



สรุปสาระสำคัญของเวทีสัมมนาสาธารณะ (Public lecture)

โครงการรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ

ตอนที่ 5

รัฐธรรมนูญเนเธอร์แลนด์: พัฒนาการและการ ปฏิรูปการเมืองผ่านกรอบเชิงสถาบัน

วันพุธที่ 2 กุมภาพันธ์ 2565 เวลา 13.30-16.00 น.

จัดโดย สำนักนวัตกรรมการเพื่อประชาธิปไตย สถาบันพระปกเกล้า

วิทยากร อาจารย์ปुरुวิชญ์ วัฒนสุข

ดำเนินรายการโดย นายภูรภัทร์ เครือณพรัตน์

บทนำ

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่สำคัญกฎหมายหนึ่ง ซึ่งเป็นที่มาของสถาบันทางการเมือง การ รับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนกำหนดโครงสร้างในการบริหารประเทศ สถาบัน พระปกเกล้าจึงอยากที่จะให้ความรู้ ความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญในประเทศต่างๆ รวมไปถึง ความท้าทายของรัฐธรรมนูญในสถานการณ์โลกปัจจุบัน เพื่อเผยแพร่สู่สาธารณะ จึงเป็น ที่มาของการ จัดเวทีสาธารณะ (Public lecture) ในครั้งนี้

นอกจากนี้ สถาบันพระปกเกล้าจัดทำหนังสือ KPI Yearbook เป็นประจำ สำหรับปี พ.ศ. 2564 นี้ อยู่ภายใต้ชื่อ “รอบโลกรัฐธรรมนูญ” ซึ่งขณะนี้อยู่ในความสนใจของทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นภาค การเมือง ฝ่ายค้าน ฝ่ายรัฐบาล ภาคประชาสังคมที่มีการเข้าชื่อใช้สิทธิให้มีการแก้ไขจำนวนมาก ด้วย เหตุนี้เอง หนังสือรอบโลกรัฐธรรมนูญ จึงได้มีการนำเสนอบทความเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญทั้ง 9 ประเทศ ได้แก่ อังกฤษ จีน ญี่ปุ่น เยอรมันนี สหรัฐอเมริกา อินเดีย เนเธอร์แลนด์ ฝรั่งเศส และอิตาลี

วันนี้สถาบันพระปกเกล้าได้รับเกียรติจาก อาจารย์ปुरुวิชญ์ วัฒนสุข ซึ่งเป็นผู้เขียนบทที่แปด ในหนังสือรอบโลกรัฐธรรมนูญ โดยอาจารย์ได้อธิบายภาพรวมความเข้าใจของรัฐธรรมนูญประเทศ เนเธอร์แลนด์ ดังนี้



ประวัติศาสตร์เนเธอร์แลนด์ก่อนที่จะมีรัฐธรรมนูญ

เนเธอร์แลนด์ภายใต้ราชวงศ์เบอร์กันดี และจักรวรรดิโรมันอันศักดิ์สิทธิ์: ดินแดนที่เป็นประเทศเนเธอร์แลนด์ในปัจจุบัน ถูกเรียกว่า “ดินแดนแผ่นดินต่ำ” เนื่องจากอยู่ต่ำกว่าระดับน้ำทะเลตามแนวชายฝั่งทะเลเหนือ ปัจจุบันประกอบด้วยประเทศเนเธอร์แลนด์ เบลเยียม และลักเซมเบิร์ก ในช่วงศตวรรษที่ 14 ดินแดนเหล่านี้อยู่ภายใต้การปกครองของดยุคแห่งเบอร์กันดี (Duke of Burgundy) โดยมีการกำหนดให้มี ตำแหน่งข้าหลวง (Stadhouder) เป็นตัวแทนของราชวงศ์ในการปกครองจังหวัดต่างๆ ทำหน้าที่ทั้งแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญและอนุญาตตุลาการในจังหวัดนั้นๆ ตำแหน่งข้าหลวงนี้เองที่จะกลายเป็นตำแหน่งสำคัญต่อประวัติศาสตร์และรัฐธรรมนูญของประเทศเนเธอร์แลนด์ในเวลาต่อมา

เมื่อดินแดนแผ่นดินต่ำ แคว้นเบอร์กันดี เผชิญหน้ากับการรุกรานจากกษัตริย์ฝรั่งเศส แมรีผู้ปกครองราชวงศ์เบอร์กันดีอยู่ในขณะนั้นได้แต่งงานกับเจ้าชายแมกซิมิเลียน สมาชิกของราชวงศ์ฮับบวร์ก แห่งจักรวรรดิโรมันอันศักดิ์สิทธิ์ (Holy Roman Empire) การแต่งงานครั้งนี้ได้ทำให้แคว้นเบอร์กันดีกลายเป็นส่วนหนึ่งของจักรวรรดิโรมันอันศักดิ์สิทธิ์ และต่อมาเจ้าชายแมกซิมิเลียน ก็ได้กลายเป็นจักรพรรดิแมกซิมิเลียนที่ 1 พร้อมทั้งทหารเข้าปกป้องแคว้นเบอร์กันดีจากการรุกรานของฝรั่งเศส

สเปนิชเนเธอร์แลนด์ : แมรีและแมกซิมิเลียนมีลูกชาย คือ ฟิลิป (Philip of Handsome) ซึ่งต่อมาฟิลิปได้แต่งงานกับโจอันนา โอรสของทั้งคู่ต่อมาได้ขึ้นครองราชย์เป็นกษัตริย์แห่งสเปนในปี 1516 พร้อมกับขึ้นครองราชย์เป็นจักรพรรดิแห่งจักรวรรดิโรมันอันศักดิ์สิทธิ์ ภายใต้พระนามจักรพรรดิชาร์ลที่ 5 ช่วงเวลานี้เองที่เนเธอร์แลนด์มีชื่อเรียกว่า สเปนิชเนเธอร์แลนด์ (Spanish Netherlands) โดยจักรพรรดิชาร์ลที่ 5 ได้รวมศูนย์อำนาจการปกครองจังหวัดต่างๆ ที่เคยเป็นอิสระให้ขึ้นตรงต่อพระองค์ โดยจะมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไปปกครองดินแดนแผ่นดินต่ำร่วมกับขุนนางท้องถิ่น

สาธารณรัฐดัตช์ : จักรพรรดิชาร์ลที่ 5 ได้ทรงสละราชสมบัติให้บุตรชายขึ้นครองราชย์นามว่าจักรพรรดิฟิลิปที่ 2 แต่ไม่ได้รับความจงรักภักดีเหมือนกับพระบิดา โดยเฉพาะขุนนางท้องถิ่นในดินแดนแผ่นดินต่ำ ซึ่งต้องการเสรีภาพในการนับถือศาสนาและการจัดเก็บภาษี จนนำไปสู่ขบวนการต่อต้านการปกครองของสเปน นำโดยวิลเลิมแห่งออเรนจ์ (William of Orange) ขบวนการขยายตัว



จนกลายเป็นสงครามต่อต้านการปกครองของสเปนที่กินเวลากว่า 80 ปี หรือที่เรียกว่าสงคราม 80 ปี (The Eighty Years' war) ช่วงเวลานี้เองที่จังหวัดทางตอนเหนือของเนเธอร์แลนด์ได้รวมตัวกันเป็นพันธมิตร จัดตั้ง สหรัฐจังหวัดเนเธอร์แลนด์ หรือที่มีชื่อว่า “สาธารณรัฐดัตช์” (Dutch Republic) โดยมีข้าหลวง (Stadhouder) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลของแต่ละจังหวัด โดยข้าหลวงส่วนใหญ่มักถูกแต่งตั้งจากตระกูลออเรนจ์ ซึ่งสืบเชื้อสายมาจากวิลเลิมแห่งออเรนจ์ โดยสาธารณรัฐนี้ดำรงอยู่ถึง 216 ปี ยุคนี้ถือได้ว่าเป็นยุคทอง เพราะเนเธอร์แลนด์ในขณะนั้นเป็นประเทศที่มั่งคั่งที่สุดในโลก

ราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์: ภายหลังสงครามที่วอเตอร์ลู มีการจัดการประชุมที่เวียนนา เพื่อจัดระเบียบยุโรปใหม่ โดยยึดหลักความชอบธรรมตามกฎหมาย หลักการศักดิ์กั้น หลักการชดเชยความเสียหาย นอกจากนี้ยังมีการยกเนเธอร์แลนด์เป็นราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ โดยมี House of Orange-Nassau ปกครองประเทศในฐานะกษัตริย์ รวมไปถึงการรวมเนเธอร์แลนด์และเบลเยียมเป็ประเทศเดียวกัน อย่างไรก็ตาม วิลเลียม เพรเดอริก มีเงื่อนไขในการเข้ารับเป็นกษัตริย์นั่นคือ จะต้องมีการรัฐธรรมนูญ ทำให้เป็นที่มาของรัฐธรรมนูญปี 1815 ซึ่งเป็นฉบับแรกของเนเธอร์แลนด์นั่นเอง

พัฒนาการของรัฐธรรมนูญเนเธอร์แลนด์

รัฐธรรมนูญปี 1815: รัฐธรรมนูญฉบับนี้จัดทำโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญซึ่งประกอบด้วยฝ่ายเหนือ (เนเธอร์แลนด์) และฝ่ายใต้ (เบลเยียม) เพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ โดยสาระสำคัญคือใช้ระบบสองสภา โดยมีสภาสูงเรียกว่า สภาที่หนึ่ง ได้รับการแต่งตั้งจากกษัตริย์ ส่วนสภาล่างเรียกว่า สภาที่สอง มาจากการเลือกตั้งของรัฐบาลจังหวัด นอกจากนี้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังมีการบัญญัติให้พระราชบัญญัติงบประมาณจะถูกนำเสนอเพียง 1 ครั้งในทุกๆ 10 ปี กล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้อำนาจแก่กษัตริย์และคณะรัฐมนตรีค่อนข้างมาก

รัฐธรรมนูญปี 1840: สภาพเศรษฐกิจ ความแตกต่างกันทางภาษา ทำให้เบลเยียมแยกตัวออกไปจากเนเธอร์แลนด์ในปี 1830 ส่งผลให้เนเธอร์แลนด์ต้องปฏิรูปรัฐธรรมนูญในปี 1840 โดยสาระสำคัญที่เปลี่ยนไป ได้แก่ การนำเสนอพระราชบัญญัติงบประมาณ จากทุกๆ 10 ปีเป็นทุกๆ 2 ปี พระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยกษัตริย์ต้องมีการสนองพระบรมราชโองการ รวมไปถึงรัฐมนตรีสามารถถูกดำเนินคดีได้หากทำผิดรัฐธรรมนูญ การปฏิรูปรัฐธรรมนูญครั้งนี้ให้อำนาจของกษัตริย์เริ่มที่จะเคลื่อนเข้ามาสู่รัฐสภามากขึ้น ตลอดจนรัฐมนตรีเองก็ต้องรับผิดชอบต่อสภาและรัฐธรรมนูญมากขึ้นอีกด้วย



รัฐธรรมนูญปี 1848: ช่วงปี 1848 เกิดกระแสการปฏิวัติทั่วภาคพื้นยุโรป เช่น อิตาลี ฝรั่งเศส เยอรมัน โปแลนด์ โรมานี ฯลฯ พระเจ้าวิลเลิมที่ 2 กษัตริย์ ณ ขณะนั้นตระหนักได้ว่าการปฏิรูปรัฐธรรมนูญเป็นสิ่งที่ไม่หลีกเลี่ยงไม่ได้ จึงมีการแต่งตั้งกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีโจฮัน ธอร์เบค (Johan Thorbecke) เป็นประธาน โดยธอร์เบคคนนี้เป็นสมาชิกสภาที่หนึ่ง ซึ่งได้วิพากษ์วิจารณ์รัฐธรรมนูญปี 1815 มาอย่างยาวนาน ประกอบกับเขามีความเชื่อมั่นในการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไปโดยใช้ระบบรัฐสภาอีกด้วย ทำให้สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ 1848 เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก เช่น การให้สมาชิกทั้งสองสภามาจากการเลือกตั้ง การสถาปนาความรับผิดชอบของรัฐมนตรี โดยรัฐสภาสามารถถอดถอนรัฐมนตรีได้ มีการรับรองเสรีภาพในรัฐธรรมนูญ กำหนดให้มีการจัดงบประมาณสนับสนุนการศึกษา กล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ส่งผลให้รัฐมนตรีไม่ได้มีฐานะเป็นตัวแทนของกษัตริย์และต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาแทน

รัฐธรรมนูญในช่วงศตวรรษที่ 20: ช่วงเวลานี้เองเกิดกระแสการพัฒนาประชาธิปไตย (Democratization) ทำให้รัฐธรรมนูญเนเธอร์แลนด์กลายเป็นรัฐธรรมนูญแบบประชาธิปไตยมากขึ้น เช่น การขยายสิทธิเลือกตั้งจากผู้ที่มั่งมีฐานะเป็นผู้ชายทุกคน และกลายเป็นสิทธิสำหรับทุกคนในปัจจุบัน นอกจากนี้ยังมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อการเข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปอีกด้วย รวมไปถึงการนำระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนมาใช้อีกด้วย

สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญเนเธอร์แลนด์ฉบับปัจจุบัน

สิทธิขั้นพื้นฐาน: สิทธิขั้นพื้นฐานที่น่าสนใจในรัฐธรรมนูญเนเธอร์แลนด์ ได้แก่ สิทธิในการได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน สิทธิในการถวายเป็นปฏิปักษ์ สิทธิในการตั้งสมาคม การเดินขบวน สิทธิในการปกป้องสิ่งแวดล้อม สิทธิในการพัฒนาสังคม สิทธิในการพัฒนาวัฒนธรรม สิทธิความเป็นส่วนตัวของจดหมาย โทรศัพท์ โทรเลข เป็นต้น

รัฐบาลและพระมหากษัตริย์: รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐบาลประกอบด้วยกษัตริย์และคณะรัฐมนตรี โดยกษัตริย์นั้นต้องสืบสายโลหิตจากทายาทโดยชอบของกษัตริย์วิลเลิมที่ 1 เจ้าแห่งออเรนจ์-นัสเซา ส่วนคณะรัฐมนตรีนั้น เมื่อการเลือกตั้งเสร็จสิ้น กษัตริย์จะปรึกษากับประธานสภาที่หนึ่ง ประธานสภาที่สอง ผู้นำทางการเมืองทุกกลุ่ม จากนั้นจะแต่งตั้งบุคคลที่มีความเป็นไปได้ในการจัดตั้งรัฐบาล เรียกว่า Informateur และจะมีการทาบทามผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในลำดับถัดไป



รัฐสภา: ประกอบด้วยสองสภา ได้แก่ สภาที่หนึ่ง มาจากการเลือกตั้งของสมาชิกสภาจังหวัด และสมาชิกคณะผู้เลือกตั้ง ส่วนสภาที่สอง มาจากการเลือกตั้งแบบสัดส่วน ซึ่งเป็นการเลือกตั้งบัญชีรายชื่อพรรคการเมือง โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถลงคะแนนเลือกผู้สมัครในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองตามความชอบในการเลือกตั้งสภาล่าง

องค์กรในรัฐธรรมนูญที่น่าสนใจ:

สภาแห่งรัฐ (Council of state) ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาาร่างพระราชบัญญัติ รวมถึงให้ความเห็นต่อสนธิสัญญาต่างๆ โดยรัฐสภา รวมไปถึงให้คำแนะนำการวินิจฉัยข้อพิพาท ความน่าสนใจของสภาแห่งนี้ คือ มีกษัตริย์เป็นประธานโดยตำแหน่ง รวมไปถึงรัชทายาท และพระราชินีเองก็สามารถเป็นสมาชิกสภาแห่งนี้ได้

ศาลตรวจสอบ (Court of Audit) ทำหน้าที่ตรวจสอบภาษีและการใช้จ่ายของรัฐ ที่น่าสนใจคือ เมื่อตำแหน่งสมาชิกในศาลว่างลง ศาลตรวจสอบจะทำความเห็นเพื่อให้สภาล่างเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่ง

ผู้ตรวจการแผ่นดิน (National Ombudsman) ทำหน้าที่ในการสอบสวนการกระทำของหน่วยงานภาครัฐ ว่าการกระทำนั้นเป็นไปตามข้อกำหนดความเหมาะสมในการปกครองหรือไม่ โดยให้คำแนะนำและปรับปรุงการทำงาน โดยคำแนะนำนี้ไม่มีผลผูกพันตามกฎหมาย แต่มีอำนาจและต้องปฏิบัติตามเป็นส่วนใหญ่

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ: ในการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ต้องเสนอในรูปแบบพระราชบัญญัติ เมื่อสภามีมติรับหลักการแก้ไขรัฐธรรมนูญแล้ว ต้องมีการยุบสภาและจัดการเลือกตั้งใหม่ เพื่อให้ประชาชนได้เลือกว่าจะสนับสนุนให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญหรือไม่ ภายหลังจากการเลือกตั้ง สภาที่หนึ่งและสภาที่สองจะประชุมพิจารณาร่วมกันในวาระที่สอง โดยเสียงในการเห็นชอบต้องเป็นอย่างน้อย 2 ใน 3 ของผู้ลงคะแนน หากรัฐธรรมนูญได้รับความเห็นชอบ กษัตริย์จะให้สัตยาบัน จากนั้นก็จะประกาศใช้อย่างเป็นทางการ

ลักษณะสำคัญของรัฐธรรมนูญเนเธอร์แลนด์

รัฐธรรมนูญที่ยืนยาวอันดับ 3 ของโลก: รัฐธรรมนูญประเทศเนเธอร์แลนด์ดำรงอยู่เป็นเวลากว่า 200 ปี มีการแก้ไขเพิ่มเติมกว่า 21 ครั้ง สะท้อนให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญประเทศเนเธอร์แลนด์มี



กลไกที่จะปรับเปลี่ยนให้รัฐธรรมนูญสอดคล้องกับการเวลา สามารถปรับเปลี่ยนให้เข้ากับสภาพแวดล้อมและเงื่อนไขที่เปลี่ยนแปลงไปอยู่เสมอ เช่น การปฏิรูปรัฐธรรมนูญในปี 1848 จากกระแสการปฏิวัติทั่วยุโรป อันเป็นผลให้สถาบันกษัตริย์ของเนเธอร์แลนด์ยังคงดำรงอยู่ได้ในปัจจุบัน นอกจากนี้รัฐธรรมนูญเนเธอร์แลนด์ยังสะท้อนให้เห็นว่าความท้าทายทางการเมือง สามารถแก้ไขได้ผ่านการปฏิรูปโดยสถาบันทางการเมืองโดยใช้แนวทางแบบค่อยเป็นค่อยไป (Evolutionary approach)

รัฐธรรมนูญที่ตอบโจทก์ความขัดแย้งของคนในสังคม: เนเธอร์แลนด์เป็นประเทศที่มีการแบ่งขั้วในทางสังคมสูง เช่น การแบ่งขั้วทางศาสนาระหว่างนิกายคาทอลิก และนิกายโปรเตสแตนต์ หรือการแบ่งขั้วระหว่างกลุ่มสหภาพแรงงานและกลุ่มเสรีนิยม การแบ่งขั้วทางการเมืองเหล่านี้ ทำให้แต่ละกลุ่มมีสถาบันทางสังคมเป็นของตนเอง และรวมไปถึงการมีพรรคการเมืองเป็นของตนเองอีกด้วย รัฐธรรมนูญเนเธอร์แลนด์เองก็ได้ออกแบบเพื่อให้เกิดการประนีประนอมในสังคม เช่น การใช้ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน การให้มีสภาที่หนึ่งซึ่งมาจากทุกจังหวัด การให้มีองค์กรทางรัฐธรรมนูญที่เอื้อให้ประชาชนมีช่องทางในการร้องเรียน ซึ่งรับประกันได้ว่าประชาชนจะได้รับการตอบสนองจากภาครัฐอย่างแน่นอน

ประชาธิปไตยแบบร่วมมือ: มีคำอธิบายว่าประเทศเนเธอร์แลนด์เป็นต้นแบบประชาธิปไตยแบบร่วมมือ (Consociational Democracy) ซึ่งเป็นระบอบประชาธิปไตยที่มีการแบ่งปันอำนาจ (Power sharing) ระหว่างกลุ่มทางสังคมต่างๆ ทั้งด้านภาษา ศาสนา อุดมการณ์ทางการเมือง ซึ่งรัฐธรรมนูญวางอยู่บนพื้นฐานของหลักการดึงทุกกลุ่มทางสังคม ประนีประนอม ใช้ฉันทามติ โดยไม่สลายอัตลักษณ์ แทนที่จะยึดมั่นหลักการเสียงข้างมากเข้าบังคับเสียงข้างน้อย หรือการผู้ชนะได้ไปทั้งหมด ในระบอบประชาธิปไตยแบบร่วมมือนี้ ระบบเลือกตั้งจะทำให้ไม่มีกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้เสียงเกินกึ่งหนึ่ง ผลคือชนชั้นนำในทางการเมืองจะพยายามที่จะประนีประนอมกันและประสานประโยชน์กัน ซึ่งทำให้กลุ่มทางสังคมต่างๆในประเทศเนเธอร์แลนด์ยังคงอยู่ร่วมกันได้จนถึงปัจจุบัน

จัดบันทึก: จิราวุฒิ จิตจักร

ตรวจทานและออกแบบ: ธนิษฐา สุขวัฒน์นะ

สำนักนวัตกรรมการเพื่อประชาธิปไตย สถาบันพระปกเกล้า