



"๗ ปีรัฐธรรมนูญฉบับประจักษ์แก่การปฏิรูปการเมือง"

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า **"รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมือง"** หรือ **"รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน"** ได้ตราขึ้นโดยกระบวนการที่เกิดจากเจตจำนงทางการเมือง (Political Will) ของประชาชนที่ต้องการจะเห็นการปฏิรูปการเมือง (Political Reform) ในสังคมไทยอย่างแท้จริง จึงได้สร้างกลไกทางการเมืองภาคประชาชนและสร้างองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ ตลอดจนกลไกในการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนขึ้น ดังปรากฏอยู่ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญ ความว่า

".....สภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีสาระสำคัญเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐเพิ่มขึ้น ตลอดทั้งปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น....."

ดังนั้น การปฏิรูปการเมืองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ สามารถจำแนกหลักการสำคัญได้รวม ๓ ประการ คือ

ประการแรก การส่งเสริม คุ้มครองสิทธิ เสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชน

ประการที่สอง การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐเพิ่มขึ้น และ

ประการที่สาม การปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ



ความเคลื่อนไหวในบทบาทและภารกิจของสถาบันทางการเมืองและกรอบความคิดเห็นเบื้องต้นอันเป็นที่มาของรัฐธรรมนุญเหล่านี้ได้ผ่านการทดสอบ และฝ่าติตตามของสาธารณชนมาโดยตลอดในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเกิดสภาวะความขัดแย้งทางความคิด หรือเมื่อถึงยามต้องการหาทางออกให้แก่ปัญหาของสังคมพลเมืองที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการปกครองบ้านเมืองโดยรัฐธรรมนุญ หรือที่นักวิชาการเรียกขานว่า **“ลัทธิรัฐธรรมนุญนิยม”** (Constitutionalism)

ปัญหาสำคัญที่ไม่เพียงแต่ผู้ที่มีอำนาจในการปกครองบ้านเมืองจะต้องหันกลับมาช่วยกันพิจารณาทบทวนเท่านั้น หากแต่ภาคประชาชนตั้งแต่ระดับรากหญ้า ชนชั้นกลาง จนถึงกลุ่มทุนทั้งหลายจะต้องร่วมกันเหลียวมองและแสดงเจตจำนงร่วมกันอีกครั้ง คือ **ปัญหาที่ว่าบริบทของสังคมไทยได้รับการสนองตอบต้องตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของรัฐธรรมนุญหรือไม่ เพียงใด** ทั้งนี้ เพราะหลายต่อหลายครั้งสังคมไทยได้ปรากฏภาพของราษฎรที่เดือดร้อนต้องอาศัยถนนหน้าทำเนียบรัฐบาลแทนบ้านเพื่อต่อรองกับ **“ตัวแทน”** ของตน ภาพของนักการเมืองที่ **“เล่น”** การเมืองเพื่อการเมือง ภาพขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนุญที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ แต่กลับเริ่มสะท้อนให้เห็นถึงภาวะความล้มเหลวในมุมมองของพี่น้องประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริง ซึ่งสภาพปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ Yash Ghai นักวิชาการด้านกฎหมายของกลุ่มประเทศโลกที่สาม ได้เคยกล่าวไว้ว่า **“นับเป็นความผิดพลาดในการมองรัฐธรรมนุญในฐานะเป็นกรอบ หรือกติกาที่เป็นกลางในการแข่งขันทางการเมือง และการปกครอง หากแท้จริงเราสมควรพิจารณาว่ารัฐธรรมนุญว่าเป็นเสมือนอาวุธชิ้นหนึ่งในการต่อสู้ทางการเมือง”**

กาลก้าวล่วงผ่านมา ๗ ปี และเข้าสู่ปีที่ ๘ ของตัวหนังสือในกระต๊อบหนึ่งที่มีมนุษย์ถือเป็นเจตจำนงร่วมกันของสังคมและยินยอมที่จะอยู่ภายใต้อำนาจดังกล่าว ปฏิเสธไม่ได้ว่าความเป็นพลวัตของสังคมเป็นสิ่งที่อยู่คู่กับสังคมทุกสังคม กฎหมายก็เช่นเดียวกัน เป็นวัฒนธรรมของหลักนิติรัฐที่ไหลผ่านกาลเวลาตลอดไป.....

กองบรรณาธิการ



บทสัมภาษณ์

เรื่อง "๗ ปีรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนกับการปฏิรูปการเมือง"

อาจารย์แก้วสรร อดิโพธิ์

สมาชิกวุฒิสภากรุงเทพมหานคร (อดีตสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญฯ)

ณ อาคารรัฐสภา ๒ วันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๕๗

สัมภาษณ์โดย กองบรรณาธิการวารสาร "จุดนิติ"

- จุดนิติ** : ในฐานะที่อาจารย์เป็นนักวิชาการด้านกฎหมายมหาชน และเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ และเป็นนักกฎหมายที่มีบทบาทในการวิพากษ์วิจารณ์สังคมที่สำคัญผู้หนึ่ง อยากทราบว่าอาจารย์มีความคิดเห็นอย่างไรเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมไทยภายหลังรัฐธรรมนูญฯ ฉบับปี ๒๕๕๐ มีผลใช้บังคับครับ.
- อาจารย์แก้วสรรฯ** : สิ่งที่เกิดขึ้นเป็นการเขียนกฎหมายเพื่อเปลี่ยนแปลงสังคมโดยมิได้เริ่มจากความคิดที่ว่าสังคมจะพัฒนาอย่างไรแล้วไปเขียนรัฐธรรมนูญเพื่อจะกำกับการพัฒนา นั่น แต่เราลืมนำสิ่งที่เราคิดว่าฉลาดที่สุด เป็นอุดมคติที่สุด เป็นโลกที่ดู perfect ที่สุด ไปเขียนไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้ง ๆ ที่สภาพสังคมของเรายังไปไม่ถึงจุดนั้น นี่คือช่องว่างสำคัญที่สุดของการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ **เมื่อเป็นเช่นนี้สังคมก็ได้เปลี่ยนแปลงอะไร มีแต่รัฐธรรมนูญเท่านั้นที่ถูกเปลี่ยน**
- จุดนิติ** : ในส่วนของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญฯ ปี ๒๕๕๐ ได้วางกลไกในลักษณะต่าง ๆ ไว้นั้นในทัศนะของอาจารย์มองว่าสัมฤทธิ์ผล หรือเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพียงใดครับ.
- อาจารย์แก้วสรรฯ** : สิ่งนี้เป็นปัญหาในเชิงสังคมวิทยากฎหมาย ซึ่งบางที่สังคมก็ถูกเปลี่ยนโดยกฎหมาย บางที่กฎหมายก็ถูกสังคมเปลี่ยน แล้วแต่ใครจะเป็นตัวตนก่อนกัน **ในกรณีของรัฐธรรมนูญฉบับนี้มันเป็นการข่มขืนบังคับสังคมให้เป็นไปอย่างที่รัฐธรรมนูญคิด เมื่อเกิดคำถามว่าจะประสบผลสำเร็จหรือไม่ คำตอบของผมคือไม่สำเร็จ** ทุกวันนี้คุณก็น่าจะเห็นได้แล้วว่าในตัวของรัฐธรรมนูญที่คิดไว้ก็ถูกเปลี่ยนไปหลายจุดทีเดียว



อย่างในเรื่องของ “กกต.” (คณะกรรมการการเลือกตั้ง)

บอกตรง ๆ ตอนที่ร่างรัฐธรรมนูญก็พูดถึงเรื่องที่จะทำอะไรที่จะให้คะแนนเลือกตั้งที่ประกาศออกมาตรงกับบัตรที่ลงคะแนนจริง ไม่มีกรณีบัตรผี บัตรเวียนเทียน ส่วนถ้ามีบัตรจริงแล้วคะแนนมาจากการซื้อเสียงหรือเปล่านั้นก็มองกันว่าอย่าไปยุ่ง คำว่าการเลือกตั้งต้องสุจริตและยุติธรรมคือการจัดการเลือกตั้ง เราไม่ต้องการให้นายอำเภอหรือให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นคนจัดการเลือกตั้งเหมือนในอดีตที่ผ่านมา แต่ปรากฏว่าพอออกมาแล้วทั้งกฎหมายเลือกตั้ง กระแสสังคม และ กกต. ชุดแรกก็ลากคำว่า “**สุจริตและเที่ยงธรรม**” เลยไปถึงการซื้อเสียงด้วย เหตุเพราะสังคมนี้มันมีอุปนิสัยแบบอุปถัมภ์พึ่งพา อยากได้เทพเจ้าก็หวังว่า กกต. กับหีบบัตรเลือกตั้งจะมีความศักดิ์สิทธิ์และกันคนชั่วออกไปได้ ระบบ กกต. ก็กลายเป็นระบบเปาปุ้นจิ้นที่จะเข้าไปตรวจตราดูว่าใครซื้อเสียงหรือไม่ จนทำให้การเลือกตั้งทุกระดับชะงักกันไปหมดจนทุกวันนี้ **เหล่านี้เป็นตัวอย่างที่รัฐธรรมนูญไม่สอดคล้องกับสภาพสังคม** เมื่อเราต้องการระบบการตรวจสอบ เราไม่ต้องการระบบเปาปุ้นจิ้น และเป็นการตรวจสอบตามกฎเกณฑ์ แต่เอาเข้าจริงก็กลับกลายเป็นเราหวังให้เทพเจ้ามาดลบันดาลทุกสิ่งทุกอย่าง

หรือในกรณีของ “**ปปช.**” (คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ) ที่ต้องการใช้กับนักการเมืองระดับสูงหรือข้าราชการผู้ใหญ่ และไม่ต้องทำให้กลายเป็น center ใหญ่เหมือนยักษ์มีตะบอง แต่เมื่อปรากฏว่าพอมาร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกันในภายหลังกลับเอางานทุจริตของข้าราชการทั้งหมดไม่ว่าจะ**ชั้นเด็กชั้นน้อยหรือตัวเล็กตัวใหญ่มาสุ่มใส่หมด** และเดิมที่เราต้องการให้ ปปช. เป็นผู้กล่าวโทษต่ออัยการ แต่กลับกลายเป็นเอาตำรวจไปขึ้นอยู่กับ ปปช. เกิดเป็นตำรวจมีหน้าที่ไล่จับทุจริต หรือตำรวจ ปปช. ขึ้นมา ทั้งที่ความจริงแล้วไม่สมเหตุผลเลย หนึ่งคือ เป็นการสิ้นเปลืองเพราะตำรวจต้องดูแลหลาย ๆ อย่าง ไม่ใช่ไปสุ่มอยู่เฉพาะเรื่องการทุจริตคอร์รัปชัน สองคือ ที่แย่ไปกว่านั้นพอมีปัญหาทุจริต ปลัดกระทรวงหรือรัฐมนตรีก็บอกให้รอ ปปช. ว่าอย่างไรก่อน สิ่งนี้ไม่ถูกต้อง เพราะอำนาจหน้าที่ที่จะดูแลรับผิดชอบเบื้องต้นที่สุดในการทุจริตคือ ผู้บังคับบัญชา ไม่ใช่ ปปช. ประเด็นก็คือ ภาระงานของ ปปช. overload มาก และกลายเป็นระบบที่องค์กรอื่นไม่ต้องรับผิดชอบ ก็เป็นสิ่งที่ผิดเพี้ยนประการหนึ่ง เพราะ ปปช. มีไว้เสริม มิได้มีไว้เป็นหลัก ในเมื่อระบบการตรวจสอบถูกสร้างให้กลายเป็นตัวหลักหรือเปาปุ้นจิ้นก็เสร็จกันเท่านั้น การทุจริตหรือไม่ทุจริต ให้เงิน ให้ของหรือเปล่า ควรจะ



เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ หรือตำรวจ
ในส่วนของปลัดกระทรวง อธิบดี หัวหน้ากองที่จะเป็นคนตรวจสอบ
การทุจริตของลูกน้องเป็นหลัก ระบบปัจจุบันกลับโยนให้ ปปช. บอกว่า
แล้วแต่ ปปช. อันนี้เป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง

ในส่วนของ “ศาลรัฐธรรมนูญ” ก็จะได้เห็นว่ามือการเดียวกัน
ที่เรา design ให้มีอำนาจจำกัดเฉพาะเรื่องที่มีผลประโยชน์กันเป็น
ความขัดแย้งกันระหว่างองค์กร หรือมีได้เป็นเรื่องที่ทะเลาะกัน
แต่เป็นเรื่องที่สำคัญ เช่น เรื่องกฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่
หรือเรื่องที่สถานะภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา
เพราะโดยปกติสมาชิกเขาไม่มาชี้กันว่าใครหมดสมาชิกภาพ จนบัดนี้
กลับกลายเป็นว่าใครคิดอะไรไม่ออกเมื่อมีปัญหากฎหมาย
รัฐธรรมนูญก็วิ่งไปหาศาลรัฐธรรมนูญ เป็นสิ่งที่ผิดและเป็นระบบ
การตรวจสอบที่ over เกินไป

ที่เห็นว่าไม่เป็นการฝืนความจริง และพอจะเป็นที่พึ่งของ
ประชาชนได้บ้างก็คือ “ศาลปกครอง” เพราะเป็นองค์กรที่มีกรอบและ
กฎเกณฑ์ชัดเจนทำให้ระบบสามารถขับเคลื่อนไปได้ นับว่าเป็น
ผลงานที่ดี ส่วน “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” (OMBUDSMAN)
ก็คงไม่สามารถจะทำงานอะไรได้ เพราะจะเป็นองค์กรที่เข้มแข็งได้
ต้องขึ้นอยู่กับสภา เพราะฉะนั้นสภาต้องเป็นสภาที่เข้มแข็งก่อน ถ้าระบบ
รัฐสภาอ่อนแอ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ก็อ่อนแอไปด้วย

ดังนั้น โดยมุมมองแล้วในระบบที่เรียกว่า “การตรวจสอบ
การใช้อำนาจรัฐ” ผมขอยืนยันว่า over เกินไปและกั้มเหลว

จุดนิติ : ในประเด็นเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ อาจารย์มีความคิดเห็น
อย่างไรบ้างครับ.

อาจารย์แก้วสรรฯ : ผมคิดว่าควรจะเลิกฝืนกันเสียที และไม่ต้องมาประกวดรัฐธรรมนูญกัน
เหมือนประกวดเรียงความ อะไรที่ใช้ไปแล้วไม่ว่าจะเรื่องอะไรที่เห็นว่า
ไม่เข้าท่าจริง ๆ หรือทำท่าว่าจะไปไม่ไหวก็ต้องแก้ไข ต้องเรียนรู้แล้วก็แก้
และแก้ก็ควรจะแก้เฉพาะประเด็นหรือหลักการที่เห็นเป็นปัญหา
และมีคนเห็นพ้องต้องกัน จะแก้ไปที่ละเรื่องก็ได้ เช่น เรื่อง กกต.
มีปัญหาใหม่ หากมีก็แก้ตรงจุดนี้ โดยใช้วิธีแก้เป็นเรื่อง ๆ ไป อย่าไป
ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ ทุกวันนี้พูดกันเหมือนกับว่าจะต้องมีการ



**ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ ตรงนี้มิใช่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติม
เขาเรียกว่า “ร่างรัฐธรรมนูญใหม่” ซึ่งอันนี้ผมไม่เห็นด้วย
จะกลายเป็นการหลับตาฝันอีกครั้งหนึ่ง**

จุดนิติ : ในส่วนของกลไกการให้ความคุ้มครองและการสร้างหลักประกันในด้าน
สิทธิและเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนการมีส่วนร่วมทางการเมือง
ของภาคประชาชน ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ในทางปฏิบัติแล้วอาจารย์
เห็นว่าเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ครับ.

อาจารย์แก้วสรรฯ : ขอดอกเป็นเบื้องต้นเลยว่า **สอบตก** บางครั้งเขียนเป็นแนวนโยบายไว้
ให้มีพระราชบัญญัติประชานิยม แต่ตอนนี้ก็กลับมีได้ออกกฎหมาย
อะไรเลย **อย่าพูดว่าประชาชนไม่มีความรู้ รัฐต่างหากที่จะต้อง
เปิดช่องให้กับเขาเหล่านั้น** ดังเช่น กฎหมายเหมืองแร่ (พ.ร.บ. แร่)
ที่ผมมีโอกาสเข้าไปร่วมทำการพิจารณา ผมตั้งหลักไว้เลยว่า
ผู้ขอประทานบัตรจะต้องวางเงินให้ไว้ก่อนหนึ่ง และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
หรือชาวบ้านจะต้องมีบริษัทหรือที่ปรึกษา หรือบริษัทที่ปรึกษาที่มีความรู้
ความเชี่ยวชาญ และเมื่อเขาเลือกบริษัทที่ปรึกษาที่อยู่ใน list ที่เรา
รับรองแล้วก็มาช่วยทำการวิเคราะห์วิจัยค่าขอประทานบัตร วิเคราะห์ EIA
เมื่อทำงานเสร็จก็ให้เบิกเงินก้อนนี้ไป **เพราะฉะนั้น การมีส่วนร่วมของ
ภาคประชาชน คุณจะให้ประชาชนไปมีความรู้เรื่องเหมืองแร่
ได้อย่างไร เราต้องเร่งสร้างระบบให้เขามีส่วนร่วมอย่างมีความหมาย
เมื่อประชาชนในพื้นที่เขาขาดความรู้ก็ต้องตั้งกองทุนให้ความรู้
อย่างไรในเรื่อง FTA (ข้อตกลงว่าด้วยเขตการค้าเสรี) นี้ เห็นได้ชัดเจนเลย
อย่างพวกสินค้าเกษตรประเภทโคเนื้อ โคนมเหล่านี้มีโอกาสเข้าไปวิเคราะห์
วิจารณ์ หรือเสนออะไรกันหรือเปล่า สิ่งเหล่านี้ต้องมีเพื่อให้พิจารณา
กันอย่างรอบคอบ**

จุดนิติ : สุดท้ายนี้ กองบรรณาธิการอยากให้อาจารย์ฝากข้อเสนอแนะหรือ
ข้อคิดเห็นสำหรับนักกฎหมาย ตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้องกับงานนิติบัญญัติ
ทุกฝ่าย ในการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศต่อไปครับ.

อาจารย์แก้วสรรฯ : กฎหมายในกระดานนั้นอาจไม่เป็นจริงในท้องถนน **แต่ถ้านักกฎหมาย
มีความเคารพในตัวเอง ถ้าที่จะใช้วิชาความรู้และความเป็น
นักกฎหมายสร้างบ้านสร้างเมือง ก็อาจจะทำให้กฎหมายในกระดาน
มีความหมายขึ้นมาบ้างก็ได้ กฎหมายอาจจะเป็นจริงในท้องถนน
หรือไม่ มิได้อยู่ในกระดานเพียงอย่างเดียว หากแต่อยู่ที่การใช้**



เพราะฉะนั้นนักกฎหมายจะต้องรู้จักเอากฎหมายมาใช้ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของชาวบ้านด้วย สิทธิใหม่ ๆ ตามรัฐธรรมนูญ มีหลายตัวที่ยังไม่ถูกนำมาใช้เลย เช่น เรื่องการบุกรุกที่สาธารณะ หากศาลากลางจังหวัดกับอำเภอไม่ยอมทำหน้าที่ รัฐธรรมนูญก็บอกว่า สิ่งแวดล้อมนั้นเป็นสิทธิของราษฎร แต่เจ้าหน้าที่ละเว้นไม่ปฏิบัติหน้าที่ ย่อมสามารถฟ้องศาลเพื่อให้สั่งเจ้าหน้าที่ทำตามหน้าที่ได้ กฎหมายตัวนี้ สำคัญมากที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแต่ยังมีได้มีการนำมาใช้ หรือกรณี โรงงานปล่อยน้ำเสีย หากศาลากลางจังหวัดไม่ทำหน้าที่ก็สามารถฟ้อง จังหวัดให้ทำตามหน้าที่ได้ ตรงจุดนี้รัฐธรรมนูญก็ให้อำนาจไว้แล้ว **หากเรา ใช้บังคับกฎหมายเหล่านี้อย่างจริงจังคุณเจริญ วัตอักษร อาจจะไม่ต้อง ตายก็ได้** กฎหมายในกระดาษก็มีอยู่แล้วเหลือแต่นักกฎหมายเท่านั้น ที่จะต้องลุกขึ้นยืน หากมีการฟ้องร้องกันบ่อยเข้า สิทธิเหล่านี้ก็จะ เป็นจริงขึ้นมาก็เป็นได้

จุดนิตติ

: ขอขอบพระคุณอาจารย์เป็นอย่างสูงที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่า ให้สัมภาษณ์กับทางกองบรรณาธิการวารสาร **"จุดนิตติ"** ในครั้งนี้ครับ.

