

ปัญหาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กับวิกฤตการเมืองไทยปัจจุบัน

กิตติพงษ์ กมลธรรมวงศ์¹

บทคัดย่อ

วิกฤตทางการเมืองที่เกิดขึ้นในประเทศไทยปัจจุบัน หลายฝ่ายได้กล่าวถึงสาเหตุสำคัญคือ การรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 แต่ความเป็นจริงยังมีสาเหตุอื่นอีกที่ยังไม่ได้กล่าวถึงอีก ซึ่งได้แก่ปัญหาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 สำหรับปัญหาการบังคับใช้รัฐธรรมนูญมีสาเหตุสำคัญสามประการดังนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ยังไม่ได้ถูกบังคับใช้อย่างสมบูรณ์ เนื่องจากยังไม่มีกรตรากฎหมายรองรับในหลายเรื่อง รวมถึงการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญที่เปลี่ยนแปลงไป หากกล่าวโดยเฉพาะสิ่งที่เป็นปัญหามากที่สุด คือ เจตนารมณ์ในเรื่องสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชนที่แม้จะมีการบัญญัติเพิ่มเติมใหม่เป็นจำนวนมาก แต่ก็ไม่สามารถบังคับใช้ได้จริง

2. สมดุลแห่งอำนาจระหว่างนิติบัญญัติและบริหารสูญเสียไปจากการแนบแน่นที่ฝ่ายรัฐบาลกุมเสียงข้างมากในรัฐสภา และเจตนารมณ์ที่เน้นให้ฝ่ายบริหารเข้มแข็งของรัฐธรรมนูญส่งผลให้กลายเป็นระบบกึ่งประธานาธิบดี ทั้งนี้สาเหตุหลักคือการได้ชัยชนะเด็ดขาดของพรรคไทยรักไทย ซึ่งปรากฏทางการเมืองนี้เกิดขึ้นอย่างไม่คาดคิดภายในการเลือกตั้งเพียงครั้งเดียวโดยอาศัยวิธีการรวบรวมพรรคการเมืองต่าง ๆ ดังนั้นกลไกต่าง ๆ ที่ใช้ในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารผ่านระบบรัฐสภาจึงไม่สามารถทำงานได้อย่างที่ควรจะเป็น และด้วยเสียงข้างมากของรัฐบาลในสภาผู้แทนราษฎรเช่นนี้ได้ทำให้เกิดระบบเผด็จการรัฐสภาขึ้นในที่สุด

3. ปัญหาของการทำหน้าที่ขององค์กรอิสระที่ถูกแทรกแซง กลไกตรวจสอบทำงานได้โดยมีจุดเริ่มต้นจากศาลรัฐธรรมนูญ เป็นผลทำให้ไม่สามารถมีกลไกทางการเมืองในระบบที่จะใช้ตรวจสอบรัฐบาลได้ การเมืองไทยจึงถูกผลักดันไปสู่การชุมนุมประท้วงบนท้องถนนและสิ้นสุดลงด้วยการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549

¹ อาจารย์ประจำภาควิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์ลำปาง

ปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญนี้ หากทำความเข้าใจให้ดี ก็พบว่า มีความสอดคล้องกับทฤษฎีพัฒนาการทางการเมืองเพื่อนำไปสู่ประชาธิปไตย ที่มั่นคงของประเทศฯหนึ่ง โดยความเชื่อในทฤษฎีนี้ สภาวะความยุ่งเหยิง ความขัดแย้งไม่ลงตัวในโครงสร้างการเมืองการปกครองจนทำให้เกิดปัญหาอุปสรรคขึ้น เป็นสภาวะการณ์ของระยะเปลี่ยนผ่าน (Transition) ก่อนที่จะนำไปสู่ความเป็นปึกแผ่น และการบรรลุวุฒิภาวะของระบอบการเมืองประชาธิปไตย ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นตัวการที่ทำให้การปกครองแบบอำนาจนิยมในประเทศไทยที่แม้จะเป็นประชาธิปไตย ให้มีความเสื่อมถอยลง ด้วยการเพิ่มเติมสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชนเปลี่ยนการเมืองที่ผูกขาดโดยนักการเมืองหรือนักเลือกตั้ง ให้กลายเป็นการเมืองของประชาชนทุกคน ปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดตั้งองค์การบริหาร และกลไกใหม่ๆ เพื่อตรวจสอบการทุจริตและการใช้อำนาจรัฐที่มีขอบ

Abstract

For Thailand political crisis nowadays, many people said that the main cause is Thai coup d'état took place on 19 September 2006. However, it has another cause that never mentioned yet which is the problem of Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2540 (1997) .

After Thailand has adopted the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2540, there have been successful outcomes and obstacles to Thai political structure as the following;

1. First successful outcome is people participation and people freedom. People are aware of a variety of new rights protection. There is possibility for Thai people for political participation both at local and national levels through new channels. Although there are provisions stated in the constitution guaranteeing these rights, the implication is another matter. The problem is no enactment of subsidiary law.

2. Another successful outcome is there is stability in political institutions and their relation. Moreover, there is government stability and prime minister's leadership. Although the constitution brings about successful outcomes, it is found that there are problems caused by political party system and election system as they are political-commercial. Even the Senate which is connected to people and acts as checking mechanism cannot be free from domination. Conflict of interest is obvious among ministers. Political party cannot become a stable institution with democracy as its policy is up to its political party leader and those who support the party financially.

3. Last successful outcome is an increase in checks and balances. More government organizations are assessed of their usage of power which is a result from establishment of new independent institutions, especially Administrative Court and Constitutional Court. However these newly established autonomous institutions are interfered to some extent that they cannot function well in checking on the Executive. Neither can the Legislature as most of representatives in the House of Representatives belong to the government which hinders check and balance system.

As for enforcement of the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2540, there are following problems;

1. There is no absolute enforcement of the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2540.

2. There is loss of balance of powers between the Legislature and the Executive as majority of vote in the Parliament belongs to the government. In addition, there is adverse impact from strengthening the Executive in the constitution which is semi-presidential government.

3. Independent institutions are interfered.

According to political development theory, chaos or conflict in political structure in any country is political phenomenon happening during transition period before democracy can be stable and mature. The Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2540 gives people freedom and promotes people participation which in turn has politicians let go their grip of power thus realizing people politics. Local administration is reformed while new independent institutions or mechanism are established for anti-corruption and abuse of power.

ท่ามกลางวิกฤตความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดขึ้นในประเทศไทยปัจจุบัน หลายคนได้พยายามค้นหาสาเหตุของการเกิดขึ้น ซึ่งมักจะลงท้ายด้วยบทสรุปว่าเป็นเพราะการรัฐประหารวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 แต่ความจริงก็อาจไม่ได้เป็นเช่นนั้น เพราะถ้าสืบสาวราวเรื่องขึ้นไปก็พบสิ่งที่น่าสนใจว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 นั้นมีส่วนทำให้เกิดวิกฤตดังกล่าวไม่มากนัก โดยปัญหาข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญฉบับนี้กลับไม่ได้รับการอธิบายความให้สังคมไทยทั่วไปได้เข้าใจมากนัก คงพิจารณาเฉพาะด้านดี ในฐานะรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน แต่ในด้านลบก็ต้องถือว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้มีส่วนสร้างให้เกิด“ระบอบทักษิณ”ขึ้น ซึ่งนำไปสู่วิกฤตการเมืองในปี 2549 และยังคงเชื่อมโยงมาถึงเหตุการณ์ ณ ขณะนี้ที่มีผู้คนจำนวนมากที่เรียกตนว่า”มวลมหาประชาชน” ออกมาชุมนุมต่อสู้กับรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตรที่ถือว่าเป็นรัฐบาลนอมนิของระบอบทักษิณ ดังนั้นผลกระทบที่เกิดขึ้นจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 จึงมีทั้งด้านที่ประสบความสำเร็จและปัญหาอุปสรรคซึ่งบทความนี้จะได้นำเสนอให้เห็นเป็นตามลำดับ และชี้ให้เห็นถึงความเชื่อมโยงของปัญหาวิกฤตการณ์เมืองไทยในปัจจุบัน รวมถึงลดจนบทบาทความสำคัญขององค์กรตุลาการในกระบวนการทำการเมืองให้เป็นกฎหมาย เพื่อรักษาไว้ซึ่งหลักนิติรัฐ

เมื่อพิจารณาถึงความเป็นมาและสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ก็จะพบว่าเต็มไปด้วยความเฝื่อนของสังคมไทยร่วมกันมากยิ่งขึ้นกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ที่เกิดขึ้นภายหลังวันมหาปิติ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ซึ่งถือกันว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ดีอีกฉบับหนึ่งในประวัติศาสตร์การเมืองไทย โดยในระยะแรกของการบังคับใช้ประมาณ 5 ปี ประเทศยังคงตกอยู่ในห้วงเวลาการต่อสู้กับวิกฤติเศรษฐกิจ (พ.ศ. 2540-2545) เสี่ยงชนชั้นชนต่อรัฐธรรมนูญก็ยังคงมีอยู่มากตามงานวิชาการที่ผลิตออกมาในช่วงเวลานั้น ขณะเดียวกันก็เป็นระยะแรกของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญด้วยจึงมีหนังสือจำนวนมากที่ผลิตออกมาเพื่ออธิบายถึงเนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญว่ามีหลักการสำคัญอะไรบ้างและจะสามารถแก้ไขปัญหาของการเมืองไทยได้อย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชน ทั้งนี้ยังไม่รวมการส่งเสริมให้มีการตีพิมพ์รัฐธรรมนูญแจกจ่ายเผยแพร่ และกระทรวงศึกษาธิการเองก็ได้บรรจุเนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญไว้ในหนังสือเรียนระดับชั้นต่าง ๆ ทั้งประถมและมัธยมศึกษาและหนังสืออ่านนอกเวลา อีกทั้งมีการจัดทำสารานุกรมเพื่ออธิบายรัฐธรรมนูญทั้งฉบับอย่างสมบูรณ์แบบเป็นครั้งแรกโดยสถาบันพระปกเกล้าจำนวน 43 เรื่องในปี พ.ศ.2545

นอกจากนี้ผลการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นหลังรัฐธรรมนูญประกาศใช้ก็ยังถูกอธิบายว่าเป็นความสำเร็จของเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ทำให้รัฐบาลเข้มแข็งมีเสถียรภาพ ฉะนั้นเอกสารทางวิชาการส่วนใหญ่ต่างก็ออกมาสนับสนุนประโยชน์

และความสำเร็จของรัฐธรรมนูญได้ในระดับหนึ่ง แม้จะมีเสียงนักวิชาการที่ชี้ให้เห็นข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญฉบับนี้อยู่บ้างแต่ก็เป็นเสียงส่วนน้อยที่ไม่ค่อยได้รับการเผยแพร่มากนัก แต่สุดท้ายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับนี้ก็สิ้นสุดลงด้วยการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 ซึ่งเป็นสิ่งที่หลายฝ่ายในสังคมไทยไม่คาดคิดมาก่อน ห้วงเวลาเกือบเก้าปีของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญที่ได้ประกาศใช้มาตั้งแต่วันที่ 11 ตุลาคม 2540 จึงมีทั้งด้านที่ประสบความสำเร็จและล้มเหลวที่จะได้นำเสนอให้เห็นต่อไป

1. การประเมินผลกระทบการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

จากการศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กับการเมืองการปกครองไทยจะเห็นได้ว่าปรากฏทั้งความสำเร็จและล้มเหลว กล่าวคือในแง่ดีคือความสำเร็จในการสร้างความเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่สภาร่างรัฐธรรมนูญคาดหวังในการปฏิรูปการเมืองตามกรอบเจตนารมณ์ที่ได้กำหนดไว้ตั้งแต่การยกร่างรัฐธรรมนูญที่เห็นได้ชัดคือการเพิ่มเติมสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการมีส่วนร่วมของพลเมืองทุกระดับ การปรับปรุงสถาบันการเมืองในฝ่ายต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพในการทำงานมากขึ้นไม่ว่าจะเป็น ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ ขณะเดียวกันก็มีการสร้างความชอบธรรมมากขึ้นจากการปรับปรุงกระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งในระบบการเลือกตั้งแบบใหม่ การปรับปรุงบทบัญญัติพรรคการเมือง การสร้างกลไกตลอดจนองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ และการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างขนานใหญ่ด้วยการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น

ขณะที่ในแง่ร้ายคือ ความล้มเหลวที่ปรากฏความบกพร่องในการออกแบบบทบัญญัติรัฐธรรมนูญบางส่วน ซึ่งส่งผลในทางลบโดยเฉพาะการสร้างให้ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็งที่แม้มีเจตนาที่ดีเพื่อแก้ไขปัญหาของการเมืองไทยในอดีต แม้จะมีการเตรียมการป้องกันล่วงหน้าในการเพิ่มกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในหลายรูปแบบ รวมทั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่ในความเป็นจริงบรรดาเครื่องมืองลไกเหล่านั้นไม่สามารถทำงานได้อย่างสมบูรณ์ เพราะฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็งมาก และสามารถเข้าไปแทรกแซงการทำงานขององค์กรอิสระต่าง ๆ จนทำให้เกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองครั้งสำคัญ ที่เรียกว่า “ระบอบทักษิณ” ซึ่งสร้างผลกระทบกระเทือนต่อสังคมไทยอย่างกว้างขวาง

แม้วิกฤตการณ์ทางการเมืองนี้จะสิ้นสุดลงด้วยการรัฐประหารโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขในปี พ.ศ. 2549 แต่ก็ยังเป็นเพียงการยุติชั่วคราว โดยในปัจจุบันความขัดแย้งดังกล่าวก็ยังคงอยู่และดูจะทำให้

สังคมไทยยังไม่เห็นทางออกว่าสังคมไทยจะกลับเข้าสู่สถานการณ์ปกติได้อย่างไร แม้ผลการเลือกตั้งทั่วไปภายหลังที่มีการประกาศพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2554 ในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะจะทำให้ได้รัฐบาลชุดปัจจุบันที่นำโดยน.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตรเป็นนายกรัฐมนตรี เพราะดูเหมือนวังวนของความขัดแย้งทางการเมืองได้หมุนกลับมาอีกครั้งเป็นประวัติศาสตร์ซ้ำรอยในการชุมนุมของมวลมหาประชาชนที่ออกมาต่อต้านรัฐบาลจากความพยายามในการออกพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแบบเหมาแถมและการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ในที่สุดก็นำไปสู่การประกาศพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2556 และกำหนดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557 ซึ่งก็เป็นการเลือกตั้งที่มีผู้ออกมาคัดค้านจำนวนมากเป็นประวัติศาสตร์ และมีแนวโน้มว่าจะมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญอีกด้วย

สถานการณ์ทางการเมืองเช่นนี้จึงแตกต่างอย่างสิ้นเชิงเมื่อเทียบกับบทเรียนของประวัติศาสตร์การเมืองไทย ที่ภายหลังการรัฐประหารสังคมไทยก็จะสามารถปรับตัวเข้าสู่สภาวะปกติได้ไม่นาน นายกรัฐมนตรีที่ถูกรัฐประหารก็จะใช้ชีวิตในต่างประเทศอย่างเจียบ ๆ หรือเมื่อกลับมาในประเทศไทยก็จะเก็บตัวไม่ยุ่งเกี่ยวกับการเมือง แต่ภาพเหล่านี้เป็นสิ่งที่สังคมไทยไม่เห็นภายหลังจากการรัฐประหารวันที่ 19 กันยายน 2549

เมื่อพิจารณาถึงการประเมินผลกระทบของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ผู้ศึกษาพบว่าในระยะเวลาที่ผ่านมาได้มีการศึกษาวิเคราะห์อยู่บ้างพอสมควรทั้งในส่วนบทบัญญัติเฉพาะเรื่อง และการศึกษาผลกระทบในภาพรวมของรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ โดยปรากฏทั้งรูปการจัดสัมมนา การศึกษาวิจัย การเขียนบทความ การจัดทำเป็นหนังสือวิชาการ ทั้งนี้บทบาทขององค์กรที่ทำหน้าที่ติดตามผลกระทบการบังคับใช้รัฐธรรมนูญอย่างต่อเนื่องและเข้มแข็ง คือ สถาบันพระปกเกล้า มีการจัดทำเอกสารวิชาการออกมาภายหลัง 4 ปี ที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้ คือ เอกสารที่ใช้ประกอบการสัมมนา 4 ปี รัฐธรรมนูญ ปัญหาและอุปสรรคต่อการปฏิรูปการเมือง ตีพิมพ์ในปี พ.ศ. 2544 โดยเป็นการนำเสนอบทความวิชาการ 8 ชิ้น ได้แก่

1. 4 ปีรัฐธรรมนูญ : ปัญหาและอุปสรรคต่อการปฏิรูปการเมือง โดย เดโช สนวนานนท์
2. 4 ปี รัฐธรรมนูญใหม่กับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของพลเมือง โดย บุญเลิศ คชายุทธเดช
3. ทหารกับการปฏิรูปการเมือง โดยพลเอกปัญญา สิงห์ศักดิ์
4. ประเด็นที่ควรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐสภา โดยรศ.มนตรี รูปสุวรรณ
5. การเมืองไทย : การเมืองโลก โดย ดร.ยุพา อุดมศักดิ์

6. 4 ปี รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน โดย วรพจน์ วงศ์สง่า
7. รัฐธรรมนูญกับการปฏิรูปการศึกษา โดย รศ.สมคิด เลิศไพฑูรย์
8. รัฐธรรมนูญกับความหวังเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดย สุณี ไชยรส

เอกสารวิชาการดังกล่าว ก็ได้ให้ภาพถึงความสำเร็จระดับหนึ่งของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และนำเสนอถึงปัญหาอุปสรรคของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญในแต่ละเรื่องซึ่งยังคงมีปัญหาอุปสรรคเช่นกัน ในความเห็นของผู้ศึกษามองว่าเอกสารชิ้นนี้ยังไม่สามารถนำเสนอถึงผลกระทบและติดตามการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้อย่างเป็นระบบมากนักเพราะเป็นการเขียนลักษณะบทความที่ขาดการศึกษาวิเคราะห์อย่างเจาะลึก แต่ก็ถือว่าเป็นเอกสารชิ้นแรกๆ ที่พยายามนำเสนอข้อมูลในการติดตามผลกระทบของรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้น

จากการสำรวจบรรดาเอกสารทางวิชาการที่ได้มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการติดตามผลกระทบการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พบว่าเอกสารชิ้นที่ดีที่สุดซึ่งสามารถเป็นพยานหลักฐานถึงการศึกษาค้นคว้าความสำเร็จและปัญหาอุปสรรคของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ คือ ชุดโครงการวิจัย เรื่องการติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญโดยสถาบันพระปกเกล้า ที่ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ซึ่งได้ดำเนินการศึกษาวิจัยระหว่างเดือน ตุลาคม 2544 ถึง มีนาคม 2546 โดยมีวัตถุประสงค์การศึกษา 2 ประการ คือ

1. ศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ โดยมุ่งศึกษาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเจตนารมณ์หลัก

2. ศึกษาแนวทางแก้ปัญหา หรืออุปสรรคต่างๆ ต่อการบรรลุเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

การศึกษาตามโครงการดังกล่าวประกอบไปด้วยชุดโครงการวิจัยย่อยๆ 8 โครงการที่สถาบันพระปกเกล้าได้มอบหมายให้ผู้ที่เชี่ยวชาญในแต่ละเรื่องทำการศึกษาวิจัย ดังนี้

- 1) สิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดย นายไพโรจน์ พลเพชรและคณะ
- 2) การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และความคิดเห็นต่อการทำงานของรัฐบาลและองค์กรอิสระ โดย ดร.ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ
- 3) การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภายใต้รัฐธรรมนูญ 2540 โดย รศ.ดร.ฉันทนา บรรพศิริโชติ หวันแก้ว และคณะ

²สถาบันพระปกเกล้า. บทสรุปผู้บริหาร ชุดโครงการวิจัย เรื่องการติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ. (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2547) หน้า 5-7.

4) บทบาทการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง พรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้งและประชาชนในการเลือกตั้งระบบใหม่ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดย ศ.ดร.พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ

5) การตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ โดย ผ.ศ.ดร.นวลน้อย ตริรัตน์ และคณะ

6) การเมืองกับผลประโยชน์ทางธุรกิจภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 โดย ดร.อัมมาร สยามวาลา และคณะ

7) ความสัมพันธ์ ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ กับฝ่ายบริหาร และเสถียรภาพของรัฐบาล โดยร.ศ.ดร.มนตรี รูปสุวรรณ์ และคณะ

8) ประสิทธิภาพของรัฐสภาไทย โดย ร.ศ.นรนิติ เศรษฐบุตร และคณะ

ภายใต้โครงการศึกษาวิจัยทั้ง 8 ชุดย่อย ดังกล่าว ได้มีข้อค้นพบจากการศึกษาวิเคราะห์ถึงความสำเร็จในปฏิบัติตามเจตนารมณ์หลักของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ดังนี้²

ประเด็นที่ 1 รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้อย่างกว้างขวาง มีทั้งการปรับปรุงสิทธิและเสรีภาพที่เคยรับรองไว้แล้วในรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่าน ๆ มา และมีการกำหนดสิทธิเสรีภาพใหม่ๆ รวมทั้งมีการกำหนดให้มีกลไกและมาตรการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ด้วย อาทิเช่น กำหนดให้มีองค์กรอิสระเพื่อทำหน้าที่ดูแลคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหรือดูแลให้สิ่งที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญได้รับการปฏิบัติตาม

อย่างไรก็ตาม ในการบังคับใช้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญในส่วนของการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพประชาชนนั้น มีปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้ประชาชนไม่ได้รับความคุ้มครองอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดเนื่องจากในบางเรื่องยังไม่มีกรอบกฎหมายออกมารองรับ หรือมีกฎหมายเก่าซึ่งขัดแย้งหรือไม่สอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องขาดความรู้ ความเข้าใจและความพร้อมในการดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนด

ประเด็นที่ 2 รัฐธรรมนูญกำหนดให้สิทธิประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยเพิ่มขึ้นหลายประการ ที่สำคัญเช่น การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย การเข้าชื่อเสนอให้ถอดถอนนักการเมือง สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหลายทางชีวภาพและในการคุ้มครอง ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน เป็นต้น

ประชาชนเข้าใจและเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในระดับหนึ่ง แต่หน่วยงานหรือองค์กรภาครัฐรวมทั้งข้าราชการและเจ้าหน้าที่ภาครัฐยังขาดความตระหนักขาดความพร้อม ขาดความเข้าใจและยังยึดติดอยู่กับกรอบแนวคิดและการปฏิบัติแบบดั้งเดิม

ยังไม่มีการออกกฎหมายรองรับหรือกำหนดแนวทางการมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐหรือมีกฎหมาย แต่ยังขาดความชัดเจนทำให้เกิดปัญหาในความเข้าใจไม่ตรงกันระหว่างประชาชนผู้ใช้สิทธิกับภาครัฐซึ่งมีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายหรือระหว่างประชาชนผู้ใช้สิทธิและผู้ถูกกระทบจากการใช้สิทธิดังกล่าว รวมทั้งการที่มีกฎหมายแต่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญเพราะนอกจากจะไม่เป็นการสนับสนุนส่งเสริมแล้ว ยังเป็นการผลักรถให้กับประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐด้วย ดังเช่นกรณีที่กำหนดให้ประชาชนผู้เข้าชื่อเสนอให้ถอดถอนนักการเมืองหรือเข้าชื่อเสนอกฎหมายต้องมีค่าใช้จ่ายในการรวบรวมรายชื่อ และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ อีกจำนวนมาก และแม้ว่าภาคประชาชนจะมีความพยายามในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ต้องเสียค่าใช้จ่ายไปจำนวนมาก เสียเวลาและร่วมกันผลักดันทุกวิถีทาง แต่ก็ยังคงติดขัดกับกระบวนการพิจารณาอนุมัติกฎหมาย ดังเช่นพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.

ประเด็นที่ 3 รัฐธรรมนูญกำหนดกลไกและมาตรการเพื่อปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งกลไกและมาตรการต่าง ๆ ได้รับการปฏิบัติตามโดยที่ในส่วนของเสถียรภาพของรัฐบาลนั้น ปรากฏชัดเจนว่ารัฐบาลชุดปัจจุบัน (รัฐบาลทักษิณ) มีเสถียรภาพมากขึ้น สามารถดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดขึ้นได้ ส่วนรัฐสภาภายใต้โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ใหม่ก็สามารถแสดงบทบาทอำนาจหน้าที่ได้ในระดับหนึ่ง

ปัญหาหรืออุปสรรคต่อเสถียรภาพและประสิทธิภาพของสถาบันการเมืองส่วนใหญ่เกิดขึ้นจากการที่หน่วยงานหรือองค์กร รวมทั้งข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ยังขาดความรู้ความเข้าใจ ขาดความพร้อมที่ต้องปฏิบัติตามกลไกหรือมาตรการต่าง ๆ และกฎหมาย กฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ยังขัดแย้ง ไม่สอดคล้อง หรือเอื้อให้เกิดเสถียรภาพและประสิทธิภาพเท่าที่ควร

หากจะสรุปถึงการประเมินผลกระทบจากความเปลี่ยนแปลง ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่มีต่อโครงสร้างการเมืองการปกครองไทยมีประเด็นสำคัญที่ประสบความสำเร็จและปัญหาอุปสรรค ที่สามารถวิเคราะห์ได้แบ่งเป็นสามด้านตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้

1. ด้านสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชน ประสบความสำเร็จในแง่สร้างความตื่นตัวของภาคประชาชนที่ได้รับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพใหม่ ๆ หลายประการ

ตลอดจนการเปิดพื้นที่ของการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองทั้งในระดับชาติ และระดับท้องถิ่นผ่านช่องทางต่างๆ ที่กำหนดขึ้นใหม่ เช่น การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย การเข้าชื่อถอดถอนนักการเมือง โดยมีบทบัญญัติในเรื่องนี้มากกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตทุกฉบับ แต่อุปสรรคเรื่องนี้ก็ยังไม่สามารถบังคับใช้ให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ โดยปัญหาที่เห็นอย่างชัดเจนคือขาดการตรากฎหมายขึ้นมารองรับอย่างครบถ้วน

2. ด้านสถาบันการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบัน ประสบความสำเร็จด้านเสถียรภาพของรัฐบาลและภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรีที่มีมากขึ้นกว่าเดิมแต่ยังไม่อาจแก้ไขปัญหาของระบบพรรคการเมืองและระบบการเลือกตั้งที่ยังคงเป็นธนาภิบาลเมืองวุฒิสภาแม้จะมีที่มาซึ่งยึดโยงกับประชาชนและทำหน้าที่เป็นสภาตรวจสอบ ก็ยังไม่พ้นจากการครอบงำได้ รัฐมนตรีมีปัญหาการทับซ้อนระหว่างผลประโยชน์ พรรคการเมืองยังไม่สามารถพัฒนาเป็นสถาบันที่มั่นคงแม้จะมีการสร้างระบบให้การสนับสนุน แต่ยังคงอยู่ในวังวนเดิมที่พรรคยังคงเป็นเหมือนสมบัติส่วนตัว ยังไม่มีความเป็นประชาธิปไตยในพรรคการเมืองขึ้นอยู่กับหัวหน้าพรรคและนายทุนที่ให้การสนับสนุนไม่กี่คนที่มีอำนาจตัดสินใจ

3. ด้านการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ หน่วยงานของรัฐถูกตรวจสอบการใช้อำนาจมากขึ้นจากการทำหน้าที่ขององค์กรใหม่ๆ โดยเฉพาะศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ แต่การตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหารยังคงมีปัญหาเพราะ องค์กรอิสระถูกแทรกแซงในการทำงานค่อนข้างมาก ขณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติ ไม่สามารถทำหน้าที่ตรวจสอบรัฐบาลได้อย่างเหมาะสม เนื่องจากเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรเป็นของรัฐบาลจนทำให้กลไกตรวจสอบไม่สามารถทำงานได้ตามปกติ มีการใช้อำนาจโดยมิชอบจากนโยบายของฝ่ายบริหารที่การตรวจสอบเข้าไปไม่ถึง เช่นการปราบปรามยาเสพติดโดยการฆ่าตัดตอน การออกพระราชกำหนดภาษีสรรพสามิตในกิจการโทรคมนาคม เป็นต้น

นอกจากนี้หากวิเคราะห์ถึงความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ต่อโครงสร้างทางการเมืองการปกครองของไทยนั้น ผู้ศึกษาพบว่าม้งานศึกษาวิจัยชิ้นหนึ่งที่ให้ภาพที่น่าสนใจในมุมมองที่แตกต่างไปจากการศึกษาในแง่มุมมองของกฎหมายหรือรัฐศาสตร์ เพราะเป็นการศึกษาจากมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์ โดย ศาสตราจารย์รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในงานวิจัยเรื่องเศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ : บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่เสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย เมื่อปี พ.ศ. 2545 งานวิจัยดังกล่าวมีวัตถุประสงค์สำคัญสามประการ คือ

ประการแรก การศึกษาผลกระทบของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่มีผลต่อตลาดการเมือง ทั้งในด้านโครงสร้าง (Structure) ประพฤติกรรมการ (Conduct) และผลปฏิบัติการ (Performance) รวมตลอดจนผลกระทบที่มีต่อกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย

ประกาศที่สอง การนำเสนอการวิเคราะห์ว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 สามารถก่อให้เกิดการปฏิรูปการเมือง (Political Reform) สมดังเจตนารมณ์ที่กำหนดไว้หรือไม่

ประการที่สาม การเสนอแนวทางการปฏิรูปการเมือง

ผลการศึกษาวิจัยดังกล่าวพบว่า แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จะมีจุดเด่นและข้อดีหลายประการ แต่มีอาจก่อให้เกิดการปฏิรูปการเมืองสมดังเจตนารมณ์ได้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้เน้นการควบคุม กำกับ และตรวจสอบตลาดการเมืองมากเกินไป โดยมีได้ค้ำประกันว่าประโยชน์อันได้จากการควบคุม กำกับ และตรวจสอบ (Regulatory Benefit) ดังกล่าวคุ้มกับต้นทุนที่เสียไป (Regulatory Cost) หรือไม่ ในประการสำคัญ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ทำให้อำนาจผูกขาดในตลาดการเมืองมีมากขึ้น โดยมีข้อเสนอจากงานวิจัยว่า เป้าประสงค์หลักของการปฏิรูปการเมืองควรเน้นการเปลี่ยนแปลงตลาดการเมืองให้มีการแข่งขันที่สมบูรณ์ (Perfect Competition) ปมเงื่อนไขสำคัญอยู่ที่การออกแบบรัฐธรรมนูญ (Constitutional Design) เพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทิศทางดังกล่าวนี้

สิ่งที่งานศึกษาวิจัยชิ้นนี้ได้นำเสนอทำให้เห็นมุมมองของเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่แปลกใหม่โดยวิเคราะห์ถึงความฝันใฝ่ของสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นภายหลังจากการบังคับใช้ซึ่งผู้ศึกษาก็พบว่ายังไม่สามารถเป็นจริงได้ทั้งหมดตามที่ออกแบบไว้โดยบทสรุปของงานศึกษานี้ได้อธิบายถึงความฝันใฝ่ดังกล่าวไว้ว่า³

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ร่างขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการปฏิรูปการเมือง ในการออกแบบรัฐธรรมนูญ (Constitutional Design) สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญต่างมีความฝันว่าด้วยเมืองไทยในอุดมคติ อย่างน้อยที่สุดต้องมีความคิดเกี่ยวกับอุดมรัฐ (Utopia) ของสังคมการเมืองไทย มิฉะนั้นการออกแบบรัฐธรรมนูญเพื่อปฏิรูปการเมืองมีอาจเป็นไปได้ โดยที่ ส.ส.บางคนอาจไม่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับอุดมภาวะทางเศรษฐกิจเลยก็เป็นได้ ด้วยเหตุที่การร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระดับหนึ่ง โดยที่การมีส่วนร่วมของประชาชนอาจมีมากกว่าการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 เมืองไทยในความฝันดังที่แฝงอยู่ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540

³รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ : บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. (กรุงเทพฯ : มติชน, 2546) หน้า 219-220.

นอกจากจะเป็น “ความฝันร่วม” ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ 2540 แล้ว ยังอาจเป็นผลจากแรงโน้มน้าวของประชาชนนอกสภาร่างรัฐธรรมนูญอีกด้วย

ผลการศึกษาพบว่า สังคมการเมืองไทยในความฝันของสภาร่างรัฐธรรมนูญ 2540 เป็นสังคมที่มี “ การเมืองสีขาว” มีลักษณะธรรมาภิบาล และมีกระจายอำนาจการบริหารการปกครอง ลักษณะการเมืองสีขาว ของสังคมการเมืองไทยเกิดจากการมีพลเมืองที่มีคุณธรรม และการขับเคลื่อนโดยบุคคลที่มีคุณสมบัติแห่ง “ อรหันต์” รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 จึงมุ่งชะล้างความสกปรกของสังคมการเมืองไทย และพยายามทำความสะอาดด้วยการสถาปนากฎกติกาและองค์กรเพื่อควบคุม กำกับ และตรวจสอบสังคมการเมืองไทยอย่างเข้มงวดยิ่ง ลักษณะธรรมาภิบาลของสังคมการเมืองไทยประกอบด้วย การมีส่วนร่วมของประชาชน ความโปร่งใสของสังคมการเมือง และความรับผิดชอบของผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองที่มีต่อประชาชน ส่วนการกระจายอำนาจการบริหารการปกครองมีทั้งระดับท้องถิ่นและระดับชุมชน เพื่อให้ท้องถิ่นและชุมชนปกครองตนเอง และพึ่งตนเองเป็นด้านหลัก

สังคมเศรษฐกิจไทยในความฝันของสภาร่างรัฐธรรมนูญ 2540 โดยพื้นฐานเป็นรัฐสวัสดิการ ซึ่งให้ความสำคัญกับการสถาปนาความเป็นธรรมในสังคมและการใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ยั่งยืน ผลผสมผสานกับยุทธศาสตร์ชุมชนท้องถิ่นพัฒนา โดยเน้นบทบาทของภาคีรัฐบาลมากกว่าภาคเอกชน อันไม่สอดคล้องต้องกันกับความต้องการของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่ต้องการสนับสนุน “ ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด”

ท้ายที่สุด สังคมไทยในความฝันของสภาร่างรัฐธรรมนูญ 2540 เป็นสังคมที่มีชื่อมีแป (Law and Order) อยู่เย็นเป็นสุข และปราศจากคนต่ำชั้น (Underclass)

ในฐานะผู้ร่างรัฐธรรมนูญและในฐานะเสรีชน สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมีสิทธิที่จะวาดฝันเกี่ยวกับสังคมไทย แท้ที่จริงแล้ว การวาดฝันเกี่ยวกับ อุตุรัฐ หรือ โลกพระศรีอาริย์ เป็นเรื่องจำเป็นก่อนที่จะลงมือร่างรัฐธรรมนูญ มิฉะนั้นย่อมมีอาจออกแบบรัฐธรรมนูญเพื่อนำพาสังคมไทยไปสู่อุตุภาวะได้

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า สภาร่างรัฐธรรมนูญ 2540 วาดฝันเกี่ยวกับสังคมไทยเกินกว่าศักยภาพในการบรรลุความเป็นจริงหรือไม่ และต้นทุนแห่งความฝันสูงต่ำเพียงใด คำตอบคำถามแรกขึ้นอยู่กับดุลพินิจและวิจารณญาณของผู้ตอบแต่ละคน ส่วนคำถามที่สองคงไม่มีใครที่จะเสียเวลาค้นหาคำตอบ

จากผลการศึกษาดังกล่าว ผู้ศึกษามีความเห็นด้วยกับการวิเคราะห์ ว่าความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 คือการสร้างสังคมที่มีชื่อมีแป โดยอาศัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในการเพิ่มเติมสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชน การเพิ่มเติมกลไกและองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ

การใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ดังที่เป็นเจตนารมณ์ของการปฏิรูปการเมือง ในการแก้ไข ปัญหาของการเมืองไทยในอดีตที่มีปัญหาการทุจริต มีการใช้อำนาจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนและสร้างความเสียหายแก่ประเทศชาติ ในการทุจริตเงินงบประมาณแผ่นดิน ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าความเปลี่ยนแปลงที่สภาร่าง รัฐธรรมนูญอยากให้เกิดขึ้น คือ การเมืองสีขาวนั่นเอง แต่ขณะเดียวกันก็มีอุดมคติของความ มีประสิทธิภาพของฝ่ายบริหารที่ต้องการให้มีความเข้มแข็งเพื่อลบภาพความล้มเหลวและ ไร้เสถียรภาพของรัฐบาลไทยในอดีตที่นำไปสู่ความไม่มั่นคงต่อเนื่องในการบริหารงาน เกิดการรัฐประหาร จีกรัฐธรรมนูญและ การยุบสภาผู้แทนราษฎรอยู่บ่อยครั้ง โดยความ ใฝ่ที่อยากได้คือภาพของผู้นำและรัฐบาลที่มีเสถียรภาพตามอย่างประเทศที่มีการพัฒนา ประชาธิปไตยอย่างมั่นคง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีพรรคใหญ่สองพรรคการเมืองที่จะคอย ผลัดเปลี่ยนเข้ามาบริหารราชการแผ่นดินตามอย่างประเทศสหรัฐอเมริกา หรือสหราชอาณาจักร จึงมีการปรับปรุงบทบัญญัติในเรื่องนี้หลายประการ

2. ความพยายามในสร้างนิติรัฐและปรากฏการณ์ทำการเมืองให้เป็น กฎหมายในรัฐธรรมนูญ 2540

เจตนารมณ์ในการสร้างความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ กับการเมืองไทยจากบทบัญญัติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ผู้ศึกษาก็เห็นว่าได้สร้างมิติใหม่ของการเมืองไทยที่เดินหน้าไปสู่ความใฝ่ฝันของสร้างบ้านเมืองที่มีกฎระเบียบได้ โดยมีประจักษ์ พยานหลักฐานที่สำคัญจากผลการทำงานขององค์กรที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ ฉบับนี้ได้ทำหน้าที่รักษาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบรรดากฎหมายที่ตราขึ้นโดย ฝ่ายนิติบัญญัติและรักษาความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง คือ ศาลรัฐธรรมนูญ และศาลปกครอง ดังปรากฏจากตัวเลขคดีที่เพิ่มมากขึ้นที่ศาลได้อำนวย ความยุติธรรมให้เกิดขึ้นดังต่อไปนี้

กรณีการดำเนินงานของศาลรัฐธรรมนูญ ในอดีตที่ยังเป็นเพียงคณะตุลาการ รัฐธรรมนูญซึ่งจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 ปริมาณคดีที่ได้มีการตัดสินตั้งแต่มี พ.ศ. 2489 จนถึง พ.ศ. 2539 มีเรื่อง⁴ ที่ขึ้นสู่การพิจารณาเพียง 34 เรื่อง ซึ่งส่วนใหญ่มิได้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนหรือการวินิจฉัย การดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ แต่เป็นการวินิจฉัย เกี่ยวกับการพ้นสภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นส่วนมาก แต่หลังจากที่มีการจัดตั้ง

⁴ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. *จดหมายเหตุศาลรัฐธรรมนูญ*. (กรุงเทพฯ : สโตร์สครีเอทีฟแฮนด์, 2551), หน้า 3.

ศาลรัฐธรรมนูญขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541 เมื่อครบ 10 ปี ในปี พ.ศ. 2551 ก็มีปริมาณคดีที่เพิ่มมากขึ้นเป็นอย่างมากและหลากหลายประเด็น แบ่งได้สามกลุ่ม คือ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการคลี่คลายปัญหาการบริหารประเทศ ซึ่งบางคดีก็ได้สร้างความเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นกับการเมืองการปกครองไทยทั้งในแง่ดีและแง่ร้าย ร่วมทั้งยังได้เป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากกว่าในอดีต ดังตารางสถิติที่สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญได้รวบรวมไว้ดังนี้ (หมายเหตุ : ข้อมูลในปี พ.ศ. 2551 ณ วันที่ 1 พฤษภาคม 2551)⁵

ปี พ.ศ.	เรื่องที่ขึ้นสู่ศาล	คดีที่มีคำวินิจฉัย	คดีไม่รับพิจารณา	คดีค้างพิจารณา
พ.ศ. 2541	39	16	16	6
พ.ศ. 2542	102	54	25	29
พ.ศ. 2543	93	64	33	25
พ.ศ. 2544	119	51	5	88
พ.ศ. 2545	64	64	32	56
พ.ศ. 2546	58	52	6	56
พ.ศ. 2547	111	88	27	51
พ.ศ. 2548	41	63	3	25
พ.ศ. 2549	24	17	3	31
พ.ศ. 2550	40	26	5	48
พ.ศ. 2551*	19	4	13	50

กรณีการดำเนินงานของศาลปกครอง ซึ่งได้เปิดทำการครั้งแรกเมื่อวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2544 จนถึงวันที่ 15 ธันวาคม 2552 มีจำนวนคดีที่ศาลรับไว้พิจารณาทั้งสิ้น 54,665 คดี จำแนกเป็นคดีในความรับผิดชอบของศาลปกครองสูงสุด 13,709 คดี และคดี

⁵สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. 10 ปี ศาลรัฐธรรมนูญไทย : สู่ศวรรษใหม่ของนิติรัฐไทย. (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2551), หน้า 102.

ในศาลปกครองชั้นต้น 40,956 คดี ศาลปกครองพิจารณาแล้วเสร็จจำนวน 42,137 คดี คิดเป็นร้อยละ 77.08 ของคดีที่รับเข้าทั้งหมด ในจำนวนนี้แบ่งเป็นคดีที่ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเสร็จ 9,352 คดี และคดีที่ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเสร็จ 32,785 คดี⁶

ประจักษ์พยานจากผลการดำเนินงานทั้งศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองนี้ ที่มีคดีขึ้นสู่การพิจารณาเป็นจำนวนมากนับตั้งแต่การจัดตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นั้น หากผู้ที่ได้ศึกษาและติดตามการเมืองการปกครองไทย ในช่วงเวลาย้อนหลังไปประมาณสิบกว่าปี นั้น ผู้ศึกษาเชื่อว่าต้องมีผู้สังเกตเห็นว่า ปัญหาข้อขัดแย้งทางการเมืองได้กลายเป็นประเด็นที่ยุติลงจากการตัดสินใจถูกผิดด้วยกฎหมาย และองค์กรตุลาการคือ ศาล เป็นผู้ชี้ขาด ผลการตัดสินแต่ละครั้งก็ได้สร้างความเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นกับระบบการเมืองการปกครองในช่วงเวลานั้น ๆ โดยมีผลกระทบต่อตัวบุคคล และสถาบันทางการเมืองโดยตรง รวมถึงการดำเนินงานต่าง ๆ ของตัวองค์กร ซึ่งมีตัวอย่างคดีที่สำคัญหลายคดี เช่น

1. คดีชุกหุ่นภาค 1 ของอดีตนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ที่ศาลรัฐธรรมนูญได้ตัดสินในคำวินิจฉัยที่ 20/2544 ว่า ไม่มีความผิดฐานปกปิดบัญชีทรัพย์สินหนี้สินส่งผลให้นายกรัฐมนตรีไม่พ้นจากตำแหน่งและสร้างความมั่นคงในอำนาจอย่างแข็งแกร่งในเวลาต่อมา

2. คดีที่ศาลรัฐธรรมนูญตัดสินในคำวินิจฉัยที่ 31/2543 เรื่อง การจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ ตามมาตรา 294 ของพลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ ส่งผลให้ต้องถูกตัดสิทธิทางการเมือง 5 ปี

3. คดีที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ตัดสินไว้ในคดีหมายเลขแดงที่ อม. 1/2546 กรณีอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข นายรักเกียรติ สุขธนะ มีพฤติการณ์ร้ายรอยผิดปรกติ โดยมีทรัพย์สินมากขึ้น หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปรกติ หรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่สมควรสืบเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ให้ตกเป็นของแผ่นดิน เป็นคดีแรก ๆ ที่ศาลสามารถลงโทษนักการเมืองที่ทุจริตได้

4. คดีที่ศาลรัฐธรรมนูญได้ตัดสินเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติ ตลอดจนพระราชกำหนดที่ตราขึ้น ทำให้รัฐบาลสามารถดำเนินการตามนโยบายที่วางไว้ได้ เช่น คำวินิจฉัยที่ 50/2542 กรณีร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เป็นต้น

⁶ศาลปกครอง. 9 ปี ศาลปกครองแห่งความเชื่อมั่น. (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง, 2533), หน้า 26.

ปรากฏการณ์ดังกล่าวนับว่าเป็นความแปลกใหม่สำหรับการเมืองการปกครองไทย ที่บทบาทของฝ่ายตุลาการได้ทำหน้าที่เข้ามาควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ คำตัดสินในคดีได้สร้างความเปลี่ยนแปลงทั้งบวกและลบกับการเมืองไทย อย่างไม่เคยเป็นมาก่อน ซึ่งการวางบทบาทและกลไกการตรวจสอบให้แก่ฝ่ายตุลาการนี้ก็เป็นที่ไปตามเจตนารมณ์สำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในการปฏิรูปการเมืองที่ต้องการกวาดล้างปัญหาการทุจริตที่มีอยู่ในระบบการเมืองเดิม แต่ขณะเดียวกันไม่ว่าจะเป็นหรือไม่เป็น ความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ บรรดากฎและองค์การในการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจรัฐที่เพิ่มมากขึ้น ก็ทำให้สภาพโครงสร้างการเมืองการปกครองไทยได้เคลื่อนไหวเข้าสู่ “กระบวนการทำให้การเมืองเป็นกฎหมาย” (Judiciation of Politics) ซึ่งหมายความว่าทำให้ความขัดแย้งทางการเมืองกลายเป็นข้อพิพาทที่สามารถนำไปสู่การตัดสินของศาลได้ และความพยายามในการวางกรอบกฎหมายในการดำเนินงานทางการเมือง (Juridication of Politics) มากขึ้น หากถ้ามีใครละเมิดกติกา ก็สามารถนำไปสู่การชี้ขาดของศาลได้ ซึ่งทั้งหมดนี้ก็อาจสรุปได้ว่าเป็นความมุ่งมั่นในการสถาปนาประเทศไทยให้เป็น “นิติรัฐ” นั่นเอง

ผลจากปรากฏการณ์ข้างต้นได้ส่งผลถึงแนวทางที่เป็นอยู่ปัจจุบันของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่ได้รับการสืบทอดต่อมาด้วย ทั้งนี้บทบาทของฝ่ายตุลาการที่เพิ่มมากขึ้นได้ทำให้หลายฝ่ายโดยเฉพาะอย่างยิ่งนักการเมืองที่ไม่ชอบใจได้โจมตีว่า เป็นการก้าวก้าวและก้าวล่วงที่ไม่เหมาะสม ในการเข้ามายุ่งกับการเมือง ซึ่งผู้ศึกษาไม่เห็นด้วยเพราะศาลเป็นเพียงผู้วินิจฉัยไปตามตัวบทกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือการทำหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกยุติธรรม และไม่ได้เลือกที่คำตัดสินนั้นจะให้ใครหรือให้โทษแก่ใคร อันเป็นหลักการสากลที่ยอมรับทั่วไป ดังจะเห็นว่าสัญลักษณ์ของเทพีแห่งความยุติธรรม (Justitia) จะถูกปิดตาด้วยผ้า เพื่อให้สามารถประสาทความยุติธรรมได้อย่างเป็นกลาง

ปรากฏการณ์ Judiciation of Politics และ Juridication of Politics เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมานานในโลกตะวันตกและยังคงดำรงอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งผู้ศึกษาได้พบการกล่าวถึงเรื่องนี้เป็นครั้งแรกในทีเสธารณะจากคำอภิปรายของ ดร.ประสพ พงษ์สุวรรณ ตุลาการศาลปกครองกลางในงานสัมมนาเรื่องนิติรัฐในสังคมไทย ที่จัดขึ้นโดยสถาบันสัญญาธรรมศักดิ์ เพื่อประชาธิปไตย ในวันที่ 16 ธันวาคม 2551 โดยท่านได้อธิบายถึงปรากฏการณ์ดังกล่าวในต่างประเทศอย่างน่าสนใจว่า

“... ดังจะเห็นได้จากประเทศเหล่านี้ได้กำหนดให้มีคดีทางการเมืองที่สามารถถูกตรวจสอบได้โดยองค์กรตุลาการ ซึ่งก็ถือว่าเป็นหน้าที่ของตุลาการในการวินิจฉัยตามกฎหมายเกณฑ์ทางกฎหมายเพื่อนำมาใช้ควบคุมการทำงานทางการเมืองของฝ่ายนิติบัญญัติและ

ฝ่ายบริหาร และถ้าถามว่าแนวคิดเหล่านี้ทำไมจึงเกิดขึ้นในและถ้าถามว่าแนวคิดเหล่านี้ทำไมจึงเกิดขึ้นในสังคมตะวันตก ก็สามารถอธิบายได้ว่า ประเทศเขาปกครองโดยกฎหมาย หรือเป็นการปกครองตามหลัก Rule of Law หมายความว่ารัฐจักปล่อยให้ปัญหาทางการเมืองให้อยู่ในการตัดสินใจของฝ่ายเสียงข้างมากเสียทุกเรื่องนั้นก็คงไม่ได้และไม่เหมาะสม ควรที่ให้การตัดสินใจอยู่ในอำนาจของฝ่ายการเมืองน้อยที่สุดและในเรื่องที่เป็นนโยบายจริง ๆ และตามแนวคิดของอาจารย์ผม คือ ท่านศาสตราจารย์ Roussillon ซึ่งเป็นอาจารย์สอนกฎหมายรัฐธรรมนูญ ณ มหาวิทยาลัย ตูลุส ประเทศฝรั่งเศส ปัจจุบันท่านเป็นประธานของมหาวิทยาลัยได้ให้เหตุผลว่า การที่ทำการเมืองให้มีกฎเกณฑ์ทางกฎหมายก็เพราะว่า คนที่เข้าไปสู่วงการทางการเมืองแล้วก็มักจะเชื่อว่าพวกเขามีอำนาจ โดยเฉพาะเมื่อเวลาที่เลือกตั้งเสร็จและเข้ามามีเสียงข้างมาก เขาก็คิดว่ามีอำนาจทำอะไรก็ได้ ส่วนคนที่มีเสียงน้อยหรือพรรคที่มีเสียงข้างน้อยจะทำอะไรก็ผิดหมด ซึ่งมีประโยคหนึ่งที่กล่าวอ้างถึงและยกมาพูดอยู่เสมอว่า “Vous être juridiquement tort parce que vous être politiquement minoritaire” ซึ่งแปลได้ว่า “ในทางกฎหมายคุณเป็นฝ่ายผิดเสมอเลย ถ้าหากคุณเป็นพรรคที่มีเสียงข้างน้อยในสภา” ยกตัวอย่างเช่น ในสภาแห่งหนึ่งที่ปกครองด้วยระบบเสียงข้างมาก หากมี ส.ส. ท่านหนึ่งไม่พอใจ ส.ส. อีกท่านหนึ่งด้วยเหตุผลส่วนตัว และได้ไปลงมือทำร้ายร่างกายส.ส. ท่านนั้น เมื่อมีกรณีต้องลงมติโทษทางจรรยาบรรณในสภา หากต้องลงมติว่าสิ่งที่ท่านนั้นคิดหรือไม่คิด เสียงข้างมากก็ย่อมบอกว่าไม่ผิดเพราะฝ่ายนั้นมีเสียงข้างมาก จะเห็นว่ากรณีการวินิจฉัยว่าทำร้ายกันดังกล่าวผิดจรรยาบรรณหรือไม่ ควรฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลได้ ไม่ใช่ตัดสินโดยการเมืองหรือตัดสินด้วยเสียงข้างมากแต่เพียงอย่างเดียว เพราะจะไม่มีบรรทัดฐานว่าอะไรผิดอะไรถูก⁷

ฉะนั้นหากจะสรุปถึงความเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ต่อโครงสร้างการเมืองการปกครองไทย ก็จะเป็นความเปลี่ยนแปลงหลายด้านทั้งสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชน การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้มีความสุจริตและการสร้างให้สถาบันทางการเมืองมีประสิทธิภาพมากขึ้นในการดำเนินงานทั้งหมดเป็นเพียงปรากฏการณ์ที่แสดงออกมาให้เห็นเป็นรูปธรรมจากแนวคิดของการปฏิรูปการเมืองของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ แต่หากจะศึกษาวิเคราะห์ให้ลึกซึ้งไปถึงอุดมคติของรัฐธรรมนูญ ผู้ศึกษาก็เชื่อว่ารัฐธรรมนูญนั้นมีความมุ่งมั่นในการสร้าง การเมืองที่เป็นประชาธิปไตยในประเทศไทยให้เกิดขึ้นอย่างแท้จริง ขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญก็มีความห่วงกังวลถึงปัญหาด้านมืดของประชาธิปไตยที่อาจจะเกิดขึ้นจากเสียงข้างมาก จึงเพียงพยายาม

⁷ สถาบันสัญญา ธรรมศักดิ์ เพื่อประชาธิปไตย. โครงการสัมมนาประจำปี นิติรัฐในสังคมไทย ระหว่างวันที่ 16-17 ธันวาคม 2551. (กรุงเทพฯ : มปท., 2552), หน้า 62-63.

สร้างกลไกและองค์กรเพื่อควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐจำนวนมากไม่ว่าจะเป็นศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ป.ป.ช. เพื่อให้การเมืองมีความบริสุทธิ์ ชาวสะอาดเต็มไปด้วยความดีและคนดี และขจัดคนไม่ดีออกจากระบบการเมือง ดังนั้นจึงทำให้เกิดปรากฏการณ์ทำให้ความขัดแย้งทางการเมืองต้องได้รับการวินิจฉัยจากฝ่ายตุลาการที่เรียกว่า *Judicialization of Politics* นั้นเอง แต่ทั้งนี้หากสังเกตให้ดีก็จะพบว่าโดยส่วนใหญ่เป็นมาตรการในการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจรัฐที่เกิดขึ้นภายหลังจากความเสียหายได้เกิดขึ้นแล้ว และเป็นการเข้มงวดมากกับนักการเมือง ขณะที่ปัญหาด้านประชาชนรัฐธรรมนูญยังไม่สามารถแก้ไขการมีส่วนร่วมที่น้อยและการตระหนักถึงสิทธิหน้าที่และเสรีภาพของตนเองได้

ความไว้วางใจต่อฝ่ายตุลาการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ให้อำนาจนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่ามิใช่เหตุผลจากลักษณะเฉพาะขององค์กรตุลาการที่ได้รับการยอมรับและแพร่หลายเนื่องจากเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง ฉะนั้นแล้วนานาประเทศจึงมอบความไว้วางใจให้กับองค์กรตุลาการเป็นผู้ทำหน้าที่นี้ ซึ่งหากพิจารณาหลักทฤษฎีกฎหมายที่เป็นตัวบ่งชี้ว่าองค์กรใดจะถือได้ว่าเป็นองค์กรตุลาการไม่ว่าจะเรียกชื่อใดก็ตามจะมีลักษณะเฉพาะ ดังนี้^๘

1. ต้องเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการหรืออีกนัยหนึ่ง ก็คือใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในกรณีที่มีการกล่าวหาว่ามีการกระทำละเมิดต่อบทบัญญัติของกฎหมายเกิดขึ้น

2. คำวินิจฉัยจะต้องถึงที่สุด เด็ดขาด และไม่อาจจะถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนได้โดยองค์กรเจ้าหน้าที่องค์กรใดอีก (*res judicata*)

3. กระบวนการพิจารณาทำคำวินิจฉัยชี้ขาดจะต้องเป็นกระบวนการเปิดเผยต่อสาธารณชนเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปเข้าฟังได้และเปิดโอกาสให้คู่กรณีสามารถนำพยานหลักฐานมาสืบเพื่อปกป้องสิทธิของตนได้อย่างเต็มที่ การพิจารณาลับจะกระทำไม่ได้ต่อเมื่อมีเหตุผลสมควร

4. องค์กรนั้นจะต้องทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทอย่างเป็นอิสระ กล่าวคือในการทำคำวินิจฉัยขององค์กรดังกล่าวจะต้องไม่ตกอยู่ใต้อิทธิพลหรืออำนาจบังคับบัญชาจากองค์กรหนึ่งองค์กรใดทั้งทางตรงและทางอ้อม

ช่วงเวลาประมาณสิบกว่าปีที่ผ่านมามีความเปลี่ยนแปลงหลายประการเกิดขึ้นซึ่งเป็นผลจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่มีเจตนารมณ์สำคัญในการปฏิรูปการเมือง โดยเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว สภาวาระ

^๘โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน สมยศ เชื้อไทย, *คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป*. พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535) หน้า 50-51.

รัฐธรรมนูญ 2540 จึงมีการปรับปรุงกลไกการตรวจสอบทางการเมืองการปกครองที่มีอยู่เดิมและจัดตั้งองค์กรของรัฐใหม่หลายแห่งเพื่อทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับไม่ว่าจะเป็นศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

บรรดาองค์กรใหม่ที่จัดตั้งขึ้นเหล่านั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าความสำเร็จของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในประเด็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ “ศาลปกครอง” นับเป็นองค์กรที่กล่าวขวัญของประชาชนและสังคมกว้าง เนื่องจากมีผลคำพิพากษาคดีปกครองสำคัญหลายคดี ที่ปรากฏเป็นข่าวตามสื่อสารมวลชนที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในทางที่ดีขึ้นอย่างไม่เคยมีมาก่อน อาทิเช่น กรณีที่เกิดขึ้นล่าสุด คือ คำสั่งคุ้มครองชั่วคราวกรณีมาตาทพุด ซึ่งมีกลุ่มประชาชนได้ฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และเพิกถอนใบอนุญาตโครงการที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ให้ความเห็นชอบอนุมัติ อนุญาต จำนวน 76 โครงการ ซึ่งต่อมา ได้มีคำสั่งศาลปกครองกลางในคดีหมายเลขดำที่ 908/2552 ลงวันที่ 29 กันยายน 2552 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 592/2552 ลงวันที่ 2 ธันวาคม 2552 ให้มีการระงับการดำเนินงานโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และคุณภาพชีวิตของประชาชน เนื่องจากมิได้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา 67 วรรคสอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่ต้องผ่านการให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว จากองค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ

นอกเหนือจากคำสั่งของศาลปกครองในคดีดังกล่าว ก็ยังมีคำพิพากษาศาลปกครองที่ก่อให้เกิดการอำนวยความสะดวกในคดีปกครองอีกหลายคดีที่ถูกนำเสนอเป็นข่าวจำนวนมาก ได้แก่ กรณีที่นักศึกษาปริญญาโทฟ้องมหาวิทยาลัยมหิดลที่ออกระเบียบบังคับให้ต้องทำวิทยานิพนธ์เป็นภาษาอังกฤษ กรณีการฟ้องร้องขอให้เพิกถอนกระบวนการสรรหากรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) การฟ้องร้องเพื่อขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกาแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่สำคัญ ไม่ว่าจะเป็นการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย หรือการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) การฟ้องคดีเกี่ยวกับเพิกถอนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2551 ที่เห็นชอบร่างค่าแถมการณร่วมไทย กัมพูชา ยูเนสโก เกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหาร รวมทั้งแผนผังที่กัมพูชา

ส่งให้ไทยก่อนเสนอยูเนสโก ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งยืนตามคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวของศาลปกครองกลาง ฯลฯ

ดังนั้น การกำเนิดขึ้นของศาลปกครองไทยจึงเป็นการสร้างกลไกการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครอง โดยองค์กรตุลาการที่มีนัยสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงสังคมไทยที่จะก้าว นำพาไปสู่การเป็น “นิติรัฐ” ได้ในที่สุด ซึ่งนั่นหมายความว่าสิทธิเสรีภาพของประชาชนก็จะได้รับการคุ้มครองมิให้ถูกล่วงละเมิดจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมากขึ้นได้

ปัจจุบันปรากฏการณ์ดังกล่าวก็ยังคงสืบเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่ยังเดินทางตามเจตจำนงนี้อย่างมุ่งมั่นในการสถาปนาความเป็นนิติรัฐให้เกิดขึ้นในประเทศไทย แต่ขณะเดียวกันจากปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดขึ้นนับแต่หลังการรัฐประหารวันที่ 19 กันยายน 2549 การตัดสินใจยุบพรรคไทยรักไทย พรรคพลังประชาชน การพ้นจากตำแหน่งของอดีตนายกรัฐมนตรี นายสมัคร สุนทรเวช และสืบเนื่องมาถึงขณะนี้ ผู้ศึกษาก็พบว่าได้มีปฏิริยาต่อต้านจากกลุ่มคนจำนวนมากที่เป็นฝ่ายการเมืองที่สูญเสียประโยชน์และประชาชนที่ถูกปลุกปั่นได้ แสดงออกถึงความไม่เห็นด้วยว่าเป็นการใช้อำนาจแทรกแซงโดยฝ่ายตุลาการ มีการโจมตีกระบวนการยุติธรรมด้วยข้อกล่าวหาสองมาตรฐานบ้าง ไม่เป็นประชาธิปไตย เป็นการตัดสินใจโดยคนจำนวนไม่กี่คนที่ไม่ได้มีความยึดโยงกับประชาชน โดยมีนักวิชาการ นักกฎหมายบางส่วนแสดงความคิดเห็นในการสนับสนุนแนวความคิดของกลุ่มนี้ด้วย ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าปัญหาดังกล่าวเป็นอุปสรรคของกระบวนการทำให้การเมืองเป็นกฎหมาย สร้างความสั่นคลอนต่อหลักนิติรัฐที่ฝ่ายตุลาการถือว่าเป็นสถาบันทางการเมืองที่ทำหน้าที่สำคัญในการรักษาคุณภาพของระบบการเมือง การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งของฝ่ายต่างๆ ที่ได้รับการยอมรับและถือว่าเป็นที่พึงสุุดทำในการอำนวยความยุติธรรมให้เกิดขึ้น

สำหรับทางแก้ไขนั้นผู้ศึกษายังคงเชื่อมั่นในความมีเหตุผลของมนุษย์ที่จะสามารถพิจารณาตัดสินจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นตามความเป็นจริงในเรื่องความถูกต้องและผิด ขณะเดียวกันฝ่ายตุลาการต้องยึดมั่นในการประสาทความยุติธรรมแม้ฟ้าจะถล่มดินจะทลายก็ตาม โดยนักวิชาการผู้ที่มีความรู้ความสามารถและสื่อมวลชนต่างจะต้องนำเสนอความเป็นจริง ความถูกต้องให้กับสาธารณชนได้รับรู้อย่างรอบด้าน เพื่อเอาชนะความเท็จของผู้ที่ต้องการทำลายสถาบันตุลาการและหลักนิติรัฐ

การขยายตัวของอำนาจตุลาการได้ก่อให้เกิดประเด็นโต้เถียงเป็นเวลายาวนานเกี่ยวกับความเหมาะสมของการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยศาล จนกระทั่งในช่วงปลายทศวรรษที่ 70 และดำเนินเรื่อยมาถึงปัจจุบันที่ยังคงมีผู้หยิบยกปัญหา

เหล่านั้นขึ้นมาโต้แย้งอยู่เสมอ ๆ ซึ่งประเด็นสำคัญได้แก่⁹

1) การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญเป็นสิ่งที่ชอบด้วยหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power) ตามหลักการแห่งอำนาจอธิปไตยซึ่งให้ฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการใช้อำนาจของตนโดยอิสระไม่ก้าวก่ายซึ่งกันและกันหรือไม่

2) การให้ฝ่ายตุลาการมีอำนาจควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งได้รับมอบอำนาจจากประชาชนโดยการเลือกตั้งให้เป็นผู้ใช้อำนาจแทนประชาชนในการบัญญัติกฎหมายนั้นจะเป็นสิ่งที่ถูกต้องหรือไม่

3) องค์การใดควรมีอำนาจวินิจฉัยควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ องค์การนั้นควรมีองค์ประกอบอย่างไร และควรให้หลักประกันการใช้อำนาจขององค์การนั้นอย่างไร

4) ควรมีหลักประกันต่อประสิทธิภาพของระบบการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญอย่างไร เพื่อป้องกันมิให้ผู้มีอำนาจวินิจฉัยใช้อำนาจโดยปราศจากความเที่ยงธรรมอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนได้

บรรดาคำถามพื้นฐานข้างต้นปัญหาสำคัญที่ถกเถียงกันมากที่สุดก็คือปัญหาว่าการควบคุมการใช้อำนาจทางกฎหมายโดยศาลนั้นสามารถเข้ากันได้กับการปกครองตนเองแบบประชาธิปไตยหรือไม่ ผู้สนับสนุนอำนาจรัฐสภาเป็นใหญ่โต้แย้งว่าการที่ศาลมีอำนาจควบคุมกฎหมายนั้น ไม่ได้สอดคล้องกับกฎเสียงข้างมาก (majority of rule) ไม่ได้เป็นการรบกวนหรือขัดต่อประชาชน ถึงแม้ว่าจะเป็น การตรวจสอบความสอดคล้องของกฎหมายกับบรรทัดฐานที่ได้รับการยอมรับแล้วจากคนส่วนใหญ่ในระดับหนึ่ง เช่น กับรัฐธรรมนูญหรือพื้นฐานอื่น ๆ ก็ตาม ในทางตรงกันข้าม ผู้ที่สนับสนุนอำนาจของฝ่ายตุลาการยืนยันว่าเมื่อประชาชนได้ยินยอมจำกัดอำนาจของตนให้แสดงออกได้ผ่านกระบวนการทางกฎหมายแล้ว ศาลก็ควรมีอำนาจที่เท่าเทียมกัน และยิ่งกว่านั้นยังเป็นเหตุผลหลักของการปกครองแบบประชาธิปไตยด้วย¹⁰

3. ปัญหาอุปสรรคการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.

2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่ได้กลายเป็นความไม่ฝืนของสังคมไทยมาตั้งแต่ระหว่งการยกร่างโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญและประกาศใช้ ต่อมาได้

⁹ วิจิตร วิเชียรชม. "การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ" ในรวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม. (กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535) หน้า 164.

¹⁰ Tushnet Mark. "Judicial Review of Legislation" The Oxford Handbook of Legal Studies. New York : Oxford University press, 2003. p 166.

กลายเป็นความผิดหวังในช่วงระยะเวลาไม่นานนักของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญเมื่อผ่านพ้นปีที่ 5 เสียงสะท้อนของปัญหาของรัฐธรรมนูญและผู้ใช้รัฐธรรมนูญได้เริ่มดังขึ้นเรื่อย ๆ แม้ความสำเร็จที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ จะมีให้เห็นหลายด้านตามที่นำเสนอมาในหัวข้อก่อนหน้านี้ โดยได้สร้างความเปลี่ยนแปลงให้กับโครงสร้างการเมืองการปกครองไทย อย่างมาก โดยความเปลี่ยนแปลงนี้เริ่มต้นตั้งแต่ประชาชนที่เป็นรากฐานของประเทศในด้านสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนสถาบันการเมืองต่าง ๆ ซึ่งทั้งหมดเป็นไปเพื่อการปฏิรูปการเมืองในการแก้ไขปัญหาการเมืองทั้งระบบให้มีความสุจริตและให้มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานมากกว่าเดิม แต่ระหว่างการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ สังคมไทยก็พบว่าเจตนารมณ์ดังกล่าวก็ยังไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ทั้งหมด โดยยังคงมีอุปสรรคในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญซึ่งปรากฏเป็นเสียงวิพากษ์วิจารณ์จากนักวิชาการ นักการเมืองและภาคประชาชนอยู่เป็นระยะ ๆ โดยบุคคลที่ชี้ให้เห็นถึงข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญฉบับนี้อย่างต่อเนื่อง คือ ศ. ดร.อมร จันทรมานพ ผู้นำเสนอแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม ซึ่ง คพป.ก็ได้นำไปเป็นส่วนหนึ่งของข้อเสนอปฏิรูปการเมืองในปีพ.ศ. 2538

หากติดตามการแสดงความคิดเห็นของ ศ. ดร.อมร จันทรมานพ ในเรื่องปัญหาของการเมืองการปกครองไทย ปัญหารัฐธรรมนูญ และปัญหาการปฏิรูปการเมืองมาตั้งแต่ต้น ท่านอาจารย์เป็นนักวิชาการที่ได้วิจารณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาโดยตลอดว่ามีความบกพร่อง และไม่สามารถแก้ไขปัญหาการเมืองไทยได้ โดยต้องมีการปฏิรูปการเมืองครั้งที่ 2 ซึ่งในทางความเป็นจริงท่านก็ได้วิจารณ์กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ นับแต่ภายหลังที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นจุดกำเนิดของสภาร่างรัฐธรรมนูญผู้ทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญ ในบทความวิชาการ เรื่อง “บทวิจารณ์รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2539 ซึ่งท่านได้สรุปความเห็นไว้อย่างน่าสนใจว่า

สุดท้ายนี้ ผู้เขียนมีความเชื่อว่า การปฏิรูปการเมืองจะเกิดได้จาก “ผู้แทนปวงชนชาวไทย” ตามความเป็นจริง (reality) ที่อยู่ในความรู้สึกของคนไทยทุกคน มิใช่เกิดจากนักการเมืองที่กำลังโฆษณาหาเสียงเพื่อการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะซื้อเสียงหรือไม่ซื้อเสียง และเป็น “ผู้แทนปวงชนชาวไทย” เพียงตามถ้อยคำที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

เมื่อใดที่เรา (คนไทย) เริ่มรู้ว่า รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2539 ไม่สามารถปฏิรูปการเมืองไทยได้ ก็ขอให้ระลึกว่า ร่างรัฐธรรมนูญมาตรา 211 ของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) ยังคงอยู่ และถ้ารัฐสภาชุดต่อไปเห็นสมควรที่จะถวายพระราชอำนาจเพื่อให้ทรงพระราชทานผู้นำเพื่อการปฏิรูปการเมืองแล้ว คนไทยเราก็อาจมีรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. ? และเริ่มการปฏิรูปการเมือง

อย่างแท้จริงเสียที ทั้งนี้โดยไม่ต้องคำนึงถึงว่า รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2539 จะมีบทบัญญัติไว้อย่างไร จะมีมาตรา 211 เทรส วรยศและวรยศหัว หรือไม่ เพราะรัฐสภาแต่ละชุดย่อมเป็นรัฐสภาปิตัยและมีความเป็นอิสระของตนเอง ดังคำกล่าวที่ว่า *Parliament is not bound by its predecessors*

หลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บังคับใช้มาประมาณ 5 ปี ท่านอาจารย์ก็ได้แสดงปาฐกถาครั้งสำคัญในงานเสวนาที่จัดโดยศูนย์นิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เนื่องในโอกาสครบรอบ 72 ปี ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์ ณ ห้องประชุมจิตติ ดิงศภัทย์ เมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน 2545 ในหัวข้อ “ปฏิรูปการเมือง : นักนิติศาสตร์หลงทางหรือ ?” ในตอนหนึ่งของปาฐกถา ท่านอาจารย์ได้นำเสนอความคิดที่สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และการปฏิรูปการเมือง อย่างชัดเจนถึงการออกแบบสถาบันทางการเมืองที่บกพร่องว่าได้สร้างให้เกิดนายกรัฐมนตรีก้าวที่เข้มแข็งไปพร้อมกับการสร้างเผด็จการโดยรัฐสภา ที่ถือว่าเป็นความผิดพลาด และเกิดจากภาพลวงตา ดังนี้¹¹

“... ถ้าหากว่าท่านดูให้ดี ดูจากหนังสือพิมพ์หรือดูจากบทความต่าง ๆ ก็ได้ หลาย ๆ บทความแสดงให้เห็นว่าเราอยู่ในระบบเผด็จการโดยนักธุรกิจการเมือง และเมื่อมีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่เมื่อต้นตุลาคมนี้ (รัฐบาลทักษิณ) หนังสือพิมพ์หลายฉบับก็บอกว่า อำนาจรัฐนั้นตกอยู่กับกลุ่มธุรกิจการเมืองเพียงไม่กี่นามสกุล ดังนั้น ในส่วนตัวผมนั้น ผมเห็นว่า เราหนีเผด็จการไม่พ้น เราเคยมุ่งหมายที่จะเลิกเผด็จการทางทหาร แต่เรากลับมาจบด้วยเผด็จการโดยรัฐสภา โดยผ่านทางพรรคการเมืองของกลุ่มนักธุรกิจการเมือง

ถามว่าสภาพการบริหารในขณะนี้เป็นอย่างไรร ? ผมหยิบหนังสือพิมพ์มาดู ไม่ว่าจะ เป็นเรื่องปุ๋ยอินทรีย์ ธนาकरโคกระบือ การจำนำข้าว หรือถ้าจะย้อนไปแม้กระทั่งการซื้อสำนักงานธนาकरเพื่อการเกษตรและสหกรณ์เรื่องก็ยังคงค้างอยู่ เราจะเห็นว่าสภาพคุณภาพของการบริหารในปัจจุบันก็เหมือนเดิม ไม่เปลี่ยนแปลง คือเต็มไปด้วยการทุจริต และแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ เป็นแต่เพียงเปลี่ยนกลุ่มผู้ที่จะเข้ามาใช้ “อำนาจรัฐ” เท่านั้นเอง จากเผด็จการทหารก็ไปสู่เผด็จการรัฐสภาโดยนักธุรกิจ ดังนั้นไม่ว่าจะเป็น ปุ๋ย ข้าว ลำไย โค กระบือ หรือไม่ว่าเป็นอะไรก็ตามเหตุการณ์เหล่านี้บอกว่า สิ่งที่เราคิดว่า เราทำสำเร็จ คือ การที่มีรัฐธรรมนูญใหม่ แต่การมีรัฐธรรมนูญใหม่ ไม่ได้ทำให้บรรลุถึงจุดหมายของการปกครองระบอบประชาธิปไตย จุดหมายของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในยุคปัจจุบัน คือ อย่างไร ระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่ไม่ใช่หมายถึงประชาธิปไตยที่มีแต่ “การเลือกตั้ง” เพื่อเลิกการผูกขาดอำนาจกษัตริย์ของประเทศยุโรป

¹¹ บรรเจิด สิงคะเนติ (บรรณาธิการ). *ปฏิรูปการเมืองครั้งที่ 2 ตามแนวความคิดของ ศ.ดร.อมร จันทรมบูรณ์*. (กรุงเทพฯ : วิทยุชน, 2547), หน้า 18-19.

เมื่อ 200-300ปี ก่อน แต่หมายถึงการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีประสิทธิภาพในการบริหารด้วย แต่สภาพความเป็นจริงในขณะนี้ ข้อเท็จจริงกำลังบอกอยู่ว่า เรายังทำไม่สำเร็จ ถ้าอย่างนั้น การที่เราคิดว่ารัฐธรรมนูญที่เรามีอยู่เป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เพราะประชาชนมีส่วนร่วม และการที่เราคิดว่าเราทำสำเร็จ คือ มีปฏิรูปการเมืองแล้ว ก็จะได้เห็นว่าความคิดเช่นนี้ขัดแย้งกับสภาพความเป็นจริง เพราะสภาพความเป็นจริงฟ้องอยู่ว่าการมีรัฐธรรมนูญใหม่ ไม่ได้ทำให้การทุจริตลดน้อยลง และอาจเพิ่มขึ้นด้วยซ้ำไป

... ความเชื่อที่ว่าเราปฏิรูปการเมืองแล้ว กับ reality ที่เกิดขึ้นจริงนั้น มันขัดกัน ดังนั้นจึงมีคำตอบเดียวที่จะตอบได้ ก็คือว่าจุดหมายที่เราคิดว่าเราทำสำเร็จคือการมีการปฏิรูปการเมืองโดยมีรัฐธรรมนูญปี 2540 นั้นเป็นภาพลวงตา -mirage”

หากได้ศึกษาปาฐกถาทั้งหมดของท่านศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมานูญก็ได้มีข้อสรุปที่ได้ทำนายเหตุการณ์บ้านเมืองที่จะเกิดขึ้นในอนาคตตัวอย่างเหลือเชื่อ “สภาพการณ์ทางการเมืองที่ดำรงอยู่ในปัจจุบันนี้ หากไม่ปรับปรุงแก้ไขโครงสร้างสถาบันการเมืองใหม่โอกาสที่สังคมจะประสบกับภาวะวิกฤตทางการเมืองอีกครั้งนั้นเป็นสิ่งที่คาดหมายได้ ซึ่งเหตุการณ์หลังจากนั้นการเมืองไทยก็เดินหน้าเข้าสู่วิกฤตการณ์ทางการเมืองทีละก้าวทีละก้าวจนวิกฤตปรากฏตัวมาเป็นความขัดแย้งที่รุนแรงจากการชุมนุมต่อต้านอดีตนายกรัฐมนตรี ทักษิณ ชินวัตร ในปี พ.ศ. 2548 จึงมีกระแสเรียกร้องให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่ดังมากขึ้นในสังคมไทยแต่ดูเหมือนว่าทุกอย่างจะสายเกินไป วิกฤตการเมืองที่เกิดจากข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้สะท้อนปรากฏเป็นรูปธรรมของการต่อสู้เพื่อขับไล่ระบอบทักษิณที่ยืดเยื้อยาวนานมาเกือบหนึ่งปีนับแต่เดือน กันยายน พ.ศ. 2548 เป็นต้นมา จนเกิดวิกฤตทางการเมืองต่างๆ ที่ถูกขนานนามว่ามีสาเหตุจากระบอบทักษิณ กล่าวคือมีการยกยอรัฐธรรมนูญ ยึดครองประชาธิปไตย เป็นเผด็จการรัฐสภา แทรกแซงองค์กรอิสระ และใช้ประโยชน์จากกลไกของรัฐธรรมนูญเพื่อ สถาปนาอำนาจของพรรคไทยรักไทยเพื่อค้ำบัลลังก์นายกรัฐมนตรี ปรากฏการทุจริตคอรัปชั่นในการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งที่เป็นการทุจริตเชิงนโยบาย การกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม หรือที่เรียกกันว่า “ผลประโยชน์ทับซ้อน” (Conflict of interests)¹² ทั้งการทุจริตอื่นๆ ที่เห็นได้ชัดและทุจริตสีเทาจากการใช้อำนาจ

¹² ความหมายของผลประโยชน์ทับซ้อนนี้ มีผู้ให้ความหมายไว้หลายนัย โดยในคู่มือจริยธรรมของสภาผู้แทนราษฎรของสหรัฐอเมริกา (Ethics Manual for Members, 1996) ได้ให้ความหมายว่า “เป็นสถานการณ์ที่การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐขัดกันกับกิจการทางเศรษฐกิจส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น ซึ่งเป็นการเสี่ยงต่อการทำให้ขาดความเป็นกลางในการใช้วิจารณญาณ เป็นความเสี่ยงที่เกิดขึ้นเมื่อมีสิ่งใดก็ตามที่เป็นการยั่วยวนที่จะทำเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว”

ที่ตนมีอยู่เพื่อเอื้อประโยชน์ของพวกเขาพออย่างไม่ว่าจะเป็น CTX สนามบินสุวรรณภูมิ และอีกสารพัดของโครงการเอื้ออาทรของรัฐบาลต่าง ๆ

ปัญหาจุดจบของรัฐธรรมณูแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงแยกไม่ออกจากภารกิจที่ต้องพิจารณาควบคู่กันไปกับปัญหาของปรากฏการณ์ของระบอบทักษิณที่มีวิวัฒนาการจากวีรบุรุษขี่ม้าขาว หรืออัศวินควายดำที่นายแพทย์ เสม พริ้งพวงแก้ว ได้เรียกไว้ในคราวการล่ำรายซื้อสนับสนุน ภายหลังจากเลือกตั้งครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 สังคมไทยเชื่อว่านายกรัฐมนตรี ทักษิณ ชินวัตรจะเป็นผู้ควบคุมเศรษฐกิจของประเทศภายหลังจากวิกฤติเศรษฐกิจต้มยำกุ้งที่ประเทศไทยต้องเข้ารับการช่วยเหลือจาก IMF (กองทุนการเงินระหว่างประเทศ) ตั้งแต่ เดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2540 แต่ก็กลับกลายเป็นเผด็จการรัฐสภาโดยอาศัยกลไกของรัฐธรรมณูแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่มีเจตนาสมรรถนะประการหนึ่งในการออกแบบไว้เพื่อมุ่งสร้างฝ่ายบริหารที่เข้มแข็งมาใช้เป็นเกราะป้องกันตัวได้เป็นอย่างดี และกอดกตีกา รัฐธรรมณูไว้อยู่กับตัวโดยอ้างว่าตนทำถูกต้องตามรัฐธรรมนูญทุกประการ และได้รับความชอบธรรมจากการเลือกตั้งด้วยเสียงข้างมากที่ประชาชนเลือกเข้ามา 19 ล้านเสียงตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งไม่ได้นำพาต่อเสียงคัดค้านของกลุ่มพลังประชาชนที่รวมตัวกันขับไล่ร้องตะโกนให้ “ทักษิณออกไป ๆ ๆ” และออกมาตอบโต้กล่าวหาว่าเป็นกลุ่มผู้เสียผลประโยชน์ จนทำให้สังคมไทยในช่วงเวลาตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. 2549 เกิดการแบ่งฝักแบ่งฝ่าย เลือกข้างจากประเด็นทางการเมืองที่เป็นวิกฤติจริยธรรมของผู้ว่า ซึ่งไม่สามารถมีกระบวนการตรวจสอบตามกลไกที่มีอยู่ได้ จนทำให้วิกฤติได้พัฒนาความร้ายแรงกลายเป็นการเผชิญหน้าในการจัดชุมนุมใหญ่หลายครั้งของพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย

ท้ายที่สุดอดีตนายกรัฐมนตริตักษิณ ชินวัตร ก็ได้ตัดสินใจใช้อำนาจออกพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2549 และกำหนดให้มีวันเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 2 เมษายน 2549 ซึ่งว่ากันตามจารีตประเพณีในการปกครองของประเทศไทยในการใช้อำนาจยุบสภานั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีความขัดแย้งกันระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ครั้งนี้เหตุผลที่ชักกลับไม่ได้เป็นเช่นนั้น¹³

¹³...โดยที่นายกรัฐมนตรีนำนาคความกราบบังคมทูลฯ ว่า ตามที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้นำความกราบบังคมทูลฯ เมื่อวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2548 ขอให้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายกรัฐมนตริตามมติเห็นชอบข้างมากเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ลงคะแนนโดยเปิดเผยในสภาผู้แทนราษฎร และได้มีการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นบริหารราชการแผ่นดินแล้วนั้น ต่อมาได้เกิดการชุมนุมสาธารณะตั้งข้อเรียกร้องในทางการเมืองขึ้น ซึ่งแม้ระยะแรกจะอยู่ในกรอบของกฎหมาย แต่เมื่อนานวันเข้าการชุมนุมเรียกร้องได้ขยายตัวไปในทางที่กว้างขวางและอากรุนแรงขึ้น รวมทั้งสื่อเค้าว่าจะมีการเผชิญหน้าจนอาจจะกระทบฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย

ผลจากพระราชกฤษฎีกายุบสภานี้ ผลักดันให้การเมืองถึงทางตันมากขึ้น จากการประกาศไม่ลงสมัครรับเลือกตั้งของพรรครวมฝ่ายค้านประกอบด้วยพรรคชาติปัตย์ ชาติไทย และมหาชน ซึ่งสุดท้ายผลผลการเลือกตั้งก็ออกมาว่ามีคนมาลงคะแนนใช้สิทธิไม่ประสงค์จะลงคะแนน ถึง 9,051,706 หรือคิดเป็นร้อยละ 31.12 ในการลงคะแนนระบบบัญชีรายชื่อ และการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตการเลือกตั้ง 9,610,874 คะแนน หรือร้อยละ 33.14 โดยภายหลังจากการเลือกตั้งก็ยังไม่สามารถประกาศผลคะแนนทั้งหมดครบ 500 คนได้ โดยต้องจัดให้มีการเลือกตั้งในหลายเขตใหม่เพราะมีผู้สมัครได้คะแนนไม่ถึงเกณฑ์ร้อยละ 20 ตามมาตรา 74 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ในกรณีมีผู้สมัครคนเดียวในเขตเลือกตั้งนั้น และมีแนวโน้มว่าจะได้ไม่ครบและเปิดสภาได้ทันภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันเลือกตั้งตามมาตรา 159 ของรัฐธรรมนูญ

ทางตันของการเลือกตั้งวันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2549 การหาทางออกโดยกลไกของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ดึงเอาสถาบันต่าง ๆ ลงมาแก้ไขปัญหานับแต่สถาบันพระมหากษัตริย์ จากพระราชดำรัสเมื่อวันที่ 25 เมษายน 2549 ที่มีต่อตุลาการศาลปกครองและผู้พิพากษาศาลยุติธรรม จนทำให้เกิดปรากฏการณ์ **“ตุลาการภิวัตน์”** ที่สถาบันศาลได้รับใส่เกล้าฯ ใช้อำนาจตุลาการแก้ไขปัญหา เริ่มจากการคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 9/2549 ลงวันที่ 8 พฤษภาคม 2549 วินิจฉัยว่าการเลือกตั้งวันที่ 2 เมษายน 2549 เป็นโมฆะ ตามมาด้วยคำพิพากษาของศาลอาญา วันที่ 25 กรกฎาคม 2549 ที่จำคุก

และอาจมีการสอดแทรกจลาจลจากผู้ที่ประสงค์จะเห็นความไม่สงบเรียบร้อยในบ้านเมืองจุดชนวนให้เกิดความรู้สึกที่เป็นปฏิปักษ์ต่อกัน จนลุกลามถึงขั้นก่อการจลาจลจู่โจม สร้างความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินได้ ครั้นใช้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายบ้านเมืองเข้าควบคุมดูแลอย่างเข้มงวด หรือแม้แต่รัฐบาลได้พยายามดำเนินการตามวิถีทางรัฐธรรมนูญด้วยการขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีลงมติในที่ประชุมรัฐสภาแล้ว ก็ยังไม่อาจแก้ไขปัญหาลงและความคิดเห็นพื้นฐานที่แตกต่างกันทั้งระหว่างกลุ่มผู้ชุมนุมเรียกร้องกับรัฐบาล และระหว่างกลุ่มผู้ชุมนุมเรียกร้องกับกลุ่มอื่น ๆ ที่ไม่เห็นด้วยและประสงค์จะเคลื่อนไหวบ้างจนอาจเกิดการปะทะกันได้ สภาเช่นนี้นี้ย่อมไม่เป็นผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศ การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยภายใต้ระบบรัฐสภาและความสงบเรียบร้อยของสังคม โดยเฉพาะในขณะนี้ ซึ่งควรจะสร้างความสามัคคีปรองดอง การดูแลรักษาสภาพของบ้านเมืองที่สงบร่มเย็นน่าอยู่อาศัยนำลงทุน และการเผยแพร่ความวิจิตรอลังการ ตลอดจนความดีงามตามแบบฉบับของไทยให้เป็นที่ประจักษ์ เมื่อปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นความคิดเห็นในสังคมที่หลากหลายและยังคงแตกต่างกันจนกลายเป็นความขัดแย้งทางการเมืองที่รุนแรงเช่นนี้ ครั้นจะดำเนินการเพื่อตรวจสอบความประสงค์อันแท้จริงของประชาชนโดยประการอื่น เพื่อให้ทุกฝ่ายหยั่งทราบแล้วยอมรับให้เป็นไปตามกลไกในระบอบประชาธิปไตยก็ทำได้ยาก ทางออกในระบอบประชาธิปไตยที่เคยปฏิบัติมาในนานาประเทศ และแม้แต่ในประเทศไทย คือการคืนอำนาจการตัดสินใจทางการเมืองกลับไปสู่ประชาชนด้วยการยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วไปขึ้นใหม่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป ”

กรรมการการเลือกตั้ง 3 คน (พล.ต.อ.วาสนา เพิ่มลาภ ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) นายปริญญา นาคฉัตริย์ และนายวีระชัย แนวนุญเนียร กกต.) ที่ตกเป็นจำเลยในความผิดฐานกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มาตรา 24, 42 และมาตรา 38 เป็นเวลาคนละ 4 ปี โดยไม่รอลงอาญา และให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดคนละ 10 ปี จนนำไปสู่การสรรหา กกต.ชุดใหม่จากศาลฎีกา และกำลังประกาศให้มีการเลือกตั้งทั่วไปครั้งใหม่ แต่ความขัดแย้งทางการเมืองบนเวทีห้องถมนกยังคงไม่ยุติเพราะประชาชนฝ่ายต่อต้านรัฐบาลเชื่อว่าการเลือกตั้งถ้าจะเกิดขึ้นใหม่ ระบอบทักษิณก็จะสามารถกลับเข้ามาได้เสียงข้างมากเช่นเดิม จากเครือข่ายและอำนาจเงินที่มีอยู่ ดังนั้นจึงต้องชุมนุมกดดันทางการเมืองต่อไปให้รักษาการนายกรัฐมนตรี วางมือทางการเมืองโดยการลาออกจากตำแหน่ง โดยมีการประกาศชุมนุมใหญ่ในวันที่ 20 กันยายน 2549 เพื่อไม่ให้นายทักษิณเดินทางกลับเข้าประเทศ ภายหลังจากการเดินทางไปร่วมประชุมสหประชาชาติที่นครนิวยอร์กแต่ก็เกิดรัฐประหารเสียก่อน

หากย้อนกลับไปเมื่อรัฐธรรมนูญได้ใช้บังคับมาครบห้าปี ในปี 2545 ซึ่งตามบทบัญญัติมาตราสุดท้ายของรัฐธรรมนูญในมาตรา 336 ที่กำหนดให้ “เมื่อครบห้าปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจทำรายงานเสนอความเห็นต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายอื่นได้” ถ้าคิดให้ตีมาตรานี้เป็นคล้ายกับสัญญาเดืออนที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้วางไว้ล่วงหน้า เพื่อให้ได้มีการแก้ไขปรับปรุงข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญให้เหมาะสมกับการบังคับใช้และสภาพปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต โดยกลไกนี้กลับไม่ได้รับการเอาใจใส่มากนัก เพราะองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญทั้งสามกลับไม่ได้ใช้เครื่องมือนี้เลย ทุกภาคส่วนยังคงมีความเห็นว่ารัฐธรรมนูญยังดีอยู่ไม่มีปัญหาอะไร สำหรับเสียงเรียกร้องถึงความบกพร่องก็ยังเป็นเสียงส่วนน้อย ที่ไม่ค่อยมีใครฟัง

คำถามสำคัญที่เกิดขึ้นก็คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งครั้งหนึ่งสังคมไทยบอกว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ดีที่สุดเท่าที่เคยมาในประวัติศาสตร์ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนซึ่งเกิดขึ้นเพื่อปฏิรูปการเมือง เพราะเหตุใดจึงกลายเป็นจำเลยในปัจจุบันว่ามีข้อบกพร่องมากมาย และเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาวิกฤตการเมืองในปัจจุบัน จนทำให้มีเสียงเรียกร้องว่าต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญใหม่หรือที่เรียกว่าการปฏิรูปการเมืองครั้งที่สอง? ในที่สุดการปฏิรูปก็ไม่สามารถเกิดขึ้นได้ด้วยวิถีทางในรัฐธรรมนูญ แต่จบลงด้วยการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 โดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ปัญหาที่เกิดขึ้นของการปฏิรูปการเมืองไทยที่ล้มเหลว จนทำให้กลไกทางรัฐธรรมนูญไม่สามารถหาทางแก้ไขข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นได้ด้วยตัวมันเองแต่กลับทำให้เกิดวิกฤตซ้อนวิกฤต หลายต่อหลายครั้ง หากพิจารณาถึงสถานการณ์ทางการเมืองก็ได้เริ่มปรากฏให้เห็นชัดภายหลังการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ในช่วงปลายสมัยของการดำรงตำแหน่งสมัยแรก ที่หลักนิติรัฐ คงเป็นเพียงคำพูดที่ตรงข้ามกับการกระทำเนื่องจากมีนโยบายการฆ่าตัดตอนจากนโยบายการปราบปรามยาเสพติด การใช้อำนาจที่ปราศจากการตรวจสอบจากกลไกที่มีอยู่มากมาย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พรรคฝ่ายค้านไม่สามารถอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ เนื่องจากมีคะแนนเสียงไม่พอ ตลอดจนกลไกขององค์กรอิสระทั้งหลายถูกแทรกแซงจนไม่สามารถทำงานได้

ทั้งหมดนี้ เงื่อนไขของรัฐธรรมนูญนับว่ามีส่วนสำคัญ เนื่องจากแทนที่จะเป็นเครื่องมือตรวจสอบของประชาชนกลับกลายเป็นเกราะป้องกันให้กับรัฐบาลพรรคไทยรักไทย ที่ผ่านการควมรวมพรรคเสรีธรรม ความหวังใหม่ และชาติพัฒนา จนยึดกุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรเกินกว่ากึ่งหนึ่ง การเข้าครอบงำวุฒิสมาชิก จนทำให้กลไกตรวจสอบถ่วงดุลย์ในระบบรัฐสภาปรกติเป็นอัมพาต ประกอบกับข้อเท็จจริงที่รับรู้กันตามสื่อสารมวลชนว่ามีอิทธิพลของฝ่ายการเมืองเข้าไปแทรกแซงกลไกการทำงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ผ่านการสรรหาองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญชุดที่สอง นับตั้งแต่ ผู้เฝ้าประตูแรกที่เป็นผู้ควบคุมดูแลการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองจากการเลือกตั้ง คือ กกต. จนถึงผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญที่เป็นองค์กรตรวจสอบเมื่อมีปัญหาตามรัฐธรรมนูญให้ต้องวินิจฉัยถึงความถูกต้องคือ ศาลรัฐธรรมนูญ ตลอดจนองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอื่น ๆ ในการป้องกันปราบปรามการทุจริตในการบริหารราชการแผ่นดิน คือ ป.ป.ช. และการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน คือ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ในกรณีปัญหาของพ้นจากการดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของคุณหญิง จารุวรรณ เมณฑกา เป็นต้น

4. ความเชื่อมโยงของวิกฤตการเมืองและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

การวิเคราะห์ในประเด็นของวิกฤตทางการเมืองที่นำไปสู่การสิ้นสุดลงของรัฐธรรมนูญ โดยสาเหตุของการรัฐประหารที่คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้อย่างไว้ในแถลงการณ์ฉบับที่ 1¹⁴ หากพิเคราะห์ให้ดี ก็พบว่าสาเหตุประการหนึ่งย่อมมาจากความบกพร่องของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เองที่ไม่สามารถเป็นกลไกในการแก้ไขปัญหาทางการเมืองได้ เพราะกลไก และสถาบันที่มีอยู่เกิดติดขัด ไม่สามารถขยับเขยื้อนไปไหนได้

สภาพปัญหาดังกล่าวอาจกล่าวได้ว่าเป็นผลจากสังคมไทยมีความทันสมัยแต่ไม่พัฒนา โดยนำเข้ารูปแบบแนวคิดใหม่และสร้างกลไก และสถาบันการเมืองต่างๆ เพิ่มขึ้นมากมาย ตามที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญต่างประเทศ ไม่ว่าจะอะไรก็นำเข้ามาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของไทยจนหมด ด้วยข้อสมมุติฐานสำคัญว่าจะสามารถแก้ไขปัญหามการเมืองไทยได้เพราะต่างประเทศก็ใช้ได้ผลมาแล้ว ขณะที่กลับไม่ได้มีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงในเชิงเนื้อหาที่จะรองรับกลไกใหม่ๆ นั้นทั้งนักการเมือง ข้าราชการ และประชาชน อีกทั้งหลายเรื่องที่รับมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญก็รับมาอย่างครึ่งๆ กลางๆ โดยเป็นการประนีประนอม ในขั้นตอนการร่างรัฐธรรมนูญ จึงเกิดความบกพร่องในการบังคับใช้จริงขึ้น ซึ่งข้อเท็จจริงนี้มีพยานหลักฐานปรากฏเป็นความเห็นของนักวิชาการที่เป็นนักกฎหมายมหาชนที่มีส่วนยกร่างรัฐธรรมนูญ 2540 คือ รองศาสตราจารย์ ดร. วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ที่ได้อภิปรายไว้ในการเสวนาเรื่อง “การปฏิรูปการเมือง : นักนิติศาสตร์หลงทางหรือ ?” ที่จัดขึ้นโดยศูนย์นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ณ ห้องประชุมจิตติ ดิงศภัทย์ เมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน 2545 ไว้ ว่า

“จนพอมมาถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ในฐานะที่ผมมีส่วนเกี่ยวข้อง ท่านอาจารย์ อาจจะถูกพูดว่าผมเป็นหนึ่งในส่วนเกี่ยวข้อง ความจริงผมเป็นแค่ผู้รับเหมา ไม่ได้เป็นสถาปนิก

¹⁴“ด้วยเป็นที่ปรากฏความแน่ชัดว่า การบริหารราชการแผ่นดิน โดยรัฐบาลรักษาการปัจจุบัน ได้ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้ง แบ่งฝ่าย สลายความรู้สึกสามัคคีของชนในชาติ อย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนในประวัติศาสตร์ชาติไทย ต่างฝ่ายต่างมุ่งหวังเอาชนะด้วยวิธีการหลากหลายรูปแบบ และมีแนวโน้มนับวันจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น โดยประชาชนส่วนใหญ่ เคลือบแคลงสงสัยการบริหารราชการแผ่นดิน อันส่อไปในทางทุจริตประพฤติมิชอบอย่างกว้างขวาง หน่วยงาน องค์กรอิสระ ถูกครอบงำทางการเมือง ไม่สามารถสนองตอบเจตนารมณ์ตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ทำให้การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเกิดปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ตลอดจนหมิ่นเหม่ ต่อการหมิ่นพระบรมเดชานุภาพแห่งองค์พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นที่เคารพเทิดทูนของปวงชนชาวไทยอยู่บ่อยครั้ง แม้หลายภาคส่วนของสังคมจะได้พยายามประนีประนอม คลี่คลายสถานการณ์มาโดยต่อเนื่องแล้ว แต่ก็ยังไม่สามารถที่จะทำให้สถานการณ์ความขัดแย้งยุติลงได้ ดังนั้นคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งประกอบด้วยผู้บัญชาการเหล่าทัพ และผู้บัญชาการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จึงมีความจำเป็นต้องยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน ตั้งแต่นั้นเป็นต้นไป โดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ขอยืนยันว่าไม่มีเจตนาเข้ามาเป็นผู้บริหารราชการแผ่นดินเสียเอง แต่จะได้คืนอำนาจการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขกลับคืนสู่ปวงชนชาวไทยโดยเร็วที่สุด ทั้งนี้ เพื่อธำรงรักษาไว้ ซึ่งความสงบสุข และความมั่นคงของชาติ รวมทั้งเทิดทูนไว้ ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์อันเป็นที่เคารพยิ่งของปวงชนชาวไทยทุกคน”

อะไรเขาหอรอก เป็นผู้รับเหมาบางส่วนด้วย ไม่ใช่ทิ้งหลัง สร้างขึ้นเดียวเท่านั้นแหละ เคยพูด เคยคิดคำนวณมาตลอดเวลาว่า ขอให้เลิกสักทีเถอะการบังคับให้ ส.ส. สังกัดพรรค มันไม่เคยมีอะไรประสบความสำเร็จและเคยพูดอย่างท่านศาสตราจารย์ ดร.อมรพุด ที่ว่า นี่เป็นวิธีการของประเทศเผด็จการ ไม่ใช่ประชาธิปไตย และไม่ใช่วิธีการที่สร้างพรรคการเมืองที่ยั่งยืนขึ้นมาได้ เพราะว่าบ้านเมืองไม่ได้เกิดขึ้นจากการที่กฎหมายสร้างขึ้นมา แต่เกิดขึ้นและวิวัฒนาการผันแปรเปลี่ยนแปลงไปตามธรรมชาติของการเมืองของมัน พูดคำ ๆ นี้ว่าขัดกับระบอบประชาธิปไตย แต่ผมยกตัวอย่าง ไม่ได้ยกตัวอย่างเกาหลีใต้ แต่ดูประเทศเวียดนามดูจึน เขาบอกว่าพวกนี้ คือพวกไม่ดูความเป็นจริงของสังคมไทย ของไทยเป็นประชาธิปไตยแบบไทย ๆ แบบที่ว่านั่นมันก็ไม่ใช่นักกฎหมายมหาชน ท่านอาจารย์ที่พูดแบบนี้เป็นนักอื่น จะสร้างรัฐธรรมนูญแต่ไม่สามารถออกแบบรัฐธรรมนูญที่มันเป็นระบบระเบียบด้วยความคิดที่แจ่มชัดได้ในท้ายที่สุดมันเกิดเหตุการณ์คราวนั้น มักก็เกิดการบรรจุเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับพรรคการเมืองขึ้นมาได้ อย่างไร 1. เรื่องของการสังกัดพรรคอย่างที่ว่า 2. เดิม 90 วันด้วย จะสมัคร ส.ส. ก็มีอิสระในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ของตัว มีการเขียนบัญญัติไว้หลายมาตรา และมีบทบัญญัติคุ้มครองด้วยว่ามติพรรคขัดกับการปฏิบัติหน้าที่ ส.ส. อะไรต่าง ๆ นานาให้ร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ความคิดสองกระแสนี้ขัดกันขึ้นมา ก็เพราะว่าองค์กรที่ทำหน้าที่ในการจัดทำรัฐธรรมนูญ กลไกก็คือ สสร. เกิดจากการออกแบบที่ผิดรูปผิดร่างไปรัฐธรรมนูญฉบับนี้ถ้ามองกันจริง ๆ มันเกิดจากการประนีประนอมความคิดสองกระแสที่มีอยู่ใน สสร. เราก็มีการขัดแย้งด้านความคิดจึงต้องมีการประนีประนอมกันในการเขียนรัฐธรรมนูญ ขณะเดียวกัน สสร. เราก็ต้องเอาไปประนีประนอมกับสภานักการเมืองเก่าที่คิดว่ารัฐธรรมนูญออกมาแล้วตนจะสูญเสียอำนาจ ท่านทั้งหลายที่จะเห็นได้ว่ามีความขัดแย้งกันตลอดด้านหนึ่งมีความคิดว่าผู้ที่จะสมัคร ส.ส. ใหม่ นั้น จะต้องจบปริญญาตรี แต่บอกว่าอดีต ส.ส. ไม่ต้องจบปริญญาตรี เห็นไหม มีความขัดแย้งกันตลอดในทางความคิดซึ่งเกิดจากการประนีประนอม

เพราะฉะนั้นรัฐธรรมนูญที่เกิดจากการประนีประนอมในทางความคิดที่ความคิดไม่แจ่มชัดจะให้มันสวยงามเป็นระบบระเบียบคงไม่ได้ เหมือนกับการสร้างบ้านหลังหนึ่งแล้วไม่มีรสนิยม สามีจะเอาอย่างหนึ่ง ภรรยาจะเอาอย่างหนึ่ง แทนที่จะเป็นบ้านที่สวยงาม กลายเป็นฮวงซุ้ยเลยก็ได้ นี่คือความจริง ๆ ที่เกิดขึ้น.....”

นอกจากนั้นหากวิเคราะห์ในเชิงประวัติศาสตร์ของการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ในต่างประเทศที่สามารถทำได้สำเร็จในการปฏิรูปการเมือง ปัญหาความล้มเหลวนั้นก็น่าจะมีปัจจัยส่วนหนึ่งมาจากการที่ประเทศไทยขาดแคลนผู้นำในการปฏิรูปการเมืองด้วย เพราะเมื่อศึกษาเปรียบเทียบกับความสำเร็จในการปฏิรูปการเมืองของต่างประเทศเช่น เกาหลีใต้ หรือการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเพื่อสร้างเสถียรภาพให้มันคงของประเทศ

ฝรั่งเศส ในสมัยของนายพล ชาร์ล เดอโก ซึ่งก่อนหน้าการปฏิรูปการเมืองก็มีปัญหาความอ่อนแอของรัฐบาล ที่มีพรรคการเมืองหลายพรรคเช่นเดียวกับประเทศไทย โดยแนวคิดเรื่องความสำเร็จในการปฏิรูปการเมืองในประเทศไทยที่ต้องการผู้นำนี้ เป็นสิ่งที่ ศ.ดร. อมร จันทรสมบุรณ์ ยืนยันมาตลอดนับตั้งแต่ครั้งแรกในการนำเสนอความคิดรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) เพื่อปฏิรูปการเมืองไทย ขณะที่ข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองตามแนวทางนี้ก็ถูกโจมตีว่า เป็นการปฏิรูปการเมืองที่ภาคประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง จากนักวิชาการอีกฝ่ายที่มองว่า แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมนี้มองไม่เห็นหัวของประชาชน โดยให้ความสำคัญแต่ชนชั้นนำเท่านั้น¹⁵

สำหรับปัญหาของการใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่ผ่านมามีการศึกษาอย่างเจาะลึกและกว้างขวางมากขึ้นในช่วงเวลาที่ประเทศไทยได้เริ่มเกิดวิกฤตทางการเมืองในความเชื่อมั่นต่ออดีตนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ในช่วงปี 2548 ถึง 2549 ซึ่งปรากฏการศึกษาทั้งในส่วนของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยคณะกรรมการศึกษาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร การศึกษาโดยสถาบันวิชาการ เช่น สถาบันพระปกเกล้า หน่วยงานของมหาวิทยาลัย เช่น สถาบันสัญญา ธรรมศักดิ์ เพื่อประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ รวมถึงหน่วยงานทางการศึกษา คือ คณะกรรมการอำนวยการเพื่อจัดการศึกษาประเด็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา

ผลการศึกษาวิจัยต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นนั้น ก็ออกมาในทิศทางที่คล้ายคลึงกันอย่างมาก ซึ่งผู้ศึกษาได้ทำศึกษาวิเคราะห์จากงานต่าง ๆ เหล่านั้นก็จะพบปัญหาสำคัญที่เป็นอุปสรรคในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่สามารถสรุปได้สามประการคือ

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ยังไม่ได้ถูกบังคับใช้อย่างสมบูรณ์ เนื่องจากยังไม่มีกรตรากฎหมายรองรับในหลายเรื่อง รวมถึงการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญที่เปลี่ยนแปลงไป หากกล่าวโดยเฉพาะสิ่งที่เป็นปัญหามากที่สุด คือ เจตนารมณ์ในเรื่องสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชนที่แม้จะมีการบัญญัติเพิ่มเติมใหม่เป็นจำนวนมาก แต่ก็ไม่สามารถบังคับใช้ได้จริง เพราะบทบัญญัติในมาตราที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพส่วนใหญ่จะทิ้งท้ายไว้ว่า “ทั้งนี้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” ทำให้ในช่วงเวลาที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ใช้บังคับ ไม่มีกฎหมายออกมากำหนดรายละเอียดที่จำเป็นในการบังคับใช้ให้เป็นไปตามสิทธิ

¹⁵ ความเห็นเพิ่มเติมเรื่องนี้โปรดดู สมชาย ปรีชาศิลป์กุล “Constitutionalism : Road Map สู่จุดมรรฐที่ไร้ประชาชน ?” ใน นิตยสารฟ้าเดียวกัน (ปีที่ 4 ฉบับที่ 1) หน้า 114-127.

ของรัฐธรรมนุญ เช่น การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนยังเป็นเพียงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี องค์การอิสระเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคยังไม่เกิดขึ้น กฎหมายป่าชุมชนที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายก็ยังไม่สามารถประกาศใช้ได้ เป็นต้น

2. สมดุลแห่งอำนาจระหว่างนิติบัญญัติและบริหารสูญเสียไปจากการแนบแน่นที่ฝ่ายรัฐบาลกุมเสียงข้างมากในรัฐสภา และเจตนาธรรมาภิบาลที่เน้นให้ฝ่ายบริหารเข้มแข็งของรัฐธรรมนุญส่งผลให้กลายเป็นระบบกึ่งประธานาธิบดี ทั้งนี้สาเหตุหลักคือการได้ชัยชนะเด็ดขาดของพรรคไทยรักไทย ซึ่งปรากฏทางการเมืองนี้เกิดขึ้นอย่างไม่คาดคิดภายในการเลือกตั้งเพียงครั้งเดียวโดยอาศัยวิธีการรวบรวมพรรคการเมืองต่าง ๆ ดังนั้นกลไกต่าง ๆ ที่ใช้ในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารผ่านระบบรัฐสภาจึงไม่สามารถทำงานได้อย่างที่ควรจะเป็น และด้วยเสียงข้างมากของรัฐบาลในสภาผู้แทนราษฎรเช่นนี้ได้ทำให้เกิดระบบเผด็จการรัฐสภาขึ้นในที่สุด

สภาพของปัญหาดังกล่าวจากการศึกษาวิเคราะห์เห็นว่านอกจากมีสาเหตุจากข้อเท็จจริงในการยึดครองเสียงข้างมากจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคไทยรักไทยจากการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และการรวบรวมพรรคการเมืองต่าง ๆ ภายหลังจากนั้น ผู้ศึกษาก็เห็นว่าอีกปัจจัยหนึ่ง คือข้อบกพร่องของการออกแบบบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญก็มีส่วนอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เจตนาธรรมาภิบาลในการสร้างฝ่ายบริหารให้มีความเข้มแข็ง โดยสภาว่างรัฐธรรมนูญต้องการให้เกิดระบอบประชาธิปไตยที่ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็ง (Strong Prime Minister Democracy) เพื่อแก้ไขปัญหาคอขวดไร้เสถียรภาพของรัฐบาลและภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้มีความมุ่งหมายให้เกิดพรรคการเมืองในระบบเพียงพรรคขนาดใหญ่ 2 พรรค นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง แต่ต้องออกจากการเป็น สส. เมื่อไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร ตามมาตรา 204 วรรค สอง ที่บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ให้พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันถัดจากวันที่ครบสามสิบวันนับแต่วันที่พระบรมราชโองการแต่งตั้ง”

กรณีที่เกิดขึ้นดังกล่าว ในทัศนะของรศ.ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ได้แสดงความเห็นว่า ในทางรัฐศาสตร์เรียกว่า “ระบบกึ่งประธานาธิบดี”¹⁶ (Semi-presidential) อันเป็นการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งใหญ่ ภายหลังจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ซึ่งต่อมา

¹⁶รายละเอียดความเห็นนี้สามารถดูเพิ่มเติมได้ในบทความวิชาการหลายชิ้นของ รศ.ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ เช่นการเมืองลักษณะพิเศษของระบบกึ่งประธานาธิบดีในขั้นสุดสัปดาห์.ปีที่ 16 ฉบับที่ 818 (1 กุมภาพันธ์ 2551). หน้า 19 “รัฐธรรมนูญ 2540 VS ร่างรัฐธรรมนูญ 2550.” เนชั่นสุดสัปดาห์. 6 กรกฎาคม 2550, หน้า 22.

¹⁷บทสัมภาษณ์ รศ.ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ในบทความ “นับถอยหลัง “รับ-ไม่รับ” ร่างรัฐธรรมนูญ 2550 การเมืองไทยจะไปทางไหน? “ นิตยสารสารคดี ฉบับ 270 สิงหาคม 2550 <http://www.sarakadee.com/web/modules.php?name=News&file=article&sid=2287>

ในการยกย่องรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ก็ได้มีการปรับปรุงแก้ไขในเรื่องนี้แต่ก็เผชิญกับฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยโดยนับเป็นหนึ่งในประเด็นที่มีผู้คัดค้าน แต่ก็มีการชี้แจงโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นกรรมาธิการยกย่องรัฐธรรมนูญท่านหนึ่ง คือ รศ.ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ว่า¹⁷

“ประเด็นที่อาจมีข้อโต้แย้งได้มีอยู่ 2-3 เรื่องด้วยกัน ได้แก่ ที่มาของสภา ระบบเลือกตั้ง ส.ส. ส.ว. และระบบการสรรหา หลายคนมองว่าร่าง รธน. ฉบับนี้ยึดอำนาจจากนักการเมืองมาให้ข้าราชการประจำ แต่ผมคิดว่าเราควรต้องอ่านรัฐธรรมนูญให้ดี ว่าเป้าหมายของร่าง รธน. ปี 50 ต้องการที่จะให้ฝ่ายบริหารมีความอ่อนตัวลง ในขณะที่สภามีอำนาจเพิ่มมากขึ้น เพราะปัญหาใหญ่ของ รธน. ปี 40 คือนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แม้ว่าจะเป็น ส.ส. มาก่อน แต่เมื่อรับตำแหน่งต้องพ้นจากการเป็น ส.ส. ทันที เมื่อพ้นจากสภาไปแล้ว พวกเขาก็ไม่มีหน้าที่ต้องไปประชุมสภา สภากลับก็ไม่ตอบ ไปพูดทางวิทยุตอนเช้าวันเสาร์แทน เพราะฉะนั้นคนที่เป็่นนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจึงไม่มีความรับผิดชอบโดยตรงต่อสภา และผมเข้าใจว่ารัฐมนตรีตามโครงสร้าง รธน. ปี 40 กลัวนายกฯ มาก เพราะถ้าถูกปรับ ครม. เมื่อไรก็ตกงานทันที แต่ร่าง รธน. ปี 50 ต้องการให้ทั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่มาจาก ส.ส. ต้องดำรงสถานภาพของการเป็น ส.ส. อยู่ตลอดไป และนายกรัฐมนตรีต้องมาจาก ส.ส. เท่านั้น แล้วก็มีอีกหลายมาตรการที่จะบังคับให้ท่านนายกฯ กิติ ท่านรัฐมนตรีก็ได้รับผิดชอบต่อสภา คือท่านต้องไปประชุมสภา ไปตอบกระทู้สภา ต้องถูกอภิปรายโดยสภา เพราะฉะนั้นอำนาจของฝ่ายบริหารอ่อนตัวลง แต่อำนาจของสภาจะสูงขึ้น พูดอย่างตรงไปตรงมาก็คือ ทำให้ระบอบการเมืองของไทยเคลื่อนที่จากระบบที่คล้ายๆ กับกึ่งประธานาธิบดี มาเป็นระบอบรัฐสภาโดยสมบูรณ์ นี่คือการต่อสู้ในเชิงอุดมการณ์พวกที่ร่าง รธน. ปี 50 อยากให้นายกฯ และรัฐมนตรีไปสภา ซึ่งเป็นหลักการของระบอบรัฐสภาแบบประเทศอังกฤษและประเทศในยุโรปทั้งหมด รวมทั้งญี่ปุ่นและกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย หลายคนบอกว่าร่าง รธน. ฉบับนี้จะทำให้ฝ่ายบริหารอ่อนแอลงหรือไม่ ก็ตอบว่าใช่ แต่ต้องบอกว่าเมื่อฝ่ายบริหารอ่อนแอลง อำนาจไปอยู่ที่สภา สภาจะตรวจสอบฝ่ายบริหารได้มากขึ้น

3. ปัญหาของการทำหน้าที่ขององค์กรอิสระที่ถูกแทรกแซง และกลไกตรวจสอบการใช้อำนาจทางการเมืองไม่สามารถทำงานได้ตามปกติ โดยมีจุดเริ่มต้นจากศาล

¹⁷บทสัมภาษณ์ รศ.ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ในบทความ “นับถอยหลัง “รับ-ไม่รับ” ร่างรัฐธรรมนูญ 2550 การเมืองไทยจะไปทางไหน? “ ในนิตยสารสารคดี ฉบับ 270 สิงหาคม 2550 <http://www.sarakadee.com/web/modules.php?name=News&file=article&sid=2287>

รัฐธรรมนูญในคดีชุกหุ้มของอดีตนายกรัฐมนตรีนปี พ.ศ. 2544 ซึ่งเสียงข้างมากของตุลาการศาลศาลรัฐธรรมนูญ มีมติ ให้ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ไม่มีความผิด ด้วยคะแนน 8 ต่อ 7 เสียง ในคำวินิจฉัยที่ 20/2544 วันที่ 3 สิงหาคม 2544 เรื่อง การจ่งใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 หลังจากผ่านชัยชนะครั้งนี้ และการแทรกแซงองค์การอิสระต่างๆ ที่ปรากฏตามสื่อมวลชน ก็เป็นผลทำให้ไม่สามารถมีกลไกทางการเมืองในระบบที่จะใช้ตรวจสอบรัฐบาลได้เพราะรัฐบาลครองเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร พรรคฝ่ายค้านไม่มีเสียงมากพอที่จะขอยื่นญัตติเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรี การเมืองไทยจึงถูกผลักดันให้ไปสู่การชุมนุมประท้วงบนท้องถนนของประชาชนที่ไม่เห็นด้วยกับการกระทำที่ขาดความชอบธรรมของอดีตนายกรัฐมนตรึหลายเรื่องที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์และไม่สามารถชี้แจงต่อประชาชนได้ รวมถึงข้อครหาในการทุจริตคอร์รัปชันโดยการมีผลประโยชน์ทับซ้อน

ทั้งนี้ผู้ศึกษาขอยกตัวอย่างปัญหาการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ค่อนข้างมาก คือการทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ ที่จัดตั้งขึ้นด้วยเจตนารมณ์ในการเป็นอีกกลไกหนึ่งเพื่อการปฏิรูปการเมืองไทยนั้นก็เผชิญปัญหาอุปสรรคอยู่มิใช่น้อยในการปฏิบัติหน้าที่พิทักษ์รัฐธรรมนูญ ที่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญหลายฉบับถูกตั้งข้อสงสัยในความรู้ความสามารถ ความเป็นกลางและอิสระรวมตลอดจนนิติวิธีที่ใช้ และปัญหาของวิกฤตการณ์การเมืองครั้งสำคัญในประวัติศาสตร์ที่ผ่านมา ความบกพร่องในการทำหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญที่ดีของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญก็น่าจะเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งจากบทเรียนในการตัดสินคดีชุกหุ้มของอดีตนายกรัฐมนตรึ

แต่หากจะวิเคราะห์ถึงสาเหตุปัญหาความบกพร่องเฉพาะของกระบวนการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นั้นอาจมีปัจจัยจากสามสาเหตุ คือ¹⁸

1) ปัญหาจากความไม่สมบูรณ์ของบทบัญญัติ ทั้งในกรณีการใช้ถ้อยคำที่ไม่ชัดเจนบ้าง ก่อให้เกิดปัญหาในการตีความ เช่นในมาตรา 198 หรือ การรู้เท่าไม่ถึงการณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ แม้จะมีเจตนารมณ์ที่ดี เช่นการกำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้ออกข้อกำหนดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีเองตามมาตรา 269 โดยไม่ทำในรูปของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีของศาลที่ต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาตามอย่างประเทศเยอรมันที่จะทำให้มีการตรวจสอบจากหลายฝ่ายและชอบธรรมมากกว่า

¹⁸ ปัญหาของการทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ ปี 2540 โปรดดูเพิ่มเติมในรายงานวิจัยเรื่อง ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิบัติพันธกิจตามรัฐธรรมนูญ. โดย ศาสตราจารย์ ดร.สุรพล นิตไกรพจน์ และคณะ เสนอต่อสถาบันพระปกเกล้า พฤศจิกายน 2544 และตีพิมพ์เป็นหนังสือในชื่อเดียวกัน เมื่อปี 2546

2) ปัญหาจากการกระบวนกรสรรหาคัดเลือกตุลาการที่ไม่สามารถคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถที่เหมาะสม เข้ามาทำหน้าที่เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ โดยปรากฏการแทรกแซงและอิทธิพลของฝ่ายการเมืองเข้ามายุ่งเกี่ยว

3) ปัญหาการจัดโครงสร้างและองค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญที่ยังไม่เหมาะสม โดยตุลาการรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ มีที่มาจากศาลยุติธรรมที่ไม่ได้มีความรู้เชี่ยวชาญในกฎหมายรัฐธรรมนูญ ที่เป็นกฎหมายมหาชน ดังนั้นการทำวินิจฉัยและพิพากษาคดี จึงค่อนข้างมีปัญหาทำให้เหตุผลที่สอดคล้องกับหลักกฎหมายที่ถูกต้อง

นอกจากนี้ยังผู้ศึกษามีประเด็นที่น่าตั้งเป็นข้อสังเกตว่า แนวคิดที่อยู่เบื้องหลังของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่เรียกว่า “การปฏิรูปการเมือง” นั้น แม้จากการศึกษาเปรียบเทียบกับประสบการณ์ของต่างประเทศ จะได้มีการใช้กลไกที่คล้ายกับประเทศเกาหลีใต้ที่เริ่มต้นจากการปฏิรูปท้องถิ่นด้วยการกระจายอำนาจ และการสร้างกลไกในการตรวจสอบป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบนั้น แต่ในช่วงเวลาตั้งแต่รัฐธรรมนูญบังคับใช้ก็จะพบว่าข้อเท็จจริงเป็นไปอย่างไม่น่าประหลาดใจ แนวคิดของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่สามารถบังเกิดผลเป็นรูปธรรม ในสังคมไทยยังมีความไม่ไว้วางใจในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่สูง รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐยังไม่ให้ความสำคัญเท่าที่ควรในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขณะที่การป้องกันการทุจริตก็ยังไม่สามารถจับได้ไล่ทัน ที่น่าคนคิดมาลงโทษได้ เพราะไม่มีเบาะแสเห็นชัดเจน การทุจริตพัฒนาขึ้นเป็นการกระทำที่มีลักษณะของผลประโยชน์ทับซ้อน ความล้มเหลวจากกลไกทั้งหลายนี้ประกอบกับนโยบายประชานิยมและเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ที่กลายเป็นเผด็จการรัฐสภา ก็คาดหมายได้ว่าการปฏิรูปการเมืองไทยย่อมจะพบกับความล้มเหลวในที่สุด เพราะการเมืองอำนาจเงินยังคงมีอิทธิพลมหาศาล

ปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นี้ หากทำความเข้าใจให้ดีก็จะพบว่า มีความสอดคล้องกับทฤษฎีพัฒนาการทางการเมืองเพื่อนำไปสู่ประชาธิปไตยที่มั่นคงของประเทศ ๆ หนึ่ง โดยความเชื่อในทฤษฎีนี้ สภาวะความยุ่งเหยิง ความขัดแย้งไม่ลงตัวในโครงสร้างการเมืองการปกครองจนทำให้เกิด ปัญหาอุปสรรคขึ้น เป็นสภาวะการณของระยะเปลี่ยนผ่าน (Transition) ก่อนที่จะนำไปสู่ความเป็นปึกแผ่น และการบรรลุวุฒิภาวะของระบอบการเมืองประชาธิปไตย ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นตัวการที่ทำให้การปกครองแบบอำนาจนิยมในประเทศไทยที่แม้จะเป็นประชาธิปไตยแต่ก็ยังไม่สมบูรณ์ให้มีความเสื่อมถอยลง ด้วยการเพิ่มเติมสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชนเปลี่ยนการเมืองที่ผูกขาดโดยนักการเมืองหรือนักเลือกตั้ง ให้กลายเป็นการเมืองของประชาชนทุกคน มีการจัดตั้งองค์กรอิสระและกลไกใหม่ ๆ เพื่อตรวจสอบการทุจริตและการใช้อำนาจรัฐที่มีขอบ

โดยผู้ศึกษาเห็นว่าเราอาจวิเคราะห์ถึงสภาพของการเมืองการปกครองไทยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นได้จากคำขวัญในการรณรงค์ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ “รัฐธรรมนูญใหม่ ชีวิตใหม่” ได้สะท้อนถึงความใฝ่ฝันของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่อาจจะตรงใจของประชาชนคนไทยที่ส่วนใหญ่หมดหวังกับปัญหาการเมืองต้องการหลุดพ้นจากสภาพปัญหาของระบบการเมืองเดิมไปสู่สิ่งที่ดีกว่า โดยการสร้างให้ความเป็นประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในสังคมไทยผ่านการเพิ่มเติมสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชน ขณะเดียวกันก็ยังคงมีความต้องการระบบการเมืองที่มีเสถียรภาพ จึงสร้างให้ฝ่ายบริหารเข้มแข็ง แต่ก็มีการวางกลไกป้องกันในการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริตและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

เจตนารมณ์สำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในการปฏิรูปการเมืองที่ต้องการกวาดล้างปัญหาการทุจริตที่มีอยู่ในระบบการเมืองเดิม แต่ในขณะเดียวกันจะเป็นหรือไม่เป็นความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ บรรดาบทกติกและองค์การในการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจอรัฐที่เพิ่มมากขึ้น ก็ทำให้สภาพโครงสร้างการเมืองการปกครองไทยได้เคลื่อนตัวเข้าสู่ “กระบวนการทำให้การเมืองเป็นกฎหมาย” (Judiciation of Politics) ซึ่งหมายความว่าทำให้ความขัดแย้งทางการเมืองกลายเป็นข้อพิพาทที่สามารถนำไปสู่การตัดสินของศาลได้ และความพยายามในการวางกรอบกฎหมายในการดำเนินงานทางการเมือง (Juridication of Politics) มากขึ้น หากถ้ามีใครละเมิดกติกา ก็สามารถนำไปสู่การชี้ขาดของศาลได้ ซึ่งทั้งหมดนี้ก็อาจสรุปได้ว่าเป็นความมุ่งมั่นในการสถาปนาประเทศไทยให้เป็น “นิติรัฐ” (Rechtsstaat) นั่นเอง

หากกล่าวโดยสรุปบทบาทขององค์กรตุลาการปัจจุบันในการทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบทางการเมือง ถือเป็นหลักกฎหมายสำคัญได้รับการยอมรับทั่วไปในประเทศโลกเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายในฐานะเป็นการวางหลักประกันที่สำคัญในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ได้รับการยอมรับกันทั่วไป สอดคล้องกับหลักนิติรัฐ หลักลำดับชั้นกฎหมาย หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ และหลักประกันความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ โดยการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยองค์กรตุลาการได้รับการตอกย้ำจากบทเรียนสำคัญ ในการเกิดเหตุการณ์เผด็จการนาซีเยอรมันสมัยสงครามโลกครั้งที่สอง คือฮิตเลอร์ ที่ได้รับมอบอำนาจการปกครองประเทศมาจากความเห็นชอบของรัฐสภาที่มอบอำนาจให้ แต่ต่อมาก็ได้ใช้อำนาจนั้นยุบรัฐสภาและสถาปนาตนเองเป็นผู้นำที่มีอำนาจสูงสุดในประเทศ

นับว่าเป็นเรื่องน่าประหลาดใจว่าข้อถกเถียงต่าง ๆ เกี่ยวกับความเหมาะสมขององค์กรตุลาการในการทำหน้าที่ในอดีตก็ยังคงมีอยู่แม้ในปัจจุบัน ซึ่งในความเห็นส่วนตัวยังเชื่อในความคิดของนักปรัชญาการเมืองคนสำคัญคือ รูสโซที่กล่าวไว้ในหนังสือสัญญาประชาคม (Du Contrat Social) ว่า “เจตจำนงทั่วไปของประชาชนสามารถผลิตพลาดได้”

ดังนั้นแล้วองค์กรตุลาการจึงต้องเข้ามาทำหน้าที่ปกป้องรักษารัฐธรรมนูญในฐานะเป็นสัญญาประชาคมที่สำคัญที่สุดในการก่อตั้งรัฐขึ้นมา

ทั้งนี้จากการศึกษาวิเคราะห์ของผู้ศึกษาถึงปัญหาที่เกิดจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่เป็นสาเหตุสถานการณ์ความขัดแย้งในการเมืองการปกครองไทยปัจจุบันนั้นสามารถพิจารณาได้สามประการ ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ถูกนำเสนอแต่เฉพาะในด้านที่ดีเพียงฝ่ายเดียวโดยส่วนหนึ่งเป็นปัญหาจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่ออกแบบไม่ดีและไม่ได้คำนึงถึงผลข้างเคียงที่อาจเกิดขึ้นและปัจจัยภายนอกจากชัยชนะจากการเลือกตั้งของพรรคไทยรักไทย

2. การเติบโตของสิทธิเสรีภาพที่มาจากรัฐธรรมนูญได้สร้างให้ประชาชนรู้สึกถึงพลังอำนาจที่มากขึ้นในการต่อสู้กับอำนาจรัฐแต่ประชาชนก็รับเอาเฉพาะสิทธิและเสรีภาพแต่ละเลยถึงหน้าที่และข้อจำกัดของการใช้สิทธิเสรีภาพที่ตนมีอยู่ตามรัฐธรรมนูญ

3. ความหมายของประชาธิปไตยที่ไม่ตรงกันระหว่างประชาชนที่ได้รับสิทธิเสรีภาพมากขึ้น การทำให้กระบวนการประชาธิปไตยเหลือเพียงแค่การเลือกตั้งที่เป็นที่มาของอำนาจซึ่งประเด็นนี้ได้ถูกนักการเมืองหยิบฉวยเอาไปใช้สร้างมวลชนว่าเป็นผู้ต่อสู้เพื่อประชาธิปไตยโดยอาศัยสื่ออคฤมประชาธิปไตย และขยายไปยังการปฏิเสธองค์กรที่ไม่ได้มีจุดเชื่อมโยงโดยตรงกับประชาชนเช่น องค์กรตุลาการ และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐต่าง ๆ

สภาพการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดขึ้นในสังคมไทยปัจจุบัน ก็เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ เช่นกัน ระยะเวลาดังกล่าวจะกินเวลายาวนานเท่าไรก็ยังไม่สามารถตอบได้ แต่อย่างน้อยผู้ศึกษาก็เชื่อมั่นว่าโดยตัวระบบการเมืองการปกครอง สถาบันทางการเมืองและประชาชนจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงเรียนรู้ความจริงจากบทเรียนวิกฤตการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้น และมีการปรับตัวเองเข้าสู่ความสมดุลเพื่อให้ระบบโครงสร้างการเมืองการปกครองของประเทศไทยสามารถดำรงอยู่ได้ อย่างที่เคยเป็นมาและสร้างความสงบสุขให้เกิดขึ้นในที่สุด เพราะมีเช่นนั้นประเทศก็จะล่มสลายเป็นรัฐที่ล้มเหลว (Failed State)

หากจะวิเคราะห์จากมุมมองของทฤษฎีเกมส์ (Game Theory) ที่นำมาวิเคราะห์ปรากฏการณ์ทางรัฐศาสตร์ ผู้เล่นในระบบการเมืองของแต่ละฝ่ายที่มีอยู่ในปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นสีใดหรือฝ่ายใดก็ตามก็ตาม คงต้องตระหนักว่าตนเองจะเล่นอย่างไรเพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายต่อระบบการเมืองการปกครองทั้งหมด เพราะหากเล่นเกมส์การเมืองไปมากจนถึงจุด ๆ หนึ่งที่ทุกฝ่ายแพ้ไปหมด ระบบก็จะสูญสลายและคงจะไม่มีใครสามารถกล่าวอ้างได้ว่าเป็นผู้ชนะในเกมส์นี้อย่างแท้จริง ท่ามกลางซากปรักหักพังของประเทศชาติและชีวิตของประชาชนที่บาดเจ็บล้มตาย