

ปาฐกถาเรื่อง
"๕ ปี แห่งการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญ"
โดย
ฯพณฯ นายอานันท์ ปันยารชุน
๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๕

ท่านประธานรัฐสภา ท่านสมาชิกรัฐสภา ท่านอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และท่านผู้มีเกียรติ
ที่เคารพทุกท่าน

วันนี้เมื่อ ๕ ปีที่แล้ว เป็นวันที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงลงพระปรมาภิไธยตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ประกาศใช้ นับแต่นั้นถึงวันนี้ ครบ ๕ ปีบริบูรณ์ จึงนับเป็นวาระที่เหมาะสมอย่างยิ่ง ที่จะได้มาทบทวนการใช้บังคับรัฐธรรมนูญฉบับที่ถูกขนานนามว่า "รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน" ฉบับนี้ การที่สถาบันพระปกเกล้าและชมรม ส.ส.ร. ร่วมกันจัดแสดงปาฐกถาโดยผู้ที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญนี้ในเวลานั้น จึงเหมาะสมแก่กาลสมัยเป็นอย่างยิ่ง

ท่านผู้มีเกียรติครับ

ก่อนอื่น ผมใคร่ขอตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับความเข้าใจบางประการ ในการประเมินการใช้บังคับรัฐธรรมนูญนี้ เพราะหลายปีที่ผ่านมา เราคงได้ยินการกล่าวอ้างว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ ห้ามแก้ไขจนกว่าจะครบ ๕ ปีหลังประกาศใช้ ซึ่งเป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน เพราะที่จริงแล้วรัฐธรรมนูญมาตราสุดท้าย คือ มาตรา ๓๓๖ บัญญัติแต่เพียงว่า

"เมื่อครบห้าปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจทำรายงานเสนอความเห็นต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายอื่นได้"

ซึ่งไม่ได้หมายความว่าห้ามแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแต่อย่างใดเลย ว่ากันอันที่จริง โดยหลัก เมื่อรัฐธรรมนูญนี้ประกาศใช้วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ ก็อาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้ได้ทันทีในวันรุ่งขึ้น ทั้งนี้เพราะไม่มีมาตราใดห้ามแก้ไขเอาไว้เลย มาตรา ๓๓๖ เพียงแต่ให้อำนาจ ก.ก.ต. คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและ ป.ป.ช. ทำความเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติม เมื่อใช้รัฐธรรมนูญนี้ไปครบ ๕ ปี เพื่อให้มีการสำรวจตรวจตราว่า ๕ ปีที่ผ่านมา มีปัญหาหรืออุปสรรคใดอันเกิดจากบทบัญญัติ

ในรัฐธรรมนูญบ้างเท่านั้น แม้กระนั้น ก็ไม่ได้หมายความว่า ๓ หน่วยงานดังกล่าว จะต้องเสนอขอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายอื่น หากทั้ง ๓ หน่วยงานเห็นว่าทั้งรัฐธรรมนูญและกฎหมายลูกคืออยู่แล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องทำความเข้าใจให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมแต่อย่างใด ดังนั้น การที่มีข่าวว่า คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีความเห็นว่าไม่จำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จึงเป็นสิ่งที่กระทำได้ แต่ไม่ได้หมายความว่าคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกรัฐสภา ซึ่งมีอำนาจริเริ่มการแก้ไขเพิ่มเติมตามมาตรา ๓๑๓ จะริเริ่มเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมิได้ ในทางตรงกันข้าม ๒ หน่วยงานหลังนี้ มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่จะเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้เสมอ

อย่างไรก็ตาม การ "มีอำนาจ" เป็นเรื่องหนึ่ง แต่จะ "ใช้อำนาจ" ที่มีอยู่หรือไม่นั้น เป็นอีกเรื่องหนึ่ง ถึงแม้จะมีอำนาจ แต่ถ้าคณะรัฐมนตรีและสมาชิกรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่า ยังไม่สมควรใช้อำนาจเสนอแก้รัฐธรรมนูญ ก็เป็นสิ่งที่กระทำได้พอ ๆ กับการที่คณะรัฐมนตรีและสมาชิกรัฐสภา เห็นว่าถึงเวลาแล้วที่จะแก้ไขรัฐธรรมนูญ ก็ย่อมที่จะเสนอขอแก้ไขได้ตามมาตรา ๓๑๓ กล่าวโดยสรุปก็คือ คุณพินิจในการเลือก "เรื่อง" ที่จะแก้ไข และ "เวลา" ที่จะแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้น อยู่ที่คณะรัฐมนตรีและสมาชิกรัฐสภา แต่การใช้คุณพินิจนั้นจะเหมาะสม สมควร หรือไม่สมควรประการใด เรา-ท่าน ทั้งหลายที่ประชุมอยู่ที่นี้และรับชมรับฟังอยู่ทางบ้าน ย่อมมีสิทธิอิสระที่จะวิพากษ์วิจารณ์ได้ เพราะเรามีส่วนร่วมช่วยกันให้รัฐธรรมนูญนี้เกิดขึ้นมาเมื่อ ๕ ปีที่แล้ว

ท่านที่เคารพครับ

สำหรับผม การจะพิจารณาว่าสมควรและถึงเวลาหรือยัง ที่จะแก้รัฐธรรมนูญนั้น เราจำเป็นต้อง "เหลียวหลัง" ไปแลดูการใช้รัฐธรรมนูญในช่วง ๕ ปีที่ผ่านมา ว่าเป็นอย่างไร ก่อนที่จะ "แลหน้า" ไปในอนาคตว่า เราต้องการให้สิ่งใดเกิดขึ้นในสังคมไทย แต่สิ่งนั้นยังไม่เกิดขึ้น และการไม่เกิดขึ้น เพราะบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเป็นปัญหาที่เป็นอุปสรรคขัดขวางไม่ให้สิ่งที่เราประสงค์จะให้เกิดขึ้น ถ้าเป็นเช่นนี้ เราก็ต้องแก้รัฐธรรมนูญ แต่ถ้าสิ่งที่เราต้องการให้เกิด เกิดขึ้นแล้วก็ดี หรือไม่เกิดก็ตาม แต่ไม่ได้เป็นเพราะบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเป็นอุปสรรคไม่ให้เกิด เราก็ไม่จำเป็นต้องแก้รัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญไม่ใช่สาเหตุแห่งปัญหา เราต้องกลับมาทบทวนว่า อะไรคือรากแห่งปัญหาและแก้ที่จุดนั้น

ท่านผู้ฟังที่เคารพครับ

เมื่อเหลียวหลังไปแล ๕ ปีที่ผ่านมา เราจะพบข้อเท็จจริงว่า แม้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ จะมีผลใช้บังคับแล้ว ตามช่วงเวลาต่าง ๆ กัน เริ่มตั้งแต่บทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๓ อันเป็นวันครบวาระของวุฒิสภาชุดเดิมที่มาจากแต่งตั้ง เป็นผลให้มีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาชุดแรก เมื่อ

วันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๓ อย่างไรก็ดี ในช่วงเวลาดังกล่าว บทบัญญัติว่าด้วยสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรีก็ยังไม่ผลใช้บังคับทุกมาตรา เพราะสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรียังเป็นชุดเดิมตามบทเฉพาะกาล ดังนั้น ในช่วงนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงยังคงดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีควบกันได้ การอภิปรายไม่ไว้วางใจก็เป็นไปแบบเดิมตามรัฐธรรมนูญฉบับเก่า เป็นเช่นนี้เรื่อยมา จนมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรชุดที่แล้ว เมื่อวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ และจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนเมื่อวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๔๔ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญใหม่ ในส่วนที่เกี่ยวกับสภาผู้แทนราษฎรใหม่และคณะรัฐมนตรีใหม่ จึงเริ่มใช้บังคับในอายุของรัฐบาลนี้

พอถึงจุดนี้ เรา-ท่าน ก็นึกว่า รัฐธรรมนูญคงใช้ครบทุกมาตราแล้ว

แต่ความจริงหาเป็นเช่นนั้นไม่! จวบจนบัดนี้ ยังมีรัฐธรรมนูญหลายมาตราที่ยังไม่มีในทางปฏิบัติเลย จนแม้ในเวลาที่คุณอยู่

หากสำรวจตรวจตราให้ดี เราสามารถจัดกลุ่มบทบัญญัติที่ยังไม่มีผลเป็น ๒ กลุ่ม ตามสาเหตุที่ทำให้ไม่มีผล

กลุ่มแรก คือ กลุ่มที่มีบทเฉพาะกาลล่วงหน้าไว้ว่า ให้ใช้บังคับเมื่อครบ ๕ ปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ บทบัญญัติในส่วนนี้อยู่ในมาตรา ๓๓๕ (๓) (๕) และ (๖) อันได้แก่

- การบังคับให้รัฐต้องจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไม่น้อยกว่า ๑๒ ปี อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายจากนักเรียน ตามมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง
- การบังคับให้การนั่งพิจารณาคดีของศาล ต้องครบองค์คณะตามมาตรา ๒๓๖
- การให้การจับกุม คุมขังคน ต้องมีหมายศาล และต้องนำตัวไปศาลภายใน ๔๘ ชั่วโมง นับแต่ผู้ถูกจับไปถึงที่ทำการของพนักงานสอบสวน ตามมาตรา ๒๓๗
- การจ่ายสำนวนคดีให้ศาลตามกฎหมาย และการโยกย้ายผู้พิพากษา ต้องได้รับความยินยอมจากผู้พิพากษา เพื่อคุ้มครองความเป็นอิสระในการพิจารณาคดีของศาลตามมาตรา ๒๔๕ วรรคสามและวรรคห้า
- การให้การเลื่อนตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือน หรือลงโทษผู้พิพากษาต้องผ่านการพิจารณาของอนุกรรมการของแต่ละชั้นศาล ก่อนที่ ก.ต. จะพิจารณาได้ ตามมาตรา ๒๗๓ วรรคสอง

บทบัญญัติเหล่านี้เพิ่งมีผลใช้บังคับวันนี้ครับ วันที่เรากำลังยืนพูดกันอยู่

ที่รัฐธรรมนูญให้เวลาถึง ๕ ปี ในบทเฉพาะกาลในเรื่องเหล่านี้ ก็เพื่อเหตุ ๒ ประการ

ประการแรก เพื่อให้รัฐบาลเตรียมการให้พร้อม เพราะต้องใช้เงินมาก โดยเฉพาะการให้การศึกษานานาชาติ ๑๒ ปี ต้องให้เวลารัฐบาลเตรียมหาเงิน และวางรูปแบบการจัดการศึกษานานาชาติที่เหมาะสม ไม่ทำลายคุณภาพของโรงเรียนที่จัดการเรียนอยู่แล้วลงให้ด้อยคุณภาพ แต่ให้ยกระดับโรงเรียนที่จัดการศึกษาโดยมีข้อจำกัด ได้พัฒนาคุณภาพให้สูงขึ้น

ประการที่สอง เพื่อให้ศาล อัยการ และตำรวจ ซึ่งเคยชินกับแบบแผนในการดำเนินคดีเดิม ๆ มาเป็นร้อยปี ต้องเปลี่ยนวิธีคิด และวิธีทำงาน ให้ประสานกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของคู่ความในคดี ที่เพิ่มมากขึ้นกว่าในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ

ด้วยเหตุนี้ ในวันที่ เราจึงไม่สามารถประเมินผลการใช้บังคับบทบัญญัติที่เพิ่งมีผลในวันนี้ได้ เราคงต้องใช้เวลาอีกระยะหนึ่ง แล้วปีหน้า เราจึงมาประเมินผลกันอีกที

อย่างไรก็ตาม ณ จุดนี้ ผมมีข้อสังเกตว่า รัฐพร้อมแค่ไหนในการเตรียมการ? ผมไม่แน่ใจเท่าที่ทราบอย่างน้อย ๒ เรื่องมีปัญหาเรื่องความพร้อม ทั้ง ๆ ที่รัฐธรรมนูญให้เวลานานถึง ๕ ปี เรื่องแรก ก็คือเรื่องการให้การศึกษานานาชาติ ๑๒ ปี โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย จนวันนี้ เวลานี้ ยังไม่แน่ว่ารัฐจะดำเนินการอย่างไร ไม่มีการแถลง หรือชี้แจงใด ๆ จากหน่วยงานที่รับผิดชอบ ปัญหาจะตามมาในตอนเปิดเทอมนี้ว่า ถ้าผู้ปกครองนักเรียนประถมหรือมัธยมไม่ยอมชำระค่าเล่าเรียน แต่โรงเรียนยังเรียกเก็บอยู่ ผู้ปกครองอาจนำคดีไปสู่ศาลปกครอง หรือไปร้องยังผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา หรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผลจะเป็นเช่นใด? นี่คือบททดสอบบทแรกของการปฏิรูประบบราชการ

เรื่องที่สองคือ เรื่องการออกหมายจับของตำรวจ ซึ่งเท่าที่ทราบมาก็คือ ร่าง พ.ร.บ. แก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๓๗ ยังไม่ออกใช้บังคับเมื่อเป็นเช่นนี้ ในวันที่ ตำรวจ อัยการ และศาลก็ต้องใช้มาตรา ๒๓๗ ทันที โดยไม่ต้องรอการแก้ไขกฎหมาย เท่าที่ผมทราบมา ทางศาลยุติธรรมโดยประธานศาลฎีกาได้เตรียมการโดยออกแนวทาง ให้ผู้พิพากษาดำเนินการตามมาตรา ๒๓๗ ไว้แล้ว ปัญหาอยู่ที่ตำรวจ ซึ่งมีอำนาจจับและมีจำนวนกว่า ๒ แสนคน ได้ทราบแล้วหรือไม่ว่า จะต้องปฏิบัติอย่างไร ไม่ใช่ปล่อยให้ร้ายให้ลายนวลโดยอ้างว่าจับไม่ได้ ซึ่งไม่เป็นความจริง หากเกิดความเสียหายขึ้นใครรับผิดชอบ? และรับผิดชอบอย่างไร? เพราะรัฐธรรมนูญให้เวลาเตรียมการมานานถึง ๕ ปีแล้ว

ท่านที่เคารพครับ

คนที่ชอบกินแกงร้อน ต้องถูกแกงลาวปากจนพองนั้นใด การไม่เตรียมการให้พร้อม ทั้งที่มีเวลาถึง ๕ ปี ก็ย่อมต้องส่งผลเช่นนั้นต่อผู้ที่ทำหน้าที่โดยตรง ขอแต่เพียงอย่าให้เกิดความเสียหายแก่บ้านเมืองและพลเมืองเท่านั้นแหละครับ

ที่กล่าวมานั้น เป็นบทบัญญัติกลุ่มแรกที่มีผลใช้ในวันนี้เพราะบทเฉพาะกาลให้เวลาเตรียมตัว แต่บทบัญญัติอีกกลุ่มหนึ่ง ไม่ได้มีเวลากำกับไว้ครั้นที่จะต้องดำเนินการเมื่อใด

ท่านผู้มีเกียรติที่เคารพครับ

บทบัญญัติกลุ่มที่ ๒ ซึ่งไม่มีบทเฉพาะกาลหน่วงเวลาใช้บังคับเอาไว้ จะทำเมื่อใด รัฐก็ทำได้ทันที ตั้งแต่วันแรกที่รัฐธรรมนูญใช้ คือ บทบัญญัติต่อไปนี้ครับ

เรื่องแรก คือ เรื่องตามมาตรา ๔๐ ซึ่งให้มืองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ ทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ ซึ่งกฎหมายออกใช้บังคับแล้วภายใน ๓ ปี ตามบทเฉพาะกาล มาตรา ๓๓๕ (๒) แต่จนบัดนี้ยังไม่มี กสช. และ กทช. มาดูแลตามมาตรา ๔๐ ของรัฐธรรมนูญ และยังไม่มียกข้อบังคับทั้ง ๒ จะเกิดเมื่อใด คำถามก็คือใครรับผิดชอบ? รัฐบาล หรือ ศาลปกครอง หรือ วุฒิสภา?

เรื่องที่สองคือ กรณีตามมาตรา ๔๑ ซึ่งรัฐธรรมนูญให้หลักประกันแก่ข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างของเอกชน และของรัฐในกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ ให้มีเสรีภาพ และอิสรภาพออกจากเจ้าของสื่อ เพราะผู้ร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่า แม้จะปลดปล่อยสื่อจากการควบคุมของรัฐแล้วก็ตาม ก็ยังต้องปลดปล่อยผู้สื่อข่าวและคอลัมนิสต์ออกจากเจ้าของกิจการซึ่งเป็นเอกชนด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนได้ข้อมูลและความคิดเห็นที่แท้จริงของคนในวิชาชีพ หลักการนี้สำคัญมาก เพราะสื่อมวลชนเป็นสื่อกลางความเข้าใจของคนในสังคม และเสรีภาพดังกล่าวเป็นรากฐานสำคัญของระบอบประชาธิปไตย ที่สร้างทางเลือก (choices) ให้ประชาชน อย่างไรก็ตาม จนบัดนี้ ก็ยังไม่มียกกฎหมายปลดปล่อยผู้สื่อข่าวและคอลัมนิสต์ออกจากเจ้าของกิจการเอกชน ผลก็คือเขาเหล่านั้นส่วนหนึ่งยังคงอยู่ในอำนาจครอบงำนำชักของนายจ้าง

เรื่องที่สามคือ การที่รัฐธรรมนูญรับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ที่จะร่วมในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรมของท้องถิ่น ตามมาตรา ๔๖ ซึ่งต้องมีกฎหมายมากำหนดรายละเอียด เวลานี้ร่างกฎหมายป่าชุมชนที่ประชาชน ๕๐,๐๐๐ คนเข้าชื่อเสนอ ก็ยังอยู่ในคณะกรรมการร่วมของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ยังไม่ทราบแน่ชัดว่าจะใช้เวลาอีกนานเท่าใด เพราะรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดเวลาไว้ ผลก็คือชุมชนท้องถิ่นทั้งหลายก็ยังไม่อาจใช้สิทธิตามมาตรานี้ได้

ในเรื่องนี้ ผมมีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า เมื่อร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอผ่านสภาผู้แทนราษฎร เข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภา วุฒิสภากลับแก้ไขหลักการของร่างกฎหมายดังกล่าว ทั้ง ๆ ที่ไม่อาจกระทำได้ตามรัฐธรรมนูญ ดังจะเห็นจากการที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองหลักการของกฎหมายไว้อย่าง

แจ้งชัด ในมาตรา ๑๗๑ และมาตรา ๑๗๒ ที่ร้ายยิ่งกว่านั้นก็คือ ไม่ใช่เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่จะให้วุฒิสภา ซึ่งมีหน้าที่ถ่วงดุลกฎหมายที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎร กลับแก้ไขหลักการของกฎหมายเสมือนหนึ่งกลายเป็นผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายเสียเอง อันที่จริง ถ้าดูให้ดีจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญไม่ให้อำนาจสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนเหมือนกับ ส.ส. เสนอกฎหมายได้ ที่เป็นเช่นนี้ ก็เพราะรัฐธรรมนูญต้องการให้วุฒิสภาเป็นสภาตรวจสอบ ทำหน้าที่แต่งตั้งองค์กระอิสระ และถอดถอนผู้ทุจริตคดีมิชอบ แต่ให้ ส.ส. เสนอกฎหมายได้ เพราะสภาผู้แทนราษฎรเป็นสภาอันเป็นรากฐานของการบริหารราชการแผ่นดิน จึงให้อำนาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี อภิปรายไม่ไว้วางใจเพื่อให้รัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บริหาร พ้นตำแหน่งได้ รวมทั้งเสนอกฎหมาย และพิจารณางบประมาณ ซึ่งล้วนแต่เป็นเรื่องมือบริหารของรัฐบาลทั้งสิ้น

สังเกตให้ดีเถอะครับ เขาไม่ต้องการให้วุฒิสภาเป็นสภาซ้ำซ้อนกับสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นสภาอันเป็นรากฐานของการบริหาร เขาจึงห้ามสมาชิกวุฒิสภาเป็นรัฐมนตรี และแม้ลาออกถ้าไม่ครบ ๑ ปี รัฐธรรมนูญก็ยังห้ามเป็นรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้บริหารอยู่ดี รัฐธรรมนูญไม่ได้ให้อำนาจวุฒิสภาคัดงบประมาณ แม้แต่สิ่งเดียว ให้เพียงอำนาจรับหรือไม่รับร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายเท่านั้น เพราะเขาไม่ต้องการให้วุฒิสภาไปยุ่งย่ามกับการบริหาร ซึ่งจะซ้ำซ้อนกับสภาผู้แทนราษฎร

ดังนั้น การที่วุฒิสภาทำเกินอำนาจ ด้วยการแก้หลักการของกฎหมายที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว จึงเป็นการผิดหน้าที่ ผิดฝาผิดตัว ทำให้ผู้ตรวจสอบกลายเป็นผู้บริหารเสียเอง ถ้าเป็นเช่นนี้ ใครจะเป็นผู้ตรวจสอบผู้ตรวจสอบเล่า?

เรื่องที่สี่คือ การออกกฎหมายคืนอสังหาริมทรัพย์ที่รัฐเวนคืนมาแล้ว แต่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ รัฐธรรมนูญกำหนดให้คืนให้เจ้าของ หรือทายาทตามที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา ๔๘ วรรคสุดท้าย แต่ยังไม่มีกฎหมายในเรื่องนี้

เรื่องที่ห้าก็คือ กรณีตามมาตรา ๕๓ ที่รัฐต้องออกกฎหมายมาคุ้มครองเด็กและเยาวชน และบุคคลในครอบครัว จากการใช้ความรุนแรงก็ดี หรือกำหนดให้รัฐต้องเลี้ยงดู และให้การศึกษาบรมแก่เด็กและเยาวชนที่ไม่มีผู้ดูแล ตามที่กฎหมายบัญญัติ จนบัดนี้ก็ยังไม่มีกฎหมาย

เรื่องที่หกคือ การที่รัฐต้องช่วยเหลือคนชราอายุเกิน ๖๐ ปี ที่ไม่มีรายได้ ตามมาตรา ๕๔ ก็ยังไม่มีกฎหมายกำหนดรายละเอียดในเรื่องนี้

เรื่องที่เจ็ดคือ กรณีที่มาตรา ๕๕ ของรัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐต้องให้ความช่วยเหลือ และจัดตั้งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ ให้ผู้พิการหรือทุพพลภาพ ก็ยังไม่มีกฎหมายที่ครอบคลุมครบถ้วน

เรื่องที่แปดคือ กรณีตามมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง ซึ่งให้สิทธิบุคคลที่จะร่วมกับรัฐและชุมชน ในการบำรุงรักษา และได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ และสิ่งแวดล้อม ก็ยังไม่มีวิวัฒนาการที่จะมีกฎหมายรองรับ

เรื่องที่เก้าคือ กรณีตามมาตรา ๕๖ วรรคสอง ที่กำหนดให้ต้องมีกฎหมายออกมาก่อนตั้งองค์ การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และสถาบันอุดม ศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ความเห็นต่อผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในโครงการขนาดใหญ่ ก็ยังไม่มีใครทราบว่าจะไปถึงไหนแล้ว แต่ที่แน่ที่สุดก็คือ เวลานี้ยังไม่มีมาตรการกฎหมายดังกล่าว

เรื่องที่สิบคือ เรื่ององค์การอิสระคุ้มครองผู้บริโภค ที่รัฐธรรมนูญมาตรา ๕๗ กำหนดให้ ต้องมีขึ้น เพื่อให้ความเห็นในการคุ้มครองผู้บริโภค ก็ยังไม่มีกฎหมายจัดตั้ง

เรื่องที่สิบเอ็ดคือ กรณีตามมาตรา ๕๘ ที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ก็ยังไม่มีกฎหมายใด คงใช้อยู่แต่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่า ด้วยประชาธิปไตย ซึ่งมีปัญหามากมาย

เรื่องที่สิบสองคือ การให้ประชาชนมีสิทธิร้องทุกข์ และการแจ้งผลการพิจารณาในเวลาอัน ควร ตามมาตรา ๖๑ ซึ่งเป็นคนละเรื่องกันกับการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ก็ยังไม่มี วิวัฒนาการที่จะมีกฎหมายรองรับ

ท่านผู้มีเกียรติที่เคารพครับ

ความจริง ผมยังจาระในเรื่องที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ แต่ยังไม่มีการปฏิบัติได้อีกมาก แต่ เนื่องจากเวลาจำกัด ขอจาระในไว้แค่นี้

ปัญหาจึงมีว่า เรื่องทั้งหมดนี้ใครเป็นเจ้าของภาพ? ใครต้องรับผิดชอบ? และต้องดำเนินการภายในเวลาใด? ถ้าไม่ดำเนินการผลจะเป็นอย่างไร?

ในปัญหาแรกนั้น ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐ ที่มีหน้าที่โดยตรงในเรื่องต่าง ๆ ต้องเป็นเจ้าของภาพอยู่ โดยหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะหน่วยงานเหล่านั้นมีหน้าที่โดยตรงตามกฎหมายอยู่ เช่น เรื่องคุ้มครองผู้บริโภค ก็มีสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคอยู่ เรื่องสิ่งแวดล้อม ก็มีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรับผิดชอบ แทนกระทรวงวิทยาศาสตร์เดิม การศึกษา ก็อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ

อย่างไรก็ตาม รัฐบาล โดยเฉพาะคณะรัฐมนตรีที่รับผิดชอบการบริหารราชการแผ่นดิน ก็คง ต้องรับผิดชอบในภาพรวม ในการกำกับให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ

สำหรับเรื่องเวลานั้น แม้รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดไว้ อย่างที่กำหนดเรื่องต่าง ๆ ไว้ใน มาตรา ๓๓๔ หรือ ๓๓๕ ที่มีเวลาแน่นอนก็ตาม คงต้องใช้หลักทั่วไปว่ารัฐบาล และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ต้องดำเนินการภายในเวลาอันสมควร สำหรับผม เวลา ๕ ปี นั้น ยาวพอแก่การคิด การเตรียมตัว เตรียมการ หากยังไม่เริ่มเลย ก็ดูจะเป็นปัญหาว่า ละเลย ไม่เอาใจใส่ หากได้ดำเนินการไปมากแล้ว เช่น ร่างกฎหมายเสร็จแล้ว เตรียมการแล้ว คงต้องรีบเร่ง ให้เกิดผลขึ้นโดยเร็ว

ความล่าช้าเกินควรในเรื่องการประกาศความยุติธรรมมีสุภาษิตว่า "ความยุติธรรมที่ล่าช้า ก็คือการปฏิเสธความยุติธรรม" (Justice delayed, justice denied) นั่นคือ การดำเนินการล่าช้าเกินควรโดยไม่ใส่ใจ คือ การปฏิเสธไม่ดำเนินการนั่นเอง

ในเรื่องนี้ ถ้ามีคดีขึ้นศาลในต่างประเทศ ศาลต่างประเทศ เช่นศาลฝรั่งเศสหรือเยอรมัน จะพิพากษาให้รัฐต้องชดใช้ค่าเสียหายแก่ประชาชนเพราะความล่าช้า ความจริงก็น่าจะลองดำเนินคดีในศาลปกครองได้ เพราะกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองเปิดโอกาสไว้ในมาตรา ๘ (๑) ให้ประชาชนผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้หาก "ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร"

ท่านผู้มีเกียรติครับ

ผมไม่ประสงค์จะยุให้คนเป็นความกัน แต่ถ้าจำเป็นก็คงต้องเชื่อสุภาษิตที่ว่า "ไม่มีเสรีภาพใดที่ได้มาโดยไม่ทวงถาม"

ท่านผู้มีเกียรติทุกท่านครับ

๕ ปีของการใช้รัฐธรรมนูญผ่านไป เราได้เห็นบทบาทผู้มีส่วนใหญ่ที่เกี่ยวกับการปฏิรูปโครงสร้างทางการเมือง และกระบวนการทางการเมือง พัฒนาไปในทิศทางที่รัฐธรรมนูญต้องการแล้ว แม้จะยังไม่สมบูรณ์ ๑๐๐ เปอร์เซ็นต์ก็ตาม แต่ผลเชิงโครงสร้างและกระบวนการได้เป็นที่ประจักษ์แล้วว่า การเมืองภาคพลเมืองเข้มแข็งขึ้นอย่างไม่เคยมีมาก่อน ประชาชน ๕๐,๐๐๐ ชื่อ ได้เสนอร่างกฎหมายตามสิทธิที่รัฐธรรมนูญให้ไว้ ๓ ฉบับ ได้เข้าชื่อกันถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในรัฐธรรมนูญ ได้เสนอข้อคิดความเห็นและคัดค้านสิ่งที่ไม่เห็นด้วยตามสิทธิของเขา สิ่งเหล่านี้จะไม่เกิดขึ้น ถ้าไม่มีรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนฉบับนี้

ในส่วนการเมืองของนักการเมืองเอง พัฒนาการ ๕ ปี ที่ผ่านมาก็ไปในทิศทางที่รัฐธรรมนูญประสงค์ แม้จะยังไม่เกิดขึ้น ๑๐๐ เปอร์เซ็นต์ตามที่ผู้ร่างคาดหวัง เราได้เห็นรัฐบาลเสียงข้างมากเด็ดขาด ซึ่งไม่เคยมีมาในระบอบประชาธิปไตยไทยในรอบ ๗๐ ปี เว้นแต่ช่วงเผด็จการ เราได้เห็นการใช้นโยบายหาเสียง แทนที่จะมีแต่ความนิยมในตัวคน หรือลงคะแนนโดยอามิสสินจ้าง เราได้เห็นนายกรัฐมนตรี

มนตรีที่มีความเข้มแข็งและมีภาวะการนำสูง เราได้เห็นการตรวจสอบทางการเมืองที่เข้มข้นจากวุฒิสภา เราได้ประจักษ์ถึงการตรวจสอบทางกฎหมายที่เข้มแข็งขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญทั้ง ๕ องค์กร

ท่านผู้มีเกียรติครับ

สิ่งเหล่านี้มีขึ้นได้เพราะรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ที่เรา-ท่านมีส่วนผลักดันมาวันนี้ แม้สิ่งที่เกิดขึ้นจะยังไม่ "ทันใจ" เราบ้าง ซึ่งก็ต้องวิพากษ์วิจารณ์ ทวงถามกันไป ให้เกิดสิ่งที่เรา "ถูกใจ" ให้มากที่สุด แต่เราก็อาจกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ "เห็นใจ" และ "เข้าใจ" ประชาชนมากที่สุดเท่าที่เคยมีมา

ผมคิดว่า ใน ๕ ปี ต่อไปข้างหน้า เรา-ท่าน ต้องถือเป็นหน้าที่ ที่จะติดตามให้รัฐธรรมนูญเกิดผลให้ครบถ้วนทุกมาตรา และเมื่อเวลานั้นมาถึง เราจึงสามารถประเมินผลการใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เต็มที่ ๑๐๐ เปอร์เซ็นต์

หน้าที่นี้ไม่มีบัญญัติไว้ที่ใดในรัฐธรรมนูญ แต่เป็นหน้าที่ที่ "หัวใจ" ของเราต้องกำหนดขึ้นมาเอง

สวัสดีครับ