

ปาฐกถาโดย ธีรศักดิ์ ธนะพรพันธุ์ เรื่อง “5 ปี ปฏิรูปการเมืองไทย”

หัวข้อซึ่งผมได้รับมอบหมายให้มาสนทนาในบ่ายวันนี้ คือ “5 ปี ปฏิรูปการเมืองไทย” ผมจะพูดใน 2 ประเด็นใหญ่ ๆ ประเด็นแรก อยากจะพูดถึงเป้าหมายของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ในการปฏิรูปการเมือง ประเด็นที่สอง อยากจะตอบคำถามว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ประสบความสำเร็จในการปฏิรูปการเมืองหรือไม่ เวลาคงไม่พอที่จะพูดถึงประเด็นที่ว่า ทำอย่างไรการปฏิรูปการเมืองจึงจะประสบความสำเร็จ ดังนั้นผมจึงจะเน้นใน 2 ประเด็นหลักนี้เท่านั้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 กำหนดเป้าหมายของการปฏิรูปการเมืองไว้ชัดเจน 3 เป้าหมายด้วยกัน เป้าหมายที่หนึ่ง คือ การเพิ่มสิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เป้าหมายประการที่สอง คือ การทำให้การเมืองมีความสุจริตและชอบธรรม เป้าหมายที่สาม คือ การทำให้การเมืองมีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ

คำถามหลักก็มือยู่ที่ว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ประสบความสำเร็จในการปฏิรูปการเมืองหรือไม่ ผมอยากจะทำคำถามนี้โดยอิงกับเป้าหมายหลัก 3 ประการของรัฐธรรมนูญฉบับนี้

เป้าหมายสำคัญประการแรกของการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 คือ การเพิ่มสิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชน

ถ้าหากว่าเราพิจารณาบทบัญญัติต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เราก็จะพบว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีบทบัญญัติที่ให้หลักประกันเรื่องสิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างค่อนข้างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหมวดสิทธิของปวงชนชาวไทย รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีบทบัญญัติกว้างขวางกว่ารัฐธรรมนูญทุกฉบับที่เราเคยมีในประเทศนี้

แต่ว่า “การมีสิทธิ” กับ “การได้ประโยชน์จากการใช้สิทธิ” เป็น 2 เรื่องที่ไม่เหมือนกัน ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะบัญญัติเรื่องสิทธิ แต่ไม่ได้หมายความว่า ชนชาวไทยจะได้ประโยชน์จากการใช้สิทธินั้น เพราะว่า การใช้สิทธิมีต้นทุนที่ต้องเสีย ถ้าหากรัฐธรรมนูญไม่ได้มีบทบัญญัติเกื้อกูลในทางลดต้นทุนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ประชาชนก็จะไม่ได้รับประโยชน์จากสิทธิที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

ในเรื่องของสิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เราจะพบว่าบทบัญญัติในบางมาตรา มีการตรากฎหมายรองรับและอนุวัติตามรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้น แต่ในหลายต่อหลายเรื่องจะพบว่าไม่มีการตรากฎหมายใหม่ หรือแม้กระทั่งการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่เดิมให้อนุวัติตามหรือให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งอันนี้ก็ทำให้การกำหนดเป้าหมายที่ว่า การปฏิรูปการเมืองจะต้องเป็นไปในทางซึ่งเพิ่มสิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นไม่บรรลุเป้าหมาย

ในรัฐธรรมนูญเราจะพบว่า มีบทบัญญัติที่แตกต่างกันหลายประการ ในบางเรื่องถึงแม้จะมีการกำหนดเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แต่ไม่มีการกำหนดให้มีการตรากฎหมายลูก และเราจะพบว่า มีกฎหมายลูกซึ่งจะต้องบัญญัติขึ้นเพื่อให้สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ หลายต่อหลายฉบับยังไม่มีกระบวนการในทางนิติบัญญัติ หรืออย่างน้อยเวลาผ่านไป 5 ปีแล้ว ยังไม่มีกฎหมายที่จะมารองรับหลักการในเรื่องสิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของประชาชน ในบางกรณีถึงแม้จะมีการบอกเป็นนัยว่าจะต้องมีการตรากฎหมายลูก หรือมีการแก้ไขกฎหมายเดิมที่มีอยู่แล้วในสอดคล้องกับเจตนารมณ์ใหม่ของรัฐธรรมนูญ แต่รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดเงื่อนไขเวลาในการตรากฎหมายใหม่ หรือในการแก้ไขกฎหมายเดิมที่มีอยู่

เราจะพบว่าบรรดาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายลูก ที่มีการตราออกมาแล้วเกือบทั้งหมดเป็นกฎหมายที่มีการกำหนดเงื่อนไขเวลาในรัฐธรรมนูญ ยกตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่าภายในกำหนดเวลา 2 ปี ต้องมีการตราบทบัญญัติประกอบเรื่องนั้นเรื่องนี้ เช่น การเลือกตั้ง กฎหมายพรรคการเมือง กรณีใดก็ตามที่รัฐธรรมนูญมีการกำหนดเงื่อนไขเวลาของการตรากฎหมายลูก หรือของการแก้ไข หรือเปลี่ยนแปลงกฎหมายเดิมให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ใหม่ของรัฐธรรมนูญ ในกรณีเช่นนั้นจึงจะมีการตรากฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ใหม่ของรัฐธรรมนูญ แต่ว่าหลายต่อหลายเรื่องที่ไม่ได้มีการกำหนดเงื่อนไขเวลาของกฎหมายเหล่านั้น แล้วบางเรื่องเป็นเรื่องที่สำคัญยังไม่มีมีการตรากฎหมายใหม่ขึ้น ยกตัวอย่างเช่น สิทธิชุมชน

ในหมวดสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทยมีบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิชุมชน แต่จนถึงวันนี้ก็ยังไม่มีการตราว่าด้วยสิทธิชุมชนคลอจากรัฐสภา เนื่องจากรัฐธรรมนูญปี 2540 ไม่ได้กำหนดเงื่อนไขเวลาในการร่างกฎหมายฉบับนี้

กฎหมายประชาพิจารณ์ที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบันก็เป็นเพียงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ร่างขึ้นก่อนที่จะมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ดังนั้นเราจะพบว่า ระเบียบว่าด้วยการประชาพิจารณ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีปี 2539 มันไม่มีจิตวิญญาณประชาธิปไตย ไม่มีหลักการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เราจะพบว่าแม้กระทั่งรัฐธรรมนูญปี 2540 มีผลบังคับใช้ผ่านมากกว่า 5 ปีแล้ว ก็ยังไม่มีการประชาพิจารณ์ที่มีจิตวิญญาณประชาธิปไตย ที่จะส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

กฎหมายข้อมูลข่าวสารของทางราชการก็เป็นอีกตัวอย่างหนึ่ง แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้จะพูดถึงเรื่องสิทธิของชนชาวไทยในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการ แต่กฎหมายข้อมูลข่าวสารของทางราชการฉบับที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นก่อนรัฐธรรมนูญฉบับ 2540 เป็นกฎหมายที่ไม่ต้องการเปิดเผยข้อมูลของทางราชการ เป็นกฎหมายที่ไม่มีเจตนาตรงที่จะให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการ เพราะว่าใครก็ตามที่ต้องการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ต้องแบกรับต้นทุนในการร้องเรียน ในการเจรจา ในการให้การ และถึงแม้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการจะมีข้อวินิจฉัยให้หน่วยราชการเปิดเผยข้อมูลกับสาธารณะ ก็มีตัวอย่างแล้วว่าหน่วยราชการคือแพ่งไม่เปิดเผย ดังกรณีโรงเรียนสาธิตมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เป็นต้น เพราะฉะนั้นถึงแม้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ต้องการให้ตลาดการเมืองมีความโปร่งใส ต้องการให้ประชาชนได้รับรู้การดำเนินการของรัฐบาล สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะได้โดยเสรี แต่จนถึงวันนี้ 5 ปีผ่านไปแล้วยังไม่มีการตรากฎหมายข้อมูลข่าวสารของทางราชการใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

ดังนั้นเราจะเห็นได้ว่า ถึงแม้เป้าหมายประการแรกของการปฏิรูปการเมือง คือ การเพิ่มสิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของประชาชน รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 วางหลักการเรื่องสิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างกว้างขวาง แต่ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงกฎหมาย ไม่มีการเปลี่ยนแปลงระเบียบสังคม ในทางที่จะเกื้อกูลต่อการที่ประชาชนจะมีสิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมมากไปกว่าเดิม พุดง่าย ๆ ก็คือว่า ไม่มีปฏิบัติการในทางเป็นจริงที่จะจัดระเบียบสังคมใหม่ ในทางซึ่งจะทำให้ประชาชนสามารถได้ประโยชน์จากการใช้สิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเต็มที่

ในประการสุดท้าย อย่างที่ผมเรียนในตอนต้น “การมีสิทธิ” กับ “การได้ประโยชน์จากการใช้สิทธิ” เป็น 2 เรื่องซึ่งไม่เหมือนกัน ยกตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญกำหนดสิทธิของชนชาวไทยในการเสนอร่างกฎหมายหรือข้อบัญญัติท้องถิ่น อันนี้ก็หลักการที่สวยหรู แต่ประชาชนจะได้ประโยชน์จากการเสนอร่างกฎหมายหรือไม่ ต้องมาพิจารณาว่าการเสนอร่างกฎหมายนั้นมีต้นทุนที่ต้องเสียมากน้อยแค่ไหน รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ว่าต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงนามรับรองร่างกฎหมายที่เสนออย่างน้อย 50,000 คน เพราะฉะนั้นใครก็ตามที่ต้องการเสนอร่าง

กฎหมายอะไรก็ต้องรับภาระต้นทุนในการสำรวจเช็คนัดประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอย่างน้อย 50,000 คน ต้นทุนส่วนนี้เป็นต้นทุนที่ต้องตกกับผู้ต้องการมีส่วนร่วมทางการเมือง

ต้นทุนของการมีส่วนร่วมทางการเมืองสามารถลดทอนให้ต่ำลงได้ ถ้ามันถูกกำหนดให้ยิ่งสูงมากขึ้นเท่าไร การมีส่วนร่วมทางการเมืองก็ยิ่งน้อยลงเท่านั้น ในทางกลับกัน ถ้าหากผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมือง ก็สามารถที่จะลดทอนค่าเสียในการเสนอร่างกฎหมาย

ผมอยากไปไกลนิดหนึ่งนะครับว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เหมือนกับรัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 เป็นต้นมา ที่ลิดรอนการทำหน้าที่นิติบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญตั้งแต่ฉบับปี 2521 เป็นต้นมา ห้ามไม่ให้ ส.ส. เสนอร่างกฎหมายในนามปัจเจกบุคคล ส.ส.คนหนึ่งคนใดจะเสนอกฎหมายในนามตนเองไม่ได้ อันนี้ผมคิดว่ามันผิดกับจารีตประเพณีไทยในประเทศที่ประชาธิปไตยฝังรากลึกเป็นร้อย ๆ ปี ในประเทศเหล่านั้นสมาชิกรัฐสภามีสิทธิเสรีภาพในการที่จะเสนอกฎหมายในนามของตนเอง

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ห้าม ส.ส. ในฐานะปัจเจกบุคคลเสนอร่างกฎหมายในนามของตนเอง การเสนอร่างกฎหมายต้องเสนอในนามของพรรค และต้องมีสมาชิกในพรรคลงนามรับรองไม่น้อยกว่า 20 คน นั่นก็หมายความว่า พรรคการเมืองขนาดเล็กที่มี ส.ส. ต่ำกว่า 20 คน จะไม่สามารถเสนอร่างกฎหมายได้ ทำให้ถึงมีบทบัญญัติเช่นนี้ บทบัญญัติเช่นนี้ก็มาจากมุมมองของกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตย ในยุคเผด็จการหรือในยุคคณาธิปไตย ในยุคข้าราชการโดยเฉพะอย่างยิ่งข้าราชการทหารเป็นใหญ่ในแผ่นดิน กลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยต้องการสงวนอำนาจในกระบวนการนิติบัญญัติ จึงมองว่าการที่ ส.ส. พากันเสนอกฎหมายเป็นเรื่องที่วุ่นวาย ดังนั้นจำเป็นต้องมีการกำหนดเงื่อนไขในการเสนอร่างกฎหมาย

ที่นี้ผมคิดว่ากลับกัน ถ้ารัฐธรรมนูญยอมให้ ส.ส. สามารถเสนอกฎหมายในนามปัจเจกบุคคลได้ ประชาชนก็ไม่ต้องไปรวบรวมรายชื่อ 50,000 คน ประชาชนสามารถแสดงเจตนารมณ์กับ ส.ส. ในเขตของตนเองได้ว่า ประชาชนกลุ่มหนึ่งมีความเห็นว่ารัฐไทยควรมีกฎหมายนี้กฎหมายนั้น และ ส.ส.อาจจะต้องปฏิบัติตามความต้องการของประชาชน เสนอกฎหมายในนามของปัจเจกบุคคล แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 สืบทอดจารีตจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 ก็คือ การห้าม ส.ส. เสนอร่างกฎหมายในนามปัจเจกบุคคล แล้วถ้าประชาชนต้องการเสนอร่างกฎหมาย ประชาชนก็ต้องล่ารายชื่อ 50,000 คน

การกำหนดเงื่อนไขเช่นนี้ ไม่มีทางที่ประชาชนจะมีส่วนร่วมทางการเมืองในเรื่องนี้ได้ ถ้าเราต้องการส่งเสริมบทบาทประชาชนในเรื่องนี้ เราต้องกลับมาคิดใหม่ว่า ส.ส. ในฐานะปัจเจกบุคคลควรมีสิทธิในการทำหน้าที่นิติบัญญัติได้ อย่างนี้เป็นต้น

มีประเด็นทำนองเดียวกันนี้อยู่ในรัฐธรรมนูญ คือประเด็นที่ว่า การมีสิทธิกับการได้ประโยชน์จากการใช้สิทธิเป็น 2 เรื่องซึ่งไม่เหมือนกัน ยกตัวอย่างเช่น สิทธิในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน

สิทธิในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ฟังดูแล้วมันดีมาก ประชาชนจะมีสิทธิในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีคุณภาพจากรัฐโดยไม่มีค่าใช้จ่าย แต่ว่าในความเป็นจริงประชาชนในชนบทจำนวนมากเมื่อเรียนจบประถมศึกษา ก็อยู่ในวัยที่ใช้กำลังแรงงานได้ มักจะไม่เรียนต่อในระดับมัธยมศึกษา เพราะว่าการเรียนต่อในระดับมัศึกษานั้นมีต้นทุนที่ต้องเสีย แล้วต้นทุนที่ต้องเสียที่สำคัญไม่ใช่ค่าเล่าเรียน แต่คือ รายได้ที่ควรจะได้ถ้าไปทำงานในตลาดแรงงานแทนที่จะอยู่ในระบบโรงเรียน การเรียนต่อในระดับมัศึกษามีค่าเสียโอกาส ทำให้ต้องสูญเสียรายได้ ค่าจ้าง และเงินเดือน ดังนั้นถึงแม้รัฐธรรมนูญจะเขียนเรื่องสิทธิในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน แต่การได้รับประโยชน์จากการใช้สิทธิดังกล่าวนี้ไม่เสมอภาคกันในสังคม ถ้าหากประเทศไทยต้องการให้ประชาชนได้ประโยชน์จากการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยเสมอภาคกัน ประเทศไทยก็ต้องจ่ายเงินเดือนให้คนจนเรียนหนังสือ

เพราะว่าคนจนที่อยู่ในระบบโรงเรียนหรือเรียนต่อในระดับอุดมศึกษามีค่าเสียโอกาส มีต้นทุนที่ต้องเสีย และก็ไม่อยู่ในฐานะที่จะมาแบกรับต้นทุนอันนี้ได้

รัฐธรรมนูญที่ต้องการส่งเสริมให้ประชาชนได้ประโยชน์จากการใช้สิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วม จะต้องมียกเว้นข้อบัญญัติในทางที่จะลดทอนต้นทุนของการใช้สิทธิดังกล่าว ถ้าจะเขียนรัฐธรรมนูญต้องให้ความสำคัญกับประเด็นที่ในทางเศรษฐศาสตร์เรียกว่า ต้นทุนปฏิบัติการทางการเมือง (Political Transaction Cost) การได้ประโยชน์จากการใช้สิทธิมันมีต้นทุนปฏิบัติการทางการเมืองที่ต้องเสีย ถ้าต้องการให้ประชาชนได้ประโยชน์จากการใช้สิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมทางการเมือง จะต้องพยายามลดค่าเสียห่วยทางการเมืองลง

เป้าหมายที่สำคัญในการปฏิรูปทางการเมืองข้อที่ 2 คือ การทำให้การเมืองมีความสุจริตและชอบธรรม รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เป็นรัฐธรรมนูญที่เน้นเรื่อง การกำกับ ควบคุม ตรวจสอบตลาดการเมือง เน้นเรื่อง Regulation แต่ผมรู้สึกว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่กำกับตรวจสอบตลาดการเมืองมากเกินไป รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีข้อสมมติพื้นฐานว่า คนที่เข้าสู่ตลาดการเมืองนั้นเป็น "อปรีย์ชน" ดังนั้นจะต้องควบคุม กำกับ ตรวจสอบ พฤติกรรม

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เข้มงวดในการกีดกันบุคคลที่จะเข้าสู่ตลาดการเมือง ใครก็ตามที่จะเดินเข้ามาสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกรัฐสภาไม่ว่าสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา มีการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามที่เข้มงวด คนที่เคยมีประวัติต่างพร้อมมีเรื่องทุจริตประพฤติมิชอบถูกกีดกันกรองออก เมื่อเข้ามาสู่ตลาดการเมืองแล้วก็ยังมีการติดตามตรวจสอบว่ามีความร่ำรวยอันผิดปกติหรือไม่ มีการตรวจสอบระหว่างอยู่ในตลาดการเมืองและเมื่อพ้นจากตลาดการเมือง ถ้าเป็นรัฐมนตรีจะต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน แล้วยังต้องยื่นเมื่อพ้นจากตำแหน่งและต้องยื่นอีกครั้งหนึ่งเมื่อพ้นจากตำแหน่งครบ 1 ปี อย่างนี้เป็นต้น เสร็จแล้วในระหว่างนั้นก็มีการขบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

อันนี้ก็เห็นได้ว่าเป็นเจตนาที่ดีของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ที่เน้นเรื่อง Regulation คือเน้นเรื่องการควบคุม กำกับ และตรวจสอบตลาดการเมือง แต่ผมคิดว่ามันเป็น Over Regulation คือควบคุม กำกับ และตรวจสอบมากเกินไปโดยไม่คำนึงว่าต้นทุนของการกำกับและตรวจสอบนั้นสูงต่ำมากน้อยเพียงใด การควบคุม กำกับ และตรวจสอบนั้นคุ้มกับประโยชน์ที่ได้หรือไม่

นี่เป็นเรื่องซึ่งผมคิดว่าสภาร่างรัฐธรรมนูญ 2540 ไม่ได้สนใจในประเด็นนี้ ยกตัวอย่างเช่น การให้ใบเหลืองกับผู้ได้รับเลือกตั้งครั้งแล้วครั้งเล่า ให้เลือกตั้งใหม่ แต่แล้วก็ให้ผู้ชนะการเลือกตั้งคนเดิม อันนี้เป็นการควบคุม กำกับ และตรวจสอบมากเกินไป คุณเสียต้นทุนไปโดยที่คุณยังคงได้ ส.ส. คนเดิมที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ก.ก.ต.) เห็นว่าเป็นอปรีย์ชน และคุณก็ยังกำจัดมันออกไปไม่ได้ เพราะฉะนั้นสังคมต้องสูญเสียทรัพยากรไปเป็นจำนวนมากจาก Over Regulation ของตลาดการเมือง

คุณลองคิดดูซิว่า ผู้สมัคร ส.ส. หรือ ส.ว. ถ้าหากไม่ได้ทุจริตอย่างที่ถูกล่ามำหากก็ต้องสูญเสียทรัพยากรในการหาเสียงหรือในการแนะนำตัว ประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งก็ถูกบังคับให้ไปใช้สิทธิ เพราะว่าการใช้สิทธิเลือกตั้งไม่ใช่สิทธิแต่เป็นหน้าที่ อย่างนี้เป็นต้น เพราะฉะนั้นทรัพยากรสังคมโดยส่วนรวมที่ต้องสูญเสียไปมีเป็นอันมาก แต่คำถามมีอยู่ว่า ตลาดการเมืองซึ่งมีการกำกับ ควบคุม และตรวจสอบอย่างเข้มงวดนั้น เป็นวิธีการที่ดีหรือไม่

อย่างที่ผมเรียนในตอนต้น ในความเห็นของผม มันเป็นการควบคุม กำกับ และตรวจสอบมากเกินไป ในกระบวนการกำกับ ควบคุม และตรวจสอบตลาดการเมือง รัฐธรรมนูญก็ออกแบบให้มีองค์กรที่จะมาควบคุม กำกับ และตรวจสอบตลาดการเมือง ซึ่งก็เท่ากับว่า รัฐธรรมนูญมีข้อสมมติว่าในสังคมไทยจะมีกลุ่มคนกลุ่มหนึ่งที่เป็นออร์หันต์ ที่สามารถจะมาควบคุม กำกับ และตรวจสอบผู้อื่นอื่น ๆ ในสังคมได้ แต่ 5 ปีที่ผ่านมาเราจะพบว่า ออร์หันต์ไม่มีอยู่จริง

เราควรเชื่อว่ารหัสลับไม่มีอยู่จริงตั้งแต่ก่อนร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เราไม่ต้องใช้เวลา 5 ปีในการพิสูจน์ว่า รหัสลับไม่ได้มีอยู่ใน ก.ก.ต. ไม่ได้มีอยู่ในคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ไม่มีอยู่ในตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คนเหล่านี้เป็นสัตว์เศรษฐกิจสามารถซื้อขายได้

ในการออกแบบรัฐธรรมนูญโดยเน้นการควบคุมกำกับและตรวจสอบอย่างมาก รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีความเชื่อว่าจะมีองค์กรที่จะมาบริหารรัฐธรรมนูญ และคนที่จะมาทำหน้าที่ในองค์กรเหล่านี้ต้องเป็นคนที่มีความดีสูงกว่าความดีตัวของปวงชนชาวไทย จะมีคนที่มีความดีสูงกว่าความดีโดยตัวของปวงชนชาวไทยมาดูแล ส.ส. มาดูแลการเลือกตั้ง มาวินิจฉัยว่ามีเรื่องอะไรบ้างที่ขัดหรือไม่ขัดรัฐธรรมนูญ มาวินิจฉัยว่าใครโกงไม่โกง นักการเมืองคนไหนที่ร้ายอย่างผิดปกติ แต่เราก็ลืมไปว่าองค์กรทางการเมืองสามารถที่จะแทรกแซงองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับ ควบคุม และตรวจสอบตลาดการเมืองเหล่านี้ได้ และถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญปี 2540 จะมีเป้าหมายที่สำคัญในการทำให้การเมืองมีความสุจริตและชอบธรรม คำถามพื้นฐานก็มีอยู่ว่า 5 ปีผ่านไปแล้ว การเมืองไทยมีความสุจริตและชอบธรรมมากกว่าเดิมหรือไม่

ผมไม่คิดว่าคนในสังคมไทยคนไหนจะสามารถยืนยันได้ว่า การเมืองไทยขณะนี้มีความสุจริตและชอบธรรมมากกว่าก่อนปี 2540 สิ่งที่เราพบก็คือ ความเข้มงวดในการติดตามตรวจสอบและความรุนแรงของบทลงโทษผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่างๆ นั้นใช้วิธีการอันซับซ้อนซ่อนเงื่อนในการฉ้อราษฎร์บังหลวงและในการประพฤติมิชอบ ในประการสำคัญสิ่งซึ่งปรากฏอย่างแพร่หลายในสังคมปัจจุบันก็คือ การกำหนดนโยบายในทางซึ่งเอื้อประโยชน์ของบุคคลในคณะรัฐบาลและบริวารของบุคคลในคณะรัฐบาล การแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากกระบวนการกำหนดนโยบาย จากกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง หรือจากกระบวนการให้สัมปทานก็ยังปรากฏอยู่ทั่วไปไม่ต่างจากสภาพก่อนที่รัฐธรรมนูญปี 2540 มีผลบังคับใช้

เป้าหมายของการปฏิรูปการเมืองประการที่ 3 ของรัฐธรรมนูญปี 2540 คือ การทำให้การเมืองมีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ ซึ่งผมคิดว่า เราจะต้องแยกประเด็นเรื่อง “เสถียรภาพทางการเมือง” ออกจาก “ประสิทธิภาพของตลาดการเมือง”

รัฐธรรมนูญปี 2540 ทำให้โครงสร้างของตลาดการเมืองเปลี่ยนแปลงไปอย่างสำคัญ อันนี้ผมคิดว่าประชาชนทั่วไปเริ่มรู้สึกว่ามันมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของตลาดการเมืองอย่างค่อนข้างสำคัญ การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ คือ ตลาดการเมืองมีการผูกขาดมากขึ้น ตลาดการเมืองในปี 2546 มีการผูกขาดมากกว่าตลาดการเมืองก่อนที่รัฐธรรมนูญฉบับ 2540 มีผลบังคับใช้ ตลาดพรรคการเมืองมีการผูกขาดมากขึ้น จำนวนพรรคการเมืองมีน้อยลง อันนี้ผมหมายถึงพรรคการเมืองที่มีชีวิต จำนวนพรรคการเมืองที่มีชีวิตนั้นมีน้อยลง เพราะว่าพรรคการเมืองขนาดใหญ่สามารถควบและครอบพรรคการเมืองขนาดเล็กหรือกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ตลาดพรรคการเมืองก็ใช้วิธีการเหมือนกับตลาดธุรกิจ คือใช้วิธี Merger and Acquisition [M&A] ซื้อพรรคการเมืองหรือซื้อกลุ่มการเมืองเข้ามา หรือไม่ก็ควบรวมพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองอื่น จนจำนวนพรรคการเมืองมีน้อยลง

ที่จำนวนพรรคการเมืองมีน้อยลงนั้น ส่วนสำคัญมาจากอคติของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ซึ่งมีอคติที่สำคัญว่า พรรคการเมืองใหญ่ดีกว่าพรรคการเมืองเล็ก อคตินี้ไม่ได้เพิ่งเกิดในรัฐธรรมนูญปี 2540 อคติว่าด้วยเรื่องขนาดของพรรคการเมืองนั้นมีมาแต่อดีตแล้ว ในยุคที่กลุ่มพลังอำนาจประชาธิปไตยมีอำนาจทางการเมือง กลุ่มพลังอำนาจประชาธิปไตยไม่ต้องการให้มีพรรคการเมืองเล็ก พรรคการเมืองน้อย พวกขุนศึกที่ใช้กระบองปืนในการยึดกุมอำนาจรัฐเวลาที่ต้องเล่นเกมประชาธิปไตยก็ใช้วิธีการตั้งพรรคการเมืองขนาดใหญ่และซื้อนักการเมืองเข้ามาอยู่ในพรรค ไม่ว่าจะเป็พรรคเสรีมนั่งคิดลา พรรคสหภูมิของสฤษดิ์ ธนะรัชต์ พรรคสหประชาชาติไทยของถนอม-ประภาส พรรคสามัคคีธรรมของสุจินดา คราประยูร เป็นต้น พรรคการเมืองเหล่านี้ตั้งขึ้นโดยใช้วิธีการซื้อนักการเมือง ซื้อกลุ่มการเมืองเข้ามา กลุ่มพลังอำนาจประชาธิปไตยไม่ต้องการให้มีพรรคการเมืองมาก เพราะว่าการมี

พรรคการเมืองมากขึ้นต้องเสียค่าโง่หลายทางการเมืองมาก ต้องการให้มีพรรคการเมืองขนาดใหญ่ แล้วก็มองการเมืองในอังกฤษและสหรัฐอเมริกาเป็นตัวอย่างของระบบ ต้องการเปลี่ยนระบบการเมืองสังคมไทยจากระบบสหพรรค (Multi-party System) มาเป็นระบบทวิพรรค (Bi-party System)

อคติว่าด้วยขนาดของพรรคการเมืองอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ แต่ก่อนนี้ แต่อย่างไรก็ไม่มีรัฐธรรมนูญฉบับไหนที่มีอคติรุนแรงเท่ากับรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ผมยกตัวอย่างเช่น แต่ก่อนอย่างมากที่สุดก็บอกพรรคการเมืองที่มี ส.ส. ไม่ถึง 20 คน ไม่มีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย คือต้องการส่งเสริมพรรคการเมืองใหญ่มากกว่าพรรคการเมืองขนาดเล็ก แต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีอคติเรื่องนี้รุนแรงมาก ซึ่งปรากฏอยู่ในการเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อพรรค (Party List) ที่บอกว่าพรรคการเมืองไหนมีคะแนนเสียงเลือกตั้งไม่ถึง 5 % ของคะแนนเสียงเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั่วประเทศ จะไม่มี ส.ส. ในระบบบัญชีรายชื่อพรรค ระบบนี้เป็นระบบที่ทำให้หลายพรรคการเมืองขนาดเล็ก ด้วยเหตุนี้เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีผลบังคับใช้ ตลาดการเมืองก็เป็นตลาดที่มีอำนาจผูกขาดมากขึ้น

อคติว่าด้วยขนาดของพรรคการเมืองนอกจากที่ปรากฏในระบบการเลือกตั้งระบบ Party List แล้ว ยังมีอคติซึ่งปรากฏอยู่ในกฎหมายพรรคการเมือง เป็นเรื่องประหลาดมากเพราะรัฐธรรมนูญ 2540 ต้องการให้การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นไปได้โดยง่าย เพียงมีคน 15 คนก็สามารถตั้งพรรคการเมืองได้ แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง 2541 กลับมีบทบัญญัติทำให้การตั้งพรรคการเมืองทำได้ยาก

การตั้งพรรคการเมืองทำได้ง่ายก็จริง แต่การดำรงอยู่ของพรรคการเมืองทำได้ยาก คือจะมีเงื่อนไขเรื่องการตั้งสาขาพรรค จะมีเงื่อนไขเรื่องของจำนวนสมาชิกพรรค เมื่อมีเงื่อนไขต้องมีสาขาพรรค พรรคการเมืองขนาดเล็กก็ตาย เพราะว่าค่าโง่สูง แม้กระทั่งจะมีสำนักงานใหญ่เพียงแห่งเดียวก็หาเงินไม่พอสำหรับการใช้จ่ายในสำนักงาน แล้วยังมีเงื่อนไขต้องตั้งสาขาพรรคในภูมิภาคต่าง ๆ เงื่อนไขที่เกิดขึ้นนี้อาจจะเรียกว่า กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยเรื่องพรรคการเมืองเกิดขึ้นในรัฐบาลประชาธิปไตย ในตอนนั้นพรรคไทยรักไทยยังไม่ได้ก่อตัวเป็นรูปเป็นร่าง พรรคประชาธิปไตยอาจจะเห็นว่า การตั้งเงื่อนไขเช่นนี้จะประโยชน์กับพรรคประชาธิปไตย กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยเรื่องพรรคการเมือง 2541 จึงมี Regulation ในเรื่องที่ว่าพรรคการเมืองจะต้องตั้งสาขาพรรค และจะต้องมีสมาชิกพรรคขั้นต่ำ กฎหมายนี้ก็ทำลายพรรคการเมืองขนาดเล็ก ประกอบกับอคติที่อยู่ในระบบ Party list พรรคการเมืองขนาดเล็กก็ล้มหายตายจากไป ดังนั้นตลาดพรรคการเมืองจึงมีอำนาจผูกขาดมากกว่าเก่า พรรคการเมืองใหม่เกิดขึ้นง่ายก็จริง แต่ดำรงอยู่ได้ยาก

ไม่เพียงแต่อำนาจผูกขาดในตลาดพรรคการเมืองจะมีเพิ่มขึ้นเท่านั้น ตลาดนักการเมืองก็มีอำนาจผูกขาดมากขึ้นด้วย มีเงื่อนไขว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็น ส.ส. หรือรวมทั้งเมื่อได้เป็น ส.ส. แล้วต้องสังกัดพรรค ถ้าหมดสมาชิกภาพพรรคการเมืองเมื่อใด ก็จะมีพันธนาการของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เงื่อนไขของการบังคับให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคก็ทำให้พรรคการเมืองมีอำนาจผูกขาดระดับหนึ่ง เพราะคนที่เข้าไปสู่สภาผู้แทนราษฎรต้องมีพรรคสังกัด ตลาดพรรคการเมืองก็มีอำนาจผูกขาดมากขึ้น เหลือจำนวนพรรคการเมืองที่มีชีวิตน้อยลง มันยิ่งทำให้อำนาจผูกขาดในตลาดนักการเมืองมีมากขึ้น เวลานี้ถ้าคุณอยากจะสมัครรับเลือกตั้งเป็น ส.ส. คุณจะเดินเข้าไปพรรคไหน พรรคไทยรักไทย ประชาธิปัตย์ ชาติไทย หรือ ชาติพัฒนา คุณมีทางเลือกน้อยลงไป อำนาจผูกขาดที่มีมากขึ้นในตลาดพรรคการเมืองทำให้อำนาจผูกขาดในตลาดนักการเมืองมีมากขึ้น

นอกจากการผูกขาดในตลาดพรรคการเมืองและตลาดนักการเมืองจะมีมากขึ้นแล้ว ตลาดข้าราชการก็มีการผูกขาดมากขึ้นด้วย เพราะว่ามีลักษณะเป็น Strong Government รัฐบาลกุมอำนาจรัฐได้อย่างค่อนข้างเด็ดขาด สามารถโยกย้ายข้าราชการได้ ตลาดข้าราชการก็เป็นตลาดที่มีการผูกขาดมากขึ้น จริงอยู่จำนวนข้าราชการจะมีมากก็ตาม แต่ว่าอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้ายมันรวมศูนย์มากกว่าเดิม ทำให้การผูกขาดในตลาด

ข้าราชการมีมากขึ้น ทั้งหมดนี้นำไปสู่ผลที่มีต่อกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมีอำนาจผูกขาดมากขึ้น

ถ้าเราดูตัวอย่างที่เป็นจริงในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา เราจะเห็นตัวอย่างที่ชัดเจน ที่พรรคไทยรักไทยผงาดขึ้นมาเป็นอภิมหาพรรค ก็เพราะว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 นั้นเมื่อคิดว่าด้วยขนาดของพรรค เชื่อว่าพรรคใหญ่ดีกว่าพรรคเล็ก มีความเชื่อว่าสังคมการเมืองที่เป็นระบบทวีพรรคดีกว่าสังคมการเมืองที่เป็นระบบพหุพรรค ความเชื่อเหล่านี้ทำให้พรรคการเมืองเลือกเส้นทางการเติบโตภายนอก (External Growth) คือ การเติบโตโดยการซื้อนักการเมือง เติบโตโดยการควบรวมการเมือง เติบโตโดยการครอบพรรคการเมืองอื่นๆ นี่เป็นการเติบโตภายนอก ซึ่งตรงกันข้ามกับการเติบโตภายในที่เป็นการสร้างนักการเมืองของตนเองขึ้นมา จากการเมืองท้องถิ่นขึ้นมาสู่การเมืองระดับชาติ อาศัยการขยายสาขาของพรรคออกไป ไม่ใช่วิธีการไปควบหรือไปครอบรวมการเมืองหรือนักการเมืองอื่น

เราก็จะเห็นได้ว่า พรรคไทยรักไทยก็ตอบสนองต่อสิ่งจูงใจที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญปี 2540 รัฐธรรมนูญสร้างแรงจูงใจเช่นนี้แล้วพรรคไทยรักไทยก็เอาผลประโยชน์จากโครงสร้างสิ่งจูงใจดังกล่าวนี้ในรัฐธรรมนูญ ผลที่เกิดขึ้นก็คือว่า รัฐบาลพรรคไทยรักไทยมีสถานะเป็น Strong Government และอันนี้ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าเป็นเจตนาของรัฐธรรมนูญ ซึ่งต้องการให้รัฐบาลภายใต้รัฐธรรมนูญใหม่เป็นรัฐบาลที่เข้มแข็ง มีอำนาจที่เข้มแข็งและสามารถใช้อำนาจที่เข้มแข็งนั้นในการแก้ปัญหาพื้นฐานต่าง ๆ ของสังคม ไม่ว่าจะเป็นในด้านเศรษฐกิจ สังคม หรือการเมืองก็ตาม จะเห็นได้ว่าสภาร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีความเห็นว่า รัฐบาลก่อนรัฐธรรมนูญปี 2540 ล้วนแต่เป็นรัฐบาลที่อ่อนแอ ความอ่อนแอเกิดขึ้นจากไม่มีพรรคการเมืองพรรคหนึ่งพรรคใดสามารถที่จะจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวได้ ดังนั้นก็ไม่มีอำนาจที่เข้มแข็ง เมื่อไม่มีอำนาจที่เข้มแข็งแล้วการกำหนดนโยบายก็ต้องอาศัยการต่อรองผลประโยชน์

รัฐบาลพรรคไทยรักไทยก็เป็นรัฐบาลที่เข้มแข็งตามเจตนาของรัฐธรรมนูญ ผลคือ เราก็ได้ นายกรัฐมนตรีที่เป็นนายกรัฐมนตรีที่เข้มแข็ง (Strong Prime Minister) พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตรเป็น Strong Prime Minister เพราะว่ามีอำนาจผูกขาดในพรรคการเมืองโดยวิธี Merger and Acquisition มีอำนาจผูกขาดในตลาดนักการเมือง เพราะมีอำนาจที่จะคัดว่าใครเป็นหรือไม่เป็น ส.ส. ก็ได้ ในประการสำคัญนายกรัฐมนตรีภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีอำนาจผูกขาดในการแต่งตั้งรัฐมนตรี และผมคิดว่าอำนาจนี้นำมาซึ่ง “อหังการ์แห่งอำนาจ”

ผมอยากจะอ่านมาตรา 217 ที่ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการให้รัฐมนตรีพ้นจากความเป็นรัฐมนตรี ตามที่นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำ” ใครก็ตามที่นายกรัฐมนตรีทูลเกล้าฯ ให้พ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรี คนพวกนั้นก็สิ้นสุดความเป็นรัฐมนตรี อันนี้เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ทำให้บรรดารัฐมนตรีต้องหอนายกรัฐมนตรี จะไม่สามารถมีรัฐมนตรีคนใดที่ล้ำหน้าหรือว่าปฏิบัติภารกิจหน้า นายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีไม่ใช่ First Among Equal ในคณะรัฐมนตรี คนที่อยู่ร่วมคณะรัฐมนตรีเดียวกันไม่ได้มีอำนาจเสมอภาคกัน แต่ท่านนายกรัฐมนตรีภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เป็น Supreme Commander ดังนั้นจึงไม่ใช่เรื่องน่าประหลาดใจที่นายกรัฐมนตรีภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 จะมีอหังการ์แห่งอำนาจ

ในประการสำคัญ อำนาจผูกขาดทางการเมืองที่มากขึ้น มันทำลายระบบ Check and Balance ในระบบการเมือง เราเห็นความอ่อนแอของฝ่ายค้านในตลาดการเมือง เนื่องจากพรรคการเมืองที่สามารถเป็นพรรคแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลได้ ต้องเป็นพรรคการเมืองขนาดใหญ่ และในรัฐธรรมนูญก็เอื้อให้พรรคการเมืองขนาดใหญ่ใช้วิธี Merger and Acquisition ในการทำให้ขนาดพรรคการเมืองใหญ่ตัวขึ้นไปอีก ดังนั้นมันก็ทำลายพลังที่จะเข้าตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐบาล

คำถามก็มีอยู่ว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ทำให้การเมืองมีเสถียรภาพดีขึ้นหรือไม่ อย่างที่ผมเรียนในตอนต้น รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ทำให้มี Strong Government มี Strong Prime Minister เสถียรภาพของรัฐบาลขึ้นอยู่กับเสถียรภาพภายในพรรคการเมืองที่เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล

ก่อนรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เสถียรภาพของรัฐบาลขึ้นอยู่กับความสมานฉันท์ของพรรคการเมืองที่ร่วมรัฐบาล เมื่อไรก็ตามที่พรรคการเมืองที่ร่วมรัฐบาลมีสมานฉันท์ รัฐบาลก็มีเสถียรภาพ แต่ภายหลังที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลบังคับใช้ และพรรคการเมืองขนาดใหญ่ใช้วิธี Merger and Acquisition ในการเติบโตใหญ่ ประเด็นเรื่องเสถียรภาพของรัฐบาลเปลี่ยนไปจากเรื่องความสมานฉันท์ระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล กลายเป็นความสมานฉันท์ระหว่างผู้การเมืองต่าง ๆ ภายในพรรคที่เป็นแกนนำ พูดอย่างเป็นรูปธรรมก็คือว่า เสถียรภาพของรัฐบาลที่ขึ้นอยู่กับสมานฉันท์ของกลุ่มการเมืองกลุ่มต่าง ๆ ภายในพรรคไทยรักไทยนั่นเอง และเราไม่มีหลักประกันว่าสมานฉันท์ดังกล่าวนี้จะดีกว่าระบบที่เป็นอยู่ก่อนปี 2540

กลับไปยังคำถามที่ผมเรียนในตอนต้น เรื่อง “เสถียรภาพ” และ “ประสิทธิภาพ” นั้นเป็น 2 ประเด็นที่ไม่เหมือนกัน รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ทำให้การเมืองมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นหรือไม่ ผมคิดว่าเราก็ต้องตั้งคำถามว่า ประสิทธิภาพที่เพิ่มขึ้นนั้นเป็นประสิทธิภาพเพื่อใคร รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เกื้อกูลการแก้ไขปัญหาพื้นฐานของสังคมไทยมากกว่าเก่าหรือไม่ คนจนจะน้อยลงภายใต้รัฐธรรมนูญใหม่หรือไม่ สังคมเศรษฐกิจไทยจะสามารถเติบโตอย่างมั่นคงสถาพรมากกว่าก่อนรัฐธรรมนูญฉบับนี้หรือไม่ และระบบเศรษฐกิจไทยจะมีเสถียรภาพดีกว่าที่เป็นอยู่แต่ก่อนหรือไม่ นี่เป็นคำถามซึ่งคำตอบก็คงจะมีอยู่หนาประการแล้วแต่มุมมองของแต่ละคน แต่ว่ามันไม่มีกลไกอะไรเลยที่จะให้หลักประกันว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 จะมีผลปฏิบัติการณ์ในระดับมหภาคดีไปกว่ารัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ

ถึงขณะนี้ ผมก็ได้พยายามที่จะประเมินว่าในเมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ตั้งเป้าหมายของการปฏิรูปการเมืองที่สำคัญ 3 ประการ ประการแรก คือ การเพิ่มสิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของประชาชน ประการที่สอง คือ ทำให้การเมืองมีความสุจริตและชอบธรรม ประการที่สาม คือ ทำให้การเมืองมีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ และผมก็ได้พยายามตอบคำถามว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ประสบความสำเร็จในการปฏิรูปทางการเมืองหรือไม่

คำตอบของผมก็คงจะเป็นไปในทางที่ว่า แม้ในขณะนี้เวลาจะผ่านไป 5 ปีเศษ ความสำเร็จในด้านต่าง ๆ ก็ยังไม่ปรากฏให้เห็น แต่ว่าทั้งหมดนี้เราจะไปถึงขั้นบอกได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ล้มเหลวหรือเปล่า ผมคิดว่าอาจจะเร็วเกินไป การปฏิรูปทางการเมืองเป็นกระบวนการที่กินเวลา

แต่ว่าสิ่งต่าง ๆ ที่กำลังจะเกิดขึ้นในสังคมการเมืองไทย ในตลาดการเมืองไทย ทำให้ผมคิดว่า เรามีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาเรื่องของการออกแบบรัฐธรรมนูญ (Constitutional Design) การออกแบบรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องสำคัญ แล้วเราจะออกแบบรัฐธรรมนูญอย่างไรที่ขึ้นอยู่กับเรามีเป้าหมายในการปฏิรูปการเมืองอย่างไร

ในวงวิชาการเศรษฐศาสตร์ก็มีแนวความคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญในอุดมคติหรือรัฐธรรมนูญในอุดมภาพ (Optimal Constitution) รัฐธรรมนูญที่ดีเลิศควรมีลักษณะอย่างไร มันมีความคิดซึ่งต่างกัน 2 ข้อ

ข้อหนึ่งคิดว่ารัฐธรรมนูญที่ดีเลิศนั้นก็คือ รัฐธรรมนูญที่เน้นการควบคุม กำกับ และตรวจสอบตลาดการเมือง รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เป็นตัวอย่างของรัฐธรรมนูญในข้อนี้ที่เน้นเรื่อง Regulation เรื่องการควบคุม กำกับ และตรวจสอบตลาดการเมืองในทุก ๆ อนุ ทุก ๆ ภาคส่วน อีกข้อหนึ่งที่แตกต่างกันนั้น ไม่ให้ความสำคัญกับการควบคุม กำกับ และตรวจสอบ

รัฐธรรมนูญที่ดีเลิศจะอยู่ในข้อหนึ่งข้อใด หรืออยู่ระหว่างกึ่งกลางของ 2 ข้อ หรืออยู่ใน 2 ข้อดังกล่าวนี้ มันขึ้นอยู่กับว่า เราต้องการวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปการเมืองอย่างไร

รัฐธรรมนูญซึ่งเน้นการควบคุม กำกับ และตรวจสอบนั้น ก็เป็นรัฐธรรมนูญที่มีข้อสมมติว่า คนที่เข้าสู่ตลาดการเมืองเป็นอับริยชน เมื่อเป็นอับริยชนก็ต้องคุมเข้ม เพื่อไม่ให้มันประกอบอับริยกรรม คุมเข้มมันทุกเรื่อง แต่ในการคุมเข้มนั้น มีต้นทุนของการควบคุม กำกับ และตรวจสอบ รัฐธรรมนูญที่เน้นเรื่องการควบคุม กำกับ และตรวจสอบมากเกินไป เป็นรัฐธรรมนูญที่ไม่เชื่อในเรื่องของศรัทธา ไม่มีศรัทธาต่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ดังนั้นต้องบังคับว่าใครไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งต้องถูกลงโทษ ไม่มีศรัทธาต่อนักการเมือง ดังนั้นต้องควบคุม คุณสมบัติ และกำหนดลักษณะต้องห้ามของนักการเมือง ไม่มีศรัทธาต่อพรรคการเมือง ก็มี Regulation เกี่ยวกับพรรคการเมือง ไม่มีศรัทธาต่อรัฐบาล ไม่เชื่อว่ารัฐบาลจะมีนโยบายคิดนโยบายแห่งรัฐได้ ดังนั้นรัฐธรรมนูญจึงมีบทบัญญัติว่าด้วยแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ อย่างนี้เป็นต้น

ที่นี้ความไม่มีศรัทธา มันทำลายความร่วมมือของประชาชน ทำลายสมานฉันท์ของประชาชนและของคนในสังคม ความไม่มีศรัทธาต่อประชาชน การควบคุมและทำการกำกับตรวจสอบมากเกินไป มันขับดันพลเมืองดีออกไปจากตลาดการเมือง พลเมืองดีมีต้นทุนที่จะต้องถูกกำกับ ถูกตรวจสอบ พลเมืองดีที่อยู่ในตลาดการเมืองอยู่แล้วจะถูกขับออกไปจากตลาดการเมือง ในขณะที่เดียวกันก็สร้างทำนบกีดกันพลเมืองดีเข้าสู่ตลาดการเมือง

ดังนั้นรัฐธรรมนูญที่เน้นเรื่องการควบคุม กำกับ และตรวจสอบมากเกินไป ซึ่งต้องการสกัดอับริยชน แต่ท้ายที่สุดก็ได้อับริยชนอยู่ในตลาดการเมืองนั่นเอง

ด้วยเหตุการณ์นี้ผมคิดว่า ถ้าเราจะปฏิรูปการเมืองต่อไป หรือถ้าเราจะคิดในเรื่องของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 คงจะต้องมาถกกันในเรื่องการออกแบบรัฐธรรมนูญ ในเรื่องปรัชญาของการออกแบบรัฐธรรมนูญว่าเราจะใช้ปรัชญาอะไรในการออกแบบรัฐธรรมนูญ

อย่างที่ผมเรียนในตอนต้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้จะมีผลให้ตลาดการเมืองมีอำนาจผูกขาดมากขึ้น และเราก็มี Strong Government เราได้มี Strong Prime Minister แต่สภาพที่เป็นอยู่เป็นสภาพที่เราต้องการหรือไม่ มันมีทางเลือกอีกทางหนึ่งก็คือ การออกแบบรัฐธรรมนูญเพื่อให้ตลาดการเมืองมีการแข่งขันที่สมบูรณ์ ถ้าเราออกแบบรัฐธรรมนูญให้มีการแข่งขันที่สมบูรณ์ บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญก็จะต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เพราะว่าเราก็ต้อง Deregulation ต้องลดการควบคุม กำกับ และตรวจสอบตลาดการเมือง เราต้องไม่บังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. เข้าสังกัดพรรค เราต้องทำให้การเข้าและออกตลาดการเมืองเป็นไปได้โดยเสรี เราต้องทำให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับตลาดการเมืองเป็นข้อมูลข่าวสารที่สมบูรณ์ เราต้องทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็กสามารถอยู่ได้ในตลาดการเมือง อย่างนี้เป็นต้น

ดังนั้นถ้าเราตั้งเป้าหมายไว้ว่า เป้าหมายขั้นสุดท้ายของการปฏิรูปการเมืองอยู่ที่การทำให้ตลาดการเมืองเป็นการแข่งขันที่สมบูรณ์ การออกแบบรัฐธรรมนูญก็จะแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ขอคุณครับ