



ข้อเปรียบเทียบ

การร่างรัฐธรรมนูญ

ระหว่างของสหรัฐกับไทย*

► โดย สุธรรม สงศิริ

ที่ปรึกษาสถาบันส่งเสริมกิจการบ้านเมืองที่ดี

และที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการวิสามัญปฏิรูปการเมือง

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.)

หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน วันอังคารที่ ๑๗ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๐

เจตนาารมณ์ของบทความนี้ ต้องการจะนำเสนอข้อมูลทางประวัติศาสตร์ ในการร่างรัฐธรรมนูญของทั้งสองประเทศ (สหรัฐอเมริกากับประเทศไทย) ด้วยเหตุผลที่ว่ารัฐธรรมนูญสหรัฐนั้น มีอายุยืนนานถึง ๒๒๐ ปี ส่วนของประเทศไทยนั้น มีรัฐธรรมนูญมาแล้ว ๑๖ ฉบับ และฉบับสุดท้าย ซึ่งได้รับการยอมรับจากส่วนใหญ่ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่สมบูรณ์ที่สุด ก็มีอายุเพียง ๙ ปีเท่านั้น

ทำไมรัฐธรรมนูญของสหรัฐจึงมีอายุยืนนานโดยมีการแก้ไขทางรัฐสภามา ๒๗ ครั้ง แต่ได้รับการแก้ไขโดยอาศัยการตีความจากศาลสูงสุด (Supreme Court) ของสหรัฐมาประมาณ ๑๕ ครั้ง ซึ่งนักกฎหมายผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายรัฐธรรมนูญก็ถือว่าเป็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญอีกวิธีหนึ่งซึ่งไม่ผ่านกระบวนการทางรัฐสภา

*นางสาวจุฬารัตน์ ยะปะนัน นิติกร
กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย รวบรวม.

นอกจากนั้น บทความนี้ยังมีความมุ่งหมายที่จะนำเสนอให้เกิดความคิดเห็นในหมู่ประชาชน ผู้ให้ความสนใจในรัฐธรรมนูญ ซึ่งกำลังร่างอยู่ในปัจจุบันว่า ทำอย่างไรรัฐธรรมนูญของเราจึงจะมีอายุยืนยาวนานเหมือนของประเทศอื่นเขาบ้าง

ต้นเหตุของการนำมาสู่การร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐนั้น นักศึกษาทางประวัติศาสตร์ของสหรัฐคงจำได้ว่าหลังสงครามปฏิวัติ (Revolutionary war) ของสหรัฐใน ค.ศ. ๑๗๗๖ แล้ว รัฐทั้ง ๑๓ รัฐซึ่งได้มีสภาพเป็นรัฐอิสระ แต่ผูกพันกันไว้ด้วย กฏบัตรแห่งการเป็นสหพันธ์ (Article of Confederation) และก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ของการร่วมกันอยู่แบบสหพันธ์ ดังนี้

หนึ่งสินที่กองทัพปฏิวัติของอเมริกา ได้กู้ยืมมาจากหลายประเทศในยุโรปนั้น ยังไม่มีผู้รับผิดชอบในการใช้คืน แต่แต่ละรัฐก็ยังสงวนท่าทีอยู่ว่าใครจะต้องรับผิดชอบและแต่ละรัฐจะต้องร่วมใช้หนี้เท่าไร



รัฐอิสระทั้ง ๑๓ รัฐ ไม่มีรัฐบาลกลางที่จะประสานหรือสั่งการให้แต่ละรัฐร่วมมือกันในการป้องกันและต่อสู้กับศัตรูที่มาจู่โจม

แต่ละรัฐก็มีอิสระในระบบการเงินของตัวเองโดยการเก็บภาษีเต็มพิกัด ที่ตัวเองตั้งจากสินค้าที่มาจากรัฐอื่น หรือแม้จะผ่านไปก็ตาม

ปัญหาเรื่องพรมแดนของแต่ละรัฐก็ยังไม่เด่นชัด ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญอีกอันหนึ่งถึงการมาร่วมประชุมกันเพื่อแก้ปัญหาต่างๆ ที่ระบุไว้ข้างต้น รวมทั้งปัญหาพรมแดนด้วย กล่าวคือพรมแดนของรัฐเวอร์จิเนีย และเมืองบัลติมอร์ของรัฐแมริแลนด์ นั้นระบุไว้บนระดับแนวแม่น้ำสูงสุดบนฝั่งทางด้านของรัฐเวอร์จิเนียตลอดไปจนถึงปากอ่าว Chesapeake Bay) ซึ่งก็ต้องนับว่าเป็นการปักปันเขตแดนที่พิสดาร และชาวประมงเวอร์จิเนียจับไม่ได้และได้ต่อสู้มาตลอด แต่ทางฝ่ายรัฐแมริแลนด์ก็ยังยืนยันในสิทธิของดินแดนของตน จึงเป็นสงครามดินแดน เรื่องหยอ เรื่องปู รวมทั้งสิทธิในการเดินเรือในแม่น้ำโพโตแมคนี้

จากปัญหาต่างๆ ที่ได้กล่าวมานี้ทำให้สมาชิกสภาองเกรสของทวีปอเมริกา (Continental Congress) ได้นัดไปประชุมกันที่เมืองแอนนาโปลิสในปี ค.ศ. ๑๗๘๖ แต่ล้มเหลวเพราะสมาชิกมาไม่ครบองค์ประชุม จึงได้นัดกันอีกครั้งให้แต่ละรัฐส่งคณะผู้แทนไปพบกันในวันจันทร์ที่สองของปี ค.ศ. ๑๗๘๗ โดยการเสนอจากอเล็กซานเดอร์ แฮมิลตัน แห่งรัฐนิวยอร์กเพื่อที่จะหารือในการแก้ปัญหา ซึ่งอาจจะมีรัฐธรรมนูญของรัฐบาลกลางที่เหมาะสมในการปกครองสหพันธ์ และ

ก็ใช้เวลาร่างประมาณ ๔ เดือน จึงเสร็จเรียบร้อยโดยผ่านการโต้แย้งและคัดค้านอย่างดุเดือด

แต่ในที่สุดก็เกิด "การประนีประนอมที่ยิ่งใหญ่" (The Great Compromise) จึงทำให้มีรัฐธรรมนูญขึ้นมาได้ และมีอายุยาวนานถึง ๒๒๐ ปี ในปีที่

ส่วนของประเทศไทยนั้น สาเหตุของการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ นั้นก็เป็นผลจากการปฏิวัติยึดอำนาจของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ดังที่ได้ทราบกันอยู่แล้วนั้น

แต่ประเด็นสำคัญที่ผู้เขียนอยากจะยกขึ้นมาให้พิจารณากันก็คือ หัวข้อสำคัญในการยกร่างว่าจะเขียนออกมาอย่างไร เพราะขณะนี้ก็จะดูเหมือนว่าความเห็นและข้อขัดแย้งนั้น มีมากจนคิดว่าอาจจะใช้เวลานาน กว่าจะตกลงกันได้

แต่ผู้เขียนอยากจะยกมาที่ละข้อเพื่อให้พิจารณาถึงปัญหาของรัฐธรรมนูญของประเทศไทยที่มีอายุไม่ยืนยาวและและมีมาแล้วถึง ๑๖ ฉบับ เพราะเหตุดังนี้

๑. เกิดเผด็จการในรัฐสภาจากการที่พรรครัฐบาลมี ส.ส. ถึง ๓๗๗ เสียง ซึ่งเป็นที่มาของคำพูดว่า "มี ๓๗๗ เสียงจะทำอะไรหรือจะเปลี่ยนอะไรก็ได้"
๒. เกิดการครอบงำขบวนการตรวจสอบการบริหารประเทศทำให้เกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์ว่ามีการทุจริตในการบริหาร
๓. เกิดการเลือกตั้งที่สังคมนิยมและประชาชนคิดว่าไม่โปร่งใส และทำให้พรรค



ใหญ่ที่มีเงินทุนสูงได้เป็นรัฐบาลโดยมีเสียงข้างมากในรัฐสภา

๔. ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจว่าการมีส่วนร่วมในกิจกรรมการเมืองนั้นควรเป็นอย่างไรและโดยเฉพาะเขตชนบททำให้ถูกครอบงำและชักจูงโดยการใช้นโยบายรางวัลได้ง่าย

๕. ประชาชนไม่เคารพกฎกติกาของสังคมและกฎหมายของบ้านเมือง ที่จริงกฎหมายเรื่องทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวงนั้นมีมานานแล้ว รวมทั้งกฎหมายควบคุมการเลือกตั้งด้วย แต่ก็มีได้ใช้กฎหมายให้เป็นประโยชน์และประชาชนส่วนใหญ่ก็ยังถือว่าการกินเปอร์เซ็นต์ในการจัดซื้อนั้นเป็น "เรื่องปกติ" และการรับเงินจากนักการเมืองเพื่อแลกกับคะแนนเสียงนั้นก็เป็นเรื่องปกติเช่นกัน

๖. ประชาชนยังไม่เข้าใจวาระขอบประชาธิปไตยนั้น ถ้าเลือกคนผิดเข้าไปบริหารประเทศ ก็จำเป็นต้องยอมรับความผิดพลาดของตนเอง และต้องจำหน่อต่อไปจนครบ ๔ ปี แต่นิยมที่จะใช้วิธีรวบรัด แก้โดยการใช่วิธีล้มล้างรัฐบาล ฉีกรัฐธรรมนูญทิ้ง แล้วมาตั้งต้นกันใหม่ และนี่ก็คือประเด็นสำคัญที่นำมาสู่การร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของประเทศไทย

จากการเปรียบเทียบ สาเหตุของการยกกร่างรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐและของประเทศไทยแล้ว เราอาจจะเห็นได้ว่าสาเหตุของสหรัฐนั้นเกิดจากปัญหาเรื่องต่างๆ ของชาติที่เกิดขึ้นใหม่และยังมีได้ตกลงกันให้ดีกว่าก่อนว่าจะอยู่ร่วมกันต่อไปอย่างไร

ส่วนของประเทศไทยนั้น ผู้เขียนขอระบุว่า เป็นเพราะ "พฤติกรรมของคน" รวมทั้งค่านิยมที่มีอยู่บางเรื่องที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ นั่นก็คือ การขาดคุณธรรม จริยธรรม และศีลธรรมในการอยู่ร่วมกันในทุกๆ ระดับของสังคม

สหรัฐมีรัฐธรรมนูญที่มีอายุยืน ๒๒๐ ปี เพราะคนของเขาเคารพกติกาและรัฐธรรมนูญ ก่อนที่จะรับหน้าที่ใด ๆ ในภาครัฐ เขาจะต้องให้คำปฏิญาณข้อหนึ่งว่า "ข้าพเจ้าจะป้องกันและรักษารัฐธรรมนูญของสหรัฐ"

ส่วนของไทยนั้น ถ้าเราจะพยายามยกกร่างรัฐธรรมนูญมาเพื่อป้องกันพฤติกรรมอันมิชอบของคนแล้ว เราคงป้องกันไม่ได้หมด เพราะคนนั้นเปลี่ยนวิธีการโกงมาโดยตลอด ถึงจะร่างให้สมบูรณ์อย่างไร เขียนให้ได้อย่างไร ถ้าประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจในหน้าที่ของตนที่มีต่อรัฐและสังคมแล้ว เหตุการณ์ของการล้มล้างรัฐบาลโดยมิชอบ ก็คงยังกลับมาเกิดอีกจนได้ เพราะ "คนยอมให้เหตุการณ์เกิดขึ้นในทุกๆ เรื่อง"

ผู้เขียนเห็นว่า การสร้างคุณธรรม จริยธรรม และศีลธรรมในตัวประชาชนนั้น เป็นภารกิจที่มีความสำคัญของรัฐบาลชุดปัจจุบันนี้มาก พอ ๆ กับการร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมา

และการที่รัฐบาลได้ตั้ง "สภาธรรมภิบาล" ขึ้น เพื่อเสริมสร้างการทำงานในภาครัฐให้โปร่งใสและมีประสิทธิภาพและทำการขับเคลื่อนกระแสคุณธรรม จริยธรรม และธรรมภิบาลในสังคมเรา ผู้เขียนว่าเป็นการเริ่มต้นที่ดี



แต่สำหรับประชาชน เยาวชน
นักศึกษา นั้น เราจะช่วยสร้างให้เขามีคุณธรรม
จริยธรรม และศีลธรรม ได้อย่างไร

จะฟังตัวอย่างเดี๋ยวก็คงไม่ไหว จะ
เอาครู อาจารย์ พ่อ-แม่ ในปัจจุบันเป็นแม่บท
ก็คงจะผิดหวัง เราจะหาผู้นำหรือองค์กรที่จะ
ช่วยผลักดันกันเรื่องนี้ได้หรือไม่ เราสำนึก
หรือยังว่าความโลภนั้นเป็นบ่อเกิดของปัญหา
จริยธรรม คุณธรรม และธรรมาภิบาลในสังคม
ของเรา ซึ่งเราก็สามารถจะแก้ได้โดยการนำ
ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นนโยบายของ
ครอบครัว ขององค์กร และของประเทศ เรา
จึงจะหลุดพ้นจากวงจรอุบาทว์นี้

ความเห็นสุดท้ายของผู้เขียนก็คือ
ก็ประชาชนทุกท่านนั้นแหละ ถ้าเข้าใจหน้าที่
และความรับผิดชอบของประชาชนต่อการ
ปกครองในระบอบประชาธิปไตยแล้ว ความ
โปร่งใสก็จะเกิดขึ้นในระบบการเมือง และถ้า
ท่านอยากจะทำบ้านเมืองและสังคมของเรา
คืนเข้าสู่ความเป็นปกติสุข ก็ต้องร่วมมือด้วย
โดยการทำตัวเป็นตัวอย่างที่ดี ลูกน้องเขาก็คง
ไม่กล้า ลูกศิษย์เขาก็คงเห็นตัวอย่างที่ดี
ลูกเต้าก็จะฟังคำสั่งสอน เพราะ พ่อ-แม่ ที่ทำ
ตัวเป็นตัวอย่างที่ดี

ถ้าเป็นเช่นนี้แล้ว บ้านเมืองก็คง
สงบสุข เราก็จะมีรัฐธรรมนูญฉบับที่จะ
ได้มา นี้ เป็นฉบับที่ยั่งยืนยาวนาน คู่กับ
ประเทศของเราตลอดไป

