

รัฐธรรมนูญ

กับอุดมการณ์ทางการเมืองภายใต้บริบทของความเป็นไทย

นายสามารถ ตราชู*



* กลุ่มงานบริหารทรัพยากรมนุษย์ สำนักพัฒนาระบบบริหาร สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ข้อความเบื้องต้น

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองรัฐ เป็นระเบียบแบบแผนในการปกครองประเทศ และเป็นที่มาแห่งอำนาจของกฎหมายทั้งปวง ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (Supreme Law) เป็นกรอบในการกำหนดว่าองค์กรใดเป็นผู้ใช้อำนาจ มีขอบเขตการใช้อำนาจเพียงใด มีกระบวนการใช้อำนาจอย่างไร และเป็นสิ่งให้การรับรองทางกฎหมายของปัจเจกบุคคล (Individual) ในสิ่งที่เป็ที่ยอมรับในสังคมซึ่งปรากฏในหมวดว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของประชาชน สิทธิบางประการ เช่น สิทธิในชีวิตและร่างกาย สิทธิในการเลือกนับถือศาสนา เป็นต้น ซึ่งการบัญญัติในรัฐธรรมนูญจะเป็นการรับรอง ยืนยัน และสร้างหลักประกันให้กับประชาชนในการอ้างสิทธิดังกล่าวได้อย่างชอบธรรมและเป็นรูปธรรม

ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญอันเป็นเสมือนกรอบกติกาของคนในสังคม แสดงให้เห็นถึงโครงสร้างของรัฐ ความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจขององค์กรที่ใช้อำนาจกับประชาชน และระหว่างองค์กรด้วยกันเอง ในการออกกฎหมายลำดับรอง (Subordinate Legislation) จะต้องเป็นไปภายใต้กรอบ ของข้อความที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมายใดจะขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมิได้ หากกฎหมายใดขัดหรือแย้งกับข้อความที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมายนั้นย่อมเป็นอันใช้บังคับมิได้

จะเห็นได้ว่า ความเป็นมหาชนของรัฐธรรมนูญได้ปรากฏเด่นชัดขึ้นในรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2540 หรือที่เรียกกันว่า รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมือง (Political Reform) ซึ่งได้มี การระดมความคิดจากกลุ่มการเมือง ภาคประชาสังคม ภาคประชาชน กลุ่มพลังมวลชนในทุก ๆ ภาคส่วน ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนการร่าง และเสนอกฎหมาย โดยพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิ เสรีภาพ และการจัดองค์กรของรัฐ นอกจากรัฐธรรมนูญ จะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแล้ว รัฐธรรมนูญยังมีบทบัญญัติคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) ครั้งแรกด้วย ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวก็ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2550 โดยกำหนดให้การใช้อำนาจของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมาย นอกจากนี้ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ เพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

รัฐธรรมนูญ และระบอบอุดมการณ์ทางการเมืองแบบไทย ๆ

ในสังคมยุคปัจจุบัน ท่ามกลางกระแสความเปลี่ยนแปลงในระบบเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม การไหลบ่าของข้อมูลข่าวสารทำให้โลกยุคปัจจุบันขับเคลื่อนไปอย่างรวดเร็ว ความเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงของเหตุการณ์ต่าง ๆ ในประเทศหนึ่งสามารถรับรู้ได้เพียงชั่วระยะเวลาสั้น ๆ ในอีกประเทศหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวคิดความเป็นรัฐ-ชาติ (Nation-State) ซึ่งเป็นกรอบมโนทัศน์ในทฤษฎีทางรัฐศาสตร์ ที่เป็นการระบุอาณาเขต (Boundaries) ความเป็นดินแดน (Territory) และประชากรของรัฐต่าง ๆ ได้ขยาย परिณทลทางแนวคิดความเป็นมหาชนของรัฐ อำนาจอธิปไตยทำให้ รัฐ-ชาติ เป็นหน่วยทางปกครอง ที่มีบริบท (Context) ในทางระบบการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ วัฒนธรรมที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างกันไปในแต่ละสังคมที่สังกัด

หากมองในบริบทของรัฐ-ชาติ วิวัฒนาการของระบอบการเมืองการปกครองไทยภายใต้รัฐธรรมนูญ ได้ถูกอธิบายและกำกับว่าด้วย “ความเป็นไทย” เนื่องด้วยลำพังตัวรัฐธรรมนูญเองไม่สามารถ ที่จะขับเคลื่อนสังคมทั้งสังคมให้เจริญรุดหน้า หรือมีสภาพบังคับ (Enforcement) ด้วยตัวเองได้ หากแต่เป็นโครงสร้างของสังคม (Social Structure) จะเป็นตัวกำหนดกลไกการทำงานของกฎหมายให้สามารถบังคับใช้ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ด้วยที่ผ่านมา การตีความทางกฎหมาย (Interpretation Of Law) นั้น ย่อมมีความยืดหยุ่น (Flexibility) และ

ปรับเปลี่ยนไปตามโครงสร้าง และบริบทของสังคม การเมือง และวัฒนธรรมในรูปแบบไทย ๆ และทำให้กระบวนการประชาธิปไตย (Democratization) ได้ปรับตัว (Adaptation) ไปตามความสัมพันธ์เชิงอำนาจของกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองต่าง ๆ ตลอดจนมีส่วนสำคัญใน การหล่อหลอมวัฒนธรรมทางการเมือง (Politics Culturalization) อันส่งผลต่อระบอบอุดมการณ์ทางการเมือง (Political Ideology) ของสังคมไทยโดยรวม จนกลายมาเป็นคำกล่าวที่ว่า “ระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ ” หรือทำให้ประเทศไทยมี “รัฐธรรมนูญแบบไทย ๆ ”

มีคำกล่าวที่ว่า “รัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2540” เป็นรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดหลังปีพุทธศักราช 2475 เป็นต้นมา เพราะผ่านการระดมสมอง (Brainstorming) จากทุกภาคส่วนในสังคม หรือเรียกกันว่า “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” และเจตนารมณ์ก็เพื่อต้องการที่จะให้มีการปฏิรูปการเมือง (Political Reform) เนื่องจากสังคมไทยในขณะก่อนร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พุทธศักราช 2540 นั้น ภาคการเมืองของประเทศได้เผชิญปัญหาใหญ่ ๆ อยู่ 4 ประการด้วยกัน คือ

1. การเมืองมีลักษณะเป็นการเมืองของชนชั้นนำ (Elite Politics) กลุ่มทุนทางการเมือง หรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ตลอดจนมีลักษณะของการใช้อำนาจรัฐที่ถูกผูกขาดในรูปแบบของรัฐราชการ (Bureaucratic State) ประชาชนเจ้าของประเทศมีสิทธิเสรีภาพน้อยและไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองเลย การเมืองในลักษณะดังกล่าวจึงเป็นการเมืองเรื่องของการแย่งชิงอำนาจในการเข้าถึง

การครอบครองปัจจัยการผลิต (Mode of Productions) เป็นการเข้ามาช่วงชิงผลประโยชน์และทรัพยากรในรูปแบบการเลือกตั้งภายใต้หน้ากากประชาธิปไตย หรือที่เรียกขานกันว่า ระบอบประชาธิปไตยแบบ มีผู้แทน (Representative Democracy) ระบบการเมือง (Political System) จึงเป็นต้นตอของ ปัญหาต่าง ๆ เช่น การครอบครองอำนาจรัฐเพื่อ จัดสรรผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interests) เป็นต้น

2. การเมืองไม่ได้รับความศรัทธา และขาดความน่าเชื่อถือ (Faithless) โดยเฉพาะปัญหา การทุจริตของระบบการเมือง จึงทำให้ฝ่ายการเมืองขาดความชอบธรรมในการใช้อำนาจรัฐ จนเป็นข้ออ้าง ที่นำไปสู่การปฏิวัติรัฐประหารในหลาย ๆ ครั้ง หลาย ๆ เหตุการณ์ เช่น การซื้อเสียงในการเลือกตั้ง การทุจริต ในการประมูลของรัฐโครงการต่าง ๆ การถอนทุนโดยอาศัยอำนาจหน้าที่ ประกอบกับระบบตรวจสอบและ การควบคุมการใช้อำนาจรัฐ ไม่มีกลไกในการป้องกันและปราบปราม และมีกฎหมายรองรับในการให้อำนาจอย่างเพียงพอ ทำให้เกิดการทุจริตได้ง่าย และไม่สามารถปราบปราม การทุจริตให้หมดสิ้นไปได้ รวมทั้ง ระบบการเมืองและระบบราชการขาดคุณธรรมและจริยธรรม อันเป็นปัญหาในเชิงจริยธรรมที่เป็นบ่อนทำลายประเทศชาติ

3. การเมืองทั้งในฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) ฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) ไม่มีประสิทธิภาพและระบบการเมืองขาดเสถียรภาพ (Instability) ระบบการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) ไม่มีกลไกที่มีศักยภาพเพียงพอต่อการแก้ไขปัญหา



ทั้งระบบ ทั้งนี้ เพราะรัฐธรรมนูญไม่มีกลไกในการสร้างความเข้มแข็ง การเปลี่ยนแปลงแนวนโยบายทางเศรษฐกิจ ทำให้เกิดผลต่อความเชื่อมั่นและความน่าเชื่อถือ ในการดำเนินนโยบาย และขาดความต่อเนื่องของการขับเคลื่อนนโยบายมาสู่การปฏิบัติเป็นอย่างมาก

4. กระบวนการเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองของภาคประชาชนยังไม่มีความเป็นรูปธรรมความตื่นตัวทางการเมืองของภาคประชาชนยังมีน้อย สิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามกฎหมายยังถูกลิดรอน รวมถึงการรองรับของกฎหมายว่าด้วย หลักสิทธิและเสรีภาพของประชาชนยังมีความคลุมเครือ และขาดความชัดเจนในการกำหนดสิทธิและหน้าที่ของบุคคลตามกฎหมาย ในทางกฎหมายสารบัญญัติ (Substantive Law)

ด้วยสาเหตุดังกล่าว การร่างรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 จึงเกิดขึ้นโดยมีเจตนารมณ์และกรอบแนวคิด (Framework) เพื่อแก้ไขปัญหาของระบบการเมืองไทย 4 ประการด้วยกัน คือ

1. เปลี่ยนการเมืองของชนชั้นนำเป็นการเมืองภาคประชาชน หรือการเมืองของพลเมือง (Civil Politics) โดยเพิ่มสิทธิเสรีภาพให้พลเมืองในการแสดงออกทางความคิด ความเห็น เปิดพื้นที่ให้กับ การวิพากษ์ (Criticize) และปรับรูปแบบ



ประชาธิปไตยเป็นประชาธิปไตยแบบเน้นมีส่วนร่วมของพลเมือง (Participatory Democracy) ภาคประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ (Public Policy) รวมถึงสามารถร่วมขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติให้บังเกิดผลเป็นรูปธรรมและชัดเจน

2. การทำให้ระบบการเมือง และระบบราชการมีความสุจริต โปร่งใส มีคุณธรรม จริยธรรม และมีความชอบธรรม (Legitimacy) ในการใช้อำนาจรัฐ โดยมุ่งเน้นผลประโยชน์สูงสุด (Ultimate Outcome) ของประชาชนเป็นสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2540 ได้มีการเกิดขึ้นของ องค์กรอิสระ (Independent Regulatory Agency) เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบ ถ่วงดุลอำนาจ การการบริหาร การเสริมสร้างดุลยภาพในเชิงการบริหารงานขององค์กรของรัฐให้มีประสิทธิภาพ และมุ่งการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมถึงดำเนินการควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐ ให้ครอบคลุมทุกด้านตามภารกิจของรัฐ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

3. การสร้างเสถียรภาพในทางการเมือง (Political Stabilization) เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ระบบการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม สามารถขับเคลื่อน

ไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะระบบการเมืองเป็นเรื่องของการจัดสรรอำนาจ และเป็นกระบวนการในการสร้างความชอบธรรมในการใช้อำนาจ รวมถึงการจัดระเบียบความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจของกลุ่มต่าง ๆ ให้มีความ “เสถียร” อันจะส่งผลต่อการสร้างความเข้มแข็ง ในเชิงนโยบาย และการขับเคลื่อนแผนนโยบายทางเศรษฐกิจมีความต่อเนื่องของการขับเคลื่อนนโยบาย มาสู่การปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้นำของรัฐบาล (นายกรัฐมนตรี) ต้องมีภาวะความเป็นผู้นำ (Leadership) และเป็นผู้นำแห่งการเปลี่ยนแปลง (Transformational Leadership) เพื่อแก้ปัญหาของบ้านเมืองได้อย่าง มีประสิทธิภาพ และนำพาประเทศไทยให้สามารถอยู่รอดได้ท่ามกลางสภาวะความผันผวนทางเศรษฐกิจ และความเปลี่ยนแปลง ของระบบทุนนิยมโลกในยุคโลกาภิวัตน์ (Globalization)

4. การสร้างกระบวนการในการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของภาคประชาชน รวมทั้ง การปลูกฝังระบบอุดมการณ์ในทางการเมือง (Political Ideology System) ให้ประชาชนเกิดความตื่นตัว ทางการเมือง โดยรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2540 ในด้านการทำให้การเมืองเป็นการเมืองของพลเมือง ได้ขยายและเพิ่มสิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาค ตลอดจนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยกำหนดไว้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย เป็นการแสดงให้เห็นถึงการรับรองทางกฎหมายในการให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการดำเนินการต่าง ๆ ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

หากแต่รัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2540 ได้ถูกยกเลิกโดยการรัฐประหาร (Coup d'état) เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 นำโดย คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยโค่นล้มรักษาการ นายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งภายหลัง การรัฐประหารก็ได้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ที่ผ่านการประชามติ (Referendum) คือ รัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2550 (ฉบับปัจจุบัน) โดยรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2550 นี้ได้เกิดปฏิกิริยา (Reaction) จากสังคมไทยในทุก ๆ ภาคส่วน ทั้งในแง่เห็นด้วย หรือปฏิเสธบทบัญญัติมาตราบางมาตรา เนื่องเพราะ การเมืองหลังรัฐประหาร 2549 ได้เกิดความตื่นรู้ (Enlightenment) ในการเมืองภาคประชาชนอย่างที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนในสังคมไทย ท่ามกลาง ความเปลี่ยนแปลงในสังคมไทยภายใต้ ภาวะ ความเปลี่ยนแปลง ของระบบโลก (World System) ความไม่หยุดนิ่งของระบบวัฒนธรรม การปลุกฝัง ระบบการปลุกกระตุ้นทางความเชื่อ (Mobilized Belief System) ตลอดจนความเป็นพลวัต (Dynamics) ของระบบการเมือง ประชาชนในยุคปัจจุบันได้เปิด รับข้อมูลข่าวสารที่มีการไหลบ่าเข้ามาในทุก ๆ ด้าน ก่อให้เกิดการปะทะทางความคิด การวิพากษ์ในเชิง สร้างสรรค์ โลกอินเทอร์เน็ตกลายเป็นเครือข่ายทาง สังคม (Social Network) และเป็นพื้นที่สาธารณะ (Public Area) ที่มีพื้นที่ในการให้ผู้คนได้แสดงออก ถึงความคิดเห็น ความเชื่อ และอุดมการณ์ ในหลาย ๆ แง่มุม ซึ่งองค์ประกอบเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นปัจจัย

ในกระบวนการหล่อหลอมการเมือง และสร้าง ความ มีส่วนร่วมในทางการเมืองให้เกิดขึ้นกับภาคประชาชน ได้อย่างเป็นระบบ

เห็นได้ว่า ขบวนการเคลื่อนไหวทางการเมือง ของภาคประชาชนหลังรัฐประหาร 2549 ได้มีการ ก่อรูปทั้งในเชิงการจัดองค์กร รูปแบบ เป้าหมาย และ ผนวกรวม (Assimilation) เอาความคิด ทักษะ (Attitude) ความเชื่อ (Believe) เข้ามาในระบบของ การจัดตั้ง การปฏิสัมพันธ์ภายใน ตลอดจน การขับเคลื่อน ทักษะของกลุ่มไปสู่ นโยบายของรัฐ อันเป็นการ แสดงถึงความต้องการพื้นที่ในเชิงโครงสร้าง ทางการเมือง ท่ามกลางความเคลื่อนไหวทางการเมืองที่มีความ สลับซับซ้อน (Complexity) อันเนื่องมาจาก ผลของ ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมของ ประเทศ การเปลี่ยนแปลงระบบการเมืองเพื่อรองรับ ต่อความเคลื่อนไหวทางการเมืองในภาคประชาชน ดังกล่าว ได้แสดงออกในรูปของทักษะ และ ความเชื่อ ของสังคมไทย ยุคหลังรัฐประหาร 2549 ไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2550 ดังนี้ นักวิชาการได้ให้ทัศนะไว้ว่า การร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญ เป็นการแสดงออกถึงฐานคติ (Assumption) สะท้อน ทักษะ (Attitude) เป็นการบัญญัติถึงสัญลักษณ์ ประจำชาติ (National Symbol) และยังเป็น เจตจำนงร่วมกัน (General Will) ของคนในชาตินั้น ๆ รัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2550 จึงมีการบัญญัติ ใส่ “ความเป็นไทย” ในเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ เพื่อสนองตอบ (Response) ต่ออุดมการณ์ความ เป็นไทย



รัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2550 (แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2554) มี 309 มาตรา โดยจุดแข็งคือ บทบัญญัติเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชน การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน ผ่านกลไกของรัฐในรูปแบบต่าง และมีการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยผลิตผลดังกล่าวปฏิเสธไม่ได้เลยว่าเป็นผลสืบเนื่องมาจากความตื่นตัวทางการเมืองของประชาชนจากรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2540 และขยายตัวเติบโตหลังเหตุการณ์รัฐประหาร 2549 ซึ่งจิตสำนึกทางการเมือง (Political Conscious) ของประชาชนในแง่ความเป็นพลเมืองของรัฐได้แบ่งบานในมนโสน้ำหนักของประชาชน หากแต่ชนชั้นนำของรัฐไทยแม้จะทราบถึงความเปลี่ยนแปลงตรงนี้ กลับไม่พยายามที่จะใช้ประโยชน์จากความเปลี่ยนแปลงโดยเปลี่ยนผ่าน (Transform) การจัดวางความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจไปสู่มหาชน เพื่อสร้างความเป็นปึกแผ่น (Solidarity) ให้เกิดขึ้น

อย่างยั่งยืน (Sustainability) แต่กลับเพรียกหาอำนาจ อันศักดิ์สิทธิ์ (Magical power) ที่จะเป็นเสมือนอัศวินขี่ม้าขาวมาพลิกฟื้นสังคมในอุดมคติแบบไทย ๆ ให้เกิดขึ้นมาได้โดยกลับสร้างลัทธิอำนาจอันแท้จริงซึ่งก็คือ อำนาจของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การอ้างอุดมการณ์ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และยึดเย็บบัญญัติลงไปบนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2550 ทำให้ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เกิดการตีความในเชิงสัญลักษณ์ไปในทิศทางที่หลากหลาย กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ รัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2550 เป็นผลิตผลของอุดมการณ์ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และอำนาจอันศักดิ์สิทธิ์ ผนวกกับความอคติที่มีต่อการเมืองในระบบเลือกตั้ง ดังเคยมีนักรัฐศาสตร์ผู้หนึ่งพูดว่าการเลือกตั้งไม่ใช่คำตอบสุดท้ายของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยมายาคติ (Myth) อย่างหนึ่งที่ชนชั้นนำไทยพยายามป้อนเข้าสู่สังคมไทยคือ ความไม่ไว้วางใจในระบบการเลือกตั้ง หรือการมองว่าประชาชนซื้อสิทธิ์ขายเสียง ทำให้ได้ันักการเมืองที่โกงกินและทุจริต โดยเฉพาะอย่างยิ่งชนชั้นนำผู้ที่ต้องการรักษาโครงสร้างทางอำนาจแบบดั้งเดิมได้สร้างวาทกรรม (Discourse) ว่า การเมืองในระบบเลือกตั้งเป็นการปกครองในระบอบเผด็จการทางรัฐสภาโดยมุ่งผลิตซ้ำทางวาทกรรมว่า การดำเนินนโยบายใด ๆ มักขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของฝ่ายที่กุมคะแนนเสียง ช่างมากในสภาโดยไม่ให้ความสำคัญกับเสียงส่วนน้อย จนดูราวกับเป็นการปกครองในระบอบเผด็จการ

รัฐธรรมนูญ และหลักความเป็นประชาธิปไตย ภายใต้บริบทของสังคมไทย

วาทะของอับราฮัม ลินคอล์น (Abraham Lincoln) ที่กล่าวว่า ประชาธิปไตย คือ การปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ยังคงมีมนต์ขลัง และเป็นวาทะที่บรรดานักรัฐศาสตร์ นักวิชาการ มาใช้สอนลูกศิษย์ลูกหา และชี้ให้เห็นถึงลักษณะของคำจำกัดความสั้น ๆ แต่ได้ใจความของคำอธิบายความหมาย หลักการ และเจตนารมณ์ของระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้ ตามทฤษฎีทางรัฐศาสตร์ หลักการประชาธิปไตย เป็นรูปแบบการปกครองที่มีองค์ประกอบ ดังนี้

1. การให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน (Popular Sovereignty)
2. หลักเสรีภาพ (Liberty)
3. หลักความเสมอภาค (Equality)
4. หลักนิติธรรม (Rule of Law)
5. การปกครองโดยเสียงส่วนมาก (Majority Rule)

ดังนั้น ประชาธิปไตยจึงหมายถึง รูปแบบการปกครองที่ประชาชนสามารถเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองโดยเสรีภาพ ความเสมอภาค และความยุติธรรม เนื่องจากการปกครองในระบอบประชาธิปไตยการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ทรัพยากร ทั้งหมดภายใต้รัฐเป็นของประชาชน เพื่อประชาชน และโดยประชาชน

หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ กับหลักการปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย จึงมีความยึดโยงตามหลักนิติรัฐ (Legal State) เพราะเป็นสิ่งสะท้อนถึงความเป็นอารยะ (Civilization) ของรัฐ เป็นบ่อเกิดอำนาจทางมหาชนของรัฐ และแสดงให้เห็นถึงเจตจำนงของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการเข้ามามีส่วนในการกำหนดนโยบายของรัฐ การควบคุม ตรวจสอบ การทำงานของรัฐบาล การเสนอร่างกฎหมายในกระบวนการนิติบัญญัติ ตลอดจนถึงการมีส่วนร่วมในการพัฒนาแนวนโยบายสาธารณะ อันเป็นส่วนสำคัญในการพัฒนาประเทศชาติ

หากพิจารณาตามทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) ของมองเตสกีเออ (Montesquieu) นักคิดนักปรัชญาการเมืองชาวฝรั่งเศส ที่ได้กล่าวถึง หลักอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) ซึ่งก็คืออำนาจอธิปไตยในการปกครองรัฐ สามารถกล่าวได้ว่าอำนาจอธิปไตยนี้ นับเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของความเป็นรัฐ กล่าวคือประเทศนั้นต้องเป็นประเทศที่สามารถมีอำนาจอธิปไตยในการปกครองตนเอง จึงจะเป็นรัฐ สำหรับประเทศไทยได้ใช้การปกครองระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น อำนาจอธิปไตยจึงเป็นของประชาชน ซึ่งในรัฐไทยมีการแบ่งอำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ รับผิดชอบโดย 3 องค์การ ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) ฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) และองค์กร ตุลาการ (ศาล) หากแต่หลักการที่ว่า อำนาจอธิปไตยจึงเป็นของประชาชนนี้ มีการตั้งข้อสังเกตว่า แท้จริงแล้ว

อำนาจอธิปไตยของรัฐไทย เป็นของประชาชนชาวไทยผ่านรูปแบบการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยภายใต้แบบแผนความสัมพันธ์ (Pattern of Relationship) แบบไทย ๆ

ในหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย การเลือกตั้งเป็นองค์ประกอบสำคัญของระบอบประชาธิปไตย เพราะผลของการเลือกตั้งจะตัดสินว่าบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดได้รับความไว้วางใจจากประชาชนให้เป็นผู้ปกครอง ระบอบประชาธิปไตยจำเป็นที่จะต้องมีการเลือกตั้งเพื่อเปิดพื้นที่ให้บุคคลสามารถเสนอตน เข้าเสนอนโยบาย วิสัยทัศน์ แนวคิดในการทำงานเพื่อส่วนรวมโดยการสมัครเข้ารับ การเลือกตั้งตามวิถีทาง ในระบอบประชาธิปไตย และเปิดโอกาสให้พลเมืองใช้สิทธิในการเลือกบุคคลที่ตนต้องการให้เป็นผู้แทน (Representative) หรือเป็นผู้ที่ใช้สิทธิแทนตนในการขับเคลื่อนความต้องการ ในเชิงนโยบายของตนเพื่อให้บรรลุผลในทางปฏิบัติ ผ่านกลไกของรัฐอย่างไรก็ตาม ตามระบอบประชาธิปไตย มิได้หมายความว่าเพียงการ ยึดหลักเสียงข้างมาก เท่านั้น จะต้องเป็นหลักประกันสำหรับเสียงข้างน้อยด้วย โดยสิทธิขั้นพื้นฐานของเสียงข้างน้อยได้รับความเคารพ เสียงข้างมากจะละเมิดหรือก้าวก่ายสิทธิของเสียงข้างน้อยไม่ได้ นอกจากนี้ ความเห็นหรือความต้องการ รวมทั้งทัศนะของเสียงข้างน้อยควรจะต้องได้รับการรับฟัง ซึ่งภายใต้หลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยการเลือกตั้งนี้เป็นแนวทางที่นานาอารยประเทศ ส่วนใหญ่ดำเนินวิถีตามแนวทางหลักการดังกล่าว แต่ปฏิเสธไม่ได้ว่า ในปัจจุบันประเทศไทยยังมีกลุ่มคนบางกลุ่มที่ต่อต้าน และสร้างภาพลักษณ์

ในด้านลบให้เกิดกับระบบการเลือกตั้ง โดยมุ่งผลิตชุดความคิด (Set of Concept) ที่ว่า การเมืองเป็นเรื่องของ “ความน้ำเน่า” เป็นระบบที่มุ่งทุจริตคอร์รัปชัน หรือการเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ผ่านกลไกการใช้อำนาจรัฐ และผู้แทนของประชาชนที่ผ่านการเลือกตั้งเข้ามาโดยการซื้อสิทธิ ขาดเสีย นี่เป็นการสะท้อนให้เห็นถึง ความกล้าหลังของแนวคิดการไม่ยอมรับเสียงของประชาชน เป็นผลพวงจากความพยายามการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง (Recentralization) อันเป็นผลิตผลของระบบรัฐราชการที่ฝังติดแน่นในโครงสร้างทางอุดมการณ์ทางการเมืองของชนชั้นนำไทย

ตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2475 ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญแล้วทั้งสิ้น 18 ฉบับ โดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงความขาดเสถียรภาพทางการเมืองของประเทศ และความไม่มั่นคงของระบบการเมืองการปกครองไทย ท่ามกลางความผันผวนทางการเมืองไทย หากมีการปฏิวัติรัฐประหารครั้งใดก็ตาม รัฐธรรมนูญจะตกเป็น จำเลยแรกที่ต้องถูกลงโทษโดยการยกเลิก อยู่เสมอ เป็นการชี้ให้เห็นว่า ภายใต้โมโนสำนึกสัก ๆ แล้ว ผู้มีอำนาจ ในสังคมไทยไม่เชื่อมั่นในระบบการเมืองการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญ มองว่ารัฐธรรมนูญเป็นสาเหตุของปัญหา การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ ไม่สามารถแก้ไขปัญหาและความขัดแย้งของบ้านเมืองได้ ทำให้การปฏิวัติรัฐประหารในแทบจะทุกครั้ง จะต้องมีการฉีกรัฐธรรมนูญ ตามที่ได้กล่าวไปในข้างต้นว่า “การร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญ



เป็นการแสดงออกถึงฐานคติ (Assumption) สะท้อนทัศนคติ (Attitude) เป็นการบัญญัติถึงสัญลักษณ์ประจำชาติ (National Symbol) และยังเป็นเจตจำนงร่วมกัน (General Will) ของคนในชาตินั้น ๆ ” ซึ่งสิ่งที่ยืนยันข้อความดังกล่าวได้ดีที่สุด ก็คือเนื้อหาที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งทั้ง 309 มาตราที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2550 นั้น สภาร่างรัฐธรรมนูญ 2550 (ส.ส.ร.) ได้มีการหลอมรวมเอาเจตคติภายใน (Inner Attitude) ของความเป็นไทย ว่าด้วยอุดมการณ์ ชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์บัญญัติลงในรัฐธรรมนูญ ทำให้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญในสถานะกฎหมายสูงสุดมีมากจนเกินความจำเป็น ทั้งนี้ เพราะสภาพบังคับของกฎหมาย (Law Enforcement) เมื่อมีการตราขึ้นมา ไม่ว่าจะมียุติบัญญัติในการก่อตั้งสิทธิหรือ

รับรองสิทธิก็ตาม เมื่อเป็นบทบัญญัติทางกฎหมาย บทบัญญัติดังกล่าวย่อมมีผลบังคับเสมอ ดังนั้นการบัญญัติสิ่งใดลงในรัฐธรรมนูญมากเกินไป เห็นว่าเป็นสิ่งที่ไม่ควรพึงกระทำ เพราะลักษณะของกฎหมายที่ดีควรมีการบัญญัติไว้กว้าง ๆ เพื่อให้การออกกฎหมายลำดับรอง (Subordinate Legislation) ซึ่งมีกระบวนการ ขั้นตอนในการออกกฎหมายได้ง่ายกว่า ทำหน้าที่เป็นกรอบ ในการควบคุม ดูแลความสงบเรียบร้อยของสังคม เนื่องจากสภาพสังคมมีความเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา รายละเอียดต่าง ๆ ที่ไม่สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการบังคับใช้กฎหมาย และเป็นปัญหาในระยะยาวที่ฉุดรั้งการพัฒนากฎหมายของประเทศโดยรวม

การแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (ฉบับ พ.ศ.2550) กับทางออกของประเทศไทย

ท่ามกลางสภาวะความล้มลุกคลุกคลานของระบอบประชาธิปไตยไทยที่ผ่านมากกว่า 80 ปี ผ่านสถานการณ์ความขัดแย้ง การนองเลือด การแตกหักของระบบอุดมการณ์ ความเชื่อ ภายใต้สภาวะความเสื่อมมนต์ขลัง (Dis-Enchantment) ของสถาบันหลัก ๆ ในประเทศ การแบ่งฝัก แบ่งฝ่ายของสังคมไทย ในยุคปัจจุบัน เป็นสิ่งที่ทุก ๆ ฝ่ายต้องมา สร้างการเรียนรู้ ทำความเข้าใจ และช่วยกันค้นหาทางออกของประเทศไทย ทั้งประเด็นในการเรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ แม้กระทั่งการเดินหน้าที่จะยุบเลิก หรือปฏิรูปองค์กรอิสระต่าง ๆ หากทุก ๆ ฝ่ายตั้งตนเองให้ออกมาจากความขัดแย้งทางการเมืองทางอุดมการณ์ ความเชื่อที่ไหลเวียนอยู่ในระบบการเมืองในปัจจุบัน แล้วเอาผลประโยชน์ของประเทศชาติ เอาความต้องการประชาชนเป็นตัวตั้งว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญ จะสามารถสร้างหลักประกันในความมีสิทธิขั้นพื้นฐานในการเข้าถึงแหล่งทรัพยากร และปัจจัยการผลิตต่าง ๆ ให้เกิดขึ้นกับประชาชนได้อย่างไร และจะหาอย่างไรที่จะทำให้ การบัญญัติกฎหมายอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ จะเป็นปัจจัยที่จะนำพาประเทศให้ออกจากหล่ม ความขัดแย้งที่สั่งสมมาเป็นระยะเวลายาวนาน ลดความหวาดระแวงซึ่งกันและกัน สามารถประสานความต้องการของแต่ละฝ่ายได้อย่างสมดุล สร้างสภาวะทางระบบการเมืองการปกครองไทยให้มีดุลยภาพ และการทำให้กฎหมายเป็นหลักประกันสิทธิ เสรีภาพ และการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน สร้าง

ความเสมอภาคเท่าเทียมกันในโอกาส (Equality of Opportunity) ทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย เป็นรัฐธรรมนูญที่ถูกออกแบบ (Design) ให้เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย ตลอดจนสามารถสร้างการพัฒนาประเทศชาติให้เกิดขึ้นได้อย่างยั่งยืน (Sustainable Development) อย่างแท้จริง

สิ่งสำคัญที่สังคมไทยควรมีวิจารณญาณ (Judgement) ต่อประเด็นการเรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ กับทางออกของประเทศไทยที่จะหลุดจากหล่มความขัดแย้ง นั่นคือการตั้งคำถามว่า การที่จะร่างกฎหมายแม่บทของประเทศให้หนีจากพฤติกรรมของบุคคลเพียงคนเดียว หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรือเพื่อรองรับประโยชน์ของบุคคลเพียงคนเดียว หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง เพื่อแลกกับโครงสร้างทางสังคม (Social Structure) ทั้งระบบของสังคมไทย แลกกับระบบวัฒนธรรม อุดมการณ์ และความเชื่อมั่นศรัทธา ของประชาชนเป็นสิ่งที่สมควร ถูกต้อง และเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร