

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

จากการศึกษาบทบาทของรัฐสภาในการพิจารณากฎหมาย โดยศึกษากระบวนการนิติบัญญัติไทยในช่วง พ.ศ. 2544 – 2549 โดยศึกษาตั้งแต่กระบวนการริเริ่ม การเสนอ การพิจารณา และการอนุมัติร่างกฎหมายในช่วงเวลาดังกล่าว พบว่า

1. ในช่วง พ.ศ. 2544-2549 ซึ่งอยู่ภายใต้การนำของรัฐบาลทักษิณ อันเป็นรัฐบาลที่ได้ชื่อว่ามีความมั่นคงเข้มแข็งทางการเมืองอย่างยิ่ง เพราะพรรครัฐบาลชนะการเลือกตั้งได้คะแนนสนับสนุนในสภาผู้แทนราษฎรเกินกว่ากึ่งหนึ่ง รวมทั้งยังมีพรรคร่วมรัฐบาลคือพรรคความหวังใหม่ ทำให้มีคะแนนเสียงในสภาอย่างท่วมท้นกว่า 300 เสียง ทั้งยังดำเนินนโยบายทางการเมืองที่เสนอไว้ในการหาเสียงเลือกตั้งอย่างจริงจังจนเป็นที่ยอมรับว่าเกิดประโยชน์แก่ประชาชนจำนวนมาก จนมีการกล่าวขานถึงความเปลี่ยนแปลงและสิ่งใหม่ๆ ในการเมืองของไทยไม่น้อย แต่ในขณะเดียวกันรัฐบาลและนักการเมืองชั้นนำในรัฐบาลก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์และถูกตั้งข้อสงสัยต่างๆ ว่าเป็นรัฐบาลที่ไม่ดำเนินการตามหลักการประชาธิปไตย ดำเนินนโยบายประชานิยม และใช้อำนาจการบริหารราชการแผ่นดินเกินขอบเขตที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติไว้ และใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางเอื้อประโยชน์กับกลุ่มทุนทางธุรกิจที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับรัฐบาลและพวกพ้องในหลายกรณี อาทิ การรวบรัดตรากฎหมายการปฏิรูประบบราชการโดยไม่เปิดโอกาสให้ฝ่ายค้านเสนอตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายดังกล่าว (มีการอภิปรายในวาระที่ 3 เพียง 5 นาที) อันเป็นลักษณะของการควมรวบอำนาจของรัฐสภาในการตรากฎหมายอย่างเบ็ดเสร็จ รวมทั้งการตรากฎหมายมองข้ามกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภา โดยตราพระราชกำหนดที่สำคัญอย่างน้อยสามฉบับ คือ พระราชกำหนดกำหนดภาษีสรรพสามิตในกิจการโทรคมนาคม พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (เพิ่มลักษณะความผิดฐานก่อการร้าย) อันเป็นการทำลายเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตยที่รับรองอำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน กล่าวคือ เรื่องใดที่รัฐจะดำเนินการอันมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิและหน้าที่ของประชาชนอย่างรุนแรง ก็จำต้องขอความเห็นชอบจากประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตย ซึ่งในที่นี้หมายถึงการเสนอร่างกฎหมายเพื่อขอความ

เห็นชอบจากรัฐสภาในฐานะผู้ใช้อำนาจแทนประชาชนทั้งหลายก่อนเพื่อพิจารณากลับกรอญหมายให้อำนาจรัฐเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อมิให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพอย่างไร้ขอบเขต เพราะต้องไม่ลืมว่าอำนาจอรัฐเป็นสิ่งที่ผกผันกับสิทธิเสรีภาพเสมอหมายความว่า ยิ่งรัฐมีอำนาจมากขึ้นเท่าใด ประชาชนย่อมมีสิทธิและเสรีภาพน้อยลงไปเท่านั้น

นอกจากนี้เมื่อพิจารณากลุ่มกฎหมายในช่วง พ.ศ. 2544-2549 พบว่ารัฐสภามีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยมาก (จำนวนเพียง 3 ฉบับ คิดเป็นเพียงอัตราร้อยละ 1.6 ของจำนวนกฎหมายที่ประกาศใช้ในช่วงดังกล่าวทั้งหมด 187 ฉบับ ในขณะที่กฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นตามนโยบายของฝ่ายบริหารมีจำนวนกว่า 70 ฉบับ คิดเป็นอัตราร้อยละ 37.43 กฎหมายที่เสนอโดยส่วนราชการ จำนวน 107 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 57.22 กฎหมายภายในที่เกิดจากข้อผูกพันในความตกลงระหว่างประเทศ จำนวน 10 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 5.34)

2. ในช่วง พ.ศ. 2544-2549 รัฐสภาไทยมีบทบาทในกระบวนการนิติบัญญัติอยู่ในวงที่จำกัด เนื่องจากถูกฝ่ายบริหารครอบงำด้วยกลไกทางรัฐธรรมนูญและกฎหมาย กล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ 2540 มีบทบาทในการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาอย่างจำกัด เพราะต้องได้รับความเห็นชอบจากพรรคการเมืองที่ตนสังกัดเสียก่อน อีกทั้ง สภาพของความเป็นพรรคการเมืองของไทยก็คือตัวหัวหน้าพรรคการเมือง ในฐานะเจ้าของพรรคที่มีอำนาจชี้แนะสั่งการได้อย่างเบ็ดเสร็จ

นอกจากปัจจัยทางรัฐธรรมนูญที่สร้างความเข้มแข็งให้กับพรรคการเมืองและนายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารแล้ว ยังมีการออกคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 45/2544 ลงวันที่ 5 มีนาคม 2544 เรื่อง ตั้งคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (ปสส.) หรือวิปรัฐบาล ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการดังกล่าวมีบทบาทในการประสานงานระหว่างรัฐบาลกับสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งกำหนดให้มติของคณะกรรมการจ้องสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล หรือนายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรี ประกอบกับการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ซึ่งมาตรา 8 ของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว กำหนดให้การประชุมคณะรัฐมนตรี ในกรณีปกติให้ดำเนินการได้เมื่อมีรัฐมนตรีเข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนคณะรัฐมนตรีทั้งหมดที่มีอยู่ และในกรณีจำเป็นเพื่อเป็นการรักษาประโยชน์สำคัญของประเทศ หรือมีกรณีฉุกเฉิน หรือเพื่อประโยชน์ในการรักษาความลับ นายกรัฐมนตรีอาจพิจารณาเรื่องใดกับรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องตามที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควรเพื่อมีมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นก็ได้ นั้น ย่อม

เป็นการขัดต่อบทบัญญัติมาตรา 201 ของรัฐธรรมนูญอย่างชัดแจ้ง เพราะรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์มุ่งหมายให้คณะรัฐมนตรีทั้งคณะมีส่วนร่วมในการพิจารณาตัดสินใจในการบริหารราชการแผ่นดินทั้งปวง มิใช่ให้อำนาจนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีเพียงไม่กี่คนมีอำนาจตัดสินใจแทนคณะรัฐมนตรีทั้งคณะได้ พฤติการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามสร้างฐานอำนาจเบ็ดเสร็จไว้ที่ตัวผู้นำทางการเมืองเพียงผู้เดียวหรือคณะเดียว จนละเลยกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภา

ผลของการที่ฝ่ายบริหารอาศัยกลไกของรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่างๆ รวมทั้งการอาศัยอำนาจผ่านระบบพรรคการเมืองมาครอบงำและจำกัดบทบาทในการพิจารณากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติที่เห็นได้ชัด คือ กฎหมายที่สำคัญต่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่รัฐบาลควรเร่งดำเนินการกลับมีความล่าช้า อาทิ กฎหมายว่าด้วยประชาธิปไตย กฎหมายว่าด้วยองค์การอิสระเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค กฎหมายว่าด้วยการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนแต่ไม่ได้นำไปใช้ เป็นต้น ในขณะที่กฎหมายที่เกิดจากนโยบายของฝ่ายบริหาร เช่น กฎหมายปฏิรูประบบราชการที่เพิ่มจำนวนกระทรวง ทบวง กรม เพื่อเพิ่มขอบอำนาจของฝ่ายบริหารกลับใช้เวลาการตราในรัฐสภาไม่ถึงครึ่งปี ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการที่รัฐบาลใช้อำนาจครอบงำรัฐสภาจนขาดความเป็นอิสระในการตรากฎหมาย เป็นผลให้การตรากฎหมายขาดความรอบคอบ และตกอยู่ภายใต้อำนาจแห่งความอำเภอใจของผู้กุมเสียงข้างมากในสภา กล่าวคือ เมื่อรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์เพิ่มความเข้มแข็งแก่ฝ่ายบริหารก็เพื่อประโยชน์และความต่อเนื่องในการบริหารราชการแผ่นดิน แต่ฝ่ายบริหารกลับใช้จุดแข็งดังกล่าวไปในทางที่มีชอบด้วยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญจนกลายเป็นเผด็จการทางรัฐสภาไปในที่สุด

ในประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกามีรูปแบบที่คล้ายกัน คือ มติของที่ประชุมพรรคมีผลผูกพันต่อสมาชิกของพรรค แม้มติพรรคจะมีใช้ข้อบังคับทางกฎหมายแต่เป็นข้อผูกพันทางการเมือง โดยปกติสมาชิกของพรรคมีอิสระในการลงคะแนนเสียงเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับร่างกฎหมายใดๆ ก็ได้ แต่ในกรณีที่ร่างกฎหมายใดเกี่ยวข้องกับนโยบายของพรรคที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา (มิใช่ในนโยบายของหัวหน้าพรรคเหมือนประเทศไทย) สมาชิกพรรคจะต้องยึดถือตามมติของที่ประชุมพรรคเป็นหลัก

3. บรรยายากาศทางการเมืองมีส่วนสำคัญต่อการกำหนดบทบาทของรัฐสภาและกระบวนการนิติบัญญัติ ซึ่งในช่วง 6 ปีที่ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เข้ามาบริหารราชการแผ่นดิน อำนาจในการปกครองประเทศอยู่ในมือของฝ่ายบริหาร โดยอาศัยกลไกของระบบพรรคการเมืองที่มีความเข้มแข็งเข้ามาควบคุมพฤติกรรมการทำงานที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในรัฐสภา ชนิดที่เรียกได้สมาชิกภายในพรรคจะต้องทำตามการชี้นำของหัวหน้าพรรคในนามมติของพรรคการเมืองที่ตนเองสังกัดในทุกกรณีโดยไม่มีข้อยกเว้น โดยไม่อาจใช้ดุลพินิจตามมโนอิสระของความเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐในการพิทักษ์รักษา ปกป้องผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนได้อย่างแท้จริง กล่าวคือ ระบบโครงสร้างของการเมืองไทยก็ดี ระบบกฎหมายไทยก็ดี ไม่เอื้ออำนวยให้เกิดสภาพของการต่อรองผลประโยชน์ระหว่างรัฐกับภาคประชาชนอย่างแท้จริง เป็นเหตุให้มีกระบวนการเรียกร้องผลประโยชน์นอกวิถีทางของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ดังที่ปรากฏเหตุการณ์ประท้วงเรียกร้องทางการเมืองโดยวิธีการที่รุนแรงเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนด เช่น กรณีการประท้วงยึดทำเนียบรัฐบาล และปิดสนามบินของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย สร้างความเสียหายต่อสังคม เศรษฐกิจของประเทศไทยเป็นอย่างมาก

แม้ช่วงที่ผ่านมาภายหลังมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (2540) อันเป็นรัฐธรรมนูญที่ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และเพิ่มช่องทางการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนอย่างกว้างขวาง แต่ในขณะเดียวกัน การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเพิ่มความเข้มแข็งให้กับฝ่ายบริหาร และพรรคการเมือง แต่ขาดกระบวนการถ่วงดุลตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพและความเข้มแข็งมากพอ ทำให้ระบบถ่วงดุลไม่ทำงาน กลับเป็นการเปิดช่องให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจเบ็ดเตล็ดจนรณรงค์ของรัฐธรรมนูญ ใช้อำนาจและอิทธิพลทางการเมืองผ่านกลไกดังกล่าวมาครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ควบคุมทิศทางการออกกฎหมายให้เป็นไปตามที่รัฐบาลต้องการ ทั้งที่ผู้แทนราษฎรในรัฐสภาสามารถแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าวได้โดยเพิ่มช่องทางการต่อรองต่างๆ ให้มากขึ้น ย่อมเป็นการปิดโอกาสในการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งระบบโครงสร้างทางการเมืองของประเทศไทยเปิดช่องทางการต่อรองผลประโยชน์ผ่านกระบวนการเลือกตั้งเพียงระบบเดียว โดยไม่เปิดให้มีการต่อรองผ่านช่องทางอื่นๆ ได้เลย ทั้งๆ ที่กระบวนการออกกฎหมายล้วนเป็นเรื่องของการต่อรองผลประโยชน์ระหว่างรัฐกับประชาชน ด้วยสภาพทางการเมืองของไทยที่ไม่เปิดช่องทางการต่อรองโดยวิธีการอื่นนี้เอง ทำให้ระบบกฎหมายไทยมองข้ามกระบวนการต่อรองอื่นๆ นอกจากการเลือกตั้ง จึงนำมาซึ่งความล้มเหลวในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในกระบวนการนิติ

บัญญัติของประเทศไทยในที่สุด อันเป็นการทำลายการเมืองในระบบเปิดให้กลายเป็นการเมืองระบบปิด ปิดกั้นการเมืองนอกรัฐสภา

4. แม้ว่ากลุ่มธุรกิจการเมืองจะเข้าไปมีบทบาททางการเมืองและส่งผลต่อการขึ้นนำและกำหนดทิศทางการตรากฎหมายในกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐบาลไทยมากขึ้น แต่สถาบันข้าราชการยังคงมีบทบาทสำคัญต่อกระบวนการออกกฎหมายอยู่มาก เนื่องจากสถาบันข้าราชการนับเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารที่มีบทบาทต่อการริเริ่มและจัดทำร่างกฎหมาย เนื่องจากการร่างกฎหมายเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยเทคนิคและความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน โดยเปลี่ยนรูปแบบความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญจากเดิมที่เป็นผู้กำกับกลุ่มธุรกิจมาเป็นผู้รับใช้กลุ่มธุรกิจภายใต้ความท้าทายในรูปแบบการบริหารงานแบบซีอีโอ นั่นเอง ซึ่งในที่นี่ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาถือเป็นหน่วยงานของฝ่ายบริหารที่มีความสำคัญต่อกระบวนการยกร่างกฎหมายมากที่สุด เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายที่บรรดาหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี และรับนโยบายของฝ่ายบริหารมาแปลงเป็นร่างกฎหมายก่อนเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาต่อไป

5. สำหรับบทบาทของพรรคการเมืองที่มีผลต่อกระบวนการนิติบัญญัติไทยในช่วง พ.ศ. 2544 – 2549 นั้น จะเห็นได้ว่า แม้โดยสภาพของพรรคการเมืองไทยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (2540) จะมีความเข้มแข็งมากกว่าพรรคการเมืองในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ก็ตาม แต่ด้วยโครงสร้างของวัฒนธรรมทางการเมืองภายในพรรคการเมืองไทย ยังมีความอ่อนแอมาโดยตลอด เพราะอยู่ภายใต้การชี้นำของหัวหน้าพรรคการเมือง ผ่านรูปแบบของมติพรรคการเมือง ซึ่งสมาชิกพรรคไม่สามารถมีสิทธิมีเสียงในการเสนอความคิดเห็นใดๆ ต่อพรรคการเมืองเท่าที่ควร อันเนื่องมาจากปัญหาความเกรงใจหัวหน้าพรรคและคณะกรรมการบริหารพรรค กระบวนการเลือกตั้งผู้บริหารพรรคการเมืองในหลายพรรค (ยกเว้นพรรคประชาธิปัตย์) ยังกำหนดให้เป็นการลงคะแนนโดยเปิดเผย ทั้งที่ควรกำหนดให้เป็นการลงคะแนนลับ ทำให้การบริหารงานภายในพรรคขาดการมีส่วนร่วมตามหลักประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ การมีปัญหาคความแตกแยกเป็นกลุ่มเล็กกลุ่มน้อยภายในพรรคการเมืองอย่างต่อเนื่อง ทำให้พรรคการเมืองไม่สามารถมีบทบาทต่อกระบวนการนิติบัญญัติไทยในอันที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชนในช่วงนั้นได้มากนัก ในขณะที่กลุ่มผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง ผู้มีอำนาจทางการเมืองได้เข้าไป

มีบทบาทในตำแหน่งสำคัญในภาคธุรกิจเป็นจำนวนมาก ทำให้กลุ่มธุรกิจได้รับประโยชน์จากการออกกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐมากขึ้น

6. จากการศึกษาดังกล่าวแสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า แม้ว่ารัฐสภา อันได้แก่ วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (2540) ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน อันเป็นสถาบันนิติบัญญัติที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและออกกฎหมาย ตั้งแต่กระบวนการริเริ่ม การเสนอ การยกร่าง และการพิจารณาออกกฎหมายนั้น ในช่วง พ.ศ. 2544 – 2549 บทบาทของรัฐสภาในการพิจารณากฎหมายมีอยู่อย่างจำกัด แต่อำนาจที่แท้จริงกลับเป็นของฝ่ายบริหาร ดังนั้น ร่างกฎหมายที่เสนอส่วนใหญ่เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเพิ่มอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายบริหาร และเพิ่มอำนาจของนายกรัฐมนตรีให้มีความเป็นผู้นำมากยิ่งขึ้น กฎหมายที่ออกมามักบังคับใช้ในขณะนั้นจึงมิได้สะท้อนถึงความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง เนื่องจากระบบกฎหมายไทย แทบไม่เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติอย่างมีประสิทธิภาพเลย ซึ่งจะเห็นได้จากกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนมีจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับกฎหมายตามนโยบายของฝ่ายบริหารในช่วงเวลานั้น

การผูกขาดอำนาจทางการเมืองของฝ่ายบริหารจึงเป็นปัญหาและอุปสรรคสำคัญต่อการกำหนดทิศทางการพัฒนากฎหมายที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ด้วยโครงสร้างทางการเมืองที่สร้างความเข้มแข็งของนายกรัฐมนตรีอย่างเปี่ยมล้น กลับกลายเป็นสิ่งที่สวนทางกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในอันที่จะสร้างเสถียรภาพทางการเมืองของประเทศไทยให้มีความเข้มแข็งเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินให้เกิดประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล เกิดประโยชน์ต่อประชาชนอย่างสูงสุด โดยการใช้ภาวะความเป็นผู้นำทางการเมืองดังกล่าว มาครอบงำพรรคการเมืองและกลไกในระบบรัฐสภาให้ออกกฎหมายต่างๆ ตามความต้องการของตนมากกว่ามุ่งพิทักษ์ประโยชน์ของมหาชน

7. เส้นทางในการก้าวเข้าสู่อำนาจทางการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญ 2540 ของกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่เปลี่ยนแปลงจากการเล่นการเมืองผ่านระบบตัวแทนดังที่เคยปฏิบัติมาเป็นการก้าวเข้าสู่การเมืองด้วยตนเอง ความสัมพันธ์โดยตรงระหว่างกลุ่มทุนสื่อสารและกลุ่มทุนพรรคการเมืองใหญ่ โดยมีอำนาจทางเศรษฐกิจของกลุ่มทุนสื่อสารเป็นฐานเชื่อมโยงมาสู่อำนาจการเมืองอย่างก้าวกระโดด

และเปิดเสรีอันนับว่าเป็นปรากฏการณ์ใหม่ทางการเมือง และนำไปสู่ปัญหาการมีผลประโยชน์ส่วนได้ส่วนเสีย (conflict of interest) ของผู้มีอำนาจทางการเมือง อันเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในเรื่องผลประโยชน์ขัดกันอย่างชัดเจน โดยในการก่อตั้งพรรคไทยรักไทยนั้นได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มทุนธุรกิจขนาดใหญ่ 8 กลุ่มหลัก ได้แก่ กลุ่มชินคอร์ปอเรชั่น โดยคุณหญิงพจมาน ชินวัตร กลุ่มในเครือชินวัตร โดย นางเยวภา วงศ์สวัสดิ์ กลุ่มทีทีแอนด์ที โดย นายอดิศักดิ์ โพธารามิก กลุ่มปียีซีเทโร (ช่อง 3) โดยนายประชา มาสินนธ์ กลุ่มเครือเจริญโภคภัณฑ์ โดยนายธนินทร์ เจียรวนนท์ กลุ่มไทยเจริญคอมเมเชียลและ กลุ่มสุราแสงโสม โดยนายเจริญ สิริวัฒนภักดี กละกลุ่มควอลิตี้โปรดักส์ (เนสกาแฟ) โดยนายประยุทธ มหากิจศิริ และกลุ่มซัมมิต ออโตพาร์ท โดยนายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าแกนนำกลุ่มธุรกิจเหล่านี้ต่างได้เป็นรัฐมนตรีในกระทรวงสำคัญในรัฐบาลหลายกระทรวง เท่ากับว่าเป็นการดึงกลุ่มทุนเข้ามามีบทบาททางการเมืองด้วยตัวเองอย่างชัดเจน ทำให้เกิดสถานะที่เรียกว่า “การบริหารราชการแผ่นดินด้วยอำนาจทางธุรกิจแบบบูรณาการเบ็ดเสร็จ” โดยเฉพาะการผูกขาดอำนาจทางธุรกิจด้านการสื่อสาร โทรคมนาคมภายใต้ร่วมเงาของกลุ่มชินคอร์ปอเรชั่นนั่นเอง ด้วยเหตุดังกล่าวจึงเกิดผลที่ตามมา คือการควบรวมอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดของฝ่ายบริหาร ละเลยกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐบาล ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจน อาทิ การออกพระราชกำหนดกำหนดพิทักษ์อัตราภาษีสรรพสามิตกิจการโทรคมนาคมในปี 2546 การออกพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (กำหนดลักษณะความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย) พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน แทนที่จะผ่านกระบวนการตราเป็นพระราชบัญญัติในรัฐสภา ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการบิดเบือนเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการพิทักษ์รักษาสีทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างชัดเจน

8. การได้รับคะแนนเสียงท่วมท้นเป็นการเสริมความชอบธรรมของรัฐบาลในการออกกฎหมายต่างๆ เพื่อเป็นเครื่องมือของตนในการบริหารบ้านเมือง เฉพาะสำหรับสังคมการเมืองไทยในปัจจุบันความสามารถนี้ รวมถึงการแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยไม่จำเป็นต้องฟังเสียงใดๆ เลย อุดมคติในรูปแบบการปกครองของตะวันตกอย่างหนึ่งก็คือ การสร้างสิ่งที่เรียกว่านิติรัฐ หรือ Legal State อันหมายถึงรัฐที่เคารพต่อกฎเกณฑ์ที่ได้กำหนดวางไว้ล่วงหน้า การดำเนินการใดๆ ของรัฐต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย แต่รัฐบาลดังกล่าวกลับดำเนินการบริหารบ้านเมืองโดยอาศัยกรอบแห่งกฎหมายทั้งปวงเป็นเครื่องมือ และละเลยมองข้ามกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ไม่เห็นความสำคัญของระบบรัฐสภา อันเป็นการทำลายเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ 2540 ในการคุ้มครอง

สิทธิและเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ดังนั้น การดำเนินการตามกรอบแห่งกฎหมายในการปกครองก็ยังไม่เพียงพอ หากต้องมีหลักนิติธรรมประกอบในการพิจารณาความชอบธรรมในการดำรงอยู่และใช้อำนาจของรัฐอย่างมีเหตุมีผลอีกด้วย

ข้อเสนอแนะ

1. เมื่อระบบการตรวจสอบถ่วงดุลขาดประสิทธิภาพ ก็สามารถแก้ไขได้โดยการเพิ่มช่องทางการต่อรองให้มีพื้นที่ที่หลากหลายมากยิ่งขึ้น โดยการเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน และกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐอย่างกว้างขวางและเข้มแข็ง ด้วยสภาพความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ทางการเมืองของประเทศไทยมีพัฒนาการทางการเมืองจากรูปแบบสังคมแบบดั้งเดิมก้าวเข้าสู่สังคมแบบสมัยใหม่แบบพลิกฝ่ามือ การสร้างความเข้มแข็งของประชาชนจึงต้องเปิดโอกาสของการมีส่วนร่วมในทุกระดับเพื่อเพิ่มพลังของการต่อรองของผู้ที่อ่อนแอกว่าอย่างเสมอภาค กรณีของการประท้วงยึดทำเนียบรัฐบาลก็ดี การปิดสนามบินสุวรรณภูมิก็ดี เป็นพฤติกรรมที่ต่างสะท้อนถึงการปิดกั้นโอกาสของการต่อรองผลประโยชน์ของมหาชนที่ต้องการเรียกร้องจากรัฐ และระบบกฎหมายก็ไม่สามารถเข้าไปแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งดังกล่าวนี้ได้ อย่างมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

การเปิดพื้นที่ทางสังคมที่มีความหลากหลาย จะทำให้ในกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาสามารถออกกฎหมายที่สะท้อนถึงความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ตัวอย่างเช่น การกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอีกสถานะเป็นตัวแทนให้กับกลุ่มคนในภาคส่วนต่างๆ ของสังคม เพื่อให้มีการพัฒนาไปสู่การสร้างเครือข่ายของกลุ่มองค์กรที่เข้มแข็งลดการผูกขาดอำนาจ และเป็นผลทางอ้อมให้พรรคการเมืองมีการเชื่อมโยงกับประชาชนอย่างแท้จริงผ่านองค์กรกลุ่มคนต่างๆ เช่นเดียวกับระบบ Lobbyist ของประเทศสหรัฐอเมริกา การออกแบบกลไกดังกล่าวทำให้เกิดการกำหนดตัวแทนผู้รับผิดชอบต่อประเด็นปัญหาของกลุ่มคนต่างๆ ในสังคมได้อย่างเป็นทางการ เช่น หากกลุ่มเกษตรกรมีปัญหาเรื่องสินค้าการเกษตรตกต่ำ ก็สามารถยื่นข้อเรียกร้องต่างๆ ต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นโดยตรง การออกแบบกลไกเช่นนี้จะช่วยพัฒนาระบบการรวมตัวของประชาชนเป็นกลุ่มองค์กรให้มีความเข้มแข็งและมีพลังการต่อรองมากยิ่งขึ้น อีกทั้งประชาชนยังใช้การรวมตัวเป็นกลุ่มองค์กรเข้าไปเชื่อมต่อเป็นเสียงสนับสนุน ต่อรอง ต่อต้านกับพรรคการเมืองทำให้พรรคการเมืองเชื่อมโยงกับประชาชนได้อย่างแท้จริงก็จะนำไปสู่ประชาธิปไตยที่เข้มแข็งมั่นคง

2. กระบวนการเสริมสร้างความมั่นคงในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อลดการครอบงำของพรรคการเมืองลง โดยการสร้างความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง ซึ่งที่ผ่านมากฎหมายพรรคการเมืองทุกฉบับต่างกำหนดให้หัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคมาจากการเลือกตั้งภายในพรรค แต่ไม่ได้กำหนดวาระ และไม่มีการบัญญัติให้การเลือกตั้งหัวหน้าพรรคเป็นไปโดยลับ ทำให้อำนาจภายในพรรคตกอยู่แก่หัวหน้าพรรคเพียงผู้เดียว การกำหนดวาระดำรงตำแหน่งของหัวหน้าพรรคจะช่วยลดทอนอำนาจของหัวหน้าพรรคให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม

3. ควรแก้ไขพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยการกำหนดองค์ประชุมคณะรัฐมนตรีไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนรัฐมนตรีทั้งหมดที่มีอยู่ และยกเลิกวิธีการประชุมคณะรัฐมนตรีในกรณีฉุกเฉิน เนื่องจากรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติให้อำนาจให้สามารถกระทำได้อีกทั้งควรแก้ไขอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร โดยกำหนดให้มีมติของคณะกรรมการต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภาเท่านั้น มิใช่กำหนดให้มติดีต้องสอดคล้องกับนายกรัฐมนตรีเพียงผู้เดียว ทั้งนี้ เพื่อลดบทบาทการแทรกแซงการทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจของรัฐเสรีประชาธิปไตย

4. รัฐธรรมนูญซึ่งมีสถานะเสมือนปรัชญาทางประชาธิปไตยต้องไม่กำหนดให้เป็นไปเพื่อมอบอำนาจให้แก่การเมืองฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือสถาบันการเมืองใดสถาบันหนึ่งเป็นหลัก แต่ต้องกำหนดเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเพื่อให้เกิดความมั่นคงและต่อเนื่องของประชาธิปไตย รวมทั้งสถาบันทางการเมืองของรัฐต้องวางอยู่บนพื้นฐานของเจตจำนงทางการเมือง เพื่อสร้างความเชื่อมโยงกับประชาชน และใช้สถาบันทางการเมืองของรัฐไปเพื่อประชาธิปไตย และด้วยที่มาจากหลากหลายชั่วอำนาจนี้เองย่อมทำให้ประชาธิปไตยเข้มแข็งมั่นคง ทั้งยังแก้ไขปัญหามิให้เกิดการครอบงำ หรือควมรวมอำนาจผ่านตัวแทนจากฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดได้เพียงฝ่ายเดียว