

บทที่ 4

สรุป

อริสโตเติล (Aristotle) นักปรัชญาชาวกรีก ได้กล่าวไว้ว่า มนุษย์เป็นสัตว์การเมือง "Man is a political animal (Zoon Polikon)" หมายถึง มนุษย์จะมีชีวิตที่สมบูรณ์ได้ก็ต่อเมื่ออยู่ในสภาพสังคมการเมือง (polity) สังคมจะดำรงอยู่ได้ต่อเมื่อมีอำนาจในการควบคุมสมาชิกในสังคมให้อยู่ในระเบียบวินัย ด้วยเหตุนี้จึงเกิดอำนาจการเมืองขึ้นเพื่อควบคุมสมาชิกในสังคม และเป็นอำนาจที่อยู่เหนือสมาชิกทุกๆ คนในสังคม

รัฐเป็นปรากฏการณ์ทางสังคมและเป็นแนวความคิดที่เป็นนามธรรม โดยเกิดจากแนวความคิดทางกฎหมายร่วมกันของสมาชิกในสังคมเพื่อให้เป็นสถาบันเจ้าของอำนาจการเมืองแทนตัวบุคคล รัฐในความหมายสมัยใหม่จึงเกิดมาบนพื้นฐานในการแยกประโยชน์ส่วนตัว (personal interest) และอำนาจส่วนบุคคล (personal power) ของผู้ปกครองออกจากอำนาจการเมือง (political power) ซึ่งเป็นของ "รัฐ" (State) ทำหน้าที่ปกป้องและสนองประโยชน์สาธารณะ (public interest) ของทุกคนในรัฐ ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้เราเรียกว่า การจัดสถาบันของอำนาจการเมือง (institutionalization of political power) โดย "รัฐ" เป็นผู้ครองหรือเป็นผู้ได้ตำแหน่งโดยนามธรรมและเป็นที่ตั้งประจำของ "อำนาจการเมือง" จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่า รัฐคืออำนาจการเมืองที่ถูกจัดขึ้นเป็นสถาบัน (l'Etat c'est le pouvoir institutionnalise') ลักษณะดังกล่าวนี้จึงทำให้รัฐเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดที่เรียกว่า อำนาจอธิปไตย

เมื่อรัฐเกิดขึ้นเพื่อจุดประสงค์ดังกล่าว วัตถุประสงค์ของรัฐย่อมแตกต่างจากวัตถุประสงค์และความต้องการของปัจเจกชนแต่ละคนซึ่งเป็นราษฎรหรือเป็นพลเมืองของตน จากลักษณะดังกล่าวมานี้ รัฐจึงเป็นนิติบุคคลที่กฎหมายให้การยอมรับ ความเป็นนิติบุคคลของรัฐนี้เองเป็นเหตุให้รัฐไม่สามารถใช้อำนาจอธิปไตยกระทำกร่างๆ ได้ด้วยตนเอง รัฐจึงต้องจัดให้มีองค์กรที่ใช้อำนาจแทนรัฐ โดยผ่านรัฐธรรมนูญของรัฐ และองค์กรของรัฐเหล่านี้เป็นตัวแทนที่เป็นรูปธรรมที่แสดงออกซึ่งอำนาจบังคับของรัฐ ทั้งนี้รัฐแสดงออกซึ่งพลังอำนาจของรัฐในรูปแบบของกฎหมาย

รัฐธรรมนูญจึงเป็นตราสารที่กำหนด อำนาจ หน้าที่และกิจกรรมต่างๆ ของรัฐโดยบัญญัติเป็นตัวบทกฎหมายว่าด้วยอำนาจของรัฐไว้ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญเป็นตัวเชื่อมซึ่งแสดงออกของ

การใช้อำนาจสูงสุดดังกล่าวของรัฐผ่านองค์กรของรัฐที่ได้รับการจัดสร้างขึ้นมา โดยนัยนี้ รัฐธรรมนูญ จึงหมายถึง บรรดากฎเกณฑ์แบบแผนซึ่งจัดระเบียบทางการเมืองการปกครองภายในรัฐ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ บรรดากฎเกณฑ์แบบแผนซึ่งสถาปนาองค์กรทำหน้าที่ที่จะเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองในนามของรัฐ กำหนดกระบวนการในการแต่งตั้งบุคคลเข้าไปดำรงตำแหน่งในองค์กรทำหน้าที่ใช้อำนาจปกครองในนามของรัฐ รวมตลอดถึงกำหนดหลักการทั่วไปว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับราษฎร วัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญมีด้วยกัน 2 ประการ คือ จัดระเบียบอำนาจของรัฐ และกำหนดจุดมุ่งหมายหรือแนวทางการใช้อำนาจรัฐ

อย่างไรก็ดี องค์กรของรัฐจะต้องใช้อำนาจรัฐไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมอันเป็นเหตุผลแห่งการดำรงอยู่ของรัฐหรือวัตถุประสงค์ของรัฐ และวัตถุประสงค์ของรัฐนี้เองเป็นกรอบที่คอยกำหนดพฤติกรรมของผู้ใช้อำนาจว่าต้องใช้อำนาจไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของสังคมเท่านั้น อันเป็นเหตุผลแห่งการดำรงอยู่ของรัฐ ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ในแง่หนึ่งเพื่อควบคุมการใช้อำนาจรัฐให้ดำเนินไปเพื่อบรรลุภารกิจของรัฐทั้งหลาย ในอีกแง่หนึ่งก็เพื่อเป็นการป้องกันการใช้อำนาจอย่างบิดเบือน การใช้อำนาจตามอำเภอใจของบุคคลธรรมดา ทั้งนี้ ก็เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจดังกล่าว

ทั้งนี้ การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ประกอบไปด้วยหลักการพื้นฐานที่สำคัญ 2 หลักการ ได้แก่ หลักประชาธิปไตย (das demokratische Prinzip) ซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองประเทศรูปหนึ่ง ตั้งอยู่บนหลักการที่ว่าประชาชนเป็นผู้ปกครองตนเอง และยังหมายรวมถึงวิถีชีวิตที่ตั้งอยู่บนฐานคติพื้นฐานแห่งความเสมอภาคของปัจเจกชนทุกคน และแห่งสิทธิเสมอภาคของประชาชนในด้านชีวิตเสรีภาพตลอดจนวิถีที่จะแสวงหาความสุข และหลักนิติรัฐ (das Rechtsstaatsprinzip) หมายถึง รัฐซึ่งยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎรไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อที่ราษฎรจะได้ใช้สิทธิเสรีภาพเช่นว่านั้นพัฒนาบุคลิกภาพของตนได้ตามที่แต่ละคนจะเห็นสมควร ดังนั้นรัฐประเภทนี้จึงเป็นรัฐที่มีอำนาจจำกัด โดยยอมอยู่ภายใต้กฎหมายของตนเองอย่างเคร่งครัด โดยนัยนี้แสดงให้เห็นว่า กฎหมายเป็นทั้งแหล่งที่มา (Source) และข้อจำกัด (Limitation) ของอำนาจกระทำการต่างๆ ของผู้ปกครอง

ด้วยเหตุนี้เอง ในรัฐเสรีประชาธิปไตยจึงมีแนวความคิดที่จะใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรให้เป็นเครื่องมือในการกำหนดรูปแบบการปกครอง และกำหนดกลไกอันเป็นโครงสร้างพื้นฐาน (infra-structure) ในการจัดองค์การบริหารของรัฐ โดยมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ ตลอดจนปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ที่เรียกว่า แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (constitutionalism) จึงพิจารณาได้ว่า วัตถุประสงค์ของกระแสแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมนี้มีการเชื่อมโยงระหว่างรัฐในฐานะผู้ปกครองซึ่งมีอำนาจสูงสุดกับประชาชนผู้อยู่ใต้ปกครอง ซึ่งเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

สำหรับการศึกษาถึงแนวความคิดทางกฎหมายมหาชนว่าด้วยอำนาจอรัฐในประเทศไทยที่เกิดขึ้นในระหว่างพุทธศักราช 2521 ถึง พุทธศักราช 2539 ถือว่าเป็นช่วงเวลาแห่งพัฒนาการทางแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอรัฐในทางกฎหมายมหาชน เพื่อให้ประเทศไทยเป็นรัฐเสรีประชาธิปไตยตามความเป็นจริง กล่าวคือ แม้ประเทศไทยจะได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ตั้งแต่ปี พ.ศ.2475 ก็ตาม แต่ระบอบการเมืองที่เกิดขึ้นไม่อาจถือได้ว่าเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แม้ว่าคณะราษฎรผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองจะมีความตั้งใจที่จะให้ประชาธิปไตยเกิดขึ้น โดยให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองประเทศด้วยก็ตาม แต่ประชาสังคมก็ยังไม่ได้ถือกำเนิดขึ้นในตอนนั้น ประกอบกับความขัดแย้งแตกแยกกันทางความคิดในคณะราษฎร เป็นเหตุให้การสถาปนาองค์กรทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยไม่เกิดขึ้น เมื่อไม่มีองค์กรทางการเมืองเพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ การปกครองจึงตกอยู่กับกลุ่มบุคคล จึงกล่าวได้ว่า การเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ.2475 เป็นเพียงการเปลี่ยนตัวผู้ปกครองจากพระมหากษัตริย์ผู้ใช้อำนาจทางการเมืองแต่เพียงผู้เดียวในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นคณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเป็นผู้ใช้อำนาจทางการเมืองในระบอบอำมาตยาธิปไตย โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกติกาหลักในการปกครองประเทศ

สาเหตุหนึ่งที่ทำให้ประชาธิปไตยไม่สามารถสถาปนาขึ้นได้ในสังคมการเมืองไทยเป็นเพราะวัฒนธรรมทางการเมืองของไทยเป็นวัฒนธรรมอำนาจนิยม ที่ยกย่องผู้มีอำนาจ ไม่ว่าจะเป็นผู้มีอำนาจจากตำแหน่งหน้าที่การงาน หรือมีอำนาจจากฐานะที่มั่งคั่ง เรายอมรับผู้มีอำนาจโดยไม่โต้แย้ง ไม่คำนึงถึงความชอบธรรมในการเข้าสู่อำนาจ และไม่มองว่าผู้มีอำนาจใช้อำนาจรัฐไปด้วยความเป็นธรรมและเพื่อประโยชน์ส่วนรวมหรือไม่ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ผู้ปกครองมีอำนาจ

มาก และเป็นเหตุให้บุคคลที่มีหน้าที่การงานและฐานะที่มั่นคงซึ่งเป็นชนชั้นนำมีโอกาสเข้าสู่ตำแหน่งในองค์กรของรัฐมากกว่าประชาชนทั่วไป

ทั้งนี้ ในสังคมการเมืองไทยสามารถพิจารณาผู้ใช้อำนาจรัฐได้เป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ ตั้งแต่ พ.ศ.2475 – พ.ศ.2516 คือ ชนชั้นนำในระบบราชการ และตั้งแต่ พ.ศ.2516 – พ.ศ.2539 คือ ชนชั้นนำทางเศรษฐกิจ ที่เข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจรัฐภายใต้ระบบการเมืองที่เปิดกว้างขึ้นตามกระแสโลกที่ยึดถืออุดมการณ์ประชาธิปไตยและเศรษฐกิจเสรีนิยม

ชนชั้นนำในระบบราชการได้อาศัยฐานะที่เป็นกลไกของรัฐเข้าถือครองอำนาจรัฐ และอ้างอิงความชอบธรรมในการถือครองอำนาจรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว ด้วยเหตุผลความมั่นคงแห่งชาติและการพัฒนาประเทศ และใช้อำนาจปกครองของรัฐภายใต้แนวคิดอำนาจนิยมโดยรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ฝ่ายบริหาร และใช้ระบบราชการเป็นฐานรองรับอำนาจทางการเมือง

จนกระทั่งเกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม ในยุคแห่งการพัฒนาประเทศภายใต้เศรษฐกิจแบบเสรีนิยมจึงก่อให้เกิดชนชั้นกลางอันประกอบด้วย พ่อค้า นักธุรกิจ นิสิตนักศึกษา ขึ้น ซึ่งผลของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคมนี้อาจส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองต่อมา โดยทำให้ระบบการเมืองเปิดกว้างขึ้น

ชนชั้นนำทางเศรษฐกิจ เป็นกลุ่มบุคคลต่อมาที่เข้าสู่อำนาจรัฐโดยอาศัยกระบวนการประชาธิปไตย อันได้แก่ การจัดตั้งพรรคการเมือง การเลือกตั้ง โดยเหตุที่พรรคการเมืองและกระบวนการเลือกตั้งในประเทศไทยยังไม่ได้รับการพัฒนามีลักษณะของความเป็นสถาบัน เพราะถูกยกเลิกโดยกลุ่มข้าราชการผู้ยึดถือแนวคิดอำนาจนิยมอยู่เสมอด้วยการปฏิวัติรัฐประหาร จึงทำให้พรรคการเมืองของไทยไม่มีฐานของพลังมวลชนสนับสนุน แต่กลับถูกรวบงำโดยกลุ่มผลประโยชน์ที่ใช้เงินซื้อสิทธิซื้อเสียงในการเลือกตั้ง เพื่อให้บรรลุดัตถประสงค์ในการเข้าสู่ขอบงแห่งอำนาจรัฐ เพื่อใช้อำนาจรัฐในการแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้อง ทั้งนี้เป็นเพราะคุณค่าและอุดมการณ์อันเป็นสาระสำคัญของหลักการปกครองในระบบประชาธิปไตยที่ว่า รัฐต้องมีอำนาจจำกัด และสิทธิเสรีภาพของประชาชนต้องได้รับการเคารพ ไม่ได้ถูกสร้างขึ้นในสังคมการเมืองไทยนั่นเอง

ในฐานะที่ประเทศไทยนำเสนอว่าเป็นรัฐเสรีประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายในการจัดระเบียบอำนาจสูงสุดแห่งรัฐและเป็นหลักในการปกครองประเทศจึงควรบรรจุแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม อันประกอบด้วยหลักความเป็นสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หลักนิติรัฐ หลักการแบ่งแยกอำนาจ และทฤษฎีสัญญาประชาคม แต่รัฐธรรมนูญไทยไม่ได้มีคุณค่าและอุดมการณ์ดังกล่าว กลับถูกใช้เป็นเพียงสัญลักษณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ รัฐธรรมนูญของไทยแทบทุกฉบับไม่ได้เกิดจากความตกลงยินยอมพร้อมใจกันของประชาชนผู้อยู่ใต้ปกครองซึ่งจะส่งผลให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดเพราะเกิดจากความตกลงร่วมกันของประชาชนอันมีลักษณะป็นสัญญาประชาคม แต่กลับถูกสถาปนาโดยชนชั้นนำซึ่งเป็นผู้ปกครองเท่านั้น โดยเฉพาะฝ่ายข้าราชการที่ถือครองอำนาจรัฐมาตั้งแต่ต้น เห็นได้จากธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2520 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ.2521 ที่คณะปฏิวัติ นำโดยพลเรือเอก สงัด ชลออยู่ เป็นผู้มีอำนาจในการสถาปนารัฐธรรมนูญ และคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเป็นผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญการปกครอง พ.ศ.2534 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ.2534 รัฐธรรมนูญไทยจึงไม่มีสาระและหลักการของความเป็นกฎหมายสูงสุด มีแต่เพียงรูปแบบของความเป็นกฎหมายสูงสุดเพราะรัฐธรรมนูญก่อตั้งระบอบการเมืองและองค์กรการเมือง

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญของไทยยังถูกยกเลิกและเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้งยิ่งกว่ากฎหมายธรรมดา ซึ่งส่งผลต่อคุณค่าของรัฐธรรมนูญตามหลักความเป็นสูงสุดของรัฐธรรมนูญ อีกทั้งรัฐธรรมนูญของไทยบางฉบับไม่ได้รับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ เช่น ธรรมนูญการปกครอง และแม้ว่ารัฐธรรมนูญบางฉบับจะบรรจุหลักการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ แต่ก็เป็นการรับรองโดยที่ผู้ปกครองยังคงสงวนอำนาจในการรับรองไว้ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ส่งผลให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ได้รับการเคารพในความเป็นจริง อีกทั้งรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดหลักประกันให้แก่ปัจเจกชนว่า เมื่อใดที่รัฐละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน ปัจเจกชนสามารถไปสู่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยคดีเพื่อให้เพิกถอนการกระทำหรือเปลี่ยนแปลงหรือให้ยกเลิกใช้การกระทำใดๆ ที่ละเมิดกฎหมายได้ ซึ่งเป็นไปตามหลักนิติรัฐ

ส่วนหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจมีสาระสำคัญเพื่อการป้องกันการรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งเพียงองค์กรเดียว โดยมีวัตถุประสงค์ดูแลและคานอำนาจเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรต่างๆ นั้นเอง อันเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของรัฐ ถึงแม้รัฐธรรมนูญไทยจะบรรจุหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจไว้ก็ตาม แต่ไม่ได้เป็นไปเพื่อการถ่วงดุลและตรวจสอบอำนาจระหว่างองค์กร เห็นได้จากผู้มีอำนาจใช้กลไกและ

เทคนิคทางกฎหมายจนทำให้มาตรการในการถ่วงดุลอำนาจไม่บังเกิดผล อำนาจรัฐจึงไม่ได้รับการควบคุมตรวจสอบส่งผลให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ได้รับการรับรองคุ้มครอง

จึงเห็นได้ว่าปัญหาของระบอบการเมืองของไทยเริ่มต้นตั้งแต่รัฐธรรมนูญ ที่ถูกจัดทำขึ้นโดยขาดหลักเกณฑ์ทางวิชาการและการจัดทำรัฐธรรมนูญเป็นไปเพื่อสืบทอดอำนาจทางการเมืองของผู้มีอำนาจในขณะนั้น แม้ว่าประเทศไทยจะได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและมีรัฐธรรมนูญเป็นหลักในการปกครองประเทศ แต่ที่ผ่านมารัฐธรรมนูญของประเทศไทยไม่มีลักษณะของรัฐธรรมนูญในรัฐเสรีประชาธิปไตยแต่อย่างใด ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญในรัฐเสรีประชาธิปไตยต้องมีลักษณะเป็นสัญญาประชาคมที่เกิดจากเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชน โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นไปตามหลักความยินยอมของผู้ถูกปกครอง และนอกจากรัฐธรรมนูญจะก่อตั้งระบอบการเมืองและจัดโครงสร้างองค์การบริหารของรัฐแล้ว ยังต้องมีหลักการจำกัดอำนาจของผู้ปกครองและรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วย รัฐธรรมนูญต้องมีฐานะสูงสุดที่ทุกองค์กรต้องให้ความเคารพและปฏิบัติตาม ซึ่งเป็นไปตามหลักรัฐธรรมนูญนิยม

การเมืองไทยในช่วงเวลานี้จึงเต็มไปด้วยปัญหา การทุจริตคอร์รัปชันของข้าราชการระดับสูง อำนาจรัฐรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลางจนไม่สามารถแก้ไขปัญหาของประชาชนที่มีอยู่อย่างหลากหลายได้

ด้วยเหตุนี้จึงก่อให้เกิดแนวความคิดในการปฏิรูปการเมืองขึ้นในปี พ.ศ. 2535 เพื่อให้อำนาจรัฐได้รับการตรวจสอบ โดยเพิ่มกลไกการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในทุกๆ ด้าน และให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองมากยิ่งขึ้น อันเป็นไปตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย