

รัฐธรรมนูญประชามติ กับการเข้าถึงสิทธิของประชาชน

รสนา โตสิตระกูล *

เกริ่นนำ

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ ฉบับที่ถูกเรียกขานว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชามติฉบับแรกของประเทศไทย ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางทั้งจากฝ่ายสนับสนุน และฝ่ายคัดค้านร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว เหตุผลของฝ่ายสนับสนุนจะยกประเด็น เรื่องสิทธิของประชาชนที่มีการบัญญัติเพิ่มขึ้นกว่าเดิมเมื่อเทียบกับรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ ส่วนฝ่ายที่คัดค้าน เพราะเนื้อหาในส่วนที่เป็นโครงสร้างหลัก ไม่เป็นประชาธิปไตย เพราะขาดการยึดโยงกับประชาชน เป็นการย้ายตัวอำนาจกลับไปให้กลุ่มข้าราชการ โดยเฉพาะกลุ่มข้าราชการตุลาการและศาลเป็นหลัก ร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชามติจึงถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นอำมาตยาธิปไตย

ประชาชนจำนวนมากรู้สึกถูกมัดมือชกโดยไม่มีทางเลือก ไม่ว่ารับหรือไม่รับร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เพราะกระแสด้านสนับสนุนและคัดค้านถูกทำให้เสมือนกลายเป็นการลงมติเลือกข้างระหว่างการรับรองความชอบธรรมของคณะรัฐประหาร หรือ การสนับสนุนฝ่ายของอดีตนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร โดยไม่มีพื้นที่ให้กับประชาชนที่ไม่รับทั้งคณะรัฐประหาร และ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ทำให้ผู้ที่ลงมติไม่รับร่างรัฐธรรมนูญ เพราะไม่พอใจในเนื้อหา แต่ไม่ต้องการให้ตนเองไปประทับตราว่าเป็นฝ่ายของอดีตนายกรัฐมนตรี ทักษิณ ชินวัตร อาจจะเลือกวิธีการทำบัตรเสีย หรือไม่ไปลงประชามติ

ส่วนผู้ที่ตัดสินใจจะลงมติรับร่างรัฐธรรมนูญ ก็มีหลากหลายเหตุผล ที่เป็นประเด็นสนับสนุน เหตุผลประการหนึ่ง ยอมรับว่าหมวดของสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเพิ่มมากขึ้น เมื่อเทียบกับรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ แม้ว่าจะไม่พึงพอใจเนื้อหาอื่น ๆ ในอีกหลายมาตรา ก็คิดว่าจะสามารถเข้าไปขอแก้ไขรัฐธรรมนูญในภายหลังได้ เหตุผลอีกประการหนึ่งคือ ต้องการให้บ้านเมืองกลับสู่ภาวะปกติ มีการเลือกตั้ง โดยคาดหวังว่าเศรษฐกิจหลังเลือกตั้งจะฟื้นคืนสู่สภาพปกติ และเพื่อให้คณะรัฐประหารสลายตัวไป อีกบางเหตุผลก็คือ ไม่แน่ใจว่าถ้าไม่รับร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ อาจจะได้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่เลวร้ายกว่าฉบับที่เห็น และเหตุผลที่สำคัญอีกประการหนึ่งของกลุ่มที่จะลงมติรับร่าง ก็คือ เพื่อเป็นสัญลักษณ์ในการต่อต้านฝ่ายของอดีตนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร

* นักวิชาการอิสระ

เป็นที่น่าเสียดายที่การทำประชามติครั้งแรกของประชาชน มิได้เป็นการลงมติในประเด็นที่เป็นเนื้อหาหลักของรัฐธรรมนูญ แต่กลับเป็นประเด็นอื่น ๆ ซึ่งเป็นการต่อสู้ทางการเมืองระหว่างชั่วคราวเมือง ๒ ขั้ว ที่ไม่มีฝ่ายใดที่สามารถกล่าวอ้างความชอบธรรมของตนเองได้ กลายเป็นภาระของประชาชนที่จะต้องตัดสินใจเลือกสิ่งทีเผลอน้อยกว่า โดยไม่อาจคาดหมายได้ว่าผลลัพธ์ในอนาคตจะได้สิ่งทีเผลอน้อยกว่าหรือไม่

ในที่สุดผลการลงประชามติมีประชาชนมาใช้สิทธิ ๒๔.๘๔ ล้านคน คิดเป็น ๕๔.๑๔ % ของผู้มีสิทธิมาลงประชามติ และมีประชาชนผู้มาใช้สิทธิ ๕๖.๕๒ % ลงมติรับร่างรัฐธรรมนูญ ส่วนประชาชนที่ลงมติไม่รับมีสัดส่วนถึง ๔๑.๕๔ % และมีบัตรเสียสูงถึง ๔๗๙,๗๑๕ ใบ โดยมีกรุงเทพ , ภาคกลางและภาคใต้ที่ลงมติรับร่างรัฐธรรมนูญมากกว่า ในขณะที่ภาคเหนือและภาคอีสานลงมติไม่รับร่างสูงกว่า แม้จะเป็นภาพที่แบ่งเป็น ๒ กลุ่มอย่างชัดเจน เสมือนการประลองกำลังระหว่างชั่วคราวเมือง ๒ ขั้ว ระหว่างฝ่ายรับคือรับคณะรัฐประหารกับฝ่ายไม่รับ คือ สนับสนุน พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร แต่ภาพที่ปรากฏก็ยังไม่สามารถสรุปได้อย่างเบ็ดเสร็จว่า การลงประชามติในครั้งนี้ประชาชนได้เลือกข้างใด เพราะจำนวนคนที่ไม่มาใช้สิทธิรวมกับบัตรเสียสูงเกือบ ๔๘ % เป็นข้อบ่งชี้ว่าพลังเจียบของผู้ที่ไม่เลือกทั้งคณะรัฐประหารและ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรเป็นจำนวนที่สูงมากกว่า

เมื่อผลประชามติออกมาว่าประชาชนที่มาใช้สิทธิโหวตรับร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เพื่อจะใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ ผู้เขียนใคร่ขอแสดงความเห็นและทัศนคติต่อเนื้อหาในรัฐธรรมนูญ ปี๒๕๕๐ ว่าจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาวิกฤติการเมืองที่เกิดขึ้นก่อนการรัฐประหาร ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ ภายใต้การใช้รัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ ได้หรือไม่อย่างไร ซึ่งสัมพันธ์กับสิทธิของประชาชนและเครื่องมือในการเข้าถึงสิทธิของประชาชน

สิทธิของประชาชนในรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ กับโอกาสในการเข้าถึง

รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ ถูกจัดอยู่ในรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ที่เคยประกาศใช้ เป็นรัฐธรรมนูญที่ถูกขับเคลื่อนและผลักดันโดยพลังของประชาชนที่ต่อสู้ เพื่อให้เกิดประชาธิปไตยสมบูรณ์ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้บัญญัติหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยไว้อย่างกว้างขวางและสมบูรณ์ที่สุด

แต่ในกระบวนการต่อรองเพื่อให้ผ่านรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ ฝ่ายการเมืองได้ทำให้โอกาสในการเข้าถึงสิทธิของประชาชนกระทำได้อย่างขึ้น ด้วยการเพิ่มข้อความ “ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ต่อท้ายสิทธิของประชาชนที่ได้รับการบัญญัติไว้เกือบทุกมาตรา และเมื่อฝ่ายบริหารและสภานิติบัญญัติไม่ทำหน้าที่ออกพระราชบัญญัติ เพื่อให้สิทธิของประชาชนได้รับการปฏิบัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ ประชาชนจึงขาดกลไกการเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เรื่องสำคัญที่มีผลต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของตน

แม้ว่าในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ จะได้บัญญัติว่าสิ่งที่รัฐบาลต้องดำเนินการ เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้หลายมาตรา อาทิเช่น มาตรา ๗๖ บัญญัติไว้ว่า “รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบอำนาจรัฐทุกระดับ” แต่ในทางปฏิบัติแล้ว รัฐบาลไม่ได้กำหนดกลไกใด ๆ ที่เป็นการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือแม้แต่กลไกการทำประชาคมติเพื่อรับฟังความต้องการของประชาชน ต่อการตัดสินใจทางการเมืองและแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจของรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็น นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่เป็นกิจการสาธารณูปโภค นโยบายการทำสัญญาการค้าทวิภาคี (FTA) เป็นต้น ซึ่งเป็นนโยบายที่ประชาชนคัดค้าน

นอกจากนี้ สิทธิชุมชนที่ได้รับการรับรองไว้ในมาตรา ๔๖ ที่ว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์ หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” แต่สิทธิดังกล่าวไม่เคยได้รับการบัญญัติเป็นกฎหมายเพื่อให้มีการใช้สิทธิของประชาชนในภาคปฏิบัติ แม้ว่ารัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐ จะได้ประกาศใช้มาเป็นเวลา ๙ ปี ก่อนจะเกิดรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๗

โครงการขนาดใหญ่จำนวนมากที่รุกล้ำชุมชนท้องถิ่นต่าง ๆ เพื่อใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในท้องถิ่นนั้น ส่งผลกระทบต่อชีวิตและความเป็นอยู่และการทำมาหากิจของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น แต่ขาดกลไกที่ชุมชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะในฐานะของผู้ได้รับผลกระทบ การขาดช่องทางการต่อสู้ตามกฎหมาย จึงเกิดการประท้วง การคัดค้านของชุมชนต่อโครงการขนาดใหญ่เหล่านั้น เช่น กรณีการคัดค้านการก่อสร้างบ่อบำบัดน้ำเสียที่คลองด่าน จ.สมุทรปราการ กรณีการคัดค้านการก่อสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินที่บ่อนอก หินกรูด จ.ประจวบคีรีขันธ์ กรณีการคัดค้านการก่อสร้างท่อส่งแก๊สที่อำเภอจะนะ จ.สงขลา กรณีการคัดค้านการทำเหมืองแร่โปแตช ที่ จ.อุดรธานี เป็นต้น

นี้ยังไม่รวมถึงกรณีเขื่อนปากมูล ซึ่งเกิดขึ้นก่อน ปี ๒๕๕๐ ที่โครงการขนาดใหญ่ของรัฐได้ก่อผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชนคนปากมูล ได้ทำลายวิถีชีวิตของคนจำนวนมากที่อาศัยแม่น้ำมูลเป็นที่เลี้ยงชีพ โดยที่คนเหล่านี้ไม่มีโอกาสตัดสินใจอนาคตของตนเอง เมื่อเร็ว ๆ นี้รัฐบาลของพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ได้ออกมติคณะรัฐมนตรีให้ปิดเขื่อนปากมูลตลอดทั้งปีซึ่งเลวร้ายกว่าสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ที่ประชาชนยังต่อรองให้มีการเปิดเขื่อนปีละ 4 เดือน นโยบายที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนในท้องถิ่น เช่นนี้ เป็นการละเมิดสิทธิของประชาชนที่ได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญ แต่ในทางปฏิบัติแล้วฝ่ายบริหารมักกระทำละเมิดโดยที่ประชาชนขาดอำนาจในการต่อรอง

รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐ นอกจากบัญญัติสิทธิของประชาชนไว้อย่างกว้างขวาง ยังได้เพิ่มสิทธิของประชาชนอีก ๒ ประการ คือ หนึ่ง สิทธิในการเข้าชื่อ ๕๐,๐๐๐ ชื่อ เพื่อถอดถอนนักการเมืองและผู้ดำรง

ตำแหน่งระดับสูงที่ทุจริตคอร์รัปชัน และอีกประการ คือ การเข้าชื่อ ๕๐,๐๐๐ ชื่อ เพื่อเสนอกฎหมายของภาคประชาชน สิทธิทั้ง ๒ ประการนี้ถือว่ามีความก้าวหน้า เพราะในอดีต การจัดการปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในวงการเมืองและวงราชการ ตลอดจนการออกกฎหมาย เป็นภารกิจของรัฐบาลและสภานิติบัญญัติ ประชาชนไม่มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในภารกิจดังกล่าว

สิทธิของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนนักการเมือง ไม่เคยมีตัวอย่างที่ประสบความสำเร็จ ไม่ว่าจะเป็นร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่เป็นกฎหมายของภาคประชาชน ผ่านมาเกือบ ๑๐ ปี ก็ยังไม่มีโอกาสได้ประกาศใช้ มีหน้าซ้ำเนื้อหาในร่างเดิมของประชาชน ก็ถูกเปลี่ยนแปลงไปจากสาระเดิมโดยที่ภาคประชาชนไม่มีอำนาจในการต่อรอง

สิทธิในการเข้าชื่อถอดถอนนักการเมืองที่ทุจริต แม้จะมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๒ กำหนดวิธีการในการเข้าชื่อถอดถอนแต่ระเบียบที่กำหนดกลับเป็นอุปสรรค เช่น กระบวนการในการรับรองลายเซ็นของผู้เข้าชื่อ และต้องมีสำเนาบัตรประชาชนของผู้เข้าชื่อเป็นกระบวนการที่ยุ่งยากในการรวบรวม และทำให้เกิดภาระค่าใช้จ่ายสูง นอกจากนี้การบัญญัติโทษของผู้ริเริ่มถอดถอน ใน ๓ ประเด็น ได้แก่ กล่าวหาเท็จ รับรองสิทธิเท็จ รับรองเอกสารเท็จ มีโทษทั้งจำและปรับ และยังระบุว่าให้ผู้ถูกเข้าชื่อถอดถอน เป็นผู้เสียหาย ตามประมวลกฎหมายอาญาอีกด้วย ระเบียบเช่นนี้ ทำให้กลไกการเข้าชื่อถอดถอนของภาคประชาชนต้องเป็นหมัน

ในช่วงที่ผู้เขียนทดลองกลไกเข้าชื่อ ๕๐,๐๐๐ ชื่อ เพื่อถอดถอนนักการเมือง ในกรณีทุจริตฯ ซึ่งเป็นกรณีแรกของภาคประชาชนในการทดลองกลไกดังกล่าว นายกมล ทองธรรมชาติ หนึ่งในสมาชิกสภาว่ารัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ ซึ่งในขณะนั้นดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ได้ให้ความเห็นในการสัมภาษณ์ผ่านรายการวิทยุรายการหนึ่งว่า “กลไกการเข้าชื่อ ๕๐,๐๐๐ รายชื่อเพื่อถอดถอนนักการเมือง เขียนไว้เป็น Symbolic (สัญลักษณ์) เฉย ๆ ไม่ได้ต้องการให้ใช้จริง เพราะทำได้ยาก ยากให้เป็นกลไกที่ ส.ส. เข้าชื่อ ๑ ใน ๔ ถอดถอนมากกว่า” แต่ไม่เคยปรากฏว่ามีการใช้กลไก ส.ส. ๑ ใน ๔ ในการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนนักการเมืองทุจริต

แม้ว่ารัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ จะมีความก้าวหน้าในการบัญญัติสิทธิของประชาชน และการเปิดช่องทางให้มีการใช้ประชาธิปไตยทางตรงของประชาชนอยู่บ้าง แต่ก็ไม่ได้เป็นประเด็นที่คณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ ให้ความสำคัญอย่างจริงจัง การออกแบบรัฐธรรมนูญจึงเป็นการให้น้ำหนักกับองค์กรภาคตัวแทน โดยที่การออกแบบรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ มุ่งให้เกิดพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง มีฝ่ายบริหารที่เข้มแข็ง และออกแบบองค์กรอิสระจำนวนมากเพื่อถ่วงดุลและตรวจสอบฝ่ายบริหารไม่ให้เกิดการใช้อำนาจไปในทางทุจริต ส่วนสิทธิของประชาชนในการเข้ามาร่วมตรวจสอบอำนาจรัฐ และสิทธิในกระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะของรัฐ เป็นเรื่องใหม่ที่คณะผู้ร่างไม่ได้กำหนดเงื่อนไขเวลาให้ฝ่ายบริหาร

และสภาในการออกกฎหมายมารองรับเจตนารมณ์ดังกล่าว และไม่ได้กำหนดแนวทางของกฎหมายว่าต้องมีสาระอย่างไร จึงจะมีการดำเนินการตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั้น

พัฒนาการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐

สิทธิของประชาชนเป็นเรื่องของอำนาจต่อรองมากกว่าเป็นสิ่งที่จะถูกประทานมาให้โดยนักการเมือง หลักการประชาธิปไตยนั้นพิจารณาใน ๓ ประเด็น คือ อำนาจเป็นของประชาชน ดำเนินการโดยประชาชนและเพื่อประโยชน์ประชาชน การบัญญัติว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทยไม่สำคัญเท่ากับใครเป็นผู้ใช้อำนาจนั้น อำนาจที่ถูกใช้โดยอภิสิทธิ์ชนย่อมเป็นไปเพื่ออภิสิทธิ์ชน อำนาจทางการเมืองที่ถูกใช้โดยพรรคการเมืองและนักการเมืองที่ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มทุนก็ย่อมเป็นไปเพื่อกลุ่มทุน ประชาชนแม้จะเป็นคนกลุ่มใหญ่ในสังคมแต่ไม่มีฐานเศรษฐกิจย่อมขาดอำนาจในการต่อรองทางการเมือง

นายปรีดี พนมยงค์^{๑๑} เคยกล่าวปาฐกถาให้กับสมาคมนักเรียนไทยในประเทศอังกฤษ ว่า “สังคมมนุษย์จะดำเนินไปสู่รูปใด ก็โดยการเคลื่อนไหวของมนุษย์ในสังคมนั้น ๆ มนุษย์จะสามารถผลักดันให้สังคมก้าวหน้าไปสู่ ระบบประชาธิปไตยทั้งในทางเศรษฐกิจ และการเมืองได้นั้น ก็จำเป็นต้องมีทักษะที่เป็นประชาธิปไตย ยึดถือเป็นหลักนำในการดำเนินกิจกรรมทางสังคม ถ้าหากผู้ใดต้องการระบบประชาธิปไตยสมบูรณ์ หรือ แม้แต่เพียงระบบประชาธิปไตยทางการเมือง แต่ยึดถือทักษะสังคมที่ไม่ใช่ประชาธิปไตยเป็นหลักนำแล้ว ก็ย่อมดำเนินกิจกรรมไปตามแนวทางที่ไม่อาจเข้าสู่ระบบประชาธิปไตยตามความต้องการนั้นได้”

“การมีระบบประชาธิปไตยทางการเมืองเท่านั้น แม้จะเป็นประโยชน์แก่ราษฎรส่วนมากดีกว่า ไม่มีระบบประชาธิปไตยทางการเมืองเลยก็จริงอยู่ แต่ถ้าไม่มีระบบประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจด้วยแล้ว ราษฎรส่วนมากก็ไม่มีโอกาสในทางปฏิบัติที่จะใช้สิทธิประชาธิปไตยได้ เพราะคนส่วนน้อยที่กุมอำนาจเศรษฐกิจอยู่ในมือ ย่อมมีโอกาสดีกว่าในการใช้สิทธิประชาธิปไตยทางการเมือง ขอให้ดูตัวอย่างการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร ของหลายประเทศที่ไม่มีประชาธิปไตยของเศรษฐกิจนั้น พวกของผู้กุมอำนาจของเศรษฐกิจสามารถทุ่มเทเงินมาใช้จ่าย ได้รับเลือกตั้งเข้ามาอยู่ในรัฐสภา ยิ่งกว่าผู้มีความสามารถทางการเมือง แต่ไม่มีทุนมาลงในการเลือกตั้ง ในกรณีเช่นนี้ อำนาจทางการเมืองก็จะตกอยู่ในมือของผู้กุมอำนาจทางเศรษฐกิจ ซึ่งสามารถใช้อำนาจทางการเมืองดลบันดาลให้เศรษฐกิจเป็นไปตามความประสงค์ของตน และพวกของตนที่เป็นคนจำนวนส่วนข้างน้อยของสังคม”

การเมืองไทยที่เป็นอยู่ถูกขับเคลื่อนด้วยพลังของกลุ่มทุน และเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มทุนเป็นหลัก จึงไม่แปลกที่สิทธิของประชาชนจะเป็นสิ่งสุดท้ายที่นักการเมืองให้ความสำคัญ และหากต้องเลือก

^{๑๑}อนาคตของประเทศไทยควรดำเนินไปในรูปใด ปาฐกถาในการชุมนุมสนทนาที่สามัคคีสมาคม(สมาคมนักเรียนไทย)ประเทศอังกฤษ เมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๑๖ , จากรวมข้อเขียนของนายปรีดี พนมยงค์

ระหว่างผลประโยชน์ของประชาชนคนยากจนกับผลประโยชน์ของกลุ่มทุน รัฐบาลย่อมจะเลือกกลุ่มทุนก่อนเสมอ โดยยอมให้มีการละเมิดสิทธิของชาวบ้าน ด้วยเหตุนี้กฎหมายที่จะต้องบัญญัติออกมาเพื่อรองรับเจตนารมณ์ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แต่เป็นอุปสรรคต่อกลุ่มทุนหรือภาคธุรกิจจึงไม่เคยเกิดขึ้น เช่น องค์การอิสระผู้บริโภค (ม.๕๗) องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม (ม.๕๖ (๒)) การมีส่วนร่วมของประชาชน (ม.๗๖) สิทธิชุมชน (ม.๔๖) การประชาพิจารณ์ (ม.๕๙) สิทธิในการได้รับการชดเชยที่เป็นธรรม หรือการทําประชามติต่อกระบวนการตัดสินใจในโครงการขนาดใหญ่ว่าต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ได้รับผลกระทบก็ไม่เคยถูกบังคับใช้โดยรัฐ นอกจากนี้ยังมีการออกกฎหมายที่ขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเป็นร้อยฉบับ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับแร่ กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ เป็นต้น และในยุครัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ก็พร้อมจะผลักดันกฎหมายที่ขัดต่อเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ เช่น กฎหมายว่าด้วยความมั่นคง กฎหมายควบคุมการชุมนุม กฎหมายหยวนบนดิน ซึ่งเป็นกฎหมายล่วงละเมิดประชาชน แต่กฎหมายล่วงละเมิดประชาชนมาเฉลี่ยแบ่งปันให้กับสังคม เช่น กฎหมายว่าด้วยภาษีทรัพย์สิน ภาษีมรดก กลับอ้างว่าต้องรอรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งเป็นผู้พิจารณา

รัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ และปี ๒๕๕๐ ที่กล่าวอ้างว่ามีความก้าวหน้าก็ไม่กล้าบัญญัติไว้ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างชัดเจนว่าต้องมีการเก็บภาษีมรดกและภาษีทรัพย์สิน เพื่อเป็นแนวทางที่เป็นรูปธรรมในการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม แต่รัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ ที่เพิ่งผ่านประชามติกลับบัญญัติให้มีการแปรรูปกิจการของรัฐที่เป็นโครงสร้าง หรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเป็นความมั่นคงของรัฐ ให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนได้ถึง ๔๙% (ม.๘๔ (๑๑))^๒ เป็นการเปิดทางให้กับกลุ่มทุนและกลุ่มธุรกิจเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์จากสาธารณสมบัติได้อย่างชอบด้วยกฎหมาย และเชื่อได้ว่าการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญข้อนี้จะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็วกว่าการบัญญัติกฎหมายรองรับสิทธิของประชาชนอย่างแน่นอน

เมื่อกฎหมายแม่บทอย่างรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เช่นนี้ ย่อมทำให้กระบวนการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนในการปกป้องทรัพยากรและสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เพื่อประโยชน์ของประชาชนคนส่วนใหญ่ของประเทศ ที่จะไม่ปล่อยให้มีการแสวงหาประโยชน์โดยกลุ่มทุนและกลุ่มธุรกิจที่เป็นคนส่วนน้อยจะเป็นไปได้ยากยิ่งขึ้น

ในขณะที่การเมืองไทยถูกขับเคลื่อนโดยกลุ่มทุนผ่านพรรคการเมืองทุกพรรค รัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ ได้เปิดโอกาสให้กับกลุ่มทุนสัมปทานผูกขาดได้มีโอกาสเข้ามาแสวงหาอำนาจทางการเมือง ในขณะที่

^๒ มาตรา ๘๔ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจดังต่อไปนี้

(๑๑) การดำเนินการใดที่เป็นเหตุให้โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน หรือเพื่อความมั่นคงของรัฐตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน หรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด จะกระทำมิได้

ที่ระบบปาร์ตี้ลิสต์ถูกออกแบบมาเพื่อให้ประชาชนเลือกพรรคที่จะเข้ามาบริหารประเทศ ซึ่งทำให้ต้องแข่งขันกันด้วยนโยบาย แต่ก็ยังเป็นระบบที่ต้องใช้ทุนมหาศาล จึงเปิดโอกาสให้นักธุรกิจที่มีทุนสูงสามารถเข้ามาเล่นในสนามการเมืองได้ และเป็นครั้งแรกที่นายทุนเจ้าของธุรกิจผลัดเปลี่ยนกันเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีอย่างง่ายดาย และเป็นครั้งแรกอีกเช่นกันที่เปิดทางให้กลุ่มทุนผูกขาดซึ่งเคยจ่ายเงินใต้โต๊ะให้พรรคการเมืองในการเอื้อประโยชน์ให้ตนได้เข้ามาเป็นผู้เล่นเสียเอง เมื่อกลุ่มทุนเข้ามาใช้อำนาจรัฐจึงสามารถขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะต่างๆ เพื่อผลประโยชน์ของตนและพวกพ้องอย่างถนัดมือ ไม่ต้องยืมจมูกพรรคการเมืองหายใจเหมือนก่อน

โครงการเมกะโปรเจกต์ต่างๆ ผุดขึ้นเป็นดอกเห็ด ซึ่งในสมัยที่นักการเมืองอาชีพบริหารบ้านเมืองไม่สามารถทำให้เกิดโครงการขนาดใหญ่เช่นนี้ได้ ความเข้มแข็งของกลุ่มทุนบวกกับอำนาจรัฐจึงมีพลังมหาศาลในการดูดซับผลประโยชน์ของประเทศยิ่งกว่าที่พรรคการเมืองในอดีตสามารถทำได้ การทุจริตคอร์รัปชันถูกพัฒนาไปเป็นการทุจริตเชิงนโยบาย กลุ่มทุนเมื่อมีอำนาจทางการเมืองก็สามารถออกกฎหมาย ออกหลักเกณฑ์ต่างๆ เพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้องอย่างถูกต้องตามกฎหมาย เช่น การผ่อนถ่ายสาธารณสมบัติมาเป็นของเอกชนอย่างการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่มีกำไรจากการผูกขาด เช่น กิจการพลังงานอย่าง ปตท. ทำให้กลุ่มทุนร่ำรวยอย่างรวดเร็วในเวลาอันสั้น เป็นการทุจริตคอร์รัปชันที่แตกต่างจากที่นักการเมืองอาชีพเคยทำ คือการรับเงินจากกลุ่มทุนและออกหลักเกณฑ์เอื้อประโยชน์ให้เป็นการใช้ช่องทางหลบเลี่ยงกฎหมายในการหาประโยชน์ แต่ทุจริตเชิงนโยบายฝ่ายบริหารสามารถออกกฎหมายมารองรับการทุจริตให้ถูกกฎหมาย อีกทั้งสามารถใช้เงินในการครอบงำองค์กรการตรวจสอบต่างๆ รวมทั้งวุฒิสภา จนระบบการตรวจสอบกลายเป็นอัมพาตทั้งระบบ

ปรากฏการณ์เช่นนี้ทำให้นักการเมืองอาชีพอย่าง พล.ต.สนั่น ขจรประศาสน์ หัวหน้าพรรคมหาชน กล่าวในงานปาฐกถาสาธารณะเมื่อวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๔๙ ณ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ทำพระจันทร์ ว่า “ในเรื่องการเมืองตนเองยืนยันว่าการได้นักการเมืองอาชีพมาทำงานให้ประเทศ ดีกว่าการได้นักการเมืองที่มาจากนักธุรกิจ เพราะแม้จะโกงอย่างไรก็แค่เศษๆ ไม่เกิน ๓-๕ % มากกว่านั้นไม่กล้าทำ แต่นักการเมืองที่มาจากนักธุรกิจ วันนี้อยืนยันได้เลยว่าชัคเปอร์เซ็นต์ไม่ต่ำกว่า ๒๐-๓๐ % ขึ้นไป ลงทุนเท่าไรก็ต้องคิดว่าได้กำไรเท่านั้น” ^๓

อย่างไรก็ดีรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ ได้เปิดมิติใหม่ทางการเมือง เป็นครั้งแรกที่พรรคการเมืองอย่างพรรคไทยรักไทยได้นำเสนอนโยบายมาเป็นจุดขายในตลาดการเมืองเพื่อแลกกับคะแนนเสียงจากประชาชน ในขณะที่พรรคการเมืองเกือบทั้งหมดไม่เคยเสนอนโยบายที่เป็นรูปธรรมจับต้องได้เป็นจุดขาย แต่อาศัยระบบอุปถัมภ์ในเชิงตัวบุคคลที่ประชาชนนิยมเป็นแรงดึงดูดคะแนนเสียงจากประชาชนซึ่งรวมถึงการจ่ายเงิน

^๓ หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ ๔ กันยายน ๒๕๔๙

ชื่อเสียงจากประชาชนด้วย แต่ก็ต้องพ่ายแพ้ต่อกลุ่มทุนการเมืองที่มีทั้งประเด็นนโยบายและเม็ดเงิน ในการ ดึงดูดเอา ส.ส.ที่เป็นที่นิยมของประชาชนมาอยู่ภายใต้แบรนด์เนมเดียวกัน

พรรคไทยรักไทยได้เสนอเม็ดเงินนโยบายทางการเมืองหลากหลายชนิดให้เหมาะสมกับกลุ่มลูกค้า เป้าหมาย เม็ดเงินนโยบายประชานิยมสำหรับประชาชนรากหญ้า ได้แก่ กองทุนหมู่บ้านละ ๑ ล้านบาท , โครงการ บ้านเอื้ออาทร , โครงการ ๓๐ บาทรักษาทุกโรค นโยบายทำสงครามกับความจน นโยบายทำสงครามกับยาเสพติด หรือเมนูสำหรับลูกค้าชนชั้นกลาง เช่น นโยบายการทำสงครามกับคอร์รัปชัน , การยกเลิกกฎหมาย ขายชาติ ๑๑ ฉบับ ซึ่งรวมกฎหมายแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เมนูสินค้าการเมืองเหล่านี้เป็นที่จับใจของประชาชน ทั้งคนเมืองและคนรากหญ้า จนถึงขนาดไม่สนใจความถูกต้องผิดเพี้ยนของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เพื่อจะ ได้ให้โอกาสนายกรัฐมนตรีคนนี้ได้มาปรุงเม็ดเงินนโยบายทั้งหลายให้เป็นจริง

เป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองไทยที่พรรคการเมืองจากกลุ่มทุนได้รับคะแนนเสียงอย่างท่วมท้นจนสามารถจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวด้วยซ้ำไป แต่เพื่อป้องกันนายกรัฐมนตรีถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจ ซึ่งต้องใช้เสียง ๒ ใน ๕ ทำให้พรรคไทยรักไทยต้องดึงพรรคอื่นๆมาร่วมรัฐบาล และเพื่อให้มีความมั่นใจในความจงรักภักดีก็พัฒนาไปเป็นการควมรวบพรรคต่างๆให้มาอยู่ภายใต้แบรนด์เนมเดียวคือไทยรักไทย

นโยบายประชานิยมเป็นการสร้างแบรนด์ รอยัลตี้ ในหมู่ประชาชนคนรากหญ้า เมนูประชานิยมจำนวนมากที่ให้ความหวังคนจนพร้อมกับล้วงกระเป๋าคคนจนไปด้วย อย่างห่วยบนดิน บ้านเอื้ออาทร นโยบายประชานิยมจำนวนมากเป็นไปดังเพลงที่โฆษณาในที่วิว่าเงินกำลังหมุนไป หมุนไป ในที่วิไม่ได้บอกว่าจะหมุนไปไหน แต่ถ้าพิจารณาข้อมูลจะเห็นได้ว่าเงินถูกหมุนไปเข้ากระเป๋ากลุ่มทุนโดยเฉพาะกลุ่มทุนโทรคมนาคม มิงานศึกษาของ ดร.ประภาส ปิ่นตบแต่ง เกี่ยวกับกองทุนหมู่บ้านละล้านว่า จากการสำรวจพบว่า หมู่บ้านที่รับกองทุน ๑ ล้านบาทจะมีโทรศัพท์มือถือเพิ่มขึ้น ๑๐๐ เครื่อง มีค่าใช้จ่ายไม่น้อยกว่าเดือนละ ๔๐๐ บาทต่อเครื่อง รวมค่าใช้จ่ายเดือนละ ๔๐,๐๐๐ บาท ปีละ ๔๘๐,๐๐๐ บาท ซึ่งเป็นครึ่งหนึ่งของเงินกองทุนที่ได้มา เงินงบประมาณ ๗๕,๐๐๐ ล้านบาทที่กระจายลงไปใน ๗๕,๐๐๐ หมู่บ้านทั่วประเทศ จะมีเงินไหลเข้าไปที่กลุ่มทุนโทรคมนาคมปีละไม่น้อยกว่า ๓๖,๐๐๐ ล้านบาท นี่เป็นเพียงตัวอย่างโครงการประชานิยมโครงการเดียว

หากโครงการประชานิยมเป็นของแท้ที่แก้ปัญหาความยากจนของประชาชนชาวรากหญ้าได้ คงจะไม่เกิดสภาพคนจนจนลงมีหนี้สินเพิ่มขึ้น ตัวเลขของหนี้สินเฉลี่ยต่อครัวเรือนในปี ๒๕๔๔ซึ่งเป็นปีแรกที่รัฐบาลไทยรักไทยเข้ามาเป็นรัฐบาลหนี้สินเฉลี่ยต่อครัวเรือนมีจำนวน ๖๘,๒๗๙ บาท รัฐบาลไทยรักไทยบริหารประเทศ ๕ ปี จากปี ๒๕๔๔-๒๕๔๙ หนี้สินเฉลี่ยต่อครัวเรือนในปี ๒๕๔๙ มีจำนวนสูงขึ้นเป็น ๑๑๖,๕๘๕ บาท^๔ และกลุ่มรายได้ของประชาชนถูกจำแนกเป็น ๕ กลุ่ม กลุ่มจนที่สุดมีรายได้ลดลงจากร้อย

^๔ ที่มาของตัวเลข : สำนักงานสถิติแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี

ละ ๕.๗ ในปี ๒๕๔๕ เหลือร้อยละ ๔.๘ ในปี ๒๕๔๙ ส่วนกลุ่มที่มีรายได้สูงสุด เพิ่มจากร้อยละ ๕๐.๑ ในปี ๒๕๔๕ เป็นร้อยละ ๕๑ ในปี ๒๕๔๙^{*}

น่าเสียดายที่เมนูประชานิยมไม่ใช่ของแท้ที่แก้ปัญหาให้กับคนยากคนจน หรือลดความเหลื่อมล้ำ ในทางเศรษฐกิจและโภชนาการของคนในสังคมให้เกิดประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจมากขึ้น แต่กลับเป็นเครื่องมือในการดูดซับผลประโยชน์จากประเทศไปสู่กลุ่มทุนมากยิ่งขึ้นในอัตราเร่งยิ่งขึ้น แต่กระนั้นคนยากคนจนก็ยังโยกหาประชานิยมแม้เป็นของเทียม นับเป็นความล้มเหลวของการบริหารบ้านเมืองภายใต้การนำของบรรดาพรรคการเมืองอาชีพทั้งหลาย และรวมถึงฝ่ายบริหารที่มาจากกลุ่มอภิสิทธิ์ชนที่ไม่เคยตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ไม่เคยมองเห็นความทุกข์ยากของคนยากคนจนในสังคมยิ่งกว่าประโยชน์โภคผลของตนเอง

ปรากฏการณ์ของพรรคไทยรักไทยที่ได้คะแนนเสียงอย่างท่วมท้นจากการเลือกตั้งทั้ง ๒ ครั้ง เป็นการส่งสัญญาณอย่างชัดเจนว่าประชาชนโยกย้ายการเมืองที่ตอบสนองต่อการแก้ปัญหาของพวกตน และพร้อมจะขึ้นนโยบายด้วยคะแนนเสียงของตนมิใช่เงิน และนี่คือความเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญในการเมือง แต่รัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ ไม่ได้ให้เครื่องมือประชาชนในการกำกับ ควบคุมนักการเมือง ไม่ให้ขายสินค้านโยบายโดยขาดความรับผิดชอบ กฎหมายแม่บทไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการบังคับให้นักการเมืองต้องทำตามคำสัญญาที่ให้ไว้กับประชาชนในขณะหาเสียงเลือกตั้ง นักการเมืองเลยกลายเป็นสินค้าผูกขาดไม่มีมาตรฐาน ผิดกับสินค้าอื่นในตลาดที่ต้องมีมาตรฐาน อ.ย. , สคบ. , มอก. กำกับ^๖ ถ้าสินค้าไม่มีมาตรฐานถูกส่งคืนได้ สินค้าโฆษณาเกินจริงถูกปรับได้ถูกฟ้องได้ แต่ไม่มีหลักเกณฑ์ให้ประชาชนมีอำนาจควบคุมนักการเมือง เช่น กลไกคืนสินค้าการเมืองที่ไม่มีคุณภาพ ในต่างประเทศใช้ระบบขอเรียกคะแนนเสียงคืน(Recall) จากนักการเมืองได้ ซึ่งจะเป็นอำนาจต่อรองที่สำคัญของประชาชนในการกำกับพฤติกรรมและนโยบายของนักการเมือง

เมื่อไม่มีหลักเกณฑ์ที่ให้พรรคการเมืองต้องสู้กันด้วยนโยบายที่เสนอขายต่อประชาชนและไม่มีหลักเกณฑ์ลงโทษนักการเมือง ทิศทางการเมืองไทยจึงตกอยู่ในวังวนของการใช้เงินซื้อเสียง ดูด ส.ส.เข้าพรรคและไม่ต้องรับผิดชอบต่อความต้องการของประชาชน การเลือกตั้งเลยกลายเป็นรูปแบบพิธีกรรมทางประชาธิปไตยที่ไม่มีเนื้อหาสาระที่เป็นประชาธิปไตย

^{*} อ้างแล้วใน ๔

^๖ อ.ย. (คณะกรรมการอาหารและยา) สคบ. (สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค) มอก. (มาตรฐานอุตสาหกรรม)

วิกฤตการณ์การเมืองกับการเติบโตของพลังประชาธิปไตย

ปรากฏการณ์ความตื่นตัวของพลัประชาชนที่ลุกขึ้นมาขับไล่รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ทั้งๆที่เคยเป็นรัฐบาลที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดในประวัติการณ์การเมืองไทย แต่เพียงระยะเวลา ๕ ปีในการบริหารบ้านเมืองได้ก่อวิกฤตการณ์ทั้งความแตกแยก การทุจริตคอร์รัปชั่น จนทำให้ภาคประชาชนต้องลุกฮือขึ้นมาขับไล่ เป็นเครื่องแสดงถึงความก้าวหน้าของพลังประชาธิปไตย ที่สามารถแยกแยะรูปแบบและเนื้อหาของรัฐบาลที่เป็นเผด็จการในรูปแบบหรือเนื้อหา ปรากฏการณ์ ๑๔ ตุลา ๒๕๑๖ และปรากฏการณ์พฤษภาคม ๒๕๓๕ เป็นปรากฏการณ์ของการต่อต้านรัฐบาลที่เป็นเผด็จการทั้งรูปแบบและเนื้อหา ในขณะที่ปรากฏการณ์ขับไล่รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ๒๕๔๙ เป็นปรากฏการณ์ของการต่อต้านรัฐบาลที่มีรูปแบบประชาธิปไตย แต่เนื้อหาเป็นเผด็จการที่ขาดธรรมาภิบาลในการบริหารบ้านเมืองและเกิดการทุจริตคอร์รัปชั่นอย่างมโหฬาร

รัฐประหาร ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ เป็นการตัดตอนพัฒนาการการเรียนรู้ของภาคประชาชนในการต่อสู้ และเรียนรู้วิธีการจัดการกับเผด็จการในรูปแบบประชาธิปไตย ประชาชนมีประสบการณ์ในการจัดการกับเผด็จการทหารที่ใช้ปืนและความกลัวเป็นอาวุธ แต่ประชาชนยังขาดประสบการณ์ในการต่อสู้กับรัฐบาลเผด็จการทุนนิยม ที่ใช้เงินและความโลภเป็นตัวสะกดพลังของสังคม รัฐประหาร ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ แม้จะหยุดยั้งกระบวนการเติบโตของพลังภาคประชาชน แต่เพียงชั่วคราวเท่านั้น

ขบวนการภาคประชาชนที่ต่อสู้ขับไล่รัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร อาจมีบางส่วนที่เกิดความโล่งใจเมื่อเกิดรัฐประหาร ๑๙ กันยา เพราะต้องการหลีกเลี่ยงการจลาจลนองเลือดเท่านั้น แต่มิใช่การยอมรับเผด็จการอีกกลุ่มให้เข้ามาเสวยอำนาจแทน ผลของการลงประชามติไม่ควรถูกตีความว่าประชาชนส่งสัญญาณเลือกเผด็จการฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

รัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ กับการเข้าถึงสิทธิของประชาชน

รัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ ได้ระบุถึงข้อดีและความก้าวหน้าในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยว่ามีมากกว่ารัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ อีกทั้งได้แก้ไขจุดอ่อนจุดบกพร่องโดยเฉพาะประเด็นที่สิทธิดังกล่าวถูกลิดรอนไว้ด้วยข้อความ “ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งตลอด ๙ ปีที่ใช้รัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ ไม่เคยมีการบัญญัติกฎหมายให้ปฏิบัติได้ รัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ จึงได้ตัดข้อความดังกล่าวออกเพื่อให้มีการใช้สิทธิได้ทันที

ในหมวดสิทธิของประชาชนนั้น มีเนื้อหาที่แสดงถึงความพยายามในการแก้ปัญหาที่เกิดจากรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ อยู่บ้าง มีการเพิ่มเนื้อหาใหม่ เช่น การมีกองทุนให้กับการพัฒนาการเมืองภาคประชาชน และมีมาตราที่บัญญัติให้จัดตั้งสภาพัฒนาการเมืองเพื่อเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

การมีกฎหมายบัญญัติถือเป็นกติกาเบื้องต้น แต่ในการปฏิบัติและบังคับใช้ให้เป็นไปตามสาระของเจตนารมณ์ของกฎหมายเป็นส่วนที่สำคัญที่สุด หากฝ่ายบริหารไม่กำกับให้มีการปฏิบัติไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายก็จะเกิดประโยชน์น้อย ตัวอย่างการมีพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารทางราชการโดยเจตนารมณ์ของกฎหมายคือให้มีการเปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นรอง แต่ในกระบวนการปฏิบัติกลับเป็นไปในทิศทาง ปกปิดเป็นหลัก เปิดเผยเป็นเรื่องๆ กระบวนการในการเข้าถึงข้อมูลของประชาชนมีความยุ่งยาก เชื่องช้า ไม่ตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหา

ทิศทางในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มีลักษณะที่ขัดแย้งกันโดยเนื้อหาสาระ ที่บัญญัติว่ารัฐต้องสนับสนุนแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและต้องสนับสนุนเศรษฐกิจแบบเสรีด้วย แม้จะระบุว่าต้องเป็นธรรมก็ไม่ได้ทำให้ทั้ง ๒ แนวทางนั้นไปด้วยกันได้อย่างเป็นเนื้อเดียวกัน ยิ่งกว่านั้นในหมวดสิทธิของชนชาวไทยทิศทางไปในลักษณะกึ่งรัฐสวัสดิการ คือ รัฐต้องจัดบริการการศึกษาฟรี ๑๒ ปี ,จัดบริการทางสาธารณสุขให้กับประชาชนแบบให้เปล่าและอื่นๆอีก แต่ไม่ได้กำหนดแนวนโยบายกระจายรายได้อย่างเป็นรูปธรรม เช่น กำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยภาษีมรดกและภาษีทรัพย์สิน เพื่อเป็นเม็ดเงินในการจัดสวัสดิการให้กับประชาชน แต่กลับมีการบัญญัติให้เอกชนสามารถเข้ามาเป็นเจ้าของโครงสร้างและโครงข่ายพื้นฐานที่สำคัญต่อการดำรงชีวิตของประชาชนได้ถึง ๔๙ %

การเมืองไทยภายใต้รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ก็ยังคงถูกขับเคลื่อนโดยกลุ่มทุน และปัจจุบันกลุ่มทุนได้ขยายตัวไปเป็นพันธมิตรกับกลุ่มทุนโลกาภิวัตน์ ซึ่งจะมุ่งเข้ามาแสวงหายึดกุมโครงข่ายต่างๆที่เป็นสาธารณูปโภคพื้นฐานที่มีลักษณะผูกขาด โดยเฉพาะธุรกิจโทรคมนาคมซึ่งมีมูลค่ามหาศาลและมีอิทธิพลครอบงำวัฒนธรรมสังคมได้ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐดูเหมือนเปิดทางให้รัฐบาลเลือกเดินแนวทางใดก็ได้ใน ๓ แนวทางนี้ แต่แท้จริงแล้ว “อำนาจสูงสุดของประเทศคือ อำนาจที่เป็นโครงสร้างของสังคม ในสังคมไหนก็แล้วแต่ โครงสร้างคือ เศรษฐกิจ คือการเมือง คือวัฒนธรรม ในสามส่วนนี้ เศรษฐกิจเป็นโครงสร้างพื้นฐานหรือโครงสร้างเบื้องล่าง ส่วนการเมืองและวัฒนธรรม(ท่านปรีดีฯ เรียกว่าทัศนะสังคม) เป็นโครงสร้างชั้นบน โครงสร้างเบื้องล่างอยู่ในกำมือใคร โครงสร้างเบื้องบนก็อยู่ในกำมือคนนั้น”^๗ การเมืองในอนาคตยังจะอยู่ในมือของกลุ่มทุน ที่ร่วมมือกับพรรคการเมืองหรือกลุ่มอภิสิทธิ์ชน การเข้าถึงสิทธิของประชาชนในภาคปฏิบัติยังไม่อาจคาดหมายได้

ส่วนที่เป็นปัญหามากที่สุดในร่างรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ คือโครงสร้างของระบบการเมือง ที่เป็นการย้ายหัวอำนาจกลับมาสู่กลุ่มที่เรียกขานว่าเป็นกลุ่มเสนาอำมาตย์และอภิสิทธิ์ชน ทำให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้กลายเป็นอำมาตยาธิปไตย ยิ่งกว่าเป็นประชาธิปไตย เพราะโครงสร้างการเข้าสู่อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และวุฒิสมาชิก ๗๔ คน ถูกย้ายมาอยู่ในการพิจารณาของข้าราชการตุลาการ โดยไม่มีส่วน

^๗ สุพจน์ ด้านตระกูล เสวนาในวาระครบรอบ ๗๕ ปี การอภิวัฒน์ไทย ๒๔ มิถุนายน ๒๕๗๕ , ๓ มีนาคม ๒๕๕๐ สถาบันปรีดีปทานายก

ยึดโยงอยู่กับประชาชน เพื่อให้องค์ประกอบส่วนนี้เป็นการคานดุลอำนาจกับพรรคการเมืองที่คณะรัฐประหาร ยังเกรงเกรงว่าจะยังเป็นกลุ่มอำนาจเก่าของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร

คณะร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ร่างรัฐธรรมนูญเพื่อสกัดกั้นอำนาจเก่า และออกแบบในการจำกัดอำนาจของพรรคการเมือง และนักการเมืองลงให้มากที่สุด โดยกลับมาเพิ่มอำนาจให้กับกลุ่มอภิสิทธิ์ชน นายปรีดี พนมยงค์ เคยกล่าวว่า “สาระสำคัญที่เป็นแม่บทซึ่งขึ้นอยู่กับรากฐานแห่งทัศนะของผู้ร่างกับสมาชิกสภาที่มีหน้าที่นิติบัญญัติ ยืนหยัดในอภิสิทธิ์ชนหรือยืนหยัดในปวงชน ถ้าผู้ร่างกับสมาชิกสภามีทัศนะยืนหยัดในอภิสิทธิ์ชน บทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญก็มีสาระรักษาอำนาจและฐานะพิเศษของอภิสิทธิ์ชนไว้โดยทางตรงหรือแฝงไว้โดยทางปริยาย”^๔

ด้วยเหตุนี้จะเห็นได้ว่านอกจากการโอนย้ายอำนาจในการแต่งตั้งบุคคลที่จะเข้ามาใช้อำนาจในระบบให้เป็นของตุลาการแล้ว ในบทเฉพาะกาลยังเป็นการรับรองบุคคลที่ถูกแต่งตั้งโดยคณะรัฐประหาร ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอื่นๆ ให้ดำรงตำแหน่งจนครบวาระตามที่เป็นบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และบุคคลเหล่านี้ก็จะมีหน้าที่มาสรรหา ผู้ดำรงตำแหน่งองค์กรอิสระอื่นๆ ทำให้อำนาจถูกผูกขาดอยู่ในกลุ่มเดียวกัน นอกจากนี้เพื่อไม่ให้รัฐบาลจากพรรคการเมืองมาสะกัดกั้นองค์กรอิสระเหล่านี้ ก็ได้บัญญัติให้องค์กรอิสระ และตุลาการเป็นผู้เสนอกฎหมายได้อีกด้วย ทำให้สาระของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีความสับสนในหลักการแบ่งแยกอำนาจ และก้าวก่ายการใช้อำนาจกันมากที่สุดที่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญ

ฉบับก่อนๆ

สิ่งที่น่าเป็นห่วงอย่างยิ่งคือ สถาบันตุลาการจะเกิดความมัวหมองจากการใช้อำนาจในการเลือกบุคคลมาดำรงตำแหน่งวุฒิสมาชิกและองค์กรอิสระ ในอดีตรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นผลผลิตจากการรัฐประหารได้กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา โดยองคมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ นายพิน สุพรรณสาร ซึ่งห่วงใยต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ได้อภิปรายว่า “การที่พระมหากษัตริย์ จะมาทรงเลือกท่านสมาชิกวุฒิสภานั้น คือเลือกนักการเมือง เพราะฉะนั้น ในการเลือกก็อาจจะไม่ได้ทั้งดีและทั้งชม ถ้าเลือกผิดก็จะถูกเขาติฉินนินทา ผิดหรือไม่ผิดไม่สำคัญ แต่มีผู้วิ่งไปหาพระมหากษัตริย์ วิ่งไปหาถึงองคมนตรี ขอให้สมาชิกวุฒิสภาอย่างแน่นนอน เช่นนั้น พระมหากษัตริย์ไม่ทรงโปรดคนไหนบ้าง คนผู้นั้นก็จะบ่นว่า พระมหากษัตริย์ เล่นพวกเล่นพ้องอะไรต่างๆ ถ้าพระมหากษัตริย์ถูกวิพากษ์วิจารณ์เช่นนี้แล้วท่านคิดหรือเปล่าว่า ราชบัลลังก์ก็จะสั่นคลอนสักเพียงไร ข้าพเจ้าเชื่อเหลือเกินว่า หลีกไม่พ้นมันคงถาวร”^๕

^๔ ประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญเบื้องต้นกับการร่างรัฐธรรมนูญ, รวมข้อเขียนของนายปรีดี พนมยงค์, ปรีดี พนมยงค์ กับสังคมไทย หน้า ๓๖๗ สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, สิงหาคม ๒๕๒๖

^๕ สุพจน์ ด้านตระกูล อ้างแล้วใน ๗

แนวทางควรจะเป็นการให้อำนาจประชาชนในการควบคุมนักการเมือง เพื่อให้ให้นักการเมืองและพรรคการเมือง นำเสนอนโยบายทางการเมืองที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ซึ่งจะเป็นการต่อยอดจากพัฒนาการทางการเมืองโดยผลของรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ และเป็นเส้นทางที่มั่นคงถาวรกว่าการเปลี่ยนชั่วคราวกลับไปสู่กลุ่มข้าราชการ และออกกฎหมายในการจำกัดนักการเมืองมากมาย ซึ่งในที่สุดแล้วก็ไม่สามารถจำกัดได้ตลอดไป รัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ ไม่ได้สร้างกลไกอำนาจต่อรองให้กับประชาชน เพื่อเป็นการต่อยอดพัฒนาการของภาคประชาชนอันจะเป็นหลักประกันในการเข้าถึงสิทธิของประชาชนอย่างแท้จริง

.....

เอกสารอ้างอิง

๑) อนาคตของประเทศไทยควรดำเนินไปในรูปใด

ปาฐกถาในการชุมนุมสนทนาที่สามัคคีสมาคม(สมาคมนักเรียนไทย)ประเทศอังกฤษ เมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๑๖ , จากรวมข้อเขียนของนายปรีดี พนมยงค์

๒) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๔๐

๓) ข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์ และพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว ฉบับ ๒๗ มิถุนายน ๒๔๗๕ , การเสวนาในวาระครบรอบ ๗๕ ปี การอภิวัฒน์ไทย ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ , สถาบันปรีดี พนมยงค์ , มิถุนายน ๒๕๕๐

๔) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐

๕) ประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญเบื้องต้นกับการร่างรัฐธรรมนูญ,รวมข้อเขียนของนายปรีดี พนมยงค์, ปรีดี พนมยงค์ กับสังคมไทย สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , โครงการปรีดีกับสังคมไทย , สิงหาคม ๒๕๒๖