



สรุปสาระสำคัญของเวทีสัมมนาสาธารณะ (Public lecture)

โครงการรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ

ตอนที่ 7

รัฐธรรมนูญเยอรมนี: บทเรียน ความล้มเหลวและความสำเร็จ

วันศุกร์ที่ 16 มีนาคม 2565 เวลา 13.30-16.00 น.

จัดโดย สำนักนวัตกรรมการเพื่อประชาธิปไตย สถาบันพระปกเกล้า

วิทยากร ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ

ดำเนินรายการโดย นายภูรภัทร์ เครือณพรัตน์

บทนำ

ในช่วงศตวรรษที่ 19 เมื่อประเทศญี่ปุ่นต้องการปฏิรูปประเทศเพื่อความทันสมัย ได้มีการศึกษารัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ ทั่วโลก ในเวลานั้นประเทศญี่ปุ่นตัดสินใจใช้รัฐธรรมนูญของประเทศปรัสเซียเป็นแม่แบบ ช่วงศตวรรษที่ 20 ประเทศญี่ปุ่นกลายเป็นประเทศมหาอำนาจไปในที่สุด นอกจากนี้ช่วงทศวรรษที่ 1990 สหภาพโซเวียตล่มสลายเกิดประเทศใหม่ขึ้น 12 จาก 15 ประเทศ เลือที่จะใช้รัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมนีเป็นแม่แบบ ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญเยอรมนี เป็นรัฐธรรมนูญฉบับหนึ่งที่ได้กลายเป็นแบบอย่างให้กับหลายๆ ประเทศ อย่างไรก็ตาม เบื้องหลังความสำเร็จในการออกแบบรัฐธรรมนูญนั้น ประเทศเยอรมนีต้องอาศัยต้นทุนที่แพงมหาศาล เช่น การเกิดขึ้นของสงครามโลกทั้งสองครั้ง การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ การพ่ายแพ้ของสงครามทั้งสองครั้ง เพื่อทำความเข้าใจรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมนี ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ ผู้เขียนในบท รัฐธรรมนูญเยอรมนี: บทเรียนความล้มเหลวและความสำเร็จ ได้อธิบายภาพรวมความเข้าใจ โครงสร้าง และลักษณะที่น่าสนใจของรัฐธรรมนูญเยอรมนีดังนี้

ความเป็นมาของรัฐธรรมนูญเยอรมนี

รัฐธรรมนูญไวมาร์: ภายหลังจากที่ประเทศเยอรมนีพ่ายแพ้สงครามโลกครั้งที่ 1 จักรพรรดิ วิลเฮล์มที่ 2 (Kaiser Wilhelm II) ได้สละราชสมบัติ ถือเป็น การสิ้นสุดของยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์



ในเยอรมนี ประเทศเยอรมนีในสมัยนั้นมีความเห็นแย้งเกี่ยวกับรูปแบบของรัฐที่จะสร้างขึ้นใหม่ โดยฝ่ายแรกต้องการสร้างรัฐใหม่ตามแนวทางของรัฐเซีย ในขณะที่ฝ่ายหลังต้องการระบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาตามแนวทางของตะวันตก ท้ายที่สุดแนวคิดของฝ่ายหลังได้รับการยอมรับ มีการร่างรัฐธรรมนูญที่เมืองไวมาร์จนเสร็จสิ้นในฤดูร้อน ปี 1919 และได้ประกาศใช้ในปีเดียวกันนั่นเอง

สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญไวมาร์ ปี 1919: รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้ประเทศเยอรมนีเป็น ‘สาธารณรัฐ’ อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชน ใช้ระบบรัฐสภาโดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุขของประเทศ ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ประธานาธิบดีมีอำนาจในการแต่งตั้งถอดถอนรัฐมนตรี มีอำนาจในการยุบสภา และยังสามารถใช้อำนาจเด็ดขาดในกรณีที่มีการประกาศใช้สถานการณ์ฉุกเฉิน จะสังเกตได้ว่าอำนาจของประธานาธิบดีในรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีค่อนข้างมาก ซึ่งจุดนี้เองที่ทำให้รัฐธรรมนูญไวมาร์ปี 1919 ประสบกับความล้มเหลวในที่สุด

ความล้มเหลวรัฐธรรมนูญไวมาร์: Frotscher และ Pieroth ได้วิเคราะห์การล่มสลายของสาธารณรัฐไวมาร์นั้นมาจากปัจจัย 2 ประการนั่นคือ ประการแรกจากปัจจัยภายนอก ซึ่งเป็นผลมาจากสนธิสัญญาแวร์ซายที่ทำให้ประเทศเยอรมนีในขณะนั้นต้องประสบกับปัญหาในการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะในเรื่องเศรษฐกิจและสังคม นอกจากนี้ในช่วงปี 1929 เกิดวิกฤตเศรษฐกิจระดับโลกอันเป็นผลให้เกิดการว่างงานจำนวนมาก ปัจจัยภายนอกนี้เองที่สร้างความท้าทายให้กับการบริหารประเทศของสาธารณรัฐไวมาร์อย่างมาก อันเป็นสาเหตุหนึ่งของการทำให้ปัจจัยประการที่สองเห็นได้ชัดเจนมากขึ้น นั่นคือความบกพร่องของการจัดโครงสร้างภาครัฐ โดยรัฐธรรมนูญได้วางหลักการอันนำไปสู่ความขัดแย้งเกินกว่าที่สาธารณรัฐใหม่จะแก้ไขได้ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญได้ออกแบบระบบอำนาจคู่ระหว่างประธานาธิบดีและรัฐสภา ทำให้ทั้งสองอำนาจต้องเผชิญหน้ากันอยู่บ่อยครั้ง ส่งผลให้เกิดความอ่อนแอของสถาบันทางการเมือง นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดให้การบริหารงานของฝ่ายบริหารขึ้นอยู่กับความไว้วางใจของรัฐสภา ส่งผลที่เกิดขึ้นคือ 14 ปีของรัฐธรรมนูญไวมาร์ เกิดการเปลี่ยนแปลงของรัฐบาลมากกว่า 20 ชุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากพรรคการเมืองหัวรุนแรงทั้งฝ่ายซ้ายและฝ่ายขวา อันนำมาสู่การขึ้นมีอำนาจพรรคนาซี การก่อสงครามโลกครั้งที่ 2 และความพ่ายแพ้ของสงครามในที่สุด

กระบวนการในการจัดทำรัฐธรรมนูญปี 1949: ภายหลังจากพ่ายแพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 เยอรมนีถูกปกครองโดยฝ่ายสัมพันธมิตร ช่วงเดือนมิถุนายน 1948 กรุงลอนดอนได้ออก “เอกสาร



แฟรงก์เฟิร์ต” โดยเนื้อหาสรุปได้ว่าจะมอบอำนาจให้นายกรัฐมนตรีของแต่ละมลรัฐทางด้านตะวันตก ดำเนินการประชุมกันเพื่อจัดให้มีรัฐธรรมนูญใหม่ โดยการร่างรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องให้มีการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน เป็นรัฐธรรมนูญแบบเสรีประชาธิปไตย โครงสร้างรัฐเป็นแบบสหพันธรัฐ รัฐบาลกลางมีอำนาจที่เหมาะสม ท้ายที่สุดได้มีการหารือกันระหว่างนายกรัฐมนตรีของแต่ละมลรัฐและผู้ปกครองทางการเมืองของฝ่ายสัมพันธมิตร จากนั้นมีข้อสรุปในเดือนกรกฎาคม ปี 1948 โดยมีข้อสรุปว่า รัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้จะเรียกว่า “กฎหมายพื้นฐาน” (Basic Constitution Law: ภาษาอังกฤษ) (Grundgesetz: ภาษาเยอรมัน) โดยคณะร่างรัฐธรรมนูญนั้นมาจากตัวแทนของแต่ละมลรัฐ และผ่านความเห็นชอบจากสภาแห่งมลรัฐ ต่อมาได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญเพื่อกำหนดกรอบการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นแนวคิดพื้นฐานที่เห็นพ้องต้องกันซึ่งไม่เคยเกิดขึ้นในรัฐธรรมนูญฉบับไวมาาร์ เช่น การใช้ระบบ 2 สภา การมีนายกรัฐมนตรีที่เป็นผู้นำสูงสุดซึ่งอยู่ได้ด้วยใจความไว้วางใจจากสภา การใช้อำนาจฉุกเฉินเป็นอำนาจของรัฐบาลสหพันธ์และสภาตัวแทนมลรัฐ การแก้ไขรัฐธรรมนูญซึ่งจะกระทบต่อหลักพื้นฐานของความเป็นประชาธิปไตยจะกระทำมิได้ ในที่สุดวันที่ 8 พฤษภาคม 1949 เวลา 23.55 น. ที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบต่อร่างรัฐธรรมนูญและประกาศใช้ในวันที่ 23 พฤษภาคม 1949 และยังมีผลบังคับใช้จนถึงทุกวันนี้

ลักษณะที่น่าสนใจของรัฐธรรมนูญประเทศเยอรมนี

หลักการพื้นฐาน 5 ประการและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน: เพื่อให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนได้รับการคุ้มครองรัฐธรรมนูญได้วางหลักการพื้นฐานการจัดโครงสร้างรัฐไว้ 5 ประการ ได้แก่

1. หลักประชาธิปไตย
2. หลักนิติรัฐ
3. หลักสังคมนิยม (รัฐสวัสดิการ)
4. หลักสหพันธรัฐ
5. หลักสาธารณรัฐ

หลักการพื้นฐานทั้ง 5 ประการมีความเชื่อมโยงกับการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างแนบแน่น เช่น



มาตราที่ 19 กล่าวถึงการที่บุคคลถูกละเมิดโดยอำนาจมหาชน มีสิทธิที่จะใช้สิทธิในทางศาลได้ (หลักนิติรัฐ)

มาตราที่ 20 สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นสหพันธรัฐ (หลักสหพันธรัฐ)

มาตราที่ 63 ผู้ที่ได้รับเสียงข้างมากจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสหพันธ์ เป็นผู้ได้รับเลือกเป็นนายกรัฐมนตรีสหพันธ์

อาจกล่าวได้ว่า การบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานเป็นการสร้างระบบคุณค่า ที่ทำให้สิทธิขั้นพื้นฐานสามารถบรรลุความมุ่งหมายได้ในทางกฎหมาย ซึ่งการบัญญัติสิทธิขั้นพื้นฐานดังกล่าวส่งอิทธิพลต่อการร่างรัฐธรรมนูญประเทศต่างๆ รวมทั้งรัฐธรรมนูญไทยด้วย

หลักประชาธิปไตยที่ปกป้องตนเองได้ (Wehrhafte Demokratie): ประสบการณ์จากรัฐธรรมนูญไวมาร์นั้น ส่วนหนึ่งมาจากการขาดบทบัญญัติในการต่อกรกับการล้มล้างรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย ด้วยเหตุนี้เองรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงมีบทบัญญัติให้มี “หลักประชาธิปไตยที่ปกป้องตนเองได้” ไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น การห้ามแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในบางมาตรา การยุบพรรคการเมือง การห้ามรวมกลุ่มที่มีลักษณะเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ การกำหนดหน้าที่ในการภักดีต่อรัฐธรรมนูญ การจำกัดสิทธิในการรักษาความลับของจดหมาย การติดต่อทางไกล การยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่าตุลาการดำเนินการขัดต่อระเบียบพื้นฐานในทางรัฐธรรมนูญ ฯลฯ

ศาลรัฐธรรมนูญ: ในรัฐธรรมนูญฉบับไวมาร์มีข้อบกพร่องหลายประการที่ทำให้ตัวรัฐธรรมนูญนั้นทำลายตัวเอง เช่น การกำหนดให้เสียงข้างมากสามารถแก้ไขรัฐธรรมนูญได้โดยปราศจากข้อจำกัดการให้ประธานาธิบดีมีอำนาจเด็ดขาดในกรณีเกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน จนนำไปสู่ความเข้มแข็งของพรรคนาซีในที่สุด ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงได้กำหนดให้มีศาลรัฐธรรมนูญ โดยใช้แม่แบบจากศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกา ศาลแห่งสหพันธรัฐของสวิสเซอร์แลนด์ ศาลรัฐธรรมนูญของออสเตรีย และศาลระหว่างประเทศที่กรุงเฮก อย่างไรก็ตามศาลรัฐธรรมนูญของเยอรมนีแตกต่างจากศาลอื่นๆ ที่เคยมีมาในอดีต เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมนีมีอำนาจค่อนข้างมาก กล่าวคือศาลรัฐธรรมนูญประเทศอื่นๆ มีอำนาจหน้าที่เพียงควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายเท่านั้น ในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญประเทศเยอรมนีมีอำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญในประเด็นเกี่ยวกับขอบเขตสิทธิและหน้าที่องค์กรสูงสุดของสหพันธ์ อำนาจในกรณีที่มีข้อสงสัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ



ของกฎหมาย หรืออำนาจในกรณีร้องทุกข์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันมาจากกฎหมายที่ละเมิดสิทธิในการปกครองตนเอง เป็นต้น

การสร้างสถาบันการเมืองให้เป็นระบบรัฐสภาสมัยใหม่: ซึ่งเป็นการทำให้ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็ง ระบบรัฐสภามีเสถียรภาพมากขึ้น โดยใช้มาตรการใหม่ได้แก่

1. การสร้างภาวะผู้นำทางการเมืองให้แก่นายกรัฐมนตรี โดยให้นายกรัฐมนตรีกำหนดแนวนโยบายในทางการเมืองและให้นายกรัฐมนตรีรับผิดชอบต่อนโยบายดังกล่าว ให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานในการดำเนินการตามระเบียบข้อบังคับรัฐบาล
2. การเปลี่ยนจากการอภิปรายแบบทำลายจากรัฐธรรมนูญไว้มาร์เป็นการอภิปรายแบบสร้างสรรค์ โดยสภาผู้แทนราษฎรจะเปลี่ยนแปลงรัฐบาลได้ก็ต่อเมื่อสภาผู้แทนราษฎรเลือกบุคคลที่จะมาเป็นนายกรัฐมนตรีคนใหม่ โดยมาจากเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร
3. การวางหลักดุลยภาพ ระหว่าง “ผู้ใช้อำนาจรัฐ” และ “ผู้ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ” เช่น การให้บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิจากการใช้อำนาจมหาชนสามารถนำคดีไปฟ้องศาลได้ เป็นต้น

บทสรุป

เมื่อพิจารณาอย่างถี่ถ้วนแล้ว การที่ประเทศเยอรมนีประสบความสำเร็จในการสร้างกติกาสถาปัตยกรรมของประเทศไทยนั้น มาจากปัจจัยที่สำคัญ 4 ประการ ประกอบด้วย

- ประการแรก มาจากความชัดเจนในการมองประเด็นปัญหาหรือโจทย์ของในการร่างรัฐธรรมนูญว่า ประเทศต้องการแก้ไขปัญหาสำคัญในเรื่องใด
- ประการที่สอง มาจากความเห็นพ้องต้องกันในการวางหลักพื้นฐานของโครงสร้างประเทศ ซึ่งผู้วางกรอบในการร่างรัฐธรรมนูญนั้น ไม่ต้องการที่จะกลับไปสู่สภาพของการปกครองแบบเผด็จการดังในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2
- ประการที่สาม มาจากความสามารถในการออกแบบรัฐธรรมนูญ เช่น การวางระบบหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน การวางหลักเกณฑ์ให้ศาลรัฐธรรมนูญเข้ามาทำหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ การสร้างระบบรัฐสภาสมัยใหม่



ประการที่สี่ มาจากการให้ความเคารพและเชื่อมั่นต่อกติกาพื้นฐานของฝ่ายต่างๆ ในสังคม และความพร้อมที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับความเหมาะสมและสถานการณ์การเมืองระหว่างประเทศ

จัดบันทึก: จิราวุฒิจิตจักร

ตรวจทานและออกแบบ: ธนิษฐา สุขวัฒน์นะ

สำนักนวัตกรรมการเพื่อประชาธิปไตย สถาบันพระปกเกล้า