

สรุปการบรรยายพิเศษเรื่อง “ถอดบทเรียนการคลี่คลายวิกฤติการณ์ทางการเมืองสู่การปฏิรูปประเทศใน
ระบอบประชาธิปไตย กรณีศึกษาการร่างรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ
เมื่อวันที่ ๒๒, ๒๖ และ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๘
ณ วิเทศสโมสร กระทรวงการต่างประเทศ ถนนศรีอยุธยา กรุงเทพมหานคร

วันศุกร์ที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๘ บรรยายโดย Prof. Dominique Rousseau ศาสตราจารย์วิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ มหาวิทยาลัยปารีสที่ ๑ โดยให้มุมมองประสบการณ์และประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสในช่วงที่ประเทศไทยกำลังร่างรัฐธรรมนูญอยู่ขณะนี้ สรุปสาระสำคัญของการบรรยายได้ดังนี้

๑. กฎหมายมีบทบาทสำคัญสำหรับวิกฤติการณ์ จะเป็นกลไกสำคัญในการแก้ปัญหา ซึ่งเป็นหลักสากลที่ยอมรับในสังคม เมื่อเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญกับรถยนต์ การผลิตรถยนต์ต้องมีเครื่องยนต์ พวงมาลัย เบรก และคันเร่ง รัฐบาลเป็นคันเร่ง ต้องควบคุมความสมดุล ไม่ให้แล่นเร็ว หรือหยุด เพื่อให้เกิดอุบัติเหตุ

๒. การยกร่างรัฐธรรมนูญ เป็นวาระระบบโครงสร้าง กฎเกณฑ์ให้กับประเทศใหม่ เพื่อให้สังคมสงบสุข และสมดุล

๓. ผู้บรรยายมองบทบาทของรัฐธรรมนูญในการแก้วิกฤติ เป็น ๓ มิติ คือ

(๑) อะไรคือบทบาทของรัฐธรรมนูญในการจัดการวิกฤติ และความผิดพลาดจากอดีต เพื่อจะถ่ายทอดลงในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

(๒) จะทำอย่างไรให้ร่างรัฐธรรมนูญก้าวข้ามวิกฤติ ผู้บรรยายมองว่าการจัดตั้งสภาร่างหรือให้นักกฎหมายที่เชี่ยวชาญเรื่องรัฐธรรมนูญเป็นผู้ร่าง และประชาชาติเป็นสิ่งสำคัญในการกำหนดเนื้อหาในร่าง

(๓) บทบัญญัติค่อนข้างคลุมเครือระหว่างอำนาจประธานาธิบดีกับนายกรัฐมนตรี ไม่ได้เขียนถึงอำนาจการบริหารทั้ง ๒ ตำแหน่งไว้อย่างชัดเจน ทำให้เกิดความขัดแย้งในฝรั่งเศสหลายครั้ง ทุกครั้งจะมีการรัฐประหารหรือการล้มละลายทางการเมือง

๔. ฝรั่งเศสผ่านวิกฤติการณ์ ๔ ครั้ง โดยการนำรัฐธรรมนูญมาใช้ในการแก้วิกฤติ (ปี ค.ศ. ๑๙๖๑ วิกฤติของรัฐบาล ค.ศ. ๑๙๖๗ วิกฤติรัฐสภา ค.ศ. ๑๙๖๘ วิกฤติระบอบการปกครอง และ ค.ศ. ๑๙๖๙ วิกฤติทางสังคม)

ตัวอย่างเช่น ในสมัย พลเอก ชาร์ล เดอ โกล เป็นประธานาธิบดี ในปี ค.ศ. ๑๙๖๑ มีข้อสังเกตที่สำคัญในการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ การขออำนาจรัฐสภาในการแก้รัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นเครื่องมือในบางสถานการณ์ การรวบรวมอำนาจนิติบัญญัติ บริหาร อยู่ในมือประธานาธิบดีเพียงผู้เดียว เพื่อแก้วิกฤติความขัดแย้งต่ออัลจีเรียตลอดจนเมื่อเกิดวิกฤติทางการเมืองในปี ค.ศ. ๑๙๖๘ ประชาชนเกิดความไม่พอใจในการแก้ปัญหาเชิงเศรษฐกิจและวัฒนธรรม นักศึกษาออกมาประท้วง ประชาชน สหภาพแรงงาน ชาวนา เข้าร่วมประท้วง โดยให้นายพล เดอ โกล ลงจากตำแหน่ง นายพล เดอ โกล จะใช้วิธีให้ออกเสียงประชามติจากประชาชน โดยข้าม ส.ส. ซึ่งโดยอำนาจ จะต้องเสนอนายกรัฐมนตรีก่อนในการออกเสียงประชามติ และในปี ค.ศ. ๒๐๐๕ เกิดวิกฤติทางสังคมแถบชานเมืองปารีส มีการเผารถยนต์ ปิดกั้นถนน ซึ่งทวีความรุนแรงขึ้น นายพล เดอ โกล ใช้การแก้ไขภาวะฉุกเฉิน (กฎอัยการศึก) อำนาจอยู่ในมือทหาร และให้เพิ่มอำนาจผู้บริหารท้องถิ่น ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รับผิดชอบตัดสินใจปิดสถานบันเทิง มีการสั่งจับกุม

๕. การร่างรัฐธรรมนูญ ในปี ค.ศ. ๑๗๘๙ มีการจัดทำประชามติ ฝรั่งเศสเคยผ่านประสบการณ์ที่มีรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีสภาเดียว ไม่มีวุฒิสภา และไม่มีกำหนดคำประกาศสิทธิมนุษยชน ซึ่งสิ่งนี้มีความสำคัญอย่างมากต่อแนวคิดประชาธิปไตยของชาวฝรั่งเศส ประชาชนโหวตไม่ผ่านรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว มีผลให้คณะร่างรัฐธรรมนูญต้องทำงานหนัก กลับไปแก้รัฐธรรมนูญกันใหม่นอกจากนี้ การจัดทำประชามติหรือไม่จัดทำจะมีผลต่อการกำหนดเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ และคุณภาพของรัฐธรรมนูญ รวมทั้งสามารถแก้ไขวิกฤติการณ์ได้

๖. รัฐธรรมนูญไม่สามารถแก้ปัญหาทุกอย่างได้ แต่เป็นเพียงหลักการอยู่ร่วมกันด้วย จึงขึ้นอยู่กับการใช้รัฐธรรมนูญ การร่างรัฐธรรมนูญเป็นความพยายามให้ประเทศมีกฎ หลักการ มีคุณภาพสูงสุด และประชาชนมีอิสรภาพทางการเมือง

๗. ผู้บรรยายมองว่าการใช้ระบบการเลือกตั้งแบบอังกฤษเป็นระบบที่ดีที่สุด ระบบรัฐสภาอังกฤษไม่มีรัฐธรรมนูญ ระบบการเลือกตั้งใช้หลักเสียงข้างมาก ทำให้เกิดเสถียรภาพการบริหารของรัฐบาลจึงไม่จำเป็นต้องมีรัฐธรรมนูญ ซึ่งระบบการเลือกตั้งใช้เสียงข้างมาก จะทำให้เกิดพรรคใหญ่ ๒ พรรคอย่างชัดเจน (ฝรั่งเศสใช้ระบบการเลือกตั้ง ๒ ครั้ง)

- ระบบการเลือกตั้งรอบเดียวจะสร้างเสียงข้างมากให้กับรัฐบาล มีประสิทธิภาพ
- ระบบสัดส่วน พรรคการเมืองรู้สึกว่ามีควมยุติธรรมในการเข้าสู่สภา แต่ไม่มีประสิทธิภาพ
- ระบบการเลือกตั้งแบบผสม (ไม่มีความเห็น)

๘. ภายหลังจากการบรรยาย ได้มีการถาม-ตอบ และ ศาสตราจารย์โดมินิค ได้กล่าวตอบ ดังนี้

(๑) การจัดทำประชามติให้ความเห็นชอบธรรมกับรัฐธรรมนูญอย่างไร

กล่าวตอบ หากมองประวัติศาสตร์ คำตอบคือ ใช่ ซึ่งรัฐธรรมนูญที่ผ่านการจัดทำประชามติย่อมมีความน่าเชื่อถือ และได้รับการยอมรับมากกว่ารัฐธรรมนูญที่จัดทำโดยพรรคการเมืองบางฝ่ายหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเพียงฝ่ายเดียว สามารถแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การลงประชามติย่อมสร้างความชอบธรรมให้กับรัฐธรรมนูญมากกว่า เป็นรัฐธรรมนูญของประชาชนโดยประชาชน เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของรัฐธรรมนูญ ควรจะต้องสร้างกลไกการมีส่วนร่วมขึ้นมา เพื่อให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญให้ความสำคัญสิทธิของประชาชน

(๒) หลักการร่างรัฐธรรมนูญ จะต้องจำกัดเรื่องอะไรบ้างเป็นสิ่งสำคัญ

กล่าวตอบ ทุกประเด็นเป็นเรื่องสำคัญทั้งสิ้น รัฐธรรมนูญต้องกำหนดทุกเรื่องที่เป็นปัญหาของสังคม แต่ต้องแยกแยะเรื่ององค์กร สถาบัน การดำเนินการต่างๆ เช่น ความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการ หลักกฎหมายแรงงาน หรือแม้แต่วิธีการกระจายหรือรวมอำนาจก็ตาม

(๓) ควรจะร่างรัฐธรรมนูญอย่างไร จึงจะช่วยให้ประชาชนเข้าใจสิทธิหน้าที่ของตน โดยประชาชนรู้สึกว่าคุณเป็นเจ้าของอำนาจการปกครอง

กล่าวตอบ รัฐธรรมนูญจำเป็นต้องทำให้พลเมืองหรือประชาชนเกิดความรู้สึกว่ารัฐธรรมนูญเป็นของเขา ไม่ใช่เป็นเพียงของนักการเมืองหรือของผู้ร่างรัฐธรรมนูญเท่านั้น หากรัฐธรรมนูญอยู่นอกของสังคม ประชาชนจะไม่รู้จักใช้รัฐธรรมนูญ จะเกิดการใช้ชีวิตที่อยู่ภายนอกกรอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือเป็นอันตรายโดยรัฐธรรมนูญเอง จึงต้องมีกลไกที่ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงรัฐธรรมนูญ และสามารถใช้อำนาจรัฐธรรมนูญเพื่อปกป้องตนเองทั้งจากฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายตุลาการ ก็ตาม

(๔) จะรู้ได้อย่างไรว่าการร่างรัฐธรรมนูญนั้นจะนำไปสู่วิกฤติ และสัญญาณใดที่จะบ่งชี้ว่านำไปสู่การเกิดวิกฤติ

กล่าวตอบ เป็นปัญหายากที่จะตอบ ยากที่จะบอกได้ล่วงหน้าว่ารัฐธรรมนูญจะนำไปสู่วิกฤติหรือไม่ เพราะทุกอย่างขึ้นอยู่กับการใช้ว่าจะใช้รัฐธรรมนูญนั้นอย่างไร รัฐธรรมนูญอาจเขียนไว้ดี สมบูรณ์แบบและไม่ว่ารัฐธรรมนูญฉบับใด วันใดวันหนึ่ง อาจเกิดวิกฤติขึ้นได้ทั้งนั้น อยู่ที่สถานการณ์นั้นๆ

(๕) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบอำนาจรัฐจะอย่างไร

กล่าวตอบ การควบคุมการตรวจสอบอำนาจรัฐโดยประชาชนถูกแบ่งออกเป็นสองแบบคือ

(๑) การควบคุมทางการเมืองโดยประชาชน สามารถแสดงความเห็นต่อนโยบายของรัฐบาลได้ในเวลาต่อมา ประชาชนจะสามารถประเมินผลงานของผู้มีอำนาจนั้น ๆ ได้ เวลามีการเลือกตั้งอีกครั้งเมื่อครบวาระ

(๒) การตรวจสอบผ่านทางกฎหมาย ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม
ได้ เช่นสามารถยื่นเรื่องตรวจสอบต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง เพราะประชาธิปไตยคือ การปกครองที่เคารพ
สิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน

สรุปการบรรยายพิเศษเรื่อง “ถอดบทเรียนการคลี่คลายวิกฤติการณ์ทางการเมืองสู่การปฏิรูปประเทศใน
ระบอบประชาธิปไตย กรณีศึกษาการร่างรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ
เมื่อวันที่ ๒๒, ๒๖ และ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๘
ณ วิเทศสโมสร กระทรวงการต่างประเทศ ถนนศรีอยุธยา กรุงเทพมหานคร

วันอังคารที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๘ บรรยายโดย Prof. Michel Troper ศาสตราจารย์เกียรติคุณ มหาวิทยาลัยปารีสที่ ๑๐ Nanterre สาธารณรัฐฝรั่งเศส สรุปสาระสำคัญของการบรรยายได้ดังนี้

๑. กรณีรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส มีลักษณะหลายประการที่คล้ายคลึงกับประเทศไทย เช่น มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและมีการทำรัฐธรรมนูญหลายฉบับ รวมทั้งมีการทำรัฐประหารหลายครั้ง ซึ่งการเกิดรัฐประหารในบางครั้ง ไม่ได้หมายความว่ามีการใช้อำนาจหรือใช้กำลัง โดยปกติการทำรัฐประหารจะนึกถึงทหาร แต่บางครั้งไม่ได้เกิดจากทหาร ตัวอย่างเช่น เหตุการณ์ในวันที่ ๒ ธันวาคม ค.ศ.๑๘๕๒ การทำรัฐประหารนำไปสู่เผด็จการ แต่บางครั้งไม่ได้นำไปสู่เผด็จการ แต่เป็นการปูทางไปสู่การฟื้นฟูประชาธิปไตย และทำให้ประชาธิปไตยเกิดความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

๒. มุมมองรัฐธรรมนูญและแนวคิดของผู้บรรยาย (ไม่สามารถจัดประเภทรัฐธรรมนูญฉบับใดให้อยู่ในรูปแบบใดได้อย่างลงตัว) ประเด็นของการจัดทำรัฐธรรมนูญแบ่งออกเป็น ๒ แนวคิด คือ

(๑) **แนวคิดเชิงกฎเกณฑ์** เป็นแนวคิดที่จัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ เช่น องค์กรตุลาการ เป็นการประมวลกฎหมายเกณฑ์ทางกฎหมายเข้าไว้ด้วยกัน มีสภาพบังคับ

(๒) **แนวคิดเชิงกลไก** เป็นการมองคนในสังคมดี จะเคารพกฎหมายและรัฐธรรมนูญ ต่างกับแนวคิดกฎหมาย โดยเชื่อว่าคนจะเป็นคนดี

๓. เหตุการณ์ในประเทศฝรั่งเศส ช่วงสาธารณรัฐที่ ๔ ในขณะนั้นประเทศจำเป็นต้องหารัฐบาลผสม เพราะรัฐบาลไม่มีความมั่นคง มีพรรคเล็กพรรคน้อยเป็นรัฐบาล และพรรคเล็กพรรคน้อยจะออกจากรัฐบาลเพราะไม่พอใจในนโยบายของรัฐบาล ทำให้เกิดเหตุการณ์วิกฤติหลายครั้ง จนรัฐบาลล่มสลาย ไม่มีรัฐบาลต่อเนื่องหลายสัปดาห์ ประชาชนและกองทัพเกรงว่ารัฐบาลจะให้อิสรภาพแก่แอลจีเรีย จึงชูทำสงครามกลางเมืองและทำรัฐประหาร และขอให้ นายพล ชาร์ล เดอ โกล อดีตประธานาธิบดีฝรั่งเศส จัดทำร่างรัฐธรรมนูญขึ้น

ในขณะนั้น มองกันว่า รัฐบาลผสมซึ่งมีพรรคเล็กพรรคน้อย ต้องการท้าทายและต่อรอง ทำให้ระบบรัฐสภาดูเหมือนจะมีความสมดุล ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร เมื่อเกิดความขัดแย้งระหว่างองค์กร ก็จะมีเครื่องมือในการกดดัน สภาสามารถคว่ำรัฐบาลได้

สุดท้ายประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ และถ้าสภาว่าประชาชนก็จะเลือก สส. หน้าเดิมเข้าสภาอีกซึ่งไม่สามารถแก้ไขปัญหาอะไรได้ กลไกการยุบสภาจึงไม่ใช่กลไกที่มีประสิทธิภาพและไม่มีประโยชน์

๔. ผู้บรรยายได้กล่าวถึงตัวอย่าง เช่น กฎหมายรัฐธรรมนูญในปี ๑๙๗๕ มีระยะเวลาการใช้สั้นมาก ไม่ได้ระบุถึงการยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจ แต่สภาสามารถยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจได้ ถ้าเสียงข้างมากไม่ไว้วางใจ รัฐบาลจะต้องลาออก คือ เป็นประเพณีตามรัฐธรรมนูญ และในขณะเดียวกันถ้ารัฐบาลขอความไว้วางใจจากสภา ถ้าหากร่างกฎหมายถูกการปฏิเสธ รัฐบาลก็ต้องแสดงความรับผิดชอบโดยการลาออกเช่นกัน เพราะถือว่าไม่มีเครื่องมือในการบริหารราชการแผ่นดิน

๕. ในช่วงสาธารณรัฐที่ ๕ ได้มีแนวคิดใหม่ กลไกใหม่ โดยนายพล ชาร์ล เดอ โกล คิดว่า การมีพรรคเล็กพรรคน้อย การเมืองจะเดินต่อไปได้ แต่คิดผิด นายพล เดอโกล จึงได้ปรับปรุงแก้ไขมาตรา ๔๙ วรรค ๓ แห่งรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. ๑๙๕๘ ซึ่งนายกรัฐมนตรีสามารถขอความไว้วางใจต่อสภาได้ และให้เพิ่มหลักเกณฑ์ใหม่ขึ้น คือ กำหนดให้ ส.ส. ร่วมลงชื่อ ๑ ใน ๑๐ ของสมาชิก ยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจ แต่ต้องมีเสียงข้างมากจึงจะคว่ำรัฐบาลได้ (นับเฉพาะผู้ที่ลงมติไม่ไว้วางใจ) ซึ่งส่วนใหญ่เสียงไม่พอที่จะคว่ำรัฐบาล

ขณะที่นายกรัฐมนตรีขอความไว้วางใจจากสภา เป็นเรื่องที่รัฐบาลต้องการผ่านกฎหมายสำคัญ รัฐบาลสามารถผ่านกฎหมายได้เลยโดยไม่ต้องมีการอภิปราย เว้นแต่มีการยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล ซึ่งการลงมติตรงนี้ มิได้เป็นการลงมติในร่างกฎหมาย

๖. การใช้หลักเกณฑ์นับเสียงที่เห็นด้วยการญัตติไม่ไว้วางใจถือว่าเป็นสิ่งสำคัญยิ่ง ผู้บรรยายได้กล่าวถึงตัวอย่าง เช่น มี ส.ส. ๕๐๐ คน รัฐบาลขอความไว้วางใจต่อสภาผ่านร่างกฎหมาย มีเสียงเห็นด้วย ๒๐๐ เสียง ไม่เห็นด้วย ๒๒๐ เสียง และงดออกเสียง ๘๐ เสียง หมายความว่ารัฐบาลไม่ต้องลาออก เพราะเสียงโหวตยังไม่ถึงเสียงข้างมาก (ส.ส. ต้องลงมติไม่เห็นด้วย ๒๕๑ คน แต่ ส.ส. โหวตไม่ไว้วางใจเพียง ๒๒๐ เสียง) ประสิทธิภาพของรัฐบาลในช่วงสาธารณรัฐที่ ๕ คือชัยชนะของการมองรัฐธรรมนูญแบบกลไก เป็นกลไกที่มีรัฐบาลผสม

๗. มีการมองว่า **รัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๙๕๘ มาตรา ๔๙ วรรค ๓** จึงไม่จำเป็น และมองว่ากลไก วรรค ๓ ให้อำนาจรัฐบาลมากเกินไป เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพจึงได้กำหนดให้ใช้กับการร่างกฎหมายงบประมาณ ร่างกฎหมายทุนประกันสังคม ภายในสมัยประชุมหนึ่งเท่านั้น

๘. สรุปว่า กลไกของสาธารณรัฐที่ ๕ ไม่อาจเป็นต้นแบบของประเทศได้ แต่นำมาเป็นบทเรียนได้

บทเรียนแรก คือ การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญอย่างรุนแรง ฉับพลันทันที อาจนำไปสู่ระบอบเผด็จการก็ได้ อาจนำไปสู่การปรับปรุงประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ก็ได้

บทเรียนที่สอง คือ เป็นไปไม่ได้ที่จะกำหนดวิธีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญไว้ล่วงหน้าได้ ไม่ว่าจะเขียนรัฐธรรมนูญไว้ดีแล้ว เมื่อไม่สามารถกำหนดได้ จึงไม่จำเป็นต้องเขียนรัฐธรรมนูญให้ยาวเกินไป เขียนรัฐธรรมนูญสั้น ๆ อาจเป็นผลดี แล้วปล่อยให้ผู้ใช้รัฐธรรมนูญตีความเอง เช่นรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาที่สั้นกระชับ มีความทนทาน แม้จะเปลี่ยนชั่วคราวเมื่อแล้วก็ตาม

บทเรียนที่สาม คือ แนวคิดในเชิงกลไก มีข้อดีกว่าแนวคิดเชิงกฎหมาย

๙. ภายหลังการบรรยาย ได้มีการถาม-ตอบ และ ศาสตราจารย์โทรแป ได้กล่าวตอบ ดังนี้

(๑) **ร่างรัฐธรรมนูญของไทยพยายามสร้างอำนาจพลเมืองให้เป็นฐานันดรที่ ๔ กลไกนี้เหมือนกับเซเยส (Sieyes) หรือไม่**

กล่าวตอบ แตกต่างกันมาก ความคิดที่ว่าประชาชนเป็นอำนาจที่ ๔ นั้น ประชาชนมีอำนาจอธิปไตยได้ยาก เพราะไม่สามารถแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจที่ ๔ ได้ ในเยอรมนี สมัยคริสต์ศตวรรษที่ ๑๙ ประชาชนไม่ได้มีอำนาจอธิปไตย แบบที่เป็นองค์กรหนึ่งของรัฐ อำนาจในอำนาจอธิปไตยของเยอรมนีคือรัฐ ซึ่งมีหน้าที่และกลไกที่ยากจะถือว่าประชาชนเป็นทั้งอำนาจอธิปไตยและเป็นองค์กรของรัฐ

การให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งบางกลุ่มเข้ามาพิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย เป็นไปได้ที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะมีอำนาจควบคุมหรือถอดถอนผู้สมัคร ซึ่งที่สหรัฐอเมริกาเรียกว่า Recall หรือระบบถอดถอน และรัฐธรรมนูญของลิคเตนสไตน์ มีกรณีที่มีสิทธิเลือกตั้งสามารถออกเสียงประชามติเพื่อใช้ระบบสาธารณรัฐ แต่ไม่ใช่องค์กรที่ ๔ แต่ถือว่าประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยของตน แต่ในบางครั้งก็ยากที่จะสร้างระบบดังกล่าว

การพิจารณาประชามติ หรือกลไกพิพากษาคดีที่ประกอบไปด้วยประชาชนในฝรั่งเศสหรือในสหรัฐอเมริกาบางรัฐมีส่วนร่วมในการพิจารณา โดยให้ประชาชนที่มีความเชี่ยวชาญได้มีส่วนร่วม นั้น ไม่ใช่กลไกควบคุมอย่างแท้จริง เป็นเพียงบทบาทในเชิงที่ปรึกษาเท่านั้น ไม่ตรงกับสิ่งที่เซเยส (Sieyes) เสนอ คือ สภาที่ประกอบด้วยนักการเมือง เช่น นักการเมือง ๑๐๐ คน ได้สมาชิกรัฐสภาเท่า ๆ กัน แต่ไม่ได้เป็นคณะลูกขุนที่มาจากประชาชน ในประมวลกฎหมายอาญา คณะผู้พิพากษา หรือตุลาการควรจะต้องเป็นผู้พิจารณา และการที่ให้ประชาชนเข้าร่วมพิจารณาก็ไม่ใช่ในเชิงกฎหมาย แต่เป็นเรื่องเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจริง คณะลูกขุนคือผู้ที่ตัดสินใจในทางการเมือง เซเยสเห็นด้วยว่าควรจะมี แต่ไม่ใช่ในกรณีการตัดสินใจในทางรัฐธรรมนูญ ซึ่งทำให้คณะลูกขุนของเซเยส ไม่มีการใช้ในทางปฏิบัติ

ในการปฏิวัติฝรั่งเศส มีคณะลูกขุนพิจารณา เป็นเรื่องกฎหมายที่ไม่เป็นไปตามตรรกะ แต่ไม่ใช่เรื่องของประชาชนเลย เป็นเรื่องขององค์กรเท่านั้น เพื่อป้องกันผู้พิพากษามิให้กลายเป็นผู้ร่างกฎหมายเสียเอง

(๒) ในการปกป้องเสียงส่วนน้อย ถ้าสภากับฝ่ายบริหารเป็นพวกเดียวกัน จะทำอย่างไร

กล่าวตอบ สมัยสาธารณรัฐที่ ๕ ไม่มีความสมดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร อำนาจอยู่กับฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติเป็นพวกเดียวกันเสียส่วนใหญ่ ส่วนใหญ่ ส.ส. เสียงข้างมากจะเป็นพวกเดียวกับประธานาธิบดี ประธานาธิบดีเข้มแข็งไม่ใช่เพราะรัฐธรรมนูญสนับสนุน แต่เป็นเพราะ ส.ส. เป็นพวกเดียวกับประธานาธิบดี ประธานาธิบดีจึงรวบอำนาจทั้งทางบริหารและนิติบัญญัติ เช่นเดียวกับนายกรัฐมนตรีของอังกฤษ อย่างไรก็ตามมีบางสมัยที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายค้านเป็นคนละพวกกัน เช่น ในปี ค.ศ. ๑๙๘๖ และ ค.ศ. ๑๙๙๕ มิแตร์รองด์ (Mitterrand) ได้รับเลือกในปี ๑๙๙๑ และจะอยู่ในวาระ ๗ ปี มีการยุบสภาและพรรคสังคมนิยมได้เสียงข้างมาก ดังนั้น สภากับประธานาธิบดีจึงเป็นพวกเดียวกัน แต่ในปี ๑๙๘๖ มิแตร์รองด์แพ้ฝ่ายขวา จึงถูกบีบให้ ฌัก ชีรัก (Jacques Chirac) เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหัวหน้าพรรคฝ่ายขวา ฌีรักก็ได้ผ่านกฎหมายในช่วงที่เป็นนายกรัฐมนตรี ประธานาธิบดีขาดเครื่องมือในการต่อรองกับนายกรัฐมนตรี จะใช้มาตรา ๑๖ ก็ไม่ได้ จะยุบสภาก็ไม่ได้ เพราะเพิ่งแพ้การเลือกตั้ง ดังนั้น จึงไม่มีความสมดุลไม่ว่าประธานาธิบดีกับสภาจะเป็นพวกเดียวกันหรือต่างพวกกัน จึงมีแนวคิดที่จะปรับปรุงสภาพเช่นนี้ หลังจากนั้น ประธานาธิบดีกับสภาก็มาจากพรรคเดียวกันตลอด สำหรับสิทธิในการแสดงความเห็นคัดค้าน ส.ส. ฝ่ายค้านมีสิทธิเช่นเดียวกับประชาชนทั่วไป

(๓) มีการเรียกร้องให้ประชาชนเป็นใหญ่ จนเกิดกระแสที่จะให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมต่าง ๆ จะมีผลกับรัฐบาลอย่างไร

กล่าวตอบ อำนาจในการดำเนินการของประชาชนเป็นของรัฐบาล ในรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. ๑๙๔๖ อำนาจเป็นของประชาชน ประชาชนใช้อำนาจผ่านผู้แทน ผ่านการเลือกตั้ง นี่คือหลักทฤษฎี ประชาชนเป็นเพียงแนวความคิด เราอาจเป็นบุรุษ สตรี เด็กหรือคนชรา แต่ทั้งหมดนี้ไม่ใช่ประชาชน แต่เราเรียกว่าประชาชนเพราะบทบัญญัติทางกฎหมาย กฎหมายจะกำหนดว่าประชาชนจะมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งอย่างไร ในระดับท้องถิ่น ในสภาภูมิภาค การทำประชามติ การเลือกประธานาธิบดี เหล่านี้คือสิทธิของประชาชน การมีส่วนร่วมในสภาประชาชนคือการร่วมเป็นคณะลูกขุน ซึ่งขึ้นอยู่กับการคิดรูปแบบ

(๔) การปฏิรูปจะสามารถดำเนินการให้สำเร็จภายในระยะเวลาอันสั้นได้หรือไม่ และจะรับประกันได้อย่างไรว่า จะมีการดำเนินการต่อเนื่อง

กล่าวตอบ ขึ้นกับยุคสมัย ยุคปฏิวัติฝรั่งเศสในปี ๑๗๘๙ ฝรั่งเศสได้ปฏิรูปทุกด้านพร้อมกัน สภาได้ปฏิรูปทุกอย่าง เช่น ยกร่างกฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญา มีการปฏิรูปศาสนา แต่สภาในยุคอื่นก็มีการปฏิรูปที่สำคัญ เช่น ยุคนโปเลียน ในปี ๑๙๓๐ พรรคฝ่ายซ้ายมีการปฏิรูปสังคม มีการปฏิรูปหลายด้าน ในปี ๑๙๔๖ มีการยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ มีการปฏิรูปกองทุนประกันสังคม นำเอากิจการเกี่ยวกับการเงินการธนาคาร และไฟฟ้ามาเป็นของรัฐ มีการปฏิรูปศาล ซึ่งทำไปพร้อม ๆ กัน

หลังสงครามโลกครั้งที่สอง ทำให้นึกถึงไปถึงยุคปฏิวัติ แต่รัฐบาลต้องประนีประนอม ไม่ใช่คิดจะทำอะไรก็ทำ หากเป็นพรรคเสียงข้างมาก และได้รับการสนับสนุนจากประชาชนก็จะเป็นการดี พรรคฝ่ายซ้ายชนะก็ได้เสนอการปฏิรูป เมื่อฝ่ายขวาขึ้นมาก็ล้มสิ่งที่ฝ่ายซ้ายทำ ในฝรั่งเศสเองก็เป็นเรื่องยาก บางครั้งมีการถอนเรื่องออก ประนีประนอมกัน รัฐบาลจะระวังเพราะกลัวว่าจะเจอแรงต้าน ก็ต้องมาพูดคุยกัน ก่อนการปฏิรูปจึงต้องพูดคุยกับส่วนต่าง ๆ ในสังคม ส่วนรัฐสภานั้นมีอำนาจน้อยมาก รัฐบาลต้องคุยกับกลุ่มผลประโยชน์ฝ่ายต่าง ๆ ถ้าฝ่ายไหนไม่ยอมก็ต้องแก้ไข

(๕) บทบาทของข้าราชการกับการปฏิรูป เป็นอย่างไร

กล่าวตอบ ข้าราชการมีความคิดร่วมกันกับรัฐ เช่น เป็นที่ปรึกษาให้กับคณะรัฐมนตรี ข้าราชการชั้นสูงต้องเข้าโรงเรียนฝึกอบรม (ยกเว้นทหาร) ซึ่งไม่ได้สอนเทคนิคการบริหารจัดการ แต่สร้างนักศึกษาให้เป็นผู้ที่มีกรอบความคิดเกี่ยวกับรัฐ ซึ่งจะต้องดูแลผลประโยชน์ของประเทศ ข้าราชการเหล่านี้เป็นผู้รับใช้รัฐ มีแนวคิดในการให้บริการแก่ส่วนรวม ข้าราชการเหล่านี้ เป็นสมาชิกสภาของรัฐด้วย ดังนั้น คณะที่ทำงานให้กับรัฐมนตรีแต่ละคณะ ทำให้รัฐมีความมั่นคง และทุกคนพยายามทำงานเพื่อส่วนรวม

สรุปการบรรยายพิเศษเรื่อง “ถอดบทเรียนการคลี่คลายวิกฤติการณ์ทางการเมืองสู่การปฏิรูปประเทศใน
ระบอบประชาธิปไตย: ประสบการณ์จากต่างประเทศ”
การบรรยายในหัวข้อ “บทบาทของรัฐธรรมนูญในการคลี่คลายวิกฤติการณ์ทางการเมือง”
วันที่ ๒๒, ๒๖ และ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๘
ณ วิเทศสโมสร กระทรวงการต่างประเทศ ถนนศรีอยุธยา กรุงเทพมหานคร

วันพุธที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๘ บรรยายโดย Prof. Ulrich Karpen ศาสตราจารย์เกียรติคุณ มหาวิทยาลัยฮัมบูร์ก สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี โดยกล่าวถึงประสบการณ์ในการร่างรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สรุปได้ ดังนี้

๑. รัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีอายุ ๖๕ ปี ผู้บรรยายได้พิจารณาถึงเหตุผลที่ได้รับเชิญมาบรรยาย เห็นว่าประกอบด้วยเหตุผล ดังนี้

(๑) การทำความเข้าใจเหตุผลของสาธารณรัฐ หลังจากใช้รัฐธรรมนูญมากกว่าสองชั่วอายุคน

(๒) เสถียรภาพการพัฒนาของสังคม

(๓) ความยากลำบากในการรวมประเทศที่มีพื้นฐานทางสังคมนิยมและทุนนิยม ทำให้เกิดปัญหา และต้องแก้ปัญหาด้วยรัฐธรรมนูญ

๒. หลังจากความล้มเหลวของรัฐธรรมนูญไวมาร์ ซึ่งไม่เลวร้ายมากนัก แต่ก็มีความล้มเหลวในช่วงปี ค.ศ. ๑๙๓๓-๑๙๔๕ ในยุคของฮิตเลอร์ ทั่วโลกถือว่าเยอรมนีได้เรียนรู้บทเรียนอย่างลำบากยากเย็น ที่จะต่อสู้เพื่อให้สังคมมีนิติธรรมบนหลักของรัฐธรรมนูญ ทำอย่างไรจึงจะเกิดนิติธรรมขึ้นในประเทศ โดยการผสมผสานในแบบของเยอรมนีเอง อำนาจหน้าที่ใดที่รัฐจะรับรองได้ เป็นคำตอบที่รัฐต้องค้นหาด้วยตัวเอง มิฉะนั้นก็จะเป็นรัฐที่ล้มเหลว หน้าที่เหล่านั้น ก็คือ การรักษาความปลอดภัย ความมั่นคง เสถียรภาพ ภายในและภายนอก ความอยู่รอดของประชาชน ความเสมอภาค การอยู่ร่วมกันได้ด้วยความสงบ สภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมที่ต้องพึ่งพางบประมาณที่สังคมมอบให้แก่รัฐ รัฐบาลจะต้องไม่ใช้อำนาจที่เป็นการปฏิบัติเพื่อผลประโยชน์ของบางกลุ่ม รัฐบาลต้องกระทำการต่าง ๆ ตามกฎหมาย ถ้ารัฐบาลต้องมีความโปร่งใส รัฐบาลจะต้องอยู่ในฐานะที่จะต่อต้านการทุจริต ทำยที่สุด ในสถานการณ์ที่มีความร้ายแรง รัฐบาลจะต้องอาศัยการมีส่วนร่วมที่มีประสิทธิภาพจากทุกภาคส่วน

๓. เสาหลักประชาธิปไตยของเยอรมนี มี ๕ เสา ประกอบด้วย

(๑) ประชาธิปไตยแบบสหพันธรัฐ

(๒) รัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้แทนของประชาชนมาจากการเลือกตั้ง

(๓) สิทธิมนุษยชน ความเกี่ยวข้องกับปฏิญญาขององค์การสหประชาชาติ (UN) กฎบัตรสหภาพยุโรป (EU) สิทธิมนุษยชนที่ครอบคลุมเครือข่ายประเทศในยุโรปและสหรัฐอเมริกา รัฐบาลจะต้องปกป้องสิทธิมนุษยชน และรับรองว่าประชาชนจะมีสิทธิที่จะแสดงความคิดเห็นของตน

(๔) สิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชน จะบอกได้ว่ารัฐเป็นประชาธิปไตยหรือไม่

(๕) เยอรมนีจัดแบ่งอำนาจในแนวดิ่งและแนวนอน ประกอบด้วย

อำนาจแนวนอน หมายถึง การที่อำนาจนิติบัญญัติแยกออกจากอำนาจบริหาร รัฐสภาโอนอำนาจไปให้แก่รัฐบาล รัฐธรรมนูญจะต้องได้รับการยอมรับจากศาลรัฐธรรมนูญ ทุกรัฐบาลจะต้องฟังความเห็นของศาลรัฐธรรมนูญ ทุกฝ่ายจะต้องยอมรับรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญจะต้องสะท้อนถึงการแยกอำนาจในแนวดิ่ง

อำนาจแต่งตั้ง หมายถึง การที่รัฐบาลแห่งสหพันธรัฐและรัฐบาลของรัฐต่าง ๆ จะต้องมิตีธรรมที่ไม่ได้กล่าวถึงในรัฐธรรมนูญ เยอรมนีได้จัดระเบียบรัฐมาเป็นเวลา ๕๐ ปีแล้ว การจัดระเบียบสังคมและการกระจายความมั่งคั่ง งบประมาณ จะต้องรักษาระบบเศรษฐกิจการตลาดเอาไว้ และท้ายที่สุด นโยบายการเงินจะขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางการเงินของสหพันธรัฐ

เยอรมนีมีประชากรประมาณ ๘๐ ล้านคน ระบบต้องขึ้นกับความเข้มแข็งของสหพันธรัฐ ระบบการเลือกตั้งของแต่ละรัฐ รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้แต่ละรัฐสามารถก้าวผ่านความท้าทายจากภายนอก โดยเฉพาะการสู้รบกับต่างประเทศ

๔. ทำอย่างไรจึงจะเสริมสร้างบทบาทของรัฐบาลที่มีเสียงข้างมากได้ ในยามที่ต้องมีการป้องกันประเทศ เครื่องมือที่ใช้เสริมสร้างบทบาทของรัฐบาลที่มีเสียงข้างมาก นายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งคณะรัฐมนตรี ทั้งหมดจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประธานาธิบดี ก่อนการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีมาจากการพิจารณาเสียงข้างมากของสภา ผู้เสนอชื่อนายกรัฐมนตรีก็คือประธานสภา จะต้องมียุทธศาสตร์ที่ชัดเจน โดยได้คะแนนร้อยละ ๕๑ สภาของสาธารณรัฐจะพิจารณาว่ามีผู้คนที่เหมาะสมอีกหรือไม่ ในรอบแรก ภายใน ๑๔ วัน ถ้าไม่มีผู้ใดได้รับการเสนอชื่อ ประธานสภาจะเสนอชื่อผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อให้เป็นนายกรัฐมนตรี แต่ถ้ามีเสียงไม่ถึงข้างมากแบบเด็ดขาด เป็นเพียงเสียงข้างมากธรรมดา ประธานาธิบดีก็ต้องแต่งตั้งหรือไม่ก็ยุบสภา

ด้วยรัฐสภาแตกออกเป็นพรรคเล็ก พรรคน้อย เพื่อให้ตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีมีเสถียรภาพก็ต้องยุบสภา เพราะเมื่อเป็นนายกรัฐมนตรีแล้วยากที่จะยุบสภา สภาจะแสดงความไม่ไว้วางใจต่อนายกรัฐมนตรี โดยสภาผู้แทนราษฎรต้องได้เสียงมากกว่าร้อยละ ๕๐ ในกรณีนั้น ประธานาธิบดีก็ต้องปฏิบัติตามคำขอของรัฐสภาและยุบสภา

๕. เยอรมนียุคสาธารณรัฐที่ ๑ ไวมาร์ (Weimar) มีรัฐบาลกว่า ๒๐ ชุด ส่วนใหญ่เป็นเสียงข้างน้อยที่ได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี เป็นการง่ายที่จะได้บุคคลที่ไม่ได้รับเสียงข้างมาก ถ้าหากมีความไม่พอใจต่อรัฐมนตรีคนใด ก็จะต้องรวมเสียงกัน ในประวัติศาสตร์ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มี ๒ กรณีที่ไม่ไว้วางใจ เช่น กรณีนายกรัฐมนตรี Helmut Schmidt (ดำรงตำแหน่ง ๑๙๖๙-๑๙๗๑) และนาย Helmut Kohl ได้รับเลือกขึ้นมาแทน เป็นต้น

๖. ในขณะเดียวกัน เครื่องมือการเสริมสร้างเสถียรภาพของรัฐสภา ก็คือ การเลือกนายกรัฐมนตรี ซึ่งสามารถใช้ทดสอบเสียงในสภาได้ ในการลงคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจร่วมกับการพิจารณากฎหมายที่สำคัญ โดยหากไม่ได้รับเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่ง นายกรัฐมนตรีก็สามารถยุบสภาได้ และก็ต้องมีการเลือกตั้งใหม่ มีกรณีเท่านั้น ที่สภาจะแสดงออกถึงการสนับสนุนนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีก็สามารถทดสอบเสียงข้างมากที่จะสนับสนุนรัฐบาล ซึ่งถือเป็นภัยคุกคามในกรณีที่มีการลงคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจต่อรัฐบาล รัฐสภาจะไม่ชอบช่วงเวลานี้ เพราะหากมีการยุบสภา ก็จะต้องหาเสียงและลงคะแนนกัน ซึ่งยากที่จะรักษาฐานเสียงไว้ได้ กลุ่มพรรคต่าง ๆ ได้รวมตัวกันให้ได้เสียงส่วนใหญ่เพื่อสนับสนุนรัฐบาล ปัญหาก็คือ เป็นเรื่องดีหรือไม่ ที่นายกรัฐมนตรีสูญเสียความไว้วางใจไป สิ่งเหล่านี้สะท้อนเบื้องหลังปัญหาทางการเมืองว่าจะลงคะแนนไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ ว่าจะมีส่วนร่วมในเสียงข้างมากนั้น หรือไม่

๗. กฎหมายเร่งด่วนทางนิติบัญญัติ เกี่ยวกับดุลยภาพในการลงคะแนนไม่ไว้วางใจ แม้ นายกรัฐมนตรีมีเสียงข้างมากก็สามารถยุบสภาได้ แม้ว่าจะไม่จำเป็นก็ตาม รัฐบาลเสียงข้างน้อยในเยอรมนีไม่ชอบ และไม่เคยมีการใช้วิธีนี้

ในสภาวะฉุกเฉินทางนิติบัญญัติ ให้เป็นความชอบของสภาสหพันธรัฐ ไม่ใช่สถานการณ์ที่รัฐบาลจะสนับสนุนกฎหมายได้ สภาสามารถช่วยให้ร่างกฎหมายนั้นผ่านได้ ประการนี้เป็นผลเสียจากรัฐธรรมนูญตั้งแต่สมัยสาธารณรัฐที่ ๓ ของเยอรมนี เนื่องจากรัฐบาลในสาธารณรัฐไวมาร์ มีการลงคะแนนเสียงซึ่งในที่สุดก็เกิดการสนับสนุนฮิตเลอร์ตามแนวทางของรัฐธรรมนูญของเยอรมนี

๘. บทบาทของทหารในการป้องกันประเทศ สมรรถนะของทหารในเยอรมันอยู่ในการดูแลขององค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ (NATO) ซึ่งทำให้เกิดความสงบในยุโรปและในโลก แต่ทหารก็มีหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของเยอรมนีในการดำเนินการตามองค์การสหประชาชาติ (UN) การใช้กำลังทหารแยกออกไปจากเรื่องของรัฐ แต่เป็นทหารของรัฐสภาโดยให้เป็นการริเริ่มโดยรัฐบาล รัฐบาลจะตัดสินใจกรณีวิกฤติ เช่น ในกรณีอัฟกานิสถาน หรือ โซมาเลีย ซึ่งแยกออกไปจากองค์การนาโต้

๙. ในปี ๑๙๖๘ มีกรณีเร่งด่วนเพื่อคุ้มครองสาธารณรัฐ ในกรณีที่สาธารณรัฐอยู่ภายใต้ภัยคุกคามทำให้ ๓ อำนาจหลักของรัฐธรรมนูญถูกโจมตี และอาจจะถูกทำลายลงไปได้ ในสงครามป้องกันประเทศ สภาก็ต้องลงคะแนนเสียง ๒ ใน ๓ เพื่อให้มีการใช้กำลังทางทหาร ในกรณีนั้น ภาวะเร่งด่วนฉุกเฉิน อำนาจของทหารจะถูกโอนไปอยู่ที่ประธานาธิบดี การผ่านกฎหมาย สองสภาจะพิจารณาร่วมกัน เพื่อไม่ให้เกิดการรัฐประหารที่ได้รับผลกระทบ แต่กรณีการใช้อำนาจของสภาต้องเป็นไปตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ เช่น เกิดภัยพิบัติ หรือภาวะอันตรายอื่น ๆ ซึ่งอาจทำลายความสงบของประเทศได้ รัฐบาลอาจต้องตัดสินใจใช้กำลังทหารเมื่อสภาร้องขอ เยอรมนีไม่เคยมีทหารเข้ามา เพราะเยอรมนีมีประสบการณ์สมัยฮิตเลอร์ เยอรมนีไม่ต้องการให้ทหารเป็นรัฐ

๑๐. รัฐธรรมนูญไม่ควรละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งเท่ากับเป็นการละเมิดสาธารณรัฐด้วย ดังนั้นเป็นเหตุผลว่า พรรคการเมืองที่แสดงความมุ่งมั่นที่จะละเมิดกฎ ระเบียบในประเทศประชาธิปไตย ย่อมผิดกฎหมาย และขัดต่อกฎ ระเบียบของศาลรัฐธรรมนูญ เยอรมนีมีพรรคขวาสุดและซ้ายสุด และชาวเยอรมันก็มีสิทธิที่จะต่อต้านเช่นกัน ในยุค ๑๙๖๐ ทำให้ภาวะความไม่สงบ เกิดปัญหาขึ้นมา

๑๑. ธรรมเนียม หลักปรัชญา ประโยชน์ คำวินิจฉัยในการเลือกตั้งของเยอรมนีมีทั้งการเลือกตั้งโดยตรงและผ่านบัญชีรายชื่อ (Party List) รวมจำนวน ๕๙๕ ที่นั่งในรัฐสภา เป็นการเลือกตั้งทั้งทางตรงและทางอ้อม รัฐธรรมนูญกำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ ว่าการเลือกตั้งควรจะเสรี แต่ไม่ได้ลงรายละเอียดว่าจะดำเนินการอย่างไร เป็นเรื่องการใช้ดุลพินิจในการใช้กฎหมาย ในศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งมี ๖-๗ คน ทำหน้าที่ตัดสินในขณะดำเนินการทำให้ไม่มีการเปลี่ยนชั่วคราว ที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลที่จะลงในบัญชีรายชื่อ ซึ่งเป็นรัฐทั้ง ๑๖ รัฐ ไม่ใช่เรื่องของรัฐบาลกลาง รัฐในที่นี้ อาจจะเทียบได้กับจังหวัดของไทยซึ่งจะไม่ขอลงรายละเอียด เยอรมนีมีสิ่งที่เรียกว่า **Overhang Mandates** เกิดขึ้น คือ การที่รัฐสภาจะได้ผู้แทนราษฎรเกินกว่าสัดส่วนที่จะมีได้ เป็นอำนาจตัดสินใจของศาล ซึ่งผู้ที่มีสิทธิจากคะแนนเสียงเลือกตั้งจะไม่นำมารวมกับผู้ที่เพิ่มขึ้นจากระบบบัญชีรายชื่อนี้ เพราะจะเป็นการเร่งขยายจำนวน ส.ส. ออกไป Overhang Seats ถือเป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้รัฐสภามีเสถียรภาพ ซึ่งมีองค์ประกอบ ๓ ประการ คือ การจัดตั้งรัฐบาล การร่างกฎหมาย และการให้ประชาชนอยู่ในระบียบสังคม ถ้ารัฐบาลใดไม่สามารถรวมตัวกันได้ ตกเป็นพรรคเล็ก พรรคน้อย การบริหารประเทศก็จะล้มเหลว ในเยอรมนีมีกติกากว่าหากพรรคใดได้คะแนนเสียงน้อยกว่าร้อยละ ๕ ก็จะไม่ได้ที่นั่งในสภา การตัดสินจะจบลงด้วย ๓-๕ พรรค ที่จะมีโอกาสเข้าไปอยู่ในสภา ซึ่งเป็นเหตุผลของการจัดการควบคุมไม่ให้มีพรรคการเมืองมากเกินไป ในใบลงคะแนนจะมี ๒ ฝั่ง คือ การเลือกทางตรง กับ การเลือกทางอ้อม บางรัฐสามารถส่งผู้แทนได้หลายคน เช่น ในฮัมบูร์ก

ในเยอรมนี มีระบบการถ่วงดุล ทำอย่างไรจะรับมือได้ กฎหมายของเยอรมนีมีความยุ่งยาก มีทั้งเสียงจากเขตและสัดส่วน (หรือบัญชีรายชื่อ) แต่เยอรมนีเชื่อว่าพวกเขาสามารถทำงานได้ ผู้ออกเสียงเลือกตั้งต้องทำให้ประชาชนเชื่อมั่นในระบบ

๑๒. สำหรับศาลรัฐธรรมนูญ การเลือกตั้งมีฐานของรัฐธรรมนูญที่แคบมาก แต่ศาลเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายตุลาการที่สามารถจะวินิจฉัย เพื่อทำให้เกิดน้ำหนักในระบบการเมืองมากขึ้น แต่ละรัฐสามารถออกกฎหมายของแต่ละรัฐได้ การทำงานการเมืองจะอยู่ในระบบรัฐสภาที่มีระบบที่ดีเฉกเช่น สหรัฐอเมริกา ในปัจจุบัน ประชาชนเริ่มไม่พอใจในระบบมากขึ้น เราต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางตรงมากขึ้น ประเทศไทยและเยอรมนีมีความคล้ายกัน กล่าวคือ ไม่นิยมการทำประชามติ แต่ว่าการปรับตัวไม่ควรจะเป็น

แบบหน้ามือเป็นหลังมือ ในเยอรมนี มีการเสนอให้ใช้ ส.ส. เขต ส.ส. บัญชีรายชื่อ ซึ่งใช้ได้ก็ต่อเมื่อมีระบบที่เที่ยงธรรม คุณธรรมและ มีความเชื่อมั่นในผู้ลงคะแนนเสียง

ในปี ค.ศ. ๑๙๕๑ เริ่มจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ จนถึงปัจจุบัน คำร้องต่าง ๆ ที่ขึ้นสู่ศาลถือว่าประสบความสำเร็จ ศาลรัฐธรรมนูญมีไว้เพื่อปกป้องสิทธิของประชาชน

๑๓. คำถามจากผู้รับฟังการบรรยาย มีดังนี้

(๑) การให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม ควรจะกำหนดขอบเขตอย่างไร เพื่อให้ไม่ให้เกิดกระทบกับการบริหารงานของรัฐบาล

กล่าวตอบ เยอรมนีมีประชาธิปไตยทางตรงทั้งในระดับเทศบาลและรัฐ มีการลงคะแนนเสียงแบบใหม่ เช่น การลงมติเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้าว่าจะหาพลังงานทดแทนแหล่งที่ใช้อยู่หรือไม่ หรือที่ฮัมบูร์ก มีการพิจารณาเรื่องการรับเป็นเจ้าของภาพกรรมกีฬาโอลิมปิก ในปี ๒๐๒๔ และ ๒๐๒๘ เป็นต้น ประชาชนร่วมกันตัดสินใจว่าต้องการหรือไม่ต้องการ หรือต้องการระบบการศึกษาอย่างไร เราต้องการสัญญาณจากประชาชนว่า ประชาชนต้องการอะไร การฟ้องร้องจะมีผลผูกพันทั้งศาลและรัฐบาล ระบบประชาธิปไตยแบบนี้จะมีผลต่อระบบสหพันธรัฐหรือไม่ อาจเป็นเรื่องของเวลา มีการกล่าวว่านี้คือผลเสียของยุคไวมาร์ ในช่วงปี ๑๙๓๑-๑๙๓๓ ที่ว่า ไม่ควรมีการนำระบบประชามติมาใช้ หลังจากนั้นก็มีระบบที่มีคณะผู้แทน แต่ก็เป็นแนวทางใหม่ที่เกิดในยุโรป เช่น สวีเดน สเปน และสหราชอาณาจักร เป็นต้น จะเห็นได้ว่า มีรัฐบาลอยู่ในระดับหนึ่ง และประชาชนอยู่อีกระดับหนึ่ง เพราะฉะนั้น การมีส่วนร่วมโดยตรงจึงได้รับการสนับสนุนจากผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ถ้าพิจารณาบริบทของสหภาพยุโรป (EU) ในเวลานี้ EU กำลังก้าวไปสู่ประชาธิปไตยทางตรงมากขึ้น

(๒) จะสร้างพลเมืองในระบบประชาธิปไตยได้อย่างไร และประสบการณ์ในเยอรมนีสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทยได้หรือไม่

กล่าวตอบ เยอรมนีอยู่ในรอยต่อของพลเมืองที่มีสถานภาพเป็นปัจเจกบุคคล เรา กำลังรับมือกับปัญหาพลเมือง อันแรกคือ ผู้ที่อพยพมาจากยุโรปจะสามารถเดินทางไปในรัฐใดใน EU ก็ได้ ในระบบ Schengen ไม่มีตำรวจตรวจคนเข้าเมือง ไม่มีตำรวจตรวจสอบ นี่คือ ความเท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจ สเปน อิตาลี พันสภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจมาได้ แต่กรีซไม่รอด ส่วนโรมาเนีย มอลโดวา มี GDP ที่ต่ำมาก พลเมืองในยุโรปที่เคลื่อนย้ายได้ สามารถเป็นพลเมืองของประเทศนั้น ๆ ได้ ผู้ที่มาจากตุนิเซีย ซีเรีย หรือลิเบีย ต่างดิ้นรนเพียงเพื่อจะมีชีวิตอยู่รอด ยุโรปจะต้องแก้ปัญหาเหล่านี้ แต่เราไม่มีฐานรองรับ แต่ละหัวจะใช้งบประมาณ ประมาณ ๕๐๐ ยูโรต่อเดือน ซึ่งเป็นปัญหามาก ผู้ลี้ภัยจะไม่สามารถเป็นแรงงาน หรือเข้าสู่อการศึกษาได้ ในแง่ของบทบาททางการเมือง เราจะต้องช่วยเหลือคนเหล่านี้ โดยอาจให้อยู่อาศัยอย่างถูกกฎหมาย หรือส่งตัวกลับ อีก ๑๐๐ ปี อาจจะเป็นปัญหาที่ผู้อพยพจากแอฟริกาเข้ามาแสวงหาความมั่นคงในชีวิตในยุโรป เช่น จาก ซาดี ซอมาเลีย เราไม่สามารถส่งไปสู่ทะเลเมดิเตอร์เรเนียนได้ นี่เป็นปัญหาที่คล้ายคลึงกับไทยในเวลานี้ (ปัญหาการอพยพของชาวโรฮิงญา)

(๓) ในเยอรมนี มีผู้ที่ชนะการเลือกตั้งโดยการซื้อเสียงหรือไม่

กล่าวตอบ ในเยอรมนี ไม่มีการทุจริตฉ้อโกง เนื่องจากระบบการเงินของพรรคการเมืองจะได้รับเงิน ๑ ล้าน ยูโร สำหรับการหาเสียง พรรคการเมืองอาจจะขาดการสนับสนุนจากรัฐ หากตัดสินใจไม่รับเงินจากรัฐ ซึ่งเป็นเงินให้เปล่า พรรคการเมืองจะหาเสียงและให้ความรู้กับประชาชน จึงไม่มีการซื้อเสียง

(๔) การปฏิรูปสามารถทำได้ภายใน ๑ ปี หรือไม่ และจะดำเนินการต่อไปในรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งได้อย่างไร

กล่าวตอบ การปฏิรูปสามารถทำได้หลายเรื่อง เช่น ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับมหาดไทย สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจและสังคม ฯลฯ ในรูปของกฎหมายฉบับต่าง ๆ การปฏิรูปสามารถดำเนินการได้ตลอดเวลา ประชาธิปไตยคือความต่อเนื่อง รัฐสภาใหม่ก็อาจตัดสินใจในประเด็นเดียวกัน ในเยอรมนีมีรัฐบาลที่ทำเรื่องตลาด รัฐบาลที่เข้ามาใหม่เห็นด้วย ก็ดำเนินการต่อไป แต่ถ้าไม่เห็นด้วยก็อาจจะไม่ดำเนินการต่อการปฏิรูปที่ดีก็คือ การบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปไว้ในรัฐธรรมนูญ เพราะเนื้อหาจะผูกมัดรัฐบาลต่อไป นอกจากรัฐบาลอื่น ๆ จะแก้ไขรัฐธรรมนูญ

(๕) รัฐธรรมนูญควรมีหลักประกันอย่างไร จึงจะได้ผู้แทนที่ดี และรัฐบาลที่ดี

กล่าวตอบ เป็นไปได้สำหรับคณะรัฐมนตรีที่ดี เราต้องดูแลเสียงข้างมากในรัฐสภา ซึ่งเป็นวิธีการที่เราใช้รับรองรัฐบาลที่ดีได้หลายปี แต่รัฐธรรมนูญเป็นข้อความที่ไม่สามารถกำหนดให้เป็นจริงได้ จึงต้องดูว่า เราจะได้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ดี หรือคนดีมาเป็นรัฐบาลได้อย่างไร คนดีหรือรัฐบาลที่ดีนั้น เราพิจารณาจากปรัชญาของเพลโต ถึงแม้จะบอกได้ แต่พระเจ้าก็อาจจะทรงไม่ได้ยินว่าความดีคืออะไร มนุษย์เราพยายามที่จะได้อิสรภาพ ความมั่งคั่ง และเสรีภาพในความคิดเห็นส่วนตัว สิ่งเหล่านี้ขึ้นอยู่กับการศึกษาเพียงใด ท่านอาจจะเป็นคอมมิวนิสต์ที่ดี แต่นั่นเป็นปรัชญา มนุษย์ทุกคนในโลกรู้สึกว่าจะเราสามารถตัดสินใจได้ด้วยตัวเอง เราจะกระจายทรัพย์สินของประเทศอย่างไร เราอยากเห็นสิ่งที่เราต้องการเกิดขึ้นอย่างไร ผู้บรรยายกล่าวว่า ตนจะเลือกคนที่ขยัน ไม่เอาเปรียบผู้อื่น คนที่แสวงหาความรู้ ถ่ายโอนอำนาจให้กับบุคคลอื่น ไม่ว่าจะเป็นส่วนใดของโลก เราจะต้องพิจารณาเรื่องนี้ด้วยตัวเอง นี่คือพื้นฐานของมนุษย์ที่รองรับประชาธิปไตย มนุษย์เกิดมาเพื่อจะมีอิสรภาพ มีส่วนร่วมและพัฒนาตัวเองอย่างต่อเนื่อง

(๖) ในกรณีที่รัฐบาลกุมเสียงข้างมากเด็ดขาด เมื่อลงคะแนนก็จะชนะ และออกกฎหมาย แก้ไขรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายทั่วไป โดยมีได้คำนึงถึงหลักนิติธรรม (Rule of Law) ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าการกระทำดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ ก็จะยุบสภาแล้วลงสมัครรับเลือกตั้งเข้ามาอีก เป็นปัญหาของเสียงข้างมาก จึงมีการเมืองภาคประชาชนเข้ามา ท่านมีความเห็นอย่างไร

กล่าวตอบ ในรัฐบาลผสมของพรรคสังคมนิยม (Socialist Party) และพรรคอนุรักษ์นิยม (Conservative Party) กุมเสียงมากกว่าร้อยละ ๗๐ ในสภา ท่านไม่จำเป็นต้องมีเสียงข้างมากเด็ดขาดในการร่างกฎหมาย ถ้าใช้เสียงเพียงเล็กน้อย เช่น ร้อยละ ๒๐ หรือ ร้อยละ ๓๐ แล้วกฎหมายผ่าน ก็เป็นเรื่องที่ดี และเราใช้ในบางกรณี เช่น การอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี เราจำเป็นต้องใช้เสียงในกรณีเช่นนั้น ในกรณีเสียงส่วนน้อยฝ่ายซ้าย เราต้องอยู่ด้วยกัน เราต้องให้เงินสนับสนุนตามกฎหมาย การเป็นข่าวจะมีการติดตามข่าว เสียงส่วนน้อยจะไม่หายไปจากจอโทรทัศน์ พวกเขาไม่มีความยากลำบากในการทำงาน พวกเขามีฐานเสียงของเขา เนื่องจากคนเหล่านั้นได้รับคะแนนเสียงมาจากประชาชน แม้จะเป็นคนเดียวของสภาก็มีสิทธิที่จะพูด

ในระบบอังกฤษ ซึ่งเป็นระบบถ่วงดุล ที่มีมาจากการจัดให้มีสัดส่วนในแต่ละพรรคสำหรับ สังคมนิยมและคอมมิวนิสต์นั้น ก็ได้แตกต่างกัน แม้ผู้ที่อยู่ในพรรคอนุรักษ์ก็สามารถทำงานร่วมกันได้ สิ่งที่ได้เรียนรู้คือ การอดกลั้นต่อการโต้แย้งกันในรัฐสภา ผลสุดท้ายแล้ว พวกเขาต่างมีภาพลักษณ์ของการทำงานที่ดีได้เหมือนกัน

(๗) การให้ความรู้แก่พลเมือง (Civic Education/Re-education) ในเยอรมนี ก่อตั้งอย่างไร และกระบวนการนี้เดินหน้าไปอย่างไร และได้ประเมินหรือไม่ว่าผลการดำเนินการเป็นอย่างไร

กล่าวตอบ การให้การศึกษาเกี่ยวกับหน้าที่พลเมือง เกิดจากอำนาจที่ปกครองเยอรมนีในสมัยนั้น ทำให้ชาวเยอรมันจำเป็นต้องได้รับการอบรมใหม่ ไม่เป็นประชาชนที่ก้าวร้าว ซึ่งถือเป็นภารกิจใหม่ โดยการสร้างความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับเหตุผลที่หลากหลายของสังคม สิทธิมนุษยชน ประชาธิปไตย และโลกเสรี และเหนือสิ่งอื่นใด ก็คือ เกียรติภูมิของมนุษย์ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุน นี่คือนิยามโดยย่อ ในแง่ของการศึกษา เรามีหลักสูตรหน้าที่พลเมือง ซึ่งเกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจในทุกโรงเรียน ทุกคนจะรู้สึกถึงการเป็นส่วนประกอบหนึ่งของสังคม การยอมรับความคาดหวังของคนอื่น การมีส่วนร่วมของคนอื่น การถกเถียงในโบสถ์ ในพรรคการเมือง ในมหาวิทยาลัย ในคณะกรรมการอุตสาหกรรม เราจะต้องถกเถียงกันก่อนที่จะตัดสินใจ ไม่มีใครชอบระบบเผด็จการ เรามีเรื่องที่มีการถกเถียงกัน ไม่เห็นพ้องกัน ความจริงอาจไม่มีเพียงหนึ่งเดียว การบูรณาการกันคือสิ่งที่เรามี เราเคยมีผู้ที่เป็นคอมมิวนิสต์ ๑๗ ล้านคน ทุนนิยม ๖๐ ล้านคน ซึ่งน่าจะเกิดความขัดแย้ง แต่สิ่งนั้นไม่เกิดขึ้น เรามีพรรคการเมืองที่ทำงานร่วมกับคนที่เคยอยู่แยกจากกันถึง ๕๐ ปี ดังนั้น ความเสมอภาคของโอกาสถูกดำรงไว้ในระบบของเยอรมนี เราต่อสู้เพื่อรักษาไว้

(๘) เยอรมนีจัดการปัญหาการทุจริตอย่างไร

กล่าวตอบ ไม่สามารถพูดได้ว่าเยอรมนีปราศจากคอร์รัปชัน แต่ตัวเลขจากการสำรวจของ OECD ค่อนข้างต่ำ เครื่องมือที่จะใช้ได้ ผู้บรรยายกล่าวว่า ตนคิดถึงข้าราชการที่ดี พอ ๆ กับการมีผู้แทนที่ดี เราจำเป็นต้องมีการศึกษาที่ดี อาจจะต้องฟื้นฟูระบบในศตวรรษที่ ๑๗ ของพระเจ้า Frederick ที่ ๒ แห่งปรัสเซีย พระองค์ทรงสอนผู้บริหารและนายพลว่า พวกเขาทำงานให้กับประเทศ จะต้องมีความซื่อสัตย์กับประชาชน มันดูง่ายแต่ยากที่จะจ่ายผลตอบแทนในระดับที่เหมาะสม เราจะต้องมีอัตลักษณ์ในเชิงองค์กร กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม ท่านจะต้องไม่ยอมรับให้การทุจริตเกิดขึ้น ซึ่งจะเป็นผลเสียต่อรัฐมนตรี ที่ต้องรับผิดชอบเพราะเป็นความผิดของข้าราชการ การต่อต้านการทุจริตเป็นเรื่องของความรับผิดชอบ ในทางศาสนา ไม่ว่าจะขงจื้อ หรือพุทธศาสนาก็มีความคิดในเรื่องนี้ การศึกษาต่อเนื่องเป็นสิ่งสำคัญ เราจะลงโทษพรรคการเมืองอย่างรุนแรง ถอนเงินสนับสนุนการบริหาร และให้จ่ายเงินสนับสนุนเหล่านั้นคืน

(๙) บทบาทขององค์กรอิสระของเยอรมนีเป็นอย่างไร

กล่าวตอบ เยอรมนีมีคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งที่เป็นอิสระ แต่เยอรมนีไม่มีองค์กรอิสระมากเท่ากับไทย โดยเป็นการรายงานโดยตรงต่อรัฐสภา ในแง่ของความเป็นอิสระ เยอรมนีมีธนาคารกลางที่มีอิสระ ศาลและอัยการเองก็มีความอิสระ แต่ไม่มีคณะกรรมการใดที่มีความอิสระอย่างสิ้นเชิง ผู้แทนพิเศษที่มากเกินไป เป็นตัวบ่งชี้ว่าระบบของเยอรมนีทำงานไม่ดี

(๑๐) ปัญหาเรื่องความโปร่งใสและเอกภาพของสังคม รัฐธรรมนูญจะแก้ไขเรื่องนี้อย่างไร

กล่าวตอบ ในสมัยของฮิตเลอร์ รัฐธรรมนูญในรัฐ ซึ่งมีหลายรัฐบัญญัติเกี่ยวกับคู่ปรปักษ์ที่มีความขัดแย้ง แต่จะไม่ใช่รัฐธรรมนูญที่บัญญัติเกี่ยวกับผู้ที่สู้รบกันในสงครามกลางเมือง เราให้บทบาทกับสังคม ในนามของสหภาพแรงงาน นายจ้าง กลุ่มเคลื่อนไหวด้านสิ่งแวดล้อม รัฐบาลจะต้องใช้จุดแข็งของเขาเหล่านั้นให้เป็นประโยชน์ ถ้าประชาชนสูญเสียเอกภาพจะเป็นปัญหาที่ใหญ่มาก นักการเมืองจะต้องประนีประนอม แต่รัฐธรรมนูญไม่ใช่ฐานของการประนีประนอม หากรัฐธรรมนูญไม่ดีก็สามารถแก้ไขได้ รัฐธรรมนูญไม่ใช่ทุกสิ่งทุกอย่างในโลกนี้