

จารีตรัฐธรรมนูญไทยกับสันติประชาธรรม*

คำว่า “จารีตรัฐธรรมนูญ” แปลจากภาษาอังกฤษว่า Constitutional Convention คำว่า Constitutional Convention มีความหมายแตกต่างกันระหว่างรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา กับ รัฐธรรมนูญอังกฤษ

Constitutional Convention ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา (ค.ศ. 1787) หมายถึง การประชุมเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ที่ประชุมดังกล่าวนี้ อาจเรียกว่า “สภารัฐธรรมนูญ” หรือ “องค์กรรัฐธรรมนูญ”¹ ในขณะที่ Constitutional Convention ภายใต้รัฐธรรมนูญอังกฤษ หมายถึง ขบวนการนิยมประเพณีทางรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีได้เขียนเป็นลายลักษณ์อักษร (Maddex 1996: 63 – 64 and 70) คำว่า “จารีตรัฐธรรมนูญ” ในที่นี้ใช้ตาม Constitutional Convention ตามความหมายของ รัฐธรรมนูญอังกฤษ

จารีตรัฐธรรมนูญ หรือขนบธรรมเนียมประเพณีรัฐธรรมนูญเป็นชุดของกฎกติกา รัฐธรรมนูญ ซึ่งมีได้เขียนเป็นลายลักษณ์อักษรและไม่มีผลบังคับตามกฎหมาย แต่เป็นกฎกติกาที่ กำกับพฤติกรรมของผู้คนในสังคม ในอังกฤษ เรียกกฎกติกาเหล่านี้ว่า Rules of Constitutional Morality เนื่องจากถือเป็นกฎกติกาที่มีผลบังคับทางใจ การไม่ปฏิบัติตาม ‘จารีตรัฐธรรมนูญ’ ถือเป็น การละเมิดรัฐธรรมนูญ แต่มีต้องรับโทษตามกฎหมาย จารีตรัฐธรรมนูญที่สำคัญในสหราชอาณาจักร ได้แก่ จารีตรัฐธรรมนูญที่กำหนดอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์ และที่กำหนดความสัมพันธ์ ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร นักศึกษากฎหมายรัฐธรรมนูญอังกฤษจะศึกษาเฉพาะแต่ตัว กฎหมายรัฐธรรมนูญ (Constitutional Law) เพียงอย่างเดียวไม่เป็นการเพียงพอ หากต้องศึกษาจารีต

¹ บทบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาปรากฏใน Article V ซึ่งมีบทบัญญัติในสาระสำคัญว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะกระทำได้อีกต่อเมื่อได้คะแนนเห็นชอบจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอย่างน้อยสองใน สาม และต้องได้รับความยินยอมจากมลรัฐต่างๆอย่างน้อยสามในสี่ของจำนวนมลรัฐทั้งหมด ในช่วงเวลาที่ผ่านมา มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาสำเร็จเพียง 26 ครั้ง (Barendt 1998: 8 – 9) นักกฎหมายรัฐธรรมนูญถือว่า รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาคือ Rigid Constitution เนื่องจากแก้ไขเพิ่มเติมทำได้ยาก โปรดดู Levinson (1995) ในขณะที่รัฐธรรมนูญอังกฤษเป็น Flexible Constitution เพราะการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทำได้ง่าย เพียงด้วยการออก กฎหมายผ่านรัฐสภาตามกระบวนการนิติบัญญัติตามปกติ

รัฐธรรมนูญด้วย ตัวอย่างของจารีตรัฐธรรมนูญอังกฤษก็คือ การแต่งตั้งหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรเป็นนายกรัฐมนตรี โดยที่ไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใดๆว่าด้วยการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี

สังคมการเมืองไทยมีจารีตรัฐธรรมนูญด้วย และยอมรับการดำรงอยู่ของจารีตรัฐธรรมนูญด้วย รัฐธรรมนูญเผด็จการ/คณาธิปไตยเกือบทุกฉบับมีบทบัญญัติว่า “ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้วินิจฉัยกรณีนั้นตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย”²

ปาฐกถานี้มิได้ต้องการนำเสนอบทวิเคราะห์ว่าด้วยจารีตรัฐธรรมนูญโดยทั่วไป แต่จะจำกัดการวิเคราะห์เฉพาะจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญ การเขียนรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ หรือการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับเดิม มีกฎกติกาและกระบวนการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญในหมวดว่าด้วยการร่างหรือแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ กฎกติกาและกระบวนการดังกล่าวนี้มีหลายลักษณะอักษร และมีผลตามกฎหมาย แม้จะมีความสำคัญ แต่อาจมีความสำคัญไม่เท่ากับกฎกติกาหรือธรรมเนียมปฏิบัติอีกชุดหนึ่ง ซึ่งไม่มีหลายอักษรและไม่มีผลทางกฎหมาย กฎกติกาชุดหลังนี้เรียกว่า จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุที่ไม่มีหลายอักษร อักษรจึงไม่มีใครอ่านออก ไม่สามารถจับต้องได้ แต่มีความสำคัญยิ่งยวดในการกำหนดชะตากรรมของสังคมการเมืองไทย จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญเป็น “มือที่มองไม่เห็น” ที่นักศึกษาสังคมไทยต้องใช้แว่นส่องให้เห็น แม้จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญมิใช่ “หัตถ์พระเจ้าเป็นเจ้า” ของ Maradonna แต่มีความสำคัญในระนาบเดียวกับ Invisible Hand ของ Adam Smith ในขณะที่ Invisible Hand ของ Adam Smith ทำหน้าที่กำกับตลาดผลผลิตและตลาดปัจจัยการผลิต จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญเป็น “มือที่มองไม่เห็น” ทำหน้าที่กำกับการเขียนรัฐธรรมนูญ บทวิเคราะห์นี้ได้ประโยชน์และได้รับอิทธิพลอย่างมากจากบทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญฉบับวัฒนธรรมการเมืองไทยของศาสตราจารย์นิธิ เอียวศรีวงศ์ แห่งมหาวิทยาลัยเที่ยงคืน องค์ปาฐกป้วยอิงภากรณ์คนที่ ๔

ปาฐกถานี้ต้องการนำเสนอบทวิเคราะห์ ๒ ประเด็นหลัก คือ

บทวิเคราะห์ที่หนึ่ง จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญมีความสำคัญในการกำกับการเขียนรัฐธรรมนูญ ไม่น้อยไปกว่ากฏกติกาและกระบวนการที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ

บทวิเคราะห์ที่สอง จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญที่ดำรงอยู่ในปัจจุบันไม่เกื้อหนุนกระบวนการปฏิรูปการเมือง

สังคมการเมืองไทยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕

ประวัติศาสตร์การเมืองไทยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเดือนมิถุนายน ๒๔๗๕
เป็นประวัติศาสตร์การต่อสู้ระหว่างกลุ่มพลัง ๓ กลุ่ม อันประกอบด้วยกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตย (นักการเมืองข้าราชการ) กลุ่มพลังขี้นายาธิปไตย (นักการเมืองอาชีพ) และกลุ่มพลังประชาธิปไตย

การต่อสู้ระหว่างกลุ่มพลังทางการเมืองทั้งสามดังกล่าวนี้ ด้านหนึ่งเป็นการต่อสู้แย่งชิงผลประโยชน์ อีกด้านหนึ่งเป็นการต่อสู้เชิงอุดมการณ์ กล่าวให้ถึงที่สุดก็เป็นการต่อสู้ด้านวัฒนธรรมการเมือง ผลของการต่อสู้ก่อให้เกิดวัฏจักรการเมืองและวัฏจักรรัฐธรรมนูญ วัฏจักรเหล่านี้ก่อเกิดและเปลี่ยนแปลงจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญ

จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญไทย

จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญไทยที่จะศึกษาในที่นี้ ประกอบด้วยจารีตสำคัญ 8 จารีตด้วยกัน ได้แก่

- (1) การให้เอกสิทธิ์การเขียนรัฐธรรมนูญแก่ชนชั้นปกครอง
- (2) การเขียนรัฐธรรมนูญเพื่อสงวนและแบ่งปันอำนาจในหมู่ชนชั้นปกครอง
- (3) การเขียนรัฐธรรมนูญเพื่อกำก่ายอำนาจและลดทอนการถ่วงดุลอำนาจ
- (4) การเขียนรัฐธรรมนูญเพื่อลิดรอนอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ
- (5) การเขียนรัฐธรรมนูญเพื่ออำรงธรรมนูญการคลังและธรรมนูญการเงิน (Fiscal and Monetary Constitution)

- (6) การเขียนรัฐธรรมนูญเพื่ออำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ
- (7) การยัดกุมกฎคะแนนเสียงข้างน้อย (Minority Voting Rule)
- (8) การใช้บริการนิติบริการ

1. การให้เอกสิทธิ์การเขียนรัฐธรรมนูญแก่ชนชั้นปกครอง

จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญไทยแต่ดั้งเดิมยึดถือหลักการว่า การร่างรัฐธรรมนูญและการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นสิทธิของชนชั้นปกครอง ราษฎรหาได้มีสิทธิดังกล่าวไม่ นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองปี 2475 เป็นต้นมา การร่างและแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอยู่ในบริมณฑลแห่งอำนาจของชนชั้นปกครอง ไม่มีพื้นที่เหลือให้ประชาชนคนสามัญ หากมีความขัดแย้งเกี่ยวกับแก่นแกนของรัฐธรรมนูญ ความขัดแย้งจำกัดอยู่ในหมู่ชนชั้นปกครอง แม้นิยามที่กลุ่มพลังประชาธิปไตยและขบวนการสิทธิและเสรีภาพของประชาชนกล้าแข็งในระหว่างปี 2516 – 2519 ก็ดี และภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนพฤษภาคม 2535 ก็ดี ประชาชนยังไม่มีสิทธิในการเขียนรัฐธรรมนูญอย่างเต็มรูปแบบ

การรับฟังความเห็นของประชาชนประกอบการร่างรัฐธรรมนูญปรากฏครั้งแรกในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 สภาร่างรัฐธรรมนูญแต่งตั้งคณะกรรมการรับฟังความเห็นของประชาชน

การรับฟังความเห็นเชิงรุกปรากฏครั้งแรกในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517³ ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 และฉบับปี 2534 ไม่ปรากฏว่ามีกลไกการรับฟังความเห็นจากประชาชน อย่างไรก็ตาม การรับฟังความเห็นประชาชนเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญที่ร่างกลับมาปรากฏอีกในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534/2539 (สำหรับการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540) และรัฐธรรมนูญฉบับปี 2549 (สำหรับการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 ?) แต่การออกความเห็น (Voice) แตกต่างจากการมีสิทธิในการเขียนรัฐธรรมนูญ เพราะแม้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญอาจได้ยินความเห็นที่แสดงโดยประชาชน แต่อาจไม่ฟังและไม่ยอมรับความเห็นของประชาชนได้

³ ความเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 รวบรวมตีพิมพ์ใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2528)

ขั้นตอนต่อไปของการรับฟังความเห็นของประชาชน ก็คือ การยอมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเขียนรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่สร้างมายาภาพว่าประชาชนมีส่วนร่วมในการเขียนรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ด้วยการให้จัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งสมาชิกมาจาก ‘การเลือกตั้ง’ ในหมู่ผู้สมัครด้วยตนเอง การคัดสรรสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญในขั้นสุดท้ายก็ดี และการให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญในขั้นสุดท้ายก็ดี อยู่ในอำนาจสิทธิขาดของชนชั้นปกครอง ประชาชนหาอำนาจไม่ (รังสรรค์ ณะพรพันธุ์ 2546ก: บทที่สอง) การสร้างมายาภาพเช่นนี้ยังปรากฏต่อมาในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2549 (รังสรรค์ ณะพรพันธุ์ 2550)

จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญ ซึ่งแต่เดิมอยู่ในอำนาจผูกขาดของชนชั้นปกครอง พัฒนามาสู่การยอมรับฟังความเห็นประชาชน แต่ยังไม่พัฒนาไปสู่การยอมรับสิทธิของประชาชนในการเขียนรัฐธรรมนูญ แม้แต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ซึ่งกล่าวอ้างกันว่าเป็นรัฐธรรมนูญ ‘ฉบับประชาชน’ ยังคงอ้างอำนาจของชนชั้นปกครองในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (รธน. 2540 หมวด 12 มาตรา 313) หาได้สถาปนาหลักการที่ว่า การเขียนทั้งการร่างและแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เป็นสิทธิของประชาชน⁴

⁴ ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับนี้บังคับใช้มาครบ 5 ปี ให้หน่วยงานต่อไปนี้มีอำนาจทำรายงานเสนอความเห็นต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นได้ (มาตรา 336)

- (1) คณะกรรมการการเลือกตั้ง
- (2) คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
- (3) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับเดียวกันนี้ ผู้ที่มีสิทธิเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ได้แก่ [มาตรา 313 (1)]

- (1) คณะรัฐมนตรี
- (2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่า 20% ของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร
- (3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร่วมกับสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 20% ของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

ดังนั้น แม้แต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ซึ่งกล่าวอ้างกันว่าเป็นรัฐธรรมนูญ ‘ฉบับประชาชน’ ยังมีได้ให้สิทธิประชาชนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับความบกพร่องของรัฐธรรมนูญเมื่อรัฐธรรมนูญบังคับใช้ครบ 5 ปี และมีได้ให้สิทธิประชาชนในการยื่นญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

2. การเขียนรัฐธรรมนูญเพื่อสงวนและแบ่งปันอำนาจในหมู่ชนชั้นปกครอง

ดังได้กล่าวแล้วว่า (ดูหัวข้อ 2) วิญจักรรัฐธรรมนูญไทยเกิดขึ้นควบคู่กับวิญจักรการเมืองจนเกือบเป็นวิญจักรเดียวกัน การเขียนรัฐธรรมนูญใหม่ก็เพื่อให้คณะผู้ก่อการรัฐประหาร ซึ่งโดยพื้นฐานเป็นผู้นำฝ่ายทหาร สามารถขึ้นสู่อำนาจได้ง่าย ทั้งนี้เพื่อเอื้ออำนาจกระบวนการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการยึดอำนาจรัฐ ดังนั้น กฎกติกาในรัฐธรรมนูญที่เป็นชนวนแห่งความขัดแย้งจึงเป็นกฎกติกาว่าด้วยการจัดสรรอำนาจและผลประโยชน์ในหมู่ชนชั้นปกครอง กฎกติกาดังกล่าวนี้ได้แก่

- (1) รัฐมนตรีต้องไม่ดำรงตำแหน่งข้าราชการประจำในขณะเดียวกัน
- (2) นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง
- (3) รัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- (4) ประธานสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นประธานรัฐสภา

สังคมการเมืองไทยใช้เวลากว่าครึ่งศตวรรษในการต่อสู้ประเด็นทั้งสิ้นนี้ โดยที่กฎกติกาเหล่านี้มิได้มีผลในการเสริมส่งระบอบการเมืองการปกครองให้เกื้อประโยชน์ต่อประชาชนคนเดินถนนหรือให้รัฐบาลผลิตบริการความสุขที่มีคุณภาพแก่ชนชาวไทย กฎกติกา “รัฐมนตรีต้องไม่ดำรงตำแหน่งข้าราชการประจำในขณะเดียวกัน” และกฎกติกา “นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง” อาจกล่าวได้ว่าเป็นผลจากการต่อสู้ระหว่างกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยกับกลุ่มพลังประชาธิปไตย กฎกติกาแรกดูเหมือนจะลงตัวแล้ว แต่กฎกติกาที่สองยังอาจไม่ลงตัว ภายหลังจากการรัฐประหารเดือนกันยายน ๒๕๔๙ มีความพยายามในการสื่อข่าวสารว่า นายกษที่มาจากการเลือกตั้งไม่ดี หรือนายกษไม่จำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้ง

กฎกติกา “รัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” ลงตัวแล้วว่า ไม่อยู่ในจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญไทย ในขณะที่กฎกติกา “ประธานสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นประธานรัฐสภา” ไม่น่าจะลงตัว กระแสการกดดันหลังเหตุการณ์พฤษภาคม ๒๕๓๕ ทำให้ สสร ๒๕๔๐ รับกฎกติกาข้อนี้ในรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ ทั้งที่สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งเหมือนกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นานาอารยประเทศที่ระบอบประชาธิปไตยฝังรากลึกยาวนานล้วนกำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา เหตุใดในสังคมการเมืองไทยประธานสภาล่างจึงเป็นประธานรัฐสภา ซึ่งมีตำแหน่งสูงกว่าประธานสภาสูง ทั้งที่ต่างผ่านการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเหมือนกัน

3. การเขียนรัฐธรรมนูญเพื่อก้าวก้าวอำนาจและลดทอนการถ่วงดุลอำนาจ

จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญไทยมักสร้างภาพว่าให้ความสำคัญประเด็นการแยกอำนาจอริปไตย (Separation of Powers) และการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (Check and Balance) แต่เมื่อตรวจสอบผลผลิตรัฐธรรมนูญนับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองปี 2475 เป็นต้นมา การณ์กลับปรากฏว่า การแยกอำนาจอริปไตยมิได้เป็นไปอย่างเข้มงวดและเคร่งครัด กลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจหย่อนยาน การแยกอำนาจอริปไตยเป็นเพียงวาทกรรมที่ใช้ในการแย่งชิงอำนาจและผลประโยชน์ในหมู่ชนชั้นปกครอง

ระบอบการเมืองการปกครองของไทยมิได้มีการแยกอำนาจอริปไตยแต่ละฝ่ายออกจากกันโดยเด็ดขาด ไม่เกี่ยวพันกัน และเป็นอิสระจากกัน หรือที่เรียกว่า Pure Separation of Powers หากแต่ใช้ระบบการแยกอำนาจอริปไตยที่เรียกว่า Partial Separations of Powers กล่าวคือ อำนาจอริปไตยแต่ละฝ่ายมิได้แยกขาดออกจากกัน โดยที่แต่ละฝ่ายอาจก้าวล่วงไปใช้อำนาจของฝ่ายอื่น เพียงแต่มีระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน เพื่อมิให้อำนาจกระจุกตัว

การวิเคราะห์ระบบการแยกอำนาจอริปไตยของไทยในที่นี้ จะแยกเป็น 3 ประเด็น คือ

- (1) การแยกหน้าที่ของอำนาจอริปไตย (Separation of Functions)
- (2) การแยกตัวบุคคลใช้อำนาจอริปไตย (Physical Separation of Persons)
- (3) การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจอริปไตย (Check and Balance)

3.31 การแยกหน้าที่ของอำนาจอริปไตย (Separation of Functions)

หน้าที่ของอำนาจแต่ละฝ่ายมิได้แยกออกจากกันโดยเด็ดขาด จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญไทยมีแนวโน้มที่จะให้แต่ละฝ่ายก้าวท้าวการใช้อำนาจของฝ่ายอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ฝ่ายบริหารก้าวล่วงไปใช้อำนาจนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาและพระราชกำหนด ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ และเกือบมีอำนาจผูกขาดในการเสนอกฎหมายเกี่ยวกับทางการเงิน ฝ่ายบริหารสามารถแทรกแซงกระบวนการนิติบัญญัติในขั้นตอนกรรมวิธีการ เนื่องจากมีจารีตในการแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญ ซึ่งสมาชิกในสัดส่วนสำคัญฝ่ายบริหารเป็นผู้เสนอชื่อแต่งตั้ง นอกจากนี้ จารีตการร่างกฎหมายที่กำหนดแต่กรอบกว้างๆโดยไม่มีรายละเอียด เปิดช่องให้ฝ่ายบริหารก้าวล่วงไปใช้อำนาจนิติบัญญัติด้วยการตรากฎหมายระดับอนุ

บัญญัติ จารีตการร่างกฎหมายดังกล่าวนี้มีผลเท่ากับการยกอำนาจนิติบัญญัติในส่วนสำคัญให้ฝ่ายบริหาร

ฝ่ายนิติบัญญัติก้าวล่วงไปใช้อำนาจบริหารด้วย ดังเช่นการใช้บ ๓๘ และการผันงบประมาณราคาสินค้าเกษตรสู่ฐานที่มั่นทางการเมืองของตนเอง แม้รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๔๐ จะกำหนดข้อห้าม ๓๘ สว และกรรมาธิการได้ประโยชน์จากการใช้งบประมาณ ไม่โดยตรงหรือโดยอ้อม (มาตรา ๑๘๐ วรรคหก) แต่การผันงบประมาณของนักเลือกตั้งไม่เคยหยุดชะงักแม้แต่ปีงบประมาณเดียว

อำนาจตุลาการแม้จะมีความเป็นอิสระระดับหนึ่ง แต่มีอาจปลอดจากอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติ เพราะการจัดตั้งศาลใหม่ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งฝ่ายบริหารเป็นผู้เสนอและฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้พิจารณา นอกจากนี้ ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๔๐ วุฒิสภามีอำนาจแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และมีอำนาจให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองประเภทผู้ทรงคุณวุฒิและประธานศาลปกครองสูงสุด ในระหว่างปี ๒๕๔๔ ถึง ๒๕๔๙ ฝ่ายบริหารเข้าไปยึดพื้นที่ในวุฒิสภา และเข้าไปมีอิทธิพลในกระบวนการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

3.2 การแยกตัวบุคคลผู้ใช้อำนาจอธิปไตย

(Physical Separation of Persons)

จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญไทยแต่ดั้งเดิมมิได้มีเข็มมุ่งในการแยกตัวบุคคลผู้ใช้อำนาจอธิปไตย หากรัฐธรรมนูญยึดหลักการแยกอำนาจอธิปไตยอย่างเข้มงวดก็ต้องแยกตัวบุคคลผู้ใช้อำนาจอธิปไตยขาดจากกันด้วย ประเด็นที่พึงพิจารณา ก็คือ

- (1) การห้ามผู้พิพากษาและตุลาการเป็นข้าราชการการเมืองหรือดำรงตำแหน่งการเมือง
- (2) การห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรี

จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญไทยแต่ดั้งเดิมมิได้กำหนดข้อห้ามผู้พิพากษาและตุลาการเป็นข้าราชการการเมือง รัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กำหนดข้อห้ามนี้ และนับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ยอมรับหลักการการแยกผู้ใช้อำนาจตุลาการออกจากผู้ใช้อำนาจบริหาร อนึ่งมีข้อน่าสังเกตว่า รัฐธรรมนูญเผด็จการ/คณาธิปไตยทุกฉบับไม่ยอมรับหลักการนี้ รวมทั้งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรฉบับปี 2534

และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549 แสดงให้เห็นว่า คณะผู้ก่อการรัฐประหารต้องการเปิดช่องให้ผู้พิพากษาและตุลาการสามารถดำรงตำแหน่งการเมืองได้

รัฐธรรมนูญที่ยึดหลักการการแยกผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติออกจากผู้ใช้อำนาจบริหารมีอยู่ 2 ฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 (รัฐธรรมนูญกึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตย) และรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 (รัฐธรรมนูญประชาธิปไตย) ข้อห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมักจะมีอ้างเหตุผลว่าด้วยการแยกอำนาจบริหารออกจากอำนาจนิติบัญญัติ (Separation of Powers)

คำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 แกลงเจตนารมณ์ตอนหนึ่งว่า

“...เมื่อรัฐสภาใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติ และควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวมาแล้ว สภาร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาเห็นว่า เพื่อดุลแห่งอำนาจอันจะยังระบอบรัฐธรรมนูญให้ตั้งอยู่ในเสถียรภาพ สมควรที่อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารจะแยกจากกันให้มากยิ่งขึ้น ซึ่งได้ลงมติในหลักการสำคัญว่า นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีอื่นซึ่งเป็นฝ่ายบริหารจะเป็นสมาชิกแห่งรัฐสภาในขณะเดียวกันมิได้...”

แม้ว่าคำปรารภของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 จะแกลงเจตนารมณ์ไว้ว่าการแยกผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติออกจากผู้ใช้อำนาจบริหารเป็นไปตามหลักการแยกอำนาจอริปไตย แต่เจตนารมณ์ที่แท้จริงอยู่ที่การสงวนอำนาจบริหารอยู่กับกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยและกีดกันมิให้นักการเมืองที่มาจากพรรคการเมืองเล็กตั้งมีโอกาสดำรงอำนาจนี้ กลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยเติบโตใหญ่ และเรื่องอำนาจยิ่งในระบอบเผด็จการสฤษดิ์และถนอม – ประภาส (2500 – 2511) กลุ่มนี้ต้องการยึดอายุการเสปซจากการทรงอำนาจอิทธิพลการเมืองต่อไป แต่การปิดกั้นนักการเมืองที่มาจากพรรคการเมืองเล็กให้มีอำนาจบริหาร มีผลสะท้อนย้อนกลับมาสู่กลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตย เพราะเหล่า ส.ส. ในสังกัดพรรคสหประชาธิปไตยซึ่งเป็นพรรครัฐบาลพากันสั่นคลอนรัฐบาลในสภาผู้แทนราษฎร ด้วยการเตะถ่วงการผ่านกฎหมายที่รัฐบาลนำเสนอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายประมาณรายจ่ายประจำปี จนก่อให้เกิดปัญหาเสถียรภาพของรัฐบาล ซึ่งจบลงด้วยการรัฐประหารเดือนพฤศจิกายน 2514

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 แม้จะออกแบบให้มีการแยกผู้ใช้อำนาจการบริหารออกจากผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ แต่มีเจตนารมณ์แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 เพราะยังคงเปิดช่องให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรี เพียงแต่ต้องลงออกจากสมาชิกภาพสภาผู้แทนราษฎร (รธน. 2540 มาตรา 204) แรงต่อต้านของกลุ่มพลังยึดอำนาจอธิปไตยที่มีต่อรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีน้อยกว่าที่มีต่อรัฐธรรมนูญฉบับปี 2511

บทบัญญัติว่าด้วยการห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 และฉบับปี 2540 สร้างภาพเสมือนหนึ่งว่ารัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับต้องการแยกผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติกับผู้ใช้อำนาจอธิปไตยออกจากกัน แต่การแยกผู้ใช้อำนาจอธิปไตยดังกล่าวนี้มิได้เป็นไปจนถึงที่สุด เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังคงดำรงตำแหน่งอื่นที่มีใช้รัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีในฝ่ายบริหารได้⁵

3.3 การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจอธิปไตย (Check and Balance)

3.31 อำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจอธิปไตย

ฝ่ายนิติบัญญัติมีกลไกในการควบคุม กำกับ และตรวจสอบฝ่ายบริหาร ดังนี้

- (1) การกำหนดให้ฝ่ายบริหารรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติ

⁵ ทั้งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 และฉบับปี 2540 มิได้ห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นข้าราชการการเมือง ในกรณีรัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 ไม่ปรากฏข้อห้ามในฐานะโทษสมบัติตามมาตรา 89 และการเป็นข้าราชการการเมืองมิได้เป็นเหตุให้สมาชิกภาพสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงตามมาตรา 95 ในกรณีรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีบทบัญญัติที่ชัดเจนว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองได้ ดังปรากฏในมาตรา 109 (8) ปรากฏการณ์ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคไทยรักไทยแย่งชิงตำแหน่งในฝ่ายบริหารรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร (2544 – 2549) มีรายงานข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์อย่างต่อเนื่อง

- (2) การกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน
- (3) การกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจนโยบายที่รัฐบาลแถลง
- (4) การกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายตัวหรือทั้งคณะ
- (5) การให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีสิทธิในการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี
- (6) การให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีสิทธิขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง
- (7) การให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจให้ความเห็นชอบพระราชกำหนด
- (8) การให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจให้สัตยาบันแก้สัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้ทำ

กลไกที่ฝ่ายนิติบัญญัติใช้ในการถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหารค่อนข้างไร้ประสิทธิภาพ ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๔๐ ซึ่งออกแบบเพื่อให้ได้รัฐบาลที่เข้มแข็ง การถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหารยิ่งยากลำบากขึ้นไปอีก

3.32 อำนาจบริหารกับอำนาจนิติบัญญัติ

ในด้านหนึ่ง ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจและสิทธิในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหาร ในอีกด้านหนึ่ง ฝ่ายบริหารก็มีอำนาจและสิทธิในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติเช่นกัน เครื่องมือสำคัญในการนี้ ก็คือ การยุบสภา ในจำนวนรัฐธรรมนูญ 17 ฉบับระหว่างปี 2475 – 2549 มีถึง 10 ฉบับที่กำหนดอำนาจการยุบสภา

3.3.3.3 อำนาจตุลาการ

อำนาจตุลาการค่อนข้างแยกต่างหากจากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร ความเกี่ยวข้องกับอำนาจอภิปไตยอีกสองแขนงมีค่อนข้างน้อย รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540

นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่สร้างกลไกที่อำนาจตุลาการเข้าไปตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร ทั้งนี้ด้วยการปฏิรูประบบศาล และด้วยการจัดตั้งศาลชั้นใหม่ อันได้แก่

- (1) ศาลรัฐธรรมนูญ
- (2) ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- (3) ศาลปกครอง

ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่สำคัญประการหนึ่งในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ นับเป็นกลไกสำคัญที่ฝ่ายตุลาการใช้ในการควบคุม กำกับ และตรวจสอบฝ่ายนิติบัญญัติ

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีหน้าที่ดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในคดีความร้ายแรงอันผิดปกติ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา และการกำหนดความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ผู้ที่อยู่ในข่ายการดำเนินคดีมีทั้งบุคคลในฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร

ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบและวินิจฉัยชี้ขาดว่า การกระทำทางปกครอง คำสั่งทางปกครอง หรือนิติกรรมทางปกครองของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ศาลปกครองจึงเป็นกลไกสำคัญที่ฝ่ายตุลาการใช้เป็นเครื่องมือในการกำกับและตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร

4. การเขียนรัฐธรรมนูญเพื่อลดรอนอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ

รัฐสภาไทยมิได้มีอำนาจล้นเหลือ หรือมี Parliamentary Sovereignty หรือ Parliamentary Supremacy ดังวิวาทะที่มีอยู่ในประเทศอังกฤษ แม้ว่ารัฐสภาทำหน้าที่ผลิตคณะรัฐมนตรี แต่ฝ่ายบริหารที่คองฝ่ายนิติบัญญัติมาโดยตลอดนับตั้งแต่เกิดการเปลี่ยนแปลงการ

ปกครองปี 2475 เป็นต้นมา⁶ กลุ่มพลังอำนาจฝ่ายบริหารและต่อมากลุ่มพลังฝ่ายนิติบัญญัติที่เวียนกันขึ้นมายึดกุมอำนาจรัฐบริหารราชการแผ่นดินล้วนไม่ยอมให้อำนาจนิติบัญญัติเหนือกว่าหรือแม้แต่เท่าเทียมอำนาจบริหาร มีแต่กลุ่มพลังประชาธิปไตยเท่านั้นที่ต้องการให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีฐานะเสมอด้วยฝ่ายบริหาร และสามารถทำหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหารอย่างมีประสิทธิภาพได้ ยุคสมัยที่กลุ่มพลังอำนาจฝ่ายบริหารและกลุ่มพลังฝ่ายนิติบัญญัติยึดกุมการบริหารราชการแผ่นดินยาวนานพอที่จะสร้างจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญเพื่อลดทอนอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ กระบวนการลดทอนอำนาจนิติบัญญัติกระทำใน 2 ด้าน ด้านหนึ่ง ได้แก่ ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร อีกด้านหนึ่ง ได้แก่ ฐานะสัมพันธ์ของสภาผู้แทนราษฎรเมื่อเทียบกับวุฒิสภา

4.1 ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร

ในด้านความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารมีการเปลี่ยนแปลงที่พึงสังเกตอย่างน้อย 8 ประการ (ดูตารางที่ 9 และ 33) กล่าวคือ

ประการแรก ฝ่ายบริหารรุกคืบไปใช้อำนาจนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารมีอำนาจตราพระราชกฤษฎีกา (รธน 2475) และมีอำนาจตราพระราชกำหนด (รธน 2489) ขอบเขตการตราพระราชกำหนดเดิมจำกัดอยู่ที่การรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ หรือป้องกันภัยพิบัติ รวมทั้งกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา ขยายไปสู่การตราพระราชกำหนดว่าด้วย ‘*ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ*’ การเปลี่ยนแปลงที่มีผลต่อฐานะสัมพันธ์ของฝ่ายนิติบัญญัติในทางบวก ก็คือ การสร้างกลไกให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจบริหารในการตราพระราชกำหนดว่าเป็นไปตามกรอบรัฐธรรมนูญหรือไม่ และมีการใช้อำนาจเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญกำหนดหรือไม่ (รธน 2534)

⁶ ปราบปรามการที่สภาผู้แทนราษฎรเป็น ‘กบฏ’ รัฐบาลเกิดขึ้นครั้งเดียวในยุครัฐบาลพรรคสหประชาไทย (2512 – 2514) เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 ห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดพรรคสหประชาไทยจึงสั่นคลอนรัฐบาลถนอม – ประภาส ด้วยการเตะถ่วงการผ่านกฎหมายสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี แม้ว่ารัฐบาลจะพยายาม ‘ซื้อ’ ส.ส. ในสังกัดพรรครัฐบาลด้วยวิธีนานัปการ แต่ไม่เพียงพอ ในยุคสมัยอื่น ฝ่ายบริหารประสบความสำเร็จในการ ‘ซื้อ’ สมาชิกวุฒิสภาเพื่อมิให้แตกแถว

ประการที่สอง กลุ่มพลังอำนาจภายใต้ประสบความสำเร็จในการส่งมอบอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินไว้กับฝ่ายบริหาร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หากต้องการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินต่อรัฐสภา ต้องมีหนังสือรับรองจากนายกรัฐมนตรี (รธน 2489)

ประการที่สาม อำนาจนิติบัญญัติถูกลดทอนเมื่อมีข้อห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างกฎหมายในนามปัจเจกบุคคล ร่างกฎหมายที่เสนอต่อรัฐสภาต้องมีมติพรรคที่สังกัดให้ความเห็นชอบ และต้องมีสมาชิกที่สังกัดพรรคเดียวกันลงนามรับรองไม่น้อยกว่า 20 คน (รธน 2521) ซึ่งมีผลในการล้มล้างอำนาจนิติบัญญัติของพรรคการเมืองขนาดเล็กที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรน้อยกว่า 20 คน

ประการที่สี่ รัฐบาลแถลงนโยบายโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ (รธน 2511) แม้กลุ่มพลังประชาธิปไตยประสบความสำเร็จในการสถาปนาหลักการที่ว่า นโยบายของรัฐบาลต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 แต่แล้วก็พ่ายแพ้กลุ่มพลังอำนาจภายใต้ นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 เป็นต้นมาที่รัฐบาลแถลงนโยบายโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ จนกลายเป็นจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญ

ประการที่ห้า การเข้าชื่อเสนอญัตติขออภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติความไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายตัวหรือทั้งคณะ มีแนวโน้มทำได้ง่ายขึ้น (รธน 2511 ลดจำนวนสมาชิกรัฐสภาจากไม่น้อยกว่าหนึ่งในสาม เป็นไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้า) แต่การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีทำได้ยากขึ้น (รธน 2540 ปกป้องนายกรัฐมนตรี โดยใช้เกณฑ์ไม่น้อยกว่าสองในห้า) กฎการลงคะแนนเสียงมติความไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีเปลี่ยนจากกฎคะแนนเสียงข้างน้อย (Minority Voting Rule) เป็นกฎคะแนนเสียงข้างมากปกติ (Simple Majority Rule) จากน้อยกว่า 50% เป็นมากกว่า 50% ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ (รธน 2517)

ประการที่หก การประชุมรัฐสภาทำได้ยากขึ้น เนื่องจากเกณฑ์องค์ประชุมมีความเข้มงวดมากขึ้น จากไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามเป็นไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภา (รธน 2521)

ประการที่เจ็ด กฎการลงคะแนนเสียงในรัฐสภาในกรณีทั่วไปเป็นกฎคะแนนเสียงข้างน้อย (Minority Voting Rule) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในวาระนิติบัญญัติ กฎคะแนนเสียงข้างน้อยก่อกำเนิดการผ่านกฎหมายที่นำเสนอโดยฝ่ายบริหาร รวมทั้งพระราชกำหนดและกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน (ดูหัวข้อ 3.7)

ประการที่แปด ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจอันจำกัดในการให้ความเห็นชอบ
สัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศที่ทำโดยฝ่ายบริหาร (รธน 2475)

4.2 ฐานะสัมพันธ์ของสภาผู้แทนราษฎรเมื่อเทียบกับวุฒิสภา

การเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญไทยระหว่างปี 2475 – 2549 มีผล
ในการเปลี่ยนแปลงฐานะสัมพันธ์ของสภาผู้แทนราษฎร เมื่อเทียบกับวุฒิสภาด้วยแนวโน้มการ
เปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ก็คือ มีความพยายามที่จะให้วุฒิสภามีบทบาทและอำนาจหน้าที่เสมอด้วยหรือ
มากกว่าสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่มาจากการแต่งตั้งของฝ่าย
บริหาร ยกเว้นรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ที่สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน⁷
ดังนั้น สมาชิกวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่เป็นตัวแทนของฝ่ายบริหารในรัฐสภา หากวุฒิสภา
ขยายบทบาทหน้าที่และอำนาจ ย่อมมีผลเสมือนหนึ่งว่า ฝ่ายบริหารใช้วุฒิสภารุกคืบเข้าไปยึดพื้นที่
อำนาจนิติบัญญัติ ข้อพึงสังเกตมีอย่างน้อย 2 ประการ

ประการแรก มีความพยายามให้วุฒิสภารุกคืบไปมีสิทธิในการเสนอร่าง
กฎหมายเสมอด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (รธน ๒๔๙๐ และ รธน ๒๕๑๑) แต่แล้วก็ต้องร่นถอย
จากรีตราเขียนรัฐธรรมนูญลงตัวที่ให้อำนาจนี้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรี

ประการที่สอง มีความพยายามให้วุฒิสภามีอำนาจลงมติความไม่ไว้วางใจ
รัฐมนตรีรายตัวหรือทั้งคณะ (รธน ๒๕๑๑ และ รธน ๒๕๓๔) แต่แล้วก็ต้องร่นถอย (รธน ๒๕๓๔/
๒๕๓๕(๓))

พัฒนาการของรัฐธรรมนูญไทยระหว่างปี 2475 – 2549 บ่งชี้ว่า วุฒิสภามีฐานะดีขึ้น
มากเมื่อเทียบกับสภาผู้แทนราษฎร ทิศทางการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้เป็นมาก่อนการบังคับใช้
รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เสริมส่งฐานะของวุฒิสภายิ่งขึ้นไปอีก เพราะ
สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง อำนาจของวุฒิสภาย้ายไปสู่การควบคุม
กำกับสั่งคมการเมือง และการแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองและผู้บริหารระดับสูง

⁷ สมาชิกวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2489 มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม

(วังสรวรค์ ณะพรพันธ์ 2546 ข: 185 -188) เมื่อเปรียบเทียบกับระบอบการเมืองการปกครองของสหราชอาณาจักร ในขณะที่สภาสามัญในสหราชอาณาจักรทรงพลังอำนาจยิ่งๆขึ้นเมื่อเทียบกับสภาขุนนาง สภาผู้แทนราษฎรไทยกลับมีฐานะสัมพัทธ์เสื่อมทรุดเมื่อเทียบกับวุฒิสภา

กล่าวโดยสรุปก็คือ พัฒนาการของรัฐธรรมนูญไทยระหว่างปี 2475 – 2549 เป็นไปในทางลดรอนอำนาจนิติบัญญัติ ในด้านหนึ่ง อำนาจบริหารรุกคืบเข้าไปมีอำนาจนิติบัญญัติ ในขณะที่อำนาจนิติบัญญัติทำหน้าที่ตรวจสอบและคานอำนาจบริหารได้น้อยลง ในอีกด้านหนึ่ง ฐานะสัมพัทธ์ของสภาผู้แทนราษฎรเสื่อมทรุดเมื่อเทียบกับวุฒิสภา แนวความคิดว่าด้วยรัฐบาลเข้มแข็ง (Strong Prime Minister) ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีส่วนเสริมอำนาจบริหารและทอนอำนาจนิติบัญญัติอย่างสำคัญ

การเขียนรัฐธรรมนูญเพื่อลดรอนอำนาจนิติบัญญัติค่อยๆ ‘พัฒนา’ เป็นจารีต ไม่มีรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใดๆที่มีบทบัญญัติว่า การร่างรัฐธรรมนูญหรือแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องเป็นไปในทางทอนอำนาจนิติบัญญัติ จารีตนี้ไม่มีลายลักษณ์อักษร พัฒนาการของรัฐธรรมนูญไทยระหว่างปี 2475 – 2549 บ่งชี้ว่า การเขียนรัฐธรรมนูญดำเนินตามจารีตนี้ ข้อที่กลุ่มพลังและผู้มีบทบาทในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญมิได้ใส่ใจ ก็คือ หากจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญเพื่อทอนอำนาจนิติบัญญัติยังคงดำรงอยู่ต่อไป กลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจย่อมง่อยเปลี้ยเสียขา เปิดช่องให้อำนาจกระจุกตัว (Power Concentration) และเกิดการขูดอำนาจได้โดยง่าย

5. การเขียนรัฐธรรมนูญเพื่อธำรงธรรมนูญการคลังและธรรมนูญการเงิน (Fiscal and Monetary Constitution)

ธรรมนูญการคลังเป็นแนวความคิดของสำนัก Public Choice และ สำนัก Constitutional Political Economy⁸ ซึ่งมองว่าการเมืองและรัฐบาลเป็น ‘อสูร’ (Leviathan) จึงต้องการจำกัดการใช้อำนาจของ ‘อสูร’ (McKenzie 1984)

⁸

แนวความคิดว่าด้วยธรรมนูญการเงินอยู่ในกระแสธารเดียวกับธรรมนูญการคลัง (McKenzie 1984) เพราะมีจุดมุ่งหมายที่จะจำกัดการใช้อำนาจของรัฐบาลในการบริหารนโยบายการเงิน Friedman (1962) เสนอบทวิเคราะห์ที่คัดค้านการให้ธนาคารกลางมีความเป็นอิสระ เนื่องจากเกรงว่าจะมีการใช้อำนาจไปในทางฉ้อฉล จึงเสนอให้มีการจำกัดอำนาจธนาคารกลาง

การเขียนรัฐธรรมนูญไทยมีจารีตการอ้างธรรมนูญการคลัง และอาจตีความได้ว่า มีการอ้างธรรมนูญการเงินด้วย

บทบัญญัติว่าด้วยธรรมนูญการคลังและธรรมนูญการเงินในรัฐธรรมนูญไทย มีอย่างน้อย 3 ส่วน ได้แก่

- (1) กฎหมายเกี่ยวกับการเงิน
- (2) พระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรและเงินตรา
- (3) การกำหนดข้อจำกัดสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการแปรญัตติกฎหมายงบประมาณประจำปี

กฎหมายเกี่ยวกับการเงินและพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรและเงินตราครอบคลุมทั้งธรรมนูญการคลังและธรรมนูญการเงิน ส่วนบทบัญญัติว่าด้วยการแปรญัตติกฎหมายงบประมาณรายจ่ายถือเป็นธรรมนูญการคลัง

5.1 กฎหมายเกี่ยวกับการเงิน

บทบัญญัติว่าด้วย “กฎหมายเกี่ยวกับการเงิน” ปรากฏครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2489 และปรากฏต่อมาในรัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับ ยกเว้นรัฐธรรมนูญเผด็จการ/คณาธิปไตยบางฉบับ (ธนป 2502 ธนป 2520 และ ธนป 2534)⁹

บทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการเงินตามรัฐธรรมนูญไทยให้อำนาจฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) ในการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินต่อรัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินได้ก็ต่อเมื่อนายกรัฐมนตรีให้คำรับรอง หากนายกรัฐมนตรีไม่ให้คำรับรอง

⁹ รัฐธรรมนูญเผด็จการ/คณาธิปไตยที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเงินได้แก่ รธน 2490 ธนป 2515 รธน 2519 และ รธน 2549 (ดูตารางที่ 26)

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอาจนำเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินต่อรัฐสภา ทั้งๆที่สภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติกลับต้องขออนุญาตผู้นำฝ่ายบริหาร (นายกรัฐมนตรี) ในการนำเสนอร่างกฎหมาย

อะไรคือ กฎหมายเกี่ยวกับการเงิน?

นิยามที่ประมวลจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับตั้งแต่ปี 2475 เป็นต้นมา อาจสรุปสาระสำคัญได้ว่า กฎหมายเกี่ยวกับการเงินเป็นกฎหมายเศรษฐกิจ ครอบคลุมทั้งกฎหมายการคลังและกฎหมายการเงิน (คูตาร่างผนวกที่ 20) อันประกอบด้วย

- (1) กฎหมายการบริหารการคลัง ครอบคลุมกฎหมายเงินคงคลังและกฎหมายวิธีการงบประมาณ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการรับและรักษาเงินแผ่นดิน การจ่ายเงินแผ่นดิน และการโอนงบประมาณ
- (2) กฎหมายรายจ่ายรัฐบาล
- (3) กฎหมายภาษีอากร ซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีอากรประเภทใหม่ การเลิกจัดเก็บภาษีที่มีอยู่แล้ว การเปลี่ยนแปลงอัตราภาษี การยกเว้นหรือลดหย่อนภาษี การเปลี่ยนแปลงการบริหารการจัดเก็บภาษีอากร และการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายภาษีอากร
- (4) กฎหมายหนี้สาธารณะ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการกู้เงิน การค้าประกัน และการใช้เงินกู้
- (5) กฎหมายเงินตรา

บทบัญญัติว่าด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการเงินในรัฐธรรมนูญมีผลในการทอนอำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภา และปิดช่องทางของประชาชนในการมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติ อันมีผลต่ออนวัตรกรรมด้านกฎหมาย หากกฎหมายเกี่ยวกับการเงินที่มีผลบังคับใช้ก่อนแล้ว มีช่องโหว่ และก่อผลกระทบอันเลวร้าย การดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวเป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก หากฝ่ายบริหารไม่ยอมแก้ไข การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวย่อมมีโอกาสเกิดขึ้นได้ เพราะนายกรัฐมนตรีจะไม่ให้คำรับรองแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเสนอร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับการเงินที่มีผลบังคับใช้ก่อนแล้ว

การจำกัดอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน เริ่มต้นในยุคที่กลุ่มพลังอำนาจมาตยาธิปไตยเรื่องอำนาจ บทบัญญัติเช่นนี้มีผลในการสงวนอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายประเภทนี้ไว้ในฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับระบบราชการ เนื่องจากอำนาจรัฐอยู่ในมือของกลุ่มพลังอำนาจมาตยาธิปไตย การจำกัดอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในเรื่องนี้ หากพิจารณาจากแง่มุมของกลุ่มพลังอำนาจมาตยาธิปไตยในยุคเผด็จการ/คณาธิปไตย มีส่วนช่วยลดต้นทุนปฏิบัติการในการตรากฎหมายของชนชั้นปกครองกลุ่มนี้ การปล่อยให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายโดยเสรีในสายตาของกลุ่มพลังอำนาจมาตยาธิปไตยเป็นเรื่องวุ่นวายน่ารำคาญ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะผู้นำกลุ่มพลังอำนาจมาตยาธิปไตยมีความเห็นว่า ฝ่ายนิติบัญญัติไร้ความสามารถในการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน เนื่องจากขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการเงินการคลังและระบบเศรษฐกิจไทยทั่วไป ร่างกฎหมายที่น่าเสนอโดยขาดความรู้ความเข้าใจโดยต้องแท้ยอมมีข้อบกพร่องเป็นอันมาก อันเป็นเหตุให้ต้องเสียเวลาโดยมีสมควรวในการพิจารณากฎหมายในรัฐสภา ในความเห็นของกลุ่มพลังอำนาจมาตยาธิปไตย ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินเป็นเรื่องของผู้ชำนาญการ ซึ่งมีอยู่ในระบบราชการ แต่ไม่มีในสภาผู้แทนราษฎร ในประการสำคัญ ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินเป็นเครื่องมือทางนโยบายของรัฐบาล รัฐบาลย่อมต้องการร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินที่ตนเองต้องการ โดยที่ไม่ต้องการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการเงินที่ตนเองไม่ต้องการ

จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญเพื่ออํารงอำนาจฝ่ายบริหารในการนำเสนอกฎหมายเกี่ยวกับการเงินนับเป็นชัยชนะของกลุ่มพลังอำนาจมาตยาธิปไตยโดยแท้ เพราะจารีตดังกล่าวเพิ่มอำนาจฝ่ายบริหารในกระบวนการนิติบัญญัติ กลุ่มนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งมิได้เห็นความสำคัญของประเด็นนี้ และได้ประโยชน์ในยามที่มีอำนาจบริหารราชการแผ่นดิน กลุ่มพลังประชาธิปไตยมิได้บรรจุประเด็นนี้ในวาระการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เพราะมองไม่เห็นสำคัญแจกเช่นเดียวกัน

3.5.2 พระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรและเงินตรา

ในจำนวนรัฐธรรมนูญ 17 ฉบับระหว่างปี 2475 – 2549 มีถึง 14 ฉบับ ที่มีบทบัญญัติว่าด้วยพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรและเงินตรา รัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีบทบัญญัติชุดนี้ ก็คือ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2489 และสืบทอดเป็นจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญไทยเกือบไม่ขาดสาย (ตารางที่ 28)

การให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจตราพระราชกำหนดมีผลในการเสริมส่งฝ่ายบริหารให้ก้าว
ก้าวอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ แม้ว่าฝ่ายบริหารจักต้องนำพระราชกำหนดขอความเห็นชอบ
จากรัฐสภาในภายหลัง หากรัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบ พระราชกำหนดที่บังคับใช้ก่อนมีมติไม่
ให้ความเห็นชอบจากรัฐสภา ‘ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น’
สำหรับพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากร การตราพระราชกำหนดโดยมิได้รับความเห็นชอบจาก
รัฐสภาเช่นนี้ย่อมก่อให้เกิดสภาพการณ์ที่มีการเก็บภาษีอากรโดยปราศจากความเห็นชอบจากผู้แทน
ปวงชนได้ (Taxation Without Representation) (รังสรรค์ ณะพรพันธุ์ 2532/2546: 166 – 167)¹⁰

บทบัญญัติว่าด้วยพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรถือเป็นธรรมนูญการคลังหรือ
กล่าวโดยเฉพาะเจาะจงก็คือ ธรรมนูญภาษีอากร (Tax Constitution) ส่วนพระราชกำหนดเกี่ยวกับ
เงินตราถือเป็นธรรมนูญการเงิน (Monetary Constitution) ความแตกต่างพื้นฐานของธรรมนูญการ
คลังและธรรมนูญการเงินภายใต้รัฐธรรมนูญไทย กับธรรมนูญการคลังและธรรมนูญการเงินตาม
แนวความคิดของสำนัก Public Choice และ Constitutional Political Economy ก็คือ สำนัก Public
Choice และ Constitutional Political Economy สร้างธรรมนูญการคลังและธรรมนูญการเงินเพื่อ
จำกัดการใช้อำนาจของรัฐบาล เพราะถือว่า รัฐบาลเป็น ‘อสูร’ ที่มีแนวโน้มที่จะมีพฤติกรรมอันชั่วร้าย
รัฐธรรมนูญไทยกระทำในสิ่งที่ตรงกันข้ามก็คือ การให้อำนาจฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) เหนือกว่าฝ่ายนิติ
บัญญัติ¹¹

3.5.3 การแปรรูปนิติกฎหมายงบประมาณรายจ่าย

การเย็บปากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมิให้มีเสรีภาพในการแปรรูปนิติ
กฎหมายงบประมาณรายจ่ายเป็นจารีตใหม่ของรัฐธรรมนูญไทย ในจำนวนรัฐธรรมนูญ 17 ฉบับ
ระหว่างปี 2475 – 2549 มีเพียง 3 ฉบับที่กำหนดข้อจำกัดในการแปรรูปนิติกฎหมายงบประมาณ
รายจ่าย (รธน 2521 รธน 2534 และรธน 2540) จารีตนี้เริ่มจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 เป็นต้นมา

¹⁰ หลักการ ‘การเก็บภาษีอากรต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชน’ เป็นประเด็นการต่อสู้ระหว่างรัฐสภากับกษัตริย์อังกฤษมา
เป็นเวลายาวนาน ในที่สุด The Bill of Rights 1689 ซึ่งเป็นเสาหลักของรัฐธรรมนูญอังกฤษ กำหนดหลักการสำคัญว่า การ
เก็บภาษีอากรจากประชาชนโดยมิได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเป็นเรื่องผิดรัฐธรรมนูญ (Barendt 1998: 86; Carroll
2002: 148 – 149)

¹¹ ความเห็นเกี่ยวกับการใช้อำนาจบริหารในการตราพระราชกำหนด ดู บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2537: 292 – 305)

(ตารางที่ 30 และตารางผนวกที่ 23) ก่อนหน้านี้ การพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่าย ดำเนินการด้วยกฎกติกาและกระบวนการเกี่ยวกับการพิจารณาร่างกฎหมายทั่วไป

สาระสำคัญของธรรมนูญการคลังดังกล่าวนี้มีอยู่อย่างน้อย 2 ประการ คือ

- (1) การห้ามแปรรูปนิติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการ
- (2) การห้ามแปรรูปนิติทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายที่รัฐบาลมีข้อผูกพันต้องจ่าย

ตัวอย่างของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในประเทศไทย ดังนี้

“ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรรูปนิติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรรูปนิติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (1) เงินสงฆ์ใช้ต้นเงินกู้
- (2) ดอกเบี้ยเงินกู้
- (3) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย” (รธน 2540 มาตรา 180
วรรคห้า)

ธรรมนูญการคลังว่าด้วยการแปรรูปนิติกฎหมายงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวข้างต้นนี้ เดิมอยู่ใน “ข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภา พ.ศ. 2517” (ลงวันที่ 25 ตุลาคม 2517) กระบวนการรัฐธรรมนูญานุกร (Constitutionalization) ช่วยยกฐานะข้อบังคับการประชุมรัฐสภาขึ้นไปเป็นบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2521

เหตุใดรัฐธรรมนูญจึงสถาปนารัฐธรรมนูญการคลังว่าด้วยการแปรรูปนิติกฎหมายงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวนี้?

คำตอบน่าจะเป็นว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการสร้างกลไกป้องกันปัญหาเงินเฟ้อ (Deflationary Mechanism) เพราะหากเปิดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรรูปนิติเพิ่มวงเงินงบประมาณรายจ่าย โดยหวังผลจากการใช้งบประมาณแผ่นดินเพื่อประโยชน์ทางการเมือง วงเงิน

งบประมาณรายจ่ายอาจสูงเกินไป และส่วนขาดดุลงบประมาณมีมากเกินไป จนก่อปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจได้โดยง่าย ธรรมนูญการคลังดังกล่าวนี้สถาปนาขึ้นในยุคสมัยที่กลุ่มพลังอำนาจมาตยาธิปไตยเรืองอำนาจ และกลุ่มขุนนางนักวิชาการมีบทบาทหลักในกระบวนการกำหนดนโยบาย (รวมทั้งนโยบายงบประมาณ) โดยที่ผู้นำรัฐบาล 'เชื้อฟัง' กลุ่มขุนนางนักวิชาการ ธรรมนูญการคลังลักษณะนี้จึงมีนัยการให้อำนาจผูกขาดในกระบวนการกำหนดนโยบายรายจ่ายรัฐบาลแก่กลุ่มขุนนางนักวิชาการ การจำกัดบทบาทของสภาผู้แทนราษฎรในการกำหนดนโยบายงบประมาณเช่นนี้เอง ทำให้เกิดปฏิกริยาที่สำคัญอย่างน้อย 2 ประการ ในประการแรก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยคณะกรรมการการงบประมาณพิจารณาของหน่วยงานต่างๆอย่างเข้มงวด และติดตามสอบสวนการใช้จ่ายเงินงบประมาณในปีที่ล่วงมาแล้วอย่างใกล้ชิด หากหน่วยราชการใดไม่นำพาที่จะชี้แจงรายละเอียดของงบประมาณที่เสนอขอ คณะกรรมการงบประมาณฯ ก็จะแขวนงบประมาณของหน่วยงานนั้นไว้ก่อน การตัดทอนงบประมาณฯ เน้นการตัดทอนรายจ่ายเป็นรายการ (line item) มากกว่าที่จะพิจารณาความเหมาะสมและความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณกับงาน/โครงการโดยส่วนรวม ปฏิกริยาในประการที่สองก็คือ การวิงวอนเข้าหาหน่วยราชการเพื่อให้กำหนดโครงการพัฒนาในเขตพื้นที่ที่ตนเป็นผู้แทนราษฎร ที่ตั้งของโครงการมีความสำคัญต่อคะแนนเสียงที่จะได้รับในการเลือกตั้งสมัยต่อไป แต่อำนาจต่อรองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนมีไม่เท่ากัน สมาชิกที่อยู่ในคณะกรรมการงบประมาณฯจึงมีอิทธิพลมากเป็นพิเศษ ด้วยเหตุนี้เอง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยจึงพากันแก่งแย่งกันเข้าไปอยู่ในคณะกรรมการดังกล่าวนี้ ปัญหาดังกล่าวนี้ได้ผ่อนคลายลงเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประสบความสำเร็จในการกดดันให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณพัฒนาจังหวัดให้แก่ ส.ส. นับตั้งแต่ปี 2512 เป็นต้นมา (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ 2532/2546: 134 -135)

อย่างไรก็ตาม ธรรมนูญการคลังว่าด้วยการแปรรูปนิติกฎหมายงบประมาณรายจ่ายมีอาจช่วยป้องกันปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจได้ เพราะธรรมนูญการคลังดังกล่าวนี้มองปัญหาเพียงด้านเดียว กล่าวคือ มองแต่เพียงว่า การแปรรูปนิติเพิ่มวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นต้นตอของปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ แต่มิได้มองว่าแท้ที่จริงแล้ว การใช้จ่ายเยี่ยงเจ้าบุญทุ่มของรัฐบาลภายใต้ระบอบประชาธิปไตยนับเนื่องเป็นสาเหตุสำคัญของปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และและบางที่อาจสำคัญยิ่งกว่าอำนาจการแปรรูปนิติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยซ้ำไป รัฐบาลที่ต้องการคะแนนเสียงสูงสุดในการเลือกตั้งครั้งต่อไป (Voting – Gains Maximization) ย่อมทุ่มทุนการใช้จ่าย แต่ไม่ต้องการเก็บภาษีเพิ่มขึ้น เนื่องเพราะการใช้จ่ายของรัฐบาลช่วยเพิ่มพูนคะแนนนิยมทางการเมือง แต่การเก็บภาษีเพิ่มขึ้นจะทำลายคะแนนนิยม

ทางการเมือง ดังนั้น รัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนมีแนวโน้มที่จะใช้งบประมาณขาดดุล และก่อให้เกิดปรากฏที่ Buchanan and Wagner (1977) เรียกว่า Democracy in Deficit¹²

6. การเขียนรัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ¹³

ก่อนปี 2492 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมิได้มีบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ แม้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยก็หาไม่มีบทบัญญัติดังกล่าวนี้ไม่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ และนับแต่นั้นมารัฐธรรมนูญที่ร่างเพื่ออํารงระบอบการปกครองกึ่งประชาธิปไตยกึ่งเผด็จการและระบอบประชาธิปไตยล้วนมีหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐด้วยกันทั้งสิ้น

เหตุใดรัฐธรรมนูญจึงมีบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ?

การเขียนบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญมีเป้าประสงค์ในการกำหนดแนวทางสำหรับการบริหารประเทศและการตรากฎหมาย การริเริ่มจารีตดังกล่าวนี้อาจตีความแตกต่างกันได้ 2 แนวทาง กล่าวคือ

แนวทางที่หนึ่งเสนอการตีความว่า บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญต้องการเสนอเมนูนโยบาย (Policy Menu) เพื่อให้รัฐบาลเลือกดำเนินการ หากรัฐบาลคิดไม่ออกว่า จะบริหารและพัฒนาประเทศในแนวทางใด ย่อมปรึกษารัฐธรรมนูญได้เสมอ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญมิได้ผูกมัดรัฐบาลให้ต้องดำเนินตามแนวนโยบายแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หากแต่เป็นสิทธิและเสรีภาพของรัฐบาลจะเลือกดำเนินนโยบายใดก็ได้ หรือไม่ดำเนินนโยบายใดก็ได้

แนวทางที่สองเสนอแนวทางการตีความว่า บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญต้องการกำหนดเส้นทางหลักในการพัฒนาประเทศ ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

¹² พฤติกรรมการใช้จ่ายเยี่ยงเจ้าบุญทุ่มของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร (2544 – 2549) น่าจะเป็นกรณีที่เชิญชวนการทบทวนรัฐธรรมนูญครั้งที่บรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญไทย เพราะการใช้จ่ายของรัฐบาลดังกล่าวนอกจากใช้วิธีการที่ละเมิดวินัยทางการคลังแล้ว ยังระดมสรรพทรัพยากรของภาครัฐบาลมาใช้จ่ายอย่างเต็มพิกัด ทั้งจากสถาบันการเงินของรัฐภายใต้นโยบายกึ่งการคลัง (Quasi – Fiscal Policy) กองเงินหมุนเวียน และสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

¹³ สาระสำคัญของหัวข้อนี้เก็บความและตัดทอนจาก *รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2545; 2546 ข: บทที่ 6)*

รัฐบาลไม่ว่าสังกัดพรรคการเมืองใด เมื่อยึดกุมอำนาจการบริหารประเทศได้ จะต้องนำประเทศไปสู่เส้นทางการพัฒนาดังกล่าวนี้นี้ เพียงแต่รัฐบาลมีเสรีภาพในการเลือกมาตรการทางนโยบายและกำหนดนโยบายอื่นประกอบได้ด้วยได้ การกำหนดเส้นทางหลักในการพัฒนามีผลดีในแง่ที่ว่า การพัฒนาประเทศสามารถดำเนินตามเส้นทางหลักเส้นทางเดียวกันได้อย่างต่อเนื่องโดยไม่หยุดชะงักขาดตอน

ในระบอบประชาธิปไตย ตลาดการเมืองในอุดมคติเป็นตลาดซื้อขายแลกเปลี่ยนนโยบาย นักการเมืองและพรรคการเมืองเป็นผู้ผลิตเมนูนโยบายเพื่อเสนอขายแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ส่วนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้เสนอซื้อเมนูนโยบายด้วยการหย่อนบัตรเลือกตั้ง ผู้ซื้อจะต้องชำระราคา (คะแนนเสียงเลือกตั้ง) ก่อน และได้รับการส่งมอบ 'สินค้า' (เมนูนโยบาย) ในภายหลัง โดยที่มีสภาวะความไม่แน่นอนของการได้รับมอบ 'สินค้า' ค่อนข้างสูง รัฐธรรมนูญที่ดีควรจะสร้างกลไกความรับผิดชอบ เพื่อให้รัฐบาลดำเนินนโยบายตามเมนูที่เสนอขายในฤดูกาลเลือกตั้งอันมีนัยเท่ากับการสร้างกลไกการบังคับให้รัฐบาลรับผิดชอบต่อประชาชน ความพยายามในการสร้างกลไกทางการเมืองเพื่อกดดันให้รัฐบาลดำเนินการตามบทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีผลเท่ากับการสร้างกลไกเพื่อให้รัฐบาลรับผิดชอบต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญผู้ร่างบทบัญญัติในหมวดดังกล่าว หากใช้การรับผิดชอบต่อประชาชนไม่ ความพยายามเช่นนี้ย่อมมีนัยสำคัญว่า สภาร่างรัฐธรรมนูญรู้ดีกว่าใครๆ ในแผ่นดินว่า นโยบายที่คืนนั้นเป็นอย่างไร และเมนูนโยบายที่บัญญัติไว้ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นนโยบายที่ดีที่สุด ซึ่งมีได้เป็นจริงทั้งสองประการ¹⁴

ด้วยเหตุผลดังที่พรรณนาข้างต้นนี้ บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญไทยเป็นส่วนเกินของรัฐธรรมนูญ ทำให้รัฐธรรมนูญมีจำนวนมาตรามากเกินไป (ตารางที่ 35) และทำให้มีการสถาปนาองค์กรของรัฐเกินกว่าความจำเป็น อันก่อให้เกิดการสิ้นเปลืองทรัพยากรของแผ่นดิน ในด้านหนึ่ง การบังคับให้รัฐบาลนำเมนูนโยบายในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปดำเนินการยอมขัดต่อหลักการของระบอบประชาธิปไตย ภายใต้ระบอบประชาธิปไตยพรรคการเมืองและรัฐบาลควรมีเสรีภาพในการเสนอเมนูนโยบาย และประชาชนควรมีเสรีภาพในการเลือกเมนูนโยบาย ในอีกด้านหนึ่ง หากไม่สามารถบังคับให้รัฐบาลนำเมนูนโยบายในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพได้ หมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐย่อมเป็นส่วนเกินของรัฐธรรมนูญ กระนั้นก็ตาม จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญโดยอ้างหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจะ

ยังคงดำรงอยู่ต่อไป เพราะองค์ประกอบของสังคมไทยต่างเคลื่อนไหวผลักดัน 'เมนูเด็ด' ของตนเองบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยมีได้เข้าใจว่า เมนูเหล่านี้ขึ้นอยู่กับความตัดสินใจของรัฐบาลว่าจะดำเนินการหรือไม่ การอ้างว่า นโยบายหนึ่งนโยบายใดอยู่ในหมวดแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เพื่อกดดันให้รัฐบาลดำเนินการหาผลประโยชน์ไม่ ในเมื่อไม่สามารถกำหนดบทลงโทษรัฐบาลในรัฐธรรมนูญ

7. การยึดกุมกฎคะแนนเสียงข้างน้อย (Minority Voting Rule)

คนทั่วไปมักจะเข้าใจอย่างผิดๆว่า ในกรณีส่วนใหญ่ รัฐสภาไทยยึดกุมคะแนนเสียงข้างมากธรรมดา (Simple Majority Rule) ในการลงมติและผ่านร่างกฎหมายต่างๆ แท้ที่จริงแล้วหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองปี 2475 เป็นต้นมา กฎการลงคะแนนเสียงที่ใช้ในรัฐสภา (ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา) ในวาระการประชุมสามัญทั่วไปเป็นกฎคะแนนเสียงข้างน้อย (Minority Voting Rule) การศึกษาการลงคะแนนเสียงต่อพิจารณาการพิจารณาว่าด้วยองค์ประชุมประกอบด้วย

เกณฑ์ว่าด้วยองค์ประชุมแต่เดิมยึดกติกา "ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสาม" ของจำนวนสมาชิกแต่ละสภาที่มีอยู่ ต่อมาเขียนเป็น "ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง" ส่วนกฎการลงคะแนนเสียงยึดเกณฑ์ "ให้ถือเสียงข้างมากเป็นประมาณ" ดังนั้น กฎคะแนนเสียงที่ใช้ในการประชุมรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ นับตั้งแต่ปี ๒๔๗๕ เป็นต้นมา จึงมีอยู่อย่างน้อย ๒ เกณฑ์ คือ

- ๑ ไม่น้อยกว่าหนึ่งในหก
- ๒ ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่

ไม่ว่าจะเป็นกฎคะแนนเสียง 'ไม่น้อยกว่า 16.67% ของจำนวนสมาชิกแต่ละสภา' หรือ 'ไม่น้อยกว่า 25% ของจำนวนสมาชิกแต่ละสภา' ล้วนเป็นกฎคะแนนเสียงข้างน้อย

การใช้กฎคะแนนเสียงข้างน้อยในการกำหนดมติสภาในกรณีส่วนใหญ่ ก่อให้เกิดผลกระทบสำคัญอย่างน้อย 3 ประการ

ประการแรก รัฐสภาสามารถผลิตกฎหมายได้ง่าย จนก่อให้เกิดสภาพกฎหมายล้นเกิน กล่าวคือ ศักยภาพในการผลิตกฎหมายมิได้สอดคล้องกับศักยภาพในการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) การณ์จึงปรากฏว่า มีกฎหมายจำนวนมากแม้จะผ่านกระบวนการนิติบัญญัติแล้ว แต่หาได้มีการบังคับใช้กฎหมายไม่ ความล่าช้าในการผ่านร่างกฎหมายบางฉบับมิได้เกิดจากปัญหาการลงคะแนนเสียง หากแต่เกิดจากกระบวนการนิติบัญญัติภายในรัฐสภาเอง สภาที่มีกฎหมายล้น

เกินเกื้อกูลให้มีการเลิกบังคับใช้กฎหมาย และให้อำนาจให้มีการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการบังคับใช้กฎหมาย

ประการที่สอง กฎคะแนนเสียงข้างน้อยเกื้อกูลการแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ เพราะด้วยกฎการลงคะแนนเสียงดังกล่าวนี้ กฎหมายผ่านสภาได้ค่อนข้างง่าย การผลักดันกฎหมายเพื่อถ่ายโอนหรือโยกย้ายส่วนเกินทางเศรษฐกิจมิใช่เรื่องยาก กฎการลงคะแนนเสียงข้างน้อยจึงเกื้อประโยชน์กลุ่ม

ผลประโยชน์ที่มีการจัดตั้งองค์กรอย่างเข้มแข็งและมีอำนาจซื้อสูง นอกจากนี้ กฎคะแนนเสียงข้างน้อยยังเกื้อกูลการตรากฎหมายเพื่อเอื้อผลประโยชน์ทางธุรกิจของผู้ทรงอำนาจทางการเมืองอีกด้วย¹⁵

ประการที่สาม ประชาสังคมขาด ‘ตาข่ายปกป้องสังคม’ (Social Safety Net) ชนต่าชั้นและคนจนผู้ด้อยโอกาสในสังคมมีโอกาสปกป้องตนเองได้ เนื่องจากไม่สามารถหาประโยชน์จากกระบวนการนิติบัญญัติ และไม่สามารถทัดทานการร่างกฎหมายที่มีผลกระทบทางลบต่อตนเอง

การปรับเปลี่ยนกฎการลงคะแนนเสียงโดยยึดกฎคะแนนเสียงข้างมากที่แท้จริงจะช่วยสร้างตาข่ายปกป้องประชาสังคม และสกัดการตรากฎหมายเพื่อถ่ายโอนหรือโยกย้ายส่วนเกินทางเศรษฐกิจอย่างไม่เป็นธรรมแก่กลุ่มผลประโยชน์ที่เข้มแข็งและใกล้ชิดชนชั้นปกครองได้ กฎหมายประเภทต่อไปนี้ควรจะยึดกฎการลงคะแนนเสียงเกินกว่า 50% ของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ ได้แก่ กฎหมายการคลัง กฎหมายการเงิน กฎหมายที่มีผลในการสร้างการผูกขาด กฎหมายที่มีผลในการถ่ายโอนหรือโยกย้ายส่วนเกินทางเศรษฐกิจอย่างไม่เป็นธรรม กฎหมายที่มีผลกระทบต่อชนต่าชั้นและคนจนผู้ด้อยโอกาสในสังคม กฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ กฎหมายที่มีผลในการโยกย้ายถิ่นฐานของประชากร กฎหมายการขายทรัพย์สินและกิจการของรัฐ ฯลฯ

¹⁵ รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร (2544 – 2549) ตราพระราชกำหนดการจับกุมภาชีสรรพสามิตจากกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2546 เพื่อจัดเก็บภาชีสรรพสามิตจากผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคม แทนการจ่ายส่วนแบ่งรายได้ให้แก่รัฐ นับเป็นตัวอย่างของการตรากฎหมายที่มีผลประโยชน์ทับซ้อน ในเมื่อ พ.ต.ท. ทักษิณ และเครือญาติมีผลประโยชน์ในธุรกิจโทรคมนาคมโดยแจ้งชัด กรณีนี้เป็นตัวอย่างการใช้อำนาจบริหารในการตราพระราชกำหนด และหาประโยชน์จากกฎคะแนนเสียงข้างน้อยในการนำพระราชกำหนดดังกล่าวขอความเห็นชอบจากรัฐสภา การตราพระราชกำหนดฉบับนี้ได้รับการคัดค้านจากประชาสังคมโดยทั่วไป ดู *อมร จันทรมนุรณ และคณะ (2546)*

การยึดกุมกฎคะแนนเสียงข้างน้อยกลายเป็นจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญไทย กฎการลงคะแนนเสียงไม่เคยปรากฏเป็นวาระการประชุมที่สำคัญในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

3.8 การใช้บริการเนติบริการ

คณะบุคคลผู้มีบทบาทร่างรัฐธรรมนูญเปลี่ยนโฉมไปมากนับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองเดือนมิถุนายน 2475 เป็นต้นมา ในระยะแรก ผู้ทรงอำนาจทางการเมืองและนักกฎหมายมีบทบาทสำคัญในกระบวนการนี้ นักกฎหมายมีทั้งที่มาจากระบบราชการและนอกระบบราชการ นักกฎหมายนอกระบบราชการส่วนใหญ่มาจากกระทรวงยุติธรรมและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา นักกฎหมายในระบบราชการส่วนใหญ่มีภูมิลำเนาเป็นนักการเมือง อาจารย์มหาวิทยาลัยเกือบไม่มีบทบาทเลยในช่วงสามทศวรรษแรกหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เนื่องจากมหาวิทยาลัยอ่อนแอทางวิชาการ บทบาทอาจารย์มหาวิทยาลัย โดยเฉพาะสาขาวิชานิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญเริ่มปรากฏชัดแจ้งในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 เป็นต้นมา

ด้วยเหตุที่สังคมการเมืองไทยอยู่ภายใต้ระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตยเป็นเวลายาวนานนับตั้งแต่รัฐประหารเดือนพฤศจิกายน 2490 จวบจนกระทั่งมีการประกาศบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 ผู้นำฝ่ายทหารที่ยึดกุมอำนาจรัฐได้ขาดความรู้ทั้งด้านเศรษฐศาสตร์และกฎหมาย จึงต้องพึ่งขุนนางนักวิชาการทั้งสาขาเศรษฐศาสตร์และนิติศาสตร์ ผู้นำทหารเผด็จการจำเป็นต้องพึ่งขุนนางนักวิชาการนิติศาสตร์ เพื่อขอคำปรึกษาด้านกฎหมายและขอให้ช่วยร่างกฎหมายที่สำคัญ รวมทั้งกฎหมายระดับอนุบัญญัติ ขุนนางนักวิชาการนิติศาสตร์ผู้ให้เนติบริการเหล่านี้ในเบื้องต้นมาจากกระทรวงยุติธรรมและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยที่เป็นที่เข้าใจกันว่า เนติบริการที่ให้เป็นการช่วยราชการอันเป็นหน้าที่ แต่เป็นเพราะระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตยมีอายุช้ายาวนาน ขุนนางนักวิชาการนิติศาสตร์ผู้ให้เนติบริการแก่รัฐบาลทหารเผด็จการ เริ่มพัฒนาความสัมพันธ์ส่วนบุคคลกับผู้นำทหารเผด็จการ

ในระบอบกึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 และฉบับปี 2521 ผู้นำรัฐบาลยังคงต้องการเนติบริการคู่เดียวกับรัฐบาลในระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตย

นับตั้งแต่ทศวรรษ 2520 เป็นต้นมา เนติบริกรมิได้มาจากขุนนางวิชาการนิติศาสตร์ในระบบราชการ เท่านั้น หากยังมาจากอาจารย์มหาวิทยาลัยสาขาวิชานิติศาสตร์อีกด้วย

นับตั้งแต่ปี 2511 เป็นต้นมา การรัฐประหารและการฉีกรัฐธรรมนูญปรากฏขึ้นถี่มากขึ้น ความต้องการเนติบริกรในการร่างรัฐธรรมนูญจึงเพิ่มขึ้นตามไปด้วย การร่างรัฐธรรมนูญซึ่งเดิมเป็นปริวิตที่ยึดครองโดยขุนนางนักวิชาการนิติศาสตร์ เริ่มถูกยึดครองโดยอาจารย์มหาวิทยาลัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสาขานิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดกติกาและกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ รวมทั้งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 สร้างมายาคติว่า การร่างรัฐธรรมนูญต้องอาศัยเทคนิควิชาการที่ซับซ้อน และต้องอาศัยนักวิชาการเฉพาะด้านนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์เท่านั้น อาจารย์มหาวิทยาลัยเข้าไปยึดกุมหัวใจของกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 อย่างชัดเจนยิ่ง (*วังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ 2546 ก: บทที่ 2*) การเติบโตใหญ่ของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐนับตั้งแต่ทศวรรษ 2520 เป็นต้นมา ทำให้มหาวิทยาลัยเป็นแหล่งสำคัญที่บ่อนเนติบริกรให้แก่ชนชั้นปกครอง เกือบจะแทนที่กระทรวงยุติธรรมและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เนติบริกรกลายเป็นอาชีพ เนื่องจากภาระการดำรงอยู่ของวัฏจักรการเมืองและวัฏจักรรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นควบคู่กัน ภายใต้ระบอบเผด็จ/คณาธิปไตย เนติบริกรทำงานรับใช้ผู้นำทหารเผด็จการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการร่างรัฐธรรมนูญ ภายใต้ระบอบเผด็จการกึ่งประชาธิปไตย และระบอบประชาธิปไตย เนติบริกรให้เนติบริกรแก่ผู้นำรัฐบาล 'ค่าจ้าง' ที่เนติบริกรได้รับปรากฏในรูปแบบผลตอบแทนจากการดำรงตำแหน่งทางการเมือง และอาจมีส่วนร่วมในการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการกำหนดนโยบาย

แต่เดิม ประชาสังคมไทยมิได้มีความรู้สึกเชิงลบต่อเนติบริกร ความรู้สึกที่ไม่ดีที่ประชาสังคมไทยมีต่อเนติบริกรเริ่มปรากฏเด่นชัดเมื่อมีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 299 ลงวันที่ 12 ธันวาคม 2515 ซึ่งลิดรอนความเป็นอิสระของอำนาจตุลาการ อันเป็นเหตุหนึ่งที่น่ามาสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516 แม้เนติบริกรไม่เป็นที่ยอมรับและบางกรณีถึงกับเป็นที่รังเกียจในกลุ่มพลังประชาธิปไตยและขบวนการสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แต่เนติบริกรเป็นที่ยอมรับในหมู่นักชนชั้นปกครอง ทั้งภายใต้ระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตยและระบอบการปกครองที่มีการเลือกตั้ง ด้วยเหตุนี้ อาชีพเนติบริกรจึงอยู่คู่สังคมการเมืองไทย ทุกครั้งที่มีการรัฐประหาร จะมีเนติบริกรเผยโฉมเป็นที่ปรึกษา และมีบทบาทนำในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ผลประโยชน์ที่เนติบริกรในอดีต

ได้รับในรูปแบบต่างๆ ทำให้นักกฎหมายมหาชนจำนวนมากไม่น้อยต้องการเดินตามเส้นทางเนติบริกร เหล่านั้น ความข้อนี้มิได้มีนัยว่า นักกฎหมายมหาชนทุกคนมีประพฤติกรรมรับใช้ผู้ทรงอำนาจเผด็จการ นักกฎหมายมหาชนที่มีจิตวิญญาณประชาธิปไตยมีอยู่หาไม่น้อย

ด้วยเหตุที่การเขียนรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มักเกิดขึ้นภายหลังการรัฐประหาร การให้บริการของเนติบริกรในการเขียนรัฐธรรมนูญจึงกลายเป็นจารีต จารีตนี้เป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่มีได้ปรากฏในกฎหมายใดๆ ถึงกระนั้นก็จะอยู่คู่สังคมการเมืองไทยตราบนานเท่านาน ตราบเท่าที่การร่างรัฐธรรมนูญและการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมิใช่สิทธิพื้นฐานของประชากรราษฎร

4. สันติประชาธรรม

“...ประชาธรรมเป็นคำที่ผมต้องการใช้มากกว่าประชาธิปไตย เพราะในวงการเมืองนั้น คำว่าประชาธิปไตยใช้กันจนเหือด เช่น ในโรงเรียนไทย แม้จะอยู่ในระบบเผด็จการ เขาก็ยังสอนให้นักเรียนท่องว่า ประเทศไทยเป็นเสรีประชาธิปไตย อีกประการหนึ่ง การเป็นประชาธิปไตยนั้น ถ้าไม่อาศัยหลักธรรมะแล้ว ย่อมไม่สมบูรณ์และบกพร่องแน่ เพราะถึงแม้เราจะปกครองกันด้วยเสียงข้างมาก ถ้าเสียงข้างมากโน้มเอียงไปเชิงพาลแล้ว ก็ต้องเปิดโอกาสให้เสียงข้างน้อยสามารถถกเถียงเรียกร้องให้สิทธิแสดงความคิดเห็นได้ จึงจะเป็นธรรม...”

[“แนวทางสันติวิธี” (2521) ใน *ป้วย อึ้งภากรณ์* (2545 ก: 140)]

อุดมรัฐของป้วย อึ้งภากรณ์ ต้องมีธรรมเป็นฐานราก ธรรมนอกจากต้องเป็นรากฐานของระบบการเมืองแล้ว ยังต้องเป็นรากฐานของระบบเศรษฐกิจไทยด้วย ในหนังสือ *เศรษฐกิจแห่งประเทศไทย* (2496) ซึ่งเขียนร่วมกับคุณหญิงสุภาพ ยศสุนทร อาจารย์ป้วยบรรจุบทที่ว่าด้วย “ธรรมะทางเศรษฐกิจ” เป็นเนื้อหาส่วนหนึ่งของหนังสือนี้ เพราะอาจารย์ป้วยพานพบว่า ผู้คนในสังคมไทย ทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ขาดธรรมะทางเศรษฐกิจ การประทุติผิดหลักธรรมทางเศรษฐกิจปรากฏโดยทั่วไป ในทัศนะของอาจารย์ป้วย “ธรรมะเป็นคำคู่กับศีล คำว่า ‘ศีล’ หมายถึง การระงับ ไม่เบียดเบียนทั้งตนเองและผู้อื่น ส่วนความหมายของคำว่า ‘ธรรมะ’ คือ การช่วยส่งเสริมให้

สถานะดีขึ้นเพื่อความเจริญของเอกชนมหาชน และส่วนประกอบที่สำคัญแห่งธรรมะ ก็คือ ความ
ยุติธรรม...”¹⁶ ธรรมคือคุณความดีความชอบ¹⁷ หลักธรรมใหญ่ในชีวิตของอาจารย์ป๋วย ก็คือ ความจริง
ความงาม และความดี¹⁸ อาจารย์ป๋วยกล่าวว่า “..ความจริง ความงาม และความดี ทั้งสามประการนี้
เป็นคุณธรรมสำคัญในการพัฒนาทั้งบุคคลแต่ละคนและชาติหมู่คณะให้เจริญก้าวหน้ารุ่งเรืองไปโดย
สมบูรณ์...”¹⁹ ความจริงหรือสัจจะเป็นธรรมที่มนุษย์ควรไฝ่หาทั้งทางโลกและทางธรรม ทั้งทาง
วิทยาศาสตร์ มนุษยศาสตร์ และสังคมศาสตร์ ความงามเป็นคุณธรรมที่จิตใจมนุษย์เรียกร้อง และ
ความดีเป็นเครื่องหล่อเลี้ยงและกำกับโลก ถ้าโลกมีแต่ความชั่วเป็นเกณฑ์ มนุษย์จะเบียดเบียนซึ่งกัน
และกัน แทนที่จะช่วยกันบำรุงหมู่คณะให้เจริญ ดังนั้น การพัฒนาสังคมเศรษฐกิจจึงต้องยึดหลักธรรม
เป็นฐานราก หากการพัฒนาสังคมเศรษฐกิจปราศจากความยุติธรรม สันติสุขจะปลาดินไป ความ
รับผิดชอบทางจริยธรรมจึงเป็นเงื่อนไขอันสำคัญของการพัฒนาประเทศ²⁰

สันติประชาธรรมเป็นระบอบการเมืองการปกครองที่อาจารย์ป๋วยต้องการเห็นใน
สังคมไทย อาจารย์ป๋วยจงใจใช้คำว่า “ประชาธรรม” แทน “ประชาธิปไตย” เพราะระบอบประชาธิปไตย
ที่ขาดหลักธรรมย่อมยากที่จะอำนวยให้เกิดสันติสุขในสังคมได้ อาจารย์ป๋วยอธิบายว่า “...ประชา
ธรรม คือธรรมเป็นอำนาจ ไม่ใช่อำนาจเป็นธรรม ..บ้านเมืองที่มีประชาธรรมนั้นมิใช่มีแปะ ไม่ใช่
ปกครองกันตามอำเภอใจของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง...”²¹ อุตุมรัฐของอาจารย์ป๋วยจึงยึดธรรมเป็นอำนาจ
มิใช่ยึดอำนาจเป็นธรรม แก่นแกนของระบอบประชาธรรมยึดหลักการสำคัญอย่างน้อย 2 หลักการ คือ
หลักการสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนด
โชคชะตาของบ้านเมืองโดยไม่จำกัดฐานะ เพศ และกำเนิด²² อาจารย์ป๋วยยอมรับสัจธรรมที่ว่า “...

¹⁶ “ธรรมะทางเศรษฐกิจ” (2496) ใน *ป๋วย อึ้งภากรณ์* (2545 ค: 401)

¹⁷ “ธรรมะ” (2505) ใน *ป๋วย อึ้งภากรณ์* (2545 ก: 179)

¹⁸ “ศีลธรรมและศาสนาในการพัฒนาชาติ” (2516) ใน *ป๋วย อึ้งภากรณ์* (2545 ก: 193)

¹⁹ “ศีลธรรมและศาสนาในการพัฒนาชาติ” (2516) ใน *ป๋วย อึ้งภากรณ์* (2545 ก: 194)

²⁰ “ความรับผิดชอบต่อทางจริยธรรมเป็นความจำเป็นในการพัฒนาประเทศ” (2509) ใน *ป๋วย อึ้งภากรณ์* (2545 ค: 363 - 386)

²¹ “บันทึกประชาธรรมไทยโดยสันติวิธี” (2516) ใน *ป๋วย อึ้งภากรณ์* (2545 ก: 13)

²² “แนวทางสันติวิธี” (2521) ใน *ป๋วย อึ้งภากรณ์* (2545 ก: 140) ใน “ปฏิทินแห่งความหวังจากครรภ์ถึงเชิงตะกอน” (2516)
อาจารย์ป๋วยกล่าวไว้ว่า “...ผมจำเป็นต้องมีโอกาสได้ร่วมงานของชุมชนที่ผมอาศัยอยู่ และสามารถมีปากมีเสียงในการกำหนด
ชะตาของบ้านเมืองทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในประเทศของผม...” (ป๋วย อึ้งภากรณ์ 2545 ค: 313 - 314)

ประชากรยอมสำคัญที่ประชาชน ถ้าประชาชนส่วนใหญ่ไม่ต้องการประชากร ก็ยอมไม่มีทางที่ใครจะหิบบั่นให้ ฉะนั้น จุดเริ่มต้นและจุดหมายสุดท้าย คือ ประชาชนชาวไทย สิทธิและเสรีภาพของประชาชนชาวไทย...”²³

เหตุใดประชากรจึงเป็นระบอบการเมืองการปกครองของอุดมรัฐ?

อาจารย์ป๋วยอธิบายว่า ระบอบประชากรเกิดจากความเข้าใจอันดีระหว่างผู้ปกครองกับผู้อยู่ใต้การปกครอง และเอื้ออำนวยให้เกิดความสามัคคีในสังคม นอกจากนี้ ประชากรยังช่วยลดช่องว่างทางเศรษฐกิจและช่องว่างด้านอื่นๆ ระหว่างท้องถิ่นและในหมู่ประชาชน ดังที่ท่านกล่าวไว้ว่า

“...ในสังคมที่มีประชากร เราจะต้องแก้ปัญหาเรื่องช่องว่างหรือความแตกต่างระหว่างรัฐบาลกับประชาชน เจ้าหน้าที่กับราษฎร หญิงกับชาย คนมีกับคนจน ท้องถิ่นที่อุดมกับท้องถิ่นที่กันดาร การมีโอกาสการศึกษากับการปราศจากโอกาส การมีโอกาสด้านสุขภาพอนามัยกับการปราศจากโอกาส ฯลฯ ทั้งนี้มิได้เกิดจากลัทธิการเมืองหรือลัทธิอื่นใด เป็นเรื่องของความชอบธรรม ความเมตตากรุณา การเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน การปรองดองกัน และการที่มีผู้แทนราษฎรเป็นปากเป็นเสียงให้แก่ผู้ตกยาก การมีอิสระที่จะรวมตัวกันเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันกับความสำนึกถึงศักดิ์ศรีของมนุษย์แต่ละคน ซึ่งควรเคารพ ไม่ว่าฐานะกำเนิดของเขาจะเป็นอย่างไร ย่อมสามารถช่วยให้เราแก้ปัญหาต่างๆ ที่ว่านั้นได้โดยสันติภาพ...”²⁴

ในการได้มาซึ่งระบอบประชากร ‘ไม่มีวิธีอื่นใดเพื่อได้มาซึ่งประชากรนอกจากสันติวิธี’²⁵ การใช้อาวุธประหารชีวิตเพื่อสถาปนาประชากร มีอาจนำมาซึ่งประชากรที่ยั่งยืนสถาพร เพราะจะมีการใช้อาวุธโค่นล้มและเปลี่ยนแปลงระบอบการเมืองการปกครองอยู่ร่ำไป ‘สันติวิธีเพื่อประชาชนนั้น เมื่อใช้กับฝ่ายที่มีอาวุธ ก็ไม่แน่ว่าจะกระทำสำเร็จ และแม้จะสำเร็จก็ต้องใช้

²³ “บันทึกประชากรไทยโดยสันติวิธี” (2516) ใน *ป๋วย อึ้งภากรณ์* (2545 ก: 13)

²⁴ “แนวทางสันติวิธี” (2521) ใน *ป๋วย อึ้งภากรณ์* (2545 ก: 142)

²⁵ “บันทึกประชากรไทยโดยสันติวิธี” (2516) ใน *ป๋วย อึ้งภากรณ์* (2545 ก: 11)

เวลานาน’²⁶ ผู้คนที่ร่วมกระบวนการสถาปนาระบบประชาธิปไตย จึงต้องเสียสละ กล้าหาญเด็ดเดี่ยว และยึดมั่นในหลักการ

ในการนำอุดมรัฐภาวะมาสู่สังคมไทย นอกจากการสถาปนาระบบสันติประชาธิปไตยที่ยั่งยืนสถาพรแล้ว ยังต้องอำนวยความสะดวกให้เกิดธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมอีกด้วย หลักธรรมาภิบาลเพิ่งเข้าสู่แผนนโยบายของฉันทมติวอชิงตัน (Washington Consensus) หลังทศวรรษ 2520 แต่อาจารย์ป่วยกล่าวถึงธรรมาภิบาลตั้งแต่เริ่มรับราชการในทศวรรษ 2490 และปฏิบัติเป็นเยี่ยงอย่างแก่ข้าราชการโดยทั่วไป ในบรรดาหลักธรรมาภิบาล 3 ประการ อันได้แก่ ความโปร่งใส (Transparency) การมีส่วนร่วม (Participation) และความรับผิดชอบ (Accountability) อาจารย์ป่วยมิได้กล่าวถึงหลักความโปร่งใสโดยตรงมากนัก แต่ก็สามารถตีความได้ว่า หลักการสิทธิและเสรีภาพของปวงชน อันเป็นพื้นฐานสำคัญของระบบระบอบประชาธิปไตยนั้นครอบคลุมหลักความโปร่งใสไว้แล้ว เพราะครอบคลุมถึงเสรีภาพในข้อมูลข่าวสาร (Freedom of Information) อาจารย์ป่วยกล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมือง²⁷ และในการกำหนดชะตาของบ้านเมือง ค่อนข้างมาก เพราะการมีส่วนร่วมเป็นหลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตยควบคู่กับหลักการสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ความรับผิดชอบเป็นธรรมาภิบาลที่อาจารย์ป่วยให้ความสำคัญยิ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำนักความรับผิดชอบที่มีต่อประชาชนผู้เสียภาษีอากร ข้าราชการต้องทำงานรับใช้ประชาชน ข้าราชการที่ทำงานอย่างไม่มีประสิทธิภาพหรือไม่เต็มกำลังความสามารถ แม้จะไม่ทุจริตแต่ก็สร้างความเสียหายแก่บ้านเมือง²⁸

นอกจากความโปร่งใส การมีส่วนร่วม และความรับผิดชอบ อาจารย์ป่วยยังให้ความสำคัญแก่หลักธรรมาภิบาลอีก 2 ข้อ อันได้แก่ ความซื่อสัตย์สุจริต และการไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflicts of Interest)

ข้าราชการ “...ต้องมีความซื่อสัตย์สุจริตต่อหน้าที่ เพื่อปฏิบัติราชการให้มีสมรรถภาพดีจริงๆอย่างหนึ่ง กับเป็นเยี่ยงอย่างแก่เพื่อนข้าราชการในหน่วยงานอื่นๆด้วย ความซื่อสัตย์สุจริตนี้มี

²⁶ “บันทึกประชารัฐไทยโดยสันติวิธี” (2516) ใน *ป่วย อึ้งภากรณ์* (2545 ก: 12)

²⁷ อาจารย์ป่วยกล่าวถึงอดีตชีวิตตนเองใน “แดกเนื้อหนุม 2475” ว่า ตนเองไร้เดียงสาทางการเมืองเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี 2475 และไม่มีสำนึกการมีส่วนร่วมทางการเมือง อาจารย์ป่วยเรียกคนไทยที่ไม่มีส่วนร่วมทางการเมืองว่า “ไทยมุง” และยกย่อง ดร.พร้อม วัชระคุปต์ เพื่อนนักเรียนอังกฤษที่กระตุ้นให้มีสำนึกทางการเมือง บทความนี้ตีพิมพ์ในหนังสือ *ที่ระลึกพร้อม วัชระคุปต์* (8 มกราคม 2515) ดู *ป่วย อึ้งภากรณ์* (2538: 152 -160)

²⁸ “ธรรมะทางเศรษฐกิจ” (2496) ใน *ป่วย อึ้งภากรณ์* (2545: 403)

ความหมายอยู่กว้างๆอยู่ 2 นัย คือ (1) การปฏิบัติราชการด้วยทำนองคลองธรรม ไม่เห็นแก่อำภิสสินจ้าง ไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว และไม่เลือกที่รักมักที่ชัง... (2) มีความเอาใจใส่ขยันขันแข็งต่อหน้าที่... ถ้าทำบ้างไม่ทำบ้างถือเป็นอดิเรกเสียแล้ว ก็ไม่ซื่อสัตย์ต่อหน้าที่...”²⁹

อาจารย์ป๋วยเรียกร้องให้ข้าราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้มีหน้าที่กำหนดและบริหารนโยบาย หลีกเลียงการมีผลประโยชน์ทับซ้อน อาจารย์ป๋วยกล่าวว่า

“...เจ้าหน้าที่ที่มีผลประโยชน์ส่วนตัวในหน้าที่การงานของตนขัดกับประโยชน์ส่วนรวม ถือว่าเป็นผู้ปฏิบัติผิดหลักธรรมะในด้านเศรษฐกิจ อาทิ ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล บุคคลนั้นจะต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนในขอบเขตแห่งนโยบายรัฐ ถ้าในขณะเดียวกัน เจ้าหน้าที่ผู้นั้นไปมีตำแหน่งหน้าที่และรับผิดชอบส่วนงานของเอกชนไม่ว่าจะเป็นแห่งเดียวหรือหลายแห่งก็ตาม อาจเป็นประธานกรรมการ กรรมการผู้จัดการ ผู้ถือหุ้น ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม แม้จะสุจริตเพียงใด บุคคลภายนอกย่อมจะระแวงสงสัยและตั้งข้อรังเกียจ

ฉะนั้น ทางที่สมควรคือ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นควรจะต้องลาออกจากหน้าที่หรือตำแหน่งต่างๆเสีย ทำงานแต่เพียงประเภทเดียวโดยไม่ขัดกับประโยชน์ส่วนรวมถ้าเป็นไปได้ ถือว่าบุคคลคนนั้นได้ทำถูกหลักธรรมะทางเศรษฐกิจ...”³⁰

การไม่ข้องเกี่ยวกับธุรกิจเอกชน ทั้งในฐานะผู้จัดการ กรรมการ หรือผู้ถือหุ้น *รังสรรค์ ฤทธิ์พันธุ์* (2539 ก; 2539 ข) เรียกว่า “*พรหมจรรย์ของขุนนางนักวิชาการ*” ตลอดช่วงชีวิตข้าราชการ อาจารย์ป๋วยรักษา ‘พรหมจรรย์’ ดังกล่าวอย่างดียิ่ง และนับเป็นแบบอย่างให้ผู้ใกล้ชิดและผู้อยู่ได้บังคับบัญชาปฏิบัติตาม ด้วยการรักษา ‘พรหมจรรย์’ ของวิชาชีพอย่างเคร่งครัดนี้เอง อาจารย์ป๋วยสร้างสมชื่อเสียงเกียรติคุณและความน่าเชื่อถือ อันมีผลต่อประสิทธิผลของการดำเนินนโยบายการเงิน จนธนาคารแห่งประเทศไทยได้ชื่อว่าเป็น ‘ปรากฏการณ์จริยธรรม’ และ ‘ปรากฏการณ์พุทธิปัญญา’ ในสังคมไทย

²⁹ “งบประมาณแผ่นดินและเจ้าหน้าที่งบประมาณ” (2503) ใน *ป๋วย อึ้งภากรณ์* (2545 ค: 150)

³⁰ “ธรรมะทางเศรษฐกิจ” (2496) ใน *ป๋วย อึ้งภากรณ์* (2545 ค: 403)

กล่าวโดยสรุปก็คือ สังคมจะมีสันติสุขได้ก็ต่อเมื่อยึดธรรมเป็นฐานรากของทั้งระบบ เศรษฐกิจและระบบการเมือง อุดมรัฐต้องมีประชากรธรรม การได้มาซึ่งประชากรธรรมต้องยึดหลักการสันติวิธีโดยมั่นคง และประสิทธิภาพของอุดมรัฐจะบังเกิดก็ต่อเมื่อมีธรรมาภิบาล

5. จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญไทยกับสันติประชาธรรม

จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญเกิดจากวัฒนธรรมการเมือง วัฒนธรรมการเมืองในขณะหนึ่งๆ อาจกำหนดกติกาทางการเมืองเหมือนหรือแตกต่างจากรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรที่บังคับใช้อยู่ในขณะนั้นก็ได้ ในประการสำคัญ วัฒนธรรมการเมืองมิได้คงตัวชั่วกับชั่วกาลป็น หากแต่มีการเปลี่ยนแปลงตามกาลเวลา การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมการเมืองอาจเกิดจากการเปลี่ยนแปลงโลกทัศน์และชีวิตทัศน์ของผู้คนในสังคม รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจของประเทศและในระดับโลก

นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองปี ๒๔๗๕ เป็นต้น มีการต่อสู้ระหว่างวัฒนธรรมการเมือง 2 กระแส วัฒนธรรมการเมืองกระแสหลัก ได้แก่ วัฒนธรรมอำนาจนิยม วัฒนธรรมการเมืองกระแสรอง ได้แก่ วัฒนธรรมประชาธิปไตย วัฒนธรรมอำนาจนิยมสืบทอดมาจากระบบความสัมพันธ์อุปถัมภ์แต่โบราณกาล ด้วยเหตุที่เป็นวัฒนธรรมการเมืองกระแสหลัก วัฒนธรรมอำนาจนิยมจึงผลิตจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญแบบอำนาจนิยม วัฒนธรรมประชาธิปไตยก่อเกิดจากการเติบโตของสำนักประชาชนในเรื่องสิทธิเสรีภาพ ในยามที่วัฒนธรรมประชาธิปไตยมีพลัง จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญจะเบี่ยงเบนจากเส้นทางอำนาจนิยม ในยามที่กลุ่มพลังประชาธิปไตยอ่อนพลัง จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญก็จะเบี่ยงเบนจากแนวทางประชาธิปไตย

จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับวัฒนธรรมที่ก่อเกิดในศูนย์อำนาจของสังคมการเมือง โดยที่เป็นผลผลิตของการต่อสู้ระหว่างกลุ่มพลัง 3 เสา อันได้แก่ กลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตย กลุ่มพลังข้าราชการไทย และกลุ่มพลังประชาธิปไตย กลุ่มพลังแต่ละกลุ่มมีชุดของจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญของตนเอง โดยที่มีกติกาทั้งที่เหมือนและแตกต่างจากกลุ่มพลังอื่นๆ จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญของกลุ่มใดล้วนสนองผลประโยชน์และเป้าประสงค์ของกลุ่มนั้น กลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตย

ต้องการจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญอันนำพาสังคมการเมืองไทยไปสู่ระบอบอำมาตยาธิปไตย กลุ่มพลัง
ยึดอาธิปไตยต้องการจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญที่ปกป้องผลประโยชน์ของนักเลือกตั้งเผ่าย์ และกลุ่ม
พลังประชาธิปไตย ต้องการจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญอันนำพาสังคมการเมืองไทยไปสู่ระบอบ
ประชาธิปไตย ซึ่งให้หลักประกันสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และยอมรับการมีส่วนร่วมทางการ
เมืองของประชาชน

การแย่งชิงอำนาจทางการเมืองแม้จะเป็นยุทธวิธีหลักในการจรรโลงจารีตการเขียน
รัฐธรรมนูญที่ให้ประโยชน์แก่กลุ่มพลังแต่ละกลุ่ม แต่การอ้างจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญด้วยวิธีการ
เช่นนี้ไม่มีความยั่งยืนสถาพร กลุ่มพลังแต่ละกลุ่มจำเป็นต้องกล่อมเกลาและ ‘ล้างสมอง’ ให้ประชา
สังคมยอมรับจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญชุดของตน และผลักดันจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญชุดของตน
เข้าสู่วัฒนธรรมการเมืองของประชาชน เพื่อให้จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญชุดของตนมีฐานะเป็นจารีต
หลักในการเขียนรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุดังนี้ จารีตหลักในการเขียนรัฐธรรมนูญไทยจึงมิได้อยู่กับที่
หากแต่มีการเปลี่ยนแปลง การเปลี่ยนแปลงจารีตหลักในการเขียนรัฐธรรมนูญเกิดจากเหตุปัจจัย
สำคัญอย่างน้อย 2 ประการ ประการหนึ่งเป็นผลจากการต่อสู้ระหว่างกลุ่มพลังในสังคมการเมืองไทย
อีกประการหนึ่งเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมการเมือง

จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญไทยดังที่กล่าวข้างต้น ได้รับอิทธิพลจากวัฒนธรรมอำนาจ
นิยมในชั้นรากฐาน จึงเป็นจารีตที่ขาดวิญญูณประชาธิปไตย

ประการแรก จารีตการให้เอกสิทธิ์การเขียนรัฐธรรมนูญแก่ชนชั้นปกครอง (ข้อ 3.1) มี
ผลในการสกัดการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในชั้นตอนสำคัญ เพราะการเขียนรัฐธรรมนูญ
ก็เพื่อกำหนดกรอบกติกาสังคมการเมือง การที่ราษฎรถูกตัดออกจากกระบวนการเขียนรัฐธรรมนูญมี
ผลในการกีดกันมิให้ราษฎรมีส่วนในการกำหนดชะตาของบ้านเมือง ประกอบกับจารีตการใช้นิติ
บริการจากเนติบริกร (ข้อ 3.8) เป็นไปเพื่อตอกย้ำว่า การเขียนรัฐธรรมนูญต้องอาศัยเทคนิควิชาการ
เฉพาะสาขา ซับซ้อนและยากเกินกว่าที่ประชาชนคนสามัญจะมีส่วนร่วมได้ การไม่ยอมรับว่า การมี
ส่วนร่วมในการร่างและแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของราษฎร ขัดต่อหลักการพื้นฐาน
ของระบอบประชาธิปไตย และเป็นไปตามวัฒนธรรมอำนาจนิยม ผู้มีอำนาจเท่านั้นที่มีสิทธิในการร่าง
และแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ประการที่สอง จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญเพื่อสงวนอำนาจหรือแบ่งปันอำนาจในหมู่ชนชั้นปกครอง (ข้อ 3.2) มีผลทำให้อำนาจการเมืองกระจุกตัว การเข้าไปแข่งขันทางการเมืองเป็นไปได้ยาก เนื่องจากมีทำนบกีดขวางการเข้าสู่ตลาดการเมืองนานับประการ การแสวงหาผลประโยชน์ทับซ้อนเป็นปรากฏการณ์ปกติ รัฐธรรมนูญอำนาจนิยมย่อมออกแบบเพื่อให้อำนาจกระจุกตัว ในขณะที่รัฐธรรมนูญประชาธิปไตยมีเป้าหมายสำคัญประการหนึ่งในการกระจายอำนาจ

ประการที่สาม จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญเพื่อให้อำนาจบริหารรูดืบไปยึดพื้นที่ของอำนาจนิติบัญญัติก็ดี การเขียนรัฐธรรมนูญเพื่อลดทอนการถ่วงดุลอำนาจอริปไตยทั้งสามก็ดี (ข้อ 3.3) นำไปสู่จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญเพื่อลดทอนอำนาจนิติบัญญัติ (ข้อ 3.4) กลไกการกำกับและตรวจสอบการใช้อำนาจอริปไตยถูกทำลายที่ละเล็กละน้อย จนการถ่วงดุลอำนาจไร้ประสิทธิภาพ ผลที่ตามมาก็คือ การใช้อำนาจในทางฉ้อฉลปรากฏอย่างแพร่หลาย การเขียนรัฐธรรมนูญเพื่อลดทอนอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ และให้ฝ่ายบริหารก้าวล่วงไปมีอำนาจนิติบัญญัติ รวมทั้งการลดความเข้มข้นในการถ่วงดุลอำนาจ เหล่านี้ล้วนแต่เกิดจากอิทธิพลของวัฒนธรรมอำนาจนิยม

ประการที่สี่ จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญเพื่อธำรงธรรมนูญการคลังและธรรมนูญการเงิน (ข้อ 3.5) มีผลในการให้อำนาจนิติบัญญัติแก่ฝ่ายบริหาร และลดทอนอำนาจนิติบัญญัติของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งตรงกันข้ามกับแนวความคิดของสำนัก Public Choice และสำนัก Constitutional Political Economy ที่ต้องการให้ธรรมนูญการคลังและธรรมนูญการเงินในการจำกัดอำนาจของรัฐบาล ธรรมนูญการคลังและธรรมนูญการเงินในรัฐธรรมนูญไทยให้อำนาจเกือบจะผูกขาดแก่รัฐบาลในการเสนอกฎหมายเกี่ยวกับการเงินต่อรัฐสภา ให้อำนาจแก่รัฐบาลในการตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรและเงินตรา และจำกัดอำนาจรัฐสภาในการแปรญัตติกฎหมายงบประมาณรายจ่ายรัฐบาล ข้อกำหนดต่างๆเหล่านี้ไม่เป็นไปตามครรลองของระบอบประชาธิปไตย การใช้อำนาจฝ่ายบริหารในการตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรเปิดช่องให้มีการเก็บภาษีอากรโดยประชาชนมิได้ยินยอมเห็นชอบ (Taxation Without Representation) นอกจากนี้ การใช้จ่ายที่มีได้เบิกเงินจากบัญชีเงินคลังมิต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา รัฐสภาไม่สามารถตรวจสอบการใช้จ่ายของรัฐบาลประเภทนี้ได้ อาทิเช่น รัฐบาลสามารถก่อหนี้ต่างประเทศโดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา แต่เมื่อถึงกำหนดชำระหนี้ กลับมามีให้รัฐสภาแปรญัตติลดรายจ่ายในการชำระหนี้เงินกู้ ในประการสำคัญหากรัฐบาลยังคงมีอำนาจเกือบผูกขาดในการนำเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินต่อรัฐสภา และยังคงมีอำนาจในการตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรและเงินตรา การปฏิรูปกระบวนการงบประมาณให้สอดคล้องกับครรลองประชาธิปไตยเป็นไปได้ยากยิ่ง ในการเสนอร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี รัฐบาลนำเสนอรายละเอียดเกี่ยวกับงานและโครงการที่ใช้จ่าย แต่ไม่มี

รายละเอียดในด้านการหารายได้ ประชาชนรับทราบแต่เพียงว่า รัฐบาลจะนำเงินไปผลิตบริการ สาธารณะอะไรบ้าง แต่ไม่ทราบต้นทุนการผลิต ในประการสำคัญ ไม่ทราบว่ารัฐบาลจะหารายได้เพิ่ม จากการเก็บภาษีอากรประเภทใดบ้าง และมีการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีหรือฐานภาษีหรือไม่³¹

ประการที่ห้า การยึดกุมกฎคะแนนเสียงข้างน้อยในการประชุมรัฐสภาเปิดช่องให้ชนชั้นปกครองตรากฎหมายเพื่อเกื้อประโยชน์ตนเอง และตรากฎหมายที่มีผลทางลบต่อประชาชนระดับรากหญ้า โดยที่ประชาชนคนสามัญไม่สามารถปกป้องตนเองได้ กฎการลงคะแนนเสียงดังกล่าวย่อมไม่เป็นไปตามครรลองประชาธิปไตย กฎการลงคะแนนเสียงดังกล่าวนี้มีรากฐานมาจากวัฒนธรรมอำนาจนิยม เพราะให้อำนาจชนชั้นปกครองในการตรากฎหมายโดยไม่ต้องฟังเสียงส่วนใหญ่ของประชาชน

จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญ ๘ จารีตที่กล่าวในปาฐกถานี้ อาจจำแนกเป็น ๒ กลุ่ม อันได้แก่ กลุ่มจารีตที่ลงตัวหรือค่อนข้างลงตัว กับกลุ่มจารีตที่ยังไม่ลงตัว

กลุ่มจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญที่ลงตัวหรือค่อนข้างลงตัว ได้แก่

- (1) การเขียนรัฐธรรมนูญเพื่่อำรงรัฐธรรมนูญการคลังและธรรมนูญการเงิน
- (2) การเขียนรัฐธรรมนูญเพื่่อำรงหมวดแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ
- (3) การยึดกุมกฎคะแนนเสียงข้างน้อย
- (4) การใช้บริการเนติบริกร

จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญทั้งสิ้นนี้มิใช่จารีตที่พึงปรารถนา แต่ฝังตัวอยู่ในกระบวนการเขียนรัฐธรรมนูญมาเป็นเวลายาวนาน ด้วยเหตุดังนั้นจึงไม่ปรากฏเป็นวาระสำคัญในการเขียนรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ หรือการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับเดิม ในประการสำคัญ ประชาสังคมไทยมองไม่เห็นว่ จารีตทั้งสิ้นนี้เป็นอุปสรรคของการสถาปนาระบบประชาธิปไตยที่แท้จริง

กลุ่มจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญที่ยังไม่ลงตัว ได้แก่

- (1) การให้เอกสิทธิ์การเขียนรัฐธรรมนูญแก่ชนชั้นปกครอง
- (2) การเขียนรัฐธรรมนูญเพื่อสงวนและแบ่งปันอำนาจในหมู่ชนชั้นปกครอง
- (3) การเขียนรัฐธรรมนูญเพื่อก้าวก้าวอำนาจและลดทอนการถ่วงดุลอำนาจอธิปไตย

³¹ กระบวนการเสนอกฎหมายงบประมาณรายจ่ายในรัฐสภาอังกฤษ ดู Carroll (2002: 148 – 156)

(4) การเขียนรัฐธรรมนูญเพื่อลดรอนอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ

จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญทั้งสี่นี้ยังไม่ลงตัว เพราะมักปรากฏในวาระการเขียนรัฐธรรมนูญ หากขบวนการสิทธิและเสรีภาพในสังคมการเมืองไทยส่องกล้องเห็น “มือที่มองไม่เห็น” ที่กำกับการเขียนรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้ การขับเคลื่อนของกลุ่มพลังประชาธิปไตยย่อมมีโอกาสเกิดขึ้นได้

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีพื้นฐานมาจากวัฒนธรรมอำนาจนิยม จะนำพาสังคมไทยไปสู่สันติประชาธรรมได้หรือไม่

ดังได้กล่าวแล้วว่า สันติประชาธรรมยึดหลักการพื้นฐานอย่างน้อย 2 หลักการ อันได้แก่ หลักการสิทธิและเสรีภาพของปวงชน และหลักการการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน หลักการหลังนี้ หากจะกล่าวอย่างกว้างก็คือ หลักการธรรมาภิบาล ในกรอบความคิดดังกล่าวนี้ หากจะตอบคำถามพื้นฐานที่ว่า เราจะปฏิรูปการเมืองเพื่ออะไรกัน คำตอบคำถามนี้คงมีอยู่แล้ว เราปฏิรูปการเมืองเพื่อให้ปวงชนชาวไทยมีสิทธิเสรีภาพ และสังคมการเมืองมีธรรมาภิบาล

จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญที่ตกอยู่ใต้อิทธิพลวัฒนธรรมอำนาจนิยมทำให้มีอาชญากรรมรัฐธรรมนูญที่ยอมรับหลักการสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างกว้างขวาง อันมิได้เป็นไปตามหลักการพื้นฐานของระบอบสันติประชาธรรม ในจำนวนรัฐธรรมนูญ 17 ฉบับระหว่างปี 2475 – 2549 รัฐธรรมนูญที่ยอมรับหลักการสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยอย่างกว้างมีอยู่เพียง 2 ฉบับ อันได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 และฉบับปี 2540 ทั้งสองฉบับร่างในขณะที่ยังมีกลุ่มพลังประชาธิปไตยเข้มแข็ง รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 ร่างในบรรยากาศ ‘เมื่อท้องฟ้าสีทองผ่องอำไพ ประชาชนจะเป็นใหญ่ในแผ่นดิน’ ในขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ร่างในบรรยากาศที่ขบวนการปฏิรูปการเมืองมีพลวัตสูงยิ่ง โดยที่บทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีความครอบคลุมมากยิ่งขึ้นกว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี 2517

จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญไทยเกือบมิได้ให้ความสำคัญประเด็นธรรมาภิบาล ทั้งด้านความโปร่งใส การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และความรับผิดชอบ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ทำให้ให้ความสำคัญประเด็นเหล่านี้ (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ 2546 ก: 180 – 201; 2547: 127 – 136) บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับ 2540 ในส่วนที่เกี่ยวกับความโปร่งใสและ

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนมีอยู่พอสมควร แต่บทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบอยู่น้อยมาก ปัญหาสำคัญอยู่ที่ว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีข้อสมมติซ่อนเร้นว่า ธรรมชาติเป็นสินค้าเอกชน (Private Goods) ประชาชนคนหนึ่งคนใดหรือกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดที่ต้องการธรรมชาติจกต้องเป็นผู้แบกรับภาระต้นทุนการได้มาซึ่งธรรมชาติ ผู้ที่ต้องการข้อมูลข่าวสารราชการต้องเป็นผู้แบกรับภาระต้นทุนการได้มาซึ่งข่าวสารดังกล่าว ผู้ที่ต้องการการมีส่วนร่วมทางการเมืองในเรื่องใดก็ ต้องรับภาระต้นทุนการเข้าไปมีส่วนร่วมในเรื่องนั้น (ดังเช่นการนำเสนอร่างกฎหมาย การดำเนินการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ฯลฯ)

ธรรมชาติมีลักษณะเป็นสินค้าสาธารณะที่แท้ (Pure Public Goods) เพราะไม่มีความเป็นปรักษ์ในการบริโภค (Non - Rivalness) และมีอาจกีดกันในการบริโภค (Non - Excludability) การกีดกันการบริโภคมีอาจกระทำไม่ได้ เพราะธรรมชาติมิใช่ 'สินค้า' ที่สามารถเป็นเจ้าของและมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน หากสังคมการเมืองใดมีธรรมชาติ ประโยชน์อันเกิดจากธรรมชาติย่อมตกแก่สมาชิกในสังคมการเมืองนั้นทุกคน ไม่มีสมาชิกคนหนึ่งคนใดในสังคมที่สามารถครอบครองหรือเป็นเจ้าของธรรมชาติแต่เพียงผู้เดียว ความไม่เป็นปรักษ์เห็นได้จากข้อเท็จจริงที่ว่า การที่บุคคลหนึ่งบุคคลใดได้ประโยชน์จากธรรมชาติของสังคมการเมืองใด มิได้เป็นเหตุให้สมาชิกอื่นๆในสังคมนั้นได้ประโยชน์น้อยลง ความเป็นสินค้าสาธารณะที่แท้ก่อให้เกิดปัญหา 'คนตีตัวพรี' (Free Riders) กล่าวคือ มีผู้ต้องการประโยชน์จากธรรมชาติ แต่ไม่ต้องการรับภาระต้นทุนการได้มาซึ่งธรรมชาติ เพราะทราบแก่ใจดีว่า หากมีผู้หนึ่งผู้ใดรับภาระต้นทุนดังกล่าวนี้ คนอื่นๆในสังคมจะได้รับประโยชน์จากธรรมชาติร่วมด้วย หากสมาชิกในสังคมมีประพฤติกรรมเยี่ยง 'คนตีตัวพรี' ทุกคน ธรรมชาติย่อมมีอาจก่อเกิดในสังคมนั้นได้ ด้วยเหตุดังนี้ จึงมีเหตุผลสนับสนุนให้สังคมโดยส่วนรวมหรือรัฐบาลในฐานะผู้แทนสังคมเป็นผู้รับภาระต้นทุนธรรมชาติ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มิได้สนใจประเด็นภาระต้นทุนธรรมชาติ ธรรมชาติย่อมเกิดขึ้นได้ยาก หากกล่าวด้วยภาษาเศรษฐศาสตร์ กลไกราคาแต่โดยลำพังมีอาจนำมาซึ่งธรรมชาติได้ (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ 2546 ก: 200 - 201)

การเขียนรัฐธรรมนูญไทยยังมีจารีตสำคัญอีกประการหนึ่งที่มีผลต่อการปฏิรูปการเมือง ก็คือ การละเลยบทบัญญัติว่าด้วยการตรากฎหมายใหม่หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่เดิมให้อนุวัตรตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ไม่มีบทบัญญัติที่ว่า บรรดากฎหมายที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจักต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือจักต้องตรากฎหมายใหม่ซึ่งสอดคล้องกับ

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแล้ว ยังไม่กำหนดเงื่อนไขเวลาในการตรากฎหมายใหม่หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่เดิมนั้นด้วย ผลที่เกิดขึ้นก็คือ รัฐธรรมนูญแม้จะร่างอย่างดีเลิศอย่างไร เมื่อยังคงบังคับใช้ในโครงสร้างกฎหมายเก่าและในโครงสร้างวัฒนธรรมการเมืองเดิมก็มิอาจก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตามเจตนารมณ์ได้ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนก็คือ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดให้มีสิทธิชุมชน (มาตรา 46) แต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 บังคับใช้จนเกือบครบทศวรรษ ก็ยังไม่มีกรตรากฎหมายว่าด้วยสิทธิชุมชน (*รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์ 2546 ข: 355 – 358*) รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดให้ประชาชนมีเสรีภาพในข้อมูลข่าวสารสาธารณะ (มาตรา 58 และ 59) แต่ไม่มีการแก้ไข พ.ร.บ. ข่าวสารข้อมูลของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งบังคับใช้ก่อนรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 และมีได้เป็นไปตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ (*รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์ 2546 ก: 186 – 190*)

แนวความคิดว่าด้วยสันติประชาธรรมมีรากฐานมาจากวัฒนธรรมประชาธิปไตยจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีพื้นฐานมาจากวัฒนธรรมอำนาจนิยม ยากที่จะผลิตรัฐธรรมนูญอันนำพาสังคมไทยไปสู่อุดมรัฐแห่งสันติประชาธรรมได้ ถ้าหากเป้าหมายของการปฏิรูปการเมืองอยู่ที่การสถาปนาหลักการสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และหลักการธรรมาภิบาล³² การผลักดันกระบวนการปฏิรูปการเมืองจักต้องเริ่มต้นที่การปฏิรูปจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญ หากจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญมีอาจสลัดออกจากแอกวัฒนธรรมอำนาจนิยม การปฏิรูปการเมืองย่อมยากที่จะเกิดขึ้นได้ การปฏิรูปจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อวัฒนธรรมประชาธิปไตยเป็นวัฒนธรรมการเมืองหลักของสังคมไทย การต่อสู้ระหว่างวัฒนธรรมประชาธิปไตยกับวัฒนธรรมอำนาจนิยมนั้นกินเวลา และมีใช้เรื่องง่ายที่วัฒนธรรมประชาธิปไตยจะเอาชนะวัฒนธรรมอำนาจนิยมได้

บทสรุป

ท่านผู้มีเกียรติที่เคารพ

³² เหตุไธธรรมาภิบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรับผิดชอบทางการเมือง (*Political Accountability*) จึงสมควรเป็นเป้าหมายของการปฏิรูปการเมือง โปรดอ่าน *Humphries and Bates (2005)* และ *Bates (Forthcoming)*

ผมใช้เวลาเกินกว่าที่ควรในการแสดงปาฐกถาป่วย ถึงภาคกรณีในวันนี้ ผมหวัง
เป็นอย่างยิ่งว่า ท่านจะได้ประโยชน์จากปาฐกถาครั้งนี้

ขอศานติสุขจงมีแก่ท่านทั้งหลาย

ขอขอบพระคุณอย่างสูง