

บทคัดย่อ

ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์ : กฎหมายกับการปฏิรูปการเมือง
โดย : ร้อยตำรวจเอก เฉลิม อยู่บำรุง
ชื่อปริญญา : นิติศาสตรมหาบัณฑิต ปีที่เสนอ 2540

นอกจากคำกล่าวของสุภาษิตลาตินที่ว่า “UBI SOCIETAS IBI JUS” หรือที่แปลว่า “ที่ไหนมีรัฐที่นั่นต้องมีกฎหมาย” แล้ว ยังมีหลักทั่วไปของกฎหมายกับสังคมวิทยาการเมืองว่า Social change is law change เป็นการยืนยันว่าเมื่อสังคมเปลี่ยนแปลงไป กฎบัตรกฎหมายก็จะต้องเปลี่ยนแปลงตาม

ปัญหาที่ถกเถียงกันในวงการนิติปรัชญา (Philosophy of Law) ก็คือประเด็นที่ว่า ทำอย่างไรจึงจะมีกฎหมายที่สอดคล้องเหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมได้ตลอดเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด ที่กำหนดกฎเกณฑ์ในการปกครองประเทศ (Supreme law of the Land)

การปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดหรือที่เรียกกันว่าลัทธิรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) ที่เริ่มต้นงอกงามในยุโรปปลายสมัยของยุค Enlightenment อันเป็นความงอกงามทางภูมิปัญญาต่อจากยุคฟื้นฟูศิลปวิทยาการ หรือ Renaissance ซึ่งได้สถาปนาระบอบการเมืองการปกครองแนวใหม่นี้ว่า การปกครองแบบกฎหมายเป็นใหญ่ (Rule by Law) แทนที่ระบอบการปกครองตามอำเภอใจโดยคน หรือ Rule by Men

หลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตย ดังกล่าวนี้คือ

1. หลักนิติธรรม (Rule of Law) และหลักนิติรัฐ (Legal State)

2. หลักการประชาธิปไตย ที่เรียกว่า Democratic Principle

ทั้งนี้ มีความมุ่งหมายที่สำคัญอยู่ด้วยกัน 2 ประการ คือ

1. ให้รัฐบาลมีอำนาจอย่างเพียงพอ ที่จะดำรงรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์ส่วนรวมอย่างมีประสิทธิภาพโดยต่อเนื่องมันคงมีเสถียรภาพ

2. ในขณะเดียวกันก็คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน จากการแทรกแซงตามอำเภอใจของรัฐบาล โดยเสมอภาคกันตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองเป็นระยะ ๆ มาโดยตลอด แม้แต่ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ตั้งแต่สมัยสุโขทัย สมัยกรุงศรีอยุธยา กรุงธนบุรี มาจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์

คำว่า “การปฏิรูปการปกครองประเทศ” ที่เห็นเด่นชัดได้แก่การเปลี่ยนแปลงใน สมัยรัชกาลที่ 5 กษัตริย์ทรงเป็นผู้นำการปฏิรูปด้วยพระองค์เอง ล่วงมาถึงสมัยรัชกาลที่ 6 และรัชกาลที่ 7 ซึ่งสังคมได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ประกอบกับอิทธิพลของการเปลี่ยนแปลงการปกครองในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ประเทศไทยจึงเปลี่ยนแปลงการปกครอง จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยใน พ.ศ.2475

การปฏิรูปการปกครองแต่ละยุคสมัย ไม่ว่าจะเป็นในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์หรือ ระบอบประชาธิปไตย ล้วนแล้วแต่ต้องอาศัย “กฎหมาย” เป็นเครื่องมือสำคัญในการ เปลี่ยนแปลงก่อตั้งและรักษาระบอบการเมืองไว้ทั้งสิ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “กฎหมายมหาชน” ที่สำคัญซึ่งเรียกว่า “กฎหมายรัฐธรรมนูญ”

นับจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อปี พ.ศ. 2475 มาจนถึงปัจจุบัน ได้มีการ ประกาศใช้รัฐธรรมนูญไปแล้ว 15 ฉบับ บางฉบับมีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง โดยไม่นับ กฎหมายมหาชนที่สำคัญ ๆ อย่างอื่น และ/หรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอีกมากมาย หลายฉบับ แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาทางการเมืองต่าง ๆ ได้ เช่น ปัญหาการเข้าสู่อำนาจ ทางการเมืองโดยการใช้จ่ายเงินและอิทธิพล ปัญหาการเมืองถูกผูกขาดโดยคนส่วนน้อย คนดีมีความรู้ความสามารถเข้าสู่การเมืองได้ยาก ปัญหาการขาดกลไกที่เป็นอิสระและมี ประสิทธิภาพในการควบคุมฝ่ายบริหารมิให้ทุจริตและประพฤติมิชอบ ประชาชนขาดการ มีส่วนร่วมทางการเมือง ฯลฯ

สภาพของปัญหาทางการเมืองในปัจจุบัน อันเป็นมูลเหตุให้เกิดการปฏิรูปการเมือง ได้แก่

1. การใช้จ่ายเงินเป็นใหญ่
2. การผูกขาดทางการเมืองโดยคนจำนวนน้อย
3. คนดีเข้าไปสู่การเมืองได้ยาก
4. การทุจริตประพฤติมิชอบ
5. การเป็นเผด็จการในระบอบ
6. การต่อสู้ขัดแย้งเรื้อรัง
7. การไม่มีประสิทธิภาพการบริหาร
8. การขาดสภาวะผู้นำทางการเมือง

ดังนั้น จึงจำเป็นต้องทำการปฏิรูปทางการเมืองอย่างเป็นกระบวนการ เพื่อปรับปรุงแก้ไข ปัญหาของระบบการเมืองทั้งระบบ เพื่อให้ทางการเมืองในระบบมีความสุจริต และแก้ปัญหา ของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง โดยมุ่งเน้นการใช้กระบวนการทาง กฎหมายเป็นหลัก เป็นเครื่องมือสำคัญตามหลักนิติธรรม (The Rule of Law) หรือหลัก Due Process of Law โดยนิติวิธีและนิตินโยบาย

ลักษณะและสาระสำคัญของการปฏิรูปการเมืองโดยสรุป

- 1) การปฏิรูปการเมืองต้องแก้ไขปัญหาของการเมืองทั้งระบบ ไม่ใช่จุดใดจุดหนึ่ง
- 2) การปฏิรูปการเมืองมีจุดมุ่งหมายสร้าง ความสุจริต และประสิทธิภาพทางการเมือง
- 3) ยกย่องรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญให้เป็นการปฏิรูปทางการเมือง
- 4) การปฏิรูปการเมืองยึดระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เป็นกรอบหลัก ทั้งนี้โดยมุ่งปรับระบบรัฐสภาแบบล้าสมัย ให้เป็นรัฐสภาแบบทันสมัยและมีเหตุผล

การปฏิรูปทางการเมืองดังกล่าวนี้ กระทำโดยการยกย่องรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับ พร้อมด้วยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง โดยองค์กรพิเศษที่ไม่ใช่ “รัฐสภา” ปกติที่มีอยู่ แต่จัดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ โดยหวังว่าจะได้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ที่ดีกว่าทุก ๆ ฉบับที่ได้ประกาศใช้ไปแล้ว ด้วยคณะผู้ร่างที่มีความเข้าใจสภาพปัญหาทาง การเมืองทางสังคมวิทยา โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีความแตกฉานเชี่ยวชาญทาง “กฎหมาย มหาชน”

ผลจากการศึกษาสภาพปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวประกอบกับหลักการ หลักกฎหมาย มหาชน ทฤษฎีแนวคิดที่เกี่ยวข้อง ผู้เขียนมีความเห็นว่า

คำว่า “รัฐธรรมนูญ” ที่มักจะมุ่งเน้นกันอยู่ในขณะนี้ นั้น มีความหมายแตกต่างไปจาก คำว่า “กฎหมายรัฐธรรมนูญ” โดยที่คำแรกมีความหมายแคบกว่าคำหลัง ทั้งนี้เพราะคำว่า “รัฐธรรมนูญ” มุ่งหมายเฉพาะส่วนที่เป็นตัวบทกฎหมายลายลักษณ์อักษรในยุคหนึ่ง สมัยหนึ่งเท่านั้น ในขณะที่คำว่า “กฎหมายรัฐธรรมนูญ” กลับมีความหมายรวมถึงกฎเกณฑ์ การปกครองประเทศ ทั้งที่ได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรและ/หรือจารีตประเพณีอันมีมา อย่างสืบเนื่องยาวนานตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันด้วย ทั้งยังอาจศึกษาถึงหลักเกณฑ์ทั่ว ๆ ไป ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายเลือกตั้ง กฎหมายพรรคการเมือง หรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ อื่นใดอีกด้วยก็ได้

ส่วนคำว่า “สถาบันทางการเมืองการปกครอง” นั้น ก็มีได้มีความหมายเฉพาะที่คิดกันกำหนดขึ้นมาเองลอย ๆ โดยปราศจากหลักการและเหตุผลที่ถูกต้องได้ เพราะคำว่า “สถาบัน”ทางการเมืองการปกครองในทางนิติศาสตร์ ถือเป็นบทบัญญัติทั้งหมดในทางกฎหมายเกี่ยวกับวัตถุประสงค์อย่างเดียวกันหรือภารกิจหน้าที่อย่างเดียวกัน ส่วนในทางรัฐศาสตร์มีความหมายถึงความคิดความเชื่อที่เป็นคตินิยมของคนในชาติ รวมตลอดไปจนถึงขนบธรรมเนียมประเพณีต่าง ๆ ที่ปฏิบัติสืบเนื่องต่อ ๆ กันมา

สำหรับคำว่า “ระบบการเมือง” กับ “ระบอบการเมือง” ซึ่งมักจะใช้กันอย่างผิด ๆ ทั่วไปนั้น คำทั้งสองคำนี้หมายถึงสิ่งทั้งหมดที่ประสานสอดคล้องเกี่ยวเนื่องกันของสถาบันทางการเมืองการปกครอง โดยที่คำแรกมีความหมายกว้างกว่า ทั้งนี้เพราะหมายถึงการศึกษาถึงความสัมพันธ์ของระบอบการเมืองใด ๆ กับสาระสำคัญอื่น ๆ ของระบบสังคม อาทิ เศรษฐกิจ วัฒนธรรม อุดมการณ์ ประวัติศาสตร์ความเป็นมาของชาติ เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้กฎหมายรัฐธรรมนูญ และสถาบันทางการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของประเทศไทย จึงย่อมมีความหมายโดยเฉพาะเจาะจงลึกซึ้งละเอียดอ่อนอย่างยิ่ง ทั้งในความหมายทางวิชาการและโดยความหมายของข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์อันยาวนาน ไม่น้อยกว่านานอารยประเทศอื่นใด จึงเป็นการสมควรที่ปัญหานี้จะได้รับการศึกษา ค้นคว้าพิเคราะห์พิจารณาอย่างรอบคอบ ละเอียดรอบคอบ มิใช่ด้วยกระแสทางการเมือง ที่เกิดขึ้นในยุคหนึ่งสมัยหนึ่งชั่วคราวเท่านั้น

ทั้งนี้ โดยผลของการศึกษาในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนได้เสนอแนะหลักการสำคัญ ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาดังต่าง ๆ ที่ได้นำเสนอมาตามลำดับข้างต้นไว้เป็นกรอบเค้าโครงร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อย่างละเอียด ในส่วนสุดท้ายของวิทยานิพนธ์ไว้ด้วยแล้ว.