



สัมมนาเวทีสาธารณะ

การออกแบบรัฐธรรมนูญ ผ่านแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม

เมื่อวันพฤหัสบดีที่ 1 เมษายน 2564 ณ ห้องประชุมปี 1 อาคารรัฐสภา เกียกกาย ทางสถาบันพระปกเกล้า ด้วยความร่วมมือจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และองค์กร The National Democratic Institution (NDI) ได้มีการจัดกิจกรรมสัมมนาเวทีสาธารณะ เรื่อง การออกแบบรัฐธรรมนูญผ่านแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม เพื่อเป็นการบรรยายให้ความรู้และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเห็นสาธารณะในประเด็นของการออกแบบรัฐธรรมนูญให้มีความเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริงด้วยการใช้แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมเป็นแกนกลาง

วันเวลา : พฤหัสบดีที่ 1 เมษายน 2564 เวลา 9.30 – 12.00 น.

สถานที่ : ห้องประชุมปี 1 อาคารรัฐสภา เกียกกาย

จัดโดย : สถาบันพระปกเกล้า

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

The National Democratic Institute

วิทยากร : ศาสตราจารย์เดวิด ซี วิลเลียมส์ (David Williams)

ผู้อำนวยการศูนย์รัฐธรรมนูญประชาธิปไตย

มหาวิทยาลัยอินเดียนา บลูมิงตัน สหรัฐอเมริกา

ผู้สรุป : นายศิปกน อรรถศรี

สำนักนวัตกรรมการเพื่อประชาธิปไตย สถาบันพระปกเกล้า

นายอลิฮ์ สาเละ

สำนักส่งเสริมวิชาการรัฐสภา สถาบันพระปกเกล้า



กิจกรรมสาธารณะได้เริ่มต้นอย่างเป็นทางการ ด้วยการกล่าวเปิดงานโดยนายศิริโรจน์ แพทย์พันธุ์ รองเลขาธิการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งยังได้กล่าวถึงความสำคัญของการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบอบประชาธิปไตย

จากนั้นจึงเป็นบทกล่าวเปิดของ ดร. สติธร ธนานิธิโชติ ผู้อำนวยการสำนักนวัตกรรมเพื่อประชาธิปไตย สถาบันพระปกเกล้า ในประเด็นสำคัญคือ กระบวนการเปลี่ยนผ่านสู่ความเป็นประชาธิปไตยของประเทศไทย ทั้งความสำคัญของการเลือกตั้งจากระดับชาติสู่ท้องถิ่น และประเด็นการออกแบบแก้ไขรัฐธรรมนูญของไทยซึ่งยังคงอยู่ในช่วงดำเนินการและต้องติดตามกันต่อไป



ถัดมาเป็นการกล่าวต้อนรับและแนะนำวิทยากรประจำเวทีสาธารณะครั้งนี้โดย นายเอดมอนด์ เอฟเอนดีจา (Mr. Edmond Efendija) ที่ปรึกษาประจำรัฐสภา (Parliamentary advisor) จากองค์กร NDI โดยเป็นการกล่าวแนะนำการทำหน้าที่ของ NDI ในการให้ความสนับสนุนความรู้ทางวิชาการเพื่อประโยชน์ในการทำงานของรัฐสภาผ่านประสบการณ์กว่า 40 ปีที่ได้ทำงานร่วมกับแต่ละประเทศทั่วโลก เช่นเดียวกับความพร้อมขององค์กรที่จะให้ความร่วมมือสนับสนุนองค์ความรู้ในกระบวนการออกแบบรัฐธรรมนูญที่ดีให้แก่ทั่วโลก รวมถึงรัฐธรรมนูญไทยด้วย

● ประเด็นสำคัญจากการสัมมนา

เมื่อเข้าสู่เนื้อหาของการบรรยายที่นำโดย ดร. เดวิด ซี วิลเลียมส์ (Dr. David C. Williams) ผู้อำนวยการศูนย์ศึกษาประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ (Center for Constitutional Democracy) ผู้บรรยายได้แบ่งเนื้อหาการบรรยายออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนแรกที่เป็นหลักการพื้นฐานของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (constitutionalism) และส่วนที่สองซึ่งเป็นข้อพิจารณาต่อกระบวนการออกแบบรัฐธรรมนูญ ดังอภิปรายต่อไปนี้



ส่วนแรก ของการบรรยาย เป็นประเด็นของ **“หลักการพื้นฐานของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม”** ผู้บรรยายเริ่มต้นที่คุณสมบัติพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญต้องมีทั้ง 5 ข้อ ได้แก่

1. การกำหนดโครงสร้างรัฐบาล
2. มีข้อจำกัดแก่รัฐบาล
3. เปลี่ยนแปลงยาก
4. อำนาจสูงสุดในทางกฎหมาย
5. มาจากเจตนาของประชาชนที่ยินยอมให้มีรัฐธรรมนูญ

ซึ่งผู้บรรยายเน้นย้ำว่าข้อสุดท้ายสำคัญมากเนื่องจากรัฐธรรมนูญคือสัญญาประชาคมระหว่างประชาชนกับรัฐบาล ประชาชนจึงเป็นรากฐานแห่งอำนาจในการเป็นผู้จำกัดอำนาจของรัฐบาล เช่นเดียวกับผู้ที่ได้รับเลือกให้ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญก็จำเป็นต้องได้รับเลือกจากประชาชน และรับฟังเสียงของประชาชน เพื่อตอบสนองให้เกิด **“รัฐบาลที่ประชาชนต้องการอย่างแท้จริง”**

แนวคิดเรื่อง **“ห้วงโอกาสแห่งรัฐธรรมนูญ” (constitutional moment)** เป็นเรื่องหนึ่งซึ่งผู้บรรยายเสนอถึงปรากฏการณ์ของรัฐธรรมนูญที่เคยร่างไว้ในอดีตไม่สามารถตอบสนองต่อ

ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในอนาคต จนนำมาสู่การที่ประชาชนเห็นความสำคัญของการแก้รัฐธรรมนูญในห้วงจังหวะดังกล่าว เนื่องจากรัฐธรรมนูญ คือ เครื่องมือที่มีไว้รับมือปัญหาที่เป็นบริบทเฉพาะของประเทศด้วยวิถีทางที่เหมาะสมกับวัฒนธรรมและประเพณีของประเทศตนเอง แต่อย่างไรก็ตามผู้บรรยายมองว่ามีด้านกลับของปรากฏการณ์ดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นการขยายอำนาจของผู้มีอำนาจทางการเมืองหรือการออกแบบรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้อยู่ในห้วงโอกาสแห่งรัฐธรรมนูญจนอาจนำมาสู่ผลลัพธ์ที่แย่ในที่สุด เพราะการแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้น นอกจากจะพิจารณาจากความจำเป็นและเป้าหมายที่ต้องการไปถึงแล้ว ยังต้องพิจารณาถึงห้วงโอกาสที่เหมาะสม เช่น บริบทแวดล้อมทางการเมือง ความสัมพันธ์ทางอำนาจของสถาบัน และผู้เล่นทางการเมืองต่าง ๆ ด้วย มิเช่นนั้นอาจนำไปสู่ความล้มเหลวในการแก้ไขหรือร่างรัฐธรรมนูญที่ต้องการได้อีกทั้งยังอาจเป็นความล้มเหลวที่แก้กลับคืนไม่ได้อีกด้วย

ประเด็นการออกแบบรัฐธรรมนูญ ผู้บรรยายกล่าวว่า เป็นองค์ความรู้ที่เฟื่องก่อดำเนินสาขาวิชาได้ราว ๆ 30 ปีเท่านั้น ซึ่งเป็นศิลปะเพื่อการออกแบบรัฐธรรมนูญประยุกต์ให้เข้ากับแต่ละประเทศผ่านกระบวนการปรึกษาหารือหรือประชาชนครอบคลุมทุกกลุ่มที่มีความหลากหลาย อันประกอบด้วย 4 ขั้นตอนสำคัญ ได้แก่ 1) ทำความเข้าใจความท้าทายและปัญหาทางสังคมที่กำลังเผชิญ 2) รัฐบาลมีทรัพยากรเพียงใด และมีความเป็นไปได้ในการจัดสรรทรัพยากรอย่างไรบ้าง 3) วัฒนธรรมการเมืองของประเทศเป็นอย่างไร 4) สถาบันต่าง ๆ ของประเทศมีประวัติความเป็นมาอย่างไร ทั้งนี้ผู้บรรยายเน้นย้ำว่าในทางกลับกันอาจเกิดความผิดพลาดในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นได้หากเกิดเหตุการณ์อย่างน้อยหนึ่งใน 4 ประการต่อไปนี้ ได้แก่

1. ไม่ได้มีการปรึกษาอย่างเปิดกว้างสาธารณะอย่างเพียงพอ
2. ขาดคำแนะนำจากผู้มีความรู้หรือประสบการณ์
3. ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ไม่ได้ถูกเชิญมามีส่วนร่วมในกระบวนการ
4. มีความพยายามแทรกแซงครอบงำกระบวนการ

กรณีที่เกิดเหตุข้อใดข้อหนึ่งข้างต้นอาจทำให้กระบวนการรับฟังล้มเหลวได้



ส่วนที่สอง ว่าด้วย **“ข้อพิจารณาต่อกระบวนการออกแบบรัฐธรรมนูญ”** ผู้บรรยายเน้นถึงคุณลักษณะของรัฐธรรมนูญในการจำกัดอำนาจในเชิงโครงสร้างของนักการเมือง และการจำกัดอำนาจของรัฐบาล ด้วยการทำให้รัฐธรรมนูญสามารถแก้ไขได้ยาก ในส่วนนี้ผู้บรรยายจึงเริ่มจากการตั้งคำถามว่า **“อะไรบ้างที่ควรระงับไว้ในรัฐธรรมนูญ?”** โดยนอกจากประเด็นพื้นฐานอย่างสิทธิมนุษยชน, หลักการแบ่งแยกอำนาจ, รูปแบบการปกครอง นอกจากนั้นแล้ว สิ่งที่ต้องคำนึงถึงมี 2 ประการ ได้แก่ 1) ความไม่เชื่อมั่นนักการเมือง และ 2) การตั้งเงื่อนไขให้รัฐธรรมนูญแก้ยาก เพราะนักการเมืองมีความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ที่ต้องชั่งใจระหว่างการทำเพื่อสาธารณะประโยชน์กับการทำเพื่อประโยชน์ส่วนตน ประกอบกับการที่หากนักการเมืองได้รับอำนาจในการกำหนดอำนาจและประโยชน์ที่จะได้รับจากการดำรงตำแหน่ง จะส่งผลเสียต่อการตรวจสอบถ่วงดุลทางอำนาจและทำให้ประชาชนไม่ได้รับสาธารณะประโยชน์อย่างเต็มที่ เมื่อเป็นเช่นนั้นผู้บรรยายจึงมองว่าวิธีการเบื้องต้นคือ สิ่งที่ประชาชนไม่เห็นประเด็นจำเป็นที่ต้องสงวนไว้จากนักการเมือง ให้นำสิ่งดังกล่าวนั้นแยกออกจากรัฐธรรมนูญได้เลย

ในขณะเดียวกัน หากต้องการให้รัฐธรรมนูญแก้ไขยากย่อนำมาสู่ **“ความตึงเครียดระหว่างสิ่งที่ควรสงวนไว้กับสิ่งที่สามารถแก้ไขได้”** เนื่องจากบางสิ่งจำเป็นต้องคงไว้ให้เปลี่ยนแปลงได้ตามกาลเวลา หรือสิ่งนั้นอาจเป็นสิ่งที่ไม่สามารถคาดการณ์แนวโน้มความเปลี่ยนแปลงในอนาคตได้ อาทิ ระบบเลือกตั้งที่ควรมีความยืดหยุ่นสอดคล้องกับประชาธิปไตยที่ขยายความครอบคลุมกลุ่มทางสังคมต่าง ๆ มากขึ้น ทั้งนี้ผู้บรรยายมองว่า ไม่มีเครื่องมืออันเป็นสากลในการออกแบบรัฐธรรมนูญ หากแต่ต้องชั่งน้ำหนักระหว่างแต่ละคุณค่าที่ประชาชนมองว่าพึงสงวนหรือต้องเปลี่ยนแปลงไปตามแต่ละกรณี

ท้ายที่สุดแล้ว ผู้บรรยายเน้นย้ำความสำคัญของการที่รัฐธรรมนูญมีหลักคำประกันในเรื่องถ่วงดุลตรวจสอบทางการเมือง เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าผู้มีอำนาจจะไม่ขยายขอบเขตอำนาจของตนเองผ่านการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ซึ่งการสร้างหลักประกันในการจำกัดอำนาจเช่นนี้ถือเป็นหัวใจหลักของหลักรัฐธรรมนูญนิยม ดังนั้น ผู้บรรยายจึงแสดงให้เห็นผ่านตัวแบบของรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาที่ให้ความสำคัญแก่ 4 ด้าน เพื่อป้องกันการรวมศูนย์อำนาจ ได้แก่

1. หลักการแบ่งแยกอำนาจ (separation of powers)
2. หลักการกระจายอำนาจแบบสหพันธรัฐ (federalism)
3. หลักสิทธิของปัจเจก (individual rights)
4. ระบบเลือกตั้ง (electoral law)

ทั้งนี้ผู้บรรยายยังกล่าวทิ้งท้ายว่า **การออกแบบรัฐธรรมนูญจำเป็นต้องแบ่งอำนาจออกจากรัฐบาลกลางให้มากที่สุด ด้วยวิธีที่ถูกต้องและเป็นประโยชน์แก่ประชาชน สิ่งนี้สิ่งที่จำเป็นที่จะต้องนำมาใส่ไว้ในรัฐธรรมนูญ**



KPI-brief

CONTACT US

02-141-9558

www.kpi.ac.th