



สัมมนาเวทีสาธารณะ

## การออกแบบรัฐธรรมนูญ ผ่านแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม

เมื่อวันพฤหัสบดีที่ 1 เมษายน 2564 ณ ห้องประชุมบี 1 อาคารรัฐสภา เกียกกาย ทางสถาบันพระปกเกล้า ด้วยความร่วมมือจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และองค์กร The National Democratic Institution (NDI) ได้มีการจัดกิจกรรมสัมมนาเวทีสาธารณะ เรื่อง การออกแบบรัฐธรรมนูญ ผ่านแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม เพื่อเป็นการบรรยายให้ความรู้และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นสาธารณะในประเด็นของการออกแบบรัฐธรรมนูญให้มีความเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริงด้วยการใช้แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมเป็นแก่นกลาง

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

สถานที่ : ห้องประชุมบี 1 อาคารรัฐสภา เกียกกาย

จัดโดย : สถาบันพระปกเกล้า

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

The National Democratic Institute

วิทยากร : ศาสตราจารย์เดวิด ซี วิลเลียมส์ (David Williams)

ผู้อำนวยการศูนย์รัฐธรรมนูญประชาธิปไตย

มหาวิทยาลัยอินเดียนา บลูมิงตัน สหรัฐอเมริกา

ผู้สรุป : นายศิปกน อรรถศรี

สำนักนวัตกรรมเพื่อประชาธิปไตย สถาบันพระปกเกล้า

นายอิลฮัม สาและ

สำนักส่งเสริมวิชาการรัฐสภา สถาบันพระปกเกล้า

กิจกรรมสาธารณะได้เริ่มต้นอย่างเป็นทางการด้วยการกล่าวเปิดงานโดยนายศิโรจน์ แพทย์พันธุ์ รองเลขาธิการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งยังได้กล่าวถึงความสำคัญของการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบอบประชาธิปไตย

จากนั้นจึงเป็นบทกล่าวเปิดของ ดร. สติธร ธนานิธิโชติ ผู้อำนวยการสำนักนวัตกรรมการเพื่อประชาธิปไตย สถาบันพระปกเกล้า ในประเด็นสำคัญคือ กระบวนการเปลี่ยนผ่านสู่ความเป็นประชาธิปไตยของประเทศไทย ทั้งความสำคัญของการเลือกตั้งจากระดับชาติสู่ท้องถิ่น และประเด็นการออกแบบแก้ไขรัฐธรรมนูญของไทยซึ่งยังคงอยู่ในช่วงดำเนินการและต้องติดตามกันต่อไป

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



## ● ประเด็นสำคัญจากการสัมมนา

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



**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)** เป็นเรื่องหนึ่งของผู้บรรยายเสนอถึงปรากฏการณ์ของรัฐธรรมนูญที่เคยร่างไว้ในอดีตไม่สามารถตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในอนาคต จนนำมาสู่การที่ประชาชนเห็นความสำคัญของการแก้รัฐธรรมนูญในห้วงจังหวะดังกล่าว เนื่องจากรัฐธรรมนูญ คือ เครื่องมือที่มีไว้รับมือปัญหาที่เป็นบริบทเฉพาะของประเทศด้วยวิถีทางที่เหมาะสมกับวัฒนธรรมและประเพณีของประเทศตนเอง แต่อย่างไรก็ตามผู้บรรยายมองว่ามีด้านกลับของปรากฏการณ์ดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นการขยายอำนาจของผู้มีอำนาจทางการเมือง หรือการออกแบบรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้อยู่ในห้วงโอกาสแห่งรัฐธรรมนูญจนอาจนำมาสู่ผลลัพธ์ที่แย่มากที่สุด เพราะการแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้น นอกจากจะพิจารณาจากความจำเป็นและเป้าหมายที่ต้องการไปถึงแล้ว ยังต้องพิจารณาถึงห้วงโอกาสที่เหมาะสม เช่น บริบทแวดล้อมทางการเมือง ความสัมพันธ์ทางอำนาจของสถาบัน และผู้เล่นทางการเมืองต่าง ๆ ด้วย มิเช่นนั้นอาจนำไปสู่ความล้มเหลวในการแก้ไข หรือร่างรัฐธรรมนูญที่ต้องการได้ อีกทั้งยังอาจเป็นความล้มเหลวที่แก้กลับคืนไม่ได้อีกด้วย

ประเด็นการออกแบบรัฐธรรมนูญ ผู้บรรยายกล่าวว่า เป็นองค์ความรู้ที่เพิ่งก่อตัวเป็นสาขาวิชาได้ราว ๆ 30 ปีเท่านั้น ซึ่งเป็นศิลปะเพื่อการออกแบบรัฐธรรมนูญประยุกต์ให้เข้ากับแต่ละประเทศผ่านกระบวนการปรึกษาหารือประชาชนครอบคลุมทุกกลุ่มที่มีความหลากหลาย 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 “ข้อพิจารณาต่อกระบวนการ

**ออกแบบรัฐธรรมนูญ”** ผู้บรรยายเน้นถึงคุณลักษณะของรัฐธรรมนูญในการจำกัดอำนาจในเชิงโครงสร้างของนักการเมือง และการจำกัดอำนาจของรัฐบาล ด้วยการทำให้รัฐธรรมนูญสามารถแก้ไขได้ยาก ในส่วนนี้ผู้บรรยายจึงเริ่มจากการตั้งคำถามว่า “อะไรบ้างที่ควรระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ?” โดยนอกจากประเด็นพื้นฐานอย่างสิทธิมนุษยชน, หลักการแบ่งแยกอำนาจ, รูปแบบการปกครอง นอกจากนั้นแล้ว สิ่งที่ต้องคำนึงถึงมี 2 ประการ ได้แก่ 1) ความไม่เชื่อใจนักการเมือง และ 2) การตั้งเงื่อนไขให้รัฐธรรมนูญแก้ยาก เพราะนักการเมืองมีความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ที่ต้องซึ่งใจระหว่างการทำให้สาธารณะประโยชน์กับการทำเพื่อประโยชน์ส่วนตน ประกอบกับการที่หากนักการเมืองได้รับอำนาจในการกำหนดอำนาจและประโยชน์ที่จะได้รับจากการดำรงตำแหน่ง จะส่งผลเสียต่อการตรวจสอบถ่วงดุลทางอำนาจและทำให้ประชาชนไม่ได้รับสาธารณะประโยชน์อย่างเต็มที่ เมื่อเป็นเช่นนั้นผู้บรรยายจึงมองว่าวิธีการเบื้องต้น คือ สิ่งที่ประชาชนไม่ได้เห็นประเด็นจำเป็นที่ต้องสงวนไว้จากนักการเมือง ให้นำสิ่งดังกล่าวนั้นแยกออกจากรัฐธรรมนูญได้เลย

ในขณะเดียวกัน หากต้องการให้รัฐธรรมนูญแก้ไขยากย่อมนำมาสู่ “ความตึงเครียดระหว่างสิ่งที่ควรสงวนไว้กับสิ่งที่สามารถแก้ไขได้” เนื่องจากบางสิ่งจำเป็นต้องคงไว้ให้เปลี่ยนแปลงได้ตามกาลเวลา หรือสิ่งนั้นอาจเป็นสิ่งที่ไม่สามารถคาดการณ์แนวโน้มความเปลี่ยนแปลงในอนาคตได้ อาทิ ระบบเลือกตั้งที่ควรมีความยืดหยุ่นสอดคล้องกับประชาธิปไตยที่ขยายความครอบคลุมกลุ่มทางสังคมต่าง ๆ มากขึ้น ทั้งนี้ผู้บรรยายมองว่า ไม่มีเครื่องมืออันเป็นสากลในการสากลในการออกแบบรัฐธรรมนูญ หากแต่ต้องซึ่งน้ำหนักระหว่างแต่ละคุณค่าที่ประชาชนมองว่าพึงสงวนหรือต้องเปลี่ยนแปลงไปตามแต่ละกรณี



ท้ายที่สุดแล้ว ผู้บรรยายเน้นย้ำความสำคัญของการที่รัฐธรรมนูญมีหลักค้ำประกันในเรื่องถ่วงดุลตรวจสอบทางการเมือง เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าผู้มีอำนาจจะไม่ขยายขอบเขตอำนาจของตนเองผ่านการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ซึ่งการสร้างปลักประกันในการจำกัดอำนาจเช่นนี้ถือเป็นหัวใจหลักของหลักรัฐธรรมนูญนิยม ดังนั้น ผู้บรรยายจึงเสนอแสดงให้เห็นผ่านตัวแบบของรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาที่ให้ความสำคัญแก่ 4 ด้าน เพื่อป้องกันการรวมศูนย์อำนาจ ได้แก่

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

ทั้งนี้ ผู้บรรยายยังกล่าวทิ้งท้ายว่า **การออกแบบรัฐธรรมนูญจำเป็นต้องแบ่งอำนาจออกจากรัฐบาลกลางให้มากที่สุด ด้วยวิธีที่ถูกต้องและเป็นประโยชน์แก่ประชาชน** สิ่งนี้เองที่จำเป็นที่จะต้องนำมาใส่ไว้ในรัฐธรรมนูญ