

ปาฐกถา
เรื่อง
"ก้าวต่อไปของการปฏิรูปการเมืองไทย"
โดย
นายอานันท์ ปันยารชุน
๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๕

ท่านประธานรัฐสภา ท่านสมาชิกรัฐสภา ท่านผู้มีเกียรติทั้งชาวต่างประเทศ และชาวไทยที่
เคารพทุกท่าน

สามวันที่ผ่านมา ท่านทั้งหลายได้ใช้เวลาทบทวนการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับ
ปัจจุบันในแง่มุมต่าง ๆ อย่างละเอียดทุกแง่มุม ทั้งยังเปรียบเทียบกับประสบการณ์จากต่างประเทศ
ที่มีการปฏิรูปการเมืองเช่นเดียวกัน ทั้งหมดนั้นเป็นการ "เหลียวหลัง" ไปสำรวจพัฒนาการของการเมือง
ไทย ๕ ปี หลังการใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ประชาชนช่วยกันทำขึ้น

วันนี้ เป็นวันที่เราสมควรจะมา "แลหน้า" ไปในอนาคตว่าก้าวต่อไปของการปฏิรูปการเมือง
ไทยควรไปในทิศทางใด? ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะ การปฏิรูปการเมืองไม่ใช่การกระทำที่เสร็จไปครั้งเดียว
ด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญ แต่การปฏิรูปการเมืองเป็น "กระบวนการ" ที่อาจเริ่มขึ้นด้วยการจัดทำรัฐ
ธรรมนูญฉบับประชาชนก็จริงอยู่ แต่กระบวนการนั้นคงต้องพัฒนาไป จนถึงจุดที่การเมืองสามารถ
ตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของพลเมืองได้อย่างทันทั่วถึง

ท่านผู้มีเกียรติครับ

ระบอบการเมือง ก็คือ ระบบการบริหารสังคมที่เรียกว่ารัฐ ระบอบการเมืองจึงเป็นระบบ
การตัดสินใจแทนรัฐ ในนามรัฐ และมีผลผูกพันให้คนในสังคมนั้นต้องทำตาม

วันนี้ ถ้าประธานาธิบดีบุช ตัดสินใจบุกอิรักแทนสหรัฐอเมริกา คนอเมริกันทุกคนก็ต้องรับ
ผลแห่งการตัดสินใจ ที่ประธานาธิบดีได้ทำในนามสังคมนั้น และผูกพันคนอเมริกันทุกคน

เช่นเดียวกัน วันพรุ่งนี้ ถ้ารัฐบาลไทยตัดสินใจขึ้นภาษีเงินได้ หรือภาษีมูลค่าเพิ่ม เราทุกคนก็
ต้องเสียภาษีเพิ่มขึ้น

ระบอบการเมือง ซึ่งเป็นระบบการบริหารและตัดสินใจแทนสังคมนั้น จึงมีความสำคัญต่อ
ชะตาและอนาคตของคนทุกคนในสังคมนั้น ด้วยเหตุดังนี้แหละ ที่นักปรัชญาคนสำคัญของโลก ตั้ง

แต่ยุคก่อนพุทธกาลในอินเดียและในจีน เรื่อยมาจนถึงยุคกรีก ตลอดมาจนถึงยุคกลาง และยุคใหม่ในยุโรป ใช้เวลาศึกษาและเขียนหนังสือปรัชญาหลายร้อยเล่มเกี่ยวกับการเมืองเพื่อแสวงหารูปแบบที่ดีที่สุดของระบอบการเมือง ที่สร้างความผาสุกอย่างแท้จริง ให้คนทุกคนที่อยู่ร่วมกันเป็นสังคมรัฐนั้น

การที่เราทั้งหลายมาพูดถึง "ก้าวต่อไปของการปฏิรูปการเมือง" ก็คือการมาแสวงหาแนวทางร่วมกัน เพื่อให้ระบอบการเมืองรับใช้พลเมืองได้อย่างดีที่สุด

เป้าหมายและหัวใจของการเมืองก็คือ "พลเมือง" การปฏิรูปการเมืองเองก็มีเป้าหมายสำคัญ ๓ ประการ คือ

ประการแรก การเพิ่มอำนาจให้พลเมือง ด้วยการขยายสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคในระบอบการเมือง และการเพิ่มส่วนร่วมของพลเมืองในการเมืองทั้งระดับชาติและท้องถิ่น โดยเชื่อว่าส่วนร่วมของทุกส่วนในสังคม จะนำมาซึ่งการจัดสรรทรัพยากรซึ่งมีจัดอย่างสมดุลและเป็นธรรม และจะส่งผลให้การเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่ว่านั้นมีความยั่งยืน

ประการที่สอง การทำให้การเมืองมีความโปร่งใส เพิ่มความสุจริต ลดการทุจริตอันทำให้การตัดสินใจในเรื่องสาธารณะกิจทั้งหลายผิดเพี้ยนไปจากความถูกต้องที่ควรจะเป็นและไม่ได้ตอบสนองประโยชน์ของมหาชนอย่างแท้จริง เพราะมีสินบนเข้ามาเกี่ยวข้อง

ประการที่สาม การทำให้การเมืองมีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ ภายใต้การตรวจสอบที่เข้มงวด ทั้งนี้ เพื่อให้ระบอบการเมืองสามารถแก้ปัญหาของบ้านเมืองและพลเมืองได้อย่างต่อเนื่อง และมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลอย่างแท้จริง

ท่านผู้มีเกียรติครับ

เจตนารมณ์ทั้งสามประการของรัฐธรรมนุญ ต่างมุ่งให้ระบอบการเมืองสามารถรับใช้ และสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

สามวันที่ผ่านมา ท่านทั้งหลายได้ท่อมเทกำลังสมองศึกษา วิเคราะห์ กลไกต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนุญสร้างขึ้น เพื่อให้เกิดผลตามเจตนารมณ์ทั้งสามประการ กลไกเหล่านี้**จำเป็น**และ**มีความสำคัญ**ยิ่งก็จริงอยู่ เพราะเป็น "วิธีการ" ทำให้การเมืองไทยรับใช้พลเมืองไทยได้ดีที่สุด แต่ถึงจำเป็น **ก็ไม่เพียงพอ** เราคงยังต้องถามคำถาม ที่ลึกลงไปกว่า "กลไก" อันเป็นเพียง "วิธีการ" ในการปฏิรูปการเมืองว่า ระบอบการเมืองไทยที่ได้ปฏิรูปแล้ว ได้สร้างความผาสุกอย่างแท้จริงให้เกิดขึ้นแก่คนไทยส่วนใหญ่ หรือยัง คำถามนี้ ไม่ใช่คำถามเชิงวิธีการอีกต่อไป แต่เป็นคำถามที่ต้องการวัดผลสัมฤทธิ์ของระบอบการเมืองหลังการปฏิรูปว่า ได้บรรลุ "เป้าหมาย" หลัก คือการสร้างความผาสุกอย่างแท้จริงให้เกิดขึ้นแก่คนไทยทุกคน หรือส่วนใหญ่หรือยัง

ถ้าคำตอบคือ ใช่ ก็แสดงว่าการปฏิรูปการเมืองได้บรรลุผลอย่างแท้จริง คือมีความสำเร็จทั้ง "เป้าหมาย" ของการปฏิรูปการเมืองและความสำเร็จในการใช้ "กลไก" อันเป็น "วิธีการ"

แต่ถ้าคำตอบคือ ยัง ระบอบการเมืองภายหลังการปฏิรูปยังไม่บรรลุการทำให้คนส่วนใหญ่มีความผาสุกอย่างแท้จริง ก็แสดงว่าการปฏิรูปการเมืองยังไม่บรรลุผล เรา-ท่าน ก็คงจะต้องร่วมกันผลักดันกระบวนการนี้ต่อไป

ในเรื่องนี้ ผมใคร่ขอยกสรุปสถานการณ์เศรษฐกิจสังคมในช่วง ๓ ทศวรรษที่ผ่านมา ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๘ ซึ่งมีความว่า

"... ถึงแม้ว่าการพัฒนาประเทศจะบรรลุเป้าหมายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจก็ตาม แต่กิจกรรมและความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจก็ยังกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล รายได้ต่อหัวของคนไทยในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ยังสูงกว่าภูมิภาคอื่น ๆ ของประเทศมาก โดยเฉพาะภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งมีรายได้ต่อหัวต่ำที่สุดประมาณ ๑๒ เท่า กลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้สูงสุด ๒๐ เปอร์เซ็นต์แรกมีสัดส่วนรายได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๕๔ ในปี ๒๕๑๑ เป็นร้อยละ ๕๘ ในปี ๒๕๓๕ ในขณะที่กลุ่มที่มีรายได้ ๒๐ เปอร์เซ็นต์ต่ำสุดมีสัดส่วนรายได้ลดลงจากร้อยละ ๔.๖ ในปี ๒๕๑๑ เหลือเพียงร้อยละ ๓.๘ ในปี ๒๕๓๕ ช่องว่างระหว่างรายได้และโอกาสที่ได้รับจากผลของการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ผ่านมา ได้ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตคนไทยส่วนใหญ่และการพัฒนาประเทศในระยะยาว ..."

ท่านที่เคารพครับ

การที่คนส่วนใหญ่ ในสังคมไทยยังยากจน ในขณะที่คนส่วนน้อยมีความเป็นอยู่ที่ดี จะเรียกว่าเป็นประชาธิปไตยที่แท้จริงได้หรือไม่? เพราะถ้าประชาธิปไตยคือการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชนจริง ประชาชนส่วนใหญ่ก็ย่อมต้องได้ประโยชน์จากการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมโดยระบอบการเมือง ไม่ใช่ประชาชนส่วนน้อยได้ประโยชน์เพราะคำว่า "ประชาชน" ในอมตวาจาของอับราฮัม ลินคอล์น ย่อมหมายถึงประชาชนทั้งหมด หรือส่วนใหญ่ ไม่ใช่คนส่วนน้อย

ท่านผู้เข้าร่วมสัมมนาทุกท่านครับ

"ประชาธิปไตยทางการเมือง" เป็นเพียงวิธีการบริหารบ้านเมืองเพื่อให้เกิด "ประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจและสังคม" อันเป็นความเท่าเทียมกันของประชาชนส่วนใหญ่ในโอกาสที่จะพัฒนาความเป็นมนุษย์ได้เต็มศักยภาพ

จะมีประโยชน์อันใดที่จะรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นโดยอิสระ ในเมื่อคนจนที่ไร้การศึกษา พุดจาอะไรก็ไม่น่าฟังเท่าคนฐานะดี การศึกษาสูงอย่างท่านทั้งหลาย ณ ที่นี้ คนจนจึงมีสิทธิแต่ไม่มีเสียง ไม่มีเสียงเพราะเสียงของเขาไม่ดังพอที่สื่อมวลชนจะสนใจ ไม่ดังพอที่จะทำให้ผู้มีอำนาจให้ความสำคัญ

ความจน ความไม่รู้ การไร้เสียง หรือเสียงไม่ดังพอ จึงควบคู่ไปกับสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ แต่ก็เป็นเพียงสิทธิเสรีภาพในกฎหมายที่เป็นตัวหนังสือ ในขณะที่โอกาสที่จะใช้สิทธิเสรีภาพเหล่านั้น คนจนมีน้อยกว่าคนมีฐานะดี ยิ่งกว่านั้นคนจนยังต้องพึ่งพาอาศัยความช่วยเหลือจากผู้อื่น และนี่ก็จะเป็นที่มาของวัฒนธรรมอุปถัมภ์ในสังคมการเมืองไทย และวัฒนธรรมอุปถัมภ์ก็เป็นที่มาของการซื้อสิทธิ์-ขายเสียง อันทำลายความน่าเชื่อถือของประชาธิปไตยทางการเมือง ให้หมดความชอบธรรมลง

การทำให้เกิดประชาธิปไตยโดยทางเศรษฐกิจและสังคมด้วยการยกระดับคนส่วนใหญ่ให้ลืมตา อ้าปาก มีทั้งสิทธิ และมีทั้งเสียงอย่างแท้จริง ไม่ต้องพึ่ง ไม่ต้องพึ่งใคร นอกจากตัวเราเอง จำต้องปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคม และเป็นเป้าหมายของประชาธิปไตยทางการเมือง และการปฏิรูปการเมือง

ดังนั้นการที่สถาบันพระปกเกล้า กำหนดให้การประชุมวิชาการประจำปีหน้าเป็นเรื่อง “ประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจและสังคม : คนจนกับการพัฒนาประชาธิปไตย” จึงเป็นการเหมาะสมอย่างยิ่ง เพราะนี่ก็คือ ทิศทางที่การปฏิรูปการเมืองจะต้องพยายามให้เกิดขึ้นโดยเร็ว

เมื่อเกิดประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจและสังคมขึ้นกับคนหมู่มากของบ้านเมืองแล้ว สิ่งนี้ก็จะหันกลับมาส่งเสริมและพัฒนาประชาธิปไตยทางการเมือง ให้มีความยั่งยืนอย่างแท้จริง

ท่านผู้มีเกียรติครับ

เมื่อเราได้ประเมิน “เป้าหมาย” ของการเมือง หลังการปฏิรูปแล้วว่า ยังไม่สามารถสร้างประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจและสังคมได้ และเรา-ท่าน มีหน้าที่ต้องช่วยกันผลักดันต่อไป

เราน่าจะหันมาประเมิน “กลไก” อันเป็น “วิธีการ” ที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดขึ้นเพื่อการปฏิรูปการเมืองด้วย

อันที่จริง ตลอด ๓ วันนี้ ท่านทั้งหลายก็ได้ประเมินแล้ว เสียงจากการประเมินในการประชุมวิชาการครั้งนี้ ส่วนใหญ่เห็นว่ารัฐธรรมนูญไม่ใช่ตัวปัญหา ตรงกันข้าม ในภาพรวมแล้ว รัฐธรรมนูญนี้ดีที่สุดเท่าที่มีมา ๑๖ ฉบับ ตรงที่สร้างอำนาจให้พลเมือง มากกว่าการเพิ่มอำนาจให้นักการเมือง แต่ปัญหาส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นในระยะ ๕ ปีที่ผ่านมา ส่วนใหญ่เป็นปัญหาการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งยัง

ไม่สมบูรณ์อยู่ ดังที่ผมได้เคยชี้ให้เห็นแล้วว่า ยังไม่มีกฎหมายสำคัญ ๆ อีกประมาณเกือบ ๒๐ ฉบับ มารองรับหลักการในรัฐธรรมนูญให้เกิดผลขึ้นอย่างจริงจัง

ปัญหาบางส่วนเป็นปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายลูก ปัญหาอีกจำนวนหนึ่งเป็นปัญหาทัศนคติของผู้เกี่ยวข้อง ตลอดจนเป็นปัญหาการใช้และการตีความรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย อันเนื่องจากการขาดคุณสมบัติที่เหมาะสมของผู้ที่อยู่ในองค์กรที่ใช้ และตีความรัฐธรรมนูญเหล่านั้น

สิ่งเหล่านี้ อาจต้องแก้ไข ปรับเปลี่ยนตามวิถี และครรลองที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ซึ่งสมควรกระทำโดยเร็วต่อไป

แต่ที่น่าพิจารณาในวันนี้ก็คือ เริ่มมีเสียงมาจากองค์กรทางการเมือง ที่มีอำนาจริเริ่มการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ในประเด็นต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อท่านเหล่านั้น อาทิเช่น การแก้มาตรา ๑๐๗ (๔) ที่ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็น ส.ส. ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ๕๐ วันเป็นอย่างน้อย จึงจะลงสมัครรับเลือกตั้งได้ หรือการแก้มาตรา ๑๐๗ (๓) ให้ผู้สมัครเป็น ส.ส. ไม่ต้องจบปริญญาตรีเป็นต้น

คำถามที่เกิดขึ้น จึงมีว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งผมขออย่าว่าอาจกระทำได้นั้น จะแก้ไขเรื่องใด? จะแก้ไขเพื่อใคร? และจะแก้ไขอย่างไร?

ทั้งสามคำถามนี้ จะต้องมีคำตอบ

สำหรับคำถามที่ว่า จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเรื่องใดนั้น มีความสัมพันธ์อย่างยิ่งกับคำถามที่ว่า จะแก้รัฐธรรมนูญเพื่อใคร แต่ความจริงแล้ว ก่อนที่จะตอบคำถามว่า จะแก้รัฐธรรมนูญในเรื่องใดนั้น ผู้คิดจะแก้ จะต้องทราบเจตนารมณ์ และความเป็นมาของกลไก หรือวิธีการต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญร่างไว้ให้ครบถ้วนเสียก่อน แล้วจึงพิจารณาศึกษาว่า กลไกหรือวิธีการที่วางนั้น ก่อให้เกิดปัญหาแก่การปฏิรูปการเมืองหรือไม่ ถ้าก่อให้เกิดปัญหาแก่การปฏิรูปการเมือง เราก็ต้องปรับกลไกเหล่านั้น โดยการแก้รัฐธรรมนูญ แต่ถ้ากลไกเหล่านั้นไม่ได้ก่อให้เกิดปัญหาแก่การปฏิรูปการเมือง แต่เป็นปัญหาสำหรับนักการเมือง ก็ต้องมาพิจารณาว่า ถ้าเช่นนั้น จะแก้หรือไม่? ถ้าแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในเรื่องนั้น ๆ แล้ว ผลที่ตามมาคืออะไร?

เช่น ถ้าจะแก้มาตรา ๑๐๗ (๔) ที่ต้องการให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็น ส.ส. ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองก่อนลงสมัครรับเลือกตั้ง ถึง ๕๐ วัน ก็เพื่อป้องกันการ "ย้ายพรรค" ในระหว่างการประกาศให้มีการเลือกตั้ง ทั้งนี้เพื่อป้องกันการ "ประมุขตัว" ผู้สมัคร ซึ่งจะมีผลต่อเสถียรภาพของพรรคการเมืองประการหนึ่ง และจะมีผลโดยตรง ต่อระบบการซื้อเสียง ขายสิทธิของผู้สมัคร และพรรคการเมือง

เมืองอีกประการหนึ่ง หากแก้ไขมาตรานี้ เปิดโอกาสให้สังกัดพรรคในเวลาที่สูงขึ้น ก็จะเกิดการ "ประมูลตัว" ผู้สมัคร และการ "ต่อรอง" ระหว่างผู้ถูกประมูลตัว กับพรรคการเมืองเดิมที่ตั้งกักอยู่ และพรรคการเมืองใหม่ที่มาประมูลตัว ซึ่งการต่อรองเหล่านี้ อาจไม่ได้อยู่ที่ผลประโยชน์ต่อประชาชน แต่อยู่ที่ผลประโยชน์ที่ผู้ถูกประมูลจะได้ การแก้ไขเช่นนี้ คงไม่ใช่เพื่อปฏิรูปการเมือง แต่เป็นการแก้เพื่อตอบสนองความต้องการของนักการเมือง

ส่วนคำถามที่สองที่ว่า "แก้เพื่อใคร?" ก็ชัดเจนอยู่ในตัวเองว่า ถ้าการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น เป็นการแก้เพื่อ "พลเมืองทั้งหมดหรือส่วนใหญ่" อันเป็นหัวใจของการเมืองแล้ว ก็สมควรที่จะแก้ไขให้พลเมืองได้ประโยชน์สูงสุด แต่ถ้าการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น เป็นไปเพื่อตัวแทนที่ประชาชนพลเมืองเลือกตั้งเข้าไป มิได้เป็นไปเพื่อตัวการหรือพลเมืองแล้ว การแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ก็ไม่ใช่การแก้ไขให้เพื่อให้เกิดการปฏิรูปการเมืองที่ดีขึ้น แต่เป็นการแก้ปัญหาของนักการเมือง ซึ่งร้ายกว่านั้น อาจเป็นการแก้ไขให้ทำลายการปฏิรูปการเมืองเลยก็ได้

ท่านผู้มีเกียรติที่เคารพครับ

ตอนที่มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในปี ๒๕๓๔ ตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น ก็เนื่องมาจากแนวความคิดที่ว่า นักการเมืองผู้ถูกปฏิรูป ไม่อาจปฏิรูปตัวเองได้ เพราะมีส่วนได้เสียเอง ดังคำกล่าวของอาจารย์นิธิ เอียวศรีวงศ์ที่ว่า "จงอย่าให้ผู้รับเหมาเขียนสเปกเอง" ด้วยเหตุนี้ จึงต้องให้สภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่มีส่วนได้เสียในฐานะนักการเมือง มาเป็นผู้จัดทำรัฐธรรมนูญ

มาบัดนี้ เราจะให้ตัวแทนแก่กฏเกณฑ์เพื่อประโยชน์ของตัวเอง โดยไม่ฟังเสียงตัวการหรือประชาชนเลยหรือ?

สำหรับคำถามสุดท้ายที่ว่า จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอย่างไร? นั้น คำตอบคงมีได้ ๒ นัย

นัยแรก เป็นคำตอบตามตัวบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๓ ซึ่งให้อำนาจคณะรัฐมนตรี หรือ ส.ส. จำนวน ๑ ใน ๕ ของจำนวน ส.ส. ที่มีอยู่ หรือ ๑ ใน ๕ ของ ๕๐๐ คน หรือ ส.ส. และ ส.ว. ร่วมกัน จำนวน ๑ ใน ๕ ของจำนวน ส.ส. และ ส.ว. ทั้งหมด ๙๐๐ คน เป็นผู้เสนอขอแก้ไขเพิ่มเติม โดยให้รัฐสภาประชุมร่วมกัน และต้องใช้มติเกินครึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งสองสภา ๙๐๐ คน ในวาระที่ ๑ และวาระที่ ๓ การแก้ไขเพิ่มเติมจึงกระทำได้

นี่เป็นการตอบตามตัวบทบัญญัติลายลักษณ์อักษรของรัฐธรรมนูญ

นัยที่สอง เป็นคำตอบที่ไม่ได้เขียนไว้โดยตรงในรัฐธรรมนูญ แต่เกี่ยวข้องด้วยความชอบธรรมทางการเมือง

ท่านทั้งหลายคงจำได้ดีว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๕ ซึ่งก่อตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑๑ เตรศ วรรคสามว่า

"ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญต้องคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ"

มาตรานี้เองเป็นหลักให้สภาร่างรัฐธรรมนูญ ต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างกว้างขวาง ไม่เคยมีมาก่อน จนรัฐธรรมนูญฉบับนี้ถูกขนานนามว่า "รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน"

แม้ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ยืนยันว่า สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ "คำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ"

เมื่อเป็นเช่นนี้ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ก็จะต้องคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญเช่นเดียวกัน ที่เป็นเช่นนี้เพราะประชาชนพลเมืองเป็นตัวการ เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยดังปรากฏตามความตอนต้นของมาตรา ๓ ของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติว่า "อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย ..." ดังนั้น การแก้ไขกติกาสูงสุดในการบริหารสังคมรัฐ ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญที่เกี่ยวกับชะตา อนาคตของพลเมืองทุกคน ผู้แทนปวงชนที่แท้จริงย่อมต้องกลับไปถามตัวการ คือประชาชนซึ่งเลือกตนเข้ามา

ท่านผู้มีเกียรติครับ

การกลับไปถามประชาชนดีที่สุดนั้น ก็คือการใช้กระบวนการออกเสียงประชามติตามมาตรา ๒๑๔ ของรัฐธรรมนูญนั่นเอง เพื่อขอปรึกษาความเห็นของประชาชนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งมาตรา ๒๑๔ กำหนดระยะเวลาไว้ให้ทั้งฝ่ายที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย สามารถแสดงความคิดเห็น ให้ประชาชนฟังได้โดยเท่าเทียมกัน ในระยะเวลาไม่น้อยกว่า ๕๐ วัน และไม่เกิน ๑๒๐ วัน

การขอประชามติซึ่งตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๔ กำหนดให้มีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีก็จริง แต่น้ำหนักและความชอบธรรมที่เกิดขึ้น ย่อมส่งผลให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ประชาชนเห็นชอบด้วย ได้รับการยอมรับ และมีความมั่นคงเช่นเดียวกับตอนร่างรัฐธรรมนูญ

ความจริง ก่อนปี ๒๕๕๐ กลไกการใช้ประชามติในเรื่องสำคัญเช่นนี้ไม่มีกำหนดไว้แต่เมื่อมีกลไกนี้ปรากฏอยู่ในมาตรา ๒๑๔ ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้แล้ว ประกอบกับ รัฐธรรมนูญมาตรา ๗๖ ก็กำหนดให้ "รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การ

ตัดสินใจทางการเมือง ..." ก็สมควรที่รัฐบาล และรัฐสภาจะใช้กลไกที่รัฐธรรมนูญให้ไว้ในมาตรา ๒๑๔
ปรึกษาหารือประชาชนอย่างเป็นทางการ

ท่านผู้มีเกียรติที่เคารพครับ

ผู้แทนที่แท้จริงของปวงชน ย่อมไม่รังเกียจปวงชนหรือครับ ดังนั้น ผมเชื่อว่ารัฐสภาจะ
ดำเนินการใด ๆ ต่อรัฐธรรมนูญ ก็ย่อมต้องคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ

ท่านผู้เข้าสัมมนาทุกท่านครับ

๕ ปีแห่งความพยายามปฏิรูปการเมืองได้ผ่านไปแล้ว ๕ ปีนี้ เป็น ๕ ปี ที่สังคมไทยและคน
ไทย ได้เรียนรู้ และลิ้มรสของสองสิ่งที่คุณเหมือนจะสวนกัน กล่าวคือ คนไทยลิ้มลองความหวานของ
เสรีภาพ และส่วนร่วมทางการเมืองที่เพิ่มขึ้นอย่างมากมาย แต่ในขณะเดียวกันก็ได้ลิ้มรสความขมของ
วิกฤตทางเศรษฐกิจ

บทสังเคราะห์ของประสบการณ์หวาน-ขม นี้ย่อมอยู่ที่ เรา-ท่าน จะกำหนดทิศทางของ
สังคมไทย และการเมืองไทยให้ก้าวไปทางใด สำหรับผมแล้ว คิดว่า การปฏิรูปการเมือง เพื่อให้
ประชาธิปไตยทางการเมือง สามารถสร้างประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจและสังคม ให้เกิดขึ้นอย่างแท้จริง
น่าจะเป็นบทสังเคราะห์ประสบการณ์หวาน-ขม ดังกล่าวให้กลายเป็นประสบการณ์หวาน-หวานได้ เมื่อ
เกิดประชาธิปไตยทางการเมือง และประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจและสังคมขึ้นอย่างแท้จริง และเมื่อนั้น
แหละที่การเมือง เศรษฐกิจ และสังคมจะรวมเป็นหนึ่งเดียวภายใต้คำว่า "ความยั่งยืนที่แท้จริง"

ขอบคุณและสวัสดิ์ครับ
