

การปฏิรูปรัฐธรรมนูญ : มุมมองเชิงเปรียบเทียบ  
Constitutional Reform : Comparative Perspectives



จดหมายข่าว การประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า KPI Congress ครั้งที่ 8 ประจำปี 2549 วันที่ 5 พฤศจิกายน พ.ศ. 2549



# นักวิชาการ เทศ-ไทย ชี้ ปฏิรูปรัฐธรรมนูญต้อง...



## **“The Process of Constitutional Reform from a Comparative Perspectives”**



### **Professor Andrew Harding**

Professor Andrew Harding of the University of Victoria, Canada, drew on his paper, ‘New Asian Constitutionalism: Myth or Reality,’ to discuss important aspects of constitutional development and issues in constitution-drafting. He asserted that constitutional texts are very important, and drafters should try hard to get them right, but even a perfect text will not be the answer to all constitutional problems. He also suggested that new constitutions become comfortable over time, so countries should not be too quick to discard them; in addition to the obvious need to write an alternative, citizens may become cynical if constitutions are changed too quickly. While constitutions can change social realities, the process is not necessarily quick or

smooth, so constitutions should ‘autochthonous,’ meaning home-grown and grounded in local political and social realities. Thailand’s 1997 constitution was an ambitious attempt to change social reality. When considering its failings, one should think about the extent to which it was appropriate to the country’s situation, but at the same time remember that there was much about it that did work and thus should not be discarded. Balance idealism and realism. The role of courts in interpreting constitutional texts is important, and Thailand should consider what went wrong with its Constitutional Court rather than discard the institution completely.

### **Professor André Roux,**

Professor André Roux the director of the Institut Louis Favoreu, France, reviewed France's constitutional history, focusing on the 1958 constitution. He described the mixed parliamentary/presidential system the constitution installed, and its aim to reinforce executive power. Subsequent constitutional debate has centered on rectifying imbalances emerging from the constitution, notably the weakness of the judiciary and parliament in relation to the executive, and the balance of power between the president and the prime minister. In addition there have been attempts to increase the powers of the people, which were largely unaddressed in the 1958 constitution. The need to adapt to conditions of membership in the European Union has also been a driving force for revision. The constitution amendment process was described as difficult to pursue through parliament, so parliament has been bypassed on occasion through referendum.

### **Professor Peter Leyland**

Professor Peter Leyland of the London Metropolitan University, UK, drew lessons from recent UK experience in constitutional change that may have implications as Thailand considers a new constitution. He briefly addressed devolution, pointing out that pre-existing, functioning mechanisms and structures make moving forward easier. Leyland observed that constitutional change is a dynamic process, with changes raising new issues often leading to further demands for

reform. Conflict of interest has been a major issue in the UK. Rather than trying to prevent politicians from having interests, it is important that those interests are declared in a transparent manner; the process is only meaningful if the public can see it. Funding of political parties is also important. The key concern for Thailand should be the creation of a level playing field where all groups can engage in the political process without one group dominating. Regarding the media and broadcasting, UK experience suggests the value of having an independent publicly-funded broadcaster, the management of which is appointed in a relatively neutral manner.



### **Professor Tom Ginsburg**

Professor Tom Ginsburg of the University of Illinois, USA, discussed the lifespans of written constitutions, part of the findings of a broader research project on the origins and characteristics of written constitutions. He observed that 'successful' or long-lived constitutions are self-enforcing political bargains, which all interest groups feel better to have than to be without. Ginsburg raised the question of should constitutions be long-lived. As they age they may become

inappropriate to social, technological or other conditions, and they may be anti-democratic in that old constitutions may not represent new generations of citizens. On the other hand, they stability provided by an enduring set of fundamental rules may allow other important institutions to develop. A distinction was drawn between constitutional stability and regime stability, though it was acknowledged that they often accompany each other. Constitutional resiliency seems to depend on the mechanisms by which a constitution is adopted (public involvement seems to generate greater longevity) and the constitution's ability to adjust or adapt either formally through amendment or informally through interpretation.

#### **Dr. Klaus Messerschmidt**

Dr. Klaus Messerschmidt of Humboldt University, Berlin, Germany, discussed German constitutional history, focusing on the Basic Law of 1949. In Germany, constitutional changes have come only after deep political change, never simply out of a desire for change. The Basic Law was shaped by the country's reaction to the breakdown of the Weimar Republic and a desire to avoid repetition of the events of 1933. Thus the power of the people was limited to prevent totalitarian democracy. Amendment mechanisms were also designed to be difficult to exercise, and some key features were protected from any amendment whatsoever. Minor, technical amendments are relatively easy, but fundamental changes are difficult. Evolution is an important means of change

rather than amendment. Success of the Basic Law shows the importance of compromises or trade-offs. It also shows that a constitution should be rigid, yet flexible enough to accommodate adaptation without crisis. Constitutions must not make promises the state cannot keep.

Discussion from the floor addressed several issues including the public participation in a constitution-drafting process, the role of politicians and political parties in constitution-drafting and administering oversight mechanisms, the balance of power between the legislature and the executive and the need to consider reasons for the failure Thailand's 1997 Constitution.



## “การปฏิรูปรัฐธรรมนูญในมุมมองเชิงเปรียบเทียบ”

การอภิปรายกลุ่มเรื่อง “การปฏิรูปรัฐธรรมนูญในมุมมองเชิงเปรียบเทียบ” โดยคณะวิทยากร ประกอบด้วย 1) ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ 2) ศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช 3) ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์ 4) ดร.โกดิน พลกุล 5) รองศาสตราจารย์ ดร.ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์ ดำเนินรายการโดย ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์



### ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ ให้ประเด็นหลักในการปฏิรูปว่าจะต้องปฏิรูปรัฐธรรมนูญ 2 ประการ

ประการแรก คือ ปฏิรูปรัฐธรรมนูญฉบับวัฒนธรรม โดยการปรับวิธีการผลิตและเศรษฐกิจ ขจัดส่วนเสียคงส่วนดี ปรับเปลี่ยนอุดมการณ์ของสังคมและสร้างระบบต่อรองระหว่างกลุ่มต่างๆ

ประการที่สอง คือ ปฏิรูปรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร โดยการทำให้การเมืองของนักการเมืองเป็นการเมืองของพลเมือง เพิ่มความสุจริต โปร่งใสโดยการสร้างความรับผิดชอบทางการเมือง สร้างความเข้มแข็งของประชาสังคม และสื่อมวลชน อีกทั้งสร้างดุลยภาพทางการเมืองระหว่างฝ่ายต่างๆ

อย่างไรก็ตามการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ ควรทำทั้งฮาร์ดแวร์และซอฟต์แวร์ควบคู่กันไป

### ศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช

ศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ ให้ประเด็นการปฏิรูปไว้ว่า พรรคการเมืองควรทำหน้าที่เป็น

สถาบันทางการเมืองในการคัดกรองผู้นำพรรคและผู้นำประเทศ ในกรณีที่มีปัญหาสามารถปลดหรือถอดถอนได้ การปฏิรูปการเมืองที่จะมีขึ้นควรพิจารณาถึงตัวแบบที่ดึงาม อาทิเช่น จำนวนสภาอาจมีมากกว่า 2 สภา อำนาจนิติบัญญัติอาจไม่ต้องผูกขาดอยู่กับรัฐสภาแต่เพียงฝ่ายเดียว หรือการตั้งคณะกรรมการอาจตั้งตามประเด็น ทั้งนี้ควรดำเนินไปพร้อมกับการปฏิรูปพรรคการเมือง

สำหรับการร่างรัฐธรรมนูญที่จะเกิดขึ้นมีเวลาจำกัดควรร่างจากเรื่องที่ต้องมีตามข้อตกลงหรือพันธกรณีระหว่างประเทศ คงสิ่งที่ดีอยู่แล้วในรัฐธรรมนูญฉบับเดิม ส่วนที่เป็นปัญหาให้ทุกฝ่ายเข้ามาพิจารณาแก้ไขร่วมกัน และเป็นบันไดสู่สิ่งที่ดีกว่าและเป็นสากล

### ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์

ศาสตราจารย์ ดร.อมร ให้ความคิดเห็นต่อการปฏิรูปการเมืองที่จะเกิดขึ้นว่าหากคนไทยยังคงคิดในกระบวนทัศน์เก่าคือให้นักการเมืองซึ่งเป็นผู้สูญเสียอำนาจเข้ามาดำเนินการจะทำให้การปฏิรูปการเมืองไม่ประสบความสำเร็จ ดังนั้นควรมีกระบวนทัศน์ใหม่ที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนไปใช้

สิทธิเลือกตั้งอย่างพร้อมเพรียงกันโดยการเลือกเฉพาะพรรคการเมืองที่เสนอกระบวนทัศน์ใหม่ทั้งนี้ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ประชาชนควรมีสิทธิในการให้ความเห็นชอบโดยการออกเสียงประชามติด้วย ระบอบการปกครองคงไว้เหมือนเดิม กลไกการบริหารให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ได้ตามโนธรรมของตน ฝ่ายนายกรัฐมนตรีที่เข้มแข็งต้องรับผิดชอบทั้งผลงานของตนและรัฐมนตรีทั้งคณะ ส่วนที่มาของสมาชิกวุฒิสภานั้นควรมีการทบทวนเพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อ



ระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาสำหรับนักการเมืองต้องปรับแต่งให้มีประสิทธิภาพ อีกทั้งองค์กรอิสระเช่น กกต. และ ปปช. ต้องปรับแต่งที่มา และวิธีการคัดเลือกรวมทั้งวิธีพิจารณาขององค์กรดังกล่าว เพื่อความโปร่งใสและเปิดเผยต่อสาธารณะ ตลอดจนการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่สำคัญ เช่น อัยการสูงสุดต้องได้รับการตรวจสอบและได้รับความเห็นจากรัฐสภา

## ดร.โกคิน พลกุล

ดร.โกคิน พลกุล ให้ข้อเสนอในการพิจารณาการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นตัวตั้งและแก้ไขเฉพาะประเด็นที่เป็นปัญหา เช่น การเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายและถอดถอนในระดับชาติและระดับท้องถิ่น มาตรการและกลไกในการสร้างความเข้มแข็งให้กับฝ่ายบริหาร และปัญหาเกี่ยวกับองค์กรตรวจสอบ ทั้งนี้โดยดูวิถีโลกประกอบด้วย

## รองศาสตราจารย์ ดร. ชีรภัทร์ เสรีรังสรรค์

รองศาสตราจารย์ ดร. ชีรภัทร์ เสรีรังสรรค์ ได้ยกคำกล่าวของ Lord Acton “Absolute power, corrupt absolutely” ดังนั้นการควบคุมอำนาจคือไม่ควรให้มีอำนาจนานเกินไป จึงเสนอให้บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญต่างๆ มีวาระดำรงตำแหน่งไม่เกิน 2 วาระ นอกจากนี้ควรควบคุมการบริจาคเงินให้กับพรรคการเมือง และควรมีมาตรการที่ทำให้องค์กรอิสระไม่ถูกแทรกแซง สามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างเข้มแข็ง เป็นกลาง อย่างแท้จริง

**“The Process of Constitutional Reform  
from a Comparative Perspectives”**



**Dr. Borwornsak Uwanno**, member of the National Legislative Assembly, began by speaking about the aims behind the 1997 constitution. He mentioned promoting politics of the people rather than by politicians, expanding human dignity, political rights and freedoms, preventing corruption through compulsory voting and asset declaration requirements for ministers, and addressing the problem of short-lived governments. When drafting the next constitution, it is important to consider the lessons from the 1997 constitution. A constitution cannot change political culture—the equality prescribed by the 1997 constitution did not match with the clientelism and inequality embedded in Thai culture. Consequently, Western approaches based on the idea of contractual relationships did not apply. The public sector was changed by market mechanisms to create a system in which everything was exchangeable and subject to bargaining, and it was possible to abuse the system for personal advantage. There should be stronger, enforceable measures to ensure that people can control

their resources. NGOs should have a role as representatives of the people. The voiceless must be given voice, for instance through community radio. The Senate mechanism must be improved because the system of electing senators broke down—perhaps a mix of appointment and election. There should be a greater role for referendums. Political accountability mechanisms, especially concerning political financing, should be strengthened. Reforming the written constitution will not be enough to solve problems; the political culture must also change.



**Dr. Chai-Anan Samudavanija**, member of the National Legislative Assembly, discussed issues that will be important as Thailand drafts its new constitution. He pointed out that there would be problems of compatibility between foreign mechanisms and Thai culture. But while political culture must be accounted for, it should not be a barrier to expressing aspirations in the design and structure of the constitution. Thailand had hoped that political parties would develop into institutions, but a failure to achieve that led to the 19 September coup. Something must be done to address problems in the election

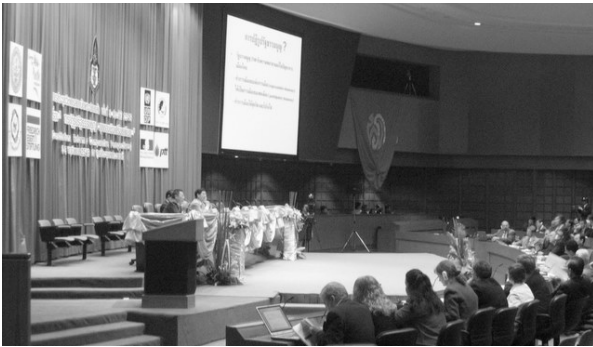
system, to get people to vote for reasons other than money. Thailand's parliamentary system did not work. Alternatives should be considered, like having more chambers, or expanding public participation in the legislative process. When drafting the constitution, it would be better to seek consensus, and not get bogged down in the minute details of each and every article. Groups in society must have channels for expression, which the government should not stifle.



**Dr. Amorn Chandarasomboon**, former secretary-general of the Council of State, talked about his conference paper. He said that there are two components to constitutional reform—the composition and structure of the organization that undertakes the reform and the actual contents of the new constitution. A foundation for political reform is needed. Dr. Amorn mentioned several issues. Members of parliament must be free to exercise their duties—the 1997 constitution's party membership qualifications for House membership undermined that freedom.

Dictatorship of capitalists should be prevented. The role of the monarchy must be considered. The character of the political system should be re-considered. Any reforms should be appropriate to the Thai culture. When addressing these issues, it is important to remember that the choice of who to devise the reforms will affect the character of the reforms. He offered prescriptions for the character of some reforms.

**Dr. Bhokin Balakula**, former Speaker of the House of Representatives, talked about what is now needed in terms of political reform. He began with a brief overview of Thai constitutional history. He asserted that Thailand does not have the same legal culture as Western states, so care must be taken in considering lessons from overseas. He observed the tradition of a strong judiciary in Thailand. A major challenge is finding a balance in the strength of the executive—should be neither too strong nor too weak. Other institutions, including the Senate the Ombudsman and parliamentary committees were discussed. Democracy as a system of government may not be perfect, but at least it offers protection to the people and helps prevent particular individuals from capturing political power. People's politics is important because the state can't oversee everything. The many good features of the 1997 constitution should be retained, and the weaknesses addressed. When working out the details, we should think in terms of what works and what doesn't rather than in the emotional terms of good and bad.



should be considered in the drafting of the new constitution. Term limits for holders of public office should be considered. Efforts should be made to build equality in Thai society. This involves measures for access to information and promoting a free, but responsible media. In particular, there is a need for state media that is free to criticize the government.

**Dr.Thirapat Serirangsan**, Minister attached to the Prime Minister's Office, began by observing that power corrupts and that democracy is not easily created. Thai society is not democratic, so it is not conducive to democratic systems. The constitution may be at the apex of the democratic system, but there must be a foundation based on people who have the education and political culture to take part in the democracy. If this is absent, coups will continue to occur. All stakeholders



## นิทรรศการเวทีพลเมืองเพื่อการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ



วันที่สอง (4 พฤศจิกายน 2549) ของนิทรรศการในการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 8 ในช่วงเช้า เวทีพลเมืองเพื่อการปฏิรูปรัฐธรรมนูญเปิดฉากอย่างครื้นเครงแต่มีสาระด้วยบทเพลงและเสียงดนตรีจากอาจารย์นำพล กันทวงศ์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์ ผู้แต่งเพลงส่งเสริมประชาธิปไตยให้กับคณะกรรมการการเลือกตั้ง ( กกต.) ซึ่งเพลงที่แต่งขึ้นได้ถูกนำไปแปลเป็นภาษาถิ่นเพื่อขับร้องในกิจกรรมการให้ความรู้และส่งเสริมประชาธิปไตยของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งทั่วประเทศ



บรรยากาศการแสดงเป็นลักษณะการบรรยายให้ความรู้สลับกับการขับร้องบทเพลงประกอบการแสดงดนตรีสด มีเนื้อหาเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนเห็นความสำคัญของสิทธิและหน้าที่ของพลเมืองในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

สลับกับบทเพลงของ อาจารย์นำพล เวทีพลเมืองได้รับเกียรติจากศูนย์กิจกรรมร่วมรัฐสภา-ประชาสังคม จ.นครนายก (อาจารย์สุจิตต์ ทอขุน และ คุณชารุวิช จันทร์มณี) ตัวแทนจากศูนย์กิจกรรมร่วมรัฐสภา-ประชาสังคม จ.สระแก้ว (คุณพรพล เอกอรรถพร) ตัวแทนจากชุมชนโครงการร่วมกันสร้าง บางกะปิ กทม. (คุณทวี จินตะพันธ์) และตัวแทนจากมูลนิธิดวงประทีป (คุณสัญญาชัย ย่ำสัน) ที่มานำเสนอข้อคิดเห็นด้านเด็ก สตรี และ คนชรา ที่ถือเป็นประเด็นรับนานาชาติ ผ่านมุมมองของผู้ปฏิบัติงานในระดับท้องถิ่น



ในช่วงบ่าย เวทีพลเมือง เริ่มต้นด้วยการแสดงของเยาวชนจากจังหวัดนครศรีธรรมราช โดยความร่วมมือจากศูนย์กิจกรรมร่วมรัฐสภา-ประชาสังคม จ.นครศรีธรรมราช ที่เสนอการแสดงในชื่อชุดว่า “ทำไมจะไม่ได้” ซึ่งเป็นการแสดงผ่านการพูดคุยด้วยภาษาใต้ ที่นอกจากจะสนุกสนานตามแบบฉบับของวัฒนธรรมพื้นบ้านแล้ว เนื้อหาสาระและมุมมองของการแสดงที่สะท้อนให้เห็นว่าลักษณะของการเป็นพลเมืองที่ดีในระบอบประชาธิปไตย นั้นจะต้องเป็นพลเมืองที่มีความตื่นตัว (active citizen) ทางการเมือง ซึ่งหากพลเมืองส่วนใหญ่มีลักษณะดังกล่าว การเปลี่ยนแปลงไปสู่สิ่งที่ดีด้วยพลังของประชาชนย่อมเกิดขึ้นได้

ต่อจากการแสดงของเยาวชนจากจังหวัดนครศรีธรรมราช เวทีพลเมืองได้รับเกียรติจากตัวแทนจากชุมชนโครงการร่วมกันสร้าง บางกะปิ กทม. (ร.ต.ท.สุรัตน์ ลิกขากุล) ตัวแทนจาก ศูนย์กิจกรรมร่วมรัฐสภา-ประชาสังคม จ.ลพบุรี (คุณประนอม นาคศิริ และ คุณสุมินทรา จำปางาม) ตัวแทนจาก ศูนย์กิจกรรมร่วมรัฐสภา-ประชาสังคม จ.นครราชสีมา (คุณประจุน) ที่มานำเสนอข้อคิดเห็นในเรื่องนโยบายสาธารณะด้าน

เกษตรกรรม/แรงงาน/สวัสดิการสังคม และสิ่งแวดล้อม จากการนำเสนอและการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในประเด็นดังกล่าว พบว่า การเฝ้าระวังการแก้ปัญหาจากภาครัฐไม่สามารถตอบสนองต่อปัญหาที่มีความรุนแรงและมีความซับซ้อนได้อีกต่อไป การรวมพลังของประชาชนเป็นกลไกสำคัญที่จะนำไปสู่การขับเคลื่อนการเมืองในอนาคต

สลักับการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น เยาวชนจากจังหวัดนครศรีธรรมราช (กลุ่มเดิม) ได้นำเสนอการแสดงในชื่อชุด “เยาวชนขอพันธง” ที่ได้มาวิพากษ์วิจารณ์สถานการณ์บ้านเมือง และรูปแบบในการต่อสู้ทางการเมืองของประชาชน รวมทั้งการสร้างช่องทางในการส่งผ่านความต้องการทางการเมืองไปสู่รัฐบาล ที่สำคัญกลุ่มเยาวชนได้ “พันธง” ว่า ภายใต้ระบอบประชาธิปไตยประชาชนจำเป็นต้องมีความอดทน และต่อสู้เรียกร้องภายใต้กติกาของระบอบประชาธิปไตย



นอกจากความรู้ ความคิดเห็น ที่ได้จากการแลกเปลี่ยนเรียนรู้จากกิจกรรมเวทีพลเมืองเพื่อการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ สถาบันพระปกเกล้า ตระหนักถึงความสำคัญ ของสิ่งที่ได้จากเวทีพลเมืองในวันนี้ และจะพยายามเป็นกลไกสำคัญที่จะรวบรวมข้อมูล และนำเสนอสิ่งที่ได้มาสู่การเมืองระดับชาติ เพื่อให้ทุกความคิดเห็นที่เกิดขึ้นไม่สูญเปล่า และนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่เกิดคุณูปการแก่สาธารณะสืบต่อไป

