

บทที่ 6

บทสรุป

การร่างรัฐธรรมนูญเป็นแนวทางหนึ่งเพื่อการปฏิรูปการเมืองตามข้อเรียกร้องของประชาชน แต่ทั้งนี้สาระสำคัญของดาร์ปฏิรูปการเมืองและรัฐธรรมนูญ ไม่ได้มีแต่เพียงเรื่องของโครงสร้างอำนาจ อธิปไตย สถาบันทางการเมือง การเลือกตั้ง และพรรคการเมืองเท่านั้น แต่สาระสำคัญซึ่งเป็นรากฐานของการปฏิรูปการเมืองที่แท้จริง คือ เรื่องสิทธิและเสรีภาพ หรือสิทธิมนุษยชนของประชาชน โดยรัฐธรรมนูญต้องเน้นถึงการคุ้มครองและการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างกว้างขวาง

การเมืองไทยภายใต้ระบอบประชาธิปไตยที่ผ่านมา นอกจากปัญหาทางด้านสถาบันการเมืองแล้ว ประเด็นเรื่องสิทธิและเสรีภาพก็เป็นปัญหาใหญ่ปัญหาหนึ่ง โดยจะพบว่ามีกรณีละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมาโดยตลอด ทั้งโดยเจ้าหน้าที่รัฐ โดยกฎหมาย และโดยรัฐธรรมนูญ สำหรับรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา นอกจากบทบัญญัติที่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนแล้ว บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญยังมีความไม่ครบถ้วนและชัดเจนในการคุ้มครองและรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งไม่สามารถเป็นจริงได้ในทางปฏิบัติ

ปัญหาที่เกิดขึ้นเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองขึ้น โดยการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งผู้ที่ร่างจะต้องเป็นผู้ที่มาจากประชาชน และร่างเพื่อประชาชน ดังนั้นรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 6 จึงบัญญัติว่า ให้มีการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ และต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญด้วย

บทบัญญัติสิทธิและเสรีภาพที่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ ริเริ่ม ขึ้น และประชาชนเห็นพ้องกับการริเริ่มเพื่อให้เกิดการปฏิรูปการเมืองนั้น นอกจากในหมวด 3 บทบัญญัติสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยแล้ว ยังมีปรากฏอยู่ในหมวดอื่นหลายมาตรา อาทิ

บทบัญญัติในหมวดที่ 1 มาตรา 3 ได้บัญญัติว่า "อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน" มาตรานี้ถือเป็นเจตนารมณ์หลักของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ซึ่งถือได้ว่าเป็นหลักประกันในอำนาจอธิปไตยว่าเป็นของประชาชน ไม่ว่าจะประชาชนจะมีการเลือกตั้งผู้แทนไปทำหน้าที่แทนประชาชนในสภา อำนาจนั้นก็ยังคงเป็นของประชาชนอยู่

มาตรา 4 ที่บัญญัติว่า "ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง" มาตรา นี้ ถือเป็นแม่บทใหญ่ของ บทบัญญัติสิทธิและเสรีภาพในหมวด 3 และมาตราอื่นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในหมวดอื่นๆ เนื่องจาก "ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์" คือ ที่มาของสิทธิและเสรีภาพทั้งมวล

มาตรา 304 ที่บัญญัติว่า ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อต่อประธานวุฒิสภา เพื่อขอให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครอง

สูงสุด หรืออัยการสูงสุด ที่มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ มาตรานี้ ถือได้ว่าประชาชนมีอำนาจแห่งการตรวจสอบการทำงานของผู้แทนทุกระดับ สิทธิดังกล่าวถือเป็นสิทธิที่สอดคล้องกับบทบัญญัติในมาตรา 3 โดยการทำให้อำนาจอธิปไตยของประชาชนนั้น เป็นของประชาชนจริงๆ และสามารถเกิดผลในทางปฏิบัติได้

ตลอดเวลาที่ดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ถูกกดดันและถูกโจมตีจากทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นนักการเมือง วุฒิสภา ตุลาการ องค์กรประชาธิปไตยต่างๆ องค์กรพัฒนาเอกชน กลุ่มผลประโยชน์ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตำรวจ พระ และสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญด้วยตนเอง

สภาพการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้น เนื่องมาจากแนวความคิดและผลประโยชน์ของแต่ละกลุ่มมีความหลากหลาย และกลัวว่ากลุ่มของตนจะเสียผลประโยชน์ไป กลุ่มต่างๆ จึงยังไม่อาจยอมรับการเปลี่ยนแปลงแก้ไขใหม่ๆ ได้ ฉะนั้น เนื้อหาในรัฐธรรมนูญฉบับนี้หลายๆ ส่วนจึงมีที่มาอยู่บนพื้นฐานของการประนีประนอมและประสานประโยชน์ระหว่างกลุ่มและองค์กรต่างๆ โดยจะเห็นได้จากการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาการร่างรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา ที่มีทั้งการประสานประโยชน์และการประนีประนอมกันบ้างในบางประเด็น เพื่อเป็นการผ่อนคลายนความตึงเครียดทางการเมืองทั้งกับสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเอง และกับกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากบทบัญญัติในบางมาตรา เนื่องจากการร่างรัฐธรรมนูญไม่ใช่ความคิดเห็นของคนหรือกลุ่มคนเพียงกลุ่มเดียว แต่เป็นเรื่องที่ต้องฟังมติของเสียงส่วนใหญ่ ถ้าเสียงส่วนใหญ่ต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงก็ต้องเป็นไปตามมตินั้น

แต่ทั้งนี้รัฐธรรมนูญได้เปิดช่องให้กับการเปลี่ยนแปลง คือ หากเมื่อใดที่ประชาชนเห็นว่าประเด็นใดไม่เหมาะสมกับสภาพความเป็นอยู่ ก็สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ โดยในหมวดเฉพาะกาลการแก้ไขเพิ่มเติม สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ทำการเปลี่ยนแปลง ให้มีการแก้ไขได้ง่ายขึ้นกว่าเดิม

จากสมมติฐานที่วางไว้ ปัจจัยสำคัญที่ทำให้มีการขยายและเพิ่มเติมบทบัญญัติสิทธิและเสรีภาพประกอบด้วย

ปัจจัยแรก การมีส่วนร่วมของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นโดยวิธีการต่างๆ และการประชาพิจารณ์

ปัจจัยที่สอง การริเริ่มแนวความคิดที่จะให้มีการขยายและเพิ่มเติมสิทธิและเสรีภาพ โดยเริ่มจากการกำหนดกรอบเบื้องต้น ซึ่งเป็นการดำเนินงานของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญและสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญทุกท่าน

ดังนั้นสมมติฐานที่วางไว้ในเบื้องต้น ผลที่ได้จึงจะไม่ปฏิเสธสมมติฐานที่มองว่าการขยายและเพิ่มเติมสิทธิและเสรีภาพประกอบด้วยปัจจัยหลัก 2 ปัจจัย คือ บทบาทของประชาชน กลุ่ม และองค์กรต่างๆ และบทบาทของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ แต่จากการศึกษายังพบว่าน้ำหนักของปัจจัยที่สองคือ บทบาทของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ มีมากกว่าปัจจัยแรก คือการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นอย่างมาก

สำหรับบทบัญญัติสิทธิและเสรีภาพ ถือได้ว่าบทบาทของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ คณะกรรมการการยกร่างและคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ในการขยายและเพิ่มเติมบทบัญญัติสิทธิและเสรีภาพให้มีความครบถ้วน มี *มากกว่า* การมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบต่างๆ เนื่องจากการขยายและเพิ่มเติมสิทธิและเสรีภาพให้มีความครบถ้วนมากขึ้นนั้น เป็นการ *ริเริ่ม* จากคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น แต่ทั้งนี้สิทธิและเสรีภาพที่ได้เสนอในรูปของกรอบเบื้องต้นก็ล้วนแล้วแต่มีผลในทางบวกกับประชาชนทั้งสิ้น จึงพบว่าผลการแสดงความคิดเห็นและประชาพิจารณ์ของประชาชนในส่วนนี้เป็นไปอย่างสอดคล้องกับกรอบที่คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญได้วางไว้ แม้จะมีความคิดเห็นและข้อเสนอบางส่วนจากกลุ่มและองค์กรต่างๆ ที่แสดงความไม่เห็นด้วยในบางประเด็น แต่ความคิดเห็นต่างๆ สภาร่างรัฐธรรมนูญไม่สามารถนำมาบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญได้ทั้งหมด เนื่องจากการร่างรัฐธรรมนูญต้องยืนอยู่บนพื้นฐานของเหตุผล และผลประโยชน์โดยรวมของประชาชนทั้งประเทศ

แต่ทั้งนี้บทบาทของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ ที่มีมากกว่าบทบาทของประชาชน กลุ่ม และองค์กรต่างๆ มิได้หมายความว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นตามความคิดและความต้องการของคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ และสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญทั้งหมด โดยจะพบว่าสิทธิของผู้บริโภคและสิทธิในการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี เป็นสิทธิที่มาจากความคิดเห็นของประชาชน สิทธิของผู้ต้องหาในหมวด 8 ก็มาจากการต่อสู้ของกลุ่มทนายความทั้งในและนอกสภา สิทธิในการควบคุมผู้ต้องหามาตรา 236 ก็มาจากการต่อสู้ผลักดันของกลุ่มตำรวจทั้งในและนอกสภาเช่นเดียวกัน

ในส่วนของกรอบที่ 2 ว่าด้วย การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และกรอบที่ 3 ว่าด้วย สถาบันการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมือง นั้น ประชาชนทั่วไปรวมถึงสื่อมวลชนมีส่วนร่วมเป็นอย่างมากในการแสดงความคิดเห็น และความต้องการ ว่าต้องการให้เนื้อความในทั้ง 2 กรอบมีลักษณะเช่นไร ซึ่งการแสดงความคิดเห็นต่างๆ นั้น มีส่วนเป็นอย่างมากต่อ*การพิจารณา*ร่างและการพิจารณาร่างของคณะกรรมการ ไม่ว่าจะ เป็นระบบการเลือกตั้งที่ต้องการให้มีความสุจริต ที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา การให้รัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กระบวนการตรวจสอบนักการเมืองและข้าราชการประจำ

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้มุ่งแก้ปัญหาการเมืองแบบเดิมที่มุ่งแต่การผูกขาดอำนาจทางการเมือง การทุจริตคอร์รัปชัน การเลือกตั้งที่ไม่บริสุทธิ์ยุติธรรม นักการเมืองที่มุ่งแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว การไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมือง โดยการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการเลือกตั้ง การบัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นรัฐมนตรีในเวลาเดียวกันไม่ได้ และที่สำคัญ คือการบัญญัติให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองได้มากขึ้น โดยการขยายบทบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

ฉะนั้น ในการพัฒนาการเมืองให้เป็นประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ และการดำเนินงานของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ถือเป็นปัจจัยสำคัญในการเริ่มต้นกระบวนการปฏิรูปการเมืองให้เป็นประชาธิปไตย และให้การเมืองเป็นของประชาชน

การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญ ถือเป็นรากฐานให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมือง และตระหนักถึงสิทธิและเสรีภาพของตนเอง การปฏิรูปพื้นฐานที่วางนี้ได้ส่งผลให้เกิดกระแสประชาธิปไตยทั่วประเทศ โดยเริ่มขึ้นตั้งแต่เริ่มการร่างรัฐธรรมนูญ เรื่อยไปจนถึงช่วงสุดท้ายที่รัฐสภาจะลงมติรับหรือไม่รับร่างรัฐธรรมนูญ ประชาชนทั่วประเทศตลอดจนสื่อมวลชนทุกแขนงได้ให้ความสำคัญกับกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นอย่างมาก จนเกิดเป็นกลุ่มที่สนับสนุนและไม่สนับสนุนร่างรัฐธรรมนูญ คือกลุ่มธงเขียวและธงเหลือง ตามลำดับ การมีส่วนร่วมของประชาชนในครั้งนี้ กระแสของประชาชนส่วนใหญ่ให้การสนับสนุนร่างรัฐธรรมนูญ เพราะนอกจากสถาบันการเมืองที่อยู่ในความสนใจหลักของประชาชนจะมีการเปลี่ยนแปลงแล้ว สิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ไม่ได้ตระหนักถึงความสำคัญ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ไม่ได้ตระหนักถึงรวมทั้งได้ขยายการรับรองและคุ้มครองเพิ่มมากขึ้นด้วย ความสนใจอย่างกว้างขวางเช่นนี้ได้ส่งผลต่อการรับร่างของรัฐสภาที่ปรากฏว่าเสียงส่วนใหญ่รับร่างรัฐธรรมนูญ แม้บทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญจะไม่เอื้อประโยชน์ต่อผู้ที่มีอำนาจในทางการเมืองเท่าใดนักก็ตาม

รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ให้การรับรอง คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพมากที่สุดเท่าที่เคยมีมา รวมทั้งยังเป็นรัฐธรรมนูญที่ทำให้สิทธิและเสรีภาพที่บัญญัติไว้สามารถปฏิบัติได้จริง และเพื่อให้เกิดการปฏิรูปการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย ประชาชนทุกคนจึงควรที่จะตระหนักและให้ความสำคัญกับสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค เนื่องจากสิ่งเหล่านี้เป็นปัจจัยพื้นฐานที่จะทำให้เกิดการปฏิรูปการเมืองให้เป็นประชาธิปไตยอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรมต่อไป

สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แม้จะไม่ใช่ทางออกของปัญหาทั้งหมด แต่อย่างน้อยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็เป็นการเริ่มต้นการปฏิรูปการเมือง ที่เป็นเงื่อนไขที่เปิดให้เห็นถึงทางแก้ปัญหาในอนาคตได้ ดังนั้นเพื่อให้การเมืองของประเทศไทยพัฒนาเป็นการเมืองในระบบประชาธิปไตย ประชาชนจึงควรที่จะเห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมือง รักษาสิทธิและเสรีภาพของตนเอง รวมทั้งรู้จักใช้สิทธิและเสรีภาพของตนให้ถูกต้องและเป็นประโยชน์ต่อมวลชน

ดังได้กล่าวข้างต้นแล้วว่า บทบาทของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มีมากกว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น เนื่องจากสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นผู้ริเริ่มการตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ และจากกรอบเบื้องต้นที่เป็นผลงานที่เป็นรูปธรรมชิ้นแรกที่เสนอต่อประชาชน ก็สะท้อนให้เห็นว่า คณะทำงานและคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ ได้ตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ โดยหนึ่งในสามกรอบนั้นเป็นเรื่องของ “สิทธิหน้าที่และการมีส่วนร่วมของพลเมือง” การตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้น เนื่องจาก

ประการแรก ตามนิยามทางกฎหมาย คำว่า รัฐธรรมนูญ คือ กฎหมายหรือกติกา ที่วางโครงสร้างเรื่องอำนาจอธิปไตย ใครเป็นผู้ใช้ ใช้อย่างไร มีการควบคุมตรวจสอบอย่างไร นอกจากนั้น แล้ว สารสำคัญอีกอย่างของรัฐธรรมนูญ คือ เรื่องสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของรัฐธรรมนูญ

ประการที่สอง ในรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านๆ มา สิทธิและเสรีภาพที่เคยเขียนไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ เนื่องจากขาดความคมชัดในตัวเนื้อหา กระบวนการบังคับสิทธิยังไม่ชัดเจนพอ ฉะนั้นเมื่อโลกมีการเปลี่ยนแปลงไป และเจตนารมณ์ของการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้มุ่งหวังในเรื่องของการปฏิรูปการเมือง จึงควรที่จะมีการทบทวนเรื่องสิทธิและเสรีภาพ

ประการที่สาม ประเด็นเรื่องสิทธิและเสรีภาพเป็นเรื่องที่ได้มีการกล่าวถึง และมีการศึกษากันมาเป็นเวลานานแล้ว โดยเกิดขึ้นในช่วงหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬเป็นต้นมา เหตุการณ์นี้ก่อให้เกิดกระแสความคิดที่ต้องการแก้ไขรัฐธรรมนูญ และการตั้งคณะกรรมการชุดต่างๆ ขึ้น เพื่อศึกษาและจัดทำข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปการเมือง นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานบางแห่ง คือ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ที่สนับสนุนให้มีการวิจัย ศึกษาค้นคว้า อาทิ การตรวจสอบปัญหาของรัฐธรรมนูญ เพื่อสังเคราะห์เป็นข้อเสนอแนะที่จะแก้ปัญหาได้จริง เนื่องจากมีการคาดการณ์ว่าในไม่ช้าประเทศไทยจะต้องมีการปฏิรูปการเมืองและจัดทำบทบัญญัติรัฐธรรมนูญใหม่¹

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น สิทธิและเสรีภาพในรัฐธรรมนูญที่เคยมีปัญหา ไม่สามารถให้การรับรองและคุ้มครองประชาชนได้ ไม่ครบถ้วน ไม่สามารถปฏิบัติได้จริง จึงได้รับการตระหนักถึงเพื่อให้เกิดการแก้ไข

¹ สัมภาษณ์ รองศาสตราจารย์ ธงทอง จันทรางศุ , สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ สาขากฎหมายมหาชน , 16 มีนาคม 2542 .