผลประโยชน์แตกต่างกันมากมายหลายกลุ่ม ซึ่งแต่ละกลุ่มย่อมมีผลประโยชน์ของตนและต่างขัดแย้งซึ่งกันและกัน และนอกจากนั้น "ประโยชน์เฉพาะของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ" เหล่านี้ ก็อาจขัดแย้งกับ"ประโยชน์ส่วนรวมของชาติ"อีกด้วย และนอกจากนั้นบุคคลที่เข้ามาเป็นนักการเมืองย่อมมีทั้งคนดีและคนไม่ดี มีทั้งคนสุจริตและคนไม่สุจริต

ปัญหาจึงมีอยู่ว่า จะเขียนรัฐธรรมนูญอย่างไร จึงจะทำให้องค์กรการเมือง(ซึ่งประกอบด้วยนักการเมืองเหล่านี้)อยู่ใน "ฐานะ" ที่จะตัดสินใจและดำเนินการบริหารประเทศให้เป็นไปตามจุดมุ่งหมายของการปกครอง คือ เพื่อความอยู่ดีกินดีและเพื่อสวัสดิการของประชาชนส่วนใหญ่(ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ) และในขณะเดียวกัน การตัดสินใจและการดำเนินการขององค์กรการเมืองนั้น จะต้องอยู่ในแนวทางที่สามารถดำรง "ผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติ" ไว้ได้

รัฐธรรมนูญตามแนวทางของ constitutionalism เป็นแนวความคิดในการเขียนรัฐธรรมนูญเพื่อแสวงหาการจัดรูปแบบองค์กรการเมืองและกลไกการบริหาร โดยกำหนดวิธีการและมาตรการที่มีความมุ่งหมายจะขจัดหรือลดข้อเสียที่จะเกิดขึ้นจากพฤติกรรมและการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบหรือไม่ชอบธรรมของนักการเมืองและของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ให้มากที่สุด

ในขณะที่ประเทศไทยยังใช้ระบบรัฐสภาแบบเก่า ๆ (และไม่ยอมรับการrationalization)อยู่นี้ ผู้เขียนอยากขอให้ท่านผู้อ่านลองติดตามดูประเทศที่อยู่ใกล้เคียงกับประเทศไทย ที่บริหารประเทศโดยใช้กลุ่มปัญญาชน(elite)ในรูปแบบของพรรคการเมืองพรรคเดียว เช่น ประเทศจีนและประเทศ

เวียตนามในขณะนี้ดูบ้าง เพราะประเทศเหล่านี้ได้เปลี่ยนระบบเศรษฐกิจ จาก "ระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม" มาสู่ระบบตลาดแล้ว และขอให้ท่านผู้อ่านลองคาดหมายดูว่า ในอนาคตข้างหน้าอีก 4-5 ปี ประเทศเหล่านี้จะพัฒนาเศรษฐกิจแบบเสรีไปได้มากน้อยเพียงใด เมื่อเทียบกับประเทศไทย

2.4 หลักกฎหมายมหาชนเกี่ยวกับการจัดองค์กร : "วิธีการ" ของ constitutionalism

การเขียนรัฐธรรมนูญตามแนวทางของ constitutionalism ย่อมมีความแตกต่างกันในแต่ละประเทศและในแต่ละระบบการปกครอง และนอกจากจะต้องคำนึงถึง "สภาพสังคมวิทยาทางการเมือง" ของสังคมและของนักการเมืองที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศแล้ว ยังจะต้องพิจารณาถึงความสมบูรณ์(หรือความไม่สมบูรณ์)ของ*"กลไกการบริหารและการปกครอง"*ที่มีอยู่แล้วในขณะนั้น ๆ ของแต่ละประเทศอีกด้วย การเขียนรัฐธรรมนูญตามแนวทางของ constitutionalism สมัยใหม่ จึงมิใช่เขียนเพียงเพื่อให้มีองค์กรการเมือง(รัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรี)ที่มาจากการเลือกตั้ง และบัญญัติให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพของเอกชน(individual) ตามแบบเก่า ๆ ที่เคยใช้กันมาเท่านั้น แต่การเขียนรัฐธรรมนูญตามแนวทางของ constitutionalism นั้น นอกจากจะต้องแสวงหาการกำหนดรูปแบบของ "องค์กรการเมือง" เพื่อให้รัฐสามารถมีแนวนโยบายที่แน่ชัดและมีการบริหารนโยบายได้อย่างต่อเนื่องตามสมควรแล้ว รัฐธรรมนูญยังจะกำหนดกลไกและสถาบันที่เป็น infrastructure ในการบริหารงานของรัฐ โดยมีความมุ่งหมายหลายประการ เช่น เพื่อกำกับและถ่วงดุลการทำหน้าที่ของ "องค์กรการเมือง" เพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ(โดยมิชอบ)ของ "นักการเมือง" ที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาบริหารประเทศ และของผู้บริหารระดับสูง และเพื่อกำหนดวิธีการเพื่อให้ได้มาซึ่ง "นักการเมืองที่ดี" (ให้มากที่สุด)จากการเลือกตั้ง เป็นต้น

เมื่อประเทศในยุโรป 2 ประเทศ คือประเทศเยอรมันและประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเป็นประเทศที่เชี่ยวชาญในกฎหมายมหาชน ได้หันมาสนใจการเขียนรัฐธรรมนูญในระบบรัฐสภา ซึ่งเป็นระบบที่มีปัญหาเกี่ยวกับการผูกขาดอำนาจของพรรคการเมืองที่รวมกลุ่มเข้ามาใช้อำนาจรัฐทั้งในรัฐสภาและในคณะรัฐมนตรี นักวิชาการของทั้งสองประเทศก็ได้ปรับปรุงกลไกของรัฐธรรมนูญเสียใหม่ และได้ทำให้แนวทางการเขียนรัฐธรรมนูญ constitutionalism ใน "ระบบรัฐสภา" ในสมัยปัจจุบันอยู่ ณ จุดที่ค่อนข้างสมบูรณ์ และรูปแบบและกลไกของระบบรัฐสภาของทั้ง 2 ประเทศ ที่เรียกกันว่า rationalized parliamentary system ก็ได้ถูกนำไปเป็นแบบอย่างของการเขียนรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ในเวลาต่อมา

ระบบรัฐสภายุคใหม่เป็นยุคของการใช้หลักวิชาการและประสบการณ์ในอดีต ทำการวิเคราะห์ขั้นตอนของการจัดตั้งองค์กรการเมือง(คณะรัฐมนตรีและสภา) และการจัดองค์กรที่เป็นกลไกหรือสถาบันการบริหารที่สำคัญต่าง ๆ ของรัฐ โดยแปลงออกมาเป็นมาตรการ วิธีการและเงื่อนไขต่าง ๆ บรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญและในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ในลักษณะที่เป็น package คือ มาตรการและกลไกต่าง ๆ หลาย ๆ ประการเหล่านั้น จะมีจุดมุ่งหมายเดียวกัน คือ มุ่งไปสู่การ

แก้ไขจุดอ่อนของระบบรัฐสภาที่ทำให้เกิดจากการแข่งขันและการแก่งแย่งกันเข้ามาใช้อำนาจรัฐโดยนักการเมือง

constitutionalism ในระบบรัฐสภาของประเทศเยอรมันเริ่มจากรัฐธรรมนูญหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ค.ศ.1946(พ.ศ.2484) และ constitutionalism ของประเทศฝรั่งเศสเริ่มจากรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ.1958(พ.ศ.2501) และโดยที่ประเทศทั้งสองมีกลไกการบริหารงานของรัฐในระดับล่าง (กฎหมายปกครอง) เป็นระบบที่ก้าวหน้าอยู่แล้ว ดังนั้น บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในระบบรัฐสภาของทั้งสองประเทศ จึงตั้งอยู่บนพื้นฐานของระบบกฎหมายมหาชนที่มั่นคง

แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าระบบรัฐสภา(ใหม่)ของประเทศทั้งสองจะเป็น rationalized system ด้วยกัน แต่แนวของระบบรัฐสภา(ใหม่)ของทั้งสองประเทศก็ยังมีแนวทางที่ "เน้น" แตกต่างกัน โดยระบบรัฐสภา(ใหม่)ของประเทศ ฝรั่งเศสได้เน้นบทบาทของ "ผู้นำ" กล่าวคือ รูปแบบระบบรัฐสภาใหม่ของประเทศฝรั่งเศสได้เพิ่มอำนาจทางบริหารให้แก่ประธานาธิบดีให้มากขึ้น เพื่ออาศัยความเป็น "ผู้นำ" ของประธานาธิบดีมาเป็นกลไกกำกับการทำงานของ "คณะรัฐมนตรี"และ"รัฐสภา" ในระบบรัฐสภา จนกระทั่งนักวิชาการเรียกระบบรัฐสภาของฝรั่งเศสว่า ระบบกึ่งประธานาธิบดี (semi-presidential system) ฝรั่งเศสได้นำแนวความคิดการมี "ผู้นำ(คนเดียว)" ของสหรัฐอเมริกามาใช้ควบคู่กับระบบรัฐสภา กล่าวคือ ให้ประธานาธิบดีของฝรั่งเศสเป็นผู้กำกับงานของคณะรัฐมนตรี โดยประธานาธิบดีฝรั่งเศสจะร่วมประชุมกับคณะรัฐมนตรีด้วย เพื่อรับรู้การกระทำต่าง ๆ ของคณะรัฐมนตรีและให้คำแนะนำแก่นายกรัฐมนตรี แต่ประธานาธิบดีไม่มีสิทธิออกเสียงในการประชุมของคณะรัฐมนตรี ประธานาธิบดีจะมีอำนาจสำคัญเฉพาะตัวเป็นกลไกถ่วงดุลกับอำนาจของรัฐสภาและของคณะรัฐมนตรี คือ มีอำนาจ "ยุบสภา" โดยไม่ต้องมีนายกรัฐมนตรีลงนามกำกับ และในทางปฏิบัติถือกันว่า ประธานาธิบดีฝรั่งเศสมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการเลือกและเปลี่ยนตัวบุคคลที่จะเป็น "นายกรัฐมนตรี" ได้ตามที่ตนเห็นสมควร

การที่ประเทศฝรั่งเศสได้ปรับปรุงรูปแบบของระบบรัฐสภาช้ากว่าประเทศเยอรมันถึง 12 ปี ก็เพราะว่า "นักการเมือง" ของประเทศฝรั่งเศสในขณะที่สงครามโลกครั้งที่สองยุติลงนั้น ยังต้องการที่ใช้ระบบรัฐสภาแบบเดิม ๆ และสงวนอำนาจ omnipotence ของตนเอง(สมาชิกสภา)ไว้ โดยไม่ยอมฟังคำแนะนำของประธานาธิบดีเดอโกล เกี่ยวกับ "จุดอ่อน" ของระบบรัฐสภาแบบเก่า และดังนั้น แม้ว่าประธานาธิบดีเดอโกล(หัวหน้าฝรั่งเศสเสรี)จะได้เข้ามาเป็นหัวหน้ารัฐบาลชั่วคราวของประเทศฝรั่งเศส แต่เมื่อประธานาธิบดีเดอโกลเห็นว่า รัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส สาธารณรัฐที่ 4 ในปี ค.ศ.1946(พ.ศ.2489) มิได้เป็นไปตามแนวความคิดของตน ประธานาธิบดีเดอโกลก็ลาออกจากตำแหน่ง ไปอยู่ชนบทและเลิกยุ่งเกี่ยวกับการเมือง จนกระทั่งผลปรากฏต่อมาว่า รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสในสมัยสาธารณรัฐที่ 4(ค.ศ.1946-1958) ประสบความล้มเหลว โดยคณะรัฐมนตรีฝรั่งเศสในระยะนั้น จะอยู่ในตำแหน่งโดยเฉลี่ยประมาณคณะละ 8-9 เดือนเท่านั้น สมาชิกสภาต่างผลัดกันล้มรัฐบาลเพื่อเปลี่ยนตัวเข้ามาเป็นรัฐมนตรี รัฐบาลไม่สามารถแก้ปัญหาที่สำคัญ ๆ ของประเทศได้ จนเกิดวิกฤติการณ์ทางการเมือง และรัฐสภาจำต้องขอให้ประธานาธิบดี

เดอโกลเข้ามาแก้ปัญหาประเทศในต้นปี ค.ศ.1958 (พ.ศ.2501) ในลักษณะกึ่งปฏิวัติ คือรัฐสภาถูกบีบบังคับโดยสถานการณ์ให้ต้องมอบอำนาจให้ประธานาธิบดีเดอโกลเข้ามาเป็นรัฐบาลและมอบหมายให้รับผิดชอบยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ และประธานาธิบดีเดอโกลก็ได้มอบให้นักกฎหมายที่มีชื่อเสียงในขณะนั้น ชื่อ Michel Debre (ซึ่งเคยเขียนหนังสือเกี่ยวกับแนวความคิดใหม่ในการเขียนรัฐธรรมนูญ ชื่อว่า Refaire une Democratic, un pouvoir, un Etat ซึ่งหากจะแปลตามความหมาย ก็คือ "จงทำประชาธิปไตยให้เป็นหนึ่งอำนาจ และหนึ่งรัฐ") กับได้แต่งตั้งคณะผู้เชี่ยวชาญกฎหมายรัฐธรรมนูญจำนวนหนึ่ง ทำการยกร่างรัฐธรรมนูญ(avant-project)เสนอต่อรัฐบาลและนำร่างนั้นมาให้ "คณะกรรมาธิการที่ปรึกษา" (constitutional consultative committee) ที่รัฐสภาแต่งตั้งพิจารณาให้ข้อคิดเห็นในร่างรัฐธรรมนูญนั้นเพื่อนำมาปรับปรุงอีกครั้งหนึ่ง หลังจากนั้นประธานาธิบดีเดอโกลก็ได้นำรัฐธรรมนูญในระบบรัฐสภาสมัยใหม่มาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ และใช้บังคับในปลายปี ค.ศ.1958(พ.ศ.2501) อันเป็นสาธารณรัฐที่ 5 ของประเทศฝรั่งเศส ในขณะนี้

package ของระบบรัฐสภาสมัยใหม่ของทั้ง 2 ประเทศนี้ จะประกอบด้วยมาตรการและกลไกใดบ้าง คงยากที่จะนำมาอธิบายและเรียงลำดับให้ครบถ้วนได้ (ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงด้วยว่า ประเทศทั้ง 2 นี้ได้ปรับ(rationalization)ระบบรัฐสภา ทั้ง ๆ ที่ประเทศทั้ง 2 ต่างก็มีกลไกประจำและมีระบบการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นที่สมบูรณ์อยู่ก่อนแล้ว) และคงจะยากยิ่งขึ้นไปอีกถ้าจะอธิบายว่ามาตรการและกลไกอย่างใดได้ถูกกำหนดขึ้นโดยมีความมุ่งหมายจะแก้จุดอ่อนของระบบรัฐสภา ณ จุดใด ผู้เขียนคิดว่าวิธีที่ง่ายที่สุดที่จะทำให้ท่านผู้อ่านพอมองเห็นภาพ package ของมาตรการและกลไกเหล่านั้นได้โดยไม่ต้องเขียนบทความนี้ให้ยาวออกไป ก็คือ การตั้งปัญหาถามท่านผู้อ่านไปตามลำดับว่า *มาตรการหรือกลไกที่ระบุไว้พอเป็นตัวอย่างข้างล่างนี้ จะมีส่วนช่วยทำให้ลดการซื้อขายเสียงและการโกงการเลือกตั้งให้น้อยลง ได้หรือไม่ หรือจะมีส่วนช่วยให้คนดีมีโอกาสได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภามากขึ้น หรือไม่ หรือจะช่วยป้องกันหรือลดการ(บิดเบือน)ใช้อำนาจของนักการเมือง(ที่ดำรงตำแหน่งสูงสุดในการบริหาร)เพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ได้หรือไม่ ฯลฯ* และขอให้ท่านผู้อ่านคิดคำตอบเอาเองในใจ

ผู้เขียนขอเริ่มต้นจากปัญหาใกล้ตัวก่อน คือ ปัญหาของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมีเรื่องอื้อฉาวเกี่ยวกับการทุจริตของนักการเมืองพรรค LDP ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่ครองอำนาจรัฐของประเทศญี่ปุ่นและเป็นรัฐบาลติดต่อกันมาถึง 38 ปี

เพราะเหตุใด ญี่ปุ่นจึงเปลี่ยนเขตเลือกตั้ง จากเขตละหลายคน(multi-seat constituency) มาเป็นเขตเดียวคนเดียว(single-seat constituency)

เพราะเหตุใด ญี่ปุ่นจึงนำระบบการเลือกตั้งโดยบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองได้คัดเลือกและจัดทำขึ้น เข้ามาผสมกับแบบการเลือกตั้งโดยตรง ซึ่งวิธีการนี้ เป็นแบบที่ประเทศเยอรมันและประเทศเกาหลีใต้ใช้อยู่

เพราะเหตุใด ญี่ปุ่นจึงต้องแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการบริจาคและการรับเงินอุดหนุนของพรรคการเมือง ทั้ง ๆ ที่ประเทศญี่ปุ่นเองก็มีกฎหมายว่าด้วยการเงินของพรรคการเมืองอยู่แล้ว

เพราะเหตุใด ประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น ฝรั่งเศส อังกฤษ เยอรมัน สหรัฐอเมริกา รวมทั้งประเทศญี่ปุ่นและเกาหลีใต้จึงมีกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของพรรคการเมือง เพื่อให้การใช้จ่ายเงินของพรรคการเมืองเป็นไปโดยโปร่งใส ฯลฯ แต่ประเทศไทยไม่มีกฎหมายดังกล่าว

เพราะเหตุใด ฝรั่งเศสจึงวางมาตรฐานเกี่ยวกับวิธีการหาเสียงเลือกตั้งเพื่อลดการแข่งขันกันหาเสียง หรือประเทศเกาหลีใต้จึงบังคับให้การใช้จ่ายเงินในการเลือกตั้งต้องกระทำผ่านบัญชีของธนาคาร เช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศส

เพราะเหตุใด ระบบการเลือกตั้งประธานาธิบดีของฝรั่งเศส จึงต้องใช้วิธีการเลือกตั้ง 2 รอบ

เพราะเหตุใด ประเทศในยุโรปเกือบทั้งหมด จึงให้สถาบันการตรวจเงินแผ่นดินมีฐานะเป็นอิสระในรูปของ "ศาลบัญชี" และบัญญัติรับรองและกำหนดโครงสร้างที่สำคัญไว้ในรัฐธรรมนูญ

เพราะเหตุใด ประเทศในยุโรปเกือบทั้งหมด จึงมีศาลรัฐธรรมนูญโดยมีระบบผู้พิพากษาโดยเฉพาะ และมีกฎหมายกำหนดวิธีพิจารณาที่รัดกุม พร้อมทั้งมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญหลายประการ

เพราะเหตุใด ประเทศในยุโรปเกือบทั้งหมด จึงมีศาลปกครองโดยมีระบบผู้พิพากษาโดยเฉพาะ และมีกฎหมายกำหนดวิธีพิจารณาความปกครอง และมีหลักกฎหมายปกครองหรือมีกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการ(administrative procedure law) เพื่อวางขั้นตอนการพิจารณาเรื่องก่อนที่ผู้บริหารสูงสุด(นักการเมือง)จะสั่งการ

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรการ วิธีการและเงื่อนไขต่าง ๆ ที่เป็น package เหล่านี้จะครบถ้วนสมบูรณ์หรือไม่ในแต่ละประเทศ ย่อมขึ้นอยู่กับการศึกษาวิเคราะห์หรือวิธีการ(method)ในการเขียนรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะกล่าวได้อย่างย่อ ๆ ก็คือ ผู้เขียนรัฐธรรมนูญจะต้องทำการวิเคราะห์และศึกษาในเรื่องต่าง ๆ *ตั้งแต่การกำหนดเขตเลือกตั้ง(คนเดียวหรือหลายคน) วิธีการออกเสียง การจำกัดค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง การจำกัดวิธีการหาเสียง ประกอบกับการช่วยเหลือของรัฐเพื่อทำให้การหาเสียงมีความเสมอภาค กลไกควบคุมการเลือกตั้ง(องค์กรกลาง)และองค์กรวินิจฉัยการเลือกตั้ง(อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ) การควบคุมการบริจาคเงินให้พรรคการเมือง การตรวจสอบการใช้เงินของพรรคการเมือง ระบบการบังคับการตามกฎหมาย(law inforcement) การสร้างระบบการถ่วงดุลอำนาจของนักการเมือง(ผู้ใช้อำนาจบริหาร) และการสร้างสถาบันที่เป็น infra-structure ของรัฐในลักษณะเป็นอิสระหรือกึ่งอิสระ* ฯลฯ ทั้งนี้โดยจะต้องคำนึงถึงปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจริงตามสภาพสังคมวิทยาของสังคมและของนักการเมือง และสภาพของ(ความไม่มี)ประสิทธิภาพของกลไกบริหารของประเทศที่เป็นอยู่ในขณะนั้น ๆ

ในระบบรัฐสภาสมัยใหม่(rationalized parliamentary system) มาตรการและกลไกบริหารเหล่านี้ได้ถูกเสริมเข้าไว้ในตัวบทของรัฐธรรมนูญและมีกลไกรายละเอียดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ - organic law อย่างครบถ้วนจนเพียงพอที่จะแก้จุดอ่อนของระบบรัฐสภาแบบเก่าได้

(มิใช่เลือกเอาตามความพอใจของนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง) และถ้าหากท่านผู้อ่านมีความประสงค์จะตรวจดู package เหล่านี้ในรายละเอียด ผู้เขียนคิดว่า ท่านผู้อ่านคงต้องไปดูจาก "เอกสารรายงาน" ของประเทศเยอรมันหรือของประเทศฝรั่งเศสในขณะที่ประเทศทั้งสองเสนอร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว เพราะเอกสารเหล่านี้ จะให้เหตุผลต่าง ๆ เกี่ยวกับกลไกและมาตรการต่าง ๆ ที่เป็น package เหล่านี้

ผู้เขียนคงจะไม่ให้ข้อคิดเห็นในหัวข้อนี้มากไปกว่านี้ เพราะเป็นเรื่องในรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดองค์กร(organisation)ของสถาบันต่าง ๆ และเจตนาของผู้เขียนในการเขียนบทความนี้ ก็มีเพียงเพื่อแนะนำ constitutionalism (ที่นักวิชาการบางท่านเรียกกันว่า "ลัทธิรัฐธรรมนูญนิยม")นี้ให้ท่านผู้อ่านและนักวิชาการอื่น ๆ ได้สนใจไว้บ้าง ส่วนเรื่อง "รูปแบบ" ของการจัดองค์กรของสถาบันต่าง ๆ ที่เป็น infra-structure ของการบริหารประเทศ ได้มีนักกฎหมายมหาชนบางท่านสนใจและเขียนบทความไว้บ้างแล้ว และในส่วนตัวของผู้เขียน ผู้เขียนก็ได้เคยเขียนไว้บ้างแล้วเช่นกัน เช่น บันทึกเรื่อง "ศาลรัฐธรรมนูญ" ที่ได้จัดพิมพ์ไว้ในรายงานของ "คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางของแก้ไขรัฐธรรมนูญฯ (ประมาณ 100 หน้า) เรื่อง "การปรับปรุงสถาบันการตรวจเงินแผ่นดิน" ที่เขียนให้แก่คณะนิติศาสตร์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในการสัมมนาเกี่ยวกับกฎหมายตรวจเงินแผ่นดิน(ประมาณ 40 หน้า) และเรื่อง "ศาลปกครอง" และ "การจัดองค์กรในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา" ที่ผู้เขียนได้เขียนไว้ในวารสารทางวิชาการต่าง ๆ

เมื่อกลางเดือนกุมภาพันธ์นี้ ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้แถลงว่าพรรคการเมืองต่าง ๆ เห็นชอบด้วยที่จะแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้ง 25 ประเด็น(22 ร่าง) แต่จะขอแก้ไขทีละประเด็นเพียง 8 ประเด็น(8 ร่าง)ก่อน หรือในขณะที่มีการประชุมรัฐสภาในสมัยประชุมวิสามัญของรัฐสภาเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 31 มีนาคมนั้น ฝ่ายค้านและสมาชิกวุฒิสภาร่วมกันเสนอขอแก้ไขกันทั้งฉบับโดยใช้ตัวบทรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 เป็นต้นร่าง แต่สำหรับผู้เขียน ผู้เขียนมิได้สนใจว่า การแก้ไขรัฐธรรมนูญในครั้งนี้จะแก้ไขกัน 8 ประเด็น หรือ 25 ประเด็นตามข้อเสนอของคณะกรรมาธิการฯ หรือจะแก้ 45 ประเด็นตามที่กลุ่มนักวิชาการบางกลุ่มเสนอหรือจะเอารวมกันแก้ไขกันทีเดียวทั้งฉบับ ผู้เขียนสนใจแต่เพียงว่า ประเด็นต่าง ๆ ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ(ไม่ว่าจะกระทำเมื่อใด) จะมุ่งไปสู่การแก้ไขจุดอ่อนของระบบรัฐสภาแบบเก่า ๆ ของเรานี้ได้หรือไม่ คือ จะมีมาตรการที่สามารถลดการซื้อขายเสียงเพื่อแข่งขันกันเข้ามาใช้อำนาจรัฐ ได้หรือไม่ จะมีวิธีการเลือกตั้งที่เอื้ออำนวยให้คนดีเข้ามาสู่สภาได้หรือไม่ และจะมีมาตรการควบคุมการใช้อำนาจ(โดยมิชอบ)ของนักการเมืองได้หรือไม่ เท่านั้น

อันที่จริง ข้อเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้ง 25 ประเด็นของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ(ซึ่งผู้เขียนเป็นกรรมาธิการอยู่ด้วยคนหนึ่ง)นั้น ก็มิใช่ว่า ในแต่ละประเด็นนั้นจะได้รับความเห็นชอบจากกรรมาธิการฯทุกคน เพราะประเด็นต่าง ๆ เหล่านั้นได้มาจากการรวบรวมความคิดเห็นของกรรมาธิการฯ ทุก ๆ คน และถ้ากรรมาธิการจำนวนหนึ่งเห็นว่า เป็นประเด็นที่พอมีประโยชน์(มากบ้างน้อยบ้าง) กรรมาธิการฯ ก็จะนำมาเรียบเรียงไว้

สำหรับผู้เขียนเองในฐานะที่เป็นกรรมาธิการฯ ก็มิใช่ว่าผู้เขียนจะเห็นชอบด้วยในทุก ๆ ประเด็นทั้ง 25 ประเด็นของกรรมาธิการฯ และอันที่จริง ก็มีประเด็นจำนวนหนึ่งที่ผู้เขียนไม่เห็นด้วย เพราะตามเหตุผลที่ผู้เขียนได้กล่าวไว้แล้วข้างต้นว่า ประเด็นทุก ๆ ประเด็น(มาตรการและกลไก) นั้น ควรจะต้องมุ่งไปสู่จุดหมายเดียวกัน คือ **การแก้จุดอ่อนของ"ระบบรัฐสภาแบบเก่า"** และต้องไม่มีประเด็นอื่นที่มีความมุ่งหมายหรือทำให้เกิด "ผลขัดแย้งกัน" ปนอยู่ด้วย ซึ่งในบรรดา 25 ประเด็นนั้นที่กรรมาธิการฯ รวบรวมมานั้น มิใช่ว่าจะเป็นกลไกและมาตรการที่มุ่งไปสู่จุดหมายเดียวกันทั้งหมด คือ .การแก้ไขจุดอ่อนของระบบรัฐสภา หากแต่เป็นประเด็นที่กรรมาธิการแต่ละท่านจะเสนอขึ้นมาตามความเห็นและตามเหตุผลที่แตกต่างกัน

นอกจากนั้น ตามความเห็นของผู้เขียน ในบรรดาประเด็นทั้งหมด 25 ประเด็นนั้น ถ้าหากจะพิจารณาเอาแต่เฉพาะประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับมาตรการและกลไกที่สามารถแก้ไขจุดอ่อนของระบบรัฐสภาของไทย ผู้เขียนก็ยังเห็นว่าอาจไม่พอที่จะเป็น package ที่จะแก้ไขจุดอ่อนของระบบรัฐสภาของไทยได้ เพราะสภาพสังคมวิทยาการเมืองและสภาพกลไกบริหารของประเทศไทย(โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลไกที่เกี่ยวกับการบังคับการตามกฎหมาย - law enforcement) มี "จุดอ่อน" อยู่มากมาย และแม้แต่ประเด็นเกี่ยวกับ "สถาบันการตรวจเงินแผ่นดิน" ซึ่งเป็นองค์กรที่เป็น infra-structure ที่สำคัญที่สุดองค์กรหนึ่ง ก็มิได้รวมอยู่ใน 25 ประเด็นนี้ด้วย

การที่ผู้เขียนในฐานะที่เป็นกรรมาธิการได้ยกประเด็นบางประเด็นขึ้นพูดหรือเขียนเป็น "เอกสาร"ให้ความเห็นไว้ในบางประเด็น(ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับมาตรการเพื่อแก้ไขจุดอ่อนในระบบรัฐสภา) ก็เพราะผู้เขียนมีเจตนาเพียงแต่จะให้นักวิชาการและนักการเมืองของไทยมีความสนใจใน"ระบบรัฐสภาสมัยใหม่ rationalized parliamentary system" กันบ้าง เพราะการที่จะพูดถึง "แนวความคิด"เกี่ยวกับ constitutionalism ในระบบรัฐสภานั้น ย่อมไม่สามารถสร้างความเข้าใจได้ด้วยการพูดหรือการอภิปรายในที่ประชุมของคณะกรรมาธิการฯ แต่จำเป็นต้องทำความเข้าใจกันโดยมีพื้นฐานและมีความเป็นกลางในทางวิชาการ ซึ่งจำเป็นต้องจะใช้เวลาค่อนข้างมาก และเพราะเหตุนี้ก็เป็นเหตุผลอีกเหตุผลหนึ่งที่ทำให้ผู้เขียนได้เขียนบทความ(อันเป็นบทความที่ค่อนข้างยาว) นี้ขึ้น

ยิ่งไปกว่านั้น การที่กลุ่มพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลหรือรัฐบาลแยกการร่างรัฐธรรมนูญในประเด็นต่าง ๆ ออกเป็นร่างรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ โดยสร้างความหวังไว้ว่า เผื่อจะมีประเด็นบางประเด็นที่สามารถผ่านความเห็นชอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร(และสมาชิกวุฒิสภา)ไปได้ ก็จะได้ถือว่ามีการ "แก้ไขรัฐธรรมนูญ"กันแล้ว(ตามที่ได้มีสัญญาไว้กับประชาชน) *การดำเนินการเช่นนี้ ยิ่งแสดงให้เห็นว่า ประเทศไทยยังไม่อยู่ในภาวะที่จะเขียนรัฐธรรมนูญตามแนวทางของ constitutionalism ในระบบรัฐสภาได้* เพราะประเด็นต่าง ๆ ที่บังเอิญผ่านความเห็นชอบของสมาชิกรัฐสภาเหล่านั้น อาจมิใช่เป็นประเด็นที่มีจุดมุ่งหมายร่วมกันในการแก้ไขจุดอ่อนของระบบรัฐสภา หรือยิ่งกว่านั้น อาจเป็นประเด็นที่มีความมุ่งหมายขัดแย้งกันก็ได้

ถ้าจะลองพิจารณาประเด็น 8 ประเด็น (8 ร่าง)ที่กลุ่มพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลตกลงจะแก้ไขและนำเสนอต่อรัฐสภา คือ 1.ให้ลดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งจากที่เคยกำหนดไว้ 20 ปี เป็น 18 ปี

2. กำหนดจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งที่พรรคการเมืองจะต้องส่งให้เหลือเพียง 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาทั้งหมด 3. ให้มีผู้นำฝ่ายค้านเสมอไป โดยไม่มีการกำหนดจำนวนขั้นต่ำของสมาชิกพรรคการเมืองฝ่ายค้านที่เป็นพรรคฯที่มีสมาชิกมากที่สุด 4. เพิ่มอำนาจกรรมาธิการของสภา 5. เกณฑ์การคำนวณ ส.ส.ไม่ให้กำหนดจำนวนตายตัว แต่ให้คำนวณจากจำนวนประชาชน 6. ให้รัฐมนตรีมีสิทธิตอบกระทู้ของสมาชิกในสภา โดยไม่ถูกจำกัดให้ต้องตอบในราชกิจจานุเบกษา 7. ตั้งศาลปกครอง และ 8. ลดจำนวนวุฒิสมาชิกให้เหลือเพียง 1 ใน 3 ในบรรดาประเด็นทั้ง 8 ประเด็นนี้ ดูเหมือนว่า จะอยู่ในแนวทางของ constitutionalism ที่สำคัญเพียงประเด็นเดียวเท่านั้น คือ การจัดตั้งศาลปกครอง แต่ในประเด็นนี้ก็ไม่อาจแน่ใจได้ว่า ในผลสุดท้ายศาลปกครองจะจัดตั้งขึ้นได้หรือไม่ และ "รูปแบบ" ของศาลปกครองจะถูกบิดเบือนให้เป็นรูปแบบแบบไทย ๆ หรือไม่ นอกจากนั้น ก็มีประเด็นอีกประเด็นเดียว ที่อาจถือว่าเป็นประเด็นที่อยู่ในแนวทางของconstitutionalism คือ เรื่องการลดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้ง แต่ในประเด็นนี้ก็จำเป็นต้องมีมาตรการอื่นมาเสริมไว้ด้วย การแก้ไขประเด็นนี้จึงจะเกิดผลสมบูรณ์ ส่วนประเด็นอื่น ๆ อีก 6 ประเด็นนั้น เป็นประเด็นที่ไม่มีผลต่อการแก้ไขจุดอ่อนของระบบรัฐสภา และส่วนใหญ่เป็นประเด็นที่จะเป็นประโยชน์แก่สมาชิกสภาฯเอง

ถ้าจะเปรียบเทียบการแก้ไขรัฐธรรมนูญของไทย 8 ประเด็น กับการปฏิรูปทางการเมืองของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งนายโฮโซกาวา นายกรัฐมนตรีของญี่ปุ่นลงมือเป็นผู้ผลักดันด้วยตนเอง ก็จะเห็นว่า นายกรัฐมนตรีของญี่ปุ่นได้ขอเสนอแก้ไขกฎหมายเพียง 2 เรื่อง คือ เรื่องแรกเป็นการเปลี่ยนแปลงการแบ่งเขตเลือกตั้งจากเขตละหลายคน(multi-seat constituency)ให้เป็นเขตเลือกตั้งเขตเดียวคนเดียว(single-seat constituency) ฯลฯ และเรื่องที่สองเป็นการขอแก้กฎหมายควบคุมเงินของพรรคการเมือง เช่น ห้ามบริจาคเงินให้แก่นักการเมืองเป็นรายบุคคล การบริจาคเงินเกินกว่าจำนวนที่กฎหมายกำหนดจะต้องรายงานต่อเจ้าหน้าที่ ฯลฯ ซึ่งการปฏิรูปทางการเมืองของญี่ปุ่นทั้งสองเรื่องนี้ เป็นสาระสำคัญที่อยู่ในแนวทางของ constitutionalism ทั้ง 2 เรื่อง คือ เป็นการแก้ไขที่มีความมุ่งหมายเพื่อลดการซื้อขายเสียงในเขตเลือกตั้งและเพื่อป้องกันการคอรัปชั่นของนักการเมือง

หรือหากจะเปรียบเทียบกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญของประเทศเกาหลีใต้ในระบบ rationalized system ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น(ข้อ 2.2) และเปรียบเทียบการปฏิรูปทางการเมืองของประธานาธิบดีคิมยังซัม ซึ่งได้แก่การปรับปรุงระบบการบังคับการตามกฎหมาย - law enforcement ของผู้ที่กระทำความผิดเกี่ยวกับการซื้อขายเสียงหรือโกงการเลือกตั้ง และแก้ไขกฎหมายควบคุมการบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมือง ก็จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญของประเทศเกาหลีใต้และการปฏิรูปของประธานาธิบดีคิมยังซัม อยู่ในแนวทางของ constitutionalism ทั้งสิ้น

การแก้ไขรัฐธรรมนูญของไทยครั้งนี้ ผู้เขียนคิดว่า ประเทศไทยยังห่างไกลจากการมีรัฐธรรมนูญในแนวทางของ constitutionalism

3. สภาพปัญหาของประเทศไทย

เมื่อได้กล่าวถึงรัฐธรรมนูญตามแนวทางของ constitutionalism อันเป็นการปรับ(rationalization)องค์กรการเมือง ฯลฯ มาพอเป็นสังเขปแล้ว ก่อนที่ผู้เขียนจะได้กล่าวถึง "โอกาสที่ประเทศไทยจะมีรัฐธรรมนูญตามแนวทางของ constitutionalism"(ไม่ว่าประเทศไทยเราจะมีโอกาสมากหรือน้อยเพียงใด) ผู้เขียนคิดว่า คงจะเป็นประโยชน์บ้าง ถ้าเราจะเริ่มต้นด้วยการประเมินสภาพปัญหาของประเทศที่รุมล้อมอยู่รอบ ๆ ตัวเราเสียก่อน ดังนั้น ผู้เขียนจึงใคร่ขออนุญาตประเมินสภาพปัญหาดังกล่าว(ตามความเห็นของผู้เขียน)ไว้ด้วย โดยผู้เขียนจะพยายามเขียนให้สั้นที่สุด

เมื่อเร็ว ๆ นี้(ปลายเดือนมกราคม) ได้มีการสัมมนาที่คณะรัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่อง "วิกฤตการณ์ทางการเมือง กับทางออก" และนักวิชาการบางท่านได้กล่าวว่า การเมืองไทยอยู่ ณ จุดวิกฤต เพราะไม่มีอำนาจในการจัดการแก้ไขปัญหา และนักวิชาการท่านนั้นให้ข้อคิดไว้ว่า การปฏิวัติหรือเผด็จการอาจจะกลับคืนมา **ซึ่งในเวลาต่อมา** ความเห็นของนักวิชาการท่านนั้น ได้ก่อให้เกิดปฏิกิริยาโต้ตอบจาก "นักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง"

คำถามว่า การเมืองของเราอยู่ ณ จุดวิกฤต จริงหรือไม่ และอนาคตของประเทศไทยซึ่งอยู่ในสภาพการแข่งขันของโลกที่มีระบบตลาดและระบบการเงินเสรีไม่มีพรมแดนที่เรียกกันว่าโลกานุวัตร์(globalisation) จะเป็นอย่างไร หากองค์กรการเมืองของประเทศไม่อยู่ในสภาพและไม่อยู่ในฐานะที่จะตัดสินใจแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นประจำวัน และนับวันแต่จะมีปัญหามากขึ้นและรุนแรงขึ้น

การแก้ปัญหาตามแนวทางของ constitutionalism มีความจำเป็นและเร่งด่วนเพียงใด

เพื่อที่จะตอบคำถามดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนใคร่ขออนุญาตให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาของประเทศไทยพอเป็นสังเขปใน 3 ด้านด้วยกัน คือ (1) ความหมายของ "ประชาธิปไตย" กับ constitutionalism (2) สภาพการบริหารของประเทศไทยในปัจจุบัน และ (3) สภาพทางวิชาการของประเทศไทยในหัวข้อ ความหมายของประชาธิปไตย กับ constitutionalism ผู้เขียนคิดว่าเราควรเริ่มต้นด้วยการทำ"ความเข้าใจ"ปัญหานี้ก่อนปัญหาอื่น เพราะผู้เขียนมักจะได้ยินการพูดหรือการเขียนในหน้าหนังสือพิมพ์หรือในวารสารอยู่บ่อย ๆ ว่า "*เราต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นประชาธิปไตย* หรือ "*ต้องแก้รัฐธรรมนูญให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น*" ซึ่งผู้เขียนก็ไม่แน่ใจว่า การเขียนรัฐธรรมนูญให้เป็นประชาธิปไตยนั้น มีความหมายอย่างไร จะต้องเขียนอย่างไร รัฐธรรมนูญจึงจะเป็นประชาธิปไตยหรือมีความเป็นประชาธิปไตย นักการเมือง นักวิชาการ หรือแม้แต่กลุ่มที่เรียกร้องประชาธิปไตยกันอยู่นี้ จะมีความเข้าใจความหมายนี้ตรงกันหรือไม่ *นักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งอาจจะกล่าวว่า การเขียนรัฐธรรมนูญให้เป็นประชาธิปไตย หมายถึงการเขียนรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจสูงสุด และต้องกำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา* ฯลฯ ความเห็นของนักการเมืองนี้ ผู้อื่นเห็นด้วยหรือไม่

ในหัวข้อการประเมิน**สภาพการบริหารของประเทศ** ผู้เขียนจะขอให้ข้อคิดเห็นอย่างกว้าง ๆ ว่า ตามสภาพการบริหารของประเทศไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบันและยังคงใช้ "ระบบรัฐสภาเดิม ๆ" ตามรัฐธรรมนูญปัจจุบัน(หรือตามรัฐธรรมนูญที่จะแก้ไขใหม่ข้างหน้า โดยไม่มีการ rationalize ระบบรัฐสภา) คณะรัฐบาลไม่ว่าชุดปัจจุบันและชุดใด ๆ จะอยู่ในฐานะที่มีเสถียรภาพพอที่จะตัดสินใจแก้ปัญหาสำคัญของประเทศที่มีอยู่รอบ ๆ ตัวได้เพียงใด และแนวโน้มของรัฐบาลของเราที่จะมีมาในอนาคต จะมีลักษณะอย่างใด

และในหัวข้อการประเมิน**สภาพทางวิชาการ** ผู้เขียนอยากจะประมาณการว่า ในอนาคตเราจะแก้ปัญหาของชาติโดยมีความรอบคอบได้มากน้อยเพียงใด จะแก้ปัญหาเก่าด้วยการสร้างปัญหาใหม่ ที่ยุ่งยากยิ่งกว่าปัญหาเก่าหรือไม่ รวมตลอดไปถึงในกรณีที่ว่า หากประเทศไทยบังเอิญมีโอกาสที่จะเขียนรัฐธรรมนูญตามแนวทางของ constitutionalism แล้ว เราจะทำได้ดีเพียงใด เพราะการเขียนรัฐธรรมนูญตามแนวทางของ constitutionalism นั้น เราอาจสามารถลอกเลียน "แนวความคิด" ได้ แต่ความลำบากจะอยู่ที่การปรับวิธีการ(adapt)ที่จะเอามาใช้สำหรับประเทศไทย ซึ่งขึ้นอยู่กับสภาพทางสังคมวิทยาการเมืองและกลไกทางบริหารของเราเองที่มีอยู่และที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน รวมตลอดไปถึงปัญหาเกี่ยวกับเทคนิคการเขียนรัฐธรรมนูญและการเขียนกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของเราเองด้วย

3.1 ความหมายของประชาธิปไตย กับ constitutionalism

โดยที่ขณะนี้ ผู้นำทางการเมืองก็ดี นักการเมือง(ทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล)ก็ดี หรือแม้แต่นักวิชาการหรือกลุ่มมวลชน มักจะพูดกันว่า *ต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็น "ประชาธิปไตย"* หรือ *ต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญให้มี "ความเป็นประชาธิปไตย"ให้มากขึ้น* หรือ *ต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญ ให้ประชาชนได้ประโยชน์*

ปัญหาจึงเกิดขึ้นว่า การเขียนรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยนั้น คืออะไร บทบัญญัติรัฐธรรมนูญอย่างไรจึงจะเป็นประชาธิปไตย ถ้ามีการยกประเด็นว่า เขตเลือกตั้งควรเป็นเขตเดียวคนเดียว(one-seat contituency) จะมีผู้ยกขึ้นมาอ้างหรือไม่ว่า บทบัญญัตินี้ไม่มีความเป็นประชาธิปไตย และยังมีประเด็นอีกมากมายที่เป็นขอบเขตของการเขียนรัฐธรรมนูญตามแนวทางของ constitutionalism เช่น การควบคุมการบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมือง การสร้างระบบ impeachment ฯลฯ ที่นักการเมืองเมืองไทยอาจยกขึ้นอ้างว่า บทบัญญัติเหล่านี้ไม่มีความเป็นประชาธิปไตย

ผู้เขียนคงจะไม่ยกปัญหาเหล่านี้ขึ้นมาพูดเป็น "รายประเด็น" หรือ "รายหัวข้อ" เพราะถ้ากระทำเช่นนั้น ก็คงจะมีการโต้แย้งต่อเนื่องกันไปโดยไม่มีที่สิ้นสุด และผลสุดท้ายที่ได้มาจากการโต้แย้ง ก็คือ การโต้แย้งที่ไม่มีข้อยุติและไม่ต้องทำอะไรนั่นเอง "วงการการเมือง"ของเมืองไทย มีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกับประเทศอื่น ก็คือวงการการเมืองของไทยมีการโต้แย้งกันด้วยถ้อยคำสำนวน(โวหาร)และอ้างความเป็นประชาธิปไตยหรืออ้างประชาชน จนไม่อาจทราบได้ว่า *สิ่งใดควรทำหรือไม่ควรทำ ด้วยเหตุผลอย่างใด* ขณะนี้ เรามีการโต้แย้งเกี่ยวกับวิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ

ทั้งฝ่ายค้าน ฝ่ายรัฐบาล และวุฒิสภา ต่างโต้แย้งกันว่า ฝ่ายใดจะเป็น "ประชาธิปไตย" ได้มากกว่ากัน สมาชิกสภาผู้ใดจะลงคะแนนเสียงให้มีการถ่ายทอดการกระจายเสียงวิทยุและโทรทัศน์ หรือจะลงคะแนนให้ประชาชนเข้าฟังการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญแก้ไขรัฐธรรมนูญ ได้หรือไม่ แต่สำหรับผู้เขียน ผู้เขียนอยากจะคิดว่า ปัญหาอยู่ที่ว่า ในทางพฤติกรรม(สังคมวิทยา)สมาชิกรัฐสภาในระบบเดิม ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายค้านหรือสมาชิกวุฒิสภาจะสามารถแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ตนเองเสียประโยชน์ ได้หรือไม่

ผู้เขียนคงจะไม่กล่าวว่า การเขียนรัฐธรรมนูญที่ให้เป็นประชาธิปไตยหรือให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นจะต้องเขียนอย่างใด(เพราะเป็นเรื่อง "คนไทย" จะต้องช่วยกันคิดและตัดสินใจเอง) แต่ผู้เขียนอยากจะพูดถึง "วิธีคิด(method)" ว่า ในการเขียนรัฐธรรมนูญ *เพื่อทำให้องค์กรการเมือง (ที่มาจากเลือกตั้ง)ในระบอบประชาธิปไตย ทำงานให้ดีที่สุดและมีประสิทธิภาพนั้น* ในทางวิชาการ มีวิธีคิดและมีวิธีเขียนอย่างไร

ทุกท่านคงทราบดีแล้วว่า การปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นมีวิวัฒนาการนับเป็นพัน ๆ ปี ตั้งแต่สมัยที่ประเทศยังเป็นนครรัฐ(city state)ในสมัยกรีก และคำว่า "พลเมือง" ของประเทศ(รัฐ)ในขณะนั้นยังไม่มีความหมายรวมถึงบุคคลที่เป็นทาสหรือเป็นเชลยที่ถูกเกณฑ์มาในฐานะเป็นผู้แพ้สงคราม ต่อมาประชาธิปไตยวิวัฒนาการจาก "ประชาธิปไตยโดยตรง" จนกระทั่งถึง "ประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน" และวิวัฒนาการจากการเลือกตั้งที่เป็น limited suffrage คือผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งถูกจำกัดโดยอายุ เพศ การศึกษา และความเป็นเจ้าของทรัพย์สิน ฯลฯ จนกระทั่งเป็น universal suffrage ตามขั้นตอนของระดับความเจริญหรือระดับการพัฒนาของสังคมในด้านความรู้และวัฒนธรรมฯ ที่สูงขึ้นตามลำดับในประวัติศาสตร์ [**หมายเหตุ:-** *สหรัฐอเมริกา เพิ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับ "อายุ" ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้ในรัฐธรรมนูญ ด้วยการแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งที่ 26 ในปี ค.ศ.1971 หรือ พ.ศ.2514 หรือประมาณ 20 กว่าปีมานี้เอง*]

การเขียนรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ในแนวทางของ constitutionalism นั้น พัฒนาขึ้นมาจาก "วิธีคิด" ที่อยู่บนพื้นฐานของวิชาตรรกวิทยา(logic) และในการบรรยายแก่นักศึกษากฎหมายคณะนิติศาสตร์ของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ผู้เขียนได้บอกแก่นักศึกษาว่า **นักกฎหมายมหาชนที่ดีนั้น จะต้องสนใจในวิชาตรรกวิทยา(logic)** เพราะวิชาตรรกวิทยาสอนให้เรารู้ว่า"ความถูกต้องที่แท้จริง" นั้นอยู่ที่ไหน เพราะสิ่งที่เรารับฟังมาหรือมีผู้บอกเล่าให้เราฟังนั้น อาจเป็นสิ่งที่เพียงดูเหมือนว่าหรือเป็นสิ่งที่ปรากฏ(appearance)ว่า ถูกต้องเท่านั้น แต่มิใช่เป็น "ความถูกต้องที่แท้จริง" ถ้านักกฎหมายมหาชนไม่อยากถูกหลอกให้เข้าใจผิดได้ง่าย ๆ ก็ต้องสนใจวิชาตรรกวิทยาเพื่อให้นักศึกษาเข้าใจว่า*วิชาตรรกวิทยาคืออะไร* และเพื่อให้นักศึกษามองเห็นความสำคัญของวิชาตรรกวิทยา ผู้เขียนได้ยกตัวอย่างให้นักศึกษาลองคิดกัน โดยสมมติข้อเท็จจริงว่า นายแดงเป็นหัวคะแนนหาเสียงให้แก่นาย ก. โดยนาย ก. เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งแข่งขันกับนาย ข. และในการกล่าวปราศรัยหาเสียงให้แก่นาย ก. นายแดง(หัวคะแนนนาย ก.)ได้กล่าวว่า นาย ข.เป็นผู้ที่ทุจริตคอรัปชั่น(ซึ่งสมมติว่าเป็นความจริง) พร้อมกับแสดงหลักฐานการทุจริตของนาย ข. (ซึ่งสมมติว่าเป็นความจริง

เช่นเดียวกัน)ต่อผู้ที่มาฟังคำปราศรัย และในตอนท้ายของการปราศรัยฯ นายแดงก็กล่าวสรุปว่า *"เมื่อนาย ข.เป็นบุคคลที่ทุจริตคอรัปชั่นเช่นนี้ ดังนั้นขอให้พี่น้องทั้งหลายจงเลือกนาย ก. เป็นผู้แทนของท่าน"* เมื่อพูดจบแล้วผู้เขียนก็ถามนักศึกษาว่า คำพูดของนายแดงนั้นถูกต้องน่าเชื่อถือและสมควรเลือกนาย ก. หรือไม่ และผู้เขียนได้ขอให้นักศึกษาคิดคำตอบไว้ในใจ หลังจากนั้นผู้เขียนก็กล่าวต่อไปว่า สมมติว่านายแดงก็รู้อยู่ด้วยว่า นาย ก.เองก็ทุจริตคอรัปชั่นเหมือนกัน และการทุจริตคอรัปชั่นของนาย ก.นั้นมีเป็นจำนวนมากกว่านาย ข.เสียอีก(ซึ่งสมมติว่าเป็นความจริงเช่นเดียวกัน) แต่นายแดงไม่เอามากล่าวในการปราศรัย ทั้งนี้ เพราะนายแดงเป็นหัวคะแนนให้นาย ก. เมื่อกล่าวจบแล้วผู้เขียนก็ถามนักศึกษาด้วยคำถามเดียวกันกับครั้งก่อนว่า *"คำพูดของนายแดงที่กล่าวในการหาเสียงนั้นถูกต้อง น่าเชื่อถือและสมควรเลือกนาย ก. ตามคำชักชวนของนายแดง หรือไม่ และนักศึกษาจะเปลี่ยนคำตอบที่นักศึกษาเคยนึกตอบไว้ในใจหรือไม่"*

ผู้เขียนได้เตือนนักศึกษาว่า นักกฎหมายมหาชนที่ดี จำต้องรู้ว่าเราจะถูกหลอกได้เมื่อใด เพราะเราอาจถูกหลอกได้แม้โดยการกล่าวสิ่งที่เป็นความจริงคือ การกล่าวความจริง(บางส่วน)ว่า นาย ข.ทุจริตคอรัปชั่น แต่งดเว้นการกล่าวถึงความจริง(อีกบางส่วน)คือ ความจริงที่ว่า นาย ก.ก็ทุจริตคอรัปชั่นเหมือนกัน ซึ่งการกล่าวความจริงเพียงบางส่วนเช่นนี้ก็สามารถทำให้เราเข้าใจผิดและมีข้อตกลงใจหรือมี"ข้อยุติ"ที่ผิดพลาดได้ **วิชาตรรกวิทยา(logic)จะสอนให้เราทราบว่า** ในการรับฟังคำพูดหรือรับฟังการบอกกล่าวจากบุคคลอื่นนั้น ข้อความที่พูดหรือกล่าวออกมานั้น ได้ขาดสาระสำคัญอันเป็นจุดเชื่อมโยงระหว่างความเป็นจริง(บางส่วน)ที่ผู้พูดได้นำมากล่าวให้เรารู้ กับ"ข้อยุติ"อันเป็นข้อสรุป(ของผู้พูด) หรือไม่ ในตัวอย่างที่กล่าวมาข้างต้นนั้น จุดเชื่อมโยงสำคัญที่ขาดหายไป(missing link)ระหว่างความจริง(นาย ข.ทุจริต) กับ"ข้อยุติ"ที่ว่าควรเลือกนาย ก.(ซึ่งทำให้การตัดสินใจที่นักศึกษาเคยคิดว่าถูกต้องนั้น กลายเป็นการตัดสินใจที่ผิดพลาด) ก็คือ การงดเว้นการกล่าวความจริงเกี่ยวกับการทุจริตคอรัปชั่นของนาย ก. นั่นเอง

ในสังคมที่ยังไม่มีการพัฒนาและไม่สนใจในเรื่อง "เหตุและผล" นั้น คนในสังคมอาจถูกทำให้เข้าใจผิด(โดยตนเองเชื่อว่าเป็นการเข้าใจถูก)ได้นานาประการ อาจมาจากการกล่าวความจริงเพียงบางส่วนก็ได้ มาจากความไม่จริงที่ปั้นแต่งขึ้นก็ได้ มาจากการทำให้ผู้ฟังเกิดความสับสนในเหตุและผลก็ได้ มาจากการหาหลักฐานหรือใบเสร็จรับเงินมายืนยันไม่ได้ก็ได้ และนอกจากนั้น "สังคมที่ยังไม่พัฒนา" ก็ยังจะไม่สนใจวิเคราะห์ความสมเหตุสมผล(logical)หรือความน่าเชื่อถือของความเห็นหรือคำวินิจฉัยของสถาบันหรือองค์กรฯ ต่าง ๆ อีกด้วย สังคมที่ยังไม่พัฒนา จึงเป็นสังคมที่เชื่อง่ายและไม่มีทิศทาง

ตัวอย่างอีกตัวอย่างหนึ่ง ที่ผู้เขียนมักจะยกให้นักศึกษาฟังเพื่อให้เห็นความสำคัญของตรรกวิทยา(ซึ่งผู้เขียนคิดว่า นักศึกษาที่เคยฟังคำบรรยายของผู้เขียนคงยังจำได้ดี) กล่าวคือ ผู้เขียนจะกล่าวว่า "โต๊ะในห้องบรรยายมี 4 ขา" ซึ่งนักศึกษาทุกคนเห็นว่าเป็นความจริง และกล่าวต่อไปว่า "สุนัขก็มี 4 ขา" ซึ่งนักศึกษาทุกคนก็คงเห็นว่าเป็นความจริงเช่นเดียวกัน และผู้เขียนก็สรุปเป็นข้อยุติว่า "ดังนั้น โต๊ะเหมือนกับสุนัข" แล้วผู้เขียนก็ทดสอบโดยถามนักศึกษาว่า ประโยคสุดท้ายนี้ เป็น

ความจริงหรือไม่จริง ผู้เขียนอธิบายแก่นักศึกษาว่า ประโยคสุดท้ายนั้นฟังดูเผิน ๆ ก็ดูเหมือนว่าถูกต้องและเป็นความจริง แต่นักศึกษาทุกคนรู้อยู่แล้วว่าโต๊ะนั้นไม่เหมือนกับสุนัข แต่การเรียงประโยค 3 ประโยคเข้าด้วยกันนั้นทำให้ดูเหมือนว่าโต๊ะเหมือนกับสุนัข และความเป็นจริงของประโยคสุดท้ายก็คือประโยคสุดท้ายนี้มีความถูกต้องเพียงส่วนน้อยเท่านั้นคือ"โต๊ะกับสุนัขเหมือนกันเฉพาะจำนวนขา" แต่ข้อสรุปอันเป็นข้อยุติอย่างอื่นที่เป็น*สาระสำคัญของความแตกต่างระหว่างโต๊ะกับสุนัขนั้น* จะผิดพลาดทั้งหมด ฉะนั้น จะเห็นได้ว่า เพียงแต่การจับประโยคทั้ง 3 มาเรียงลำดับให้ต่อเนื่องกันเท่านั้น ก็สามารถสร้างความเข้าใจผิด ๆ ให้แก่ผู้ฟังได้โดยไม่ยากนัก

ถ้าหากจะลองกลับมาใช้หลักตรรกวิทยาพิจารณาดูว่า การเขียนรัฐธรรมนูญตามแนวทางของ constitutionalism จะขัดกับสิ่งที่เราได้ยินพูดกันอยู่ทุก ๆ วัน ว่า *ประชาธิปไตยคือการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แทนของประชาชน ดังนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงต้องมีอำนาจสูงสุดไม่ว่าจะเป็นอำนาจในการแก้ไขรัฐธรรมนูญหรือการออกกฎหมายฯ รวมทั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่จะมีสิทธิเป็นนายกรัฐมนตรี และถ้าเป็นรัฐมนตรี รัฐมนตรีก็ต้องมีอำนาจในการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงในกระทรวง มิฉะนั้นแล้ว รัฐมนตรีก็ไม่สามารถรับผิดชอบในนโยบายที่เสนอไว้ต่อประชาชนได้*

ผู้เขียนได้ยินคำพูดเช่นนี้มานาน และผู้เขียนก็เชื่อว่า "คนไทย" ก็คงจะได้ยินเช่นนี้ต่อไปอีกนาน แต่ผู้เขียนสงสัยว่า เพราะเหตุใดผู้ร่างรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ จึงคิดไม่เหมือนกับเรา และทำไมบทบัญญัติรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ของต่างประเทศจึงมีกลไกที่ควบคุมการใช้อำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนและนักการเมืองอยู่มากมายหลายประการ และยิ่งกว่านั้น "รัฐธรรมนูญ" ของบางประเทศบัญญัติแยกอำนาจการตรากฎหมาย(พระราชบัญญัติ)และอำนาจการออก "กฎทางบริหาร"ออกจากกัน โดยให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจการตรากฎหมาย(พระราชบัญญัติ)แต่เพียงประการเดียว แต่ให้อำนาจในการออก"กฎทางบริหาร"เป็นของฝ่ายบริหาร *รัฐธรรมนูญของประเทศเหล่านั้นไม่เป็นประชาธิปไตย เช่นนั้นหรือ (?)*

เราลองพิจารณาดูข้อความดังกล่าวข้างต้นกันทีละประโยค(ตามตรรกวิทยา)ว่า ข้อความข้างต้นเป็นข้อความที่มี "ความถูกต้องที่แท้จริง" มากน้อยเพียงใด หรือขาดจุดเชื่อมโยงสำคัญ(missing link) ณ ที่ใด

ประโยคที่ว่า *"ประชาธิปไตยคือการเลือกตั้ง"* สิ่งนี้เป็น "ความถูกต้องที่แท้จริง"ตามหลักตรรกวิทยา เพราะในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยจำเป็นต้องมีการเลือกตั้ง และไม่สามารถใช้วิธีอื่นใดที่จะทำให้ประชาชนที่อยู่ภายใต้ปกครองสามารถมีส่วนในการปกครองได้ถ้าหากไม่มีการเลือกตั้ง และสิทธิในการเลือกตั้งของประชาชน ก็ควรเป็นไปอย่างกว้างขวางตามหลักของ universal suffrage ตามวิวัฒนาการของระบอบประชาธิปไตย

ประโยคต่อมาที่ว่า *"สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แทนของประชาชน"* (หรือตามที่บทบัญญัติรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ว่า สมาชิกสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย) สิ่งนี้คงมิใช่ "ความถูกต้องแท้จริง" แต่เป็นสิ่งสมมติขึ้น คือสมมติว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แทนของ "ประชา-

ชนทั้งประเทศ" แต่ตามความจริงแล้ว ผู้แทนราษฎรแต่ละคนได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชนในแต่ละเขตเลือกตั้งเท่านั้น มิใช่จากประชาชนทั้งประเทศ แต่อย่างไรก็ตาม สิ่งที่สมมติขึ้นนี้ เป็นไปตามหลักการของระบอบประชาธิปไตย เพราะสมมติขึ้นโดยความมุ่งหมายให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของ "ประชาชนทั้งประเทศโดยส่วนรวม" แต่ตามความเป็นจริงโดยพฤติกรรม การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มักจะมุ่งรักษาประโยชน์ของประชาชน ซึ่งเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงในเขตที่ตนได้รับเลือกตั้ง

ประโยคต่อ ๆ มาที่ว่า *"สมาชิกสภาฯจึงต้องมีอำนาจสูงสุด ฯลฯ"* ประโยคเหล่านี้เป็นข้อยุติที่เป็น"ผล"อันมาจาก"เหตุ" คือ เป็นผลมาจากข้อสมมติที่ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แทนของประชาชน(ทั้งประเทศ) แต่สิ่งที่เราจะต้องวิเคราะห์ทางหลักตรรกวิทยา ก็คือ ความสัมพันธ์ระหว่าง"เหตุ"และ"ผล"นี้มีความถูกต้องสมบูรณ์ หรือไม่ เพียงใด ซึ่งถ้าจะพิจารณาโดยไตร่ตรองแล้วก็จะเห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างประโยคสองประโยค ซึ่งเป็น"เหตุ"และ"ผล"ซึ่งกันและกันนี้ ได้ขาด "ความจริง"ที่เป็นสาระสำคัญ(missing link)ไปบางประการ และความจริงที่เป็นสาระสำคัญที่ขาดหายไปนั้น ก็คือ **สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นมิใช่"ประชาชน(ทั้งประเทศ)" และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมิใช่ "ปวงชนชาวไทย" และดังนั้น ประโยชน์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร(ส่วนตัว) จึงย่อมมิใช่ประโยชน์ของประชาชน** และด้วยเหตุนี้ การใช้อำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงอาจมิได้ถูกใช้เพื่อประโยชน์ของประชาชนเสมอไป

ความจริงที่ว่า *สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมิใช่ "ประชาชน(ทั้งประเทศ)" และประโยชน์ส่วนตัวของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมจะปะปนอยู่กับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ว่าจะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือในฐานะที่เป็นรัฐมนตรี(ผู้ใช้อำนาจบริหาร)* ดังนั้น รัฐธรรมนูญตามแนวทางของ constitutionalism จึงได้กำหนดมาตรการและสถาบันต่าง ๆ ขึ้นไว้เพื่อกำกับการปฏิบัติหน้าที่และควบคุมการใช้อำนาจของสมาชิกสภาฯและรัฐมนตรี เพื่อให้การใช้อำนาจดังกล่าวเป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนทั้งประเทศ และถือว่าบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด

ทุก ๆ คนทราบดีว่า ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในปัจจุบันนั้น จำเป็นต้องมีการเลือกตั้ง อันเป็นไปตามหลักความชอบธรรมทางการเมือง (political legitimacy) ทั้งนี้ ไม่ว่าสิทธิในการออกเสียง(suffrage)จะกว้างหรือแคบเพียงใด สิ่งนี้เป็นหลักการของการปกครองระบบประชาธิปไตย แต่การที่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยต้องมีการเลือกตั้งนั้น มิได้หมายความว่านักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง(จากเขตเลือกตั้งต่าง ๆ)นั้น จะใช้อำนาจรัฐได้โดยปราศจากการควบคุม และการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นวิธีการเพื่อให้ได้มาซึ่ง"ผู้ที่จะใช้อำนาจ"ในองค์กรการเมืองตามรัฐธรรมนูญ แต่การเลือกตั้งไม่ว่าจะกระทำโดยเขตเลือกตั้งเล็กหรือเขตเลือกตั้งใหญ่ หรือเป็นการเลือกตั้งทั่วประเทศ(เช่นประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา) ก็ไม่อาจอ้าง "ความเป็นผู้แทนของประชาชน"เพื่อความมีอำนาจโดยเด็ดขาดได้

constitutionalism เป็นการเขียนรัฐธรรมนูญเพื่อจัดให้มี "องค์กรการเมือง" ด้วยจุดมุ่งหมายให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศโดยมีการเลือกตั้ง(ในเขตเลือกตั้งต่าง ๆ) เพื่อให้ได้ผู้ที่จะเข้ามาใช้อำนาจทางการเมืองใน "องค์กรการเมือง" ในระบอบประชาธิปไตย แต่ในขณะเดียวกัน constitutionalism ก็เป็นการเขียนรัฐธรรมนูญที่กำหนดวิธีการจัดองค์กรของ "องค์กรการเมือง" เพื่อให้องค์กรการเมืองเป็นองค์กรที่บริหารประเทศ อย่างมีประสิทธิภาพและป้องกันการบิดเบือนการใช้อำนาจที่มาจากพฤติกรรมของ "นักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง"

"ความเป็นประชาธิปไตย"โดยต้องมีองค์กรการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง กับการจัดองค์กรขององค์กรการเมือง จึงเป็น 2 เรื่องที่แตกต่างกันมีจุดมุ่งหมายต่างกัน แต่ต้องนำมาใช้ประกอบกันในการเขียนรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด

ถ้าหากจะย้อนดูวิวัฒนาการของแนวความคิดเกี่ยวกับวิธีการจัดองค์กรของ "องค์กรการเมือง" เมื่อ 200-300 ปีก่อน ในขณะที่ประเทศต่าง ๆ ในยุโรปมีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ก็จะเห็นได้ว่า นักปรัชญาการเมืองของประเทศต่าง ๆ ในยุโรปที่มีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในระยะนั้นต่างก็พยายามหา "รูปแบบ" การจัดองค์กรขององค์กรทางการเมืองเพื่อจำกัดอำนาจ(เด็ดขาด)ของพระมหากษัตริย์ และแนวความคิดในขณะนั้นก็ได้แยกออกเป็น 2 แนวทางที่ไม่เหมือนกัน แนวทางที่ 1 คือ การถ่วงดุลอำนาจพระมหากษัตริย์ด้วยหลักการแบ่งแยกอำนาจ (separative of power) โดยนำอำนาจ(เด็ดขาด)ของพระมหากษัตริย์ มาแยกออกเป็นอำนาจต่าง ๆ และให้อำนาจต่าง ๆ เหล่านั้นใช้โดย"องค์กรการเมือง"ที่แตกต่างกัน มิให้รวมอยู่ที่องค์พระมหากษัตริย์เพียงพระองค์เดียว เช่น แนวความคิดของ Locke ที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกานำมาเป็นแบบโครงสร้างของ "ระบบประธานาธิบดี" โดยมีระบบ check and balance ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เป็นต้น และแนวทางที่ 2 คือ การพยายามที่จะอธิบายว่าพระมหากษัตริย์มิใช่เป็นเจ้าของ "อำนาจทางการเมือง(อำนาจอธิปไตย)" แต่อำนาจทางการเมืองเป็นของประชาชน(หรือบางทฤษฎีอธิบายว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ-nation) เช่น ความเห็นของ Rousseau ในเรื่องสัญญาประชาคม เป็นต้น และแนวความคิดที่สองนี้ก็ได้พัฒนาออกมาในรูปแบบที่มี "สภาผู้แทนราษฎร"และมีพระมหากษัตริย์เป็นฝ่ายบริหาร อันเป็นการเริ่มต้นของ "ระบบรัฐสภา" และต่อมา ระบบรัฐสภาได้วิวัฒนาการจากระบบ dualist ไปสู่ระบบ monist และในที่สุดก็ได้มีการปรับ(rationalization) เป็นระบบ "รัฐสภาสมัยใหม่"

ปัญหาของประเทศในขณะนี้ ก็คือ ความเข้าใจความหมายของคำว่า "ประชาธิปไตย" ซึ่งยังปะปนอยู่กับการเขียนรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการจัดองค์กรของ "องค์กรการเมือง(ที่มาจากการเลือกตั้ง)" และ "นักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง" ของเรา ก็มักจะมีข้อยุติสรุปว่า การเป็นประชาธิปไตย คือการให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจสูงสุด ซึ่งขณะนี้ คงถึงเวลาที่ "คนไทย" จะต้องวิเคราะห์ถึงคำพูดของนักการเมืองเหล่านี้ ปัญหาความไขว้เขวของ "ความเข้าใจ" ความหมายของคำว่า "ประชาธิปไตย" นี้ มิได้จำกัดอยู่แต่เฉพาะการจัดองค์กร(organisation)ในระบอบการปกครองทางการเมือง(ระดับชาติ)เท่านั้น แต่ปัญหาของความเข้าใจความหมายนี้ ได้กระจายลงมาสู่การจัดรูปแบบ

ขององค์กรทางบริหาร(ส่วนราชการ)ของรัฐด้วย โดยมักเพราะมีความเข้าใจกันว่า การจัดองค์กรทางบริหารของรัฐ ก็จะต้องมีการเลือกตั้งเพื่อความเป็นประชาธิปไตยเช่นเดียวกัน ดังนั้น ก่อนที่จะผ่านหัวข้อนี้ไป ผู้เขียนขออนุญาติเล่าเรื่องที่ผู้เขียนได้บรรยายให้นักศึกษาฟังเกี่ยวกับหลักกฎหมายมหาชนในการจัดองค์กร ซึ่งหลักกฎหมายดังกล่าวมีลักษณะเป็นสหวิชาการ(interdisciplinary) ซึ่งเกี่ยวพันกับสังคมวิทยา - ตรรกวิทยา - และความหมายของ "ประชาธิปไตย" (การเลือกตั้ง) ไว้สักเล็กน้อย

นักศึกษามักจะเชื่อว่า ประชาธิปไตยคือการเลือกตั้ง ดังนั้น นักศึกษาก็อยากจะให้มีการเลือกตั้งในทุก ๆ องค์กร เพราะคิดว่า ต้องการความเป็นประชาธิปไตย แต่สิ่งที่นักศึกษาจะต้องทำความเข้าใจในเบื้องต้น ก็คือ "ความเป็นประชาธิปไตย" นั้น เป็นจุดมุ่งหมายของการจัดตั้งองค์กรนั้น ๆ หรือไม่ อันที่จริง องค์กรแต่ละองค์กรย่อมมีจุดมุ่งหมายของการจัดตั้งแตกต่างกัน "องค์กรการเมือง" เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่สูงสุดในการบริหารประเทศ แต่องค์กรอื่น ๆ มิได้จัดตั้งโดยมีจุดมุ่งหมายเช่นนั้น เช่น บริษัทจำกัด เป็นองค์กรของเอกชนที่เอกชนร่วมทุนกันจัดตั้งขึ้นโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อแสวงหากำไรมาแบ่งปันกัน "ส่วนราชการ" เป็นองค์กรของรัฐที่รัฐจัดตั้งขึ้นโดยเงินงบประมาณของแผ่นดิน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ(public servise)ให้แก่ประชาชน

สำหรับ "องค์การเมือง" นั้น การเลือกตั้งเป็นวิธีการที่จำเป็นต้องนำมาใช้ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยเพื่อให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการบริหารประเทศได้ เพราะประชาชนทั้งประเทศ(ทุกคน)ย่อมไม่อยู่ในฐานะที่จะเข้ามาใช้อำนาจทางการเมืองได้ จึงจำเป็นต้องมีการเลือกตั้งเพื่อให้ได้ผู้แทนเข้ามาใช้ "อำนาจทางการเมือง" ในองค์กรการเมือง ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ในหลักกฎหมายมหาชนเกี่ยวกับการจัดองค์กรนั้น "การเลือกตั้ง" เป็นเพียง "วิธีการ" หนึ่งที่จะนำมาพิจารณาหรือเลือกนำมาใช้ในการจัดตั้งองค์กร และการที่จะนำ "วิธีการเลือกตั้ง" เข้ามาใช้ในการจัดองค์กรขององค์กรใด จึงย่อมขึ้นอยู่กับ "ลักษณะ(nature)" ของอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้น ๆ และขอให้นักศึกษาพิจารณาดูตัวอย่างดังต่อไปนี้ตามลำดับ โดยนักศึกษาต้องคำนึงอยู่เสมอว่า รูปแบบการจัดองค์กรนั้นอยู่บนพื้นฐานของการวิเคราะห์พฤติกรรมของบุคคล(สังคมวิทยา) และอยู่บนพื้นฐานของตรรกวิทยา(วิชาว่าด้วยเหตุและผล)

ตัวอย่างที่ 1 การเลือกตั้งกรรมการบริษัทจำกัด ในการดำเนินงานของบริษัทจำกัด (หรือบริษัทมหาชนจำกัด) กฎหมาย(แพ่ง)กำหนดให้ "ที่ประชุมผู้ถือหุ้น" เลือกตั้งกรรมการบริษัท ข้อกำหนดของกฎหมายนี้ เป็นสิ่งที่ถูกต้อง เพราะบริษัทเป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อหากำไรโดยการลงทุนของ "ผู้ถือหุ้น" เอง ดังนั้น ผู้ถือหุ้นของบริษัทจึงเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงในการดำเนินกิจการของบริษัทนั้น การมีกำไรหรือการขาดทุนของบริษัทย่อมกระทบต่อส่วนได้เสียโดยตรงของผู้ถือหุ้น ดังนั้น โดย "พฤติกรรม" ของผู้ถือหุ้นเอง ผู้ถือหุ้นก็คงจะใช้ความระมัดระวังที่ดีที่สุดในการเลือกตั้งกรรมการของบริษัทเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนเอง เพราะถ้าเลือกตั้งกรรมการไม่ดี บริษัทขาดทุน ผู้ถือหุ้นเองย่อมเป็นผู้ได้รับผลเสียนั้น [หมายเหตุ:- *อย่างไรก็ตาม รัฐ*

ก็อาจอาศัย "หลักกฎหมายมหาชน" ออกกฎหมายกำหนดมาตรการบางอย่างเพื่อคุ้มครอง "ผู้ถือหุ้นรายย่อย" (ซึ่งมีจำนวนมากราย) เพื่อมิให้ผู้ถือหุ้นรายย่อยต้องเสียเปรียบ "ผู้ถือหุ้นรายใหญ่" (ซึ่งมีจำนวนน้อยราย)ได้]

ตัวอย่างที่ 2 การตั้ง "อธิบดี" ของส่วนราชการ(กรม)แห่งหนึ่ง โดยผู้เขียนสมมติว่า ถ้ารัฐจะออกกฎหมายกำหนดให้ "ข้าราชการในกรม" เลือกตั้ง "อธิบดี" เพื่อความเป็นประชาธิปไตย ปัญหามีว่า *ผลของการเลือกตั้ง "อธิบดี" โดยข้าราชการในกรม จะได้อธิบดีที่เป็นบุคคลอย่างไร* ผู้เขียนอธิบายว่า กรมเป็นหน่วยงานของรัฐที่ตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์(อำนาจหน้าที่)เพื่อให้ "บริการสาธารณะ" แก่ประชาชนและจัดตั้งขึ้นโดยใช้เงินงบประมาณแผ่นดิน ข้าราชการในกรมมิได้เป็นผู้ออกทุนและมิได้เป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงกับงานบริการสาธารณะซึ่งเป็นหน้าที่ของกรมนั้น ดังนั้น ถ้าออกกฎหมายให้ข้าราชการในกรมเลือกตั้งอธิบดี ข้าราชการส่วนใหญ่(โดยพฤติกรรม)ก็จะเลือกอธิบดีที่ผ่อนคลายการทำงานของข้าราชการในกรม ไม่เข้มงวดในการปฏิบัติราชการของข้าราชการ ฯลฯ ผลที่ได้รับจากการออกกฎหมายกำหนดให้มีการเลือกตั้งอธิบดีโดยข้าราชการในกรม ก็คือ วัตถุประสงค์ของกรมเพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน อันเป็น "อำนาจหน้าที่" ของกรมย่อมเสียไปและไม่มีประสิทธิภาพ

ตัวอย่างที่ 3 เป็นตัวอย่างสำคัญที่ผู้เขียน(ผู้บรรยาย)จะเน้นความสำคัญของสังคมวิทยาและตรรกวิทยาสำหรับนักกฎหมายมหาชน และให้นักศึกษาทำการตรวจสอบ "พฤติกรรมของนักศึกษา" เอง ผู้เขียนสมมติว่า รัฐจะออกกฎหมายให้ "นักศึกษา" มีสิทธิเลือกตั้งอาจารย์ผู้สอนกฎหมายปกครอง โดยมีคำอธิบายในบันทึกหลักการและเหตุผลของร่างกฎหมายว่า *โดยที่นักศึกษาที่เข้ามาฟังคำบรรยายนั้นย่อมเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับอาจารย์(ผู้บรรยายวิชากฎหมายปกครอง)มากกว่าบุคคลอื่นนักศึกษาเป็นผู้ที่มาฟังคำบรรยายและสามารถทราบได้ดีว่าอาจารย์คนใดสอนดีหรือสอนไม่ดี ดังนั้น เพื่อให้ได้อาจารย์ที่ดีที่สุดและเพื่อความเป็นประชาธิปไตย จึงเห็นควรตรากฎหมายให้นักศึกษามีสิทธิเลือกอาจารย์ผู้บรรยาย* (โดยในร่างกฎหมาย จะมีบทบัญญัติของกฎหมายระบุรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับการเลือกตั้ง เช่น การทำบัญชีรายชื่อนักศึกษาผู้มีสิทธิออกเสียง การแสดงบัตรประจำตัว วิธีการออกเสียง ฯลฯ) ปัญหามีว่า *การตรากฎหมายนี้ จะทำให้มหาวิทยาลัยได้อาจารย์ที่ดีหรือไม่ดี* และผู้เขียนก็ได้ขอให้นักศึกษายกมือแสดงความเห็นของนักศึกษา ซึ่งจะแยกออกเป็น 2 ฝ่าย

ผู้เขียนได้ให้คำตอบแก่นักศึกษาว่า *มหาวิทยาลัยจะได้อาจารย์ที่ไม่ดีและมาตรฐานการศึกษาของชาติจะต่ำลง* ซึ่งนักศึกษาก็คงสงสัยว่า เพราะเหตุใดมหาวิทยาลัยจึงจะได้อาจารย์ที่ไม่ดี ก็ในเมื่อหลักการและเหตุผลของร่างกฎหมายตามที่ผู้เขียนได้กล่าวมาแล้ว ก็อธิบายได้อย่างชัดเจนว่านักศึกษาเป็นผู้ใกล้ชิดอาจารย์และเป็นผู้มาฟังคำบรรยายด้วยตนเอง นักศึกษาจึงย่อมทราบดีว่าอาจารย์คนใดสอนดีหรือไม่ดี แต่ทำไมนักศึกษาจึงเลือกอาจารย์ที่สอนไม่ดี ผู้เขียนได้กล่าวต่อไปว่าบันทึกหลักการและเหตุผลของร่างกฎหมายนั้น ผู้เขียน(ผู้บรรยาย)เอา "ความจริง" มากล่าวเพียงส่วนเดียวเท่านั้น แต่ยังมี "ความจริง(อีกส่วนหนึ่ง)" ที่ผู้เขียน(ผู้บรรยาย) ยังปกปิดไว้

"ความจริง(อีกส่วนหนึ่ง)" นั้น ก็คือ นักศึกษาทุกคน(มีพฤติกรรม)อยากสอบไล่ได้ และนักศึกษาก็รู้ดีว่า อาจารย์คนไหนให้คะแนนง่าย(ใจดี) และอาจารย์คนไหนใบ้ข้อสอบ(บอกเมฆ)ให้นักศึกษาทราบก่อนกำหนดสอบ ดังนั้น ในการออกเสียงเลือกอาจารย์ นักศึกษาจึงจะออกเสียงตามพฤติกรรมของนักศึกษา คือ เลือกอาจารย์ที่ใจดีและบอกใบ้ข้อสอบ มากกว่าจะออกเสียงเลือกอาจารย์ที่สอนดีแต่ไม่ยอมบอกใบ้ข้อสอบ ทั้งนี้ เพราะ "การสอบไล่ได้" ของนักศึกษาซึ่งเป็นผลประโยชน์ส่วนตัวของนักศึกษา จะมีน้ำหนักมากกว่าการรักษามาตรฐานการศึกษาของชาติ ซึ่งเป็นประโยชน์ส่วนรวม

จริงอยู่ ในจำนวนนักศึกษาทั้งหมดในห้อง จะมีการออกเสียงแยกเป็น 2 ฝ่าย โดยจะมีนักศึกษาจำนวนหนึ่งซึ่งออกเสียงเลือกอาจารย์ที่สอนดี(แต่ให้คะแนนตรงไปตรงมา) ซึ่งนักศึกษาฝ่ายนี้(โดยปกติจะได้แก่นักศึกษาที่เรียนดี) จะเป็นฝ่ายที่มีจำนวนน้อย แต่นักศึกษาอีกฝ่ายหนึ่งจะมีจำนวนมากกว่า ซึ่งได้แก่นักศึกษากลุ่มที่เรียนไม่ดี กับนักศึกษากลุ่มที่เรียนพอใช้ได้แต่ไม่แน่ใจในการสอบของตนเอง ซึ่งกลุ่มหลังนี้ก็จะเลือกอาจารย์ที่บอกใบ้ข้อสอบเช่นเดียวกัน เพราะต้องการให้ตนเองสอบไล่ได้ง่าย ๆ ไว้ก่อนเป็นสำคัญ

ผู้เขียนสมมติต่อไปว่า ในขณะที่ผู้เขียน(ผู้บรรยาย)กำลังอธิบายว่านักศึกษาในห้องนี้ส่วนใหญ่ได้ออกเสียงเลือกอาจารย์โดยคำนึงถึงการสอบไล่ได้ของตนเองซึ่งเป็นผลประโยชน์ส่วนตัวของนักศึกษาเอง มากกว่าจะคำนึงถึงมาตรฐานการศึกษาของชาติซึ่งเป็นผลประโยชน์ส่วนรวมนั้น *ได้มีนักการเมืองคนหนึ่งเดินเข้ามาและบอกแก่นักศึกษาว่า ผู้เขียน(ผู้บรรยาย)ดูถูกนักศึกษา เพราะผู้เขียนได้กล่าวหาว่า นักศึกษาเป็นคนเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม* แล้วนักการเมืองคนนั้นก็หันไปถามนักศึกษาว่า นักศึกษาคนไหนที่เห็นแก่มาตรฐานการศึกษาส่วนรวมของชาติ(ขอให้ยกมือขึ้น) และนักศึกษาคนไหนเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว(ขอให้ยกมือขึ้น)

ผู้เขียนถามนักศึกษาว่า นักศึกษาคิดว่า จำนวนนักศึกษาที่ยกมือแสดงออกมาว่า ตนเองเห็นแก่มาตรฐานการศึกษาส่วนร่วมของชาติ กับจำนวนนักศึกษาที่ยกมือแสดงว่าตนเองเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวฝ่ายใดจะมีจำนวนมากกว่ากันผู้เขียนอธิบายว่า "ผลของการแสดงออกด้วยการยกมือคงเป็นที่คาดหมายได้ว่า *นักศึกษาที่ยกมือแสดงตนว่า เป็นคนเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม น่าจะมีจำนวนมากกว่านักศึกษาที่ยกมือแสดงตนว่า เป็นคนที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว* แต่ตาม "ความเป็นจริง" โดยพฤติกรรมแล้ว นักศึกษาทุกคนคงรู้ดีว่า จำนวนนักศึกษาฝ่ายใดจะมากกว่ากัน ถ้ามีการออกเสียงลงคะแนนเพื่อเลือกอาจารย์กันจริง ๆ และการลงคะแนนนั้นกระทำโดยวิธีลับ และคงรู้ดีว่า ผู้เขียน(ผู้บรรยาย)ได้ดูถูกนักศึกษา จริงหรือไม่ [หมายเหตุ:- *ตัวอย่างนี้ ดูเหมือนจะคล้าย ๆ กับคำพูดของนักการเมืองซึ่งมักจะกล่าว(เมื่อมีผู้กล่าวถึงการซื้อขายเสียงของ ส.ส.ในการเลือกตั้ง)ว่า "ผู้ที่กล่าวว่ามีการซื้อขายเสียงในการเลือกตั้ง เป็นผู้ที่ดูถูกประชาชน" แต่ผู้เขียนคิดว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร(ส่วนใหญ่)เอง คงทราบได้อย่างดีว่า ตนเองได้ใช้จ่ายเงินเท่าใดในการเลือกตั้ง และ(ส.ส.ส่วนใหญ่)มีการซื้อขายเสียงกันจริงหรือไม่ แต่โดยพฤติกรรมแล้ว สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่ไม่สามารถพูดหรือยอมรับโดยเปิดเผยได้*]

ตัวอย่างที่กล่าวมาข้างต้นนี้ เป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของวิชาสังคมวิทยาและหลักวิชาตรรกวิทยาที่นักกฎหมายมหาชนจะนำมาใช้ในการจัดองค์กร และกจรเลือกตั้งก็เป็นเพียง "วิธีการ" หนึ่งที่นำมาใช้ในการจัดองค์กรเท่านั้น

อนึ่ง บังเอิญเมื่อต้นเดือนเมษายนนี้ มีสถาบันสังคมวิทยาของมหาวิทยาลัยมีชื่อแห่งหนึ่งทำโพลหยั่งเสียง "ประชาชน" เกี่ยวกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดและได้มีการอ้างอิงกันว่า "ประชาชน" สนับสนุนการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้เขียนต้องขอกล่าวว่า เท่าที่ผู้เขียนได้เห็นมา การทำโพลหรือการหยั่งเสียงนั้นโดยปกติจะเป็นการหยั่งเสียงเพื่อจะได้ทราบถึงความรู้สึกหรือความนิยมชมชอบ(popularity)ของประชาชนที่มีต่อนักการเมืองหรือพรรคการเมือง หรือหยั่งความรู้สึกของประชาชนว่าประชาชน(ส่วนใหญ่)จะกระทำการอย่างใด ด้วยเงื่อนไขอย่างใด แต่ผู้เขียนไม่ค่อยได้เห็นการทำโพลหยั่งความรู้สึกในเรื่องที่มีความซับซ้อนที่ต้องการรายละเอียดในการพิจารณา ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดก็เป็นเรื่องหนึ่งที่อยู่ในลักษณะซับซ้อนดังกล่าว และผู้เขียนเห็นว่า การที่ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจในเรื่องนี้ จะตัดสินใจกระทำอย่างใด ควรจะต้องกระทำบนพื้นฐานของการศึกษาวิจัย มากกว่าที่จะตัดสินใจบน "ความรู้สึก" ของประชาชนจำนวนหนึ่ง(ซึ่งถูกคัดเลือกมา)ไม่ว่าจะมากหรือน้อย ที่ตอบคำถาม(จำนวนหนึ่ง)ของผู้ทำโพล เพราะ "ความรู้สึก" ก็คือ "ความรู้สึก" นั่นเอง การทำโพลก็ดี การทำ public hearing ก็ดี คงจะเป็นเพียง "ขั้นตอน" หนึ่งของการรวบรวม "ข้อมูล" (อย่างหนึ่ง)ในกระบวนการตัดสินใจของผู้ที่รับผิดชอบในทางบริหาร เท่านั้น

กลไกการบริหารในการปกครองระบอบประชาธิปไตยคงจะมีกฎเกณฑ์และกระบวนการมากกว่าการกล่าวอ้างถึง คำว่า "ประชาชน" หรือคำว่า "ประชาธิปไตย" หรือพูดกันว่า "ต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญ ให้เป็นประชาธิปไตย"

3.2 สภาพการบริหารของประเทศไทยในปัจจุบัน

ข้อต่อมาที่จะต้องพิจารณาเกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ ที่รุมล้อมเราอยู่ทุกวันนี้ก็คือ "สภาพการบริหารของประเทศ" ผู้เขียนเห็นว่า ปัญหาการบริหารของไทยมีลักษณะเฉพาะของเราเองที่ไม่เหมือนประเทศใด ๆ และเป็นปัญหาที่เราสะสมมาเป็นเวลานานโดยไม่มีการแก้ไข และนับวันจะรุนแรงยิ่งขึ้น นักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งมักจะกล่าวว่า *เหตุที่เป็นเช่นนี้ เป็นเพราะความผิดของการปฏิวัติและรัฐประหารที่ทำให้ระบอบประชาธิปไตยไม่สามารถพัฒนาได้ และเป็นความผิดของข้าราชการประจำที่ไม่คืนอำนาจให้แก่ประชาชน* ซึ่งนักการเมืองคงหมายถึงไม่คืนอำนาจให้แก่นักการเมืองซึ่งมาจากการเลือกตั้งนั่นเอง ฯลฯ

ผู้เขียนไม่อยากจะกล่าวว่าสภาพปัญหาการบริหารของไทยที่ปรากฏความยุ่งยาก(เลวลง)อันเป็นเหตุการณ์ประจำวันอยู่ในปัจจุบันนี้ เป็นความผิดของผู้ใด แต่ผู้เขียนอยากจะทบทวนความเป็นมาของระบบการบริหารของไทยอย่างย่อ ๆ ไว้ ณ ที่นี้

สิ่งแรกที่ผู้เขียนกังวล ก็คือ ผู้เขียนจะเขียนบทความนี้ได้อย่างไร จึงจะสามารถทำให้ท่าน

ผู้อ่านเข้าใจปัญหาและสภาพการบริหารของไทยที่สะสมมานานจนถึงปัจจุบันนี้ โดยไม่ทำให้บทความนี้ยาวเกินไป กล่าวคือ ผู้เขียนจะต้องใช้ข้อความที่สั้นที่สุด และถ่ายทอดความหมายให้ได้ชัดเจนที่สุด และผู้เขียนก็ไม่ทราบว่า แม้จะพยายามอย่างดีที่สุดแล้ว ผู้เขียนจะประสบความสำเร็จหรือไม่ ดังนั้น ถ้าผู้เขียนไม่ประสบความสำเร็จ ก็ขอให้อภัยแก่ผู้เขียนด้วย

การใช้อำนาจบริหารของรัฐ แบ่งออกได้เป็น 3 ระดับ คือ **ระดับแรก** ได้แก่อำนาจรัฐที่ใช้โดย "องค์กรการเมือง" ซึ่งในระบบรัฐสภา ได้แก่ อำนาจของคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา ในสมัยก่อนได้แก่ อำนาจของพระมหากษัตริย์ **ระดับที่สอง** ได้แก่ อำนาจรัฐที่เป็น "กลไกประจำ" ซึ่งได้แก่ อำนาจหน้าที่ของข้าราชการประจำประเภทต่าง ๆ และอำนาจหน้าที่ของสถาบันที่มีรูปแบบต่าง ๆ เช่น ศาลยุติธรรม ศาลรัฐธรรมนูญ สถาบันการตรวจเงินแผ่นดิน ฯลฯ และ**ระดับที่สาม** คือ การใช้อำนาจปกครองท้องถิ่นโดย "องค์กรส่วนท้องถิ่น" [หมายเหตุ:- *ในทางทฤษฎีบางทฤษฎี ถือว่าการปกครองท้องถิ่น มิใช่ "อำนาจรัฐ"*]

อำนาจรัฐทั้ง 3 ระดับดังกล่าว ได้ถูกจัดสรรให้แก่องค์กรการเมือง กลไกประจำ และองค์กรท้องถิ่น ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและตามบทกฎหมายต่าง ๆ ดังนั้น ถ้าประเทศใดมีการจัดสรรอำนาจใน 3 ระดับอย่างมีความสมดุล ประเทศนั้นก็จะมีปัญหาในการบริหารประเทศน้อยที่สุด เพราะปัญหาของสังคมหรือปัญหาของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ จะถูกแก้ไขไปในระดับต่าง ๆ ตามลำดับ คือ ปัญหาของท้องถิ่นก็จะมีองค์กรท้องถิ่นเป็นผู้แก้ไข ปัญหาของงานประจำ ก็มีกลไกประจำของรัฐเป็นผู้แก้ไข หรือถ้าเป็นปัญหานโยบายระดับชาติ ก็จะเป็นเรื่องขององค์กรการเมืองเป็นผู้แก้ไข ดังนั้น "องค์กรการเมือง" จึงเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐในลำดับสูงสุด และเป็นลำดับสุดท้าย ฉะนั้น การจัดสรรอำนาจที่มีความสมดุลกัน ก็จะผ่อนคลายปัญหาต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับล่างและเปิดโอกาสให้องค์กรการเมืองสามารถแก้ปัญหาสำคัญในระดับชาติได้ *หรือถ้าจะพูดในทางกลับกันสำหรับประเทศไทยในขณะนี้ ก็คือ การที่ปัญหาทุกอย่างมุ่งมาสู่คณะรัฐบาลที่เป็นศูนย์กลางของอำนาจรัฐในปัจจุบันนี้ ย่อมเป็นข้อเท็จจริงที่ยืนยันได้ว่า การจัดสรรการใช้อำนาจรัฐของประเทศไทยทั้ง 3 ระดับนี้ยังไม่มีความสมดุล*

การจัดสรรการใช้อำนาจรัฐที่มีความสมดุลในแต่ละประเทศ ย่อมไม่เหมือนกัน กล่าวคือ ประเทศ 2 ประเทศ ที่ต่างก็เป็นประเทศที่มีความสมดุลในการจัดสรรอำนาจ *แต่ก็มิได้หมายความว่า* ประเทศทั้งสองจะต้องมี "รูปแบบ" การจัดสรรอำนาจที่เหมือนกัน ทั้งนี้ เพราะความสมดุลของการจัดสรรอำนาจเกิดจาก*พื้นฐานทางสังคมวิทยาการเมืองของประชาชน*ที่แตกต่างกัน และสภาพทางสังคมวิทยาการเมืองของประชาชนของแต่ละประเทศ ย่อมมาจากวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม ฯลฯ ที่ต่างก็มีลักษณะเฉพาะ(characteristic)ของตนเอง และดังนั้น การที่จะแก้ปัญหาการบริหารประเทศของประเทศไทยด้วยการเปลี่ยนแปลงการจัดสรรอำนาจรวมทั้งการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความสมดุล จึงไม่อาจลอกเลียนจากต่างประเทศได้โดยตรง แต่จำเป็นต้องศึกษาและวิเคราะห์จากพื้นฐานทางสังคมวิทยาการเมืองของคนไทยเราเอง และจากกลไกการบริหารประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่และเป็นอยู่ในปัจจุบันเสียก่อน

ความสมดุลของการจัดสรรการใช้อำนาจรัฐของประเทศหนึ่ง ๆ มิได้อยู่คงที่ แต่จะเปลี่ยนแปลงในลักษณะที่เป็นพลวัตร(dynamic) คือ พัฒนาไปตามช่วงระยะเวลาของการวิวัฒนาการของสภาพสังคมวิทยาการเมืองของประชาชนและกลไกการบริหารของรัฐ ดังนั้น การแก้ปัญหาการจัดสรรอำนาจรัฐด้วยการกระจายอำนาจของประเทศไทย จึงควรต้องกำหนดขั้นตอนให้สอดคล้องกับการ "พัฒนาพื้นฐานทางสังคมวิทยาการเมือง" ของคนไทยไปพร้อม ๆ กับการสร้างกลไกการบริหารของประเทศด้วย อนึ่ง คำว่า "การพัฒนาพื้นฐานทางสังคมวิทยาการเมือง" ในที่นี้นั้น ผู้เขียนมิได้หมายถึงการเร่งให้การศึกษาแก่ประชาชนเพื่อให้มี "จำนวน" ผู้ได้รับประกาศนียบัตรทางการศึกษาเพราะจบหลักสูตร มากขึ้นเท่านั้น แต่ผู้เขียนหมายถึง **ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นตามความเป็นจริง** (de facto)ในพื้นฐานการดำรงชีวิตของประชาชน(ส่วนใหญ่) กล่าวคือ ประชาชน(ส่วนใหญ่)จะต้องเข้าใจถึงสิทธิและหน้าที่ของตนเอง และยอมรับว่าส่วนใดเป็นเรื่องของท้องถิ่น ส่วนใดเป็นเรื่องของกลไกประจำ(สถาบันและศาล) และส่วนใดเป็นเรื่องของระดับชาติ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงพื้นฐานตามความเป็นจริงนี้ค่อนข้างจะต้องใช้ช่วงระยะเวลานานพอสมควร และจะแสดงออกให้เห็นได้ด้วย "พฤติกรรม" ของชุมชน(ประชาชนส่วนใหญ่)ในการใช้สิทธิส่วนตัวต่าง ๆ แต่มิใช่แสดงออกด้วยสถิติ "จำนวน" ของผู้ได้รับประกาศนียบัตรทางการศึกษา

โดยรวม ผู้เขียนขอกล่าวว่า ปัญหายุ่งยากในการบริหารประเทศของประเทศไทยที่เกิดขึ้นอย่างมากมายในขณะนี้ เกิดจากสภาพที่ผิดปกติของโครงสร้างการจัดสรรการใช้อำนาจของรัฐทั้ง 3 ระดับ ที่ไม่มีความสมดุลกัน จนอาจเรียกได้ว่าสังคมไทยอยู่ในลักษณะที่เป็น "สังคมพิการ" ซึ่งถ้าหากลองพิจารณาเปรียบเทียบดูกับโครงสร้างของประเทศที่พัฒนาแล้วก็คงจะพอมองเห็นได้ โดยจะขอเทียบในระดับแต่ละระดับตามลำดับ ดังนี้

ในระดับล่าง คือ "ระดับท้องถิ่น" เราก็จะพบว่า ในประเทศที่พัฒนาแล้ว *ระบบการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นก่อนที่จะมีการปกครองระบอบประชาธิปไตย และการปกครองท้องถิ่นของประเทศที่พัฒนาแล้ว จะเป็นพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย*

การปกครองท้องถิ่นที่วิวัฒนาการมานับร้อย ๆ ปีของประเทศที่พัฒนาแล้ว จะประกอบด้วย "กิจกรรมหลัก" ที่ท้องถิ่นดำเนินการเองและประชาชนในท้องถิ่นทราบถึงสิทธิและหน้าที่ของตนเป็นอย่างดี เป็นต้นว่า หน้าที่ในการเสียภาษี(ท้องถิ่น) ที่จะนำมาใช้พัฒนาท้องถิ่นที่ตนเองอยู่ การดูแลโรงเรียนและการศึกษาโดยมีครูซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น การรักษาความสงบเรียบร้อยของท้องถิ่นโดยมีตำรวจท้องถิ่นของตนเอง(อำนาจจับกุมและอำนาจฟ้องคดีในคดีเล็กน้อยในระดับท้องถิ่น) มีระบบผู้พิพากษาในท้องถิ่น(เช่น justice of the peace)โดยมีหน่วยธุรการของศาล(ท้องถิ่น)อยู่กับท้องถิ่น และมีประชาชนในท้องถิ่นที่ทราบถึงหน้าที่ของตนเป็นอย่างดี เช่น หน้าที่ในการเป็น "ลูกขุน" ในวิธีพิจารณาคดี และหน้าที่อื่น ๆ ในฐานะที่เป็นพลเมืองดี

ดังนั้น รูปแบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศที่พัฒนาแล้วในระยะเริ่มแรกของการปกครองระบอบประชาธิปไตย จึงเป็นรูปแบบที่สมบูรณ์และเป็นการกระจายอำนาจอยู่แล้วในตัว โดยมีเจ้าหน้าที่ของตนเอง คือ มีเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นสำหรับเก็บภาษี(ท้องถิ่น) มีครูประชาบาล มี

ตำรวจเทศบาล มีศาลท้องถิ่นและผู้พิพากษาท้องถิ่น และดังนั้น ต่อมาเมื่อพระมหากษัตริย์เข้ามาใช้อำนาจส่วนกลาง อำนาจส่วนกลางก็จะเข้ามากำกับ "กิจกรรม" ของท้องถิ่นที่มีอยู่แล้วในลำดับที่เหนือขึ้นไปอีกชั้นหนึ่ง คือ มีระบบภาษีของรัฐและการจัดเก็บภาษีของรัฐ มีการให้การศึกษาในระดับที่สูงขึ้นโดยส่วนกลาง มีตำรวจจากส่วนกลางเข้ามากำกับงานของตำรวจท้องถิ่น มีศาลของรัฐและระบบผู้พิพากษาที่รัฐแต่งตั้งเข้ามาเป็นศาลสูงเพื่อกำกับคำพิพากษาของศาลท้องถิ่นฯลฯ ด้วยเหตุนี้ในประเทศที่พัฒนาแล้วเหล่านั้น อำนาจของรัฐในแต่ละกิจกรรม จึงมีการแยกเจ้าหน้าที่ในระดับส่วนกลาง(และส่วนภูมิภาค)และระดับท้องถิ่นอยู่ในตัว ซึ่งเกิดขึ้นตามการวิวัฒนาการ .เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นก็จะอยู่ในความรับผิดชอบของ "องค์กรท้องถิ่น" และรัฐส่วนกลางก็จะกำหนดมาตรฐานและขอบเขตอำนาจขององค์กรท้องถิ่น โดยมีเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลางเข้ามากำกับในแต่ละ "กิจกรรม" ของท้องถิ่น พร้อมทั้งทำการควบคุมเรื่องบางเรื่องที่มีความสำคัญ โดยผ่านกลไกของรัฐส่วนกลาง เช่น การตรวจเงิน(แผ่นดิน)จากส่วนกลางที่เข้าดูแลการใช้จ่ายเงินของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นให้เป็นไปโดยสุจริตและถูกต้อง การจัดองค์กรชี้ขาดในกรณีที่เกิดการขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ส่วนกลางกับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น และการรับเรื่องราวร้องเรียนต่าง ๆ เพื่อดูแลมิให้ "ผู้บริหารท้องถิ่น" กลายเป็นผู้มีอิทธิพลเสียเอง เป็นต้น

ถ้าเราลองเปรียบเทียบการปกครองท้องถิ่นของไทยกับประเทศที่พัฒนาแล้ว เราก็จะพบว่าประเทศไทยเป็นประเทศที่ไม่มีพื้นฐานของการปกครองท้องถิ่นที่เป็นอิสระมาก่อน และตามประวัติศาสตร์ของประเทศไทย ประเทศไทยเป็นประเทศที่รวมอำนาจไว้กับส่วนกลางมาโดยตลอด ซึ่งอาจเนื่องมาจากหลายสาเหตุ เช่น สภาพการโยกย้ายถิ่นที่อยู่ของพลเมือง และการศึกสงคราม ฯลฯ

ลองย้อนหลังไปดูการปกครองระดับท้องถิ่นที่เป็น "ฐาน" ของการปกครองท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน(กำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน) ก็จะพบว่ารัชกาลที่ 5 ทรงเป็นผู้ริเริ่มปฏิรูประเบียบการบริหารราชการในระดับท้องถิ่น(ซึ่งในขณะนั้นพลเมืองของประเทศไทยคงมีอยู่ประมาณไม่เกิน 10 ล้านคน) พระองค์ท่านทรงมีพระราชประสงค์จะวางพื้นฐานการปกครองท้องถิ่นในลักษณะที่เป็น "กึ่งท้องถิ่น - กึ่งภูมิภาค" โดยได้ทรงตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116 (พ.ศ.2440) โดยให้มีกำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นบุคคลในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารงานท้องถิ่นภายใต้การควบคุมดูแลของนายอำเภอและกรมการอำเภอ [หมายเหตุ:- *พระราชบัญญัติฯ ร.ศ.116 (พ.ศ.2440)เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับก่อนพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ.2457 ในสมัยรัชกาลที่ 6*]

"ผู้ใหญ่บ้าน" เป็นบุคคลที่ราษฎรในหมู่บ้านเลือกตั้งขึ้นมา และ "กำนัน" ก็คือผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งที่ได้รับเลือกตั้งจากผู้ใหญ่บ้านที่มีอยู่ภายในเขตตำบลนั้น ให้เป็นกำนัน และ "นายอำเภอ" และ "เจ้าหน้าที่ในกรมการอำเภอ" ก็คือบุคคลในท้องที่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดคัดเลือกแต่งตั้งขึ้น กำนันและผู้ใหญ่บ้านจะมีหน้าที่ในการดูแลทุกข์สุขของราษฎรในเขตตำบล รักษายอดสำมะโนครัว และช่วยเหลือ "ราชการส่วนกลาง" ซึ่งมีผู้แทนประจำอยู่ในเมือง(จังหวัด) คือ ผู้ว่าราชการเมือง(หรือที่เรียกกันในขณะนี้ว่า เป็นราชการส่วนภูมิภาค)

อำนาจหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่น(รูปแบบกึ่งภูมิภาค-กึ่งท้องถิ่น) ในส่วนที่เกี่ยวกับคดีความ(ซึ่งการใช้อำนาจปะปนอยู่กับ "ผู้ใช้อำนาจทางบริหาร" เพราะประเทศไทยไม่มี "ระบบผู้พิพากษาท้องถิ่น") ก็คือ ในคดีแพ่ง กำนันจะมีอำนาจตัดสินเปรียบเทียบคดีแพ่งที่มีทุนทรัพย์ไม่เกิน 100 บาท(ซึ่งนับว่าสูงมากในขณะนั้น) และกรมการอำเภอจะมีอำนาจเปรียบเทียบในคดีแพ่งทุนทรัพย์ไม่เกิน 1,000 บาท สำหรับคดีอาญา กำนันผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจจับโจรผู้ร้าย โดยกำนันมีอำนาจจำโซ่ตรวนเพื่อส่งกรมการอำเภอ และกรมการอำเภอมีอำนาจสอบสวน (*ไต่สวนคะดีที่มีโทษหลวง*) คุมขังผู้ต้องหาและขังนักโทษตามคำพิพากษาของศาล(ของส่วนกลาง) ทั้งนี้โดยต้องสังเกตด้วยว่า ในขณะนั้น "การตำรวจ" เป็นเรื่องของราชการส่วนกลางเท่านั้น โดยจะมี*พลตระเวร* เป็นเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลาง ซึ่ง "ข้าหลวงเทศาภิบาล" จะได้จัดให้มีขึ้นเป็นครั้งคราว โดยพลตระเวรจะ(เที่ยว)สอดแนมสืบจับโจรผู้ร้าย และกรมการอำเภอมีหน้าที่จัดที่พักให้พลตระเวร [หมายเหตุ:- *"ข้าหลวงเทศาภิบาล" เป็นผู้รับผิดชอบราชการในมลฑล ซึ่งขณะนั้นมี 71 เมือง แบ่งออกเป็น 17 มลฑล มลฑลละ 3-7 เมือง]* การตำรวจ(สมัยใหม่)ของเมืองไทยเพิ่งเริ่มต้นในสมัยรัชกาล 4 โดยทรงจ้างชาวต่างประเทศมาช่วยจัดตั้งตำรวจนครบาล(เขตนครหลวง)ขึ้นก่อน และต่อมาสมัยรัชกาลที่ 5 จึงได้ทรงจ้างชาวอังกฤษจากอินเดียและชาวเดนมาร์คมาปรับปรุงและตั้งตำรวจภูธรขึ้นในรูปของทหารโปลิส จนกระทั่งจัดตั้งขึ้นเป็น "กรมกองตระเวนหัวเมือง" ในปี พ.ศ. 2420 สำหรับการภาษี(ท้องถิ่น)ในระยะปี พ.ศ.2440 นั้น ไม่แน่ชัดว่าการจัดเก็บภาษีภายในท้องถิ่นหรือภายในเขตจังหวัดเองในขณะนั้น จะกระทำได้มากน้อยเพียงใด(แต่เข้าใจว่า ยังไม่มี) แต่สำหรับ "ภาษีของรัฐ" ส่วนกลางนั้น กฎหมายกำหนดให้กรมการอำเภอเป็นพนักงานเก็บภาษีอากรให้แก่ส่วนกลาง ตามที่กระทรวงการคลังจะสั่งไปยังข้าหลวงเทศาภิบาลและผู้ว่าราชการเมือง(จังหวัด) นอกจากระบบท้องถิ่นในรูปแบบกึ่งภูมิภาค-กึ่งท้องถิ่น(กำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน)นี้แล้ว รัชกาลที่ 5 ก็ทรงริเริ่มตั้ง "สุขาภิบาล" ซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ขึ้นด้วย โดยตรากฎหมายจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอมเป็นสุขาภิบาลแห่งแรกในปี พ.ศ.2448 และตรากฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสุขาภิบาลตามหัวเมืองขึ้นเป็นการทั่วไปในปี พ.ศ.2451(ร.ศ.127) อันที่จริง ก่อนการมีกฎหมายจัดตั้งสุขาภิบาล 2 ฉบับดังกล่าว ได้มีกฎหมายจัดตั้ง "สุขาภิบาลกรุงเทพฯ" ในปี พ.ศ.2440 (ร.ศ.116) ขึ้นก่อน แต่ "สุขาภิบาล กรุงเทพฯ" มิได้เป็นรูปแบบของการปกครองท้องถิ่น หากแต่เป็นการจัดให้มีเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลาง เกี่ยวกับการควบคุมการก่อสร้างและรักษาความสะอาด สำหรับกรุงเทพมหานครฯ

การบริหารสุขาภิบาลกระทำในรูปของคณะบุคคล(collective body) สำหรับสุขาภิบาลตำบล คณะกรรมการสุขาภิบาลจะมีกำนันเป็นประธานกรรมการและผู้ใหญ่บ้านในเขตท้องที่เป็นกรรมการ การทำงานของสุขาภิบาลอยู่ในการกำกับดูแลของข้าหลวงเทศาภิบาลและผู้ว่าราชการเมือง กฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาล น่าจะเป็นกฎหมายฉบับแรกที่กำหนดเกี่ยวกับการเก็บภาษีท้องถิ่น โดยรัชกาลที่ 5 ทรงพระราชทานผลประโยชน์ที่เก็บได้จาก "โรงร้าน" ในท้องที่สุขาภิบาล ให้เป็นเงินทุนสำหรับใช้จ่ายในการจัดการสุขาภิบาล และทรงให้ "ที่ประชุมกำนันผู้ใหญ่บ้าน" มีสิทธิพิจารณา "พิกัดอัตราภาษีโรงร้าน" ตามสมควรแล้วเสนอขอพระบรมราชานุญาตได้ การจัดเก็บจะกระทำโดยกรรมการ

สุขาภิบาลเองก็ได้ หรือให้เจ้าพนักงานเก็บให้ก็ได้ ตามแต่จะตกลงกัน แต่บัญชีการเงินของสุขาภิบาลต้องประกาศให้คนทั้งหลายทราบทุก 3 เดือน และให้เจ้าพนักงานของรัฐบาลตรวจบัญชีและเงินสดได้ทุกเมื่อ

ข้อที่น่าสังเกตสำคัญ 2 ประการ ประการแรก ก็คือ พื้นฐานของการปกครองท้องถิ่นของไทยซึ่งได้แก่กำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน(รูปแบบกึ่งภูมิภาค - กึ่งท้องถิ่น)และสุขาภิบาลซึ่งเริ่มต้นตั้งแต่ พ.ศ. 2440 นี้ ยังใช้กันอยู่จนกระทั่งในปัจจุบัน(พ.ศ.2537) ซึ่งเป็นเวลาเกือบ 100 ปีแล้ว และ ประการที่สอง ก็คือ ไม่ว่าจะได้มีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่หรือกฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาล และไม่ว่าจะมีการออกกฎหมายใหม่ ๆ เช่น กฎหมายว่าด้วยสภาตำบล พ.ศ.2515 และกฎหมายว่าด้วยหมู่บ้านอาสาพัฒนา พ.ศ.2522 เพิ่มเติม "รูปแบบ" การปกครองท้องถิ่นขึ้นมาใหม่ก็ตาม แต่กำนันและผู้ใหญ่บ้าน(รูปแบบกึ่งภูมิภาค - กึ่งท้องถิ่น)ก็ยังเป็นส่วนประกอบสำคัญอยู่ภายใน "องค์กรบริหารขององค์กรท้องถิ่น" เหล่านั้นอยู่ทุกฉบับ ส่วนการปกครองท้องถิ่นในลักษณะ "เทศบาล" (เทศบาลตำบล-เทศบาลเมือง-เทศบาลนคร) ซึ่งเป็นรูปแบบที่มีการจัดองค์กร โดยแยกบทบาทและแยกอำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหาร(คณะเทศมนตรี)ออกจากองค์กรสภาท้องถิ่น ซึ่งเป็นรูปแบบที่นำมาใช้ภายหลัง(กฎหมายว่าด้วยเทศบาลเริ่มใช้มาตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2476) กลับไม่อาจพัฒนาขึ้นได้อย่างทั่วถึง และแม้ว่าขณะนี้เราจะมีการบริหาร "กรุงเทพมหานคร" ในรูปแบบพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร ตั้งแต่ พ.ศ.2528 คือ 10 ปีมาแล้ว โดยมีความมุ่งหมายที่จะยกเลิกตำแหน่งกำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมีอยู่ในเขตบริเวณรอบนอกของกรุงเทพมหานคร แต่จนกระทั่งบัดนี้ ก็ยังไม่สามารถยกเลิกได้

ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่า ระบบการปกครองท้องถิ่นซึ่งรัชกาลที่ 5 ได้ทรงริเริ่มขึ้นในรูปแบบของการปกครอง "กึ่งท้องถิ่น - กึ่งภูมิภาค" ได้ขาดการสืบทอดและขาดแนวทางพัฒนาให้เป็นการปกครองส่วนท้องถิ่น(local government)ให้เป็นรูปแบบที่สมบูรณ์ และโดยที่บังเอิญประเทศไทยเป็นประเทศที่เป็นเอกราชมาตลอด ไม่เคยเป็นเมืองขึ้นของผู้ใด ดังนั้น ประเทศไทยจึงไม่มีประเทศเมืองแม่ที่พัฒนาแล้ว มาช่วยวางกฎเกณฑ์และสร้างระบบการปกครองท้องถิ่นให้ประเทศไทยดังเช่นประเทศเพื่อนบ้านบางประเทศ

ถ้าจะหันมาพิจารณาดู **"กลไกประจำ"** ซึ่งเป็นการใช้อำนาจรัฐในระดับที่ 2 ก็จะพบว่าหลังจากรัชกาลที่ 5 ทรงทำการปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดินส่วนกลาง คือ จัดให้มีสภาแห่งรัฐ(หรือเคาน์ซิลออฟสเตด) จัดระบบกระทรวงทบวงกรมแบบสมัยใหม่(ตามที่ท่านผู้อ่านทราบกันอยู่แล้ว) และจัดกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและทางแพ่ง ให้มีระบบผู้พิพากษาในระบบเปิด (open system) โดยทรงคัดเลือกแต่งตั้งผู้พิพากษาจากบุคคลที่มีคุณวุฒิทางกฎหมายให้เข้ามาเป็นผู้พิพากษาในศาลต่าง ๆ และให้กระทรวงยุติธรรมมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการสอบสวนดำเนินคดีโดยมีพนักงานอัยการประจำอยู่ในกระทรวงยุติธรรมตามระบบสากล

แต่หลังจากนั้นมา แนวทางการพัฒนาระบบการบริหารประเทศในส่วนที่เกี่ยวกับ "ราชการส่วนกลาง" ก็ดูจะไม่แน่ชัด พนักงานอัยการได้ถูกย้ายไปอยู่กระทรวงมหาดไทยตั้งแต่ก่อน

เปลี่ยนแปลงการปกครอง และหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 อำนาจหน้าที่ของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ก็มิได้แบ่งหรือกระจาย "กิจกรรมระดับล่าง" ไปสู่องค์กรท้องถิ่นเพื่อถ่ายทอดและแบ่งสรรความรับผิดชอบลงไปตามความเจริญของท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นงานการศึกษา(ประถมศึกษา) ของกระทรวงศึกษาธิการ งานสาธารณสุข(อนามัยตำบล)ของกระทรวงสาธารณสุข งานตำรวจ(ภูธร)ของกรมตำรวจ งานศาลท้องถิ่นของกระทรวงยุติธรรม ฯลฯ ดูเหมือนว่าตลอดระยะเวลา 60 ปีของระบอบประชาธิปไตยนับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง ปรากฏว่า(ไม่ว่าจะเนื่องมาจากเหตุใดก็ตาม) กระทรวงต่าง ๆ ของประเทศไทยได้มีการรวมศูนย์อำนาจ(centralized) และจากการรวมศูนย์อำนาจของกระทรวงฯต่าง ๆ นี้ ทำให้จำนวนข้าราชการประจำของแต่ละกระทรวงหรือกรม(ที่มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ) มีจำนวนมากขึ้นทุกที และเป็นเหตุให้เกิดความกดดันทางการเมือง แยกข้าราชการประจำออกเป็น "ประเภท" ต่าง ๆ มากมาย โดยต่างก็มี "องค์กรบริหารงานบุคคล" เป็นอิสระและดูแลรักษาประโยชน์ให้แก่กลุ่มโดยเฉพาะ เช่น ก.ค.ของข้าราชการครู ก.ตร.ของข้าราชการตำรวจ ก.อ.ของข้าราชการอัยการ ก.ต.ของข้าราชการตุลาการ กขท. ของข้าราชการทหาร ฯลฯ

เท่าที่ผู้เขียนทราบ ไม่มีประเทศใดที่ข้าราชการประจำประเภทต่าง ๆ อยู่ในสภาพเช่นนี้ แต่ผู้เขียนคงไม่อาจกล่าวได้ว่า การรวมศูนย์ฯ(centralization)ของกระทรวงทบวงกรมนี้เกิดจากความผิดของข้าราชการประจำแต่ฝ่ายเดียว แต่สภาพเช่นนี้น่าจะเกิดเพราะความต้องการหรือเพราะการสนับสนุนของนักการเมือง (ไม่ว่านักการเมืองนั้นจะมาจากการเลือกตั้งหรือมิได้มาจากการเลือกตั้ง) เนื่องจากนักการเมืองเหล่านั้น เมื่อมีโอกาสเข้ามาใช้อำนาจรัฐในฐานะเป็น "เจ้ากระทรวง" ในกระทรวงหนึ่งกระทรวงใด นักการเมืองแต่ละคนต่างก็ประสงค์จะใช้ประโยชน์หรืออาศัยอำนาจหน้าที่ของข้าราชการประจำในกระทรวงที่ตนเป็นเจ้ากระทรวง เพื่อประโยชน์อย่างอื่นทั้งทางตรงและทางอ้อม ดังนั้น การรวมศูนย์ฯจึงเกิดขึ้นจากการแก้ไขกฎหมายและการขยายอัตรากำลัง และเมื่อเวลาได้ผ่านพ้นไป การรวมศูนย์ฯก็เกิดขึ้นทีละกระทรวง ๆ จนสภาพ "กลไกประจำ" ของรัฐตกอยู่ในสภาพเช่นปัจจุบัน

สิ่งที่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารประเทศ ก็คือ ข้าราชการประจำของกระทรวงทบวงกรมที่มีการรวมศูนย์ฯเหล่านี้ได้ใช้ "อำนาจหน้าที่ที่รัฐให้" มาเป็นเครื่องมือต่อรองทางการเมือง(ทั้งนี้โดยยังจะไม่คำนึงว่า การต่อรองนั้นจะเกิดจาก "เหตุผล" ที่ถูกต้องหรือไม่ถูกต้อง)

ต่อมา ถ้าจะพิจารณาดู "องค์กรการเมือง" ซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดและเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐสูงสุดในระดับที่ 3 ดูบ้าง ก็จะพบว่า องค์กรการเมือง(รัฐบาลและสภา)ของประเทศไทย เป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดอย่างแท้จริงปราศจากกลไกถ่วงดุล ทั้งนี้ เนื่องจากประเทศไทยยังไม่เคยพัฒนาระบบรัฐธรรมนูญและกลไกตามรัฐธรรมนูญในระบบรัฐสภาสมัยใหม่แต่อย่างใด ดังนั้น รูปแบบของการจัดองค์กรการเมืองของไทย จึงเปิดโอกาสให้กลุ่มพรรคการเมืองที่คุมเสียงข้างมากในสภาได้เข้ามาเป็นรัฐบาล และใช้อำนาจรัฐในทางบริหาร(ของรัฐบาล)ควบคู่กับการใช้อำนาจทางสภา(โดยปราศจากระบบ check and balance) ซึ่งเป็นเหตุให้นักการเมืองทุกคนต่างมุ่งหวังเข้ามาเป็นสมาชิก

สภาผู้แทนราษฎรและเข้ามาเป็นรัฐมนตรี โดยแข่งขันกันในทุก ๆ วิถีทาง กล่าวคือ ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องการให้ได้รับเลือกตั้ง และเมื่อได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ก็ต้องพยายามให้ได้เป็นรัฐมนตรี(โดยการพยายามสร้าง "กลุ่มภายใน" ของตนเองขึ้นภายในพรรคการเมือง) โดยมุ่งหมายที่จะเข้ามาใช้ "อำนาจบริหารสูงสุด" ของประเทศ และนอกจากนั้น สำหรับประเทศไทย ปัญหาการแข่งขันและการแก่งแย่งกันของนักการเมืองเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งทางบริหาร(รัฐมนตรี) จะมีความรุนแรงมากกว่าประเทศอื่น เพราะ(เท่าที่ทราบ)ประเทศไทยเป็นประเทศเสรีประชาธิปไตยเพียงประเทศเดียวในโลกที่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญผูกพันสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้กับพรรคการเมืองตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ระบบพรรคการเมืองของไทยจึงกลายเป็น "เครื่องมือ" ของนักการเมืองในการเข้าควบคุมอำนาจทางสภาและอำนาจรัฐ

จากที่กล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่า การจัดสรรการใช้อำนาจรัฐของประเทศไทยทั้ง 3 ระดับอยู่ในสภาพที่ผิดปกติ คือ (1)ประเทศไทยไม่มีระบบการปกครองท้องถิ่นที่เป็นพื้นฐาน (2)กลไกประจำเกิดการรวมศูนย์อำนาจของข้าราชการประจำประเภทต่าง ๆ และ (3)นักการเมืองที่ดำรงตำแหน่งบริหารมีโอกาสที่จะแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวได้มาก(ไม่ว่าจะมีความตั้งใจเข้ามาแสวงหาประโยชน์หรือไม่ก็ตาม) อันที่จริง ข้อเท็จจริงที่ปรากฏอยู่รอบตัวเราขณะนี้ ได้บ่งชี้และยืนยันถึงความเป็นจริงของปัญหาเหล่านี้อยู่แล้วอย่างชัดแจ้ง

จากสภาพที่ผิดปกติของโครงสร้างการบริหารประเทศเช่นนี้ ทำให้มีคำถามที่จะต้องพยายามหาคำตอบอยู่หลายประการ คำถามแรก ก็คือ *"คณะรัฐบาลชุดปัจจุบัน จะอยู่ในตำแหน่งได้นานเท่าใด"* และ *"คณะรัฐบาลชุดปัจจุบันจะอยู่ในฐานะที่แก้ปัญหาสำคัญ ๆ ของประเทศได้หรือไม่"*

คำตอบที่ทุกคนมองเห็นและคาดคะเนได้อยู่แล้วก็คือ คณะรัฐบาลชุดปัจจุบันคงจะอยู่ในตำแหน่งได้ไม่นาน และคณะรัฐบาลชุดปัจจุบันคงจะไม่สามารถแก้ปัญหาที่สำคัญ ๆ ของประเทศได้ สิ่งที่คณะรัฐบาลชุดปัจจุบันจะกระทำได้ ก็คือการพยายามไม่ให้กลุ่มพรรคการเมือง(ฝ่ายรัฐบาล)แตกแยกกัน แม้ว่าแต่ละพรรคจะมีความเห็นไม่ลงรอยกันในแนวความคิดในบางเรื่อง(โดยยังไม่พิจารณาว่าพรรคใดมี "เหตุผล" ดีกว่ากัน) หรือแม้ว่าไม่ลงรอยกันในการแสวงหาประโยชน์ ดังนั้น คณะรัฐบาลจึงต้อง "เลื่อน" หรือตัดสินใจไม่กระทำการในเรื่องต่าง ๆ ที่เห็นว่าเป็นเรื่องที่อาจจะก่อให้เกิดความแตกแยกในกลุ่มพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล แม้ว่าเรื่องนั้น ๆ จะเป็นปัญหาที่สำคัญและเร่งด่วนของชาติก็ตาม สภาพเช่นนี้ย่อมไม่เป็นผลดีแก่ประเทศและส่วนรวม และ "คนไทย" ก็ไม่ทราบว่า สภาพเช่นนี้จะต่อเนื่องไปนานเท่าใด

ขณะนี้ คณะรัฐบาลชุดปัจจุบันจะถูก "กดดัน" จากด้านต่าง ๆ พร้อมกันถึง 3 ด้าน(และยิ่งนานไป ความกดดันก็จะเพิ่มมากขึ้น) คือ จะมีความกดดันจากกลุ่มผลประโยชน์และการทำมาหากินของราษฎร จากข้าราชการประจำ และจากนักการเมืองด้วยกันเอง กล่าวคือ

ประการแรก การที่ประเทศไทยขาดโครงสร้างพื้นฐานของการปกครองท้องถิ่นและขาดกลไกประจำที่มีประสิทธิภาพ ทำให้ปัญหาการทำมาหากินของราษฎรและปัญหาการขัดแย้งของกลุ่มผลประโยชน์ในทุก ๆ ระดับ ต้องตกมาสู่องค์กรการเมืองคือ รัฐบาลทั้งหมด รัฐบาลต้องรับ

ภาระแก้ปัญหาการชุมนุมประท้วงหรือม็อบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเป็นประจำ ไม่ว่าจะเป็นม็อบกรณีการสร้างเขื่อนลำแซะเมื่อเร็ว ๆ นี้ หรือม็อบกรณีราคาข้าวตกต่ำจากกำแพงเพชร ม็อบกรณีการสร้างเขื่อนปากมูล ม็อบกรณีโรงงานทอผ้า ม็อบภูพาน ม็อบบ้านครัว และม็อบต่าง ๆ ที่จะตามมาในอนาคตอีกที่ยังไม่ทราบจำนวน รวมทั้งปัญหาการบุกรุกป่าดงใหญ่ สิ่งเหล่านี้แสดงถึงจุดอ่อนของโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นและกลไกประจำของประเทศทั้งสิ้น และนอกจากนั้นผู้เขียนก็เห็นด้วยกับผู้นำทางการเมืองบางท่านที่กล่าวว่า ม็อบเหล่านี้จำนวนหนึ่ง เกิดจากการสนับสนุน(ทั้งทางตรงและทางอ้อม)จากนักการเมืองฝ่ายตรงกันข้าม เพราะเป็นที่คาดหมายได้ว่านักการเมืองทุกคนต่างมุ่งหวังที่จะเข้าดำรงตำแหน่งในรัฐบาลด้วยกันทุกคน

ประการที่สอง นอกจากปัญหาของราษฎรและกลุ่มผลประโยชน์แล้ว รัฐบาลยังต้องเผชิญกับความกดดันจากข้าราชการประจำประเภทต่าง ๆ ซึ่งเป็นระบบรวมศูนย์(centralized) โดยข้าราชการประจำเหล่านี้จะกดดันในเรื่องการขึ้นเงินเดือนของข้าราชการประจำประเภทต่าง ๆ ที่ไม่ได้ระดับกัน(ซึ่งเป็นผลงานของคณะรัฐบาลในอดีต ซึ่งอยู่ภายใต้การกดดันในลักษณะเดียวกัน) และต่อต้านการปรับโครงสร้างที่มาจาก "องค์กรการเมือง" ทั้งนี้ โดยจะยังไม่พิจารณาว่า "การปรับโครงสร้างที่มาจากองค์กรการเมือง" นั้น เป็นไปโดยถูกต้องตามหลักวิชาการ หรือเป็นไปเพื่อประโยชน์ของนักการเมืองเอง

ยิ่งกว่านั้น ในประการสุดท้าย รัฐบาลยังต้องเผชิญกับพฤติกรรมของ **นักการเมืองทั้งฝ่ายค้านและทั้งฝ่ายรัฐบาล**เอง **นักการเมืองพรรคฝ่ายค้าน**ย่อมจะแสวงหาโอกาสเพื่อเข้ามาเป็นรัฐบาลโดยทุกวิถีทาง เช่น การเปิดอภิปราย การสนับสนุน "ม็อบ" ให้นำปัญหามาสู่รัฐบาล การให้ข่าวเกี่ยวกับเรื่องส่วนตัว(ซึ่งอาจจริงบ้าง ไม่จริงบ้าง) ฯลฯ และ**นักการเมืองฝ่ายรัฐบาล**เองก็จะขัดแย้งกันเองอันเนื่องมาจากสาเหตุต่าง ๆ กัน เช่น การพยายามหาเสียงสนับสนุนเฉพาะพรรคการเมืองที่ตนสังกัด(เพราะเป็นการเพิ่มโอกาสที่ตนเองจะได้รับเลือกตั้งกลับเข้ามาอีกในสมัยหน้า) หรือเกิดจากความไม่โปร่งใสในการใช้อำนาจตามกฎหมาย(เพื่อแสวงหาประโยชน์) หรือการโยกย้ายข้าราชการประจำที่ไม่สามารถอธิบายได้ว่าโยกย้ายเพราะ "ข้าราชการผู้นั้นไม่ความสามารถ" หรือโยกย้ายเพราะมีเหตุซ่อนเร้นอย่างอื่นเกี่ยวกับการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ

ทั้งนี้ โดยยังไม่พูดถึงปัญหาของประเทศ ที่เกิดจากการที่นักการเมืองทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล ต่างมุ่งหาเสียงโดยตรงจากบุคคลในท้องที่ เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และผู้มีอิทธิพลท้องถิ่นเพื่อให้เป็นฐานเสียงของตนในการรับเลือกตั้งคราวต่อ ๆ ไป ซึ่งการรักษาฐานเสียงของนักการเมืองเช่นนี้อาจก่อให้เกิดการขัดแย้งกับการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายของข้าราชการประจำ(ที่สุจริต) และเกิดอิทธิพลในท้องถิ่นที่ผิดกฎหมายอีกด้วย

คำถามต่อมา ก็คือ ในอนาคต "*คณะรัฐบาลชุดต่อไปของไทยจะเป็นอย่างไร*" และ "*วงจรเก่า(vicious circle) จะกลับคืนมาหรือไม่*"

คำตอบที่น่าจะเป็น ก็คือ ในสภาพการบริหารประเทศที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ คณะรัฐบาลชุดต่อไปก็คงจะอยู่ในสภาพเช่นเดียวกับคณะรัฐบาลชุดปัจจุบัน คือ จะถูกกดดันจาก 3 ด้าน โดย

ในระยะแรกของการดำรงตำแหน่ง คณะรัฐบาลชุดใหม่อาจจะมีระยะเวลาที่ "ผู้ที่เกี่ยวข้อง" เปิดโอกาสให้แก่คณะรัฐบาลเพื่อรอดูผลงานอยู่บ้าง แต่ต่อมาความกดดันทั้ง 3 ด้านก็จะกลับเข้ามาในลักษณะเดิม(ทั้งนี้โดยไม่พูดถึงความกดดันที่จะมาจากปัญหาการทุจริตคอรัปชั่นของนักการเมือง ซึ่งอาจมีมากขึ้นหรือน้อยลง อาจเกิดขึ้นเร็วหรือช้า พิสูจน์ได้หรือพิสูจน์ไม่ได้ ซึ่งแล้วแต่พฤติกรรมของนักการเมืองแต่ละบุคคล) ดังนั้น คณะรัฐบาลชุดต่อไปจึงไม่น่าจะอยู่ในตำแหน่งได้นาน และรัฐบาลก็คงไม่สามารถแก้ปัญหาที่สำคัญ ๆ ของประเทศได้ และในสภาพเช่นนี้ *รัฐบาลในอนาคตที่จะอยู่ในตำแหน่งได้นานที่สุด น่าจะเป็นรัฐบาลที่แบ่งปันผลประโยชน์กันอย่างทั่วถึง ในระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องหรือผู้ที่สามารถสร้างปัญหาให้แก่รัฐบาล(เพื่อจะได้ไม่สร้างปัญหาแก่รัฐบาล)* ทั้งนี้ โดยไม่คำนึงว่าเงินและผลประโยชน์ที่นำมาจ่ายแจกแบ่งปันกันนั้น จะได้มาอย่างไร

การยุบสภาของประเทศไทย ไม่น่าจะเป็น "วิธีการ" ที่ใช้แก้ไขปัญหาได้ เพราะการยุบสภาของไทยคงไม่สามารถเปลี่ยนแปลง "กลุ่มบุคคล" ที่เข้ามาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร(ส่วนใหญ่)ได้ เนื่องจากสภาพสังคมวิทยาการเมืองของสังคมของไทยเป็นสังคมชนบท(ส่วนใหญ่) ซึ่งมีความยากจนและมีการดำรงชีวิตที่ขึ้นอยู่กับนายทุนหรือผู้มีอิทธิพลท้องถิ่น ซึ่งทำให้การซื้อขายเสียงเป็นเครื่องกำหนด "จำนวนส่วนใหญ่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร" นอกจากนั้น วิธีการแบ่งเขตเลือกตั้งในปัจจุบันและระบบ law enforcement ฯลฯ ก็ยังเอื้ออำนวยต่อระบบการซื้อขายเสียง

ผลของการยุบสภาและผลของการเลือกตั้งทั่วไป(หลังเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม) เมื่อวันที่ 13 กันยายน 2535 เป็นเครื่องยืนยันสภาพสังคมวิทยาการเมืองของ "สังคมชนบท(ส่วนใหญ่)" ของไทยได้อย่างชัดเจน ว่า การยุบสภาในเมืองไทยไม่สามารถเปลี่ยนกลุ่มบุคคล(ส่วนใหญ่)ที่ได้รับเลือกตั้งได้ เพราะแม้ว่าประเทศไทยจะได้มีเหตุการณ์ในเดือนพฤษภาคม ซึ่งทำให้มีการแยกพฤติกรรมของ "นักการเมือง" ออกเป็น 2 กลุ่ม(โดยผู้เขียนไม่จำเป็นต้องระบุชื่อที่ใช้เรียกขานกัน) โดยเหตุการณ์ในเดือนพฤษภาคมเป็นเหตุการณ์ที่มีความรุนแรงและเป็นเหตุการณ์ที่ "ผู้ใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง" ทุกคนทราบเป็นอย่างดี แต่ผลของการเลือกตั้งครั้งนั้น ปรากฏว่า จำนวนนักการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งของทั้ง 2 กลุ่ม มีความแตกต่างกัน "เพียงเล็กน้อย" เท่านั้น และส่วนใหญ่ก็เป็นบุคคลเดิม ๆ นั่นเอง ดังนั้น ผลการเลือกตั้งในครั้งนั้นจึงแสดงให้เห็นถึงน้ำหนักหรือความสำคัญของ*ความสัมพันธ์ส่วนตัว(และอิทธิพล)ระหว่าง "ผู้ใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง" ในท้องถิ่น กับ "ผู้สมัครรับเลือกตั้ง" ในสังคมชนบทของไทย* ที่มีต่อพฤติกรรมการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งของผู้ใช้สิทธิฯ ได้เป็นอย่างดี "ความสัมพันธ์ส่วนตัว(และอิทธิพล)" ย่อมเป็นสิ่งจำเป็นแก่การดำรงชีวิตประจำวันของสังคมชนบทไทย มากกว่าเรื่องอื่นที่อยู่ไกลตัว และในอนาคต "พฤติกรรมการใช้สิทธิออกเสียง" ของสังคมชนบทของไทยก็คงไม่เปลี่ยนแปลง

ความเป็นจริงเกี่ยวกับ "สภาพสังคมวิทยาการเมืองของชุมชน" (ไม่ว่าจะเนื่องมาจากสภาพทางเศรษฐกิจ การดำรงชีวิต หรือวัฒนธรรม)ของแต่ละประเทศ เป็นเงื่อนไขสำคัญที่สุดของการยุบสภาในระบบรัฐสภา บางประเทศอาจใช้การยุบสภาเป็นเครื่องตัดสินปัญหาทางการเมืองได้ บางประเทศก็ใช้ไม่ได้(โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่ยังไม่พัฒนา) และแม้แต่ในประเทศที่พัฒนา

แล้ว ผลของการยุบสภาก็ยังแตกต่างกัน ประเทศอังกฤษเป็นประเทศแบบอย่าง ที่สภาพสังคมวิทยาการเมืองของชุมชนสามารถใช้กลไกยุบสภาเป็นมาตรการตัดสินปัญหาการเมืองอย่างได้ผล เพราะการใช้สิทธิออกเสียงของประชาชนอังกฤษจะเป็นปฏิกริยาตอบโต้กับเหตุการณ์ทางการเมือง แต่ในทางตรงกันข้าม ประเทศฝรั่งเศสกลับเป็นประเทศที่ใช้กลไกการยุบสภาไม่ได้ผล เพราะปรากฏว่าไม่ว่าจะมีปัญหาร้ายแรงอย่างใด หรือมีเรื่องมีราวอย่างใด นักการเมืองฝรั่งเศส(ส่วนใหญ่)ที่ได้รับเลือกตั้งกลับเข้าไป ก็มักจะเป็นนักการเมืองเดิม ๆ ดังนั้น ผู้นำทางการเมืองของฝรั่งเศสจึงไม่นิยมยุบสภา

ถ้าเหตุการณ์ของประเทศไทยยังคงดำเนินต่อไปตามสภาพเช่นนี้(ไม่ว่าจะมีการยุบสภาหรือไม่) ประเทศไทยอาจจะถึงจุดที่นักวิชาการท่านหนึ่งได้กล่าวไว้ในการสัมมนาที่คณะรัฐศาสตร์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อเดือนมกราคมที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า *"การปฏิวัติหรือเผด็จการ อาจจะกลับคืนมา"* และประเทศไทยก็คงจะกลับสู่วงจรการเมืองแบบเก่า ๆ

สิ่งที่ "นักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง" พยายามบอกแก่คนไทยซ้ำแล้วซ้ำอีก ว่า *"จงต่อต้านการปฏิวัติและรัฐประหารทุกรูปแบบ เพราะไม่เป็นประชาธิปไตย ประชาธิปไตยคือการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แทนประชาชน(ทั้งประเทศ) และต้องเป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุด"* แต่การต่อต้านการปฏิวัติและการรัฐประหาร ก็อาจจะไม่เกิดขึ้น(ตามความต้องการของ "นักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง") เพราะคนไทยได้รู้ถึง "ความจริง" ที่ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมิใช่เป็น "ประชาชน(ทั้งประเทศ)" และผลประโยชน์(ส่วนตัว)ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็มิใช่ประโยชน์ของประชาชนฯ และในการใช้อำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่อ้างว่าทำเพื่อประชาชนนั้น ก็มิได้กระทำไปเพื่อประชาชน หากแต่ได้กระทำไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัวของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเอง

ประเทศไทยไม่ควรจะเปรียบเสมือน "วัด" ที่นักการเมืองต่างรอคอยโอกาสเข้ามาเป็นกรรมการ เพื่อแบ่งปันรายได้ระหว่างกรรมการครึ่งหนึ่งวัดครึ่งหนึ่ง

บทสรุปจากหัวข้อนี้(สภาพการบริหารของประเทศไทยในปัจจุบัน) ก็คือ สภาพปัญหาที่เกี่ยวกับการบริหารประเทศในปัจจุบัน ไม่มีความสมดุลกันทั้ง 3 ระดับ (ท้องถิ่น-กลไกประจำ-องค์กรการเมือง) และเพราะความไม่สมดุลนี้ เป็น "เหตุ" ให้สังคมไทยเต็มไปด้วยการขัดแย้ง ขัดแย้งในประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ ขัดแย้งกันในการกระทำของนักการเมือง ขัดแย้งในแนวความคิดของนักวิชาการ จนไม่ทราบว่าจะยุติลงได้อย่างไร และผู้ใดหรือกลไกใดจะเป็นผู้ตัดสินใจกระทำการในสิ่งที่สามารถอธิบายได้ด้วยเหตุด้วยผลอันเป็นที่ยอมรับกันได้ *สังคมไทยขณะนี้จึงอยู่ในลักษณะที่เป็น "สังคมพิการ" ไร้ทิศทาง ไม่สามารถพึ่งและช่วยเหลือตัวเองได้*

ดูเหมือนว่า ประเทศไทยอาจต้องการ "การปฏิรูป" คือ ปฏิรูประบบการกระจายอำนาจ ปฏิรูประบบกลไกประจำ และปฏิรูปทางการเมือง แต่การปฏิรูปนั้น คงมิใช่เรื่องที่จะพูดกันง่าย ๆ ด้วยการสัมภาษณ์นักการเมืองหรือข้าราชการประจำ หรือด้วยการจัดสัมมนาทางวิชาการในมหาวิทยาลัยหรือในโรงแรม หรือด้วยการทำ public hearing(ที่เรียกกันว่าการไต่สวนสาธารณะ)

เพราะสิ่งเหล่านี้ เป็นเพียงขั้นตอนของการรวบรวม "ข้อมูล" เท่านั้น แต่การปฏิรูปนั้นต้องการการศึกษาวิจัยที่อยู่บนพื้นฐานของวิชาการ มีการวิเคราะห์เหตุวิเคราะห์ผล วิเคราะห์รูปแบบขององค์กร ตลอดจนการเสนอวิถีทางเลือกและขั้นตอนของการพัฒนาหรือการเปลี่ยนแปลง ดังนั้น ในหัวข้อต่อไป ผู้เขียนจะขออนุญาตกล่าวถึง "สภาพทางวิชาการของประเทศไทย" (ตามความเห็นของผู้เขียน) สักเล็กน้อย

เมื่อได้พูดถึงการปฏิรูปหรือการเปลี่ยนแปลง "ระบบ" แล้ว ก่อนที่จะผ่านหัวข้อนี้ไป ผู้เขียนใคร่ขออนุญาตเล่าเรื่องที่ผู้เขียนบรรยายให้นักศึกษาในคณะนิติศาสตร์ฟังเกี่ยวกับความสำคัญของ "ระบบ" ไว้ด้วย และเหตุที่ผู้เขียน(ผู้บรรยาย)จำเป็นต้องบรรยายเรื่องนี้ให้นักศึกษาฟัง ก็เพราะว่าเมื่อผู้เขียนพูดถึงความสำคัญในการปรับปรุงกลไกของรัฐให้เป็น "ระบบ" ตามหลักการจัดองค์กรของกฎหมายมหาชน นักศึกษามักจะเข้าใจไขว้เขวเมื่อพบว่าท่านผู้รู้บางท่านมักจะชอบพูดว่า "ระบบนั้นไม่สำคัญ สำคัญอยู่ที่ตัวคน ขอให้คนดีเสียอย่าง ทุกอย่างก็ไม่มีปัญหา" ซึ่งคำพูดนี้ทำให้นักศึกษามีความสงสัยว่า *สิ่งใดกันแน่ "ระบบ" หรือ "คน" อะไรจะสำคัญกว่ากัน*

ในปัญหานี้ ผู้เขียนได้อธิบายแก่นักศึกษาว่า คำกล่าวที่ว่า "คนดีเสียอย่าง ทุกอย่างก็ไม่มีปัญหา" คำกล่าวนี้ย่อมเป็นคำกล่าวที่ถูกต้อง แต่ต้องมีเงื่อนไขว่าทุกคนนั้นต้องเป็นคนดีเหมือนกับองค์พระพุทธเจ้าหมดทุกคน เพราะหากเป็นเช่นนี้ ระบบก็จะไม่มีความสำคัญเลย แต่ความเป็นจริงที่เกิดขึ้นทุก ๆ วันนั้น ไม่เป็นเช่นนั้น เพราะทุกคนมีพฤติกรรม มีความอยากได้ มีความโลภ มีคนเลวมาก มีคนดีน้อย มีคนสุจริต มีคนไม่สุจริต และผู้เขียนได้บอกแก่นักศึกษาว่า นักศึกษาอย่าคิดว่าทุกคนเป็นคนดีโดยไม่มีขอบเขตจำกัด และแม้แต่ตัวผู้เขียน(ผู้บรรยาย)เอง นักศึกษาก็อย่าได้คิดว่าตัวผู้เขียน(ผู้บรรยาย)จะมีความดีมากมาย เพราะตัวผู้เขียนเองก็ยังไม่อาจไว้วางใจตัวเองเมื่อมีโอกาส ดังนั้น ถ้าไม่มี "ระบบ" มาควบคุมแล้ว ใคร ๆ ก็อาจฉวยโอกาสได้ คนดีมากก็อาจมีความยับยั้งชั่งใจมากกว่าคนดีน้อย แต่คนดีมากก็อาจจะถึงจุดที่ความยับยั้งชั่งใจนั้นหมดไปได้หากไม่มีระบบควบคุมที่ดีพอ ดังนั้น "ระบบ" จึงเป็นเครื่องควบคุม "คน" ระบบจึงสำคัญกว่าคน

เพื่อให้นักศึกษามองเห็นความสำคัญของ "ระบบ" ผู้เขียนได้ยกตัวอย่างว่า สมมติว่านักศึกษาเป็น "เจ้าของ" ร้านขายของ แต่นักศึกษาต้องมาฟังคำบรรยายที่มหาวิทยาลัยทุกวัน นักศึกษาจึงจ้างพนักงานไว้ 2 คนเพื่อดูแลร้านขายของในขณะที่นักศึกษาไม่อยู่ โดยนักศึกษาวาง "ระบบ" อย่างง่าย ๆ คือ แยก "การเก็บเงิน" ออกจาก "การหยิบของส่งให้แก่ลูกค้า" นักศึกษาให้พนักงานคนหนึ่งเป็น "พนักงานขายของ" มีหน้าที่หยิบของให้ลูกค้า และให้พนักงานอีกคนหนึ่งเป็น "พนักงานเก็บเงิน" โดยกำหนดให้พนักงานขายของ เมื่อขายของได้จะต้องเขียนเอกสาร(ใบขายของ)โดยมีสำเนา 2 ใบ สำเนาใบที่หนึ่งส่งให้แก่ลูกค้านำไปส่งให้พนักงานเก็บเงินพร้อมกับชำระเงิน ซึ่งพนักงานเก็บเงินจะรับชำระเงินพร้อมทั้งเก็บสำเนาใบนี้ไว้ ส่วนสำเนาอีกใบหนึ่งให้เก็บไว้ที่พนักงานขายเอง นี่คือ "ระบบ" ดังนั้นเมื่อนักศึกษากลับมาจากการฟังคำบรรยาย นักศึกษาก็จะมา "กระทบยอด" 2 ยอดจากเอกสารหลักฐานที่พนักงานทั้งสองเก็บไว้(โดยต่างคนต่างเก็บ) ตรวจดูเงินสดที่รับและจำนวนสินค้าที่ขายไปตามเอกสารสองชุดให้ถูกต้องตรงกัน เช่นนี้ นักศึกษาก็

สามารถทราบได้ว่ามีการขายของไปเท่าใด และรับเงินถูกต้องหรือไม่ สมมุติว่า ต่อมาวันหนึ่ง "พนักงานเก็บเงิน" มาบอกแก่นักศึกษาว่า การจ้างพนักงานไว้ 2 คนนั้นเป็นการสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็นเพราะงานขายของในร้านมีไม่มากนักสามารถทำได้โดยใช้พนักงานเพียงคนเดียวก็พอ โดยตนเองจะรับทำงานให้ ถ้าหากนักศึกษาเชื่อ "พนักงานเก็บเงิน" และเลิกจ้างพนักงานขายของ นักศึกษาก็จะไม่มีระบบ และไม่สามารถตรวจสอบการขายของโดยมีการกระทบยอดสินค้าและจำนวนเงินที่ได้รับได้ เพราะจะเหลือพนักงานเพียงคนเดียวที่ทำหน้าที่ทั้งหยิบของ รับชำระเงิน และเขียนเอกสารไว้ให้นักศึกษาตรวจ และเมื่อนักศึกษากลับมา นักศึกษาก็ต้องเชื่อรายงานและเอกสารที่ "พนักงานเก็บเงิน" จัดทำเพียงคนเดียวซึ่งจะเขียนอย่างไรก็ได้ นักศึกษาจึงไม่อาจรู้ได้ว่าของที่ขายไปได้จริงกับจำนวนเงินที่นักศึกษาได้รับนั้นถูกต้องหรือไม่ เพราะนักศึกษาไม่สามารถตรวจนับของหรือสินค้าทุกชิ้นที่มีอยู่ในร้านได้ทุก ๆ วัน และนักศึกษาอาจจะมารู้ว่าของที่ขายได้จริงไม่ตรงกับจำนวนเงินที่ได้รับ ก็ต่อเมื่อของหรือสินค้าที่นักศึกษาเก็บไว้ในสต๊อกหลังร้านนั้นได้หมดไปและพนักงานเก็บเงินผู้นั้นได้ลาออกไปแล้ว

"พนักงานเก็บเงิน" นั้น ก็เปรียบเสมือน**นักการเมือง** ที่เสนอตัวเข้ามารับเลือกตั้ง และขอเข้าไปใช้อำนาจรัฐโดยขอมีอำนาจเต็มโดยอ้างว่าเพื่อความเป็นประชาธิปไตย ส่วน**ข้าราชการประจำ**ก็เปรียบเสมือน "พนักงานขายของ" ซึ่งเป็นกลไกประจำ "**คนไทย**" ก็เปรียบเสมือนนักศึกษาที่เป็นเจ้าของร้านขายของ และ "**รัฐธรรมนูญ**" ก็เปรียบเสมือนกฎเกณฑ์หรือระบบที่นักศึกษาได้กำหนดไว้ให้พนักงานเก็บเงินและพนักงานขายของต้องปฏิบัติ

ในตอนท้ายของการบรรยาย ผู้เขียนได้ตั้งเป็นคำถามถามต่อนักศึกษาว่า "คนไทย" ควรจะเชื่อ "พนักงานเก็บเงิน" หรือไม่

อันที่จริง ผู้เขียนมิใช่ว่าจะนิยมชมชอบ "ข้าราชการประจำ" นัก เพราะอย่างน้อยที่สุดก็มีข้าราชการประจำจำนวนหนึ่งซึ่งมิได้ปฏิบัติตัวเป็น "กลไกของรัฐ" ที่ดี แต่อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนก็ไม่อยากจะได้ยินนักวิชาการบางท่านหรือบางกลุ่ม เรียกข้าราชการประจำว่าเป็น "ศักดินา" หรือ "ขุนศึก" ผู้เขียนเห็นว่า อนาคตของประเทศอยู่ที่การทำความเข้าใจใน "ระบบบริหารของรัฐ" ให้ถูกต้อง ข้าราชการประจำเป็นกลไกประจำของรัฐ และเป็นเครื่องมือให้แก่ "คนไทย" ในการตรวจสอบการใช้อำนาจ(ที่ผิดปกติ)ของนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง ดังนั้น "คนไทย" น่าจะมองเห็นความสำคัญของข้าราชการประจำในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของ "ระบบ" และไม่ควรใช้ถ้อยคำเรียกข้าราชการประจำที่ทำให้เกิดความเข้าใจผิดในเรื่อง "ชนชั้น" ตามทฤษฎีหรือลัทธิเศรษฐกิจเก่า ๆ ความสำคัญอยู่ที่ความรู้ของนักวิชาการเองว่า จะจัดองค์กรซึ่งมีข้าราชการประจำเป็นส่วนหนึ่งของผู้ปฏิบัติงานตามหน้าที่ ให้เป็น "กลไกประจำ" ที่ดีและมีประสิทธิภาพ ได้อย่างไร

3.3 สภาพทางวิชาการของประเทศไทย

สภาพทางวิชาการของประเทศไทยในที่นี้ ผู้เขียนหมายถึงวิชาการหรือความรู้ เฉพาะที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและเกี่ยวกับการการจัดองค์กรของรัฐ ไม่ว่าวิชาการนั้นจะเป็นวิชากฎหมาย

รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ ฯลฯ แต่จะไม่รวมถึงวิชาการด้านอื่น

ผู้เขียนได้อ่านหนังสือ ตำรา และบทความในหน้าหนังสือพิมพ์และวารสารต่าง ๆ จำนวนมาก ที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ การแก้ไขรัฐธรรมนูญ และการปรับเปลี่ยนการจัดองค์กรของหน่วยงานรัฐ ฯลฯ ทั้งที่เป็นหนังสือ ตำรา หรือวารสารของต่างประเทศและของไทย แต่ผู้เขียนต้องสารภาพว่าโดยมาตรฐานทั่วไปแล้ว ผู้เขียนสังเกตเห็นความแตกต่างของ "สาระ" ระหว่างหนังสือ ตำรา และวารสารฯ ของไทยกับของต่างประเทศได้ชัดเจน ทั้งในด้านพื้นฐานการเขียนอันเป็นภูมิหลังของการวิวัฒนาการ แนวทางการวิเคราะห์ปัญหา และขอบเขตการมองปัญหาจากด้านต่าง ๆ ตลอดจนการเสนอข้อคิดเห็นในเชิงวิชาการและความสมเหตุสมผลทางตรรกวิทยา(logical)ของข้อเสนอดังกล่าว

ผู้เขียนต้องถามตัวเองว่า "มาตรฐานทางวิชาการของไทย "มีระดับต่ำและสูงเพียงใด เมื่อเปรียบเทียบกับนักวิชาการของประเทศที่พัฒนาแล้ว หรือแม้แต่กับนักวิชาการของประเทศที่ใกล้ ๆ เรา เช่น เกาหลีใต้ สิงคโปร์ ฯลฯ

คำว่า ระดับมาตรฐานทางวิชาการ นั้น ผู้เขียนมิได้หมายความว่าประเทศไทยมี "จำนวนนักวิชาการ" ที่จบและได้รับปริญญาการศึกษาในทางกฎหมายหรือในทางรัฐศาสตร์หรือในทางรัฐประศาสนศาสตร์ ฯลฯ มีมากน้อยเพียงใด ไม่ว่าปริญญาเหล่านั้นจะเป็นระดับปริญญาตรี ปริญญาโท หรือปริญญาเอก และไม่ว่าปริญญาเหล่านั้นจะจบตามหลักสูตรของมหาวิทยาลัยในประเทศหรือจากมหาวิทยาลัยที่มีชื่อเสียงในต่างประเทศ เพราะปริญญาบัตรของบุคคลเหล่านั้นเป็นเพียงการยืนยันข้อเท็จจริงว่าบุคคลเหล่านั้นได้ "สอบผ่าน" การตรวจสอบจากอาจารย์ผู้สอนของมหาวิทยาลัยมาแล้วเท่านั้น หรือถ้าหากเป็นระดับปริญญาเอก ก็หมายความว่า ผู้สอบได้ทำวิทยานิพนธ์และ "สอบผ่าน" การตรวจวิทยานิพนธ์โดยอาจารย์มาแล้ว ส่วนความสมบูรณ์ของหลักสูตรและความยากง่ายของการสอบก็อาจแตกต่างกันไปในแต่ละมหาวิทยาลัย แต่ละตำรา ไม่ว่าจะเป็นตำราต่างประเทศหรือตำราแบบไทย ๆ

แต่คำว่า "ระดับมาตรฐานทางวิชาการ" ของไทยในที่นี้ ผู้เขียนหมายถึงว่า **มาตรฐานในขั้นประยุกต์(apply) คือ การนำหลักเกณฑ์จากตำราหรือความรู้ที่ผู้ได้รับปริญญาเหล่านั้นได้ศึกษามามาใช้ในการวิเคราะห์ปัญหาและแสวงหาวิธีแก้ปัญหาของประเทศในสภาวะที่เกิดขึ้นหรือเป็นอยู่ตามความเป็นจริงในด้านสังคมวิทยาของไทยเราเอง**

ในปัจจุบันนี้ ความเห็นของนักวิชาการต่าง ๆ ที่ปรากฏในวารสารในสื่อมวลชนหรือในที่ต่าง ๆ มีความหลากหลายมากมาย จนกระทั่งเกิดความสับสน คือ ทำความสับสนให้แก่นักการเมืองผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจแก้ปัญหาหรือแม้แต่กับตัวผู้เขียนเอง อันที่จริง ความหลากหลายในความคิดเห็นทางวิชาการนั้นเป็นสิ่งปกติและเป็นสิ่งที่ดี แต่ความหลากหลายที่อยู่บนพื้นฐานของการวิเคราะห์ที่มีขอบเขตจำกัด เช่น (เลือก)มองปัญหาแต่เฉพาะด้านใดเพียงด้านเดียวหรือเฉพาะประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์นั้น ย่อมไม่สามารถนำมาใช้แก้ปัญหาของชาติหรือของสังคม

โดยส่วนรวมได้ นอกจากนั้นยังเป็นการเปิดโอกาสให้นักการเมือง "เลือก" นำมาอ้างอิงเพื่อกระทำการในสิ่งที่ตนเองได้ประโยชน์(ส่วนตัว) และผู้เขียนยังไม่แน่ใจว่าประเทศไทยจะแก้ปัญหาเกี่ยวกับการจัดองค์กรบริหารของรัฐได้อย่างไร ถ้าระดับการวิเคราะห์ปัญหาและวิธีการแก้ปัญหา ยังคงถกเถียงกันอยู่ในสภาพตามที่ปรากฏและเป็นอยู่ในขณะนี้

ทุกวันนี้ เราต่างถกเถียงกันว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดควรมาจากการเลือกตั้งหรือควรมาจากข้าราชการประจำ **นักการเมือง**(บางท่าน)เห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดควรมาจากการเลือกตั้งตามหลักประชาธิปไตย โดยอ้างว่าในต่างประเทศก็มีการเลือกตั้งผู้ว่าการฯ แต่**ข้าราชการประจำ**(บางท่าน)เห็นว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดตามรูปแบบปัจจุบันนี้ดีอยู่แล้ว เพราะเป็นราชการส่วนภูมิภาค ฯลฯ แต่ถ้าจะถามต่อไปว่า ในประเทศที่อ้างว่ามีการเลือกตั้งผู้ว่าการฯนั้นได้มีวิวัฒนาการมาอย่างไร มีสภาพสังคมและมีกลไกกำกับควบคุมการทำงานของผู้ว่าการฯอย่างใด ก็คงยากที่จะได้คำตอบที่ชัดเจน บางท่านก็อาจตอบโดยยกตัวอย่างกรณีที่ตนเองได้เคยประสบมาหรือเคยทราบมา แต่ผู้ที่ไม่เห็นด้วยก็จะยกตัวอย่างอีกกรณีหนึ่งซึ่งตรงกันข้ามกับกรณีแรก และผู้เขียนไม่อาจทราบได้ว่า ปัญหาเหล่านี้จะยุติ ณ ที่ใด หรือว่าปัญหาเหล่านี้จะยุติลงด้วยการที่ผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์หรือโทรทัศน์ นำเอาคำถามเดียวกันนี้ไปถามนักการเมืองหรือนักวิชาการหลาย ๆ คน แล้วเอามาลงในหน้าหนังสือพิมพ์และนับจำนวนเอาเสียงข้างมากเป็นข้อยุติ ตามที่เห็น ๆ กระทำกันอยู่ทั่วไปในขณะนี้ จริงอยู่ ความเห็นของบุคคลเหล่านั้นย่อมเป็นประโยชน์ในด้านการแสดงความคิดเห็นเฉพาะตัว แต่คงไม่เพียงพอที่จะเป็นพื้นฐานของผู้ที่มีอำนาจบริหารบ้านเมืองในการตัดสินใจเพื่อแก้ปัญหาของชาติได้

ถ้าการเปลี่ยนตัวผู้ว่าราชการจังหวัดจากข้าราชการประจำมาเป็นผู้ที่มาจากการเลือกตั้งแล้วจะทำให้ปัญหาการบริหารหมดไปเพราะ "**ความเป็นประชาธิปไตย**" หรือเพราะมีการกระจายอำนาจ(ด้วยการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด)แล้ว ถ้าความจริงเป็นเช่นนั้น การบริหารประเทศก็คงจะง่ายขึ้นเป็นอันมาก และควรนำระบบที่สหรัฐอเมริกาใช้ในระยะแรก ๆ ของระบอบการปกครองประชาธิปไตยเมื่อ 100-200 ปีก่อน มาใช้ในประเทศไทย คือ เลือกตั้งนายอำเภอ เลือกตั้งผู้พิพากษา เลือกตั้งอัยการ ฯลฯ แต่ตรงกันข้าม ปัญหาการบริหารประเทศมิได้ง่ายอย่างที่พูด ๆ กัน จากประสบการณ์ของสหรัฐอเมริกาในอดีตก็ได้สอนให้เราทราบว่า ผู้ที่มาจากการเลือกตั้งในท้องถิ่นก็ใช้อำนาจเพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวโดยมิชอบได้ ใช้อำนาจสร้างอิทธิพลในท้องถิ่นจากตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้งได้ และสหรัฐอเมริกาก็จำต้องสร้างกลไกตรวจสอบและการควบคุมจาก "ราชการส่วนกลาง" ในทั้งระดับมลรัฐและระดับสหรัฐ ดังนั้น *ถ้าหากประเทศไทยมีแนวความคิดที่จะกระจายอำนาจไม่ว่าในรูปแบบใด ประเทศไทยก็คงต้องสร้างกลไกประจำของราชการส่วนกลางที่กำกับงานของท้องถิ่นให้ควบคู่กันไปด้วย* มิฉะนั้น การซื้อขายเสียงหรือการใช้อิทธิพลในระดับท้องถิ่นก็อาจนำไปสู่ปัญหาใหม่ที่ยุ่งยากกว่าเก่า และเมื่อเร็ว ๆ นี้ คือ เมื่อเดือนมีนาคมที่ผ่านมานี้เอง ก็มีข่าวปรากฏในหน้าหนังสือพิมพ์(ต่างประเทศ) ว่า กระทรวงยุติธรรม(งานอัยการ) ของไต้หวันได้ดำเนินคดีกับนักการเมืองท้องถิ่นที่โกงการเลือกตั้งนับเป็นร้อย ๆ ราย และรัฐมนตรีว่าการ

กระทรวงยุติธรรมของไต้หวันได้ชี้แจงว่า มีความจำเป็นจะต้องกระทำเช่นนี้ ก่อนที่บุคคลเหล่านี้จะใช้ "ฐานเสียงที่ผิดกฎหมาย" เหล่านั้น เข้ามาสู่การเมืองระดับชาติ ซึ่งจะทำให้การเมืองระดับชาติมีความสับสน(political storm)

รูปแบบและกลไกในการจัดองค์กรบริหาร(ทั้งระดับท้องถิ่นและกลไกประจำ)ของประเทศมีความซับซ้อนแตกต่างกันไปมากมาย โดยแตกต่างกันไปตามแต่ลักษณะ(nature)ของอำนาจหน้าที่ขององค์กร กล่าวคือ การจัดองค์กรในระดับส่วนท้องถิ่นที่มีการเลือกตั้งก็จะมีรูปแบบของการกำกับและควบคุมรูปแบบหนึ่ง การจัดองค์กรที่เป็นหน่วยงานบริหาร(operation)ก็มีรูปแบบอย่างหนึ่ง และการจัดองค์กรในกระบวนการยุติธรรมและวิธีพิจารณาความ ก็มีรูปแบบอีกอย่างหนึ่ง ฯลฯ ฉะนั้น การที่จะเปลี่ยนแปลงหรือพัฒนารูปแบบและกลไกเหล่านี้จึงเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาให้รอบคอบจากหลาย ๆ ด้านในลักษณะที่เป็นสหวิชาการ(interdisciplinary) การมองปัญหาจากด้านใดด้านหนึ่งเพียงด้านเดียวย่อมไม่พอเพียง และการแก้ปัญหาอย่างหนึ่งโดยไม่มีพื้นฐานการวิเคราะห์ที่เพียงพอและไม่รอบคอบ ก็จะก่อให้เกิดปัญหาใหม่ ๆ ได้ และทำให้การแก้ไขปัญหาวนเวียนกันไปไม่มีที่สิ้นสุด และยุ่งยากมากขึ้นตามลำดับ

ผู้เขียนคิดว่า ในขณะนี้ดูเหมือนว่า ประเทศไทยเต็มไปด้วยนักวิชาการมากมาย ใคร ๆ ก็ดูเหมือนจะสามารถเป็นนักวิชาการได้ นักการเมืองก็แสดงความเห็นเป็นนักวิชาการ นักรัฐศาสตร์ก็แสดงความเห็นในการเขียนกฎหมายนักกฎหมายทั่ว ๆ ไปหรือนักกฎหมายทางวิชาชีพ ก็ให้ความเห็นในลักษณะเป็นผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายมหาชน ฯลฯ สำหรับผู้เขียน ผู้เขียนเห็นว่า นักวิชาการไม่สามารถจะเป็นผู้เชี่ยวชาญได้ในทุก ๆ เรื่อง จริงอยู่นักวิชาการที่มีความสามารถย่อมทำการศึกษาได้ด้วยตนเอง แต่ในบางครั้งการศึกษาด้วยตนเองก็มีขอบเขตจำกัด เช่น ไม่มีเอกสารค้นคว้าที่พอเพียงในประเทศไทย ไม่มีเวลาเพียงพอที่จะศึกษาให้ถ่องแท้ ขาดการวิเคราะห์พื้นฐานทางสังคมวิทยาของสังคมไทย หรือมิฉะนั้น ก็ไม่สามารถศึกษาประสบการณ์ของประเทศที่ใช้ภาษาแตกต่างไป เป็นต้น

นักรัฐศาสตร์ น่าจะมีจุดอ่อนในด้านการจัดองค์กรตามหลักกฎหมายมหาชนของประเทศภาคพื้นยุโรป และคงจะต้องทำความเข้าใจว่า การจัดองค์กรตามหลักกฎหมายมหาชน มิใช่เป็นเรื่องของการจัดองค์กรตามสามัญสำนึก(common sense) แต่เป็นเรื่องที่ต้องศึกษาจากประสบการณ์ของประเทศเหล่านั้น อันเป็นประสบการณ์ที่ได้มาจากพฤติกรรมของนักการเมือง พฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร ตลอดจนพฤติกรรมของผู้พิพากษาที่เป็นอิสระ โดยประเทศในยุโรปได้พัฒนาหลักกฎหมายมหาชนเกี่ยวกับการจัดองค์กร จากปัญหาเหล่านั้นมาไม่ต่ำกว่า 100 ปี

ในบรรดาการจัดองค์กรต่าง ๆ ตามหลักกฎหมายมหาชน สิ่งที่อาจเรียกได้ว่าเป็น "จุดบอด" ของนักรัฐศาสตร์หรือนักรัฐประศาสนศาสตร์หรือนักบริหารทั่ว ๆ ไป ก็คือ การจัดองค์กรใน "กระบวนการยุติธรรม" สาขาต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดองค์กรใน "กระบวนการยุติธรรมทางอาญา" ซึ่งเป็นกลไกส่วนสำคัญที่เกี่ยวกับความปลอดภัยของสังคม และจุดอ่อนของกลไก

เหล่านี้ของประเทศไทยได้เป็นต้นเหตุสำคัญของอาชญากรรมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอย่างมากมายในประเทศขณะนี้

การจัดองค์กรในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา มีหลักเกณฑ์ที่แยกได้หลายส่วน มีทั้งส่วนที่เป็นระบบการจัดบุคลากรของเจ้าหน้าที่ของรัฐหลายประเภท(ตำรวจ-อัยการ-ผู้พิพากษา-ราชทัณฑ์) มีทั้งส่วนที่เป็นรูปแบบการจัดองค์กรในหน่วยงานธุรการ ทั้งของราชการส่วนกลาง คือกระทรวงยุติธรรม(งานสอบสวน - งานบังคับคดีแพ่ง - งานราชทัณฑ์ทางอาญา ฯ) และทั้งที่เป็นรูปแบบของการกระจายอำนาจกระบวนการยุติธรรมให้แก่ท้องถิ่น และมีทั้งส่วนที่เป็น "ระบบวิธีพิจารณาความ" ซึ่งเป็น*กฎเกณฑ์ของความสัมพันธ์ระหว่างการใช้อำนาจในขั้นตอนต่าง ๆ* ของบุคลากร ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทต่าง ๆ (เจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง - ตำรวจท้องถิ่น - ตำรวจส่วนกลาง - ระบบลูกขุน - ศาลท้องถิ่น - ศาลของรัฐ ฯลฯ) ซึ่งเป็นกลไกถ่วงดุลและกลไกควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภทในแต่ละระดับ นอกเหนือจากนั้น ระบบและวิธีการการจัดบุคลากรด้านกฎหมายในระดับสูง ก็จะแตกต่างกับการจัดบุคลากรด้านกฎหมายระดับล่าง เพราะบุคลากรด้านกฎหมายระดับล่างเป็นการจัดบุคลากรเพื่อทำ "งานประจำวัน" แต่การจัดบุคลากรระดับสูงเป็นงานด้านนิติปรัชญาและการวางบรรทัดฐาน ฯลฯ

ดังนั้น การที่จะทำให้สังคมไทยขณะนี้มีความปลอดภัยสูงขึ้นหรือทำให้ผู้มีอิทธิพลนอกกฎหมายมีจำนวนลดลงหรือทำให้สถิติอาชญากรรมลดลง จึงมิใช่เป็นเรื่องการขอเปลี่ยนแปลง "ตัวบุคคล" (ไม่ว่าจะด้วยการอ้างเหตุผลอย่างใด) และมิใช่เป็นเรื่องของการปรับปรุงส่วนราชการเฉพาะแต่เพียงบางส่วนของระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ตามที่กระทำกันอยู่ในปัจจุบัน และสังคมไทยจะปลอดภัยหรือไม่ มิใช่ยุติอยู่ที่ข่าวการ "จับกุม" ผู้กระทำผิดได้ หรือขึ้นอยู่กับความพอใจเป็น "รายกรณี" เฉพาะที่(คัดเลือก)นำมาออกประชาสัมพันธ์ฯ แต่สังคมไทยจะปลอดภัยย่อมขึ้นอยู่กับ "กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของรัฐทั้งระบบ" ที่จะต้องดำเนินการต่อเนื่องกันไปอย่างมีประสิทธิภาพ และดังนั้น การที่จะแก้ปัญหาอาชญากรรมของประเทศ จึงต้องการการปรับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทั้ง "กระบวนการ" อย่างมีเป้าหมายและมีขั้นตอน

สำหรับนักกฎหมายมหาชนเอง ก็อาจต้องหันมาสนใจกับสังคมวิทยาและพฤติกรรม(ของคน)ให้มากขึ้น เพราะการจัดองค์กรตามหลักกฎหมายมหาชนนั้น ได้พัฒนาขึ้นมาจากแนวความคิดในการควบคุมพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำหน้าที่ในงานประเภทต่าง ๆ และในลักษณะงานต่าง ๆ การจัดองค์กรและตัวบทกฎหมาย(มหาชน)มิได้เกิดมาจากอุดมคติ(idealist)ของนักกฎหมาย หากแต่เกิดขึ้นจากความพยายามของนักกฎหมายมหาชนที่จะเขียนกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาตามความเป็นจริงที่เกิดขึ้นจากพฤติกรรมของบุคคล ทั้งที่เป็นพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐและทั้งที่เป็นพฤติกรรมของเอกชนที่มีผลประโยชน์(ส่วนตัว)

นักกฎหมายมหาชน จึงถือว่าเป็นผู้เชี่ยวชาญในการจัดองค์กรของ "องค์กรของรัฐ" นักกฎหมายมหาชนจึงมิใช่เป็นนักกฎหมายที่เน้นหรือต่อสู้เพื่อสิทธิเสรีภาพ แต่นักกฎหมายมหาชนจะต่อสู้เพื่อการปรับโครงสร้างขององค์กร *เพราะนักกฎหมายมหาชนเชื่อว่า "สิทธิเสรีภาพของเอกชน*

(individual)" ก็ดี และ "สิทธิของส่วนรวม(public right)" ก็ดี ย่อมเป็นผลที่ตามมาและเกิดขึ้นอย่างสมดุล เมื่อมี "การจัดองค์กร" ที่ดีตามหลักกฎหมายมหาชน

ในปัจจุบันนี้การจัดองค์กรตามหลักกฎหมายมหาชนได้พัฒนาขึ้นใหม่อย่างไม่มีที่สิ้นสุด เช่น ตัวอย่างเกี่ยวกับการจัดองค์กรที่คนไทยทุกคนน่าจะรู้จักกันดีในขณะนี้ คือการจัดองค์กรของ USTR ตามมาตรา 301 ถึงมาตรา 310 ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อคุ้มครองประโยชน์ทางการค้าของสหรัฐอเมริกา(disequilibrium in trade) หรือตัวอย่างการจัดองค์กรตามกฎหมาย(พระราชบัญญัติ)ที่เกี่ยวกับวิธีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ(privatization)ของบางประเทศ เป็นต้น

กฎหมายของสหรัฐอเมริกา(มาตรา 301 ถึงมาตรา 310)เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ USTR (United States Trade Representative)นั้น เป็นบทบัญญัติที่น่าศึกษา มีทั้งบทมาตราที่กำหนดอำนาจหน้าที่และขอบเขตการใช้อำนาจของ TR และขั้นตอนวิธีการที่ต้องปฏิบัติ เช่น การร้องเรียนหรือการริเริ่ม (โดยเอกชนหรือโดยเจ้าหน้าที่) วิธีดำเนินการสอบสวน(investigation) หลักเกณฑ์การให้สิทธิชี้แจงแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง เงื่อนไขการจัด public hearing ขั้นตอนการขอความเห็นจากคณะกรรมการหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง การจัดทำรายงานและสาระที่ต้องปรากฏในรายงาน วิธีการจัดทำ PFC list (priority foreign countries) ฯลฯ หรือในกฎหมายเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของบางประเทศ ก็จะมีบทบัญญัติกำหนดขั้นตอน ตั้งแต่วิธีการจัดทำ "รายงานศึกษาผลงาน" ของรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลมีความประสงค์จะแปรรูป การเสนอและการกำหนดทางเลือกเกี่ยวกับรูปแบบและวิธีการที่จะทำการแปรรูป วิธีการตีราคาสินทรัพย์และหนี้สินของรัฐวิสาหกิจ วิธีการกระจายหุ้น สิทธิและเงื่อนไขการถือหุ้นของพนักงาน เป็นต้น

ฉะนั้น ในปัจจุบันนี้ จะเห็นได้ว่า การเขียนกฎหมายตามหลักกฎหมายมหาชนนั้น เป็นเรื่องที่ต้องใช้เทคนิคทางวิชาการทั้งในด้านสังคมวิทยา(พฤติกรรมของบุคคล และพฤติกรรมของชุมชน) - ตรรกวิทยา - หลักการจัดองค์กร รวมทั้งความรู้เกี่ยวกับกฎหมายและวิธีการเขียนกฎหมาย โดยคำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างบทกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกัน และลำดับความสำคัญของมาตรการต่าง ๆ ที่จะกำหนดไว้ในตัวกฎหมายหรือในระเบียบหรือคำสั่ง ฯลฯ หรือถ้าจะพูดอย่างง่าย ๆ ก็คือหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความโปร่งใสในการดำเนินการของฝ่ายบริหาร(the principle of transparency) จะถูกแปลงออกมาเป็น "วิธีการ" ที่ทำให้การพิจารณาและการตัดสินใจสั่งการของ "ฝ่ายบริหาร" เกิดความโปร่งใสอย่างแท้จริง กฎหมาย(ต่างประเทศ)บางฉบับได้กำหนดยืนยัน principle of transparency ไว้ในตัวกฎหมายนั้นเองอีกด้วย แนวทางการเขียนกฎหมาย(ของต่างประเทศ)เช่นนี้ เป็นการลดโอกาสการบิดเบือนการใช้อำนาจของนักการเมือง ซึ่งแตกต่างกับวิธีการเขียนกฎหมายของประเทศไทย

สำหรับนักการเมือง ผู้เขียนมีความเห็นว่า ในเรื่องที่มีความสลับซับซ้อนหรือยุ่งยาก นักการเมืองควรตัดสินใจบนพื้นฐานของการวิจัยทางวิชาการ และนักการเมืองไม่น่าจะพยายามตั้งใจเป็น "นักวิชาการ" ด้วยตนเอง และการบริหารประเทศก็ไม่ควรเป็นเครื่องทดลองของพรรคการเมืองใด

ในการเขียน "นโยบาย" ของพรรคการเมืองก็ควรหลีกเลี่ยงการเขียนนโยบายในสิ่งที่ซับซ้อนและไม่อาจคาดหมายถึงผลกระทบต่อระบบการบริหารได้ และไม่ควรมุ่งเพียงเพื่อให้ได้มาซึ่งคะแนนเสียงจากกลุ่มผลประโยชน์เพียงครั้งคราว แต่เกิดผลเสียแก่การบริหารประเทศในระยะยาว

แม้แต่ในประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งเป็นประเทศที่มีนักวิชาการระดับผู้เชี่ยวชาญ จำนวนมากกว่าประเทศไทยและมีระดับวิชาการสูงกว่าประเทศไทย เช่น ประเทศอังกฤษ ออสเตรเลีย คานาดา และสหรัฐอเมริกา (และประเทศอื่น ๆ อีกกว่า 60 ประเทศ) ประเทศเหล่านี้ยังต้องมีองค์กรที่ทำหน้าที่ศึกษาวิจัยกฎหมายที่มีความซับซ้อน ฯลฯ โดยองค์กรของรัฐประเภทนี้จะทำการศึกษาอย่างเป็นกลางทางวิชาการ (ในรูปแบบที่เป็น "เอกสารรายงานการศึกษา - study report" ระดับชาติ) โดยจะทำการวิเคราะห์อย่างรอบคอบจากหลายด้าน และให้ข้อคิดเห็น ตลอดจนให้ข้อเสนอแนะ และกำหนด "ขั้นตอน" ที่จะปรับปรุงแก้ไขกฎหมายหรือกลไกต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ ซึ่งเอกสารรายงานการศึกษาเหล่านี้ จะทำให้ "องค์กรการเมือง" สามารถตัดสินใจได้อย่างถูกต้องบนพื้นฐานของข้อเท็จจริงและหลักวิชาการ และสามารถอธิบายแก่ประชาชนได้ด้วยเหตุและผล องค์กรนั้นคือ Law Reform Commission

Law Reform Commission จะเป็นองค์กรที่คอยตรวจสอบและวิเคราะห์กฎหมายสำคัญ ๆ ที่เสนอโดยหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง(ซึ่งมีแนวโน้มจะขยายอำนาจและอัตรากำลังให้แก่ตนเอง) หรือกฎหมายที่อาจให้ผลทางการเมืองเฉพาะหน้าในระยะสั้น แต่จะเป็นผลเสียในระยะยาว

เป็นที่น่าประหลาดใจว่า การจัดตั้งองค์กรประเภทนี้ของไทยไม่สามารถ ผ่านออกมาเป็นกฎหมายได้สมัยที่รัฐบาลมาจากการเลือกตั้ง(พ.ศ.2533) ทั้ง ๆ ที่มีความพยายามอย่างมากจากผู้เขียนเอง(ในขณะที่เป็นเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา) และจากนักวิชาการบางท่านในขณะนั้น ซึ่งไม่ประสบความสำเร็จ แต่องค์กรนี้กลับผ่านออกมาเป็นกฎหมายได้ในขณะที่ประเทศไทยมีรัฐบาลที่มาจากการปฏิวัติในสมัย รสช.ในปี พ.ศ.2534 แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายดังกล่าวก็ได้ถูกเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของ Law Reform Commission ไปจากต้นร่างเดิม ซึ่งตามความเห็นของผู้เขียนจะเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ประสิทธิภาพ และมาตรฐานการทำงานของ Law Reform Commission ของไทยลดน้อยลง แต่อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ยังหวังจะได้จาก Law Reform Commission ของไทยใน 4-5 ปีข้างหน้า ก็คือ "นักกฎหมายมหาชนรุ่นใหม่" ที่จะเสนอและนำ หลักกฎหมายมหาชนใหม่ ๆ กฎเกณฑ์การบริหารตามหลักกฎหมายปกครองสากล(administrative law) และวิธีการเขียนกฎหมายในแนวทางใหม่ ที่จะได้มาจากการศึกษากฎหมายเปรียบเทียบ(comparative law) เข้ามาสู่วงการวิชาการของไทย ให้มากไปกว่าสิ่งที่เราได้ยินจาก "นักกฎหมายทั่ว ๆ ไป" พูดกันอยู่ทุกวัน

ผู้เขียนคงไม่อยู่ในฐานะที่จะบอกว่า "ระดับมาตรฐานทางวิชาการ" ของไทยในขณะนี้ อยู่ในระดับต่ำหรือสูงเพียงใด แม้ว่าผู้เขียนจะได้เคยตรวจตำรา เอกสารวิจัย และวิทยานิพนธ์ มามากพอสมควร *แต่ผู้เขียนอยากจะขอตั้งเป็นข้อสังเกตไว้ และขอให้ท่านผู้ที่สนใจและนักวิชาการเองตรวจสอบและวินิจฉัยด้วยตนเอง*

ถ้ามีเวลาและลองตรวจดู "ประเด็นกฎหมาย" ที่พูดหรือกล่าวกันอยู่ในขณะนี้ เช่น เมื่อเราพูดถึงการสร้างรถใต้ดิน ก็มีปัญหาเรื่อง "แดนกรรมสิทธิ์ของที่ดิน" ว่าจะทำอย่างไร จะต้องเวนคืนที่ดินหรือไม่ เราต้องไม่ลืมว่า ความหมายของคำว่า "แดนกรรมสิทธิ์" นั้น ก็มีวิวัฒนาการและเปลี่ยนแปลงไปตามความจำเป็นของประโยชน์ส่วนรวม(public interest) เริ่มตั้งแต่สมัยที่ถือกันว่าน้ำมันดิบที่อยู่ใต้พื้นดินเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดิน(ในสมัยก่อตั้งสหรัฐอเมริกา) จนกระทั่งปัจจุบันนี้หลักกฎหมายถือว่าทรัพยากรใต้ดินนั้นเป็นของรัฐ และรถใต้ดินนั้นในต่างประเทศนั้นมีมากว่า 100 ปีแล้ว ปัจจุบันนี้ รัฐสร้างอุโมงและทางรถไฟลอดภูเขาลอดทะเล ทั้งระหว่างประเทศและภายในประเทศมากมาย แต่ประเทศไทยและนักกฎหมายไทยยังพูดถึง "แดนกรรมสิทธิ์ของที่ดิน" เดิม ๆ ผู้เขียนคิดว่าหลักกฎหมายมหาชนในการตรากฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาเหล่านี้เป็นเรื่อง"ธรรมดา" (ของต่างประเทศ) และมีรูปแบบที่แน่นอนอยู่แล้ว นอกจากประเด็นเรื่องแดนกรรมสิทธิ์แล้ว ประเด็นกฎหมายในเรื่องอื่น ๆ ก็เช่นเดียวกัน เป็นต้นว่า ปัญหาความไม่เป็นธรรมในการเวนคืนที่ดิน ปัญหากรรมสิทธิของเกษตรกรโดยมิให้ "ผู้ที่มิใช่เกษตรกร(นายทุน)" ฉวยประโยชน์ ปัญหาการถมที่สาธารณประโยชน์(land reclamation)ฯลฯ เรื่องเหล่านี้ ก็เป็นเรื่องที่มีรูปแบบและหลักกฎหมายมหาชนของต่างประเทศแน่ชัดมาแล้วเป็นเวลาไม่ต่ำกว่า 70-100 ปี ซึ่งอาจศึกษาและอ่านได้จากตำรา ฯลฯ แต่ประเทศไทยดูเหมือนจะวนเวียนอยู่ในปัญหาเก่า ๆ เหล่านี้

"ระดับมาตรฐานทางวิชาการ" ของเรา อาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้อธิบายได้ว่า ทำไมนักกฎหมายของไทยจึงพูดถึงสิทธิของ "ผู้ต้องหา" ในการปรึกษาทนาย ฯลฯ โดยมิได้พูดถึงกลไกในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่จะทำให้ระดับความปลอดภัยของสังคมส่วนรวมของไทยสูงขึ้น ควบคู่กันไป และทำไมนักวิชาการจึงพูดถึง "ความเป็นประชาธิปไตย" โดยมิได้พูดถึงการปรับ (rationalization) องค์กรการเมืองในระบบรัฐสภา

และอีกครั้งหนึ่ง ก่อนที่จะผ่านหัวข้อนี้ไป ผู้เขียนขออนุญาตเล่าประสบการณ์ของผู้เขียนอีกเรื่องหนึ่งเกี่ยวกับ "ระดับมาตรฐานทางวิชาการ" ของประเทศใกล้ ๆ เรา ในขณะที่ผู้เขียนเป็นนักศึกษาอยู่ในต่างประเทศ หรือแม้แต่ในระยะหลังที่ผู้เขียนรับราชการแล้วและไปประชุมวิชาการในต่างประเทศ ผู้เขียนได้มีโอกาสพบนักศึกษาและอาจารย์นักวิชาการของประเทศเพื่อนบ้านของเราหลายคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากเกาหลีใต้ ญี่ปุ่น และไต้หวัน แต่สิ่งที่ผู้เขียนรู้สึกแปลกใจ ก็คือความรู้ของนักศึกษาและอาจารย์นักวิชาการของประเทศเพื่อนบ้านเราที่ผู้เขียนพบนั้น ปรากฏว่ามีพื้นฐานทางวิชาการดีมาก และสามารถอ้างอิงความคิดเห็นที่อยู่ในตำราต่างประเทศที่สำคัญ ๆ ได้อย่างถูกต้องและมีความเข้าใจลึกซึ้ง(อาจจะดีกว่าตัวผู้เขียนเองเสียอีก) ทั้ง ๆ ที่นักศึกษาและอาจารย์เหล่านั้นพูดภาษาต่างประเทศได้อย่างติด ๆ ขัด ๆ สิ่งที่ผู้เขียนได้รับทราบมาก็คือ ประเทศเหล่านั้นมีการแปลตำราที่สำคัญ ๆ ของประเทศเจ้าของตำราทั้งที่เป็นภาษาฝรั่งเศส เยอรมัน และอังกฤษอย่างครบถ้วน โดยเป็นการแปลแบบละเอียด และแปลตรงตามความหมายของต้นฉบับ เพื่อให้เป็นตำราสำหรับนักศึกษาใช้ในการศึกษาในมหาวิทยาลัย ดังนั้น จึงไม่น่าแปลกใจที่นักศึกษาและอาจารย์นักวิชาการของประเทศดังกล่าวเหล่านั้นจะมีความรู้ที่ได้มาตรฐานสากล ทั้ง ๆ

ที่ยังไม่สามารถอ่านภาษาฝรั่งเศส ภาษาเยอรมัน หรือภาษาอังกฤษได้ ซึ่งแตกต่างกับประเทศไทย ตำราที่ใช้สอนกันอยู่ในประเทศไทยเกือบทั้งหมด เป็นตำราที่อ้างและแปลตำราต่างประเทศโดยคัดลอกออกมาเป็นตอน ๆ จากเล่มนั้นบ้างเล่มนี้บ้าง ฯลฯ ซึ่งตำราของไทยเหล่านี้นอกจากจะไม่สามารถให้ "ความรู้พื้นฐาน" ตามความมุ่งหมายของ "ตำราต้นแบบ" ได้แล้ว ก็ยังเป็นตำราที่ไม่มีผู้ใดจะสามารถตรวจสอบความถูกต้องและความสมบูรณ์ของตำราเหล่านั้นได้ เพราะไม่ทราบว่าผู้เขียนตำราของไทยได้ตัดตอนและย่อความมาจากที่ใด อย่างไร

ผู้เขียนได้เคยบอกกล่าวกับหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับเรื่องนี้หลายครั้ง เพื่อขอให้มีการแปลตำราประเภท classic text ในลักษณะที่ประเทศเกาหลี ญี่ปุ่น และไต้หวันจัดทำ ไว้ใช้สำหรับประเทศเราบ้าง เพราะเป็นวิธีการที่ดีที่สุด เร็วที่สุด และประหยัดที่สุด ที่จะยกระดับมาตรฐานวิชาการของ "นักศึกษาไทยที่มีศักยภาพ" (ที่มีเป็นจำนวนมาก) โดยไม่ต้องให้นักศึกษาเหล่านั้นไปเสียเวลากับการเรียนภาษาต่างประเทศ แต่ผู้เขียนก็ยังไม่ประสบความสำเร็จจนกระทั่งบัดนี้

อนึ่ง ในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาการยกระดับมาตรฐานวิชาการของประเทศไทยนั้น ในร่างกฎหมายเดิมเกี่ยวกับการจัดตั้ง Law Reform Commission ที่ผู้เขียนยกร่างไว้นั้น ผู้เขียนได้กำหนดให้ Law Reform Commission ของไทยมีหน้าที่ในการจัดทำ "สารานุกรมกฎหมายเปรียบเทียบ(ภาษาไทย)" ขึ้นไว้ด้วย(เพื่อจะได้เสริมช่องว่างให้แก่นักกฎหมายไทยที่ไม่สามารถอ่านสารานุกรมกฎหมายดี ๆ ของต่างประเทศได้) สารานุกรมกฎหมายเปรียบเทียบเป็นงานวิชาการระดับสูงและการทำสารานุกรมทางกฎหมาย(ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายเปรียบเทียบหรือไม่) ต้องใช้ค่าใช้จ่ายสูง เป็นงานที่เอกชนไม่ทำเพราะไม่อาจทำกำไรได้ และต้องใช้เวลาไม่ต่ำกว่า 20 ปี จึงจะพอมองเห็นเป็นรูปร่าง แต่ก็เป็นที่น่าเสียดาย หน้าที่ของ Law Reform Commission ข้อนี้ได้ถูกตัดออกจากกฎหมายปัจจุบัน ดังนั้น สารานุกรมกฎหมายเปรียบเทียบจึงไม่มีโอกาสเกิดขึ้นในประเทศไทย

ดูเหมือนว่า นอกจาก "การปฏิรูป" ในด้านอื่น ๆ ที่ผู้เขียนกล่าวมาแล้วในข้อ 3.2 ประเทศไทยคงต้องการการปฏิรูปการสอนวิชากฎหมายและการจัดทำตำรากฎหมายที่ใช้ในมหาวิทยาลัยอีกด้วย เพราะมิฉะนั้นแล้วอีก 10 ปีข้างหน้าเราก็อาจจะพบ "นักกฎหมายรุ่นใหม่" ที่ยังคงถกเถียงปัญหากฎหมายเก่า ๆ ที่เราเคยพูดกันมาเมื่อ 50 - 60 ปีมาแล้วนั่นเอง

ในประการสุดท้าย ที่ผู้เขียนอยากจะเรียนเป็นข้อสังเกตไว้อีกข้อหนึ่ง ก็คือ นอกจากปัญหาเรื่อง "ภาษาต่างประเทศ" ที่เป็นอุปสรรคแก่การยกระดับมาตรฐานวิชาการของนักวิชาการทั่ว ๆ ไปของไทยแล้ว การไปศึกษายังต่างประเทศในระดับอุดมศึกษา(มหาวิทยาลัย)ไม่ว่าจะเป็นระดับปริญญาตรี ปริญญาโทหรือปริญญาเอกก็ตาม ยังจะมี "จุดอ่อน" สำคัญอยู่ประการหนึ่ง คือ การไปศึกษาต่อในระดับสูงนั้น ผู้ไปศึกษาอาจไม่ได้รับรู้ความลึกซึ้งเกี่ยวกับการวิวัฒนาการและปัญหาขององค์กรการเมืองในระบอบประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจของประเทศที่พัฒนาแล้วได้ เพราะสิ่งที่นักวิชาการของไทยอาจได้มาจากการศึกษาในระดับสูงในต่างประเทศ ก็คือ สิ่งที่กำหนดไว้ในหลักสูตรของแต่ละประเทศ ซึ่งมักจะได้แก่ คำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญ(ของเขา)ที่สำคัญ ๆ หรือปัญหาที่สำคัญ ๆ ของประเทศของเขาในขณะนั้น ๆ (ขณะที่ทำการศึกษา)

แต่ความรอบรู้(บางส่วน)ที่เกี่ยวกับวิวัฒนาการและปัญหาของระบอบประชาธิปไตยหรือการกระจายอำนาจของประเทศของเขานั้น ในต่างประเทศได้สอนกันไว้ตั้งแต่การศึกษาระดับต้นแต่มิได้สอนในระดับมหาวิทยาลัย ซึ่งเปรียบเสมือนกับการที่คนไทยได้เรียนประวัติศาสตร์ของไทยในสมัยสุโขทัยหรือสมัยรัชกาลที่ 5 มาตั้งแต่การศึกษาในชั้นประถมหรือชั้นมัธยมศึกษามาแล้ว โดยไม่สอนในมหาวิทยาลัย นั่นเอง

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าระดับมาตรฐานทางวิชาการของนักวิชาการของไทยจะเป็นอย่างใด ผู้เขียนก็ไม่อยากจะได้ยินคำพูดของ "นักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง" กล่าวอย่างที่เราได้ยินเมื่อเร็ว ๆ นี้ว่า *การที่นักวิชาการไม่เห็นด้วยกับความเห็นของนักการเมืองนั้น เป็นเพราะนักวิชาการนั้นไม่ได้รับแต่งตั้งให้เป็น "ที่ปรึกษาของนักการเมือง"* และผู้เขียนก็ไม่อาจทราบว่า ขณะนี้ นักวิชาการที่นักการเมืองได้แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งฯแล้ว นักวิชาการเหล่านั้นเป็นอย่างไร

4. โอกาสของประเทศไทยที่จะมีรัฐธรรมนูญตามแนวทางของ constitutionalism

ไม่ว่าประเทศไทยจะทำการปฏิรูประบบบริหารหรือปฏิรูปใด ๆ ก็ตามสิ่งที่จะต้องกระทำก่อนการปฏิรูปอื่น คือ "การปฏิรูปทางการเมือง" เพราะองค์กรการเมืองเป็นอำนาจสูงสุดของรัฐและการปฏิรูปอื่น ๆ จำต้องริเริ่มและกระทำโดย "อำนาจทางการเมือง" ทั้งสิ้น ดังนั้น *ถ้านักการเมืองทำตนเองให้สะอาดก่อน นักการเมืองก็จะอ้างความชอบธรรมในการเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ของบุคคลอื่นได้ด้วยความบริสุทธิใจ* ดังจะเห็นได้จากการที่ผู้นำทางการเมืองของประเทศอื่นได้ทำมาแล้ว เช่น การออกกฎหมายควบคุมการเงินและการบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมือง การปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการฟ้องร้องบังคับคดีที่เกี่ยวกับการทุจริตในการเลือกตั้งและการซื้อขายเสียงให้มีประสิทธิภาพ เป็นต้น

โดยที่ขณะนี้ องค์กรการเมืองของไทยอยู่ในระบบรัฐสภาแบบเก่า(monist) ที่ให้อำนาจสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเบ็ดเสร็จ(ommipotence) ดังนั้น ปัญหาของไทยจึงเป็นปัญหาทางสังคมวิทยาการเมือง ว่า *สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากระบบเดิมนี้ จะสามารถนำรัฐธรรมนูญในระบบรัฐสภาตามแนวทางของ constitutionalism ซึ่งเป็นระบบที่มีกลไกถ่วงดุลอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร และมีลักษณะขัดกับประโยชน์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบเดิม มาใช้หรือไม่*

ผู้เขียนคงไม่อาจบอกได้ว่า ประเทศไทยจะมีรัฐธรรมนูญตามแนวทางของ constitutionalism ได้หรือไม่ และเมื่อใด แต่จากการศึกษาประสบการณ์ของต่างประเทศ น่าจะกล่าวได้ว่า การที่ประเทศใดประเทศหนึ่งจะมีรัฐธรรมนูญตามแนวทางของ constitutionalism ได้นั้น จะต้องประกอบด้วยเงื่อนไข 3 ประการ คือ

1. ผู้นำทางการเมืองระดับชาติ

2. นักวิชาการที่มีคุณภาพ

3. ประชาชน(ส่วนใหญ่)ที่พร้อมจะทำความเข้าใจกับปัญหา เพื่อการออกเสียงประชามติ (referendum)

ในเงื่อนไขทั้ง 3 ประการนี้ เงื่อนไขข้อที่ 1 เป็นเงื่อนไขที่สำคัญที่สุด เพราะถ้าประเทศใดไม่มี "ผู้นำทางการเมืองระดับชาติ" ที่มี vision(วิสัยทัศน์)แล้ว ประเทศนั้นก็ไม่อาจมีรัฐธรรมนูญตามแนวทางของ constitutionalism ได้ เพราะ(ตามที่ได้กล่าวไว้แล้วในทางสังคมวิทยาการเมือง) "นักการเมืองทั่ว ๆ ไป" ที่มาจากระบบเดิม ย่อมไม่สามารถจะแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อนำรัฐธรรมนูญตามแนวทางของ constitutionalism มาใช้ได้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญที่แก้ไขใหม่จะมีมาตรการและองค์กรมากำกับการใช้อำนาจของนักการเมืองนั้นเอง

สำหรับเงื่อนไขข้อที่ 2 เกี่ยวกับคุณภาพของนักวิชาการนั้น เรื่องนี้แม้จะมีปัญหาอยู่บ้างสำหรับประเทศไทยตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้นในข้อ 3.3 และประเทศไทยก็คงมีศักดิ์ศรีและไม่อยู่ในฐานะที่จะออกปากขอความช่วยเหลือจากผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศของประเทศที่มีประสบการณ์ในเรื่องนี้หรือจากองค์การระหว่างประเทศให้มาช่วยเขียนรัฐธรรมนูญให้เราได้ ซึ่งไม่เหมือนกับประเทศข้างเคียงของเรา เช่น เขมร เวียตนาม และลาว ซึ่งได้ขอความช่วยเหลือจากประเทศต่าง ๆ และจากองค์การระหว่างประเทศ (ซึ่งขณะนี้ผู้เชี่ยวชาญเหล่านี้ก็ได้เดินทางผ่านและแวะประเทศไทยอยู่เป็นประจำ) แต่อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนยังเชื่อว่า แม้ว่า package (มาตรฐานและกลไกต่าง ๆ ที่มีความมุ่งหมายเพื่อแก้ไขจุดอ่อนของระบบรัฐสภาแบบเก่า)ตามแนวทาง constitutionalism จะมีความยากอยู่พอสมควร แต่ผู้เขียนก็ยังเชื่อว่า นักวิชาการของไทยคงพอจะสร้างความรอบรู้ให้แก่ตนเองได้ หากมี "ผู้นำทางการเมืองระดับชาติ" กำหนดแนวทางที่แน่ชัด

สำหรับเงื่อนไขข้อที่ 3 คือ ความพร้อมของประชาชน(ส่วนใหญ่)ที่พร้อมจะทำความเข้าใจกับปัญหาเรื่องนี้ ซึ่งในปัญหานี้ เราอาจจะได้ยินนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง กล่าวว่า *"สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แทนของประชาชนและรู้ถึงความต้องการของประชาชนดี เรื่องนี้ประชาชนไม่ต้องการ"* ในปัญหานี้เราคงจะต้องมาพิจารณาและยอมรับ "ความจริง" ที่ว่า กลไกของรัฐธรรมนูญตามแนวทางของ constitutionalism นั้น เป็นเรื่องทางเทคนิคระดับสูงของกฎหมายมหาชน ไม่ว่าจะเป็นประเด็นเรื่องการกำหนดเขตเลือกตั้งว่า เพราะเหตุใด เขตเลือกตั้งจึงควรเป็น single seat constituency (ไม่ควรใช้ multi-seat constituency) หรือประเด็นว่าการควบคุมการเงินของพรรคการเมืองว่าควรมีวิธีการอย่างไร ฯลฯ ซึ่งเรื่องเหล่านี้ ย่อมอยู่นอกเหนือการริเริ่มและพื้นฐานของ "ประชาชนทั่ว ๆ ไป" แต่อย่างไรก็ตาม ถ้าหาก "คนไทย" ได้มีโอกาสทำความเข้าใจกับปัญหาเหล่านี้ ผู้เขียนก็เชื่อว่า "คนไทย" สามารถใช้สิทธิออกเสียงประชามติได้โดยถูกต้อง และคนไทยคงต้องย้อนมาดู "ความจริง" ที่ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมมิใช่ "ประชาชน(ทั้งประเทศ)" และการควบคุมการ(บิดเบือน)ใช้อำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร(ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจในฐานะสมาชิกสภาหรือในฐานะรัฐมนตรี) ย่อมเป็นการควบคุมเพื่อผลประโยชน์ของ "ประชาชน(ทั้งประเทศ)" นั่นเอง และคงไม่เป็นประโยชน์(ส่วนตัว)แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ฉะนั้น ข้อที่จะขอให้ท่านผู้อ่านช่วยกันพิจารณา ก็คือ เงื่อนไขข้อที่ 1 ที่ว่า ประเทศไทยจะมีผู้นำทางการเมืองระดับชาติ ได้หรือไม่

หากจะลองทบทวนดูเหตุการณ์ของต่างประเทศที่อาจพอเทียบเคียงได้ ก็จะพบดังนี้

ประเทศฝรั่งเศส หลังสงครามโลกครั้งที่สอง ค.ศ.1945(พ.ศ.2488) ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศชนะสงคราม แต่ประเทศฝรั่งเศสไม่สามารถเปลี่ยนแปลงให้มีรัฐธรรมนูญตามแนวทาง constitutionalism ได้ในทันทีที่พ้นจากสงครามโลกฯ เพราะนักการเมืองของฝรั่งเศสในขณะนั้นต้องการใช้ระบบรัฐสภาแบบเดิม คือ แบบ monist ที่สมาชิกของรัฐสภามีอำนาจเด็ดขาด(omnipotence) แต่ผลที่เกิดขึ้นหลังจากใช้ระบบเดิมก็ได้พิสูจน์ถึงความล้มเหลวของ "ระบบรัฐสภาแบบ monist อีกครั้งหนึ่ง คือ รัฐบาลของประเทศฝรั่งเศสไม่มีเสถียรภาพเพราะนักการเมืองต่างแย่งกันสับเปลี่ยนกันขึ้นมาเป็นรัฐบาล(รัฐมนตรี)และผู้ที่มิได้เป็นรัฐบาลก็พยายามล้มรัฐบาลเพื่อตนจะได้มีโอกาสเป็นรัฐบาล(รัฐมนตรี)บ้าง และรัฐบาลของฝรั่งเศสไม่อยู่ในฐานะที่จะตัดสินใจแก้ไขปัญหาสำคัญ ๆ ของประเทศได้ จนกระทั่งเกิดวิกฤติการณ์ในทางการเมืองในปี ค.ศ.1957(พ.ศ.2500) และประธานาธิบดีเดอโกลได้เข้ามาเป็นรัฐบาล และมอบให้ผู้เชี่ยวชาญทำการยกร่างรัฐธรรมนูญและปรับ(rationalisation)ระบบรัฐสภาใหม่ ฯลฯ ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

กรณีของประเทศฝรั่งเศส จึงเป็นตัวอย่างที่แสดงประสบการณ์ให้เห็นพฤติกรรมของนักการเมืองว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบเดิมนั้นไม่อยู่ในฐานะที่จะเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญที่กระทบถึงอำนาจของตนเองได้ ประเทศฝรั่งเศสต้องรอจนกระทั่งสถานการณ์บีบบังคับให้ต้องเชิญประธานาธิบดีเดอโกลเข้ามาเป็นรัฐบาลจึงสามารถปรับระบบรัฐสภาได้ ทั้ง ๆ ที่ถ้าหากจะเปรียบเทียบสภาพทางสังคมวิทยาการเมืองของประเทศฝรั่งเศสกับประเทศไทยแล้ว ก็จะเห็นว่า ประเทศฝรั่งเศสมีสภาพสังคมวิทยาการเมืองสูงกว่าประเทศไทยมาก คือ มีระบบการกระจายอำนาจที่ดีกว่าไทย มีนักการเมืองและประชาชนผู้ใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ที่มีความเข้าใจในระบบการเมืองมากกว่าคนไทย

ถ้าจะดูสหรัฐอเมริกา สหรัฐอเมริกาเคยมีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิรูปกฎหมายในโครงการ New Deal ในสมัยของประธานาธิบดี F.D.Roosevelt และศาลในระดับต่าง ๆ รวมทั้งศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกาไม่ยอมรับแนวทางใหม่ ๆ ของปรัชญากฎหมายมหาชนตามโครงการ New Deal ของประธานาธิบดีรูสเวลต์ และได้พิพากษาให้กฎหมายในโครงการ New Deal ไม่มีผลใช้บังคับโดยอ้างว่า "ขัดต่อรัฐธรรมนูญ" จนกระทั่งประธานาธิบดีต้องกำหนดแผนปฏิรูปศาลและปฏิเสธการมีรัฐบาลในระบบ "government by judges" ซึ่งบทบาทของประธานาธิบดีสหรัฐฯในครั้งนั้น ได้มีผลทำให้ผู้พิพากษาต้องเปลี่ยนแปลงแนวคำวินิจฉัยของศาลทั่วสหรัฐอเมริกา

โครงการ New Deal ของประธานาธิบดีรูสเวลต์ได้กระทำเป็น 2 ช่วง ช่วงแรกในระหว่างปี ค.ศ.1932-1935 คือ เมื่อประธานาธิบดีรูสเวลต์ได้รับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีครั้งแรก และช่วงที่ 2 ระหว่าง ค.ศ.1936-1939 เมื่อได้รับการเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีในครั้งที่ 2 โครงการ New

Deal เป็นโครงการปฏิรูปครั้งใหญ่(ภายหลังเศรษฐกิจตกต่ำในปี ค.ศ.1930) ซึ่งมีผลต่อแนวทางและวิธีการเขียนกฎหมายของสหรัฐอเมริกามากมายหลายด้าน ทั้งในด้านกฎหมายแรงงานและด้านกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่(Tennessee Valley Authority) อันที่จริงกฎหมายแรงงานที่เป็นปัญหาใหญ่โตในโครงการ New Deal ของสหรัฐอเมริกาเมื่อ 60 ปีก่อน ก็คือกฎหมายแรงงานธรรมดา ๆ ที่กำหนดแรงงานขั้นต่ำและจำกัดเวลาการทำงานต่อวัน(minimum wage and maximum hour provisions)ในปัจจุบันนี้นั่นเอง โดยในระยะ 4-5 ปีแรกของโครงการ New Deal นั้น ศาลของสหรัฐอเมริกาพิพากษาชี้ขาดว่า กฎหมายแรงงานดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพราะขัดต่อเสรีภาพส่วนบุคคลในการทำสัญญา(proprietary and contractual powers) ตาม due process clause ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ศาลของสหรัฐอเมริกาเห็นว่า *สัญญาที่ "ลูกจ้างที่บรรลุนิติภาวะแล้ว" ได้ทำความตกลงไว้กับนายจ้าง ย่อมเป็นสัญญาที่สมบูรณ์ตามเจตนาของคู่สัญญา* จนกระทั่งในปี ค.ศ.1937(ซึ่งเป็นเวลาหลังจากโครงการ New Deal ถึง 5 ปี) เมื่อประธานาธิบดีจะดำเนินการปฏิรูปศาลโดยการแก้ไขรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ผู้พิพากษาของสหรัฐอเมริกาจึงได้เริ่มยอมรับแนวทางของกฎหมายมหาชน โดยพิพากษายอมรับการใช้บังคับของกฎหมายแรงงานดังกล่าว และในคำพิพากษาบางคำพิพากษาได้กล่าวว่า "the judicial function is that of interpretation, it does not include the power of amendment (of the Constitution) under the guise of interpretation" และหลังจากนั้น กฎหมายต่าง ๆ ในโครงการ New Deal ก็ได้ใช้เป็นแบบอย่างของการเขียนกฎหมายของสหรัฐอเมริกามาจนทุกวันนี้

กรณีของสหรัฐอเมริกา แสดงให้เห็นความแตกต่างในลักษณะ(nature)ของ "ผู้นำทางการเมือง" เพราะเมื่อประเทศไทยมีคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับกฎหมายนิรโทษกรรมและมีคำพิพากษาของศาลให้คืนทรัพย์สินแก่นักการเมือง ผู้นำทางการเมืองของไทยกล่าวว่าเมื่อมีคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญและมีคำพิพากษาของศาลฎีกาแล้ว ก็ขอให้เรื่องยุติไปตามนั้น โดยผู้นำทางการเมืองของไทยมิได้พิจารณาถึงคุณค่าทางสังคม(social value)ของคำวินิจฉัยและคำพิพากษาดังกล่าวแต่อย่างใด

หันมาดูประเทศใกล้ ๆ เรา คือ ประเทศญี่ปุ่นและประเทศเกาหลีประเทศญี่ปุ่นเมื่อ 2-3 เดือนมานี้ นายกรัฐมนตรีโฮโซกาวาของประเทศญี่ปุ่นวางนโยบายการปฏิรูปทางการเมืองเพื่อป้องกันการซื้อขายเสียงด้วยการตรากฎหมายเปลี่ยนแปลงเขตเลือกตั้งและกฎหมายควบคุมการคอรัปชั่นของพรรคการเมืองด้วยการควบคุมการบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมือง โดยนายกรัฐมนตรีญี่ปุ่นได้กล่าวย้ำว่า ถ้ากฎหมายการปฏิรูปการเมือง(ที่ "สภาสูง" ของญี่ปุ่นไม่เห็นด้วย)ไม่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรในเดือนมกราคม(ด้วยคะแนนเสียง 2 ใน 3) ก็จะลาออก และประเทศเกาหลีใต้ในปีที่แล้วประธานาธิบดีคิมยังซัมซึ่งสัญญาว่าจะสร้างเกาหลีใหม่ด้วยการปราบปรามคอรัปชั่นฯ ก็ได้ปฏิรูปทางการเมืองด้วยการออกกฎหมายควบคุมการเงินของพรรคการเมืองและควบคุมค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง ถึงขนาดบัญญัติว่าผู้ใดมีความผิดใช้เงินเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด การเลือกตั้งของผู้นั้นเป็นโมฆะ และนอกจากนั้น กฎหมายของเกาหลีใต้ยังกำหนดให้ค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการเลือกตั้ง จะต้องเบิกจ่ายเป็นเช็คจากธนาคารเท่านั้น ฯลฯ

กรณีจึงแตกต่างกับประเทศไทย เพราะผู้นำทางการเมืองของไทยกล่าจถึงภาษีประชาธิปไตยเพื่อบำรุงพรรคการเมือง โดยมิได้กล่าวถึงมาตรการที่จะป้องกันการซื้อขายเสียงและการคอรัปชั่นของพรรคการเมืองและนักการเมือง และนอกจากนั้น ผู้นำทางการเมืองของไทยยังได้มอบให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นความรับผิดชอบของประธานสภาผู้แทนราษฎร และกล่าวว่า การแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคน(และสมาชิกวุฒิสภา)ที่จะต้องรับผิดชอบ และมิใช่ความรับผิดชอบของรัฐบาล ฯลฯ

กล่าวโดยสรุปก็คือ **ข้อความที่กล่าวมาข้างต้น** คงเป็นข้อเท็จจริงที่ท่านผู้อ่านจะเปรียบเทียบดูเอาได้เองระหว่าง "ผู้นำทางการเมือง" ของประเทศไทยกับของประเทศอื่น โดยผู้เขียนไม่จำต้องมีความเห็นแต่อย่างใด *"ผู้นำทางการเมืองระดับชาติ" ของต่างประเทศ ได้ตัดสินใจทำในสิ่งที่ผู้นำทางการเมืองอื่นหรือนักการเมืองทั่ว ๆ ไปไม่กล้าทำ และได้กระทำไปด้วยการเสี่ยงภัยของตนเอง* นักวิชาการของสหรัฐอเมริกากล่าวว่า ในบางครั้งประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาเองก็ต้องเสี่ยงกระทำในสิ่งที่เป็นประโยชน์แก่ประเทศในระยะยาว ที่ยากแก่ความเข้าใจของประชาชน และต้องกระทำทั้ง ๆ ที่ไม่ได้รับเสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภา เพราะสมาชิกสภาย่อมจะสนับสนุนประธานาธิบดีต่อเมื่อนโยบายของประธานาธิบดีเป็นประโยชน์ต่อ "ผู้ใช้สิทธิออกเสียง" ในมลรัฐของตน ดังนั้น หากนโยบายของประธานาธิบดีทำให้ผู้ใช้สิทธิออกเสียงในมลรัฐของตนเสียประโยชน์ สมาชิกสภาในมลรัฐนั้น ๆ ก็จะไม่สนับสนุนเพราะสมาชิกสภายังต้องการให้ตนได้รับเลือกตั้งกลับเข้ามาอีกมากกว่าเรื่องอื่น นักวิชาการของสหรัฐอเมริกาได้กล่าวว่า ในกรณีเช่นนี้ ผู้นำประเทศที่มีความรับผิดชอบ ก็ต้องทำและต้องยอมรับผลที่จะเกิดขึ้นแก่ตนเอง ในฐานะที่เป็น "ราคาทางการเมือง - political price" ที่ผู้นำประเทศจะพึงปฏิบัติ

สำหรับประเทศไทย ผู้เขียนเห็นว่า ถ้าหากสมาชิกสภาของสหรัฐอเมริกายังมีพฤติกรรมเช่นนั้นได้ ทั้ง ๆ ที่ประชาชนผู้ใช้สิทธิออกเสียงของสหรัฐอเมริกามีพื้นฐานทางการศึกษาและทางการเมืองสูงกว่าคนไทย การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศไทยจะอยู่ในสภาพเดียวกัน ก็คงเป็นเรื่องที่สามารถเข้าใจได้และไม่น่าตำหนิ แต่ถ้า "คนไทย" ยังต้องการจะแก้ปัญหาประเทศของเรา ผู้เขียนคิดว่า ก่อนอื่น "คนไทย" คงต้องทำความเข้าใจกับพฤติกรรมของนักการเมืองของเราเองก่อน

การตัดสินใจที่จะนำรัฐธรรมนูญตามแนวทางของ constitutionalism มาใช้ในประเทศไทย คงต้องการความกล้าหาญของผู้นำทางการเมืองของไทยมากกว่าที่มีอยู่ในขณะนี้ และคงต้องการความกล้าหาญมากกว่านายกรัฐมนตรีของไทยบางคนที่เคยตัดสินใจประกาศขึ้นราคาน้ำมันพร้อมกับลาออกจากตำแหน่ง หรือนายกรัฐมนตรีบางคนที่เคยตัดสินใจประกาศลดค่าเงินบาท ฯลฯ ทั้งนี้เนื่องจาก "เดิมพัน" ของประเทศไทยในการที่จะมีรัฐธรรมนูญตามแนวทางของ constitutionalism หรือไม่ เป็นเดิมพันที่ค่อนข้างสูง และดังนั้น "ราคาทางการเมือง" ของผู้นำทางการเมืองของไทยที่จะกล้าตัดสินใจในเรื่องนี้ก็คงจะต้องสูงตามไปด้วย และดังนั้น ผู้เขียนเองก็คงไม่อาจตำหนิผู้หนึ่งผู้ใดที่ยังไม่พร้อมที่จะเสี่ยงต่อการจ่าย "ราคาทางการเมือง" ดังกล่าว และยังตัดสินใจที่จะเล่นการ

เมืองเพียงใน "ระดับพรรคการเมือง"

สิ่งเหล่านี้ น่าจะเป็น "ความจริง" ที่คนไทยต้องยอมรับ เพราะเราอยู่ในประเทศไทย

เมื่อได้ดูสภาวะของ "ผู้นำทางการเมือง" ของไทยแล้ว ผู้เขียนขอย้อนกลับไปดูพฤติกรรมของ "นักการเมืองของไทยโดยทั่ว ๆ ไป" ที่เรามีอยู่ขณะนี้ไว้บ้าง เพื่อจะได้มองเห็นสภาพความเป็นจริงเกี่ยวกับนักการเมืองของเราใน "ภาพรวม" ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น เรื่องที่แสดงพฤติกรรมของนักการเมืองไทยโดยทั่ว ๆ ไปที่ชัดเจน ก็คงได้แก่ งบพัฒนาจังหวัด ซึ่งปัญหาเกี่ยวกับงบพัฒนาจังหวัดที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเรียกร้องนี้ก็ได้เคยเป็น "เหตุ" ให้มีการปฏิวัติมาแล้วครั้งหนึ่งในปี พ.ศ. 2515 งบพัฒนาจังหวัดเป็นเงินงบประมาณ(ของแผ่นดิน)ที่พรรคการเมืองทั้งฝ่ายรัฐบาลและทั้งฝ่ายค้านร่วมกันจัดให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละจังหวัด เพื่อจัดทำโครงการต่าง ๆ ให้แก่ราษฎร(ในเขตเลือกตั้งของแต่ละคน) ขณะนี้ ปรากฏว่างบพัฒนาจังหวัดนี้ ได้มีจำนวนเพิ่มขึ้นทุกปี จากจำนวนที่เคยมีไม่กี่ล้านบาท ขณะนี้ก็ได้เพิ่มเป็นคนละ 20 ล้านบาท(ทั้งที่แยกมาตั้งไว้ในงบกลางและงบอื่น ๆ) *ดังนั้น จากพฤติกรรมนี้ " คนไทย" คงคาดหมายได้ว่า ในอนาคต ประเทศไทยคงมีแนวโน้มที่จะมี "นักการเมือง" ที่มาจาก ส.ส.เดิม ๆ เป็นส่วนใหญ่ เพื่อสืบทอดเจตนารมณ์ในการบริหารประเทศต่อไป* เพราะผู้สมัครใหม่ย่อมไม่มีโอกาสจะใช้เงินงบประมาณแผ่นดิน(งบพัฒนาจังหวัด)เพื่อสร้างคะแนนนิยมกับราษฎร(ในจังหวัด)มาก่อน และภายใต้งบพัฒนาจังหวัดนี้เอง ก็จะมีข่าวที่ปรากฏในหน้าหนังสือพิมพ์บ่อย ๆ เกี่ยวกับการตั้ง "งบพิเศษ" ต่าง ๆ เช่น งบยุงลาย งบเครื่องครัว งบเครื่องกีฬา งบจอบขุดดิน และงบหลังสุดคืองบหนังสือเสริมประสบการณ์ ซึ่งก็จะมีการขอเบิกเงินเหล่านี้ทั้งลายเซ็นจริงและลายเซ็นปลอม และขณะนี้ ก็ยังไม่อาจทราบได้ว่ารัฐบาลหรือ "นักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง" ได้ช่วยกันแสวงหา "ผู้ที่รับผิดชอบ" ในการรั่วไหลของเงินงบประมาณนี้ได้เพียงใด นอกจากเรื่องงบพัฒนาจังหวัดแล้ว ก็ยังมีกรณีหรือคดีต่าง ๆ เกี่ยวกับการซื้อขายเสียงและการทุจริตเลือกตั้งอีกจำนวนหนึ่ง ซึ่ง "องค์กรกลาง" ได้รวบรวมไว้ ซึ่งก็ไม่ปรากฏว่า รัฐบาลและนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง ได้ให้ความสนใจกันเพียงใด

จากการประมวลสภาพทางสังคมวิทยาการเมืองของผู้นำทางการเมืองและของนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งแล้ว ทำให้ผู้เขียนไม่แน่ใจว่าประเทศไทยจะมีรัฐธรรมนูญตามแนวทางของ constitutionalism ได้หรือไม่ และเมื่อใด

อนึ่ง ในขณะที่ผู้เขียนเขียนบทความนี้ยังไม่เสร็จ ก็บังเอิญมีเหตุการณ์ในการประชุมรัฐสภาในสมัยประชุมวิสามัญเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 31 มีนาคม ซึ่งสมาชิกของพรรคการเมืองฝ่ายค้านกับสมาชิกวุฒิสภาร่วมกันมีมติรับหลักการร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน โดยหลังจากเหตุการณ์ครั้งนั้น ก็ได้มี "ข้อเท็จจริง" ต่าง ๆ ปรากฏตามขึ้นมามากมาย เช่น ปัญหาการบรรจุร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของพรรคการเมืองฝ่ายค้านโดยประธานรัฐสภา(ซึ่งเป็นสมาชิกพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล)เข้าไว้ในระเบียบวาระของสภาอย่างรวดเร็วผิดปกติ (ภายในคืนเดียว) การออกเสียงในทางที่เป็นประโยชน์แก่ร่างฯของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน ทั้งโดยรัฐมนตรีในคณะรัฐบาลเอง และโดยสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นข้าราชการประจำ(รวมทั้งสมาชิกวุฒิสภาบางคน

ซึ่งแต่งตั้งเพิ่มเติมในสมัยคณะรัฐบาลปัจจุบันนี้เอง) และเมื่อได้มีการตั้งกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญของพรรคการเมืองฝ่ายค้านแล้ว ยังปรากฏด้วยว่า บรรดานักการเมืองทั้งที่มาจากการเลือกตั้งและที่เป็นสมาชิกวุฒิสภาต่างออกมาให้คำชี้แจงและอธิบายเกี่ยวกับความคิดเห็นและความสุจริตใจฯของตน ในหน้าหนังสือพิมพ์ วิทยุและโทรทัศน์ กันมากมาย

เหตุการณ์เหล่านี้ หาก "คนไทย" จะสนใจในวิชาสังคมวิทยาการเมืองและติดตามการกระทำของนักการเมืองของเรา "คนไทย" ก็อาจจะมีโอกาสรู้จักนักการเมืองของเราเองได้มากขึ้น และด้วยพื้นฐานความรู้เกี่ยวกับพฤติกรรมของนักการเมือง " คนไทย" ก็อาจคาดคะเนปัญหาต่าง ๆ ที่จะตามมาในอนาคตทั้งใกล้และไกลได้บ้าง เช่น ปัญหาว่า รัฐสภาจะลงมติรับหลักการร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญของสมาชิกพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลที่เหลืออีก 7 ร่าง(เพราะตกไปแล้วหนึ่งร่างในจำนวน 8 ร่าง) หรือไม่ รัฐบาลจะรับผิดชอบในร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาไม่รับหลักการนี้เพียงใด ร่างรัฐธรรมนูญที่จะผ่านการแก้ไขของคณะกรรมาธิการวิสามัญจะมีรูปร่างหน้าตาอย่างใด รัฐสภาเองจะลงมติแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญนี้อย่างไร รัฐบาลจะยุบสภาหรือไม่ เมื่อใด ฯลฯ

สำหรับผู้เขียนเอง ผู้เขียนคงต้องสารภาพว่าผู้เขียนคงไม่มีความสามารถบอกได้ว่า รัฐธรรมนูญ(ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งต่างก็มีผลประโยชน์ได้เสียในระบบเดิมจำนวนกว่า 600 ท่าน เข้ามาช่วยกันแก้ไข) จะออกมาโดยมีรูปร่างหน้าตาอย่างใด แต่คงพอจะคาดหมายได้ว่า รัฐธรรมนูญที่จะแก้ไขนั้น คงเป็นระบบรัฐสภาแบบเดิม ๆ นั่นเอง คือ "ประชาธิปไตยคือการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคือผู้แทนของประชาชน(ทั้งประเทศ) และสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจสูงสุด"

นักการเมืองของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลและนักการเมืองของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน ก็คงจะได้แก่กลุ่มบุคคล 2 กลุ่ม ซึ่งต่างแข่งขันกันเพื่อรวมกลุ่มให้ได้เสียงข้างมากในสภา เพื่อจะได้เข้ามาเป็นรัฐบาลและเข้ามาใช้อำนาจบริหารสูงสุดของรัฐ และเท่าที่ปรากฏจนกระทั่งขณะนี้ ยังไม่มีผู้นำทางการเมืองหรือนักการเมืองผู้ใดที่จะเสนอ "การปฏิรูปทางการเมือง" แม้แต่การปฏิรูปทางการเมืองในมาตรการเบื้องต้นของ constitutionalism อย่างที่ อดีตนายกรัฐมนตรีนายโฮโซกาวาของญี่ปุ่น หรือประธานาธิบดีคิมยังซัมของเกาหลีใต้ได้กระทำมาแล้ว เช่น การควบคุมการใช้เงินของพรรคการเมือง ฯลฯ การควบคุมการบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมือง กำหนดวิธีการควบคุมค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง ฯลฯ

ขณะนี้ ปรากฏว่า ได้มีนักการเมืองบางคนหรือพรรคการเมืองบางพรรคได้พูดถึง "การยุบสภา" และดูเหมือนว่านักการเมืองหรือพรรคการเมืองดังกล่าวประสงค์จะให้มีการยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่โดยอ้าง "ความรับผิดชอบของรัฐบาลในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ" หรือ "ผลงานของรัฐบาล" แต่ถ้าเรายังจำได้และย้อนระลึกถึงเหตุการเมื่อเดือนพฤษภาคมปี พ.ศ.2535 นักการเมืองและพรรคการเมืองเหล่านี้ ได้เคยไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอให้มีการยุบสภา และได้อ้างสิทธิตามรัฐธรรมนูญที่จะเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนใหม่ได้โดยไม่ต้องรับผิดชอบต่อเหตุการณ์ในเดือนพฤษภาคมอันเกิดจาก "คณะรัฐบาล" ที่นักการเมืองและพรรรคการเมืองเหล่านี้เองได้ร่วมกันคัด

เลือกแต่งตั้งขึ้น ดังนั้น จึงยากที่จะเข้าใจเหตุผลของ "นักการเมืองไทย" ในการยุบสภาหรือไม่ยุบสภาแต่ละครั้ง และดูเหมือนว่า ในขณะนี้ การยุบสภาได้กลายมาเป็น "เครื่องมือ" ของนักการเมืองและพรรคการเมือง ที่จะนำมา "ใช้" เพื่อขอโอกาสเปลี่ยนกลุ่มเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร เพื่อจะได้เข้ามาแต่งตั้งคณะรัฐบาลชุดใหม่ ในขณะที่คณะรัฐมนตรีชุดปัจจุบันก็พยายามรักษากลุ่มเสียงข้างมากไว้ให้นานที่สุด *สิ่งนี้เป็นปัญหาเดิม ๆ ของนักการเมืองในระบบรัฐสภาแบบเก่า ๆ นั่นเอง*

สำหรับพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลและ "ผู้นำทางการเมือง" ของรัฐบาลซึ่ง(ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดก็ตาม) มิได้ใช้โอกาสในการเป็นฝ่ายบริหารสร้าง "ภาวะผู้นำ" ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญในแนวทางที่จะแก้ปัญหาความเสื่อมโทรมของ "องค์กรการเมือง" ในระบบรัฐสภา(อันเป็นสาเหตุของการรัฐประหาร) แต่กลับปล่อยให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นความรับผิดชอบของสภา จึงน่าจะเป็นการผิดพลาดอย่างคาดไม่ถึง ทั้งนี้ เพราะรัฐบาลลืมข้อเท็จจริงไปว่า รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน(พ.ศ. 2534)นี้ ได้ถูกยกร่างขึ้น โดยมีความมุ่งหมายให้ "สมาชิกวุฒิสภา" (ซึ่งแต่งตั้งโดยมีประธาน รสช. เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ) มีบทบาทสำคัญใน 2 ประการ คือ (1)อำนาจแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญ(ซึ่งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ให้วุฒิสภามีอำนาจแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญจำนวนหนึ่งโดยเฉพาะเป็นของตนเอง) และ (2)การแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ(เพื่อมิให้ผิดไปจากโครงสร้างที่กำหนดไว้แล้ว) *ดังนั้น บทบัญญัติรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับ "จำนวน" สมาชิกวุฒิสภา(ซึ่งกำหนดไว้ 270 คน ต่อ ส.ส. 360 คน)ก็ดี การขยายขอบเขตอำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ(รวมถึงการกำหนดจำนวนเสียงข้างมากในการตีความแต่ละกรณี)ก็ดี จึงได้ถูกเขียนขึ้นไว้ด้วยความระมัดระวัง*

ฉะนั้น เมื่อรัฐบาลมิได้เข้ามารับผิดชอบและพรรคฝ่ายค้านหันมาหาความร่วมมือกับสมาชิกวุฒิสภา ดังนั้น การแก้ไขรัฐธรรมนูญจึงเป็นไปตามโครงสร้างของรัฐธรรมนูญ นั่นเอง กล่าวคือ ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฯซึ่งมีจำนวนกรรมาธิการทั้งหมด 45 คน ก็จะมีกรรมาธิการที่มาจากสมาชิกวุฒิสภา 19 คน และในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของรัฐสภา ก็จะมีสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 270 คน ร่วมออกเสียงลงคะแนนอยู่ด้วย

แต่อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่า ไม่ว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญจะกระทำโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลก็ดี หรือฝ่ายค้านก็ดี หรือสมาชิกวุฒิสภาก็ดี การแก้ไขรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ก็จะถูก "จำกัดขอบเขต" โดยพฤติกรรมทางสังคมวิทยาเพราะทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและทั้งสมาชิกวุฒิสภา ย่อมมีประโยชน์ส่วนได้เสียผูกพันอยู่กับระบบเดิม และมีความกังวลใน "ฐานะ" เดิมของตน ทั้งนี้ แม้ว่าจะมีสมาชิกสภาบางท่านออกมากล่าวย้ำว่า ทุกคนทำด้วยความสุจริตใจและเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมก็ตาม(ซึ่งตามความเป็นจริง อาจจะมีผู้ที่สามารถปฏิบัติตามที่กล่าวไว้ก็ได้ แต่ไม่น่าจะเป็น "ส่วนมาก")

ผู้เขียนคิดว่า รัฐธรรมนูญตามแนวทางของ constitutionalism ไม่อาจเกิดขึ้นได้จากการต่อรองของนักการเมืองในระบบเดิม(ไม่ว่านักการเมืองนั้นจะมาจากการเลือกตั้งหรือจะมาจากการ

แต่งตั้ง) และจากประสบการณ์ของต่างประเทศตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น รัฐธรรมนูญตามแนวทางของ constitutionalism จะนำมาใช้ได้ ก็ต่อเมื่อมี "ผู้นำทางการเมืองระดับชาติ" ที่มี vision และต้องเสียสละ เพราะการนำรัฐธรรมนูญตามแนวทางของ constitutionalism มาใช้นั้น อาจทำให้ผลประโยชน์ของกลุ่มนักการเมืองที่สนับสนุนตนอยู่ต้องหมดสิ้นไปด้วย

ถ้าจะเปรียบเทียบกันในระหว่างประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภาและประเทศที่ใช้ระบบประธานาธิบดี(หรือระบบกึ่งประธานาธิบดี) "ผู้นำทางการเมืองระดับชาติ" ในประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภา ดูจะหาได้ยากกว่าประเทศที่ใช้ระบบประธานาธิบดี (หรือระบบกึ่งประธานาธิบดี) เพราะ "ผู้นำทางการเมือง" ในระบบรัฐสภาจำต้องพึ่งพาอาศัยการสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนมาก เพื่อให้ได้เป็น "รัฐบาล" แต่ในระบบประธานาธิบดี(หรือระบบกึ่งประธานาธิบดี)นั้น ผู้นำทางการเมืองจะเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทั่วประเทศ และมีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งที่กำหนดไว้แน่นอนในรัฐธรรมนูญ(5 ปีบ้าง - 6 ปีบ้าง -7 ปีบ้าง) และเมื่อได้รับเลือกตั้งมาแล้ว " ผู้นำทางการเมือง" ก็จะมีฐานะเป็นอิสระที่จะกำหนดนโยบายตามแนวความคิดของตนเองได้ เท่าที่ปรากฏประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภามักจะปรากฏ "ผู้นำทางการเมืองระดับชาติ" ต่อเมื่อมีวิกฤติการณ์เกิดขึ้น เพราะวิกฤติการณ์เป็นเหตุการณ์ที่ทำให้ประชาชน(ส่วนใหญ่)มองเห็นและเข้าใจปัญหาการบริหารประเทศ เช่น เหตุการณ์ของประเทศฝรั่งเศสก่อนสมัยประธานาธิบดีเดอโกล หรือเหตุการณ์ของประเทศญี่ปุ่นก่อนนายกรัฐมนตรีโอโซกาวา

สิ่งที่น่าประหลาดใจ ก็คือ ประเทศไทยมีวิกฤติการณ์ทางการเมืองค่อนข้างรุนแรง คือ มีทั้งกรณีเกี่ยวกับการทุจริตคอรัปชั่นของนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งจำนวนมาก(ซึ่งเป็นสาเหตุของการปฏิวัติ) และมีทั้งกรณีเหตุการณ์นองเลือดในเดือนพฤษภาคม 2535 แต่ประเทศไทยก็ยังไม่ปรากฏ "ผู้นำทางการเมืองระดับชาติ" ที่จะเข้ามาแก้ไขปัญหาองค์กรการเมืองในระบบรัฐสภา ดูเหมือนว่า "นักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง" ของเราชอบระบบรัฐสภาแบบเดิม ๆ

เพื่อให้ความหมายของรัฐธรรมนูญในแนวทางของ constitutionalism มีความชัดเจนขึ้น ผู้เขียนอยากจะขอสรุปมาตรการและกลไกต่าง ๆ (package)ของรัฐธรรมนูญตามแนวทางของ constitutionalism ไว้โดยใช้ภาษาง่าย ๆ ดังต่อไปนี้ คือ (1)การทำให้ " นักการเมือง" สะอาด (2)การทำให้ "องค์กรการเมือง" สะอาด และ (3)การทำให้ "องค์กรการเมือง" มีประสิทธิภาพ

มาตรการต่าง ๆ ที่มีความมุ่งหมายทำให้ "นักการเมือง" สะอาด ได้แก่ การกำหนดเขตเลือกตั้งเพื่อให้มีโอกาสซื้อขายเสียงได้น้อยที่สุด การกำหนดขอบเขตวิธีการหาเสียงและวิธีการที่รัฐจะช่วยเหลือในการหาเสียงให้เสมอภาค การควบคุมและตรวจสอบการบริจาคและการใช้เงินของพรรคการเมือง และระบบการบังคับการตามกฎหมาย(law enforcement)ที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งองค์กรกลางในการเลือกตั้ง ฯลฯ ต่างประเทศบางประเทศเรียกมาตรการเหล่านี้ว่าเป็นมาตรการที่ทำให้เกิดความโปร่งใสในชีวิตทางการเมือง (transparency of political life)

มาตรการที่มีความมุ่งหมายทำให้ "องค์กรการเมือง" สะอาด ได้แก่ การถ่วงดุลอำนาจขององค์กรการเมือง โดยจัดให้มีสถาบันที่เป็น infrastructure ในการบริหารงานของรัฐ ตาม

"โครงสร้าง" และ "อำนาจหน้าที่" ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ สถาบันตรวจเงินแผ่นดิน ศาลปกครอง ฯลฯ

มาตรการที่มีความมุ่งหมายทำให้องค์กรการเมืองมีประสิทธิภาพ ได้แก่ การทำให้ "องค์กรการเมืองฝ่ายบริหาร" สามารถมีแนวนโยบายและสามารถบริหารนโยบายได้โดยมี " ความเป็นผู้นำ" เพราะตามความเป็นจริง สภาพสังคมของแต่ละประเทศ ย่อมประกอบด้วยกลุ่มผลประโยชน์หลากหลาย(ซึ่งตามธรรมชาติ ผลประโยชน์เหล่านั้นย่อมขัดแย้งกันเองและในบางครั้ง อาจขัดแย้งกับ "ประโยชน์ของชาติโดยส่วนรวม") ดังนั้น องค์กรการเมืองฝ่ายบริหารจึงต้องอยู่ใน "ฐานะ" ที่ตัดสินใจกระทำการได้ด้วยเหตุด้วยผลและจำต้องมีฐานะมั่นคงในช่วงเวลาหนึ่งที่จำเป็นเพื่อบริหารนโยบายนั้นให้บรรลุผล เพราะ "ความสะอาด" ของนักการเมืองหรือองค์กรการเมืองอย่างเดียวย่อมไม่เพียงพอแก่การบริหารประเทศให้เป็นไปตามความมุ่งหมายของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่การบริหารประเทศจำเป็นต้องอาศัย "ความเป็นผู้นำในทางนโยบาย" ของผู้บริหารประเทศด้วย

การมีรัฐธรรมนูญตามแนวทางของ constitutionalism จึงเป็น "การปฏิรูปทางการเมือง" ของประเทศไทยอย่างแท้จริง และคำว่า "การปฏิรูปทางการเมือง" มิได้มีความหมายเพียงแต่ "การแก้ไขรัฐธรรมนูญ" เท่านั้น(ไม่ว่าจะเป็นการแก้ไข 8 ประเด็น หรือจะแก้ไขกันทั้งฉบับ) แต่การมีรัฐธรรมนูญตามแนวทางของ constitutionalism หมายถึงการแก้ไขเปลี่ยนแปลงตัวบทรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง(organic law) โดยมีจุดมุ่งหมายที่แน่นอนตรงไปสู่สาเหตุของข้อบกพร่องของ "องค์กรการเมือง" ในระบบรัฐสภา และมาตรการทุกมาตรการที่เกิดจากการแก้ไขรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องจะต้องพอเพียง(package)ที่จะก่อให้เกิดผลตามความมุ่งหมายนั้น

การมีรัฐธรรมนูญตามแนวทางของ constitutionalism จึงมิได้มีความหมายอย่างที่พูดกันว่า "การแก้ไขรัฐธรรมนูญ ต้องทำให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น" หรือ "การแก้ไขรัฐธรรมนูญต้องทำให้ประชาชนได้ประโยชน์" ซึ่งทำให้นักวิชาการบางท่านเสนอว่า ถ้าจะให้ประชาชนได้ประโยชน์ ก็ต้องแก้ไขบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ *แต่รัฐธรรมนูญตามแนวทางของ constitutionalism จะมุ่งที่ "องค์กรการเมือง" ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย และประชาชนย่อมจะได้ประโยชน์จาก "การทำงาน" ขององค์กรการเมืองที่ดีนั้นเอง*

สำหรับประเทศที่ชุมชนยังเป็นสังคมชนบทและประชาชนยังมีความยากจนนั้น ถ้าไม่มีการปฏิรูปทางการเมือง(ทำให้ "นักการเมือง" สะอาด)เสียก่อน การยุบสภาก็จะมิใช่เป็นการแก้ปัญหาประเทศ เพราะแม้ว่าจะมีการยุบสภาและมีการเลือกตั้งใหม่ นักการเมืองกลุ่มเดิม(ส่วนใหญ่)ก็คงจะกลับเข้าสู่สภาอีก เพราะเงื่อนไขเกี่ยวกับการเลือกตั้งและสภาวะที่เอื้ออำนวยแก่การซื้อขายเสียงในสังคมชนบท(ซึ่งเป็นเสียงส่วนใหญ่ที่มีอิทธิพลในการกำหนด "จำนวนเสียงข้างมาก" ของสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎร) ยังมิได้รับการแก้ไข

โดยที่ผู้เขียนได้ขึ้นต้นในหัวข้อนี้ไว้ว่า "โอกาสของประเทศไทยที่จะมีรัฐธรรมนูญตามแนวทางของ constitutionalism" ผู้เขียนขอให้เป็นข้อพิจารณาที่ท่านผู้อ่านจะพิจารณาและคิดเอาเองว่า *โอกาสของประเทศไทย จะมีมากน้อยเพียงใด*

บทสุดท้าย

บทความนี้ ผู้เขียนมีความประสงค์เพียงเพื่อชี้ให้เห็นถึงปัญหาทางวิชาการของประเทศไทย และประสงค์จะให้นักวิชาการของประเทศไทยสนใจ constitutionalism ให้มากขึ้น และบทความนี้มิได้ไปไกลถึงกับเสนอว่าบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของไทยตามแนวทางของ constitutionalism ควรจะเป็นอย่างไร หรือมีบทบัญญัติอย่างไร ปัญหานี้ คงจะปล่อยไว้ให้ท่านนักวิชาการที่จะต้องช่วยกันวิเคราะห์รัฐธรรมนูญตามแนวทางของ constitutionalism เผื่อสักวันหนึ่งบังเอิญประเทศไทยจะมี "ผู้นำทางการเมืองระดับชาติ" ที่มี vision (วิสัยทัศน์)มองเห็นความสำคัญของรัฐธรรมนูญตามแนวทางของ constitutionalism และมีความเสียสละพอ

ขณะที่ประเทศไทยท่องจำและพูดกันในทุก ๆ โอกาสว่า อำนาจอธิปไตยมี 3 อำนาจ คือ **อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ** รัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ มีอำนาจในการออกกฎหมายและควบคุมคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการคือศาล นั้น รัฐธรรมนูญตามแนวทางของ constitutionalism ของประเทศต่าง ๆ ในโลก นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับแรกของสหรัฐอเมริกา ปี ค.ศ.1787 คือ 200 ปีเศษมาแล้ว จนกระทั่งถึงปัจจุบัน รัฐธรรมนูญตามแนวทางของ constitutionalism ได้วิวัฒนาการและมีบทบัญญัติเกี่ยวกับรูปแบบการจัดองค์กรทางการเมืองและสถาบันต่าง ๆ ที่เป็น infra-structure ของรัฐ จำนวนมากมาย

ทฤษฎีว่าด้วย "การแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย - seperation of power" ไม่ว่าจะแยกอำนาจออกเป็น 3 อำนาจ 5 อำนาจ 8 อำนาจ หรือ 12 อำนาจ ที่นักปรัชญาการเมืองต่าง ๆ ที่เกิดและตายไปแล้วเมื่อ 200-300 ปีก่อน(ซึ่งผู้เขียนไม่จำเป็นจะต้องระบุชื่อไว้) ต่างก็เป็นทฤษฎีที่นักปรัชญาได้สร้างขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจำกัดและควบคุมอำนาจ(ปกครอง)ของพระมหากษัตริย์ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของยุโรปในอดีต แต่มาถึงขณะนี้ การบริหารประเทศยุคปัจจุบันในสภาพสังคมและเศรษฐกิจของรัฐสมัยใหม่(modern state)ได้แตกต่างไปจากการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ในอดีตอย่างสิ้นเชิง และนอกจากนั้น การใช้ "อำนาจ" ของฝ่ายบริหารกับการใช้อำนาจของฝ่ายรัฐสภาใน "ระบบรัฐสภา" ที่ในอดีตเคยเป็นบุคคลคนละกลุ่มคนละพวกกัน ขณะนี้ การใช้อำนาจดังกล่าวได้กลายเป็นของบุคคลในกลุ่มพรรคการเมืองเดียวกัน แต่ตำรารัฐธรรมนูญของไทยในมหาวิทยาลัยก็ยังสอนว่า รัฐสภาคุมรัฐบาลเหมือนที่เคยสอนกันมา และตำราเรียนในชั้นประถมศึกษาและมัธยมศึกษาของไทยก็ยังเขียนและสอนให้ท่องจำกันว่า อำนาจอธิปไตยแบ่งออกเป็น 3 อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ

ผู้เขียนเห็นว่า การเรียนรู้และการท่องจำโดยปราศจากการวิเคราะห์และขาดพื้นฐานทางตรรกวิทยา - logic และทางสังคมวิทยา - พฤติกรรม(ไม่ว่าจะเป็นเรื่องอำนาจอธิปไตยแบ่งเป็น 3 อำนาจ หรือเรื่องอื่น ๆ) เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ประเทศไทยเป็น "สังคมพิการ" อยู่ในทุกวันนี้

ผู้เขียนไม่อาจทราบว่าการบริหารประเทศในระบบรัฐสภาแบบ monist ที่ประเทศไทยใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยมีพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่ควบคุมเสียงข้างมากในสภาและเข้ามาผูกขาดใช้อำนาจเป็นรัฐบาล อันเป็นรูปแบบที่ประเทศในกลุ่มยุโรปใช้อยู่ก่อนสงครามโลกครั้งที่สองนั้น *จะนำประเทศไทยไปสู่อนาคตได้อย่างไร และเพียงใด*

ผู้เขียนไม่อาจทราบว่า ในสภาพของโลกที่มีการแข่งขันในทางเศรษฐกิจและมีการไหลเวียนของเงินโดยเสรี หาก "องค์กรการเมืองของไทย" ไม่อยู่ในสภาพและฐานะ ที่จะตัดสินใจแก้ไขปัญหาสำคัญ ๆ ของชาติ เช่น ปัญหาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบการจัดองค์กรอันเป็น "กลไกประจำ" infrastructure ของรัฐ และปัญหาการขัดแย้งในผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ *ประเทศไทยจะอยู่ในสภาพเช่นไร เมื่อเทียบกับประเทศใกล้เคียง ภายใน 4-5 ปีข้างหน้า*

"คนไทย" จะรู้จักสร้างเครื่องยนต์อันเป็น**กลไกของรัฐ** ก่อนที่จะคัดเลือกคนขับให้มาขับรถยนต์ให้ ได้หรือไม่ หรือ "คนไทย" จะมอบความรับผิดชอบทั้งหมดให้แก่คนขับ โดยคนไทยมีความเชื่อและสมมติว่า คนขับที่ได้รับเลือกตั้งมานั้นจะเป็นผู้แทนของคนไทย ที่เต็มไปด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและเสียสละโดยไม่คำนึงถึง(และไม่แสวงหา)ประโยชน์ส่วนตัว ด้วยการหาเศษหาเลยจากกลไกบริหารที่ไร้ประสิทธิภาพ ถ้าคนไทยเชื่อเช่นนั้น ก็คงเป็นการตัดสินใจของ "คนไทย" เอง

รูปแบบการปกครองในระบบรัฐสภามีจุดอ่อน มากกว่ารูปแบบการปกครองในระบบประธานาธิบดีซึ่งขึ้นอยู่กับผู้นำทางการเมืองเพียงคนเดียว และมีจุดอ่อนมากกว่าระบบพรรคการเมืองพรรคเดียวซึ่งสร้างภาวะผู้นำจากกลุ่มปัญญาชน(elite)ภายในพรรคการเมือง ดังนั้น การปรับรูปแบบ(rationalization) ในระบบรัฐสภาจึงมีความยุ่งยากและสลับซับซ้อน ที่นักวิชาการของเราน่าจะให้ความสนใจและศึกษาระบบรัฐสภาให้มากขึ้น

ภายในระบบรัฐสภาแบบปัจจุบันของประเทศไทย ดูเหมือนว่านักการเมืองต่างรอคอยโอกาสและสับเปลี่ยนกันเข้ามา "ใช้อำนาจรัฐ" ในสภาพที่กลไกบริหารของไทยเป็น "สังคมพิการ" ทั้งนี้โดยยังไม่ต้องคำนึงว่า การแอบแฝงหาประโยชน์โดยมิชอบของนักการเมืองซึ่งอาจมากบ้างน้อยบ้างจะเกิดขึ้นจริงหรือไม่(เพราะไม่อาจหาหลักฐานมายืนยันได้)

ผู้เขียนเห็นว่า "ทางออกของประเทศไทย" ที่จะออกนอกวงจรเดิม ๆ คือ ต้องทำให้องค์กรการเมืองของไทยในระบบรัฐสภา อยู่ในฐานะที่จะตัดสินใจแก้ปัญหาที่สำคัญ ๆ ของประเทศได้บนพื้นฐานของเหตุผลที่ถูกต้องเพื่อประโยชน์ส่วนรวม โดยต้องไม่ยินยอมต่อการกดดันต่าง ๆ ที่ไม่ถูกต้อง และผู้เขียนเชื่อว่า สิ่งเหล่านี้จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อองค์กรการเมืองของไทย จะต้องมี "ผู้นำทาง

การเมือง" ระดับชาติที่ได้รับความเชื่อถือสูงสุดจากคนไทย ซึ่งได้แก่ผู้นำทางการเมืองที่สามารถนำระบบระบบรัฐสภาของไทยเข้าสู่ระบบรัฐสภาที่มีการปรับรูปแบบแล้ว(rationalized system) เพราะ "ระบบรัฐสภาที่ปรับรูปแบบ" *จะเอื้ออำนวยแก่การนำคนดีเข้าสู่ระบบการเมือง และลดหรือขจัดการบิดเบือนการใช้อำนาจของนักการเมือง*ที่แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ

สำหรับผู้เขียน ผู้เขียนจำต้องยอมรับว่า ความล้มเหลวทางวิชาการของประเทศไทย **ได้ปรากฏชัดเจน**เมื่อมีเหตุการณ์ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2535 หรือที่เรียกกันว่า พฤษภาทมิฬ เพราะประชาชนได้เสี่ยงภัยเสี่ยงชีวิตและเสียชีวิตไปเป็นจำนวนมาก แต่สิ่งที่ทางวิชาการของประเทศไทยได้เสนอให้พลังประชาธิปไตยยืนยันเรียกร้องจากนักการเมือง(ทั้งนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งและมิได้มาจากการเลือกตั้ง) ก็คือ ขอให้แก้ไขรัฐธรรมนูญกำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร(เพราะไม่พอใจ "ตัวบุคคล" ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีเมื่อเดือนเมษายน 2535) และขอให้แก้ไขให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นประธานรัฐสภา ซึ่งสิ่งเหล่านี้ไม่ใช่สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญในระบบรัฐสภา ตามแนวทางของ constitutionalism แต่อย่างใด แต่คนไทยกลับต้องแลกเปลี่ยนสิ่งเหล่านี้มาด้วยชีวิต

เราคงจำได้ว่า หลังจากการเรียกร้องให้แก้ไขรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว แต่ต่อมา หลังจากที่พรรคการเมืองต่าง ๆ (ทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล)ต่างไม่ยอมยุบสภา และอ้างสิทธิ "ความเป็นผู้แทนของประชาชนที่มาจากการเลือกตั้ง" ขอเสนอตัวบุคคลที่จะมาเป็นนายกรัฐมนตรีคนใหม่ แต่เหตุการณ์กลับปรากฏว่า นายกรัฐมนตรีคนใหม่ซึ่งแต่งตั้งเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2535 มิได้เป็นบุคคลที่กลุ่มนักการเมืองดังกล่าวเลือกและมิได้เป็นบุคคลที่มาจากการเลือกตั้ง ผู้เขียนอยากจะขอให้เราย้อนระลึกไปถึงความรู้สึกที่เรารู้สึกกันอยู่ในขณะนั้นอีกครั้งว่า เรา(คนไทย)รู้สึกอย่างไรเมื่อเราได้ทราบว่านายกรัฐมนตรีคนใหม่เป็นผู้ที่มิได้มาจากการเลือกตั้ง ทั้ง ๆ ที่เป็นเวลาหลังจากการต่อสู้เรียกร้องให้แก้ไขรัฐธรรมนูญให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง ผ่านไปเพียง 2 เดือนเศษ

ความล้มเหลวทางวิชาการ จึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ประเทศไทยไม่มี "การปฏิรูปทางการเมือง" ตามมา หลังจากเหตุการณ์ที่เป็นวิกฤติการณ์(เดือนพฤษภาคม) ซึ่งแตกต่างกับประเทศอื่นที่มีวิกฤติการณ์เกิดขึ้นก่อนการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกหลังเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม คือ

ก่อนการเลือกตั้งในวันที่ 13 กันยายน พ.ศ.2535 ผู้เขียนได้เขียนบทความลงในหนังสือพิมพ์บางฉบับ โดยใช้ชื่อว่า **"วันเลือกตั้ง : บทสุดท้ายหรือบทเริ่มต้นของพลังประชาธิปไตย"** ขณะนี้เวลาผ่านมา 1 ปี กับ 6 เดือนเศษ ผู้เขียนคิดว่าท่านผู้อ่านคงจะตอบคำถามนี้แก่ตนเองได้แล้วว่าวันเลือกตั้งวันที่ 13 กันยายน 2535 เป็น "บทสุดท้าย"หรือ"บทเริ่มต้น" ของพลังประชาธิปไตย

เมษายน 2537

ป.ล. ถ้าหากบทความนี้ ทำให้ท่านผู้หนึ่งผู้ใดไม่พอใจ ผู้เขียนต้องขออภัยไว้ ณ ที่นี้ด้วย เพราะมิใช่เป็นเจตนาของผู้เขียน ความเห็นของผู้เขียนในบทความนี้อาจจะผิดหรืออาจจะถูก แต่ผู้เขียนคิดว่า โอกาสนี้อาจเป็นโอกาสสุดท้ายที่ "คนไทย" จะต้องช่วยกันคิด เพราะในโลกที่หมดยุคสงครามเย็นและเต็มไปด้วยการแข่งขันทางเศรษฐกิจและทางการค้าระหว่างประเทศนั้น อนาคตของประเทศอยู่ที่ประสิทธิภาพของ "องค์กรการเมือง" ซึ่งเป็นกลไกบริหารสูงสุดของประเทศ หากองค์กรการเมืองไม่อยู่ในฐานะที่จะแก้ปัญหาของประเทศได้ และมัวกังวลต่อการแก้ "ปัญหาเฉพาะหน้า" เพื่อให้อยู่ในตำแหน่งให้นานที่สุดหรือเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบนั้น ความเสียเปรียบและความพ่ายแพ้ในการแข่งขันระหว่างประเทศย่อมตกมาถึง "การอยู่ดีกินดีและมาตรฐานการครองชีพ" ของคนไทยทั้งหมดอย่างหลีกเลี่ยงไม่พ้น