



# KPI-brief

เกาะสนามงานสัมมนา

No. 3.65



สัมมนาเวทีสาธารณะ

## การออกแบบรัฐธรรมนูญ

: กระบวนการสำหรับการมีส่วนร่วมสาธารณะในการร่างรัฐธรรมนูญ

เมื่อวันศุกร์ที่ 6 สิงหาคม 2564 ทางสถาบันพระปกเกล้า ด้วยความร่วมมือจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสถาบันส่งเสริมประชาธิปไตยเพื่อการต่างประเทศ (National Democratic Institution: NDI) ได้มีการจัดกิจกรรมสัมมนาเวทีสาธารณะ เรื่อง **การออกแบบรัฐธรรมนูญ : กระบวนการสำหรับการมีส่วนร่วมสาธารณะในการร่างรัฐธรรมนูญ** ซึ่งเหมาะสมกับสถานการณ์ของประเทศไทย ในปัจจุบัน เพื่อนำไปศึกษาต่อยอดและปรับใช้กับการพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศไทยต่อไป

วันเวลา : วันศุกร์ที่ 6 สิงหาคม 2564 เวลา 9.00 – 12.00 น.

สถานที่ : ผ่านช่องทางออนไลน์ โปรแกรม ZOOM

จัดโดย : สถาบันพระปกเกล้า

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

The National Democratic Institute

วิทยากร : ศาสตราจารย์เดวิด ซี วิลเลียมส์ (David Williams)

ผู้อำนวยการศูนย์รัฐธรรมนูญประชาธิปไตย

มหาวิทยาลัยอินเดียนา บลูมิงตัน สหรัฐอเมริกา

ผู้สรุป : นางสาวปัทมา สุขท่าบึง

นักบริหารโครงการชำนาญการ

สำนักส่งเสริมวิชาการรัฐสภา

ผู้ออกแบบ: นายรัชชต์ลล รัตนวิเชียร

## ● ประเด็นสำคัญจากการสัมมนา

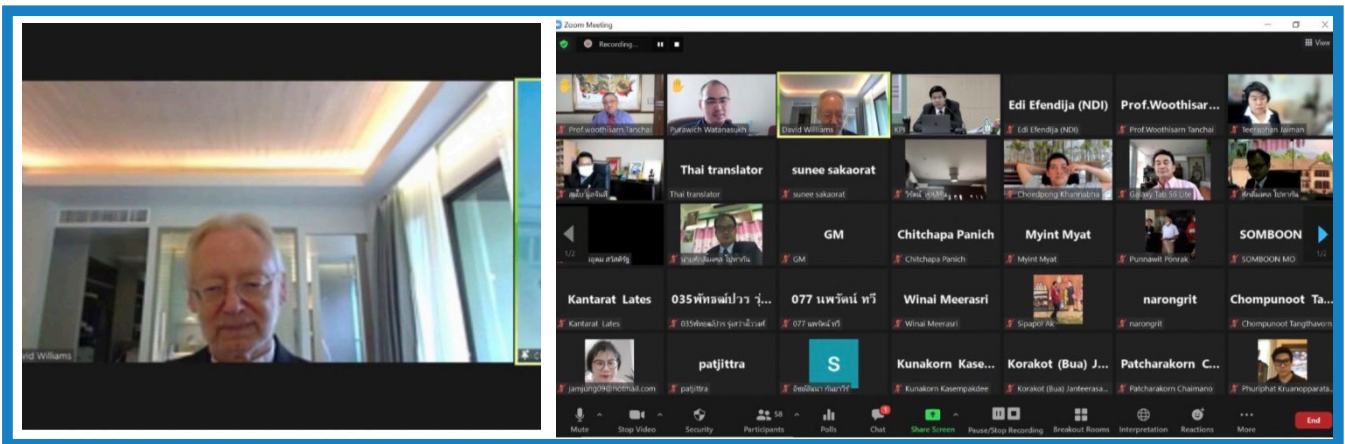


David C. Williams ได้นำเสนอสภาพปัญหาหลักของการร่างหรือการออกแบบริฐธรรมนูญ ได้แก่

1. การสร้างสมดุลระหว่างการมีส่วนร่วมสาธารณะกับภาวะนำของผู้นำ
2. ฉันทามติร่วมในแนวทางรัฐธรรมนูญนิยม

# 1 การสร้างสมดุลระหว่างการมีส่วนร่วมสาธารณะกับภาวะนำของผู้นำ

วิทยากรนำเสนอว่าการสร้างสมดุลระหว่างการมีส่วนร่วมสาธารณะกับภาวะนำของผู้นำ ถือเป็นหัวใจสำคัญของกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญที่ต้องเปิดให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง เพราะเป็นไปตามหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ประชาชนมอบอำนาจให้รัฐบาลหรือผู้ปกครอง โดยรัฐบาลหรือผู้ปกครองมีอำนาจอย่างจำกัดเท่าที่ได้รับมอบมา ดังนั้น รัฐบาลหรือผู้ปกครองจะมีความชอบธรรม (Legitimate) ตราบเท่าที่ดำเนินการภายในกรอบอำนาจที่รับมอบมาจากประชาชนเท่านั้น จากบริบทดังกล่าวข้างต้น จึงเป็น**โจทย์สำคัญสำหรับกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญที่ต้องสร้างสมดุลในการทำให้ประชาชนมีอำนาจอย่างแท้จริง มีใช้ให้ผู้นำหรือผู้ปกครองแทรกแซงหรือชี้นำทั้งหมด**

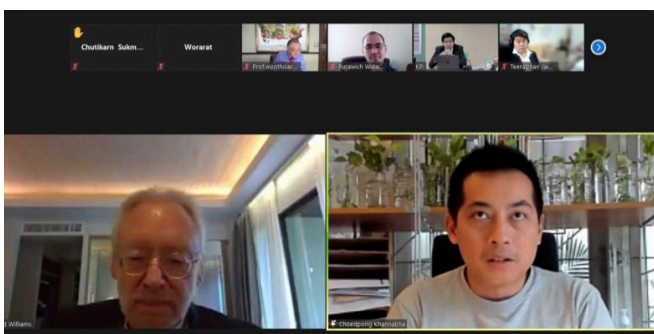


# 2 ฉันทามติร่วมในแนวทางรัฐธรรมนูญนิยม

การสร้างฉันทามติร่วมต้องเป็นไปได้ตามแนวทางการเปิดให้สาธารณะมีส่วนร่วมมากที่สุด เปิดกว้างให้ทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วม ลอดอคติ ทำให้ข้อมูลที่ได้รับเกิดประโยชน์และผู้ยกร่างรัฐธรรมนูญเข้าถึงได้ ดังนั้น การสร้างรัฐธรรมนูญที่ดีต้องพัฒนาให้เกิดฉันทามติในแนวทางรัฐธรรมนูญนิยมด้วยการมีส่วนร่วมสาธารณะ มีเหตุผลประกอบ 6 ประการ คือ

- 1. ความชอบธรรมของประชาธิปไตย** ประชาชนได้ปกครองตนเอง ใช้อำนาจเลือกตั้งผู้แทน สำหรับการร่างรัฐธรรมนูญที่ถือว่าเป็นกฎหมายสูงสุด เป็นกติกากำหนดรูปแบบของรัฐบาล กล่าวอีกนัยหนึ่งคือความชอบธรรมของรัฐบาลขึ้นอยู่กับความยินยอมให้ใช้อำนาจซึ่งเป็นไปตามหลักการที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน โดยที่ประชาชนให้ความยินยอมเมื่อแรกจัดตั้งรัฐบาลตามรัฐธรรมนูญกำหนด และให้ความยินยอมผ่านการออกเสียงเลือกตั้ง
- 2. การมีรัฐธรรมนูญที่ดี** รัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศมีความแตกต่างกัน แต่รัฐธรรมนูญต้องกำหนดให้มีเครื่องมือในการจัดการปัญหาของประชาชน สะท้อนวิถีชีวิตและวัฒนธรรมก่อให้เกิดความหวัง ดังนั้น รัฐธรรมนูญต้องมีพื้นฐานมาจากเจตจำนงและความรู้ของประชาชนเป็นสำคัญ
- 3. การบังคับใช้ที่ดี** ประชาธิปไตยจะบรรลุผลสำเร็จเมื่อประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในรัฐบาล และได้ติดตามตรวจสอบผู้แทนของประชาชน โดยรัฐธรรมนูญเป็นสิ่งที่กำหนดเครื่องมือสำหรับการติดตามตรวจสอบผู้แทนของประชาชน ซึ่งจะใช้เครื่องมือดังกล่าวได้ดีประชาชนต้องเข้าใจและยอมรับเครื่องมือดังกล่าว
- 4. พลเมืองที่เข้มแข็ง** พบว่าการที่ประชาชนมีความรู้และมีการยอมรับในประชาธิปไตยมากขึ้นทั้งในหลักนิติรัฐนิติธรรม ประชาชนจะยิ่งมีแนวโน้ม “ไม่เชื่อมั่น” ในคนที่ใช้อำนาจมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามหากประชาชนเชื่อในประชาธิปไตยและนิติรัฐ นิติธรรมอย่างแท้จริง ประชาชนจะยึดแนวทางในการติดตามตรวจสอบและเรียกร้องความรับผิดชอบจากนักการเมือง ด้วยนัยยะเช่นนี้ “ความไม่เชื่อมั่นของประชาชน” จะทำให้เกิดเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น
- 5. การสร้างความปรองดองและอันกามติ** ความคาดหวังให้กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญนำไปสู่ความปรองดองและฉันทามติร่วมกันของสังคม โอกาสในการสร้างความปรองดองคือการหยุดทำร้ายฝ่ายตรงข้าม แต่ไม่มีฝ่ายไหนอยากหยุดก่อน จึงต้องทำให้หยุดพร้อมกันซึ่งจะนำไปสู่การปรองดองได้ในที่สุด คำถามสำคัญคือแนวทางใดที่จะปกป้องทุกฝ่ายจากความขัดแย้ง ที่สำคัญต้องเป็นหนทางที่ดีที่สุดสำหรับประชาชนด้วย
- 6. การสร้างเสถียรภาพของระบอบการปกครอง** ตามข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญประชาชนเป็นส่วนหนึ่งของระบอบการปกครอง เป็นส่วนหนึ่งของการก่อสร้างรัฐธรรมนูญที่ถือเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ แต่หากเมื่อใดมีฝ่ายหนึ่งได้ประโยชน์จากรัฐธรรมนูญ ประชาชนก็มักจะปกป้องรัฐธรรมนูญฉบับนั้น ซึ่งพบข้อมูลในเชิงประจักษ์ว่าประชาชนมีแนวโน้มสนับสนุนรัฐธรรมนูญที่พวกเขาได้มีส่วนร่วมในการจัดทำ แต่จะไม่สนับสนุนรัฐธรรมนูญที่มีแต่บังคับให้ปฏิบัติตามเท่านั้น

## ความท้าทาย



ความท้าทายในการสร้างการมีส่วนร่วมสาธารณะในการร่างรัฐธรรมนูญ มีประเด็นพิจารณา 4 ประการ ดังนี้

- 1) ความรู้ของสาธารณชน (Public Knowledge)
- 2) การให้ทุกภาคทุกกลุ่มเข้าร่วม (Inclusivity)
- 3) การชี้นำของผู้นำ (Elite manipulation)
- 4) ความขัดแย้งของสังคม (Social Conflict)



ทั้งนี้ ในช่วงของการระบาดของไวรัสโควิด-19 จึงจำเป็นต้องมีกลไกและเครื่องมือสำหรับการสร้างการมีส่วนร่วมสาธารณะที่เหมาะสม เช่น การใช้สื่อออนไลน์ หรือ การคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างและเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

การออกเสียงประชามติ (Deliberative Referenda) มีลักษณะสำคัญ คือ การคัดเลือกประชากรกลุ่มตัวอย่างจากพื้นที่ต่าง ๆ มีการให้ข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณา ให้เวลา และมีการจัดให้พูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็น จนกว่าจะมีฉันทามติร่วมกัน และนำไปสู่การรายงานผลต่อผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ต้องไม่ใช่การออกเสียงประชามติที่ให้ตอบได้เพียง “เห็นชอบ” หรือ “ไม่เห็นชอบ” เท่านั้น กระบวนการนี้เรียกว่าการทำประชามติแบบปรึกษาหารือ (Advisory Referendum)

สำหรับการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนั้น เป็นบทบาทขององค์กรร่างรัฐธรรมนูญ หรือ CMBs ภายใต้ข้อควรพิจารณาเรื่องระยะเวลาที่ใช้ในการยกร่าง ซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ หลายประการ โดยระยะเวลาที่เหมาะสมควรเป็น 1 - 2 ปี ทั้งนี้ ในขั้นตอนการยกร่างรัฐธรรมนูญยังคงจำเป็นต้องจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับความชอบธรรมขององค์กรร่างรัฐธรรมนูญ และองค์กรที่รับอาณัติมอบหมายมา

การปรึกษาหารือสาธารณะครั้งที่สอง เป็นการสรุปข้อมูลจากการปรึกษาหารือสาธารณะครั้งแรก นำเสนอสิ่งที่

ผู้ร่างรัฐธรรมนูญรับฟังมาจากประชาชน อธิบายถึงการตอบสนองต่อประเด็นที่รับฟังจากประชาชน และเป้าหมายการยกร่าง โน้มน้าวให้ประชาชนเห็นพ้องด้วยกับประเด็นเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่ง รวมไปถึงการให้ความสำคัญกับการสร้างพลเมืองที่เข้มแข็งด้วย

ส่วนการให้การรับรอง (Ratification) ในมิติของรัฐบาลและประชาชน ต้องพิจารณาว่าเป็นบทบาทของรัฐบาลหรือรัฐสภา หรืออาจเป็นเสียงข้างมากแบบเด็ดขาด ซึ่งถือเป็นการยอมรับตามแนวทางประชาธิปไตย ทั้งนี้ การรับรองอาจจัดให้ประชาชนได้ออกเสียงประชามติในการรับรองร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อนำไปสู่การสร้างประชาธิปไตยที่มีความชอบธรรมมากขึ้น อีกทั้งต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายตรงข้ามด้วยเช่นกัน

ส่วนมิติของฝ่ายตุลาการ มีบทบาทเฉพาะตามกรอบที่กฎหมายกำหนดให้เขตอำนาจไว้ โดยมีสองส่วนคือบทบาทตรวจสอบกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญ และบทบาทตรวจสอบเนื้อหาของสาระของร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่กำหนดเป็นหลักการสำคัญไว้ และต้องสอดคล้องกับแนวทางที่กำหนดโดยองค์กรที่มีอำนาจ

**ท้ายสุดวิทยากรสรุปว่า ในการยกร่างรัฐธรรมนูญควรได้รับฉันทามติจากการปรึกษาหารือสาธารณะ การออกแบบกระบวนการสาธารณะนั้น ต้องเป็นไปตามบริบทและความต้องการของแต่ละประเทศ เพื่อบรรลุเป้าหมายปลายทางที่ตั้งไว้ จึงจำเป็นต้องก้าวข้ามความท้าทายในการสร้างการรับรู้ของสาธารณะ โดยให้ทุกกลุ่มได้เข้ามามีส่วนร่วมเพื่อป้องกันการแทรกแซงและชี้แนะจากผู้นำ รวมถึงจัดความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นในสังคม**



ติดตามการสัมมนา

**CONTACT US**



 02-141-9558  
  
 [www.kpi.ac.th](http://www.kpi.ac.th)

**KPI-brief**