

จุดอุปลักษณะของ “ร่าง” รัฐธรรมนูญ 2550

สมชาย ปรีชาศิลป์กุล

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

มติชนรายวัน 14 สิงหาคม 2550 หน้า 6

บทความชิ้นนี้ต้องการเสนอการวิเคราะห์ร่างรัฐธรรมนูญ 2550 เพื่อชี้ให้เห็นถึงลักษณะสำคัญของโครงสร้างหรือระบบการเมืองที่ถูกสถาปนาให้บังเกิดขึ้น โดยบทวิเคราะห์นี้จะเกิดขึ้นจากการพิจารณารัฐธรรมนูญด้วยมุมมองใน 3 ด้าน ประกอบกันคือ

-พิจารณาจากเนื้อหาทั้งหมด มิใช่การดูเพียงมาตราใดมาตราหนึ่งเป็นการเฉพาะ เพื่อ “อ่าน” ฐานความคิดของคณะผู้ร่างที่ถูกสะท้อนออกมาในบทบัญญัติมาตราต่างๆ

-พิจารณาบทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญประกอบกับกฎหมายอื่นทั้งที่เป็นร่าง และที่ได้ผ่านความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้ว เนื่องจากในระบบกฎหมายและสังคมการเมืองไทย เนื้อหาของรัฐธรรมนูญอาจถูกจำกัดหรือยกเว้นได้โดยกฎหมายแทบทุกประเภท การทำความเข้าใจรัฐธรรมนูญจึงต้องอ่านกฎหมายอื่นประกอบไปด้วย

-พิจารณาจากประสบการณ์ในสังคมการเมืองไทยว่าในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ มีอุปสรรคและปัญหาที่เกิดขึ้นในความเป็นจริงอย่างไร

ด้วยการอ่านร่างรัฐธรรมนูญจากมุมมองที่กล่าวมา ใคร่ขอเสนอบทวิเคราะห์ที่ว่าร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยลักษณะสำคัญ 4 ประการ ดังนี้

1. ระบบรัฐสภาที่พรรคการเมืองอ่อนแอ

ร่างรัฐธรรมนูญได้ออกแบบระบบรัฐสภาบนพื้นฐานของความไม่ไว้วางใจต่อนัก/พรรคการเมือง และไม่ต้องการให้เกิดพรรคการเมืองที่มีความเข้มแข็งขึ้น ซึ่งพิจารณาได้จากการกำหนดให้ระบบเลือกตั้งเป็นแบบแบ่งเขตเรียงเบอร์ (ม. 94) อันทำให้แต่ละเขตเลือกตั้งมีพื้นที่ขนาดใหญ่ ผู้สมัครต้องพึ่งบุคคลที่เป็นเจ้าพ่อหรือนายทุนท้องถิ่น ระบบการเลือกตั้งแบบนี้จะทำให้กลุ่ม ก๊วน ในพรรคมีความเข้มแข็งและสามารถต่อรองตำแหน่งหรือเก้าอี้กับพรรคการเมือง

เมื่อพิจารณาประกอบกับบทบัญญัติอื่น เช่น การลดระยะเวลาในการสังกัดพรรคลง (ม. 101) ก็มีผลทำให้นักการเมืองสามารถย้ายพรรคได้สะดวกยิ่งขึ้น อำนาจของพรรคการเมืองเหนือสมาชิกพรรคก็จะลดลง

และพรรคการเมืองก็สามารถถูกยุบได้ หากสมาชิกพรรคกระทำความผิดตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยการเลือกตั้ง การเปิดช่องให้พรรคการเมืองสามารถถูกยุบได้โดยเหตุกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง ย่อมทำให้โอกาสที่พรรคการเมืองอาจถูกยุบสามารถเกิดขึ้นได้ง่าย การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเพื่อ

สร้างพรรคในฐานะ “สถาบัน” จึงมีความยากลำบาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาวะที่พรรคการเมืองถูกมองว่าเป็นอปรียชนที่ต้องถูกควบคุมอย่างใกล้ชิด

พรรคการเมืองที่อ่อนแอจะดำรงอยู่ในรัฐสภาควบคู่ไปกับ ส.ว. ที่มาจากการสรรหา (ม. 111-114) การสรรหา ส.ว. กระทำโดยผ่านตัวแทนจากระบบราชการเป็นหลัก การเปลี่ยนที่มาของ ส.ว. จากการเลือกตั้งมาเป็นการแต่งตั้งจำนวนเกือบครึ่งหนึ่ง สะท้อนความไม่เชื่อมั่นในอัตตวิญญัตติของประชาชนว่าจะสามารถตัดสินใจและเลือกในสิ่งที่ถูกต้องได้

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่าระบบรัฐสภาที่พรรคการเมืองอ่อนแอจะพัฒนาไปสู่ระบบการเมืองแบบใด หากพิจารณาจากประสบการณ์ของหลายประเทศ พรรคการเมืองที่เข้มแข็งมีความสำคัญต่อการพัฒนาระบบรัฐสภา แต่ความเข้มแข็งในที่นี้หมายความถึงการทำให้ประชาชนมีความสามารถในการกำกับพรรคการเมืองซึ่งก็ไม่ได้ปรากฏอย่างชัดเจนในร่างรัฐธรรมนูญ การกำกับนัก/พรรคการเมืองกลับไปอยู่ในมือของข้าราชการระดับสูงแทน

2. ระบบการสรรหาองค์กรอิสระที่ไร้ความรับผิดชอบ

ร่างรัฐธรรมนูญ 2550 ได้สืบทอดองค์อิสระมาจากรัฐธรรมนูญ 2540 ด้วยความมุ่งหมายจะให้ป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุม ตรวจสอบ การทำงานและบทบาทของนักการเมืองในด้านต่างๆ เช่น การเลือกตั้ง การทุจริตประพฤตินิชอบ อย่างไรก็ตาม ร่างรัฐธรรมนูญ 2550 ได้ปรับเปลี่ยนสาระสำคัญขององค์อิสระเป็นอย่างมาก ด้วยการสร้างระบบการสรรหาที่ไร้ความรับผิดชอบ

ตั้งเห็นได้ว่าในกระบวนการสรรหาบุคคลมาดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ไม่ว่าจะเป็น คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ม. 231) ผู้ตรวจการแผ่นดิน (ม. 243) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ม. 246) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ม. 252) จะมาจากการสรรหาของคณะกรรมการ ซึ่งโครงสร้างของคณะกรรมการสรรหาจะประกอบด้วย 2 ส่วนสำคัญ คือ ตัวแทนจากศาลทั้งสาม (ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ศาลยุติธรรม) และตัวแทนจากรัฐสภา

ทั้งนี้องค์ประกอบในส่วนของตัวแทนจากศาลจะมีจำนวนที่มากกว่ากึ่งหนึ่ง และถือเป็นองค์ประกอบหลักของคณะกรรมการสรรหา ซึ่งทำให้เกิดคำถามว่าในการปฏิบัติหน้าที่คัดสรรบุคคลตัวแทนจากศาลจะมีความรับผิดชอบ (Accountability) และจุดเชื่อมโยงกับประชาชนอย่างไร

หากเปรียบเทียบกับการทำหน้าที่ของตัวแทนรัฐสภา เช่น ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ก็มีที่มาจากเลือกตั้ง และสามารถถูกตรวจสอบการทำงานในระบบรัฐสภาหากเป็นการกระทำที่มีความผิดพลาด ขณะที่การทำหน้าที่ของตัวแทนจากศาลขาดจุดเชื่อมโยงและปราศจากการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการเมือง ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ระบบการสรรหาในองค์กรอิสระเป็นระบบที่ไร้ความรับผิดชอบ

3. สิทธิเสรีภาพแบบพอซุนอุปถัมภ์

มีการโฆษณาว่าร่างรัฐธรรมนูญ 2550 เพิ่มสิทธิเสรีภาพของประชาชนขึ้นเป็นอย่างมาก และเป็นเหตุผลให้มีความเห็นจำนวนไม่น้อยเสนอว่าควรรับร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ อย่างไรก็ตาม ในประเด็นเรื่องสิทธิเสรีภาพมีข้อพิจารณา ดังนี้

ประการแรก จะพบว่าสิทธิเสรีภาพที่เพิ่มขึ้นและได้รับความสำคัญเป็นสิทธิในเชิงปัจเจกบุคคลเป็นสำคัญ และเป็นสิทธิในลักษณะของการ “ประทานให้” โดยรัฐจะแสดงบทบาทในฐานะของผู้ปกป้อง (Protector) เช่น การศึกษาฟรี 12 ปี (ม. 49), การให้ความช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัยแก่คนยากจน (ม. 53), การให้ความคุ้มครองในกระบวนการยุติธรรม (ม. 39, 40) เป็นต้น

แต่จะให้ความสนใจน้อยในสิทธิของประชาชนที่เป็นสิทธิในการลักษณะกลุ่ม และเป็นการเปิดให้ประชาชนใช้สิทธิในฐานะเครื่องมือในการแสดงความคิดเห็นหรือเจรจาต่อรองกับรัฐอย่างเท่าเทียม เช่น สิทธิในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน สิทธิในการชุมนุมของประชาชน บทบัญญัติในลักษณะนี้ไม่ได้มีความแตกต่างจากที่เคยเป็นมาในอดีต ทั้งที่ในรอบ 10 ปีของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ 2540 มีตัวอย่างจำนวนมากที่แสดงให้เห็นถึงปัญหาของการใช้สิทธิในลักษณะเช่นนี้ เช่น การชุมนุมที่อ้างสิทธิตามรัฐธรรมนูญแต่ถูกขัดขวางโดยการอ้างกฎหมายอื่น, การเลิกจ้างลูกจ้างที่กำลังก่อตั้งสหภาพแรงงาน

แม้จะมีการบัญญัติถึงสิทธิชุมชน (ม. 66, 67) แต่ก็ไม่เป็นที่ชัดเจนว่าบทบัญญัติที่เขียนไว้จะมีผลบังคับเกิดขึ้นในทางใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเกิดข้อขัดแย้งระหว่างชุมชนกับชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม การตีความจะขึ้นอยู่กับการวินิจฉัยของศาลเป็นสำคัญ ซึ่งในหลายคดีที่เกิดขึ้นข้อพิพาทขึ้นได้แสดงให้เห็นว่าในกระบวนการยุติธรรมของไทยยังมีความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิชุมชนค่อนข้างน้อย จึงทำให้ยากจะเชื่อมั่นได้ว่าบทบัญญัติเพียงเท่าที่ปรากฏจะได้รับการปกป้องอย่างมีประสิทธิภาพ

ประการที่สอง แม้จะมีการรับรองสิทธิเสรีภาพต่างๆ เอาไว้มากมาย แต่ขณะเดียวกันก็มีความพยายามในการบัญญัติกฎหมายหลายฉบับซึ่งมีเนื้อหาขัดแย้ง ลิดรอนและตัดทอนสิทธิเสรีภาพอย่างรุนแรงปรากฏขึ้น พ.ร.บ. การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เป็นตัวอย่างที่ชัดเจนซึ่งจะทำให้สิทธิเสรีภาพที่เขียนไว้ในรัฐธรรมนูญสิ้นผลบังคับไปอย่างสิ้นเชิง ไม่ว่าจะเป็นสิทธิในกระบวนการยุติธรรม เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น สิทธิในเคหสถาน

ไม่เพียงกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงเท่านั้น ยังมีชุดของกฎหมายในเรื่องที่เกี่ยวกับสื่อสารมวลชน กฎหมายเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ ซึ่งล้วนแต่เพิ่มอำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐในการควบคุมตรวจสอบประชาชนไว้อย่างเบ็ดเสร็จ

สิทธิเสรีภาพของประชาชนที่บัญญัติไว้อย่างสวยหรูในเรื่องต่างๆ จึงไม่เกิดขึ้น และประชาชนอาจถูกคุกคามได้มากขึ้นมากกว่าเดิม

4. สถาปนาระบบการเมืองแบบอำนาจนิยม

ปรากฏในบทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญ ดังนี้

-ยอมรับให้การรัฐประหารเป็นสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญ รวมไปถึงการกระทำที่เกี่ยวข้องเนื่องกับคำสั่งและการกระทำของคณะรัฐประหารให้เป็นสิ่งที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (ม. 309) การยอมรับให้มีการบัญญัติในลักษณะเช่นนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญจะทำให้เป็นการรับรองความชอบธรรมต่อการรัฐประหารว่าเป็นสิ่งที่สามารถกระทำได้และได้รับการยอมรับไว้ในรัฐธรรมนูญ หากเป็นเช่นนั้นการรัฐประหารก็ยิ่งเป็นสิ่งที่สามารถจะเกิดขึ้นได้อีกในอนาคต

-ยอมรับให้องค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยคณะรัฐประหารทำหน้าที่ได้ต่อไปหากมีการรับร่างรัฐธรรมนูญและมีการจัดตั้งรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ทั้งที่องค์กรเหล่านี้ถูกตั้งขึ้นโดยอำนาจที่ปราศจากความชอบธรรมแต่มาจากการยึดและฉีกรัฐธรรมนูญ ซึ่งประกอบไปด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตุลาการรัฐธรรมนูญ สภาที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ม. 299,300)

-เปิดช่องให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญสามารถเข้ามามีบทบาททางการเมืองต่อได้ แม้จะมีบทบัญญัติห้ามมิให้กรรมการร่างจำนวน 35 คน เป็น ส.ส. หรือ ส.ว. ภายใน 2 ปีนับจากพ้นจากตำแหน่งกรรมการ (ม. 294) แต่ก็ไม่ได้มีบทบัญญัติห้ามสมาชิกของสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมีจำนวน 101 คน และนอกจากนี้ก็เป็นกรห้ามเฉพาะตำแหน่ง ส.ส., ส.ว. เท่านั้น หากไม่รวมถึงตำแหน่งอื่น เช่น ตำแหน่งในองค์กรอิสระต่างๆ

หากพิจารณาจากรายชื่อของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญหรือคณะกรรมการ แทบทั้งหมดเป็นข้าราชการระดับสูงในหน่วยงานของรัฐที่ยากจะลงรับสมัครเลือกตั้ง การห้ามไม่ให้ดำรงตำแหน่ง ส.ส. หรือ ส.ว. จึงเป็นการห้ามในสิ่งที่ยากจะบังเกิดขึ้น หากต้องการป้องกันมิให้เกิดการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นประโยชน์กับกลุ่มตนเองก็ควรรวมไปถึงการห้ามดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ อันเป็นตำแหน่งที่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมีโอกาสอย่างมากจะเข้าไปนั่งทำงานต่อ

แต่ก็ไม่ปรากฏข้อห้ามในลักษณะนี้เกิดขึ้น จึงเป็นที่คาดหมายได้ว่าจะปรากฏรายชื่อบุคคลเหล่านี้อยู่ในองค์กรอิสระต่างๆ

จากการพิจารณาถึงโครงสร้างสำคัญของระบบการเมืองดังที่ได้กล่าวมา จึงสะท้อนให้เห็นถึงจุดอุปสรรคของร่างรัฐธรรมนูญ 2550 อันประกอบไปด้วยการมุ่งทำลายพรรคการเมืองในระบบรัฐสภา, การสร้างระบบการสรรหาที่ไร้ความรับผิดชอบ, การบัญญัติสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ไม่มั่นคง และการสนับสนุนระบบการเมืองแบบอำนาจนิยม

หากบุคคลใดที่เห็นว่าโครงสร้างของระบบการเมืองเช่นนี้เป็นสิ่งที่ตนเองปรารถนา ในวันที่ 19 สิงหาคม 2550 ก็ควรไปลงประชามติเพื่อให้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยสืบต่อไปตราบชั่วกัลปาวสานเทอญ