

# *Constitutionalism:* Road Map สู่อุตมรัฐ ที่ไร้ประชาชน?

สมชาย ปรีชาศิลปกุล\*



---

\* ภาควิชานิติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ภายหลังจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬเมื่อ พ.ศ. 2535 ได้เกิดกระแสเรียกร้องการปฏิรูปการเมือง อันมีความหมายถึงการแก้ไขปรับปรุงระบบการเมืองในเชิงโครงสร้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้วยการใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือ เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องที่ดำรงอยู่ในทางการเมืองในขณะนั้น กระแสการปฏิรูปทางการเมืองได้รับการตอบรับอย่างกระตือรือร้นจากสาธารณะ ซึ่งเป็นผลนำไปสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญ เพื่อให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญเมื่อ พ.ศ. 2539 และได้เป็นผลไปสู่การเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

*คอนสติติวชันแนลลิสม์ (Constitutionalism):* ทางออกของประเทศไทย เขียนโดย อมร จันทรสมนบูรณ์ ตีพิมพ์เมื่อ พ.ศ. 2537 เป็นงานชิ้นหนึ่งซึ่งได้ถูกตีพิมพ์ในช่วงระยะเวลาของกระแสการปฏิรูปการเมือง งานชิ้นนี้สามารถกล่าวได้ว่ามีความสำคัญและมีอิทธิพลต่อกระแสการปฏิรูปการเมืองและการจัดทำรัฐธรรมนูญในช่วงเวลาดังกล่าว

ดังจะเห็นได้จากกรอบการวิเคราะห์สภาพปัญหาของระบบการเมืองในประเทศไทย รวมทั้งข้อเสนอแนะเพื่อนำไปสู่การแก้ไขด้วยการเขียนรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นด้วยการสร้างกลไกและองค์การที่มีลักษณะเฉพาะขึ้นมาได้เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 อันถือได้ว่าเป็นสิ่งที่ไม่เคยปรากฏขึ้นในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านี้ หรือบทบาทของอมรในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) ซึ่งแต่งตั้งโดยประธานรัฐสภา นายมารุต บุณนาท เมื่อ พ.ศ. 2537 คพป. ก็ได้ให้ความสำคัญกับบทบาททางความคิดของอมร ด้วยการนำร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญที่อมรได้เขียนไว้ก่อนหน้านี้มาเป็นส่วนหนึ่งในข้อเสนอของ คพป.<sup>1</sup>

นอกจากการมีบทบาทในสาธารณะ ในแวดวงนักกฎหมาย อมรจัดเป็นนักกฎหมายที่มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนากฎหมายมหาชนในประเทศไทย บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เห็นว่า อมรนั้นเป็น “นักนิติศาสตร์ผู้จุดประกายกฎหมายมหาชนให้เกิดขึ้นในหมู่นักกฎหมายไทยภายหลัง พ.ศ. 2517”<sup>2</sup> และนอกจากนี้ก็ยังได้รับการยอมรับว่าเป็น “นักกฎหมายมหาชนแท้ ๆ ในฐานะที่เป็นบุคคลแรกที่เปิดเผยประเด็นเรื่องความจำเป็นที่จะต้องมีการปฏิรูปทางการเมืองในประเทศไทยมาตั้งแต่ปี 2534”<sup>3</sup>

แนวความคิดของอมร จึงมีอิทธิพลทางความคิดต่อบรรดานักกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับนักกฎหมายมหาชน ซึ่งภายหลังจากการเปิดเผยเรื่องปฏิรูปทางการเมือง ก็ได้มีการจัดทำโครงการศึกษาเพื่อการปฏิรูปรัฐธรรมนูญสำหรับประเทศไทย อมรได้ขอให้นักวิชาการทางด้านกฎหมายมหาชนได้ร่วมกันวิจัยและตีพิมพ์ผลงานออกมา ซึ่งประกอบด้วยพนม เอี่ยมประยูร, บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ, วิษณุ วัลย์บุญ, วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สุรพล นิติไกรพจน์, สมคิด เลิศไพฑูรย์, กิตติภาคย์ ทวีศรี, พูนศักดิ์ ไวส์จารย์, เขียรชัย ณ นคร, รังสิกร อุปพงษ์, นันทวัฒน์ บรมานันท์<sup>4</sup>

การเข้าร่วมอย่างกว้างขวางจากนักกฎหมายมหาชนในหลายสถาบันทั้งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง และมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ย่อมแสดงให้เห็นว่าแนวความคิดของอมรได้รับการยอมรับให้เป็นแนวทางการของการปฏิรูปการเมืองในหมู่นักกฎหมายจำนวนไม่น้อย

## การเมืองในกรอบ Constitutionalism

ตามกรอบความคิดของอมร เขาได้อธิบายปัญหาของการเมืองไทยไว้อย่างไร

<sup>1</sup> อมร จันทรสมนบูรณ์, *การปฏิรูปการเมืองจะเกิดขึ้นได้จริงหรือไม่?* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540), หน้า 12

<sup>2</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *กฎหมายมหาชน: วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2536), ในคำนำของผู้เขียน ไม่มีเลขหน้า

<sup>3</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, *ถกรัฐธรรมนูญ 2540* (กรุงเทพฯ: บริษัท พีเพรส จำกัด, 2540), หน้า 4

<sup>4</sup> เพิ่งอ้าง, หน้า 2

ในการพิจารณาถึงสภาพปัญหาของการเมืองไทย ประเด็นการวิเคราะห์พื้นฐานที่อมรให้ความสำคัญอย่างมากก็คือ ระบบรัฐสภาอันเป็นรูปแบบที่ประเทศไทยใช้อยู่ โดยได้ชี้ให้เห็นว่าพัฒนาการของระบบรัฐสภาซึ่งเป็นระบบที่พัฒนามาจากการปกครองแบบดั้งเดิมที่มีอำนาจ 2 ขั้ว ซึ่งมีที่มาแตกต่างกันคือ พระมหากษัตริย์และรัฐสภา หรือที่เรียกว่าระบบรัฐสภาแบบอำนาจคู่ (dualistic) โดย กษัตริย์จะทรงแต่งตั้งบุคคลเข้ามาเป็นคณะรัฐมนตรีและทำหน้าที่บริหารประเทศในนามของกษัตริย์ และจะมีตัวแทนที่มาจากพรรคการเมืองของประชาชนเข้ามาทำหน้าที่ควบคุมดูแลและให้ความเห็นชอบแก่กษัตริย์ในการเก็บภาษีหรือการบัญญัติกฎหมายที่จะบังคับใช้แก่ราษฎร ดังนั้นในระยะเริ่มต้นของระบบรัฐสภา องค์กรที่มีหน้าที่หลักคือคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาจึงมีที่มาจากคนละแห่ง

แต่ภายหลังระบบรัฐสภาได้เปลี่ยนมาเป็นแบบขั้วอำนาจเดียว อันเป็นผลมาจากการที่อำนาจของกษัตริย์ในทางการเมืองได้ลดลง และกษัตริย์ได้ยินยอมแต่งตั้งบุคคลที่ได้รับความนิยมจากสภามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี กระทั่งได้กลายมาเป็นหลักการที่ยอมรับกันว่า กลุ่มการเมืองใดหรือพรรคการเมืองที่คุมเสียงข้างมากในสภาที่ยอมรับมีความชอบธรรมในการจัดตั้งรัฐบาลและทำการบริหารประเทศ ความเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ได้ทำให้อำนาจของฝ่ายที่จัดตั้งรัฐบาลและฝ่ายที่อยู่ในสภาดกอยู่ในกลุ่มบุคคลกลุ่มเดียวกัน แตกต่างจากที่เคยเป็นในระยะแรกซึ่งองค์กรทั้งสองจะมีที่มาจากกษัตริย์และประชาชน ระบบรัฐสภาในลักษณะนี้ถูกเรียกว่าเป็นระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดียว (monist) และทำให้การควบคุมกันในเรื่องความเป็นจริงไม่อาจเกิดขึ้นได้

ระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดียวคือปัญหาสำคัญในทรรศนะของอมร เนื่องจาก

นักการเมืองในระบบรัฐสภาจึงแข่งขันกันตั้งแต่ระดับการเลือกตั้ง และแข่งขันกันรวมกลุ่มการเมืองใน

ระดับสภาเพื่อจะได้ใช้เสียงของกลุ่มสนับสนุนเข้ามาเป็นรัฐบาล และต้องพยายามรักษา ‘การรวมกลุ่ม’ นั้นไว้ให้นานที่สุด (ไม่ว่าจะโดยวิถีทางที่ชอบหรือไม่ชอบ) เพื่อจะได้อยู่ในตำแหน่งและใช้อำนาจรัฐให้นานที่สุด<sup>๕</sup>

จากเหตุดังกล่าวจึงทำให้

การใช้อำนาจในการบริหารประเทศไม่มีระบบควบคุมหรือการถ่วงดุลตามที่เคยมีมาในสมัยก่อน แต่จะเป็นการใช้อำนาจที่เกิดจากการรวมกลุ่มผลประโยชน์เพื่อเข้ามาใช้อำนาจรัฐ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือการใช้อำนาจของการรวมกลุ่มผลประโยชน์ในสภา จะเป็นการใช้อำนาจแบบเบ็ดเสร็จไม่มีขอบเขต (parliamentarian omnipotence) คือ ใช้อำนาจทั้งทางสภาและทางคณะรัฐมนตรี และพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่สามารถรวบรวมเสียงข้างมากในสภาได้ (ไม่ว่าโดยอุดมการณ์หรือโดยการแบ่งปันผลประโยชน์) ก็จะกลายเป็น ‘เผด็จการทางรัฐสภา’ โดยธรรมชาติ<sup>๖</sup>

การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารที่ไม่มีการตรวจสอบถ่วงดุลจากฝ่ายนิติบัญญัติเนื่องจากเป็นกลุ่มหรือพรรคการเมืองเดียวกัน หรืออยู่ในภาวะของการเป็น “เผด็จการรัฐสภา” ซึ่งดูจะเป็นสิ่งที่ถูกตระหนักถึงในการเมืองไทยมาตั้งแต่การลดบทบาทของสถาบันทหาร และการเพิ่มบทบาทของนักการเมืองอาชีพในระบบรัฐสภา การถูกกล่าวหาว่าเป็น Buffet Cabinet ของรัฐบาลที่นำโดย พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ เมื่อต้นทศวรรษ 2530 ที่จบลงด้วยการยกมือไว้วางใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล โดยปราศจากการตรวจสอบที่เป็นขั้นตอนจากองค์กรใด ๆ เลย เป็นตัวอย่างหนึ่งของข่าวคราวการทุจริตและแสวงหาประโยชน์โดยไม่ชอบ

<sup>๕</sup> อมร จันทรสมนบุรณ์, *คอนสติติวชันแนลลิสม์ (Constitutionalism): ทางออกของประเทศไทย* (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2537), หน้า 14

<sup>๖</sup> เพิ่งอ้าง, หน้า 22-24

ของนักการเมืองที่เกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง นับตั้งแต่การเถลิงอำนาจของนักการเมืองอาชีพในทศวรรษ 2530 เป็นต้นมา

สำหรับอมรแล้ว ความล้มเหลวของระบบรัฐสภาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในหลายประเทศที่ได้นำระบบรัฐสภาไปใช้เช่นกัน ทั้งในยุโรปในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 และในหลายประเทศที่เกิดขึ้นใหม่ หลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 เนื่องจากทำให้เกิดการแก่งแย่งอำนาจและแสวงหาประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ ทำให้รัฐบาลของประเทศเหล่านั้นไม่อาจบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเต็มไปด้วยการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งก็นำไปสู่การปฏิรูประบบรัฐสภาแบบเดิมให้เปลี่ยนไปสู่ระบบรัฐสภาสสมัยใหม่ หรือระบบ rationalized parliament system<sup>7</sup> เพื่อเป็นการแก้ไขข้อบกพร่องที่ปรากฏอยู่ในระบบรัฐสภาแบบเดิม อันเป็นสิ่งที่ประเทศในยุโรปได้นำไปปรับใช้ เช่น ฝรั่งเศส เยอรมนี และได้ถูกนำไปใช้อย่างแพร่หลายในแอฟริกา

ซึ่งตามความเห็นของอมรแล้วถือว่า

“เป็นยุคที่การเขียนรัฐธรรมนูญอยู่ ณ จุดที่สมบูรณ์ที่สุด เพราะเป็นการเขียนรัฐธรรมนูญตามหลักวิทยาศาสตร์ที่อยู่บนพื้นฐานของการวิเคราะห์ตามหลักวิชาการเกี่ยวกับการจัดองค์กรและสังคมวิทยา”<sup>8</sup> โดย Constitutionalism คือ แนวความคิดที่ใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรให้เป็นเครื่องมือในการกำหนดรูปแบบการปกครองและกำหนดกลไกอันเป็นโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure) ในการจัดองค์กรบริหารของรัฐ<sup>9</sup>

รัฐธรรมนูญตามแนวทางของ Constitutionalism จะมีการกำหนดสาระสำคัญที่ต่างไปจากรัฐธรรมนูญที่เคยเป็นมาในอดีต ในระยะแรกสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญจะมุ่งเน้นที่การรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการจำกัดขอบเขตอำนาจของกษัตริย์ เพื่อแก้ไขปัญหาจากการใช้อำนาจโดยมิชอบของพระมหากษัตริย์ แต่ในช่วง 50 ปี

หลัง สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญได้ขยายตัวออกไปเป็นอันมาก ไม่ได้จำกัดเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับประชาชนเท่านั้น หากมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดตั้งสถาบันอิสระหรือกึ่งอิสระต่าง ๆ ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของนักการเมืองและผู้บริหารระดับสูง เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง สถาบันการตรวจเงินแผ่นดิน ศาลอาญาสูงสุดสำหรับนักการเมือง โดยในสถาบันเหล่านี้จะมีผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการวินิจฉัยที่แตกต่างหากจากระบบผู้พิพากษาของศาลยุติธรรม<sup>10</sup>

การจัดตั้งองค์กรในลักษณะนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากการขยายตัวของบทบาทในการทำหน้าที่ด้านต่าง ๆ จึงทำให้ภาระหน้าที่รัฐเกิดขึ้นมากไปด้วยเช่นเดียวกัน บทบาทขององค์กรทางการเมืองเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายนิติบัญญัติจึงมีข้อจำกัดในการปฏิบัติหน้าที่ด้านอื่น การสร้างสถาบันทางการเมืองที่เป็น infrastructure ในการบริหารงานของรัฐจึงมีความมุ่งหมายที่มากกว่าสถาบันในระบบรัฐแบบดั้งเดิม เช่น เพื่อกำกับและถ่วงดุลการทำหน้าที่ขององค์กรทางการเมือง การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่ไม่ชอบของนักการเมือง เป็นต้น

ซึ่งในการบัญญัติรัฐธรรมนูญตามแนวทางของ Constitutionalism จึงมีการแก้ไขหรือแก้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ต้องเป็นการเขียนหลักการและสาระสำคัญไว้ในรัฐธรรมนูญ และต้องมีการออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (organic law) มากำหนดรายละเอียดในแต่ละเรื่อง เพื่อให้เป็นไปตามหลักการและสาระดังที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังเช่น การบัญญัติเรื่องศาลรัฐธรรมนูญไว้ในรัฐธรรมนูญ พร้อมกับหลักการสำคัญตั้งแต่อำนาจหน้าที่ขององค์กร การเข้าสู่ตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง โดยที่ในส่วนข้อยกเว้นรายละเอียดต่าง ๆ จะได้มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอีกทอดหนึ่ง โดยมาตรการและกลไกต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ตามแนวทางของ Constitutionalism มี

<sup>7</sup> เฟิงอ๋าง, หน้า 13

<sup>8</sup> เฟิงอ๋าง, หน้า 15

<sup>9</sup> เฟิงอ๋าง, หน้า 9

<sup>10</sup> เฟิงอ๋าง

เป้าหมาย 3 ด้าน<sup>11</sup> คือ ประการแรก ทำให้นักการเมืองสะอาด ได้แก่การกำหนดเขตเลือกตั้ง เพื่อให้มีโอกาสซื้อขายเสียงน้อยที่สุด การควบคุมตรวจสอบการบริจาคม และการใช้เงินของพรรคการเมือง การกำหนดขอบเขตวิธีการหาเสียงและวิธีการที่รัฐจะช่วยเหลือในการหาเสียง ให้เสมอภาค เป็นต้น หรือเรียกว่าเป็นมาตรการที่ทำให้เกิดความโปร่งใสของชีวิตทางการเมือง (transparency of political life)

สอง มาตรการที่มุ่งหมายทำให้องค์กรทางการเมืองสะอาด ได้แก่ การถ่วงดุลอำนาจขององค์กรการเมือง โดยจัดให้มีสถาบันที่เป็น infrastructure ในการบริหารงานของรัฐตามโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง สถาบันตรวจเงินแผ่นดิน ฯลฯ

สาม มาตรการที่มีความมุ่งหมายทำให้องค์กรการเมืองมีประสิทธิภาพ ได้แก่ การทำให้องค์กรของฝ่ายบริหารสามารถมีแนวนโยบายและสามารถบริหารนโยบายได้ โดยมีความเป็นผู้นำที่มีความมั่นคง

## หนทางสู่ Constitutionalism

ถ้าหากต้องการแก้ไขปัญหาของการเมืองไทยตามแนวทาง Constitutionalism จะสามารถกระทำได้อย่างไร

ในทฤษฎีของอมร การเขียนรัฐธรรมนูญตามแนวทางของ Constitutionalism ไม่อาจเกิดขึ้นมาได้จากนักการเมืองที่อยู่ในระบบเดิม เพราะ “ทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและทั้งสมาชิกวุฒิสภา ย่อมมีประโยชน์ส่วนได้เสียผูกพันอยู่กับระบบเดิม และมีความกังวลในฐานะเดิมของตน”<sup>12</sup>

ความไม่ไว้วางใจต่อนักการเมืองในการที่จะปฏิรูปการเมืองเป็นความคิดพื้นฐานที่ได้รับการเน้นย้ำมาอย่างต่อเนื่องดังในงานที่ตีพิมพ์ต่อมาภายหลังในระยะเวลาห่างจากกันไม่นาน เขาก็ได้ย้ําไว้อีกครั้งเมื่อมีการเสนอแก้ไขมาตรา

211 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2535 เมื่อ พ.ศ. 2539 ว่า

สมาชิกของรัฐสภา (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา) ซึ่งจะต้องเป็นผู้ที่เสียประโยชน์จากการปฏิรูปการเมือง ย่อมไม่อยู่ในฐานะที่จะปฏิรูปการเมือง (ตนเอง) ได้ เพราะในการปฏิรูปการเมืองนั้น อาจจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงระบบและวิธีการเลือกตั้งอันจะกระทบต่อประโยชน์ (ส่วนตัว) ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปัจจุบัน ซึ่งเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งมาตามระบบเดิมและวิธีการเลือกตั้งเดิมหรือจะพูดง่าย ๆ ก็คือ เพราะระบบและวิธีการอย่างนี้จึงทำให้บุคคลเหล่านี้ได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นส่วนใหญ่นั่นเอง ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงระบบและวิธีการเลือกตั้งใหม่ ย่อมทำให้ฐานเสียงของผู้ที่เคยได้รับเลือกตั้งเปลี่ยนแปลงไป และอาจจะทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ในปัจจุบันไม่ได้รับเลือกตั้ง และนอกจากนั้นการปฏิรูปการเมืองก็จะกระทบถึงประโยชน์ (ส่วนตัว) ของสมาชิกวุฒิสภาอีกด้วย เนื่องจากการปฏิรูปอาจมีการเปลี่ยนแปลงที่มาของสมาชิกวุฒิสภา โดยอาจไม่ใช่วิธีการแต่งตั้งอันเป็นที่มาของสมาชิกวุฒิสภาในปัจจุบันก็ได้ (ในขณะนั้นสมาชิกวุฒิสภาจะมาจาก การเสนอชื่อแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี-ผู้เขียน) หรือแม้แต่จะยกเลิกวุฒิสภาไปเลยก็ได้<sup>13</sup>

สำหรับอมรแล้ว การจะเขียนรัฐธรรมนูญตามแนวทาง Constitutionalism ได้นั้น จะประกอบด้วยเงื่อนไข 3 ประการ<sup>14</sup> คือ ผู้นำทางการเมืองระดับชาติ, นักวิชาการที่มีคุณภาพ และประชาชนที่พร้อมจะทำความเข้าใจปัญหาเพื่อการออกเสียงประชามติ

โดยเงื่อนไขที่สำคัญที่สุดก็คือผู้นำทางการเมือง ซึ่งจะต้องมาเป็นผู้นำที่ริเริ่มและผลักดันให้เกิดการแก้ไข

<sup>11</sup> เฟิ่งอ้วง, หน้า 72-73

<sup>12</sup> เฟิ่งอ้วง, หน้า 71

<sup>13</sup> อมร จันทรมบูรณ, การปฏิรูปการเมืองจะเกิดขึ้นได้จริงหรือไม่?, หน้า 39

<sup>14</sup> อมร จันทรมบูรณ, คอนสติติวชันแนลลิสม์ฯ, หน้า 64-65

เปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองโดยไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน แต่มุ่งที่ประโยชน์ของสังคมส่วนรวมเป็นหลัก หากไม่มีผู้นำทางการเมืองระดับชาติที่มีวิสัยทัศน์แล้ว ประเทศนั้นก็ไม้อาจมีรัฐธรรมนูญตามแนวทางของ Constitutionalism ได้<sup>15</sup>

หากเปรียบเทียบระหว่างประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภาและระบบประธานาธิบดี อมรเห็นว่า ผู้นำทางการเมืองในประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภาจะเกิดขึ้นได้ยากกว่าในประเทศที่ใช้ระบบประธานาธิบดี ด้วยเหตุผลว่าผู้นำทางการเมืองในระบบรัฐสภา ต้องอาศัยการสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้ได้เป็นรัฐบาล แต่ในระบบประธานาธิบดี ผู้นำทางการเมืองได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนจึงมีความเป็นอิสระ และสามารถกำหนดแนวนโยบายตามความคิดของตนเองได้ ผู้นำทางการเมืองระดับชาติก็จะไม่สามารถเกิดขึ้นในระบบรัฐสภา เท่าที่ปรากฏจะมีผู้นำทางการเมืองเกิดขึ้นก็เมื่อเกิดสถานการณ์วิกฤติ และมีบุคคลที่เป็นผู้นำให้แก้ไขความยุ่งยากและนำไปสู่การปฏิรูปการเมือง

แต่ในประเทศไทยแม้จะเกิดวิกฤตการณ์ขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2535 แต่ก็ไม่ได้ปรากฏผู้นำทางการเมืองระดับชาติปรากฏขึ้น ดังนั้นหนทางในการปฏิรูปการเมืองสู่ Constitutionalism จึงต้องมีขั้นตอนและกระบวนการเฉพาะเป็นของตนเองด้วยวิธีการดังนี้

ทำการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 เพื่อถวายพระราชอำนาจให้ทรงพระราชทานแต่งตั้งผู้นำเพื่อการปฏิรูปการเมือง (โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ) มาช่วยกันยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ พร้อมทั้งยกร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (organic law) ให้สำเร็จลุล่วงไป ชนชั้นนำ - elite ต่างๆ ของสังคมไทย จะมีส่วนร่วมในการปฏิรูปการเมืองภายใต้การนำของผู้นำที่พระองค์ท่านพระราชทานลงมา ไม่ว่าจะเป็นผู้เชี่ยวชาญ สมาชิก

สภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา อดีตหัวหน้าฝ่ายบริหาร (อดีตนายกรัฐมนตรี) ที่เคยมีประสบการณ์ในฐานะหัวหน้าผู้บริหารสูงสุด<sup>16</sup>

เหตุที่เกิดการปฏิรูปการเมืองจำเป็นต้องอาศัยกระบวนการในการ “พระราชทาน” แต่งตั้งผู้นำลงมาเพื่อทำการปฏิรูปนั้น เนื่องจากอมรมีความเชื่อว่า

การปฏิรูปการเมืองจะเกิดได้จากผู้แทนปวงชนชาวไทยตามความเป็นจริง (reality) ที่อยู่ในความรู้สึกของคนไทยทุกคน มิใช่เกิดจากนักการเมืองที่กำลังโฆษณาหาเสียงเพื่อการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะซื้อเสียงหรือไม่ซื้อเสียง และเป็นเพียงผู้แทนปวงชนชาวไทยเพียงตามถ้อยคำที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ<sup>17</sup>

### กรรมราชาประชาธิปไตย

ข้อเสนอเรื่องการปฏิรูปการเมืองตามแนวทาง Constitutionalism ในสังคมไทยนั้น สำหรับอมร บทบาทของสถาบันกษัตริย์เป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างมาก จนสามารถกล่าวได้ว่าในทรงระบอบของเขาแล้ว หากไม่ยอมรับสถานะและบทบาทของพระมหากษัตริย์ก็ยากที่การปฏิรูปการเมืองจะเกิดขึ้นได้

เนื่องจากเหตุผลตามที่ได้กล่าวมาว่าการเขียนรัฐธรรมนูญแบบ Constitutionalism จะเป็นการกระทำที่กระทบต่อกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอยู่ในขณะนั้นซึ่งก็คือนักการเมือง ดังนั้นจึงเป็นไปได้ที่นักการเมืองจะกระทำการที่ขัดแย้งหรือทำลายผลประโยชน์ของตนเอง โดยอมรได้ชี้ให้เห็นว่าจำเป็นต้องมีผู้นำทางการเมืองระดับชาติที่เป็นมหาบุรุษเข้ามาแบกรับภาระหน้าที่ในการนำการเปลี่ยนแปลง ซึ่งการถือกำเนิดขึ้นของผู้นำทางการเมืองระดับชาติยากจะเกิดขึ้นในระบบรัฐสภา ในขณะที่ระบบประธานาธิบดีมีความเป็นไปได้ของการเกิดผู้นำทางการเมืองระดับชาติมากกว่า เพราะไม่ต้องอยู่ภายใต้ข้อจำกัด

<sup>15</sup> เฟิ่งอ้วง, หน้า 65

<sup>16</sup> อมร จันทรสมนบูรณ์, การปฏิรูปการเมืองจะเกิดขึ้นได้จริงหรือไม่?, หน้า 64

<sup>17</sup> เฟิ่งอ้วง, หน้า 71

ของเสียงสนับสนุนในสภาผู้แทนราษฎร จึงทำให้มีความเป็นอิสระต่อการผลักดันการปฏิรูปการเมืองได้ ในแง่นี้ หากเปรียบเทียบระหว่างรูปแบบของระบบรัฐสภาและระบบประธานาธิบดีในสายตาของอมร ย่อมเห็นว่าระบบประธานาธิบดีเอื้อต่อการทำให้เกิดผู้นำทางการเมืองระดับชาติได้มากกว่าโอกาสของระบบรัฐสภาที่อาจต้องรอสถานการณ์วิกฤติให้เกิดขึ้น

ดังนั้นหากต้องการสร้างผู้นำระดับชาติให้เกิดขึ้น การนำระบบประธานาธิบดีมาใช้ก็อาจเป็นหนทางหนึ่งในการเผชิญกับปัญหาความยุ่งยากจากระบบรัฐสภาแบบล่าช้า ตามที่เขาเองได้วิเคราะห์และยกตัวอย่างของหลายประเทศประกอบไว้ เช่น สหรัฐอเมริกาหรือฝรั่งเศส<sup>18</sup> ที่ใช้ระบบกึ่งประธานาธิบดี

แต่ไม่เพียงไม่ให้ความสำคัญต่อรูปแบบของระบบประธานาธิบดี อมรยังได้ปรับเปลี่ยนกระบวนการในการสร้างผู้นำทางการเมืองระดับชาติให้มาอิงกับสถาบันกษัตริย์ ด้วยการเสนอให้ถวายคืนพระราชอำนาจแก่พระมหากษัตริย์ เพื่อที่จะได้ทรงพระราชทานผู้นำระดับชาติกลับมาเพื่อทำการปฏิรูปการเมือง โดยเหตุผลในการเสนอกระบวนการจัดสรรหาผู้นำที่ได้ถูกเสนอนี้ อมรได้ให้เหตุผลว่า “ผู้แทนปวงชนชาวไทยตามความเป็นจริง (reality) ในปัจจุบันได้แก่พระมหากษัตริย์ (องค์ปัจจุบัน)”<sup>19</sup>

การสร้างกระบวนการปฏิรูปการเมืองโดยการถวายคืนพระราชอำนาจแก่พระมหากษัตริย์นั้นเป็นประเด็นที่มีความคลุมเครือเป็นอย่างยิ่ง เพราะขณะที่อธิบายถึงความล้มเหลวของระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดี่ยว อมรก็ได้แจกแจงให้เห็นทั้งในทางประวัติศาสตร์และทางตรรกวิทยา ถึงความผิดพลาดของตัวระบบที่ทำให้จำเป็นต้องนำไปสู่การแก้ไขปรับปรุง ซึ่งเหตุผลที่ถูกหยิบยกมาเป็นข้อสนับสนุนความคิดเหล่านั้น สามารถที่จะถูกตรวจสอบและวิพากษ์วิจารณ์ได้ว่าเป็นการใช้ข้อมูลที่ถูกต้องและเพียงพอหรือไม่

ต่อการทำความเข้าใจถึงปรากฏการณ์ความล้มเหลวของระบบรัฐสภา ดังอาจมีข้อโต้แย้งว่าเมื่อก้าวถึงความล้มเหลวของระบบรัฐสภาในยุโรปที่เกิดขึ้นกับหลายประเทศ แต่เหตุใดจึงไม่มีการกล่าวถึงระบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษที่ถูกจัดว่าเป็นตัวแบบของระบบรัฐสภาให้แก่ประเทศต่าง ๆ หรือว่าระบบรัฐสภาของอังกฤษไม่เผชิญกับปัญหาที่ประเทศอื่น ๆ ได้ประสบ<sup>20</sup> ถ้าเช่นนั้นนี่เงื่อนไขหรือปัจจัยอื่นใดที่ทำให้เกิดผลที่แตกต่างกัน การละเลยระบบรัฐสภาของอังกฤษที่มีกษัตริย์ในฐานะประมุขของรัฐเช่นเดียวกับประเทศไทย อาจทำให้งานของอมรสามารถถูกโต้แย้งและตั้งคำถามได้อย่างมาก

แต่ในการกล่าวถึงการสร้างผู้นำระดับชาติด้วยการพระราชทาน กลับไม่มีการหยิบยกข้อมูลมาสนับสนุนและชี้แจงให้เห็นความเป็นไปได้ในทางวิชาการแต่อย่างใด การไม่ให้คำอธิบายแก่พระมหากษัตริย์ที่กว้างขวางและลึกซึ้งเพียงพอก็อาจสร้างความขัดแย้งกับคำอธิบายของอมรเองในเรื่องการให้ความสำคัญกับตรรกวิทยาซึ่งในงานของอมรมักจะถูกกล่าวอ้างว่าเป็นฐานสำคัญของกระบวนการคิดดังที่เขาได้อธิบายว่า

โดยสมมติข้อเท็จจริงว่า นายแดงเป็นหัวหน้าคนหาเสียงให้แก่ นาย ก. โดย นาย ก. เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งแข่งขันกับ นาย ข. และในการกล่าวปราศรัยหาเสียงให้แก่ นาย ก. นายแดง (หัวหน้าคนหาเสียง ก.) ได้กล่าวว่า นาย ข. เป็นผู้ที่ไม่ซื่อสัตย์ (ซึ่งสมมติว่าเป็นความจริง) พร้อมกับแสดงหลักฐานการทุจริตของ นาย ข. (ซึ่งสมมติว่าเป็นความจริงเช่นเดียวกัน) และในตอนท้ายของการปราศรัย นายแดงก็กล่าวสรุปว่า ‘เมื่อนาย ข. เป็นบุคคลที่ทุจริตคอร์รัปชันเช่นนี้ ดังนั้นขอให้พี่น้องทั้งหลายจงเลือก นาย ก. เป็นผู้แทนของท่าน’ เมื่อพูดจบแล้วผู้เขียนก็ถามนักศึกษาว่า คำพูด

<sup>18</sup> อมร จันทรมานูรณ์, *คอนสติติวชันแนลลิสม์ฯ*, หน้า 66-67

<sup>19</sup> อมร จันทรมานูรณ์, *การปฏิรูปการเมืองจะเกิดขึ้นได้จริงหรือไม่?*, หน้า 64

<sup>20</sup> งานชิ้นหนึ่งที่ชี้ให้เห็นพัฒนาการของระบบรัฐสภาในอังกฤษได้เป็นอย่างดี คือ Adam Tomkins, *Public Law* (New York: Oxford University Press, 2003) ที่ทำให้มองเห็นการคลี่คลายตัวของระบบรัฐสภาอังกฤษ รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงที่กำลังเกิดขึ้นซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างไปอย่างสำคัญ

ของนายแดงนั้นถูกต้องน่าเชื่อถือและสมควรเลือกนาย ก. หรือไม่ และผู้เขียนได้ขอให้นักศึกษาคิดคำตอบไว้ในใจ หลังจากนั้นผู้เขียนก็กล่าวต่อไปว่า สมมติว่า นายแดงก็รู้อยู่ด้วยว่า นาย ก. เองก็ทุจริตคอร์รัปชัน เหมือนกัน และการทุจริตคอร์รัปชันของนาย ก. นั้น มีจำนวนมากกว่านาย ข. เสียอีก (ซึ่งสมมติว่าเป็น ความจริงเช่นเดียวกัน) แต่นายแดงไม่เอามากล่าวใน การปราศรัย ทั้งนี้ เพราะนายแดงเป็นหัวคะแนนให้ นาย ก. เมื่อกล่าวจบแล้วผู้เขียนก็ถามนักศึกษาด้วย คำถามเดียวกันกับครั้งก่อนว่า ‘คำพูดของนายแดงที่ กล่าวในการหาเสียงนั้นถูกต้อง น่าเชื่อถือ และสมควร เลือกนาย ก. ตามคำชักชวนของนายแดงหรือไม่ และ นักศึกษาจะเปลี่ยนคำตอบที่นักศึกษาเคยนึกตอบไว้ในใจหรือไม่’

ผู้เขียน (หมายถึงอมร) ได้เตือนนักศึกษานัก กฎหมายมหาชนที่ดี จำต้องรู้ว่าเราจะถูกหลอกได้เมื่อใด เพราะเราอาจถูกหลอกได้แม้โดยการกล่าวสิ่งที่เป็นความจริงคือ การกล่าวความจริง (บางส่วน) ว่า นาย ข. ทุจริตคอร์รัปชัน แต่งเว้นการกล่าวถึงความจริง (อีกบางส่วน) คือ ความจริงที่ว่านาย ก. ก็ทุจริตคอร์รัปชันเหมือนกัน ซึ่งการกล่าวความจริงเพียงบาง ส่วนเช่นนี้ก็สามารทำให้เราเข้าใจผิดและมีข้อตกใจ หรือมี ‘ข้อยุติ’ ที่ผิดพลาดได้<sup>21</sup>

ซึ่งในการกล่าวถึงกระบวนการปฏิรูปการเมืองด้วยการใช้พระมหากษัตริย์เป็นฐานของการเปลี่ยนแปลง กลับไม่ปรากฏว่าได้มีการใช้ข้อมูลสนับสนุนความสมเหตุสมผลนี้อย่างพอเพียง ไม่ปรากฏข้อมูลที่จะนำมาเปรียบเทียบจากประเทศต่าง ๆ ดังเช่นที่ได้กระทำไว้ในการวิเคราะห์ถึงจุดบกพร่องของระบบรัฐสภา หรือแม้กระทั่งการวิเคราะห์ถึงบทบาทของสถาบันพระมหากษัตริย์ในสังคมไทย ที่จะทำให้มองเห็นพลังของสถาบันในการริเริ่ม

เพื่อการปฏิรูปการเมืองว่ามีความเป็นไปได้มากเพียงใด การยอมรับของอมรจึงเป็นความเชื่อในระดับพื้นฐานที่อาจไม่จำเป็นต้องตั้งคำถามหรือข้อสงสัยใด ๆ ต่อสถานะของพระมหากษัตริย์ หากแต่เชื่อมั่นว่าจะเป็นส่วนที่ช่วยนำไปสู่การปฏิรูปการเมืองได้

สามารถกล่าวได้ว่ากรอบความคิดเช่นนี้เป็นภาพสะท้อนของมุมมองที่มีต่อสถาบันกษัตริย์ในลักษณะของกษัตริย์นิยมประชาธิปไตย<sup>22</sup> ที่ยอมรับบทบาทและสถานะของพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตย ด้วยการถือว่าพระมหากษัตริย์ทรงอยู่ “เหนือการเมือง” แตกต่างไปจากนักการเมืองหรือกลุ่มอำนาจอื่นที่ต่าง “เล่นการเมือง” เพื่อแสวงหาอำนาจในทางการเมืองทั้งในรัฐบาลและรัฐสภา ขณะที่พระมหากษัตริย์จะอยู่พ้นจากการเมืองไป ด้วยการมีบทบาทที่เป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของปวงชนชาวไทย ในทฤษฎีเช่นนี้จึงเป็นการมองผ่านพระราชกรณียกิจ และโครงการพระราชดำริเป็นจำนวนมาก หรือในยามภาวะที่เกิดความวุ่นวายทางการเมือง พระมหากษัตริย์ก็จะใช้พระราชอำนาจเพื่อเข้ามาแก้ไขความยุ่งยากที่เกิดขึ้น ดังเช่น รัฐบาลพระราชทานที่นำโดย สฤษดิ์ ธรมศักดิ์ หลังจากเหตุการณ์ 14 ตุลา 2516 หรือการแสดงบทบาทของพระมหากษัตริย์ในเหตุการณ์พฤษภา 2535 ก็ล้วนแต่ตอกย้ำพระราชอำนาจที่อยู่เหนือผลประโยชน์ทางการเมืองให้มีความชัดเจนมากขึ้นเป็นลำดับ จนอาจทำให้ลืมนำไปถึงบทบาทในการ “เล่นการเมือง” ของสถาบันกษัตริย์ในห้วงเวลา พ.ศ. 2475-2494 และในเหตุการณ์ 6 ตุลา 2519<sup>23</sup>

บนพื้นฐานความเชื่อแบบกษัตริย์นิยมประชาธิปไตยเช่นนี้ จึงอาจเป็นผลให้ออมรไม่ได้อธิบายเหตุผลใด นอกจากการยืนยันถึงสถานะของพระมหากษัตริย์องค์ปัจจุบันว่าเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยที่แท้จริง การให้คำอธิบายเพียงเท่านี้อาจไม่ได้แตกต่างจากที่อมรได้หยิบยกมาเป็นตัวอย่างเลยก็ได้ ในการใช้ข้อมูลความจริงเพียงบางส่วน (คือความบกพร่องของระบบรัฐสภา) ในขณะที่

<sup>21</sup> อมร จันทรสุมบุญรัตน์, *คอนสติติวชันแนลลิสม์ฯ*, หน้า 35-36

<sup>22</sup> ธงชัย วินิจจะกูล, *ข้ามให้พ้นประชาธิปไตยแบบหลัง 14 ตุลา* (กรุงเทพฯ: มูลนิธิ 14 ตุลา, 2548), หน้า 26-35

<sup>23</sup> เพิ่งอ้าง, หน้า 42

ไม่วิเคราะห์ถึงสถานะและบทบาทของกษัตริย์ในสังคมไทย จึงยอมเป็นการนำไปสู่ข้อสรุปที่ผิดพลาดหรือไม่เป็นไปตามหลักตรรกวิทยาที่อมรกล่าวอยู่เสมอ

## ไม่มีประชาชนใน Constitutionalism

บทบาทของประชาชนในการปฏิรูปการเมืองเป็นอย่างไร?

สำหรับอมร บทบาทของประชาชนในการปฏิรูปการเมืองแม้จะเป็นปัจจัยประกอบอันหนึ่ง แต่ไม่ใช่ปัจจัยหลัก ในทฤษฎีของเขาบทบาทของชนชั้นนำต่างหากที่สำคัญ ด้วยเหตุผลว่า

สังคมทุกสังคม (รวมทั้งสังคมไทย) ย่อมพัฒนาไปได้ด้วยชนชั้นนำ คำกล่าวนี้นั้นคงเป็นความจริงที่ไม่มีผู้ปฏิเสธ เพราะในสังคมซึ่งประกอบด้วยประชาชนและคนจำนวนมากนั้นผู้ที่มีความพอที่จะคิดถึงปัญหามันเมือง อีกทั้งยังต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถพอเพียงและ (เสียสละ) เข้ามามีบทบาทในการคิดและพัฒนา ตลอดจนแก้ปัญหาให้แก่สังคมส่วนรวมได้นั้น ย่อมจะมีอยู่เพียงจำนวนจำกัด และบุคคลเหล่านั้นก็คือชนชั้นนำ-elite ของสังคมนั่นเอง<sup>24</sup>

ในแง่การพิจารณาบทบาทและความสำคัญของกลุ่มคนในสังคมของอมร จึงอาจเดินตามแนวความคิดของเพลโตในเรื่อง*อุดมรัฐ (The Republic)* ซึ่งเห็นว่าในสังคมจะประกอบด้วยผู้นำหลายกลุ่ม แต่เฉพาะบุคคลบางกลุ่มที่มีปัญญาและคุณธรรมเท่านั้นที่จะสามารถบริหารปกครองบ้านเมือง ในขณะที่บุคคลธรรมดาทั่วไปควรมีหน้าที่ในการผลิตและเป็นแรงงานในกิจกรรมต่าง ๆ แน่แน่นอนว่าความเห็นของนักปราชญ์ในยุคกรีกจึงเชื่อว่ามนุษย์มีความสามารถที่ไม่เท่าเทียมกัน และดังนั้นแต่ละบุคคลจึงควรปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกับความสามารถของตน สามัญชนที่ปราศจากปัญญาไม่ควรอยู่ในฐานะของผู้ปกครอง เพราะกระบวนการคิดและตัดสินใจอาจถูก

ครอบงำด้วยกิเลสและผลประโยชน์ส่วนตน ซึ่งนำไปสู่ความตกต่ำของสังคม

หากลองเปรียบเทียบกับตัวอย่างที่อมรได้หยิบยกขึ้นมา ก็อาจพบความคิดคล้ายคลึงกันไม่มากนัก

ผู้เขียน (หมายถึง อมร) สมมติว่า รัฐจะออกกฎหมายให้ ‘นักศึกษา’ มีสิทธิเลือกตั้งอาจารย์ผู้สอนกฎหมายปกครอง โดยมีคำอธิบายในบันทึกหลักการและเหตุผลของร่างกฎหมายว่า โดยที่นักศึกษาที่เข้ามาฟังคำบรรยายนั้นย่อมเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับอาจารย์ (ผู้บรรยายวิชากฎหมายปกครอง) มากกว่าบุคคลอื่น นักศึกษาเป็นผู้ที่มาฟังคำบรรยายและสามารถทราบได้ดีว่าอาจารย์คนใดสอนดีหรือสอนไม่ดี ดังนั้น เพื่อให้ได้อาจารย์ที่ดีที่สุดและเพื่อความเป็นประชาธิปไตย จึงเห็นควรตรากฎหมายให้นักศึกษามีสิทธิเลือกอาจารย์ผู้บรรยาย...ปัญหาที่ว่า การตรากฎหมายนี้จะทำให้มหาวิทยาลัยได้อาจารย์ที่ดีหรือไม่ดี...

ผู้เขียนได้ให้คำตอบแก่นักศึกษาว่า มหาวิทยาลัยจะได้อาจารย์ที่ไม่ดีและมาตรฐานการศึกษาของชาติจะต่ำลง<sup>25</sup>

โดยเหตุผลที่จะทำให้เป็นเช่นนั้นก็เนื่องมาจากว่า

นักศึกษาทุกคน (มีพฤติกรรม) อยากสอบไล่ได้ และนักศึกษาก็รู้ว่าอาจารย์คนไหนให้คะแนนง่าย (ใจดี) และอาจารย์คนไหนไม่ชอบสอบ (บอกเมฆ) ให้นักศึกษาทราบก่อนกำหนดสอบ ดังนั้นในการออกเสียงเลือกอาจารย์ นักศึกษาจึงจะออกเสียงตามพฤติกรรมของนักศึกษา คือ เลือกอาจารย์ที่ใจดีและบอกใบ้ข้อสอบมากกว่าจะออกเสียงเลือกอาจารย์ที่สอนดีแต่ไม่ยอมบอกใบ้ข้อสอบ ทั้งนี้เพราะการสอบไล่ได้ของนักศึกษาซึ่งเป็นผลประโยชน์ส่วนตัวของนักศึกษาจะมีน้ำหนักมากกว่าการรักษามาตรฐานการศึกษาของชาติซึ่งเป็นประโยชน์ส่วนรวม<sup>26</sup>

<sup>24</sup> อมร จันทรสุมบุรณ์, *การปฏิรูปการเมืองจะเกิดขึ้นได้จริงหรือไม่?*, หน้า 9

<sup>25</sup> อมร จันทรสุมบุรณ์, *คอนสติติวชันแนลลิสม์ฯ*, หน้า 41

<sup>26</sup> เพิ่งอ้าง, หน้า 42

เมื่อเผชิญกับสถานการณ์ที่เป็นความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ของส่วนรวม จากตัวอย่างที่ถูกนำมาอ้างอิงจึงเห็นได้ว่าในทฤษฎีของอมร สำหรับสามัญชนแล้ว จะตัดสินใจเลือกโดยยึดเอาผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นหลัก แม้ว่าอาจมีบ้างที่ตัดสินใจจากการคำนึงถึงประโยชน์ของส่วนรวมแต่ก็ถือเป็นส่วนน้อย การตัดสินใจด้วยการยึดประโยชน์ของตนเองเป็นหลักก็อาจกระทบต่อประโยชน์ส่วนรวม ดังนั้นการจะปล่อยให้กิจกรรมสาธารณะถูกตัดสินใจโดยสามัญชนจึงเป็นเรื่องที่ไม่อาจกระทำได้

ด้วยเหตุนี้บทบาทของประชาชนในการปฏิรูปการเมืองจึงมีอยู่อย่างจำกัด กระบวนการเกือบทั้งหมดให้ความสำคัญกับผู้นำทางการเมือง ผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการ ซึ่งเป็นผู้ที่มีปัญญาและความสามารถที่จะดำเนินการไปด้วยการคำนึงถึงผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นหลัก ประชาชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมสนับสนุนให้การปฏิรูปการเมืองดำเนินต่อไป จึงต้องเป็นประชาชนส่วนใหญ่ที่พร้อมจะแก้ปัญหา<sup>27</sup> หากเป็นประชาชนทั่วไปก็ยังไม่อยู่ในวิสัยที่จะเป็นแรงผลักดันของการปฏิรูปการเมือง

นอกจากนี้บทบาทของประชาชนจะปรากฏอยู่อย่างจำกัด จะเห็นได้ว่าในขั้นตอนของการร่างรัฐธรรมนูญตามแนวทาง Constitutionalism กระทำโดยการวิเคราะห์รวบรวมและตัดสินใจโดยบรรดา “ผู้ที่มีปัญญา” ทั้งสิ้นไม่มีขั้นตอนที่เปิดโอกาสให้เกิดการนำข้อมูลความคิดเห็นและความรู้จากสามัญชนเข้าไปแต่อย่างใด แต่ทั้งนี้โดยเหตุที่ในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยนั้นถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน การจะปฏิเสธหรือตัดทิ้งการมีส่วนร่วมของประชาชนก็อาจขัดกับอุดมการณ์แบบประชาธิปไตย ดังนั้น ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นบังคับใช้ ประชาชนจึงเป็นผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจว่าจะรับหรือไม่รับรัฐธรรมนูญที่จะร่างขึ้นผ่านกระบวนการประชามติ (referendum) ซึ่งกระบวนการนี้ก็เป็นที่อมรเองกำหนดไว้ว่าต้องเกิดขึ้นในการเขียนรัฐธรรมนูญ

ฉบับใหม่

ถึงประชาชนจะเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจว่าจะยอมรับให้รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับหรือไม่แต่กระบวนการนี้ต้องเป็นไปโดยไม่ทำให้เกิดความขัดแย้งกับ “ผู้แทนปวงชนชาวไทยตามความเป็นจริง” ดังในการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 211 เมื่อ พ.ศ. 2539 เพื่อให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น ประเด็นหนึ่งที่ได้มีการนำเสนอก็คือ เมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสร็จให้นำเสนอต่อรัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ หากรัฐสภาไม่เห็นชอบก็ให้นำร่างรัฐธรรมนูญไปให้ประชาชนออกเสียงประชามติ หากประชามติให้ความเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ก็ให้นำขึ้นทูลเกล้าฯ รัฐธรรมนูญฯ ถวายต่อพระมหากษัตริย์ โดยให้พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจยับยั้งเด็ดขาดซึ่งในกรณีเช่นนี้ในความเห็นของอมร “เป็นการนำเอาสถานภาพของสถาบันกษัตริย์มาอยู่ในฐานะที่ไม่สมควร”<sup>28</sup> เพราะถ้าหากพระมหากษัตริย์ทรงเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไม่เหมาะสมและทรงใช้พระราชอำนาจเด็ดขาดก็เป็นการใช้พระราชอำนาจที่ขัดแย้งกับประชามติ หรือมีละนั้นพระองค์ก็อาจไม่ทรงใช้พระราชอำนาจยับยั้งเด็ดขาดเลยแม้ว่าจะทรงทราบถึงความไม่เหมาะสมของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่<sup>29</sup> การออกเสียงประชามติของประชาชนแม้ว่าจะอยู่ในฐานะเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยแต่ก็ต้องถูกจัดวางให้ไม่เกิดปะทะขัดแย้งกับการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์

ในการปฏิรูปการเมืองตามแนวทางคอนสติติวชันแนลลิสม์ เป็นกระบวนการที่มุ่งให้ความสำคัญกับชนชั้นนำในขณะที่ลดทอนบทบาทของประชาชนให้เข้าไปมีส่วนร่วมในระดับที่ต่ำลง ทิศทางในลักษณะเช่นนี้ถือได้ว่าเป็นสภาพที่กลับตาลปัตรเมื่อเปรียบเทียบกับกระแสความคิดของประชาธิปไตยในโลกปัจจุบัน ที่หันมาให้ความสำคัญกับบทบาทของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมคิด ตัดสินใจต่อชะตาชีวิตของตนเองมากขึ้น หรือกับสถานการณ์ของสังคมไทยที่มีการกล่าวถึงการเมืองภาคประชาชน,

<sup>27</sup> อมร จันทรมบูรณ, *คอนสติติวชันแนลลิสม์ฯ*, หน้า 65

<sup>28</sup> อมร จันทรมบูรณ, *การปฏิรูปการเมืองจะเกิดขึ้นได้จริงหรือไม่?*, หน้า 57

<sup>29</sup> เพิ่งอ้าง, หน้า 56-57

การกระจายอำนาจ, การมีส่วนร่วมของประชาชน คำต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนสะท้อนถึงความหมายของการเมือง ผู้คนจะเข้าไปร่วมกำหนดทิศทางของสังคมและประเทศมากขึ้น แต่ก่อนสติตวิชั้นแนลลิสไม่ได้ให้ความสนใจต่อกระแสดังกล่าวมากเพียงพอ ในงานของอมร น้ำเสียงที่ได้ยินแทบจะไม่มีสิ่งทีเรียกว่าประชาชนอยู่มากนัก นอกจากการกล่าวถึงประชาชาติที่ประชาชนจะเป็นผู้มีอำนาจออกเสียงชี้ขาดในขั้นตอนสุดท้ายก่อนที่รัฐธรรมนูญจะมีผลใช้บังคับ

เหตุผลของการกีดกันประชาชนออกไปจากกระบวนการปฏิรูปการเมืองนี้ ก็ด้วยการใช้ความรู้เป็นเงื่อนไข โดยในทฤษฎีของอมร การเขียนรัฐธรรมนูญไม่ใช่เรื่องที่จะกระทำได้ด้วยสามัญสำนึก หากต้องใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญที่ผ่านการศึกษาอบรม เฉพาะอย่างยิ่งความรู้ทางด้านกฎหมายมหาชนที่เป็นทั้งศาสตร์ (science) และ ศิลป์ (art)<sup>30</sup> ดังนั้นจึงต้องอาศัยบุคคลที่มีความรู้ เฉพาะด้านเข้ามาดำเนินการ

การใช้เหตุผลเพื่อครอบครองอำนาจในการปฏิรูปการเมืองของบรรดาผู้เชี่ยวชาญเช่นนี้ ชวนให้ตั้งคำถามได้ว่าถ้าเช่นนั้นแล้วในโลกยุคปัจจุบันสามัญชนที่ปราศจากความรู้เฉพาะใด ๆ แต่เป็นผู้ที่มีชีวิตอยู่และได้รับผลกระทบจากอำนาจรัฐในชีวิตจริง จะสามารถแสดงความคิดเห็นหรือมีบทบาทในทางการเมืองได้หรือไม่ เช่นไร

### ปฏิรูปการเมืองเรื่องของชนชั้นนำ

เป็นที่ชัดเจนว่าในการปฏิรูปการเมืองนั้น อมรให้ความสำคัญกับชนชั้นนำในสังคมว่าเป็นผู้ที่จะมีบทบาทหลักต่อการนำความเปลี่ยนแปลงให้เป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้น ด้วยการยกตัวอย่างจากฝรั่งเศสและสหรัฐอเมริกา เพื่อแสดงให้เห็นว่าในทั้ง 2 ประเทศและรวมถึงประเทศอื่น ๆ ได้หลุดพ้นจากความยุ่งยากทางการเมืองมากก็ด้วยบทบาทของชนชั้นนำ เช่น ในประเทศฝรั่งเศส ความไม่มีเสถียรภาพ และไร้ประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาของรัฐบาล หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้เกิดขึ้นจนกระทั่งวิกฤตการณ์การ

เมืองใน ค.ศ. 1957 ซึ่งได้รับการแก้ไขเมื่อประธานาธิบดี เดอโกล (Charles de Gaulle) ได้เข้ามาเป็นรัฐบาล และมอบให้ผู้เชี่ยวชาญทำการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น<sup>31</sup> หรือในประเทศสหรัฐอเมริกา การปฏิรูปกฎหมายในโครงการ New Deal ก็ดำเนินไปภายใต้การผลักดันของประธานาธิบดี แฟรงกลิน รูสเวลท์ (Franklin Roosevelt) จากตัวอย่างที่ได้หยิบยก ขึ้นมาจึงไม่เป็นที่น่าแปลกใจเลยว่ เพราะเหตุใดสำหรับอมรแล้วสังคมทุกสังคมจึงพัฒนาไปได้ด้วยชนชั้นนำ

สำหรับประเทศไทย กระบวนการสรรหาชนชั้นนำ เพื่อที่จะทำการปฏิรูปการเมืองให้บังเกิดในทฤษฎีนี้มีขั้นตอน คือ

สมาชิกรัฐสภาถวายพระราชอำนาจแด่พระมหากษัตริย์



พระมหากษัตริย์แต่งตั้งผู้นำเพื่อปฏิรูปการเมือง



ชนชั้นนำด้านต่าง ๆ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

กรอบความคิดดังกล่าวเป็นแนวทางที่อมรใช้เป็นกรอบในการเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญ ดังในการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อปฏิรูปการเมืองเมื่อ พ.ศ. 2539 เขาได้เสนอให้เริ่มต้นด้วย “การชักชวนให้สมาชิกรัฐสภา (ทั้งที่มาจากการเลือกตั้งและมาจากการแต่งตั้ง) มาทำการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 เพื่อถวายพระราชอำนาจให้ทรงพระราชทานแต่งตั้งผู้นำเพื่อการปฏิรูปการเมือง (โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ) มาช่วยกันยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่พร้อมทั้งยกร่างประกอบรัฐธรรมนูญ (organic law) ให้สำเร็จลุล่วงไป ชนชั้นนำ elite ต่าง ๆ ของสังคมไทยจะมีส่วนร่วมในการปฏิรูปการ

<sup>30</sup> เฝิงอ้าง, หน้า 35

<sup>31</sup> อมร จันทรมบูรณ, *คอนสติติวชันแนลลิสซึม*, หน้า 66

เมืองภายใต้การนำของผู้นำที่พระองค์ท่านพระราชทานลงมา ไม่ว่าจะเป็นผู้เชี่ยวชาญ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา อดีตหัวหน้าฝ่ายบริหาร (อดีตนายกรัฐมนตรี) ที่เคยมีประสบการณ์ในฐานะหัวหน้าผู้บริหารสูงสุด ฯลฯ<sup>32</sup>

หรือในการเรียกร้องให้เกิดการปฏิรูปการเมืองรอบที่สอง แนวความคิดในการแก้ไขรัฐธรรมนูญก็ยังคงอาศัยกรอบความคิดแบบเดิม คือ แก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 313 เพื่ออาศัยพระบารมีของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระราชทานคำแนะนำผ่านประธานองคมนตรีให้ตั้งคณะกรรมการพิเศษ 7 คน เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ 5 คน อีก 2 คน เป็นอดีตนายกรัฐมนตรี มาทำการร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีประธานของกรรมการพิเศษเป็นผู้คอยรับพระราชทานข้อสั่งเกิดของพระมหากษัตริย์เพื่อนำมาบรรจุไว้ในร่าง<sup>33</sup>

การเชื่อมั่นในความสามารถของชนชั้นนำต่อการปฏิรูปการเมืองไทย ภายใต้กรอบความคิดของอมร ด้วยการให้ความสำคัญกับชนชั้นนำในฐานะที่จะเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง มีคำถามประการหนึ่งที่ยากจะหลีกเลี่ยงก็คือสามารถเชื่อมั่นได้อย่างไรว่าชนชั้นนำเหล่านี้สามารถตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ได้โดยการคำนึงถึงประโยชน์ของส่วนรวมเป็นหลัก ในเมื่อชนชั้นนำต่าง ๆ ที่กล่าวมาก็ล้วนแต่เป็นกลุ่มผลประโยชน์ในทางการเมืองและมีผลประโยชน์ส่วนตัวเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจดำเนินนโยบายในทางการเมืองของรัฐทั้งสิ้น

และในกรณีของประเทศไทย การเขียนรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาก็ล้วนตกอยู่ในมือของชนชั้นนำมาโดยตลอดแทบจะหารัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นจากการมีส่วนร่วมเข้าไปตัดสินใจของประชาชนได้น้อยมากจนนับครั้งได้ รัฐธรรมนูญที่ถูกเขียนขึ้นก็เป็นไปโดยสะท้อนให้เห็นถึงสัมพันธภาพทางอำนาจของกลุ่มและสถาบันที่มีอยู่ในขณะนั้น หรือการให้ความสำคัญกับบรรดาผู้เชี่ยวชาญเฉพาะอย่างยิ่งกับนักกฎหมายมหาชนว่าจะสามารถออกแบบโครงสร้างพื้นฐานในทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ภาพ โดยในความคิดของอมร รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องยกเว้นโดยคณะผู้เชี่ยวชาญจำนวนพอสมควรแต่ไม่มากนัก (15 คน) เพราะการเขียนรัฐธรรมนูญและกฎหมายในปัจจุบันเป็น “technology ของวิชาการองค์กรรัฐตามกฎหมายมหาชนไปแล้ว และไม่อาจใช้สามัญสำนึก (common sense) ของบุคคลทั่วไป มาเขียนกฎหมายสำหรับการบริหารประเทศที่มีกลไกและองค์กรสถาบันซ้อนได้”<sup>34</sup> ความเข้าใจเช่นนี้จึงเชื่อว่าบรรดาผู้เชี่ยวชาญจะใช้ความรู้ความสามารถของตนเองในการเขียนรัฐธรรมนูญอย่างตรงไปตรงมา

แต่ใช่หรือไม่ว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ก็เป็นรัฐธรรมนูญที่ถูกร่างขึ้นโดยการมีส่วนร่วมของบรรดาผู้เชี่ยวชาญและนักกฎหมายจำนวนไม่น้อย รายชื่อดังต่อไปนี้ คือ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญประเภทผู้เชี่ยวชาญกฎหมายมหาชน

1. เกษม ศิริสัมพันธ์
2. แก้วสรร อติโพธิ
3. โกเมศ ขวัญเมือง
4. คณิต ฦ นคร
5. มนตรี รูปสุวรรณ
6. ชงทอง จันทรางศุ
7. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ
8. สมคิด เลิศไพฑูรย์

นอกจากนี้ก็ยังประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญสาขารัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ 8 คน ผู้มีประสบการณ์ด้านการเมืองการบริหารราชการแผ่นดิน หรือการร่างรัฐธรรมนูญอีก 7 คน

แม้ว่าจำนวนของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ในการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จะมีจำนวนถึง 99 คน ซึ่งจัดว่าเป็นจำนวนที่มาก แต่ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ยังมีคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมีจำนวน 29 คน ทำหน้าที่ในการกำหนดกรอบในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ บุคคลส่วนใหญ่ของคณะกรรมการก็คือบรรดาผู้เชี่ยวชาญและนักกฎหมายมหาชน

<sup>32</sup> อมร จันทรมบรรณ, *การปฏิรูปการเมืองจะเกิดขึ้นได้จริงหรือไม่?*, หน้า 64

<sup>33</sup> *มติชนรายวัน*, 23 พฤศจิกายน 2548, หน้า 2

<sup>34</sup> อมร จันทรมบรรณ, *การปฏิรูปการเมืองจะเกิดขึ้นได้จริงหรือไม่?*, หน้า 64

บรรดาผู้เชี่ยวชาญทั้งหมดที่กล่าวมานั้นได้รับการยกย่องกันว่าเป็นผู้มีความรู้ เชื่อได้อย่างสนิทใจว่าหากมีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญตามแนวทางของคอนสตีติวชันแนลลิสต์เกิดขึ้น รายชื่อของบุคคลที่จะเข้ามารับหน้าที่ยกร่างก็จะไม่แตกต่างไปจากเดิมมาก อาจมีความเปลี่ยนแปลงเฉพาะบางส่วนที่ถึงแก่กรรมไป และอาจเพิ่มเติมบรรดาผู้เชี่ยวชาญหน้าใหม่ที่เริ่มเป็นที่รู้จักเพิ่มเข้าไปด้วยจะมีอะไรเป็นเหตุผลที่ทำให้เชื่อได้ว่าคณะบุคคลเหล่านี้จะเกิดภาวะ “ดวงตามองเห็นธรรม” ขึ้นมาและเขียนรัฐธรรมนูญที่แตกต่างไปจากอดีตทั้งในเชิงโครงสร้างและประเด็นสำคัญของรัฐธรรมนูญ

### ไทรปิฎกของนักกฎหมาย

หนังสือ*คอนสตีติวชันแนลลิสต์* (*Constitutionalism*) ของอมรมีความสำคัญต่อความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของไทยในช่วงหลังจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535 สืบเนื่องต่อมาจนกระทั่งปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านของการจัดโครงสร้างการเมืองและการบริหารประเทศขององค์กรรัฐ อันเป็นความพยายามประมวลผลของความเปลี่ยนแปลงของรัฐธรรมนูญกับการแก้ไขปัญหาของระบบการเมืองในภาพรวม ซึ่งเป็นการเปลี่ยนจุดเน้นของรัฐธรรมนูญ ที่แต่เดิมมุ่งเน้นถึงการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของรัฐ มาสู่การสร้างกลไกเพื่อทำให้ระบบการเมืองมีประสิทธิภาพมากขึ้นในการบริหารงานของรัฐที่ขยายตัวมากขึ้น รวมทั้งแก้ไขปัญหาต่าง ๆ

งานของอมรมิได้ส่งผลต่อแวดวงวิชาการด้านกฎหมายมหาชน ดังจะเห็นได้จากงานวิชาการจำนวนมากของนักกฎหมายมหาชนที่ปรากฏขึ้นจะเป็นงานที่ให้ความสำคัญกับองค์กรและกลไกที่ทำหน้าที่ควบคุม ตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานรัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับ

องค์กรฝ่ายบริหาร และการทำให้ระบบการเมืองมีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น *ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิบัติพันธกิจตามรัฐธรรมนูญ<sup>35</sup> กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส: ข้อคิดเพื่อการปรับปรุงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไทย<sup>36</sup> การเลือกตั้งและพรรคการเมือง<sup>37</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ<sup>38</sup>* เป็นต้น

สามารถกล่าวได้ว่างานวิชาการส่วนใหญ่คือการต่อภาพจิ๊กซอว์ (jigsaw) ตามแนวความคิดของอมรมิให้สมบูรณ์ขึ้นในรายละเอียด โดยที่ยังไม่มีงานชิ้นใดที่เสนอกรอบความคิดแหวกไปจากที่ได้กรุยทางไว้ใน*คอนสตีติวชันแนลลิสต์* งานของอมรมิจึงต้องจัดอยู่ในฐานะของการเป็นสดมภ์ความคิดหลักในแวดวงความรู้ทางกฎหมายมหาชนยุคปัจจุบัน

งานของอมรมิมีอิทธิพลไม่น้อยต่อรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ดังจะเห็นได้จากการจัดตั้งองค์กรอิสระหลายองค์กร เพื่อทำหน้าที่เสมือนสิ่งที่ถูกเรียกว่าโครงสร้างพื้นฐานของระบบการเมือง เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง คณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นต้น ซึ่งมีกระบวนการและกลไกอันมีลักษณะเฉพาะของแต่ละองค์กร อันเป็นไปตามหลักของการจัดองค์กรตามกรอบกฎหมายมหาชน องค์กรต่าง ๆ เหล่านี้ไม่เคยดำรงอยู่ก่อนหน้ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และได้กลายเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในทางการเมือง

อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญฉบับนี้จะได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดของอมรมิในหลายประเด็นแต่จำเป็นต้องกล่าวไว้ว่า ในทฤษฎีของอมรมิ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ก็มีใช้การเขียนรัฐธรรมนูญขึ้นตามแนวทางคอนสตีติวชันแนลลิสต์ที่เขาได้เสนอแนะเอาไว้ ดังจะเห็นได้ว่าอมรมิก็ได้โต้แย้งเนื้อหาหลายประเด็นที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 รวมถึงความพยายามที่จะริเริ่มให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญขึ้นอีกครั้ง ในการปฏิรูปการเมือง

<sup>35</sup> สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, *ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิบัติพันธกิจตามรัฐธรรมนูญ* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2546)

<sup>36</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, *กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส* (กรุงเทพฯ: บริษัท พีเพรส จำกัด, 2541)

<sup>37</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, *การเลือกตั้งและพรรคการเมือง: บทเรียนจากเยอรมัน* (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2542)

<sup>38</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, *พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ* (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538)

รอบสองเพื่อให้เป็นไปตามกรอบความคิดของเขา

แม้ว่าแนวความคิดของอมรจะเป็นการบุกเบิก และให้ความสนใจกับการจัดองค์กรของรัฐมากขึ้น อันถือเป็นจุดเปลี่ยนที่มีความสำคัญต่อแวดวงวิชาการด้านกฎหมายมหาชน ที่ทำให้เกิดความเคลื่อนไหวในการศึกษาถึงโครงสร้างและกลไกขององค์กรรัฐเพิ่มมากขึ้น ซึ่งอาจจัดว่าทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงขึ้นในทิศทางของกฎหมายมหาชนไทย แต่ในด้านของความคิดพื้นฐานและกระบวนการของการสร้างรัฐธรรมนูญขึ้น ข้อเสนอของอมรกลับเป็นการปฏิเสธการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางของประชาชน หากไปเน้นย้ำถึงบทบาทของสถาบันดั้งเดิม และชนชั้นนำในสังคม กรอบความคิดในลักษณะเช่นนี้อาจเป็นสิ่งที่ขัดแย้งหรือปะทะกับความคิดเรื่องการเมืองแบบมีส่วนร่วมที่กำลังได้รับความสนใจและตระหนักถึงกันอย่างมากในปัจจุบัน

ใช่หรือไม่ว่าการให้ความสำคัญกับชนชั้นนำในการสร้างระบบการเมือง “ใหม่” ด้วยความคาดหวังว่า กลุ่มคนเหล่านี้จะนำพาสังคมไปสู่ความเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้น ก็เป็นเพียงแค่ความเชื่ออันหนึ่งที่ปราศจากหลักฐานที่ชัดเจน ใด ๆ สนับสนุนอย่างพอเพียง ความล้มเหลวขององค์กรอิสระหลายองค์กรอันเป็นที่ประจักษ์กันอยู่ในปัจจุบัน (ซึ่ง

องค์ประกอบของบุคคลในแต่ละองค์กรก็ล้วนมาจากชนชั้นนำของสังคมไทยแทบทั้งสิ้น) สามารถเป็นภาพสะท้อนประการหนึ่งถึงความคาดหวังอันลม ๆ แล้ง ๆ ต่อชนชั้นนำได้หรือไม่ ว่าเอาเข้าจริงบุคคลที่เป็นชนชั้นนำก็ล้วนมิได้แยกตนเป็นอิสระจากสังคมการเมืองและผลประโยชน์แต่อย่างใด

ระบบการเมืองที่เป็นอยู่มีปัญหาอย่างมากชนิดที่ยากจะโต้แย้ง การเคลื่อนไหวเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปรับปรุงเป็นเรื่องที่คงต้องขบคิดและกระทำอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยง ข้อเสนอเรื่องการปฏิรูปการเมืองตามแนวทางการอนาสติตวิชนันแนลลิสมีเป็นเพียงข้อเสนออันหนึ่งที่สังคมจำเป็นต้องร่วมกันพิจารณาอย่างถี่ถ้วน ยิ่งในกรณีนี้ไม่มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์เกิดขึ้นจากแวดวงของนักกฎหมาย ก็ยิ่งควรที่สังคมจะต้องใช้ปัญญาในการไตร่ตรองให้มากขึ้น เพราะอนาคตของสังคมเป็นของคนทุกคน จะยากดีมีจนฉลาดหรือโง่เขลา ก็ล้วนต่างต้องได้รับผลกระทบจากความเปลี่ยนแปลงที่จะบังเกิดขึ้น จึงไม่ควรปล่อยให้อำนาจในการกำหนดทิศทางของสังคมอยู่ในมือหรือเป็นของบุคคล แต่เพียงกลุ่มเดียวเท่านั้น ไม่ว่าบุคคลเหล่านั้นจะเป็นใครก็ตาม ■