

คำปาฐกถา

เรื่อง ทศนะและความคาดหวังต่อการยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่

โดย ฯพณฯ อานันท์ ปันยารชุน

อดีตนายกรัฐมนตรี

วันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๐ เวลา ๐๘.๑๕ – ๐๘.๔๕ น.

ณ ห้องประชุม ชั้น ๑๑ สำนักงานอัยการสูงสุด ถนนรัชดาภิเษก กรุงเทพฯ

ท่านอัยการสูงสุดและท่านผู้มีเกียรติทุกท่าน

การยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ อันเป็นที่สนใจของประชาชนอย่างกว้างขวางที่สุดนั้น เป็นเรื่องสำคัญที่สุดเรื่องหนึ่งของประเทศชาติและประชาชนไทย ในฐานะที่เป็นรอยต่อของการเมืองไทยในปัจจุบันกับอนาคตและในฐานะที่สะท้อนถึงภูมิปัญญาของคนไทย ซึ่งสะสมประสบการณ์ วิชาการ และทศนาการ จากอดีตถึงปัจจุบันเพื่อสร้างสรรค์วิถีทาง ที่คาดว่าจะจะเป็นคุณประโยชน์ที่สุดสำหรับประเทศไทยในอนาคตด้วย

ในฐานะที่เป็นประชาชนคนไทยคนหนึ่ง ผมมีความดีใจเป็นอย่างยิ่งที่สังคมไทยได้มีโอกาสที่จะได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญซึ่งประชาชนมีส่วนร่วมในการร่างขึ้นมาแม้หลายคนจะมีความไม่มั่นใจในรัฐธรรมนูญฉบับที่ร่างกันนี้ว่า จะสามารถแก้ปัญหของสังคมไทย หรือเป็นกุญแจสู่การปฏิรูปการเมืองอย่างหวังกันไว้ แม้หลายคนจะยังไม่พอใจนักกับวิถีทางหรือที่มาของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ หรือแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ แต่สำหรับผม ผมคิดว่ากระบวนการในการร่างรัฐธรรมนูญที่กำลังเกิดขึ้นนี้เป็นนิมิตหมายที่ดีของสังคมไทย เพราะเป็นครั้งแรกที่กระบวนการในการสร้าง "จิตวิญญาณ" ให้กับรัฐธรรมนูญได้เกิดขึ้น

รัฐธรรมนูญนั้น หากมิได้เป็นการรวบรวมไว้ซึ่งเจตจำนงร่วมกันของมหาชนในสังคมนั้น ก็คงเป็นเพียงตราสารที่เขียนขึ้นโดยขาดจิตวิญญาณ ซึ่งทำให้ความศักดิ์สิทธิ์หรือคุณค่าที่แท้ของรัฐธรรมนูญขาดหายไป ดังนั้นกระบวนการตรึงที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะนำไปสู่จุดมุ่งหมายสูงสุดที่แต่ละคนใฝ่ฝันหรือไม่ ก็เป็นกระบวนการที่เรื่อนำพาสังคมไทยไปถูกทางแล้ว

ด้วยความรู้สึกดังกล่าวนี้เอง ผมจึงรู้สึกมีความยินดีเป็นอย่างยิ่งที่ได้มีโอกาสเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการที่สำคัญนี้ และพร้อมเสมอที่จะอุทิศเวลาให้กับกิจกรรมนี้ ไม่ว่าจะอยู่ในฐานะและหน้าที่อย่างไร

ในทัศนะของผม แม้ว่าความเป็นมาของการยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่มีพื้นฐานจากกระแสการเรียกร้องให้เกิดการปฏิรูปการเมือง จนคล้อยล้ากับว่าจะเป็นการยกร่างรัฐธรรมนูญเพื่อแก้ไขปัญหาอันเรื้อรังของระบบการเมืองไทยเป็นหลักก็ตาม แต่เราต้องไม่ลืมว่าระบบการเมืองในความหมายที่แท้จริงย่อมมิได้ผูกขาดหรือจำกัดความสัมพันธ์กับเพียงผู้มีบทบาทหน้าที่ทางการเมือง เพราะการเมืองเป็นเรื่องของการจัด การให้สังคมเป็นสุขและเกิดสภาพเอื้อต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของมนุษย์ทุกคนในสังคม รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศโดยเป็นแม่บทของกฎหมายทุกฉบับและเป็นรากฐานแห่งการศึกษาทุกประการในสังคม จึงมีความหมายที่แท้จริงเป็นอย่างเดียวกันกับความหมายที่แท้จริงของการเมืองนั่นเอง

ดังนั้น ความคาดหวังต่อการยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ จึงเป็นเรื่องเดียวกันกับความปรารถนาที่จะเห็นการยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่นี้ มีแนวคิดและกระบวนการที่จะทำให้รัฐธรรมนูญใหม่ปรากฏความหมายที่แท้จริงด้วย แนวคิดและกระบวนการดังกล่าวอาจได้แก่

ประการที่หนึ่ง แม้ว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญตามระบอบประชาธิปไตยในระบบสากล จะมีทั้งแบบที่เป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรและกำหนดให้เป็นกฎหมายสูงสุด อันมีต้นแบบจากประเทศสหรัฐอเมริกา และที่เป็นจารีตประเพณีทางการปกครองผสมผสานกับกฎหมายในรูปพระราชบัญญัติ อันมีต้นแบบจากประเทศอังกฤษ แต่เป็นที่สังเกตว่า ไม่ว่าจะแบบใดดังกล่าว กฎหมายรัฐธรรมนูญจะต้องเป็นรากฐานการพัฒนาทุกด้านของประเทศ และเป็นกติกาแห่งการปกครองที่สื่อถึงเจตจำนงของประชาชาติ การกำหนด คู่มครอง และเรียกร้องสิทธิเสรีภาพ และบทบาทหน้าที่ของทุกองคาพยพในสังคมล้วนอ้างอิงและสอดคล้องประสานถึงกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งส่วนนี้ยังไม่เคยปรากฏอยู่ในแนวความคิดและวัฒนธรรมของชาติไทยแม้ว่าในประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองและใช้รัฐธรรมนูญมา ๕ ฉบับแล้วก็ตาม แต่บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ผ่านมามีเหมือนจะถูกใช้เพียงเพื่ออ้างอิงถึงในบรรดาผู้มีบทบาทหน้าที่ทางการเมืองสำหรับการใช้อำนาจทางการเมืองส่วนเรื่องสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ล้วนต้องอนุวัตไปตามกฎหมายระดับรองทั้งสิ้น จึงคาดหวังว่าในกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ จะคำนึงถึงการหามาตรการให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน มีความสำคัญอย่างแท้จริงในสังคมไทยและเป็นรูปธรรมที่ปรากฏรายละเอียดชัดเจนขึ้น

ประการที่สอง เรื่องจำเป็นและความจะต้องดำเนินการให้สำเร็จในการยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ นี่เรื่องหนึ่งที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้ เพราะเป็นสาเหตุสำคัญให้ต้องมีการยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่นี้ คือการปฏิรูปการเมือง โดยกำหนดจัดวางระเบียบใหม่เพื่อสังคายนาระบบการเมืองไทยที่เป็นอยู่ ซึ่งคัดกร่อนความศรัทธาต่อระบอบประชาธิปไตยอยู่นั้น ให้เป็นระบบที่มหาชนมีความศรัทธายอมรับ ดังที่ผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านเคยอธิบายถึงว่า จะต้องจัดวางระบบใหม่ให้คนที่มีความคุณภาพเข้าสู่ระบบการเมืองได้ และเมื่อเข้าสู่ระบบการเมืองแล้ว ระบบจะต้องเอื้ออำนวยให้บุคคลนั้นสามารถมีศักยภาพที่จะจัดการสังคมให้เป็นสุขอย่างมีประสิทธิภาพได้ และที่สุดจะต้องมีระบบตรวจสอบเพื่อควบคุมมิให้บุคคลที่เข้าสู่ระบบการเมืองแล้วนั้น ดำเนินบทบาทหน้าที่ในทางมิชอบธรรมได้ อันจะทำให้เกิดความกิดิการทางการเมืองที่จะกำหนดขึ้นใหม่ มีทั้งความชอบธรรม (Legitimacy) ประสานไปกับการมีประสิทธิภาพ (Effectiveness)

ประการที่สาม แม้ว่าเรื่องปฏิรูปการเมืองโดยจัดวางกิดิการทางการเมืองใหม่ดังกล่าวมีความสำคัญอย่างยิ่ง แต่ก็มีปัจจัยพื้นฐานของสังคมที่ไม่อาจละเลยได้ในการยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่นี้ ได้แก่ การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม การพิทักษ์สิ่งแวดล้อม และการคุ้มครองสิทธิของผู้ด้อยโอกาสในฐานะเป็นมนุษย์ในสังคม ซึ่งล้วนเป็นบทบาทหน้าที่สำคัญของรัฐอันพึงมีต่อประชาชน และเป็นมาตรฐานของทุกประเทศในประชาคมโลก เพราะประเด็นเหล่านี้ล้วนเป็นรากฐานแห่งความสงบสุขของสังคมไทย และเป็นปัจจัยย้อนกลับมาเกื้อหนุนมาตรฐานทางการเมืองของไทยต่อไปด้วย

ประการที่สี่ หากย้อนไปดูประวัติศาสตร์การกำเนิดรัฐธรรมนูญทั้ง ๑๕ ฉบับที่ผ่านมา จะเห็นว่าเกิดขึ้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงอำนาจรัฐด้วยวิถีทางที่ไม่ใช่ปกติธรรมดาของระบบรัฐสภา อีกทั้งคณะบุคคลที่ยกร่างรัฐธรรมนูญในแต่ละฉบับในอดีตก็ได้มาจากประชาชนอย่างแท้จริง ดังนั้น การที่รัฐสภาไทยยินยอมพร้อมใจให้แก้ไขมาตรา ๒๑๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ แทนที่จะหวงแหนอำนาจไว้ที่รัฐสภาเอง ย่อมแสดงถึงความใจกว้างและปรารถนาดีต่อประเทศ อันเป็นจังหวะก้าวใหม่ ของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทย ประกอบกับกระแสความตื่นตัวของประชาชนที่จับตามองการทำงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญอยู่ในขณะนี้ จึงควรอย่างยิ่งที่สภาร่างรัฐธรรมนูญจะสนับสนุนให้เกิดการระดมความคิดเห็นจากประชาชนทุกหมู่เหล่าทุกวงการและทุกภูมิภาคทั่วประเทศเกี่ยวกับแนวทางที่จะยกร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อนำไปประมวลและสังเคราะห์ให้รัฐธรรมนูญที่จะยกร่างขึ้นนี้มาจากเจตจำนงของมหาชนประสานไปกับมาตรฐานแห่งหลักวิชาการและประเพณี เพื่อให้เกิดคุณประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติ แต่ทั้งนี้ สภาร่างรัฐธรรมนูญจะต้องสามารถดำเนินการโดยอิสระปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำจากอิทธิพลใด ๆ และต้องตระหนักถึงประสิทธิภาพที่จะต้องดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญให้สำเร็จภายใน ๒๔๐ วัน ตามกฎหมายด้วย

ประการสุดท้าย ยังต้องทำความเข้าใจว่า การมีรัฐธรรมนูญใหม่แม้อาจได้กติกาที่จัดวางระบบทางการเมืองในแนวทางใหม่ ๆ แต่ก็ยังไม่ได้หมายความว่าประเทศชาติจะเกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่งดงามทั้งหมด เพราะยังต้องอิงอาศัยกระบวนการอื่น ๆ อีกมากที่จะมารองรับหรือบังคับให้การเป็นไปตามรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นกฎหมายประกอบ ตลอดจนวัฒนธรรมและทัศนคติของคนในสังคมไทยที่จะสำนึกถึงคุณค่าของระบอบประชาธิปไตยนั้น การติดตามเฝ้ามองจากสาธารณชนจึงไม่ควรจะยุติเพียงการยกร่างรัฐธรรมนูญสำเร็จ หากแต่ควรถือเป็นจุดเริ่มต้นของการร่วมกันสร้างสรรค์ระบอบการปกครองนี้ให้เป็นของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชนอย่างแท้จริงต่อเนื่องไปอย่างยั่งยืนด้วย

รัฐธรรมนูญนี้จะยกร่างขึ้นใหม่ไม่ว่าจะมีอะไรใหม่ และไม่ว่าจะเกิดผลอย่างไร ย่อมเป็นสิ่งที่สื่อถึงภูมิปัญญาของคนไทย วัฒนธรรมและอารยธรรมของสังคมไทย ตลอดจนเจตจำนงของประเทศไทยที่จะเป็นหลักฐานจารึกไว้ในประวัติศาสตร์ไทย และเป็นมรดกตกทอดไปยังลูกหลานไทยของเราในอนาคต