

สาระสำคัญที่มีได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ: ประเด็นที่อาจต้องใช้อำนาจตาม มาตรา 7 เพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งของบ้านเมือง

โดย

ศาสตราจารย์ ดร. ชัยยงค์ พรหมวงศ์

www.chaiyongqvision.com

**"มาตรา ๗ ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตาม
ประเพณีการปกครองในระบบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข"**

บทบัญญัติที่ไม่มีในรัฐธรรมนูญตามมาตรา 7 ที่กล่าวข้างต้น เป็นประเด็นข้อขัดแย้งที่หลายฝ่าย
ออกมาแสดงความคิดเห็นว่า นายกรัฐมนตรีมีความชอบธรรมที่จะดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไปหรือไม่

ผู้เขียนเห็นว่า หากไม่ได้มีบทบัญญัติได้บัญญัติไว้ ก็จำเป็นจะต้องนำมาตรา 7 มาใช้ใช้ในการ
แก้ปัญหาบ้านเมือง บทความนี้ขอเสนอบางประเด็นที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๔๐ เป็นรัฐธรรมนูญที่ยาวที่สุดในโลก เพราะมีสาระ
ถึง ๓๓๖ มาตรา เป็นผลจากความพยายามของสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.)ที่จะให้มีการปฏิรูปการเมืองจาก
เดิมที่เคยเป็นภาคการเมือง เป็นภาคประชาชน เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ควบคุมการใช้อำนาจของ
ฝ่ายบริหารด้วยการให้มีองค์กรอิสระเพื่อให้สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้บริหารประเทศ และ
ป้องกันจุดอ่อนของการเมืองตามแนวเดิม เช่น ป้องกันการขายตัวของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดย
กำหนดระยะเวลาการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง การบังคับให้ผู้สมัคร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องเป็น
สมาชิกพรรคการเมือง การกำหนดให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องทำตามมติพรรค การกำหนดแนว
ทางการและจำนวน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่จะขอยื่นอภิปรายไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี
เป็นรายบุคคล และเป็นคณะ ... นับเป็นความพยายามที่จะป้องกันและส่งเสริมการปฏิรูปการเมืองการ
ปกครองอย่างน่าชมเชยเป็นอย่างยิ่ง

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่ารัฐธรรมนูญจะมีสาระรอบคอบ ครอบคลุมมากเพียงไร ความจริงข้อหนึ่งก็คือ
หากผู้มีอำนาจใช้รัฐธรรมนูญขาดคุณธรรม จริยธรรม มองเห็นประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้อง คนเหล่านั้นก็
สามารถตีความ หลีกเลียง หาช่องโหว่ หรือใช้อำนาจของตนบิดเบือนรัฐธรรมนูญเอาर्डเอาเปรียบ
ประเทศชาติได้ตลอดเวลา หรือมีเจตนา สภาร่างรัฐธรรมนูญก็ต้องคิดอย่างรอบคอบเพื่ออุดช่องโหว่ต่างๆ
มิให้ "คนไม่ดี" ที่ได้อำนาจเอาर्डเอาเปรียบประเทศชาติได้

การร่างกฎระเบียบใดๆ โดยเฉพาะกฎหมายรัฐธรรมนูญ ผู้ร่างต้องสร้างสถานการณ์ หรือ ชี้นำ
นารีโอ (ฉาก) ที่เลวที่สุด คือ สมมติเหตุการณ์เลวร้าย ที่จะมีโอกาสเกิดขึ้นน้อยที่สุดมาเป็นฐาน
ในการกำหนดสารบัญญัติ เช่น หากได้ผู้นำประชาธิปไตยสันดานเผด็จการ หรือ เกิดเผด็จการ
ประชาธิปไตย หรือเผด็จการรัฐสภาขึ้นแล้ว ผู้นำเผด็จการคนนั้นจะตีความอาศัยช่องโหว่ หรือบิดเบือน
รัฐธรรมนูญอย่างไรเพื่อประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้อง แล้วอุดช่องโหว่ไว้เสียแต่แรก หรือตีต่างให้สุด
ไปเลย ว่า หากมี "อึดเลอร์" เกิดขึ้นในเมืองไทย รัฐธรรมนูญจะอุดช่องโหว่อย่างไร

ทว่า ในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ สสร. คงคิดไม่ถึงและไม่ได้
สร้างสถานการณ์ที่เลวร้ายเช่นนั้นและไม่ได้หาทางเพื่อป้องกันไว้ก่อน จึงได้เกิดปัญหาวิกฤตผู้นำขึ้นดังที่
เป็นอยู่ในขณะนี้

จุดอ่อนของรัฐธรรมนูญที่เกิดจากความ "คิดไม่ถึง"ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ อาจมีสาเหตุมาจาก
สามประการ คือ

ประการแรก สสร. มองโลกในแง่ดี เพราะไม่คาดคิดว่า คนที่เข้ามาบริหารประเทศจะมีความหลง
เห็นแก่อำนาจ และเงินตรา จนสามารถขายชาติ ขายศักดิ์ศรี และความภาคภูมิใจของคนในชาติได้

ประการที่สอง สสร.คงคิดว่า เรื่องเลวร้ายมีโอกาสเกิดขึ้นน้อย หรือแทบไม่เกิดขึ้นเลย คือมี
โอกาสเพียงหนึ่งในพันในหมื่น หรือในล้าน จึงไม่ได้คิดจะบัญญัติไว้เพราะเกรงจะถูกกล่าวหาว่า
หวาดระแวง มองโลกในแง่ร้ายเกินไป

ประชากรที่สาม สสร.เป็นนักวิชาการและนักประชาธิปไตยที่จำนวนไม่น้อยได้รับการศึกษาจากประเทศตะวันตก ยึดภาพของประเทศที่เจริญแล้วที่เป็นต้นแบบรัฐธรรมนูญ จึงคิดว่า คนชาติไทย ชาติไหนๆ ก็คงไม่แตกต่างกัน หาได้เฉลียวใจไม่ว่า อะไรที่นำมาใช้ในเมืองไทย ก็จะถูกปรับเปลี่ยนจนแตกต่างจากระบบเดิมที่เป็นต้นฉบับเกือบทุกเรื่อง

ต่อไปนี้เป็นตัวอย่างกรณีสาระที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติ หรือบัญญัติไม่ครอบคลุม จนทำให้บ้านเมืองเดือดร้อนดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

๑) มาตรา ๑๐ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องไม่รับสัมปทานจากรัฐ หรือไม่รับเงินหรือประโยชน์ใดๆ จากรัฐ

สาระที่ไม่ได้ระบุคือ "ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ภรรยา บุตร ธิดา ญาติ และผู้ใกล้ชิด..." ผลปรากฏว่า นายกรัฐมนตรีก็โอน บรรดาธุรกิจให้บุตรภรรยา และคนใกล้ชิดของตนเอง

๒) มาตรา ๒๐๙ ห้ามมิให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือห้ามมิให้รัฐมนตรีกระทำการใดอันมีลักษณะเข้าไปบริหารหรือจัดการใดๆ เกี่ยวกับหุ้นหรือกิจการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าว

สาระสำคัญที่ได้บัญญัติไว้ คือ "...กระทำการใดอันมีลักษณะเข้าไปบริหารหรือจัดการใดๆ ทั้งทางนิตินัยและพฤตินัย...." จึงมีผลทำให้ผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญ ๘ คน ตัดความว่า พฤติกรรมของนายกรัฐมนตรีฯ ยังคลุมเครือ ไม่เข้าข่ายข้อห้ามตามมาตรานี้

๓) มาตรา ๒๑๖ ที่ว่า "ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อ (1) ตาย (2) ลาออก (3) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๓๗ฯ"

สาระที่ไม่ได้บัญญัติไว้ คือ "...บริหารประเทศผิดพลาด มีพฤติกรรมการบริหารที่ไร้คุณธรรม จริยธรรม ทุจริตในหน้าที่ จนขาดความชอบธรรม และความสง่างาม ก่อให้เกิดการประท้วง ต่อต้าน อย่างรุนแรง อันอาจจะนำไปสู่ ความขัดแย้ง แดกสามัคคีของคนในชาติ และกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติ" หรือ "...กระทำการอันเป็นการขายชาติ ทำลายอธิปไตย และทำให้ทรัพยากรของชาติตกอยู่ในมือของต่างชาติ"

๔) ในมาตรา 118 ว่าด้วยการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๑๒ ข้อ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อ (8) ที่กำหนดว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อ "...ลาออกจากราชการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก หรือพรรคการเมือง ที่ตนเป็นสมาชิกมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของที่ประชุมร่วม ของคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น ให้พ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก ในกรณีเช่นนี้ ให้ถือว่าสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ลาออกหรือพรรคการเมืองหรือพรรคการเมืองมีมติ เว้นแต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นได้อุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พรรคการเมืองมีมติคัดค้าน..."

สาระที่ควรได้บัญญัติไว้ คือ "...หรือเว้นแต่ มติพรรคมีเหตุอันควรเชื่อได้หรือมีหลักฐานเด่นชัดว่า จะกระทบกระเทือนอธิปไตย ความมั่นคง และความเป็นชาติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถลาออกจากพรรคการเมืองนั้นได้ และสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นภายใน ๓๐ วัน โดยไม่สิ้นสมาชิกภาพ...."

นอกจากที่ยกตัวอย่างมาข้างต้น ยังมีสาระสำคัญอื่นๆ อีกมากที่ไม่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งจะเข้าข่าย "วิวายจึงล้อมคอก" และคงจะต้องนำไปสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญในภายหลัง

จากตัวอย่างข้างต้น จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า สาระที่ไม่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเหล่านี้ และหมวดอื่นๆ ทำให้เกิดวิกฤตการณ์เมืองหลายประการ ดังนี้จึงจำเป็นต้องนำสาระของมาตรา ๗ ที่ว่า "ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข"

ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่า ผู้มีอำนาจตีความจะยึดประโยชน์ของประเทศชาติเป็นหลักหรือยึดประโยชน์กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นหลัก เพื่อนำความสงบสุขมาบ้านเมืองต่อไป.