

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 22 เมษายน 2537

## ความชอบธรรมของรัฐธรรมนูญ

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

ผมมองหน้าขุนศึกและวุฒิสมาชิก และแลต่านักการเมืองบางคนที่ดาหน้าออกมา ถ่มน้ำลายรดหน้าตัวเองว่า การตราและแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องของรัฐสภา หาใช้กิจของ ราษฎรไม่

ผมอดตั้งคำถามมิได้ว่า เหตุใดจึงต้องกีดกันมิให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการร่าง และแก้ไขรัฐธรรมนูญด้วย และการกีดกันเช่นนี้มีความชอบธรรมเพียงใด

รัฐธรรมนูญเป็นระเบียบสังคมการเมือง ซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ และ ประโยชน์สุขของราษฎร ราษฎรจึงมีสิทธิตามธรรมชาติในการมีส่วนร่วมในการจัดระเบียบ ดังกล่าวนี้ หากต้องการให้ประชาชนยอมรับและปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญก็ต้องให้ ประชาชนมีส่วนร่วมในการร่างและแก้ไขรัฐธรรมนูญด้วยจึงจะเป็นปฏิบัติการอันชอบ การบังคับใช้ รัฐธรรมนูญโดยปราศจากความเห็นชอบของราษฎรย่อมทำให้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวปราศจาก ความชอบธรรมตั้งแต่ต้น และราษฎรย่อมมีสิทธิตามธรรมชาติที่จะปฏิเสธและไม่ยอมรับ รัฐธรรมนูญฉบับนั้นได้

ในประวัติศาสตร์การเมืองไทยเท่าที่ผ่านมา ชนชั้นปกครองไม่เคยแสดงความ เคารพสิทธิของราษฎร การร่างและแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นไปด้วยการใช้อำนาจเป็นธรรม ทั้งนี้ ไม่เพียงแต่จะไม่เปิดโอกาสให้ราษฎรมีส่วนร่วมในกระบวนการนี้เท่านั้น หากทว่ายังไม่เคย ขอฉันทานุมัติจากราษฎรในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับต่างๆอีกด้วย ความขัดแย้งในการร่าง และแก้ไขรัฐธรรมนูญมักจะเป็นความขัดแย้งเกี่ยวกับผลประโยชน์ภายในกลุ่มชนชั้นปกครอง นั้นเอง

ผมมองหน้าขุนศึกและวุฒิสมาชิก แล้วอดตั้งคำถามมิได้ว่า คนเหล่านี้มีความ ชอบธรรมอะไรบ้างในการผูกขาดอำนาจในการร่างและแก้ไขรัฐธรรมนูญ หากความชอบธรรม มาจากปากกระบอกปืน ประชาชนก็ควรจะได้คำตอบล่วงหน้าได้ว่า รัฐธรรมนูญที่ร่างจาก ปากกระบอกปืนจะมีความเป็นประชาธิปไตยได้อย่างไร

ผมมองหน้าวุฒิสมาชิกบางคน แล้วอดรู้สึกสะอิดสะเอียนมิได้ แม้ว่าวุฒิสมาชิก หลายต่อหลายคนเป็นคนดี มีศีลธรรม และรักความเป็นธรรม แต่วุฒิสมาชิกจำนวนไม่น้อยอีก

เช่นกันที่ทำตัวเป็นผู้รับใช้ผู้ทรงอำนาจทางการเมืองทุกยุคทุกสมัย บางคนมีประวัติข้อฉลออำนาจ บางคนติดคดีข้อโกงประชาชน และบางคนหาประโยชน์จากสัมปทานของรัฐ บางคนเปล่งเสียงสรรเสริญผู้เผด็จการในยามที่ทหารเรืองอำนาจ แต่แล้วก็สามารถปรับเสียงขับขานเพลงประชาธิปไตยอย่างไม่อายฟ้าอายดินในยามที่ทหารสิ้นอำนาจ

ผมอดตั้งคำถามมิได้ว่า วุฒิสมาชิกที่มาจากระบอบเผด็จการยังมีความชอบธรรมในการร่างและแก้ไขรัฐธรรมนูญอีกละหรือ

ผมมองหน้านักการเมืองบางคน แล้วอยากจะอาเจียนเพราะมีอาจทงกลมโสมมของคนเหล่านั้นได้ ผู้คนที่มาจากการเลือกตั้งมักจะอ้างความชอบธรรมที่มาจาก การเลือกตั้งนั่นเองในการเป็นอภิสิทธิ์ชน การชนะการเลือกตั้ง แม้จะเป็นเงื่อนไขอันจำเป็น แต่หาใช่เงื่อนไขอันพอเพียงในการเป็นผู้แทนราษฎรไม่ ทั้งนี้เพราะเหตุว่า ราษฎรมิได้มอบอำนาจให้แก่ผู้แทนอย่างปราศจากเงื่อนไข ผู้ชนะการเลือกตั้งไม่สามารถอ้างอิงการเป็นผู้แทนราษฎรในการปฏิบัติการต่างๆ ในนามของราษฎรในทุกกรณีได้ ผู้ที่ชนะการเลือกตั้งด้วยวิธีการอันไม่บริสุทธิ์และไม่ยุติธรรมย่อมมีอาจถือเป็นผู้แทนราษฎร เพราะไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของราษฎร ส.ส.ที่เกลือกกลั้วและสนับสนุนระบอบการปกครองเผด็จการ หากพิจารณาในเชิงทฤษฎี ย่อมสิ้นสภาพการเป็นผู้แทนราษฎร เพราะราษฎรเลือกผู้แทนเพื่อให้ทำหน้าที่ในระบอบประชาธิปไตย เมื่อผู้แทนคนใดไม่มีศรัทธาในระบอบประชาธิปไตย ย่อมมีอาจปฏิบัติหน้าที่ในนามราษฎรต่อไปได้

ผมมองหน้าผู้คนในรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ด้วยความสังเวช คนเหล่านี้ให้สัญญาแก่ประชาชนว่าจะแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น แต่หาได้มีความกล้าหาญทางจริยธรรมในการเป็นผู้นำในการแก้ไขรัฐธรรมนูญไม่ ผู้นำพรรคประชาธิปัตย์ดำเนินการเรื่องนี้ด้วยความซื่อสัตย์ ทั้งๆที่ใช้เป็นนโยบายในการหาเสียงจนชนะการเลือกตั้งระดับหนึ่งมาแล้ว แต่แล้วกลับหัวทศไม่หาญกล้าผลักดันการแก้ไขรัฐธรรมนูญด้วยตนเอง เพียงเพราะเกรงต่อการสูญเสียอำนาจและผลประโยชน์เท่านั้น พรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตย เมื่อหาเสียงจากราษฎรด้วยการโฆษณาโนบายใด ก็ต้องมีมารยาทที่จะรักษาสัจจะวาจาด้วยการผลักดันนโยบายดังกล่าว เมื่อมีอำนาจการบริหารราชการแผ่นดิน ในกรณีนี้ ผู้นำพรรคประชาธิปัตย์กลับกล่าวอ้างอย่างไม่อายฟ้าอายดินว่า การแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นความรับผิดชอบของรัฐสภาโดยส่วนรวม หาใช่ความรับผิดชอบของรัฐบาลเพียงฝ่ายเดียวไม่ ในเมื่อวุฒิสมาชิกไม่เคยต้องหาเสียงกับประชาชน และพรรคการเมืองบางพรรคมิได้กำหนดนโยบายการแก้ไขรัฐธรรมนูญในการหาเสียงเลือกตั้ง คนเหล่านี้จึงไม่มีความรับผิดชอบปฐมฐานในการผลักดันเรื่องนี้ แต่พรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งกำหนดนโยบายในเรื่องนี้อย่างชัดเจน ครั้นมีอำนาจการบริหาร กลับแสดงความลังเลอย่างเห็นได้ชัด ถึงจะติดป้ายโฆษณา ณ ที่ทำการพรรคว่า 'พรรคประชาธิปัตย์จริงจังในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ' แต่จะมีประชาชนที่ติดตามข่าวสารการเมืองสักกี่คนที่เชื่อคำโฆษณาดังกล่าวนี้

ผมมองหน้านักการเมืองฝ่ายค้านด้วยความสมเพช และอดสงสารเคราะห์กรรมของแผ่นดินมิได้ ผู้คนเหล่านี้ชอบโอ้อวดว่าผ่านการเลือกตั้งจากราษฎร แต่หาจะมีจิตสำนึกประชาธิปไตยในกมลสันดานไม่ หลายคนถึงกับชบตักผู้นำฝ่ายทหารที่มีอำนาจเผด็จการ บางคนสิ้นอำนาจเพราะ รสช. แต่บัดนี้กลับกอดคอร่วมประสานเสียงกับสมุน รสช. บางคนมีฐานะร่ำรวยผิดปกติ จนต้องถูกตรวจสอบทรัพย์สิน แต่บัดนี้ ผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหากลับมีเจตน์ร่วมกัน นายพลตงฉินกับนักการเมืองกังฉินสามารถมีที่ยืนร่วมกันได้ เมื่อทั้งสองฝ่ายต่างมีผลประโยชน์ร่วมกัน

ไม่มีภาพใดจะน่าเกลียดเท่าภาพของผู้คนที่ออกมาปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง โดยมีได้พิจารณาว่า ผลประโยชน์ดังกล่าวนั้นมีความชอบธรรมหรือไม่ เมื่อวุฒิสมาชิกออกมาต่อต้านการลดทอนจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่ดี หรือเมื่อวุฒิสมาชิกต้องการอำนาจในการควบคุมรัฐบาลที่ดี จะให้ราษฎรเชื่อได้อย่างไรว่า คนเหล่านั้นกระทำการเพื่อผลประโยชน์ของสังคมโดยรวม มิได้กระทำการเพื่อผลประโยชน์ส่วนบุคคล ในขณะที่นักการเมืองส่วนหนึ่งต้องการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีฐานะเหนือวุฒิสมาชิก โดยอ้างความชอบธรรมในฐานะที่มาจากการเลือกตั้งวุฒิสมาชิกจำนวนหนึ่งต้องการให้สมาชิกวุฒิสภามีฐานะเสมอด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสมาชิกนั้นมีศักดิ์ศรีโดยที่ศักดิ์ศรีนั้นมีมูลค่าสูงกว่าเงินเดือน 3,000 บาท ดังที่ผู้เฒ่าช่างจันรรจาคคนหนึ่งกล่าวเป็นนัยๆเมื่อเร็ว ๆ นี้

ผมเฝ้ามองการยื้อแย่งอำนาจในหมู่ชนชั้นปกครองด้วยความสังเวชใจ คนเหล่านี้กำลังนำชะตากรรมของบ้านเมืองมาเป็นเดิมพันผลประโยชน์ คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า เหตุใดจึงปล่อยให้ผู้ที่มิได้มีผลประโยชน์ส่วนบุคคลอันหนาแน่นเหล่านี้มีส่วนสำคัญในการกำหนดชะตากรรมบ้านเมืองด้วยการร่างรัฐธรรมนูญ ผู้ที่เคยได้ประโยชน์จากการดำรงตำแหน่งวุฒิสมาชิก ย่อมเป็นธรรมดาอยู่เองที่จะต้องคัดค้านการลดทอนจำนวนและการลดบทบาทและฐานะของวุฒิสมาชิก ในขณะที่นักการเมืองที่ผ่านกระบวนการเลือกตั้งต้องการมีอำนาจเหนือผู้ที่มาจากการแต่งตั้ง ความขัดแย้งพื้นฐานจึงดำรงอยู่

ในเมื่อการร่างรัฐธรรมนูญมีผลเสมือนหนึ่งการจัดระเบียบสังคมการเมือง ระเบียบดังกล่าวนี้จะต้องมีความเป็นธรรมและมีความชอบธรรม ประชาชนในสังคมจึงจะอยู่ร่วมกันอย่างมีสันติสุข การปล่อยให้ผู้ที่มิได้มีผลประโยชน์ส่วนบุคคลอันหนาแน่นเป็นผู้ร่างและแก้ไขรัฐธรรมนูญย่อมไม่เกื้อกูลให้มีรัฐธรรมนูญที่เป็นธรรมและชอบธรรมได้ ทางออกทางหนึ่งของปัญหานี้ก็คือ การแสวงหา 'คนกลาง' ที่ก้าวพ้นไปจากผลประโยชน์ส่วนบุคคลมาเป็นผู้ร่างและแก้ไขรัฐธรรมนูญ ข้อเสนอว่าด้วย 'สภากระฉก' ของศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช เป็นข้อเสนอในแนวทางดังกล่าวนี้ แต่น่าเสียดายที่ผู้นำของประเทศมิได้มีวิสัยทัศน์อันยาวไกลที่จะได้เห็นวิกฤตการณ์รัฐธรรมนูญที่กำลังเกิดขึ้น

แต่การแสวงหา 'คนกลาง' ในการร่างและแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้นเป็นเรื่องยากยิ่ง ทางออกอีกทางหนึ่งก็คือ ในเมื่อมีอาจแสวงหาผู้ที่ปลอดผลประโยชน์มาร่างและแก้ไขรัฐธรรมนูญ เนื่องจากมนุษย์ล้วนแล้วแต่เป็นปฏุชนที่มีกิเลสตัณหา ก็ควรที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคน ทุกหมู่เหล่ามีส่วนร่วมในการร่างและแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยเสมอภาค มิใช่ถือว่าเป็นอำนาจผูกขาดของรัฐสภา และมีใช้กิจของประชาชน โดยที่มีได้ตระหนักแม้แต่น้อยว่า สมาชิกรัฐสภาจำนวนมาก มีที่มาอันไม่ชอบธรรม การมีส่วนร่วมดังกล่าวนี้หาได้หมายถึงการมีส่วนร่วมโดยตรง ซึ่งเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ แต่หมายถึงการจัดระบบและกระบวนการเพื่อให้คณะกรรมการที่มีหน้าที่ร่างและแก้ไขรัฐธรรมนูญมีที่มาจากประชาชนเป็นอย่างน้อย ครั้นเมื่อการร่างหรือแก้ไขรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จ ก็ควรที่จะนำร่างรัฐธรรมนูญขอฉันทานุมัติจากประชาชนก่อนการบังคับใช้ จึงจะเป็นการปฏิบัติชอบ ข้อสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ร่างรัฐธรรมนูญจะต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยและเคารพสิทธิของราษฎรด้วย

บัดนี้ วิกฤตการณ์รัฐธรรมนูญได้เกิดขึ้นแล้วและยังคงดำรงอยู่ กาลเวลาได้ล่วงเลยไปไกลเกินกว่าที่จะหลีกเลี่ยงวิกฤตการณ์นี้ได้ ปัญหาเฉพาะหน้าจึงอยู่ที่การลดทอนความรุนแรงของวิกฤตการณ์นี้เท่านั้น