



# กฎหมายรัฐธรรมนูญ

## รากฐานและหลักการสำคัญ

### Constitutional Law

**ผศ.ดร.วชิรากรณ์ พวงจินดา**

สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์  
SCHOOL OF LAW, WALAILAK UNIVERSITY

# กฎหมายรัฐธรรมนูญ รากฐานและหลักการสำคัญ Constitutional Law

โดย

ผศ.ดร. วชิราภรณ์ พวงจินดา  
สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์  
SCHOOL OF LAW, WALAILAK UNIVERSITY

พิมพ์ครั้งที่ 1 จำนวน 100 เล่ม พ.ศ. 2568

ขอสงวนลิขสิทธิ์ตาม พ.ร.บ. ลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2558

ห้ามคัดลอก ทำซ้ำ ดัดแปลง เผยแพร่ หรือทำสำเนาข้อมูลในเอกสารฉบับนี้ ไม่ว่าในรูปแบบเอกสารเอกสาร  
อิเล็กทรอนิกส์ หรือรูปแบบอื่นใด รวมถึงห้ามมิให้นำไปเก็บไว้หรือดำเนินการใด ๆ  
ไม่ว่าบางส่วนหรือทั้งหมดของหนังสือนี้โดยไม่ได้รับอนุญาต จากสถาบันการสร้างชาติ

จัดพิมพ์โดย



บริษัท ซัคเซส พับลิชเชิ่ง จำกัด

87/110 อาคารโมเดิร์นทาวน์ ถนนสุขุมวิท 63 แขวงคลองตันเหนือ

เขตวัฒนา กรุงเทพมหานคร 10110

โทรศัพท์ 02-3814220, 0957148737

อีเมลล์ info@successpublisher.com

เว็บไซต์ <https://www.successpublisher.com>



Successpublisher

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

วชิราภรณ์ พวงจินดา.

กฎหมายรัฐธรรมนูญ รากฐานและหลักการสำคัญ

Constitutional Law. -- กรุงเทพฯ : ซัคเซส พับลิชเชิ่ง, 2568.

200 หน้า.

1. รัฐธรรมนูญ. I. ชื่อเรื่อง.

342.02

ISBN 978-616-8198-94-0



## คำนำ

ในระบอบประชาธิปไตย การมีรัฐธรรมนูญที่ชัดเจนและเป็นธรรมถือเป็นเสาหลักที่สำคัญในการกำหนดหลักการและกรอบการทำงานของรัฐบาล รวมถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชน หนังสือเล่มนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความรู้และความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญไทยและแนวคิดทางกฎหมายที่มีความจำเป็นในการศึกษากฎหมายรัฐธรรมนูญ ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ ความเป็นกฎหมายสูงสุดของกฎหมายรัฐธรรมนูญ วิวัฒนาการทั่วไปของรัฐธรรมนูญ และหลักการและคำอธิบายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญไม่เพียงแต่เป็นเอกสารที่กำหนดโครงสร้างและหน้าที่ของรัฐ แต่ยังเป็นการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในสังคม ดังนั้น การศึกษากฎหมายรัฐธรรมนูญจึงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับทุกคนที่ต้องการมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ

หนังสือเล่มนี้ได้รวบรวมเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ การตีความกฎหมาย และบทบาทของรัฐสภาและองค์กรต่างๆ ในกระบวนการทางกฎหมาย ซึ่งเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการปกครองประเทศ พร้อมทั้งกรณีศึกษาที่ช่วยให้ผู้อ่านเข้าใจได้ง่ายขึ้น

หวังว่าหนังสือเล่มนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้อ่านทุกท่าน ไม่ว่าจะจะเป็นนักศึกษา นักวิชาการ ผู้ที่สนใจในกฎหมาย หรือประชาชนทั่วไป โดยให้ความรู้และแรงบันดาลใจในการเข้าใจและปกป้องสิทธิของตนภายใต้รัฐธรรมนูญ

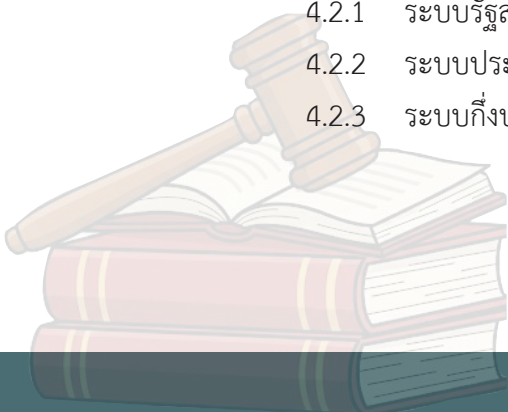
ขอขอบคุณทุกท่านที่ให้ความสนใจและสนับสนุนการศึกษากฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญในการสร้างสังคมที่มีคุณธรรมและความยุติธรรม

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วชิราภรณ์ พวงจินดา



## สารบัญ

<b>บทที่ 1 บทนำ</b>	<b>7</b>
1.1 ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ	7
1.1.1 การแบ่งสาขาของกฎหมาย	8
1.1.2 ความหมายของกฎหมายมหาชน	10
1.1.3 ประเภทของกฎหมายมหาชน	12
1.2 ความหมายและความสำคัญของ “รัฐธรรมนูญ” กับ “กฎหมายรัฐธรรมนูญ”	17
1.2.1 ความหมายของรัฐธรรมนูญ	17
1.2.2 ความหมายของคำว่า “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ”	24
1.3 ความเป็นมาและพัฒนาการของรัฐธรรมนูญในสมัยต่าง ๆ	26
<b>บทที่ 2 หลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญ</b>	<b>32</b>
2.1 ความเป็นกฎหมายสูงสุด	32
2.2 หลักนิติธรรม	34
2.3 หลักประชาธิปไตย	44
2.4 การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ	50
<b>บทที่ 3 อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญและการจัดประเภทรัฐธรรมนูญ</b>	<b>58</b>
3.1 การก่อเกิดอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ	58
3.2 การก่อเกิดอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญ	62
3.3 การจัดประเภทของรัฐธรรมนูญ	66
3.4 บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในระบอบรัฐธรรมนูญไทย	72
3.4.1 องค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญ	72
3.4.2 อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ	73
<b>บทที่ 4 รูปแบบและระบบการปกครอง</b>	<b>75</b>
4.1 รูปแบบการปกครองของรัฐ	75
4.1.1 รัฐเดี่ยว	76
4.1.2 รัฐรวม	76
4.2 ระบบการปกครอง	82
4.2.1 ระบบรัฐสภา	82
4.2.2 ระบบประธานาธิบดี	83
4.2.3 ระบบกึ่งประธานาธิบดีกึ่งรัฐสภา	84



<b>บทที่ 5</b>	<b>อำนาจสูงสุดและผู้ใช้อำนาจรัฐ .....</b>	<b>87</b>
5.1	ความหมายของอำนาจสูงสุดของรัฐ	87
5.2	การจำแนกประเภทอำนาจสูงสุดของรัฐ	89
5.3	เจ้าของอำนาจสูงสุดของรัฐ	91
5.3.1	ระบอบประชาธิปไตย	91
5.3.2	ระบอบเผด็จการ	92
5.3.3	ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์	94
5.3.4	ราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ	95
5.4	รูปแบบและสถานะของผู้นำที่มีอำนาจสูงสุด	96
5.5	อำนาจหน้าที่ของผู้นำของรัฐ	97
<b>บทที่ 6</b>	<b>สิทธิและเสรีภาพภายใต้รัฐธรรมนูญ .....</b>	<b>100</b>
6.1	ความหมายของสิทธิและเสรีภาพ	100
6.2	แนวคิดที่ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ	101
6.3	กฎหมายและคำประกาศรับรองสิทธิและเสรีภาพ	103
6.4	สิทธิเสรีภาพของประชาชนในปัจจุบัน	105
6.5	สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญไทย	106
6.6	สิทธิเสรีภาพในประเทศคอมมิวนิสต์	109
6.7	ข้อจำกัดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ	110
<b>บทที่ 7</b>	<b>พยานิตบัญญัติ .....</b>	<b>111</b>
7.1	รูปแบบของสภานิติบัญญัติ	111
7.1.1	ระบบสภาเดียว	112
7.1.2	ระบบสองสภาหรือสภาคู่	113
7.2	อำนาจหน้าที่ของสภานิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญไทย	114
7.2.1	อำนาจหน้าที่ในการจัดทำกฎหมาย	114
7.2.2	อำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร	115
7.2.3	อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบและอำนาจหน้าที่อื่น	119
<b>บทที่ 8</b>	<b>ฝ่ายบริหาร .....</b>	<b>121</b>
8.1	ที่มาของฝ่ายบริหาร	121
8.2	การใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร	122
8.3	บทบาทอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร	126
8.4	นโยบายของฝ่ายบริหาร	132
8.5	ความสิ้นสุดของฝ่ายบริหาร	134



<b>บทที่ 9</b>	<b>พายุตุลาการ.....</b>	<b>136</b>
9.1	ระบบศาล	136
9.1.1	ศาลรัฐธรรมนูญ	138
9.1.2	ศาลยุติธรรม	142
9.1.3	ศาลปกครอง	145
9.1.4	ศาลทหาร	147
9.2	การขัดกันของเขตอำนาจศาล	147
9.2.1	องค์ประกอบของคณะกรรมการ และการดำเนินกระบวนการพิจารณา	148
9.2.2	อำนาจของคณะกรรมการในการชี้ขาด	148
<b>บทที่ 10</b>	<b>พรรคการเมือง .....</b>	<b>152</b>
10.1	แนวคิดเกี่ยวกับพรรคการเมือง	152
10.1.1	ความหมายและความสำคัญของพรรคการเมือง	152
10.1.2	กำเนิดของพรรคการเมือง	156
10.1.3	สถานะทางกฎหมายของพรรคการเมือง	158
10.1.4	สมาชิกสภานิติบัญญัติ	160
10.2	หน้าที่และบทบาทของพรรคการเมือง	161
10.3	ระบบพรรคการเมือง	164
10.3.1	ระบบพรรคเดียว	165
10.3.2	ระบบพรรคเด่นพรรคเดียว	165
10.3.3	ระบบสองพรรค	166
10.3.4	ระบบพรรคการเมืองหลายพรรค	166
ภาคผนวก	.....	169
บรรณานุกรม	.....	190
ดัชนี	.....	168



บทที่

1

บทนำ

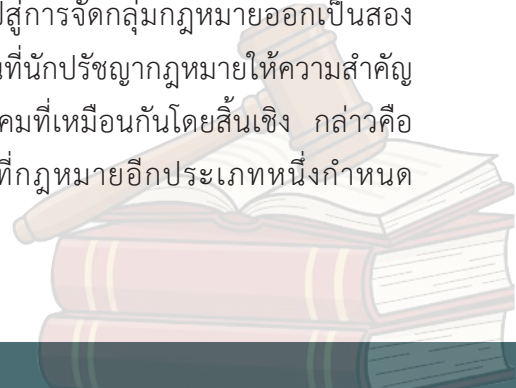
## 1.1 ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ

ระบบประชาธิปไตยที่มีรัฐธรรมนูญ มีบทบาทสำคัญในการกำหนดโครงสร้างและหลักการของรัฐ รวมถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยเฉพาะการเข้าถึงอำนาจของรัฐและการควบคุมอำนาจของรัฐเพื่อปกป้องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนทั้งหมด กฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นหลักการที่เป็นพื้นฐานสำหรับการดำเนินชีวิต เนื่องจากกำหนดอำนาจและหน้าที่ของรัฐ และกำหนดกรอบการดำเนินการของรัฐและหน่วยงาน ในระดับต่าง ๆ ของรัฐ

อย่างไรก็ตาม ความจำเป็นที่จะต้องมีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายมหาชนเพื่ออธิบายกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ต่อบุคคลทั้งหมดในสังคมหรือชุมชน ซึ่งอาจจะเป็นไปได้ในประเทศที่มีระบบกฎหมายระบบอาศัยหรือระบบกฎหมายเพื่อพัฒนาชุมชน โดยกฎหมายมหาชนมักจะมุ่งเน้นการสร้างความยุติธรรมและเสรีภาพในการดำเนินชีวิตของประชาชนทั้งหมดในรัฐ และสร้างสังคมที่มีความเท่าเทียมและเสมอภาค โดยการแบ่งประเภทของกฎหมายอาจมีหลายประเภทตามลักษณะและเนื้อหาของกฎหมายในแต่ละประเภท ซึ่งองค์ประกอบของระบบกฎหมายในแต่ละประเภทอาจแตกต่างกันไปตามประเทศและสังคมที่ต่างกันด้วยการเข้าใจและปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์และความต้องการของบุคคลแต่ละบุคคลเป็นสิ่งสำคัญในการดำเนินชีวิตในสังคม

การก่อกำเนิดรัฐธรรมนูญในบริบทของกฎหมายมหาชนมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการเกิดขึ้นของแนวคิดการจำกัดอำนาจรัฐ และการรับรอง สิทธิเสรีภาพของประชาชน พัฒนาการที่สำคัญซึ่งเป็นรากฐานทางปรัชญาและการเมือง สืบเนื่องมาจากการเรียกร้องให้มีการจำกัดอำนาจรัฐและการรับรองสิทธิของประชาชน ซึ่งพัฒนามาจากแนวคิดทางปรัชญาและการเมือง และปรากฏเป็นรูปธรรมในรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรที่ถือเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ

กฎหมายมหาชนมีรากฐานจากแนวความคิดในการจำแนกประเภทของกฎหมายโดยอาศัยบทบัญญัติหรือเนื้อหาแห่งกฎหมายเป็นเกณฑ์สำคัญ การแบ่งประเภทดังกล่าวได้นำไปสู่การจัดกลุ่มกฎหมายออกเป็นสองประเภทหลัก คือ กฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชน ซึ่งเป็นประเด็นที่นักปรัชญากฎหมายให้ความสำคัญอย่างต่อเนื่อง ด้วยความเชื่อที่ว่ากฎหมายมิได้มีหน้าที่หรือบทบาทในสังคมที่เหมือนกันโดยสิ้นเชิง กล่าวคือกฎหมายบางประเภทกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเอกชน ในขณะที่กฎหมายอีกประเภทหนึ่งกำหนด



ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชน หรือระหว่างรัฐกับรัฐ ซึ่งสาระสำคัญและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายในแต่ละประเภทจึงมีความแตกต่างกัน ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์ในการแบ่งแยกประเภทที่แตกต่างกัน<sup>1</sup> เช่น เพื่อประโยชน์หรือความสะดวกในการเรียนการสอน เพื่อประโยชน์ในทางปฏิบัติ หรือเพื่อประโยชน์ในการแบ่งเขตอำนาจศาล ในกรณีที่ประเทศนั้นมีศาลหลายระบบศาล ซึ่งแบ่งเขตอำนาจกันตามประเภทของกฎหมาย แต่ในระบบกฎหมายบางระบบหรือในบางประเทศ ก็ไม่มีหรือไม่ยอมรับการแบ่งประเภทหรือสาขาของกฎหมาย

### 1.1.1 การแบ่งสาขาของกฎหมาย

แนวความคิดในการแบ่งแยกสาขาของกฎหมาย ออกเป็นกฎหมายเอกชน (Private law) และกฎหมายมหาชน (Public law) นั้น สามารถกล่าวได้ว่า เริ่มขึ้นเป็นครั้งแรกในสมัยโรมัน โดยนักปราชญ์ทางด้านกฎหมายสมัยโรมันยุคคลาสสิกที่มีชื่อเสียง ชื่อว่า “อัลเปียน” (Ulpian, ค.ศ. 170 - 228)<sup>2</sup> กล่าวไว้ว่า การศึกษากฎหมายนั้นมีอยู่ 2 แขนง แขนงหนึ่งเป็นการศึกษาด้านกฎหมายเอกชน ส่วนอีกแขนงหนึ่งเป็นการศึกษาด้านกฎหมายมหาชน ULPIAN อธิบายว่า “ความแตกต่างขั้นพื้นฐานของกฎหมายมหาชนกับกฎหมายเอกชน คือ กฎหมายมหาชนหมายถึง กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับสภาพของสาธารณรัฐโรมัน ในขณะที่กฎหมายเอกชนเป็นเรื่องเกี่ยวกับผลประโยชน์ของเอกชนแต่ละคน”<sup>3</sup> ซึ่งถ้ามองในเรื่องเกี่ยวกับผลประโยชน์แล้ว กฎหมายมหาชนจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ส่วนรวม ในทางตรงกันข้ามกฎหมายเอกชนไปเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ส่วนตัว

ศาสตราจารย์ มอริส ดูแวร์เซ่ (Maurice Duverger)<sup>4</sup> นักกฎหมายมหาชน แห่งมหาวิทยาลัยปารีส มีบทบาทสำคัญในด้านกฎหมายมหาชน (Public Law) โดยใช้วิธีการวิเคราะห์ที่ผสมผสานระหว่างกฎหมายและรัฐศาสตร์ โดยเฉพาะในด้านกฎหมายมหาชน ซึ่งเป็นการศึกษาภาวะเปรียบเทียบและสถาบันที่กำกับดูแลการดำเนินการของรัฐ

ดูแวร์เซ่ พยายามอธิบายพื้นฐานของความแตกต่างระหว่าง ผู้ปกครอง กับผู้อยู่ใต้ปกครอง เพราะว่าในทุกกลุ่มสังคมจะต้องมีกลุ่มบุคคลที่เป็นผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งและกลุ่มบุคคลที่จะต้องปฏิบัติตาม คือมีกลุ่มบุคคลผู้ใช้อำนาจ และกลุ่มบุคคลที่ยอมตกอยู่ภายใต้อำนาจ กลุ่มแรกเรียกว่า ผู้ปกครอง หรือเจ้าหน้าที่มหาชน กลุ่มสองคือ ผู้อยู่ใต้ปกครอง นั่นเอง

นอกจากนี้ ดูแวร์เซ่ ยังมีชื่อเสียงในสาขาการวิจัยทางการเมืองและระบบการเลือกตั้งของฝรั่งเศส เขาเป็นผู้ที่มีผลงานที่สำคัญในการศึกษาเกี่ยวกับการเลือกตั้งและระบบการเมืองของประเทศต่าง ๆ นับเป็นรางวัลที่ยิ่งใหญ่

<sup>1</sup>แนวความคิดในการแบ่งประเภทของกฎหมายสามารถมีความหลากหลายได้ตามเงื่อนไขและวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ที่กำหนดไว้สร้างขึ้นเพื่อให้มีความชัดเจนและประโยชน์ในการใช้งาน แต่ก็มีระบบกฎหมายบางระบบหรือประเทศบางประเทศที่ไม่มีหรือไม่ยอมรับการแบ่งแยกประเภทหรือสาขาของกฎหมายดังกล่าว เนื่องจากบางครั้งอาจมีผลกระทบต่อการทำงานหรือการพัฒนาของกฎหมายในประเทศนั้น ๆ และอาจมีการตีความหรือเปลี่ยนแปลงกฎหมายในการปฏิบัติของศาลในบางกรณีตามเงื่อนไขและวัตถุประสงค์ของการจัดหมวดหมู่หรือแบ่งประเภทของกฎหมายในประเทศนั้น ๆ

<sup>2</sup>GOUNELLE Max, Introduction au droit public, franais, ( Paris: Montchrestien, 2 ed, 1989, p. 18) อ้างถึงใน ฎริชญา วัฒนรุ่ง, 2544, น. 39

<sup>3</sup>Marcel PRELOT et Jean BOULOUIS, Institutions politiques et droit constitutionnel. Paris, p.18. อ้างถึงใน ฎริชญา วัฒนรุ่ง, ม.ป.ป., น. 6

<sup>4</sup>ดู Maurice DUVERGER, Eléments de droit public, (Paris: PUF, 12 ed, 1988), p. 22. อ้างถึงใน บวรศักดิ์ อูวรรณโณ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ: หลักทั่วไป พิมพ์ครั้งที่ 15, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553



ที่สุดของเขาคืองาน “Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State” ซึ่งตีพิมพ์ครั้งแรกในปี ค.ศ. 1951 และได้เป็นหนังสือเรียนหลักที่มีผลต่อการเรียนการสอนในด้านการเมืองและวิชาสังคมวิทยามานานหลายสิบปีแล้ว ผลงานของเขาได้สร้างกรอบทฤษฎีที่ชื่อว่า “กฎของ Duverger” ซึ่งกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเลือกตั้งและการประชาธิปไตย และยังทำความเข้าใจเกี่ยวกับพฤติกรรม การเลือกตั้งในระบบการเมืองอย่างลึกซึ้งขึ้นอีกด้วย งานวิจัยของเขามีผลกระทบอย่างมากต่อการศึกษาการเมืองทั่วโลกในทศวรรษที่ผ่านมา และเป็นแรงบันดาลใจสำคัญสำหรับนักวิจัยในสาขานี้ต่อมาด้วย<sup>5</sup>

นอกจากนี้ Laubadère, A. de. กล่าวถึงกฎหมายมหาชน ไว้ดังนี้ “กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่วางกฎเกณฑ์แก่สาธารณบุคคล (personnes publiques) อันได้แก่ รัฐ องค์การปกครอง และรวมถึงนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนอื่น ๆ (เช่น มหาวิทยาลัยโรงพยาบาล) กฎหมายมหาชนจะวางกฎเกณฑ์แก่สาธารณบุคคลในด้านองค์กร การดำเนินงานความสัมพันธ์ระหว่างสาธารณบุคคลด้วยกัน ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างสาธารณบุคคลและเอกชน”<sup>6</sup>

**ศาสตราจารย์ Bernard BRACHET** ผู้สอนกฎหมายมหาชนของมหาวิทยาลัยปารีสก็กล่าวไว้เช่นเดียวกันคือกฎหมายมหาชน คือ กฎเกณฑ์ทางกฎหมายทั้งปวงในรัฐหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับองค์กรของรัฐนั้น และกำหนดความสัมพันธ์ของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ กับ เอกชน<sup>7</sup>

กฎหมายมหาชนมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนด และยอมรับถึงสิทธิทางการเมือง และสิทธิมหาชนของปัจเจกชน

ส่วนกฎหมายเอกชน คือ กฎเกณฑ์ทางกฎหมายทั้งปวงในรัฐหนึ่งที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันเป็นกฎหมายที่ยอมรับและกำหนดถึงสิทธิทางแพ่ง (Civis) อันเป็นเอกสิทธิทางกฎหมายที่เอกชนคนหนึ่ง ไข่มุขกับเอกชนอีกคนหนึ่ง

**ศาสตราจารย์ ดร. หยุต แสงอุทัย** อธิบายไว้ว่า “กฎหมายมหาชน ได้แก่ กฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐกับราษฎร ในฐานะที่เป็นฝ่ายปกครองราษฎร กล่าวคือในฐานะที่รัฐมีฐานะเหนือกฎหมายเอกชน ได้แก่ กฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนต่อเอกชนด้วยกัน ในฐานะที่เท่าเทียมกัน”<sup>8</sup>

จากคำจำกัดความของ ดร. หยุต แสงอุทัย อาจจำแนกองค์ประกอบได้ดังนี้ คือ

1. กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐหรือหน่วยงานของรัฐกับราษฎร
2. ในฐานะที่เป็นฝ่ายปกครอง กล่าวคือ ในฐานะที่รัฐมีฐานะเหนือราษฎร<sup>9</sup>

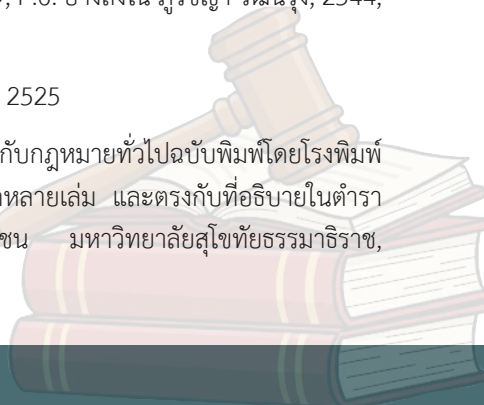
<sup>5</sup>Duverger, M. (1954). Political parties: Their organization and activity in the modern state (B. North & R. North, Trans.). Methuen. (Original work published 1951)

<sup>6</sup>Laubadère, A. de. (1973). Traité de droit administratif (Vol. 1). Paris: LGDJ. อ้างใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 15), กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553, หน้า 5

<sup>7</sup>BRACHET, Bernard, DROIT PUPUBLIC, les cours de droit, paris 2, 1978-79, P.6. อ้างถึงใน ภูริชญา วัฒนรุ่ง, 2544, น. 40

<sup>8</sup>หยุต แสงอุทัย, กฎหมายมหาชน, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525

<sup>9</sup>นิยามศัพท์ของศาสตราจารย์ ดร.หยุต แสงอุทัย. ในตำราความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไปฉบับพิมพ์โดยโรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. เมื่อ พ.ศ. 2523 หน้า 154 ซึ่งเป็นแนวทางสำหรับตำราอื่นอีกหลายเล่ม และตรงกับที่อธิบายในตำราหรือพจนานุกรมกฎหมายของต่างประเทศ, อ้างในเอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 1 หน่วยที่ 1-7, 2557, หน้า 28



ดังกล่าวข้างต้นได้อธิบายว่า ความคิดพื้นฐานโดยทั่วไปของการแยกแยะระหว่างกฎหมายมหาชน และกฎหมายเอกชนเริ่มต้นจากการที่สังคมทุกสังคม<sup>10</sup> จะต้องมีผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้การปกครองในทุกกลุ่มของสังคม ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มใด ๆ หรือสังคมใดก็ตามจะต้องมีกลุ่มคนที่ทำหน้าที่เป็นผู้สั่งการ หรือผู้กำหนด หรือผู้บังคับบัญชา และในขณะเดียวกัน ก็จะมีกลุ่มคนอีกกลุ่มหนึ่งหรือหลาย ๆ กลุ่ม เป็นผู้รับคำสั่งรับข้อกำหนด หรืออยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรืออีกนัยหนึ่งก็คือการมีผู้นำและผู้ตาม มีผู้ที่ใช้อำนาจและผู้ที่ยอมรับอำนาจนั้น ๆ ดังนั้นพวกแรกนี้เองที่ถูกเรียกชื่อว่าผู้ปกครองในขณะที่พวกหลังถูกเรียกว่าเป็นผู้อยู่ใต้การปกครอง

**ศาสตราจารย์ ยอร์จ บูร์โต** ได้ชี้ให้เห็นว่า สังคมการเมืองในปัจจุบันที่เรียกกันว่ารัฐนั้นก็คืออำนาจที่ถูกจัดตั้งขึ้นเป็นสถาบัน และบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดองค์การและการดำเนินงานของรัฐ ประกอบกันเป็นวัตถุประสงค์ของกฎหมายมหาชน ซึ่งเป็นการตรงกันข้ามกับกฎหมายเอกชน อันเป็นวิธีการที่เกี่ยวกับการดำเนินงานโดยเฉพาะของแต่ละบุคคลหรือเอกชน<sup>11</sup>

**ศาสตราจารย์ อังเดร เดอ โลบาแดร์** ซึ่งเป็นนักกฎหมายปกครองที่มีชื่อเสียง ได้ให้ความเห็นว่ากฎหมายมหาชนนั้น เป็นกฎหมายที่วางกฎเกณฑ์ทั้งหลายแก่นิติบุคคลแห่งกฎหมายมหาชน (Personnes publiques) อันได้แก่รัฐ หรือหน่วยการปกครองอื่น เช่น เทศบาล จังหวัด หรือนิติบุคคลแห่งกฎหมายมหาชนอื่น ๆ เช่น มหาวิทยาลัย โรงพยาบาล กฎหมายมหาชนที่ว่านี้ จะวางกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดองค์การ การดำเนินงาน ความสัมพันธ์ระหว่างนิติบุคคลแห่งกฎหมายมหาชนด้วยกัน และตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างนิติบุคคลแห่งกฎหมายมหาชนกับเอกชน<sup>12</sup>

### 1.1.2 ความหมายของกฎหมายมหาชน

สำหรับนักกฎหมายไทยที่มีชื่อเสียงบางท่าน ได้ให้คำนิยามเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนไว้ต่าง ๆ กัน ดังนี้

**ดร. ปรีดี พนมยงค์** ได้กล่าวว่า “กฎหมายมหาชนนั้นอาจให้บทวิเคราะห์ศัพท์ได้ดังนี้คือ เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายซึ่งบังคับนิติสัมพันธ์ อันเกิดขึ้นเนื่องจากการที่ประเทศแสดงตัวเป็นผู้บังคับปกครองพระราชอาณาจักกร โดยรักษาความสงบเรียบร้อยระเบียบ การเก็บภาษีอากร และการที่ประเทศแสดงตัวนอกพระราชอาณาจักกร เป็นผู้ทำการเกี่ยวข้องกับประเทศอื่น ๆ”<sup>13</sup>

<sup>10</sup>การแยกแยะ สามารถพบได้ในสังคมการเมือง หรือรัฐ และประชาคมอื่น ๆ ของมนุษย์ ซึ่งจะปรากฏในทุกระดับชั้นของการรวมกลุ่ม ไม่ว่าจะเป็นระดับชาติจังหวัด ตำบล หมู่บ้าน สมาคม สหภาพ หรือแม้กระทั่งครอบครัว ซึ่งถือเป็นการรวมกลุ่มของคนครั้งแรกอย่างเป็นระบบ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือการแยกแยะระหว่างกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชน อาจกล่าวได้ว่ากฎหมายมหาชน คือ กฎข้อบังคับที่กำหนดสภาพของผู้ปกครอง อำนาจของผู้ปกครอง และความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับผู้อยู่ใต้การปกครอง รวมตลอดถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองด้วยกันเอง และระหว่างรัฐต่อรัฐในขณะที่กฎหมายเอกชน คือ กฎข้อบังคับที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างผู้อยู่ใต้การปกครองด้วยกันเอง

<sup>11</sup>George Burdea, อ้างใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 15), กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.

<sup>12</sup>ANDRE De Laubadere, อ้างใน วุฒิชัย นพสิทธิ์, กฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 5), สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2565, หน้า 45.

<sup>13</sup>ปรีดี พนมยงค์, หลักกฎหมายมหาชน (พิมพ์ครั้งที่ 2), มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515.



ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ได้อธิบายว่า “กฎหมายมหาชน ได้แก่ กฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐหรือหน่วยงานของรัฐกับราษฎร ในฐานะที่เป็นฝ่ายปกครองราษฎร กล่าวคือ ในฐานะที่รัฐมีฐานะเหนือราษฎร ส่วนกฎหมายเอกชน ได้แก่ กฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนต่อเอกชนด้วยกันในฐานะที่เท่าเทียมกัน”<sup>14</sup>

ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม ได้ให้ความหมายของกฎหมายมหาชนเอาไว้ว่า “กฎหมายมหาชน กำหนดฐานะของบุคคลในกฎหมายมหาชน และบัญญัติวางระเบียบในเรื่องความสัมพันธ์หรือความเกี่ยวพันระหว่างบุคคลเหล่านี้ด้วยกัน หรือระหว่างบุคคลเหล่านี้กับเอกชน ส่วนกฎหมายเอกชนกำหนดฐานะของเอกชนและบัญญัติวางระเบียบในเรื่องความสัมพันธ์หรือความเกี่ยวพันระหว่างเอกชนด้วยกัน เอกชนได้แก่บุคคลธรรมดาอย่างหนึ่ง และกลุ่มบุคคล ซึ่งมีฐานะเป็นเอกชนในทางกฎหมาย (นิติบุคคล) ซึ่งสามารถมีสิทธิและหน้าที่ได้อย่างบุคคลธรรมดา เช่น บริษัท ห้างร้าน ค้าขายต่าง ๆ”<sup>15</sup>

จากความเห็นของนักกฎหมายดังกล่าวข้างต้น สามารถให้คำอธิบายความหมาย กฎหมายมหาชนอย่างกว้าง ๆ ดังนี้

กฎหมายมหาชน เป็นกฎหมายที่กำหนดถึง ฐานะ อำนาจหน้าที่ และความสัมพันธ์ ทางกฎหมาย ระหว่างรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กับเอกชน หรือกับหน่วยงานอื่นของรัฐ ในฐานะที่รัฐและหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ปกครองในขณะที่กฎหมายเอกชน เป็นกฎหมายที่กำหนดถึงฐานะ อำนาจหน้าที่และความเกี่ยวพันทางกฎหมาย ระหว่างเอกชนต่อเอกชนด้วยกันเองในฐานะผู้อยู่ใต้การปกครอง

ในการจำแนกสาขากฎหมายเอกชน และกฎหมายมหาชนออกจากกันนี้ บางครั้งก็มีปัญหายุ่งยากเกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องขอบเขตของกฎหมายทั้งสองนี้ยากที่จะกำหนดให้แน่นอนตายตัวได้ จึงกลายเป็นจำแนกเพื่อประโยชน์ในการศึกษาค้นคว้ามากกว่าเป็นการจำแนกเพื่อหวังผลในการกำหนดขอบเขตการบังคับใช้ อย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม ศาสตราจารย์ มอริซ ดูแวร์เซ (MAURICE DUVERGER) ได้ให้ข้อพิจารณาถึงความแตกต่างของกฎหมายทั้งสองนี้อยู่ 3 ประการคือ<sup>16</sup>

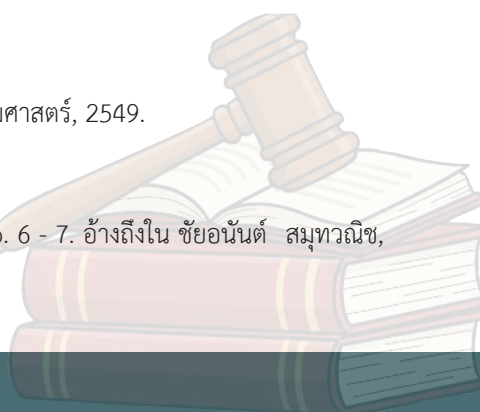
**ประการแรก ความแตกต่างด้าน “องค์กร”** กล่าวคือ เป็นความแตกต่างที่มอง ถึงคุณสมบัติของบุคคลที่เกี่ยวข้องเป็นสำคัญ กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่รัฐในฐานะ ผู้ปกครองเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องด้วย ไม่ว่าจะมีความเกี่ยวพันระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกัน หรือความเกี่ยวพันระหว่างตัวผู้ปกครองด้วยกันเอง หรือความเกี่ยวพันระหว่างตัวผู้ปกครองกับผู้อยู่ใต้การปกครอง ส่วนกฎหมายเอกชนนั้นเป็นกฎหมายที่ใช้สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างผู้อยู่ใต้การปกครองด้วยกันเองเท่านั้น ซึ่งผู้ปกครองไม่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องด้วยเลย

**ประการที่สอง ความแตกต่างด้าน “เนื้อหา”** กล่าวคือ เป็นความแตกต่างของ เนื้อหาของกฎหมายแต่ละประเภท ซึ่งเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์เป็นสำคัญ หมายความว่ากฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน หรือที่เรียกกันว่า “*ประโยชน์สาธารณะ*”

<sup>14</sup>หยุด แสงอุทัย, กฎหมายมหาชน (พิมพ์ครั้งที่ 9), สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549.

<sup>15</sup>ไพโรจน์ ชัยนาม, กฎหมายมหาชนเบื้องต้น (พิมพ์ครั้งที่ 5), วิญญูชน, 2555.

<sup>16</sup>MAURICE DUVERGER, Elements de droit public Paris: P.U.F., 1983 p. 6 - 7. อ้างถึงใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมืองการปกครองเปรียบเทียบ, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549.



ส่วนกฎหมายเอกชนนั้น เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของ สมาชิกแต่ละคนในสังคม ซึ่งเรียกว่า “ผลประโยชน์ส่วนบุคคล”

**ประการที่สาม ความแตกต่างด้าน “รูปแบบ”** กล่าวคือ เป็นความแตกต่างในเรื่อง รูปแบบความสัมพันธ์ทางกฎหมาย หมายความว่า กฎหมายมหาชนจะมีลักษณะเป็นวิธีการบังคับฝ่ายเดียว บุคคลหนึ่งสามารถที่จะบังคับให้เกิดผลทางกฎหมายแก่บุคคลอีกคนหนึ่งได้ โดยไม่ต้องได้รับการยินยอมจากอีกฝ่ายหนึ่ง ตัวอย่างเช่น การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ มีอำนาจที่จะเรียกเกณฑ์ทหาร ชายที่มีอายุครบตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจในการเรียกเก็บภาษีจากประชาชนตามกฎหมายเป็นต้น ในทางตรงกันข้าม กฎหมายเอกชนนั้นจะต้องถือหลักความตกลงยินยอมของคู่กรณีเป็นสำคัญ บุคคลหนึ่งไม่สามารถที่จะบังคับบุคคลอีกคนหนึ่งให้มีผลผูกพันตามกฎหมายได้ ถ้าอีกฝ่ายหนึ่งไม่ยินยอม

### 1.1.3 ประเภทของกฎหมายมหาชน

การแยกประเภทหรือการจำแนกกฎหมายต่าง ๆ ตามลักษณะเฉพาะของกฎหมายสามารถแบ่งออกเป็นหลายประเภทตามลักษณะต่าง ๆ ดังนี้

#### แนวความคิดของนักกฎหมายไทย

**ศาสตราจารย์ ดร. หยุด แสงอุทัย** นักกฎหมายของไทยได้แบ่งสาขาของกฎหมายมหาชนภายในไว้ดังนี้คือ<sup>17</sup>

1. กฎหมายรัฐธรรมนูญ
2. กฎหมายปกครอง
3. กฎหมายอาญา
4. กฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลยุติธรรม
5. กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญา
6. กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความแพ่ง

**ศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม** นักกฎหมายของไทยได้อธิบายพอสรุปได้ว่า กฎหมายมหาชนแบ่งออกเป็นสองประเภท คือ กฎหมายมหาชนโดยแท้หรือแบบที่ถือกันมาแต่เดิม<sup>18</sup> และกฎหมายมหาชนที่จัดเพิ่มใหม่<sup>19</sup>

<sup>17</sup> หยุด แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, (พิมพ์ครั้งที่ 9), 2523, หน้า 155.

<sup>18</sup> กฎหมายมหาชนภายในแบบดั้งเดิมได้ชื่อว่าเป็นกฎหมายมหาชนที่สำคัญที่สุด บางครั้งเรียกว่า “กฎหมายมหาชน” (Droit public) ก็เป็นที่เข้าใจได้ว่าหมายถึงกฎหมายมหาชนภายในแบบดั้งเดิม โปรตดู ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ, โครงการตำรา ชุดตำรา ลำดับที่ 5 พิมพ์ครั้งที่ 7, 2560, หน้า 66 - 70.

<sup>19</sup> วิษณุ เครืองาม, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายมหาชน, เอกสารการสอนองมหาวิทาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ชุดวิชากฎหมายมหาชน เล่ม 1 หน่วยที่ 2, 2525, หน้า 37-38.

**ประเภทกฎหมายมหาชนโดยแท้** หรือแบบที่ถือกันมาแต่เดิม ซึ่งนักกฎหมายทั่วไปยอมรับ ได้แก่

1. รัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นในลักษณะเดียวกัน
2. กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ
3. กฎหมายปกครอง

**ประเภทกฎหมายมหาชนที่จัดเพิ่มใหม่** ได้แก่

1. กฎหมายอาญา ซึ่งรวมถึง ประมวลกฎหมายอาญา และประมวลกฎหมาย อาญาทหาร ส่วนพระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญา ก็ต้องดูเป็นเรื่อง ๆ ไป
2. กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งรวมถึงวิธีพิจารณาความในศาล
3. กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งรวมถึงกฎหมายล้มละลาย
4. กฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลยุติธรรม
5. กฎหมายเศรษฐกิจ

**ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม** ได้อธิบายว่า กฎหมายมหาชนแบ่งออกเป็น<sup>20</sup>

1. **กฎหมายมหาชนภายนอก** หรือกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ หรือกฎหมายระหว่างประเทศ แผนกมหาชน ซึ่งบัญญัติถึงความสัมพันธ์ หรือความเกี่ยวพันระหว่าง รัฐต่อรัฐ นอกจากนี้ยังกำหนดฐานะของกลุ่มประเทศ และขององค์การระหว่างประเทศ บางจำพวกที่มีได้ประกอบด้วยรัฐ

2. **กฎหมายมหาชนภายใน** แบ่งแยกออกเป็น 3 สาขา ดังนี้<sup>21</sup>

2.1 **กฎหมายรัฐธรรมนูญ** ซึ่งศึกษาถึงสถาบันทางรัฐธรรมนูญ และทางการเมือง ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันเหล่านี้กับบุคคลอื่น ๆ

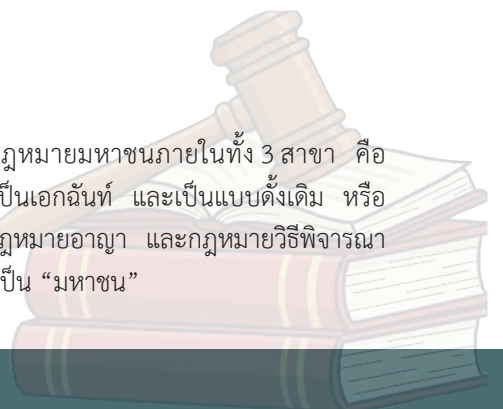
2.2 **กฎหมายปกครอง** ซึ่งศึกษาถึงฐานะของสถาบันทางการเมืองหรือการบริหารความสัมพันธ์ของสถาบันนี้กับสถาบันทางการเมืองและกับเอกชน

2.3 **ตั้งแต่ก่อนมหาสงครามโลกครั้งที่สองมาแล้ว** กฎหมายมหาชนของประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้ามาก เช่น ฝรั่งเศส ถือว่ากฎหมายว่าด้วยการเงินหรือการคลัง ซึ่งศึกษาถึงการคลังมหาชน จัดเข้าอยู่ในจำพวกกฎหมายมหาชนอย่างชัดแจ้ง และมีการสอนและบรรยายทั้งที่แยกออกต่างหาก หรือรวมกับการสอนวิชากฎหมายมหาชน

กฎหมายอาญามีได้มีวัตถุประสงค์เกี่ยวข้องกับจำพวกความสัมพันธ์ทางสังคมพิเศษอย่างใด และกฎหมายอาญามีได้ผูกพันพิเศษโดยเฉพาะกับสาขากฎหมายใด แต่เป็นกฎหมายที่รับประกันโดยมีการลงโทษ เพื่อให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายเอกชนหรือมหาชน ซึ่งผู้บัญญัติกฎหมายต้องการอย่างจริงจัง เพื่อให้มีความสงบเรียบร้อยในสังคม

<sup>20</sup>ไพโรจน์ ชัยนาม, เพิ่งอ้าง.

<sup>21</sup>ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม ยังได้อธิบายต่อว่า นอกจากสาขาของกฎหมายมหาชนภายในทั้ง 3 สาขา คือ กฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายปกครองและกฎหมายการคลัง ซึ่งเป็นที่รับรองกันทั่วไปเป็นเอกฉันท์ และเป็นแบบดั้งเดิม หรือคลาสสิกแล้ว ยังมีอีกบางสาขาที่จะเรียกว่า ก็ได้รับการรับรองโดยทั่วไปเหมือนกันคือ กฎหมายอาญา และกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและความอาญา ไม่มีปัญหาใดว่ากฎหมายทั้งสองสาขาที่กล่าวมาข้างบนนี้จะไม่เป็น “มหาชน”



กฎหมายวิธีพิจารณาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในทางพิจารณาพิพากษาและในประเทศที่มีอารยธรรมแล้ว การยุติธรรมเป็นการเปิดเผย และเป็นการให้โดยตุลาการซึ่งทรงอำนาจมหาชนตามที่รัฐได้มอบหมายให้

### แนวความคิดของนักกฎหมายฝรั่งเศสและเยอรมัน

ความเห็นของนักกฎหมายฝรั่งเศส จำแนกประเภทกฎหมายมหาชนออกเป็นสองประเภทใหญ่ คือ กฎหมายมหาชนภายนอกหรือกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ และกฎหมายมหาชนภายใน<sup>22</sup>

Marie-José GUEDON และ Louis IMBERT อาจารย์ผู้สอนวิชากฎหมายมหาชนของ มหาวิทยาลัยปารีส 1 กล่าวว่า<sup>23</sup> กฎหมายมหาชนแบ่งเป็นกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ และกฎหมายมหาชนภายใน ซึ่งกฎหมายมหาชนภายในนั้นก็คือ กฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายปกครองและกฎหมายการคลัง

Maurice Duverger ได้กล่าวว่า<sup>24</sup> การแบ่งประเภทของกฎหมายมหาชนนั้นไม่สามารถแบ่งให้ แน่นอนตายตัวลงไปได้ อย่างไรก็ตาม Duverger กล่าวว่า การแบ่งประเภทสาขาของกฎหมายมหาชนนั้น ก็เพื่อเหตุผลในการเรียนการสอนเป็นหลักเท่านั้น เช่น แบ่งเป็นกฎหมาย รัฐธรรมนูญ กฎหมายปกครอง กฎหมายการคลัง เป็นต้น

ศาสตราจารย์ ดร. เอกุต์ นักกฎหมายชาวฝรั่งเศส ซึ่งเป็นอาจารย์สอนกฎหมายในโรงเรียนกฎหมายของ ประเทศไทย ได้อธิบายไว้ว่า กฎหมายมหาชนได้แก่<sup>25</sup>

1. กฎหมายรัฐธรรมนูญ
2. กฎหมายปกครอง
3. กฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง
4. กฎหมายอาญา
5. กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้อธิบายไว้ว่า<sup>26</sup> ประเทศในภาคพื้นยุโรป ส่วนใหญ่ยอมรับ การแบ่งแยกกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชน ก็แบ่งแยกย่อยของกฎหมายในทางวิชาการต่างกันไป เช่น

ความเห็นของนักกฎหมายในประเทศเยอรมัน กฎหมายมหาชน (Offentliches Recht) ซึ่งถือว่าเป็น กฎหมายที่กำหนดสถานะและความสัมพันธ์ของรัฐกับรัฐ และระหว่างรัฐกับเอกชนหรือองค์กรมหาชนอื่น สามารถ แยกออกเป็นสาขาย่อยดังนี้คือ กฎหมายรัฐธรรมนูญ (Verfassungrecht) กฎหมายปกครอง (Verwaltungsrecht)

<sup>22</sup>โปรดดู ไพโรจน์ ชัยนาม สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ. หน้า 66 - 77.

<sup>23</sup>Marie-Jose Quedon, Louis Imbert, Dorit Public, fascicule 1, Paris, 1979, P.22. อ้างถึงใน ภูริชญา วัฒนรุ่ง, หลักกฎหมายมหาชน, 2545, น. 55.

<sup>24</sup>Maurice Duverger, อ้างแล้ว. หน้า 8 - 9.

<sup>25</sup>เอกุต์, คำอธิบายธรรมศาสตร์. หน้า 42 - 43.

<sup>26</sup>บวรศักดิ์ อุวรรณโณ กฎหมายมหาชน : การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน เอกชน และพัฒนาการ กฎหมายมหาชน ในประเทศไทย, กรุงเทพฯ พิมพ์ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2537 อ้างไว้ใน ชาญชัย แสงวงศ์, คำอธิบาย กฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 4, 2543, หน้า 27 - 30.



กฎหมายภาษี (Steuerrecht) กฎหมายอาญา (Strafrecht) กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (Strafprozessrecht) กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (Zivilprozessrecht) ซึ่งรวมกฎหมายวิธีพิจารณาภาคบังคับคดี (Zwangsvollstreckungsrecht) กฎหมายล้มละลาย (Konkursrecht) กฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง (Freiwillige Gerichtsbarkeit) กฎหมายศาสนจักรและกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง ส่วนในกฎหมายเอกชนนั้น ในเยอรมันแบ่งเป็นกฎหมายแพ่ง<sup>27</sup> และกฎหมายเอกชนเฉพาะสาขา ได้แก่ กฎหมายพาณิชย์ กฎหมายหุ้นส่วนบริษัทกฎหมายตัวเงิน กฎหมายการแข่งขันทางการค้า กฎหมายลิขสิทธิ์ ส่วนกฎหมายแรงงานถือว่าเป็นกฎหมายเฉพาะที่ไม่ใช่ทั้งกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน

สำหรับประเทศอื่นๆ ในยุโรป ส่วนใหญ่เดินตามการแบ่งประเภทสาขาย่อยของเยอรมัน เช่น สวิสเซอร์แลนด์ สเปน ออสเตรีย ส่วนเบลเยียมและเนเธอร์แลนด์ยึดตาม แนวฝรั่งเศส โดยเนเธอร์แลนด์ถือว่ากฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและกฎหมายล้มละลายเป็นกฎหมายเอกชน

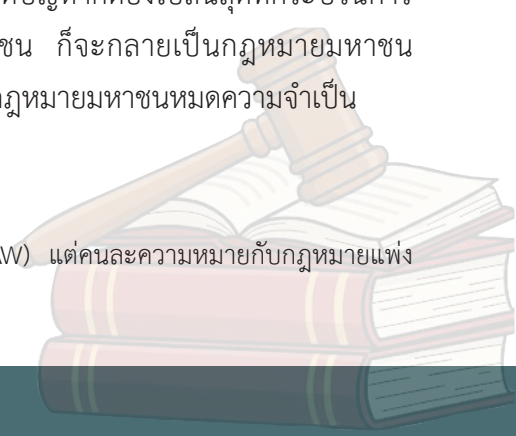
อย่างไรก็ตาม ในฝรั่งเศสถือว่า กฎหมายอาญาก็ดี กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาก็ดี กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งก็ดี ล้วนเป็นกฎหมายเอกชนทั้งสิ้น โดยมีเหตุผล 3 ประการคือ **ประการแรก** กฎหมายเหล่านี้ นักกฎหมายผู้เชี่ยวชาญ ได้แก่ นักกฎหมายเอกชน **ประการที่สอง** คดีเหล่านี้ขึ้นศาลยุติธรรม ซึ่งใช้กฎหมายเอกชน และ**ประการที่สาม** แม้กฎหมายเหล่านี้จะมีอำนาจรัฐเข้าไปเกี่ยวข้อง เช่น ในกฎหมายอาญาก็มีการจับกุมผู้กระทำผิดโดยตำรวจ ไล่สวนและฟ้องคดีโดย อัยการ พิเคราะห์โดยศาล ซึ่งล้วนเป็นองค์กรของรัฐในกระบวนการยุติธรรมก็ตาม แต่นักกฎหมาย ฝรั่งเศสก็ยังถือว่าเป็นกฎหมายเอกชนเพราะความผิดอาญาส่วนใหญ่กำหนดขึ้นเพื่อรักษา ความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนต่อกัน รัฐเป็นเพียงผู้รักษากติกา ไม่ใช่กฎหมายที่กำหนดนิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนโดยตรง นอกจากนั้น การยอมให้ผู้เสียหายเข้าร่วมฟ้องคดีได้ก็ดี การกำหนดความผิดอันยอมความได้ไว้ก็ดี เหล่านี้กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในฝรั่งเศส เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ ก็มีลักษณะเหตุผลคล้ายคลึงกันนี้

ข้อสังเกตว่า ในเยอรมันกลับถือว่ากฎหมายอาญาก็ดี กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา วิธีพิจารณาความแพ่ง บังคับคดี ล้มละลาย ล้วนเป็นกฎหมายมหาชนโดยสภาพ แต่ไม่ใช่กฎหมายมหาชนในทางวิชาการที่สอนในมหาวิทยาลัย ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะเยอรมันคงมองว่าในกฎหมายเหล่านี้ แม้ส่วนใหญ่จะเกี่ยวกับการบังคับตามสิทธิหน้าที่ของเอกชน แต่ก็เป็นการใช้อำนาจรัฐแบบรวมศูนย์ ผ่านกระบวนการขั้นตอนและองค์กรที่รัฐกำหนดในกฎหมาย ซึ่งทำให้โดยสภาพกฎหมายเหล่านี้เป็นกฎหมายมหาชน

**ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ** เห็นว่าวิธีการมองปัญหาแบบฝรั่งเศสน่าจะเหมาะสมสำหรับประเทศไทยมากกว่าด้วยเหตุผลดังนี้

**ประการแรก** แนวคิดตามคติเยอรมัน แทบจะไม่มีกฎหมายใดเลยที่ไม่ใช่กฎหมายมหาชน เพราะกฎหมายทุกฉบับ เป็นลายลักษณ์อักษร หรือหลักกฎหมายทุกหลัก ต้องมาจากรัฐหรือผ่านองค์กรของรัฐทั้งสิ้น และยิ่งในรัฐสมัยใหม่ด้วยแล้ว การบังคับตามกฎหมายทุกประเภท หากเกิดปัญหาที่ต้องไปสิ้นสุดที่กระบวนการและองค์กรของรัฐทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องสัญญาระหว่างเอกชนกับเอกชน ก็จะกลายเป็นกฎหมายมหาชนไปหมด ซึ่งจะทำให้การแบ่งประเภทกฎหมายออกเป็นกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชนหมดความจำเป็น

<sup>27</sup>กฎหมายแพ่ง เรียกว่า Zivilrecht ซึ่งแปลว่ากฎหมายแพ่ง (Civil LAW) แต่คนละความหมายกับกฎหมายแพ่งที่ใช้ในความหมายว่า เป็นกฎหมายเอกชน



ในทางตรงกันข้าม ต้องยอมรับว่าแม้จะมีรัฐหรือองค์กรในกระบวนการยุติธรรมของรัฐเข้ามาเกี่ยวข้องกับเรื่องเหล่านี้ก็จริง แต่เป็นการเข้ามาในฐานะรัฐผู้รักษากฎหมาย หรือกฎเกณฑ์ของกฎหมายเท่านั้น รัฐไม่ได้เข้ามาเป็น “คู่กรณีโดยตรง” อย่างในคดีรัฐธรรมนูญ หรือคดีปกครอง หรือในการเก็บภาษีอากร ซึ่งเห็นได้ชัดว่า ในกรณีหลังนี้ รัฐเป็นคู่กรณีโดยตรงในนิติสัมพันธ์เลยทีเดียว และในกรณีหลังนี้รัฐเป็นทั้งคู่กรณีซึ่งอาจถูกดำเนินคดีได้ และเป็นทั้งผู้รักษากฎหมายโดยการตัดสินใจเอง โดยองค์กรอิสระที่มีอำนาจตามหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย กรณีจึงไม่อาจถือว่ากฎหมายปกครองหรือกฎหมายรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายภาษีอากร เหมือนกับกฎหมายอาญา หรือกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หรือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

**ประการที่สอง** แนวคิดตามคติเยอรมัน โดยถือเอาสภาพของเรื่องว่าเกี่ยวกับรัฐนั้นนำไปสู่ทวิภาวะ (duality) ของกฎหมาย คือ กฎหมายมหาชนโดยสภาพ เช่น กฎหมายอาญา กฎหมายวิธีพิจารณาความทั้งหลาย กับกฎหมายมหาชนโดยการใช้ เช่น กฎหมายรัฐธรรมนูญ และกฎหมายปกครอง ซึ่งจะนำไปสู่สภาพปัญหาหลายประการคือ กฎหมายมหาชน โดยสภาพหลายสาขาขึ้นศาลยุติธรรม และอีกหลายสาขาขึ้นศาลพิเศษ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ที่ต่างก็เป็นกฎหมายมหาชนด้วยกัน แต่กลับขึ้นศาลต่างกัน ใช้วิธีพิจารณาต่างกัน

แม้ในทางเทคนิคของกฎหมายก็จะเกิดทวิภาวะขึ้นเช่นกัน กล่าวคือ ทั้ง ๆ ที่ต่างก็เป็นกฎหมายมหาชน แต่กฎหมายอาญาคงจะมีนิติวิธีในการศึกษาในการใช้ และการตีความแตกต่างเป็นอย่างมาก จากกฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายปกครอง หรือกฎหมายภาษีอากร ด้วยเหตุนี้แม้ในการศึกษาในเยอรมันเอง ก็กลับหันมามองแนวทางคล้ายคลึงกับของฝรั่งเศส คือ นักกฎหมายมหาชนก็จะศึกษากฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายปกครอง กฎหมายภาษีอากร หรือวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครอง และไม่ได้ศึกษากฎหมายอาญา หรือกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น จึงยึดการแบ่งแยกประเภท และประเภทย่อยของกฎหมายมหาชนตามสภาพของนิติสัมพันธ์ที่รัฐหรือองค์กรของรัฐที่เป็นคู่กรณีโดยตรงที่กฎหมายบังคับในฐานะที่กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่ทั้งให้อำนาจรัฐหรือองค์กรของรัฐ พร้อมทั้งจำกัดอำนาจรัฐ และองค์กรของรัฐไปด้วยในตัว ไม่ใช่ในฐานะที่เป็นผู้รักษากฎเกณฑ์ประการหนึ่ง ประกอบกับลักษณะเฉพาะของนิติวิธี เทคนิคการใช้และการตีความกฎหมายมหาชนที่แตกต่างจากกฎหมายอาญา กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และอื่น ๆ

อย่างไรก็ตาม กฎหมายอีกหลายสาขาที่อยู่ระหว่างเส้นแบ่งแยกของกฎหมายเอกชน และกฎหมายมหาชน โดยเฉพาะกฎหมายสาขาใหม่ ๆ ทางเศรษฐกิจที่รัฐเข้าไปมีบทบาทมากขึ้น กล่าวคือ รัฐไม่ใช่รัฐผู้รักษากฎหมาย (État Gendarme) ระหว่างเอกชนกับเอกชนเมื่อเกิดปัญหากันขึ้นระหว่างเอกชนอีกต่อไป แต่รัฐลงไปแทรกแซงในนิติสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ โดยรัฐเข้าไปควบคุม กำกับ หรือลงมือตั้งแต่ต้นทำให้รัฐกลายเป็นรัฐผู้ควบคุม หรือรัฐคู่กรณีไป กฎหมายทำนองนี้มีอยู่มาก เช่น กฎหมายแรงงาน<sup>28</sup> ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นกฎหมายแพ่ง (สัญญาจ้างแรงงาน) แต่อีกส่วนหนึ่งเป็นการใช้อำนาจรัฐแทรกแซงโดยตรง เช่น การระงับข้อพิพาทแรงงาน การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ หรือ กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งส่วนหนึ่งก็เป็นเรื่องทางแพ่ง แต่อีกส่วนหนึ่งรัฐก็ลงไป

<sup>28</sup> ศาสตราจารย์ เรอเน่ เดวิด. เห็นว่ากฎหมายแรงงาน เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายปกครองฝรั่งเศส. โปรดดู Rene David. French Law. pp. 106 – 107, 133, 143.



แทรกแซงในการโฆษณาในเรื่องสัญญาไม่เป็นธรรม หรือกฎหมายกำหนดราคาสินค้า หรือกฎหมายป้องกันการผูกขาดที่รัฐลงไปควบคุมไม่ให้เอกชนกระทำการอันไม่ชอบ ที่กระทบต่อราคาหรือการแข่งขันโดยเสรีในตลาด หรือกฎหมายประกันภัย ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นสัญญาทางแพ่ง แต่ส่วนที่เป็นการควบคุมเป็นเรื่องของกฎหมายมหาชน ในฐานะที่รัฐเป็นผู้ควบคุม เป็นต้น ตัวอย่างทำนองนี้ยังมีอีกมากไม่ว่าจะเป็นเรื่องการก่อสร้าง การธนาคาร การขนส่ง การโทรคมนาคม ฯลฯ ด้วยเหตุนี้ นักนิติศาสตร์หลายท่านจึงตั้งข้อสังเกตว่าการผสมผสานเหล่านี้ เกิดจากแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของบทบาทและการแทรกแซงของรัฐจนทำให้กฎหมายเอกชนกลายเป็นกฎหมายมหาชนไป<sup>29</sup>

จากแนวความคิดเห็นของนักกฎหมายทั้งในประเทศและต่างประเทศแล้ว พอสรุปได้ว่าแนวความคิดในการแบ่งประเภทกฎหมายมหาชนนั้นจะแตกต่างกันไป แม้นักกฎหมายในประเทศเดียวกัน ก็ยังมีความคิดเห็นแตกต่างกันออกไป แต่ความคิดเห็นในความแตกต่างดังกล่าว ยังคงมีกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครองเป็นส่วนร่วมที่เหมือนกันอยู่เสมอ

ดังนั้น แนวความคิดที่มีอิทธิพลต่อพัฒนาการของกฎหมายมหาชนโดยเฉพาะกฎหมายรัฐธรรมนูญ และสถาบันการเมืองที่จะศึกษาต่อไป

## 1.2 ความหมายและความสำคัญของ “รัฐธรรมนูญ” กับ “กฎหมายรัฐธรรมนูญ”

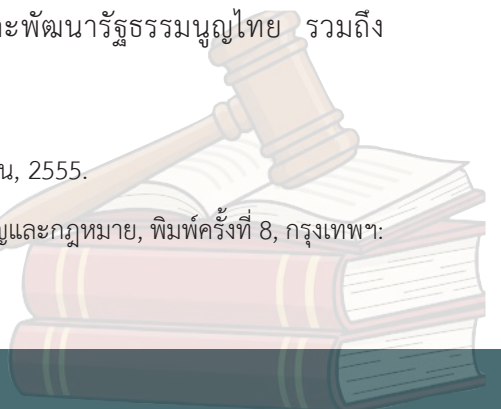
การใช้คำว่า “รัฐธรรมนูญ” และ “กฎหมายรัฐธรรมนูญ” ในทางวิชาการและในบริบททั่วไปมักปรากฏการใช้สลับกัน หรือบางครั้งถูกเข้าใจว่าเป็นคำที่มีความหมายเดียวกัน อย่างไรก็ตามการตีความดังกล่าวอาจนำไปสู่ความเข้าใจที่ไม่ตรงต่อความหมายที่แท้จริงของคำทั้งสองคำนี้ ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว คำทั้งสองนี้มีความแตกต่างในเชิงความหมายอย่างชัดเจน

### 1.2.1 ความหมายของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญ ในภาษาฝรั่งเศสใช้ว่า “La Constitution”<sup>30</sup> สามารถอธิบายความหมายได้หลายแบบหลายวิธี ก่อนที่คำว่า “รัฐธรรมนูญ” จะปรากฏและได้รับการใช้อย่างแพร่หลายในบริบทกฎหมายไทยร่วมสมัย คำว่า “ธรรมนูญ” นั้น เป็นถ้อยคำที่คนไทยคุ้นเคยมาแต่เดิม โดยมีการปรากฏอยู่ในกฎหมายโบราณของไทยมาแล้วก่อนหน้านั้น ซึ่งศาสตราจารย์ ฉ่ำ ทองคำวรรณ เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านจารึกวิทยาและภาษาโบราณ โดยมีผลงานสำคัญในการถอดความและแปลจารึกต่าง ๆ เช่น ศิลาจารึกสุโขทัยหลักที่ 1 ซึ่งมีบทบาทในการศึกษาประวัติศาสตร์และกฎหมายโบราณของไทย อย่างไรก็ตาม ในการศึกษากฎหมายรัฐธรรมนูญของไทย นักวิชาการมักอ้างอิงถึงศิลาจารึกสุโขทัยหลักที่ 1 ซึ่งศาสตราจารย์ฉ่ำมีส่วนในการถอดความและแปลความหมายจารึกดังกล่าวสะท้อนถึงหลักการปกครองและสิทธิของประชาชนในสมัยสุโขทัย เช่น การที่พ่อขุนรามคำแหงทรงเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถร้องทุกข์ได้อย่างเสรี ซึ่งถือเป็นแนวคิดพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพในรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ท่านมีผลงานและบทความวิชาการที่สำคัญเกี่ยวกับการศึกษาและพัฒนารัฐธรรมนูญไทย รวมถึง

<sup>29</sup>ไพโรจน์ ชัยนาม, กฎหมายมหาชนเบื้องต้น, (พิมพ์ครั้งที่ 5), กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2555.

<sup>30</sup>เกรียงศักดิ์ เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วย รัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ 8, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2559, หน้า 89.



การวิเคราะห์เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนในระบบกฎหมายไทย ท่านอธิบายว่า คำนี้มาจากภาษาทมิฬว่า “ตรมมูล” จึงต้องเขียนว่า “ธรรมนูญ” หรือ “ธรรมนูญ” ซึ่งหมายถึงแนวธรรมหรือกฎหมาย<sup>31</sup>

พลตรีพระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนคราธิปกประพันธ์ (หม่อมเจ้าวรรณไวทยากร) ท่านทรงอธิบายว่า คำนี้มาจากภาษาบาลีว่า “ธมมานุญโถ” จึงต้องเขียนว่า “ธรรมนูญ”<sup>32</sup>

คำว่า “ธรรมนูญ” มีความหมายอยู่ 3 ประการ คือ

1. กฎเกณฑ์หรือข้อบังคับ หมายถึง กฎหรือข้อกำหนดที่ใช้ในการควบคุมการดำเนินการต่าง ๆ ในสังคม เช่น ธรรมนูญขององค์กรหรือชุมชน
2. การจัดระเบียบการปกครองอย่างเป็นสัดส่วน ใช้เพื่ออธิบายถึงการจัดระเบียบหรือโครงสร้างที่เป็นระบบ เช่น ธรรมนูญของการปกครอง พระธรรมนูญศาล หรือธรรมนูญที่กำหนดวิธีการทำงานในหน่วยงานต่าง ๆ
3. ผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกฎหมาย หมายถึง หลักการใช้ในการตัดสินใจหรือดำเนินการในเรื่องที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมพระธรรมนูญ<sup>33</sup> ธรรมนูญในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่รัฐ

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พุทธศักราช 2475 ประเทศไทยได้นำคำว่า “ธรรมนูญ” ตามนัยยะความหมายที่สองมาใช้เป็นครั้งแรกในบริบททางการเมือง โดยเรียกชื่อรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศว่า “พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475” ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน พุทธศักราช 2475 ต่อมา พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนคราธิปกประพันธ์ ทรงมีทัศนะว่า คำว่า “ธรรมนูญ” มีลักษณะเป็นคำสามัญ ซึ่งอาจไม่เหมาะสมกับการใช้เรียกกฎหมายสูงสุดของประเทศ และเสนอให้ใช้คำว่า “รัฐธรรมนูญ” เนื่องจากตามรากศัพท์มีความหมายว่า “ระเบียบอำนาจหน้าที่ในการปกครองแผ่นดิน” และสอดคล้องกับคำในภาษาอังกฤษว่า “Constitution” ซึ่งเป็นที่ปรากฏว่า คณะกรรมการทั้ง 7 ท่าน ผู้มีหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่สองของประเทศไทย (ฉบับถาวรฉบับแรก ประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พุทธศักราช 2475) ตามแนวทางที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด ได้นำคำว่า “รัฐธรรมนูญ” มาใช้ครั้งแรก และได้มีการใช้คำดังกล่าวสืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

อนึ่ง คำว่า “ธรรมนูญ” กับคำว่า “รัฐธรรมนูญ” ย่อมมีความหมายเป็นอย่างเดียวกัน เพียงแต่ว่า ถ้าผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีความประสงค์จะให้ฉบับชั่วคราว ก็จะเรียกว่า “ธรรมนูญ” เช่น ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 เป็นต้น แต่ถ้าผู้ร่างรัฐธรรมนูญประสงค์จะให้ฉบับถาวร ก็จะเรียกว่า “รัฐธรรมนูญ” เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นต้น ซึ่งในความเป็นจริงแล้วอาจจะไม่เป็นไปตามความประสงค์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญก็ได้ เช่น ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว แต่ก็มีอายุยืนยาวมาเกือบ 10 ปี ในทางตรงกันข้ามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรกลับมีอายุเพียง 3 ปี เป็นต้น

<sup>31</sup> ฉ่ำ ทองคำวรรณ, สันนิษฐานเทียบการเขียนอักษรไทยกับอักษรขอมในสมัยพ่อขุนรามคำแหง, วารสารวิจัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 11(2), 2549.

<sup>32</sup> พลตรี กรมหมื่นนคราธิปกประพันธ์, “คำว่ารัฐธรรมนูญ” หนังสืออนุสรณ์ นิติศาสตร์ พ.ศ. 2521, จัดพิมพ์โดย คณะกรรมการนักศึกษา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

<sup>33</sup> พลตรี กรมหมื่นนคราธิปกประพันธ์, ชุมนุมพระนิพนธ์ชุดวิทยาวารณกรรม, พระนคร: เสริมวิทย์บรรณาการ, 2518, หน้า 594.

### ความหมายของคำว่า “รัฐธรรมนูญ”

รัฐธรรมนูญในบริบททั่วไปมีความหลากหลายในเชิงนิยามอย่างมีนัยสำคัญ โดยขึ้นอยู่กับกรอบแนวคิดในการพิจารณา ไม่ว่าจะเป็นนิติศาสตร์หรือรัฐศาสตร์ อย่างไรก็ตาม ข้อสังเกตที่สำคัญคือ รัฐธรรมนูญสามารถจำแนกและวิเคราะห์ได้ตามศาสตร์ทางกฎหมายและการเมืองการปกครอง ซึ่งส่งผลให้เกิดข้อเรียกร้องในการพัฒนารัฐธรรมนูญให้มีลักษณะประชาธิปไตยอย่างกว้างขวาง ได้มีผู้ให้ความหมายไว้หลายท่านด้วยกัน เช่น หลวงประดิษฐมนูธรรม ได้อธิบายว่า<sup>34</sup> “กฎหมายธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน เป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงระเบียบแห่งอำนาจสูงสุดในแผ่นดินทั้งหลาย และวิธีการดำเนินการทั่วไปแห่งอำนาจเหล่านี้ หรือจะกล่าวอีกอย่างหนึ่งว่า กฎหมายธรรมนูญการปกครองวางหลักทั่วไปแห่งอำนาจสูงสุดในประเทศ”

ศาสตราจารย์ ไพโรจน์ ชัยนาม คำว่า Constitution แปลเป็นภาษาไทยว่า “รัฐธรรมนูญ โดยพระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนคราธิพงศ์ประพันธ์ หรือหม่อมเจ้าวรรณไวทยากร วรวรรณ ที่ทรงกล่าวว่า เพราะวิธีการครองแบบนี้เป็นวิธีที่ดัดแปลงมาจากฝรั่ง”<sup>35</sup>

คำว่า รัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยคำว่า “รัฐ หมายถึง บ้านเมืองหรือแผ่นดิน กับคำว่า ธรรมนูญ หมายถึง กฎหมายว่าด้วยระเบียบการ โดยรวมแล้วจึงหมายถึง กฎหมายว่าด้วยระเบียบการปกครองแผ่นดินหรือรัฐ”<sup>36</sup>

ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย<sup>37</sup> ได้อธิบายความหมายของคำว่า “รัฐธรรมนูญ” ไว้ว่า หมายถึง กฎหมาย ที่กำหนดระเบียบแห่งอำนาจสูงสุดในรัฐ และความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจเหล่านี้ต่อกันและกัน

ศาสตราจารย์ จิตติ ติงศภัทัย<sup>38</sup> อธิบายว่า “รัฐธรรมนูญ (Constitution) หมายความว่า เอกสารที่มีความศักดิ์สิทธิ์พิเศษทางกฎหมาย กำหนดกรอบแห่งองค์การปกครองแห่งรัฐ และหลักการสำคัญของการปฏิบัติหน้าที่ปกครองรัฐ มีความมุ่งหมายให้ถาวรยั่งยืน โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมได้ แต่ไม่ใช่ทำลาย....”

ศาสตราจารย์ ไพโรจน์ ชัยนาม<sup>39</sup> ซึ่งได้เรียบเรียงตำราสถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ อธิบายว่า “รัฐธรรมนูญ คือ ตัวบทกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรที่ตามปกติได้มีการประกาศใช้อย่างเป็นพิธีการ เป็นกฎหมายที่กำหนดองค์การทางการเมืองของรัฐ”

<sup>34</sup>หลวงประดิษฐมนูธรรม, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พล.ต.ต.พัฒน์ นิลวัฒน์นันท์, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์นิติเวช, 2513, หน้า 4.

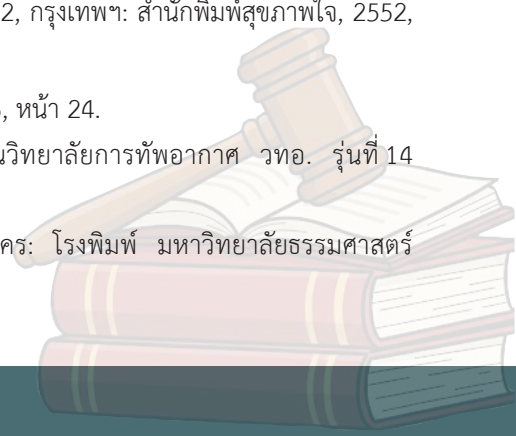
<sup>35</sup>ไพโรจน์ ชัยนาม, รัฐธรรมนูญ บทกฎหมายและเอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519, หน้า 110.

<sup>36</sup>ปรีดี พนมยงค์, แนวความคิดประชาธิปไตยของปรีดี พนมยงค์, พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สุภาพใจ, 2552, หน้า 350.

<sup>37</sup>หยุด แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์, 2526, หน้า 24.

<sup>38</sup>จิตติ ติงศภัทัย, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หัวข้อบรรยายในวิทยาลัยการทัพอากาศ วทอ. รุ่นที่ 14 2522 – 2523, หน้า 1.

<sup>39</sup>ไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ, พระนคร: โรงพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และการเมือง, 2493, หน้า 20.



### จากความหมายดังกล่าวข้างต้น อธิบาย ดังนี้คือ

1. รัฐธรรมนูญ คือ ชื่อของกฎหมายชนิดหนึ่ง ทำนองเดียวกับชื่อกฎหมายอื่นๆ เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง เป็นต้น เพียงแต่ว่า รัฐธรรมนูญ เป็นชื่อกฎหมายชนิดหนึ่งที่มีความสำคัญ (หรือศักดิ์ฐานะของกฎหมาย) สูงกว่ากฎหมายอื่นใดทั้งปวงทำให้กฎหมายทั้งหลายจะมีเนื้อหาขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญก็เป็นอันใช้บังคับมิได้

2. รัฐธรรมนูญ คือ ชื่อของกฎหมายลายลักษณ์อักษรชนิดหนึ่งที่บัญญัติถึงกฎเกณฑ์การปกครองประเทศทางการเมือง หรือสถาบันทางการเมืองสูงสุดของประเทศนั้นเอง บรรดากฎเกณฑ์เหล่านี้ หมายถึง กฎเกณฑ์ที่กำหนดถึงรูปของรัฐว่าเป็นรัฐเดี่ยวหรือรัฐรวม สถาบันนิติบัญญัติเป็นระบบสภาเดี่ยวหรือสภาคู่ มีวาระการดำรงตำแหน่งกี่ปี รัฐบาลเป็นรูปแบบใด ระบบรัฐสภาหรือระบบประธานาธิบดี มีรัฐมนตรีจำนวนกี่คน มีวาระการดำรงตำแหน่งกี่ปี ศาลมีกี่ระบบ อะไรบ้าง เป็นต้น ซึ่งสถาบันการเมืองเหล่านี้ แต่ละประเทศก็มีรายละเอียดแตกต่างกันออกไป

3. รัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรประเภทหนึ่ง ทำหน้าที่บัญญัติถึงสถาบันทางการเมืองระดับสูงสุดของประเทศ โดยระบุถึงองค์ประกอบและประเภทของสถาบันเหล่านั้น นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญโดยทั่วไปมักกำหนดความสัมพันธ์เชิงอำนาจและการตรวจสอบระหว่างสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ ตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 108 บัญญัติให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการยุบสภาผู้แทนราษฎร ในขณะที่มาตรา 156 และมาตรา 157 กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการตั้งกระทู้ถามเพื่อตรวจสอบฝ่ายบริหาร หรือตามที่ปรากฏในมาตรา 158 และมาตรา 159 ซึ่งให้อำนาจแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล เป็นต้น

การอธิบายความหมายของคำว่า “รัฐธรรมนูญ” โดยจำแนกเป็นสามประการดังที่กล่าวมาข้างต้น เป็นการให้ความหมายในลักษณะทั่วไป มิได้จำกัดเฉพาะรัฐธรรมนูญของประเทศไทย หรือรัฐธรรมนูญของรัฐใดรัฐหนึ่งโดยเฉพาะ ซึ่งสามารถสรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายประเภทหนึ่งที่บัญญัติถึงหลักเกณฑ์การปกครองประเทศในทางการเมือง หรือสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ ภายในรัฐนั้น ๆ โดยระบุถึงองค์ประกอบและประเภทของสถาบันเหล่านั้น รวมถึงกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมืองเหล่านั้นว่ามีความเชื่อมโยงกันหรือไม่ และหากมีความเชื่อมโยงจะมีลักษณะและความสัมพันธ์ในรูปแบบใด

อย่างไรก็ตาม รัฐส่วนใหญ่ทั่วโลกมีการบัญญัติรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ยกเว้นสหราชอาณาจักร ซึ่งมีลักษณะเฉพาะในการไม่มีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรและประมวลเป็นเอกสารเดียว ทั้งนี้ คำว่า “รัฐธรรมนูญ” โดยทั่วไปหมายถึง กฎหมายที่บัญญัติถึงหลักเกณฑ์การปกครองประเทศในทางการเมือง โดยปรากฏอยู่ในเอกสารที่เป็นลายลักษณ์อักษร เช่นเดียวกับกฎหมายประเภทอื่น ๆ อาทิ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา และกฎกระทรวง ซึ่งล้วนมีลักษณะเป็นกฎหมายที่ถูกบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร

ดังนั้น โดยทั่วไปรัฐต่าง ๆ ทั่วโลกมีการบัญญัติหลักเกณฑ์การปกครองประเทศในทางการเมืองไว้ในเอกสารลายลักษณ์อักษรที่เรียกว่า “รัฐธรรมนูญ” อย่างไรก็ตาม สหราชอาณาจักรมีความแตกต่าง โดยไม่มีกฎหมายที่ชื่อว่ารัฐธรรมนูญ หรือ Constitution ที่รวบรวมหลักเกณฑ์การปกครองประเทศในทางการเมืองไว้ในเอกสารเดียวเช่นเดียวกับประเทศไทยหรือรัฐอื่น ๆ ทั่วโลก หากแต่มีหลักการปกครองที่ประกอบด้วยจารีตประเพณีทางการเมือง คำพิพากษาของศาลในประเด็นทางการเมือง ธรรมเนียมปฏิบัติทางการเมือง และกฎหมายลายลักษณ์อักษรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเมือง เช่น พระราชบัญญัติ (Act) ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของ



หลักเกณฑ์การปกครองประเทศของสหราชอาณาจักรด้วยลักษณะดังกล่าว จึงอาจกล่าวได้ว่าสหราชอาณาจักรไม่มีรัฐธรรมนูญในรูปแบบที่เป็นลายลักษณ์อักษรและประมวลเป็นเอกสารเดียว

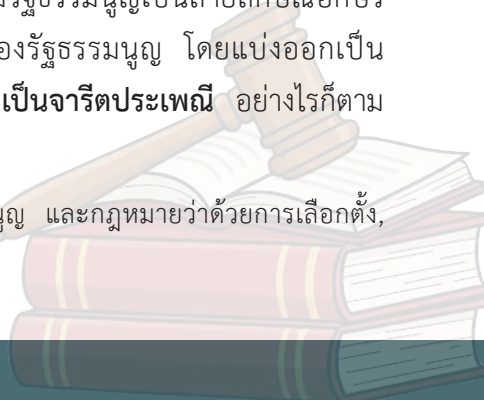
กรณีดังกล่าวสามารถเทียบเคียงได้กับบริบทของประเทศไทยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปีพุทธศักราช 2475 กล่าวคือ ในช่วงเวลาดังกล่าว หลักเกณฑ์การปกครองประเทศในทางการเมืองของไทยมิได้ถูกประมวลหรือบัญญัติไว้อย่างเป็นระบบในรัฐธรรมนูญ หากแต่ปรากฏกระจัดกระจายอยู่ในแหล่งต่าง ๆ อาทิ พระราชบัญญัติ จารัตประเพณี หรือพระราชโองการ เป็นต้น

แม้ว่าสหราชอาณาจักรจะไม่มีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรและประมวลเป็นเอกสารเดียวเช่นรัฐอื่น ๆ ทั่วโลก แต่โดยทั่วไป รัฐธรรมนูญในหลายประเทศมีจุดกำเนิดจากความต้องการของประชาชนในการสถาปนาระบบการปกครองใหม่ ประเด็นที่น่าพิจารณาคือ ประชาชนชาวอังกฤษเคยมีความปรารถนาดังกล่าวหรือไม่ ข้อเสนอพื้นฐานส่วนใหญ่ชี้ว่าไม่เคย โดยให้เหตุผลว่าระบอบการปกครองของสหราชอาณาจักรได้วิวัฒนาการอย่างค่อยเป็นค่อยไปนับแต่อดีตกาล สถาบันต่าง ๆ ได้รับการปรับปรุง เปลี่ยนแปลง และเพิ่มเติมแก้ไขอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งมีลักษณะเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น กล่าวคือ ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้เปลี่ยนผ่านไปสู่ระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา

อย่างไรก็ตาม จากบริบททางประวัติศาสตร์ของสหราชอาณาจักร พบว่าประชาชนเคยมีความต้องการที่จะสถาปนาระบอบการปกครองใหม่เป็นระยะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1649 ถึง 1660 ซึ่งเป็นช่วงที่ไม่มีกษัตริย์ปกครอง และโอลิเวอร์ ครอมเวลล์ ผู้นำคณะปฏิวัติได้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้พิทักษ์ในช่วงเวลานี้ มีความพยายามในการวางรากฐานระบอบการปกครองใหม่ และได้มีการประกาศใช้กฎหมายปกครอง (Instrument of Government) ในปี ค.ศ. 1653 ซึ่งมีลักษณะหลายประการคล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญ หากระบอบการปกครองดังกล่าวดำรงอยู่ต่อไป สหราชอาณาจักรก็อาจมีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรเช่นเดียวกับรัฐอื่น ๆ เนื่องจากความต้องการในการมีรัฐธรรมนูญได้เกิดขึ้นแล้ว แต่ท้ายที่สุดสภาไม่สามารถบรรลุข้อตกลงเกี่ยวกับรูปแบบการปกครองที่ชัดเจน และไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างกว้างขวางจากประชาชนทั่วไป ดังนั้นเมื่อครอมเวลล์ถึงแก่อสัญกรรมในปี ค.ศ. 1658 สหราชอาณาจักรจึงกลับไปมีกษัตริย์ปกครองอีกครั้งในปี ค.ศ. 1660 อย่างไรก็ตามการต่อสู้ระหว่างกษัตริย์กับรัฐสภายังคงดำเนินต่อไป แต่ไม่ได้เป็นการเผชิญหน้าด้วยอาวุธเช่นในอดีต ในที่สุดรัฐสภาเป็นฝ่ายได้รับชัยชนะ และพระราชอำนาจของกษัตริย์ได้ถูกลดทอนลงอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งในปัจจุบันรัฐสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดในการตรากฎหมาย โดยไม่มีการจำกัดอำนาจโดยกฎหมายลายลักษณ์อักษร แต่ในทางปฏิบัติมีขอบเขตจำกัดโดยกลไกที่ไม่เป็นทางการ ได้แก่ มติมหาชน การเลือกตั้งทั่วไป และธรรมเนียมประเพณี ดังนั้น ในขณะที่รัฐอื่น ๆ จำเป็นต้องร่างรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อกำหนดและจำกัดอำนาจในการปกครอง แต่ในสหราชอาณาจักร การจำกัดอำนาจในการปกครองดำรงอยู่ได้โดยปราศจากรัฐธรรมนูญในรูปแบบเดียวกัน<sup>40</sup>

การกล่าวถึงว่าสหราชอาณาจักรมีรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร หรือมีรัฐธรรมนูญในรูปแบบจารัตประเพณี อาจเป็นการใช้คำเพื่อวัตถุประสงค์สองประการหลัก **ประการแรก** คือ เพื่อแสดงให้เห็นว่าสหราชอาณาจักรก็มีหลักการพื้นฐานในการปกครองเช่นเดียวกับรัฐอื่น ๆ ที่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร **ประการที่สอง** คือ เพื่อใช้เป็นกรอบในการศึกษาเปรียบเทียบประเภทของรัฐธรรมนูญ โดยแบ่งออกเป็นสองประเภท ได้แก่ **รัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร** และ **รัฐธรรมนูญที่เป็นจารัตประเพณี** อย่างไรก็ตาม

<sup>40</sup>โปรดดู ศักดิ์ ไทยวัฒน์ และ วิญญู อังคนารักษ์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง, พระนคร: อักษรเจริญทัศน์, 2504, หน้า 3 - 4.



เป็นที่เข้าใจโดยทั่วไปในทางวิชาการว่า คำว่า “รัฐธรรมนูญ” โดยความหมายที่แท้จริงนั้น หมายถึง กฎหมายที่บัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น

ส่วนคำว่า “กฎหมายรัฐธรรมนูญ” นั้น ย่อมมีความหมายที่แตกต่างจากคำว่ารัฐธรรมนูญเพราะกฎหมายรัฐธรรมนูญไม่ใช่ชื่อของกฎหมายไม่เหมือนกับชื่อของกฎหมายอื่น ๆ เช่น รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา แต่กฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นเพียงการเรียกชื่อของกลุ่มกฎหมายกลุ่มหนึ่งเท่านั้น กลุ่มกฎหมายดังกล่าว หมายถึง บรรดากฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเมืองเท่านั้น เช่น รัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกสภาวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 เป็นต้น

กลุ่มกฎหมายทางการเมือง ดังกล่าวข้างต้น โดยรวมเรียกว่า “กฎหมายรัฐธรรมนูญ” ซึ่งมีได้จำกัดอยู่เพียงบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น หากแต่ยังครอบคลุมถึงหลักเกณฑ์ทางการเมืองที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร หรือจารีตประเพณีทางการเมืองด้วย ตัวอย่างเช่น พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์บางประการ หรือที่เรียกกันว่าพระราชอำนาจในทางทฤษฎี ซึ่งหมายถึงพระราชอำนาจในการให้คำแนะนำปรึกษาสนับสนุน และทรงตักเตือนแก่รัฐบาล โดยที่พระราชอำนาจดังกล่าวอาจมิได้ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยโดยชัดแจ้ง หรือประเพณีการสรรหานายกรัฐมนตรี ก็ถือเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายรัฐธรรมนูญในความหมายที่กว้างขวางนี้

ด้วยเหตุประการดังกล่าว คำว่า “กฎหมายรัฐธรรมนูญ” จึงมีความหมายที่ครอบคลุมกว้างกว่าคำว่า “รัฐธรรมนูญ” โดยกล่าวคือ กฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นสาขาวิชาหนึ่งของกฎหมายมหาชนที่ศึกษาเกี่ยวกับขอบเขตดังต่อไปนี้

1. กฎเกณฑ์การปกครองประเทศทางการเมืองที่เป็นลายลักษณ์อักษร หรือที่เรียกว่า “รัฐธรรมนูญ”
2. กฎเกณฑ์การปกครองประเทศทางการเมืองที่มิได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร หรือเป็นจารีตประเพณีทางการเมือง เช่น พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์บางประการ ประเพณีการสรรหานายกรัฐมนตรี เป็นต้น
3. พระราชบัญญัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎเกณฑ์การปกครองประเทศทางการเมือง เช่น กฎหมายพรรคการเมือง กฎหมายเลือกตั้ง กฎหมายคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นต้น

มีข้อที่น่าสังเกตที่ว่า ชื่อกฎหมายทั้งหลายจะไม่มีคำว่า “กฎหมาย” นำหน้าชื่อกฎหมาย เช่น รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง เทศบัญญัติ เป็นต้น

ด้วยเหตุประการดังกล่าว คำว่า “กฎหมายรัฐธรรมนูญ” จึงมีความหมายที่ครอบคลุมกว้างกว่าคำว่า “รัฐธรรมนูญ” โดยกล่าวคือ กฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นสาขาวิชาหนึ่งของกฎหมายมหาชนที่ศึกษาเกี่ยวกับ “ประมวลกฎหมาย” ทั้งหลายก็เช่นเดียวกัน กล่าวคือ ไม่ได้เป็นชื่อของกฎหมายแต่เป็นชื่อเรียกรวมบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องด้วยแพ่งและพาณิชย์มารวมบัญญัติไว้ใน “ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์” เป็นต้น

<sup>41</sup> หุต แสงอุทัย, คำบรรยายความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์, พิมพ์ครั้งที่ 4, 2520.



สำหรับคำว่า “ประมวลกฎหมาย” นั้น ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย<sup>41</sup> ได้อธิบายว่า คำว่า ประมวลกฎหมาย หมายความว่า กฎหมายที่ได้บัญญัติขึ้น โดยรวบรวมบทบัญญัติเรื่องเดียวกันที่กระจัดกระจายกันอยู่เอามาปรับปรุงให้เป็นหมวดหมู่ วางหลักเกณฑ์ให้เป็นระเบียบเรียบร้อย มีข้อความทั่วถึงซึ่งกันและกัน สำหรับกฎหมายระหว่างประเทศ ก็เช่นเดียวกันไม่ใช่ชื่อของกฎหมาย แต่เป็นการเรียกรวมบรรดากฎเกณฑ์ระหว่างประเทศในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งอาจออกมาในรูปของ “จารีตประเพณี” หรือ โดยการตราขึ้นไว้โดยลายลักษณ์อักษรโดยนานาอารยประเทศ หรือโดยความตกลงระหว่างประเทศหรือสนธิสัญญา เป็นต้น

เห็นได้ว่า กฎหมายรัฐธรรมนูญจึงไม่ใช่ชื่อของกฎหมายและไม่เป็นการถูกต้องที่จะเรียกรัฐธรรมนูญว่า “กฎหมายรัฐธรรมนูญ” เพราะกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นอีกความหมายหนึ่งนั่นเอง

นอกจากนี้ จะเห็นได้ว่าประเทศที่ไม่มีรัฐธรรมนูญ ก็สามารถมีกฎหมายรัฐธรรมนูญได้ เพราะกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องของการศึกษากฎเกณฑ์การปกครองประเทศทางการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งกฎเกณฑ์การปกครองประเทศจะเป็นแบบลายลักษณ์อักษรหรือในรูปแบบของจารีตประเพณีก็ได้

ประเทศไทยมีทั้งรัฐธรรมนูญและกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยการมีรัฐธรรมนูญนั้นอ้างอิงจากการมีกฎหมายที่มีชื่อเฉพาะเจาะจง หรือชื่อเรียกในทำนองเดียวกัน อาทิ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นต้น ในขณะเดียวกัน การมีกฎหมายรัฐธรรมนูญนั้นครอบคลุมถึงการศึกษาลักษณะการปกครองประเทศในทางการเมือง ทั้งที่ปรากฏในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ในพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับกิจการทางการเมือง รวมถึงจารีตประเพณีทางการเมืองที่ได้รับการยอมรับและปฏิบัติสืบเนื่องมา

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า รัฐใดที่มีรัฐธรรมนูญ ย่อมมีกฎหมายรัฐธรรมนูญด้วย เนื่องจากรัฐธรรมนูญถือเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม รัฐที่มีกฎหมายรัฐธรรมนูญ อาจไม่มี “รัฐธรรมนูญ” ในรูปแบบที่เป็นลายลักษณ์อักษรและประมวลเป็นเอกสารเดียวได้ ดังเช่นกรณีของสหราชอาณาจักร ซึ่งมีกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ประกอบด้วยหลักเกณฑ์การปกครองประเทศในทางการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ เช่น จารีตประเพณี คำพิพากษาของศาล ธรรมเนียมปฏิบัติ และกฎหมายลายลักษณ์อักษรเฉพาะเรื่องเท่านั้น

สำหรับความคล้ายคลึงระหว่าง “รัฐธรรมนูญ” (ชื่อเฉพาะของกฎหมายชนิดหนึ่ง) กับ “กฎหมายรัฐธรรมนูญ” (ซึ่งเป็นชื่อเรียกรวมกลุ่มกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับสถาบันการเมือง) อยู่ที่ว่ากฎหมายทั้งสองประเภทอยู่ในสาขาของกฎหมายมหาชน และวางระเบียบการเมืองการปกครองคล้ายกัน เพียงแต่ว่ารัฐธรรมนูญ หมายถึง การศึกษาถึงสถาบันทางการเมืองภายในประเทศเท่านั้น ส่วนกฎหมายรัฐธรรมนูญจะศึกษาถึงตัวรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญอีกด้วย

ส่วนความแตกต่างระหว่าง “รัฐธรรมนูญ” กับ “กฎหมายรัฐธรรมนูญ” อยู่ที่ว่ารัฐธรรมนูญเป็นดับทกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร แต่กฎหมายรัฐธรรมนูญจะเป็นการศึกษาถึงดับทกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร และกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเมืองที่เป็นจารีตประเพณี

นอกจากความแตกต่างในเชิงความหมายโดยทั่วไปแล้ว คำว่า “รัฐธรรมนูญ” และ “กฎหมายรัฐธรรมนูญ” ยังมีความแตกต่างในเชิงวิชาการหรือเทคนิคทางกฎหมายอีกด้วย กล่าวคือ สามารถอ้างอิงโดยเจาะจงถึงบทบัญญัติเฉพาะมาตราในรัฐธรรมนูญได้ เช่น “รัฐธรรมนูญ มาตรา 36 บัญญัติว่า.....” ในขณะที่ไม่สามารถอ้างอิงในลักษณะเดียวกันกับคำว่า “กฎหมายรัฐธรรมนูญ” ได้ เช่น “กฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา 24 บัญญัติว่า.....” เนื่องจากการกล่าวถึงกฎหมายรัฐธรรมนูญนั้นมีความหมายครอบคลุมถึงกฎหมายหลายฉบับ หลักเกณฑ์ที่หลากหลาย และสถาบันทางการเมืองจำนวนมาก จนไม่สามารถระบุเลขมาตราเป็นการเฉพาะเจาะจงได้ เว้นแต่จะอ้างอิงถึงกฎหมายที่มีชื่อเรียกเฉพาะและมีเลขมาตรากำกับอย่างชัดเจน เช่น “พระราชบัญญัติ

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 40 บัญญัติว่า.....” หรือ “พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 35 บัญญัติว่า ....” เป็นต้น<sup>42</sup>

### 1.2.2 ความหมายของคำว่า “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ”

คำว่า “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” หมายถึงกฎหมายที่บัญญัติถึงรายละเอียดเกี่ยวกับสถาบันทางการเมือง โดยที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติในหลักการไว้แล้ว และรัฐธรรมนูญให้อำนาจในการออกกฎหมายเกี่ยวกับรายละเอียดในเรื่องนั้น ๆ ได้ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติถึงสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาไว้ แต่หลักเกณฑ์และวิธีการการเลือกตั้งนั้นไม่ได้มีการบัญญัติในรายละเอียดไว้ โดยรัฐธรรมนูญ ฉบับนี้ได้บัญญัติในมาตรา 85 วรรคสาม ว่า “หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการสมัครรับเลือกตั้ง การออกเสียงลงคะแนน การนับคะแนน การรวมคะแนน การประกาศผลการเลือกตั้ง และการอื่นที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยกฎหมายดังกล่าวจะกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องยื่นหลักฐานแสดงการเสียภาษีเงินได้ประกอบการสมัครรับเลือกตั้งด้วยก็ได้”

ดังนั้นรายละเอียดต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้ง จึงต้องไปศึกษาจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2560 เป็นต้น

นอกจากนี้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ยังให้หมายถึง กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้รัฐธรรมนูญ อันเกี่ยวกับตัวสถาบันการเมืองเท่านั้นอีกด้วย เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติถึงหลักการต่าง ๆ เกี่ยวกับตัวสถาบันประมุขของรัฐไว้ แต่รายละเอียดต่าง ๆ ของประมุขของรัฐอันเกี่ยวกับลำดับผู้ควรสืบราชสันตติวงศ์ หรือผู้ที่ต้องยกเว้นจากการสืบราชสันตติวงศ์ เป็นต้น ในรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติถึงรายละเอียดดังกล่าวไว้ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 20 บัญญัติว่า...มาตรา 20 ภายใต้บังคับมาตรา 21 การสืบราชสมบัติให้เป็นไปโดยนัยแห่งกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467

การแยกความหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ออกเป็น 2 ลักษณะเช่นนี้ เพราะอาจจะมีข้อโต้แย้งขึ้นมาในใจได้ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องเป็นกฎหมายที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจในการออกเท่านั้น ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว ยังมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ออกมาโดยมิได้อาศัยอำนาจรัฐธรรมนูญอีกด้วย เช่น กฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467 เป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่มีได้ออกโดยอาศัยอำนาจรัฐธรรมนูญฉบับใดเลย แต่เรียกว่า “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ” เพราะเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้รัฐธรรมนูญเท่านั้น

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเหล่านี้ ถึงแม้จะเป็นเรื่องสำคัญที่รัฐธรรมนูญบ่งบอกไว้ก็ดี ก็หาได้มีลักษณะเป็นรัฐธรรมนูญ หรือเป็นเพียงส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญไม่ จะเป็นได้ก็เพียง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือเป็นเพียงส่วนหนึ่งของกฎหมายรัฐธรรมนูญเท่านั้น ทั้งนี้ถ้าจะให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีฐานะเป็นรัฐธรรมนูญหรือเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญแล้ว จะต้องมีการรับรองอย่างชัดแจ้งด้วยว่าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ ตัวอย่างเช่น<sup>43</sup> ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส ค.ศ. 1954 นั้น

<sup>42</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2523, หน้า 61.

<sup>43</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, รายงานการวิจัยเรื่อง ศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ, กันยายน, 2542, หน้า 13.



ได้กล่าวรับรองถึงสิทธิต่าง ๆ ของประชาชนตามที่ได้บัญญัติไว้ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 1946 และปฏิญญาแสดงสิทธิของมนุษยชนและพลเมืองของฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 ซึ่งมีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน และอยู่ในสถานะเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันด้วย

ในกรณีที่มีการกล่าวว่า กฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467 มีศักดิ์ฐานะเท่าเทียมกับรัฐธรรมนูญนั้น อาจเป็นเพราะอาศัยเหตุผลบางประการ เช่น

1. “การแก้ไขเพิ่มเติมกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พุทธศักราช 2467 ให้กระทำได้โดยวิธีการอย่างเดียวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ” (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 20)<sup>44</sup> ดังนั้น การแก้ไขด้วยวิธีการเดียวกัน ก็น่าจะมีศักดิ์ฐานะเท่าเทียมกันด้วย

ในเรื่องการบัญญัติถึงวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎมณเฑียรบาลนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับก่อน ๆ ไม่มีการบัญญัติถึงเรื่องวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมไว้เลย เพิ่งจะเริ่มมีการบัญญัติถึงวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎมณเฑียรบาลเป็นครั้งแรก ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 23 ว่า “การยกเลิกและแก้ไขเพิ่มเติมกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 จะกระทำมิได้” ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 20 ก็ได้มีการบัญญัติถึงวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พุทธศักราช 2467 ว่า ให้กระทำโดยวิธีการอย่างเดียวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พุทธศักราช 2560 มาตรา 20 วรรคสอง ก็ได้บัญญัติถึงวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎมณเฑียรบาลว่า การแก้ไขเพิ่มเติมกฎมณเฑียรบาลเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะ...<sup>45</sup>

ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญจะไม่ได้บัญญัติถึงวิธีการแก้ไขเพิ่มเติม บัญญัติห้ามแก้ไข หรือบัญญัติให้แก้ไขได้โดยวิธีอย่างเดียวกับรัฐธรรมนูญหรือบัญญัติให้การแก้ไขให้เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ก็ตาม ก็ไม่ได้มีผลให้กฎมณเฑียรบาลนั้นมีศักดิ์และฐานะเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญได้ และอีกประการหนึ่งก็ไม่มีกฎหมายฉบับใดที่ได้บัญญัติไว้ให้กฎมณเฑียรบาลมีฐานะเท่าเทียมหรือเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ หรือแม้กระทั่งมีฐานะเป็นรัฐธรรมนูญด้วย

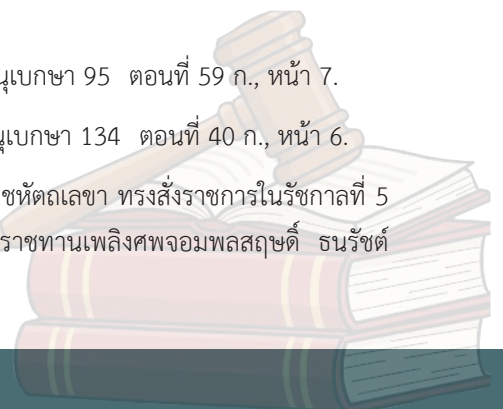
2. การอ้างเหตุผลที่ว่า กฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ เป็นกฎหมายที่กล่าวถึง วิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ปกครองรัฐ ลำดับผู้ควรสืบราชสันตติวงศ์หรือผู้ที่ต้องยกเว้นจากการสืบราชสันตติวงศ์<sup>46</sup> จึงน่าจะมีศักดิ์และฐานะเท่าเทียมกับรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญเองก็เป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ปกครองรัฐเช่นเดียวกัน นอกเหนือจากการบัญญัติในเรื่องอื่นอีกด้วย

ในอดีตสมัยที่มีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ กฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ย่อมมีศักดิ์เป็นรัฐธรรมนูญเพราะในสมัยนั้น ผู้ปกครองรัฐคือพระมหากษัตริย์ แต่ในปัจจุบันการปกครองได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นระบอบประชาธิปไตย อำนาจอธิปไตยได้เปลี่ยนมือจากองค์พระมหากษัตริย์มาเป็นของประชาชนแล้ว ดังนั้น ผู้ปกครองรัฐจึงเป็นรัฐบาลซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้า พระมหากษัตริย์ทรงมีฐานะ

<sup>44</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521, ตุลาคม 22, ราชกิจจานุเบกษา 95 ตอนที่ 59 ก., หน้า 7.

<sup>45</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, เมษายน 6, ราชกิจจานุเบกษา 134 ตอนที่ 40 ก., หน้า 6.

<sup>46</sup>“กฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ หมวดที่ 4 และ 5, ดูในพระราชหัตถเลขา ทรงสั่งราชการในรัชกาลที่ 5 และ 6 กับเรื่องประกอบ, ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พิมพ์พระราชทาน ในงานพระราชทานเพลิงศพจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ณ เมรุวัดเทพศิรินทราวาส 17 มีนาคม 2507, หน้า 332 ถึง 346.



เป็นประมุขของประเทศ อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ การบัญญัติถึงการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ปกครองรัฐ (รัฐบาล) จึงได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ส่วนกฎหมายที่ตราโดยสภาจะบัญญัติถึงการเข้าสู่ตำแหน่งของประมุขของรัฐมิใช่ ผู้ปกครองรัฐจึงไม่มีฐานะเป็นรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

ด้วยเหตุนี้ สรุปได้ว่า กฎหมายที่ตราโดยสภาว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พุทธศักราช 2467 เป็นเพียงกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญเท่านั้นคือ มีศักดิ์เท่าเทียมกับกฎหมายธรรมดา<sup>47</sup>

### 1.3 ความเป็นมาและพัฒนาการของรัฐธรรมนูญในสมัยต่าง ๆ

การเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญในประเทศต่าง ๆ มีวิวัฒนาการที่พอจะแยกลำดับเหตุการณ์ออกเป็น 4 สมัย คือ

#### 1.3.1 สมัยแรก

ในยุคแรกเริ่ม ก่อนปีคริสต์ศักราช 1215 ซึ่งเป็นปีที่มีการประกาศใช้มหาบัตร Magna Carta<sup>48</sup> ใน สหราชอาณาจักร หลักเกณฑ์การปกครองประเทศในช่วงเวลาดังกล่าวมีลักษณะไม่แน่นอนและขาดความชัดเจน อาจมีการบัญญัติไว้บ้างในรูปของจารีตประเพณี หรือเป็นพระราชโองการที่ทรงกำหนดขึ้นเป็นครั้งคราวตาม พระราชอัธยาศัย และหากมีข้อกำหนดใดที่เอื้อต่อความมั่นคงและความปลอดภัยของราษฎร ก็เป็นผลจากการ ยับยั้งพระทัยของพระมหากษัตริย์เอง มิได้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดขึ้นเพื่อจำกัดพระราช อำนาจกฎเกณฑ์การปกครองในสมัยนี้มีลักษณะเป็นราชาธิปไตยโดยแท้ และถือว่ายังไม่มีรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น

#### 1.3.2 สมัยที่สอง

สมัยที่สอง เริ่มนับแต่มีการประกาศใช้มหาบัตร Magna Carta ในปี ค.ศ. 1215 เป็นต้นมา จนถึงสมัย ประกาศอิสรภาพในประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม ค.ศ. 1776 กล่าวคือ ในปี ค.ศ. 1215 มาจนถึง ค.ศ. 1776 สหราชอาณาจักรได้มีกฎเกณฑ์การปกครองประเทศที่เป็นลายลักษณ์อักษรอยู่หลายฉบับ เช่น

Magna Carta (15 มิถุนายน ค.ศ. 1215) มีลักษณะเป็นสัญญาระหว่างพระมหากษัตริย์และพวกขุนนาง กล่าวคือ พวกขุนนางไม่พอใจในพระเจ้าจอห์นซึ่งเป็นพระมหากษัตริย์ปกครองสหราชอาณาจักรในสมัยนั้น เหตุเพราะพระเจ้าจอห์นมักจะเก็บภาษีตามใจชอบเพื่อนำไปใช้ในการสงคราม ด้วยเหตุนี้จึงเกิดการรบพุ่งกันขึ้น และพระเจ้าจอห์นเป็นฝ่ายแพ้ จึงต้องยอมประทับตราลงใน Magna Carta ดังกล่าวตามที่พวกขุนนาง ต้องการ<sup>49</sup>

<sup>47</sup> ประเทศหลายประเทศนิยมใช้วิธีออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นการสะดวกที่ไม่จำเป็นต้องเอาเรื่องที่จะเป็นรายละเอียดหรือไม่มีความสำคัญมาก ไปบรรจุลงในตัวบทรัฐธรรมนูญ ซึ่งควรจะมีบทบัญญัติเฉพาะที่สำคัญ และจำเป็นจริง ๆ ส่วนรายละเอียดต่าง ๆ ให้ทำเป็นกฎหมายธรรมดาประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งหากต้องการแก้ไข เมื่อถึงเวลาก็สามารถทำได้ง่าย ไม่ต้องมีหลักเกณฑ์พิเศษและใช้เวลานานเหมือนกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

<sup>48</sup> หลวงประเจิดอักษรลักษณ์ (สมโภช อิศวนนท์), กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พระนคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, 2477, หน้า 8.

<sup>49</sup> หยุด แสงอุทัย, อ้างแล้ว, หน้า 32.



มหาบัตร Magna Carta เป็นพระราชบัญญัติว่าด้วยรัฐสภานั้นเอง พระราชบัญญัติ ฉบับนี้กำหนดถึงองค์กรและอำนาจของสภา และกำหนดถึงการจำกัดอำนาจของกษัตริย์บางประการ นอกจากนี้ยังมีบทคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ราษฎร ซึ่งสาระสำคัญของมหาบัตรมีดังนี้คือ<sup>50</sup>

1. กษัตริย์จะต้องไม่บังคับเอาที่ดินของราษฎรมาชำระหนี้ ถ้าราษฎรยังมีทรัพย์สินอื่นพอเพียง
2. ชาวนครลอนดอนมีสิทธิและเสรีภาพที่จะปฏิบัติตามประเพณีโบราณ
3. กษัตริย์จะไม่เรียกเก็บเงินแทนการใช้ให้ทำงาน หรือบังคับให้ชำระเงินช่วยเหลือใด ๆ โดยมิได้ปรึกษาหารือกับที่ปรึกษาทั่วไปของแผ่นดิน เว้นแต่จะเป็นการช่วยเหลือตามประเพณีของเจ้าผู้ครองนครรวม 3 กรณีคือ การไถ่ตัว พระมหากษัตริย์การแต่งตั้งบุตรชายเป็นขุนนาง และการให้เงินแก่ราชติดตามคนหัวปีที่จะสมรส
4. การฟ้องคดีระหว่างราษฎรกับราษฎร ตามกฎหมายจารีตประเพณีจะต้องไม่กระทำในศาลของกษัตริย์ แต่ให้กระทำในศาลธรรมดา

5. ค่าปรับจะต้องกำหนดตามความหนักเบาของความผิดบุคคลอื่นไม่มีอำนาจ ลงโทษปรับขุนนางชั้นเอิลและบารอน เว้นแต่จะเป็นขุนนางซึ่งมีบรรดาศักดิ์ทัดเทียมกัน

ห้ามมิให้ข้าราชการตำแหน่งเจ้าเมือง ตำรวจหรือข้าราชการของกษัตริย์ดำเนินคดีความผิดแทนกษัตริย์ซึ่งได้เคยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้พิพากษาของกษัตริย์

6. บุคคลธรรมดาจะต้องไม่ถูกจับกุม คุมขัง บังคับให้ออกจากที่ดินของตน และจะต้องไม่ถูกถือว่าเป็นพวกนอกกฎหมาย เนรเทศหรือกระทำโดยวิธีอื่นใด เว้นแต่จะเป็นตามคำพิพากษาที่ชอบด้วยกฎหมาย หรือกฎหมายของประเทศ

7. ความยุติธรรมไม่เป็นสิ่งที่พึงซื้อขาย หรือปฏิเสธในอันที่จะให้แก่บุคคลใด และไม่พึงถูกหน่วงเหนี่ยวไว้

8. เมื่อได้ชำระค่าธรรมเนียมตามประเพณีแล้ว พ่อค้าย่อมมีเสรีภาพที่จะเดินทางเข้าไป และออกนอกราชอาณาจักรได้

9. ผู้พิพากษา ตำรวจ ข้าราชการตำแหน่งเจ้าเมือง และข้าราชการจะต้องแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งมีความรู้ทางกฎหมาย

10. บรรดาที่ดินที่ทำเป็นป่าในสมัยของพระเจ้าจอห์นนั้น จะต้องเพิกถอนไม่ให้เป็นป่าอีกต่อไป และจะต้องปฏิรูปกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

11. กษัตริย์จะต้องเลือกขุนนางชั้นบารอนมีจำนวน 25 คน เป็นผู้แทนของชาติ และจะต้องสัญญาว่าจะยอมให้ผู้แทนเหล่านี้มีอำนาจสอดส่องดูแล เพื่อให้มีการปฏิบัติตามพระบรมราชโองการ

Petition of Right (ค.ศ. 1628) เป็นกฎหมายร้องขอความคุ้มครองจากกษัตริย์ของ สหราชอาณาจักรเพิ่มเติมจากที่มีอยู่แล้ว พระราชบัญญัติฉบับนี้ย้ำถึงหลักที่ว่า สิทธิและเสรีภาพของประชาชน จะต้องได้รับความคุ้มครองตามบทบัญญัติของกฎหมายของรัฐสภา สาระสำคัญของ Petition of Right มีดังนี้<sup>51</sup>

1. บุคคลไม่พึงถูกบังคับให้ให้สิ่งของ ใ้กู้ บังคับให้กู้หรือเสียภาษี โดยมิได้รับความยินยอมจากราษฎรตามที่กฎหมายของรัฐสภาบัญญัติไว้

<sup>50</sup>วิชญ์ เครื่องาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพฯ: แสงสุทธิการพิมพ์, 2523, หน้า 74 - 76.

<sup>51</sup>วิชญ์ เครื่องาม, อ้างแล้ว, หน้า 76.



2. บุคคลที่เป็นอิสระไม่พึงถูกพิพากษาประหารชีวิต หรือตัดอวัยวะ หรือจำคุก หรือ คุมขัง ก่อนฟังคำพิพากษาหลักฐาน อันเป็นการขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายของประเทศ

3. เอกชนจะต้องไม่ถูกบังคับให้รับทหารเข้าอยู่อาศัยในบ้านของตน

4. การสั่งให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยกฏอัยการศึกจะต้องถูกเพิกถอนและแสดงว่าเป็นโมฆะ<sup>52</sup>

จาก Petition of Right ได้มีการกำหนดสถานะแห่งสิทธิตามกฎหมายระหว่างองค์พระมหากษัตริย์กับรัฐสภา โดยอ้างพระบรมราชโองการที่ยืนยันความมีอยู่แห่งสิทธินั่นเอง<sup>53</sup>

Bill of Rights (ค.ศ. 1689) เป็นพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิซึ่งถูกตราขึ้นโดยพระเจ้าวิลเลียมแห่งราชวงศ์ออเรนจ์ พระราชบัญญัติฉบับนี้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจำกัดอำนาจ ของกษัตริย์และเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยมีสาระสำคัญดังนี้คือ<sup>54</sup>

1. การที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจดใช้กฎหมายก็ดี หรือใช้กฎหมายก็ดี โดยมิได้รับความยินยอมจากรัฐสภา เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

2. การที่พระมหากษัตริย์ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายก็ดี หรือการนำกฎหมายที่ยกเลิกแล้วมาใช้ก็ดี เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

3. คำสั่งตั้งศาลพิจารณาเกี่ยวกับศาสนา ตลอดจนคำสั่งและการจัดตั้งศาลให้มีลักษณะทำนองเดียวกันเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

4. การที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจเรียกเก็บเงินสำหรับค่าใช้จ่ายในกิจการของพระองค์ โดยมิได้รับความยินยอมจากรัฐสภาที่ดี เรียกเก็บเงินเกินระยะเวลาที่รัฐสภาอนุมัติก็ดี หรือเรียกเก็บเงินโดยวิธีอื่นนอกจากที่ได้รับอนุมัติ หรือจะได้รับอนุมัติจากรัฐสภาที่ดีเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

5. ประชาชนมีสิทธิที่จะร้องทุกข์ต่อพระมหากษัตริย์ได้ การจำกัดเสรีภาพเช่นว่านี้ก็ดี และการดำเนินคดีฐานร้องทุกข์ก็ดี เป็นการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมาย

6. การจัดให้มีกองทัพประจำการในราชอาณาจักรในยามสงบ โดยมิได้รับความยินยอมจากรัฐสภาเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย

7. บุคคลซึ่งนับถือศาสนานิกายโปรเตสแตนต์ จึงมีอาวุธสำหรับป้องกันตนตามที่กฎหมายบัญญัติ

8. การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงให้เป็นการกระทำด้วยความสมัครใจ

9. เสรีภาพในการพูดและอภิปราย หรือการดำเนินการใดๆ ในรัฐสภานั้น ไม่พียงนำไปฟ้องร้องเป็นคดีในศาลใดศาลหนึ่ง

10. การเรียกประกันตัวจำเลยมากไปก็ดี การกำหนดค่าปรับมากเกินไปก็ดี หรือการลงโทษอย่างทารุณโหดร้ายและผิดธรรมดาที่ดี เป็นสิ่งที่ไม่พึงกระทำ

11. ผู้ที่เป็นลูกขุนต้องลงทะเบียน และประกาศเป็นทางการโดยถูกต้อง และในคดีความผิดฐานกบฏ ผู้ที่จะเป็นลูกขุนต้องเป็นผู้ที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

<sup>52</sup>หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2511) เรียงมาตรา, และคำอธิบายรัฐธรรมนูญทั่วไปโดยย่อ, พระนคร: โรงพิมพ์กรุงสยามการพิมพ์, 2511, หน้า 134.

<sup>53</sup>บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ: รัฐธรรมนูญเยอรมัน, กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535, หน้า 42.

<sup>54</sup>วิชญ์ เครืองาม, อ้างแล้ว หน้า 76 - 78.



12. การปรับและริบทรัพย์สินบุคคลก่อนมีคำพิพากษา เป็นการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมายและเป็นโมฆะเสมอ

13. รัฐสภาพึงจัดให้มีการประชุมเนื่อง ๆ เพื่อแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้ดีขึ้นอยู่ ดังนั้นในช่วงสมัยที่สองนี้ ขอบเขตของรัฐธรรมนูญได้มีความหมายชัดเจนยิ่งขึ้นกว่า สมัยที่ 1 ซึ่งพอจะสรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญในสมัยนี้คือกฎหมายที่จำกัดอำนาจของพระมหากษัตริย์หรือผู้ปกครองประเทศนั่นเอง

ในสมัยที่ 2 นี้ รัฐธรรมนูญมีลักษณะเป็นอภิชนาธิปไตย<sup>55</sup>

ในช่วงเวลาดังกล่าว ขอบเขตของกฎหมายรัฐธรรมนูญเริ่มมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยเป็นที่เข้าใจร่วมกันในสมัยนั้นว่า กฎหมายรัฐธรรมนูญต้องมีลักษณะเป็นการจำกัดอำนาจของผู้ปกครองประเทศ ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว ถือเป็นหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยประการหนึ่ง กล่าวคือ การกำหนดขอบเขตอำนาจของประมุขแห่งรัฐ หรือรัฐบาล ให้มีอำนาจเพียงใด มหาบัตร Magna Carta ประสบความสำเร็จในการวางข้อจำกัดอำนาจของประมุขและรัฐบาลไว้เป็นรายข้อ อาทิ ข้อที่ 1 กำหนดให้ศาสนจักรมีความเป็นอิสระจากอาณาจักร ข้อที่ 2 จำกัดอำนาจในการจัดเก็บภาษีอากรของกษัตริย์ ซึ่งในอดีตสามารถดำเนินการได้ตามพระราชอัธยาศัย และข้อที่ 3 จำกัดอำนาจในการจับกุมคุมขังราษฎรโดยพลการ เป็นต้น กฎหมายรัฐธรรมนูญในยุคนี้มีลักษณะเป็นอภิชนาธิปไตย

### 1.3.3 สมัยที่สาม

สมัยที่สาม เริ่มนับแต่มีการประกาศอิสรภาพในประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม ค.ศ. 1776 ไปจนถึงสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 ในปี ค.ศ. 1945 ในช่วงสมัยนี้ มีเหตุการณ์ที่สำคัญเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นหลายหน ได้มีรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ มากมาย ซึ่งจะเห็นได้ว่า บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญต่าง ๆ ในช่วงสมัยที่สามนี้ ได้ทำให้ขอบเขตความหมายของรัฐธรรมนูญเปลี่ยนไป เช่น การจัดทำรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาฉบับแรก เมื่อเดือนมีนาคม ค.ศ. 1789 ซึ่งมีผลมาจากการประกาศอิสรภาพในสหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ. 1776<sup>56</sup>

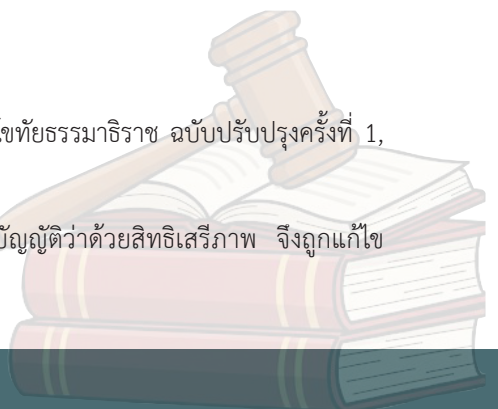
การจัดทำรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ฉบับวันที่ 3 กันยายน ค.ศ. 1791 เนื่องจากเกิดการปฏิวัติครั้งใหญ่ในฝรั่งเศสใน ค.ศ. 1789

การจัดทำรัฐธรรมนูญสวิตเซอร์แลนด์ (สาธารณรัฐเฮลเวติก) ใน ค.ศ. 1798

การจัดทำรัฐธรรมนูญเยอรมัน ใน พ.ศ. 2392 รัฐธรรมนูญไวมาร์ ใน พ.ศ. 2462 ในสมัยนี้ถือกันว่าเริ่มมีรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกแต่จะมีความหมายแค่การจำกัดอำนาจของรัฐบาลอย่างเดียวยังไม่พอ หากถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นเอกสารสำคัญเกี่ยวกับกฎการปกครองประเทศซึ่งจะมีขึ้นได้ก็ด้วยความสมัครใจของราษฎร และจำต้องว่าด้วยการจัดระเบียบการปกครองประเทศอย่างเป็นสัดส่วน มีการแบ่งแยกอำนาจ และมีบทคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของราษฎรด้วยดังที่ปรากฏในคำประกาศอิสรภาพของสหรัฐอเมริกา

<sup>55</sup>เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 1, พิมพ์ครั้งที่ 7, 2560.

<sup>56</sup>รัฐธรรมนูญฉบับ 17 กันยายน 1787 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรก แต่ไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ จึงถูกแก้ไขเมื่อ ค.ศ. 1789 ซึ่งมาให้สัตยาบันฉบับ 1749 เมื่อปี 1791.



ในช่วงสมัยที่สามนี้เองถือว่าเกิดรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นครั้งแรกซึ่งขอบเขตความหมายของรัฐธรรมนูญได้เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งรัฐธรรมนูญมิได้หมายถึงการจำกัดอำนาจของผู้ปกครองประเทศเท่านั้น แต่ยังถือว่ารัฐธรรมนูญจะจัดทำขึ้นมาได้ก็ด้วยความสมัครใจของราษฎร และจำต้องว่าด้วยการจัดระเบียบการปกครองประเทศอย่างเป็นสัดส่วน มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย และมีบทคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของราษฎร ซึ่งจะเห็นได้ชัดในปฏิญญาแสดงเอกราชของสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีข้อความตอนหนึ่งว่า “เรากล่าวความจริงนี้ให้ปรากฏชัดแจ้งในตัวเองว่า...ผู้ปกครองหรือรัฐบาลจะจัดตั้งขึ้นได้ในหมู่ราษฎรก็โดยอาศัยอำนาจอันชอบธรรม ซึ่งมาจากความเห็นชอบของราษฎรผู้ถูกปกครอง”

หรือในปฏิญญาแสดงสิทธิของมนุษยชนและพลเมืองของฝรั่งเศส ซึ่งสมัชชาแห่งชาติลงมติเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1789 ปฏิญญาสิทธินี้ แม้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของประเทศฝรั่งเศสก็ถือว่ายังใช้ได้อยู่ ปฏิญญานี้มีข้อความเกี่ยวกับสิทธิแห่งเสรีภาพ ทรัพย์สินและความมั่นคง มนุษย์ย่อมเกิดมาอย่างมีอิสระและเสมอภาค นอกจากนี้ยังกำหนดว่า รัฐได้ก่อตั้งขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิเหล่านี้ และบุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะร่วมมือในการบัญญัติกฎหมาย อย่างน้อยก็โดยผู้แทนราษฎร

ในเรื่องเกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจนั้น ในปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของมนุษยชนและพลเมืองของฝรั่งเศส ข้อ 16 ซึ่งประกาศเมื่อ ค.ศ. 1789 กำหนดว่า “สังคมใดที่ไม่มีประกัน สิทธิ หรือไม่มีการแบ่งแยกอำนาจ สังคมนั้นหาได้ชื่อว่ามิใช่รัฐธรรมนูญอยู่ไม่”

ผู้ร่างรัฐธรรมนูญคนสำคัญ 2 คนของสหรัฐอเมริกาคือ เจมส์ เมดิสัน<sup>57</sup> และโทมัส เจฟเฟอร์สัน กล่าวว่า “การไม่ยอมรับการแบ่งแยกอำนาจ ก็คือการจำกัดความที่ตรงเป้าหมายที่สุดของคำว่าเผด็จการ”

ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญสมัยที่สามจึงจำเป็นต้องมีบทบัญญัติว่าด้วยการแบ่งแยกอำนาจและการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยมาตรฐานดังกล่าวนี้ยังเป็นที่ยอมรับในทางวิชาการว่านักกฎหมายรัฐธรรมนูญชาวยุโรปใช้เป็นเกณฑ์พิจารณาว่าประเทศใดมีรัฐธรรมนูญที่สมบูรณ์หรือไม่อีกด้วย

### 1.3.4 สมัยที่สี่

เริ่มตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลงจนถึงปัจจุบัน ในช่วงสมัยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 นี้ มีเหตุการณ์ที่สำคัญ ๆ ทางการเมืองเกิดขึ้นในโลกมากมายจนทำให้ขอบเขตความหมายของรัฐธรรมนูญเปลี่ยนแปลงไป เช่น เกิดองค์การสหประชาชาติขึ้น มีรัฐที่ถูกแบ่งแยกออกเป็นหลายรัฐ เช่น เยอรมันตะวันตก-เยอรมันตะวันออก เวียดนามเหนือ-เวียดนามใต้ เกาหลีเหนือ-เกาหลีใต้ นอกจากนี้ยังมีรัฐหลายรัฐที่เป็นเมืองขึ้นของประเทศมหาอำนาจต่างได้รับอิสรภาพ เช่น อินเดีย ลาว เวียดนาม กัมพูชา มาเลเซีย สิงคโปร์ พม่า เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังมีประเทศที่มีการปกครองแบบเผด็จการสังคมนิยม ซึ่งสามารถเข้าร่วมกิจกรรมระหว่างประเทศได้ และมีบทบาทสำคัญร่วมกับประเทศที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตย

ดังนั้น ความหมายของรัฐธรรมนูญในช่วงสมัยนี้ จึงมีความหมายเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันว่ารัฐธรรมนูญก็คือคำกลาง ๆ ที่ใช้สำหรับเรียกกฎหมายที่เกี่ยวกับกฎเกณฑ์การปกครองประเทศเท่านั้น ประเทศที่มีการปกครองในรูปแบบใด ก็สามารถมีรัฐธรรมนูญของตนเองได้

<sup>57</sup>โปรดดู Alexander Hamilton/ James Madison/ John Jay, The Federalist Papers, Clinton Rossiter ed., Mentor Book 2541, 1961. อ้างใน บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 9, กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559, หน้า 65.



ดังกล่าวข้างต้น จึงมีความสำคัญต่อการเข้าใจบทบาทและจุดประสงค์ของรัฐธรรมนูญในยุคปัจจุบันอย่างชัดเจน โดยสรุปได้ดังนี้

1. การแบ่งแยกอำนาจ รัฐธรรมนูญในแต่ละประเทศอาจมีการบัญญัติเกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจ อธิปไตยที่แตกต่างกัน บางประเทศอาจมีการกำหนดอย่างชัดเจนในขณะที่บางประเทศอาจไม่เข้มงวดนัก ขึ้นอยู่กับรูปแบบของรัฐบาลและโครงสร้างทางการเมือง

2. การประกันสิทธิและเสรีภาพ ในหลายประเทศ รัฐธรรมนูญจะมีบทบัญญัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิในการแสดงความคิดเห็น การรวมกลุ่ม และอื่น ๆ ขณะที่บางประเทศอาจไม่ได้มีบทบัญญัตินี้อย่างชัดเจน แต่ยังคงมีการปฏิบัติในทางปฏิบัติ

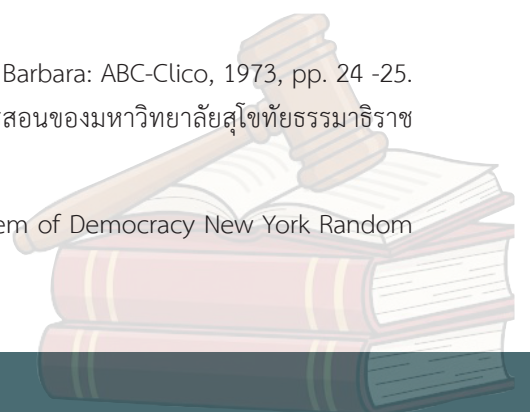
3. จุดมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ นอกจากการจัดระเบียบการปกครองและการคุ้มครองสิทธิของประชาชนแล้ว รัฐธรรมนูญยังมีจุดมุ่งหมายอื่น ๆ เช่น การแสดงออกถึงความเป็นเอกราชของประเทศ หรือการเป็นเครื่องมือในการเข้าสู่องค์กรหรือตลาดโลก เช่น การเป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งอาจต้องใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการแสดงว่าประเทศนั้นมีการจัดระเบียบการปกครองที่ชัดเจน

ศาสตราจารย์ Ivo D. Duchacek นักวิเคราะห์รัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ ได้เคยสังเกตการณ์ว่า ประมาณสองในสามของรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ทั่วโลกในปัจจุบัน เพิ่งได้รับการร่างขึ้นใหม่ในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมา ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงนัยยะสำคัญของรัฐธรรมนูญ จากเดิมที่มุ่งเน้นการจัดระเบียบการปกครองและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ไปสู่การเป็นเอกสารที่กำหนดอุดมการณ์ทางการเมืองของรัฐ<sup>58</sup> รัฐต่าง ๆ มุ่งที่จะมีรัฐธรรมนูญเป็นของตนเอง เพื่อเป็นสัญลักษณ์แห่งความเป็นเอกราช เป็นเครื่องแสดงเกียรติภูมิในการเข้าร่วมประชาคมระหว่างประเทศ และเป็นฐานอ้างอิงสำหรับการกระทำหรืองดเว้นการกระทำบางประการในบริบททางกฎหมายและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ปრაกฏการณ์เหล่านี้ชี้ให้เห็นถึงพลวัตและการเปลี่ยนแปลงบทบาทของรัฐธรรมนูญในโลก<sup>59</sup> ปัจจุบัน โดยสรุป ในบางกรณี การมีรัฐธรรมนูญมีนัยสำคัญต่อเกียรติภูมิและสถานะของรัฐในสังคมระหว่างประเทศ ซึ่งนำไปสู่การได้รับการยอมรับในฐานะรัฐที่มีระเบียบกฎหมาย หรือที่เรียกว่า International Standing ดังเช่นกรณีประเทศกีนีเร่ร่างและประกาศใช้รัฐธรรมนูญอย่างรวดเร็วเพื่อให้ได้รับการรับรองเข้าเป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติ ในยุคปัจจุบัน รัฐธรรมนูญจึงมีความหมายเป็นคำกลาง ๆ และเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่า แม้ในรัฐเผด็จการรูปแบบใดก็สามารถมีรัฐธรรมนูญได้

โดยสรุป จุดมุ่งหมายของการมีรัฐธรรมนูญในยุคปัจจุบันมิได้จำกัดอยู่เพียงการจัดระเบียบการปกครองและการคุ้มครองสิทธิของประชาชนเท่านั้น หากแต่ยังรวมถึงการเป็นสัญลักษณ์แห่งความเป็นเอกราชของรัฐอีกด้วย รัฐธรรมนูญในบริบทร่วมสมัยจึงถือเป็นเอกสารที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในหลากหลายมิติ ไม่ว่าจะเป็นการวางกรอบโครงสร้างอำนาจ การรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของพลเมือง และการเสริมสร้างความน่าเชื่อถือของรัฐในเวทีโลก

<sup>58</sup>Ivo D. Duchacek, *Rights and liberties in the World Today*, Santa Barbara: ABC-Clico, 1973, pp. 24 -25. อ้างใน วิษณุ เครืองาม, *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ*, เอกสารการสอนของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมศาสตร์ สาขาวิชากฎหมายมหาชน เล่ม 1 หน่วยที่ 2, 2557, หน้า 4 – 13.

<sup>59</sup>Herbert J. Spiro *Government by Constitution The Political System of Democracy* New York Random House, 1959, pp. 11 – 12. อ้างใน วิษณุ เครืองาม, *เพิ่งอ้าง*.



## หลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญ ถือเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศที่ทำหน้าที่เป็นกรอบกำหนดโครงสร้างและการใช้อำนาจรัฐ ตลอดจนรับรองสิทธิ เสรีภาพ และหลักประกันพื้นฐานของประชาชน หลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญจึงมีบทบาทเป็นรากฐานของระบอบการปกครองที่เป็นประชาธิปไตยและยึดหลักนิติธรรม โดยหลักการเหล่านี้ไม่เพียงแต่สะท้อนอุดมการณ์ของรัฐเท่านั้น หากยังเป็นเครื่องมือควบคุมอำนาจรัฐมิให้เกินขอบเขต และสร้างความสมดุลระหว่างองค์กรต่าง ๆ ภายในระบบรัฐ

### 2.1 ความเป็นกฎหมายสูงสุด

ความเป็นกฎหมายสูงสุด เป็นหลักการพื้นฐานสำคัญของระบอบประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญนิยม (constitutionalism) ที่กำหนดให้กฎหมาย โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายที่อยู่เหนือกว่ากฎหมายอื่นใด ทั้งในด้านการออกกฎหมาย การบังคับใช้ และการตีความกฎหมาย หลักการนี้มีเป้าหมายเพื่อจำกัดอำนาจรัฐ และคุ้มครองสิทธิของประชาชน

#### ความหมายของความเป็นกฎหมายสูงสุด

ความเป็นกฎหมายสูงสุดหมายถึง สภาพที่ รัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายหลักของรัฐเป็นบรรทัดฐานสูงสุดในการปกครองประเทศ กฎหมายอื่นใด หรือการกระทำขององค์กรต่าง ๆ ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติบริหาร และตุลาการ ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ หากขัดกันถือว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่มีผลบังคับใช้<sup>61</sup>

ในรัฐสมัยใหม่ที่ใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร อาทิ ประเทศไทย สหรัฐอเมริกา และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี บทบาทแห่งความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญได้มีการรับรองไว้อย่างแจ่มชัดในตัวบทกฎหมายเอง มาตรา 1 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า “ประเทศไทย

<sup>60</sup>แนวคิด “รัฐธรรมนูญนิยม” (constitutionalism) คือ รัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรบรรจุกฎหมายที่สำคัญที่สุดซึ่งประชาชนในประเทศยินยอมที่จะใช้ชีวิตภายใต้กฎหมายนี้ โดยได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และขีดจำกัดการใช้อำนาจของรัฐบาล เป็นสิ่งที่ทำให้ประเทศมีกรอบในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย. อ้างถึงในหลักการใช้อำนาจขององค์กรที่ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ, โดย บุญศรี มีวงศ์ไข่มุข, 2549, กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

<sup>61</sup>E.Stein, Staatsrecht, 14 Aufl. 1993, 13; K. Schlaich, Bundesverfassungsgericht, 2. Aufl., 1991, Rdnr. 12, S. 8. อ้างใน บรรณเจติ สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2552, หน้า 31.

เป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกไม่ได้”<sup>62</sup> พร้อมทั้งกำหนดรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งเป็นเครื่องยืนยันถึงการจัดวางโครงสร้างทางรัฐการตามหลักนิติธรรมสูงสุดนี้

### ผลทางกฎหมายของความเป็นกฎหมายสูงสุด

หลักความเป็นกฎหมายสูงสุด ไม่เพียงเป็นรากฐานทางกฎหมายในรัฐธรรมนูญนิยามเท่านั้น แต่ยังมีผลทางกฎหมายเชิงลึกต่อการใช้อำนาจของรัฐ ระบบยุติธรรม และสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยตั้งอยู่บนฐานของหลักนิติรัฐ (Rechtsstaat)<sup>63</sup> และหลักนิติธรรม (Rule of Law)<sup>64</sup> ซึ่งเป็นแนวคิดที่ได้รับอิทธิพลจากแนวปรัชญาการเมืองและกฎหมายมาตั้งแต่ยุคกรีกโบราณ จนถึงยุคสมัยใหม่

การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เป็นกลไกสำคัญที่เกิดขึ้นจากหลักความเป็นกฎหมายสูงสุด โดยให้อำนาจศาลตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือการกระทำของฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ กล่าวคือ ถ้าศาลพิจารณาแล้วว่ากฎหมายหรือคำสั่งใดขัดต่อรัฐธรรมนูญ ถือว่ากฎหมายหรือคำสั่งนั้นเป็นโมฆะ ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลสูงสุดในบางประเทศมีอำนาจวินิจฉัยว่ากฎหมายหรือนโยบายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ หากขัดรัฐธรรมนูญต้องถือว่าเป็นโมฆะ เช่น ในสหรัฐอเมริกา ศาลฎีกาสามารถตีความรัฐธรรมนูญเพื่อจำกัดอำนาจของรัฐสภาหรือฝ่ายบริหาร

กรณีสำคัญที่ถือเป็นต้นแบบของระบบนี้ คือ คดี Marbury v. Madison (1803)<sup>65</sup> ในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งศาลสูงสุดภายใต้การนำของ Chief Justice John Marshall ได้วางหลักการว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ และหน้าที่ของศาลคือตีความและบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ” ซึ่งกลายเป็นรากฐานของ Judicial Review ทั่วโลก ความมั่นคงของกฎหมาย หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดทำให้กฎหมายมีสถานะมั่นคง เป็นแนวทางให้ประชาชนและองค์กรต่าง ๆ ปฏิบัติตามกฎหมายด้วยความมั่นใจว่ากฎหมายจะไม่ถูกเปลี่ยนแปลงโดยพลการ<sup>66</sup> การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การยึดถือรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดทำให้สิทธิของประชาชนได้รับการรับรอง ไม่อาจถูกกลืนโดยอำนาจรัฐอย่างไม่มีเหตุผลหรือไม่ผ่านกระบวนการตามกฎหมาย

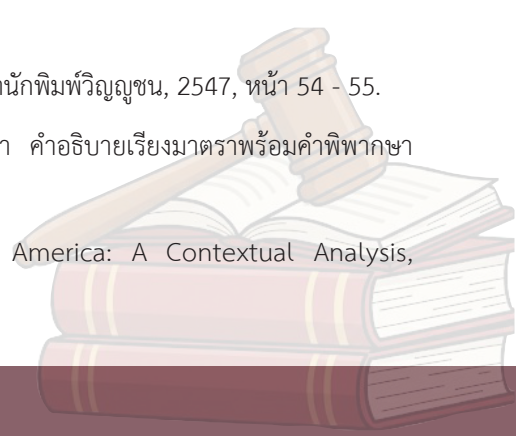
<sup>62</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, เมษายน 6, ราชกิจจานุเบกษา 134 ตอนที่ 40 ก., หน้า 1.

<sup>63</sup>“นิติรัฐ” หรือ “Rechtsstaat” เป็นคำที่เกิดขึ้นในประเทศที่ใช้ภาษาเยอรมัน ประเทศออสเตรีย และบางส่วนของประเทศสวิตเซอร์แลนด์ เป็นคำที่รู้จักกันในศตวรรษที่ 19 ในช่วงก่อนปี ค.ศ. 1848 นักคิดที่สำคัญของเยอรมันคือ Robert von Mohl, Carl Welcker และ Johann Christoph Frissherr von Aretin ได้กล่าวถึงคำว่า “นิติรัฐ” ซึ่งอาจให้ความหมายของคำว่า “นิติรัฐ” ว่าหมายถึง รัฐแห่งความมีเหตุผล อันเป็นรูปที่ปกครองตามเจตจำนงโดยรวมที่มีเหตุผล และมีวัตถุประสงค์เพื่อสิ่งที่ดีที่สุดสำหรับสังคมเป็นการทั่วไป จากการให้ความหมายดังกล่าวอาจสรุปได้ว่า นิติรัฐก็คือรัฐที่ปกครองตามหลักแห่งเหตุผล เพื่อให้การอาศัยอยู่ร่วมกันของมนุษย์เป็นไปด้วยความสงบสุข. Albert bleckmann Staatsrech I-Staatsorganisationsrecht. 4. Aufl., Carl Heymanns Verlag 1997, S. 188. อ้างใน บรรเจิด สิงคะเนติ, หน้า 21.

<sup>64</sup>เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547, หน้า 54 - 55.

<sup>65</sup>มานิตย์ จุมปา, พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา คำอธิบายเรียงมาตราพร้อมคำพิพากษาศาลฎีกา, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552, หน้า 104.

<sup>66</sup>Tushnet, M.. The Constitution of the United States of America: A Contextual Analysis, Hart Publishing, 2005.



ความมั่นคงของกฎหมาย หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดส่งผลให้ระบบกฎหมายมีลักษณะ มั่นคงและแน่นอน ซึ่งเป็นคุณสมบัติจำเป็นของกฎหมายในสังคมประชาธิปไตย ประชาชนสามารถวางแผนการดำเนินชีวิตได้โดยไม่ต้องกลัวว่า กฎหมายจะเปลี่ยนแปลงโดยไม่มีเหตุผล หรือใช้ย้อนหลังเพื่อกลับแก่งัดฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง Hans Kelsen นักนิติปรัชญาชาวออสเตรีย ได้นำเสนอแนวคิดเรื่อง กฎบรรทัดฐานสูงสุด ซึ่งเป็นกฎหมายหรือจุดเริ่มต้นของระบบกฎหมายทั้งหมด โดยรัฐธรรมนูญคือ Grundnorm ของระบบกฎหมายในรัฐหนึ่ง ๆ หากกฎหมายอื่นใดขัดกับ Grundnorm ก็ถือว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>67</sup> ความมั่นคงของกฎหมาย ช่วยสร้างความเชื่อมั่นในระบบการเมืองและเศรษฐกิจ และเป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักการ “Good Governance”<sup>68</sup>

### รัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามกฎหมายสูงสุด

รัฐธรรมนูญในฐานะกฎหมายสูงสุดมักมีบทบัญญัติว่าด้วย สิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนอย่างชัดเจน และการตีความกฎหมายต้องไม่ขัดต่อหลักการพื้นฐานเหล่านี้

ตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 25 ถึงมาตรา 49 ได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของพลเมือง อาทิ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในการนับถือศาสนา และสิทธิในการได้รับการอำนวยความสะดวกจากรัฐ

การยึดถือหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดทำให้ รัฐไม่มีอำนาจลิดรอนสิทธิของประชาชนโดยไม่มีเหตุผลอันชอบธรรม และต้องผ่านกระบวนการที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เช่น การออกกฎหมายจำกัดสิทธิต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือความมั่นคงของรัฐเท่านั้นแนวคิดนี้สอดคล้องกับปรัชญาของ John Locke และ Montesquieu ซึ่งเชื่อว่ารัฐมีหน้าที่ปกป้องสิทธิชีวิต เสรีภาพ และทรัพย์สินของประชาชน และอำนาจรัฐต้องถูกจำกัดโดยกฎหมายที่ยุติธรรม<sup>69</sup>

## 2.2 หลักนิติธรรม

หลักนิติธรรมเป็นแนวคิดที่กำเนิดและพัฒนาขึ้นก่อนในสหราชอาณาจักรอันมีระบบกฎหมาย แนวคิดและสภาพแวดล้อมที่ต่างจากกฎหมายไทย ประกอบกับหลักนิติธรรมเป็นหลักคิดที่เป็นนามธรรม เป็นเรื่องที่ยากจะเข้าใจและมีพลวัตรตลอดเวลา นักคิด นักกฎหมาย นักวิชาการได้อธิบาย ให้ความหมาย องค์ประกอบสาระสำคัญ ฯลฯ ของคำว่าหลักนิติธรรมไว้มิตรงกันเสียทีเดียว เหตุต่าง ๆ เหล่านี้จึงอาจทำให้นักกฎหมายและบุคคลต่าง ๆ มีความเข้าใจความหมาย องค์ประกอบ สาระสำคัญ และความสำคัญของหลักนิติธรรมแตกต่างกันไป<sup>70</sup> ซึ่งโดยพื้นฐานทั่วไปแล้ว หลักนิติธรรมจะสัมพันธ์วนเวียนอยู่กับเรื่องกฎหมาย เหตุผลและศีลธรรม เสรีภาพ

<sup>67</sup>Kelsen, H. Pure Theory of Law, University of California Press, 1967.

<sup>68</sup>เพ็งอ้าง

<sup>69</sup>Locke, J. Two Treatises of Government, Reprint: Cambridge University Press, 1689.

<sup>70</sup>ศาสตราจารย์ ดร. กำชัย จงจักรพันธ์ ประธานคณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ กล่าวบรรยายร่างข้อเสนอเรื่อง “หลักนิติธรรม ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืน” ณ โรงแรมรามาคาร์เดนมาร์ก เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2556.



ของประชาชนและรัฐ ความยุติธรรม ความเสมอภาคในรูปแบบ (formal equality) หรือความเสมอภาคในเนื้อหา (substantive equality)<sup>71</sup> อริสโตเติล กล่าวว่า เป็นเรื่องของ “ปัญหาที่ตัดขาดแล้วจากอารมณ์ความรู้สึก ผู้คนทั่วไปเข้าใจว่ามันหมายถึงการตัดสินใจตามความถูกต้องทางศีลธรรมอันเป็นการค้าประกำ ต่ออิสรภาพ ความเสมอภาค และความยุติธรรม ซึ่งเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์อยู่ระหว่างผู้อยู่ใต้การปกครองด้วยตนเอง และระหว่างประชาชนต่อรัฐบาลที่เป็นผู้ปกครองเขา”<sup>72</sup>

### ที่มาและวิวัฒนาการของคำว่า “นิติธรรม”

นักปราชญ์สมัยกรีกโบราณคิดค้นหลักการสำคัญทางการเมือง และทางกฎหมายที่ว่าจะต้องอาศัยกฎหมายเป็นหลักในการจำกัดอำนาจของผู้ปกครองที่มีต่อผู้อยู่ใต้ปกครอง โดยกำหนดให้อำนาจดังกล่าวต้องเป็นไปตามกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย เพื่อเป็นหลักประกันสำหรับสิทธิเสรีภาพของทุกคน ควรใช้ระบอบการปกครองที่อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ทางกฎหมายมากกว่าระบอบการปกครองที่ขึ้นอยู่กับอำเภอใจของผู้ปกครอง ซึ่งซีเซโรได้นำแนวความคิดดังกล่าวมาพัฒนาโดยกล่าวว่าหน้าที่ของผู้ปกครองก็คือการตระหนักว่าตนเป็นตัวแทนของรัฐและจะต้องเคารพกฎหมาย<sup>73</sup>

ต่อมา ในสมัยกลางอิทธิพลของศาสนจักรทำให้มีแนวความคิดว่าการใช้อำนาจของผู้ปกครองจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย แต่กฎหมายที่ศาสนจักรกล่าวอ้างนั้นเป็นกฎหมายที่ได้รับแรงบันดาลใจมาจากพระเจ้าเป็นผู้เป็นเจ้าของ ซึ่งเป็นกฎหมายที่อยู่เหนือพระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนด ที่กษัตริย์ทรงตราขึ้น ตามระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ของสหราชอาณาจักรนั้น กฎหมายและรัฐแยกต่างหากจากกัน โดยถือว่าผู้ปกครองต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย ซึ่งหลักพื้นฐานของระบบกฎหมายสหราชอาณาจักรถือว่ากฎหมายประเทศ (The law of the land) เป็นกฎหมายสูงสุดที่อยู่เหนือกษัตริย์และจำกัดพระราชอำนาจกษัตริย์

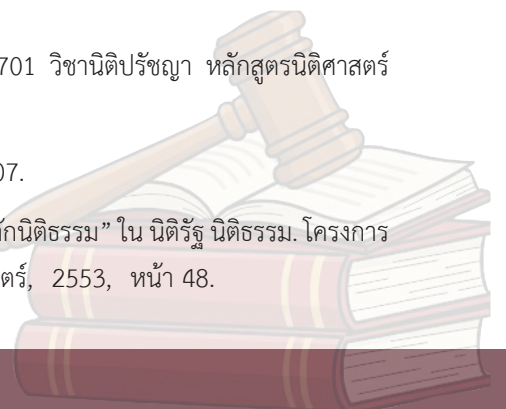
หลักนิติธรรมมีที่มาจากแนวความคิดที่ถือว่ากฎหมายเป็นเครื่องมือในการสร้างสังคมซึ่งวิวัฒนาการขึ้นในสหราชอาณาจักร และกลายเป็นทฤษฎีกฎหมายที่สำคัญยิ่งทฤษฎีหนึ่งของโลก<sup>74</sup> ทั้งนี้ ในสหราชอาณาจักรความคิดที่ว่ามนุษย์ไม่ควรถูกปกครองโดยมนุษย์ แต่ควรจะต้องถูกปกครองโดยกฎหมายนั้น ปรากฏขึ้นอย่างชัดเจนเป็นครั้งแรกในศตวรรษที่ 17 ในหนังสือชื่อ “The Common Wealth of Oceana” อันเป็นผลงานของ James Harrington ซึ่งเป็นผู้ที่มีนิยามระบอบสาธารณรัฐอย่างแน่วแน่ แนวความคิดว่าด้วย Rule of law หรือนิติธรรมอาจสืบสาวย้อนกลับไปได้ถึงยุคกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งย้อนกลับไปถึง ค.ศ. 1215 ซึ่งเป็นปีที่พระเจ้าจอห์น (King John) กษัตริย์สหราชอาณาจักรในเวลานั้นได้ลงนามในเอกสารสำคัญที่ชื่อว่า Magna Carta เอกสารฉบับนี้เป็นพันธสัญญาที่กษัตริย์สหราชอาณาจักรให้ไว้แก่บรรดาขุนนางของพระองค์ในการที่จะจำกัด

<sup>71</sup>of the Rule of Law Ideology), อ้างใน นิติรัฐ นิติธรรม, โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553, หน้า 55.

<sup>72</sup>ประเสริฐ ตัณศิริ และสถาพร สระมาลีย์, เอกสารประกอบคำบรรยาย LA 701 วิชานิติปรัชญา หลักสูตฺรนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2547, หน้า 24 – 25.

<sup>73</sup>ปรีชา จำรัสศรี, หลักกฎหมายมหาชน, กรุงเทพฯ: สุตรไฟศาล, 2555, หน้า 107.

<sup>74</sup>วิชา มหาคุณ, “อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ: ความมั่นคงของชาติและหลักนิติธรรม” ใน นิติรัฐ นิติธรรม, โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553, หน้า 48.



อำนาจของพระองค์ อาจกล่าวได้ว่า Magna Carta<sup>75</sup> เป็นก้าวสำคัญในประวัติศาสตร์ทางการเมืองการปกครองของมนุษย์ที่จะนำไปสู่การปกครองโดยกฎหมายในเวลาต่อมา เนื่องจากเอกสารฉบับนี้เป็นเอกสารทางกฎหมายฉบับแรกที่ทำให้หลักการปกครองโดยกฎหมายได้รับการบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษรและการประกันสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลเป็นไปอย่างชัดเจน<sup>76</sup>

สำหรับในประเทศไทยนั้น หลักนิติธรรมไทยสมัยโบราณที่ได้ใช้เป็นหลักในการบัญญัติกฎหมายไทยมาเป็นเวลาหลายศตวรรษนั้น ส่วนใหญ่ได้รับอิทธิพลมาจากคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ จาริตประเพณี และพระราชกำหนดบทพระอัยการของพระมหากษัตริย์<sup>77</sup> โดยได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไปบ้างแต่ก็คงยึดหลักเดิมอยู่เป็นส่วนใหญ่ จนถึงยุคเริ่มต้นแห่งยุคใหม่ตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 เริ่มตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2394 อันเป็นยุคที่ประเทศไทยติดต่อกับเจริญพระราชไมตรีกับต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศมหาอำนาจต่าง ๆ ในยุโรป มีชาวต่างประเทศมาติดต่อทางการเมืองและเข้ามาประกอบธุรกิจในประเทศมากขึ้น สังคมไทยเปลี่ยนแปลงไปตามอิทธิพลแห่งอารยธรรมตะวันตกหลายประการ ทำให้หลักกฎหมายที่เคยใช้อยู่เป็นเวลานานกลายเป็นกฎหมายที่ล้าสมัย กฎหมายบางเรื่องก็กลายเป็นกฎหมายที่ไม่เป็นธรรม หรือล้าสมัยรุนแรงเกินไป มหาประเทศที่ทำสนธิสัญญากับประเทศไทยก็ไม่ยอมรับนับถือกฎหมายไทยว่าเสมอด้วยกฎหมายของอารยประเทศ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้ทรงตราบท กฎหมายขึ้นใหม่มีจำนวนหลายร้อยฉบับเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายตราสามดวง เพื่อให้ได้ระดับมาตรฐานของกฎหมายประเทศมหาอำนาจฝ่ายตะวันตก<sup>78</sup>

กฎหมายไทยที่ได้ประกาศใช้บังคับภายหลังการปฏิรูปแล้ว ก็มีมาตรฐานทัดเทียมกับกฎหมายของประเทศในภาคตะวันตกที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย และหลักนิติธรรมไทย สมัยปัจจุบันก็ได้พัฒนาไปตามกฎหมายต่างประเทศ ทั้งยังได้ช่วยผสมผสานหลักนิติธรรมและหลักจาริตประเพณีของไทยที่ยังเป็นที่ยอมรับนับถืออยู่ให้สอดคล้องกับระบบกฎหมายใหม่ด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากการบัญญัติกฎหมายตามระบบใหม่ ประเทศไทยมิได้นำหลักกฎหมายต่างประเทศมาใช้ทั้งหมด แต่ยังคงรักษาหลักนิติธรรมและจาริตประเพณีดั้งเดิมของไทยในส่วนที่ดำรงและที่ไม่มีในกฎหมายของต่างประเทศ เช่น หลักนิติธรรมเกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์ หลักกฎหมายเกี่ยวกับครอบครัว เช่น คดีอุทลุม ในกฎหมายโบราณ คือ พระอัยการ ลักษณะรับฟ้องที่ห้ามลูกหลานฟ้องบุพการีของตนต่อศาลก็ได้นำมาบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 5 (ครอบครัว) มาตรา 1562 ด้วยว่า ผู้ใดจะฟ้องบุพการีของตนเป็นคดีแพ่งหรือคดีอาญามีได้ ทั้งนี้ เพื่อให้เหมาะสมกับคตินิยมของคนไทยและสังคมไทย ดังนั้น หลักนิติธรรมไทยที่ได้พัฒนาแล้วจึงยังคงใช้เป็นหลักในการบัญญัติกฎหมายไทยตามระบบใหม่มาจนตราบทเท่าทุกวันนี้<sup>79</sup>

<sup>75</sup>Magna Carta เป็นชื่อที่เรียกกันย่อ ๆ ของเอกสารฉบับหนึ่งที่ชื่อว่า Magna Carta Libertatum ซึ่งอาจแปลได้ว่า “มหาบัตรแห่งเสรีภาพ”

<sup>76</sup>วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม” ใน นิติรัฐ นิติธรรม โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553, หน้า 329 – 330.

<sup>77</sup>ประยูร กาญจนดุล, “หลักนิติธรรมไทย” ใน นิติรัฐ นิติธรรม โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์, โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553, หน้า 160.

<sup>78</sup>ประยูร กาญจนดุล, “หลักนิติธรรมไทย” ใน นิติรัฐ นิติธรรม โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์, โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553, หน้า 142 - 143.

<sup>79</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 161.

## ความหมายและความสำคัญของหลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม หมายถึง หลักการปกครองที่บุคคลทั้งหลาย สถาบันและ หน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็นสาธารณะหรือเอกชนรวมไปถึงรัฐ ความรับผิดชอบทาง กฎหมายที่ได้มีการประกาศอย่างเป็นทางการทั่วไป มีการบังคับใช้อย่างเสมอภาคและสอดคล้องกับธรรมเนียมและมาตรฐานของสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ หลักดังกล่าวนี้จะต้องมีมาตรการเพื่อเป็นการประกันการเคารพและปฏิบัติต่อหลักการ ความสูงสุดของกฎหมาย ความเท่าเทียมกันทางกฎหมาย มีความโปร่งใสและยุติธรรมในการใช้กฎหมาย การแบ่งแยกอำนาจ การมีส่วนร่วมในกระบวนการ ตัดสินใจ ความชัดเจนแน่นอนของกฎหมาย หลีกเลี่ยงการเลือกปฏิบัติ ความโปร่งใสของกฎหมายและกระบวนการทางกฎหมาย

หลักนิติธรรมต้องสอดคล้องกับธรรมเนียมและมาตรฐานด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ และมีเป้าหมายเพื่อรับรองว่ากฎหมายจะไม่ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการกดขี่หรือเลือกปฏิบัติ แต่เป็นกลไกเพื่อความเป็นธรรม ความเสมอภาค และความโปร่งใสในสังคม<sup>80</sup>

“หลักนิติธรรม” มาจากคำในภาษาอังกฤษว่า Rule of Law<sup>81</sup> ซึ่งมีผู้ให้คำแปลไว้หลากหลาย อาทิ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานแปลว่า “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย” บ้างก็แปลว่า “หลักการปกครองด้วยกฎหมาย” หรือ “หลักแห่งกฎหมาย” หรือ “หลักกฎหมาย” “กฎของกฎหมาย” “หลักความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย” “หลักความยุติธรรมตามกฎหมาย” “หลักธรรม” “หลักธรรมแห่งกฎหมายหรือนิติปรัชญา” “นิติธรรมวินัย” “ธรรมะแห่งกฎหมาย” หรือ “นิติสดมภ์” ฯลฯ แต่คำแปลที่ได้รับความนิยมและใช้กันแพร่หลายโดยทั่วไปคือคำว่า “หลักนิติธรรม”<sup>82</sup>

หลักนิติธรรมเป็นหลักทางวิชาการตามแบบฉบับของสหราชอาณาจักร ที่มีเอกลักษณ์ด้านการเมืองการปกครองเฉพาะตัว เป็นต้นว่า ไม่มีรัฐธรรมนูญที่ถือเป็นกฎหมายสูงสุด ใช้ระบบกฎหมายแบบคอมมอนลอว์ (CommonLaw) และอาศัยเพียงศาลยุติธรรมในการตัดสินอรรถคดีทุกประเภท ขณะที่ประเทศอื่นๆ โดยเฉพาะในภาคพื้นยุโรป เช่น ฝรั่งเศส เยอรมนี สเปน จะใช้หลักนิติรัฐ หรือแม้กระทั่งสหรัฐอเมริกาที่ใช้หลักการเดียวกันนี้ เพียงแต่เรียก (Due Process of Law)<sup>83</sup>

ตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1980 เป็นต้นมา การพัฒนาความหมายของ rule of law ได้เริ่มตกลึกทางความคิด และมีความเห็นที่สอดคล้องตรงกันในความหมายที่น่าพอใจในระดับหนึ่ง สำหรับในประเทศไทย คำแปลว่า “หลักนิติธรรม” ได้มีการใช้กันทั่วไปอย่างกว้างขวาง โดยถือเป็นหลักการปกครองที่ดำเนินไปอย่างเป็นธรรมโดยกลไกของกฎหมาย ซึ่งมีความหมายลึกกว่า “การปกครองโดยกฎหมาย” อีกระดับหนึ่ง และมีใช้เป็น “หลักแห่งกฎหมาย” อย่างลวย ๆ แต่มีแนวโน้มให้เห็นถึงเป้าหมายของหลักการด้วย<sup>84</sup>

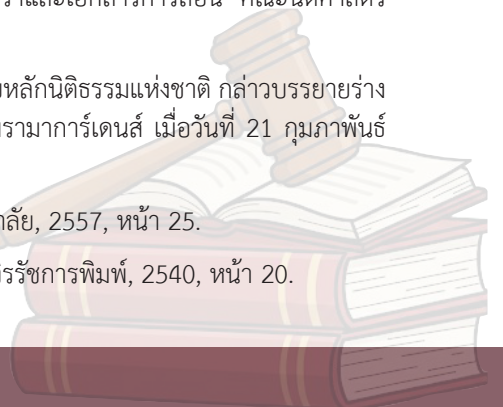
<sup>80</sup>United Nations. (2004). The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies: Report of the Secretary-General (UN Doc. S/2004/616). United Nations.

<sup>81</sup>บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556, หน้า 314.

<sup>82</sup>ศาสตราจารย์ ดร. กำชัย จงจักรพันธ์ ประธานคณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ กล่าวบรรยายร่างข้อเสนอเรื่อง “หลักนิติธรรม ความหมาย สำคัญ และผลของการฝ่าฝืน” ณ โรงแรมรามาร์คเดนมาร์ก เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2556.

<sup>83</sup>ณัฐกร วิทิตานนท์, หลักรัฐธรรมนูญเบื้องต้น, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557, หน้า 25.

<sup>84</sup>ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, กรุงเทพฯ: จีระวิชาการพิมพ์, 2540, หน้า 20.



หลักนิติธรรม ถือเป็นหลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่กฎหมาย กระบวนการยุติธรรมหรือการกระทำใด ๆ จะต้องไม่ฝ่าฝืน ขัด หรือแย้งต่อหลักนิติธรรม โดยอาจจำแนกได้เป็น 2 ประเภท คือ<sup>85</sup>

1. หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด หรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างแคบ หมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่กฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใด ๆ จะต้องไม่ฝ่าฝืน ขัด หรือแย้งต่อหลักนิติธรรม โดยหลักนิติธรรมหรือหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายนี้จะถูกล่วงละเมิดมิได้ หากกฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใด ๆ ฝ่าฝืน ขัด หรือแย้งต่อหลักนิติธรรม ย่อมไม่มีผลใช้บังคับ

2. หลักนิติธรรมโดยทั่วไป หรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง หมายถึง ลักษณะที่ดีของกฎหมาย กระบวนการยุติธรรมหรือการกระทำใด ๆ ที่อาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าอุดมคติของกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใด ๆ จะไม่มีลักษณะสาระสำคัญครบถ้วนของการเป็นกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่ดี หรือขาดตกบกพร่องไปบ้างก็ตาม แต่ก็ยังใช้บังคับได้อยู่ ตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด

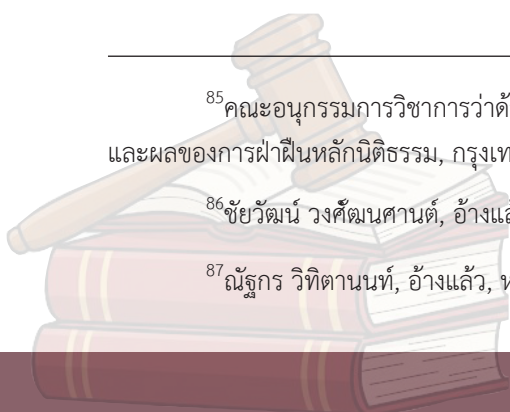
ในการหาความหมายของหลักนิติธรรมในทางสสารนี้ในระยะแรกเริ่มมีการวิจารณ์ถึงการแยกการปกครองโดยกฎหมายที่ดี (good law) ออกจากการปกครองโดยกฎหมายที่เลว (bad law) เพราะการปกครองที่ดีจะต้องมีมาตรฐานขั้นต่ำของการยังชีพและความมั่นคง แต่หลักนิติธรรมของไดซี (Dicey) ที่เสนอใน ค.ศ. 1885 ที่ว่าการปกครองต้องไม่มีการใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวาง บุคคลต้องอยู่ในกฎหมายธรรมดาโดยเท่าเทียมกันและอยู่ในบังคับของศาลธรรมดา (ไม่มีระบบศาลปกครอง) หรือของฮาเย็ก (Hayek) ที่เสนอใน ค.ศ. 1944 ว่า ควรจำกัดดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ให้มากที่สุดนั้นเป็นที่ตระหนักกันทั่วไปว่าเป็นสสารที่ไม่เหมาะสมจริงจัง<sup>86</sup>

คำว่า “นิติธรรม” มักใช้สับสนปะปนกับคำว่า “นิติรัฐ” เสมอ ซึ่งคำสองคำนี้แตกต่างกันชัดเจนตรงที่หลักนิติธรรมเรียกร่องเอาเฉพาะแต่การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยองค์กรตุลาการ ขณะที่หลักนิติรัฐจะรวมถึงการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราโดยองค์กรนิติบัญญัติ อย่างไรก็ตาม ทั้งหลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐก็มุ่งหมายที่จะให้ความคุ้มครองประชาชนว่าการดำเนินการใด ๆ ก็ตามของรัฐ จะต้องเป็นไปตามกฎหมายที่มีคุณภาพ (เนื้อหาแน่นอนชัดเจน ไม่มีโทษย้อนหลัง ได้สัดส่วน มีความเป็นธรรมและเสมอภาค) มิใช่โดยอำเภอใจของผู้ปกครอง ดังเป็นรากแก้วของการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยแท้<sup>87</sup>

<sup>85</sup> คณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ, หลักนิติธรรม (The Rule of Law) ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม, กรุงเทพฯ: บริษัท พี เอส พรินติ้ง แอนด์ ดีไซน์ จำกัด, 2557, หน้า 1 – 9.

<sup>86</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์มนตานต์, อ้างแล้ว, หน้า 20.

<sup>87</sup> ญัฐกร วิทิตานนท์, อ้างแล้ว, หน้า 25- 26.



## สาระสำคัญของหลักนิติธรรม

คำว่า “นิติธรรม” (The Rule of law) นั้น นักกฎหมายรัฐธรรมนูญที่มีชื่อเสียงของอังกฤษคือ เอ.วี.ไดซี่ (Albert Venn Dicey)<sup>88</sup> เป็นผู้ริเริ่มวางแนวไว้ ตามทัศนะของเขาแล้ว หลักนิติธรรมจะต้องอาศัยหลักการสำคัญ ๆ คือ<sup>89</sup>

1. ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจตามอำเภอใจ กล่าวคือ บุคคลไม่อาจถูกลงโทษหรือบังคับให้ต้องรับโทษทางร่างกายหรือทรัพย์สิน เว้นแต่จะเป็นผลของการละเมิดกฎหมายอย่างชัดแจ้ง ซึ่งได้รับการพิสูจน์ตามวิธีพิจารณาของศาลยุติธรรม

2. บุคคลทุกคนอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน โดยทุกคนจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย และศาลเดียวกันเป็นผู้พิจารณาไม่ว่าผู้กระทำความผิดจะเป็นใครก็ตาม

3. หลักทั่วไปของกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นผลของกฎหมายสามัญของแผ่นดิน ซึ่งหมายความว่า รัฐธรรมนูญของอังกฤษเป็นผลมาจากสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ศาลได้พิพากษาเป็นบรรทัดฐานกำหนดรับรองและคุ้มครองให้ ไม่ใช่เป็นเพียงผลมาจากตัวบทกฎหมายลายลักษณ์อักษรเท่านั้น

กล่าวโดยรวมแล้ว Dicey เห็นว่า บรรดาการกระทำทั้งหลายทั้งปวงของรัฐบาลและฝ่ายปกครองจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย จะต้องไม่กระทำการก้าวล่วงสิทธิและเสรีภาพของราษฎรตามอำเภอใจ หากปรากฏว่ารัฐบาลหรือฝ่ายปกครองกระทำการอันขัดต่อกฎหมาย การกระทำดังกล่าวย่อมต้องถูกฟ้องคดีไปยังศาลยุติธรรมหรือศาลธรรมดาได้ เพราะรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ย่อมจะมีสิทธิพิเศษใดๆ เหนือกว่าราษฎรไม่ได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าหลักนิติธรรมตามแนวความคิดของ Dicey นี้ มุ่งเน้นไปที่ความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายบริหาร ไม่ได้เรียกร้องฝ่ายนิติบัญญัติให้ต้องผูกพันต่อกฎเกณฑ์อื่นใดในการตรากฎหมาย<sup>90</sup>

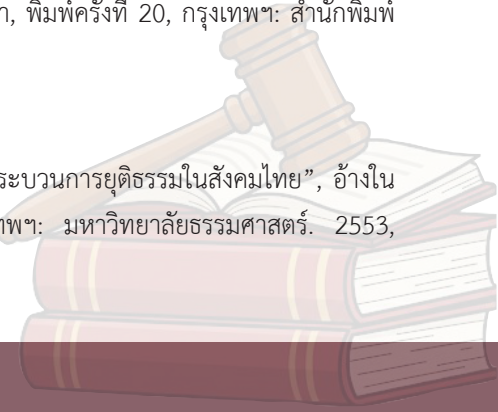
คำอธิบายหลักนิติธรรมของไดซี่ข้างต้น มีสาระสำคัญใกล้เคียงกับแนวคิดที่ว่าด้วย “นิติรัฐ” สมัยใหม่ (Legal State (eng.) หรือ Etat de droit (fr.) หรือ Rechtsstaat (gr.)) ของระบบกฎหมายแบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) ของภาคพื้นยุโรป ซึ่งประเทศไทยได้รับอิทธิพลแนวคิดเรื่องนี้มาใช้ในระบบกฎหมายมหาชนไทยด้วย ในฐานะที่เห็นว่าหลักนิติรัฐเป็นระบบที่เกื้อหนุนและเป็นเสาหลักค้ำจุนระบอบการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตย หากปราศจากซึ่งหลักนิติรัฐ การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริงก็ไม่อาจเกิดขึ้นได้ในประเทศไทย<sup>91</sup>

<sup>88</sup>เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2547, หน้า 54 – 55.

<sup>89</sup>A.V. Dicey, “Law of the Constitution”, with an introduction by E.C.S.Wade, (English language book society & Macmillan 1979), PP. 187 – 203. อ้างใน จริฎ โฆษณานันท์, นิติปรัชญา, พิมพ์ครั้งที่ 20, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2561, หน้า 394.

<sup>90</sup>วรเจตน์ ภาคีรัตน์, อ้างแล้ว, หน้า 333.

<sup>91</sup>จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, “หลักนิติธรรม (The Rule of Law) กับการพัฒนากระบวนการยุติธรรมในสังคมไทย”, อ้างใน นิติรัฐ นิติธรรม, โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553, หน้า 276.



นักคิดในรุ่นถัดมาก็พยายามพัฒนาหลักการดั้งเดิมของโดซีอีให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โจเซฟ เรซ (Joseph Raz) ได้สรุปให้เห็นเป็นรูปธรรมถึง “หลักนิติธรรม” ว่าต้องประกอบด้วย<sup>92</sup>

1. หลักทั่วไปกฎหมายต้องมีผลไปข้างหน้ามากกว่ามีผลย้อนหลัง
2. กฎหมายต้องมีความมั่นคงและแน่นอน ไม่ถูกเปลี่ยนแปลงบ่อย
3. กฎเกณฑ์และกระบวนการในการตรากฎหมายต้องชัดเจน
4. หลักความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการต้องได้รับการประกัน
5. หลักการเกี่ยวกับความยุติธรรมตามธรรมชาติต้องได้รับความเคารพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากกระบวนการพิจารณาคดีที่เป็นธรรม การฟังความทุกฝ่าย
6. องค์กรตุลาการมีอำนาจควบคุมการกระทำขององค์กรอื่น อำนาจนี้ไม่ได้ไร้ซึ่งขอบเขต หากแต่ต้องเป็นไปเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรต่าง ๆ ให้อยู่ในกรอบของกฎหมาย
7. สิทธิการเข้าถึงองค์กรตุลาการต้องได้รับการรับรองและเป็นไปโดยง่าย
8. องค์กรในกระบวนการยุติธรรมอาญาไม่มีอำนาจดุลพินิจ เว้นแต่มีกฎหมายกำหนด

ส่วน เจฟฟรีย์ โจเวลล์ (Jeffrey Jowell) กล่าวว่า ตั้งแต่อดีตมา หลักนิติธรรมจะเป็นหลักเกี่ยวกับกลไกการใช้กฎหมาย (procedure) ตั้งแต่วิธีการควบคุมดุลพินิจ การวางหลักให้การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองต้องมีฐานะทางกฎหมาย และการกำหนดกระบวนการในการออกกฎหมายหรือคำสั่ง แต่ขณะเดียวกันหลักนิติธรรมจะต้องเกี่ยวข้องกับสาระของการกระทำต่าง ๆ ของฝ่ายปกครองด้วยอันเป็นเรื่องในทางสาระบัญญัติ โดยหลักนิติธรรมก็คือ หลักรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรนั่นเอง และล่าสุด แม้สาระส่วนใหญ่ในการนำเสนอจะคงเดิม แต่โจเวลล์ จัดหัวข้อในเรื่องหลักนิติธรรมใหม่โดยเพิ่มหลักในทางสาระบัญญัติ เพื่อให้สังคมประชาธิปไตยที่ไม่บิดเบือนการใช้อำนาจ เช่น หลักความไม่แน่นอนในกฎหมาย กระบวนการพิจารณาที่เป็นธรรม เปิดโอกาสให้เกิดการถ่วงดุลและมีช่องทางเพื่อตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่<sup>93</sup>

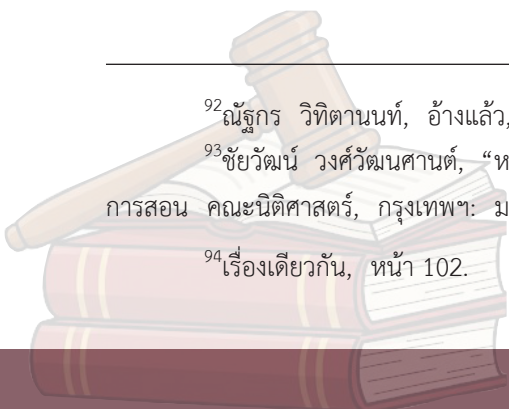
นอกจากนี้ ยังมีนักคิดชื่อ ไฮน์ริช ซีเดนทอปฟ์ (Hienrich Siedentopf) ได้สรุปใน ค.ศ.1993 ว่า “หลักนิติธรรม” ประกอบด้วยหลักการสำคัญ คือ<sup>94</sup>

1. หลักการแบ่งแยกอำนาจ เพื่อให้เกิดการคานและดุลกันในการดำเนินการปกครองเพื่อประโยชน์ของประชาชน
2. หลักความชอบด้วยกฎหมายของการปกครอง โดยการใช้อำนาจต้องมีฐานตามกฎหมายและมีการใช้อำนาจตามกรอบที่กฎหมายกำหนด ทั้งในแง่สาระบัญญัติและวิธีพิจารณา
3. สิทธิพื้นฐาน จะต้องได้รับความคุ้มครอง
4. สิทธิฟ้องคดีต่อศาล เพื่อให้บททวนการกระทำของฝ่ายปกครองในแง่กฎหมาย
5. หลักสัดส่วน โดยการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองจะต้องคำนึงถึงความจำเป็นให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย การใช้มาตรการที่ได้สัดส่วนกัน และมาตรการที่ใช้ต้องไม่เกิดภาระแก่เอกชนเกินควร

<sup>92</sup> ญัฐกร วิทิตานนท์, อ้างแล้ว, หน้า 24 – 25.

<sup>93</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, “หลักนิติธรรม (Rule of Law)” ใน นิติรัฐ นิติธรรม, โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553, หน้า 102.

<sup>94</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 102.



6. ความแน่นอนของกฎหมาย เพื่อให้บุคคลมีความเชื่อมั่นในกฎหมายและในสิทธิต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากกฎหมาย ตลอดจนหลักการคุ้มครองความเชื่อในผลทางกฎหมายและหลักการไม่ใช้มาตรการบังคับย้อนหลัง

7. ความรับผิดชอบของรัฐและความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ เพื่อคุ้มครองสิทธิและทรัพย์สินของเอกชนที่ต้องเสียหายจากการใช้อำนาจทางปกครอง

หลังสงครามโลกครั้งที่สองสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ที่มีประสบการณ์ชัดเจนจากระบบการปกครองโดยกฎหมายที่ไม่เป็นธรรมในสมัยนาซี การพิเคราะห์หลักนิติธรรมหรือหลักนิติรัฐ ได้เปลี่ยนมาสนใจในแง่สาระ (substance) เพิ่มขึ้น โดยเป็นเรื่องของการปกครองโดยกฎหมาย ซึ่งทั้งรัฐสภา รัฐบาล และศาลต่างจะต้องดำเนินงานอยู่ในกรอบของกฎหมายและจะมีหลักการสำคัญหลายประการ เช่น การกระทำของรัฐบาลจะต้องมีฐานตามกฎหมายการมอบอำนาจต่อกระทำได้โดยมีข้อจำกัดกระบวนการพิจารณาต้องมีความเป็นธรรมกฎหมายต้องให้โอกาสผู้อยู่ในบังคับที่จะปฏิบัติตามกฎหมายต้องไม่ย้อนหลังโดยไม่เป็นธรรมการใช้อำนาจต้องไม่เกินสัดส่วนความจำเป็น การนำคดีสู่ศาลต้องได้รับความคุ้มครองการตั้งศาลเฉพาะกรณีจะกระทำไม่ได้การลงโทษอาญาสองครั้งในความผิดเดียวกันจะกระทำมิได้ และอำนาจตุลาการต้องมีอิสระ เป็นต้น<sup>95</sup>

กล่าวโดยสรุป หลักนิติรัฐ นิติธรรม มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้<sup>96</sup>

1. การปฏิบัติตามกฎหมายของทุกองค์กรของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ ทางบริหาร หรือทางตุลาการ อันเป็นเรื่องของการจัดกลไกการใช้อำนาจรัฐ โดยแต่ละองค์กรจะมีขอบเขตข้อจำกัดของการใช้อำนาจต่าง ๆ ซึ่งมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกัน และจะไม่มีองค์กรใดมีอำนาจเหนือกฎหมาย

2. หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักการเบื้องต้นเพื่อมิให้อำนาจรวมอยู่ในบุคคลเดียวกันจนเกิดการใช้อำนาจโดยไม่มี การคานและดุลกัน อันจะเป็นการเปิดช่องทางให้เกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบได้ง่าย

3. การมีกฎหมายที่ดี อันจะเกี่ยวข้องทั้งในหลักเกณฑ์การจัดให้มีกฎหมายและสาระของกฎหมาย ซึ่งกฎหมายต้องมีความชัดเจน เพื่อให้บุคคลเข้าใจความหมายได้ง่ายและสามารถปฏิบัติตามให้ถูกต้องตามกฎหมายได้ หรือสามารถใช้กฎหมายได้ถูกต้อง และในแง่ของสาระของกฎหมายนั้น ย่อมเป็นที่แน่นอนว่ากฎหมายมีขึ้นเพื่อความดีของสังคม และความดีนั้นย่อมทำให้สมาชิกในสังคมทุกคนได้รับประโยชน์ และการปฏิบัติที่เป็นธรรม

4. ความชอบด้วยกฎหมาย ในการปกครอง ฝ่ายปกครองจะได้รับมอบอำนาจในการใช้บังคับกฎหมาย เพื่อรักษาประโยชน์มหาชนและประโยชน์เอกชน ดังนั้น ในการใช้อำนาจใด ๆ ต่อเอกชน รัฐบาลจะต้องมีกฎหมายเป็นฐานให้ใช้อำนาจนั้นได้ และต้องใช้อำนาจนั้นให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย การใดที่นำไปไม่ถูกต้องตามกฎหมายจะต้องถูกเปลี่ยนแปลงเพื่อให้การเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือก่อให้เกิดความรับผิดชอบเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อเอกชน ซึ่งในการนี้จะต้องอยู่ในบังคับการตรวจสอบทางกฎหมายและการตรวจสอบทางการเมืองตามลักษณะที่เหมาะสม<sup>97</sup>

<sup>95</sup>ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, อ้างแล้ว, หน้า 23 - 24.

<sup>96</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 26 - 28.

<sup>97</sup>ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, อ้างแล้ว, หน้า 105.



5. ความรับผิดชอบของรัฐ ประชาชนนั้นจัดตั้งขึ้นเพื่อรักษาคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเอกชน โดยเอกชนทุกคนต้องเสียสละทรัพย์สินอันเป็นภาษีให้แก่การดำเนินงานของรัฐ

6. การมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล การควบคุมการใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร นอกจากการวางกลไกการใช้อำนาจโดยวิถีทางการเมืองแล้ว เมื่อยอมรับการใช้อำนาจทุกประเภทจะต้องอยู่ในขอบเขตของกฎหมาย จึงจะต้องมีการตรวจสอบทางกฎหมายโดยองค์กรอิสระเพื่อให้มั่นใจได้ว่าการปฏิบัติตามกฎหมายจริง การฟ้องคดีต่อศาลในกรณีนี้เห็นว่ามีอำนาจผิดกฎหมาย จึงเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อเป็นหลักประกันสำหรับสังคมที่ยึดหลักนิติธรรม

7. การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเอกชน การพิทักษ์สิทธิเสรีภาพ พื้นฐานของเอกชนเป็นเป้าหมายในการจัดการปกครองเป็นประชาธิปไตย การใช้อำนาจนิติบัญญัติ การใช้อำนาจบริหาร และการใช้อำนาจตุลาการ ล้วนแต่มีความมุ่งหมายเพื่อพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของประชาชนทั้งนั้น ทุกองค์กรที่ดีของรัฐต่างมีหน้าที่ที่ต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนต้องไม่ถูกลิดรอนโดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือโดยไม่มี การเยียวยาอย่างเป็นธรรม เพียงแต่บทบาทและช่วงเวลาในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ของผู้ใช้ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการจะแตกต่างกัน<sup>98</sup>

สำหรับหลักนิติธรรมของไทยในปัจจุบันนั้น เป็นที่ยอมรับนับถือกันในวงการนิติศาสตร์ ดังต่อไปนี้<sup>99</sup>

1. การปกครองรัฐต้องเป็นการปกครองโดยกฎหมาย กล่าวคือ ต้องเป็นการปกครองที่เป็นธรรมภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ กฎหมายจะกำหนดหลักการและจำกัดขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของฝ่ายผู้ปกครอง รัฐไว้อย่างแน่ชัดและกำหนดให้มีการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของเอกชนผู้อยู่ใต้การปกครองโดยศาลเพื่อควบคุมการกระทำของผู้มีอำนาจปกครองรัฐมิให้ขัดต่อกฎหมาย หรือนอกเหนือกฎหมาย
2. สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของเอกชนผู้อยู่ใต้การปกครองต้องได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย
3. เอกชนผู้อยู่ใต้การปกครอง ย่อมเสมอกันตามกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

## ความสัมพันธ์ของหลักนิติธรรมกับสถาบันของรัฐ

### หลักนิติธรรมกับฝ่ายนิติบัญญัติ

องค์กรนิติบัญญัติ นอกจากจะเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการตรากฎหมายแล้ว ยังมีหน้าที่อื่น ๆ อีก คือ การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารและการให้ความเห็นชอบในเรื่องที่มีความสำคัญต่อประเทศชาติ อาทิเช่น การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ การประกาศสงคราม ดังนั้น จึงถือได้ว่า องค์กรนิติบัญญัติเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการปกครองและบริหารประเทศ เนื่องจากการที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองจะสามารถดำเนินการใด ๆ ก็ตามอันเกี่ยวเนื่องกับการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และผลประโยชน์ของประชาชนได้นั้น จะต้องมียกกฎหมายซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ตราหรือบัญญัติให้อำนาจนั้นไว้ หากปราศจากกฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจไว้ ฝ่ายบริหารหรือผู้ปกครองย่อมไม่มีอำนาจที่จะกระทำการใด ๆ อันเป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้<sup>100</sup> ฝ่ายนิติบัญญัติจึงเป็นองค์กรที่มีความสำคัญอย่างมากในการ

<sup>98</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, อ้างแล้ว, หน้า 106.

<sup>99</sup> ประยูร กาญจนกุล, อ้างแล้ว, หน้า 153.

<sup>100</sup> กิจปิติ ชินเบญจกุล, หลักกฎหมายมหาชน (Principles of Public Law), กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2548, หน้า 51 – 52.

นำหลักนิติธรรมไปปฏิบัติ เพราะกฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญในการที่จะปกป้องและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามหลักนิติธรรม การตรากฎหมายทุกครั้งจึงต้องคำนึงถึงหลักนิติธรรมเสมอ หากองค์กรที่มีอำนาจในการตรากฎหมายไม่คำนึงถึงหลักนิติธรรมและตรากฎหมายที่ขัดแย้งกับหลักนิติธรรมเสียแล้ว การจะให้องค์กรอื่นถือปฏิบัติตามหลักนิติธรรมก็คงเป็นไปได้ยากเต็มที<sup>101</sup>

### หลักนิติธรรมกับฝ่ายบริหาร

องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารมีอำนาจหน้าที่หลักในการบังคับใช้กฎหมาย ในการบริหารประเทศและในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการด้านต่าง ๆ ของประชาชน<sup>102</sup> ดังนั้น ฝ่ายบริหารจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้จะต้องมีกฎหมายกำหนดให้อำนาจและหน้าที่ไว้ การทำงานของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติต้องมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ทั้งนี้ ฝ่ายบริหารในฐานะผู้ใช้อำนาจปกครองรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ภายใต้กรอบของกฎหมายและศีลธรรมอย่างเคร่งครัด ยึดมั่นในความถูกต้องชอบธรรม<sup>103</sup>

### หลักนิติธรรมกับฝ่ายตุลาการ

เมื่อบ้านเมืองมีกฎหมายที่ดีเป็นไปตามหลักนิติธรรมแล้ว สิ่งสำคัญประการต่อมา ก็คือการบังคับใช้กฎหมายนั้นต้องสอดคล้องเจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติด้วย ฝ่ายตุลาการ หรือศาลเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่บังคับใช้กฎหมายเพื่ออำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชน ดังนั้น ทุกขั้นตอนของการบังคับใช้กฎหมายจึงต้องสอดคล้องกับหลักนิติธรรมเสมอ ผู้พิพากษาต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างอิสระไม่ปล่อยให้อิทธิพลจากภายนอกหรืออคติภายในใจมาทำลายความยุติธรรมได้<sup>104</sup>

ทั้งนี้ ฝ่ายตุลาการมักจะถือหลักการตาม “ทฤษฎีแห่งกฎหมาย” (juristic theory) กล่าวคือ ถือว่ารัฐถือกำเนิดมาเพื่อสร้างกฎหมายและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย และพิทักษ์รักษาสิทธิที่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>105</sup>

### หลักนิติธรรมกับประชาชน

นอกจากองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรมแล้ว ประชาชนทั่วไปก็ต้องเคารพและปฏิบัติตามหลักนิติธรรมด้วยเช่นเดียวกัน เพราะประชาชนก็เป็นตัวการสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาการละเมิดหลักนิติธรรม โดยเฉพาะปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่ประจักษ์แจ้งกันดีในทุกระดับ ทุกวงการ ไม่ว่าจะเป็นวนการการเมือง หรือวงราชการ รวมถึงวงการธุรกิจภาคเอกชนด้วย ซึ่งปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงนี้คนส่วนมากพุ่งเป้าไปที่ข้าราชการแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยลืมมองไปว่าตัวการฉ้อราษฎร์บังหลวงรายใหญ่ที่สุด ก็คือประชาชนนั่นเอง เช่น ประชาชนในฐานะเป็นเครื่องมือในการให้สินบาทคาดสินบนแก่เจ้าพนักงานข้าราชการ และยังเป็นตัวการสำคัญในการหลีกเลี่ยงภาษีอากร และการซื้อสิทธิขายเสียง เป็นต้น<sup>106</sup>

<sup>101</sup> ธานีรินทร์ กรัยวิเชียร, “หลักนิติธรรม” คำบรรยายในกรอบมหลักสูตรภาคจริยธรรม เนติบัณฑิต สมัยที่ 61 สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภาวันอาทิตย์ที่ 12 กรกฎาคม 2552, หน้า 30.

<sup>102</sup> ชาญชัย แสงวงศ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2550, หน้า 97.

<sup>103</sup> ธานีรินทร์ กรัยวิเชียร, อ้างแล้ว, หน้า 47.

<sup>104</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 35.

<sup>105</sup> วิชา มหาคุณ, อ้างแล้ว, หน้า 46.

<sup>106</sup> ธานีรินทร์ กรัยวิเชียร, อ้างแล้ว, หน้า 49 - 50.



## 2.3 หลักประชาธิปไตย

แนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยเพิ่งเริ่มเป็นที่รู้จักอย่างแพร่หลายในศตวรรษที่ 16 โดยในระยะแรกถูกเรียกว่า “อำนาจสูงสุด” (Supreme power) ใช้เพื่อให้มีอำนาจที่เหนือกว่าศักดินา พระสันตะปาปาและรัฐ<sup>107</sup> ประเด็นสำคัญเกี่ยวกับผู้ทรงอำนาจอธิปไตยได้รับการสืบค้นและอธิบายมาตั้งแต่สมัยโบราณ โดยมีคำถามพื้นฐานว่า เหตุใดบุคคลหนึ่งบุคคลใดที่ได้รับการยกย่องให้เป็นกษัตริย์จึงมีอำนาจในการบังคับบัญชาประชาชน และอำนาจดังกล่าวมีที่มาอย่างไร นักปรัชญาและนักทฤษฎีทางการเมืองได้เสนอแนวความคิดหลากหลายเกี่ยวกับแหล่งที่มาของอำนาจปกครองบังคับบัญชาสูงสุด หรืออำนาจอธิปไตย<sup>108</sup> ซึ่งสามารถจำแนกออกเป็นสองแนวคิดหลัก ได้แก่

### 1. ลัทธิเทพาธิปไตย

เป็นลัทธิเก่าแก่ที่สุด ซึ่งนักกฎหมายธรรมชาติได้อ้างทฤษฎีว่าด้วยความมีอำนาจสูงสุดของพระเจ้าเป็นเจ้าของ โดยอ้างว่า บรรดาสรรพสิ่งทั้งปวงย่อมอยู่ใต้คำบังคับบัญชาของพระเจ้า ต่อมาเมื่อมนุษย์ได้รวมกันเข้าเป็นหมู่เป็นเหล่าได้มีผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้การปกครอง ความรู้สึกก็เปลี่ยนไปเป็นผู้ปกครอง (คือกษัตริย์ในสมัยนั้น) ได้ อำนาจบังคับบัญชาประชาชนมาจากสิ่งสูงสุดนั้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ กษัตริย์คือเทพเจ้าที่ได้จุติลงมาเกิดเป็นมนุษย์ เช่น พระเจ้าจักรพรรดิแห่งญี่ปุ่น ได้อำนาจปกครองมาจากพระสุริยเทพ เป็นต้น

ในระยะเวลาต่อมา เมื่อศาสนาคริสต์นิกายโรมันคาทอลิกได้เจริญรุ่งเรืองขึ้น ได้มีการเปลี่ยนแปลงความคิดเห็นจากการมีการกำเนิดจากสวรรค์ มาเป็นได้รับแต่งตั้งจากสวรรค์ โดยสวรรค์เป็นผู้มอบอำนาจสูงสุดให้แก่มนุษย์คนนั้น

ในระยะสุดท้ายคือ นับแต่สมัยกลางเป็นต้นมา ฝ่ายอาณาจักรได้แข็งแกร่งขึ้นมาจนสามารถตั้งตนเป็นอิสระ ไม่ขึ้นต่อศาสนจักรอีกต่อไป ซึ่งทฤษฎีใหม่ที่นิยมกันในขณะนั้นคือ ทฤษฎีว่าด้วยความมีอำนาจสูงสุดของกษัตริย์ โดยถือว่า กษัตริย์เป็นรัฐาธิปัตย์ หรือผู้มีอำนาจสูงสุดในรัฐ

ลัทธิเทพาธิปไตยที่ถือว่ากษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดนั้น ได้ก่อให้เกิดการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ขึ้น ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเหมาะสมกับยุคและสมัยนั้น ๆ เพราะการปกครองในระบอบนี้ เป็นการปกครองโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจเด็ดขาดแต่พระองค์เดียวและโดยที่พลเมืองยังมีจำนวนน้อย การปกครองก็อาจกระทำได้โดยทั่วถึงและยึดถือเอาธรรมเนียมประเพณีที่ปฏิบัติสืบเนื่องกันมาเป็นหลัก ลัทธิเทพาธิปไตยมีส่วนช่วยให้กษัตริย์ในสมัยก่อน ๆ ปกครองประเทศโดยราบรื่น เพราะลัทธินี้เชิดชูเกียรติศักดิ์ของพระมหากษัตริย์ให้อยู่เหนือประชาชนพลเมืองทั้งปวงให้องค์พระมหากษัตริย์เป็นที่เคารพสักการะ ทรงมีอำนาจเด็ดขาดและไม่มีความขัดแย้งได้

ลัทธิเทพาธิปไตย ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นี้ มีอยู่ในทวีปต่าง ๆ ทั้งในยุโรปและเอเชีย เช่น จีน อินเดีย ญี่ปุ่น ก็ได้รับอิทธิพลของลัทธินี้เหมือนกัน

<sup>107</sup> Andrew Heywood, Political Theory An Introduction, 3rd ed (New York, USA: PALGRAVE MACMILLAN, 2004), p. 91. อ้างใน กันตพัฒน์ ชนะบุญ, สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2565, หน้า 69.

<sup>108</sup> ปรัตตบุตรศักดิ์ อวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชน ยุคต่าง ๆ, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2560.

## 2. ลัทธิประชาธิปไตย

John Locke<sup>109</sup> กล่าวว่าอำนาจของกษัตริย์มาจากความยินยอมของประชาชน ลัทธินี้มีจุดประสงค์ที่จะจำกัดอำนาจของกษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ สาเหตุสำคัญของลัทธิประชาธิปไตยมีว่าอำนาจของกษัตริย์ในอันที่จะบังคับบัญชาราษฎรนั้นมาจากราษฎร ราษฎรที่อยู่ร่วมกันได้ตกลงยินยอมให้คนหนึ่งคนใดเป็นหัวหน้า เพื่อให้มีหน้าที่ป้องกันคุ้มครองราษฎร ในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ปกครองหรือหัวหน้ามีอำนาจที่จะกล่าวลงโทษราษฎรที่ไม่เชื่อฟังคำสั่งได้ เมื่อราษฎรเป็นเจ้าของอำนาจปกครองบังคับบัญชาราษฎรอาจใช้อำนาจนั้นเองโดยตรง หรืออาจมอบให้ผู้อื่นใช้แทนก็ได้ ดังนั้นเมื่อราษฎรเป็น “เจ้าของ” อำนาจบังคับบัญชาหรืออำนาจอธิปไตยเช่นนี้แล้ว ผู้ปกครองบังคับบัญชาจึงมีฐานะเพียงผู้แทนของราษฎรและต้องปกครองให้ราษฎรได้รับความร่มเย็นเป็นสุข ถ้าหากปกครองไม่ดี เช่น กดขี่ข่มเหงราษฎรหรือไม่มีความสามารถพอ ราษฎรก็ย่อมที่จะกำจัดและเปลี่ยนคนใหม่ได้<sup>110</sup>

ในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง ทั้งนี้ เนื่องจากการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองจะช่วยทำให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยมีการพัฒนามากขึ้น สาเหตุเพราะจะทำให้ผู้ใช้อำนาจปกครองและผู้ถูกปกครองมีการสื่อสารหรือมีความสัมพันธ์ระหว่างกันเกิดขึ้น เนื่องจากประชาชนสามารถแสดงถึงความต้องการของตนต่อผู้ใช้อำนาจปกครองทำให้การปกครองเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนมากขึ้นอันเป็นตัวชี้วัดถึงความเป็นประชาธิปไตย นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นการส่งเสริมให้เกิดการกระจายอำนาจ หากไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองการใช้อำนาจก็จะรวมศูนย์อยู่ที่นักการเมือง แต่หากเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองการใช้อำนาจก็จะไม่รวมศูนย์อยู่ที่นักการเมืองและก่อให้เกิดความรู้สึกในความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเพราะประชาชนมีส่วนในการดำเนินงานของรัฐบาล ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นการยืนยันหลักการในเรื่องของอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนอีกทั้งยังทำให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ดังนั้น การมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนจึงเป็นหัวใจของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย<sup>111</sup>

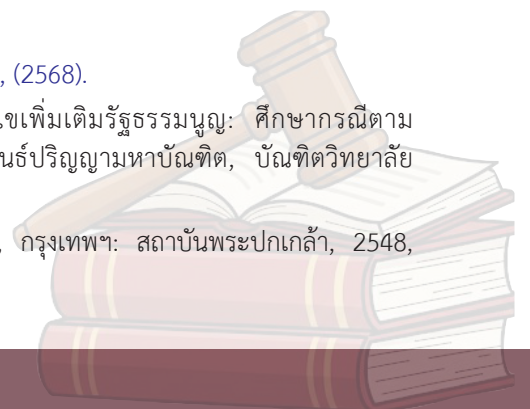
การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยอย่างยั่งยืนและส่งเสริมธรรมาภิบาลตลอดจนการบริหารงาน หากการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นเพียงใดก็จะช่วยให้มีการตรวจสอบการทำงานของผู้บริหาร และทำให้ผู้บริหารมีความรับผิดชอบต่อสังคมมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังเป็นการป้องกันนักการเมืองจากการกำหนดนโยบายที่ไม่เหมาะสมกับสังคมนั้น ๆ นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นการสร้างความมั่นใจว่าเสียงของประชาชนจะมีคนรับฟัง อีกทั้งความต้องการหรือความปรารถนาของประชาชนก็จะได้รับการตอบสนอง<sup>112</sup>

<sup>109</sup>John Locke. Second Treaties of Civil Government. edited by JW. Gough. London: Basil Blackwell. 1970.

<sup>110</sup>สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, การปกครองระบอบประชาธิปไตย. สืบค้นจาก [https://www.constitutionalcourt.or.th/occ\\_web/ewt\\_dl\\_link.php?nid=8783](https://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=8783), (2568).

<sup>111</sup>ชจรชัย ชัยพิพัฒนานันท์, การมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ: ศึกษากรณีตาม มาตรา 291 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553, หน้า 45.

<sup>112</sup>บวรศักดิ์ อูวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล, ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม, กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2548, หน้า 26.



## ความหมายของประชาธิปไตย

คำว่า “ประชาธิปไตย” นั้น มีต้นกำเนิดมาจากภาษากรีก โดยมีรากศัพท์ มาจากคำว่า Demokratein ซึ่งแปลว่า การปกครองโดยประชาชน

สำหรับภาษาไทยนั้น คำว่าประชาธิปไตยมาจากคำ 2 คำรวมกันคือ คำว่า “ประชาชน” และ คำว่า “อธิปไตย” ซึ่งแปลว่า อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ เมื่อคำ 2 คำนี้มารวมกันเข้า จึงมีความหมายถึง การปกครองที่อำนาจสูงสุดเป็นของประชาชนนั่นเอง<sup>113</sup>

ความหมายของคำว่า “ประชาธิปไตย” ที่เกิดขึ้นภายหลังจากนั้น อาจแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ ความหมายอย่างกว้างและความหมายอย่างแคบ ซึ่งจะสังเกตได้จากนักรัฐศาสตร์ผู้มีชื่อเสียงหลายท่านได้ให้ คำจำกัดความ “ประชาธิปไตย” ไว้เป็นต้นว่า เอ.ดี.ลินด์เซย์ (A.D. Lindsay) ได้ให้ความหมายของประชาธิปไตย ไว้ว่า “ประชาธิปไตยเป็นรูปการปกครองอย่างหนึ่ง แต่ได้เน้นว่าเป็นรูปแบบวิธีการในการปกครองที่เลอเลิศกว่า การปกครองแบบอื่น ๆ ตรงที่เปิดโอกาสให้ประชาชนดำเนินการร่วมกัน แต่พร้อมกันนั้นบุคคลแต่ละคนก็ยังมี เสรีภาพที่จะดำรงชีวิตไปตามแนวทางที่ตนปรารถนา รัฐบาลประชาธิปไตยมุ่งให้ประชาชนสามารถอยู่ร่วมกัน และพยายามขจัดเหตุแห่งความขัดแย้งทั้งหลาย<sup>114</sup>

ฮาโรลด์ ลาสกี (Harold Laski) กล่าวว่า “เนื้อแท้ของประชาธิปไตย ก็คือ ความปรารถนา ของมนุษย์ที่จะ ยอมรับนับถือและรักษาไว้ซึ่งความสำคัญของตนเอง รวมตลอดถึงความเสมอภาคระหว่าง บุคคลในทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง”<sup>115</sup>

แมค ไอเวอร์ (Maciver) กล่าวว่า “ประชาธิปไตย เป็นทั้งรูปการปกครองและวิถีชีวิต ซึ่งทั้งสองด้านนี้จะ ต้องดำเนินไปด้วยกัน”<sup>116</sup>

ชาลส์ อีเมอเรียม เน้นว่า “ประชาธิปไตยเป็นแนวความคิดและการปฏิบัติที่มุ่งไปสู่ความผาสุกร่วมกันของ ปวงชน โดยมีเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชนนั่นเองเป็นเครื่องนำทาง” หัวใจของประชาธิปไตยจึงอยู่ที่ “ความ ผาสุกร่วมกัน” ซึ่งมีขอบเขตกว้างมาก เพราะครอบคลุมถึงเสรีภาพทางการเมือง มาตรฐานการครองชีพใน ระดับที่ดี การให้การศึกษาปลูกฝังและอบรมที่เสริมสร้างบุคลิกภาพของมนุษย์ และการกระจายผลผลิตทาง เศรษฐกิจ และความมั่งคั่งไปสู่ชุมชนโดยมิชักช้า<sup>117</sup>

ดร. ทินพันธ์ นาคะตะ ได้ให้ความหมายของประชาธิปไตย ในฐานะเป็นรูปแบบการปกครองว่า ประชาธิปไตยเป็นรูปการปกครองอย่างหนึ่งที่ยึดหลักการว่า ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดในการปกครอง ประเทศ ดังนั้น จึงต้องยึดมั่นในสำคัญของบุคคลในความเสมอภาคและเสรีภาพของมนุษย์ จะต้องมียุติธรรม คือ มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการเลือกผู้นำฝ่ายต่าง ๆ รวมทั้งวิธีการควบคุมการใช้อำนาจของผู้นำเหล่านี้ โดยการ

<sup>113</sup> สมหมาย, จ. การเมืองและการปกครองในระบบประชาธิปไตย, สำนักพิมพ์การเมืองการปกครอง, 2560.

<sup>114</sup> Smith, J. Title of the book or article. Publisher, 2020.

<sup>115</sup> วิชัย ดิษฐประสพ, ประชาธิปไตยกับการพัฒนาการเมือง, สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2564.

<sup>116</sup> เฟื่องอ้าง.

<sup>117</sup> โคทม อารียา, ประชาธิปไตย: พัฒนาการและความหมาย, พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาความขัดแย้งทาง การเมืองคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557.

กำหนดระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ เกี่ยวกับการให้ได้มาซึ่งอำนาจตัดสินใจ และจะต้องมีความมุ่งหมายเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม<sup>118</sup>

สำหรับ ดร. กมล สมวิเชียร ได้แยกความหมายออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ ดังนี้ ประชาธิปไตยในความหมายที่กว้าง โดยมองประชาธิปไตยในลักษณะของ “กิจกรรมสัมพันธ์ภาพและความเกี่ยวข้องระหว่างประชาชนด้วยกันในลักษณะต่าง ๆ” ซึ่งมีลักษณะ 3 ประการด้วยกัน คือ

1. การเคารพในสิทธิของกันและกัน
2. การตกลงกันโดยสันติวิธี
3. ความยุติธรรมในสังคม<sup>119</sup>

ส่วนประชาธิปไตยในความหมายที่แคบ โดยการมองประชาธิปไตยในฐานะของ “ระบบการเมืองหรือรูปของการปกครอง” ดร. กมล สมวิเชียร กล่าวว่า มีหลักใหญ่ ๆ ดังนี้

1. หลักที่ว่าผู้ปกครองต้องได้รับความยินยอมจากผู้อยู่ใต้ปกครอง
2. ผู้อยู่ใต้การปกครอง จะต้องมิสิทธิเปลี่ยนตัวผู้ปกครองได้เป็นครั้งคราว
3. หลักที่ว่า สิทธิมนุษยชนขั้นมูลฐานของประชาชน จะต้องได้รับการปกป้องคุ้มครอง<sup>120</sup>

จากความหมายของนักปราชญ์หลายท่านเห็นได้ว่า คำว่า “ประชาธิปไตย” นั้นมีทั้งความหมายอย่างกว้างขวางและอย่างแคบ ดังที่ Henry Maine ได้กล่าวไว้ว่า “ประชาธิปไตย” เป็นแต่เพียงรูปการปกครองแบบหนึ่งเท่านั้น แต่มีลักษณะเป็นพิเศษคือ ประชาชนในแต่ละประเทศมีสิทธิอำนาจและโอกาสที่จะเข้าควบคุมกิจการทางการเมืองของชาติ” หรือพูดให้ง่ายเข้าก็คือ ประชาชนมีอำนาจปกครองตนเอง ซึ่งความหมายดังกล่าวนี้เป็นความหมายอย่างแคบ

ส่วนความหมายอย่างกว้าง “ประชาธิปไตยไม่ควรจะมีความหมายเพียงเท่าที่กล่าวข้างต้น แต่น่าจะหมายรวมถึงปรัชญาของสังคมมนุษย์ หรือวิถีชีวิตที่ยึดถืออุดมคติและหลักการบางประการที่กำหนดแบบแผนแห่งพฤติกรรมระหว่างมนุษย์ในสังคม ในกิจการทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและ วัฒนธรรม”

### หลักเกณฑ์ของระบอบประชาธิปไตย<sup>121</sup>

ประชาธิปไตยในฐานะที่เป็น “รูปแบบการปกครอง” หรือ “ระบอบการปกครอง” นั้นจะต้องมีหลักเกณฑ์ใหญ่ ๆ ดังนี้

#### 1. ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย

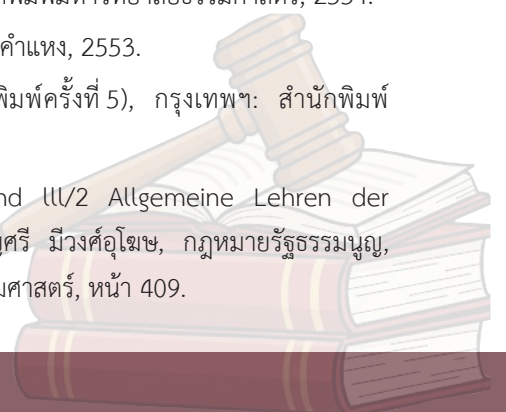
เนื่องจากระบอบประชาธิปไตยนั้นถือว่าประชาชนเป็นเจ้าของรัฐ เป็นเจ้าของการปกครอง ดังนั้น อำนาจอธิปไตยจึงมาจากความเห็นชอบของราษฎรทั่วไป อำนาจอธิปไตยในระบอบประชาธิปไตยนี้ มิได้มาจากอำนาจ

<sup>118</sup> ทินพันธ์ นาคะตะ, ประชาธิปไตยกับการเมืองการปกครอง, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554.

<sup>119</sup> กมล สมวิเชียร, ประชาธิปไตยเบื้องต้น, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2553.

<sup>120</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ประชาธิปไตย: แนวคิด ทฤษฎี และปัญหา (พิมพ์ครั้งที่ 5), กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.

<sup>121</sup> From Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band III/2 Allgemeine Lehren der Grundrechte Stern (S. 778), by Klaus, 1994, Muenchen. อ้างถึงใน บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 409.



แบบทิวทัศน์หรือจากบุคคลหนึ่งบุคคลใด หลักนี้ถือตามทัศนะของอริสโตเติลหรือลินคอล์นที่ว่า ประชาชนเป็นที่มาหรือเป็นเจ้าของอำนาจในการปกครอง ผู้ปกครองประเทศเป็นเพียงตัวแทนของปวงชนที่ประชาชนส่วนใหญ่ให้ความยินยอมไปทำหน้าที่บริหารแทนตนเท่านั้น การให้ความยินยอมของประชาชนแก่ผู้ที่จะไปทำหน้าที่บริหารประเทศหรือปกครองประเทศนั้น อาจเป็นการให้ความยินยอมโดยวิธีต่าง ๆ คือ โดยการออกเสียงเลือกตัวแทนซึ่งอาจเป็นทางตรงหรือโดยทางอ้อมก็ได้ โดยทางตรงก็คือ การเลือกตั้งผู้ที่จะเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหารโดยตรง เช่น การเลือกตั้งประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา หรือจะเป็นการเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารโดยทางอ้อม โดยการเลือกผู้แทนราษฎรแล้วให้ผู้แทนราษฎรที่มีเสียงข้างมากในสภาไปจัดตั้งฝ่ายบริหารก็ได้ การให้ความยินยอมอาจใช้วิธีอื่น เช่น การลงประชามติก็ได้ เช่น การให้ประชาชนลงคะแนนเสียงว่า เห็นด้วยกับผู้ปกครองหรือนโยบายของผู้ปกครองในขณะนั้นหรือไม่ ถ้าการลงประชามติเห็นชอบด้วย ก็แสดงว่าผู้ปกครองได้รับความยินยอมจากผู้อยู่ใต้การปกครองแล้วโดยชอบธรรม

## 2. ประชาธิปไตยจะต้องเปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งผู้นำได้โดยเสรี

ในระบบประชาธิปไตยนั้น การเลือกผู้นำได้โดยเสรีหมายความว่า ประชาชนทุกคนที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ มีสิทธิที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ปกครองประเทศได้ไม่มีการกีดกันในเรื่องอุดมการณ์ แนวความคิดหรือเรื่องอื่นใดทั้งสิ้น และโดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องรับรองเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองเพื่อแสดงออกซึ่งเจตจำนงทางการเมืองของประชาชน<sup>122</sup>

กระบวนการหรือขั้นตอนการได้มาซึ่งผู้ปกครองหรือผู้บริหารประเทศนั้น จะต้องขึ้นอยู่กับการมีผู้สนใจการเมืองมารวมกันจัดตั้งพรรคการเมือง ซึ่งในระบบประชาธิปไตย จะต้องยอมให้มีพรรคการเมืองมากกว่าหนึ่งพรรคขึ้นไป ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิเลือกสมาชิกพรรคใดพรรคหนึ่งเข้าไปเป็นรัฐบาลคือ เป็นผู้นำในการบริหารประเทศ การมีพรรคการเมืองจำเป็นอย่างยิ่งในระบบประชาธิปไตย เพราะพรรคการเมืองมีหน้าที่และประโยชน์นานาประการ เช่น เป็นเวทีแสดงความคิดเห็นอันหลากหลายทางการเมือง อันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความต้องการของคนส่วนหนึ่ง อีกทั้งเป็นแหล่งฝึกและเตรียมคนเพื่อเป็นผู้นำทางการเมือง การยอมให้มีพรรคการเมืองมากกว่าหนึ่งพรรคยอมเปิดโอกาสให้ประชาชนมีโอกาสใช้สิทธิของตนในการเลือกผู้แทนราษฎรได้อย่างเสรี ซึ่งผู้แทนราษฎรผู้นั้นอาจเป็นผู้บริหารประเทศต่อไป

หากให้มีพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียว ทำให้สิทธิในการเลือกผู้นำโดยเสรีเป็นไปได้ยากหรือไม่ได้เลย ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย ในประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนหรือสหภาพโซเวียต ไม่เข้าข่ายแห่งการเป็นประชาธิปไตย เพราะอนุญาตให้มีพรรคการเมืองที่ถูกต้องตามกฎหมายได้เพียงพรรคเดียวคือพรรคคอมมิวนิสต์ ประเทศทั้งสองอาจเรียกตัวเองว่าเป็น “ประชาธิปไตยของประชาชน” ได้แต่ไม่สามารถเรียกว่าเป็น “เสรีประชาธิปไตย” หรือประชาธิปไตยตามความเข้าใจของคนส่วนใหญ่ได้

การเปิดโอกาสให้เลือกผู้นำได้โดยเสรีนั้น มิได้หมายความว่า ราษฎรทุกคนจะต้องไปออกเสียงลงคะแนนในการเลือกตั้งเสมอไป การบังคับให้ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง มักถือว่าเป็นการขัดหลักประชาธิปไตยการกระทำที่ดีที่สุดคือ การชักชวนและชี้แจงให้ราษฎรไปลงคะแนนเสียง แทนที่จะใช้กฎหมายบังคับ

อนึ่ง หลักเกณฑ์การเลือกตั้ง ซึ่งถือเป็นหลักสากลนั้น อย่างน้อยต้องมีหลักการอย่างน้อย 5 ประการดังต่อไปนี้<sup>123</sup>

<sup>122</sup> Herzog, in: Maunz/Duerig, Grundgesetz-Kommentar, Band II, Art. 20, Rdnr. 26. อ้างใน บรรณเจติ สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2547, หน้า 21.

<sup>123</sup> ไพรดตุ บัญศรี มิวังศ์อุโฆษ, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ : รัฐธรรมนูญเยอรมัน, อ้างแล้ว, หน้า 90.

1. หลักอิสระแห่งการเลือกตั้ง หมายความว่า การเลือกตั้งนั้นต้องทำด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม ปราศจากการขู่เข็ญ บังคับ หรือจ้วงวานใดๆ ประชาชนสามารถเลือกผู้แทนราษฎรได้อย่างเสรี
2. หลักการเลือกตั้งตามกำหนดระยะเวลา หมายความว่า การเลือกตั้งต้องกระทำสม่ำเสมอตามระยะเวลาที่กำหนดไว้แน่นอน เช่น ทุก 4 ปี หรือทุก 4 ปี เป็นต้น ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร หรือเลือกประธานาธิบดีก็ตาม
3. หลักการเลือกตั้งอย่างแท้จริง หมายความว่า การเลือกตั้งจะต้องมีความบริสุทธิ์ยุติธรรม ไม่มีการทุจริตในการเลือกตั้ง ไม่มีการคดโกง หรือการซื้อเสียงใดๆ ตลอดจนมีวิธีการคัดค้านการเลือกตั้ง โดยให้มีองค์กรใดองค์กรหนึ่ง เป็นผู้ตัดสินชี้ขาดว่าการเลือกตั้งเป็นไปโดยชอบหรือไม่
4. หลักการออกเสียงโดยทั่วไป หมายความว่า การออกเสียงเลือกตั้งจะต้องกระทำอย่างทั่วถึง ไม่มีการจำกัดหรือกีดกัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา เพศ หรือผิวพรรณ<sup>124</sup>
5. หลักการเลือกตั้งอย่างเสมอภาค หมายความว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 1 คน ควรมีคะแนนเสียงเดียวเท่านั้น<sup>125</sup>
6. หลักการลงคะแนนเสียงลับ หมายความว่า เป็นการลงคะแนนเสียงที่ไม่มีผู้ใดทราบได้ว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ลงคะแนนเสียงให้แก่ผู้สมัครคนใด

### 3. ผู้ปกครองจะต้องมีวาระในการดำรงตำแหน่งที่แน่นอน

ผู้ปกครองที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนผู้อยู่ใต้การปกครองนั้น ถือว่าเป็นผู้ที่ได้รับมอบหมายมาใช้อำนาจปกครองเป็นการชั่วคราว หรือเป็นระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง โดยปกติรัฐธรรมนูญของประเทศนั้นๆ จะกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ปกครอง เช่น อาจมอบให้ประธานาธิบดีอยู่ในวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี หรือมอบให้ผู้แทนราษฎรมีวาระดำรงตำแหน่ง 4 ปี เป็นต้น เมื่อหมดวาระดังกล่าว ผู้ปกครองจะต้องออกจากตำแหน่งไป แต่ผู้ปกครองอาจเสนอตัวให้ผู้อยู่ใต้การปกครองพิจารณาว่าสมควรดำรงตำแหน่งต่อไปอีกช่วงระยะเวลาหนึ่งหรือไม่ หากผู้อยู่ใต้การปกครองไม่ยินยอม ผู้ปกครองนั้นก็จะต้องออกจากตำแหน่งไป วิธีการนี้นอกจากเป็นการแสดงออกซึ่งอำนาจอันมีโดยไม่มีสิ้นสุดของปวงชนแล้ว ยังเป็นการแสดงให้เห็นถึงอำนาจของผู้ปกครองที่สิ้นสุดได้อีกด้วย

### 4. สิทธิมนุษยชนขั้นมูลฐานของประชาชนจะต้องได้รับการปกป้องคุ้มครอง

แม้ว่าประชาชนจะมีสิทธิเลือกผู้ปกครอง โดยมีการเปิดโอกาสให้มีการเลือกโดยเสรี อีกทั้งผู้ปกครองมีวาระการดำรงตำแหน่งที่แน่นอนแล้วก็ตาม แต่ถ้าผู้ปกครองยังละเมิดสิทธิมนุษยชนอันสำคัญของประชาชนแล้ว แม้จะเป็นเพียงช่วงระยะเวลาอันสั้นก็ตาม การปกครองนั้นก็ไม่น่าจะถือได้ว่าเป็นประชาธิปไตย แต่อาจเป็นเผด็จการชั่วคราวไป สิทธิขั้นมูลฐานที่ว่านี้เป็นสิ่งที่องค์การ สหประชาชาติเรียกว่า “สิทธิมนุษยชนขั้นมูลฐาน” ซึ่งได้แก่สิทธิในร่างกาย ในเคหสถาน ในการเลือกประกอบอาชีพ ในการพูด เขียน และพิมพ์โฆษณา ฯลฯ

<sup>124</sup>BVerfGE 47, 253 (276); 49, 15 (19) รวมทั้งการเลือกตั้งตัวแทนต่าง ๆ ของผู้พิพากษา [BVerfGE 66, 270 (29)] และองค์กรในมหาวิทยาลัย (30, 247). อังโน บุลลิส มิวังค็อโซซ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 9, กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559, หน้า 133.

<sup>125</sup>BVerfGE 1, 208 (248) ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ของเยอรมันเห็นว่าทั้งระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากรอบเดียวดังที่ใช้อยู่ในสหราชอาณาจักรและระบบการเลือกตั้งตามสัดส่วนต่างก็สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ตามก็มีความพยายามที่จะพิสูจน์ว่าระบบแรกนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ เช่นในหนังสือของ H. Meyer, Wahlsystem und Verfassungsordnung, Frankfurt/M 1973, S. 233f. เฟ็งอ้าง หน้า 136.

ประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย จะต้องมีการแบ่งอำนาจกันมิให้ผู้ปกครองประเทศเข้าไปใช้อำนาจละเมิดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ

กระบวนการในการป้องกันหรือคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้น อาจยึดถือหลักการแบ่งแยกอำนาจ และหลักการที่ว่าด้วย “ความถูกต้องตามกฎหมาย” ประกอบด้วยหลักการที่ว่ากฎหมายมีลำดับศักดิ์ไม่เท่ากัน การคุ้มครองสิทธิขั้นมูลฐานของประชาชน โดยอาศัยหลักการแบ่งแยกอำนาจ กล่าวคือ มีรัฐสภาที่มีอำนาจกว้างขวาง สามารถถ่วงดุลย์อำนาจของฝ่ายบริหาร การแยกอำนาจโดยให้องค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยควบคุมซึ่งกันและกัน ในลักษณะที่มองเตสกีเออ ได้กล่าวไว้ว่า “อำนาจหนึ่งยับยั้งอีกอำนาจหนึ่ง”<sup>126</sup>

ส่วนหลักการที่ว่าด้วย “ความถูกต้องตามกฎหมาย” และหลักการที่ว่า กฎหมายมีลำดับศักดิ์ไม่เท่ากันนั้น คือ มาตรการในการจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถโต้แย้ง คัดค้านการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้

## 2.4 การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

การปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้นสามารถแยกผู้ใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ฝ่ายคือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ แต่ละฝ่ายย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ แต่ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของแต่ละฝ่ายไว้แล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติก็อาจเกิดปัญหาขึ้นได้ กล่าวคือ การกระทำของบรรดาสถาบันต่าง ๆ อาจขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ เช่น คณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภานิติบัญญัติ ซึ่งเป็นสถาบันที่เกิดขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ ฉะนั้น จึงเท่ากับว่าเป็นการกระทำที่เกินขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมา โดยรัฐธรรมนูญและการกระทำใด ๆ ที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญนี้ย่อมไม่มีค่าทางกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม การวางหลักไว้ดังกล่าวยังไม่เป็นการเพียงพอในทางปฏิบัติจะต้องหาวิธีบังคับให้ได้ผล เช่นนั้นจริง ๆ ปัญหาจึงมีว่าจะจัดระเบียบหรือบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างไร เพื่อรับรองให้การกระทำของสถาบันต่าง ๆ ต้องเคารพต่อรัฐธรรมนูญ และให้การกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญไม่มีผลในทางกฎหมายเลย

### องค์กรที่ควบคุมกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ในปัจจุบัน องค์กรซึ่งทำหน้าที่ควบคุมกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ใช้นับบังคับประชาชนมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ 1. ควบคุมโดยศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการรัฐธรรมนูญ<sup>127</sup> และ 2. ควบคุมโดยศาลยุติธรรม

**1. การควบคุมโดยศาลรัฐธรรมนูญ** หมายถึง รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีศาลหรือคณะกรรมการขึ้นอีก องค์กรหนึ่งแยกต่างหากจากรัฐสภา รัฐบาลและศาลยุติธรรมมีหน้าที่สำคัญสำหรับพิจารณากฎหมายที่มีบทบัญญัติขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือหน้าที่อื่น ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด เช่น การกระทำของสภานิติบัญญัติหรือคณะรัฐมนตรีที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญหรือคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยบุคคลที่ไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลของสภานิติบัญญัติ หรือฝ่ายบริหารและมีความรู้ทางกฎหมายรวมอยู่ด้วย เช่น ข้าราชการบำนาญหรือผู้เคยดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี เป็นต้น

<sup>126</sup>Spirit of LAW, Geneva 1748, Book XI, Chapter 4. อ้างใน บุญศรี มีวงศ์ไขษ, อ้างแล้ว, หน้า 454.

<sup>127</sup>โปรดดู ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศานต์, คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ: บทวิเคราะห์, ใน: รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2535, หน้า 41.

ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศแรกที่ได้จัดให้มีองค์กรทางการเมือง<sup>128</sup> และต่อมาได้กลายเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่ควบคุมกฎหมายธรรมดาให้ขัดกับรัฐธรรมนูญ โดยมีความคิดเห็นว่าองค์กรที่จะทำหน้าที่ควบคุมนั้นควรมีฐานะสูงกว่าสภานิติบัญญัติหรือคณะรัฐมนตรี และไม่ควรมอบหมายให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้ควบคุม เพราะถ้ามอบให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้ควบคุมแล้ว ศาลจะเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงกว่าสภานิติบัญญัติ และคณะรัฐมนตรี ซึ่งนักการเมืองของประเทศฝรั่งเศสในสมัยยุคปฏิวัติเห็นว่า ศาลยุติธรรมไม่ควรจะมีอำนาจเช่นนั้น นอกจากนี้ หน้าที่ของศาลยุติธรรมโดยทั่วไปก็คือพิจารณาพิพากษาการกระทำของเอกชนเป็นการผิดกฎหมายหรือไม่ แต่การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดกับรัฐธรรมนูญนั้น เป็นการพิจารณาตัวกฎหมายเองมิใช่การกระทำ จึงเป็นหน้าที่ที่แตกต่างจากการพิจารณาพิพากษาของศาลทั่วไป

สำหรับประเทศที่นิยมจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ นั้นก็มีอยู่เป็นจำนวนมาก ในสมัยก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 แม้กระทั่งในปัจจุบันนี้ก็มีหลายประเทศที่นิยมจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้น เหตุผลของความนิยมมีอยู่ว่า การมอบให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้มีหน้าที่ควบคุมจะก่อให้เกิดผลเสียหาย จึงหันมาใช้วิธีให้ศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่แทน ซึ่งตัวอย่างนี้เคยเกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกา ซึ่งศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาได้พิจารณาให้กฎหมายหลายฉบับที่ประกาศใช้ในสมัยประธานาธิบดีแฟรงกลิน ดี. รูสเวลต์ใช้บังคับไม่ได้ เพราะขัดต่อรัฐธรรมนูญซึ่งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาในสมัยนั้นเห็นว่า ศาลยุติธรรมได้เข้ามาล่วงล้ำและขัดขวางการปกครองของประเทศ โดยประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาในสมัยนั้นเห็นว่า ศาลยุติธรรมได้เข้ามาล่วงล้ำและขัดขวางการปกครองของประเทศ โดยประธานาธิบดีผู้นี้ได้ดำเนินโครงการนิวดีล (New Deal)<sup>129</sup> มาแก้วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งจำเป็นต้องออกกฎหมายหลายฉบับมาแก้ไขเกี่ยวกับการกำหนดชั่วโมงทำงาน ค่าจ้างขั้นต่ำของโรงงาน การหาเด็กและสตรีทำงาน เป็นต้น แต่ปรากฏว่าศาลสูงสุดของสหรัฐได้พิจารณาว่ากฎหมายที่ออกมาดังกล่าวนี้ เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน<sup>130</sup>

ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ในยุโรปจึงเห็นว่าผู้พิพากษาศาลยุติธรรมส่วนมากเป็นพวกอนุรักษ์นิยม ไม่นิยมการเปลี่ยนแปลงหลักการปกครองประเทศ จึงได้เปลี่ยนแปลงองค์กรที่ควบคุมมิให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญเสียใหม่ โดยจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อทำหน้าที่ควบคุมโดยเฉพาะ และแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่าง ๆ เป็นผู้พิพากษาในศาลและมีความเป็นอิสระไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของสถาบันการเมืองใด ๆ กำหนดวิธีดังกล่าวพิจารณาไว้เป็นต่างหากจากวิธีการพิจารณาของศาลยุติธรรม

อนึ่ง ตุลาการรัฐธรรมนูญนั้นมักจะเป็นองค์กรที่มีสมาชิกไม่เป็นอิสระบางส่วน เพราะมีสมาชิกที่ดำรงตำแหน่งโดยวิธีทางการเมืองหรือมีฝ่ายการเมือง เช่น ประธานสภา ผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภาเข้ามาเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญด้วย ส่วนศาลรัฐธรรมนูญนั้นเป็นรูปแบบองค์กรศาลในกระบวนการยุติธรรม ในสาขากฎหมายมหาชน ซึ่งประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มีความเชี่ยวชาญพิเศษหรือมีประสบการณ์ทางกฎหมายเป็นพิเศษ มีความเป็นอิสระอย่างเต็มที่ในการพิจารณา มีวิธีพิจารณาความเพื่อให้สอดคล้องกับคดีแต่ละประเภท

**2. การควบคุมโดยศาลยุติธรรม** การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ นอกจากจะให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือคณะกรรมการรัฐธรรมนูญเป็นผู้ควบคุมแล้ว ยังอาจมอบให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้ควบคุมก็ได้

<sup>128</sup>โปรดดู บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, อ้างแล้ว.

<sup>129</sup>โปรดดู บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, อ้างแล้ว, หน้า 73.

<sup>130</sup>บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชนเล่ม 3 : ที่มาและนิติวิธี, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538, หน้า 333.



ประเทศที่นิยมให้ศาลยุติธรรมทำหน้าที่ควบคุมนั้น ถ้าเป็นประเทศที่มีรูปของรัฐแบบรัฐรวมแล้ว มักจะกำหนดให้ศาลสูงสุดสหรัฐเป็นผู้ทำหน้าที่ควบคุม เช่น สหรัฐอเมริกา บราซิล เป็นต้น ส่วนประเทศที่ให้เป็นที่ของศาลยุติธรรมสูงสุดคอยควบคุม จะเกิดขึ้นในประเทศที่มีรูปของรัฐแบบรัฐเดี่ยว เช่น ญี่ปุ่น เดนมาร์ก นอร์เวย์

เหตุผลที่ให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้ทำหน้าที่ควบคุมก็เพราะ ศาลยุติธรรมเป็นผู้ใช้กฎหมายและมีอำนาจตีความกฎหมาย<sup>131</sup> การวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญ จะต้องอาศัยการตีความในตัวบทกฎหมายนั้น ดังนั้น จึงสมควรให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้ควบคุม เพราะศาลเองเป็นผู้ชำนาญในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวอยู่แล้ว เหตุผลอีกประการหนึ่งก็คือ ศาลยุติธรรมมีความเป็นอิสระ ไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลของสถาบันการเมืองใด ซึ่งย่อมจะทำหน้าที่ได้ดีกว่าสถาบันอื่น

วิธีการควบคุมกฎหมายซึ่งมีบทบัญญัติขัดต่อรัฐธรรมนูญ และไม่ให้นำมาใช้บังคับแก่ประชาชนในปัจจุบัน อาจแยกได้เป็น 2 วิธีด้วยกันคือ 1. วิธีกล่าวหา และ 2. วิธีป้องกัน

### 1. การควบคุมโดยวิธีกล่าวหา

เป็นวิธีการที่ให้สิทธิกับบุคคลในอันที่จะเข้าชื่อร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการรัฐธรรมนูญ เพื่อขอให้ศาลสั่งว่ากฎหมายฉบับใดมีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญและใช้บังคับมิได้ วิธีการนี้มีสาระสำคัญ 3 ประการ คือ

- 1) รัฐธรรมนูญจะต้องบัญญัติให้ชัดแจ้งถึงวิธีการควบคุม และองค์กรใดที่จะทำหน้าที่ควบคุม
- 2) รัฐธรรมนูญจะต้องกำหนดองค์กรหรือตัวบุคคลที่จะใช้สิทธิร้องขอต่อศาล
- 3) รัฐธรรมนูญจะต้องให้อำนาจศาลในอันที่จะพิพากษาว่า กฎหมายฉบับใดใช้บังคับมิได้มาตั้งแต่เริ่มแรก

ผลของการควบคุมโดยวิธีกล่าวหา คือ เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้รับคำกล่าวหา หรือคำร้องว่ากฎหมายใดมีข้อความขัดกับรัฐธรรมนูญ จึงจะพิจารณาพิพากษาว่ากฎหมายนั้นใช้บังคับได้หรือไม่ ขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ การพิพากษานั้นจะเป็นประโยชน์ต่อบุคคลทุกคนซึ่งบุคคลทุกคนย่อมนำคำพิพากษามากกล่าวอ้างได้ ไม่ว่าจะบุคคลนั้น ๆ จะได้เข้ามามีส่วนร้องขอให้ศาลพิพากษาว่ากฎหมายนั้นใช้บังคับได้หรือไม่

สำหรับประเทศไทย ในปัจจุบันใช้วิธีการควบคุมโดยวิธีกล่าวหา ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 149<sup>132</sup> และ มาตรา 212<sup>133</sup>

### 2. การควบคุมโดยวิธีป้องกัน

ตามการควบคุมโดยวิธีป้องกัน บุคคลที่เห็นว่ากฎหมายที่ประกาศใช้มีข้อความขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ ยังไม่มีสิทธิที่จะร้องขอต่อศาลเพื่อให้พิพากษาว่า กฎหมายนั้นขัดกับรัฐธรรมนูญ เมื่อใดถูกฟ้องยังศาลฐานฝ่าฝืนกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็คดีแพ่งและคดีอาญา จะเริ่มต่อสู้คดีโดยแถลงต่อศาลว่ากฎหมายที่ฝ่าฝืนนั้นมีข้อความขัดกับรัฐธรรมนูญ ขอย่าให้ศาลนำเอากฎหมายมาใช้บังคับ เมื่อศาลได้รับข้อต่อสู้ดังกล่าวแล้ว ศาลจะพิจารณา

<sup>131</sup>โปรดดู บุญศรี มีวงศ์โฆษ, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ : รัฐธรรมนูญเยอรมัน, กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535, หน้า 32 – 34.

<sup>132</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 149 บัญญัติว่า “ให้นำความในมาตรา 148 มาใช้บังคับแก่ร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภาที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา แล้วแต่กรณี ให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วยโดยอนุโลม”

<sup>133</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 212.



ว่ากฎหมายนั้นมีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ถ้าเห็นว่าขัดศาลจะสั่งยกฟ้อง ไม่ลงโทษเฉพาะบุคคลผู้ร้องขอ นั้น ตามการควบคุมโดยวิธีป้องกัน มีสาระสำคัญ 3 ประการ คือ

1) ไม่ต้องบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้จัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิพากษาว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ไม่ต้องจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญนั่นเอง ศาลยุติธรรมทั่วไปมีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้

2) ไม่จำเป็นต้องบัญญัติถึงวิธีการให้บุคคลใดมีสิทธิร้องขอ เพื่อให้ศาลพิพากษาสั่งว่ากฎหมายนั้นใช้บังคับมิได้ เป็นหน้าที่ของจำเลยที่จะต่อสู้ให้ศาลทราบว่า กฎหมายที่ใช้บังคับแก่เขานั้นมีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญ ศาลจะนำมาใช้บังคับแก่เขาไม่ได้

3) วิธีการควบคุมโดยการป้องกันนี้ ไม่ทำให้กฎหมายใช้บังคับมิได้ หรือถูกยกเลิกไป ผลมีแต่เพียงว่าจะนำกฎหมายมาบังคับใช้แก่บุคคลที่ต่อสู้ไม่ได้ เฉพาะบุคคลนั้นเท่านั้น กฎหมายนั้นก็ยังคงเป็นกฎหมายอยู่ และอาจใช้บังคับแก่บุคคลอื่นต่อไปได้

จะเห็นว่า ในประเทศไทย ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทที่สำคัญในการรักษาและตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายและการกระทำของหน่วยงานรัฐ โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับการตีความรัฐธรรมนูญ และการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการออกกฎหมายและการกระทำของรัฐมนตรีและหน่วยงานต่าง ๆ

### การควบคุมกฎหมายซึ่งมีบทบัญญัติขัดต่อรัฐธรรมนูญในประเทศไทย

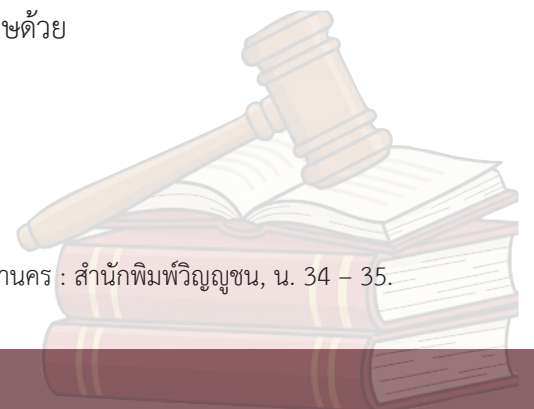
การควบคุมกฎหมายซึ่งมีบทบัญญัติขัดต่อรัฐธรรมนูญ<sup>134</sup> ในประเทศไทยนั้น ในช่วงเริ่มต้นหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองของประเทศ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม ฉบับวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 ไม่มีการบัญญัติว่า ให้องค์กรใดเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. 2488 ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติให้การกระทำที่เป็นความผิดตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ไม่ว่าจะได้กระทำการหรือหลังวันใช้กฎหมาย ให้ถือว่าเป็นอาชญากรรม

1. ทำการติดต่อวางแผนศึก เพื่อทำสงครามรุกราน หรือกระทำการโดยสมัครใจเข้าร่วมสงครามกับผู้ทำสงครามรุกราน หรือโฆษณาชักชวนให้บุคคลเห็นดีเห็นชอบในการกระทำของผู้ทำสงครามรุกราน
2. ละเมิดกฎหมาย จารีตประเพณีในการทำสงคราม ถือปฏิบัติมิชอบต่อทหารที่ตกเป็นเชลย จัดส่งพลเรือนไปเป็นทาส ฆ่าผู้ที่ถูกจับเป็นประกัน ทำลายบ้านเมืองโดยไม่จำเป็นสำหรับการทหาร
3. กระทำการละเมิดต่อมนุษยธรรมคือ กดขี่ข่มเหงในทางเมือง ทางเศรษฐกิจหรือศาสนา
4. กระทำโดยสมัครใจเข้าร่วมมือกับผู้ทำสงครามรุกราน คือลู่ทางให้ทำการยึดหรือครอบครองทรัพย์สินของผู้อื่นโดยไม่ชอบธรรม หรือสืบทอดให้ความลับหรือความรู้อันเป็นอุปการะแก่การกระทำสงครามของผู้ทำสงครามรุกราน

ส่วนโทษของผู้กระทำความผิดเป็นอาชญากรรมสงครามคือ ประหารชีวิตหรือจำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุกไม่เกินยี่สิบปี ริบทรัพย์สินสมบัติส่วนตัวของผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ และให้ศาลพิพากษาเพิกถอนสิทธิออกเสียงตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง มีกำหนด 12 ปี นับแต่วันพ้นโทษด้วย

<sup>134</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ, 2538, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, น. 34 - 35.



เมื่อได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้แล้ว เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2488 ก็ได้มีการจับบุคคลหลายคน และฟ้องร้องขอให้ลงโทษตามกฎหมายนี้ ซึ่งศาลฎีกาได้ตัดสินว่าพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. 2488<sup>135</sup> เฉพาะส่วนที่บัญญัติลงโทษการกระทำก่อนวันใช้กฎหมายนี้ เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 มาตรา 14 ซึ่งบัญญัติว่า “ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การโฆษณา การศึกษาอบรม การประชุมโดยเปิดเผย การตั้งสมาคม การอาชีพ” และยังเป็นโมฆะตามมาตรา 61 ซึ่งบัญญัติว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีข้อความขัดแย้งแก่รัฐธรรมนูญนี้ ท่านว่าบทบัญญัตินั้นเป็นโมฆะ”<sup>136</sup>

เหตุผลในคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวมีว่า แม้รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติว่า ใครจะเป็นผู้มีอำนาจแสดงว่ากฎหมายอันขัดกับรัฐธรรมนูญเป็นโมฆะได้ แต่ศาลฎีกาในสมัยนั้นได้อ้างว่าเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัย โดยศาลฎีกาได้อ้างเหตุผล 3 ประการ คือ

1. ศาลเป็นผู้ใช้กฎหมาย การที่จะดูว่าอะไรเป็นกฎหมาย หรือเป็นกฎหมายที่ใช้ได้หรือไม่ ย่อมเป็นอำนาจของศาล ซึ่งถ้าศาลไม่มีอำนาจนี้แล้ว ศาลก็ย่อมไม่รู้ว่าอะไรเป็นกฎหมายหรือไม่เป็นและศาลจะดำเนินการพิจารณาพิพากษาคดีตามกฎหมายได้อย่างไร

2. การปกครองของประเทศไทย แบ่งอำนาจออกเป็น 3 ประเภท แต่ละอำนาจก็มีหน้าที่คอยควบคุมกันอยู่ ซึ่งเป็นหลักประกันความมั่นคง เมื่อสถานการณ์บัญญัติออกกฎหมายมาแล้ว ศาลซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการต้องปฏิบัติตาม ไม่ว่าจะเห็นด้วยกับกฎหมายนั้นหรือไม่ แต่ขณะเดียวกันถ้าสถานการณ์บัญญัติออกกฎหมายมาไม่ถูกต้องกับรัฐธรรมนูญ ศาลก็มีอำนาจแสดงความถูกต้องนั้นได้

3. จำเป็นต้องมีผู้มีอำนาจชี้ขาดว่า กฎหมายบทใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ มิฉะนั้นคำว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดก็จะมีผล กฎหมายนั้นสถานการณ์บัญญัติเป็นผู้ออกมาเองจะกลับไปให้สถานการณ์บัญญัติชี้ขาดว่าเป็นกฎหมายหรือไม่อย่างไรได้ จะให้ฝ่ายบริหารขาดก็ไม่ได้เพราะการวินิจฉัยไม่ใช่เรื่องของฝ่ายบริหาร ดังนั้นใครเล่าที่จะมีอำนาจนอกจากศาล

ศาลเป็นหน่วยที่ตั้งขึ้นมาเพื่อความยุติธรรม ทุกคนหวังในความยุติธรรม และเมื่อมีบทกฎหมายออกมาตัดเสรีภาพและขัดต่อรัฐธรรมนูญเช่นนี้ จะไม่ให้ศาลมีอำนาจแสดงเพื่อความยุติธรรมแก่บุคคลผู้เกี่ยวข้อง หรือแม้ว่าศาลจะไม่ประสงค์เข้าไปวินิจฉัยถึงกิจการของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ก็ไม่มีทางหลีกเลี่ยงได้ในกรณีเช่นนี้

คำพิพากษาของศาลฎีกาในคดีอาชญากรรมสงครามนี้ ได้ก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวในหมู่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในยุคนั้น ซึ่งต่างพากันเห็นว่าการที่ศาลฎีกาวินิจฉัยว่ากฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเป็นโมฆะนั้น เป็นการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเป็นการล่วงล้ำหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีหน้าที่พิจารณาว่าควรให้มีกฎหมายหรือไม่ การปล่อยให้ศาลยุติธรรมวินิจฉัยว่า กฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญ จะทำให้ศาลมีอำนาจเหนืออำนาจนิติบัญญัติและผู้พิพากษาเพียง 2-3 คน ไม่ควรมีอำนาจพิจารณากฎหมายที่รัฐสภาได้ออกมา โดยการผ่านการพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นจำนวนมาก

ด้วยเหตุนี้ ในปี พ.ศ. 2489 ประเทศไทยก็ได้หันมาใช้ระบบการควบคุมโดยตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้ทำหน้าที่แทนศาลยุติธรรม ทั้งนี้เพื่อขจัดข้อขัดแย้งระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ ซึ่งจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญฉบับต่อมา เช่น รัฐธรรมนูญฉบับ พุทธศักราช 2489 รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2492

<sup>135</sup>พระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. 2488 มาตรา 3 (1) (2) (3).

<sup>136</sup>ศาลฎีกา, คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1/2489, (23 มีนาคม 2483), ใน คำพิพากษาศาลฎีกา, กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลยุติธรรม, 2483.

รัฐธรรมนูญฉบับ พุทธศักราช 2495 รัฐธรรมนูญฉบับ พุทธศักราช 2511 รัฐธรรมนูญฉบับ พุทธศักราช 2517 รัฐธรรมนูญฉบับ พุทธศักราช 2521 และรัฐธรรมนูญฉบับ พุทธศักราช 2534 ก็ได้บัญญัติให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน แต่ก็มีรัฐธรรมนูญบางฉบับไม่ได้กำหนดให้องค์กรใดเป็นผู้วินิจฉัย เช่น ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 ธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2515 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 และธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2520 ในกรณีนี้ ศาลยุติธรรมจะเป็นผู้วินิจฉัยตามนัยแห่งคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1/2549 เช่น ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 474/2490 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 950/2491 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 842 - 447/2500 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 494/2510 เป็นต้น

ประเทศไทยได้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดย “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” ซึ่งเป็นการจัดตั้งขึ้นภายหลังจากการรัฐประหาร เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 การร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีความสำคัญหลายประการ ได้แก่ การจัดตั้งระบบการเมือง รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีการกำหนดโครงสร้างของรัฐและระบบการปกครองที่ชัดเจน รวมถึงการกำหนดบทบาทของสภานิติบัญญัติ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา

การลงประชามติ ในอดีตรัฐธรรมนูญฉบับ พุทธศักราช 2550 ได้มีการลงประชามติในวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2550 ซึ่งประชาชนได้มีโอกาสในการลงคะแนนเสียงเพื่อรับรองหรือคัดค้านรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ผลการลงประชามติเป็นที่ยอมรับและรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงมีผลบังคับใช้

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีความพยายามในการสร้างความมั่นคงทางการเมืองและการพัฒนาระบบประชาธิปไตยในประเทศไทย แต่ก็ยังเผชิญกับความท้าทายและการวิพากษ์วิจารณ์ในเรื่องต่าง ๆ เช่น การรวมศูนย์อำนาจและความไม่เท่าเทียมในการเข้าถึงการเมืองของประชาชน

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังเป็นที่ถกเถียงในภายหลังเกี่ยวกับการแก้ไขและการปรับปรุงในหลายประเด็น จนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พุทธศักราช 2560 (ค.ศ. 2017) ซึ่งยังคงมีผลกระทบต่อการเมืองไทยในปัจจุบัน

### สถาบันศาลรัฐธรรมนูญของไทย

รัฐธรรมนูญของไทยทุกฉบับที่มีตุลาการรัฐธรรมนูญหรือศาลรัฐธรรมนูญ จะบัญญัติสาระสำคัญไว้ในรัฐธรรมนูญ ในทำนองนี้ 2 ประการคือ

(1) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใด มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

(2) ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น มีข้อความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญและยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย<sup>137</sup>

<sup>137</sup>วิชญ์ เครืองาม, รัฐธรรมนูญกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2560, หน้า 45.



## องค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวนเก้าคนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากบุคคล ดังต่อไปนี้<sup>138</sup>

- (1) ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกามาแล้วไม่น้อยกว่าสามปี ซึ่งได้รับคัดเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา จำนวนสามคน
- (2) ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าตุลาการศาลปกครองสูงสุดมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี ซึ่งได้รับคัดเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด จำนวนสองคน
- (3) ผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ซึ่งได้รับการสรรหาจากผู้ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ของมหาวิทยาลัยในประเทศไทยมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี และยังมีผลงานทางวิชาการเป็นที่ประจักษ์ จำนวนหนึ่งคน
- (4) ผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งได้รับการสรรหาจากผู้ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ของมหาวิทยาลัยในประเทศไทยมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี และยังมีผลงานทางวิชาการเป็นที่ประจักษ์ จำนวนหนึ่งคน
- (5) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับการสรรหาจากผู้รับหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่า หรือตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุดมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี จำนวนสองคน

ในกรณีไม่อาจเลือกผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกาตาม (1) ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจะเลือกบุคคลจากผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาในศาลฎีกามาแล้วไม่น้อยกว่าสามปีก็ได้

การนับระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้นับถึงวันที่ได้รับการคัดเลือกหรือวันสมัครเข้ารับการสรรหา แล้วแต่กรณี ในกรณีจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ คณะกรรมการสรรหาจะประกาศลดระยะเวลาตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองลงก็ได้ แต่จะลดลงเหลือน้อยกว่าสองปีมิได้

สำหรับการสรรหาและการเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญให้ดำเนินการดังต่อไปนี้<sup>139</sup>

เมื่อมีกรณีที่จะต้องสรรหาผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสรรหา ซึ่งประกอบด้วย

- (1) ประธานศาลฎีกา เป็นประธานกรรมการ
- (2) ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร เป็นกรรมการ
- (3) ประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นกรรมการ
- (4) บุคคลซึ่งองค์กรอิสระแต่งตั้งจากผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา 201 และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 202 และไม่เคยปฏิบัติหน้าที่ใด ๆ ในศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระ องค์กรละหนึ่งคนเป็นกรรมการ

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการสรรหาตาม (2) หรือกรรมการสรรหาตาม (4) มิได้ครบไม่ว่าด้วยเหตุใด ให้คณะกรรมการสรรหาประกอบด้วยกรรมการสรรหาเท่าที่มีอยู่

<sup>138</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 200.

<sup>139</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 203.



ให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการสรรหา

ให้คณะกรรมการสรรหาดำเนินการสรรหาผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัคร ผู้ได้รับการคัดเลือกหรือได้รับการสรรหา ให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสรรหาเป็นผู้วินิจฉัย คำวินิจฉัยของคณะกรรมการสรรหาให้เป็นที่สุด

ในการสรรหา ให้คณะกรรมการสรรหาปรึกษาหารือเพื่อคัดสรรให้ได้บุคคลซึ่งมีความรับผิดชอบสูง มีความกล้าหาญในการปฏิบัติหน้าที่ และมีพฤติกรรมทางจริยธรรมเป็นตัวอย่างที่ดีของสังคม โดยนอกจากการประกาศรับสมัครแล้ว ให้คณะกรรมการสรรหา ดำเนินการสรรหาจากบุคคลที่มีความเหมาะสมทั่วไปได้ด้วย แต่ต้องได้รับความยินยอมของบุคคลนั้น

### อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้<sup>140</sup>

- (1) พิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมาย
- (2) พิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรอิสระ
- (3) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญการยื่นคำร้องและเงื่อนไขการยื่นคำร้อง การพิจารณาวินิจฉัย การทำคำวินิจฉัย และการดำเนินงานของศาลรัฐธรรมนูญ นอกจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญให้นำความในมาตรา 188 มาตรา 190 มาตรา 191 และมาตรา 193 มาใช้บังคับแก่ศาลรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศที่วางรากฐานของโครงสร้างรัฐ การใช้อำนาจ และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน หลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญประกอบด้วยหลักนิติธรรม การแบ่งแยกอำนาจ ความเป็นประชาธิปไตย และหลักสิทธิมนุษยชน ซึ่งทำหน้าที่เป็นกลไกควบคุมการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปอย่างมีเหตุผล ขอบธรรม และตรวจสอบได้ การเข้าใจหลักการเหล่านี้จึงเป็นหัวใจสำคัญของการศึกษากฎหมายรัฐธรรมนูญ และเป็นพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยที่ยั่งยืน

<sup>140</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 210.



## อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญและ การจัดประเภทรัฐธรรมนูญ

การเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญมักเป็นผลจากความต้องการการเปลี่ยนแปลงในระบบการปกครอง ซึ่งอาจเกิดจากความไม่พอใจในสถานการณ์ปัจจุบันหรือการเรียกร้องสิทธิต่างๆ จากประชาชน โดยปกติแล้วจะมีการร่างรัฐธรรมนูญผ่านกระบวนการประชุมและการเจรจาที่มีส่วนร่วมจากหลายฝ่าย และเมื่อร่างเสร็จสิ้นจะต้องมีการรับรองจากประชาชนหรือองค์กรที่มีอำนาจ ก่อนที่จะมีผลบังคับใช้ และรัฐธรรมนูญนั้นอาจต้องมีการปรับปรุงหรือแก้ไขตามความจำเป็นในอนาคต เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในทางทฤษฎีกฎหมายรัฐธรรมนูญ ถือว่าอำนาจในการจัดให้มีกับอำนาจในการ จัดทำนั้นเป็นของควบคู่กัน ทั้งนี้เพราะถ้าไม่มีผู้จัดให้มี ก็ย่อมไม่มีผู้จัดทำ ยกเว้นบางกรณีที่มีอำนาจจัดให้มีกับผู้มีอำนาจจัดทำเป็นบุคคลคนเดียว เช่น ผู้ที่ทำปฏิวัติหรือรัฐประหารสำเร็จ ก็อาจนำเอารัฐธรรมนูญที่ตนร่างไว้แล้วออกประกาศใช้ในกรณีนี้ย่อมถือว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้เกิดจากการจัดให้มี และการจัดทำโดยผู้ก่อการปฏิวัติหรือรัฐประหาร

### 3.1 การก่อเกิดอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ

เจ้าของอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นรัฐอธิปไตยหรือเจ้าของอำนาจอธิปไตย ได้แก่ ประชาชนในรัฐนั้น ๆ โดยหลักการทางรัฐธรรมนูญได้ระบุว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ซึ่งหมายความว่าประชาชนมีสิทธิในการกำหนดรูปแบบและหลักการของการปกครองตนเอง ผ่านการมีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญ และการเลือกตั้งตัวแทนที่มีหน้าที่ในการบริหารประเทศ

ในบางกรณี อำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญอาจถูกใช้โดยกลุ่มที่มีอำนาจทางการเมือง เช่น สภาร่างรัฐธรรมนูญ หรือรัฐบาลเฉพาะกาล แต่โดยหลักแล้ว การจัดให้มีรัฐธรรมนูญควรได้รับการรับรองจากประชาชน เพื่อให้สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชน ผู้ที่เป็นเจ้าของ อำนาจอธิปไตยได้แก่

#### 3.1.1 ประมุขของรัฐเป็นผู้มีอำนาจจัดให้มี<sup>141</sup>

ผู้มีอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญชนิดนี้ เกิดขึ้นโดยการแสดงเจตนารมณ์ของพระมหากษัตริย์แต่ฝ่ายเดียว และโดยเฉพาะในประเทศที่มีการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่ในภายหลังพระมหากษัตริย์

<sup>141</sup>เดียน บุนนาค และไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ (รวมทั้งกฎหมายเลือกตั้งด้วย) ภาค 2 รัฐธรรมนูญสยาม, พระนคร: โรงพิมพ์นิติสาส์น, 2477, หน้า 18.



ทรงยอมจำกัดอำนาจของพระองค์เอง โดยจัดให้มีสภานิติบัญญัติขึ้น และทรงยอมรับรู้ในสิทธิเสรีภาพ บางประการของราษฎร รัฐธรรมนูญชนิดนี้ยัง ถือว่าพระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจเหนือราษฎรอยู่ และ รัฐธรรมนูญประเภทนี้ยังถือไม่ได้ว่าเป็นประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์ อย่างไรก็ดีทรงเห็นสมควรให้จึงจะเป็นเพียง ก้าวหนึ่งที่จะวิวัฒนาการไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์เท่านั้น

รัฐธรรมนูญตามวิธีนี้ได้ก่อให้เกิดผลดีคือ การที่พระมหากษัตริย์ทรงพระราชทานรัฐธรรมนูญเสียเอง เป็นการช่วยให้ประเทศรอดพ้นจากการปฏิวัติหรือรัฐประหาร เพราะประมุขของรัฐได้รับจัดให้มีรัฐธรรมนูญก่อนที่ ประชาชนจะร้องขอ หรือใช้อำนาจบังคับ และส่งผลให้ประชาชนเคารพประมุขของรัฐมากยิ่งขึ้น

ตัวอย่างของรัฐธรรมนูญชนิดนี้ได้แก่ รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่นฉบับแรก ลงวันที่ 11 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1889 และได้ยกเลิกเมื่อหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐธรรมนูญของสมาพันธรัฐเยอรมันเมื่อ ค.ศ. 1815 รัฐธรรมนูญของประเทศเอธิโอเปีย ค.ศ. 1931 และรัฐธรรมนูญของประเทศโมนาโค ลงวันที่ 5 มกราคม ค.ศ. 1911

สำหรับประเทศไทยพระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของรัฐเคยมีพระราชดำริจะพระราชทานรัฐธรรมนูญ ในทำนองนี้มาแล้ว เช่น สมัยรัชกาลที่ 5 เคยถึงกับมีโครงการจัดร่าง รัฐธรรมนูญขึ้นพอเป็นเค้าโครงง่าย ๆ สำหรับ จัดรูปการปกครองประเทศใหม่ ดังที่เรียกว่า “ร่างรัฐธรรมนูญฉบับสมเด็จพระยาเทววงศ์วโรปการ” เพราะ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอทรงร่างขึ้น ครั้นยังทรงเป็นเสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศ แต่โครงการนี้ไม่ได้ วิวัฒนาการไปมากนัก<sup>142</sup>

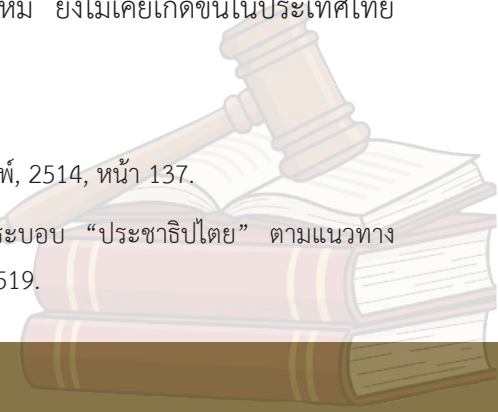
ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 7 ได้ทรงมีพระราชดำริในเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่ง จนถึงกับมีการร่างรัฐธรรมนูญ 2 ฉบับ นับได้ว่าเป็นครั้งแรกที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ดำริเองที่จะให้มีการปกครองแบบพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้ รัฐธรรมนูญ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรกร่างโดยพระยาภิรมย์ภักดี (ดร. ฟรานซิส บี. แซร์) เมื่อปี พ.ศ. 2467 ร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 ร่างโดยนายเรย์มอนด์ บี. สตีเวนส์ และพระยาตรีวิศาลวาจา ในปี พ.ศ. 2474 แต่ ปรากฏว่าคณะอภิรัฐมนตรีสภาในเวลานั้นไม่เห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับ แผนการที่จะประกาศใช้ รัฐธรรมนูญฉบับรัชกาลที่ 7 เพื่อพระราชทานแก่ชาวไทย ในวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2474 จึงถูกระงับไป

ต่อมาในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2474 คณะราษฎรก็ได้ก่อการปฏิวัติสำเร็จ และประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ซึ่งตนได้เตรียมร่างไว้ก่อนแล้ว<sup>143</sup> สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทย ซึ่งมีชื่อว่า “พระราชบัญญัติธรรมนูญ การปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475” นี้ ถือกันว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นจากความตกลง ระหว่างประมุขของรัฐกับคณะบุคคล กล่าวคือ เมื่อคณะราษฎรได้ยึดอำนาจการปกครองประเทศไทยสำเร็จ เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ก็ได้้นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าถวายต่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้า เจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 เพื่อขอให้ทรงยินยอมเป็นกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ และพระองค์ท่านก็ได้ยอมรับ ตามคำขอร้องของคณะราษฎร ดังปรากฏตามข้อความตอนหนึ่งในพระราชปรารภ มีว่า “โดยที่คณะราษฎร ได้ขอร้องให้อยู่ภายใต้ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม เพื่อบ้านเมืองจะได้เจริญขึ้น และโดยที่ได้ทรงยอมรับ ตามคำขอร้องของคณะราษฎร จึง...”

รัฐธรรมนูญฉบับนี้จัดอยู่ในประเภทรัฐธรรมนูญที่เกิดจากความตกลงยินยอม ระหว่างประมุขของรัฐ กับคณะบุคคล ดังนั้น สามารถกล่าวได้ว่า ประมุขของรัฐเป็นผู้มีอำนาจจัดให้มี ยังไม่เคยเกิดขึ้นในประเทศไทย เลย

<sup>142</sup> ประยูร สิทธิพันธุ์, ตามรอยบาทพระพุทเจ้าหลวง, พระนคร สยามการพิมพ์, 2514, หน้า 137.

<sup>143</sup> รายละเอียด ดู สนธิ เตชานันท์ แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบ “ประชาธิปไตย” ตามแนวทาง พระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระนคร: ไทยเชชม การพิมพ์, 2519.



### 3.1.2 ผู้ก่อการปฏิวัติหรือรัฐประหารเป็นผู้จัดให้มี

รัฐธรรมนูญที่เกิดจากการปฏิวัติหรือรัฐประหาร คือ รัฐธรรมนูญที่เกิดจากผลของการปฏิวัติที่ต้องการจำกัดอำนาจของประมุขแห่งรัฐลง<sup>144</sup> ในบางคราวคณะบุคคลจะร่วมกันใช้กำลังบังคับรัฐบาล เพื่อเปลี่ยนรูปการปกครองหรือคณะรัฐบาล โดยพลการหรือไม่มีการเจรจาตกลงกับประมุขของรัฐหรือรัฐบาลชุดก่อน เรียกการกระทำเช่นนี้ว่า การปฏิวัติหรือการรัฐประหาร ในกรณีเช่นนี้ ผู้ทำการปฏิวัติหรือรัฐประหารสำเร็จก็จะเป็นผู้จัดให้มีรัฐธรรมนูญขึ้น และในบางครั้งก็จะเป็นผู้จัดทำกฎเกณฑ์การปกครองประเทศเสียเองเป็นการชั่วคราวในรูปของประกาศคณะปฏิวัติ และในภายหลังก็อาจจัดให้มีกฎเกณฑ์การปกครองประเทศในรูปของรัฐธรรมนูญต่อไป

ตัวอย่างเช่น ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 2 ลงวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2520 ประกาศฉบับนี้ มีศักดิ์ฐานะเทียบเท่ารัฐธรรมนูญเพราะมีเนื้อหาเกี่ยวกับกฎเกณฑ์การปกครองประเทศ ได้กำหนดว่า

- 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 สิ้นสุดลง
- 2) สถาปนาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินและคณะรัฐมนตรีสิ้นสุดลงพร้อมกับรัฐธรรมนูญ
- 3) องคมนตรีคงดำรงตำแหน่ง และปฏิบัติหน้าที่อยู่ต่อไป
- 4) ศาลทั้งหลายมีอำนาจดำเนินการพิจารณา และพิพากษาคดีตามบทกฎหมายและประกาศของคณะ

ปฏิวัติ

อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่า ผู้ทำการปฏิวัติหรือรัฐประหารสำเร็จ ก็เป็นผู้มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญได้และในบางครั้งก็เป็นผู้จัดทำรัฐธรรมนูญเสียเองด้วย ซึ่งออกมาในรูปของประกาศคณะปฏิวัติและบางครั้งก็นำเอารัฐธรรมนูญที่ตนได้เตรียมไว้ก่อนแล้วมาประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญของประเทศ

### 3.1.3 ราษฏรเป็นผู้จัดให้มี

คำว่าราษฏรในที่นี้ หมายถึง ราษฏรที่ร่วมกันก่อการปฏิวัติ หรือเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองในประเทศได้สำเร็จ ราษฏรทั้งปวงย่อมกลายเป็นรัฐชาติปิตัย เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยซึ่งตนได้ช่วงชิงมาได้ แม้แต่หัวหน้าที่ก่อการปฏิวัติก็ต้องอยู่ใต้ความประสงค์ของประชาชน จะทำการใดตามความพอใจของตนเองดังในกรณีข้างต้นหาได้ไม่ ตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1787 ซึ่งเป็นผลมาจากการที่ชาวอเมริกัน 13 รัฐใหญ่ ปฏิวัติแยกตัวจากอังกฤษ เมื่อ 4 กรกฎาคม ค.ศ. 1776 รัฐธรรมนูญของรัสเซีย ค.ศ. 1918 ซึ่งเป็นผลมาจากการที่ชาวรัสเซียปฏิวัติยึดอำนาจจากพระเจ้านิโคลัสในปี ค.ศ. 1917 รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส ค.ศ. 1791 ซึ่งเป็นผลมาจากการที่ชาวฝรั่งเศสปฏิวัติยึดอำนาจจากพระเจ้าหลุยส์ที่ 16 ในปี ค.ศ. 1789 เป็นต้น

### 3.1.4 ประมุขของรัฐและราษฏรหรือคณะบุคคลมีอำนาจร่วมกันจัดให้มี

รัฐธรรมนูญที่ประมุขของรัฐและราษฏรหรือคณะบุคคลมีอำนาจร่วมกันจัดให้มี คือ ข้อตกลงระหว่างกษัตริย์กับราษฏรหรือคณะบุคคลคณะหนึ่ง ซึ่งกระทำหรือถือกันว่ากระทำในนามของราษฏรจัดการร่วมกันให้มีขึ้น รัฐธรรมนูญชนิดนี้ย่อมมีลักษณะเป็นประชาธิปไตยค่อนข้างมาก

<sup>144</sup> ศักดิ์ ไทยวัฒน์ และวิญญู อังคนารักษ์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง, พระนคร: อักษรเจริญทัศน์, 2540, หน้า 15.

การจัดตั้งรัฐธรรมนูญที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขภายใต้การจำกัดอำนาจของพระองค์นั้น สะท้อนถึงรูปแบบการปกครองที่เรียกว่า “รัฐธรรมนูญนิยม” ซึ่งมีความสำคัญในหลายประเทศ โดยเฉพาะในกรณีที่มีการปฏิวัติหรือรัฐประหารเพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในระบบการปกครองในลักษณะนี้ ประมุขของรัฐพระมหากษัตริย์จะมีบทบาทเชิงสัญลักษณ์และเป็นผู้แทนของความเป็นเอกภาพของประเทศ ขณะที่อำนาจในการบริหารและการปกครองจะถูกจำกัดอยู่ภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญ ซึ่งกำหนดสิทธิและหน้าที่ของทั้งพระมหากษัตริย์และประชาชน และพระมหากษัตริย์ก็ได้ทรงยอมรับรัฐธรรมนูญนั้น เช่น รัฐธรรมนูญของกรีก ค.ศ. 1845 รัฐธรรมนูญของรומาเนีย ค.ศ. 1764 และรัฐธรรมนูญของบัลแกเรีย ค.ศ. 1869 เป็นตัวอย่างที่ชัดเจนของการจัดตั้งรัฐธรรมนูญในลักษณะนี้ โดยมีการยอมรับและจำกัดอำนาจของพระมหากษัตริย์เพื่อให้มีการปกครองที่มีความเป็นธรรมและเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น

สำหรับประเทศไทยนั้น ถือเป็นประเพณีทางการเมืองตลอดมาว่า ไม่ว่าจะมีการปฏิวัติหรือรัฐประหารเกิดขึ้นครั้งใด การตรารัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับใหม่จะต้องถือว่าเป็นความตกลงร่วมกันระหว่างประมุขของรัฐกับคณะผู้ก่อการปฏิวัติหรือรัฐประหารเสมอ เช่น พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 เป็นต้น

ทั้งนี้เนื่องจาก เมื่อพิจารณาจากข้อความในคำปรารภของรัฐธรรมนูญแล้ว จะเห็นได้ว่าผู้ก่อการปฏิวัติหรือรัฐประหารมีเจตนาที่จะขอพระราชทานความเห็นชอบ และขอประกาศใช้เป็นกฎหมายสูงสุด<sup>145</sup>ของประเทศ ซึ่งพระมหากษัตริย์ก็ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยตามคำกราบบังคมทูลของผู้ทำการปฏิวัติหรือรัฐประหาร

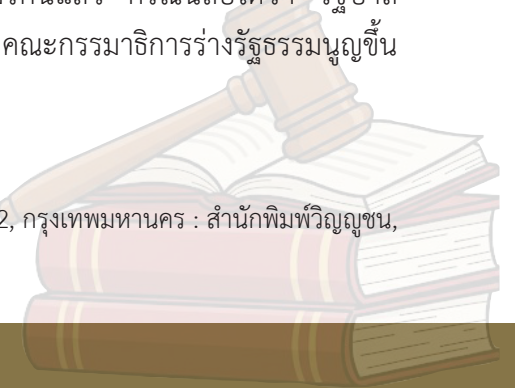
### 3.1.5 ผู้มีอำนาจจากองค์กรภายนอกในฐานะผู้มีอำนาจจัดให้มี

ในช่วงภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา ได้มีประเทศใหม่เกิดขึ้นมากและส่วนใหญ่ของประเทศเหล่านี้ เป็นประเทศที่เพิ่งได้รับเอกราช อันเป็นธรรมดาว่าประเทศเหล่านี้ย่อมปรารถนาที่จะมีรัฐธรรมนูญเป็นหลักในการปกครองประเทศโดยเร็วที่สุด ทั้งนี้เพราะการมีรัฐธรรมนูญเป็นการแสดงฐานะระหว่างประเทศของตน

ผู้มีอำนาจที่จะจัดให้มีรัฐธรรมนูญขึ้นในประเทศเหล่านี้ จะให้เป็นไปตามวิถีทางทั้งที่ได้กล่าวมาแล้ว ย่อมเป็นการพันวิสัย โดยเฉพาะในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อเปลี่ยนจากสภาพของอาณานิคมหรือเมืองขึ้น ไปสู่ความเป็นเอกราช ทั้งนี้เพราะเมื่อรัฐเจ้าอาณานิคมจะให้เอกราชคือ แก่รัฐใต้อาณานิคม รัฐเจ้าอาณานิคมมักจะตกลงเป็นเงื่อนไขก่อนเสมอว่า รัฐใต้อาณานิคมจะต้องจัดทำรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐเจ้าอาณานิคมรับรองแล้ว เช่น อังกฤษ ให้เอกราชคืนแก่มลายู ในปี พ.ศ. 2500 และสิงคโปร์ ในปี พ.ศ. 2506

กรณีที่ได้เห็นได้ชัดเจนได้แก่ กรณีของรัฐธรรมนูญญี่ปุ่น ฉบับปัจจุบัน ค.ศ. 1947 รัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้าฉบับนี้คือ รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1889 ซึ่งเรียกว่า รัฐธรรมนูญ เมอิจิ เมื่อกองทัพทหารฝ่ายสัมพันธมิตรเข้ายึดครองญี่ปุ่นได้ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ผู้บัญชาการทหารในเวลานั้นคือ นายพลแมคอาเธอร์ ได้เสนอว่า ญี่ปุ่นจะปลอดจากการถูกยึดครอง และได้เอกราชโดยสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อมีการจัดทำรัฐธรรมนูญ ซึ่งกำหนดคกฏเกณฑ์การปกครองจนเป็นที่พอใจแก่รัฐบาลอเมริกันแล้ว กรณีนี้ถือได้ว่า รัฐบาลอเมริกันอยู่ในฐานะผู้มีอำนาจจัดให้มี ในขณะที่นั้น นายพลแมคอาเธอร์ ได้ตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้น

<sup>145</sup> มานิตย์ จุมปา, คดีรัฐธรรมนูญสำหรับวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2545, หน้า 15.



ประกอบด้วยชาวอเมริกันล้วน ๆ 25 นาย โดยมีนายพลวิทนีเย่เป็นประธานคณะกรรมการใช้เวลาร่างเพียง 6 วัน และได้รัฐธรรมนูญซึ่งได้ชื่อว่าสมบูรณ์ที่สุดฉบับหนึ่ง<sup>146</sup>

รัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นโดยผู้มีอำนาจภายนอกรัฐเป็นผู้จัดทำเช่นนี้ อาจก่อให้เกิดผลเสียคือทำให้ประชาชนขาดความภาคภูมิใจในรัฐธรรมนูญของตน ซึ่งเป็นเหตุผลทางจิตวิทยาการเมือง และข้อเสียอีกประการหนึ่งก็คือ รัฐธรรมนูญประเภทนี้ ย่อมมีบทบัญญัติบางอย่างซึ่งไม่สอดคล้องกับลักษณะนิสัย สภาพภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ และความเป็นอยู่ของประชาชน

ในกรณีนี้จะเห็นได้ว่าประเทศที่ได้รับเอกราชใหม่ ๆ ทั้งในทวีปอเมริกาหรือในทวีปยุโรปนั้น จะหาทางแก้ไขโดยวิธีเปลี่ยนรัฐธรรมนูญที่ได้รับตั้งแต่ตอนแรก ๆ หรืออาจใช้วิธีแก้ไขเพิ่มเติมเสียใหม่ เพราะบรรดาผู้นำในประเทศที่เพิ่งได้รับเอกราชใหม่ ๆ ต้องการแสดงความหมายให้เห็นอย่างเต็มที่ว่าตนต้องการยุติและหลุดพ้นจากการปกครองหรือครอบงำเมืองตามแบบเดิม เช่น รัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นฉบับดังกล่าว รัฐบาลญี่ปุ่นเคยตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่งเพื่อพิจารณาหาทางแก้ไข แต่ในที่สุดคณะกรรมการสลายตัวไปโดยไม่ได้แสดงความเห็นว่าควรแก้ไขรัฐธรรมนูญนี้หรือไม่ประการใด<sup>147</sup>

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญบางฉบับก็เป็นสิ่งที่รัฐเจ้าอาณานิคมได้ให้แก่เมืองขึ้นของตนก่อนที่จะเป็นเอกราชโดยแท้จริงหลายปี เช่น รัฐธรรมนูญอินเดีย ค.ศ. 1943 อินเดียได้รับเอกราชเมื่อ 13 กรกฎาคม ค.ศ. 1947 รัฐธรรมนูญของฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1935 ฟิลิปปินส์ ได้รับเอกราชเมื่อ ค.ศ. 1946

## 3.2 การก่อเกิดอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญนอกจากจะเกิดขึ้นจากผู้มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้นแล้วยังสามารถเกิดจากผู้มีอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญด้วย ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้เป็นรัฐอธิปไตย หรือเกิดจากผู้มีอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับใดฉบับหนึ่ง ซึ่งพอจะแบ่งแยกประเภทของผู้มีอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญได้ ดังต่อไปนี้

### 3.2.1 โดยบุคคลคนเดียว

ในกรณีบุคคลคนเดียวจัดทำรัฐธรรมนูญ มักเกิดขึ้นจากการกระทำปฏิวัติหรือรัฐประหารและผู้ทำปฏิวัติหรือรัฐประหาร ได้จัดร่างรัฐธรรมนูญเตรียมไว้ก่อนแล้ว ร่างรัฐธรรมนูญประเภทนี้มักมีข้อความสั้น ๆ และมุ่งหมายจะให้ป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว

### 3.2.2 โดยคณะบุคคล (คณะกรรมการ)

ในกรณีที่คณะบุคคลจัดทำรัฐธรรมนูญ ได้แก่ กรณีที่มีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นร่างและพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการอาจมีจำนวน 10 ถึง 20 คน โดยคัดเลือกจากผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชาต่าง ๆ ประเทศที่เพิ่งเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง หรือเพิ่งได้รับเอกราชใหม่ ๆ มักจัดทำรัฐธรรมนูญในลักษณะนี้ เช่น

<sup>146</sup>I.D.Duchacek. Rights and Liberties in the World Today: Constitutional Promise and Reality. California; A.B. Clio, 2973, pp. 14 - 16.

<sup>147</sup>Yosiyuki Noda. Introduction au Droit japonais. Paris, 1966, P.208-209. อ้างในเอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 1 พิมพ์ครั้งที่ 7, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2560.



การจัดทำรัฐธรรมนูญอินโดนีเซีย พ.ศ. 2487 รัฐธรรมนูญสหพันธรัฐมาเลเซีย พ.ศ. 2500 หรือรัฐธรรมนูญญี่ปุ่น พ.ศ. 2490 เป็นต้น

### 3.2.3 โดยสภานิติบัญญัติ

ในกรณีที่สภานิติบัญญัติเป็นผู้มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญนั้น มักเป็นกรณีที่ต้องการยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ เพื่อยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับเก่าทั้งฉบับ การให้สภานิติบัญญัติซึ่งเป็นสภาที่ใช้อำนาจในการดำเนินการทางกฎหมายอยู่แล้ว เป็นผู้จัดทำเสียเองย่อมเป็นการประหยัดค่าใช้จ่าย แต่ผลเสียก็คืออาจทำงานได้ล่าช้า เพราะต้องปฏิบัติหน้าที่นิติบัญญัติในเวลาเดียวกัน และสมาชิกสภาอาจขาดความรู้ความชำนาญในการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งต้องอาศัยความรู้ทางทฤษฎีกฎหมายรัฐธรรมนูญอยู่ไม่น้อย

ตัวอย่างที่สภานิติบัญญัติเป็นผู้มีอำนาจจัดทำ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 เป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดจากอำนาจการจัดทำรัฐธรรมนูญของสภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 (มาตรา 6)

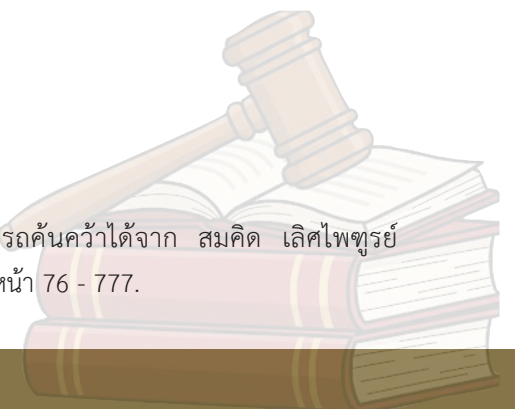
อนึ่ง จะเห็นได้ว่าสภานิติบัญญัติจะมีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญได้ก็ต่อเมื่อรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีอำนาจจัดทำ ดังนั้น อำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญประเภทนี้จึงเป็นอำนาจที่อยู่ภายในขอบเขตของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

### 3.2.4 โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ<sup>148</sup>

“สภาร่างรัฐธรรมนูญ” นี้ ในรัฐธรรมนูญของประเทศประชาธิปไตยแล้วย่อมหมายถึงสภาที่ประกอบไปด้วยสมาชิกที่ราษฎรทั่วทั้งประเทศได้ออกเสียงเลือกตั้งเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใช้โดยเฉพาะ และโดยปกติสภานี้จะถูกยุบไปทันทีเมื่อรัฐธรรมนูญที่ตนร่างขึ้นนั้นได้รับการประกาศใช้แล้ว เพื่อให้ราษฎรทำการเลือกตั้งสมาชิกเข้ามาทำหน้าที่ในสภานิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญใหม่ แต่ในบางครั้งก็มีความจำเป็นอยู่เหมือนกันที่สภาร่างรัฐธรรมนูญจะยุบเลิกไปทันทีไม่ได้ เพราะจะต้องทำงานให้ติดต่อกันในร่างรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นนั้นจึงมักจะมิบบัญญัติให้สภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่เป็นสภานิติบัญญัติไปชั่วคราวด้วยจนกว่าจะถึงเวลาที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติขึ้น เช่น ตามรัฐธรรมนูญของสเปน ค.ศ. 1931 หน้าที่ในการร่างรัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐธรรมนูญนี้ก็คือ เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ตั้งขึ้นเรียบร้อยแล้ว สภาร่างรัฐธรรมนูญก็จะแต่งตั้งคณะกรรมการ มีจำนวนประมาณ 10 - 25 คน หรืออาจจะมากกว่านั้นก็ได้ให้ไปทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ขึ้นมา แล้วเสนอต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการนี้มักเป็นคณะกรรมการวิสามัญ ซึ่งประกอบไปด้วยตัวกรรมการที่เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ และบุคคลภายนอกที่เชี่ยวชาญในวิชานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ ปรัชญา เป็นต้น

เมื่อร่างรัฐธรรมนูญใหม่เข้าสู่การพิจารณาของสภาร่างรัฐธรรมนูญแล้ว สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญทุกคนมีสิทธิขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติม หรือตัดทอนข้อความได้ตามใจชอบ แล้วสภาก็จะลงมติในร่างนั้น แต่เสียงที่เห็นชอบด้วยจะต้องมากกว่าธรรมดา เช่น 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เป็นต้น

<sup>148</sup>รายละเอียดเพิ่มเติมในกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้สามารถค้นคว้าได้จาก สมคิด เลิศไพฑูริย์ “กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญ” วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 27 ฉบับที่ 3 กันยายน 2540, หน้า 76 - 77.



ประเทศต่าง ๆ ที่ได้มีรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 นี้ เช่น ฝรั่งเศส อิตาลี อินเดีย ฯลฯ ย่อมมีสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทำนองนี้ทั้งสิ้น ดังนั้น สภาร่างรัฐธรรมนูญของประเทศเหล่านี้จึงเป็นสภาที่ประกอบด้วยผู้แทนของราษฎรอย่างแท้จริง เพราะเป็นผู้ที่ราษฎรทั่วประเทศได้ลงคะแนนเลือกตั้งขึ้นมา เพื่อให้ทำหน้าที่ร่างหรือบัญญัติรัฐธรรมนูญ อันเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศแทนตน

สำหรับประเทศไทย ได้มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2491 เพื่อร่างรัฐธรรมนูญขึ้นประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2492 โดยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยสมาชิก 40 คน ต่อมาเมื่อ พ.ศ. 2502 ได้มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญอีกครั้งหนึ่ง เพื่อร่างรัฐธรรมนูญซึ่งประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2511

สังเกตได้ว่า สภาร่างรัฐธรรมนูญของไทยนั้น จะเป็นสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มีความหมายไม่ตรงกับ ความหมายของสภาร่างรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะสภาร่าง รัฐธรรมนูญตามแบบฉบับแล้ว ตัวสมาชิกมาจากการเลือกตั้งของราษฎรแต่สำหรับประเทศไทย สมาชิกสภาร่าง รัฐธรรมนูญจะมาจากแต่งตั้ง เช่น ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 ได้บัญญัติ ถึงหน้าที่และที่มาของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ดังนี้

มาตรา 6 ให้สภาร่างรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ และให้มีฐานะเป็นรัฐสภา ทำหน้าที่นิติบัญญัติ ด้วย

มาตรา 7 สภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 240 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงตั้ง ในกรณีนี้ ตำแหน่งสมาชิกว่างลง จะได้ทรงตั้งแทนในตำแหน่งที่ว่างนั้น

มาตรา 8 พระมหากษัตริย์ทรงตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามมติของสภา ให้เป็นประธานสภาคนหนึ่ง เป็นรองประธานคนหนึ่งหรือหลายคนก็ได้

ในปี พ.ศ. 2539 ได้มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นอีกครั้ง โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 (แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 6 พ.ศ. 2539) ลงวันที่ 22 กันยายน พ.ศ. 2539)

### สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีสมาชิกสองประเภท

**สมาชิกประเภทที่ 1** ให้บุคคลผู้มีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนด สมัครรับเลือกตั้ง เป็นตัวแทนในจังหวัดต่าง ๆ หากในจังหวัดใดมีผู้สมัครเกินกว่า 10 คน ให้ผู้สมัครทุกคนลงคะแนนเลือกกันเอง โดยวิธีลงคะแนนลับ และผู้สมัครแต่ละคนมีสิทธิลงคะแนนเลือกผู้สมัครด้วยกันเอง จำนวน 3 คน ต่อจากนั้น ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ส่งรายชื่อผู้สมัครที่ได้รับคะแนนสูงสุดตามลำดับ จำนวน 10 คน ต่อประธานรัฐสภา เพื่อนำมาเสนอให้รัฐสภาทำการเลือก เหลือเพียง 1 คน เพื่อเป็นตัวแทนของจังหวัดนั้น ๆ

**สมาชิกประเภทที่ 2** ให้สภาของสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง เสนอรายชื่อบุคคลผู้มีความเชี่ยวชาญใน สาขากฎหมายมหาชน สาขารัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ และผู้มีประสบการณ์ในด้านการเมือง การบริหาร ราชการแผ่นดินหรือการร่างรัฐธรรมนูญ ประเภทละไม่เกิน 5 คน ต่อประธานรัฐสภา เพื่อนำเสนอให้รัฐสภา ทำการเลือกในแต่ละสาขาให้เหลือจำนวนตามที่กำหนดไว้ คือ

- สาขากฎหมายมหาชน จำนวน 8 คน
  - สาขารัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ จำนวน 8 คน
  - ผู้มีประสบการณ์ในด้านการเมืองการบริหารราชการแผ่นดิน หรือการร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 7 คน
- ต่อจากนั้น เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ต้องนำเสนอต่อรัฐสภา เพื่อขอความเห็นชอบ และเมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วให้ประธานรัฐสภานำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย



สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้นและได้ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา จนกลายเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในปีพ.ศ. 2549 สภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้ถูกจัดตั้งขึ้นเป็นครั้งสุดท้ายโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ซึ่งในมาตรา 9 ได้บัญญัติให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยสมาชิก ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญคนหนึ่ง และรองประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญอีกไม่เกินสองคน ตามมติของสภาร่าง รัฐธรรมนูญ...

มาตรา 25 ในการจัดทำรัฐธรรมนูญ ให้สภาร่างรัฐธรรมนูญแต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้รับการคัดเลือกตามมติของสภาจำนวน 25 คน และผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเป็นหรือ มิได้เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวน 10 คน ตามคำแนะนำของประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ...

มาตรา 29 ให้สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญและพิจารณาให้แล้วเสร็จ ตามมาตรา 28 ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันเปิดประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งแรก

เมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ให้เผยแพร่ให้ประชาชนทราบและจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ซึ่งต้องจัดทำไม่เร็วกว่าสิบห้าวันและไม่ช้ากว่าสามสิบวัน นับแต่วันที่เผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว...

การออกเสียงประชามติต้องกระทำภายในวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

ต่อมาสภาร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสร็จสิ้นและผ่านการออกเสียงประชามติของประชาชน ด้วยคะแนนเสียงข้างมากแล้ว ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย และได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว จนกลายมาเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2560 ฉบับปัจจุบัน

โดยทั่วไปแล้ว การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญย่อมมีผลดังนี้ คือ

1. ทำให้ได้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจากบุคคลหลายวงการ หลายอาชีพ ทำให้ได้ ความเห็นที่แตกต่างกันออกไป
2. สภาร่างรัฐธรรมนูญที่ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ ย่อมสามารถทุ่มเทเวลาสำหรับจัดร่างรัฐธรรมนูญได้ โดยไม่ต้องกังวลกับงานอื่น หากมอบหน้าที่นี้ให้สภานิติบัญญัติเป็นผู้ร่างอาจต้องใช้เวลายาวนานและอาจได้ผู้ร่างที่ขาดความรู้ความเข้าใจในการจัดทำรัฐธรรมนูญ
3. เป็นการลดความตึงเครียดทางการเมือง และเป็นการประสานประโยชน์จากทุกฝ่าย การร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาประสบผลสำเร็จ เพราะมีการตั้งสมาชิกสภาร่างจากผู้แทนของรัฐทุกรัฐ หากรัฐธรรมนูญถูกร่างโดยคณะกรรมการ อาจทำให้ได้จำนวนกรรมการน้อย ซึ่งไม่อาจพิทักษ์ผลประโยชน์ของทุกฝ่ายได้

อนึ่ง โปรดสังเกตว่า การจัดทำรัฐธรรมนูญโดยสภานิติบัญญัติหรือสภาร่าง รัฐธรรมนูญอาจมอบหมายให้กรรมการไปยกร่างมาก่อน แล้วให้สภาดังกล่าวเป็นผู้พิจารณาในขั้นสุดท้ายก็ได้



### 3.3 การจัดประเภทของรัฐธรรมนูญ<sup>149</sup>

ในทางวิชาการกฎหมายรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญสามารถแบ่งประเภทได้หลายวิธี โดยทั่วไปสามารถแยกประเภทได้ดังนี้

#### 3.3.1 แบ่งตามวิธีการบัญญัติ

- รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร เป็นรัฐธรรมนูญที่มีการจัดทำเป็นเอกสารอย่างเป็นทางการ เช่น รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา
- รัฐธรรมนูญไม่เป็นลายลักษณ์อักษร<sup>150</sup> เป็นรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้มีการจัดทำเป็นเอกสารเดี่ยว แต่เป็นผลมาจากประเพณี ขนบธรรมเนียม และกฎหมาย เช่น รัฐธรรมนูญของสหราชอาณาจักร

#### 3.3.2 แบ่งตามลักษณะของการกำหนดอำนาจ

- รัฐธรรมนูญที่มีอำนาจสูงสุด รัฐธรรมนูญที่มีสถานะสูงสุดเหนือกฎหมายอื่น ๆ และเป็นหลักการในการกำหนดกฎหมายของรัฐ
- รัฐธรรมนูญที่มีอำนาจต่ำกว่า รัฐธรรมนูญที่อาจถูกกำหนดหรือปรับเปลี่ยนได้โดยกฎหมายอื่น

#### 3.3.3 แบ่งตามลักษณะของการบังคับใช้

- รัฐธรรมนูญถาวร รัฐธรรมนูญที่มีการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขได้ยาก เช่น ต้องการคะแนนเสียงสูงในการผ่านการแก้ไข
- รัฐธรรมนูญยืดหยุ่น รัฐธรรมนูญที่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ง่าย โดยการผ่านกฎหมายปกติ

#### 3.3.4 แบ่งตามระบบการปกครอง<sup>151</sup>

- รัฐธรรมนูญประชาธิปไตย เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ
- รัฐธรรมนูญเผด็จการ มีการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนและอำนาจในการปกครองอยู่ในมือของกลุ่มหรือบุคคลเพียงไม่กี่คน

<sup>149</sup> สรุปรจาก วิษณุ เครืองาม, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ ใน กฎหมาย มหาชน, อ่างแล้ว, หน้า 111 -114.

<sup>150</sup> การเรียกรัฐธรรมนูญที่มีได้เป็นลายลักษณ์อักษร เป็นการเรียกอย่างใจกว้างเพื่อรับว่าอังกฤษก็มีรัฐธรรมนูญแต่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญของประเทศอื่น แท้จริงแล้วควรถือตามที่ได้อธิบายมาข้างต้นว่าอังกฤษมีกฎหมายรัฐธรรมนูญแต่ไม่มีรัฐธรรมนูญ และในตำราเล่มนี้เมื่อกล่าวถึงรัฐธรรมนูญก็จะหมายถึงประเภทที่เป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น เว้นแต่จะระบุชัดเจนว่าหมายถึงรัฐธรรมนูญอังกฤษด้วย. อ้างในเอกสารการสอนของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ชุดความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ, อ่างแล้ว.

<sup>151</sup> Jean Gioquel et André Hauriou, Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, (Paris: Montchrestien, 1985), pp. 305 - 310. และ โภคิน พลกุล, “ปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้ง” ใน เอกสารสรุปผลการสัมมนาในวาระครบรอบ 50 ปี แห่งการสถาปนามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่องปัญหารัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองในสภาวะการณปัจจุบัน จัดโดยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และสมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย ณ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ 10 - 11 สิงหาคม 2527, หน้า 192 - 195.

### 3.3.5 แบ่งแยกตามวิธีการแก้ไข

#### 1) ตามเกณฑ์นี้ รัฐธรรมนูญจะแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ

##### (1) รัฐธรรมนูญที่แก้ไขง่าย

รัฐธรรมนูญประเภทนี้สามารถแก้ไขได้โดยกระบวนการที่ไม่ซับซ้อน เช่น การผ่านกฎหมายปกติที่มีเสียงข้างมากในสภานิติบัญญัติ

การแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ง่ายอาจทำให้สามารถปรับตัวเข้ากับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงได้รวดเร็ว แต่ก็อาจนำไปสู่ความไม่แน่นอนหรือการเปลี่ยนแปลงที่ไม่คำนึงถึงความมั่นคงของหลักการพื้นฐาน

ตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญของสหราชอาณาจักร ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญไม่เป็นลายลักษณ์อักษรสามารถปรับเปลี่ยนได้ง่ายโดยผ่านกฎหมายทั่วไป

##### (2) รัฐธรรมนูญที่แก้ไขยาก

รัฐธรรมนูญประเภทนี้มีข้อกำหนดที่เข้มงวดในการแก้ไข เช่น ต้องมีเสียงข้างมากที่สูงกว่าปกติในสภานิติบัญญัติ หรืออาจต้องมีการลงประชามติ

การแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ยากช่วยรักษาความมั่นคงและเสถียรภาพของหลักการพื้นฐานของรัฐ แต่ก็อาจทำให้ไม่สามารถปรับเปลี่ยนได้ตามความจำเป็นในสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง

ตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา มีขั้นตอนการแก้ไขที่ซับซ้อนและต้องการการสนับสนุนจากรัฐทั้ง 3/4 ของรัฐเพื่อให้การแก้ไขมีผลบังคับใช้

การแบ่งแยกรัฐธรรมนูญออกเป็นประเภทต่าง ๆ นั้นมีประโยชน์หลายประการ โดยเฉพาะในการศึกษาและเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญในระดับนานาชาติ ช่วยให้มีความเข้าใจที่ลึกซึ้งเกี่ยวกับระบบการปกครองในแต่ละประเทศ และสามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนารัฐธรรมนูญและระบบการปกครองที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น

ในที่นี้จะศึกษาเฉพาะวิธีการแบ่งแยกตามวิธีการบัญญัติ

#### การแบ่งแยกตามวิธีการบัญญัติ

การแบ่งแยกตามวิธีการบัญญัติดังกล่าวนี้ จะได้รัฐธรรมนูญ 2 ประเภท คือ

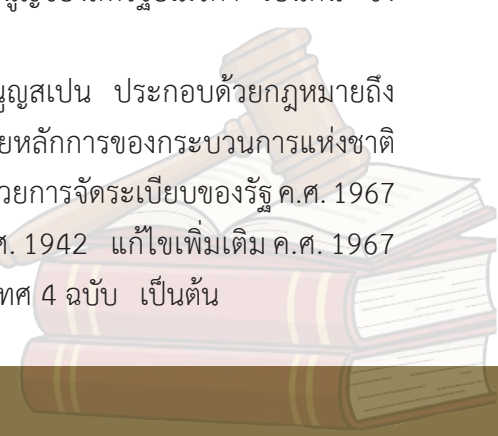
1. รัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร และ 2. รัฐธรรมนูญที่มีได้เป็นลายลักษณ์อักษร

##### 1. รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร

รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรคือ เอกสารฉบับหนึ่งหรือหลายฉบับซึ่งรวบรวมกฎเกณฑ์การปกครองประเทศขึ้นไว้และได้จัดทำด้วยวิธีการที่แตกต่างจากการจัดทำกฎหมายธรรมดา

การที่กล่าวว่ารัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรคือ เอกสารฉบับหนึ่งหรือหลายฉบับ หมายความว่าบางประเทศนิยมรวบรวมกฎเกณฑ์การปกครองประเทศไว้ในเอกสารฉบับเดียว รวมถึงรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมด้วย เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา เป็นต้น ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่รวบรวมกฎเกณฑ์ไว้เป็นเอกสารฉบับเดียว

ส่วนบางประเทศนิยมแยกบัญญัติไว้เป็นหลายฉบับ เช่น รัฐธรรมนูญสเปน ประกอบด้วยกฎหมายถึง 7 ฉบับที่เกี่ยวกับกฎเกณฑ์การปกครองประเทศ เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยหลักการของกระบวนการแห่งชาติ ค.ศ. 1958 พระราชบัญญัติว่าด้วยประชาชนชาวสเปน พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดระเบียบของรัฐ ค.ศ. 1967 พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งสภานิติบัญญัติ ลงวันที่ 27 กรกฎาคม ค.ศ. 1942 แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 1967 เป็นต้น รัฐธรรมนูญของสวีเดน ก็ประกอบไปด้วยกฎหมายรากฐานของประเทศ 4 ฉบับ เป็นต้น



อนึ่ง พึงสังเกตว่าเอกสารที่ได้จัดทำขึ้น โดยอาศัยอำนาจจากข้อความในรัฐธรรมนูญ หรือเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการใช้รัฐธรรมนูญ เป็นเพียงเอกสารที่บัญญัติถึงรายละเอียดเกี่ยวกับการปกครองประเทศ เช่น กฎหมายเลือกตั้ง กฎหมายกำหนดเงินเดือนสมาชิกสภานิติบัญญัติ เป็นต้น ไม่เรียกเอกสารชนิดนี้ว่า เป็นรัฐธรรมนูญ เพราะเอกสารเหล่านี้มีวิธีการจัดทำเหมือนกฎหมายธรรมดา ซึ่งแตกต่างจากวิธีการจัดทำรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญเป็นเอกสารที่รวบรวมกฎเกณฑ์การปกครองประเทศด้านการเมือง โดยระบุเกี่ยวกับสถานะและอำนาจของประมุขของรัฐ (ไม่ว่าจะเป็นกษัตริย์หรือประธานาธิบดี) รวมถึงการใช้อำนาจอธิปไตย ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจนั้น ตลอดจนการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังมีกระบวนการจัดทำที่พิเศษแตกต่างจากกฎหมายทั่วไป โดยอาจจัดทำโดยผู้ปฏิบัติการ (เช่น คณะปฏิวัติ) สภาร่างรัฐธรรมนูญ หรือสภานิติบัญญัติ ในขณะที่กฎหมายธรรมดาจัดทำโดยสภานิติบัญญัติซึ่งเกิดขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนั่นเอง

ส่วนวิธีการจัดทำรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรนั้น มีวิธีการจัดทำเป็นพิเศษเพื่อให้แตกต่างจากการจัดทำกฎหมายธรรมดา เช่น จะต้องมีการเปรียบเทียบหรือข้อบังคับกำหนดจำนวนผู้เข้าร่วมประชุมหรือการลงคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบ จะต้องมีการมากกว่าการให้ความเห็นชอบของกฎหมายธรรมดา เช่น มีจำนวนสองในสามหรือสามในสี่ของสมาชิกทั้งหมด เป็นต้น ส่วนการจัดทำกฎหมายธรรมดานั้น เช่น พระราชบัญญัติ จะต้องเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด และวิธีการจัดทำจะไปขัดหรือแย้งต่อหลักการหรือกฎเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้ไม่ได้ ประเทศที่ได้ชื่อว่ามีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร เช่น สหรัฐอเมริกา ไทย ญี่ปุ่น เป็นต้น ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรกที่ใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร โดยได้ประกาศใช้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1987 กล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญอเมริกันเป็นรัฐธรรมนูญที่มีอายุยืนนานที่สุดในฐานะเป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร คือประมาณ 2 ศตวรรษมาแล้ว<sup>152</sup>

รัฐธรรมนูญไม่เป็นลายลักษณ์อักษร หรือรัฐธรรมนูญจารีตประเพณี

รัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร หรือที่เรียกอีกอย่างหนึ่งว่ารัฐธรรมนูญจารีตประเพณีนั้นหมายถึงขนบธรรมเนียม จารีตประเพณี คำพิพากษาของศาลยุติธรรม กฎหมายที่เกี่ยวกับกฎเกณฑ์การปกครองประเทศทางด้านการเมือง ธรรมเนียมปฏิบัติต่างๆ ที่ยึดถือติดต่อกันมารวมกันเข้าเป็นบทบัญญัติที่มีอำนาจเป็นกฎหมายสูงสุด กำหนดรูปการปกครองของรัฐ ทั้งๆ ที่ไม่ได้เขียนรวบรวมไว้เป็นรูปเล่ม

อธิบายอย่างเป็นรูปธรรม รัฐธรรมนูญในลักษณะนี้ จึงหมายถึงจารีตประเพณี คำพิพากษาของศาลยุติธรรม กฎหมายธรรมดา เกี่ยวกับกฎเกณฑ์การปกครองประเทศทางด้านการเมืองตลอดจนธรรมเนียมปฏิบัติต่างๆ ที่ยึดถือสืบต่อกันมา แต่กระจัดกระจายอยู่ตามที่ต่างๆ โดยไม่ได้ถูกเขียนรวบรวมไว้ให้อยู่ในเอกสารฉบับเดียวกัน ตัวอย่างเช่น เอกสารกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้น และคำพิพากษาของศาล ซึ่งเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ในประเทศอังกฤษ ถ้าจะศึกษากันจริงๆ จังๆ ก็ต้องค้นคว้ากฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นร้อยฉบับ เช่น เรื่องพระมหากษัตริย์ต้องดู Act of Settlement (1700) ถ้าเป็นเรื่องรัฐสภาจะต้องไปดู Parliament Act (1911) หรือในเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนเองก็ให้ไปดูที่ Petition of Rights (1628) และ Bill of Rights (1689) เป็นต้น ทั้งนี้ หนังสือบางเล่มก็อาจจะจัดให้อิสราเอลเป็นประเทศที่ใช้รัฐธรรมนูญในลักษณะนี้เช่นกัน<sup>153</sup>

<sup>152</sup>วิชญ์ เครืองาม, รัฐธรรมนูญกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2560.

<sup>153</sup>Andrew Heywood, Key Concepts in Politics, ibid, pp. 197 and Gregory S. Mahler, Comparative Politics: An Institutional and Cross-National Approach, ibid, p. 26. อ้างใน ธีรยุทธ วิทิตานนท์, หลักรัฐธรรมนูญเบื้องต้น, อ้างแล้ว.

ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญของสหราชอาณาจักร ได้แก่ อังกฤษ เวลส์ สกอตแลนด์และไอร์แลนด์เหนือ เป็นแบบฉบับของรัฐธรรมนูญจารีตประเพณี ซึ่งรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ดังกล่าวจะไม่ปรากฏออกมาในลักษณะเป็นรูปเล่มโดยเฉพาะ แต่ได้นำเอากฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่ยึดถือปฏิบัติมาแต่โบราณ คำพิพากษาของศาลยุติธรรม จารีตประเพณีและธรรมเนียมปฏิบัติต่าง ๆ รวมกันขึ้นเป็นกฎเกณฑ์การปกครองประเทศ ดังนี้

1. กฎหมาย ได้แก่ Magna Carta ค.ศ. 1215<sup>154</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยรัฐสภา Petition of Rights ค.ศ. 1628 พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของประชาชน Bill of rights ค.ศ. 1689<sup>155</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการจำกัดอำนาจของรัฐสภา The Ministers of Crown Act ค.ศ. 1437 พระราชบัญญัติเกี่ยวกับฝ่ายบริหาร The Act of Settlement ค.ศ. 1701 กฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ The judicature Act ค.ศ. 1873 พระราชบัญญัติเกี่ยวกับฝ่ายตุลาการ เป็นต้น

2. คำพิพากษาของศาลยุติธรรม ในบางกรณีคำพิพากษาของศาลยุติธรรมได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของกฎเกณฑ์การปกครองประเทศ เช่น คำพิพากษาเกี่ยวกับการรับรู้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนเมื่อมีคดีระหว่างเอกชนกับฝ่ายบริหาร

3. จารีตประเพณี ได้แก่ จารีตประเพณีของรัฐสภา เช่น การจัดระเบียบวาระของสภา การพิจารณาร่างกฎหมายหรือกฎหมายการเงิน เป็นต้น

4. ธรรมเนียมปฏิบัติ หมายความว่า กฎข้อบังคับต่าง ๆ ที่เป็นผลของการปฏิบัติทางการเมือง กฎข้อบังคับเหล่านี้แม้จะไม่มีผลบังคับทางกฎหมาย แต่ก็ไม่อาจละเมิดได้เพราะกฎเหล่านี้เป็นธรรมเนียมปฏิบัติซึ่งเป็นที่ยอมรับของมหาชนทั่วไป ตัวอย่างเช่น ธรรมเนียมปฏิบัติ<sup>156</sup> ในรัฐสภาที่ว่าเมื่อสมาชิกคนใดเข้ามาอภิปรายในสภาครั้งแรก จะไม่มีผู้หนึ่งผู้ใดหรือสมาชิกเก่าคัดค้านหรือซักถามเลย จะปล่อยให้สมาชิกผู้นั้นมีเอกสิทธิ์ในการพูดโดยไม่มีผู้ใดกล่าวอะไรทั้งสิ้น ซึ่งเป็นสิทธิของสมาชิกใหม่หรือการที่ประธานสภาจะต้องเปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคการเมืองฝ่ายข้างน้อยในสภาได้อภิปรายสลับกับสมาชิกพรรคการเมืองเสียงข้างมาก หรือธรรมเนียมปฏิบัติที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างสหราชอาณาจักรกับประเทศในเครือจักรภพ ที่ว่ารัฐสภาแห่งสหราชอาณาจักรจะไม่ตรากฎหมายใช้บังคับแก่ประเทศในเครือจักรภพ เว้นแต่ได้รับการขอร้องและได้รับความยินยอมจากประเทศนั้น ๆ เสียก่อน เป็นต้น

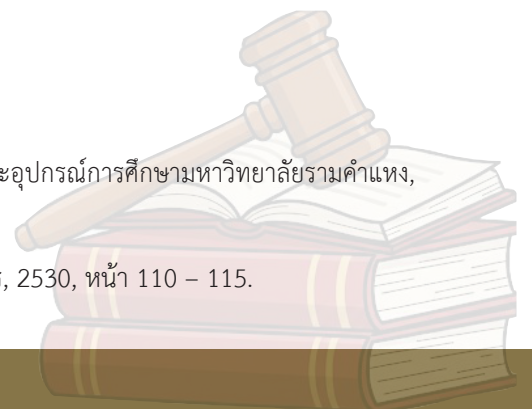
### ข้อควรสังเกตเกี่ยวกับการแบ่งแยกรัฐธรรมนูญตามวิธีนี้ก็คือ

**ประการแรก** จะเห็นได้ว่าการที่ประเทศใดประเทศหนึ่งจะมีรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีหรือ รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรหรือไม่นั้น ไม่ใช่ประเทศหรือราษฎรจะเลือกเองได้ตามใจชอบ ทั้งนี้ เพราะรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีนั้นย่อมเกิดขึ้นได้ด้วยวิวัฒนาการที่เล็กละน้อย ซึ่งต้องใช้เวลาานานมาก ฉะนั้นสำหรับประเทศต่าง ๆ ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองโดยกะทันหัน เช่น โดยการปฏิวัติรัฐประหารหรือประเทศที่เพิ่งได้รับเอกราช ประเทศเหล่านี้ย่อมไม่สามารถที่จะมีรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีได้ เพราะประวัติศาสตร์ของประเทศเมื่อได้รับเอกราชแล้วย่อมไม่ยาวนานพอ จึงจำเป็นต้องมีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นธรรมดา

<sup>154</sup>โปรดดู บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, อ่างแล้ว.

<sup>155</sup>วระ โลจายะ, กฎหมายสิทธิมนุษยชน, กรุงเทพมหานคร: ฝ่ายตำราและอุปกรณ์การศึกษามหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2529, หน้า 31 – 32.

<sup>156</sup>วิชญ์ เครื่องงาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2530, หน้า 110 – 115.



อย่างไรก็ตาม สหราชอาณาจักรเป็นประเทศเดียวที่ใช้รัฐธรรมนูญจารีตประเพณี ส่วนประเทศที่อยู่ในเครือจักรภพนั้นจะใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร ทั้งนี้เพราะประเทศเหล่านี้ไม่มีวิวัฒนาการอย่างประเทศสหราชอาณาจักร

**ประการที่สอง** การจำแนกรัฐธรรมนูญออกเป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร กับรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีนี้ มีนักนิติศาสตร์หลายท่านไม่เห็นพ้องด้วย เพราะเป็นการจำแนกไม่ตรงกับสภาพที่แท้จริงของรัฐธรรมนูญ จะเห็นได้ว่าประเทศที่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร เช่น ประเทศไทยก็ได้ยึดถือเอกสารที่รวบรวมกฎหมายปกครองประเทศ หรือที่เรียกกันว่ารัฐธรรมนูญเป็นรากฐานการปกครองประเทศเสมอไป แต่ก็ได้อาศัยธรรมเนียมปฏิบัติบางประการที่มีได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นหลักในการปกครองประเทศ เช่น ธรรมเนียมปฏิบัติในการสรรหาผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้น มิได้มีกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ในทางปฏิบัติแล้วหัวหน้าพรรคการเมืองที่ได้รับที่นั่งมากที่สุดในสภาจะได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี เป็นต้น และในทางกลับกัน ประเทศที่ใช้รัฐธรรมนูญจารีตประเพณี<sup>157</sup> ซึ่งมีกฎหมายปกครองประเทศโดยอาศัยคำพิพากษาของศาล จารีตประเพณี ธรรมเนียมปฏิบัติเป็นหลัก แต่ก็ยังมีกฎหมายปกครองประเทศที่เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น Magna Carta ค.ศ. 1215<sup>158</sup> Bill of Rights ค.ศ. 1689 Act of Union with Scotland ค.ศ. 1937 Petition of Rights ค.ศ. 1628 เป็นต้น เป็นกฎหมายปกครองประเทศด้วย

### ข้อดีข้อเสียของรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร

#### ข้อดี

1. รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรย่อมเป็นรัฐธรรมนูญที่มีข้อความแน่นอนกว่ารัฐธรรมนูญจารีตประเพณี เพราะปรากฏบทบัญญัติไว้ชัดเจนเป็นตัวหนังสือ ต่างกับรัฐธรรมนูญจารีตประเพณี ซึ่งเป็นเพียงแต่วิธีปฏิบัติต่อกันมา จึงไม่มีข้อความชัดเจนแน่นอน
2. รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรนั้นถือว่าการร่างได้กระทำโดยรอบคอบแล้วเพราะ
  - 1) ผู้ร่างได้มีโอกาสพิจารณาความบกพร่องที่เกิดขึ้นแล้วในประเทศ และยอมหาทางแก้ไขข้อบกพร่องนั้น ๆ
  - 2) ผู้ร่างมีโอกาสเทียบเคียงกับรัฐธรรมนูญต่างประเทศ จึงมีโอกาสคัดเลือกวิธีการต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญต่างประเทศที่เหมาะสมกับความเป็นอยู่ของประเทศตน ฉะนั้นจึงอาจกำหนดวิธีการที่เหมาะสมไว้ในรัฐธรรมนูญได้
  - 3) รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรย่อมจะป้องกันมิให้เกิดปัญหาการขัดแย้งระหว่างอำนาจต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญ เพราะมีบทบัญญัติไว้ชัดแจ้ง เช่น กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรออกกฎหมายกำหนดให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดี นอกจากนี้ยังได้กำหนดอำนาจประมุขของรัฐและหัวหน้าฝ่ายบริหารไว้ด้วย ทำให้ไม่มีการช่วงชิงอำนาจกันระหว่างผู้ใช้อำนาจต่าง ๆ

<sup>157</sup> ระบบคอมมอน ลอว์ (Common Law System) เป็นระบบกฎหมายที่มีต้นกำเนิดมาจากสหราชอาณาจักร Common Law คือ หลักกฎหมายที่ศาลหลวงของสหราชอาณาจักร ได้เคยวางไว้ในคำพิพากษาที่ตัดสินคดี แต่ละคดีในอดีต และเป็นหลักกฎหมายที่ศาลเป็นผู้สร้างขึ้นจากการตัดสินแต่ละคดีโดยถือเอาคำพิพากษาที่ศาลสูงได้เคยตัดสินในปัญหาทำนองเดียวกันเป็นบรรทัดฐานในการตัดสินคดีที่เกิดขึ้นในภายหลัง.

<sup>158</sup> จรัญ โฆษณานันท์, สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน ปรัชญา กฎหมายและความเป็นจริงทางสังคม, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2545, หน้า 190.



4) รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรย่อมมีความมั่นคงกว่ารัฐธรรมนูญจารีตประเพณี เพราะย่อมให้อยู่จนกว่าจะได้แก้ไขเพิ่มเติม โดยวิถีทางรัฐธรรมนูญหรือถูกยกเลิกไป โดยนอกวิถีทางรัฐธรรมนูญโดยการปฏิวัติหรือรัฐประหารนั่นเอง แต่รัฐธรรมนูญจารีตประเพณีนั้น อาจมีการปฏิบัติต่อ ๆ มาทำให้ผิดเพี้ยนไปได้ เพราะไม่มีข้อความแน่นอน

5) รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรย่อมเหมาะสมกับระบอบประชาธิปไตย เพราะในการปกครองระบอบนี้ อำนาจอธิปไตยเป็นของราษฎร ฉะนั้น จึงต้องมีวิถีทางที่จะแสดงว่าราษฎรมีอำนาจอย่างไร เพียงไร ซึ่งในรัฐธรรมนูญจารีตประเพณี อำนาจของราษฎรย่อมจะไม่ชัดเจนแน่นอน

6) สำหรับประเทศที่แต่เดิมมีการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และเปลี่ยนแปลงมาเป็นระบอบประชาธิปไตย เช่น ประเทศฝรั่งเศส รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรย่อม เป็นประโยชน์เพราะแสดงให้เห็นผลของการปฏิวัติเด่นชัด โดยกำหนดระบอบการปกครองให้เป็นการผูกมัดไว้แน่นอน

7) รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรย่อมกำหนดสิทธิและเสรีภาพของราษฎร จึงเป็นการคุ้มครองราษฎรดีกว่ารัฐธรรมนูญจารีตประเพณี

8) สำหรับรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร การละเมิดหรือฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญย่อมทราบได้ง่ายเพราะมีบทบัญญัติแน่นอน แต่สำหรับรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีนั้น การฝ่าฝืนย่อมจะเป็นการยากที่จะทราบได้ เพราะไม่มีบทบัญญัติแน่นอน

### ข้อเสีย

1. การกำหนดบทบัญญัติต่าง ๆ ไว้ในรัฐธรรมนูญไว้ล่วงหน้า ย่อมเป็นแต่เพียงการคาดคะเน จึงอาจไม่เหมาะสมกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจริง ๆ ก็ได้ หรืออาจเกิดขึ้นภายหลัง เนื่องจากเหตุการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไปก็ได้ ฉะนั้น รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรจึงอาจผิดพลาดได้ ส่วนรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีนั้นเป็นผลแห่งวิวัฒนาการอะไรที่เหมาะสมก็ปฏิบัติต่อเนื่องกันมา อะไรที่ไม่เหมาะสมก็เลิกไป ดังนั้นจึงเหมาะสมกับฐานะความเป็นอยู่ของประเทศ

2. รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรมีบทบัญญัติตายตัวเกินไป จึงทำให้ต้องแก้ไขบ่อย ๆ ในเมื่อการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญนั้นเกิดความไม่เหมาะสมขึ้น และในกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขรัฐธรรมนูญตามวิถีทางรัฐธรรมนูญได้ ก็จะทำให้เกิดการปฏิวัติ<sup>159</sup> หรือรัฐประหารขึ้น

3. โดยที่รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรบัญญัติข้อความไว้แน่นอน รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร จึงมีลักษณะไม่ยืดหยุ่นตามสถานการณ์ของบ้านเมือง เหมือนรัฐธรรมนูญจารีตประเพณี

### ข้อดีข้อเสียของรัฐธรรมนูญจารีตประเพณี

#### ข้อดี

1. รัฐธรรมนูญจารีตประเพณีย่อมป้องกันการปฏิวัติหรือรัฐประหารได้เพราะความไม่แข็งกระด้างตายตัวของรัฐธรรมนูญ จึงไม่จำเป็นต้องละเมิดหรือฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญโดยใช้กำลังบังคับ

2. รัฐธรรมนูญจารีตประเพณีมีลักษณะยืดหยุ่น อาจสามารถพลิกแพลงอนุโลม สถานการณ์ได้

3. เป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นโดยวิวัฒนาการ และการเปลี่ยนแปลงเป็นไปโดยราษฎรไม่รู้สึกรู้สาคือเมื่อมีเหตุการณ์อันใดก็มีการปฏิบัติและเมื่อปฏิบัติอย่างนั้นจนเคยชินก็เป็นการเสริมต่อรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีเดิมไปในตัว ดังนั้น สำหรับรัฐธรรมนูญจารีตประเพณี จึงไม่มีกรณีที่จะไม่มีบทบัญญัติมาใช้บังคับ คือไม่มีกรณีช่องว่างแห่งรัฐธรรมนูญ เหมือนอย่างกรณีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร

<sup>159</sup>ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542, อ้างแล้ว, หน้า 648.



### ข้อเสีย

1. มีข้อความไม่แน่นอน ทำให้เกิดมีปัญหากันได้เสมอว่ารัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติอย่างไร
2. ไม่เปิดโอกาสให้ทดลองวิธีใหม่ๆ ซึ่งไม่สามารถนำมาใช้โดยวิวัฒนาการได้ เพราะการวิวัฒนาการนั้นต้องอาศัยของเดิม เช่น คณะตุลาการรัฐธรรมนูญย่อมไม่อาจเกิดขึ้นโดยทางวิวัฒนาการได้

## 3.4 บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในระบอบรัฐธรรมนูญไทย

รัฐธรรมนูญของไทยทุกฉบับที่มีตุลาการรัฐธรรมนูญหรือศาลรัฐธรรมนูญ จะบัญญัติสาระสำคัญไว้ในรัฐธรรมนูญ ในทำนองนี้ 2 ประการคือ

1. บทบัญญัติแห่งกฎหมายใด มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้
2. ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น มีข้อความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญและยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย<sup>160</sup>

### 3.4.1 องค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวนเก้าคนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากบุคคล ดังต่อไปนี้<sup>161</sup>

- (1) ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกามาแล้วไม่น้อยกว่าสามปี ซึ่งได้รับคัดเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา จำนวนสามคน
  - (2) ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าตุลาการศาลปกครองสูงสุดมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี ซึ่งได้รับคัดเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด จำนวนสองคน
  - (3) ผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ซึ่งได้รับการสรรหาจากผู้ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ของมหาวิทยาลัยในประเทศไทยมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี และยังมีผลงานทางวิชาการเป็นที่ประจักษ์ จำนวนหนึ่งคน
  - (4) ผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งได้รับการสรรหาจากผู้ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ของมหาวิทยาลัยในประเทศไทยมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี และยังมีผลงานทางวิชาการเป็นที่ประจักษ์ จำนวนหนึ่งคน
  - (5) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับการสรรหาจากผู้รับหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่า หรือตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอธิบดีสูงสุดมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี จำนวนสองคน
- ในกรณีไม่อาจเลือกผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกาตาม (1) ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจะเลือกบุคคลจากผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาในศาลฎีกามาแล้วไม่น้อยกว่าสามปีก็ได้

<sup>160</sup>วิชญ์ เครื่องาม, รัฐธรรมนูญกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2560, หน้า 45.

<sup>161</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 200.



การนับระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้นับถึงวันที่ได้รับการคัดเลือกหรือวันสมัครเข้ารับการสรรหา แล้วแต่กรณี ในกรณีจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ คณะกรรมการสรรหาจะประกาศลดระยะเวลาตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองลงก็ได้ แต่จะลดลงเหลือน้อยกว่าสองปีมิได้

สำหรับการสรรหาและการเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญให้ดำเนินการดังต่อไปนี้<sup>162</sup>

เมื่อมีกรณีที่จะต้องสรรหาผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสรรหา ซึ่งประกอบด้วย

- (1) ประธานศาลฎีกา เป็นประธานกรรมการ
- (2) ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร เป็นกรรมการ
- (3) ประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นกรรมการ
- (4) บุคคลซึ่งองค์กรอิสระแต่งตั้งจากผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา 201 และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 202 และไม่เคยปฏิบัติหน้าที่ใด ๆ ในศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระ องค์กรละหนึ่งคน เป็นกรรมการ

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการสรรหาตาม (2) หรือกรรมการสรรหาตาม (4) มิได้ครบไม่ว่าด้วยเหตุใด ให้คณะกรรมการสรรหาประกอบด้วยกรรมการสรรหาเท่าที่มีอยู่

ให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการสรรหา

ให้คณะกรรมการสรรหาดำเนินการสรรหาผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัคร ผู้ได้รับการคัดเลือกหรือได้รับการสรรหา ให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสรรหาเป็นผู้วินิจฉัย คำวินิจฉัยของคณะกรรมการสรรหาให้เป็นที่สิ้นสุด

ในการสรรหา ให้คณะกรรมการสรรหาปรึกษาหารือเพื่อคัดสรรให้ได้บุคคลซึ่งมีความรับผิดชอบสูง มีความกล้าหาญในการปฏิบัติหน้าที่ และมีพฤติกรรมทางจริยธรรมเป็นตัวอย่างที่ดีของสังคม โดยนอกจากการประกาศรับสมัครแล้ว ให้คณะกรรมการสรรหา ดำเนินการสรรหาจากบุคคลที่มีความเหมาะสมทั่วไปได้ด้วย แต่ต้องได้รับความยินยอมของบุคคลนั้น

### 3.4.2 อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้<sup>163</sup>

- (1) พิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมาย
- (2) พิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรอิสระ
- (3) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญการยื่นคำร้องและเงื่อนไขการยื่นคำร้อง การพิจารณาวินิจฉัย การทำคำวินิจฉัย และการดำเนินงานของศาลรัฐธรรมนูญ นอกจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญให้นำความในมาตรา 188 มาตรา 190 มาตรา 191 และมาตรา 193 มาใช้บังคับแก่ศาลรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม

<sup>162</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 203.

<sup>163</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 210.



อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญเป็นอำนาจที่อยู่เหนืออำนาจทั้งปวงในรัฐ มีความสำคัญในการกำหนดหลักการพื้นฐานของระบอบการปกครอง ซึ่งต้องมีความชอบธรรมทั้งในแง่ของที่มาและกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญที่เกิดจากเจตจำนงของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย ย่อมสะท้อนถึงอำนาจอธิปไตยที่แท้จริง ในขณะที่รัฐธรรมนูญที่เกิดจากการใช้อำนาจโดยคณะรัฐประหาร แม้จะมีผลใช้บังคับในทางปฏิบัติแต่ก็มักถูกตั้งคำถามถึงความชอบธรรมและหลักนิติธรรมในทางทฤษฎี

บริบทของประเทศไทยสะท้อนให้เห็นถึงความซับซ้อนของการใช้อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน กล่าวคือ นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญทั้งฉบับที่มาจากกระบวนการประชาธิปไตย เช่น รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และฉบับที่เกิดจากการใช้อำนาจนอกรัฐธรรมนูญ เช่น รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2502, 2550 และ 2560 ที่มาจากการรัฐประหาร แม้รัฐธรรมนูญเหล่านี้จะถูกประกาศใช้โดยอ้างความสงบเรียบร้อยหรือความจำเป็นทางการเมือง แต่ก็สะท้อนถึงความไม่ต่อเนื่องของเจตจำนงปวงชนในกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญ

การจัดประเภทรัฐธรรมนูญตามลักษณะทางกฎหมายและโครงสร้างของรัฐ เป็นเครื่องมือที่ช่วยให้เข้าใจบทบาทและฐานะของรัฐธรรมนูญในบริบทต่าง ๆ ของไทย เช่น การจำแนกรัฐธรรมนูญว่าเป็นแบบแก้ไขยากหรือแก้ไขง่าย มีผลต่อการประเมินความยืดหยุ่นและความมั่นคงของระบบการเมือง

ดังนั้น การศึกษาอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญควบคู่กับการจัดประเภทของรัฐธรรมนูญในบริบทไทย ไม่เพียงแต่เป็นการทำความเข้าใจกลไกเชิงนิติรัฐเท่านั้น แต่ยังเป็นบทเรียนสำคัญที่ช่วยสะท้อนระดับพัฒนาการของระบอบประชาธิปไตยไทยอีกด้วย



## รูปแบบและระบบการปกครอง

การปกครองเป็นกระบวนการที่สังคมหนึ่ง ๆ จัดระเบียบอำนาจและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อย ความยุติธรรม และการพัฒนาที่ยั่งยืน การปกครองมิได้มีรูปแบบเดียว หากแต่มีความหลากหลายตามลักษณะทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม การเมือง และเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ รูปแบบและระบบการปกครอง จึงเป็นหัวข้อสำคัญในการศึกษาทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ เนื่องจากสะท้อนให้เห็นถึงโครงสร้างของอำนาจรัฐ วิธีการใช้อำนาจ และกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจระหว่างองค์กรต่าง ๆ ภายในรัฐ ทั้งนี้ การทำความเข้าใจรูปแบบระบบการปกครอง เช่น ระบบรัฐเดี่ยว ระบบสหพันธรัฐ ระบบรัฐรวม หรือระบบกึ่งสหพันธรัฐ ย่อมช่วยให้ผู้ศึกษาเข้าใจถึงลักษณะพื้นฐานของการจัดระเบียบอำนาจในสังคม

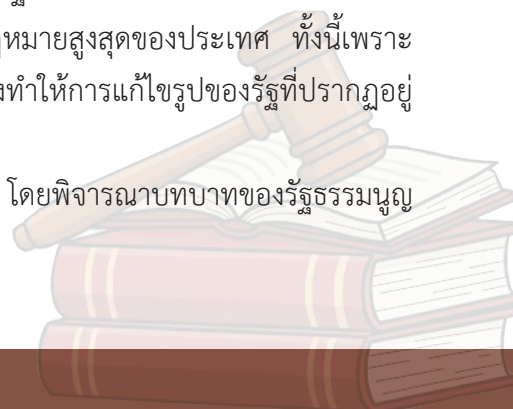
นอกจากนี้ การศึกษารูปแบบและระบบการปกครองยังเป็นรากฐานในการทำความเข้าใจพัฒนาการของประเทศไทย ซึ่งได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2475 เป็นต้นมา การวิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบและระบบการปกครองในประเทศต่าง ๆ จึงเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบการเมืองและการบริหารประเทศให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และสอดคล้องกับหลักนิติธรรมและการมีส่วนร่วมของประชาชน

### 4.1 รูปแบบการปกครองของรัฐ

รูปแบบของรัฐที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ นั้น ถือว่าเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องบัญญัติเอาไว้ ทั้งนี้เพราะรูปของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับอาณาเขต หรือรูปแบบของรัฐ (รัฐเดี่ยว รัฐรวม) เป็นสิ่งจำเป็นในการกำหนดความสัมพันธ์และขอบเขตในการใช้อำนาจอธิปไตยของประเทศนั้น ๆ ถึงแม้ว่าในยุคปัจจุบันจะมีจำนวนรัฐที่ได้รับการยอมรับโดยทั่วไปอยู่ประมาณ 195 รัฐ แต่ว่าแต่ละรัฐ ก็ไม่ได้มีรูปแบบเดียวกันทั้งหมดและถึงแม้ว่าในกฎหมายระหว่างประเทศ จะกล่าวว่ารัฐทุกรัฐมีความเท่าเทียมกันบนเวทีระหว่างประเทศก็ตาม แต่ในความเป็นจริงแล้วก็ไม่มีความเป็นไปได้ตามนั้น ถ้ามีการจำแนกรูปแบบของรัฐตามกฎหมายแล้ว ก็สามารถจำแนกได้เป็นสองรูปแบบ คือรูปแบบรัฐเดี่ยว และรูปแบบรัฐรวม

ความจำเป็นที่จะต้องบัญญัติรูปของรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ทั้งนี้เพราะเนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่สามารถทำการแก้ไขเพิ่มเติมได้ยาก จึงทำให้การแก้ไขรูปของรัฐที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญนั้น แก้ไขได้ยากตามไปด้วย

การศึกษารูปแบบของรัฐจำเป็นต้องวิเคราะห์ลักษณะการปกครอง โดยพิจารณาบทบาทของรัฐธรรมนูญในการปกครองทั้งระบบรัฐเดี่ยวและรัฐรวม ซึ่งมีลักษณะแตกต่างกัน ดังนี้



### 4.1.1 รัฐเดี่ยว

รัฐเดี่ยว คือ รัฐที่มีศูนย์กลางในการเมืองและการปกครอง เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เป็นรัฐซึ่งมีเอกภาพ ไม่ได้แยกออกจากกัน กล่าวคือ เป็นรัฐที่มีผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทั้งภายในและภายนอกประเทศ มีรัฐบาลเดียวกัน<sup>164</sup>

เป็นศูนย์กลางอันหนึ่งอันเดียวกัน บุคคลทุกคนในประเทศจะอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของอำนาจแห่งเดียวกันนี้ ทุกคนจะอยู่ในระบอบการปกครองเดียวกันและอยู่ใต้บทบัญญัติของกฎหมายอย่างเดียวกัน อย่างไรก็ตาม รูปของรัฐเดี่ยวนี้อาจจะเป็นไปในลักษณะของการแบ่งอำนาจการปกครอง หรือการกระจายอำนาจการปกครองก็ได้ เช่น รัฐบาลยอมให้มีการจัดทำบริการสาธารณะโดยจังหวัด อำเภอหรือองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นก็ได้ แต่ก็ยังเป็นไปในลักษณะที่จำกัด การปรับตัวดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่ารัฐเดี่ยวในยุคปัจจุบันมิได้ยึดติดกับรูปแบบรวมศูนย์อำนาจแบบเก่า แต่พัฒนารูปแบบการบริหารให้มีความยืดหยุ่นเพื่อตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

รัฐเดี่ยวยังมีอยู่มากในโลกนี้ และมีในทุกทวีป เช่น ไทย ญี่ปุ่น ตุรกี สเปน ฝรั่งเศส สวีเดน นอร์เวย์ ติมูเลีย มอโรคโค อูรุกวัย ปานามา ฯลฯ รัฐเดี่ยวนั้นไม่จำเป็นต้องตั้งอยู่บนผืนแผ่นดินเดียวกัน และติดต่อกันไป ตัวอย่างเช่น ประเทศญี่ปุ่นมีลักษณะเป็นรัฐหมู่เกาะ นอกจากนี้ ในอดีตยังมีประเทศปาเลสไตน์ ระหว่าง ค.ศ. 1947-1917 นั้น มีดินแดนแยกออกจากกันเป็น 2 ส่วน ซึ่งปาเลสไตน์ตะวันตก กับปาเลสไตน์ตะวันออกอยู่ห่างกัน 1,700 กิโลเมตร จนกระทั่ง ค.ศ. 1971 เป็นต้นมา ปาเลสไตน์ตะวันออกจึงได้แยกตัวออกไปเป็นสาธารณรัฐบังคลาเทศ

การมีดินแดนเป็น 2 ส่วนนี้ อาจจะเป็นการตั้งอยู่ใน 2 ทวีปก็ได้ เช่น ตุรกี ซึ่งส่วน หนึ่งอยู่ในทวีปยุโรปอีกส่วนหนึ่งอยู่ในทวีปเอเชีย ทั้ง ๆ ที่มีดินแดนติดต่อกัน<sup>165</sup>

### 4.1.2 รัฐรวม

รัฐรวมในรูปแบบต่าง ๆ นั้น มีความจำเป็นอย่างมากที่จะต้องศึกษา เพราะการรวมของรัฐเหล่านี้เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญของตน

รัฐรวมมีหลายรูปแบบ ซึ่งส่วนมากก็ได้กลายเป็นอดีตไปหมดแล้ว ยกเว้นสหพันธรัฐเท่านั้น ที่ยังคงเหลืออยู่ คำว่ารัฐรวมนี้ สามารถอธิบายได้อย่างกว้าง ๆ ว่า รัฐรวม คือ รัฐต่าง ๆ ตั้งแต่ 2 รัฐขึ้นไป ซึ่งได้เข้ามารวมกันเข้าภายใต้รัฐบาลเดียวกัน หรือประมุขคนเดียวกัน ต่างรัฐก็ยังคงมีสภาพเป็นรัฐอยู่อย่างเดิม เพียงแต่การใช้อำนาจอธิปไตยได้ถูกจำกัดลงบ้าง มากบ้างน้อยบ้างตามแต่รัฐธรรมนูญจะกำหนด หรือตามแต่ข้อตกลงที่ได้ให้ไว้ ทั้งนี้ เพราะว่าได้นำเอาอำนาจบางส่วนมาให้รัฐบาล หรือประมุขซึ่งรัฐนั้นอยู่ภายใต้เป็นผู้ใช้<sup>166</sup>

**รัฐรวมมีอยู่ 2 ชนิด** คือ รัฐรวมแบบสหภาพของรัฐ และรัฐรวมแบบสหพันธ์

#### 1) รัฐรวมแบบสหภาพของรัฐ

รัฐรวมแบบสหภาพของรัฐในปัจจุบันได้ถูกยกเลิกไปหมดแล้ว รัฐรวมชนิดนี้มัก จะประกอบด้วยรัฐเพียง 2 รัฐเท่านั้น ซึ่งสามารถแยกออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

<sup>164</sup>ไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ, พระนคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2495, หน้า 32.

<sup>165</sup>สมปอง ปัญญาธรรม, การศึกษาเกี่ยวกับรัฐและการปกครอง: รัฐเดี่ยวและรัฐสหพันธรัฐ, สำนักพิมพ์รัฐศาสตร์ศึกษา, 2563.

<sup>166</sup>พงษ์ศักดิ์, ก. การปกครองและรัฐธรรมนูญ: การศึกษาเรื่องรัฐรวมและรัฐสหพันธรัฐ, สำนักพิมพ์การเมืองการปกครอง, 2559.



(1) **ประเภทที่เกิดจากกฎหมาย** รัฐรวมประเภทนี้จะมีประมุขคนเดียวกัน อันเกิดจากกฎหมายว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ ที่กล่าวว่าให้มีประมุขที่เป็นกษัตริย์ร่วมกัน รัฐรวมแบบนี้จะเป็นรัฐรวมตลอดไปตราบเท่าที่ประมุขของรัฐยังเป็นคนเดียวกันอยู่ ถ้าประมุขเปลี่ยนแปลงไป แล้วมีประมุขคนใหม่ซึ่งตามกฎหมายของอีกรัฐหนึ่งไม่ยอมรับว่าเป็นประมุข รัฐรวมแบบนี้ก็จะสิ้นสุดลง ในด้านการใช้อำนาจอธิปไตยทั้งภายในและภายนอกก็แยกกันใช้ รัฐหนึ่ง ๆ ก็มีรัฐบาลของตนโดยเฉพาะ และมีผู้แทนทางการทูตของตนในต่างประเทศ ที่รวมกันมีอยู่อย่างเดียวกัน มีพระมหากษัตริย์องค์เดียวเป็นประมุขของทุก ๆ รัฐ ตัวอย่างรัฐรวมแบบนี้ได้แก่สหภาพของรัฐเนเธอร์แลนด์และลักเซมเบิร์ก (ค.ศ. 1815 - 1890) สหภาพของรัฐราชอาณาจักรอังกฤษกับราชอาณาจักรแฮนโนเวอร์ (ค.ศ. 1714 - 1837) ซึ่งปัจจุบันรัฐรวมแบบนี้ไม่มีอีกแล้ว

(2) **ประเภทที่เกิดจากข้อตกลง** รัฐรวมประเภทนี้คือ มีรัฐรวมกัน 2 รัฐ ซึ่งมีประมุขคนเดียวกัน สำหรับกิจการภายในแต่ละรัฐมีสภาพบุคคลต่างหากจากกัน มีรัฐธรรมนูญ และรัฐบาลของตนโดยเฉพาะแต่ในด้านภายนอกประเทศแล้ว ทั้ง 2 รัฐรวมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เช่น มีหัวหน้าคณะทูตเป็นบุคคลเดียวกัน<sup>167</sup> เป็นต้น

### ลักษณะสำคัญของรัฐรวมประเภทนี้ คือ

**ประการแรก** การที่รวมรัฐเข้าด้วยกันนี้เกิดจากความตกลงของรัฐทั้งสอง มิใช่เกิดจากกฎหมายว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ และมีลักษณะเป็นการยั่งยืนไม่มีที่สิ้นสุด ซึ่งต่างจากประเภท 1) และจะมีลักษณะเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน มีการพึ่งพาอาศัยกันมาก

**ประการที่สอง** สำหรับกิจการภายในรัฐที่มารวมกันต่างมีสภาพบุคคลเป็นอิสระแยกจากกันเหมือนกับประเภท 1) แต่การใช้อำนาจอธิปไตยภายนอก แต่ละรัฐต่างไม่เป็นอิสระ แต่จะรวมเป็นบุคคลเดียวกัน

ตัวอย่างรัฐรวมประเภทนี้ ได้แก่ สหภาพสวีเดน-นอร์เวย์ (ค.ศ. 1815 - 1905) สหภาพออสเตรีย-ฮังการี (ค.ศ. 1867 - 1918) ซึ่งปัจจุบันรัฐรวมแบบนี้ไม่มีอีกแล้ว

อนึ่ง มีข้อที่น่าสังเกตว่า รัฐรวมแบบสหภาพของรัฐทั้ง 2 ประเภทนี้ จำเป็นต้องเป็นประเทศที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขเสมอไป ประเทศสาธารณรัฐจะเป็นไม่ได้ และรัฐรวมแบบนี้จะมีลักษณะเป็นการรวมกันของรัฐ 2 รัฐ และไม่ก่อให้เกิดเป็นรัฐใหม่ขึ้นมา<sup>168</sup>

### 2) รัฐรวมแบบสหพันธ์

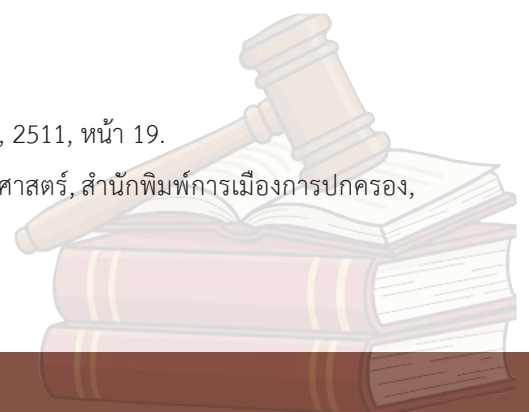
รัฐรวมแบบสหพันธ์นี้แยกออกเป็น 2 ชนิดใหญ่ ๆ คือ สมาพันธรัฐ และสหพันธรัฐ<sup>169</sup> (สหรัฐ) รัฐรวมแบบสหพันธ์นี้ เป็นการรวมกลุ่มระหว่างรัฐต่าง ๆ ตั้งแต่ 2 รัฐขึ้นไป โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อเป็นการพึ่งพาอาศัยระหว่างกัน ในแง่ของผลประโยชน์ร่วมกัน และเป็นการร่วมมือด้วยความสมัครใจระหว่างรัฐต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกัน

(1) **สมาพันธรัฐ** สมาพันธรัฐเป็นกลุ่มของรัฐต่าง ๆ ที่มารวมกัน โดยมีจุดประสงค์เพื่อเป็นการรับรองการป้องกันตนร่วมกัน

<sup>167</sup> หยุต แสงอุทัย, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พระนคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2511, หน้า 19.

<sup>168</sup> กิตติกร, ว. การศึกษาเรื่องรัฐรวมและรัฐสหพันธ์รัฐ: แนวคิดและประวัติศาสตร์, สำนักพิมพ์การเมืองการปกครอง, 2562.

<sup>169</sup> หยุต แสงอุทัย, อ้างแล้ว.



### ลักษณะทั่วไปของสมาพันธรัฐ

- การสถาปนาหรือการก่อตั้งสมาพันธรัฐ สมาพันธรัฐเกิดจากความตกลงระหว่างประเทศระหว่างรัฐต่าง ๆ หลายรัฐ โดยหนังสือสัญญาหรือโดยสนธิสัญญา มีการสถาปนาองค์กรกลางขึ้น เพื่อปฏิบัติกิจการตามความมุ่งหมายที่เป็นประโยชน์ มีส่วนได้เสียร่วมกัน

- สภาพตามกฎหมายของสมาพันธรัฐ เนื่องจากสมาพันธรัฐเป็นกลุ่มของประเทศต่าง ๆ ที่มารวมกัน จึงไม่อาจถูกจัดเหมือนกับเป็นรัฐหนึ่งรัฐเดียวได้ หรือพูดอีกนัยหนึ่งคือ ไม่ก่อให้เกิดเป็นรัฐใหม่ขึ้นมาตนเอง เพราะแต่ละรัฐที่มารวมกัน ยังคงมีอำนาจอธิปไตยทั้งภายในและภายนอกอย่างสมบูรณ์

การรวมสมาพันธรัฐในอดีตที่ผ่านมา มีขึ้น 3 ครั้งคือ สมาพันธรัฐอเมริกาเหนือ (ค.ศ. 1781 - 1787) สมาพันธรัฐเฮลเวติเชีย (สวิสเซอร์แลนด์ ค.ศ. 1815 - 1848) สมาพันธรัฐเยอรมัน (ค.ศ. 1815 - 1866 และ ค.ศ. 1867 - 1471) ปัจจุบันรัฐรวมแบบนี้ไม่มีอีกแล้ว

### (2) สหพันธรัฐหรือสหรัฐ

ลักษณะสำคัญของสหพันธรัฐ มีที่น่าสังเกตดังนี้ คือ

- คำว่าสหพันธรัฐย่อมแตกต่างจากคำว่าสมาพันธรัฐ กล่าวคือ รัฐต่าง ๆ ที่รวมเป็นสหพันธรัฐนั้น ย่อมมิใช่รัฐตามความหมายในกฎหมายระหว่างประเทศกล่าวคือ มีแต่ตัวสหพันธรัฐเท่านั้นที่เป็นรัฐตามกฎหมาย ซึ่งต่างจากคำว่าสมาพันธรัฐ ซึ่งรัฐต่าง ๆ ที่เป็นรัฐในสมาพันธรัฐ นั้นมิได้ก่อให้เกิดเป็นรัฐใหม่ขึ้นมาตนเอง

นอกจากนี้ ความแตกต่างระหว่างสมาพันธรัฐกับสหพันธรัฐ คือ สมาพันธรัฐนั้น มักจะเกิดขึ้นโดยข้อตกลง หรือโดยสนธิสัญญาระหว่างประเทศ (ที่กล่าววามักจะเพราะบางกรณีก็เป็นข้อยกเว้น เช่น สมาพันธรัฐแห่งเยอรมันเหนือ เกิดขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 16 เมษายน ค.ศ. 1867 เป็นต้น) ส่วนสหพันธรัฐนั้นมักจะเกิดขึ้นโดยรัฐธรรมนูญเป็นส่วนใหญ่ (แต่ก็มีข้อยกเว้น เช่น จักรวรรดิเยอรมันเป็นสหพันธรัฐ เกิดโดยรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 16 เมษายน ค.ศ. 1871<sup>170</sup> ก็จริงแต่ก็ได้มีปฏิญญาข้อตกลงของรัฐที่เกี่ยวข้องได้ประกาศออกมาก่อนแล้ว)

- อำนาจการปกครองตนเองของรัฐที่เป็นสมาชิกของสหพันธรัฐ สำหรับเรื่องการปกครองตนเองนั้นจะเห็นได้ว่า การมีอำนาจการปกครองตนเองของรัฐที่เป็นสมาชิกของสหพันธรัฐนั้น โดยปกติก็จะมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐ ซึ่งอาจจะมีได้ต่าง ๆ กัน มากบ้างน้อยบ้าง ประเทศที่เป็นสหพันธรัฐบางประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา สวิสเซอร์แลนด์ อาร์เจนตินา เวเนซุเอลา รัฐธรรมนูญของประเทศเหล่านี้ จะระบุถึงความสามารถของสหพันธรัฐเท่านั้น ว่ามีความสามารถที่จะทำอะไรได้บ้าง ถ้านอกเหนือจากที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ ก็เป็นเรื่องของรัฐสมาชิกที่สามารถจะทำได้ บางรัฐหรือบางประเทศ เช่น แคนาดา ก็มีวิธีการที่แตกต่างออกไป กล่าวคือ ในรัฐธรรมนูญจะระบุถึงความสามารถของสหพันธรัฐ และทั้งของรัฐสมาชิกไว้ว่าจะสามารถทำอะไรได้บ้าง ซึ่งการแบ่งดังกล่าวนี้ บางเรื่องก็เป็นประโยชน์แก่ทางสหพันธรัฐมากกว่า แต่บางเรื่องก็กลับเป็นประโยชน์แก่ทางรัฐสมาชิกมากกว่า

- ผลแห่งการเป็นสหพันธรัฐที่เกี่ยวกับการต่างประเทศ ผลของการรวมของรัฐต่าง ๆ เป็นสหพันธรัฐนั้น มิได้มีผลเฉพาะกิจการภายในประเทศเท่านั้น แต่ยังมีผลเกี่ยวกับการต่างประเทศด้วย ซึ่งผลเหล่านี้จะแตกต่างจากประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยวทั้งหลาย คือ

<sup>170</sup> Das Gesetz betreffend die Verfassung des Deutschen Reiches vom 16. 4. 1871 (RGBl. S. 63). อ้างใน บุญศรี มีวงศ์โฆษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, อ้างแล้ว.

**ประการแรก** ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทำสัญญา หรือสนธิสัญญาระหว่างประเทศนั้น โดยหลักการจะเป็นอำนาจหน้าที่เฉพาะของสหพันธรัฐเท่านั้น แต่ในบางครั้งรัฐต่าง ๆ ก็อาจสามารถทำสนธิสัญญาได้ แต่อยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่ามิใช่สนธิสัญญาที่สำคัญ และต้องได้รับความยินยอมจากรัฐบาลกลางด้วย

**ประการที่สอง** ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทำสนธิสัญญาของรัฐบางรัฐนั้น สหพันธรัฐอาจยกความเป็นรัฐบาลกลางมาอ้างได้เพื่อปฏิเสธในตัวสนธิสัญญาที่รัฐสมาชิกได้ทำไว้

**ประการที่สาม** ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบของสหพันธรัฐนั้น จะเห็นได้ว่าเหตุการณ์บางเหตุการณ์ เช่น การที่รัฐแคลิฟอร์เนียปฏิเสธไม่รับชาวญี่ปุ่นเข้าศึกษาในโรงเรียนของรัฐในเมืองซานฟรานซิสโก เมื่อ ค.ศ. 1906 เป็นการผิดข้อตกลงที่ได้ทำกันไว้เมื่อ ค.ศ. 1894 ในกรณีนี้จะเห็นได้ว่า รัฐภายนอกที่ได้รับความเสียหาย อันเกิดจากการกระทำผิดของรัฐสมาชิกนั้น รัฐบาลของสหพันธรัฐไม่อาจยกเอาเรื่องการแบ่งความรับผิดชอบภายในของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาเป็นข้ออ้างได้ รัฐภายนอกสามารถได้รับการชดเชยความเสียหายอันเกิดจากการทำผิดกฎหมายของรัฐสมาชิกที่ได้เป็นผู้ก่อขึ้น<sup>171</sup>

**ประการที่สี่** สถาบันการปกครองของสหพันธรัฐ

สถาบันการปกครองของสหพันธรัฐนั้น ย่อมเป็นไปตามรัฐธรรมนูญของตน คือ

**1. อำนาจนิติบัญญัติ** รูปแบบของสภานิติบัญญัติในสหพันธรัฐนั้น จะเป็นแบบ 2 สภาเสมอ กล่าวคือ สภาแรก จะเป็นสภาที่ประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นตัวแทนของราษฎรทั่วประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา สภาแรกนี้จะมีสมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้ง มีจำนวนเป็นไปตามสัดส่วนของพลเมืองในแต่ละรัฐ

ส่วนสภาที่ 2 จะประกอบด้วยผู้แทนจากรัฐสมาชิกแต่ละรัฐ ซึ่งแต่ละรัฐสมาชิก (เช่นในสหรัฐอเมริกา) จะมีสิทธิเลือกส่งผู้แทนมารัฐละ 2 คน เพื่อทำหน้าที่ในสภาสูง โดยไม่จำกัดว่าจะจะเป็นรัฐเล็กหรือรัฐใหญ่ พลเมืองมากหรือน้อย

**2. อำนาจบริหาร** ตามรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐในปัจจุบันนี้ จะเห็นได้ว่า ได้กำหนดให้มีรัฐบาลของสหพันธรัฐอย่างบริบูรณ์ โดยมีเจ้าหน้าที่ของสหพันธรัฐขึ้นโดยเฉพาะ เพื่อทำหน้าที่บริหารหรือปกครองโดยตรงในบางเรื่อง เช่น ในทางการทูต การทหาร การเศรษฐกิจ หรือการเงิน

**3. อำนาจตุลาการ** โดยทั่วไปแล้วประเทศที่เป็นสหพันธรัฐทุกแห่ง จะมีศาลสูงสุดของสหพันธรัฐ ซึ่งมีอำนาจครอบคลุมอยู่เหนือรัฐอื่น ๆ ในฐานที่เป็นผู้รักษาความยุติธรรม และความถูกต้องตามกฎหมาย บางครั้งก็ทำหน้าที่เป็นศาลในการพิจารณาไม่ให้บทกฎหมายต่าง ๆ ที่ออกโดยรัฐสมาชิกขัดต่อรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม รัฐสมาชิกต่าง ๆ ก็มีอำนาจตุลาการของตนเองด้วย<sup>172</sup>

### รูปของรัฐตามรัฐธรรมนูญไทย

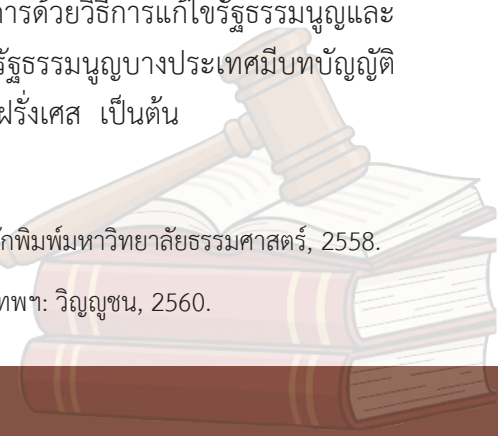
รัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรนั้น มักจะบัญญัติถึงรูปของรัฐไว้ เพราะมีเหตุผล 4 ประการ ดังนี้คือ

1. เพื่อยืนยันว่ารัฐนั้นหรือประเทศนั้น มีรูปลักษณะที่แน่นอนคือ เป็นรัฐเดี่ยว หรือ เป็นสหพันธรัฐ
2. เพื่อให้การแก้ไขรูปของรัฐกระทำได้อย่างขึ้น เพราะต้องดำเนินการด้วยวิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญและ

อาจต้องขอให้ประชาชนลงคะแนนเสียงแสดงประชามติว่า เห็นชอบด้วยกับรัฐธรรมนูญบางประเทศมีบทบัญญัติห้ามแก้ไขรูปของรัฐ เช่น การเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐหรือไม่ รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส เป็นต้น

<sup>171</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558.

<sup>172</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายมหาชน: แนวความคิดและพัฒนาการ, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2560.



3. เพื่อให้เป็นหลักประกันแก่ประชาชนในรัฐนั้น ๆ ว่า ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพของเขามีแค่ไหนเพียงใด เช่น ประชาชนชาวสหรัฐอเมริกา ย่อมมีสิทธิเดินทางสัญจรไปมาทั่วสหรัฐ โดยไม่ต้องคำนึงว่าต้องผ่านมลรัฐใดบ้าง

4. กฎเกณฑ์การปกครองประเทศที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ จะต้องสอดคล้องกับรูปของรัฐ เช่น ถ้าเป็นรัฐสหพันธ์ (สหพันธรัฐ) ต้องมีบทบัญญัติให้สภานิติบัญญัติมี 2 สภา คือ สภาสูงสำหรับผู้แทนของแต่ละมลรัฐ และสภาล่าง สำหรับผู้แทนประชาชนทั่วไปของสหรัฐ และต้องจัดให้มีองค์กรสูงสุดซึ่งอาจเป็นศาลยุติธรรมสูงสุดหรือศาลพิเศษทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างรัฐ เป็นต้น<sup>173</sup>

ส่วนรัฐธรรมนูญของประเทศไทยเกือบทุกฉบับ มักบัญญัติไว้ใน มาตรา 1 ว่า “ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวกัน จะแบ่งแยกไม่ได้” การที่รัฐธรรมนูญไทยได้บัญญัติรูปของรัฐไว้ ทั้งนี้ก็เพราะสาเหตุ ดังนี้

1. เพื่อยืนยันว่าประเทศไทยมีรูปลักษณะที่แน่นอนคือ เป็นรัฐเดี่ยว กล่าวคือ เป็นรัฐที่มีระเบียบการใช้อำนาจทางการเมืองแต่เพียงระบบเดียว และระเบียบนั้นใช้เฉพาะแก่พลเมืองที่อยู่ในรัฐนั้น และระเบียบการใช้อำนาจนั้นครอบคลุมไปทั่วดินแดนของรัฐนั้น เช่น กฎหมายที่ได้ตราขึ้นย่อมใช้บังคับได้ทั่วประเทศ เป็นต้น

2. เพื่อให้การแก้ไขรูปของรัฐกระทำได้อย่างยาก เพราะจะต้องดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ซึ่งการแก้ไขรัฐธรรมนูญก็กระทำได้อย่างยาก รัฐธรรมนูญของประเทศไทยบัญญัติห้ามแก้ไขรูปของรัฐไว้ คือ จะแบ่งแยกรัฐออกไปเป็นอย่างอื่น หรือรูปแบบอื่นไม่ได้ กล่าวคือ

2.1 จะแบ่งแยกประเทศไทยออกเป็นหลาย ๆ ประเทศ เช่น ไทยเหนือ ไทยใต้ ทำนองเดียวกับเกาหลีเหนือ เกาหลีใต้ไม่ได้

2.2 จะจัดรูปของประเทศไทยให้เป็นรัฐสหพันธ์ (สหพันธรัฐ) โดยมีมลรัฐต่าง ๆ มารวมกัน และมีรัฐบาลกลางที่มีอำนาจเหนือรัฐต่าง ๆ ที่มารวมกันในบางประการ เช่น ทางทหาร ทางเศรษฐกิจย่อมทำไม่ได้

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังมักจะบัญญัติว่า ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรแสดงว่า ประเทศไทยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ดังนี้ จะแก้ไขรัฐธรรมนูญให้มีประธานาธิบดีเป็นประมุขแบบสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ก็กระทำไม่ได้

2.3 เพื่อเป็นหลักประกันแก่ประชาชนในรัฐนั้น ๆ ว่า ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพของเขามีแค่ไหนเพียงใด กล่าวคือ ประชาชนชาวไทยทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพเท่าเทียมกันทุกประการ

2.4 กฎเกณฑ์การปกครองประเทศไทยที่จะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ จะต้องสอดคล้องกับรูปของรัฐ กล่าวคือ ประเทศไทยเป็นรัฐเดี่ยว ระเบียบการใช้อำนาจทางการเมืองต้องมีเพียงระบบเดียว เช่น กฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นย่อมใช้บังคับได้ทั่วประเทศ เป็นต้น

3. ระบบการใช้อำนาจอธิปไตย (Sovereignty)<sup>174</sup> คือ อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ซึ่งเป็นของปวงชนและแสดงออกผ่านองค์กรของรัฐ ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ แนวคิดเกี่ยวกับการใช้อำนาจอธิปไตยในระบอบประชาธิปไตยได้รับการพัฒนาผ่าน ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ (Theory of Separation of Powers)<sup>175</sup> เพื่อป้องกันการรวมศูนย์อำนาจไว้ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง และเพื่อประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน

<sup>173</sup>ไชยันต์ ไชยพร, กฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (พิมพ์ครั้งที่ 2), กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2555.

<sup>174</sup>บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชนเล่ม 1 : วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชน ยุคต่าง ๆ, กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2538, หน้า 26.

<sup>175</sup>โปรดดู วิจารณ์ ดุทยานนท์ (แปล) “เจตนารมณ์ของกฎหมาย”, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528.

3.1 ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ ต้นกำเนิดของทฤษฎีนี้มาจาก Montesquieu นักปรัชญาชาวฝรั่งเศส ซึ่งเสนอไว้ในผลงาน “The Spirit of the Laws” (1748)<sup>176</sup> ว่าการปกครองควรแบ่งอำนาจออกเป็นสามฝ่าย ได้แก่

**อำนาจนิติบัญญัติ** คือ อำนาจในการตรากฎหมาย ซึ่งถือเป็นหน้าที่หลักของรัฐสภาหรือองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติในแต่ละประเทศ อำนาจนี้ครอบคลุมถึงการเสนอ พิจารณา อนุมัติ แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมาย

**หน้าที่หลักของฝ่ายนิติบัญญัติ** ได้แก่

- ออกกฎหมายใหม่หรือปรับปรุงกฎหมายเดิม
- อนุมัติงบประมาณแผ่นดิน
- ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร
- ให้สัตยาบันสนธิสัญญาระหว่างประเทศ

ในระบบประชาธิปไตย อำนาจนิติบัญญัติมักประกอบด้วย สภาสองสภา เช่น สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลภายในสถาบันเดียวกัน<sup>177</sup>

**อำนาจบริหาร** คือ อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินและดำเนินนโยบายต่าง ๆ ของรัฐ ซึ่งมักอยู่ภายใต้การนำของรัฐบาล โดยมีผู้นำสูงสุดเป็นนายกรัฐมนตรี หรือ ประธานาธิบดี แล้วแต่ระบบการเมืองของประเทศนั้น ๆ

**หน้าที่ของฝ่ายบริหาร** ได้แก่

- ดำเนินการตามกฎหมายและนโยบายสาธารณะ
- บริหารราชการแผ่นดิน
- ปกป้องประเทศและรักษาความสงบเรียบร้อย
- ดูแลเศรษฐกิจ การต่างประเทศ และการบริหารงบประมาณฝ่ายบริหารมีหน้าที่รับผิดชอบต่อรัฐสภาในระบบรัฐสภา และต่อประชาชนโดยตรงในระบบประธานาธิบดี<sup>178</sup>

**อำนาจตุลาการ** คือ อำนาจในการพิจารณาและตัดสินข้อพิพาทตามกฎหมาย ซึ่งดำเนินการโดยองค์กรตุลาการ เช่น ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลรัฐธรรมนูญ

**หน้าที่หลักของฝ่ายตุลาการ** ได้แก่

- พิจารณาคดีแพ่ง อาญา และปกครอง
- ตีความและวินิจฉัยกฎหมาย
- คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน
- ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

<sup>176</sup>Montesquieu, C, The Spirit of the Laws. (Reprint: Cambridge University Press, 1989), 1748. อ้างในชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, กรุงเทพฯ: จีระการพิมพ์, 2540, หน้า 31.

<sup>177</sup>Lijphart, A, Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries. Yale University Press, 1999.

<sup>178</sup>Cheibub, J. A. Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy, Cambridge University Press, 2007.



การมีระบบตุลาการที่เป็นอิสระ เป็นหัวใจสำคัญของหลักนิติธรรม เพราะช่วยให้กระบวนการยุติธรรมดำเนินไปอย่างเป็นกลาง ไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายอื่น<sup>179</sup>

การแบ่งแยกอำนาจจะช่วยลดการใช้อำนาจโดยมิชอบ ค้ำครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และป้องกันไม่ให้ฝ่ายใดมีอำนาจเกินขอบเขต<sup>180</sup>

## 4.2 ระบบการปกครอง

ระบบการปกครองและรูปแบบของการแบ่งแยกอำนาจในแต่ละประเทศจะแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับประวัติศาสตร์การเมืองและรัฐธรรมนูญ

ระบบรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตย “ระบบรัฐบาล” หมายถึง การจัดรูปแบบโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ขององค์กรหลักทางการเมืองที่เรียกว่ารัฐบาลในความหมายกว้าง อนึ่งระบบรัฐบาลภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่สำคัญมีอยู่ 3 รูปแบบใหญ่ ๆ ด้วยกัน ซึ่งถูกจำแนกตามเกณฑ์หลักการแบ่งแยกอำนาจดังนี้ (1) ระบบรัฐสภา (2) ระบบประธานาธิบดี (3) ระบบกึ่งประธานาธิบดีถึงรัฐสภา ดังนี้

### 4.2.1 ระบบรัฐสภา

ระบบรัฐสภา ในบรรดาระบบรัฐบาลทั้งปวง ระบบรัฐสภา (นายกรัฐมนตรี/คณะรัฐมนตรี) ถือเป็นระบบที่มีพัฒนาการมาต่อเนื่องยาวนาน และเป็นที่ยอมรับแพร่หลายมากที่สุด จุดเด่นของระบบนี้ก็คือการถือเอาฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาเป็นศูนย์กลาง ระบบดังกล่าวเกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศอังกฤษ ลักษณะเด่นของระบบรัฐสภา เช่น

- 1) ไม่ยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเคร่งครัด
- 2) ประมุขของประเทศ จะเป็นกษัตริย์หรือประธานาธิบดีก็ได้ เป็นคนละคนกับหัวหน้ารัฐบาล อันเป็นตำแหน่งทางบริหาร ซึ่งได้แก่ นายกรัฐมนตรี
- 3) ด้วยเหตุที่ประมุขแห่งรัฐอยู่เหนือการเมือง จึงไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบทางการเมืองใด ๆ เพราะหาใช้ใช้อำนาจต่าง ๆ ได้เองโดยตรง
- 4) สภามาจากการเลือกตั้งของประชาชน และรัฐบาลมาจากความไว้วางใจของสภา
- 5) สภาจึงมีอำนาจควบคุมการทำงานของรัฐบาล
- 6) รัฐบาลเสนอให้ประมุขของรัฐยุบสภาได้ โดยประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภา และมีกษัตริย์เป็นประมุข อย่างเช่น ไทย ญี่ปุ่น เบลเยียม สวีเดน อังกฤษ ฯลฯ ส่วนประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภา แต่มีประธานาธิบดีเป็นประมุข ก็เช่น ออสเตรเลีย เยอรมนี อินเดีย ไอร์แลนด์ อิสราเอล อิตาลี เป็นต้น

ดังกล่าวข้างต้น สรุปลักษณะเด่นได้ว่า

ฝ่ายบริหารมาจากรัฐสภา และต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา มีความยืดหยุ่นทางการเมือง เพราะสามารถเปลี่ยนรัฐบาลได้โดยไม่ต้องเลือกตั้งใหม่ทั้งประเทศ ประมุขของรัฐอาจเป็นกษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญ หรือประธานาธิบดีเชิงพิธีการ ประเทศที่มีการใช้ระบบรัฐสภาเช่น สหราชอาณาจักร ญี่ปุ่น เยอรมนี โดยมีข้อดี

<sup>179</sup>Tate, C. N., & Vallinder, T. (Eds.). (1995). *The Global Expansion of Judicial Power*. NYU Press.

<sup>180</sup>Vile, M. J. C., *Constitutionalism and the Separation of Powers*. Liberty Fund, 1998. อ้างใน สมบัติ จันทรวงศ์, *มหาชนรัฐและประชาธิปไตย : ความคิดทางการเมืองอเมริกัน ค.ศ. 1776 – 1800*, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528.



ในเรื่องความมีเสถียรภาพในการออกกฎหมาย แต่มีข้อเสียในเรื่องความสัมพันธ์ใกล้ชิดระหว่างฝ่ายบริหารกับนิติบัญญัติอาจนำไปสู่การตรวจสอบกันเองที่อ่อนแอ<sup>181</sup>

#### 4.2.2 ระบบประธานาธิบดี

ท่ามกลางระบบรัฐสภาที่กำลังพัฒนาอยู่ในหลายประเทศนั้น สหรัฐอเมริกาก็ได้ให้กำเนิดระบบรัฐบาลแบบใหม่ขึ้น เรียกว่า ระบบประธานาธิบดี โดยที่ลักษณะเด่นของระบบประธานาธิบดีระบบนี้แยกอำนาจอย่างชัดเจนระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ โดยประธานาธิบดีซึ่งได้รับเลือกตั้งจากประชาชนจะเป็นหัวหน้ารัฐบาลและหัวหน้ารัฐในคนเดียวกัน เช่นว่า

- 1) ยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจค่อนข้างเคร่งครัด
- 2) ประมุขของประเทศมีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และเป็นคนเดียวกันกับหัวหน้ารัฐบาล
- 3) ประมุขของประเทศต้องรับผิดชอบทางการเมือง
- 4) สภามาจากการเลือกตั้งของประชาชน และรัฐบาลก็มาจากการเลือกตั้งของประชาชน
- 5) สภาไม่มีอำนาจควบคุมการทำงานของรัฐบาลนัก
- 6) ไม่อาจมีการยุบสภาได้

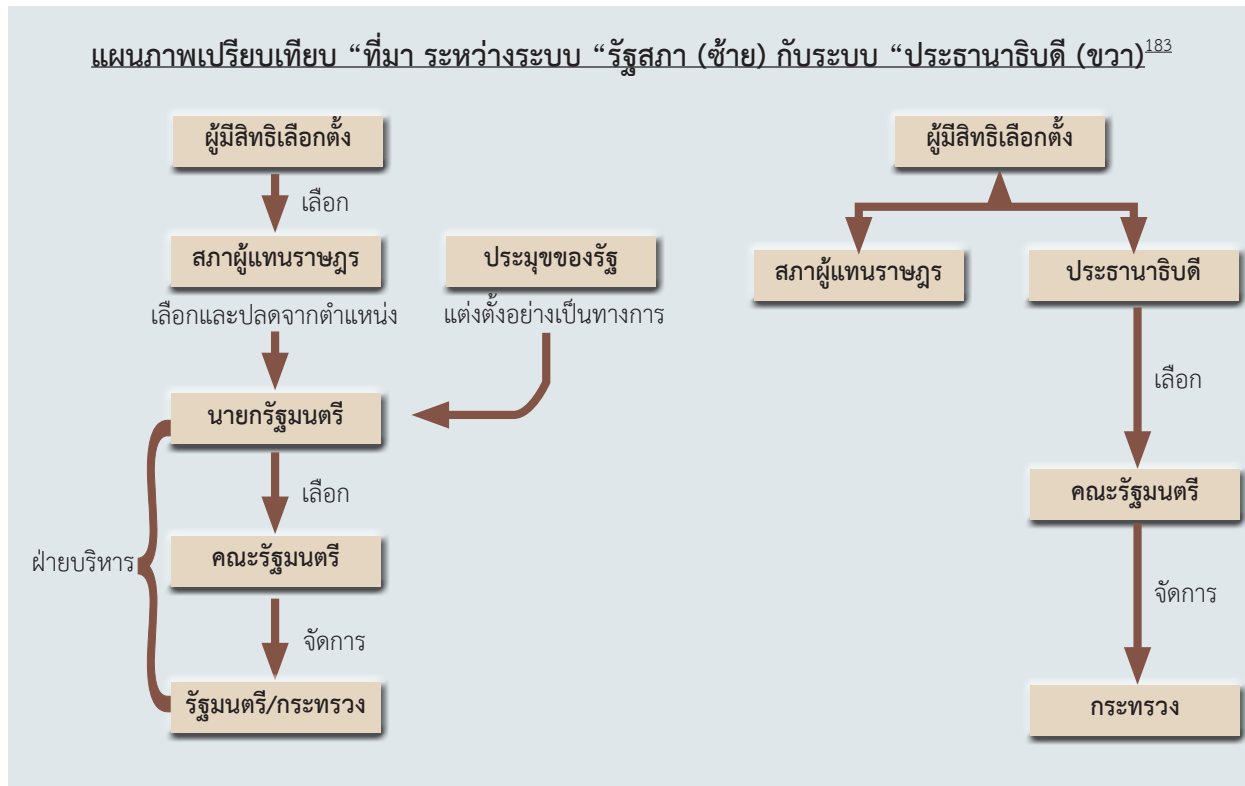
โดยมีประเทศที่ใช้ระบบประธานาธิบดี ได้แก่ สหรัฐอเมริกา เม็กซิโก อาร์เจนตินา บราซิล ฟิลิปปินส์ ฯลฯ ดังกล่าวข้างต้น สรุปลักษณะเด่นได้ว่า

ประธานาธิบดีมีอำนาจเต็มในการบริหารประเทศและไม่ได้ขึ้นตรงต่อรัฐสภา ไม่สามารถยุบสภาหรือล้มรัฐบาลได้โดยง่าย ฝ่ายนิติบัญญัติมีบทบาทในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารประเทศที่มีการใช้ระบบประธานาธิบดีเช่น สหรัฐอเมริกาบราซิล อินโดนีเซีย โดยมีข้อดีในเรื่องการแยกอำนาจที่ชัดเจนแต่มีข้อเสียในเรื่องอาจเกิดภาวะ “รัฐบาลแตกแยก” (divided government) เมื่อประธานาธิบดีและรัฐสภามาจากคนละพรรค<sup>182</sup>

<sup>181</sup>Lijphart, A. Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, Yale University Press, 1999.

<sup>182</sup>Cheibub, J. A, Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy. Cambridge University Press, 2007.





#### 4.2.3 ระบบกึ่งประธานาธิบดีกึ่งรัฐสภา

ระบบนี้รวมลักษณะของทั้งระบบรัฐสภาและระบบประธานาธิบดี โดยมีทั้งประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรีแบ่งอำนาจกันในการบริหารประเทศ

การปกครองในระบบกึ่งประธานาธิบดีกึ่งรัฐสภานั้นถูกพัฒนามาจากการปกครองโดยระบบรัฐสภา และระบบประธานาธิบดี ดังนั้นลักษณะสำคัญของการปกครองในรูปแบบนี้ จึงมีลักษณะร่วมระหว่างลักษณะของการปกครองแบบรัฐสภาและการปกครองแบบประธานาธิบดี กล่าวคือประธานาธิบดีจะเป็นทั้งประมุขของรัฐ และขณะเดียวกันก็บริหารราชการแผ่นดินร่วมกับนายกรัฐมนตรีด้วย โดยในด้านการบริหารนั้นนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้ลงนามประกาศใช้กฎหมาย และคณะรัฐมนตรีก็ยังคงเป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร แต่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา ส่วนรัฐสภาเองก็ยังคงทำหน้าที่สำคัญคือ ออกกฎหมายและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ประธานาธิบดีในระบบกึ่งประธานาธิบดีโดยรูปแบบนี้เป็นผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศและการเมืองโดยทั่วไป ทั้งยังทำหน้าที่อนุญาตโทษและการระหว่างรัฐสภากับคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ยังมีอำนาจยุบสภาด้วย จึงทำให้ประธานาธิบดีมีอำนาจมาก ทั้งนี้ อาจสรุปลักษณะสำคัญของระบบกึ่งประธานาธิบดีกึ่งรัฐสภาได้ดังนี้ กล่าวคือ ระบบกึ่งประธานาธิบดีกึ่งรัฐสภา คือ ระบบที่มีประมุขซึ่งมาจากการเลือกตั้ง เรียกว่า ประธานาธิบดี ซึ่งประธานาธิบดีเป็นประมุขของรัฐมิใช่หัวหน้ารัฐบาล หัวหน้ารัฐบาล คือ นายกรัฐมนตรี โดยประธานาธิบดีแต่งตั้ง ประธานาธิบดีอาจแต่งตั้งผู้ใดเป็นนายกรัฐมนตรี และอาจถอดถอนนายกรัฐมนตรีได้โดยไม่ต้องมีการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

<sup>183</sup> Rod Hague and Martin Harrop, *Comparative Government and Politics*, (New York: Palgrave, 2001), p. 240/p. 237. อ้างใน วัชรกร วิฑิตานนท์, *หลักรัฐธรรมนูญเบื้องต้น*, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553, หน้า 46.

นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐบาล ซึ่งประกอบด้วย รัฐมนตรีต่าง ๆ การทำงานของคณะรัฐมนตรี เป็นไป เหมือนกับรัฐบาลในระบบรัฐสภาซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดนโยบายในการปกครองประเทศ และต้อง รับผิดชอบต่อสภา เช่น อาจถูกตั้งกระทู้ได้ หรือสภาอาจเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็น รายบุคคลหรือทั้งคณะก็ได้ ทั้งนี้ ประธานาธิบดียุบสภาผู้แทนราษฎรได้ สาระข้อนี้คล้ายกับในระบบรัฐสภาและ ประธานาธิบดีมีอำนาจมากขึ้นกว่าในระบบรัฐสภาโดยทั่วไป เช่น เป็นประธานในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ใช้ อำนาจพิเศษ หรือมาตรการที่จำเป็นในสถานการณ์สำคัญได้ จนดูเหมือนประธานาธิบดีในระบบประธานาธิบดี

ประการสุดท้าย ในระบบกึ่งประธานาธิบดีกึ่งรัฐสภาจำกัดอำนาจหรือบทบาทของรัฐสภาในการออก กฎหมายอย่างมาก เช่น ออกกฎหมายได้บางประเภทตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดเท่านั้น นอกจากนั้นให้ฝ่ายบริหาร ออกเป็นกฎหมายอื่นได้ ในบางกรณีรัฐบาลอาจขออำนาจจากรัฐสภา เพื่อออกข้อกำหนดได้เองภายในระยะเวลาที่ กำหนดอีกด้วยและในระบบนี้ไม่มีหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างในระบบประธานาธิบดี หากแต่ยอมให้ฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติเกี่ยวข้องกันได้ เช่น รัฐสภาที่มีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลได้ รัฐบาล ต้องบริหารโดยความไว้วางใจของรัฐสภา แต่สมาชิกรัฐสภาจะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในเวลาเดียวกันไม่ได้ สำหรับ ประเทศที่เป็นแม่แบบการปกครองในระบบนี้ คือ ประเทศฝรั่งเศส

### ความเป็นมาของระบบกึ่งประธานาธิบดีกึ่งรัฐสภาของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

การปกครองโดยรัฐบาลในระบบกึ่งประธานาธิบดีกึ่งรัฐสภาเกิดขึ้นครั้งแรกและได้รับการพัฒนามาใน สาธารณรัฐฝรั่งเศส ในอดีตสาธารณรัฐฝรั่งเศสปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยมีพระมหากษัตริย์เป็น ประมุข ประวัติศาสตร์ของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสเริ่มต้นจากที่สาธารณรัฐฝรั่งเศสทำสงครามกับสหราชอาณาจักร ใน ค.ศ. 1396 - 1454 หรือที่เรียกว่าสงครามร้อยปี ทำให้ดินแดนของที่สาธารณรัฐฝรั่งเศสเคยเป็นของสหราชอาณาจักรกลับมาเป็นของสาธารณรัฐฝรั่งเศสอย่างแท้จริง ผลของสงครามร้อยปีทำให้พระราชอำนาจของ พระมหากษัตริย์ฝรั่งเศสมีมากขึ้น ขุนนางฝรั่งเศสจึงมอบความไว้วางใจในด้านต่าง ๆ เช่น ในการเก็บภาษี กษัตริย์ ของฝรั่งเศสไม่ต้องขออนุมัติจากสภานันดร และไม่มีกรเรียกร้องให้กษัตริย์เปิดการประชุมสภานับเป็นเวลา กว่าร้อยปี สภาการณเช่นนี้ทำให้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์เพิ่มสูงยิ่งขึ้น จนสมัยพระเจ้าหลุยส์ที่ 14 สถาปนากษัตริย์ของฝรั่งเศสก้าวเข้าสู่ระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่างแท้จริง ซึ่งการปกครองในระบบสมบูรณา สิทธิราชย์ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสนี้ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงในยุคต่อมา เมื่อถึงสมัยพระเจ้าหลุยส์ที่ 16 ได้เกิดมีการปฏิวัติใหญ่ในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1789 และภายหลังการปฏิวัติใหญ่ สาธารณรัฐฝรั่งเศสก็ได้มีการ จัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ขึ้นมา

### ลักษณะเด่น

ประธานาธิบดีเป็นประมุขของรัฐ มีอำนาจทางการเมืองบางประการ เช่น ด้านความมั่นคงและ การต่างประเทศ นายกรัฐมนตรีซึ่งมาจากเสียงข้างมากในรัฐสภาทำหน้าที่บริหารทั่วไป ตัวอย่างประเทศที่ใช้ ระบบกึ่งประธานาธิบดีกึ่งรัฐสภาเช่น ฝรั่งเศส โปรตุเกส ฟินแลนด์ โดยมีข้อดีในเรื่องยืดหยุ่นและสมดุลระหว่าง สองฝ่าย แต่มีข้อเสียในเรื่องความซ้ำซ้อนของอำนาจ อาจเกิดความขัดแย้งระหว่างประธานาธิบดีกับนายกรัฐมนตรี ในกรณีที่มาจากคนละพรรคการเมือง<sup>184</sup>

<sup>184</sup>Elgie, R. Semi-Presidentialism: Subtypes and Democratic Performance, Oxford University Press, 2011.



รูปแบบและระบบการปกครองเป็นโครงสร้างพื้นฐานของรัฐที่กำหนดการใช้อำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ โดยรูปแบบการปกครองเน้นความสัมพันธ์ระหว่างประมุขของรัฐกับองค์กรต่าง ๆ ส่วนระบบการปกครองมุ่งเน้นการจัดสรรและถ่วงดุลอำนาจระหว่างองค์กรทางการเมือง

ในบริบทไทย แม้จะกำหนดให้เป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข แต่ลักษณะการปกครองมีความหลากหลายและผันแปรตามรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ การเข้าใจรูปแบบและระบบการปกครองจึงเป็นกุญแจสำคัญในการวิเคราะห์เสถียรภาพและความเป็นประชาธิปไตยของรัฐไทย



## อำนาจสูงสุดและผู้ใช้อำนาจรัฐ

การดำรงอยู่ของรัฐย่อมต้องมี “อำนาจ” เป็นเครื่องมือในการกำหนดระเบียบแบบแผนและรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม อำนาจดังกล่าวเป็นสิ่งที่ทำให้รัฐสามารถดำเนินกิจการต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นรากฐานของความเป็นอิสระของรัฐในการดำเนินการระหว่างประเทศอำนาจสูงสุดของรัฐ หมายถึง อำนาจอันสูงสุดที่รัฐใช้ในการปกครองประเทศและประชาชน โดยไม่อยู่ภายใต้อำนาจของรัฐอื่น หรือบุคคลใด อำนาจนี้ถือเป็นลักษณะสำคัญประการหนึ่งของรัฐตามทฤษฎีองค์ประกอบของรัฐ ซึ่งประกอบด้วย ดินแดน ประชากร รัฐบาล และอำนาจอธิปไตย ทั้งนี้ การใช้อำนาจรัฐต้องเป็นไปตามหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดกำหนดขอบเขตและวิธีการใช้อำนาจ เพื่อให้การใช้อำนาจของรัฐเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะและคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชน

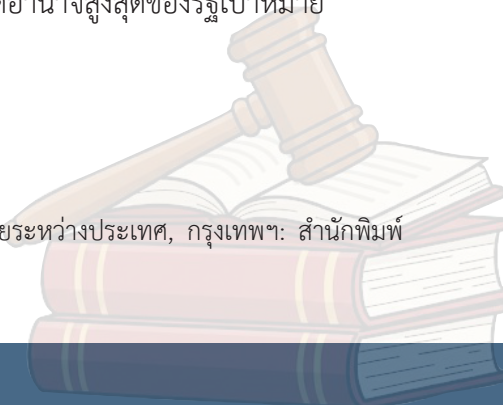
อำนาจสูงสุดและผู้ใช้อำนาจรัฐจึงเป็นหัวใจสำคัญของการทำความเข้าใจโครงสร้างการปกครอง เพราะสะท้อนให้เห็นถึงแหล่งที่มาของอำนาจ ความชอบธรรมในการใช้อำนาจ และกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุล เพื่อไม่ให้อำนาจรัฐกลายเป็นเครื่องมือแห่งการละเมิดสิทธิของประชาชน

### 5.1 ความหมายของอำนาจสูงสุดของรัฐ

อำนาจสูงสุดของรัฐ เป็นหลักการสำคัญในกฎหมายระหว่างประเทศและการเมืองของรัฐ ซึ่งหมายถึง อำนาจอธิปไตย ที่รัฐมีสิทธิในการปกครองตนเองโดยไม่ต้องพึ่งพาหรือยอมรับอำนาจจากรัฐหรือองค์กรอื่น ๆ ตัวอย่างที่ชัดเจนคือ การที่รัฐมีสิทธิในการออกกฎหมายและกำหนดนโยบายภายในดินแดนของตน โดยไม่ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐอื่นหรือองค์กรระหว่างประเทศ เช่น การพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน หรือกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ (เช่น พ.ร.บ. ภาษี การลงทุน ฯลฯ)<sup>185</sup>

การเคารพอำนาจสูงสุดของรัฐเป็นหลักการที่สำคัญในกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งรัฐต่าง ๆ มีหน้าที่ที่จะเคารพอำนาจอธิปไตยของรัฐอื่น ๆ การละเมิดอำนาจสูงสุดของรัฐอื่น ๆ อาจนำไปสู่ความขัดแย้งหรือสงคราม ตัวอย่างเช่น การโจมตีทางทหารโดยรัฐหนึ่งต่อรัฐอีกรัฐหนึ่งถือเป็นการละเมิดอำนาจสูงสุดของรัฐเป้าหมาย

<sup>185</sup> อารีรัตน์ ดิษฐปาน, อำนาจอธิปไตยและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐในกฎหมายระหว่างประเทศ, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิทย์พัฒนา, 2561, หน้า 45.



หนึ่งในลักษณะสำคัญของอำนาจสูงสุดคือสิทธิในการกำหนดนโยบายภายในของรัฐ เช่น การกำหนดนโยบายด้านการศึกษา การสร้างระบบสาธารณสุข การบริหารทรัพยากรธรรมชาติ และการรักษาความสงบเรียบร้อย นโยบายเหล่านี้จะไม่ถูกแทรกแซงจากภายนอก<sup>186</sup>

**การออกกฎหมายภายใน** อำนาจในการออกกฎหมายภายในประเทศเป็นการสะท้อนถึงอำนาจสูงสุดของรัฐ รัฐสามารถกำหนดกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากร การปกป้องสิทธิมนุษยชน และการควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

**การควบคุมการค้าและการลงทุน** อำนาจในการควบคุมและการกำหนดนโยบายการค้าและการลงทุนภายในรัฐเป็นส่วนสำคัญที่แสดงถึงอำนาจสูงสุดของรัฐในการปกครองเศรษฐกิจของตนเอง โดยไม่ต้องพึ่งพาหรือรับคำแนะนำจากรัฐอื่น ๆ

การรักษาอธิปไตยเป็นการรักษาความเป็นอิสระของรัฐจากการแทรกแซงจากภายนอก อำนาจสูงสุดของรัฐรวมถึงสิทธิในการปกป้องดินแดนจากการรุกรานหรือการแทรกแซงจากรัฐอื่น ๆ

**การปกป้องอธิปไตยทางทหาร** รัฐสามารถจัดตั้งและรักษากองทัพเพื่อปกป้องอธิปไตยของตนจากภัยคุกคามภายนอก ตัวอย่างเช่น กองทัพที่มีหน้าที่ปกป้องอธิปไตยของรัฐจากการโจมตีของรัฐที่มีอำนาจเหนือกว่า

**การเจรจาทางการทูต** นอกจากการรักษาอำนาจสูงสุดทางทหารแล้ว รัฐยังสามารถใช้การเจรจาทางการทูตเพื่อป้องกันการแทรกแซงและรักษาความสัมพันธ์ที่ติระหว่างรัฐในเวทีระหว่างประเทศ

ในยุคปัจจุบัน อำนาจสูงสุดของรัฐไม่ได้เป็นสิ่งที่ไม่มีข้อจำกัดเสมอไป โดยเฉพาะในโลกที่มีการเชื่อมโยงกันทางการค้าและการเมืองอย่างใกล้ชิด การตัดสินใจในบางเรื่องอาจได้รับผลกระทบจากกฎหมายระหว่างประเทศหรือจากการเป็นสมาชิกในองค์กรระหว่างประเทศ เช่น สหประชาชาติหรือองค์การการค้าโลก<sup>187</sup>

**การคว่ำบาตรจากต่างประเทศ** ตัวอย่างหนึ่งของการที่อำนาจสูงสุดของรัฐอาจถูกท้าทายคือการคว่ำบาตรจากรัฐอื่น ๆ ในการตอบโต้การกระทำบางประการ เช่น การละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือการละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศ

**การแทรกแซงทางทหาร** การที่รัฐหนึ่งใช้กำลังทหารหรือการคุกคามทางทหารเพื่อบังคับให้รัฐอื่นยอมรับอำนาจของตนเป็นอีกตัวอย่างหนึ่งของการท้าทายอำนาจสูงสุดของรัฐ

ในหลายกรณี อำนาจสูงสุดของรัฐยังเกี่ยวข้องกับการควบคุมและกำหนดนโยบายการค้าและการลงทุนในประเทศ การทำข้อตกลงทางการค้าระหว่างรัฐหรือการลงทุนในสนธิสัญญาการลงทุนระหว่างประเทศยังคงเป็นการตัดสินใจที่รัฐสามารถดำเนินการได้อย่างเสรีตามอำนาจสูงสุดของตน

<sup>186</sup> อารีรัตน์ ดิษฐปาน, อำนาจสูงสุดของรัฐและหลักการในการปกครอง, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์การเมืองไทย, 2562, หน้า 123-124.

<sup>187</sup> วิทยา นภาศิริกุลกิจ, การปกป้องอธิปไตยและอำนาจสูงสุดในกฎหมายระหว่างประเทศ, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิทย์พัฒนา, 2561, หน้า 95.



การควบคุมการค้าภายในและภายนอก อำนาจของรัฐในการกำหนดภาษี การควบคุมการนำเข้าและส่งออก และการกำหนดข้อบังคับในการลงทุนเป็นส่วนหนึ่งของการรักษาอำนาจสูงสุดของรัฐ

**การปกป้องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ** การออกกฎหมายภายในเพื่อปกป้องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของรัฐ เช่น การให้สิทธิพิเศษในการลงทุนแก่บริษัทภายในประเทศ และการจำกัดการลงทุนจากต่างประเทศที่อาจมีผลเสียต่อเศรษฐกิจของรัฐ

การเคารพอำนาจสูงสุดของรัฐยังคงเป็นหลักการที่สำคัญในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐในเวทีระหว่างประเทศ การละเมิดอำนาจสูงสุดของรัฐอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นการแทรกแซงทางทหารหรือการกระทำที่ละเมิดสิทธิต่าง ๆ มักจะถูกประณามในระดับนานาชาติและอาจนำไปสู่ความขัดแย้งหรือการคว่ำบาตร<sup>188</sup>

## 5.2 การจำแนกประเภทอำนาจสูงสุดของรัฐ

การจำแนกประเภทของอำนาจสูงสุดของรัฐเป็นหัวข้อสำคัญในการศึกษาทางรัฐศาสตร์และกฎหมายระหว่างประเทศ เนื่องจากอำนาจสูงสุดเป็นรากฐานในการดำรงอยู่ของรัฐและเป็นกลไกที่กำหนดความสามารถของรัฐในการตัดสินใจและการบริหารกิจการทั้งภายในและภายนอกของตนเอง<sup>189</sup> โดยทั่วไปแล้ว อำนาจสูงสุดสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทหลัก ได้แก่ อำนาจอธิปไตยภายใน และอำนาจอธิปไตยภายนอก

**อำนาจอธิปไตยภายใน** หมายถึง ความสามารถของรัฐในการใช้อำนาจสูงสุดในการควบคุม กำหนด และดำเนินนโยบายภายในอาณาเขตของตนเองโดยไม่มีการแทรกแซงจากอำนาจภายนอก รัฐมีสิทธิในการบัญญัติกฎหมาย บังคับใช้กฎหมาย ควบคุมการปกครอง และรักษาความสงบเรียบร้อยภายในดินแดนของตน ตัวอย่างเช่น การออกกฎหมายที่เกี่ยวกับภาษี การศึกษา การสาธารณสุข หรือกฎหมายอาญา ล้วนเป็นการแสดงออกถึงอำนาจอธิปไตยภายในของรัฐ<sup>190</sup> อำนาจอธิปไตยภายในยังเกี่ยวข้องกับโครงสร้างทางการเมืองและระบบการปกครอง เช่น การมีระบบรัฐสภาหรือประธานาธิบดี การมีองค์กรตุลาการที่เป็นอิสระสิทธิในการควบคุมกำลังตำรวจและทหารภายในประเทศ ในบางกรณี หากรัฐไม่สามารถใช้อำนาจอธิปไตยภายในได้อย่างสมบูรณ์ เช่น เกิดภาวะรัฐล้มเหลว จะทำให้เกิดปัญหาในการบริหารและสูญเสียความชอบธรรม<sup>191</sup>

**อำนาจอธิปไตยภายนอก** หมายถึงการที่รัฐสามารถดำเนินการกิจการต่าง ๆ ได้อย่างอิสระจากการแทรกแซงจากรัฐอื่นในระดับระหว่างประเทศความสามารถของรัฐในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ<sup>192</sup>อย่างเป็นอิสระ โดยปราศจากการควบคุมหรือบีบบังคับจากรัฐหรือองค์กรภายนอกอื่น ซึ่งรวมถึงสิทธิในการเข้าร่วมองค์การระหว่างประเทศ การทำสนธิสัญญา การมีนโยบายการต่างประเทศ และการดำเนินการ

<sup>188</sup> สุชาติ พิทักษ์ธรรม, อำนาจสูงสุดของรัฐในมุมมองการค้าระหว่างประเทศ, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ปัญญาไทย, 2563, หน้า 157.

<sup>189</sup> Krasner, S. D. Sovereignty: Organized Hypocrisy, Princeton University Press, 1999.

<sup>190</sup> Oppenheim, L, International Law: A Treatise (Vol. 1). Longmans, Green, and Co, 2008.

<sup>191</sup> Rotberg, R. I., State Failure and State Weakness in a Time of Terror, Brookings Institution Press, 2003.

<sup>192</sup> มณีรัตน์ แก้วกังวาล, การบริหารอำนาจรัฐในระบบการเมืองสมัยใหม่, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิทย์พัฒนา, 2564, หน้า 88.



ทางการทูต รัฐที่มีอำนาจอธิปไตยภายนอกสมบูรณ์จะสามารถตัดสินใจได้ว่าจะมีความสัมพันธ์กับรัฐใดหรือจะดำเนินนโยบายต่างประเทศแบบใด เช่น การเข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ (UN) หรือการเจรจาความตกลง การค้าเสรี กับประเทศอื่นๆ หลักการของ Westphalian Sovereignty ซึ่งเกิดขึ้นหลังสนธิสัญญาเวสต์ฟาเลีย ค.ศ. 1648 เป็นจุดเริ่มต้นสำคัญของการยอมรับอธิปไตยภายนอกของรัฐในระบบรัฐชาติ<sup>193</sup>

### ความเชื่อมโยงระหว่างอธิปไตยภายในและภายนอก

แม้ว่าอำนาจอธิปไตยภายในและภายนอกจะถูกแยกพิจารณา แต่ทั้งสองมีความเชื่อมโยงกันโดยตรง หากรัฐไม่สามารถควบคุมภายในได้ ก็อาจไม่สามารถรักษาอำนาจภายนอกได้เช่นกัน ยกตัวอย่างเช่น เมื่อเกิดสงครามกลางเมืองหรือความไม่สงบภายใน รัฐอาจต้องพึ่งพาการแทรกแซงจากภายนอก ซึ่งจะกระทบต่ออธิปไตยภายนอก

### กรณีศึกษา อำนาจอธิปไตย

**กรณีของซีเรีย** การที่รัฐบาลสูญเสียการควบคุมบางส่วนของประเทศให้แก่กลุ่มกบฏ ทำให้อำนาจอธิปไตยภายในของรัฐถูกลดทอน และการแทรกแซงจากต่างชาติ เช่น รัสเซียและสหรัฐอเมริกา เป็นการแสดงถึงการสูญเสียอำนาจอธิปไตยภายนอกด้วย<sup>194</sup>

**กรณีของไต้หวัน** ไต้หวันมีอำนาจอธิปไตยภายในสมบูรณ์ แต่ขาดการรับรองอำนาจอธิปไตยภายนอกจากรัฐส่วนใหญ่ในโลก ทำให้ไม่สามารถเข้าร่วมในองค์กรระหว่างประเทศหลายแห่งได้ เช่น UN กรณีของไต้หวันเป็นตัวอย่างที่ชัดเจนของความแตกต่างระหว่างอำนาจอธิปไตยภายในและภายนอกของรัฐ แม้ว่าไต้หวันจะมีอำนาจอธิปไตยภายในที่สมบูรณ์ โดยมีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตย ระบบกฎหมายที่เป็นอิสระ และการบริหารจัดการภายในประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในด้านอำนาจอธิปไตยภายนอก ไต้หวันประสบกับข้อจำกัดอย่างมาก เนื่องจากขาดการรับรองจากรัฐส่วนใหญ่ในโลก ปัจจุบัน มีเพียง 11 ประเทศสมาชิกสหประชาชาติและนครรัฐวาติกันเท่านั้นที่มีความสัมพันธ์ทางการทูตอย่างเป็นทางการกับไต้หวัน สถานะของไต้หวันในเวทีระหว่างประเทศได้รับผลกระทบอย่างมากจากมติที่ 2758 ของสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติในปี 1971 ซึ่งยอมรับรัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนจีน (PRC) เป็นผู้แทนที่ถูกต้องเพียงหนึ่งเดียวของจีนในสหประชาชาติ ส่งผลให้ไต้หวันถูกถอดออกจากที่นั่งในสหประชาชาติและองค์กรที่เกี่ยวข้อง แม้ว่าไต้หวันจะพยายามเข้าร่วมองค์กรระหว่างประเทศในฐานะรัฐอิสระ แต่ก็ถูกขัดขวางโดยแรงกดดันทางการทูตจากจีน อย่างไรก็ตาม ไต้หวันยังคงรักษาความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการกับประเทศต่าง ๆ และมีบทบาทสำคัญในเศรษฐกิจโลก โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมเทคโนโลยีขั้นสูง ความพยายามของไต้หวันในการเข้าร่วมองค์กรระหว่างประเทศ เช่น องค์การอนามัยโลก (WHO) และองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (ICAO) มักถูกขัดขวางโดยจีน<sup>195</sup>

<sup>193</sup> เฟิงอ๋างเซิงอรรถ 101.

<sup>194</sup> เฟิงอ๋างเซิงอรรถ 103.

<sup>195</sup> Taiwan and International Organizations – Between Security, Cooperation and Competition, (2024). Institute for Security and Development Policy. Retrieved from <https://isdpc.eu/wpcontent/uploads/2024/08/Special-Paper-Taiwan-IO.pdf>



การจำแนกประเภทอำนาจสูงสุดของรัฐเป็นการทำความเข้าใจโครงสร้างพื้นฐานในการบริหารและการดำรงอยู่ของรัฐ อำนาจอธิปไตยภายในเน้นการควบคุมภายในดินแดนของตน ส่วนอำนาจอธิปไตยภายนอกเน้นการดำเนินความสัมพันธ์กับรัฐอื่นอย่างอิสระ ทั้งสองลักษณะนี้จึงจำเป็นต้องดำรงอยู่คู่กันเพื่อให้รัฐมีสถานะเป็นรัฐอย่างสมบูรณ์ในระบบระหว่างประเทศ

### 5.3 เจ้าของอำนาจสูงสุดของรัฐ

เจ้าของอำนาจสูงสุดของรัฐ หมายถึงผู้มีสิทธิ์และอำนาจสูงสุดในการปกครองและกำหนดทิศทางของรัฐ โดยลักษณะของเจ้าของอำนาจนี้จะแตกต่างกันไปตามระบอบการปกครองของแต่ละประเทศเจ้าของอำนาจสูงสุดของรัฐเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดอำนาจทางการเมืองและการตัดสินใจ โดยมีมักจะขึ้นอยู่กับระบอบการปกครองในแต่ละประเทศ

#### 5.3.1 ระบอบประชาธิปไตย

ในระบอบประชาธิปไตย อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนทั้งหมด โดยประชาชนมีสิทธิ์ในการเลือกตั้งผู้แทนและมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของรัฐผ่านกระบวนการประชาธิปไตยอำนาจสูงสุดจะอยู่กับประชาชนผ่านการเลือกตั้งและการมีส่วนร่วมทางการเมือง

ในหลักการของประชาธิปไตยนั้น อำนาจอธิปไตยจะถูกแบ่งออกเป็นทั้งหมด 3 ส่วนประกอบด้วย

1) **อำนาจบริหาร** หมายถึง อำนาจในการดำเนินนโยบาย การบริหารราชการแผ่นดิน และการจัดการให้รัฐสามารถดำรงอยู่อย่างมั่นคงและมีประสิทธิภาพ ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายบริหาร เช่น นายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายและบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภา

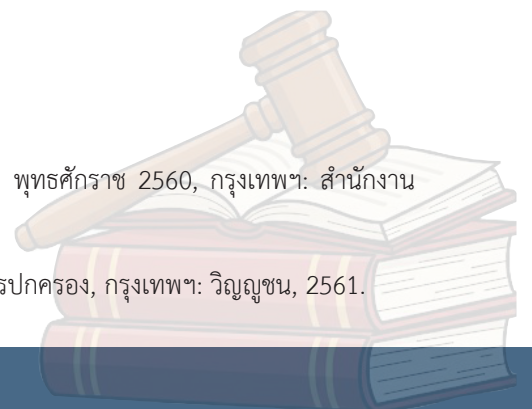
ฝ่ายบริหารมีหน้าที่สำคัญ เช่น จัดทำนโยบายและแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคง การจัดทำงบประมาณแผ่นดิน การบริหารงานกระทรวง ทบวง กรม การบริหารความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ<sup>196</sup>

2) **อำนาจนิติบัญญัติ** คือ อำนาจในการออกกฎหมาย ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐสภา ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา หน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติไม่เพียงแค่ออกกฎหมายเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหาร การให้สัตยาบันในสนธิสัญญา การพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อบุคคลที่ดำรงตำแหน่งสำคัญในองค์กรอิสระ<sup>197</sup>

3) **อำนาจตุลาการ** คือ อำนาจในการพิจารณาและตัดสินคดีตามกฎหมาย โดยมีศาลเป็นผู้ใช้อำนาจนี้ ศาลมีบทบาทสำคัญในการตีความกฎหมาย การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และการรักษาความยุติธรรมในสังคม หน้าที่ของฝ่ายตุลาการ ได้แก่ การพิจารณาคดีแพ่ง อาญา และคดีปกครอง การควบคุม

<sup>196</sup>สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2564.

<sup>197</sup>เสนห์ จามริก, กฎหมายรัฐธรรมนูญ: หลักการทั่วไปและระบบการเมืองการปกครอง, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2561.



การใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปตามกฎหมาย การตีความรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายในกรณีที่เกิดข้อโต้แย้ง การคุ้มครองหลักนิติธรรม<sup>198</sup>

การแบ่งอำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ส่วนเช่นนี้ เป็นหลักการที่สำคัญในเรื่องของการแบ่งแยกอำนาจในการปกครอง ออกเป็นการบริหาร การออกกฎหมาย และการพิจารณาคดี แต่อย่างไรก็ตาม อำนาจอธิปไตยที่แสดงออกมาทั้ง 3 ประการนั้น ล้วนมีแก่นแท้ หรือเนื้อหาเดียวกัน อันว่าด้วยอำนาจในการปกครองสูงสุด ซึ่งเป็นจุดศูนย์รวมแห่งความชอบธรรมในการปกครองประเทศทั้งปวง<sup>199</sup>

### 5.3.2 ระบอบเผด็จการ

เป็นรูปแบบการปกครองที่ อำนาจสูงสุดของรัฐอยู่ในมือของบุคคลเดี่ยวหรือกลุ่มคนกลุ่มเล็ก ๆ ที่ไม่ต้องรับผิดชอบต่อประชาชนและไม่ผ่านกระบวนการเลือกตั้งแบบเสรีหรือโปร่งใส โดยผู้นำในระบอบนี้มักจะควบคุมทั้งอำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ รวมถึงมีอิทธิพลเหนือสื่อมวลชน องค์กรประชาชน และกลไกทางสังคมอื่น ๆ<sup>200</sup>

#### ลักษณะสำคัญของระบอบเผด็จการ<sup>201</sup>

1) **การรวมศูนย์อำนาจ** ในระบอบเผด็จการ อำนาจทางการเมือง มักรวมศูนย์อยู่ในมือของผู้นำหรือกลุ่มเล็ก ๆ โดยไม่มีการแบ่งแยกอำนาจ อย่างแท้จริง ไม่ว่าจะเป็นอำนาจบริหาร นิติบัญญัติ หรือตุลาการ ทั้งหมดมักตกอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้นำเผด็จการ ซึ่งทำให้เกิดการใช้อำนาจโดยไม่มีการตรวจสอบถ่วงดุล เช่น ในกรณีของนาซีเยอรมนี ฮิตเลอร์รวมอำนาจทุกแขนงไว้กับตนเองหลังจากเหตุการณ์ไฟไหม้อาคารรัฐสภา (Reichstag fire) ซึ่งนำไปสู่การผ่าน “พระราชบัญญัติให้อำนาจ” (Enabling Act) ปี ค.ศ. 1933 (Shirer, 1960)<sup>202</sup>

2) **การใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือ** กฎหมายในระบอบเผด็จการไม่ได้ถูกใช้เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน แต่กลับถูกนำมาใช้เพื่อค้ำจุนอำนาจของผู้ปกครอง โดยมีการบัญญัติกฎหมายหรือคำสั่งที่ให้อำนาจอย่างกว้างขวางแก่เจ้าหน้าที่รัฐในการควบคุม ประชาชน และปราบปรามความเห็นต่าง ตัวอย่างเช่น กฎหมายความมั่นคงแห่งชาติของพม่าและเกาหลีเหนือที่เปิดช่องให้มีการจับกุมโดยไม่ผ่านกระบวนการยุติธรรมที่โปร่งใส<sup>203</sup>

<sup>198</sup>พรเพ็ญ บุญพานิชย์, ระบบศาลและกระบวนการยุติธรรม, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563.

<sup>199</sup>TruePlookpanya. (n.d.), รูปแบบของระบอบการปกครอง., Retrieved May 2, 2025, from <https://www.trueplookpanya.com/learning/detail/34856https://www.trueplookpanya.com/learning/detail/34856>

<sup>200</sup>Heywood, A., Politics (5th ed.), Palgrave Macmillan, 2019.

<sup>201</sup>TruePlookpanya. (n.d.), รูปแบบของระบอบการปกครอง, เฟซบุ๊ก.

<sup>202</sup>Shirer, W. L., The rise and fall of the Third Reich: A history of Nazi Germany, New York: Simon & Schuster, 1960.

<sup>203</sup>United Nations Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar, Geneva: United Nations, 2021.

3) การจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน รัฐบาลเผด็จการมักจำกัดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน เช่น เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การรวมกลุ่ม และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ตัวอย่างเช่น เกาหลีเหนือที่มีการควบคุมสื่ออย่างเข้มงวด อินเทอร์เน็ตมีเพียงภายในประเทศ และพลเมืองต้องเผชิญกับการลงโทษหากวิพากษ์วิจารณ์รัฐ<sup>204</sup>

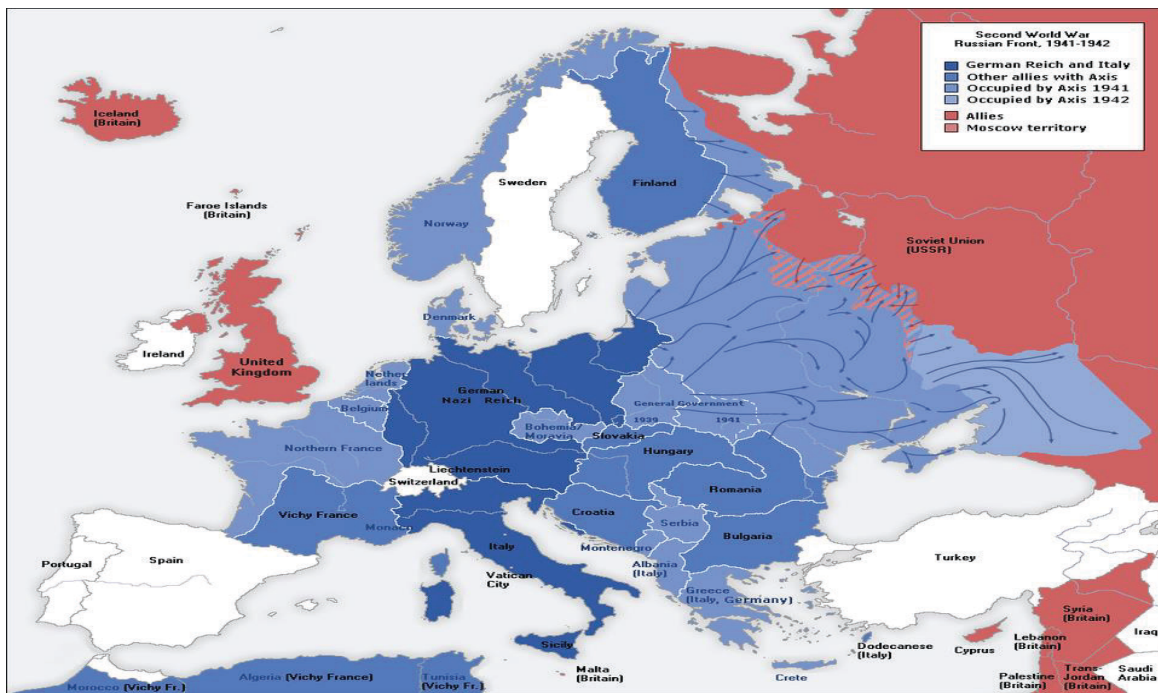
4) การใช้อำนาจทหารหรือกลไกรัฐในการปราบปราม กลไกรัฐและกองทัพถูกใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมและข่มขู่ประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มที่ต่อต้านอำนาจรัฐ เช่น การลอบสังหาร การทรมาน และการใช้กฎหมายที่คลุมเครือเพื่อจับกุมผู้เห็นต่าง ตัวอย่างเช่น การรัฐประหารในเมียนมาเมื่อปี 2021 ที่กองทัพเข้าควบคุมอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จ และใช้ความรุนแรงต่อประชาชนที่ประท้วงรัฐบาล<sup>205</sup>

5) การใช้โฆษณาชวนเชื่อ รัฐบาลเผด็จการมักใช้โฆษณาชวนเชื่อเพื่อสร้างภาพลักษณ์ของผู้นำให้ดูเป็น “วีรบุรุษ” หรือ “พ่อของชาติ” เช่น การเผยแพร่ภาพลักษณ์ของคิมจองอึนในเกาหลีเหนือให้เป็นผู้ทรงปัญญาปกป้องชาติจากภัยภายนอก ซึ่งเป็นการบิดเบือนข้อมูลที่ผิดและควบคุมความคิดเห็นของประชาชน<sup>206</sup>

**ตัวอย่างของระบอบเผด็จการในประวัติศาสตร์**

นาซีเยอรมนีภายใต้ ออดอล์ฟ ฮิตเลอร์ (Adolf Hitler)<sup>207</sup> ใช้กฎหมายเพื่อกวาดล้างฝ่ายตรงข้าม สร้างกองกำลังพิเศษและปลุกระดมมวลชน

**แผนที่แสดงเขตอิทธิพลของเยอรมันในช่วงที่ไพศาลที่สุด (ปี 1942)**



<sup>204</sup>Park, J, North Korea: Beyond Charismatic Politics. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2014.

<sup>205</sup>Human Rights Watch Myanmar events of 2021, Retrieved from <https://www.hrw.org>, 2022.

<sup>206</sup>Kretchik, W. E. Propaganda and persuasion in the North Korean regime, Journal of Asian Politics, 8(2), 2012, 33 – 47.

<sup>207</sup>โปรดดู จันทิมา เกษแก้ว, การเมืองการปกครอง, กรุงเทพฯ: สถาบันราชภัฏสวนดุสิต, 2540.



อิตาลีภายใต้ เบนิตโต มุสโสลินี (Benito Mussolini)<sup>208</sup> สร้างลัทธิฟาสซิสต์ ควบคุมสื่อ การศึกษา และรัฐสภา

เกาหลีเหนือภายใต้ราชวงศ์คิม ใช้ระบบเผด็จการสืบทอดอำนาจภายในครอบครัว และมีการควบคุมประชากรทุกด้านที่ปกครองแบบสืบทอดอำนาจในระบบอบเผด็จการคอมมิวนิสต์

พม่าภายใต้คณะรัฐประหารปี 2021 หลังรัฐประหารในปี ค.ศ. 2021 มีการสลายการชุมนุม ปิดกั้นอินเทอร์เน็ต และจำกัดสิทธิประชาชนอย่างรุนแรงที่มีการควบคุมอำนาจรัฐอย่างเข้มงวด

**ข้อดีระบอบเผด็จการ** ตัดสินใจได้รวดเร็ว เนื่องจากไม่มีการถ่วงดุลหรือขั้นตอนทางสภามีเสถียรภาพ หากผู้นำมีความสามารถและตั้งใจทำเพื่อผลประโยชน์ของชาติ ตัวอย่างเช่น ประเทศจีนที่แม้ไม่ใช่ประชาธิปไตยเต็มรูปแบบ แต่ผู้นำมีอำนาจตัดสินใจอย่างเด็ดขาดในโครงการใหญ่ เช่น Belt and Road Initiative

**ข้อเสียระบอบเผด็จการ** ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้ประชาชนรู้สึกถูกกดขี่ เสี่ยงต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชน เช่น การทรมาน การจำคุกโดยไม่มีการพิจารณาคดี ขาดความยืดหยุ่นในระยะยาว เนื่องจากการปรับเปลี่ยนผู้นำหรือแนวทางเป็นไปได้ยาก<sup>209</sup>

### 5.3.3 ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

เป็นระบอบการปกครองที่พระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจอธิปไตยแบบเบ็ดเสร็จ ซึ่งหมายถึงพระองค์ทรงมีอำนาจในการออกกฎหมาย บริหารราชการ และตัดสินใจเด็ดขาด โดยไม่ต้องผ่านการตรวจสอบหรือการถ่วงดุลจากสถาบันอื่น ๆ เช่น รัฐสภาหรือศาล อำนาจของพระมหากษัตริย์ในระบอบนี้มีลักษณะ “เหนือกฎหมาย” กล่าวคือ พระองค์ทรงเป็นแหล่งที่มาของกฎหมาย และไม่จำเป็นต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเอง<sup>210</sup>

<sup>208</sup> เบนิตโต อามิลคาเร อานเดรอา มุสโสลินี (Benito Amilcare Andrea Mussolini) เรียกชื่อโดยทั่วไปว่า “อิลดูเซ” (Il Duce) แปลว่า “ท่านผู้นำ” เป็นจอมเผด็จการและนายกรัฐมนตรีของประเทศอิตาลี (พ.ศ. 2465 - พ.ศ. 2486) เกิดเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ. 2426 ในครอบครัวที่ยากจนที่เมืองโดวีอาดีเปรดัปโป (Dovia di Predappio) ในจังหวัดฟอร์ลี แคว้นเอมิเลีย-โรมัญญา แต่ด้วยเวลาไม่นาน มุสโสลินีได้กลายเป็นนักสังคมนิยมมุขุชนที่หลักแหลมและมีอันตราย แต่ต่อมาต้องลาออกจากพรรคสังคมนิยมอิตาลีเนื่องจากสนับสนุนการเข้าแทรกแซงสงครามโลกครั้งที่ 1.

ในปี พ.ศ. 2462. มุสโสลินีได้เข้าร่วมการตั้งพรรคสันนิบาตการต่อสู้แห่งอิตาลี (Fasci Italiani di Combattimento) หรือพรรคฟาสซิสต์เพื่อเตรียมเป็นกองกำลังปฏิวัติ ใน พ.ศ. 2465 ได้เป็นนายกรัฐมนตรีซึ่งฉลองชัยชนะด้วย “การสวนสนามแห่งโรม” (เดือนตุลาคม) ล่วงมาถึง พ.ศ. 2468 เขาได้สถาปนาตนเองเป็นเผด็จการเต็มรูปแบบ บังคับให้ยกเลิกระบบรัฐสภาทดแทนด้วย “รัฐบริษัท” (Corporate State) และวางระบบรวบอำนาจอย่างเป็นทางการ จัดตั้งนครรัฐวาติกัน (พ.ศ. 2472) บุกรยึดอะบิสซิเนีย (ตั้งแต่ พ.ศ. 2478 - พ.ศ. 2479 ปัจจุบัน คือ เอธิโอเปีย) และแอลเบเนีย (พ.ศ. 2482) ไว้ในครอบครอง พร้อมกับการประกาศเข้าร่วมเป็นฝ่ายอักษะกับอดอล์ฟ ฮิตเลอร์ แห่งประเทศเยอรมนี

มุสโสลินีถูกจับกุมตัวได้เมื่อวันที่ 27 เมษายน พ.ศ. 2488 โดยกองกำลังปาร์ติซานของพรรคคอมมิวนิสต์อิตาลี ที่บริเวณใกล้ชายแดนอิตาลี - สวิสเซอร์แลนด์ ในขณะที่เขาพยายามจะหลบหนีออกจากอิตาลี และถูกประหารชีวิตด้วยข้อหาทรยศต่อชาติ ในวันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2488 โดยคำตัดสินลับหลังของคณะลูกขุนแห่งคณะกรรมการปลดแอกแห่งชาติ ร่างของมุสโสลินี ทรายน้อย และผู้นิยมลัทธิฟาสซิสต์คนอื่น ๆ อีกประมาณ 15 คน ได้ถูกนำไปฝังเมืองมิลาน เพื่อแคว้นประชาชนต่อสาธารณชน.

<sup>209</sup> Diamond, L., The spirit of democracy: The struggle to build free societies throughout the world, New York: Times Books., 2008.

<sup>210</sup> Thompson, M., Absolute monarchy and the transformation of society, Cambridge University Press, 2003.



ในประวัติศาสตร์โลก ตัวอย่างของรัฐที่เคยใช้ระบอบนี้ได้แก่ ฝรั่งเศสในสมัยพระเจ้าหลุยส์ที่ 14 (Louis XIV) ซึ่งมีคำกล่าวอันโด่งดังว่า “L’État, c’est moi” (รัฐคือข้าพเจ้า)<sup>211</sup> รัสเซียในสมัยซาร์ ก่อนการปฏิวัติ ปี ค.ศ. 1917<sup>212</sup>

พระมหากษัตริย์ในระบอบนี้มักจะได้รับยกย่องว่าเป็น “ผู้แทนของพระเจ้า” ซึ่งเชื่อว่าพระองค์ทรงได้รับสิทธิในการปกครองจากพระเจ้า ทำให้ไม่มีใครสามารถโต้แย้งหรือคัดค้านอำนาจของพระองค์ได้

อย่างไรก็ตาม ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้ลบลบบาทลงในยุคปัจจุบัน และส่วนใหญ่ได้พัฒนาไปสู่ระบอบ ระบอบราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ หรือระบอบสาธารณรัฐ เพื่อให้การใช้อำนาจรัฐอยู่ภายใต้หลักกฎหมายและความยินยอมของประชาชน

#### 5.3.4 ราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ

ระบอบการปกครองที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของรัฐโดยมีพระราชอำนาจอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดของประเทศและมีบทบาทเชิงสัญลักษณ์มากกว่าบริหารหรือออกนโยบายโดยตรงซึ่งแตกต่างจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่พระมหากษัตริย์มีอำนาจแบบไม่จำกัด<sup>213</sup>

ในระบบนี้ พระมหากษัตริย์ทรงดำรงตำแหน่งในฐานะสัญลักษณ์ของชาติและเอกภาพ โดยพระราชอำนาจต่าง ๆ เช่น การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี การลงพระปรมาภิไธยในกฎหมาย การพระราชทานอภัยโทษ จะดำเนินการภายใต้คำแนะนำของฝ่ายบริหาร ซึ่งหมายถึงรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน<sup>214</sup>

การมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขแห่งรัฐช่วยส่งเสริมความมั่นคงในระบบการเมือง โดยเฉพาะในช่วงเปลี่ยนผ่านของรัฐบาลหรือวิกฤตทางการเมือง เนื่องจากประมุขที่ไม่ได้มีส่วนได้เสียในทางการเมืองสามารถเป็นจุดสมานฉันท์ให้แก่สังคมได้<sup>215</sup>

การแบ่งอำนาจในระบบนี้สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจออกเป็นสามฝ่าย ได้แก่ อำนาจบริหาร อยู่ในมือของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยประมุขแห่งรัฐตามเสียงข้างมากในรัฐสภา อำนาจนิติบัญญัติ ดำเนินการโดยรัฐสภา ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน อำนาจตุลาการ เป็นองค์กรอิสระที่มีหน้าที่ในการตีความและบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นธรรม

พระมหากษัตริย์ทรงเป็นสถาบันที่อยู่เหนือการเมืองและไม่แทรกแซงการดำเนินงานของทั้งสามอำนาจอย่างชัดเจน

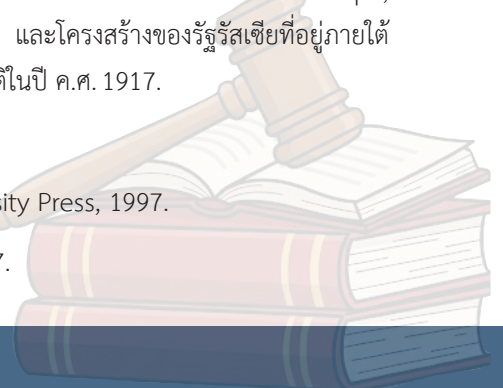
<sup>211</sup>Knecht, R. J. (2001). Louis XIV. London: Routledge. ในหนังสือของ Knecht (2001) ได้อธิบายถึงแนวคิดสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (absolute monarchy) และอำนาจสูงสุดที่ Louis XIV ถือไว้เพียงผู้เดียว รวมถึงการที่พระองค์ถูกเชื่อมโยงกับวลี “L’État, c’est moi” แม้ว่านักประวัติศาสตร์บางคนโต้แย้งว่าพระองค์อาจไม่ได้ตรัสวลีนี้จริง แต่ก็ยังเป็นสัญลักษณ์ที่ใช้บรรยายอำนาจรวมศูนย์ของพระองค์ได้อย่างชัดเจน

<sup>212</sup>Figes, O., A people’s tragedy: The Russian Revolution 1891–1924. London: Jonathan Cape, 1996. ในหนังสือของ Figes (1996) ได้อธิบายถึงการรวมศูนย์อำนาจของซาร์นิโคลัสที่ 2 และโครงสร้างของรัฐรัสเซียที่อยู่ภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จนกระทั่งนำไปสู่ความไม่พอใจของประชาชนและการปฏิวัติในปี ค.ศ. 1917.

<sup>213</sup>เพ็งอ้าง.

<sup>214</sup>Bogdanor, V., The monarchy and the constitution. Oxford University Press, 1997.

<sup>215</sup>Neuberger, B., Democracy and political violence. Routledge, 2007.



### ความสำคัญของระบอบราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ

1. เสถียรภาพทางการเมือง สถาบันกษัตริย์สามารถช่วยสร้างความต่อเนื่องของรัฐ แม้รัฐบาลจะเปลี่ยนแปลง
2. เป็นตัวกลางสมานฉันท์ ในยามวิกฤตหรือความขัดแย้ง สถาบันนี้สามารถทำหน้าที่ประนีประนอมระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ได้
3. เสริมสร้างวัฒนธรรมและเอกลักษณ์ชาติ พระมหากษัตริย์เป็นศูนย์รวมทางวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ของชาติ

ราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญถือเป็นระบอบการปกครองที่ผสมผสานระหว่างสถาบันประวัติศาสตร์กับหลักการประชาธิปไตยสมัยใหม่อย่างลงตัว แม้จะมีข้อถกเถียงในด้านประสิทธิภาพหรือความเหมาะสมในบางประเทศ แต่โดยรวมแล้วระบบนี้สามารถดำรงอยู่ได้ด้วยการรักษาสมดุลระหว่างสัญลักษณ์ของรัฐและอำนาจจากประชาชน<sup>216</sup>

## 5.4 รูปแบบและสถานะของผู้นำที่มีอำนาจสูงสุด

ผู้นำที่มีอำนาจสูงสุดในแต่ละรัฐมีรูปแบบและสถานะที่แตกต่างกันตามโครงสร้างการปกครอง ระบบการเมือง และวัฒนธรรมของประเทศนั้น ๆ ซึ่งสามารถจำแนกได้หลายประเภท โดยเฉพาะที่พบเห็นได้ทั่วไป ได้แก่ ระบบประธานาธิบดี ระบบราชาธิปไตย และระบบเผด็จการ ดังนี้ประธานาธิบดี ผู้นำที่มีอำนาจสูงสุดในระบบการเมืองแบบประธานาธิบดี โดยมีการแยกแยะอำนาจระหว่างสภาและรัฐบาล

### 5.4.1 ประธานาธิบดี

ในระบบประธานาธิบดี ผู้นำที่มีอำนาจสูงสุดคือ ประธานาธิบดี ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นทั้ง ประมุขแห่งรัฐ และ หัวหน้าฝ่ายบริหาร โดยระบบนี้มีหลักการแยกอำนาจระหว่างนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการอย่างชัดเจน เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และมีอำนาจในการแต่งตั้ง คณะรัฐมนตรี การบริหารราชการแผ่นดิน และการใช้อำนาจในฐานะผู้บัญชาการทหารสูงสุด ระบบนี้เน้นการถ่วงดุลอำนาจระหว่างแต่ละสถาบัน ซึ่งช่วยป้องกันการรวบอำนาจโดยผู้นำคนเดียว<sup>217</sup>

### 5.4.2 พระมหากษัตริย์

ระบบราชาธิปไตยแบ่งออกเป็น 2 ประเภทหลัก คือ ราชาธิปไตยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) พระมหากษัตริย์มีอำนาจสูงสุดในการบริหารประเทศโดยไม่มีการแบ่งแยกอำนาจ เช่น ซาอุดีอาระเบีย และราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ ทรงเป็นประมุขของรัฐตามรัฐธรรมนูญ และมีบทบาทเชิงพิธีการหรือเป็นสัญลักษณ์ของความเป็นเอกภาพของชาติ เช่น สหราชอาณาจักร ญี่ปุ่น หรือประเทศไทย

<sup>216</sup>The Constitution of Japan. Retrieved from

[https://japan.kantei.go.jp/constitution\\_and\\_government\\_of\\_japan/constitution\\_e.html](https://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html), 1947.

<sup>217</sup>O'Neil, P. H., Essentials of Comparative Politics (7th ed.). W. W. Norton & Company, 2020.



แม้พระมหากษัตริย์จะทรงดำรงตำแหน่งสูงสุด แต่การบริหารประเทศจะกระทำโดยนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน<sup>218</sup>

### 5.4.3 ผู้นำเผด็จการ

ในระบบเผด็จการ ผู้นำมีอำนาจสูงสุดทั้งในด้านนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ โดยไม่มีการถ่วงดุลอำนาจหรือมีเพียงในนามเท่านั้น ผู้นำมักขึ้นสู่อำนาจผ่านการรัฐประหารหรือการควบคุมระบบการเมือง เช่น คิม จอง อิล แห่งเกาหลีเหนือ หรืออดีตผู้นำอย่าง ออดอล์ฟ ฮิตเลอร์ แห่งเยอรมนีระบบนี้มักจำกัดเสรีภาพของประชาชน ปิดกั้นสื่อ และใช้อำนาจรัฐเพื่อคงอำนาจของตนไว้อย่างเบ็ดเสร็จ<sup>219</sup>

### 5.4.4 ระบบกึ่งประธานาธิบดี

เป็นระบบที่ผสมผสานระหว่างระบบประธานาธิบดีกับระบบรัฐสภา โดยมีทั้งประธานาธิบดี (ที่มาจาก การเลือกตั้ง) และนายกรัฐมนตรี (ที่มาจากสภาผู้แทนราษฎร) ร่วมกันแบ่งอำนาจในการบริหาร เช่น ฝรั่งเศส ในบางกรณี ประธานาธิบดีอาจมีบทบาทเชิงยุทธศาสตร์ เช่น ด้านความมั่นคงและการต่างประเทศ ส่วนฝ่าย นายกรัฐมนตรีรับผิดชอบในการบริหารทั่วไป<sup>220</sup>

## 5.5 อำนาจหน้าที่ของผู้นำของรัฐ

ผู้นำของรัฐไม่เพียงแต่มีอำนาจในการตัดสินใจในระดับสูงสุดเท่านั้น แต่ยังมีหน้าที่ในการกำหนดทิศทางการพัฒนาของรัฐ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ตัวอย่างหน้าที่ของผู้นำเช่น<sup>221</sup>

#### 1) การกำหนดนโยบายภายในและภายนอก

(1) นโยบายภายใน นโยบายภายในมีเป้าหมายในการพัฒนาและบริหารทรัพยากรของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ตัวอย่างของนโยบายภายใน ได้แก่ การส่งเสริมการศึกษาของประชาชน การพัฒนาสาธารณสุข และการสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืน การกำหนดนโยบายภายในต้องพิจารณาจากปัจจัยต่าง ๆ เช่น ความต้องการของประชาชน ปัญหาทางเศรษฐกิจ และการบังคับใช้กฎหมาย

(2) นโยบายภายนอก การกำหนดนโยบายภายนอกเป็นการดำเนินกิจการทางการทูตและการค้าระหว่างประเทศ การกำหนดนโยบายภายนอกมีผลต่อการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างรัฐกับรัฐอื่น ๆ และการป้องกันภัยคุกคามจากภายนอก นโยบายภายนอกมักเกี่ยวข้องกับการเจรจาต่อรอง การร่วมมือในระดับภูมิภาค และการเข้าร่วมองค์การระหว่างประเทศ เช่น สหประชาชาติหรือองค์การการค้าโลก<sup>222</sup>

<sup>218</sup>European Journal of Political Research, 8(2), 165 – 187.

<sup>219</sup>Linz, J. J., Totalitarian and Authoritarian Regimes. Lynne Rienner Publishers, 2000.

<sup>220</sup>Duverger, M., A new political system model: Semi-presidential government, 1980.

<sup>221</sup>วิทยา นภาศิริกุลกิจ, อำนาจหน้าที่ของผู้นำในการปกครองรัฐ, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไทยวิจัย, 2561, หน้า 122.

<sup>222</sup>อารีรัตน์ ดิษฐปาน, นโยบายการปกครองรัฐ: การบริหารจัดการภายในและภายนอก, หน้า 152, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ วิทยพัฒนา, 2563.



## 2) การบริหารงานในระดับรัฐบาล

การบริหารงานในระดับรัฐบาลเป็นการดำเนินการตามนโยบายที่ได้กำหนดไว้ในแต่ละรัฐ การบริหารงานของรัฐบาลต้องพิจารณาการจัดสรรทรัพยากรที่มีจำกัดอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อบรรลุผลตามเป้าหมายทางการเมืองและสังคม รวมถึงการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน การบริหารงานในระดับรัฐบาลจึงต้องมีการประสานงานและความร่วมมือจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

การจัดสรรงบประมาณ หนึ่งในภารกิจหลักของรัฐบาลคือการจัดสรรงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้การดำเนินงานตามนโยบายเป็นไปได้ตามแผนที่วางไว้ การใช้จ่ายงบประมาณควรคำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดสำหรับประชาชนและการพัฒนาของรัฐ

การควบคุมและการตรวจสอบ การตรวจสอบการใช้งบประมาณและการบังคับใช้กฎหมายในระดับรัฐบาลมีบทบาทสำคัญในการป้องกันการทุจริตและเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงาน

การกระจายอำนาจ การกระจายอำนาจให้กับหน่วยงานต่าง ๆ ในการตัดสินใจและบริหารจัดการที่เหมาะสม เพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการที่หลากหลายของประชาชนในแต่ละพื้นที่<sup>223</sup>

## 3) การดูแลความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยของรัฐ

การดูแลความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยของรัฐเป็นภารกิจสำคัญที่ผู้นำและรัฐบาลต้องให้ความสำคัญ เนื่องจากความมั่นคงของรัฐมีผลกระทบต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน

การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ รัฐบาลต้องมีการสร้างระบบการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยในกรณีเกิดเหตุการณ์ชุมนุมหรือการประท้วง โดยการใช้การเจรจา และหากจำเป็นจะต้องใช้กฎหมายในการควบคุมสถานการณ์

การป้องกันภัยคุกคามจากภายในและภายนอก รัฐบาลต้องมีระบบการตรวจสอบและควบคุมภัยคุกคามจากทั้งภายใน เช่น กลุ่มการเมืองที่มีแนวโน้มต่อต้าน และจากภายนอก เช่น การก่อการร้ายหรือการรุกรานจากประเทศอื่น

การรักษาความสงบเรียบร้อยทางสังคม การรักษาความสงบเรียบร้อยทางสังคมหมายถึงการจัดการความแตกแยกในสังคม โดยการส่งเสริมการศึกษา การสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจและการพัฒนาสังคม<sup>224</sup>

## 4) การปกป้องอธิปไตยของรัฐจากการแทรกแซงภายนอก

การปกป้องอธิปไตยของรัฐจากการแทรกแซงภายนอกเป็นหน้าที่สำคัญของรัฐบาลและผู้นำในรัฐที่ต้องดำเนินการเพื่อป้องกันไม่ให้รัฐอื่นเข้ามามีอิทธิพลหรือควบคุมกิจการภายในของรัฐ

<sup>223</sup> วิทยา นภาศิริกุลกิจ, การบริหารงานรัฐบาลและการจัดการทรัพยากรสาธารณะ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์การเมืองไทย, 2561, หน้า 210.

<sup>224</sup> สุชาติ พิทักษ์ธรรม, การรักษาความมั่นคงของรัฐ: บทบาทรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ปัญญาไทย, 2562, หน้า 156.



การเสริมสร้างความเข้มแข็งทางการทูต การเสริมสร้างความเข้มแข็งทางการทูตคือการรักษาความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างรัฐต่าง ๆ เพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งและป้องกันการแทรกแซงจากภายนอก ตัวอย่างเช่น การเข้าร่วมสนธิสัญญาระหว่างประเทศ การเจรจาต่อรองเพื่อผลประโยชน์ของรัฐ

การสร้างความสามารถในการป้องกันทางทหาร การสร้างระบบป้องกันที่แข็งแกร่ง เช่น การพัฒนาอาวุธและเทคโนโลยีทางทหาร เพื่อปกป้องอธิปไตยจากการโจมตีของรัฐอื่น

การปกป้องสิทธิและอำนาจของรัฐในเวทีระหว่างประเทศ รัฐจะต้องรักษาสิทธิอธิปไตยของตนเองในเวทีระหว่างประเทศ เช่น การปกป้องพรมแดน การตัดสินปัญหาความขัดแย้งทางพรมแดน และการป้องกันการแทรกแซงจากองค์กรระหว่างประเทศที่อาจมีผลกระทบต่อความเป็นอิสระของรัฐ<sup>225</sup>

การกำหนดนโยบายภายในและภายนอก การบริหารงานในระดับรัฐบาล การดูแลความมั่นคงของรัฐ และการปกป้องอธิปไตยจากการแทรกแซงจากภายนอก เป็นภารกิจสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองภายในประเทศ รวมถึงการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีในเวทีระหว่างประเทศ นอกจากนี้ การรักษาอธิปไตยเป็นการป้องกันไม่ให้อำนาจรัฐถูกแทรกแซงจากภายนอก ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญในการรักษาความเป็นอิสระและความมั่นคงของรัฐในระยะยาว

---

<sup>225</sup> มณีนรัตน์ แก้วกังวาล, การปกป้องอธิปไตยและการจัดการความขัดแย้งในระหว่างประเทศ, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิทย์พัฒนา, 2564, หน้า 123.



## สิทธิและเสรีภาพภายใต้รัฐธรรมนูญ

โดยหลักการแล้ว บทบัญญัติในเรื่องสิทธิและเสรีภาพของราชกรณนั้นมิใช่เป็นสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ จะไม่บัญญัติเอาไว้ก็ได้มิใช่เป็นเรื่องเสียหายมากมายนัก ทั้งนี้เพราะอาจไปปรากฏอยู่ในกฎหมายอื่นก็ได้ ถึงแม้จะมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญก็ตาม ทางปฏิบัติรัฐก็อาจแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้อยู่แล้ว ตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญของโซเวียต รัสเซียได้มีบทบัญญัติถึงเสรีภาพไว้มากมาย แต่ถ้าฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมายมาตัดทอนหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพเหล่านี้ ผู้ใดจะกล่าวหาว่ากฎหมายนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญหาได้ไม่ ส่วนในประเทศอื่น ๆ ที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญของประเทศเหล่านั้นก็มักจะกล่าวถึงสิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ มากมาย ซึ่งในรัฐธรรมนูญบางประเทศมักจะมีข้อความต่อท้ายว่า “ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ” หรือ “เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” หรือ “ตามเงื่อนไขหรือวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ” หรือ “การจำกัดสิทธิเช่นว่านั้นย่อมทำได้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” เป็นต้น

อย่างไรก็ตามในปัจจุบันเราก็คงเห็นว่าราชกรณจะมีความสุขได้มิใช่เพราะอยู่ในประเทศ ซึ่งมีการปกครองเป็นระบบที่ดีเท่านั้น แต่จะต้องมีหลักประกันคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของราชกรณด้วย ด้วยเหตุนี้จึงถือกันว่า รัฐธรรมนูญที่สมบูรณ์และเป็นประชาธิปไตยจะต้องมีบทคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของราชกรณด้วย

### 6.1 ความหมายของสิทธิและเสรีภาพ

**สิทธิ (Rights)**<sup>226</sup> นั้นหมายถึง อำนาจหรือประโยชน์ที่กฎหมายรับรองคุ้มครองและบังคับให้ เช่น สิทธิในการรับมรดก เป็นต้น เป็นสิทธิที่บุคคลอื่นมีหน้าที่ต้องเคารพต่อสิทธิของเรา ความหมายของสิทธิดังกล่าวเป็นความหมายสำหรับกลุ่มประเทศเสรีโดยทั่วไป แต่ในกลุ่มประเทศคอมมิวนิสต์นั้น ได้ตีความหมายของคำว่า “สิทธิ” ว่า หมายถึง การที่บุคคลเลือกกระทำการใด ๆ ได้ทั้งสิ้น เพื่อประโยชน์ของชนกรรมาชีพ เช่น มาตรา 18 ของรัฐธรรมนูญสหภาพโซเวียต บัญญัติว่า “ประชาชนสหภาพโซเวียตมีสิทธิทำงาน คือ มีสิทธิที่จะมีงานทำและได้รับค่าจ้างในการทำงานตามคุณภาพ และปริมาณของงาน<sup>227</sup> “สิทธิ” ดังกล่าวตามที่กล่าวมานี้ เป็นสิทธิทางกฎหมาย

<sup>226</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2543, หน้า 16.

<sup>227</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์, 2523, หน้า 327.

ส่วนคำว่า “เสรีภาพ” หมายถึง “สถานภาพของบุคคลที่ไม่ขึ้นอยู่กับบุคคลหนึ่งบุคคลใด” หรือหมายถึง “อำนาจที่จะกระทำการโดยไม่อยู่ภายใต้การข่มขู่ของผู้ใด” หรือหมายถึง “อำนาจของบุคคลที่จะกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งไม่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย” เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 36 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารถึงกันไม่ว่าในทางใด ๆ...”<sup>228</sup>

ตามความหมายดังกล่าวข้างต้น เราจึงเห็นได้ว่า คำว่า “สิทธิ” และ “เสรีภาพ” นี้ มีความหมายที่แตกต่างกัน

อย่างไรก็ตาม คำว่าสิทธิเสรีภาพนี้ นักวิชาการบางท่านก็ให้ความเห็นว่าคำสองคำนี้จะใช้แลกเปลี่ยนกันได้ แม้จะมีได้มีความหมายเหมือนกันก็เปรียบเสมือนคนเราเรียกด้านสองด้านของเหรียญคนละอย่าง แต่ก็หมายถึงเหรียญอันเดียวกันนั่นเอง<sup>229</sup>

## 6.2 แนวคิดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ

การศึกษาถึง “สิทธิและเสรีภาพของประชาชน” นั้น จะต้องศึกษาหรือทำความเข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่าง “ผู้ปกครอง” กับ “ผู้อยู่ใต้การปกครอง”

โดยปกติ รัฐทุกรัฐจะต้องมีอำนาจหนึ่งซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ซึ่งเรียกว่า “อำนาจอธิปไตย” ซึ่งใช้ปกครองผู้อยู่ใต้การปกครอง จึงเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาว่าผู้ปกครองมีอำนาจปกครองอย่างมีขอบเขตจำกัดหรือไม่ ในเรื่องนี้จะต้องศึกษาถึงแนวความคิดตลอดถึงวิวัฒนาการของแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเพื่อตอบปัญหาดังกล่าวข้างต้น

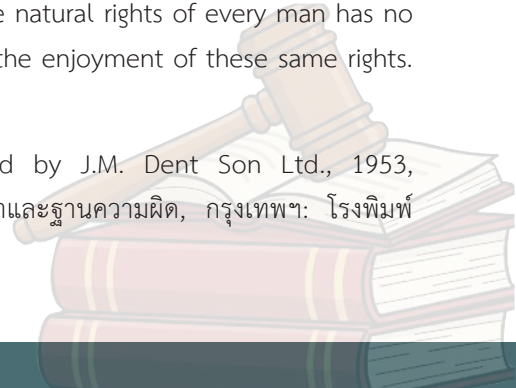
แนวความคิดในเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนี้ มีกำเนิดจากแนวความคิดในเรื่อง “สิทธิตามธรรมชาติ” ซึ่งเป็นแนวความคิดทางปรัชญาทางการเมือง แนวความคิดในเรื่อง “สิทธิตามธรรมชาติ”<sup>230</sup> นี้มีสาระสำคัญคือ มนุษย์ทุกคนเกิดมามีความเท่าเทียมกัน มีสิทธิบางประการที่ติดตัวมาตั้งแต่เกิดจนกระทั่งตาย สิทธิดังกล่าวได้แก่ สิทธิในชีวิตเสรีภาพในร่างกาย สิทธิในทรัพย์สิน<sup>231</sup> และความเสมอภาค

<sup>228</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 36 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารถึงกันไม่ว่าในทางใด ๆ การตรวจ การกัก หรือการเปิดเผยข้อมูลที่บุคคลสื่อสารถึงกัน รวมทั้งการกระทำด้วยประการใด ๆ เพื่อให้ล่วงรู้หรือได้มาซึ่งข้อมูลที่บุคคลสื่อสารถึงกันจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ”

<sup>229</sup> กมล สมวิเชียร, ประชาธิปไตยกับสังคมไทย, กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิชย์, 2520, หน้า 8.

<sup>230</sup> DECLARATION OF HUMAN AND CIVIC RIGHTS OF 26 AUGUST 1789 Article 4 “Liberty consists in being able to do anything that does not harm others: thus, the exercise of the natural rights of every man has no bounds other than those that ensure to the other members of society the enjoyment of these same rights. These bounds may be determined only by Law.”

<sup>231</sup> Lock, Two Treaties of Civil Government, 1689, reprinted by J.M. Dent Son Ltd., 1953, หน้า 119 และ 129 – 141. อ้างใน เสน่ห์ จามริก, สิทธิมนุษยชน: เกณฑ์คุณค่าและฐานความผิด, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542, หน้า 23.



ผู้เสนอแนวความคิดในเรื่อง “สิทธิตามธรรมชาติ” นี้ มีวัตถุประสงค์สำคัญคือ การจำกัดอำนาจผู้ปกครองของรัฐนั่นเอง โดยอ้างถึง “สิทธิตามธรรมชาติ” ว่าเป็นสิทธิที่ผู้ปกครองรัฐจะเข้าไปล่วงละเมิดมิได้ หรือพูดง่าย ๆ ก็คือผู้ปกครองมีพันธะที่จะต้องงดเว้นไม่ใช้อำนาจรัฐ ซึ่งก็เท่ากับว่าประชาชนมีสิทธิในการจำกัดอำนาจรัฐ

ดังนั้น โดยสรุปเมื่อเรากล่าวถึง “สิทธิและเสรีภาพของประชาชน” ตามความหมายดั้งเดิมจึงหมายถึง “สิทธิในการจำกัดอำนาจผู้ปกครองรัฐ” นั่นเอง

การที่มนุษย์มีความเชื่อว่า ประชาชนมี “สิทธิในการจำกัดอำนาจผู้ปกครองรัฐ” โดยรัฐมีหน้าที่ละเว้นการกระทำอันเป็นการละเมิดในสิทธิเสรีภาพบางประการของประชาชนนั้น อาจกล่าวได้ว่ามีสาเหตุสืบเนื่องมาจากแนวความคิดในเรื่องกฎหมายธรรมชาติ หรือกฎหมาย และคำประกาศที่รับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนของประเทศต่าง ๆ เป็นต้น

### แนวความคิดในเรื่องกฎหมายธรรมชาติ

แนวความคิดที่ว่าในแต่ละรัฐนอกจากมีกฎหมายที่รัฐบัญญัติขึ้นแล้ว ยังมีกฎหมายอีกประเภทหนึ่งคือ “กฎหมายธรรมชาติ” ซึ่งเกิดขึ้นเอง มนุษย์ไม่ได้เป็นผู้สร้างขึ้นมาและเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับได้โดยไม่จำกัดกาลเวลาและสถานที่

ศาสตราจารย์ เอช.เลาเตอร์แพคท์ แห่งมหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ ได้กล่าวไว้ในหนังสือของท่านเป็นทำนองว่า กฎหมายธรรมชาติเป็นหลักในการลดบันดาล ให้เกิดทฤษฎีว่าด้วยสิทธิของมนุษย์<sup>232</sup>

นอกจากนี้ ฌอง ริเวโร ได้กล่าวว่า<sup>233</sup> “กฎหมายธรรมชาตินี้มีฐานะเหนือรัฐ กล่าวคือ รัฐต้องเคารพกฎหมายธรรมชาติ กฎหมายที่รัฐบัญญัติขึ้นจะมีสภาพบังคับก็ต่อเมื่อสอดคล้องกับกฎหมายธรรมชาติ และไร้สภาพบังคับหากขัดแย้งกับกฎหมายธรรมชาติ”

แนวความคิดเรื่องกฎหมายธรรมชาติ มีกำเนิดมาจากนักปรัชญาของกรีกในสมัยศตวรรษที่ 5 ก่อนคริสตกาล ซึ่งหลักปรัชญาในแนวความคิดเรื่องนี้คือ ในกรณีที่มีการขัดกันระหว่างกฎหมายของพระเจ้าและกฎหมายของรัฐ บุคคลจะต้องเคารพกฎหมายของพระเจ้า ทั้งนี้เพราะกรีกเชื่อกันว่าขนบธรรมเนียมหรือพิธีทางศาสนานี้เป็นกฎหมายของพระเจ้า ซึ่งมีความศักดิ์สิทธิ์กว่ากฎหมายที่มนุษย์เขียนขึ้นและมีผู้เคารพอยู่มากมาย ดังนั้นเมื่อมีการขัดกันระหว่างกฎหมายของพระเจ้าและกฎหมายของรัฐแล้ว ย่อมเป็นการชอบธรรมที่จะเลือกปฏิบัติตามกฎหมายของพระเจ้า<sup>234</sup>

นอกจากนี้ยังมีนักกฎหมาย นักการเมืองอีกหลายท่านที่มีความคิดทำนองเดียวกันว่า กฎหมายของพระเจ้าเป็นเจ้า กฎหมายธรรมชาติ มีฐานะเหนือกว่ากฎหมายที่รัฐบัญญัติขึ้น ในประเทศไทยผู้สนใจหรือนักวิชาการก็ได้กล่าวไว้ในข้อเขียน ซึ่งเมื่ออ่านแล้วก็ตีความได้ว่าสิทธิธรรมชาติมีที่มาจากแนวความคิดเรื่องกฎหมายธรรมชาติ<sup>235</sup>

<sup>232</sup>H.Lauterpacht. International Law and Human Right, U.S.A. : Stevens and Sons, 1968. p.75

<sup>233</sup>Jean Rivero, Libertes Publiques, Paris: P.U.F., 1973, p.35.

<sup>234</sup>เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์, ทฤษฎีการเมืองและสังคม, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ดวงแดด, หน้า 23.

<sup>235</sup>กุลพล พลวัน, ปัญหาการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยสหประชาชาติ, วิทยานิพนธ์ชั้นปริญญาโท บัณฑิตวิทยาลัย.



## 6.3 กฎหมายและคำประกาศรับรองสิทธิและเสรีภาพ

“สิทธิในการจำกัดอำนาจรัฐ” เป็นแนวคิดที่มีสาเหตุมาจากกฎหมายและคำประกาศรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะในสหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และสาธารณรัฐฝรั่งเศส

### 6.3.1 สหราชอาณาจักร

ตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ 13 เป็นต้นมา อังกฤษมีเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการรับรองสิทธิเสรีภาพมาเป็นลำดับ และหลายฉบับ เช่น Magna Carta ค.ศ. 1215<sup>236</sup>, Petition of Right ค.ศ. 1628<sup>237</sup>, Bill of Right ค.ศ. 1689, Act of Settlement ค.ศ. 1701 เป็นต้น เอกสารต่าง ๆ เหล่านี้คือหลักประกันในการให้ความคุ้มครองประชาชนจากการกระทำตามอำเภอใจของกษัตริย์ แต่การคุ้มครองดังกล่าวเป็นไปตามสภาพและเงื่อนไขแห่งยุคสมัยของเอกสารแต่ละฉบับด้วย ด้วยเหตุนี้อำนาจของกษัตริย์จึงลดน้อยลง และอำนาจของรัฐสภาได้เข้ามาแทนที่อำนาจของกษัตริย์ เอกสารเหล่านี้ได้แสดงรูปธรรมที่ชัดเจนถึงการคุ้มครองเสรีภาพของประชาชนอังกฤษในแต่ละยุคแต่ละสมัย ซึ่งมีอิทธิพลต่อนักคิดจำนวนมากไม่น้อย<sup>238</sup>

### 6.3.2 สหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกามีเอกสารสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ ซึ่งเรียกเอกสารนี้ว่า “คำประกาศอิสรภาพของสหรัฐอเมริกา” The Declaration of Independence<sup>239</sup> ซึ่งร่างโดยนายโทมัส เจฟเฟอร์สัน (Thomas Jefferson)<sup>240</sup> และได้ประกาศเมื่อ วันที่ 5 กรกฎาคม ค.ศ. 1776

คำประกาศอิสรภาพนี้ได้ยืนยันถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนในลักษณะที่เป็นการสากล ซึ่งได้ฝังรากลึกในชีวิตจิตใจของประชาชนชาวอเมริกันตลอดมา ดังนี้

“เราถือความจริงซึ่งได้แจ้งประจักษ์โดยตัวของมันเองแล้วว่ามนุษย์เราเกิดมาอย่างเท่าเทียมกัน พระผู้เป็นเจ้าผู้สร้างมนุษย์ได้ทรงประทานสิทธิติดตัวบางประการ อันไม่อาจพรากจากมนุษย์ไปได้สิทธิเหล่านี้ก็คือสิทธิในชีวิต สิทธิในเสรีภาพ และสิทธิในการแสวงหาความสุข และเพื่อที่จะป้องกันสิทธิดังกล่าวนี้ มนุษย์จึงได้จัดตั้งรัฐบาลที่รับมอบอำนาจอันชอบธรรม โดยความยินยอมของประชาชนผู้อยู่ใต้ปกครอง ดังนั้นเมื่อใดก็ตามที่รัฐบาลดำเนินการปกครองไปในทางที่ทำลายจุดมุ่งหมายดังกล่าวก็เป็นสิทธิของประชาชนที่จะเปลี่ยนหรือล้มเลิกรัฐบาลนั้นเสียได้ และก่อตั้งรัฐบาลขึ้นใหม่ให้ดำเนินตามหลักการเช่นว่า และให้มีอำนาจที่จะบันดลความปลอดภัยและความผาสุกให้ได้มากที่สุด”<sup>241</sup>

<sup>236</sup> จรัญ โฆษณานันท์, สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน ปรัชญา กฎหมายและความเป็นจริงทางสังคม, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2545, หน้า 190.

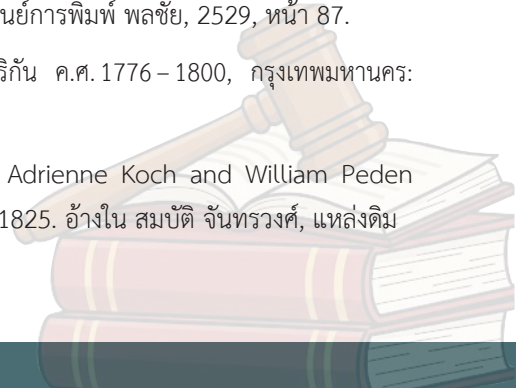
<sup>237</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547, หน้า 20.

<sup>238</sup> โภคิน พลกุล, ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องจากรัฐธรรมนูญไทย, กรุงเทพฯ: ศูนย์การพิมพ์ พลชัย, 2529, หน้า 87.

<sup>239</sup> สมบัติ จันทรวงศ์, มหาชนรัฐและประชาธิปไตย: ความคิดทางการเมืองอเมริกัน ค.ศ. 1776 – 1800, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529, หน้า 38.

<sup>240</sup> The Life and Selected Writings of Thomas Jefferson, ed by Adrienne Koch and William Peden (The Modern Library, New York, 1994), p. 719. Letter to Henry Lee, 8 May 1825. อ้างใน สมบัติ จันทรวงศ์, แหล่งเดิม

<sup>241</sup> เฟิ่งอ่าง , หน้า 484 – 485.



ในการจัดทำรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 13 กันยายน ค.ศ. 1787 นั้น ไม่ได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญ อาจเป็นด้วยผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีแนวความคิดว่า “ผู้มีอำนาจปกครอง” ในระดับสหรัฐ ไม่มีความสัมพันธ์โดยตรงกับประชาชน พลเมืองของสหรัฐ จนต่อมาในปี ค.ศ. 1789 ก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1787 ตั้งแต่บทที่ 1 ถึงบทที่ 10 แต่ได้รับสัตยาบันใน ค.ศ. 1791 บทแก้ไขเพิ่มเติมเหล่านี้ ได้บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนอย่างชัดเจนและกว้างขวาง มักเรียกบทแก้ไขทั้ง 10 บทนี้ว่าเป็นอเมริกัน “Bill of Rights”<sup>242</sup>

นอกจากนี้ก็ยังมิมีบทแก้ไขที่ 15 ปี ค.ศ. 1864 ที่ห้ามมลรัฐต่างๆ ออกกฎหมายพรากชีวิต เสรีภาพหรือทรัพย์สินของบุคคลโดยปราศจาก Due Process of Law เป็นต้น

### 6.3.3 สาธารณรัฐฝรั่งเศส

ภายหลังที่ได้มีการปฏิวัติใหญ่ของชาวฝรั่งเศสเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม ค.ศ. 1749 ได้มีการตั้งสมัชชาแห่งชาติขึ้นทำหน้าที่เป็นสภานิติบัญญัติและสภาร่างรัฐธรรมนูญ แต่พอวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1789 สมัชชาแห่งชาติได้ประกาศใช้ “คำประกาศสิทธิของมนุษย์ชนและพลเมือง” (LA Declaration des droits de l’homme et du Citoyen)<sup>243</sup> ซึ่งมีอยู่ทั้งหมด 13 มาตราด้วยกัน ซึ่งคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมืองได้วางหลักการสำคัญไว้ดังนี้

1) หลักว่าด้วยเสรีภาพ ถือว่าเป็นสิทธิประการแรกของมนุษย์ มาตรา 4 อธิบายเสรีภาพ ว่าหมายถึง “อำนาจที่จะกระทำในสิ่งที่ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น” และ มาตรา 5 “...สิ่งที่กฎหมายไม่ได้ห้ามไว้ไม่อาจถูกขัดขวางไม่ให้กระทำ...” จะเห็นว่าเป็นการวางหลักเรื่องเสรีภาพไว้อย่างกว้างขวาง ซึ่งถ้าพิจารณาโดยเจาะจงแล้ว ย่อมหมายความว่าครอบคลุมถึงเสรีภาพส่วนบุคคล เสรีภาพในความคิด เสรีภาพในการประวัติ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในการรวมกลุ่ม ฯลฯ

2) หลักว่าด้วยความถูกต้องตามกฎหมาย ในมาตรา 6 กฎหมาย คือการแสดงออกของเจตน์จำนงทั่วไป และคำว่ากฎหมายนี้ คำประกาศฯ ใช้ทั่วไปในเกือบทุกมาตรา มีทั้งหมด 17 มาตรา นั่นคือยอมรับว่าการจำกัดขอบเขตของเสรีภาพต้องกระทำโดยกฎหมาย แต่ขณะเดียวกันผู้ร่างฯ ก็มีความวิตกว่ากฎหมายอาจก้าวเข้าไปล่วงล้ำสิทธิเสรีภาพอย่างไม่ถูกต้องได้ ด้วยเหตุนี้ในเรื่องที่กระทบถึงสิทธิเสรีภาพที่สำคัญที่สุดคือ เสรีภาพในร่างกาย มาตรา 6 แห่งคำประกาศฯ จึงต้องกำหนดว่า “กฎหมายจึงกำหนดโทษไว้อย่างเคร่งครัดและจำเป็นเท่านั้น และบุคคลจะถูกลงโทษได้ก็โดยอาศัยกฎหมายที่มีอยู่แล้วได้ประกาศใช้ก่อนการกระทำความผิด ทั้งต้องบังคับใช้อย่างถูกต้อง” หรือมาตรา 9 “บุคคลทุกคนได้รับการสันนิษฐานว่าบริสุทธิ์จนกว่าจะถูกตัดสินว่าได้กระทำความผิด...”

<sup>242</sup> วีระ โลจายะ, กฎหมายสิทธิมนุษยชน, กรุงเทพมหานคร: ฝ่ายตำราและอุปกรณ์การศึกษามหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2529, หน้า 31 – 32.

<sup>243</sup> Gilles Lebreton, Libertes publiques et droits de l’homme, Paris, Armand Colin, 1996, p. 66. อ้างถึง เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์, หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547.



หลักข้างต้นได้กลายมาเป็นหลักที่ปรากฏในกฎหมายอาญา และในรัฐธรรมนูญของหลายประเทศต่อมา

3) หลักว่าด้วยความเสมอภาค<sup>244</sup> มาตรา 1 บัญญัติไว้ว่า “มนุษย์ทั้งปวงเกิดมาอิสระและเสมอภาคกันในทางสิทธิ...” มาตรา 6 รับรองความเสมอภาคในการเข้าทำงานในภาครัฐ และมาตรา 13 รับรองความเสมอภาคในการเสียภาษี ความเสมอภาคที่นักปฏิวัติฝรั่งเศสมองในที่นี้หมายถึงความเสมอภาคในทางกฎหมาย เราจึงอาจจะกล่าวได้ว่าคำประกาศว่า ด้วยสิทธิมนุษยชน และพลเมืองของฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 ได้มีผลต่อการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก มีข้อที่น่าสังเกตว่าคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมืองของฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 นั้น มิได้ปรากฏในรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสแต่อย่างใด เพียงแต่ได้อ้างถึงคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และพลเมืองไว้ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญว่าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญเท่านั้น

ดังนั้น จึงพอสรุปได้ว่าแนวความคิดดั้งเดิมของกฎหมายธรรมชาติ หรือกฎหมาย และคำประกาศ รับรองถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในประเทศต่าง ๆ มีผลอย่างมากต่อการรับรองถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนของประเทศต่าง ๆ ในปัจจุบันนี้ ไม่ว่าจะเป็นการรับรองในกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ หรือมีการรับรองในกฎหมายระหว่างประเทศก็ตาม

#### 6.4 สิทธิเสรีภาพของประชาชนในปัจจุบัน

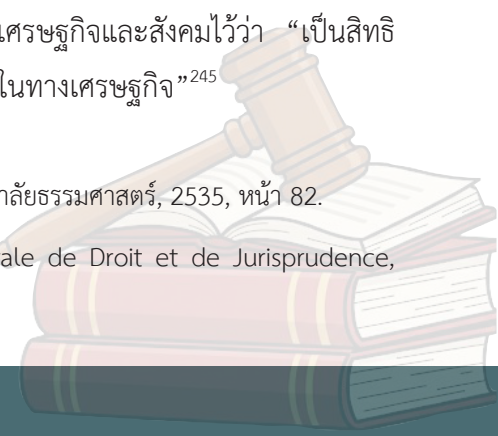
แนวความคิดในเรื่องสิทธิเสรีภาพแต่ดั้งเดิมนั้นถือเป็นแนวความคิดทางการเมือง ซึ่งหมายถึงสิทธิและเสรีภาพส่วนหนึ่งของบุคคลที่จะต้องได้รับการเคารพจากรัฐ หรือหมายถึง “สิทธิในการจำกัดอำนาจผู้ปกครองรัฐ” นั่นเอง ดังนั้นผลที่ตามมาก็คือ รัฐมีหน้าที่หรือมีพันธะที่จะต้องงดเว้นการกระทำ โดยการไม่เข้าไปแทรกแซงในสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล สิทธิดังกล่าวจึงเรียกกันว่า “สิทธิทางแพ่งและทางการเมือง” ซึ่งได้แก่ ความเสมอภาค สิทธิในชีวิต สิทธิที่จะไม่ต้องถูกทรมาน ถูกลงโทษ หรือได้รับการปฏิบัติที่โหดร้ายไร้มนุษยธรรมและต่ำช้า สิทธิที่จะมีเสรีภาพและความมั่นคงปลอดภัยในร่างกาย ซึ่งรวมทั้งสิทธิที่จะไม่ถูกจับกุมหรือคุมขังโดยพลการ สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีโดยเที่ยงธรรม สิทธิที่จะไม่ถูกสอดแทรกในชีวิตส่วนตัวในครอบครัว หรือในการสื่อสารในประเทศ สิทธิที่จะมีเสรีภาพในการประชุมหรือการสมาคมสิทธิที่จะมีส่วนในการบริหารกิจการอันเป็นสาธารณะ ซึ่งรวมทั้งสิทธิที่จะลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้แทนไปใช้อำนาจอธิปไตยและสิทธิที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนเป็นต้น

แต่ต่อมาแนวความคิดดังกล่าวมิได้หมายถึงเพียง “สิทธิทางแพ่งและทางการเมือง” ที่ทำให้รัฐต้องงดเว้นการกระทำเท่านั้น แต่รัฐต้องมีหน้าที่หรือมีพันธะที่จะต้องกระทำอีกด้วย กล่าวคือประชาชนมีสิทธิเรียกร้องให้รัฐจัดให้มีหลักประกันแก่ประชาชน เพื่อที่ประชาชนจะได้มีสิ่งจำเป็นในการดำรงชีวิตอย่างน้อยตามมาตรฐานขั้นต่ำสุด สิทธิดังกล่าวในปัจจุบันเรียกว่า “สิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม”

ศาสตราจารย์ออร์ซ บูร์โต ได้ให้ความหมายกว้าง ๆ ของสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคมไว้ว่า “เป็นสิทธิที่จำเป็นแก่การรับรองต่อประชาชนเพื่อปลดปล่อยประชาชนให้พ้นจากอำนาจในทางเศรษฐกิจ”<sup>245</sup>

<sup>244</sup> สมยศ เชื้อไทย, คำบรรยายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535, หน้า 82.

<sup>245</sup> Georges Burdeau. Les Libertes Publiques. Paris: Librairie generale de Droit et de Jurisprudence, 1966, p.340.



“สิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม” ตามแนวความคิดใหม่นี้ทำให้ประชาชนมีสิทธิเรียกร้องต่อรัฐให้ดำเนินมาตรการต่าง ๆ อันทำให้ประชาชนอยู่ดีกินดี ดังนั้นรัฐจึงมีหน้าที่ต้องกระทำหรือมีพันธะในการที่จะต้องส่งเสริมฐานะทางเศรษฐกิจ ทางสังคม เพื่อให้ประชาชนดำรงชีวิตอยู่ได้ด้วยความสะดวกสบาย

สิทธิทางเศรษฐกิจและสังคมดังกล่าวนี้ เช่น สิทธิที่จะได้รับการศึกษา สิทธิที่จะได้รับค่าตอบแทนอันเท่าเทียมกัน สำหรับการทำงานที่เท่ากัน โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติใด ๆ หรือสิทธิในการพักผ่อนและมีเวลาว่างรวมทั้งการจำกัดเวลาทำงานที่ชอบด้วยเหตุผล และมีวันหยุดเป็นครั้งคราวโดยได้รับค่าตอบแทน เป็นต้น

## 6.5 สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กล่าวถึงสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยไว้ในหมวดที่ 3 ตั้งแต่มาตรา 25 ถึงมาตรา 49 ซึ่งบทบัญญัติในเรื่องสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญไทยฉบับนี้มีข้อที่นำสังเกตบางประการ คือ

### 1) สิทธิเสรีภาพที่ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน<sup>246</sup>

พอสรุปได้ดังต่อไปนี้

- (1) การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์
- (2) ความเสมอภาค
- (3) สิทธิเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย
- (4) ความคุ้มครองที่จะไม่ถูกบังคับใช้กฎหมายอาญาย้อนหลัง
- (5) ความคุ้มครองจากข้อสันนิษฐานในคดีอาญาว่าไม่มีความผิด
- (6) สิทธิในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียงและความเป็นอยู่ส่วนตัว
- (7) เสรีภาพในเคหสถาน
- (8) เสรีภาพในการเดินทางและเลือกถิ่นที่อยู่
- (9) เสรีภาพในการสื่อสาร
- (10) เสรีภาพในการนับถือศาสนา นิิกาย ลัทธิทางศาสนา
- (11) เสรีภาพในการปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อของตน
- (12) เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อ

ความหมายโดยวิธีอื่น

- (13) เสรีภาพในทางวิชาการ
- (14) เสรีภาพในการศึกษาอบรม
- (15) เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ และปราศจากอาวุธ

<sup>246</sup> มานิตย์ จุมจำปา, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, พ.ศ. 2541, หน้า 28 – 30.



(16) เสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์กรเอกชน หรือหมู่คณะอื่น

(17) สิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม

(18) เสรีภาพในพรรคการเมือง

(19) สิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน การสืบทอดและการได้รับค่าเวนคืน

(20) เสรีภาพในการประกอบกิจการ หรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรี

(21) ความคุ้มครองที่จะไม่ถูกเกณฑ์แรงงาน

(22) สิทธิรักษาพยาบาลฟรี

(23) สิทธิเด็กและเยาวชน

(24) สิทธิคนชราอายุเกิน 60 ปี

(25) สิทธิผู้พิการหรือทุพพลภาพ

(26) สิทธิที่จะร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและได้ประโยชน์จาก ทรัพยากร ธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อมที่ดี

(27) สิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(28) สิทธิผู้บริโภค

(29) สิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ

(30) สิทธิได้รับข้อมูลในกิจกรรมที่จะมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัยคุณภาพชีวิต

(31) สิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครอง

(32) สิทธิในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์

(33) สิทธิในการฟ้องหน่วยราชการ

(34) สิทธิในการต่อต้านการล้มล้างของระบอบประชาธิปไตย

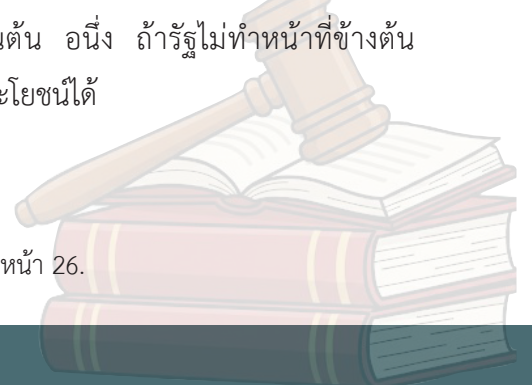
## 2) ผลของสิทธิและเสรีภาพ

จากที่แสดงข้างต้นจะเห็นว่าคนไทยมีสิทธิเสรีภาพจำนวนมาก คำถามที่จะมีตามมาก็คือ สิทธิเสรีภาพนี้จะเป็นจริงได้เพียงใด ประเด็นนี้เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่าเมื่อรัฐธรรมนูญบัญญัติถึงสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ก็แสดงเป็นนัยตรงกันข้ามว่ารัฐมีหน้าที่ต้องเอื้ออำนวยให้เป็นไปตามสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งในแง่รัฐธรรมนูญมีหน้าที่ 2 ประการ<sup>247</sup> คือ

### (1) หน้าที่กระทำการ

หน้าที่ของรัฐในการกระทำกรณีนี้นี้หมายความว่า ในกรณีที่บุคคลมีสิทธิตามรัฐธรรมนูญประการใด ตัวอย่างเช่น รัฐต้องมีหน้าที่จัดการให้ประชาชนได้รับสิทธินั้นสมดังที่กำหนดไว้ สิทธิของคนชราตามรัฐธรรมนูญทำให้รัฐมีหน้าที่ต้องจัดการช่วยเหลือคนชราให้ยังชีพได้ เป็นต้น อนึ่ง ถ้ารัฐไม่ทำหน้าที่ข้างต้นประชาชนสามารถบังคับให้รัฐกระทำกรณตามหน้าที่เพื่อให้สิทธิของตนสมประโยชน์ได้

<sup>247</sup>วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพฯ : นิติบรรณาการ, 2530, หน้า 26.



## (2) หน้าที่งดเว้นการกระทำ

หน้าที่ของรัฐในการงดเว้นการกระทำนี้ หมายความว่า ในกรณีที่บุคคลมีเสรีภาพในการกระทำการใด บุคคลนั้นย่อมมีอิสระในการกระทำนั้น โดยรัฐมีหน้าที่ที่จะงดเว้นการกระทำการใด ๆ อันเป็นการแทรกแซงเสรีภาพดังกล่าว เช่น เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบปราศจากอาวุธ รัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องงดเว้นไม่กระทำการใดอันเป็นการรบกวนหรือขัดขวางการชุมนุม

นอกจากนี้ ในรัฐธรรมนูญใหม่ยังได้มีบทบัญญัติที่จะเป็นผลให้สิทธิและเสรีภาพเป็นจริง ในทางปฏิบัติ ดังนี้

1) การกำหนดให้การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพ<sup>248</sup>

2) การกำหนดให้สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง

3) วิธีการเขียนกฎหมายที่เริ่มต้นด้วยการระบุเสรีภาพต่าง ๆ แต่เมื่อลงท้ายมักจะบัญญัติว่าให้อยู่ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายนั้น ในกรณีนี้เป็นการให้อำนาจแก่สภานิติบัญญัติที่จะออกกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้เสมอ จนบางท่านมีความเห็นว่าเท่ากับราษฎรไม่ได้รับรองสิทธิและเสรีภาพคุ้มครองเสียเลย ความเข้าใจนี้หาเป็นการถูกต้องไม่เพราะ

(1) เมื่อรัฐธรรมนูญบัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพไว้ บุคคลก็ย่อมจะมีสิทธิและเสรีภาพอยู่ จนกระทั่งจะถูกจำกัดโดยกฎหมาย

(2) สภานิติบัญญัติจะออกกฎหมายได้เพียงแต่การจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะออกกฎหมายยกเลิกหรือตัดสิทธิและเสรีภาพสิ้นเชิงไม่ได้

(3) กฎหมายที่สภานิติบัญญัติออกนั้น ย่อมจะบัญญัติในเรื่องที่เป็นลักษณะทั่ว ๆ ไป จะบัญญัติเฉพาะเรื่องไม่ได้ ฉะนั้น จึงเห็นได้ว่าสภานิติบัญญัติจะไม่ออกกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพพร่ำเพรื่อจนเกินความจำเป็น

4) สภานิติบัญญัติประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้นมา หรือในกรณีที่สภานิติบัญญัติประกอบด้วยสภา 2 สภา เช่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ บัญญัติในมาตรา 88 ใจความว่า “รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา...” แต่ในขณะเดียวกันตามมาตรา 122 ก็บัญญัติว่า “สมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย” ดังนั้น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยกฎหมาย จึงต้องถือว่าเป็นการจำกัดด้วยความยินยอมของราษฎรเอง

5) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมประสงค์จะได้รับเลือกตั้งซ้ำอีก ด้วยเหตุนี้ จึงย่อมที่จะระมัดระวังมิให้เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยปราศจากความจำเป็นและสมควร เพราะถ้าไม่ทำเช่นนั้นจะทำให้ราษฎรเสื่อมความนิยม และจะไม่ได้เลือกตั้งในภายหน้า<sup>249</sup>

<sup>248</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 25.

<sup>249</sup> หยุต แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, กรุงเทพฯ, เรือนแก้วการพิมพ์, 2526, หน้า 114.



6) มาตรการต่าง ๆ ในหมวด 3 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2560 จะมีคำว่า “เสรีภาพ” ปรากฏอยู่มากมาย เสรีภาพเหล่านี้เมื่อมีกฎหมายรับรอง ก็มีสถานะเป็นสิทธิได้ เหมือนกันบางครั้งจึงเรียกรวม ๆ กันว่า สิทธิเสรีภาพ

## 6.6 สิทธิเสรีภาพในประเทศคอมมิวนิสต์

ตามลัทธิของคาร์ล มาร์กซ์ ซึ่งเป็นลัทธิที่ถือปฏิบัติกันในกลุ่มประเทศคอมมิวนิสต์นั้นได้ แยกทฤษฎีในเรื่องเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพออกเป็น 5 ทฤษฎีย่อย คือ

### 1. The Meaning of Freedom Theory

ทฤษฎีนี้มาร์กซ์เห็นว่า สิทธิเสรีภาพไม่ได้หมายถึงความเป็นอิสระจากการแทรกแซงของรัฐ แต่สิทธิเสรีภาพคือความเป็นอิสระจากการแทรกแซงของนายทุน หรือการพ้นจากอำนาจเงินทุน ฉะนั้นรัฐจึงมีอำนาจเข้าควบคุมการใช้สิทธิเสรีภาพได้ตามใจชอบ ตราบใดที่รัฐมิใช่รัฐของนายทุน ฉะนั้น พรรคคอมมิวนิสต์หรือรัฐบาลจึงมีอำนาจ และสิทธิที่จะเข้าควบคุมสิทธิ เสรีภาพของประชาชนอย่างเต็มที่

### 2. Collective Freedom Theory

มาร์กซ์เห็นว่าปัจเจกสิทธิ หรือสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลย่อมไม่มีอยู่ในสังคม เพราะถ้ามีอยู่ก็ไม่อาจบรรลุอุดมการณ์ จึงจำเป็นต้องให้บุคคลทุกคนในสังคม สละสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลและใช้สิทธิเสรีภาพร่วมกัน บุคคลใดจะใช้สิทธิใดจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์แห่งส่วนรวมทั้งสิ้น และบุคคลใดใช้สิทธิเพื่อประโยชน์ของตน รัฐมีอำนาจลงโทษได้ เช่น ในการเกณฑ์ให้ทำนาหรือก่อสร้างถนน ถ้าบุคคลใดเห็น้อยจะพักผ่อนอาจลงโทษได้ เพราะถือว่าการพักผ่อนเป็นการใช้สิทธิเพื่อประโยชน์ส่วนตน

### 3. Granting Theory

สิทธิเสรีภาพนี้มีได้อยู่ในตัวมนุษย์ทุกรูปทุกนามเหมือนอย่าง que เชื้อกัน ในทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ แต่เป็นสิ่งที่รัฐมอบให้ เมื่อรัฐมีอำนาจมอบให้แก่ผู้ใด รัฐก็อาจมีอำนาจเพิกถอน หรือเรียกคืนเมื่อใดก็ได้

### 4. Supremacy of the Party Theory

มีปัญหาว่าใครคือผู้ที่กำหนดว่าสิ่งใดเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม หรือประโยชน์ส่วนตัว มาร์กซ์เห็นว่าควรมีหน่วยงานกลางเป็นผู้กำหนด แต่เลนินได้ตีความหมายว่า เป็นอำนาจของพรรคที่ครองอำนาจที่จะกำหนดว่าสิทธิเสรีภาพใดจึงใช้ส่วนรวมหรือส่วนตน

### 5. Seizing of Freedom Theory

ในระยะแห่งการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองไปสู่ลัทธิสังคมนิยมแบบคอมมิวนิสต์นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ชนชั้นกรรมาชีพจะต้องใช้โอกาสหรือสิทธิตามรัฐธรรมนูญทำลายล้างสถาบันที่มีอยู่ เพื่อยึดเอาสิทธิเสรีภาพมาเป็นของตนให้ได้



มาร์กซ์โจมตีการบั่นทอนสิทธิเสรีภาพในเรื่องการแสดงความคิดเห็นในประเทศต่าง ๆ เพราะทราบดีว่าการยุให้ประชาชนเรียกร้องสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เป็นวิถีทางที่ทำให้ลัทธิของตนแพร่ขยายได้โดยไม่ต้องกลัวการปราบปราม แต่เมื่อได้มีการยึดอำนาจมาแล้ว มาร์กซ์เห็นว่าไม่ควรให้โอกาสใช้สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล ตามทฤษฎี Collective Freedom ข้างต้น<sup>250</sup>

## 6.7 ข้อจำกัดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

สิทธิเสรีภาพจำเป็นต้องมีการจำกัดขอบเขต มิฉะนั้นแล้วจะทำให้บ้านเมืองเกิดความไม่สงบเรียบร้อย ยกเว้นเสรีภาพบางชนิดที่ไม่กระทบกระเทือนถึงบุคคลอื่น เช่น เสรีภาพในการคิด เสรีภาพในการนับถือศาสนา รัฐธรรมนูญมักจะมีข้อกำหนดดังต่อไปนี้

1. ข้อจำกัดสิทธิเสรีภาพเพื่อความมั่นคงแห่งชาติ แต่เดิมเข้าใจว่าหมายถึงความมั่นคงทางทหาร แต่ปัจจุบันยอมรับว่าความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองเป็นความมั่นคงแห่งชาติด้วย เสรีภาพย่อมอยู่ภายใต้ข้อบังคับว่าไม่ขัดต่อความมั่นคงแห่งชาติ แต่ข้อจำกัดสิทธิเสรีภาพที่อ้างความมั่นคงควรทำในรูปกฎหมาย ที่ออกโดยสภานิติบัญญัติจะออกเป็นคำสั่งคำบัญชาของบุคคล หรือกลุ่มบุคคลใดไม่ได้

2. ข้อจำกัดสิทธิและเสรีภาพเพื่อความสงบเรียบร้อย หรือรัฐประศาสนโยบาย กฎหมายที่ออกมาใช้บังคับจำกัดให้เป็นไปตามนี้ ได้แก่ กฎหมายอาญา

3. ข้อจำกัดสิทธิเสรีภาพเพื่อศีลธรรมอันดีของประชาชน เช่น การป้องกันการกระทำอนาจาร ความผิดต่อศาสนา เป็นต้น

4. ข้อจำกัดสิทธิเสรีภาพเพื่อคุ้มครองอนามัยของบุคคลหรือสังคม ได้แก่ กฎหมายผังเมือง กฎหมายควบคุมโรงงานอุตสาหกรรม กฎหมายควบคุมโสเภณี เป็นต้น

สิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นหลักการพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญต้องรับรองและคุ้มครอง เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและความเสมอภาคในสังคม โดยรัฐมีหน้าที่เคารพ ปกป้อง และไม่ละเมิดสิทธิเหล่านั้น การรับรองสิทธิในรัฐธรรมนูญจึงเป็นเครื่องชี้วัดระดับความเป็นประชาธิปไตยและนิติรัฐของประเทศ



<sup>250</sup> วิษณุ เครืองาม, อ้างแล้ว หน้า 346 - 347.

## พยานิติบัญญัติ

รัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ เมื่อกล่าวถึงพยานิติบัญญัติมักจะบัญญัติให้สภานิติบัญญัติเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ในทางปฏิบัติสภานิติบัญญัติหมายถึง สถาบันที่สมาชิกได้รับเลือกตั้งจากราษฎรหรืออาจแต่งตั้งจากประมุขของรัฐ หรือสมาชิกที่ดำรงตำแหน่งโดยการสืบทอด ฉะนั้นคำว่าสภานิติบัญญัติจึงมีความหมายได้ 2 ประการ ประการแรกหมายถึงตัวสถาบันที่เป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติประการที่สองหมายถึงบรรดาสมาชิกสภานิติบัญญัติ

### 7.1 รูปแบบของสภานิติบัญญัติ

การพิจารณารูปแบบของสภานิติบัญญัตินั้น เราจะทำการพิจารณาโดยคำนึงถึงจำนวนสภาที่ประกอบกันขึ้นเป็นสภานิติบัญญัติ ซึ่งเราจะเห็นได้ว่าสภานิติบัญญัติมีอยู่ 2 รูปแบบด้วยกัน คือ สภานิติบัญญัติในรูปสภาเดียว และสภานิติบัญญัติในรูปของสองสภา หรือสภาคู่

ในประเทศต่างๆ มักจะมีข้อถกเถียงเกี่ยวกับการบัญญัติรัฐธรรมนูญของตนว่าควรมีสภาเดียวหรือสองสภา การพิจารณาหาเหตุผลดังกล่าวนี้เป็นสิ่งที่อธิบายได้ยาก เพราะแต่ละประเทศต่างมีเหตุผลต่างกันเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ของประเทศ จิตใจของประชาชน การศึกษาของประชาชน ความเข้าใจในระบบการเมือง ฯลฯ เช่น ประเทศอังกฤษมี 2 สภา โดยมีผู้ให้เหตุผลว่าเพราะมีการขัดแย้งระหว่างผู้แทนทางศาสนา ซึ่งได้แก่พวกพระและบรรดาขุนนางผู้ใหญ่ซึ่งได้แก่ ผู้ปกครองนคร สมัยพิวตลกับพวกนักรบหรืออัศวินและผู้แทนสามัญชน ในสมัยก่อนเมื่อประมาณ 700 ปีมาแล้ว กษัตริย์อังกฤษได้เรียกกลุ่มบุคคลดังกล่าวมาประชุม เพื่อขอความเห็นชอบในการจัดเก็บภาษีให้แก่กษัตริย์ การประชุมดังกล่าวก่อให้เกิดการขัดแย้งระหว่างพระและขุนนางกลุ่มหนึ่งกับพวกนักรบและผู้แทนสามัญชนอีกกลุ่มหนึ่ง เนื่องจากทั้งสองฝ่ายมีฐานะและผลประโยชน์ ตลอดจนความคิดเห็นที่ต่างกัน ในที่สุดจึงได้แยกกันประชุม กลุ่มแรกซึ่งได้แก่พระและขุนนางได้กลายมาเป็นสภาขุนนาง ส่วนอีกกลุ่มหนึ่งได้แก่พวกนักรบและผู้แทนเมือง ได้กลายมาเป็นสภาสามัญ

อย่างไรก็ตาม สำหรับประเทศที่มีรูปแบบสหรัฐหรือสหพันธรัฐนั้นจะมีโอกาสเลือกทางเดียวเท่านั้น ต้องมีสองสภาซึ่งเป็นเหตุผลเกี่ยวกับโครงสร้างของรัฐ แต่สำหรับประเทศที่มีรูปของรัฐแบบรัฐเดี่ยวย่อมมีโอกาสเลือกได้ทั้ง 2 รูปแบบ คือ มีสภาเดียวก็ได้หรือมีสองสภาก็ได้



### 7.1.1 ระบบสภาเดียว

สภาเดียวนั้น หมายถึง สถาบันนิติบัญญัติมีเพียงสภาเดียว กล่าวคือ สมาชิกสภานิติบัญญัติทั้งหมดในประเทศนั้นประชุมใช้อำนาจนิติบัญญัติพร้อมกัน ได้แก่ หน้าที่ในการออกกฎหมาย และควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลตามรัฐธรรมนูญเหมือน ๆ กัน

เป็นที่น่าสังเกตว่า ระยะเวลานี้มีหลายประเทศที่นำเอาระบบสภาเดียวมาใช้ โดยเฉพาะประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยวและมีขนาดเล็กมักจะนิยมใช้ระบบสภาเดียว ด้วยเหตุผลที่ว่ารัฐเดี่ยวขนาดเล็กมักแก้ปัญหาเรื่องดุลยภาพของอำนาจทางการเมืองภายในประเทศได้ง่ายกว่ารัฐเดี่ยวขนาดใหญ่ ระบบสภาเดียวเป็นระบบที่มีความสลับซับซ้อนน้อย การดำเนินงานทางนิติบัญญัติสามารถทำได้ รวดเร็ว และสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายไม่มาก ประเทศแถบสแกนดิเนเวีย ยกเว้นนอร์เวย์ หันมาใช้ระบบสภาเดียวแทนสองสภา ในประเทศสังคมนิยมที่เป็นรัฐเดี่ยวขนาดเล็ก ก็จะมีสภาเดียวเช่นกัน เช่น บัลแกเรีย เชโกสโลวาเกีย ฮังการี โปแลนด์ โรมาเนีย เป็นต้น เหตุผลอีกประการหนึ่งในการใช้ระบบสภาเดียวคือ การมีสมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้งเพียงสภาเดียว ถือได้ว่าได้รับมอบอำนาจทางการเมืองโดยตรงจากประชาชน

สำหรับประเทศไทย เคยใช้ระบบสภาเดียวและระบบสองสภาสลับกันไปนับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 ในกรณีที่สภานิติบัญญัติของไทยใช้ระบบสภาเดียว จะเห็นได้ว่าสมาชิกสภานิติบัญญัติจะมาจากการแต่งตั้งบางส่วนหรือทั้งหมด เช่น สภาผู้แทนราษฎร ตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 สภาผู้แทนราษฎรประเภทที่สอง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495

สภาร่างรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่สภานิติบัญญัติ ตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2502 สมาชิกจำนวน 240 คน มาจากการแต่งตั้ง<sup>251</sup>

สภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2515 สมาชิกจำนวน 299 คน มาจากการแต่งตั้ง<sup>252</sup>

สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ตามธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 สมาชิกจำนวน 340 คน มาจากการแต่งตั้ง

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2520 สมาชิกจำนวน 360 คน มาจากการแต่งตั้ง

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 สมาชิก จำนวน 200 คน ถึง 300 คน มาจากการแต่งตั้ง

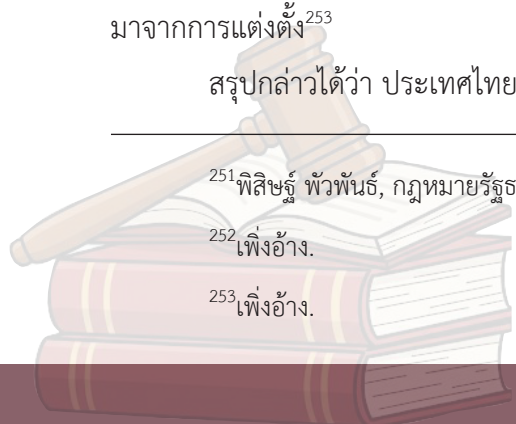
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2549 จำนวนไม่เกิน 250 คน มาจากการแต่งตั้ง<sup>253</sup>

สรุปได้ว่า ประเทศไทยยังไม่เคยใช้ระบบสภาเดียวที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด

<sup>251</sup> พิสิษฐ์ พัวพันธ์, กฎหมายรัฐธรรมนูญเบื้องต้น (พิมพ์ครั้งที่ 4), สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2562, น. 52-55.

<sup>252</sup> เฟิงอ้าง.

<sup>253</sup> เฟิงอ้าง.



## 7.1.2 ระบบสองสภาหรือสภาคู่

ระบบสองสภาหรือสภาคู่ หมายถึง สมาชิกทั้งหมดในประเทศนั้นแยกกันประชุมเป็น 2 กลุ่ม คือสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา แต่ละกลุ่มมีสภาพและอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญจะกำหนดไป สถานที่ประชุมอาจจะใช้สถานที่เดียวกันแต่เวลาแตกต่างกัน ยกเว้นในบางคราวที่อาจประชุมพร้อมกันเพื่อพิจารณาปัญหาที่สำคัญ ๆ ระบบสองสภานี้มีอยู่ในประเทศต่าง ๆ ที่มีรูปของรัฐแบบสหพันธรัฐ เช่น สหรัฐ และในรูปของรัฐแบบรัฐเดี่ยว

### 1) ระบบสองสภาในประเทศที่มีรูปของรัฐแบบสหพันธรัฐหรือสหพันธรัฐ

ในประเทศที่มีรูปของรัฐแบบสหพันธรัฐหรือสหพันธรัฐนั้น จำเป็นต้องมีสภานิติบัญญัติในระบบสองสภาเสมอไป ซึ่งมูลเหตุของการมีสองสภาในประเทศสหพันธรัฐนั้น ได้มีกำเนิดมาจากประเทศสหรัฐอเมริกา โดยการประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญที่เมืองฟิลาเดลเฟีย ในขั้นแรก สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ตกลงให้มีสภานิติบัญญัติได้เพียงสภาเดียว แต่เมื่อพิจารณาถึงจำนวนผู้แทน ได้มีความคิดเห็นแบ่งแยก ออกเป็น 2 ฝ่าย ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าควรกำหนดจำนวนผู้แทนราษฎรตามอัตราส่วนของจำนวนพลเมือง มลรัฐใดมีพลเมืองมากย่อมมีผู้แทนได้มาก แต่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่าแต่ละมลรัฐควรมีผู้แทนราษฎรจำนวนเท่า ๆ กัน ความคิดเห็นดังกล่าวนี้ไม่อาจตกลงกันได้ สภาร่างรัฐธรรมนูญจึงใช้วิธีประนีประนอม คือ จัดให้มีทั้งสองสภา โดยให้สภาหนึ่งมีสมาชิกจำนวนเท่า ๆ กันทุกมลรัฐประกอบกันขึ้นเป็นวุฒิสภา ส่วนอีกสภาหนึ่งให้มีจำนวนสมาชิกเป็นไปตามอัตราส่วนของพลเมืองแต่ละมลรัฐ ประกอบกันขึ้นเป็นสภาผู้แทนราษฎร<sup>254</sup>

ดังนั้น ประเทศที่มีรูปของรัฐแบบสหพันธรัฐหรือสหพันธรัฐนั้น จำเป็นต้องมี 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเสมอไป ทั้งนี้เพราะโครงสร้างของรัฐหรือรูปแบบของรัฐบังคับอยู่ กล่าวคือ จะมีระดับชาติและระดับมลรัฐเคียงคู่กันไป จึงเป็นการยากที่จะหลีกเลี่ยงระบบสองสภาได้

อย่างไรก็ตาม ในเรื่องจำนวนสมาชิกของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรของประเทศที่มีรูปแบบสหพันธรัฐอาจมีจำนวนแตกต่างกันไปบ้างในรายละเอียด ซึ่งจะขึ้นอยู่กับที่รัฐธรรมนูญของประเทศนั้น ๆ จะกำหนดไป

นอกจากประเทศสหรัฐอเมริกาแล้ว ยังมีปรากฏในประเทศอื่น ๆ ที่มีรูปแบบสหพันธรัฐอีก เช่น สวิสเซอร์แลนด์ อาร์เจนตินา บราซิล เยอรมัน ออสเตรเลีย เป็นต้น

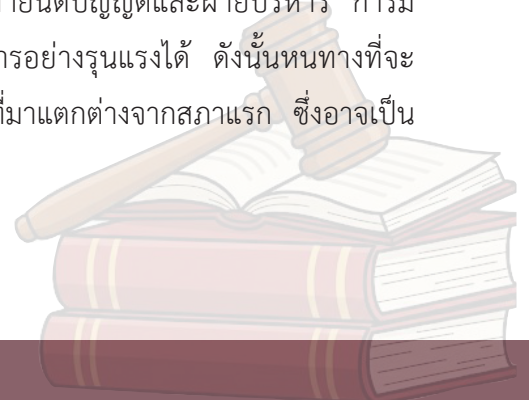
### 2) ระบบสองสภาในประเทศที่มีรูปของรัฐแบบรัฐเดี่ยว

ประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยวขนาดใหญ่ มักจะใช้ระบบสองสภา ทั้งนี้ เพราะมีความมุ่งหมาย 3 ประการ

**ประการแรก** เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของสภานิติบัญญัติมีคุณค่ามากยิ่งขึ้น การจัดตั้งสภาสูงทำหน้าที่คอยทักท้วงแนะนำสภาล่าง จะอำนวยประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติและประชาชนเป็นส่วนรวม

**ประการที่สอง** เพื่อเป็นการสร้างความสมดุลให้เกิดขึ้นระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร การมีสภาเดียวอาจทำให้เกิดปัญหาขัดแย้งระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารอย่างรุนแรงได้ ดังนั้นหนทางที่จะแก้ไขได้อีกทางหนึ่งคือการมีสภาขึ้นอีกสภาหนึ่ง ซึ่งสมาชิกของสภานี้จะมีที่มาแตกต่างจากสภาแรก ซึ่งอาจเป็น

<sup>254</sup> เฟ็งอั้งเชิงอรรถ 152, หน้า 56 - 57.



ผู้ที่ฝ่ายบริหารมีส่วนในการคัดเลือกหรือแต่งตั้ง สำหรับประเทศไทยเคยใช้ระบบสองสภา คือ รัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 สมาชิกสภาผู้แทนมาจากการเลือกตั้ง สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง

รัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พุทธศักราช 2490 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้ง สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง

นอกจากนี้ ยังมีรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511, พุทธศักราช 2517, พุทธศักราช 2521, พุทธศักราช 2534 ก็มีลักษณะเช่นเดียวกัน

**ประการที่สาม** เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรต่าง ๆ การมีระบบสองสภาของประเทศไทยเราในอดีตก็มาจากเหตุผลที่ว่าเรามีสภาที่สอง ซึ่งสมาชิกมาจากการแต่งตั้งมักจะเกี่ยวกับการเป็นสภาที่เลี้ยง และเพื่อความรอบคอบส่วนเหตุผลที่สำคัญอีกประการหนึ่งและเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปคือ เป็นการสร้างเสถียรภาพให้ฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญของประเทศไทยฉบับ พุทธศักราช 2540 และฉบับ พุทธศักราช 2550 ได้มีวุฒิสภาขึ้นมาเป็นเหตุผลใหม่ตามข้อนี้ นั่นคือให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่หลักในการเป็นสภาตรวจสอบโดยวุฒิสภาเป็นตัวเชื่อมโยงกับองค์กรอิสระต่าง ๆ ในการตรวจสอบการใช้อำนาจทุกระดับ โดยผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบได้รับการแต่งตั้ง โดยเชื่อมโยงกับวุฒิสภา เช่น การเสนอชื่อโดยคณะกรรมการสรรหา ให้วุฒิสภามีมติเลือกแต่งตั้งเข้าดำรงตำแหน่ง เป็นต้น นอกจากนี้ในการแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบต่าง ๆ แล้ววุฒิสภายังมีอำนาจที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ อำนาจในการถอดถอนนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด เป็นต้น<sup>255</sup>

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่ารูปของรัฐมีส่วนช่วยให้ประเทศนั้น ๆ ต้องใช้ระบบสภาเดียวหรือ สภาคู่อยู่บ้างเหมือนกัน เช่น รัฐรวมแบบสหรัฐจำเป็นต้องมีสองสภา แต่รัฐเดี่ยวอาจมีสภาเดียวหรือ สองสภาก็ได้ตามเหตุผลที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

## 7.2 อำนาจหน้าที่ของสภานิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญไทย

สภานิติบัญญัติมีหน้าที่หลายประการ คือ อำนาจหน้าที่ในการจัดทำกฎหมาย อำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบ และอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

### 7.2.1 อำนาจหน้าที่ในการจัดทำกฎหมาย

กฎหมายตามความหมายทั่วไป ได้แก่ ระเบียบข้อบังคับที่วางไว้เพื่อวางระเบียบบังคับความประพฤติของบุคคลในสังคม รวมทั้งองค์การและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

โดยปกติแล้วระเบียบหรือข้อบังคับใด ๆ จะออกเป็นกฎหมายได้จะต้องผ่านการพิจารณาเห็นชอบของสภานิติบัญญัติเสียก่อน กฎหมายที่สภานิติบัญญัติจะมีหน้าที่จัดทำขึ้นได้แก่ พระราชบัญญัติ หมายถึง กฎหมายที่พระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้โดยได้รับคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา

<sup>255</sup> เฟิงอ่าง เจริญธรรม 152 หน้า 58 - 59.

พระราชบัญญัติเป็นกฎหมายที่มีฐานะสูงกว่ากฎหมายอื่นนอกจากรัฐธรรมนูญ ตามหลักกฎหมายทั่วไป บทกฎหมายที่ต้องตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัตินั้น ได้แก่บทกฎหมายที่วางระเบียบบังคับเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ทั้งในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน เช่น บทกฎหมายที่กำหนดลักษณะแห่งการกระทำที่เป็นความผิดอาญาและบทกำหนดโทษ บทกฎหมายที่เรียกเก็บภาษี อากร เป็นต้น การออกกฎหมายในเรื่องเหล่านี้ ไม่อาจมอบหมายให้ฝ่ายบริหารกระทำแทนได้ แต่จะต้องสงวนไว้เป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเฉพาะ เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติเป็นองค์กรที่แสดงเจตนาของประชาชน ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนปวงชนที่จะให้ความยินยอมเห็นชอบในการที่จะออกกฎหมาย จำกัดตัดทอนสิทธิเสรีภาพ หรือกำหนดภาระหน้าที่ของพลเมือง เพราะในระบบประชาธิปไตยถือว่าประชาชนปกครองตนเอง การที่จะออกกฎหมายจำกัดตัดทอนสิทธิเสรีภาพ หรือหน้าที่ของพลเมืองอย่างใดนั้นจะต้องได้รับความยินยอมจากประชาชน ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเสียก่อน โดยผ่านทางผู้แทนของปวงชน ซึ่งเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติ

### 7.2.2 อำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร

อำนาจหน้าที่ของสภานิติบัญญัตินอกเหนือจากการออกกฎหมายแล้ว ยังมีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินอีกด้วย

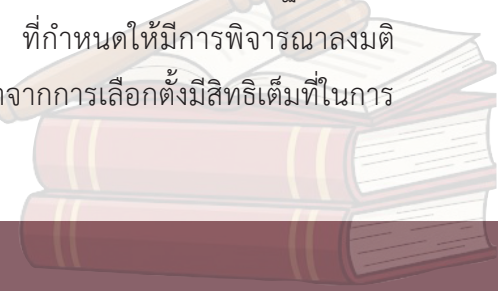
การทำงานของคณะรัฐมนตรีนั้น เราเรียกว่า การบริหารราชการแผ่นดิน ส่วนการควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติเราเรียกว่า “การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน” การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินที่มีอยู่ในระบบรัฐสภานั้น โดยทั่วไปมีหลายวิธี

(1) การที่สมาชิกรัฐสภามีสิทธิอภิปราย เพื่อลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ ก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะรับตำแหน่งหรือเริ่มปฏิบัติงาน เรียกว่าเป็นการควบคุมนโยบายของฝ่ายบริหาร

โดยทั่วไป ก่อนที่รัฐบาลจะเข้าบริหารประเทศ รัฐบาลจะต้องแถลงนโยบายว่าจะบริหารประเทศอย่างไร มีเป้าหมายหรือจุดประสงค์ ตลอดจนวิธีการที่จะบรรลุถึงเป้าหมายต่อสภานิติบัญญัติ สมาชิกสภามีสิทธิที่จะอภิปรายซักถามรายละเอียดต่างๆ ในขั้นสุดท้าย รัฐธรรมนูญไทยหลายฉบับ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 และพุทธศักราช 2489 เป็นต้น กำหนดว่าสภาจะมีการลงมติว่าให้ความไว้วางใจในนโยบายที่รัฐบาลแถลงมาหรือไม่ ในกรณีที่เสียงข้างมากของสภาไม่รับรองนโยบายนั้นก็ถือว่าสภาไม่ไว้วางใจ รัฐบาล จะต้องมีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ รัฐบาลที่เข้ารับตำแหน่งครั้งแรกจะต้องแถลงนโยบายที่จะใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินต่อรัฐสภา

อย่างไรก็ตาม มีรัฐธรรมนูญบางฉบับ เช่น รัฐธรรมนูญฉบับ พุทธศักราช 2511, พุทธศักราช 2519, พุทธศักราช 2521, พุทธศักราช 2534, พุทธศักราช 2540 และฉบับ พุทธศักราช 2550 กำหนดว่าให้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดย ไม่มีการลงมติ

ในกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการลงมตินั้น บางฉบับที่กำหนดให้มีสภาคู่ เช่น รัฐธรรมนูญ ฉบับ พุทธศักราช 2489, พุทธศักราช 2490, พุทธศักราช 2492 กำหนดให้การแถลงนโยบายเพื่อลงมติกระทำในที่ประชุมรัฐสภา เท่ากับว่าวุฒิสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งมีส่วนร่วมในการพิจารณาลงมติในนโยบายรัฐบาลด้วย รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2517 เป็นรัฐธรรมนูญที่มีสภาคู่เพียงฉบับเดียว ที่กำหนดให้มีการพิจารณาลงมตินโยบายรัฐบาลทำในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร เปิดโอกาสให้สมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งมีสิทธิเพิ่มเติมในการลงมติเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาล



สำหรับประเทศที่มีรัฐบาลในระบบประธานาธิบดี ฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร ในลักษณะนี้ ประธานาธิบดีไม่ต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา เพราะได้แถลงไว้แล้วต่อประชาชนในขณะที่ลงสมัครรับการเลือกตั้ง

(2) การที่สมาชิกรัฐสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถามให้รัฐมนตรีตอบ ซึ่งเป็นการนำความทุกข์ยาก หรือปัญหาของราษฎรมาชี้แจง หรือถามให้ฝ่ายบริหารตอบ เรียกว่า ควบคุมโดยการตั้งกระทู้ถาม

(3) การที่สมาชิกรัฐสภามีสิทธิเข้าชื่อกัน เพื่อเปิดอภิปรายลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีหลังจากที่บริหารราชการแผ่นดินไปได้ขณะหนึ่ง เรียกว่า การควบคุมโดยการเปิดอภิปราย

ตามรัฐธรรมนูญไทยฉบับ พุทธศักราช 2560 นั้น การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน สามารถกระทำได้ 2 วิธีคือ การควบคุมโดยการตั้งกระทู้ถาม (มาตรา 150) และการควบคุมโดยการเปิดอภิปรายทั่วไป (มาตรา 151)<sup>256</sup>

## 1. การควบคุมโดยการตั้งกระทู้ถาม

การตั้งกระทู้ถามเป็นวิธีการอย่างหนึ่งที่สภานิติบัญญัติใช้ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

“กระทู้” ในพจนานุกรมแปลว่า “ข้อที่ตั้งถามในสภา” ดังนั้น “กระทู้ถาม” ตามรัฐธรรมนูญจึงหมายถึง ข้อความที่ตั้งถามในวุฒิสภา หรือสภาผู้แทนราษฎร ที่สมาชิกรายใดคนหนึ่งตั้งถามรัฐมนตรีในข้อเท็จจริงหรือนโยบายอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญไทยเกือบทุกฉบับกำหนดให้มีการตั้งกระทู้ถาม ยกเว้นบางฉบับที่ไม่ให้สิทธิแก่สมาชิกสภานิติบัญญัติที่จะตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี หรือรัฐธรรมนูญบางฉบับก็ให้สิทธิในการตั้งกระทู้ถามแต่ให้รัฐมนตรีตอบในราชกิจจานุเบกษาแทนที่จะตอบด้วยวาจาในที่ประชุมสภา เช่น รัฐธรรมนูญฉบับ พุทธศักราช 2534 เป็นต้น

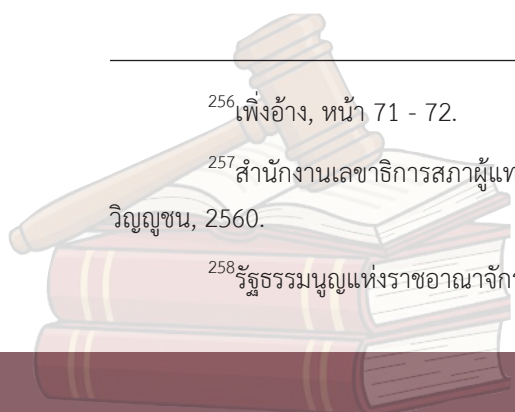
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้รัฐมนตรีตอบกระทู้ถามในที่ประชุมสภาหรือตอบในราชกิจจานุเบกษาสุดแล้วแต่สมาชิกสภาผู้ตั้งกระทู้ถามจะเป็นผู้กำหนด ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551<sup>257</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 150 บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่โดยจะถามเป็นหนังสือหรือด้วยวาจาก็ได้ ตามข้อบังคับการประชุมแห่งสภานั้น ๆ ซึ่งอย่างน้อยต้องกำหนดให้มีการตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาโดยไม่ต้องแจ้งล่วงหน้าไว้ด้วยรัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน”<sup>258</sup>

<sup>256</sup> เฟิงอ่าง, หน้า 71 - 72.

<sup>257</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560.

<sup>258</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.



### การตั้งกระทู้ถามสด

กระทู้ถามสด หมายถึง กระทู้ถามที่รัฐมนตรีผู้ถูกตั้งกระทู้จะต้องตอบในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรด้วยวาจาทันทีในวันเดียวกับวันที่ได้รับแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร

### หลักเกณฑ์ของกระทู้ถามสด

(1) กระทู้ถามสดให้แจ้งต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรในวันนั้นก่อนเริ่มประชุมโดยไม่ต้องระบุคำถาม และไม่ต้องแจ้งล่วงหน้าเป็นสัปดาห์หรือเป็นเดือนเหมือนอย่างกระทู้ถามธรรมดา

(2) กระทู้ถามสด ต้องตอบด้วยวาจากันสด ๆ ในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรแบบคำถามต่อคำถาม โดยที่ผู้ตอบคือรัฐมนตรีไม่มีโอกาสล่วงรู้คำถามมาก่อน

(3) กระทู้ถามสดให้มีเพียงสัปดาห์ละครั้ง ๆ ละหนึ่งชั่วโมง ผู้ตั้งกระทู้ถามสามารถถามคำถามได้เรื่องละไม่เกินสามครั้ง

มาตรการการตั้งกระทู้ถามสดนี้เป็นมาตรการใหม่สำหรับประเทศไทย โดยมีเจตนารมณ์ให้กระบวนการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของสภาผู้แทนราษฎรมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้รัฐมนตรีเพิ่มความรับผิดชอบในหน้าที่อยู่ตลอดเวลา เนื่องจากอาจถูกตั้งกระทู้สดเมื่อใดก็ได้ และไม่อาจมอบหมายให้รัฐมนตรีอื่นตอบแทนได้<sup>259</sup>

## 2. การเปิดอภิปรายทั่วไป

การเปิดอภิปรายทั่วไป เป็นวิธีการควบคุมรัฐบาลโดยสภานิติบัญญัติวิธีหนึ่ง การเปิดอภิปรายทั่วไปแบ่งได้เป็น 2 แบบ<sup>260</sup>

(1) การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา 151

(2) การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ

การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา 151

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 151 บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ เมื่อได้มีการเสนอญัตติตามวรรคหนึ่งแล้ว จะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรมิได้ เว้นแต่จะมีการถอนญัตติหรือการลงมตินั้นไม่ได้คะแนนเสียงตามวรรคสี่เมื่อการอภิปรายทั่วไปสิ้นสุดลง โดยมีใช้ด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายนั้นไป ให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ การลงมติในกรณีเช่นว่านี้มีให้กระทำในวันเดียวกับวันที่การอภิปรายสิ้นสุดลง

<sup>259</sup> สภาผู้แทนราษฎร, ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. <https://www.assembly.go.th>, 2568.

<sup>260</sup> สภาผู้แทนราษฎร, การอภิปรายทั่วไปในสภาผู้แทนราษฎร, สภาผู้แทนราษฎรแห่งราชอาณาจักรไทย.

<https://www.assembly.go.th>, 2568.



มติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร รัฐมนตรีคนใดพ้นจากตำแหน่งเดิมแต่ยังคงเป็นรัฐมนตรีในตำแหน่งอื่นภายหลังจากวันที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อตามวรรคหนึ่ง หรือพ้นจากตำแหน่งเดิมไม่เกินเก้าสิบวันก่อนวันที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อตามวรรคหนึ่ง แต่ยังคงเป็นรัฐมนตรีในตำแหน่งอื่น ให้รัฐมนตรีคนนั้นยังคงต้องถูกอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจต่อไป

หลักเกณฑ์นี้เป็นหัวใจระบบรัฐสภา มาตรานี้มีเจตนารมณ์เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรสามารถตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อความโปร่งใสในการบริหารงานของรัฐมนตรี รายละเอียดมาตรา 151 คือ

1. สิทธิในการเสนอญัตติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าสามารถเข้าชื่อเสนอญัตติได้ ซึ่งแสดงถึงความสามารถของสมาชิกในการตรวจสอบและควบคุมการทำงานของรัฐบาล
2. การอภิปราย เมื่อมีการเสนอญัตติดังกล่าว จะต้องมีการอภิปรายในสภา เพื่อให้สมาชิกได้มีโอกาสแสดงความเห็นและข้อมูลเกี่ยวกับการทำงานของรัฐมนตรีที่ถูกเสนอชื่อ
3. การลงมติ หลังจากการอภิปรายเสร็จสิ้น จะมีการลงมติว่าขอไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีดังกล่าวหรือไม่ ซึ่งหากผลการลงมตินั้นไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี รัฐมนตรีคนนั้นจะต้องพ้นจากตำแหน่ง<sup>261</sup>

การยื่นญัตติเพื่อขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล

มาตรา 151 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ

การยื่นญัตติเพื่อขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลต่างกับการยื่นญัตติ เพื่อขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีก็เฉพาะแต่จำนวนผู้เข้าชื่อเปิดอภิปรายเท่านั้น กล่าวคือ ต้องใช้จำนวน 1 ใน 6 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ในขณะที่การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ต้องใช้ถึง 1 ใน 5 (ส่วนขั้นตอนอื่น ๆ เหมือนกัน)

ส่วนเรื่องการแยกการตรวจสอบทางนโยบายกับการตรวจสอบการทุจริต ใช้แนวทางเดียวกันทั้ง 2 มาตรา

#### การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ

ส่วนการเปิดอภิปรายโดยไม่มีการลงมติ เป็นการเปิดอภิปรายในลักษณะที่เตือนให้คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีทราบว่าได้บริหารประเทศที่ไม่เหมาะสมอย่างไร ควรมีการแก้ไขอย่างไร หรือไม่ควรบริหารประเทศในลักษณะนั้นต่อไป เมื่อมีการอภิปรายเกิดขึ้นแล้วก็ถือเป็นอันยุติเลิกกันไป เช่น ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 161 หรืออาจเป็นกรณีที่นายกรัฐมนตรีขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมรัฐสภาก็ได้ตาม มาตรา 179<sup>262</sup>

<sup>261</sup> สภาผู้แทนราษฎร, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560, สภาผู้แทนราษฎรแห่งราชอาณาจักรไทย, 2560.

<sup>262</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, <https://www.assembly.go.th>, 2568.

### 7.2.3 อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบและอำนาจหน้าที่อื่น

อำนาจหน้าที่ของสภานิติบัญญัติตามที่ได้กล่าวมาแล้วเป็นอำนาจหน้าที่หลักขององค์กรนิติบัญญัติในรูปแบบของสภานิติบัญญัติทั่วไป อำนาจหน้าที่ประการสุดท้ายนี้เป็นอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่นกำหนดให้แก่สภานิติบัญญัติในฐานะที่เป็นสถาบันทางการปกครองที่ประกอบขึ้นด้วยตัวแทนของประชาชนคือ อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญ ๆ ของประเทศที่สมควรจะให้เจ้าของประเทศ หรือผู้ทำหน้าที่แทนเป็นผู้ตัดสินใจให้ความเห็นชอบ

#### 1. อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบที่เกี่ยวกับสถาบันประมุขของประเทศ

##### 1) การให้ความเห็นชอบในการตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 17<sup>263</sup> บัญญัติให้อำนาจหน้าที่แก่รัฐสภาในการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ คือ

ในมาตรา 19 บัญญัติว่า “ในกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามมาตรา 16 หรือในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เพราะยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะหรือเพราะเหตุอื่น แต่ต่อมาคณะองคมนตรีพิจารณาเห็นว่ามีควมจำเป็นสมควรแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์และไม่อาจกราบบังคมทูลให้ทรงแต่งตั้งได้ทันการให้คณะองคมนตรีเสนอชื่อบุคคลคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นคณะ ตามลำดับที่โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมกำหนดไว้ก่อนแล้ว ให้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ แล้วแจ้งประธานรัฐสภาเพื่อประกาศในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ แต่งตั้งผู้นั้นขึ้นเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์”<sup>264</sup>

##### 2) การให้ความเห็นชอบในการสืบราชสันตติวงศ์

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 21 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ราชบัลลังก์หากว่างลงและเป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์ได้ทรงแต่งตั้งพระราชทายาทไว้ตามกฎหมายทายาทว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 แล้ว ให้คณะรัฐมนตรีแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบ และให้ประธานรัฐสภาเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อรับทราบ และให้ประธานรัฐสภาอัญเชิญองค์พระราชทายาทขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์สืบไป แล้วให้ประธานรัฐสภาประกาศให้ประชาชนทราบ

ในกรณีที่ราชบัลลังก์หากว่างลงและเป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งพระราชทายาทไว้ตามวรรคหนึ่ง ให้คณะองคมนตรีเสนอพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์ตามมาตรา 20 ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อรัฐสภาเพื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบ ในกรณีนี้ จะเสนอพระนามพระราชธิดาก็ได้ เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ประธานรัฐสภาอัญเชิญองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์สืบไป แล้วให้ประธานรัฐสภาประกาศให้ประชาชนทราบ”

<sup>263</sup>เพ็งอ้าง.

<sup>264</sup>เพ็งอ้าง.



อำนาจนิติบัญญัติ เป็นอำนาจในการตรากฎหมาย ซึ่งถือเป็นกลไกสำคัญในการกำหนดนโยบายสาธารณะ และควบคุมฝ่ายบริหาร โดยทั่วไปใช้อำนาจผ่านองค์กรสภานิติบัญญัติที่มาจากประชาชน รัฐธรรมนูญกำหนดขอบเขต วิธีการใช้อำนาจ และการตรวจสอบ เพื่อให้การใช้อำนาจเป็นไปอย่างชอบธรรม โปร่งใส และสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย



## ฝ่ายบริหาร

การจัดระเบียบอำนาจรัฐตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ อำนาจรัฐสามารถจำแนกออกได้เป็น 3 ฝ่าย ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยฝ่ายบริหารถือเป็นกลไกสำคัญในการนำนโยบายของรัฐไปสู่การปฏิบัติ และมีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน รักษาความสงบเรียบร้อย และจัดให้มีบริการสาธารณะอย่างทั่วถึง

การศึกษาเกี่ยวกับฝ่ายบริหารจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นกลุ่มบุคคลหรือองค์กรที่มีอำนาจและหน้าที่ในทางปฏิบัติที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนอย่างใกล้ชิด ทั้งนี้ โครงสร้างของฝ่ายบริหาร องค์กรประกอบของบุคลากร ที่มา รวมถึงรูปแบบการจัดองค์กรของฝ่ายบริหารมีความหลากหลายและแตกต่างกันไปตามระบบการปกครองของแต่ละรัฐ

### 8.1 ที่มาของฝ่ายบริหาร

ในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับว่าการใช้อำนาจอธิปไตยนั้นอาจแยกการใช้ออกได้เป็น 3 องค์กร คือองค์กรนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่หลักคือ การออกกฎหมาย องค์กรบริหาร เป็นองค์กรที่มีหน้าที่นำกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติมาปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ส่วนองค์กรตุลาการซึ่งได้แก่ องค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยในการพิจารณาพิพากษาคดีของผู้ละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมาย องค์กรทั้งสามนี้จะแบ่งแยกการใช้อำนาจหน้าที่ของตนออกจากกันอย่างเคร่งครัดหรือไม่ เคร่งครัดอย่างไรก็ขึ้นอยู่กับรูปแบบของรัฐบาลของแต่ละประเทศไป

สำหรับองค์กรบริหารซึ่งได้แก่องค์กร หรือคณะบุคคล หรือรัฐบาล ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารประเทศให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้วางไว้ซึ่งการบริหารประเทศคือ การจัดประเทศให้เจริญรุ่งเรืองมีความมั่นคง ประชาชนมีความสุขสมบูรณ์ ฝ่ายบริหารมีกลไกที่สำคัญคือข้าราชการเป็นผู้ทำหน้าที่ช่วยให้ฝ่ายบริหารสามารถบังคับใช้กฎหมาย หรือเพื่อบังคับให้การเป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งทำให้ฝ่ายบริหารสามารถปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวให้บังเกิดผลดีได้ตามความหมายดังกล่าวข้างต้น เห็นได้ว่าองค์กรบริหารนั้นเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่หลักในการบริหารและปกครองประเทศ ส่วนอำนาจหน้าที่อื่น ๆ นั้น เช่น อำนาจในการออกกฎหมายตามที่องค์กรนิติบัญญัติได้ยินยอมมอบอำนาจให้ออกได้ หรืออำนาจในการยุบสภา องค์กรบริหารจะมีอำนาจหน้าที่เหล่านี้หรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับรูปแบบของรัฐบาลของแต่ละประเทศ เป็นต้นว่ารัฐบาลในระบบประธานาธิบดีในประเทศสหรัฐอเมริกา ประธานาธิบดีไม่มีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายโดยตรงได้ และไม่มีอำนาจในการยุบสภา

ส่วนรัฐบาลในระบบรัฐสภานี้ ตัวอย่างเช่น ประเทศไทยฝ่ายบริหารมีอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรได้<sup>265</sup> และนอกจากนี้ฝ่ายบริหารยังมีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายได้ด้วย<sup>266</sup>

## 8.2 การใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร

เมื่อรัฐบาลผู้ใช้อำนาจบริหารประสงค์จะบริหารประเทศในแนวหรือนโยบายอย่างไรถ้ายังไม่มีกฎหมายสนับสนุนก็ต้องขอให้สภานิติบัญญัติได้ออกกฎหมายให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารเพื่อจะได้ใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศต่อไป กล่าวอีกนัยหนึ่งการใช้อำนาจบริหาร คือ การนำกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติมาปฏิบัติตามนโยบายหรือแนวการบริหารกฎหมายที่เป็นเครื่องมือในการบริหารที่สำคัญ ๆ ก็คือ กฎหมายงบประมาณ กฎหมาย ภาษีอากรและกฎหมายอื่น ๆ เช่น ในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยได้แก่ กฎหมายอาญา เป็นต้น ในด้านสาธารณสุข ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยอาหารและยา กฎหมายว่าด้วยโรงพยาบาล กฎหมายว่าด้วย การสาธารณสุข ในด้านอุตสาหกรรม ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยโรงงาน กฎหมายส่งเสริมการลงทุน ในด้านเกษตรกรรม ได้แก่ กฎหมายป่าไม้ กฎหมายช่วยเหลือชาวนา กฎหมายควบคุมค่าเช่านา กฎหมายว่าด้วยการชลประทาน ในด้านพาณิชย์กรรม ได้แก่ กฎหมายป้องกันการผูกขาด กฎหมาย ป้องกันการค้ากำไรเกินควร กฎหมายว่าด้วยมาตราชั่ง ตวง วัด ในด้านคมนาคม ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบกและทางน้ำ นอกจากนี้กฎหมายดังกล่าวข้างต้นแล้ว ผู้ใช้อำนาจบริหารจะต้องมีกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลเพื่อวางระเบียบบุคคลหรือข้าราชการ ซึ่งเป็นกลไกหรือเครื่องมือของผู้ใช้อำนาจบริหาร เช่น กฎหมายข้าราชการพลเรือน ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการ ตุลาการ เป็นต้น

### ผู้ใช้อำนาจบริหาร

ตามทฤษฎีกฎหมายรัฐธรรมนูญ สามารถแบ่งแยกผู้ใช้อำนาจบริหารออกเป็น 2 พวกใหญ่ ๆ คือ

#### 1. คณะรัฐมนตรี

ในประเทศที่มีรูปรัฐบาลในระบบรัฐสภาจะมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร บริหารประเทศร่วมกับรัฐมนตรีต่าง ๆ ซึ่งประกอบกันขึ้นเป็นคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีนี้จะปรากฏในประเทศที่มีรัฐบาลในระบบรัฐสภาเท่านั้น จะไม่ปรากฏในประเทศที่มีรัฐบาลในระบบประธานาธิบดีพึงสังเกตว่าในรูปการปกครองระบบรัฐสภานั้นจะมีคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ทำหน้าที่บริหาร ประเทศแทนประมุขของรัฐ ซึ่งอาจเป็นพระมหากษัตริย์หรือประธานาธิบดี ซึ่งแต่เดิมนั้นหัวหน้า คณะรัฐมนตรีคือนายกรัฐมนตรีนั้นถือว่าเป็นที่หนึ่งในบุคคลที่เท่ากัน แต่ในปัจจุบันฐานะของนายกรัฐมนตรีได้เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ สำหรับประเทศที่มีพรรคการเมืองใหญ่ ๆ เพียง 2 พรรค เช่น ประเทศสหราชอาณาจักร และโดยผลของการเคารพอ่อนน้อมปฏิบัติ ในข้อที่ว่ากษัตริย์อังกฤษจะต้องแต่งตั้งหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในรัฐสภาเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งฐานะของนายกรัฐมนตรีของประเทศอังกฤษในปัจจุบันผิดไปจากเดิม คือ นายกรัฐมนตรีอังกฤษได้กลายเป็นผู้มีอำนาจมาก เพราะเหตุที่เป็นผู้ควบคุมเสียงข้างมากในรัฐสภาและเป็นผู้เสนอรายชื่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้กษัตริย์ทรงแต่งตั้ง

<sup>265</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 103.

<sup>266</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 133.



สำหรับประเทศที่มีพรรคการเมืองหลายพรรค ฐานะของนายกรัฐมนตรีย่อมไม่หนักแน่นและมั่นคงเพราะนายกรัฐมนตรีจะต้องพยายามจะเอาอกเอาใจบรรดาคณะรัฐมนตรีที่มาจากพรรคต่าง ๆ เพื่อเสถียรภาพของคณะรัฐบาล อำนาจของนายกรัฐมนตรีจึงลดน้อยลงไปและรัฐสภามีอำนาจมากขึ้น

## 2. ประธานาธิบดี

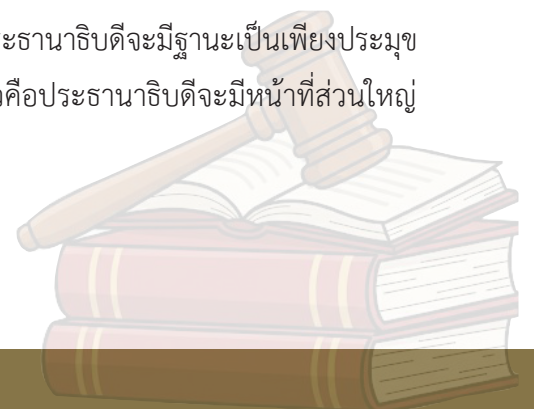
ในประเทศที่มีรัฐประหารในระบบประธานาธิบดี นอกจากประธานาธิบดีจะมีฐานะเป็นประมุขของรัฐแล้วยังทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารอีกด้วย แต่ในระบบนี้จะไม่มีการบริหารในรูปคณะรัฐมนตรี คงมีแต่รัฐมนตรีที่ทำหน้าที่ช่วยประธานาธิบดีบริหารประเทศ ส่วนประธานาธิบดีใน ระบบรัฐสภานั้นประธานาธิบดีจะมีฐานะเป็นประมุขของรัฐเท่านั้น ส่วนอำนาจในการบริหารประเทศ คณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้ทำหน้าที่บริหารแทนประมุขของรัฐ และในบางประเทศที่มีรัฐประหารในระบบกึ่ง ประธานาธิบดี-กึ่งรัฐสภา ประธานาธิบดีจะเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารประเทศร่วมกับ คณะรัฐมนตรี เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส เป็นต้น

ประเทศที่มีรัฐประหารในระบบรัฐสภาย่อมมีนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารทำหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารประเทศ ซึ่งนายกรัฐมนตรีจำเป็นจะต้องมีรัฐมนตรีจำนวนหนึ่งประกอบกันขึ้นเป็นคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ร่วมในการตัดสินใจในการบริหารประเทศการเข้าสู่ตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีเริ่มต้นจากการที่มีการเลือกตั้งทั่วไป เพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียก่อนต่อจากนั้นก็ให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรจะให้ใครดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หรือเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ซึ่งโดยปกติทั่วไปแล้วมักจะเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร จากนั้นก็จะเสนอชื่อบุคคลดังกล่าวที่คัดเลือกแล้วว่าเหมาะสม ให้ประมุขของรัฐทำการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีก็จะเป็นผู้คัดเลือกบุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีประจำกระทรวงหรือทบวงต่าง ๆ ทำหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารในกระทรวงนั้น ๆ ในกรณีของประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 ได้บัญญัติไว้ว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ” และในมาตรา 158 บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน...”<sup>267</sup>

จากบทบัญญัติที่กล่าวไว้ข้างต้น จะเห็นได้ว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารผ่านทางคณะรัฐมนตรี โดยจะทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต่าง ๆ ทำหน้าที่บริหารประเทศ พระมหากษัตริย์มิได้เป็นผู้ใช้อำนาจบริหารโดยตรงเช่นเดียวกับกษัตริย์ของประเทศอื่น ๆ ที่มีรัฐสภา ในระบบรัฐสภาจะไม่มีบทบาทในการบริหารประเทศแต่อย่างใด คงเป็นเพียงประธานในการประกอบรัฐพิธีต่าง ๆ เช่น ในพิธีการให้การต้อนรับอาคันตุกะจากต่างประเทศ หรือเป็นผู้ลงนามในร่าง พระราชบัญญัติต่าง ๆ เพื่อให้การตรากฎหมายเป็นไปอย่างถูกต้องตามกระบวนการออกกฎหมาย เป็นต้น

ในประเทศที่มีประธานาธิบดีเป็นประมุขของรัฐ ในระบบรัฐสภาประธานาธิบดีจะมีฐานะเป็นเพียงประมุขของรัฐเท่านั้น เช่นเดียวกับพระมหากษัตริย์ที่อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ กล่าวคือประธานาธิบดีจะมีหน้าที่ส่วนใหญ่

<sup>267</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 158.



ในการประกอบรัฐพิธี ส่วนอำนาจในการบริหารประเทศจะอยู่ในความรับผิดชอบของนายกรัฐมนตรี ซึ่งได้รับเลือกมาจากสภาผู้แทนราษฎร นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้นำคณะรัฐมนตรีโดยประธานาธิบดีจะเป็นผู้แต่งตั้งรัฐมนตรีต่างๆ ภายใต้คำแนะนำของนายกรัฐมนตรี ตัวอย่างเช่น ประธานาธิบดีในประเทศอินเดีย สิงคโปร์ เยอรมัน เป็นต้น

ประเทศที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร และรัฐมนตรีประกอบขึ้นเป็นคณะรัฐมนตรีร่วมกันบริหารประเทศนั้น ย่อมมีความรับผิดชอบในการบริหารประเทศแยกออกเป็น 2 ประการด้วยกัน คือ ความรับผิดชอบร่วมกัน และความรับผิดชอบส่วนตัว

### ความรับผิดชอบร่วมกัน

ความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีทั้งคณะนั้น มีทั้งความรับผิดชอบก่อนเข้ารับตำแหน่งบริหารประเทศ และรับผิดชอบภายหลังจากที่ได้บริหารประเทศไปช่วงขณะหนึ่งแล้ว

ในกรณีก่อนเข้ารับตำแหน่งนั้น โดยทั่วไป คณะรัฐมนตรีก่อนที่จะเข้ารับตำแหน่งในการบริหารประเทศจะต้องแถลงนโยบายในการบริหารประเทศต่อสภานิติบัญญัติเพื่อขอความไว้วางใจ สภานิติบัญญัติมีอำนาจที่จะลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจในนโยบายของคณะรัฐมนตรีชุดนั้นก็ได้อีก ถ้าหากคณะรัฐมนตรีไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภานิติบัญญัติก็จะต้องมีการสรรหาและแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีขึ้นใหม่ เพื่อจัดตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ ซึ่งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่นี้จะต้องแถลงนโยบายก่อนเข้ารับตำแหน่ง เพื่อขอความไว้วางใจก่อนที่จะบริหารประเทศเช่นเดียวกัน หลักการดังกล่าวนี้เป็นหลักการทั่วไปในประเทศที่มีรัฐบาลในระบบรัฐสภา สำหรับประเทศไทยรัฐธรรมนูญบางฉบับก็ได้บัญญัติถึงกรณีที่คณะรัฐมนตรีจะต้องแถลงนโยบายขอความไว้วางใจจากสภานิติบัญญัติก่อนเข้ารับตำแหน่ง เช่น รัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2517 รัฐบาลของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ได้แถลงนโยบายก่อนเข้ารับตำแหน่งใน พ.ศ. 2518 ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติไม่ไว้วางใจเป็นเหตุให้ต้องแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีขึ้นมาใหม่ แต่รัฐธรรมนูญของไทยบางฉบับก็บัญญัติแต่เพียงให้คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติเท่านั้น โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ เช่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 162<sup>268</sup> บัญญัติว่า “คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาซึ่งต้องสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์ชาติและต้องชี้แจงแหล่งที่มาของรายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินนโยบาย โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ ทั้งนี้ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันเข้ารับหน้าที่

ก่อนแถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามวรรคหนึ่ง หากมีกรณีที่สำคัญและจำเป็นเร่งด่วนซึ่งหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะกระทบต่อประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีที่เข้ารับหน้าที่จะดำเนินการไปพลางก่อนเพียงเท่าที่จำเป็นก็ได้”

นอกจากการแถลงนโยบายก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน บางประเทศได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญให้นายกรัฐมนตรีขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปก็ได้ ถ้ามีปัญหาสำคัญที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรฟังความคิดเห็นของสภานิติบัญญัติก่อนที่จะดำเนินการที่เกี่ยวกับปัญหานั้น เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

<sup>268</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 162.



มาตรา 165 บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควร จะฟังความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา นายกรัฐมนตรีจะแจ้งไปยังประธานรัฐสภา ขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาก็ได้ ในกรณีเช่นว่านี้รัฐสภาจะลงมติในปัญหาที่ อภิปรายมิได้”

ในกรณีภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีได้เข้าทำการบริหารประเทศไประยะเวลาหนึ่งแล้ว สมาชิกสภานิติบัญญัติทั้งสองสภาย่อมมีสิทธิ์ที่จะตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งในเรื่องงานในหน้าที่ได้ หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อาจใช้วิธีการรุนแรงและเด็ดขาดในกรณีที่เห็นว่าฝ่ายบริหารปฏิบัติหน้าที่หรือบริหารงานผิดพลาด หรือมีพฤติกรรมไม่เป็นที่น่าไว้วางใจอันจะนำความเสื่อมเสียมาสู่ประเทศชาติได้ โดยการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลได้

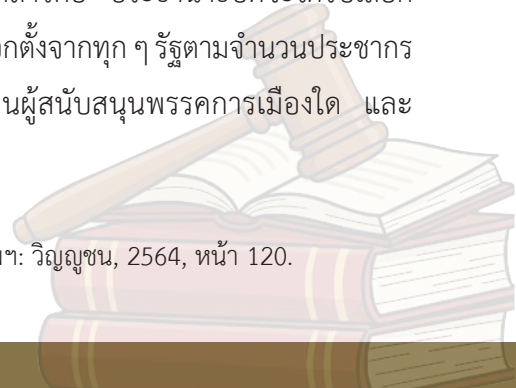
ดังนั้น เห็นได้ว่าฝ่ายบริหารในประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภานั้น รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีต้องบริหารประเทศด้วยความไว้วางใจต่อรัฐสภา หรือต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภานั้นเอง แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ถ้ารัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีไม่ได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภา คณะรัฐมนตรีก็มีทางเลือก 2 ทาง คือ ลาออกเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้อื่นจัดตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นบริหารประเทศสืบท่อไป หรืออาจเลือกใช้วิธียุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งขึ้นใหม่

### ความรับผิดชอบเฉพาะตัว

หลังจากที่คณะรัฐมนตรีได้เข้าดำรงตำแหน่งแล้ว รัฐมนตรีแต่ละคนก็จะได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่รับผิดชอบในกิจกรรมด้านบริหารในกระทรวง ทบวงต่าง ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย หากการบริหารที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงหนึ่งกระทรวงใดเกิดความผิดพลาด รัฐมนตรีที่รักษาการในกระทรวงนั้น ก็จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบ กล่าวคือ สมาชิกสภานิติบัญญัติอาจตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีซึ่งรับผิดชอบในกระทรวงนั้นอยู่และรัฐมนตรีจะต้องสามารถชี้แจงถึงกรณีนั้น ๆ ได้หรือสมาชิกสภานิติบัญญัติอาจลงมติไม่ไว้วางใจในการบริหารประเทศของรัฐมนตรีผู้นั้น ซึ่งจะเป็นผลให้รัฐมนตรีผู้นั้นต้องออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีไป ความรับผิดชอบของรัฐมนตรีคนหนึ่งคนใดนั้นมักจะเป็นความรับผิดชอบในด้านการบริหารประเทศ หรือความรับผิดชอบในนโยบายของกระทรวง ซึ่งรัฐมนตรีแต่ละคนรับผิดชอบอยู่ ดังนั้นจึงควรแยกความรับผิดชอบของรัฐมนตรีออกจากความรับผิดชอบอันเนื่องมาจากการปฏิบัติงาน หรือการปฏิบัติหน้าที่อันมิชอบของข้าราชการที่สังกัดในกระทรวงนั้น ๆ กรณีเช่นว่านี้เป็นกรณีก่อการกระทำผิดของข้าราชการประจำเป็นการส่วนตัว ซึ่งจะต้องแก้ไขกันตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ควบคุมการกระทำผิดของ ข้าราชการ ซึ่งเป็นคนละกรณีกับความรับผิดชอบของรัฐมนตรีตามความหมายนี้<sup>269</sup>

ประเทศที่มีรัฐบาลในระบบประธานาธิบดีนั้น ประธานาธิบดีจะมีฐานะเป็นประมุขของรัฐ และเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารด้วย กล่าวคือ เป็นบุคคลคนเดียวที่ตนเอง ตัวอย่างเช่น ประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา ซึ่งประธานาธิบดีที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารนี้ จะมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมกล่าวคือ ประธานาธิบดีจะได้รับเลือกตั้งโดยบุคคลกลุ่มหนึ่ง เรียกว่าคณะผู้เลือกตั้ง อันเป็นกลุ่มบุคคลซึ่งได้รับเลือกตั้งจากทุก ๆ รัฐตามจำนวนประชากรในแต่ละรัฐ ในการเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งดังกล่าวจะประกาศว่าตนเป็นผู้สนับสนุนพรรคการเมืองใด และ

<sup>269</sup> สมชาย กฎหมายดี, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, (พิมพ์ครั้งที่ 3), กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2564, หน้า 120.



จะเลือกใครเป็นประธานาธิบดี และเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่ผู้ได้รับเลือกตั้งจะปฏิบัติตามสัญญาที่ได้ประกาศไว้ในตอนรับเลือกตั้งประธานาธิบดี ซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารจะดำรงตำแหน่งวาระละ 4 ปี และจะดำรงตำแหน่งได้ไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน

เนื่องจากประธานาธิบดีเป็นทั้งประมุขของรัฐ และหัวหน้าฝ่ายบริหารในเวลาเดียวกัน และได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชน ดังนั้น ความรับผิดชอบในการบริหารประเทศของประธานาธิบดีจึงไม่ขึ้นอยู่กับความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติ จึงเท่ากับว่าประชาชนเป็นผู้ให้ความไว้วางใจแก่ประธานาธิบดีในการบริหารประเทศโดยตรง รัฐบาลในระบบประธานาธิบดีไม่มีคณะรัฐมนตรีถึงแม้ว่าจะมีรัฐมนตรีก็ตาม แต่รัฐมนตรีเหล่านี้เป็นเพียงที่ปรึกษาของประธานาธิบดีเท่านั้นไม่ใช่บริหารประเทศร่วมกับประธานาธิบดี การประชุมรัฐมนตรีก็ไม่ได้กระทำในรูปคณะ หากแต่เป็นไปในรูปที่ว่าประธานาธิบดีจะปรึกษากับรัฐมนตรีคนใดก็ได้ การวินิจฉัยปัญหาต่างๆ ไม่ได้เป็นไปตามเสียงข้างมากตามลักษณะการลงมติในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี หากแต่ประธานาธิบดีเป็นผู้ตัดสินใจเองแต่ผู้เดียว ภายหลังจากที่ได้ฟังความเห็นของรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องแล้ว ประธานาธิบดีไม่ผูกพันจะต้องปฏิบัติตามความคิดเห็นหรือคำแนะนำของรัฐมนตรี เคยมีตัวอย่างปรากฏในการประชุมสมัยอับราฮัม ลินคอล์น เป็นประธานาธิบดี รัฐมนตรีทั้งหมดที่เข้าประชุมไม่เห็นด้วยกับความเห็นของประธานาธิบดี แต่ประธานาธิบดีสรุปว่า “มีผู้ไม่เห็นด้วย 2 คน เห็นด้วย 1 คน ฝ่ายเห็นด้วยเป็นฝ่ายชนะ”<sup>270</sup>

### 8.3 บทบาทอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร

คำว่า ฝ่ายบริหาร หรือผู้ใช้อำนาจบริหารนั้น ทราบดีแล้วว่า ถ้าเป็นรัฐบาลในรูปประธานาธิบดีนั้น ผู้ใช้อำนาจบริหารคือ ประธานาธิบดี ซึ่งมีฐานะเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร โดยมีรัฐมนตรีต่างๆ ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยหรือให้คำปรึกษาแก่ประธานาธิบดี ส่วนรัฐบาลในรูปแบบรัฐสภานั้นผู้ใช้อำนาจบริหารคือ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีซึ่งประกอบกันขึ้นเป็นคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่บริหารประเทศ

ในการศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารนั้น ในที่นี้จะกล่าวเฉพาะกรณีของประเทศไทยเท่านั้น ส่วนอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารในรูปแบบรัฐสภาหรือประธานาธิบดีนั้น ได้มีกล่าวไว้ข้างแล้ว ในบทที่ว่าด้วยรูปของรัฐบาล จะเห็นได้ว่าผู้ใช้อำนาจบริหาร ซึ่งทำหน้าที่บริหารประเทศนั้นสามารถแยกออกได้เป็น 2 ส่วนคือ

#### 1. ผู้ใช้อำนาจบริหารในฐานะรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี

การใช้อำนาจหน้าที่ในฐานะรัฐบาลนี้ เป็นอำนาจหน้าที่ที่จะกำหนดและดำเนินนโยบายของชาติ ซึ่งมีกิจกรรมต่างๆ ที่ฝ่ายบริหารต้องปฏิบัติ เพื่อให้ประเทศชาติมั่นคงปลอดภัย เช่น การประกาศสงคราม การทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศ การดำเนินการระหว่างคณะรัฐมนตรีกับรัฐสภา ตลอดจนการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

กิจการที่ผู้ใช้อำนาจบริหารในฐานะรัฐบาลนี้ คณะรัฐมนตรีเป็นผู้วินิจฉัยวางนโยบายและรับผิดชอบร่วมกันจะมอบหมายให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งรับไปวินิจฉัยและปฏิบัติแทนเหมือนกิจการปกครองไม่ได้ คำว่า

<sup>270</sup> สมภพ โทตระกิตย์, อ้างแล้ว, หน้า 90.



Government ซึ่งหมายถึงรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้นนั้นเป็นการตีความหมายอย่างแคบ

แต่ตามความหมายอย่างกว้างแล้ว Government หมายถึง รัฐสภาและคณะรัฐมนตรี หรือ ประธานาธิบดี ซึ่งหมายถึงการปกครองประชาชนนั่นเอง ตามความหมายนี้รัฐสภาก็เป็นผู้มีส่วนในการ ปกครองประชาชน โดยการออกกฎหมายบังคับประชาชน ส่วนคณะรัฐมนตรีหรือประธานาธิบดีนั้นก็เป็นผู้มีส่วนปกครองประชาชนโดยการนำกฎหมายของรัฐสภาไปปฏิบัติ หรือบังคับให้ประชาชนต้องปฏิบัติตาม

## 2. ผู้ใช้อำนาจบริหารในฐานะฝ่ายปกครอง

Administration การบริหาร ย่อมหมายความว่า ในการปกครองประชาชนนั้น ประธานาธิบดีหรือคณะรัฐมนตรีจะจัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับประชาชนอย่างไร อาจจะจัดในรูปการรวมอำนาจการปกครองไว้ที่คณะรัฐมนตรีให้เป็นผู้สั่งการ หรืออาจแบ่งอำนาจการปกครอง คือแบ่งพื้นที่ออกเป็นจังหวัดให้มีผู้แทนรัฐบาลหรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้สั่งการแทนรัฐบาล คณะรัฐมนตรี ตามที่รัฐบาลจะได้มอบหมายไป หรืออาจจัดรูปของการกระจายอำนาจการปกครองคือ กระจายหน้าที่ของรัฐบาลไปให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นปกครองกันเอง เช่น เทศบาล เป็นต้น โดยมีรัฐบาลคอยกำกับการบริหารงานขององค์กรส่วนท้องถิ่นอีกทีหนึ่ง

ผู้ใช้อำนาจบริหารนอกจากจะมีหน้าที่หลักในการกำหนดนโยบายดำเนินการตามกฎหมาย และนโยบายของรัฐบาลแล้ว ยังมีอำนาจอื่น ๆ อีกคือ อำนาจในการยุบสภา และอำนาจในทางนิติบัญญัติ<sup>271</sup>

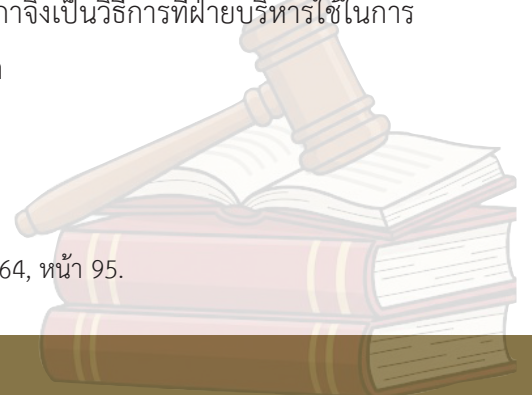
### 8.3.1 อำนาจในการยุบสภา

รูปของรัฐบาลในระบบประธานาธิบดีนั้น เป็นระบบที่มีการแบ่งแยกผู้ใช้อำนาจอธิปไตยออกจากกันอย่างค่อนข้างเด็ดขาด กล่าวคือ ประธานาธิบดีจะเป็นประมุขของรัฐ และเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารในขณะเดียวกันด้วย โดยมีรัฐมนตรีต่าง ๆ ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยประธานาธิบดี รัฐบาลในระบบประธานาธิบดีนั้นประธานาธิบดีไม่ต้องรับผิดชอบในการบริหารประเทศต่อสภานิติบัญญัติ สภานิติบัญญัติไม่สามารถเปิดอภิปรายทั่วไป หรือตั้งกระทู้ถามประธานาธิบดีได้ ในทางกลับกัน ประธานาธิบดีในฐานะเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารก็ไม่มีอำนาจในการยุบสภาด้วย

สำหรับประเทศที่มีรัฐบาลในระบบรัฐสภานั้น ประมุขของรัฐอาจเป็นกษัตริย์ก็ได้ เป็นประธานาธิบดีก็ได้ กษัตริย์หรือประธานาธิบดีในระบบรัฐสภานั้น จะทำหน้าที่เป็นประมุขของรัฐแต่เพียงอย่างเดียวไม่ต้องรับผิดชอบในการบริหารประเทศ ทั้งนี้เพราะมีคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่บริหารประเทศแทน ในระบบรัฐสภานี้คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบในการบริหารประเทศต่อสภานิติบัญญัติ เช่น อาจถูกเปิดอภิปรายทั่วไป หรือตั้งกระทู้ถามได้ในทางกลับกันคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารแทนประธานาธิบดี หรือกษัตริย์ที่มีอำนาจในการยุบสภาได้

**การยุบสภา** หมายถึง การที่ประมุขของรัฐโดยคำแนะนำของฝ่ายบริหารประกาศให้สมาชิกภาพของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงพร้อมกันก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่ง การยุบสภาจึงเป็นวิธีการที่ฝ่ายบริหารใช้ในการควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติ ทำให้สมาชิกสภาทุกคนสิ้นสภาพของการเป็นสมาชิก

<sup>271</sup> สมชาย กฎหมายดี, กฎหมายมหาชนเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ 3, วิญญูชน, 2564, หน้า 95.



วัตถุประสงค์ของการยุบสภาก็คือ เป็นการหาทางออกของรัฐบาลตามวิถีทางประชาธิปไตย เพื่อแก้ไขข้อขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ การยุบสภาเพื่อจะได้ให้มีการเลือกตั้งใหม่ ซึ่งเท่ากับว่าเป็นการอุทธรณ์ต่อประชาชน โดยให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินว่าข้อขัดแย้งที่มีอยู่นั้นใครเป็นฝ่ายถูก ใครเป็นฝ่ายผิด ผลของการเลือกตั้งจะเป็นการชี้ให้เห็นว่าข้อขัดแย้งของฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัตินั้นประชาชนเห็นด้วยกับฝ่ายใด ถ้าผลของการเลือกตั้งปรากฏว่าประชาชนเห็นด้วยกับการบริหารประเทศของคณะรัฐมนตรี ประชาชนก็จะเลือกผู้สมัครจากพรรคการเมือง หรือกลุ่มพรรคการเมืองที่เคยเป็นรัฐบาลชุดก่อนการยุบสภาเข้ามาเป็นจำนวนมากจนสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ ดังนั้นก็แสดงให้เห็นว่าประชาชนเห็นชอบด้วยกับการบริหารงานของรัฐบาลชุดก่อน จึงให้ความไว้วางใจเลือกตั้งกลับเข้ามาอีก ในทางตรงกันข้ามหากผู้สมัครฝ่ายรัฐบาลได้รับเลือกเข้ามาน้อยก็แสดงว่าประชาชนไม่เห็นด้วยกับการทำงานของรัฐบาล

การยุบสภานั้น โดยทั่วไปมีสาเหตุมาจากการขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้นว่าการขัดแย้งเกี่ยวกับการเสนอกฎหมายที่ฝ่ายบริหารเสนอให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้พิจารณา แต่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่เห็นชอบด้วย ฝ่ายบริหารจึงประกาศยุบสภา หรืออาจจะเป็นกรณีที่มีการยุบสภาในขณะที่ฝ่ายบริหารกำลังได้รับคะแนนนิยมจากประชาชน และเป็นช่วงระยะเวลาที่สภาใกล้จะหมดวาระ จึงประกาศยุบสภาเพราะหวังจะได้รับเลือกตั้งกลับเข้ามาใหม่ เช่น ประเทศอังกฤษ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎร ดังปรากฏในมาตรา 103 ซึ่งบัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไป.....” การยุบสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญไทยดังกล่าว ก่อให้เกิดผลดังนี้

1. สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง
2. รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง
3. ต้องมีการเลือกตั้งทั่วไปภายในระยะเวลาไม่น้อยกว่า 45 วัน แต่ไม่เกิน 60 วัน นับแต่วันยุบสภาผู้แทนราษฎร<sup>272</sup>

### 8.3.2 อำนาจนิติบัญญัติ

โดยหลักการแล้ว ฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่ออกกฎหมายมาบังคับใช้แก่ประชาชน และให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้นำกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ออกมาปฏิบัติ

ในทางปฏิบัติ เมื่อฝ่ายบริหารนำกฎหมายมาใช้บังคับแก่ประชาชน ฝ่ายบริหารจะประสบอุปสรรคบางประการ เช่น ประชาชนได้รับความเดือดร้อนจากการปฏิบัติตามกฎหมาย หรือไม่ได้รับความเป็นธรรม ฝ่ายบริหารจะขอให้ฝ่ายนิติบัญญัติแก้ไขกฎหมายก็อาจจะเป็นการเสียเวลาเพราะฝ่ายนิติบัญญัติมิได้มีการประชุมตลอดปี และถ้ารอคอยฝ่ายนิติบัญญัติแล้วประชาชนจะได้รับความเดือดร้อนมากยิ่งขึ้น หรือบางกรณีถ้ามีเหตุการณ์ร้ายแรงจากภายนอกประเทศ ฝ่ายบริหารจะต้องสามารถดำเนินการได้โดยฉับพลันทันท่วงที แต่เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติไม่ได้ให้อำนาจไว้ และถ้ารอให้ฝ่ายนิติบัญญัติให้อำนาจก็อาจแก้ไขสถานการณ์ที่เลวร้ายไม่ได้ทันท่วงที

<sup>272</sup>ราชกิจจานุเบกษา, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, 2560, หน้า 23.



ด้วยเหตุเหล่านี้ ฝ่ายผู้มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญจึงมักจะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญให้อำนาจฝ่ายบริหาร ในการออกกฎหมายที่มีศักดิ์ฐานะเท่ากับกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติได้เป็นการชั่วคราวคือ การออก พระราชกำหนด หรือฝ่ายนิติบัญญัติได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ ให้ฝ่ายบริหารตรากฎหมายลำดับรองได้ (Subordinate Legislation) เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง เป็นต้น โดยมีหลักกฎหมายว่า กฎหมาย ลำดับรองที่ฝ่ายบริหารออกได้นั้นจะมีข้อความขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติไม่ได้

## 1. พระราชกำหนด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารที่จะตราพระราช กำหนดออกมาใช้บังคับได้ในกรณีจำเป็น ซึ่งบางครั้งก็เป็นผลดี คือเป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารแก้ไขปัญหา อย่างรีบด่วนได้ในกรณีที่มีความจำเป็น แต่ในบางครั้งก็มีผลเสียเช่นกัน กล่าวคือ เป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่าย บริหารเข้าไปก้าวล่วงงานซึ่งเป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติได้ เนื่องจากในการที่จะตัดสินใจว่าสถานการณ์ใดเป็น กรณีฉุกเฉินและจำเป็นต้องตราพระราชกำหนด ย่อมเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร ในบางครั้งฝ่ายนิติบัญญัติก็มีความ เห็นว่าฝ่ายบริหารไม่มีความจำเป็นที่จะต้องตราพระราชกำหนด แต่ฝ่ายบริหารก็ได้ตราออกใช้บังคับ ดังนั้น โดย หลักการแล้วฝ่ายบริหารจะใช้อำนาจในการตราพระราชกำหนดได้นั้น จะต้องอาศัยหรือปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจไว้อย่างเคร่งครัด

พระราชกำหนดมี 2 ประเภทคือ พระราชกำหนดทั่วไป และพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือ เงินตรา

### 1) พระราชกำหนดทั่วไป

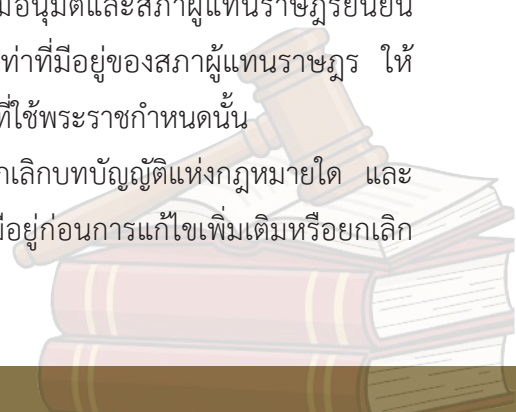
การตราพระราชกำหนดชนิดนี้ ฝ่ายบริหารในฐานะรัฐบาลจะตราขึ้นได้จะต้องอาศัยหลักเกณฑ์ และ เงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 172 ที่บัญญัติว่า

“ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคง ในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้ บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มี ความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดย ไม่ชักช้า ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและการรอกการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรีต้อง ดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็ว ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยื่น การอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้ พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบต่อกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

หากพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่งมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด และ พระราชกำหนดนั้นต้องตกไปตามวรรคสาม ให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิก มีผลใช้บังคับต่อไปนับแต่วันที่การไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นมีผล



ถ้าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอนุมัติพระราชกำหนดนั้น หรือถ้าวุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป

การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด ให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีไม่อนุมัติ ให้มีผลตั้งแต่วันที่ถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การพิจารณาพระราชกำหนดของสภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสภา และการยืนยันการอนุมัติพระราชกำหนด จะต้องกระทำในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภานั้น ๆ”<sup>273</sup>

## 2) พระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา

การตราพระราชกำหนดชนิดนี้ จะต้องอาศัยหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 174 ดังนี้

มาตรา 174<sup>274</sup> บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

ให้นำความในมาตรา 172 วรรคสาม วรรคสี่ วรรคห้า วรรคหก และวรรคเจ็ด มาใช้บังคับแก่พระราชกำหนดที่ได้ตราขึ้นตามวรรคหนึ่งโดยอนุโลม แต่ถ้าเป็นการตราขึ้นในระหว่างสมัยประชุม จะต้องนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายในสามวันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา”<sup>275</sup>

### ลักษณะสำคัญของพระราชกำหนด

1. พระราชกำหนดออกโดยอาศัยอำนาจบริหาร ไม่ใช่อาศัยอำนาจนิติบัญญัติ ฉะนั้น จึงจำเป็นต้องได้รับอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติในขั้นสุดท้ายเสมอ เพราะการออกพระราชกำหนดนั้นเป็นการมอบหมายอำนาจให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจนิติบัญญัติได้ชั่วคราวในกรณีจำเป็นเพื่อรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมของรัฐ ฝ่ายนิติบัญญัติจึงมีอำนาจที่จะพิจารณาได้อีกขั้นหนึ่งว่าเป็นการสมควรที่จะออกพระราชกำหนดนั้นหรือไม่ ในขั้นการพิจารณาอนุมัติ ถ้าเห็นว่าเป็นการไม่สมควรก็มีอำนาจลงมติไม่อนุมัติอันเป็นผลให้พระราชกำหนดนั้นตกไป เท่ากับเป็นการยกเลิกพระราชกำหนด นับแต่วันที่ประกาศมติไม่อนุมัติของสภานิติบัญญัติในราชกิจจานุเบกษา

2. พระราชกำหนดมีฐานะเท่ากับพระราชบัญญัติในระหว่างที่ใช้บังคับและเมื่อได้รับอนุมัติ จากสภานิติบัญญัติแล้วก็มีผลใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติต่อไป แต่ใช้ชื่อพระราชกำหนดตามเดิมด้วยเหตุนี้พระราชกำหนดจึงอาจแก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกพระราชบัญญัติได้

3. พระราชกำหนดจะออกได้แต่เฉพาะในกรณีพิเศษตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ถ้าไม่เข้ากรณีนั้นจะออกพระราชกำหนดไม่ได้

4. แต่เดิมการอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้น รัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ บางฉบับให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 เป็นต้น คือ ต้องมีพระราชบัญญัติ

<sup>273</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, หน้า 35.

<sup>274</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 174.

<sup>275</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 172.



ออกมาอีกฉบับหนึ่งเรียกว่าพระราชบัญญัติโอนมติพระราชกำหนด หรือพระราชบัญญัติไม่อนุมัติพระราชกำหนด แต่วิธีการตามรัฐธรรมนูญฉบับหลัง ๆ คือ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2514 เป็นต้นมา ให้กระทำโดยประกาศมติของสภาให้ประชาชนทราบเท่านั้น ไม่จำเป็นต้องออกพระราชบัญญัติอนุมัติหรือไม่อนุมัติอีกชั้นหนึ่งเหมือนวิธีเดิม

5. เรื่องการอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยฝ่ายนิติบัญญัตินี้ ถือเป็นเงื่อนไขที่สำคัญยิ่งของการออกพระราชกำหนด ทั้งนี้เพราะถ้าไม่กำหนดให้มีการเสนอต่อสภานิติบัญญัติ เพื่ออนุมัติหรือไม่อนุมัติแล้ว อาจมีผลสำคัญในทางการเมืองได้ เช่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับชั่วคราว พุทธศักราช 2490 มาตรา 80 ได้บัญญัติให้นำพระราชกำหนดนั้นเสนอต่อรัฐสภาเพื่อทราบในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไปเท่านั้น ในกรณีนี้จะเห็นได้ว่าเป็นการเปิดโอกาสให้รัฐบาลถือเอาเหตุผลที่เกิดขึ้นระหว่างที่สภานิติบัญญัติไม่อยู่ในสมัยประชุมออกพระราชกำหนด หรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติที่ออกมาโดยรัฐบาลไม่เห็นชอบด้วย พอสภาเปิดประชุมก็เพียงเสนอให้ทราบ สภาก็ไม่รู้จะอย่างไร เพราะได้ออกใช้บังคับไปแล้วถ้าจะยกเลิกก็จะต้องออกพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชกำหนดกันอีก ทำให้เกิดความยุ่งยากสับสนจนราษฎรตามไม่ทัน เพราะฉะนั้น การอนุมัติจึงเป็นเรื่องสำคัญไม่ใช่เป็นเรื่องเล็กน้อย เพราะเป็นการป้องกันไม่ให้ฝ่ายบริหารเข้าไปแย่งใช้อำนาจนิติบัญญัติของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีทางจะควบคุมได้<sup>276</sup>

## 2. พระราชกฤษฎีกา

บทบัญญัติที่ออกโดยฝ่ายบริหารเพื่อการบริหารราชการแผ่นดินตามปกติ คือ พระราชกฤษฎีกา ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกโดยอาศัยอำนาจบริหารโดยพระมหากษัตริย์ตามที่คณะรัฐมนตรีถวายคำแนะนำ ดังที่บัญญัติในมาตรา 175<sup>277</sup> บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย” หรือพระราชบัญญัติซึ่งมีศักดิ์ฐานะสูงกว่า เพราะฉะนั้นจึงสามารถบัญญัติในเรื่องที่ไม่เกินอำนาจของฝ่ายบริหารหรือเกินกว่าอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติกำหนดไว้

### พระราชกฤษฎีกา มีอยู่ 2 ชนิด คือ

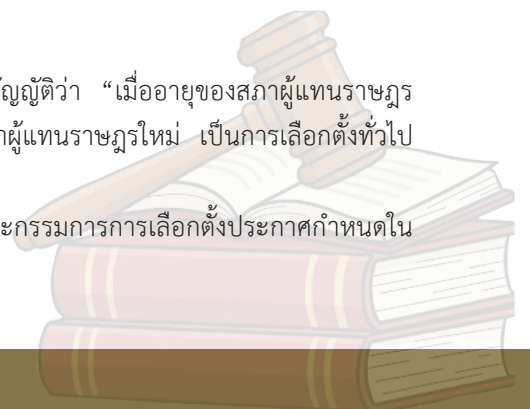
1) พระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญอย่างเดียวเพื่อกำหนดกิจการที่ฝ่ายบริหารต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ เช่น ในกรณีของอายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง พระมหากษัตริย์จะได้ทรงตราพระราชกฤษฎีกา เพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่ตามมาตรา 102<sup>278</sup> หรือทรงตราพระราชกฤษฎีกาในกรณี

<sup>276</sup> เฟิ่งอั้งเชิงอรรถ 177.

<sup>277</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 175.

<sup>278</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 102 บัญญัติว่า “เมื่ออายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง พระมหากษัตริย์จะได้ทรงตราพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ เป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุ

การเลือกตั้งตามวรรคหนึ่ง ต้องเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักรตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา”



ที่มีการยุบสภา เพื่อให้มีการเลือกตั้งขึ้นใหม่ตามมาตรา 103<sup>279</sup> หรือการตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อเรียกประชุม ขยายเวลาประชุมและปิดประชุมรัฐสภาตามมาตรา 122<sup>280</sup> เป็นต้น

2) พระราชกฤษฎีกา ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจพระราชบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่งที่เป็นแม่บท เพื่อก่อตั้งวางระเบียบหน่วยงานของฝ่ายปกครอง หรือดำเนินการตามหลักการที่พระราชบัญญัติให้อำนาจไว้ในชั้นปฏิบัติการ เช่น

พระราชกฤษฎีกาการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496

พระราชกฤษฎีกา จัดตั้งเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

พระราชกฤษฎีกาเบี้ยประชุมกรรมการ พ.ศ. 2519 ที่ออกโดยอาศัยอำนาจพระราชบัญญัติการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ่ายเงินบางประเภทตามงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2518 เป็นต้น

พระราชกฤษฎีกานี้เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับแก่ประชาชนได้เป็นการทั่วไป แต่มีฐานะต่ำกว่าพระราชบัญญัติและพระราชกำหนดจึงจะมีบทบัญญัติที่ขัดแย้งหรือล่งล้ำอำนาจนิติบัญญัติไม่ได้ เช่นจะมีบทกำหนดโทษไม่ได้ เป็นต้น ทั้งนี้เพราะเป็นกฎหมายชั้นรองจากพระราชบัญญัติ ซึ่งฝ่ายบริหารออกได้โดยไม่ต้องขอความยินยอมเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติในภายหลัง

พระราชกฤษฎีกานั้นเป็นบทกฎหมายที่ออกโดยอาศัยอำนาจบริหาร เพื่อใช้บังคับเป็นการทั่วไปตามปกติตามที่แม่บทให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหาร เพราะฉะนั้นพระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่ง นอกจากจะอ้างอำนาจตามรัฐธรรมนูญแล้วยังต้องอ้างอำนาจตามพระราชบัญญัติที่เป็นแม่บทอีกด้วยว่า อาศัยอำนาจตามมาตราใดแห่งพระราชบัญญัติใด แต่พระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญอย่างเดียวไม่ต้องอ้างพระราชบัญญัติใดไว้ในพระราชปรารภ อ้างแต่รัฐธรรมนูญมาตราที่ให้อำนาจตราพระราชกฤษฎีกาอย่างเดียวเท่านั้น

## 8.4 นโยบายของฝ่ายบริหาร

ในยุคที่โลกมีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างรวดเร็ว การกำหนดนโยบายขององค์กรบริหารมีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากนโยบายดังกล่าวมีบทบาทในการกำหนดทิศทางการดำเนินงานขององค์กร ช่วยให้องค์กรสามารถบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้และสามารถแข่งขันในตลาดได้อย่างมีประสิทธิภาพ การบริหารจัดการที่ดีจะต้องอาศัยนโยบายที่ชัดเจน มีการประเมินผล และมีความยืดหยุ่นในการปรับตัวตามสภาพแวดล้อมภายนอกและภายในองค์กร<sup>281</sup>

<sup>279</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 103.

<sup>280</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 122.

<sup>281</sup> มณีรัตน์ แก้วกังวาล , การบริหารจัดการองค์กรในยุคพลวัต, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิทย์พัฒนา, 2564, หน้า 25.



การพัฒนาและการนำเสนอนโยบายที่มีประสิทธิภาพเป็นสิ่งที่ทุกองค์กรต้องให้ความสำคัญ เพราะนโยบายขององค์กรบริหารไม่เพียงแต่ช่วยให้การดำเนินงานเป็นไปได้อย่างมีระเบียบและบรรลุเป้าหมาย แต่ยังช่วยเสริมสร้างวัฒนธรรมองค์กรและเสริมสร้างการรับผิดชอบต่อในระดับต่าง ๆ ของพนักงาน<sup>282</sup>

### 1. การกำหนดวิสัยทัศน์และพันธกิจ

การเริ่มต้นวางนโยบายขององค์กรมักเริ่มจากการกำหนดวิสัยทัศน์และพันธกิจขององค์กรที่ชัดเจน โดยวิสัยทัศน์จะช่วยกำหนดทิศทางในระยะยาว ขณะที่พันธกิจจะช่วยให้พนักงานและผู้มีส่วนได้เสียทุกคนเข้าใจบทบาทและหน้าที่หลักขององค์กร<sup>283</sup> ตัวอย่างเช่น องค์กรที่มุ่งมั่นในด้านการพัฒนานวัตกรรมและเทคโนโลยี อาจตั้งวิสัยทัศน์ว่า “การเป็นผู้นำในการพัฒนาและสร้างสรรค์เทคโนโลยีที่มีผลกระทบต่อการพัฒนาสังคม” และพันธกิจที่เกี่ยวข้องอาจจะเป็น “มุ่งสู่การพัฒนาเทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพและใช้งานได้จริงในชีวิตประจำวัน”

### 2. การวางแผนและการกำหนดนโยบายการบริหาร

หลังจากการกำหนดวิสัยทัศน์และพันธกิจแล้ว ขั้นตอนถัดไปคือการวางแผนและการกำหนดนโยบายการบริหาร เพื่อให้การดำเนินงานในองค์กรมีทิศทางที่ชัดเจนและมีประสิทธิภาพ การวางแผนจะต้องคำนึงถึงสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์กร เช่น การแข่งขันในตลาด เศรษฐกิจสังคม และความสามารถในการใช้ทรัพยากร<sup>284</sup>

นโยบายการบริหารขององค์กรไทยมักมีลักษณะที่เน้นการพัฒนาความร่วมมือและการสื่อสารที่ดีในองค์กร ตัวอย่างเช่น การสร้างวัฒนธรรมการทำงานเป็นทีมที่ส่งเสริมให้พนักงานร่วมมือกันในการบรรลุเป้าหมายขององค์กร การกำหนดนโยบายการฝึกอบรมและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ถือเป็นนโยบายสำคัญในการเสริมสร้างความสามารถของพนักงานในองค์กร<sup>285</sup>

### 3. นโยบายด้านการบริหารการเงิน

การบริหารการเงินเป็นส่วนสำคัญที่ไม่สามารถมองข้ามได้ในการกำหนดนโยบายขององค์กร การจัดการทางการเงินที่ดีจะช่วยให้สามารถควบคุมค่าใช้จ่ายได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีการวางแผนการใช้จ่ายที่สอดคล้องกับรายได้และงบประมาณที่กำหนดไว้ นโยบายนี้จะช่วยให้องค์กรสามารถจัดการทรัพยากรทางการเงินได้อย่างรอบคอบ และทำให้สามารถลงทุนในโครงการต่าง ๆ ได้ในระยะยาว<sup>286</sup>

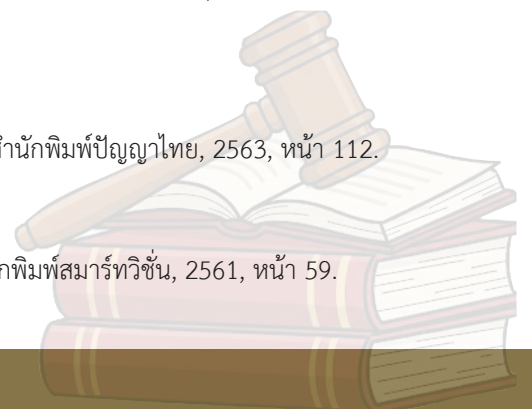
<sup>282</sup> อารีรัตน์ ดิษฐปาน, การพัฒนานโยบายองค์กรเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิทย์พัฒนา, 2562, หน้า 78.

<sup>283</sup> เฟิงอั่งเจิงอรรถ 186, หน้า 45.

<sup>284</sup> สุชาติ พิทักษ์ธรรม, การจัดการเชิงกลยุทธ์ในองค์กรสมัยใหม่, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ปัญญาไทย, 2563, หน้า 112.

<sup>285</sup> เฟิงอั่ง, หน้า 103.

<sup>286</sup> วิทยา นภาศิริกุลกิจ, การบริหารการเงินในองค์กรยุคใหม่, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สมาร์ทวิชชั่น, 2561, หน้า 59.



#### 4. การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

ทรัพยากรมนุษย์ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จขององค์กร การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จึงเป็นนโยบายที่สำคัญที่องค์กรควรให้ความสำคัญอย่างยิ่ง นโยบายนี้มักจะเกี่ยวข้องกับการฝึกอบรม การพัฒนาทักษะ และการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต เพื่อให้พนักงานสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและเติบโตไปพร้อมกับองค์กร<sup>287</sup> ตัวอย่างเช่น การจัดโครงการฝึกอบรมหรือการศึกษาต่อสำหรับพนักงาน ซึ่งช่วยให้พนักงานมีทักษะที่ทันสมัยและสามารถปรับตัวตามการเปลี่ยนแปลงขององค์กรได้

#### 5. การประเมินผลและการปรับปรุงนโยบาย

การประเมินผลของนโยบายการบริหารเป็นกระบวนการที่ช่วยให้เห็นถึงผลลัพธ์ของการดำเนินงานภายในองค์กร การประเมินผลจะช่วยให้สามารถทราบได้ว่านโยบายที่นำไปใช้มีประสิทธิภาพหรือไม่ และหากพบปัญหาหรือข้อบกพร่องจะสามารถทำการปรับปรุงนโยบายได้ทันเวลาที่<sup>288</sup> การประเมินผลนโยบายไม่จำเป็นต้องทำแค่ในช่วงเวลาสิ้นปีหรือสิ้นงวดบัญชีเท่านั้น แต่ควรทำอย่างต่อเนื่องเพื่อให้การปรับปรุงนโยบายสามารถเกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็วและตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในองค์กร

การกำหนดนโยบายขององค์กรบริหารถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้การดำเนินงานขององค์กรเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อความท้าทายที่เกิดขึ้นในโลกธุรกิจที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว นโยบายที่ดีจะต้องมาจากการวางแผนอย่างรอบคอบ การประเมินผลการดำเนินงานอย่างสม่ำเสมอ และการปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป

### 8.5 ความสิ้นสุดของฝ่ายบริหาร

#### ความสิ้นสุดของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีรายบุคคล

คณะรัฐมนตรีทั้งคณะอาจพ้นจากตำแหน่งในกรณีใดกรณีหนึ่ง ดังต่อไปนี้

1. สถานิติบัญญัติในรัฐบาลระบบรัฐสภาลงมติไม่ไว้วางใจด้วยเสียงข้างมาก
2. สถานิติบัญญัติสิ้นอายุคือ อยู่ครบวาระ 4 ปี
3. มีการยุบสภานิติบัญญัติ
4. คณะรัฐมนตรีลาออกทั้งคณะ

5. ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลง เช่น นายกรัฐมนตรีตาย ลาออกจากตำแหน่ง หรือ ถูกลงมติไม่ไว้วางใจ

<sup>287</sup> มณีรัตน์, พรรคการเมืองกับการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองไทย, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์รัฐศาสตร์ไทย 2564, หน้า 88.

<sup>288</sup> สุชาติ พิทักษ์ธรรม, การประเมินผลนโยบายการบริหารองค์กร, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ปัญญาไทย, 2563, หน้า 145.

ส่วนรัฐมนตรีแต่ละคนจะพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

1. ตาย
2. ลาออก
3. ขาดคุณสมบัติของการเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติ ในกรณีที่รัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติด้วย
4. ถูกศาลพิพากษาจำคุก
5. สภานิติบัญญัติลงมติไม่ไว้วางใจ
6. นายกรัฐมนตรีขอให้รัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติถึงความสิ้นสุดของคณะรัฐมนตรีในมาตรา 167<sup>289</sup> และได้บัญญัติถึงความสิ้นสุดของรัฐมนตรีแต่ละคนในมาตรา 170<sup>290</sup>

ฝ่ายบริหารมีหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติและบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยต้องอยู่ภายใต้หลักการตรวจสอบและถ่วงดุลกับฝ่ายนิติบัญญัติและตุลาการ ในระบอบประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญกำหนดโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้การบริหารประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเคารพต่อหลักนิติธรรม

<sup>289</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 167 บัญญัติว่า “รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

- (1) ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา 170
- (2) อายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร
- (3) คณะรัฐมนตรีลาออก
- (4) พ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุตามมาตรา 144

เมื่อรัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งตาม (1) (3) หรือ (4) ให้ดำเนินการเพื่อให้มีคณะรัฐมนตรีขึ้นใหม่ตามมาตรา 158 และมาตรา 159”

<sup>290</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 170.



## พายุตุลาการ

ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย หลักการแบ่งแยกอำนาจ ถือเป็นกลไกเชิงโครงสร้างที่มีนัยสำคัญในการถ่วงดุลและควบคุมการใช้อำนาจรัฐ อันนำไปสู่การธำรงความเป็นธรรมและหลักนิติธรรมในสังคมการเมืองสมัยใหม่ โดยเฉพาะอำนาจตุลาการ ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญในการถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายอื่นผ่านกลไกการพิจารณา พิพากษา และตีความกฎหมายอย่างเป็นอิสระ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติรับรองความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการไว้อย่างชัดเจนในหมวด 10 ว่าด้วยศาล โดยเน้นย้ำถึงหลักการที่ว่าผู้พิพากษาต้องสามารถดำเนินกระบวนการยุติธรรมได้โดยปราศจากอิทธิพลหรือการแทรกแซงจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ อันเป็นการคุ้มครองสถานะของศาลในฐานะสถาบันที่ใช้อำนาจอธิปไตยโดยชอบธรรมและมีบทบาทเป็นกลไกควบคุมภายในระบบรัฐธรรมนูญ ในมาตรา 188 แห่งรัฐธรรมนูญฯ ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า “การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาล ซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ผู้พิพากษาและตุลาการย่อมมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ให้เป็นไปโดยรวดเร็วเป็นธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง” ซึ่งถือเป็นหลักการสำคัญของการแบ่งแยกอำนาจในรัฐธรรมนูญไทย และตอกย้ำบทบาทของตุลาการในฐานะผู้พิทักษ์หลักนิติธรรมและสิทธิเสรีภาพของประชาชน

### 9.1 ระบบศาล

ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้จัดระบบศาลขึ้นใหม่ โดยกำหนดให้มีศาล 4<sup>291</sup> ประเภท ได้แก่

#### 1) ศาลรัฐธรรมนูญ

เป็นศาลที่มีภารกิจสำคัญในอันที่จะพิทักษ์รักษารัฐธรรมนูญ และมีอำนาจหน้าที่หลายประการที่สำคัญ คือ การควบคุมมิให้ร่างกฎหมายและกฎหมายขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ตลอดจนวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญถือเป็นเด็ดขาด และมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ

<sup>291</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 188 – 196, หน้า 64 – 67.



**2) ศาลยุติธรรม**

เป็นศาลที่มีหน้าที่หลักในการพิจารณาข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชน ไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่งหรือคดีอาญา เป็นศาลที่มีเขตอำนาจทั่วไป กล่าวคือหากมีข้อพิพาทใดเกิดขึ้น แต่ไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลใดศาลหนึ่ง เอกชนสามารถนำคดีมาฟ้องร้องยังศาลยุติธรรมได้

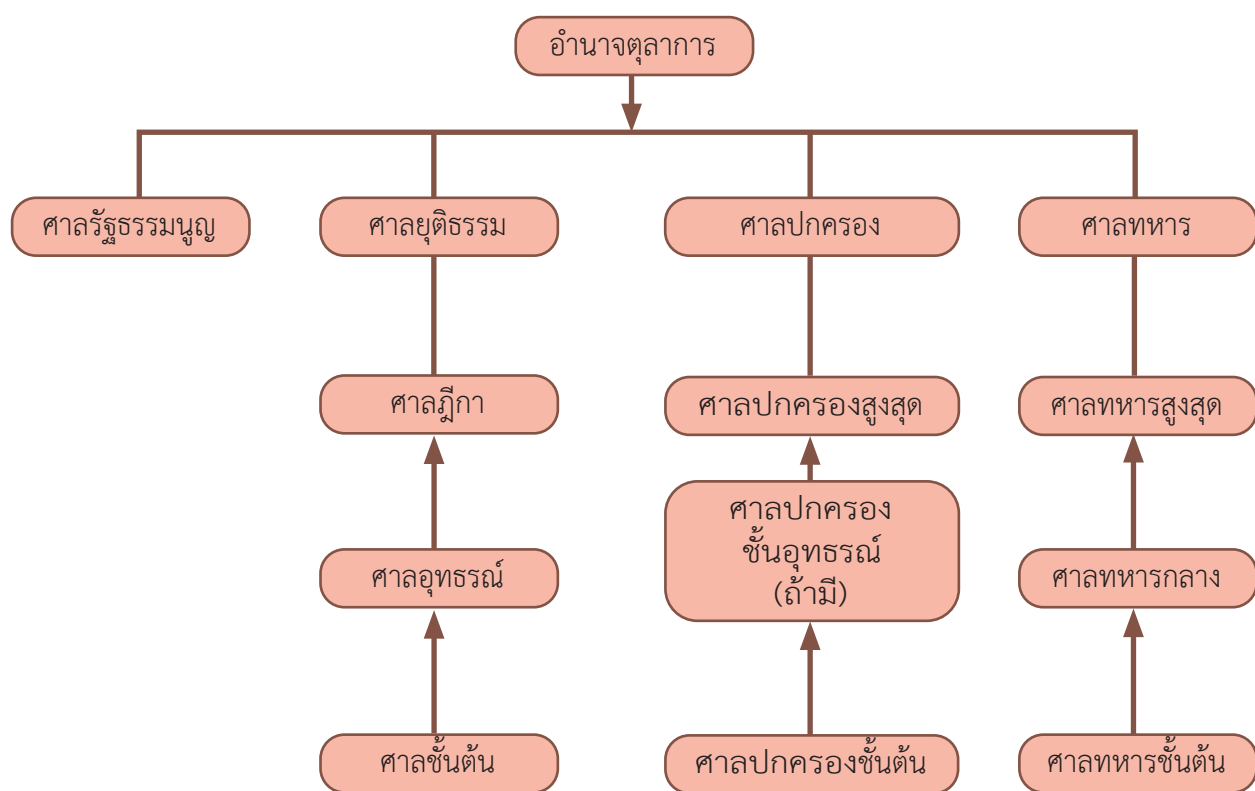
**3) ศาลปกครอง**

เป็นศาลที่มีหน้าที่หลักในการพิจารณาคดีปกครอง ได้แก่ คดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการสั่งการของผู้บังคับบัญชา

**4) ศาลทหาร**

เป็นศาลที่มีหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีอาญาทหาร และคดีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีศาล 4 ประเภทข้างต้นนั้น ย่อมก่อให้เกิดผลดีแก่ประชาชนเป็นส่วนรวม เพราะศาลแต่ละศาลจะมีผู้พิพากษาที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เฉพาะในเรื่องนั้น ๆ เป็นผู้คอยพิจารณาพิพากษาอรรถคดีต่าง ๆ ที่อยู่ในขอบเขตอำนาจของตน

แผนผังแสดงระบบศาล



### 9.1.1 ศาลรัฐธรรมนูญ

**ศาลรัฐธรรมนูญ** คือ องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมมิให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ และมีหน้าที่อื่น ๆ อีกตามที่กฎหมายกำหนด

ศาลรัฐธรรมนูญ ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ เรียกว่า ตุลาการรัฐธรรมนูญ แต่เนื่องด้วยองค์ประกอบของตุลาการรัฐธรรมนูญไม่เป็นอิสระ เพราะมีฝ่ายการเมืองเข้ามาเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญด้วย รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงปรับเปลี่ยนองค์ประกอบ เพื่อให้มีอิสระพร้อมทั้งเรียกเสียใหม่ว่า “ศาลรัฐธรรมนูญ”

#### องค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญคนหนึ่ง และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นอีกแปดคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา

#### ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวน 9 คน มาจาก<sup>292</sup>

ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวนเก้าคนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากบุคคล ดังต่อไปนี้

- (1) ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกามาแล้วไม่น้อยกว่าสามปี ซึ่งได้รับคัดเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา จำนวนสามคน
- (2) ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าตุลาการศาลปกครองสูงสุดมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี ซึ่งได้รับคัดเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด จำนวนสองคน
- (3) ผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ซึ่งได้รับการสรรหาจากผู้ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ของมหาวิทยาลัยในประเทศไทยมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี และยังมีผลงานทางวิชาการเป็นที่ประจักษ์ จำนวนหนึ่งคน
- (4) ผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งได้รับการสรรหาจากผู้ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ของมหาวิทยาลัยในประเทศไทยมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี และยังมีผลงานทางวิชาการเป็นที่ประจักษ์ จำนวนหนึ่งคน
- (5) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับการสรรหาจากผู้รับหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่า หรือตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุดมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี จำนวนสองคน

ในกรณีไม่อาจเลือกผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกาตาม (1) ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจะเลือกบุคคลจากผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาในศาลฎีกามาแล้วไม่น้อยกว่าสามปีก็ได้

การนับระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้นับถึงวันที่ได้รับการคัดเลือกหรือวันสมัครเข้ารับการสรรหา แล้วแต่กรณี ในกรณีจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ คณะกรรมการสรรหาจะประกาศลดระยะเวลาตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองก็ได้ แต่จะลดลงเหลือน้อยกว่าสองปีมิได้”

<sup>292</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 200.

สำหรับการสรรหาและการเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 204 ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้<sup>293</sup>

(1) ผู้ได้รับการคัดเลือกหรือสรรหาเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

(2) ในกรณีที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบผู้ได้รับการสรรหาหรือคัดเลือกรายใด ให้ดำเนินการสรรหาหรือคัดเลือกบุคคลใหม่แทนผู้นั้น แล้วเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไป

(3) เมื่อผู้ได้รับการสรรหาหรือคัดเลือกได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาแล้วให้เลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญ แล้วแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบ

(4) ให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

ศาลรัฐธรรมนูญมีหน่วยราชการของศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานศาลรัฐธรรมนูญ

การแต่งตั้งเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญต้องมาจากการเสนอของประธานศาลรัฐธรรมนูญและได้รับความเห็นชอบของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามที่กฎหมายบัญญัติ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

### อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่โดยสรุป คือ

(1) พิจารณาวินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่

การบริหารพรรคการเมืองซึ่งต้องกำหนดให้เป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง และกำหนดมาตรการให้สามารถดำเนินการโดยอิสระไม่ถูกครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น รวมทั้งมาตรการกำกับดูแลมิให้สมาชิกของพรรคการเมืองกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง<sup>294</sup>

(2) พิจารณาวินิจฉัยว่าบุคคลหรือพรรคการเมืองใดกระทำการโดยใช้สิทธิและเสรีภาพ ตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการ ซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่<sup>295</sup>

<sup>293</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 204.

<sup>294</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 44.

<sup>295</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 49.



- (3) พิจารณาวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา คนใดคนหนึ่ง สิ้นสุดลง<sup>296</sup>
- (4) พิจารณาอุทธรณ์ของสมาชิกพรรคการเมืองที่ร้องขอให้วินิจฉัยเพราะ เหตุว่าพรรคการเมืองที่ตน เป็นสมาชิกนั้น มีมติให้ตนพ้นจากการเป็นสมาชิกภาพ<sup>297</sup>
- (5) พิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็น ชอบแล้วก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย<sup>298</sup>
- (6) พิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอใหม่ มีหลักการอย่างเดียวกัน หรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้หรือไม่<sup>299</sup>
- (7) พิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วแต่ นายกรัฐมนตรียังไม่ได้นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อม ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยมีข้อความขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่<sup>300</sup>
- (8) พิจารณาวินิจฉัยว่าร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และ ร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา แล้วแต่กรณีให้ความเห็นชอบแล้ว แต่ยังมีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษามีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตาม บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่<sup>301</sup>
- (9) พิจารณาวินิจฉัยว่าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณร่าง พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายของสภาผู้แทน ราษฎรหรือของคณะกรรมการการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิก สภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการการ มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณ รายจ่าย หรือไม่<sup>302</sup>
- (10) พิจารณาวินิจฉัยว่าความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งสิ้นสุดลง<sup>303</sup>
- (11) พิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดที่คณะรัฐมนตรีเสนอเป็นไปตามมาตรา 184 วรรคหนึ่ง หรือ วรรคสองหรือไม่<sup>304</sup>

<sup>296</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 101 (3) (5) (6) (7) (10) (10) หรือ (13) หรือมาตรา 111 (3) (4) (7) (5) หรือ มาตรา 82.

<sup>297</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 101 (9).

<sup>298</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 132.

<sup>299</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 139.

<sup>300</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 148.

<sup>301</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 149.

<sup>302</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 141.

<sup>303</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 170 (2) (4) หรือ (5) หรือวรรค 2 หรือไม่ มาตรา 170 ประกอบมาตรา 82.

<sup>304</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 173.

(12) พิจารณาวินิจฉัยว่าหนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขต ซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย หรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญา หรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่าง มีนัยสำคัญ ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาหรือไม่<sup>305</sup>

(13) พิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งจะใช้บังคับแก่คดีใด ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่<sup>306</sup>

(14) พิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เมื่อบุคคลซึ่ง ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้<sup>307</sup>

(15) มีอำนาจแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย<sup>308</sup>

(16) พิจารณาวินิจฉัยกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ<sup>309</sup>

(17) พิจารณาวินิจฉัยว่าการกรรมการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม ตาม มาตรา 230 หรือกระทำการอันต้องห้าม ตามมาตรา 230 หรือไม่<sup>310</sup>

(18) พิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาที่เกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่<sup>311</sup>

(19) พิจารณาวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่<sup>312</sup>

### หน่วยธุรการของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญมีหน่วยธุรการของศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ เป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานศาลรัฐธรรมนูญ อนึ่ง การแต่งตั้งเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญนั้นมีอิสระในการบริหารงาน บุคคล การงบประมาณ และการดำเนินงานอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ<sup>313</sup>

<sup>305</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 178 วรรค 2.

<sup>306</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 212.

<sup>307</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213.

<sup>308</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 210.

<sup>309</sup>อ้างแล้ว มาตรา 210.

<sup>310</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 218.

<sup>311</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 231.

<sup>312</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 247.

<sup>313</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 193.



### 9.1.2 ศาลยุติธรรม

**ศาลยุติธรรม** คือ ศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีทั้งปวง เว้นแต่จะมีรัฐธรรมนูญหรือ กฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น เช่น ศาลปกครอง ศาลทหาร ศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้น กล่าวอีกนัยหนึ่งเมื่อมีข้อพิพาทขึ้นมา ถ้าประชาชนจะไปฟ้องศาลปกครอง ศาลทหาร หรือศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้ เพราะไม่อยู่ในอำนาจของศาลเหล่านั้นแล้วย่อมฟ้องศาลยุติธรรมได้

**ศาลยุติธรรมของไทย แบ่งออกเป็น 3 ชั้น** คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ ศาลฎีกา

**1) ศาลชั้นต้น** เป็นศาลรับฟ้องชั้นเริ่มดำเนินคดี ไม่ว่าจะเป็คดีแพ่งหรือคดีอาญา ศาลชั้นต้นแบ่งออกเป็นหลายประเภท โดยเฉพาะในกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นเมืองหลวงและศูนย์กลางของการค้าและอุตสาหกรรมคดีแต่ละประเภทเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก ศาลในกรุงเทพมหานครส่วนมากเป็นศาลใหญ่และแบ่งศาลตามประเภทคดี เป็นศาลแพ่ง ศาลอาญา ส่วนศาลในจังหวัดอื่นมีอำนาจทั่วไปรวมทั้งคดีแพ่งและคดีอาญามีได้แบ่งศาลตามประเภทคดีอย่างในกรุงเทพมหานคร ศาลชั้นต้นในจังหวัดอื่นอย่างน้อยมีอยู่จังหวัดละ 1 ศาล หรือมากกว่านั้นแล้วแต่อาณาเขตของจังหวัด จำนวนคดีและการคมนาคมซึ่งจะอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน

นอกจากศาลชั้นต้นที่มีอำนาจทั่วไปแล้ว ยังมีศาลที่มีอำนาจชำระคดีเล็ก ๆ น้อย ๆ ในกรุงเทพมหานคร และในบางจังหวัด เรียกว่า “ศาลแขวง” ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลชั้นต้นขึ้นอีกหลายศาล ได้แก่ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัว และวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาล ทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ และวิธีพิจารณาคดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลล้มละลาย และวิธีพิจารณาคดีล้มละลาย พ.ศ. 2542

ดังนั้น ศาลที่มีฐานะเป็นศาลชั้นต้น จึงมีดังนี้

#### 1. ศาลชั้นต้นตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรม

##### 1.1 สำหรับกรุงเทพมหานคร ได้แก่

- 1) ศาลแขวง
- 2) ศาลจังหวัดมีนบุรี
- 3) ศาลแพ่งธนบุรีและศาลอาญาธนบุรี
- 4) ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ ศาลอาญากรุงเทพใต้
- 5) ศาลแพ่งและศาลอาญา

##### 1.2 สำหรับจังหวัดอื่น ๆ นอกจากกรุงเทพมหานคร ได้แก่

- 1) ศาลแขวง
- 2) ศาลจังหวัด



2. ศาลชั้นต้นตามกฎหมายอื่น ได้แก่
  - 1) ศาลเยาวชนและครอบครัว
  - 2) ศาลแรงงาน
  - 3) ศาลภาษีอากร
  - 4) ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ
  - 5) ศาลล้มละลาย

2) ศาลอุทธรณ์ เป็นศาลสูงชั้นกลาง เพื่อเปิดโอกาสให้คู่ความได้มีสิทธิขอให้ศาลสูง ซึ่งประกอบไปด้วยผู้พิพากษาที่มีความรู้และประสบการณ์มากกว่า ได้ทำการพิจารณาพิพากษาคดีอีกชั้นหนึ่งนับเป็นหลักการที่จะประกันความยุติธรรมได้เป็นอย่างดี พระธรรมนูญศาลยุติธรรมบัญญัติให้ศาลอุทธรณ์มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้น ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการอุทธรณ์คือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีทุกเรื่อง ไม่ว่าจะคดีแพ่งคดีอาญาเมื่อศาลชั้นต้นพิจารณาพิพากษาแล้ว หากคู่ความฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่พอใจในคำพิพากษาก็อาจอุทธรณ์ไปศาลอุทธรณ์ได้เสมอ เว้นแต่ห้ามมิให้อุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความ เช่น คดีแพ่งที่มีราคาทรัพย์สินหรือจำนวนทุนทรัพย์ที่พิพาทไม่เกิน 50,000 บาท หรือคดีอาญาที่มีอัตราโทษอย่างสูงจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 50,000 บาท ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต้องห้ามอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริง ทั้งนี้การอุทธรณ์ให้ทำเป็นหนังสือยื่นต่อศาลชั้นต้นภายใน 1 เดือน

ศาลอุทธรณ์นั้นแต่เดิมมีเพียงศาลเดียวตามประกาศกระทรวงยุติธรรม เมื่อวันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2496 เรียกว่า “ศาลอุทธรณ์” ต่อมาเนื่องจากจำนวนคดีในศาลอุทธรณ์เพิ่มมากขึ้น จึงได้มีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอุทธรณ์ภาค พ.ศ. 2532 จัดตั้งศาลอุทธรณ์ภาคขึ้น เพื่อแบ่งเบาภาระของศาลอุทธรณ์โดยต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกาเปิดทำการศาลอุทธรณ์ภาคขึ้น 3 ศาล คือ ศาลอุทธรณ์ ภาค 1, 2 และ 3 มีที่ทำการในกรุงเทพมหานคร

3) ศาลฎีกา ศาลฎีกาเป็นศาลสูงสุด มีอยู่เพียงศาลเดียวในกรุงเทพมหานคร มีอำนาจพิจารณาพิพากษาบรรดาคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ตามบทบัญญัติว่าด้วยการฎีกาคือ เมื่อศาลอุทธรณ์พิพากษาแล้วคู่ความไม่พอใจ ก็ฎีกาต่อศาลฎีกาให้วินิจฉัยอีกชั้นหนึ่งเป็นชั้นสุดท้ายได้ แต่มีได้หมายความว่าฎีกาได้ทุกเรื่องต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความว่าด้วยการฎีกาคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ บางเรื่องกฎหมายห้ามฎีกา เช่น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 244 ในคดีมีราคาทรัพย์สินหรือจำนวนทุนทรัพย์ที่พิพาทไม่เกิน 200,000 บาท และศาลอุทธรณ์ พิพากษายืนตามหรือเพียงแต่แก้ไขเล็กน้อยหรือในคดีอาญาที่ศาลอุทธรณ์พิพากษายืนตามศาลชั้นต้น ให้ลงโทษจำคุกจำเลยไม่เกิน 5 ปี หรือปรับ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 218 ห้ามฎีกาในปัญหาข้อเท็จจริง ทั้งนี้ภายใต้ข้อยกเว้นบางประการ ส่วนข้อกฎหมายนั้นคู่ความฎีกาได้เสมอ



อนึ่ง รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีวัตถุประสงค์ในการปฏิรูปการเมือง ซึ่งมีปัญหาหนึ่งที่เกิดขึ้นในอดีต คือ การทุจริตคอร์รัปชันของนักการเมือง โดยที่กระบวนการยุติธรรมตามปกติไม่อาจนำตัวนักการเมืองมาลงโทษได้สำเร็จ รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานสอบสวน และให้มีการจัดตั้งแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกา เพื่อให้พิจารณาคดีอาญาที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำโดยเฉพาะโดยแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนี้ ประกอบไปด้วยผู้พิพากษาในศาลฎีกาจำนวน 9 คน ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา โดยวิธีลงคะแนนลับ และให้เลือกเป็นรายคดี<sup>314</sup>

### ผู้พิพากษาศาลยุติธรรม

การแต่งตั้งและการให้มีผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมพ้นจากตำแหน่ง ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมก่อน อนึ่ง การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ในการนี้คณะกรรมการศาลยุติธรรมจะต้องตั้งคณะกรรมการขึ้นชั้นละหนึ่งคณะ เพื่อเสนอความคิดเห็นในเรื่อง ดังกล่าวเพื่อประกอบการ<sup>315</sup>

### คณะกรรมการตุลาการ

คณะกรรมการตุลาการเป็นผู้ที่มีอำนาจในการให้คุณโทษแก่ผู้พิพากษา ในอดีตที่ผ่านมาองค์ประกอบของคณะกรรมการตุลาการประกอบไปด้วยผู้พิพากษา ซึ่งดำรงตำแหน่งสูง ๆ ซึ่งเป็นกรรมการตุลาการโดยตำแหน่งบ้าง ผู้พิพากษาดำรงตำแหน่งสูงและผู้พิพากษา ซึ่งเป็นข้าราชการบำนาญ ซึ่งบรรดาผู้พิพากษาเลือกตั้งบ้าง และปลัดกระทรวงยุติธรรม ซึ่งเป็นระบบปิดมีแต่ผู้พิพากษาเป็นกรรมการทำให้เกิดปัญหาการเล่นพรรคเล่นพวก มีการครอบงำเพื่อให้คณะกรรมการตุลาการเป็นกลางอย่างแท้จริง รัฐธรรมนูญใหม่จึงได้บัญญัติกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการตุลาการไว้แตกต่างจากเดิม โดยใช้ระบบเปิดให้มีบุคคลภายนอกซึ่งไม่ใช่ผู้พิพากษาร่วมเป็นกรรมการด้วย เพื่อให้มีการตรวจสอบจากองค์กรภายนอก และเพิ่มการมีส่วนร่วม โดยให้ตัวแทนจากผู้พิพากษาในศาลแต่ละชั้นเป็นกรรมการไม่ใช่เฉพาะผู้พิพากษาระดับสูงของศาลยุติธรรมเท่านั้น เพื่อว่าในการพิจารณาแต่งตั้งโยกย้ายจะได้รับข้อมูลที่ถูกต้องเกี่ยวกับผู้พิพากษาแต่ละคนในศาลแต่ละชั้น

### คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมประกอบด้วยบุคคล ดังต่อไปนี้

- (1) ประธานศาลฎีกา เป็นประธานกรรมการ
- (2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในแต่ละชั้นศาล ได้แก่ ศาลฎีกาหกคน ศาลอุทธรณ์สี่คน และศาลชั้นต้นสองคน ซึ่งเป็นข้าราชการตุลาการในแต่ละชั้นศาล
- (3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสองคน ซึ่งไม่เป็นข้าราชการตุลาการ และได้รับเลือกจากวุฒิสภา<sup>316</sup>

<sup>314</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 235 – 237.

<sup>315</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 194.

<sup>316</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 197.

### หน่วยธุรการของศาลยุติธรรม

สำหรับหน่วยธุรการของศาลยุติธรรมนั้นเดิมได้แก่ กระทรวงยุติธรรม แต่รัฐธรรมนูญใหม่ต้องการให้ศาลยุติธรรมเป็นอิสระอย่างแท้จริง จึงกำหนดให้ศาลยุติธรรมมีหน่วยธุรการของตนเองอัน ได้แก่ สำนักงานศาลยุติธรรมที่เป็นอิสระทั้งในด้านการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม เป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานศาลฎีกา ซึ่งเลขาธิการนี้จะตั้งได้ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม<sup>317</sup> ดังนี้แล้ว จะเห็นว่าต่อไปนี้กระทรวงยุติธรรมก็ไม่มีหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานธุรการของศาลยุติธรรมอีกต่อไป

### 9.1.3 ศาลปกครอง

**ศาลปกครอง** คือ องค์กรของฝ่ายบริหารที่จัดตั้งขึ้นมาเป็นพิเศษแยกต่างหากจากศาลยุติธรรมมีอำนาจชี้ขาด ข้อพิพาทในทางปกครอง อันเกิดจากข้อพิพาทระหว่างรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง

**ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นคดีปกครอง** ดังนี้

(1) ข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน

(2) ข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำ หรือละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการ ส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ<sup>318</sup>

#### โครงสร้างของศาลปกครอง

ศาลปกครอง จะจัดตั้งเป็นอิสระจากศาลยุติธรรมโดยแบ่งศาลออกเป็น 3 ชั้น คือ

- (1) ศาลปกครองชั้นต้น
- (2) ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (มีหรือไม่มีก็ได้)
- (3) ศาลปกครองสูงสุด

<sup>317</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 193.

<sup>318</sup>เพ็งอั้งเชิงอรธ 211.



### ตุลาการในศาลปกครอง

การแต่งตั้งและการให้ตุลาการในศาลปกครองพ้นจากตำแหน่ง ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง นอกจากนี้การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครอง รัฐธรรมนูญยังเปิดช่องให้ใช้ระบบเปิดคือ สามารถตั้งผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์และผู้ทรงคุณวุฒิในการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้ โดยสามารถแต่งตั้งได้ไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนตุลาการในศาลปกครองสูงสุดทั้งหมด แต่ทั้งนี้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการศาลปกครอง ตามที่กฎหมายบัญญัติและได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาก่อน ซึ่งแตกต่างจากผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมซึ่งใช้ระบบปิดคือ มีการสอบคัดเลือกบุคคลเข้าเป็นผู้พิพากษา แล้วต้องได้ตำแหน่งเป็นผู้พิพากษาศาลฎีกา บุคคลภายนอกจะเข้าไปเป็นผู้พิพากษาศาลฎีกาไม่ได้

เหตุผลที่ทำให้มีการแต่งตั้งบุคคลภายนอกเข้าเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุดได้ ก็เพื่อให้มีการพัฒนากฎหมายปกครองให้เจริญรุดหน้าขึ้น เพราะศาลปกครองเป็นองค์กรใหม่ ความรู้ความเชี่ยวชาญยังมีน้อย ผู้รู้กฎหมายปกครองในทางทฤษฎีส่วนมากก็อยู่ในรั้วมหาวิทยาลัยหรือส่วนราชการอื่น

อนึ่ง มีข้อควรสังเกตประการหนึ่งที่สำคัญสำหรับศาลปกครอง คือ การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองให้ดำรงตำแหน่งประธานศาลปกครองสูงสุดนั้นจะแต่งตั้งได้ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองและวุฒิสภาแล้ว<sup>319</sup> ซึ่งต่างจากการตั้งประธานศาลฎีกาของศาลยุติธรรม การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้การตั้งประธานตุลาการศาลปกครองสูงสุดต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภานั้น เป็นความพยายามที่จะให้อำนาจตุลาการเกาะเกี่ยวกับประชาชนมากยิ่งขึ้น เพราะประเทศไทยใช้ระบบรัฐสภาที่ประชาชนเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสมาชิกทำหน้าที่รัฐสภาตรากฎหมาย และรัฐบาลก็มาจากความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารต่างก็มีความเชื่อมโยงกับประชาชน แต่อำนาจตุลาการนั้นในอดีตไม่มีจุดเชื่อมโยงกับประชาชน เพราะการแต่งตั้งผู้พิพากษาในระบบปิด ตลอดจนประธานศาลฎีกาก็ตั้งโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการ รัฐธรรมนูญเห็นปัญหานี้จึงได้พยายามเชื่อมองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการให้มีความสัมพันธ์กับประชาชน<sup>320</sup>

**ข้อสังเกต** ผู้ทำหน้าที่ชี้ขาดในศาลแต่ละศาล รัฐธรรมนูญเรียกชื่อต่างกันไป กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญเรียกว่า “ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ” ศาลยุติธรรม เรียกว่า “ผู้พิพากษา” ศาลปกครอง เรียกว่า “ตุลาการศาลปกครอง” และศาลทหาร เรียกว่า “ตุลาการศาลทหาร”

### คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง

ศาลปกครองก็เช่นเดียวกับศาลยุติธรรม คือ มีคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองเป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งและปลดตุลาการ ตลอดจนพิจารณาเลื่อนตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือน และลงโทษตุลาการศาลปกครอง

<sup>319</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 198.

<sup>320</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 204.

คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองใช้ระบบเปิดเช่นเดียวกับคณะกรรมการตุลาการของศาลยุติธรรม โดยประกอบด้วยบุคคล ดังต่อไปนี้

- (1) ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นประธานกรรมการ
- (2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 9 คน ซึ่งเป็นตุลาการในศาลปกครองและได้รับเลือกจากตุลาการในศาลปกครองด้วยกันเอง
- (3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งได้รับเลือกจากวุฒิสภา 2 คน และจากคณะรัฐมนตรีอีก 1 คน<sup>321</sup>

#### หน่วยธุรการของศาลปกครอง

ศาลปกครองมีหน่วยธุรการของศาลปกครองที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานศาลปกครองสูงสุด อนึ่งการแต่งตั้งเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองด้วย สำหรับสำนักงานศาลปกครองนั้นมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินกิจการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

#### 9.1.4 ศาลทหาร

ศาลทหารเป็นศาลที่ใช้อำนาจตุลาการ เช่นเดียวกับศาลยุติธรรม รัฐธรรมนูญของไทยหลายฉบับจะมีบทบัญญัติกล่าวถึงศาลทหารรวมอยู่ในหมวดที่ว่าด้วยศาล ควบคู่ไปกับศาลยุติธรรมเสมอ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 199<sup>322</sup> บัญญัติว่า “ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาที่ผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลซึ่งอยู่ในอำนาจศาลทหารและคดีอื่น “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

แสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญรับรองเรื่องศาลทหารไว้ โดยให้ยึดถือหลักการตามพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหารที่ใช้บังคับอยู่แล้วนั่นเอง

ศาลทหารจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 สังกัดอยู่ในกระทรวงกลาโหม และอาจแบ่งประเภทตามอำนาจของศาลออกได้เป็น 2 ประเภท คือ ศาลทหารในเวลาปกติและศาลทหารในเวลาไม่ปกติ

โดยปกติศาลทหารแบ่งออกเป็นสามชั้นเช่นเดียวกับศาลยุติธรรม คือ แบ่งเป็นศาลทหารชั้นต้น ซึ่งประกอบด้วย ศาลจังหวัดทหาร ศาลมณฑลทหาร ศาลทหารกรุงเทพฯ และศาลประจำหน่วยทหาร ศาลทหารกลาง คือ ศาลอุทธรณ์ของทหาร และศาลทหารสูงสุด ก็คือ ศาลฎีกาของทหาร

## 9.2 การขัดกันของเขตอำนาจศาล

การวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาในรูปแบบของคณะกรรมการ ซึ่งมีองค์ประกอบของคณะกรรมการ และอำนาจหน้าที่ไว้ดังนี้

<sup>321</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 210.

<sup>322</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 199.



### 9.2.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการ และการดำเนินกระบวนการพิจารณา

กฎหมายกำหนดให้มีกรรมการโดยตำแหน่ง ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกาเป็นประธาน ประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร ประธานศาลอื่น

ผู้มีความรู้และประสบการณ์ด้านกฎหมายที่มิใช่ผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ได้รับการคัดเลือกจากที่ประชุมของกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวจำนวน 1 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี นับแต่วันประกาศรายชื่อกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในราชกิจจานุเบกษา<sup>323</sup>

ในการดำเนินกระบวนการพิจารณา มีเลขานุการศาลฎีกาเป็นเลขานุการคณะกรรมการจะทำการรวบรวมความเห็น คำร้อง คำชี้แจงและเอกสารทั้งปวงที่จำเป็นต่อการพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการ แล้วทำบันทึกสรุปข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายพร้อมเสนอความเห็นเกี่ยวกับแนวทางในการพิจารณาวินิจฉัยต่อคณะกรรมการ เมื่อมีการเสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาโดยเลขานุการคณะกรรมการจะมีมติก่อนว่าจะรับเรื่องไว้พิจารณาหรือไม่ ถ้ารับเรื่องคณะกรรมการต้องวินิจฉัยชี้ขาดให้เสร็จสิ้นภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง<sup>324</sup>

### 9.2.2 อำนาจของคณะกรรมการในการชี้ขาด

อำนาจของคณะกรรมการในการชี้ขาดว่าศาลใดมีอำนาจพิจารณาพิพากษา ซึ่งในเรื่องดังกล่าวมีแนวทางในการนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของคณะกรรมการโดยแยกได้ 2 กรณี

#### 1) กรณีคดีไม่ขึ้นสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ

เป็นกรณีศาลชั้นต้นที่มีการโต้แย้งอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเห็นพ้องกันว่าศาลใดมีอำนาจพิจารณาพิพากษา ในกรณีนี้ทำให้ข้อโต้แย้งไม่ต้องขึ้นไปสู่การพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

(1) กรณีฟ้องคดีต่อศาลใดศาลหนึ่งศาลนั้นรับคำฟ้อง<sup>325</sup> หรือกรณีศาลที่มีการฟ้องคดีเห็นว่าตนไม่มีอำนาจจึงไม่รับฟ้องจึงได้มีการโต้แย้ง โดยการอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดต่อไปหรือศาลอุทธรณ์ มีคำสั่งให้รับฟ้อง แต่คู่ความหรือคู่กรณีฝ่ายที่ถูกฟ้องโต้แย้งว่าคดีอยู่ในอำนาจของอีกศาลหนึ่ง เช่น เมื่อโจทก์ฟ้องคดีและศาลยุติธรรมรับฟ้องไว้แล้ว แต่จำเลยเห็นว่าคดีอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง หรือต่อมาศาลที่รับฟ้องเห็นว่าตนไม่มีอำนาจ

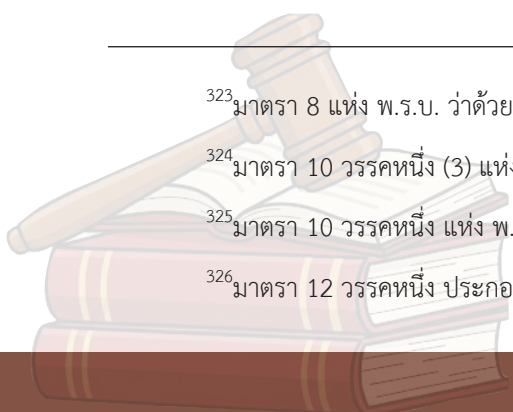
(2) กรณีนำข้อเท็จจริงฟ้องเรื่องเดียวกันต่อศาลตั้งแต่สองศาลขึ้นไป<sup>326</sup> แต่คู่ความหรือคู่กรณีฝ่ายที่ถูกฟ้องในทุกศาลโต้แย้งว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่น หรือคู่ความหรือคู่กรณีฝ่ายที่ฟ้องคดีไว้ต่อศาลหนึ่ง แต่ตกเป็นผู้ถูกฟ้องคดีในอีกศาลหนึ่งโต้แย้งว่าคดีที่ตนถูกฟ้องนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่นหรือต่อมาศาลที่รับฟ้องเห็นว่าตนไม่มีอำนาจ

<sup>323</sup> มาตรา 8 แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542.

<sup>324</sup> มาตรา 10 วรรคหนึ่ง (3) แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542.

<sup>325</sup> มาตรา 10 วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542.

<sup>326</sup> มาตรา 12 วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา 10 แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542.





กรณีดังกล่าวข้างต้น ผู้ถูกฟ้องคดีต้องยื่นคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลก่อนวันสืบพยานสำหรับศาลยุติธรรมหรือศาลทหารหรือก่อนวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกสำหรับศาลปกครอง หรือศาลอื่น ในการนี้ศาลที่รับฟ้องต้องรอการพิจารณาไว้ชั่วคราว และจัดทำความเห็นส่งไปให้ศาลที่คู่ความหรือคู่กรณีร้องว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจโดยเร็ว สำหรับกรณีศาลที่รับฟ้องไว้แล้วเห็นเองภายหลังว่าคดีอยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่นก่อนมีคำพิพากษาที่ต้องดำเนินการเช่นเดียวกัน<sup>327</sup>

เมื่อได้รับความเห็นจากศาลที่ส่งความเห็นว่าจะคดี อยู่ในอำนาจของศาลที่ส่งความเห็นแล้ว และศาลที่รับความเห็นเห็นฟ้องด้วยก็จะแจ้งความเห็นของตนไปยังศาลที่ส่งความเห็น เพื่อให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีต่อไป หรือหากศาลที่ส่งความเห็น เห็นว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจศาลอีกศาลหนึ่ง และศาลที่รับความเห็น เห็นฟ้องด้วยกับศาลที่ส่งความเห็น ก็จะแจ้งไปยังศาลที่ส่งความเห็นเพื่อมีคำสั่งโอนคดีไปยังศาลที่รับความเห็น หรือสั่งจำหน่ายคดีเพื่อให้คู่ความไปฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจต่อไป<sup>328</sup>

(3) กรณีศาลที่มีการฟ้องคดีเห็นว่าตนไม่มีอำนาจจึงไม่รับฟ้อง ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีไปฟ้องยังอีกศาลหนึ่งศาลนั้นรับไว้พิจารณา

ดังนั้น ในกรณีศาลชั้นต้นที่มีการโต้แย้งอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเห็นฟ้องกันว่าศาลใดมีอำนาจพิจารณาพิพากษา ซึ่งคำสั่งของศาลเป็นที่สุด<sup>329</sup> ทำให้ข้อโต้แย้งไม่ต้องขึ้นไปสู่การพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจระหว่างศาล ต้องถือว่าคดีได้ผ่านกระบวนการตรวจสอบเขตอำนาจศาลตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 ทำให้ศาลที่ยอมรับพิจารณาคดีนั้น มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษา

จะเห็นได้ว่า เมื่อการพิจารณาคดีไม่ว่าในศาลใด เมื่อล่วงพ้นเวลาที่จะโต้แย้งเรื่องเขตอำนาจศาล กล่าวคือ ก่อนวันสืบพยานสำหรับศาลยุติธรรมหรือศาลทหารหรือก่อนวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกสำหรับศาลปกครอง หรือศาลอื่น จะต้องถือว่าศาลนั้นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าว

**2) กรณีคดีขึ้นสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ** เป็นการขัดแย้งกันในลักษณะที่ศาลเห็นว่าตนไม่มีอำนาจ<sup>330</sup> แยกพิจารณาได้ดังนี้

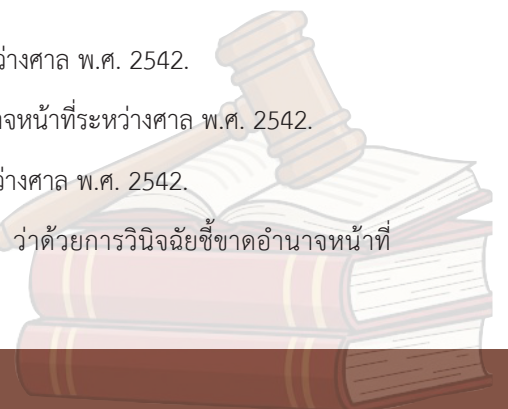
(1) การส่งเรื่องมาให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา 10 วรรคหนึ่ง(3) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกรณีที่คู่ความฝ่ายหนึ่งถูกฟ้องโต้แย้งเขตอำนาจของศาลที่รับฟ้อง และศาลที่ส่งความเห็นและรับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจในคดีนั้น เช่น

<sup>327</sup> มาตรา 10 วรรคสาม แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542.

<sup>328</sup> มาตรา 10 วรรคหนึ่ง (1) หรือ (2) แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542.

<sup>329</sup> มาตรา 10 วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542.

<sup>330</sup> มาตรา 12 วรรคสอง ประกอบมาตรา 10 วรรคหนึ่ง (3) แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542.



คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจระหว่างศาลที่ 1/2546 “...บิลฟิงเกอร์ เบอร์เกอร์ เอจี (เดิมชื่อบิลฟิงเกอร์ พลัส เบอร์เกอร์ บาวอค์เตียนเกเซลชวาฟท์) บริษัท ช. การช่าง จำกัด (มหาชน) และวัลเทอร์ เบา เอจี (เดิมชื่อดิคเคอร์ฮอฟฟ์ แอนด์ วิตแมนน์ เอจี) ในนามของกิจการร่วมค้าปีซีดี ได้ยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งกรุงเทพใต้อ้างว่า ผู้ร้องมีฐานะเป็นเจ้าของนี้ตามคำชี้ขาดของการทางพิเศษแห่งประเทศไทยยื่นคำคัดค้านว่า คดีนี้ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม เนื่องจากสัญญาจ้างเหมาออกแบบบูรณก่อสร้างโครงการทางด่วนสายบางนา-บางพลี-บางปะกงระหว่างการทางพิเศษแห่งประเทศไทย กับกิจการร่วมค้า ปีซีดี ผู้ร้อง เป็นสัญญาทางปกครอง

ศาลแพ่งกรุงเทพใต้เห็นว่า สัญญาอนุญาตตุลาการไม่เป็นสัญญาทางปกครอง

ศาลปกครองกลางเห็นว่า โดยที่ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งกรุงเทพใต้ขอให้มีการบังคับตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการภายหลังจากที่พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2545 มีผลใช้บังคับแล้ว ดังนั้นการยื่นคำร้องของผู้ร้องจึงเป็นการยื่นคำร้องตามมาตรา 42 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2545...”<sup>331</sup>

(2) การส่งเรื่องมาให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา 12 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกรณีที่ศาลหนึ่งไม่รับฟ้อง เพราะเห็นว่าคดีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของอีกศาลหนึ่ง เมื่อมีการฟ้องคดีต่ออีกศาลหนึ่งแล้ว ศาลดังกล่าวเห็นว่าคดีนั้นไม่อยู่ในอำนาจเช่นกัน ให้ศาลนั้นส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาด

โดยคำวินิจฉัยของคณะกรรมการจะเป็นที่สุด ศาลที่อยู่ในลำดับสูงขึ้นของศาลนั้นจะยกเรื่องเขตอำนาจอำนาจศาลขึ้นพิจารณาอีกไม่ได้ อย่างไรก็ตามไม่ผูกพันศาลในคดีอื่นจึงอาจมีการโต้แย้งในเรื่องทำนองเดียวกันได้อีก คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจระหว่างศาล อาจเห็นว่าเป็นการร้องขอให้วินิจฉัยซ้ำในเรื่องที่คณะกรรมการได้เคยวินิจฉัยชี้ขาดไว้แล้ว

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจระหว่างศาลที่ 26/2545 “...คดีนี้ผู้ร้องได้ยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองกระเปียน หมู่ที่ 5 อำเภอบ้านหมี่ จังหวัดลพบุรี และผู้คัดค้านยื่น คำร้องว่า คดีอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองขอให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดว่าศาลใดมีเขตอำนาจเหนือคดีนี้ ซึ่งคณะกรรมการได้เคยวินิจฉัยชี้ขาดไว้แล้ว จำนวน 7 เรื่อง ว่า คดีคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมชั้นต้นซึ่งเขตเลือกตั้งนั้นอยู่ในเขตอำนาจ ตามนัยคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 3/2544 ถึงที่ 7/2544 ที่ 8/2545 และที่ 9/2545 และเคยมีคำสั่งยกคำร้องของผู้คัดค้านที่ขอให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลในคดีที่มีข้อเท็จจริงลักษณะเดียวกันนี้ ตามคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล (คำสั่ง) ที่ 15/2545 ทั้งเรื่องนี้ไม่มีข้อเท็จจริงหรือลักษณะพิเศษที่แตกต่างไปจากเรื่องเดิมอันจะทำให้คณะกรรมการต้อง

<sup>331</sup> คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 1/2546 (เอกสารอัดสำเนา)



วินิจฉัยเพิ่มเติมหรือวินิจฉัยในประเด็นอื่นอีก ถือได้ว่าเป็นการร้องขอให้วินิจฉัยซ้ำในเรื่องที่คณะกรรมการได้เคยวินิจฉัยชี้ขาดไว้แล้ว ตามข้อบังคับคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ว่าด้วยการเสนอเรื่อง การพิจารณาและวินิจฉัย พ.ศ. 2544 ข้อ 28”

อย่างไรก็ตามแม้เวลาล่วงเลยมาจนกระทั่งมีคำพิพากษาศาลที่รับฟ้องไว้ก็อาจยกเรื่องเขตอำนาจศาล เพื่อไม่พิจารณาพิพากษาประเด็นนั้นได้

จากดังกล่าวข้างต้น เมื่อประเทศไทยมีศาลหลายศาล ทั้งศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร อาจมี ปัญหาว่าข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจะอยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลใด โดยข้อพิพาทนี้อาจเกิดขึ้นใน 2 รูปแบบ คือ

- 1) ศาลแต่ละศาลต่างเห็นว่าข้อพิพาทที่เกิดขึ้นอยู่ในเขตอำนาจตนที่จะรับไว้วินิจฉัย ซึ่งจะเกิดสภาพ การแข่งขัน
- 2) ศาลแต่ละศาลต่างเห็นว่าข้อพิพาทที่เกิดขึ้นนั้น ไม่อยู่ในเขตอำนาจตนที่จะรับไว้วินิจฉัยได้ ซึ่ง จะเกิดสภาพที่มีข้อพิพาทแต่ไม่มีศาลใดรับฟ้อง

ในอดีต เมื่อมีปัญหาข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจะอยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลใด รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้เป็น อำนาจของคณะกรรมการตุลาการรัฐธรรมนูญ ปัจจุบันคือศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้ชี้ขาด แต่ด้วยเหตุที่ตุลาการศาล รัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญใหม่ประกอบด้วยทั้งผู้สำเร็จการศึกษานิติศาสตร์ และสาขาอื่น ในขณะที่การ พิจารณาว่าข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจะอยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลใดนั้น โดยสภาพต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญทางนิติศาสตร์ โดยเฉพาะ ดังนั้นรัฐธรรมนูญจึงไม่ให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้ชี้ขาด หากแต่ได้กำหนดคณะกรรมการขึ้นมาโดย เฉพาะประกอบด้วยประธานศาลฎีกาเป็นประธาน ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานศาลอื่น และผู้ทรง คุณวุฒิอื่นอีกไม่เกินสี่คน ตามที่กฎหมายบัญญัติเป็นกรรมการพิจารณา กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร หรือศาลอื่น<sup>332</sup>

ฝ่ายตุลาการมีหน้าที่พิจารณาและพิพากษาคดีอย่างเป็นอิสระ เพื่อธำรงไว้ซึ่งความยุติธรรมและ หลักนิติธรรม รัฐธรรมนูญกำหนดให้ฝ่ายตุลาการเป็นกลไกสำคัญในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ และ คุ่มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยต้องปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายอื่น เพื่อให้กระบวนการ ยุติธรรมดำเนินไปอย่างเป็นธรรมและน่าเชื่อถือ

<sup>332</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 192.



## พรรคการเมือง

พรรคการเมืองนับเป็นองค์ประกอบสำคัญในโครงสร้างของระบอบประชาธิปไตยอันมีผู้แทนเป็นกลไกหลักในการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชน ผ่านกระบวนการเลือกตั้ง การกำหนดนโยบายสาธารณะ และการควบคุมถ่วงดุลฝ่ายบริหาร ในบริบทของกฎหมายรัฐธรรมนูญไทย พรรคการเมืองได้รับการรับรองฐานะทางกฎหมายและบทบาทหน้าที่อย่างชัดเจน ทั้งในด้านการจัดตั้ง การดำเนินกิจกรรมทางการเมือง และการมีส่วนร่วมในกระบวนการปกครองของรัฐ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติหมวด 7 ว่าด้วย “พรรคการเมือง” โดยกำหนดให้พรรคการเมืองเป็นกลไกในการรวบรวมความคิดเห็นของประชาชน ส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมือง และผลักดันนโยบายสู่การบริหารราชการแผ่นดิน โดยเน้นย้ำให้พรรคการเมืองมีความเป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็ง ดำเนินกิจกรรมด้วยความสุจริต โปร่งใส และอยู่ภายใต้กรอบของหลักนิติธรรม

การศึกษาพรรคการเมืองในมิติกฎหมายรัฐธรรมนูญจึงมีความสำคัญต่อความเข้าใจในโครงสร้างของระบบการเมืองไทย ตลอดจนบทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ เช่น รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และองค์กรอิสระ นอกจากนี้ ยังก่อให้เกิดข้อพิจารณาทางวิชาการเกี่ยวกับประสิทธิภาพของระบบพรรคการเมืองไทย การควบคุมกำกับทางกฎหมาย และการส่งเสริมประชาธิปไตยเชิงสถาบันในระยะยาว

### 10.1 แนวคิดเกี่ยวกับพรรคการเมือง

พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีบทบาทสำคัญยิ่งในระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นกลไกเชื่อมโยงระหว่างประชาชนกับรัฐ ทำหน้าที่สะท้อนความคิดเห็น ความต้องการ และผลประโยชน์ของประชาชนไปสู่การกำหนดนโยบายสาธารณะ รวมทั้งเป็นช่องทางให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจทางการเมืองอย่างเป็นระบบ ดังนั้น การศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับพรรคการเมืองจึงเป็นการทำความเข้าใจกลไกพื้นฐานของประชาธิปไตย และเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาระบบการเมืองที่โปร่งใส มีเสถียรภาพ และเคารพเจตจำนงของประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตย

#### 10.1.1 ความหมายและความสำคัญของพรรคการเมือง

ความหมายของพรรคการเมืองนั้นมีความหลากหลาย ขึ้นอยู่กับแนวคิดและมุมมองของนักวิชาการ หรือผู้ให้คำจำกัดความแต่ละราย ซึ่งอาจเน้นถึงบทบาท หน้าที่ หรือความสำคัญของพรรคการเมืองในมิติที่



แตกต่างกัน ความหลากหลายดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงการตีความและให้ความหมายที่ไม่เป็นเอกภาพ ทั้งนี้เนื่องจากพรรคการเมืองสามารถถูกพิจารณาได้ทั้งในฐานะสถาบันทางการเมือง กลไกในการคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเป็นช่องทางในการสะท้อนเจตจำนงของประชาชนในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

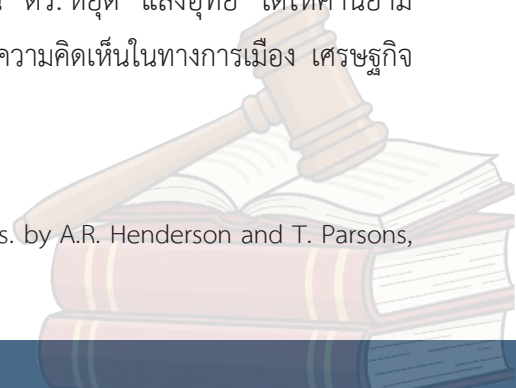
คำว่า “พรรคการเมือง” มาจากภาษาอังกฤษว่า “Political Party” และภาษาฝรั่งเศสว่า “Parti Politique” ซึ่งเป็นคำที่มาจากภาษาละติน คำว่า “Pars” ซึ่งแปลตามตัวว่า “ส่วน” พรรคการเมืองจึงหมายความว่า “ส่วน” ของราษฎรหรือการที่ราษฎรแบ่งแยกออกไปเป็นส่วน ๆ ตามความคิดเห็นหรือประโยชน์ได้เสียในทางการเมืองนั่นเอง<sup>333</sup> สะท้อนแนวคิดที่ว่า พรรคการเมืองคือการจัดแบ่งประชาชนออกเป็นกลุ่มย่อยตามแนวคิด ความเชื่อ และผลประโยชน์ทางการเมืองที่สอดคล้องกัน ในเชิงโครงสร้าง พรรคการเมืองเป็นองค์กรทางการเมืองที่มีบทบาทสำคัญต่อระบบการเมืองประชาธิปไตย โดยทำหน้าที่เป็นกลไกเชื่อมโยงระหว่างภาครัฐกับประชาชน ส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองในลักษณะสถาบันพรรคการเมืองมีบทบาทในการกลั่นกรองและรวบรวมข้อเรียกร้องหรือความต้องการของประชาชน เพื่อนำมาจัดทำเป็นนโยบายของพรรค ซึ่งประชาชนสามารถใช้เป็นเกณฑ์ในการเลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่ในรัฐสภา อย่างไรก็ตาม ในบริบทการเมืองไทยบทบาทของพรรคการเมืองในฐานะตัวแทนของผลประโยชน์สาธารณะมักถูกตั้งคำถาม เนื่องจากในทางปฏิบัติพรรคการเมืองหลายพรรคกลับกลายเป็นเครือข่ายของกลุ่มอำนาจเดิม ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มนายทหาร ข้าราชการหรือกลุ่มทุนท้องถิ่นที่มุ่งแสวงหาอำนาจรัฐเพื่อประโยชน์เฉพาะกลุ่ม

พรรคการเมืองย่อมเกิดขึ้นได้ทั้งในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย และในระบอบเผด็จการ ทั้งฝ่ายซ้าย สังคมนิยมคอมมิวนิสต์ และฝ่ายขวา อำนาจนิยมแบบ ฟาสซิสต์ ดังนั้น การมีพรรคการเมืองจึงไม่ได้เป็นเครื่องบ่งชี้ว่าระบอบการปกครองจะต้องเป็นแบบประชาธิปไตยโดยเสมอไป อย่างไรก็ตาม สำหรับประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยก็เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่าส่วนประกอบที่สำคัญของระบอบประชาธิปไตยก็คือ พรรคการเมืองซึ่งถือว่าเป็นสถาบันทางการเมืองที่จะทำให้อุดมการณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศ ดำเนินไปสู่เป้าหมายได้มากหรือน้อย รวดเร็วหรือเชื่องช้าเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับบทบาทของพรรคการเมืองเป็นสำคัญ

พรรคการเมืองในทรรศนะของแมกซ์ เวเบอร์ ชาวเยอรมันคือ “พรรคการเมืองเป็นกลุ่มแบบสมาคมนิยมการสมัครเป็นสมาชิกของพรรคต้องทำเป็นทางการและมีการเปิดรับสมาชิกทั่วไป จุดมุ่งหมายของพรรคการเมืองก็คือ เพื่อได้มาซึ่งอำนาจสำหรับผู้นำ เพื่อว่าสมาชิกจะได้บรรลุเป้าหมายตามอุดมการณ์หรือประโยชน์ต่าง ๆ ตามแต่สมาชิกจะกำหนดไว้ พรรคการเมืองต้องอยู่ภายในกลุ่มหรือภายในสังคมที่รวมตัวเป็นกิจลักษณะ ตามนัยนี้ องค์กรหรือสมาคมหรือหน่วยย่อยของสังคมก็อาจมีพรรคการเมืองได้ เพื่อควบคุมนโยบายโดยทางอ้อม หรือโดยการเข้าไปบริหารเสียเองโดยตรง<sup>334</sup> นักกฎหมายไทยบางท่าน เช่น ดร. หยุต แสงอุทัย ได้ให้คำนิยามสำหรับพรรคการเมืองว่า “พรรคการเมือง คือ บุคคลซึ่งรวบรวมกันเพราะมีความคิดเห็นในทางการเมือง เศรษฐกิจ

<sup>333</sup> หยุต แสงอุทัย, พรรคการเมือง, กรุงเทพฯ: ดวงกมล, 2517.

<sup>334</sup> Max Weber, Theory of Social and Economic Organization. Trans. by A.R. Henderson and T. Parsons, London: Hodge, 1947, p. 373 - 374.



และสังคมในแนวทางใหญ่ตรงกัน และมีความมุ่งหมายที่จะเป็นรัฐบาล อำนาจการปกครองตามความคิดเห็นนั้น ๆ” นอกจากนี้ยังมีผู้ให้ความหมายของคำว่า พรรคการเมืองไว้อีกหลายท่านด้วยกัน ดังกล่าว สรุปได้เป็นความหมายว่า “พรรคการเมือง ได้แก่ คณะบุคคลที่รวบรวมกันเป็นองค์การ ตามแนวความคิดเห็น หรือหลักการบางอย่างในด้าน เศรษฐกิจ การเมือง และสังคมที่เห็นพ้องต้องกัน หรือคล้ายคลึงกัน เพื่อกำหนดประเด็นปัญหาและนโยบายของบ้านเมืองโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะเข้าไปเป็นรัฐบาล อำนาจการปกครองประเทศตามแนวความคิด หรืออุดมการณ์ของพรรคตนโดยการคัดเลือกบุคคลเข้าสมัครรับการเลือกตั้ง” ตามความหมายของพรรคการเมืองดังกล่าวนี้ เราอาจแยกแยะให้เห็นลักษณะต่าง ๆ อันเป็นองค์ประกอบสำคัญของพรรคการเมืองได้ ดังนี้<sup>335</sup>

### 1. เป็นคณะบุคคลที่รวบรวมกันเป็นองค์การ

พรรคการเมืองเป็นคณะบุคคลที่รวบรวมกันเป็นองค์การกล่าวคือ การจะเป็นพรรคการเมืองได้นั้นต้องเป็นคณะบุคคล ฉะนั้นบุคคลคนเดียวจะก่อตั้งพรรคการเมืองย่อมไม่ได้ แต่คณะบุคคลดังกล่าวยังไม่เรียกว่าพรรคการเมืองถ้าไม่จัดขึ้นเป็นองค์การ กล่าวคือ จะต้องมีส่วนที่หรือที่ทำการสำหรับสมาชิกจะพบปะเพื่อปรึกษาหารือหรือติดต่อกันประจำและมีระเบียบในการดำเนินกิจกรรมของพรรค เช่น การรับบุคคลเข้าเป็นสมาชิก การจัดสรรหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินการ ได้แก่ การกำหนดตำแหน่งหัวหน้าพรรค รองหัวหน้าพรรค คณะกรรมการกลาง การจัดหาทุนหรือรายได้ การประชาสัมพันธ์ เป็นต้น การจัดเป็นองค์การของพรรคนี้ต้องเป็นลักษณะที่จะดำเนินการเป็นการถาวรด้วย

### 2. พรรคการเมืองเป็นการรวมตัวกัน ตามแนวความคิดหรือหลักการบางอย่าง ที่เห็นพ้องต้องกันหรือคล้ายคลึงกัน

กล่าวคือ การรวมตัวของบุคคลดังกล่าวตามข้อแรกนั้น อาจเกิดจากการมีอุดมการณ์ หรือแนวความคิดทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมตรงกันหรือมีผลประโยชน์ได้เสียร่วมกัน เช่น มีอาชีพเดียวกันหรือมีฐานะทางสังคมเหมือนกัน การรวมตัวกันจัดตั้งพรรคนี้ ต้องมีการตกลงในหลักการบางอย่างที่จะใช้เป็นหลักในการดำเนินกิจการของพรรคโดยเฉพาะที่เกี่ยวกับอุดมการณ์ ทั้งนี้เพราะบุคคลที่รวมกันก่อตั้งพรรคจะต้องมีอุดมการณ์เหมือนหรือคล้ายคลึงกัน เพื่อมุ่งจะรับใช้สังคมเป็นส่วนรวมเช่นทางการเมืองจะยึดลัทธิประชาธิปไตยเป็นหลักทางเศรษฐกิจจะใช้หลักเสรีนิยมหรือสังคมนิยม เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การที่จะให้สมาชิกพรรคทั้งหมดมีความเห็นพ้องต้องกันทุกอย่างย่อมจะเป็นไปไม่ได้ยาก ทั้งนี้หลักการใหญ่จะต้องเห็นพ้องต้องกันรายละเอียดปลีกย่อยอาจแตกต่างกันออกไปบ้างซึ่งมักเป็นความแตกต่างทางด้านวิธีการไปสู่เป้าหมายดังนั้นภายในพรรคการเมืองอาจมีการแบ่งแยกกลุ่มย่อยในพรรค

กล่าวโดยสรุป พรรคการเมืองจึงมีลักษณะเหมือนตัวแทนของอุดมการณ์หนึ่งของสังคมนั้นเอง

<sup>335</sup>ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน วิชา นาสติกรกิจ สุรพล ราชภัฏวารักษ์, พรรคการเมือง และ กลุ่มผลประโยชน์, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2520, หน้า 54.



### 3. พรรคการเมืองมีการกำหนดประเด็นปัญหาและนโยบายของบ้านเมือง

พรรคการเมืองเป็นองค์การที่รวบรวมความคิดเห็นของคณะบุคคลมาจัดขึ้นเป็นข้อตกลงทางอุดมการณ์อันเดียวกัน โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะเข้าไปเป็นรัฐบาลปกครองประเทศตามอุดมการณ์ของพรรคตน พรรคการเมืองจำเป็นจะต้องศึกษาภาวะการณ์ต่าง ๆ ของประเทศและชี้ให้ประชาชนเห็นประเด็นปัญหาต่าง ๆ ว่าประเทศขณะนั้นมีปัญหาอย่างไร และเสนอวิธีแก้ไขปัญหานั้นต่อประชาชน ประเด็นปัญหาและนโยบายในการแก้ไขปัญหานั้นจะเป็นเครื่องมือสำคัญที่พรรคการเมืองจะใช้เรียกร้องหรือแสวงหาความสนับสนุนจากมหาชน ทั้งนี้เพราะถ้านโยบายของพรรคเหมาะสมกับสภาพการณ์และความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ประชาชนก็จะเลือกสมาชิกของพรรคนั้นเข้ามาจัดตั้งรัฐบาลเพื่อบริหารนโยบายนั้น

### 4. พรรคการเมืองจะคัดเลือกบุคคลเข้าสมัครรับเลือกตั้ง

พรรคการเมืองทุกพรรคมีจุดมุ่งหมายที่จะเข้าไปเป็นรัฐบาลเพื่อบริหารประเทศ ดังนั้นการมีคณะบุคคลที่มีอุดมการณ์เดียวกัน ก็ยังไม่จัดว่าเป็นพรรคการเมืองจำเป็นที่จะต้องมีการคัดเลือกบุคคลเข้าสมัครรับการเลือกตั้งเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายของคณะบุคคลที่เข้ามารวมเป็นกลุ่มทางการเมืองขึ้น แม้สมาชิกพรรคทุกคนจะไม่ได้ถูกส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้ง แต่ได้มีการส่งสมาชิกบางคนเข้าสมัครรับเลือกตั้งเพื่อหวังชนะเลือกตั้งก็ถือได้ว่าเป็นพรรคการเมืองแล้ว แม้แต่ประเทศเผด็จการซึ่งมีระบบพรรคเดียวก็ตาม ก็ยังมีการคัดเลือกบุคคลเข้าสมัครรับเลือกตั้ง ด้วยเช่นเดียวกัน กล่าวโดยสรุป พรรคการเมืองเป็นกลุ่มคนที่รวมตัวกันเพื่อแสวงหาอำนาจเพื่อเข้าเป็นรัฐบาลโดยพรรคการเมืองจะแสดงออกซึ่งความคิดเห็นเกี่ยวกับการเมืองเศรษฐกิจและสังคมในแนวทางกว้าง ๆ ว่ารัฐบาลควรจะดำเนินการไปในแนวทางใดจึงเกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติมากที่สุด พรรคการเมืองจึงเป็นกลไกที่แก้ไขความขัดแย้งของบุคคลที่มีความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างกันซึ่งความแตกต่างดังกล่าวอาจแก้ไขได้โดยการ จัดตั้งพรรคการเมือง และกำหนดนโยบายทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในแนวทางกว้าง ๆ ตามความเชื่อของตนและพยายามทำให้นโยบายนั้น ๆ เป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางในหมู่ประชาชน ถ้าประชาชนยอมรับความคิดเห็นของพรรคใดมากที่สุด ซึ่งแสดงออกโดยการเลือกตั้ง สมาชิกของพรรคนั้นเข้ามามีเสียงข้างมากย่อมเป็นการแสดงเจตน์จำนงของประชาชนว่าต้องการ ให้ใช้นโยบายนั้นเป็นนโยบายของรัฐบาล ดังนั้นพรรคการเมืองจึงเป็นเครื่องกำหนดความต้องการของประชาชนในทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเป็นเครื่องมือในการสร้างประชาชาติว่ารัฐบาลควรจะตัดสินใจดำเนินการอย่างไร พรรคการเมืองจึงถือได้ว่าเป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญสำหรับระบบการปกครองสมัยใหม่ หรือระบบที่กำลังพัฒนาไปสู่สมัยใหม่ อย่างไรก็ตาม พรรคการเมืองที่ตั้งขึ้นในแต่ละประเทศ อาจแตกต่างกันออกไปตามสภาพของบรรยากาศการเมือง ลักษณะของคนในชาติและกำเนิดของพรรคการเมืองซึ่งไม่เหมือนกัน ดังนั้นพรรคการเมืองจึงอาจมีลักษณะ ตลอดจนหน้าที่และบทบาทไม่เหมือนกัน



นอกจากนี้ Joseph Lapalombara และ Myron Weiner ได้วางหลักเกณฑ์หรือลักษณะของพรรคการเมืองเพิ่มเติมไว้อีก 4 ประการ<sup>336</sup> ซึ่งในทางตำราบางเล่มเรียกว่า “ลักษณะของพรรคการเมืองที่แท้จริง” อันประกอบด้วยลักษณะดังต่อไปนี้<sup>337</sup>

- (1) พรรคการเมืองต้องมีความยั่งยืน โดยต้องไม่ขึ้นอยู่กับชีวิตหรืออำนาจของผู้นำในพรรคการเมือง
- (2) พรรคการเมืองต้องมีสาขาพรรคกระจายไปตามท้องถิ่นต่าง ๆ และมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันระหว่างสำนักงานใหญ่และสาขาพรรคการเมือง
- (3) บรรดากลุ่มผู้นำในพรรคการเมืองมีความตั้งใจอย่างแน่วแน่ที่จะรวมอำนาจในการในการตัดสินใจต่าง ๆ มาไว้แก่พรรคการเมืองของตนผู้เดียวหรือเข้าร่วมกับพรรคการเมืองอื่นไม่เพียงแต่จะใช้อิทธิพลในการแทรกแซงนโยบายเท่านั้น
- (4) พรรคการเมืองต้องพยายามหาเสียงเมื่อมีการเลือกตั้งและหาคะแนนนิยมสนับสนุนจากประชาชนเมื่อไม่มีการเลือกตั้ง

จากลักษณะดังกล่าวสรุปได้ว่า พรรคการเมืองคือ พรรคการเมืองเป็นกลุ่มทางสังคมที่มีลักษณะพิเศษ ดำเนินกิจกรรมทางการเมือง มีการจัดองค์กรที่เป็นระบบมีลักษณะเฉพาะจุดมุ่งหมาย เพื่อเข้าไปดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในระดับชาติเข้าไปบริหารกำหนดนโยบายสาธารณะตามอุดมการณ์และนโยบายของพรรคการเมืองที่นำเสนอต่อประชาชน ทั้งนี้เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนโดยรวมเป็นการแสดงความรับผิดชอบต่อประชาชนที่ให้โอกาสพรรคการเมืองนั้นเข้าไป บริหารประเทศโดยผ่านการเลือกตั้งเพราะการหาฐานเสียงสนับสนุนจากมวลชนเป็นจุดสำคัญที่ สร้างความเข้มแข็งและโอกาสเข้าไปบริหารประเทศให้กับพรรคการเมืองนั้น ๆ ซึ่งถือเป็นจุดประสงค์สูงสุดของการก่อตั้งพรรคการเมือง

### 10.1.2 กำเนิดของพรรคการเมือง

ผู้ให้ความคิดเห็นมากมายเกี่ยวกับการกำเนิดของพรรคการเมืองแต่น่าสังเกตประการหนึ่งก็คือ ทฤษฎีเรื่องการกำเนิดของพรรคการเมืองต่าง ๆ ล้วนแต่เป็นทฤษฎีที่เกิดขึ้นในบริบทของสังคมตะวันตกเท่านั้น ส่วนในสังคมตะวันออก พรรคการเมืองเป็นประสบการณ์นำเข้า ไม่ใช่สิ่งที่เกิดจากวิวัฒนาการในสังคม ซึ่งการนำทฤษฎีการกำเนิดของพรรคการเมืองไปใช้ อย่างไรนั้น จะต้องมีการวิเคราะห์และศึกษากันให้ดี ตัวอย่างของทฤษฎีต่าง ๆ จะขอยกมาดังนี้<sup>338</sup>

<sup>336</sup>ปรีชา หงส์ไกรเลิศ, ระบบพรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย, กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 2523, หน้า 55.

<sup>337</sup>วิทยา นภาศิริกุล และสุรพล ราชภัณฑารักษ์, พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544, หน้า 9.

<sup>338</sup>ทินพันธ์ นาคะตะ, พรรคการเมืองกับการพัฒนาประชาธิปไตย, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2543, หน้า 43 – 45.



### 1) ทฤษฎีทางจิตวิทยา

ทฤษฎีนี้เชื่อว่าคนเราแบ่งแยกตามความคิดความเชื่อได้เป็นสองพวกใหญ่ คือพวก อนุรักษนิยมและพวก เสรีนิยม นอกจากนี้พวกอนุรักษนิยมและพวกเสรีนิยมยังแบ่งเป็นพวกมองโลกในแง่ดีและพวกมองโลกในแง่ร้ายอีกด้วย ด้วยเหตุนี้จึงเป็นบ่อเกิดของพรรคการเมืองแบบสมัยใหม่ (Liberals) และพรรคการเมืองแบบอนุรักษนิยม (Conservatives) พวกหัวปฏิวัติ (Revolutionaries) และพวกถอยหลังเข้าคลอง (Reactionaries)<sup>339</sup>

### 2) ทฤษฎีทางเศรษฐกิจและสังคม

ทฤษฎีนี้มองว่า การเกิดขึ้นของพรรคการเมืองมีความสัมพันธ์กับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมกับการแบ่ง ชนชั้น เช่นในอดีตสหราชอาณาจักรมีสองพรรคการเมืองหลัก ได้แก่พรรควิก (Whig) และพรรคทอรี (Tory) พรรควิก ได้รับการสนับสนุนจากผู้ประกอบอาชีพเป็นพ่อค้ามั่งมีเป็นเศรษฐกิจในขณะที่พรรคทอรีนั้นเป็นพวกผู้ดีเก่า ขุนนาง และศาสนจักร เป็นต้น ส่วนในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น ผู้ที่เลือกพรรคเดโมแครตก็มักจะเป็นคนด้อยโอกาส คน ยากจน และคนผิวสี ส่วนพรรครีพับลิกัน เป็นที่นิยมในหมู่ชนชั้นกลาง ผู้มั่งมีและพวกนายทุน<sup>340</sup>

### 3) ทฤษฎีทางอุดมการณ์หรือหลักการ

ทฤษฎีนี้เชื่อว่าพรรคการเมืองเกิดมาจากอุดมการณ์ กล่าวคือคนที่มีแนวความคิดคล้ายคลึงกัน รวมตัวกันเพื่อทำการตามอุดมการณ์ที่ได้วางไว้ ซึ่งอาจจะเป็นไปในทางที่ดีหรือร้าย เกิดผลแก่ประชาชนหรือ ส่วนตัวก็ได้ เช่น พรรคนาซีของเยอรมันช่วงก่อนและระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 หรือพรรคอัมโนของมาเลเซีย ในปัจจุบัน ที่มีอุดมการณ์ชาตินิยมเป็นแกนหลัก

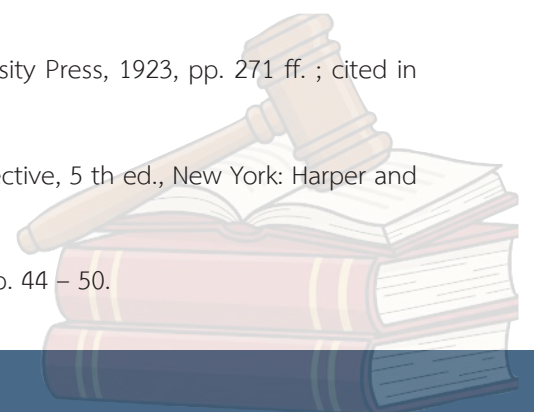
### 4) ทฤษฎีการจัดองค์การ

พรรคการเมืองเกิดขึ้นหลังจากการที่มีผู้นำทางการเมืองขึ้นแล้ว มีผู้สนับสนุน เป็นจำนวนมาก หากมีสมัครพรรคพวกจำนวนน้อย อาจรวมตัวกันอย่างหลวมๆ โดยอาศัยความคุ้นเคยเป็นหลัก ต่อมาเมื่อ ขยายใหญ่ขึ้นย่อมมีความจำเป็นในการจัดระบบขององค์การ คือ การจัดระเบียบให้มีการลดหลั่นแห่งอำนาจและ ให้มีสายงานบังคับบัญชา ทฤษฎีนี้เชื่อว่าผู้นำเป็นผู้มีอิทธิพลที่จะช่วยส่งเสริมให้พรรคการเมืองก่อตั้งและยั่งยืน ต่อไปได้<sup>341</sup>

<sup>339</sup>A.L. Lowell. Public Opinion in War and Peace, Harvard University Press, 1923, pp. 271 ff. ; cited in Avery Leiserson, Parties and Politics, New York: Knopf, 1958, pp. 44 - 45.

<sup>340</sup>William Ebenstein, et al. American Democracy in World Perspective, 5 th ed., New York: Harper and Row, 1980, pp. 137 - 146.

<sup>341</sup>Avery Leiserson, Parties and Politics, New York: Knopf, 1958, pp. 44 - 50.



### 10.1.3 สถานะทางกฎหมายของพรรคการเมือง

ในระบบกฎหมายสมัยใหม่ ต่างให้การยอมรับว่ามนุษย์ทุกคนย่อมมีสภาพบุคคล คือ เป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่และสามารถมีสิทธิทั้งหลายได้<sup>342</sup> ซึ่งนอกจากกฎหมายจะรับรองให้บุคคลธรรมดาสามารถมีสิทธิดังกล่าวแล้ว กฎหมายยังให้การยอมรับในทางข้อเท็จจริงว่าคณะบุคคล องค์กร และสถาบันต่างๆ ที่มีฐานะเป็นหน่วยในสังคมและมีกิจกรรมในสังคมสามารถมีสิทธิได้เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่ในการดำเนินกิจกรรมบางอย่างบุคคลธรรมดาเพียงคนเดียวอาจไม่สามารถดำเนินการให้สำเร็จไปได้โดยลำพังจึงจำเป็นต้องรวมเข้าเป็นหมู่คณะเพื่อทำกิจการเหล่านั้นร่วมกัน การนั้น ๆ จึงจะสำเร็จลุล่วงไปได้ ซึ่งคณะบุคคลที่เข้ากันเพื่อทำกิจกรรมต่างๆ เหล่านี้ มักจะรวมตัวกันก่อตั้งเป็นองค์กร หรือสมาคม และด้วยเหตุนี้เองกฎหมายจึงรับรองให้องค์กร สถาบัน และคณะบุคคลบางประเภทที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดมีสภาพบุคคลตามกฎหมายได้โดยองค์กร สถาบันหรือคณะบุคคลที่กฎหมายรับรองให้มีสภาพบุคคลขึ้นแยกต่างหากจากบุคคลธรรมดานี้เรียกว่า “นิติบุคคล” โดยให้ถือว่ามีความสภาพบุคคลเช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา และมีความเป็นอยู่แยกเป็นอิสระเอกเทศจากบุคคลธรรมดา ดังนั้น นิติบุคคลจึงทรงสิทธิและหน้าที่ รวมทั้งมีสิทธิทั้งหลายได้เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา<sup>343</sup>

สำหรับความหมายของคำว่า “นิติบุคคล” นั้น มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้คำอธิบายไว้ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า “นิติบุคคล” คือ บุคคลที่กฎหมายสมมุติขึ้นโดยให้มีสิทธิและหน้าที่ทำนองเดียวกับบุคคลธรรมดา เว้นแต่โดยสภาพที่นิติบุคคลไม่อาจมีได้ และการมีสภาพเป็นนิติบุคคลได้นั้นต้องมีกฎหมายรับรอง ทั้งนี้ กฎหมายที่ใช้ในการก่อตั้งอาจเป็นประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือตามกฎหมายอื่นใดก็ได้<sup>344</sup>

ในส่วนประเภทของนิติบุคคลนั้น อาจแยกออกเป็นนิติบุคคลเอกชน ซึ่งได้แก่สมาคม ห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด เป็นต้น และนิติบุคคลมหาชน ซึ่งได้แก่ ทบวงการเมือง องค์การสาธารณะ องค์การมหาชน วัดในพระพุทธศาสนา เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาถึงสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบ ตลอดจนอำนาจบังคับคดีเหนือนิติบุคคลนั้น ๆ เป็นสำคัญ

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาถึงนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทย พบว่า นิติบุคคลตามกฎหมายไทยเกิดขึ้นได้โดยอาศัยอำนาจของกฎหมายรับรองให้มีสภาพบุคคลซึ่งจะเห็นได้จากที่มาตรา 65 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติไว้ว่า “นิติบุคคลจะมีขึ้นได้ ก็แต่ด้วยอาศัยอำนาจแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น” ซึ่งหมายความว่า นิติบุคคลอาจก่อตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อันมีฐานะเป็นกฎหมายทั่วไป หรืออาจก่อตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นใด เช่น กฎหมายเฉพาะฉบับใดฉบับหนึ่งก็ได้

<sup>342</sup> กิตติศักดิ์ ปรกติ, คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่งหลักทั่วไป ว่าด้วยบุคคลธรรมดาและหลักทั่วไปว่าด้วยนิติบุคคล, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550, หน้า 185.

<sup>343</sup> กิตติศักดิ์ ปรกติ, คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่งหลักทั่วไป ว่าด้วยบุคคลธรรมดาและหลักทั่วไปว่าด้วยนิติบุคคล แห่ลงเดิม, หน้า 185 - 186.

<sup>344</sup> จิตติ ดิงศภัทย์, คำอธิบายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยบุคคล, หน้า 73, อังโน ประสิทธิ์ โสวิไลกุล, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยนิติบุคคลและรับผิดชอบทางอาญาของนิติบุคคล, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549, หน้า 19.



ดังนั้น หากไม่มีกฎหมายรองรับให้คณะบุคคล องค์กร หรือสถาบันใดมีฐานะเป็นนิติบุคคลแล้ว คณะบุคคล องค์กร หรือสถาบันนั้นย่อมไม่มีสภาพบุคคลขึ้นมาได้และไม่อาจแม้มีสิทธิหรือถือสิทธิใดๆ ได้<sup>345</sup>

ทั้งนี้ กฎหมายที่รองรับอาจเป็นกฎหมายเฉพาะเพื่อให้การดำเนินการกิจการเฉพาะตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เช่น พระราชบัญญัติองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก พ.ศ. 2510 มาตรา 7 ที่กำหนดให้องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกเป็นนิติบุคคล หรือพระราชบัญญัติสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2530 มาตรา 5 กำหนดให้อุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเป็นนิติบุคคล<sup>346</sup> เป็นต้น

นอกจากนี้ อาจเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 มาตรา 30 กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีฐานะเป็นนิติบุคคล หรือเมื่อพิจารณาตามกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองจะเห็นได้ว่า กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองได้กำหนดให้พรรคการเมืองที่ได้จดทะเบียนแล้วมีสถานะเป็นนิติบุคคล<sup>346</sup> เป็นต้น

นอกจากนี้ การที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55 บัญญัติไว้ว่า “เมื่อมีข้อข้อโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใดตามกฎหมายแพ่ง หรือบุคคลใดจะต้องใช้สิทธิทางศาล บุคคลนั้นชอบที่จะเสนอคดีของตนต่อศาลส่วนแพ่ง...” จึงเห็นได้ว่า สิทธิที่จะดำเนินคดีทางศาลมีได้แต่เฉพาะบุคคลเท่านั้น ซึ่งอาจเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้ ประกอบกับเมื่อได้พิจารณาคำพิพากษาของศาลฎีกาพบว่า มีทั้งกรณีที่พรรคการเมืองเป็นผู้ฟ้องคดี<sup>347</sup> และในบางกรณีพรรคการเมืองก็เป็นผู้ถูกฟ้องคดี<sup>348</sup> โดยศาลฎีกามีได้วินิจฉัยว่าพรรคการเมืองมีได้เป็นนิติบุคคลจึงไม่อาจฟ้องหรือถูกฟ้องเป็นโจทก์หรือจำเลยในคดีได้แต่อย่างใด ยิ่งไปกว่านั้นศาลฎีกายังได้วินิจฉัยข้ามผ่านไปถึงเนื้อหาของคำร้องและได้มีคำสั่งในที่สุด

จากการพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายและคำพิพากษาของศาลฎีกาดังกล่าวข้างต้น จึงอาจกล่าวได้โดยสรุปว่า เมื่อพรรคการเมืองมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง พรรคการเมืองอาจเป็นทั้งผู้ฟ้องคดีหรือผู้ถูกฟ้องคดีในคดีที่มีการยื่นฟ้องหรือคำร้องต่อศาลได้ ดังนั้น จึงอาจถือได้ว่าพรรคการเมืองมีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคลตามความหมายของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

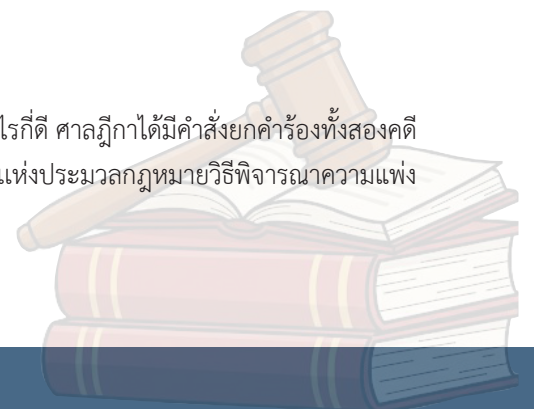
ในส่วนความรับผิดชอบของนิติบุคคลนั้น มาตรา 76 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติว่า “ถ้าการกระทำตามหน้าที่ของผู้แทนของนิติบุคคล หรือผู้มีอำนาจทำการแทนนิติบุคคล เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น นิติบุคคลนั้นต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายนั้น แต่ไม่สูญเสียสิทธิที่จะ

<sup>345</sup> กิตติศักดิ์ ปรกติ, คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่งหลักทั่วไป ว่าด้วยบุคคลธรรมดาและหลักทั่วไปว่าด้วยนิติบุคคล, แหล่งเดิม, หน้า 190 - 191.

<sup>346</sup> พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511.

<sup>347</sup> คำพิพากษาฎีกาที่ 875/2541 และคำพิพากษาฎีกาที่ 408/2536 แต่อย่างไรก็ดี ศาลฎีกาได้มีคำสั่งยกคำร้องทั้งสองคดี เนื่องจากศาลฎีกาเห็นว่า เป็นคำร้องที่เคลือบคลุมซึ่งไม่ชอบด้วยมาตรา 172 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง จึงไม่จำเป็นต้องดำเนินการพิจารณาคดีต่อไป.

<sup>348</sup> คำพิพากษาฎีกาที่ 2466/2535



ไล่เบี้ยเอาแก่ผู้ก่อความเสียหาย” และวรรคสองบัญญัติว่า “ถ้าความเสียหายแก่บุคคลอื่น เกิดจากการกระทำที่ไม่อยู่ในขอบเขตวัตถุประสงค์หรืออำนาจหน้าที่ของนิติบุคคล บรรดาบุคคลดังกล่าวในวรรคหนึ่งที่ได้เห็นชอบให้การกระทำนั้นหรือได้เป็นผู้กระทำการดังกล่าว ต้องร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายนั้น” ซึ่งหลักการสำคัญในเรื่องดังกล่าวก็คือ กฎหมายถือว่าการกระทำของผู้แทนหรือผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลที่ได้ทำหน้าที่ภายในขอบเขตวัตถุประสงค์หรืออำนาจหน้าที่ของนิติบุคคลนั้น มีค่าเท่ากับการกระทำของนิติบุคคลเอง ดังนั้น หากการกระทำดังกล่าวเป็นเหตุให้ผู้อื่นเสียหาย นิติบุคคลจึงต้องรับผิดชอบ แต่หากผู้แทนนิติบุคคลทำกิจกรรมนอกเหนือวัตถุประสงค์หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ของนิติบุคคล การนั้นย่อมถือไม่ได้ว่าเป็นการกระทำของนิติบุคคลเพราะนิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่ภายในขอบเขตวัตถุประสงค์หรืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ข้อบังคับ หรือเอกสารจัดตั้งเท่านั้น<sup>349</sup>

กรณีจึงอาจกล่าวได้ว่า การจะพิจารณาว่านิติบุคคลใดต้องรับผิดชอบในการกระทำของผู้แทนนิติบุคคลหรือไม่นั้น จึงต้องพิจารณาถึงการกระทำของผู้แทนนิติบุคคลเป็นสำคัญ กล่าวคือหากสิ่งที่คุณแทนนิติบุคคลหรือผู้มีอำนาจทำการแทนนิติบุคคลได้กระทำลงไปเป็นเรื่องภายในขอบอำนาจและขอบวัตถุประสงค์ของนิติบุคคล นิติบุคคลก็ต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของผู้แทนหรือผู้มีอำนาจทำการแทนนิติบุคคลนั้น โดยถือเสมือนว่านิติบุคคลเป็นผู้กระทำการดังกล่าวเองและจะปฏิเสธความรับผิดชอบมิได้ แต่เมื่อใดที่การกระทำเหล่านั้นเป็นเรื่องนอกเหนือขอบเขตวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลเสียแล้ว นิติบุคคลดังกล่าวก็อาจปฏิเสธต่อความรับผิดชอบอันเกิดจากการกระทำเช่นนั้นได้

#### 10.1.4 สมาชิกสภานิติบัญญัติ

การศึกษาถึงสมาชิกสภานิติบัญญัตินั้นเป็นสิ่งสำคัญ เนื่องจากพรรคการเมืองมีบทบาทหลักในการคัดเลือกบุคคลที่จะเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติ ซึ่งมีหน้าที่ในการออกกฎหมายและควบคุมการทำงานของรัฐบาล

สภานิติบัญญัติไม่ว่าจะเป็นระบบสภาเดียวหรือสองสภาย่อมประกอบด้วยสมาชิก ซึ่งเข้ามาประจำในสภานิติบัญญัติด้วยวิธีที่แตกต่างกัน กล่าวคือ สมาชิกสภาที่มาจากการการเลือกตั้ง โดยตรงจากประชาชน สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อม สมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งสมาชิกที่มาจากการสืบตระกูล เป็นต้น

**ในระบบสภาเดียว** สภานิติบัญญัติในรูปแบบสภาเดียวจะประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทั้งหมด การที่สมาชิกสภานิติบัญญัติซึ่งได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนนั้น เป็นการแสดงถึงความเป็นประชาธิปไตยในระบอบการปกครองของประเทศนั้นโดยสมบูรณ์ ทั้งนี้เพราะเมื่อยอมรับว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ผู้ที่จะใช้อำนาจอธิปไตยก็ควรจะเป็นผู้ที่เจ้าของอำนาจนั้นมอบความไว้วางใจ และมีความนิยมให้ใช้อำนาจแทนตน และสถาบันที่ตัวแทนของปวงชนจะมีโอกาสใช้สิทธิและแสดงความคิดเห็นได้ก็คือ สภานิติบัญญัตินั้นเอง<sup>350</sup>

<sup>349</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 66.

<sup>350</sup> จักรพงษ์ รอดช้าง, ทฤษฎีการปกครองและการเมือง, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560, หน้า 100.

ดังนั้น ในทางปฏิบัติประเทศที่มีสภานิติบัญญัติในรูปแบบสภาเดียวมักจะมีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด เช่น ประเทศในแถบสแกนดิเนเวียบางประเทศ เป็นต้น มีข้อยกเว้นในบางกรณีสำหรับประเทศที่เริ่มมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยใหม่ ๆ สมาชิกอาจมาจากการแต่งตั้งหรือมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม เช่น ประเทศไทยเมื่อเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาสู่ระบอบประชาธิปไตยนั้น ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2476 ฉบับที่ 2 ในมาตรา 4 ได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรตามลำดับกล่าวคือ ให้ราษฎรผู้มีสิทธิออกเสียงในตำบลเลือกตั้งผู้แทนตำบล ตำบลละ 1 คน และให้ผู้แทนตำบลในจังหวัดเลือกตั้งผู้แทนราษฎรจังหวัดละ 1 คน จังหวัดใดมี พลเมืองเกินกว่า 2 แสนคน ให้เลือกตั้งผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้นอีก 1 คนทุก ๆ สองแสนคน เป็นต้น

**ในระบบสองสภา** สภานิติบัญญัติจะประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมาจากวิธีการที่แตกต่างกัน อาจเป็นวิธีการเลือกตั้งโดยตรงหรือโดยทางอ้อม หรือวิธีให้ประมุขของรัฐแต่งตั้งหรือวิธีการสืบมรดก เป็นต้น

- ในประเทศที่มีรูปของรัฐแบบสหรัฐหรือสหพันธรัฐ สมาชิกทั้งสองสภาคือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภานั้น โดยทั่วไปมักจะใช้วิธีการให้ราษฎรทั่วประเทศเป็นผู้เลือกตั้งโดยตรง เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

- ในประเทศที่มีรูปเป็นแบบรัฐเดี่ยวสภาผู้แทนราษฎรจะประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรทั่วประเทศเลือกตั้งโดยตรงเข้ามา ส่วนวุฒิสภา สมาชิกจะประกอบด้วยผู้แทนเข้ามาดำรงตำแหน่งด้วยวิธีการดังต่อไปนี้

1) มาจากการสืบมรดก เช่น อังกฤษ ซึ่งใช้ระบบสภาคู่ คือ สภาสมาชิกและสภาขุนนาง สภาขุนนางของอังกฤษมีสมาชิกถึง 1,075 คน ในจำนวนนี้มีประมาณ 800 คน เป็นขุนนางโดยกำเนิดซึ่งสืบตระกูลมาจากบิดา ผู้เคยเป็นสมาชิกสภาขุนนางมาก่อน

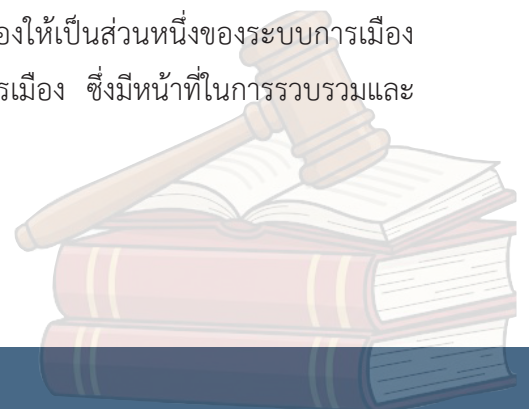
2) มาจากการให้ประมุขของรัฐแต่งตั้ง เช่น ประเทศอังกฤษ พระราชินีทรงมีอำนาจแต่งตั้งสมาชิกสภาขุนนางเป็นจำนวน 215 คน หรือประเทศไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 94 กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งวุฒิสมาชิกจากผู้ทรงคุณวุฒิ

3) มาจากการเลือกตั้งทั้งหมดหรือบางส่วน หลายประเทศได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดมาจากการเลือกตั้งโดยตรง เช่น วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้น แต่ในบางประเทศให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งบางส่วน เช่น สหราชอาณาจักรอังกฤษ เป็นต้น<sup>351</sup>

## 10.2 หน้าที่และบทบาทของพรรคการเมือง

ในปัจจุบัน พรรคการเมืองได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญของระบบการเมืองสมัยใหม่ โดยสามารถพบเห็นการจัดตั้งพรรคการเมืองในแทบทุกประเทศทั่วโลก มีเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่ปราศจากการมีพรรคการเมือง การที่ประเทศต่าง ๆ ยอมรับพรรคการเมืองให้เป็นส่วนหนึ่งของระบบการเมืองสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทเชิงกลไกของพรรคการเมืองในกระบวนการทางการเมือง ซึ่งมีหน้าที่ในการรวบรวมและ

<sup>351</sup> เพิ่งอ้าง หน้า 150.



สะท้อนความต้องการของประชาชน ผลักดันนโยบาย และทำหน้าที่เป็นสื่อกลางระหว่างภาครัฐกับสังคม อันมีผลต่อการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและเสถียรภาพทางการเมืองอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งนี้ ความสำคัญของพรรคการเมืองมีได้จำกัดเฉพาะในรัฐประชาธิปไตยเท่านั้น แม้แต่ในรัฐเผด็จการไม่ว่าฝ่ายซ้ายหรือฝ่ายขวา ต่างก็ตระหนักถึงคุณค่าและความจำเป็นของพรรคการเมืองในการรักษาอำนาจและควบคุมโครงสร้างทางการเมืองเช่นเดียวกัน

บทบาทและหน้าที่ของพรรคการเมืองมีมากมายหลายประการ สามารถสรุปถึงบทบาท และหน้าที่สำคัญได้ดังนี้คือ<sup>352</sup>

### 10.2.1 พรรคการเมืองเป็นผู้สรรหาบุคคลที่เหมาะสมเข้าสมัครรับเลือกตั้ง

หน้าที่ในการคัดเลือกบุคคลเข้าสมัครรับเลือกตั้งนี้ นับว่าเป็นหน้าที่สำคัญที่จะช่วยประชาชนในการเลือกตั้งเพราะบุคคลที่พรรคคัดเลือกให้เข้าสมัครรับเลือกตั้งนั้น ได้รับการพิจารณาก่อนกรองจากพรรคการเมืองมาแล้วว่าเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ หรือเหมาะสมกับตำแหน่งนั้น ๆ ประเทศที่มีพรรคการเมืองมีความมั่นคง ประชาชนผู้เลือกตั้งจะไม่คำนึงถึงตัวบุคคลมากนักแต่จะพิจารณาถึงพรรคการเมืองที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งสังกัดว่า พรรคใดจะรักษาผลประโยชน์ของเขาหรือมีแนวโน้มตรงกับความคิดเห็นของเขามากกว่า ดังนั้น การคัดเลือกตัวบุคคลที่ดีที่สุดของพรรคการเมืองต่าง ๆ ย่อมเป็นประโยชน์แก่ประชาชนเป็นส่วนรวม

### 10.2.2 พรรคการเมืองมีหน้าที่ในการจัดตั้งรัฐบาล

เมื่อพรรคการเมืองใดชนะการเลือกตั้งหรือได้เสียงข้างมาก พรรคการเมืองนั้นก็จะมีหน้าที่จัดตั้งรัฐบาลสำหรับประเทศที่มีรัฐบาลระบบประธานาธิบดี การเลือกตั้งผู้บริหารประเทศจะเป็นการเลือกตั้งประธานาธิบดีกับรองประธานาธิบดีเท่านั้น ส่วนตำแหน่งทางการเมืองอื่น ๆ ประธานาธิบดีจะเป็นผู้แต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของวุฒิสภาส่วนประเทศที่มีรัฐบาลระบบรัฐสภา พรรคที่ได้คะแนนเสียงข้างมากจากการเลือกตั้ง ก็จะมีหน้าที่คัดเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งต่าง ๆ เพื่อบริหารประเทศ โดยปกติหัวหน้าพรรค และผู้นำระดับสูงของพรรคจะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และตำแหน่งทางการเมืองอื่น ๆ ส่วนสมาชิกของพรรคก็มีหน้าที่สนับสนุนหรือให้ข้อเสนอแนะแก่ผู้นำพรรคในการดำเนินนโยบายของรัฐบาล สำหรับกรณีที่ไม่มีพรรคใดมีเสียงข้างมากจนสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้โดยลำพังพรรคเดียว ก็จะมีการตกลงประนีประนอมกันในระหว่างพรรคที่มีความคิดและนโยบายใกล้เคียงกัน เพื่อร่วมมือจัดตั้งรัฐบาลผสม โดยแต่ละพรรคจะเสนอตัวบุคคลและนโยบายมาร่วมกันประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี และเป็นนโยบายของรัฐบาล

### 10.2.3 พรรคการเมืองมีหน้าที่ในฐานะพรรคฝ่ายค้าน

พรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งน้อย หรือไม่ได้เข้าร่วมในการจัดตั้งรัฐบาลก็จะมีหน้าที่เป็นฝ่ายค้าน หน้าที่ฝ่ายค้านคือ การวิจารณ์การบริหารงานของรัฐบาล กล่าวคือ ชี้ข้อบกพร่องในการดำเนินงานของรัฐบาลคอยท้วงติงคัดค้านการกระทำที่ไม่ชอบหรือขัดต่อมติมหาชน ควบคุมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบาย

<sup>352</sup> สมบัติ ช่างธัญวงศ์, ระบบการเมืองและพรรคการเมืองไทย, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไทยวิจัย, 2549, หน้า 430 - 437.



ที่สภารับรองตลอดจนควบคุมมิให้รัฐบาลใช้อำนาจเกินขอบเขต สำหรับประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา นอกจากมีหน้าที่ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีหน้าที่จัดตั้ง “รัฐบาลเงา” (Gouvernement de Fantoche) คือการเตรียมบุคลากรไว้ล่วงหน้าสำหรับการเป็นรัฐบาลในอนาคต เป็นการเตรียมพร้อมเผื่อว่าพรรคจะชนะเลือกตั้งในคราวต่อไป หรือกรณีที่รัฐบาลพลีชีพแล้วไม่ได้รับความไว้วางใจให้เป็นรัฐบาลต่อไป พรรคก็จะเข้าสวมหน้าที่ของรัฐบาลได้ทันที เพราะรัฐบาลเงานั้น จะมีการวางตัวบุคคลในตำแหน่งต่าง ๆ เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีกระทรวงต่าง ๆ เป็นต้น บุคคลเหล่านี้จะคอยติดตามปัญหาและความเคลื่อนไหวต่าง ๆ ในหน้าที่ของกระทรวงที่ตนถูกวางตัวไว้ในระบอบประชาธิปไตยพรรคฝ่ายค้านมีความสำคัญไม่น้อยกว่าพรรครัฐบาล เพราะถ้ามีพรรคฝ่ายค้านที่เข้มแข็งจะช่วยปกป้องมิให้รัฐบาลใช้อำนาจเผด็จการได้ การคัดค้านนอกสภา เช่น การก่อการจลาจลจะมีบทบาทสูงซึ่งจะเป็นอันตรายต่อเสถียรภาพทางการเมือง ในประเทศไทยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พุทธศักราช 2560 มาตรา 106 ก็ยอมรับความสำคัญของพรรคฝ่ายค้านโดยกำหนดให้มีตำแหน่ง “ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร” ซึ่งถือกันว่ามีฐานะเป็นบุคคลสำคัญอันดับสองรองจากนายกรัฐมนตรี

#### 10.2.4 พรรคการเมืองช่วยปลูกฝังความรู้และสำนึกทางการเมืองแก่ประชาชน

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะได้ผลอย่างแท้จริงก็ต่อเมื่อประชาชนส่วนใหญ่สนใจขั้นตอนและกระบวนการต่าง ๆ ทาง การปกครอง ในกรณีนี้พรรคการเมืองย่อมมีส่วนสำคัญในการปลูกกระตมมวลชนให้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง และสร้างความสำนึกทางการเมืองให้แก่ประชาชน ทั้งนี้เนื่องจากพรรคการเมืองมีจุดมุ่งหมายที่จะให้ประชาชนสนับสนุนความคิดเห็นและนโยบายของพรรคให้มากที่สุด เพื่อที่จะได้มีโอกาสเข้าไปบริหารประเทศ ดังนั้น พรรคจึงต้องพยายามทุกวิถีทางที่จะชักชวนให้ประชาชนเห็นคล้อยตามนโยบายของพรรค โดยการสร้างปลูกฝังความคิดทางการเมือง ให้แก่ประชาชนทั้งในช่วงฤดูหาเสียงเลือกตั้ง และในช่วงปกติซึ่งมักจะมีการปราศรัยตามสถานที่ชุมนุม การเข้าเวลาสถานีวิทยุหรือโทรทัศน์ การแจกเอกสารของพรรคการเมือง ตลอดจนการกระตุ้นให้ประชาชนไปใช้สิทธิในการเลือกตั้ง

#### 10.2.5 พรรคการเมืองช่วยประสานประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ

ภายในสังคมหนึ่ง ๆ นั้น กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มอิทธิพลย่อมมีกระจัดกระจายกัน พรรคการเมืองเป็นที่รวมกลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้ให้อยู่ภายในพรรคเดียวกัน โดยพรรคการเมืองทำหน้าที่เป็นผู้อภิบาลผลประโยชน์และเจตนารมณ์ของกลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้ไว้เป็นการขจัดปัญหาในเรื่องการไม่เป็นระเบียบในปัญหาการเรียกร้อง การประท้วง การนัดหยุดงาน การเดินขบวนนับได้ว่าพรรคการเมืองมีบทบาทในการผ่อนคลายความตึงเครียดของบรรยากาศทางการเมืองได้อย่างดีอีกทางหนึ่ง<sup>353</sup>

<sup>353</sup> เฝิงอ่าง, หน้า 180.



### 10.3 ระบบพรรคการเมือง

พรรคการเมืองมีจุดมุ่งหมายโดยตรงในการให้ได้มาซึ่งอำนาจทางการเมืองหรือในการเข้าร่วมใช้อำนาจทางการเมือง โดยพรรคการเมืองจะต้องพยายามที่จะหาหนทางให้สมาชิกพรรคการเมืองของตนได้รับการเลือกตั้งเข้าไปมีที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรมากที่สุด เพื่อจัดตั้งรัฐบาลหรืออย่างน้อยก็ร่วมจัดตั้ง “รัฐบาลผสม” โดยมีสมาชิกพรรคการเมืองของตนร่วมอยู่ในรัฐบาลนั้นด้วยการที่จะแบ่งพรรคการเมืองออกเป็นชนิดหรือประเภทต่าง ๆ นั้น ยังเป็นที่ถกเถียงกัน อยู่ในบรรดานักวิชาการทั้งหลาย และยังไม่เป็นที่ตกลงกัน ฉะนั้นการแบ่งชนิดของพรรคการเมือง จึงขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าจะใช้หลักเกณฑ์อย่างไรหลักเกณฑ์ในการใช้พิจารณาแบ่งชนิดของพรรคการเมืองมีอยู่หลายอย่าง ซึ่งอาจแยกกล่าวได้ว่า หลักเกณฑ์การแบ่งชนิดของพรรคการเมืองพิจารณาจากหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้<sup>354</sup>

1. การแบ่งตามลักษณะอุดมการณ์ของพรรคการเมือง
2. การแบ่งตามบทบาททางการเมืองของพรรคการเมือง
3. การแบ่งตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งพรรคการเมือง
4. การแบ่งตามโครงสร้างของพรรคการเมือง
5. การแบ่งตามวิธีการชักจูงสมาชิกพรรคการเมือง
6. การแบ่งตามแนวความคิดในการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับสถานการณ์ของรัฐ
7. การแบ่งตามแนวความคิดในลัทธิเศรษฐกิจและสังคม
8. การแบ่งตามความรุนแรงในนโยบายของพรรคการเมือง
9. การแบ่งตามจำนวนพรรคการเมือง

โดยทั่วไป เมื่อจะศึกษาถึงระบบพรรคการเมืองมักจะนิยมพิจารณาพรรคการเมืองในด้านจำนวนของพรรคการเมืองในประเทศต่าง ๆ เป็นหลัก ทั้งนี้เพื่อวิเคราะห์ถึงลักษณะการต่อสู้ทางการเมืองของกลุ่ม หรือพรรคการเมืองในประเทศนั้น ๆ ว่าพรรคที่มีอิทธิพล หรือความสำคัญในอันที่จะผลักดันนโยบาย หรือหันทิศทางการบริหารประเทศเป็นจำนวนพรรค โดยจัดแยกเป็นระบบต่าง ๆ ซึ่งพิจารณาจากจำนวนพรรคที่มีความสำคัญ หรือมีอิทธิพลต่อการเมืองของประเทศนั้น<sup>355</sup>

การจำแนกระบบพรรคการเมืองโดยคำนึงถึงจำนวนพรรคการเมืองนั้น ที่ยึดถือกันมาแต่ดั้งเดิม ได้แก่

1. ระบบพรรคเดียว
2. ระบบพรรคเด่นพรรคเดียว
3. ระบบสองพรรค
4. ระบบหลายพรรค

<sup>354</sup> คุรยละเอียดใน ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย, กรุงเทพฯ, ไทยวัฒนาพานิช, 2524, หน้า 29.

<sup>355</sup> ศุภกิจ พานิชเศรษฐกร, ระบบพรรคการเมืองและการเมืองไทย, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไทยวิจัย, 2561, หน้า 75.



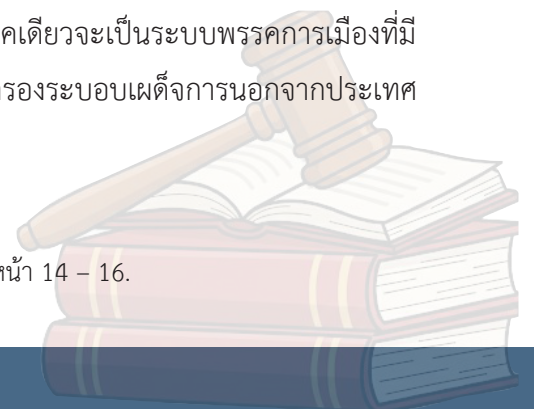
### 10.3.1 ระบบพรรคเดียว

ระบบพรรคการเมืองพรรคเดี่ยวนี้นี้ ถือว่าเป็นสิ่งใหม่ในศตวรรษที่ 20 นี้เองประเทศที่ใช้ระบบพรรคเดี่ยวนี้นี้ จะมีพรรคการเมืองเพียงหนึ่งพรรคเท่านั้นในประเทศ ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีเพียงพรรคเดียว หรือพูดอีกนัยหนึ่งคือ มีพรรคการเมืองที่มีอำนาจผูกขาดตามกฎหมายเพียงพรรคเดียว ไม่มีพรรคอื่น ๆ ซึ่งมีฐานะเป็นพรรคการเมืองแบบทางการของประเทศ ผู้ที่สนับสนุนให้มีพรรคการเมืองเดียวให้เหตุผลว่า พรรคการเมืองพรรคเดียวจะเป็นพรรคของอภิสิทธิ์ชนที่มีวัตถุประสงค์จะสร้างกลุ่มปัญญาชนกลุ่มใหญ่ สร้างชนชั้นปกครองขึ้นใหม่ มีวัตถุประสงค์ที่จะรวมและหลอมผู้นำของประเทศให้สามารถจัดการปกครองประเทศให้ได้ผลดี ด้วยเหตุผลที่ว่าประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศไม่สามารถปกครองตนเองได้ ระบบพรรคเดี่ยวนี้นี้มักมีอยู่ในรัฐบาลเผด็จการ ในการปกครองระบอบเผด็จการทั้งฝ่ายซ้ายและฝ่ายขวาพรรคการเมืองระบบพรรคเดียวจะทำหน้าที่เป็นตัวแทนของระบบการปกครองเป็นเครื่องมือที่ผู้ปกครองใช้แนะนำส่งข่าวสารไปยังประชาชนและควบคุมความประพฤติของประชาชนให้เป็นไปตามอุดมการณ์ที่ตนกำกับอยู่ ตัวอย่างของระบบพรรคเดียวในอดีต เช่น พรรคนาซีของเยอรมัน สมัยฮิตเลอร์ พรรคฟาสซิสต์ของอิตาลี สมัยมุสโสลินี ในปัจจุบันประมาณกันว่า 1 ใน 3 ของประเทศทั้งหมดมีระบบพรรคเดียว ซึ่งส่วนมากเป็นประเทศที่มีการปกครองระบอบคอมมิวนิสต์ และประเทศด้อยพัฒนาที่ทหารเข้ามามีบทบาทในการเมือง เช่น ประเทศจีน รัสเซีย ประเทศต่าง ๆ ในยุโรป ตะวันออกและในอีกหลายประเทศในแอฟริกา เช่น Zaire Congo Cameroon Angola สำหรับประเทศ รัสเซีย นั้น ก็ได้กำหนดให้มีพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียว ซึ่งได้แก่ พรรคคอมมิวนิสต์โซเวียต และได้กำหนดห้ามการจัดตั้งพรรคการเมืองอื่นใดขึ้นมาอีก ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากปรัชญาของลัทธิมาร์กซิสม์ที่ว่าบุคคลเกิดมามีความสามารถในด้านความคิดแตกต่างกัน ผู้มีความฉลาดและสามารถในการปกครอง จะทำหน้าที่ให้ความคุ้มครอง และเป็นผู้นำชนชั้นกรรมาชีพ ซึ่งได้แก่ พรรคคอมมิวนิสต์แต่เพียงพรรคเดียว<sup>356</sup> และจะมีพรรคอื่นใดมิได้ สมาชิกของพรรคจะต้องเชื่อฟังและมีวินัย การจัดองค์การของพรรคก็ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยเริ่มจากระดับชาติและท้องถิ่น

### 10.3.2 ระบบพรรคเด่นพรรคเดียว

ระบบพรรคเด่นพรรคเดี่ยวนี้นี้ มีความแตกต่างจากระบบพรรคเดี่ยวดังกล่าวข้างต้น ทั้งนี้เพราะพรรคการเมืองพรรคเด่นพรรคเดี่ยวนี้นี้ อาจจะมีพรรคการเมืองอื่น ๆ อีกหลายพรรค แต่ส่วนใหญ่เป็นพรรคเล็ก ๆ ไม่มีบทบาทมีแต่เพียงพรรคใหญ่ที่จัดตั้งรัฐบาลเพียงพรรคเดียวติดต่อกันเป็นเวลานาน โดยไม่ได้มีการกีดกัน ตัวอย่างที่ชัดเจนของระบบพรรคเด่นพรรคเดียวคือ พรรคคองเกรสในอินเดียที่เข้าครอบงำอำนาจทางการเมืองมาเป็นเวลายาวนาน จนกระทั่งทุกวันนี้ในประเทศอินเดีย นอกจากจะมีพรรคคองเกรสแล้วยังมีพรรคอื่น ๆ อีกหลายพรรค เช่น พรรคคอมมิวนิสต์ พรรคสังคมนิยม พรรคชนสงฆ์ พรรคสวตันตรา เป็นต้น ข้อแตกต่างระหว่างระบบพรรคเด่นพรรคเดียวกับระบบพรรคเดียว ก็คือ ระบบพรรคเด่นพรรคเดียวจะเป็นระบบพรรคการเมืองที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ส่วนระบบพรรคเดี่ยวนี้นี้จะมิใช่ในการปกครองระบอบเผด็จการนอกจากประเทศ

<sup>356</sup> ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, โลกคอมมิวนิสต์, พระนคร โรงพิมพ์วิทยากร, 2514, หน้า 14 - 16.



อินเดียแล้วก็มีในประเทศญี่ปุ่น โดยมีพรรคการเมืองใหญ่คือเสรีประชาธิปไตยที่มีอำนาจทางการเมืองครอบคลุมและบดบังความสำคัญของพรรคอื่น ๆ เช่น พรรคคอมมิวนิสต์ พรรคสังคมนิยม เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีในประเทศอื่น ๆ เช่น มาเลเซีย ประเทศสิงคโปร์ เป็นต้น

### 10.3.3 ระบบสองพรรค

**ระบบสองพรรค** หมายถึง การที่ประเทศหรือรัฐมีพรรคการเมืองใหญ่เพียงพรรคที่ผลัดเปลี่ยนกันเข้ามาเป็นรัฐบาล โดยยึดหลักของประชาธิปไตย กล่าวคือ การที่พรรคการเมืองใดจะเข้ามาเป็นรัฐบาลจะต้องได้รับคะแนนเสียงข้างมากของสมาชิกสภานิติบัญญัติในการเลือกตั้งทั่วไป และจะต้องไม่มีพรรคการเมืองอื่นสนับสนุนในการจัดตั้งรัฐบาลด้วย เช่น พรรคการเมืองในสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ สหรัฐอเมริกามีระบบสองพรรค ซึ่งได้แก่พรรครีพับลิกัน และพรรคเดโมแครต ซึ่งผลัดกันเข้ามาใช้อำนาจการปกครองประเทศหรือพรรคการเมืองในอังกฤษ ซึ่งพรรคอนุรักษนิยมและพรรคแรงงานต่างก็มีโอกาสผลัดเปลี่ยนกันเป็นรัฐบาลตั้งแต่ปี ค.ศ. 1945 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน การที่กล่าวว่าประเทศใดจะมีระบบสองพรรคหรือไม่ นั้น มิได้หมายความว่าภายในประเทศจะไม่มีพรรคการเมืองอื่นใดอีก กล่าวคือ ประเทศที่มีระบบสองพรรคอาจมีพรรคการเมือง 3 ถึง 4 พรรค หรือมากกว่านั้น แต่มักจะเป็นพรรคเล็ก ๆ ที่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนน้อยมาก และไม่อยู่ในฐานะที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้ ระบบสองพรรคมักจะเป็นปรากฏการณ์ของรูปการปกครองในประเทศเสรีประชาธิปไตยที่เจริญแล้วซึ่งมักจะยึดถือเอาระบบสองพรรคเป็นอุดมการณ์ในการดำเนินการปกครองประเทศ ทั้งนี้เพราะประเทศดังกล่าวมีระบบพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง และรับผิดชอบในบทบาทหน้าที่จนทำให้ประชาชนเกิดความนิยมและมีความศรัทธาทำให้รัฐบาลมีความเข้มแข็ง สามารถออกกฎหมายตามความต้องการได้ทุกเมื่อเพราะรัฐบาลมีคะแนนเสียงข้างมากในสภา สำหรับประเทศที่มีการปกครองโดยระบบรัฐสภาพรรคการเมืองที่มีคะแนนเสียงข้างมากในสภาก็คือรัฐบาลนั่นเองทำให้การบริหารประเทศของรัฐบาลเป็นไปโดยราบรื่นปราศจากอุปสรรคขัดขวาง พรรคการเมืองอีกพรรคหนึ่งก็จะทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้านที่เข้มแข็งและเป็นรัฐบาลเงา กล่าวคือ พร้อมทั้งจะเป็นรัฐบาลได้ในกรณีที่รัฐบาลพลีชีพในทางการเมือง ระบบสองพรรคนั้นพรรครัฐบาลและพรรคฝ่ายค้านมีความสำคัญเท่าเทียมกันเพราะพรรครัฐบาลจะพยายามบริหารประเทศให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้กับสภา และในขณะเดียวกันพรรคฝ่ายค้านก็จะดิ้นรนและคัดค้านการบริหารประเทศของรัฐบาล ในกรณีที่เห็นว่ารัฐบาลกำลังบริหารไม่เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ทำให้พรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลต้องบริหารประเทศด้วยความระมัดระวังยิ่ง และจะต้องไม่แตกความสามัคคีกัน ฉะนั้นผลจากการมีระบบสองพรรคประชาชนจึงได้รับผลประโยชน์เป็นอย่างมากในบางกรณีประเทศที่มีระบบสองพรรค อาจมีคะแนนเสียงก้ำกึ่งกันในสภาทำให้พรรคใดพรรคหนึ่งไม่สามารถมีคะแนนเสียงเด็ดขาดที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้ พรรคใดพรรคหนึ่งอาจจะไปต่อรองกับพรรคการเมืองอื่นจัดตั้งรัฐบาลผสมได้

### 10.3.4 ระบบพรรคการเมืองหลายพรรค

**ระบบหลายพรรค** หมายถึง การที่ประเทศหนึ่งประเทศใดมีพรรคการเมืองเป็นจำนวนตั้งแต่สามพรรคขึ้นไป โดยแต่ละพรรคมีความสำคัญและได้รับความนิยมจากประชาชนไม่แตกต่างกันมากนัก จนเป็นเหตุให้ไม่สามารถจะจัดตั้งรัฐบาลได้ลำพังเพียงพรรคเดียว โดยไม่ต้องอาศัยเสียงสนับสนุนของพรรคอื่น ระบบหลาย



พรรคเป็นระบบที่มีปรากฏอยู่ทั่วไปทุก ๆ ภูมิภาค ทั้งนี้เพราะประเทศเหล่านี้ยึดอุดมการณ์แบบประชาธิปไตย ตะวันตกไม่ขัดขวางการรวมตัวของประชาชนเป็นพรรคการเมือง ดังนั้นพรรคการเมืองจึงมีมาก ประเทศที่มีระบบหลายพรรค เช่น Austria Belgium Netherland Lurembourg France Sweden Norway Spain Portugal Canada Peru Veneuela Morocco Negerial Turkey Srilanka Thailand เป็นต้น ประเทศที่ใช้ระบบหลายพรรคมักจะพบมากที่สุดในประเทศภาคพื้นยุโรป ส่วนในภูมิภาคอื่น ๆ ระบบหลายพรรคก็มีอยู่บ้างแต่ไม่มากนัก และส่วนมากระบบพรรคก็ไม่มี ความมั่นคง โดยเฉพาะในกลุ่มอัฟริกาและละตินในเอเชีย รวมทั้งประเทศไทยด้วย เนื่องจากการปฏิวัติรัฐประหารทำให้หยุดยั้งบทบาทของพรรคการเมืองบ่อยครั้ง ระบบหลายพรรคนี้ หากพิจารณาถึงจำนวนพรรคที่มีบทบาทต่อสู่ทางการเมืองแล้ว ระบบหลายพรรคก็แยกออกไปอีกเป็นหลายรูปแบบคือรูปสามพรรคสี่พรรคและห้าพรรคขึ้นไป

- แบบสามพรรค ซึ่งแบ่งเป็นความนิยมทางการเมืองและการต่อสู้ทางการเมืองของอุดมการณ์สามพวก คือ อนุรักษนิยม เสรีนิยมและสังคมนิยม เช่น ประเทศเยอรมัน ไอร์แลนด์ ออสเตรเลีย และเบลเยียม

- แบบสี่พรรค แบบสี่พรรคนี้กล่าวได้ว่าเป็นปรากฏการณ์ของประเทศยุโรปตอนเหนือ หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “ระบบหลายพรรคแบบนอร์ดิก” ระบบสี่พรรคเป็นผลมาจากการพัฒนาพรรคสังคมนิยมเพิ่มขึ้นจากรูปแบบสามพรรคเดิม ระบบสี่พรรคถือได้ว่ามีกำหนดตรงตามทฤษฎีว่าด้วยเศรษฐกิจ และสังคม เพราะโครงสร้างชนชั้นนั้นแบ่งได้เป็น 4 ชั้นใหญ่ คือ พวกอภิชน (Aristocrats) ชนชั้นกลาง (Bourgeois) พรรคกรรมกร (Proletariats) และพวกกสิกร (Farmers) ระบบสี่พรรค จึงมีพรรคสำคัญ 4 พรรค คือ

1. พรรคอนุรักษนิยม เป็นตัวแทนของพวกอภิชน
2. พรรคเสรีนิยม เป็นตัวแทนของพวกชนชั้นกลาง
3. พรรคสังคมนิยม เป็นตัวแทนของพวกกรรมกรหรือพวกใช้แรงงาน
4. พรรคกสิกร เป็นตัวแทนของพวกชาวนา

ประเทศที่มีระบบสี่พรรคนี้ ได้แก่ สวีเดน นอร์เวย์ เดนมาร์ก ส่วนฟินแลนด์นั้นพรรคที่สำคัญซึ่งพัฒนาเรื่อยมาอีกหนึ่งพรรคคือ พรรคคอมมิวนิสต์และได้รับความนิยมสูงพอสมควร

- แบบห้าพรรคขึ้นไป มักจะเกิดขึ้นในประเทศที่มีความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติ การแตกแยกทางศาสนา (เช่น ในเนเธอร์แลนด์) หรือการแตกแยกทางอุดมการณ์ซึ่งมีสาเหตุมาจากลักษณะอันเป็นปัจเจกชนนิยมสูงที่ยังฝังอยู่ในจิตใจของประชาชน รสนิยมในบุคลิกภาพส่วนตัวนี้ทำให้ทัศนคติทางการเมืองแตกต่างกันในกรณีหลังนี้มักพบในประเทศยุโรปที่ใช้ภาษาลาติน เช่น อิตาลี ฝรั่งเศส ปอร์ตุเกส สเปน เป็นต้น การจัดตั้งรัฐบาลของประเทศที่ใช้ระบบหลายพรรคนี้ ส่วนใหญ่จะเป็นไปในรูปแบบของรัฐบาลผสม คือ การที่พรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งที่มีความเข้มแข็ง หรือมีผู้นำที่ได้รับการยอมรับจะรวบรวมเสียงสนับสนุนจากพรรคอื่น ๆ ร่วมกันจัดตั้งรัฐบาลเมื่อสามารถอ้อมขอมันได้ในเรื่องนโยบายบริหารประเทศ โดยการปรับแนวทางการบริหารประเทศ ในการตั้งรัฐบาลผสมนี้จะมีการแบ่งผลประโยชน์เกี่ยวกับตำแหน่งทางการเมืองซึ่งการแบ่งสรรตำแหน่งทางการเมืองมิได้เป็นไปอย่างเคร่งครัดในอัตราส่วนนัก ทั้งนี้แล้วแต่ความพอใจของพรรคการเมืองที่เข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาลพรรคการเมืองบางพรรคอาจไม่เข้าร่วมบริหารประเทศในคณะรัฐบาล แต่ให้ความสนับสนุนในทางรัฐสภา กลุ่มพรรคการเมืองที่ไม่ให้ความสนับสนุนก็จะ เป็นกลุ่มพรรคการเมือง

ฝ่ายค้าน รัฐบาลผสมนี้เป็นลักษณะของรัฐบาลเสียงข้างน้อย โอกาสที่จะขาดเสถียรภาพทางการเมืองเกิดขึ้นได้ง่ายและเป็นไปได้ตลอดระยะเวลาการบริหารประเทศ เมื่อพรรคการเมืองที่ร่วมรัฐบาลหรือสนับสนุนรัฐบาลถอนการสนับสนุนไปร่วมกับกลุ่มฝ่ายค้าน รัฐบาลผสมก็ต้องสลายไป พรรคการเมืองที่ร่วมกลุ่มกันได้ใหม่ก็จะจัดตั้งรัฐบาล รัฐบาลผสมนี้มักจะเกิดขึ้นในประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภาแบบอังกฤษ ซึ่งการแบ่งแยกอำนาจอริปไตยกระทำอย่างไม่ได้เด็ดขาด สำหรับประเทศที่ใช้ระบบประธานาธิบดีมักจะไม่เกิดปัญหานี้ เพราะฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ดังนั้น เสถียรภาพของฝ่ายรัฐบาลจึงไม่ขึ้นอยู่กับ การสนับสนุนของพรรคการเมืองอื่นแต่อย่างใด<sup>357</sup>

ดังนั้น พรรคการเมืองเป็นองค์ประกอบสำคัญของระบบประชาธิปไตย โดยทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างประชาชนกับรัฐ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมือง และกำหนดทิศทางนโยบายของประเทศ ระบบพรรคการเมืองในแต่ละประเทศมีลักษณะเฉพาะที่ส่งผลโดยตรงต่อเสถียรภาพทางการเมืองและประสิทธิภาพของรัฐบาล การวิเคราะห์บทบาทและโครงสร้างของพรรคการเมืองจึงมีความสำคัญต่อการทำความเข้าใจกลไกประชาธิปไตยและหลักนิติธรรม โดยเฉพาะในบริบทของรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งซึ่งกำหนดขอบเขตและวิธีการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมือง การส่งเสริมให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็ง โปร่งใส และเป็นสถาบันที่ยึดโยงกับประชาชนอย่างแท้จริงจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญของการพัฒนาระบบประชาธิปไตยให้มั่นคงและยั่งยืน



<sup>357</sup> สมบัติ อารังธัญวงศ์, ระบบการเมืองและพรรคการเมืองในประเทศยุโรป, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไทยวิจัย, 2563, หน้า. 98.

# תכנת



# ภาคผนวก

## รัฐธรรมนูญไทย

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน พ.ศ. 2475 เข้าสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย ถึงปัจจุบัน ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญมากมายหลายฉบับ กล่าวคือ มีถึง 34 ฉบับ

รัฐธรรมนูญจำนวน 34 ฉบับนี้ มีเพียง 19 ฉบับเท่านั้นที่นับว่าสำคัญ เพราะเป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นเหตุให้มีรัฐสภาขึ้น ซึ่งจำนวน 19 ฉบับนี้มีทั้งรัฐธรรมนูญชั่วคราวและฉบับถาวร ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ ที่เหลืออีก 15 ฉบับนั้น เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

ภาคผนวกนี้จัดทำขึ้นเพื่อให้คำอธิบายประกอบเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแต่ละฉบับจำนวน 34 ฉบับ โดยแบ่งออกเป็นรัฐธรรมนูญฉบับหลัก 19 ฉบับ และรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม 15 ฉบับ ในแต่ละฉบับจะมีคำอธิบายถึงประเภทของรัฐธรรมนูญ (ฉบับหลัก/ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม) บริบททางการเมืองที่เกี่ยวข้อง และข้อสังเกตในการอ้างอิงเชิงวิชาการ เพื่อประโยชน์ในการศึกษา วิเคราะห์ และอ้างอิงทางรัฐธรรมนูญ

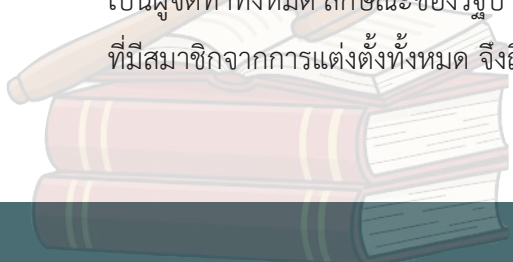
### รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 1

1. ชื่อ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475
2. วันประกาศใช้ วันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2475
3. ผู้มีอำนาจจัดให้มีในทางนิติบัญญัติ พระมหากษัตริย์ร่วมกับราษฎรเป็นผู้จัดให้มีขึ้นแต่ในทางพฤตินัย คณะราษฎรเป็นผู้จัดให้มีขึ้น
4. ผู้มีอำนาจจัดทำ คณะราษฎร โดยมีหลวงประดิษฐมนูธรรมเป็นหัวหน้าหรือหัวหน้าสำคัญในการยกร่าง
5. รูปแบบของรัฐบาล รัฐบาลภายใต้รัฐสภา (Assembly Government) กล่าวคือ ฝ่ายบริหารอยู่ภายใต้การควบคุมโดยตรงของรัฐสภา และฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจยับยั้งสภา ฝ่ายบริหาร เรียกว่า “คณะกรรมการราษฎร” ฝ่ายนิติบัญญัติเรียกว่า “สภาผู้แทนราษฎร” โดยมีสภาเดียว (Unicameral) สมาชิกมาจากการแต่งตั้งทั้งหมด

**ประเภท:** รัฐธรรมนูญฉบับหลัก

#### คำอธิบาย

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับหลักฉบับแรกของประเทศไทย ซึ่งประกาศใช้หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 โดยคณะราษฎรมีบทบาทสำคัญในการจัดทำ แม้จะมีการระบุว่าพระมหากษัตริย์ ทรงร่วมกับราษฎรเป็นผู้มีอำนาจจัดให้มีในทางนิติบัญญัติ แต่ในทางพฤตินัย คณะราษฎรเป็นผู้จัดทำทั้งหมด ลักษณะของรัฐบาลเป็นแบบรัฐสภา โดยฝ่ายบริหารอยู่ภายใต้การควบคุมของสภาผู้แทนราษฎร ที่มีสมาชิกจากการแต่งตั้งทั้งหมด จึงถือเป็นจุดเริ่มต้นของระบอบรัฐธรรมนูญในประเทศไทย





**อ้างอิง:** “ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 (รัฐธรรมนูญฉบับที่ 1)” หรือ “รัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทย ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2475”

## รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 2

1. ชื่อ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม
2. วันประกาศใช้ วันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475
3. ผู้มีอำนาจจัดให้มี สืบเนื่องมาจากผู้มีอำนาจจัดให้มีตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ 1
4. ผู้มีอำนาจจัดทำสภาผู้แทนราษฎร โดยมีคณะกรรมการการยกร่าง
5. รูปแบบของรัฐบาล รัฐบาลแบบรัฐสภา (Parliamentary System) กล่าวคือคณะรัฐมนตรีรับผิดชอบต่อสภานิติบัญญัติ ซึ่งเรียกว่า “สภาผู้แทนราษฎร” สมาชิกมี 2 ประเภท  
สมาชิกประเภทที่ 1 มาจากการเลือกตั้ง  
สมาชิกประเภทที่ 2 มาจากการแต่งตั้ง

**ประเภท:** รัฐธรรมนูญฉบับหลัก

### คำอธิบาย

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับหลักฉบับที่สองของประเทศไทย ประกาศใช้ภายหลังรัฐธรรมนูญชั่วคราว พ.ศ. 2475 โดยเป็นฉบับถาวรฉบับแรกภายใต้ระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา มีการจัดตั้ง ‘สภาผู้แทนราษฎร’ ซึ่งแบ่งสมาชิกออกเป็น 2 ประเภท คือประเภทที่มาจากเลือกตั้งโดยประชาชน และประเภทที่ได้รับการแต่งตั้ง ถือเป็น การเปลี่ยนผ่านจากระบบแต่งตั้งล้วนของฉบับชั่วคราว ไปสู่การมีส่วนร่วมของประชาชนในระบบรัฐสภาอย่างแท้จริง

**อ้างอิง:** “ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 (รัฐธรรมนูญฉบับที่ 2)” หรือ “รัฐธรรมนูญฉบับถาวรฉบับแรกของไทย ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475”

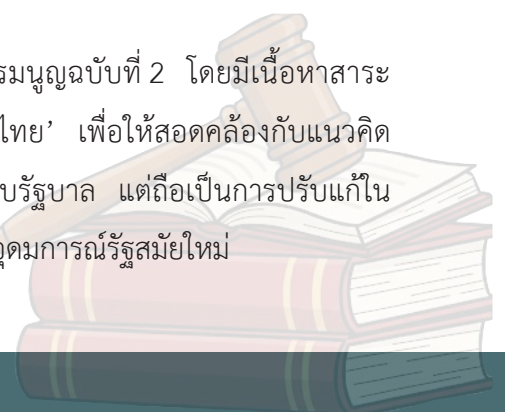
## รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 3

1. ชื่อ รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยนามประเทศ พุทธศักราช 2482
2. วันประกาศใช้ วันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2482
3. หลักการ เปลี่ยนชื่อประเทศจาก “สยาม” เป็น “ไทย”

**ประเภท:** รัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

### คำอธิบาย

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 โดยมีเนื้อหาสาระสำคัญเพียงประการเดียว คือการเปลี่ยนชื่อนามประเทศจาก ‘สยาม’ เป็น ‘ไทย’ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดชาตินิยมในช่วงเวลานั้น แม้จะไม่เปลี่ยนแปลงโครงสร้างการเมืองหรือรูปแบบรัฐบาล แต่ถือเป็นการปรับแก้ในระดับสัญลักษณ์และอัตลักษณ์ของชาติ ซึ่งมีนัยสำคัญต่อการวางรากฐานของอุดมการณ์รัฐสมัยใหม่



**อ้างอิง:** “รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยนามประเทศ พ.ศ. 2482 (รัฐธรรมนูญฉบับที่ 3)” หรือ “รัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 ซึ่งเปลี่ยนชื่อประเทศจาก ‘สยาม’ เป็น ‘ไทย’ เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2482”

#### รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 4

1. ชื่อ รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยบทเฉพาะกาล พุทธศักราช 2483
2. วันประกาศใช้ วันที่ 4 ตุลาคม พ.ศ. 2483
3. หลักการ ขยายระยะเวลาการมีสมาชิกสภา 2 ประเภทตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 ออกไป

**ประเภท:** รัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

##### คำอธิบาย

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 4 เป็นฉบับแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 โดยมีจุดประสงค์เพื่อขยายระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งแบ่งออกเป็นสมาชิกประเภทที่มาจากเลือกตั้งและประเภทที่มาจากแต่งตั้ง การแก้ไขครั้งนี้สะท้อนถึงความพยายามในการรักษาเสถียรภาพของระบบการเมืองในช่วงเวลาที่ประเทศยังอยู่ในภาวะเปลี่ยนผ่าน แม้ไม่เปลี่ยนแปลงโครงสร้างหลักของรัฐธรรมนูญ แต่มีผลต่อกระบวนการเลือกตั้งและการคงอยู่ของอำนาจในฝ่ายนิติบัญญัติ

**อ้างอิง:** “รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยบทเฉพาะกาล พ.ศ. 2483 (รัฐธรรมนูญฉบับที่ 4)” หรือ “รัฐธรรมนูญฉบับที่ 4 ซึ่งมีการขยายระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร”

#### รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 5

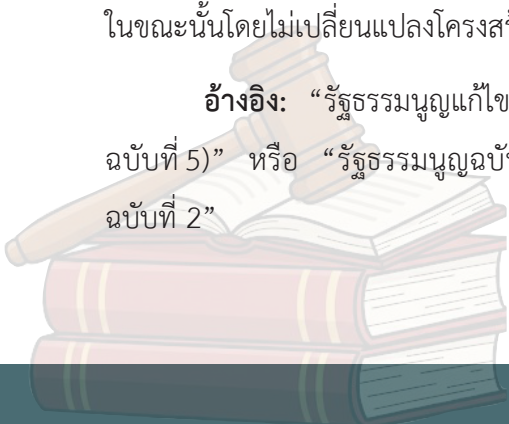
1. ชื่อ รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2485
2. วันประกาศใช้ วันที่ 3 ธันวาคม พ.ศ. 2485
3. หลักการ ขยายระยะเวลาการมีสมาชิกสภา 2 ประเภทตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 ออกไป

**ประเภท:** รัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

##### คำอธิบาย

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 5 เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 ซึ่งมีเนื้อหาใกล้เคียงกับฉบับที่ 4 โดยเน้นเรื่องการขยายระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองประเภท ได้แก่ สมาชิกที่มาจากเลือกตั้ง และสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้ง การแก้ไขนี้แสดงให้เห็นถึงความต่อเนื่องของเจตนารมณ์ในการคงเสถียรภาพของฝ่ายนิติบัญญัติในช่วงเริ่มต้นของระบอบใหม่ เป็นการปรับตามสถานการณ์ทางการเมืองในขณะนั้นโดยไม่เปลี่ยนแปลงโครงสร้างหลักของรัฐธรรมนูญ

**อ้างอิง:** “รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2485 (รัฐธรรมนูญฉบับที่ 5)” หรือ “รัฐธรรมนูญฉบับที่ 5 ซึ่งขยายระยะเวลาการมีสมาชิกสภาทั้งสองประเภทตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2”





## รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 6

1. ชื่อ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
2. วันประกาศใช้ วันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2489
3. ผู้มีอำนาจจัดให้มี สืบเนื่องมาจากผู้มีอำนาจจัดให้มีตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ 1
4. ผู้มีอำนาจจัดทำ สภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะกรรมวิธีการวิสามัญเป็นผู้ยกร่าง
5. รูปแบบของรัฐสภา รัฐบาลแบบรัฐสภา โดยมี 2 สภา (Bicameral Assembly) ได้แก่ “พฤฒิสภา”

และ “สภาผู้แทน”

**ประเภท:** รัฐธรรมนูญฉบับหลัก

### คำอธิบาย

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 6 ถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับหลักฉบับใหม่ที่ทำขึ้นภายหลังรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2475 มีความสำคัญในฐานะเป็นรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นโดยกรรมวิธีการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งแสดงถึงพัฒนาการของกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญแบบประชาธิปไตย โดยการให้ความสำคัญกับบทบาทของสภานิติบัญญัติในฐานะผู้แทนของประชาชน รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้มีระบบรัฐสภาแบบสองสภา ได้แก่ พฤฒิสภา และสภาผู้แทน ซึ่งเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ไทยที่มีการกำหนดโครงสร้างรัฐสภาแบบสองสภาอย่างเป็นทางการ

**อ้างอิง:** “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 (รัฐธรรมนูญฉบับที่ 6)” หรือ “รัฐธรรมนูญฉบับที่ 6 ซึ่งเป็นฉบับแรกที่บัญญัติให้มีระบบรัฐสภาแบบสองสภา ได้แก่ พฤฒิสภา และสภาผู้แทน”

## รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 7

1. ชื่อ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว)
2. วันประกาศใช้ วันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490
3. ผู้มีอำนาจจัดให้มี ในทางนิตินัย พระมหากษัตริย์ร่วมกับคณะรัฐประหารเป็นผู้มีอำนาจจัดให้มี แต่ในทางพฤตินัย คณะรัฐประหาร พ.ศ. 2490 เป็นผู้จัดให้มี
4. ผู้มีอำนาจจัดทำ คณะรัฐประหาร พ.ศ. 2490
5. รูปแบบของรัฐสภา รัฐบาลแบบรัฐสภา โดยมี 2 สภา ได้แก่ “วุฒิสภา” และ “สภาผู้แทน”

**ประเภท:** รัฐธรรมนูญฉบับหลัก

### คำอธิบาย

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 7 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวที่ทำขึ้นหลังการรัฐประหารเมื่อ พ.ศ. 2490 โดยคณะรัฐประหาร แม้ในทางนิตินัยจะถือว่าพระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจร่วมในการประกาศใช้ แต่ในทางพฤตินัย คณะรัฐประหารเป็นผู้มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญฉบับนี้โดยตรง รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้มีระบบรัฐสภาแบบสองสภา ได้แก่ วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร และเปิดทางให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับถาวรในภายหลัง สะท้อนถึงธรรมชาติของรัฐธรรมนูญที่เกิดจากอำนาจนอกระบบในช่วงเปลี่ยนผ่านทางการเมือง

**อ้างอิง:** “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490 (รัฐธรรมนูญฉบับที่ 7)” หรือ “รัฐธรรมนูญฉบับที่ 7 ซึ่งจัดทำขึ้นโดยคณะรัฐประหารภายหลังการยึดอำนาจในปี พ.ศ. 2490”

### รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 8

1. ชื่อ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2490
2. วันประกาศใช้ วันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2490
3. หลักการ แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับที่ 7

**ประเภท:** รัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

#### คำอธิบาย

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 8 เป็นฉบับแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐธรรมนูญฉบับที่ 7 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราวที่จัดทำขึ้นหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2490 การแก้ไขครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงบทบัญญัติบางประการในเชิงโครงสร้างและกระบวนการใช้อำนาจของรัฐ แม้ไม่มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบรัฐบาลโดยพื้นฐาน แต่การแก้ไขดังกล่าวเป็นเครื่องยืนยันถึงความไม่มั่นคงของสถานการณ์ทางการเมืองในช่วงเวลานั้น รวมทั้งความจำเป็นในการปรับทิศทางรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับแนวทางของคณะผู้ใช้อำนาจ

**อ้างอิง:** “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2490 (รัฐธรรมนูญฉบับที่ 8)” หรือ “รัฐธรรมนูญฉบับที่ 8 ซึ่งเป็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับที่ 7 โดยคณะรัฐประหาร พ.ศ. 2490”

### รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 9

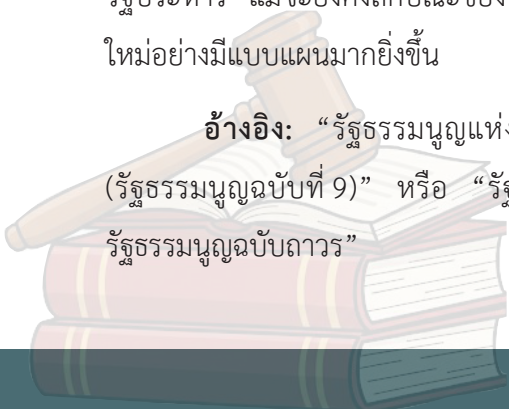
1. ชื่อ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2491
2. วันประกาศใช้ วันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2491
3. หลักการ แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับที่ 7 และให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร

**ประเภท:** รัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

#### คำอธิบาย

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 9 เป็นฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 2 ของรัฐธรรมนูญฉบับที่ 7 โดยคณะรัฐประหาร พ.ศ. 2490 มีเป้าหมายสำคัญในการเปิดทางให้มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับถาวร แสดงให้เห็นถึงความตั้งใจของผู้ใช้อำนาจในขณะนั้นที่จะวางโครงสร้างใหม่ของระบอบการเมืองภายหลังการรัฐประหาร แม้จะยังคงลักษณะของรัฐธรรมนูญชั่วคราว แต่ฉบับนี้ถือเป็นก้าวแรกในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญใหม่อย่างมีแบบแผนมากยิ่งขึ้น

**อ้างอิง:** “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2491 (รัฐธรรมนูญฉบับที่ 9)” หรือ “รัฐธรรมนูญฉบับที่ 9 ซึ่งเปิดทางให้มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร”





## รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 10

1. ชื่อ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2491
2. วันประกาศใช้ วันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2491
3. หลักการ แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับที่ 7

**ประเภท:** รัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

### คำอธิบาย

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 10 เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 ของรัฐธรรมนูญฉบับที่ 7 ซึ่งเกิดขึ้นในช่วงเวลาที่ประเทศไทยอยู่ภายใต้การควบคุมของคณะรัฐประหาร พ.ศ. 2490 แม้จะไม่มี การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการปกครองโดยพื้นฐาน แต่การแก้ไขเพิ่มเติมนี้มีนัยสำคัญทางการเมืองในแง่ของการจัดสรรอำนาจและกระบวนการทางนิติบัญญัติ โดยสะท้อนถึงความพยายามของผู้มีอำนาจในการควบคุมทิศทางของการเมืองในระหว่างรอการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับถาวร

**อ้างอิง:** “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2491 (รัฐธรรมนูญฉบับที่ 10)” หรือ “รัฐธรรมนูญฉบับที่ 10 ซึ่งเป็นการปรับปรุงรายละเอียดเพิ่มเติมจากฉบับที่ 7 เพื่อรองรับการจัดทำรัฐธรรมนูญถาวร”

## รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 11

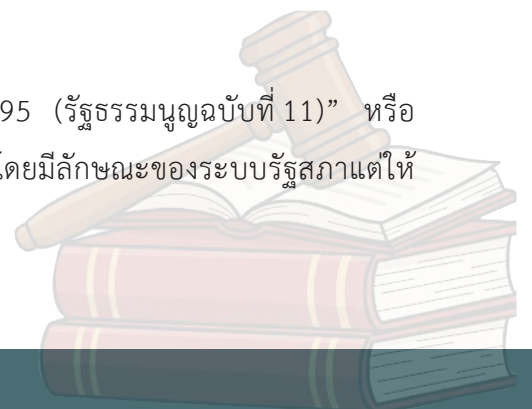
1. ชื่อ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
2. วันประกาศใช้ วันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2492
3. ผู้มีอำนาจจัดให้มี สืบเนื่องมาจากผู้มีอำนาจจัดให้มีตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ 7
4. ผู้มีอำนาจจัดทำ สภาร่างรัฐธรรมนูญ
5. รูปแบบของรัฐบาล รัฐบาลแบบรัฐสภา โดยมี 2 สภา ได้แก่ “วุฒิสภา” และ “สภาผู้แทน”

**ประเภท:** รัฐธรรมนูญฉบับหลัก

### คำอธิบาย

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 11 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2495 ภายหลังกองรัฐประหารโดยจอมพล ป. พิบูลสงคราม โดยมีเป้าหมายในการจัดตั้งรัฐบาลภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญถาวรหลังจากใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราว พ.ศ. 2494 แม้จะมีลักษณะของระบบรัฐสภา แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ขยายอำนาจของฝ่ายบริหารอย่างมีนัยสำคัญ เพื่อสร้างความมั่นคงทางการเมืองในช่วงเวลาที่คณะรัฐประหารต้องการความชอบธรรม พร้อมกันนี้ยังคงรักษาบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ในระดับหนึ่ง

**อ้างอิง:** “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2495 (รัฐธรรมนูญฉบับที่ 11)” หรือ “รัฐธรรมนูญฉบับที่ 11 ซึ่งประกาศใช้หลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2494 โดยมีลักษณะของระบบรัฐสภาแต่ให้อำนาจฝ่ายบริหารเข้มแข็ง”



## รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 12

1. ชื่อ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495
2. วันประกาศใช้ วันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2495
3. ผู้มีอำนาจจัดให้มี ในทางนิตินัยพระมหากษัตริย์และคณะรัฐประหารเป็นผู้มีอำนาจจัดให้มี แต่ในทางพฤตินัย คณะบริหารประเทศชั่วคราวซึ่งได้ยึดอำนาจเมื่อ พ.ศ. 2494 เป็นผู้มีอำนาจจัดให้มี
4. ผู้มีอำนาจจัดทำ คณะบริหารประเทศชั่วคราว พ.ศ. 2494 ได้กราบบังคมทูลให้มีประกาศพระบรมราชโองการ ให้ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เมื่อ พ.ศ. 2494 โดยให้นำรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 2 มาใช้ใหม่ ต่อมาก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้สอดคล้องกับสถานการณ์ยิ่งขึ้น และเสนอรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 12 นี้ต่อสภาผู้แทนราษฎร
5. รูปแบบของรัฐบาล รัฐบาลแบบรัฐสภาโดยมีสภาเดียว ประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท

**ประเภท:** รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว

### คำอธิบาย

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 12 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2501 ภายหลังจากรัฐประหารโดยคณะปฏิวัติที่นำโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดระเบียบการปกครองภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉิน และใช้เป็นฐานอำนาจในการบริหารประเทศในระยะเปลี่ยนผ่าน รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่มีการจัดตั้งรัฐสภา ไม่มีระบบเลือกตั้ง และให้อำนาจสูงสุดแก่หัวหน้าคณะปฏิวัติในการใช้อำนาจนิติบัญญัติและบริหาร สะท้อนลักษณะของระบอบเผด็จการอย่างชัดเจน โดยไม่มีหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในทางปฏิบัติ

**อ้างอิง:** “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2501 (รัฐธรรมนูญฉบับที่ 12)” หรือ “รัฐธรรมนูญฉบับที่ 12 ซึ่งประกาศใช้โดยคณะปฏิวัติภายหลังรัฐประหาร และให้อำนาจสูงสุดแก่ฝ่ายบริหารอย่างเบ็ดเสร็จ”

## รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 13

1. ชื่อ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร
2. วันประกาศใช้ วันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2502
3. ผู้มีอำนาจจัดให้มี ในทางนิตินัยถือว่า พระมหากษัตริย์และคณะปฏิวัติเป็นผู้มีอำนาจจัดให้มีขึ้น แต่ในทางพฤตินัยถือว่า คณะปฏิวัติ พ.ศ. 2500 เป็นผู้มีอำนาจจัดให้มี
4. ผู้มีอำนาจจัดทำคณะปฏิวัติ พ.ศ. 2500 ได้กราบบังคมทูลให้มีประกาศเรื่องการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เมื่อ พ.ศ. 2500 โดยให้ใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 12 ต่อไปภายใต้เงื่อนไขบางประการ ต่อมาคณะปฏิวัติได้จัดทำรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 13 นี้ขึ้น
5. รูปแบบของรัฐบาล รัฐบาลของฝ่ายบริหาร (Executive Government) โดยมีคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่บริหาร สภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่นิติบัญญัติ และร่างรัฐธรรมนูญ สภานี้ไม่มีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารมากนัก

**ประเภท:** รัฐธรรมนูญฉบับหลัก



### คำอธิบาย

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 13 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2502 ภายหลังจากการรัฐประหารโดยคณะปฏิวัติเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อวางกรอบการบริหารประเทศในช่วงที่ยังไม่มีรัฐธรรมนูญถาวร และใช้เป็นเครื่องมือในการสถาปนาอำนาจของผู้นำคณะปฏิวัติ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้อำนาจบริหารอย่างเบ็ดเสร็จแก่คณะปฏิวัติ และยุบเลิกรัฐสภาเดิมทั้งหมด จึงถูกวิพากษ์วิจารณ์ในเชิงวิชาการว่าเป็นเครื่องมือของระบอบอำนาจนิยม อย่างไรก็ตาม มีการระบุถึงหลักสิทธิและเสรีภาพของประชาชนบางประการไว้เช่นกัน แม้ไม่อยู่ภายใต้การคุ้มครองตามกลไกถ่วงดุล

**อ้างอิง:** “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2502 (รัฐธรรมนูญฉบับที่ 13)” หรือ “รัฐธรรมนูญฉบับที่ 13 ซึ่งประกาศใช้ภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2501 โดยให้อำนาจแก่คณะปฏิวัติในการปกครองประเทศ”

### รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 14

1. ชื่อ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
2. วันประกาศใช้ วันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2511
3. ผู้มีอำนาจจัดให้มี สืบเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 13
4. ผู้มีอำนาจจัดทำ สภาร่างรัฐธรรมนูญ
5. รูปแบบของรัฐบาล รัฐบาลแบบรัฐสภา โดยมี 2 สภา เรียกว่า “วุฒิสภา” และ “สภาผู้แทน”

**ประเภท:** รัฐธรรมนูญฉบับหลัก

### คำอธิบาย

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 14 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2505 ภายหลังจากที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้มีคำสั่งให้ยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2502 เพื่อสถาปนาอำนาจทางการเมืองในรูปแบบใหม่ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้สถานะของ ‘คณะปฏิวัติ’ มีอำนาจสูงสุดในทางนิติบัญญัติและบริหาร โดยไม่มีรัฐสภาหรือสถาบันทางการเมืองตามระบบรัฐสภา เป็นการปกครองในลักษณะรวมศูนย์อำนาจ และไม่มีหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างชัดเจน แม้จะมีบทบัญญัติบางส่วนที่กล่าวถึงสิทธิของประชาชน แต่ก็อยู่ภายใต้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจในขณะนั้น

**อ้างอิง:** “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2505 (รัฐธรรมนูญฉบับที่ 14)” หรือ “รัฐธรรมนูญฉบับที่ 14 ซึ่งตราขึ้นในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ โดยให้อำนาจเด็ดขาดแก่คณะปฏิวัติในการปกครองประเทศ”

### รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 15

1. ชื่อ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร
2. วันประกาศใช้ วันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2515
3. ผู้มีอำนาจจัดให้มี ในทางนิตินัยถือว่าพระมหากษัตริย์และคณะปฏิวัติเป็นผู้มีอำนาจจัดให้มีขึ้น แต่ในทางพฤตินัยถือว่าคณะปฏิวัติ พ.ศ. 2514 เป็นผู้จัดให้มี



4. ผู้มีอำนาจจัดทำ คณะปฏิวัติ พ.ศ. 2514 โดยมีคณะกรรมการธิการร่าง
5. รูปแบบของรัฐบาล รัฐบาลของฝ่ายบริหาร เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 13 สภานิติบัญญัติเป็นสภาเดี่ยว เรียกว่า “สภานิติบัญญัติแห่งชาติ”

**ประเภท:** รัฐธรรมนูญฉบับหลัก

#### คำอธิบาย

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 15 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2511 ในช่วงที่จอมพลถนอม กิตติขจร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยมีเจตนารมณ์ในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญถาวรภายหลังจากที่ใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราวมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2508 รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีโครงสร้างแบบระบบสองสภา ประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร โดยเน้นการควบคุมอำนาจผ่านกลไกฝ่ายบริหาร สมาชิกวุฒิสภาไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรง แต่แต่งตั้งโดยคณะบุคคลที่มีอำนาจในขณะนั้น แม้จะปรากฏบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิของประชาชน แต่ในทางปฏิบัติยังคงมีข้อจำกัดอย่างมากจากโครงสร้างอำนาจแบบรวมศูนย์

**อ้างอิง:** “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 (รัฐธรรมนูญฉบับที่ 15)” หรือ “รัฐธรรมนูญฉบับที่ 15 ซึ่งประกาศใช้ในสมัยของจอมพลถนอม กิตติขจร และกำหนดโครงสร้างรัฐสภาแบบสองสภา”

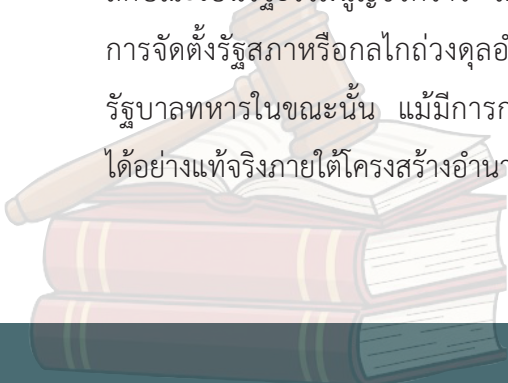
### รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 16

1. ชื่อ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
2. วันประกาศใช้ วันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2517
3. ผู้มีอำนาจจัดให้มีพระมหากษัตริย์ร่วมกับรัฐบาลเป็นผู้มีอำนาจจัดให้มีขึ้นโดยสืบเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 15
4. ผู้มีอำนาจจัดทำ คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นชุดหนึ่ง เพื่อยกร่าง และเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติให้พิจารณา
5. รูปแบบของรัฐบาล รัฐบาลแบบรัฐสภา โดยมี 2 สภา เรียกว่า “สภาผู้แทนราษฎร” และ “วุฒิสภา”

**ประเภท:** รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว

#### คำอธิบาย

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 16 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 ภายหลังจากการรัฐประหารโดยจอมพลถนอม กิตติขจร ซึ่งนำไปสู่การยกเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 และการยุบสภา รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีลักษณะเป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราว โดยให้คณะปฏิวัติเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติและบริหารแต่เพียงผู้เดียว ไม่มีการจัดตั้งรัฐสภาหรือกลไกถ่วงดุลอำนาจใด ๆ สะท้อนถึงลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจอย่างเบ็ดเสร็จของรัฐบาลทหารในขณะนั้น แม้มีการกล่าวถึงสิทธิของประชาชน แต่การคุ้มครองสิทธิดังกล่าวไม่อาจดำเนินการได้อย่างแท้จริงภายใต้โครงสร้างอำนาจที่จำกัด





**อ้างอิง:** “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2514 (รัฐธรรมนูญฉบับที่ 16)” หรือ “รัฐธรรมนูญฉบับที่ 16 ซึ่งประกาศใช้หลังการรัฐประหารโดยจอมพลถนอม กิตติขจร และให้อำนาจแก่คณะปฏิวัติอย่างเบ็ดเสร็จ”

### รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 17

1. ชื่อ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2518
2. วันประกาศใช้ วันที่ 23 มกราคม พ.ศ. 2518
3. หลักการ แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 16

**ประเภท:** รัฐธรรมนูญฉบับหลัก

#### คำอธิบาย

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 17 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ. 2515 โดยใช้ชื่อว่า “ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2515” เป็นรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นภายใต้บริบทของรัฐบาลคณะปฏิวัติภายหลังการรัฐประหารเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 โดยมีการยกเลิกบทบัญญัติเก่าทั้งหมด และตรารัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งมุ่งเน้นการสถาปนาอำนาจรวมศูนย์ไว้ที่ผู้มีอำนาจในคณะปฏิวัติ โครงสร้างการปกครองตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่มีกลไกถ่วงดุลอย่างแท้จริง และให้อำนาจฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติอยู่ในมือของคณะปฏิวัติเพียงฝ่ายเดียว อย่างไรก็ตาม มีการกำหนดบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน แม้จะไม่มีหลักประกันในทางปฏิบัติ

**อ้างอิง:** “ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2515 (รัฐธรรมนูญฉบับที่ 17)” หรือ “รัฐธรรมนูญฉบับที่ 17 ซึ่งประกาศใช้ภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2514 โดยมุ่งรวมอำนาจไว้ที่คณะปฏิวัติ”

### รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 18

1. ชื่อ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
2. วันประกาศใช้ วันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ. 2519
3. ผู้มีอำนาจจัดให้มีในทางนิตินัยถือว่าพระมหากษัตริย์และคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินเป็นผู้มีอำนาจจัดให้มีขึ้น แต่ในทางพฤตินัยถือว่าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2519 เป็นผู้ที่มีอำนาจจัดให้มี
4. ผู้มีอำนาจจัดทำ คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2519 โดยมีคณะกรรมการชุดหนึ่งทำหน้าที่ยกร่าง
5. รูปแบบของรัฐบาล รัฐบาลของฝ่ายบริหาร เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 13 สภานิติบัญญัติมีชื่อว่า “สภานิติรูปการปกครองแผ่นดิน”

**ประเภท:** รัฐธรรมนูญฉบับหลัก



### คำอธิบาย

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 18 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2517 ภายหลังจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ซึ่งเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญทางการเมืองที่นำไปสู่การสิ้นสุดของรัฐบาลทหาร และเปิดทางให้กับระบอบประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รับการยกย่องว่าเป็นหนึ่งในรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดฉบับหนึ่งในประวัติศาสตร์ไทย โดยมีการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างกว้างขวาง มีการจัดตั้งองค์กรทางการเมืองที่ยึดโยงกับเจตจำนงของประชาชน รวมถึงกำหนดกลไกตรวจสอบอำนาจรัฐอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีอายุการใช้งานสั้น เนื่องจากถูกยกเลิกภายหลังรัฐประหารในปี พ.ศ. 2519

**อ้างอิง:** “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 (รัฐธรรมนูญฉบับที่ 18)” หรือ “รัฐธรรมนูญฉบับที่ 18 ซึ่งประกาศใช้หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 และมีลักษณะประชาธิปไตยสูง”

### รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 19

1. ชื่อ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร
2. วันประกาศใช้ วันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2520
3. ผู้มีอำนาจจัดให้มี ในทางนิตินัย ถือว่าพระมหากษัตริย์และคณะปฏิวัติเป็นผู้มีอำนาจจัดให้มีขึ้น แต่ในทางพฤตินัย ถือว่าคณะปฏิวัติ พ.ศ. 2520 เป็นผู้ที่มีอำนาจจัดให้มี
4. ผู้มีอำนาจจัดทำ คณะปฏิวัติ พ.ศ. 2520 โดยมีคณะเจ้าหน้าที่ชุดหนึ่งทำหน้าที่ยกร่าง
5. รูปแบบของรัฐบาล รัฐบาลของฝ่ายบริหารโดยสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้รับแต่งตั้งจากสภานโยบายแห่งชาติ ซึ่งสภานโยบายแห่งชาตินี้มีมีอำนาจเหนือนายกรัฐมนตรี และควบคุมนโยบายของคณะรัฐมนตรีอีกชั้นหนึ่ง

**ประเภท:** รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว

### คำอธิบาย

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 19 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 หลังเหตุการณ์นองเลือดที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และการรัฐประหารโดยคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีลักษณะเป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราว โดยให้อำนาจสูงสุดแก่คณะปฏิรูปฯ ในการบริหารประเทศ และแต่งตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติซึ่งทำหน้าที่แทนรัฐสภา ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพที่มีหลักประกันชัดเจน และไม่ปรากฏกลไกตรวจสอบอำนาจรัฐตามหลักประชาธิปไตย สะท้อนถึงการย้อนกลับสู่ระบอบเผด็จการหลังจากช่วงเวลาแห่งประชาธิปไตยสั้น ๆ ในช่วงปี 2517–2519

**อ้างอิง:** “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2519 (รัฐธรรมนูญฉบับที่ 19)” หรือ “รัฐธรรมนูญฉบับที่ 19 ซึ่งประกาศใช้หลังเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 และให้อำนาจแก่คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินอย่างเบ็ดเสร็จ”



## รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 20

1. ชื่อ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
2. วันประกาศใช้ วันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2521
3. ผู้มีอำนาจจัดให้มี สืบเนื่องจากรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 19
4. ผู้มีอำนาจจัดทำ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยมีคณะกรรมการทำหน้าที่ยกร่างในขั้นต้น
5. รูปแบบของรัฐบาล รัฐบาลแบบรัฐสภา โดยมี 2 สภา เรียกว่า “สภาผู้แทนราษฎร” และ “วุฒิสภา”

**ประเภท:** รัฐธรรมนูญฉบับหลัก

### คำอธิบาย

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 20 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2521 โดยมีเป้าหมายในการจัดตั้งระบอบประชาธิปไตยขึ้นใหม่ ภายหลังช่วงเวลาของการปกครองโดยคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รับการวิพากษ์ว่าเป็นฉบับที่ประนีประนอม ระหว่างแนวคิดประชาธิปไตยกับโครงสร้างอำนาจแบบอนุรักษนิยม โดยมีการจัดตั้งรัฐสภาแบบสองสภา คือ วุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้ง และสภาผู้แทนราษฎรที่มาจาก การเลือกตั้ง สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับการรับรอง แต่ยังมีข้อจำกัดในบางด้าน รวมถึงอำนาจของฝ่ายบริหารที่ยังคงเข้มแข็งภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญ

**อ้างอิง:** “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 (รัฐธรรมนูญฉบับที่ 20)” หรือ “รัฐธรรมนูญฉบับที่ 20 ซึ่งจัดทำขึ้นเพื่อฟื้นฟูระบอบประชาธิปไตยภายหลังการปกครองของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน”

## รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 21

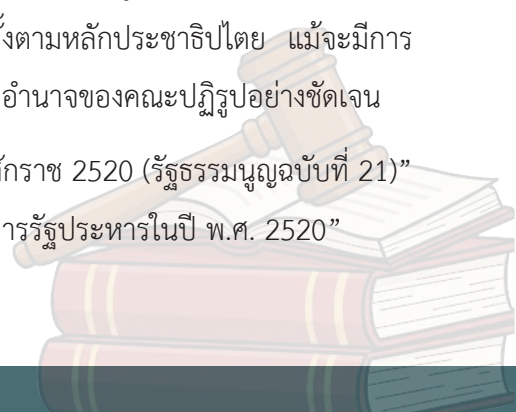
1. ชื่อ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2528
2. วันประกาศใช้ วันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2528
3. หลักการ แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 20

**ประเภท:** รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว

### คำอธิบาย

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 21 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2528 ภายหลังการรัฐประหารโดยคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ซึ่งยึดอำนาจจากรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีลักษณะเป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราว ใช้เป็นกรอบการปกครองในระยะเปลี่ยนผ่าน โดยให้อำนาจแก่คณะปฏิรูปในการบริหารและออกกฎหมายผ่านสภาแทนประชาชนที่แต่งตั้งขึ้น โดยไม่มีการจัดให้มีการเลือกตั้งตามหลักประชาธิปไตย แม้จะมีการระบุถึงสิทธิเสรีภาพบางประการของประชาชน แต่ยังคงอยู่ภายใต้ข้อจำกัดจากอำนาจของคณะปฏิรูปอย่างชัดเจน

**อ้างอิง:** “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2528 (รัฐธรรมนูญฉบับที่ 21)” หรือ “รัฐธรรมนูญฉบับที่ 21 ซึ่งใช้เป็นกรอบการปกครองชั่วคราวภายหลังการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2528”



## รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 22

1. ชื่อ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2532
2. วันประกาศใช้ วันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2532
3. หลักการ แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 20

**ประเภท:** รัฐธรรมนูญฉบับหลัก

### คำอธิบาย

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 22 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2521 โดยถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรที่ตราขึ้น ภายหลังจากช่วงเวลาการปกครองโดยคณะรัฐประหารในปี พ.ศ. 2519–2520 รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีลักษณะผสมผสานระหว่างแนวคิดประชาธิปไตยและระบบอำนาจนิยม โดยจัดให้มีรัฐสภาแบบสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้ง และวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้ง แม้รัฐธรรมนูญฉบับนี้รับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แต่ในทางปฏิบัติยังคงมีข้อจำกัดจากโครงสร้างที่เอื้อให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือรัฐสภา อย่างไรก็ตามก็ถือเป็นจุดเริ่มต้นของความพยายามในการสร้างเสถียรภาพทางการเมืองในระบอบรัฐธรรมนูญ

**อ้างอิง:** “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 (รัฐธรรมนูญฉบับที่ 22)” หรือ “รัฐธรรมนูญฉบับที่ 22 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญถาวรหลังเหตุการณ์รัฐประหาร และมีลักษณะกึ่งประชาธิปไตย”

## รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 23

1. ชื่อ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร
2. วันประกาศใช้ วันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2534
3. ผู้มีอำนาจจัดให้มีในทางนิตินัยถือว่าพระมหากษัตริย์และคณะปฏิวัติเป็นผู้มีอำนาจจัดให้มีขึ้น แต่ในทางพฤตินัยถือว่าคณะปฏิวัติ พ.ศ. 2534 เป็นผู้จัดให้มี
4. ผู้มีอำนาจจัดทำ คณะปฏิวัติ คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ พ.ศ. 2534 โดยมีเจ้าหน้าที่ชุดหนึ่งทำหน้าที่ยกร่าง
5. รูปแบบของรัฐบาล รัฐบาลของฝ่ายบริหาร สภานิติบัญญัติเป็นแบบสภาเดี่ยว เรียกว่า “สภานิติบัญญัติแห่งชาติ”

**ประเภท:** รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว

### คำอธิบาย

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 23 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 ภายหลังจากการรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นกรอบการปกครองในระยะเปลี่ยนผ่านก่อนการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับถาวร รัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้อำนาจฝ่ายบริหารและคณะรัฐประหารอย่างกว้างขวาง มีการแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติขึ้นมาทำหน้าที่แทนรัฐสภา โดยไม่มีการเลือกตั้งจากประชาชน และไม่มีการประกันสิทธิเสรีภาพอย่างแท้จริง เป็นการย้อนกลับไปสู่โครงสร้างรัฐธรรมนูญในลักษณะรวมศูนย์อำนาจและจำกัดบทบาทของประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมือง



**อ้างอิง:** “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2534 (รัฐธรรมนูญฉบับที่ 23)” หรือ “รัฐธรรมนูญฉบับที่ 23 ซึ่งใช้เป็นรัฐธรรมนูญในระยะเปลี่ยนผ่านภายหลังรัฐประหารโดย รสช.”

### รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 24

1. ชื่อ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
2. วันประกาศใช้ วันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2534
3. ผู้มีอำนาจจัดให้มี สืบเนื่องจากรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 23
4. ผู้มีอำนาจจัดทำ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยมีคณะกรรมการธิการจำนวน 20 คน ทำหน้าที่ยกร่าง
5. รูปแบบของรัฐบาล รัฐบาลแบบรัฐสภาโดยมี 2 สภา เรียกว่า “สภาผู้แทนราษฎร” และ “วุฒิสภา”

**ประเภท:** รัฐธรรมนูญฉบับหลัก

#### คำอธิบาย

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 24 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2534 ภายหลังจากการรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดให้มีรัฐธรรมนูญถาวรภายหลังจากที่ใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2534 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รับเสียงวิจารณ์อย่างมาก เนื่องจากกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งทั้งหมด และเปิดทางให้นายกรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งถูกมองว่าเป็นการสืบทอดอำนาจของคณะรัฐประหาร แม้จะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน แต่โครงสร้างอำนาจโดยรวมยังสะท้อนถึงลักษณะกึ่งประชาธิปไตยอย่างชัดเจน

**อ้างอิง:** “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 (รัฐธรรมนูญฉบับที่ 24)” หรือ “รัฐธรรมนูญฉบับที่ 24 ซึ่งประกาศใช้ภายหลังรัฐประหารโดย รสช. และเปิดช่องให้นายกรัฐมนตรีไม่ต้องเป็น ส.ส.”

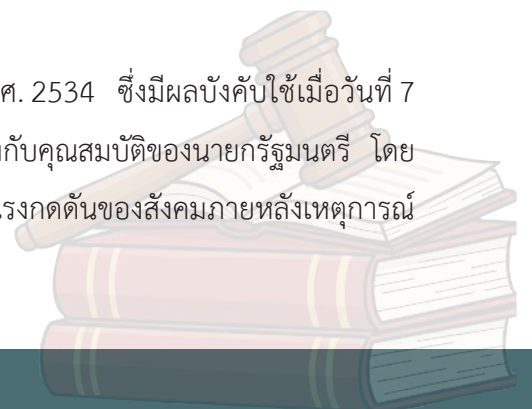
### รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 25

1. ชื่อ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2535
2. วันประกาศใช้ วันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2535
3. หลักการ แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 24

**ประเภท:** รัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

#### คำอธิบาย

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 25 เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2534 ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 7 เมษายน พ.ศ. 2535 โดยมีเนื้อหาสำคัญคือ การแก้ไขบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติของนายกรัฐมนตรี โดยกำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นผลจากแรงกดดันของสังคมภายหลังเหตุการณ์



พฤษภาคม พ.ศ. 2535 การแก้ไขครั้งนี้ถือเป็นจุดเปลี่ยนทางการเมืองที่สำคัญ เพราะสะท้อนถึงความต้องการของประชาชนในการปฏิรูประบบการเมืองและลดอิทธิพลของคณะรัฐประหาร

**อ้างอิง:** “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม) พุทธศักราช 2535 (รัฐธรรมนูญฉบับที่ 25)” หรือ “รัฐธรรมนูญฉบับที่ 25 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 เพื่อกำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็น ส.ส.”

## รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 26

1. ชื่อ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2535
2. วันประกาศใช้ วันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2535
3. หลักการ แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 24

**ประเภท:** รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว

### คำอธิบาย

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 26 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 22 กันยายน พ.ศ. 2535 ภายหลังการประกาศยุบรัฐสภาและยุติการใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2534 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราวในระหว่างกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญถาวรฉบับใหม่ รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้มีสถานะนิติบัญญัติแห่งชาติที่มาจากแต่งตั้ง และให้อำนาจคณะรัฐมนตรีในการบริหารประเทศ เป็นรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะจำกัดในด้านสิทธิเสรีภาพของประชาชน และไม่มีกลไกถ่วงดุลอำนาจที่เข้มแข็ง อย่างไรก็ตาม ใดก็ดี ถือเป็นฉบับเปลี่ยนผ่านที่นำไปสู่การจัดทำรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2537 ในเวลาต่อมา

**อ้างอิง:** “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2535 (รัฐธรรมนูญฉบับที่ 26)” หรือ “รัฐธรรมนูญฉบับที่ 26 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราวก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2537”

## รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 27

1. ชื่อ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2535
2. วันประกาศใช้ วันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2535
3. หลักการ แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 24

**ประเภท:** รัฐธรรมนูญฉบับหลัก

### คำอธิบาย

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 27 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2537 ถือเป็นความพยายามในการฟื้นฟูระบอบประชาธิปไตย ภายหลังจากเหตุการณ์ความไม่สงบทางการเมืองในช่วงต้นทศวรรษ 2530 รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง แต่นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สะท้อนการประนีประนอมระหว่างกลุ่มอนุรักษ์นิยมและกลุ่มประชาธิปไตย นอกจากนี้ยังมีการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในระดับหนึ่ง และพยายามสร้างกลไกตรวจสอบใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร แม้จะยังไม่สมบูรณ์ แต่ถือ



เป็นก้าวสำคัญในการพัฒนาระบบรัฐธรรมนูญไทยก่อนการปฏิรูปการเมืองในปี พ.ศ. 2540

**อ้างอิง:** “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2537 (รัฐธรรมนูญฉบับที่ 27)” หรือ “รัฐธรรมนูญฉบับที่ 27 ซึ่งสะท้อนความพยายามในการปรับสมดุลระหว่างฝ่ายประชาธิปไตยกับฝ่ายอนุรักษนิยม”

### รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 28

1. ชื่อ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พุทธศักราช 2535
2. วันประกาศใช้ วันที่ 10 กันยายน พ.ศ. 2535
3. หลักการ แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 24

**ประเภท:** รัฐธรรมนูญฉบับหลัก

#### คำอธิบาย

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 28 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นผลจากกระบวนการปฏิรูปการเมืองที่ริเริ่มขึ้นหลังวิกฤตทางการเมืองในช่วงต้นทศวรรษ 2530 และได้รับฉันทามติจากทุกภาคส่วนในสังคมไทย รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รับการยกย่องว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดฉบับหนึ่ง โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน การกระจายอำนาจ และกลไกตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจรัฐอย่างชัดเจน รวมถึงการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างกว้างขวาง เช่น สิทธิในการร้องทุกข์ สิทธิชุมชน และสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมือง รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังจัดตั้งองค์กรอิสระ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง และผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อสร้างความโปร่งใสในการบริหารรัฐกิจ

**อ้างอิง:** “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (รัฐธรรมนูญฉบับที่ 28)” หรือ “รัฐธรรมนูญฉบับที่ 28 ซึ่งถือเป็นผลสำเร็จของการปฏิรูปการเมืองไทยและมีลักษณะประชาธิปไตยสูง”

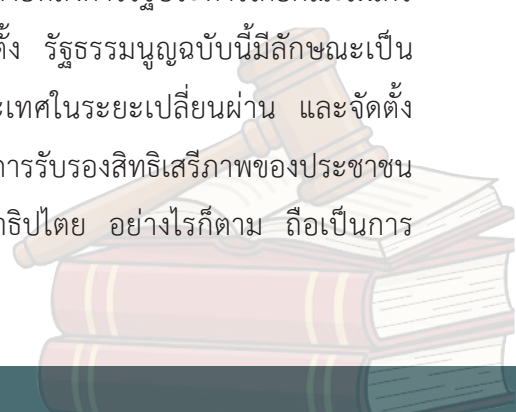
### รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 29

1. ชื่อ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538
2. วันประกาศใช้ วันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2538
3. หลักการ แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 24

**ประเภท:** รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว

#### คำอธิบาย

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 29 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2549 ภายหลังจากรัฐประหารโดยคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ (คมช.) ซึ่งยึดอำนาจจากรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีลักษณะเป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดกรอบการบริหารประเทศในระยะเปลี่ยนผ่าน และจัดตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติจากการแต่งตั้งโดย คมช. รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่มีการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างกว้างขวาง และไม่มีกลไกการตรวจสอบอำนาจรัฐในลักษณะประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม ถือเป็นการปูทางสู่การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับถาวร พ.ศ. 2550 ในเวลาต่อมา



**อ้างอิง:** “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 (รัฐธรรมนูญฉบับที่ 29)” หรือ “รัฐธรรมนูญฉบับที่ 29 ซึ่งประกาศใช้โดย คมช. ภายหลังจากการรัฐประหาร เพื่อจัดระเบียบการปกครอง ในระยะเปลี่ยนผ่าน”

### รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 30

1. ชื่อ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539
2. วันประกาศใช้ วันที่ 27 กันยายน พ.ศ. 2539
3. หลักการ แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 24

**ประเภท:** รัฐธรรมนูญฉบับหลัก

#### คำอธิบาย

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 30 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2550 ภายหลังจากการรัฐประหารโดยคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ (คมช.) โดยผ่านกระบวนการร่างและรับรองร่างรัฐธรรมนูญผ่านประชามติเป็นครั้งแรก ในประวัติศาสตร์ไทย รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังคงโครงสร้างรัฐสภาแบบสองสภา โดยกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาบางส่วนมาจากการแต่งตั้ง และกำหนดให้พรรคการเมืองต้องมีความเข้มแข็ง รวมถึงกลไกจำกัดอำนาจฝ่ายบริหาร เช่น การเพิ่มบทบัญญัติเรื่องการตรวจสอบความโปร่งใสของนักการเมือง อย่างไรก็ตาม นักวิชาการบางส่วนเห็นว่า เป็นรัฐธรรมนูญที่ยังสะท้อนอิทธิพลของคณะรัฐประหารและมีข้อจำกัดในด้านสิทธิเสรีภาพของประชาชน

**อ้างอิง:** “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (รัฐธรรมนูญฉบับที่ 30)” หรือ “รัฐธรรมนูญฉบับที่ 30 ซึ่งผ่านกระบวนการประชามติหลังการรัฐประหาร และมีลักษณะจำกัดอำนาจฝ่ายบริหาร”

### รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 31

1. ชื่อ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
2. วันประกาศใช้ วันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540
3. ผู้มีอำนาจจัดให้มี สืบเนื่องจากรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 30
4. ผู้มีอำนาจจัดทำ สภาร่างรัฐธรรมนูญ
5. รูปแบบของรัฐบาล รัฐบาลแบบรัฐสภาโดยมี 2 สภา เรียกว่า “สภาผู้แทนราษฎร” และ “วุฒิสภา”

**ประเภท:** รัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

#### คำอธิบาย

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 31 เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 โดยมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน พ.ศ. 2554 มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงระบบการเลือกตั้งให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และเพิ่มความเป็นธรรมในระบบพรรคการเมือง การแก้ไขครั้งนี้ครอบคลุมถึงการจัดสรรจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ การแบ่งเขตเลือกตั้ง และการกำหนดวิธีการคำนวณคะแนน ซึ่งสะท้อนถึงความ



พยายามในการพัฒนาระบบเลือกตั้งให้มีความโปร่งใสและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม ยังมีการวิพากษ์จากหลายฝ่ายว่าโครงสร้างอำนาจตามรัฐธรรมนูญเดิมยังคงส่งผลต่อความไม่สมดุลทางการเมือง

**อ้างอิง:** “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม) พุทธศักราช 2554 (รัฐธรรมนูญฉบับที่ 31)” หรือ “รัฐธรรมนูญฉบับที่ 31 ซึ่งแก้ไขรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 เพื่อปรับปรุงระบบการเลือกตั้ง และความ เป็นธรรมทางการเมือง”

## รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 32

1. ชื่อ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549
2. วันประกาศใช้ วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2549
3. ผู้มีอำนาจจัดให้มี ในทางนิตินัยถือว่าพระมหากษัตริย์ และคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขจัดให้มีขึ้น แต่ในทางพฤตินัยถือว่าคณะปฏิรูปการ ครองใน ระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เป็นผู้ที่มีอำนาจจัดให้มี
4. ผู้มีอำนาจจัดทำ คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็น ประมุข ได้กราบบังคมทูลให้มีประกาศเรื่องการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เมื่อ พ.ศ. 2549
5. รูปแบบของรัฐบาล รัฐบาลของฝ่ายบริหาร (Executive Government) โดยมีคณะรัฐมนตรี ทำหน้าที่บริหาร สถานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่นิติบัญญัติ สถานีไม่มีอำนาจควบคุมการบริหารราชการ แผ่นดินของฝ่ายบริหารมาก

**ประเภท:** รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว

### คำอธิบาย

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 32 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2557 ภายหลังกองการรัฐประหารโดย คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นกรอบในการบริหารประเทศในช่วงเปลี่ยนผ่าน และการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับถาวรฉบับใหม่ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้อำนาจสูงสุดแก่หัวหน้า คสช. และกำหนด ให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติและคณะรัฐมนตรีที่มาจาก การแต่งตั้ง ไม่มีการเลือกตั้งจากประชาชน และไม่มีการ ฝึกอบรมถ่วงดุลอำนาจในรูปแบบประชาธิปไตย นอกจากนี้ยังมีมาตรา 44 ซึ่งให้อำนาจหัวหน้า คสช. สามารถ ออกคำสั่งที่มีผลเทียบเท่ากฎหมาย โดยไม่อยู่ภายใต้การตรวจสอบจากองค์กรอื่น

**อ้างอิง:** “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 (รัฐธรรมนูญฉบับที่ 32)” หรือ “รัฐธรรมนูญฉบับที่ 32 ซึ่งประกาศใช้โดย คสช. ภายหลังกองการรัฐประหาร และให้อำนาจเบ็ดเสร็จแก่ หัวหน้า คสช.”



### รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 33

1. ชื่อ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
2. วันประกาศใช้ วันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2550
3. ผู้มีอำนาจจัดให้มี สืบเนื่องจากรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 32
4. ผู้มีอำนาจจัดทำ สภาร่างรัฐธรรมนูญ
5. รูปแบบของรัฐบาล รัฐบาลระบบรัฐสภา โดยมี 2 สภา เรียกว่า “สภาผู้แทนราษฎร” และ “วุฒิสภา”

**ประเภท:** รัฐธรรมนูญฉบับหลัก

#### คำอธิบาย

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 33 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2560 โดยถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรที่ตราขึ้นภายหลังรัฐประหาร พ.ศ. 2557 ผ่านกระบวนการร่างโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) และผ่านการรับรองด้วยประชามติ รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีลักษณะกึ่งประชาธิปไตย โดยเปิดช่องให้แต่งตั้งวุฒิสภาทั้งชุด และให้อำนาจกับองค์กรอิสระและศาลรัฐธรรมนูญอย่างมาก รวมถึงการวางระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมที่มีผลต่อความเข้มแข็งของพรรคการเมืองขนาดใหญ่ แม้จะมีการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แต่โครงสร้างโดยรวมยังคงให้อำนาจแก่ฝ่ายรัฐและกลไกควบคุมมากกว่ากลไกมีส่วนร่วม

**อ้างอิง:** “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (รัฐธรรมนูญฉบับที่ 33)” หรือ “รัฐธรรมนูญฉบับที่ 33 ซึ่งประกาศใช้ภายหลังการรัฐประหารปี 2557 และมีลักษณะกึ่งประชาธิปไตย”

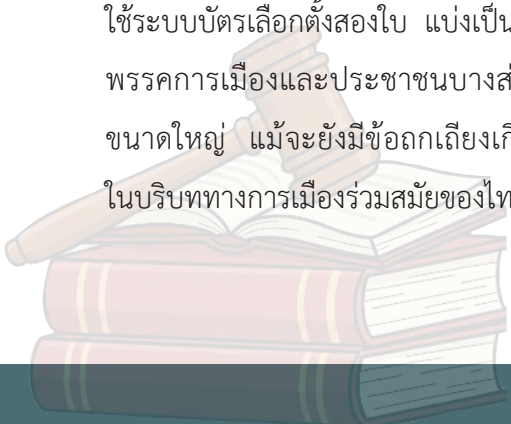
### รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 34

1. ชื่อ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
2. วันประกาศใช้ วันที่ 6 เมษายน 2560
3. ผู้มีอำนาจจัดให้มี คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.)
4. ผู้มีอำนาจจัดทำ สภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ร.ช.)
5. รูปแบบของรัฐบาล รัฐบาลระบบรัฐสภา โดยมี 2 สภา คือ “สภาผู้แทนราษฎร” และ “วุฒิสภา”

**ประเภท:** รัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

#### คำอธิบาย

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 34 เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2560 ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน พ.ศ. 2564 โดยมีเนื้อหาสำคัญคือการแก้ไขระบบการเลือกตั้งจากแบบจัดสรรปันส่วนผสม กลับมาใช้ระบบบัตรเลือกตั้งสองใบ แบ่งเป็น ส.ส. เขต และ ส.ส. บัญชีรายชื่อ การแก้ไขนี้เป็นผลจากข้อเรียกร้องของพรรคการเมืองและประชาชนบางส่วน ที่เห็นว่าระบบเดิมสร้างความเสียเปรียบให้กับพรรคขนาดกลางและขนาดใหญ่ แม้จะยังมีข้อถกเถียงเกี่ยวกับความเป็นธรรมในระบบเลือกตั้งใหม่ แต่ถือเป็นพัฒนาการที่สำคัญในบริบททางการเมืองร่วมสมัยของไทย

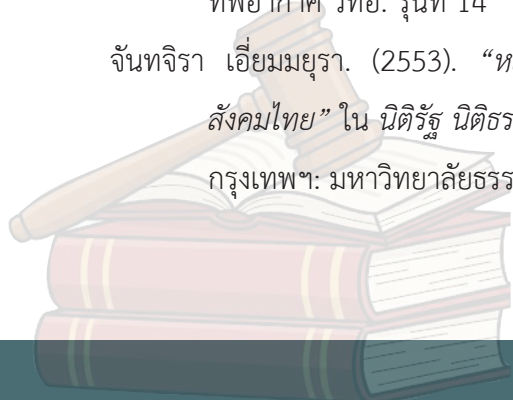


**อ้างอิง:** “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม) พุทธศักราช 2564 (รัฐธรรมนูญฉบับที่ 34)” หรือ “รัฐธรรมนูญฉบับที่ 34 ซึ่งแก้ไขรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ให้กลับมาใช้ระบบเลือกตั้งแบบบัตรสองใบ”



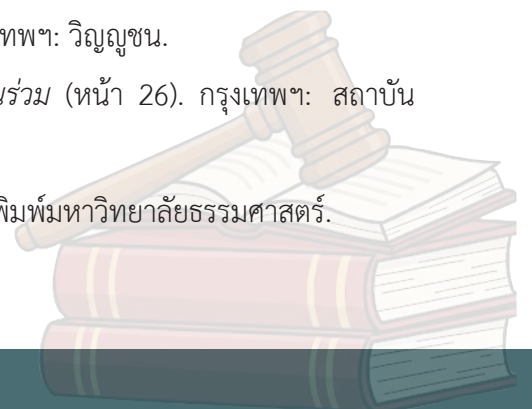
## บรรณานุกรม

- กมล สมวิเชียร. (2520). *ประชาธิปไตยกับสังคมไทย* (หน้า 8). กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิชย์.
- \_\_\_\_\_. (2553). *ประชาธิปไตยเบื้องต้น*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- กิตติ ชินเบญจกุล. (2548). *หลักกฎหมายมหาชน (Principles of Public Law)* (หน้า 51 – 52). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- กิตติกร วัฒนวรงค์. (2562). *การศึกษาเรื่องรัฐธรรมนูญและรัฐสภพันธรัฐ: แนวคิดและประวัติศาสตร์*. สำนักพิมพ์การเมืองการปกครอง.
- กิตติศักดิ์ ปรกติ. (2550). *คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่งหลักทั่วไป ว่าด้วยบุคคลธรรมดาและหลักทั่วไปว่าด้วยนิติบุคคล* (หน้า 185). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- กุลพล พลวัน. *ปัญหาการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยสหประชาชาติ*. วิทยานิพนธ์ชั้นปริญญาโทบัณฑิตวิทยาลัย.
- เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์. (2547). *หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ* (หน้า 54 – 55). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- \_\_\_\_\_. (2559). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วย รัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย* (พิมพ์ครั้งที่ 8, หน้า 89). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- กันตพัฒน์ ชนะบุญ. (2565). *สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญ* (หน้า 69). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ขจรชัย ชัยพัฒนานันท์. (2553). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ: ศึกษากรณีตามมาตรา 291 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550* (หน้า 45). วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- คณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ. (2557). *หลักนิติธรรม (The Rule of Law) ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม* (หน้า 1 – 9). กรุงเทพฯ: บริษัท พีเอสพรีนติ้ง แอนด์ ดีไซน์ จำกัด.
- โคทม อารียา. (2557). *ประชาธิปไตย: พัฒนาการและความหมาย*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาความขัดแย้งทางการเมือง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- จักรพงษ์ รอดช้าง. (2560). *ทฤษฎีการปกครองและการเมือง* (น.100). สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- จิตติ ดิงศภัทย์. (2522 – 2523). *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย* (หน้า 1). หัวข้อบรรยายในวิทยาลัยการทัพอากาศ วทอ. รุ่นที่ 14
- จันทจิรา เอี่ยมมยุรา. (2553). *“หลักนิติธรรม (The Rule of Law) กับการพัฒนากระบวนการยุติธรรมในสังคมไทย”* ใน *นิติรัฐ นิติธรรม* (หน้า 276). โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

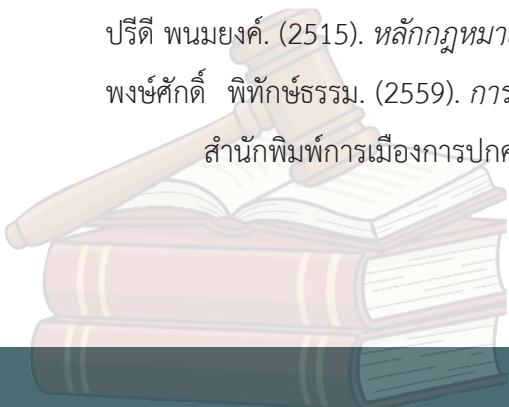




- จรัญ โฆษณานันท์. (2545). *สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน ปรัชญา กฎหมายและความเป็นจริงทางสังคม* (หน้า 190). กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- จรัญ โฆษณานันท์. (2553). “บริบททางสังคมและประวัติศาสตร์ของอุดมการณ์ “หลักนิติธรรม” (Historico Societal Context of the Rule of Law Ideology)” ใน *นิติรัฐ นิติธรรม*. โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ (หน้า 55). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- \_\_\_\_\_. (2561). *นิติปรัชญา* พิมพ์ครั้งที่ 20 (หน้า 394). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- จันทิมา เกษแก้ว. (2540). *การเมืองการปกครอง*. กรุงเทพฯ: สถาบันราชภัฏสวนดุสิต.
- ฉ่ำ ทองคำวรรณ. (2549). สันนิษฐานเทียบการเขียนอักษรไทยกับอักษรขอมในสมัยพ่อขุนรามคำแหง. *วารสารวิจัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่*, 11(2).
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2550). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง* (หน้า 97). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2555). *ประชาธิปไตย: แนวคิด ทฤษฎี และปัญหา* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ไชยันต์ ไชยพร. (2555). *กฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง* หน้า 20. กรุงเทพฯ: จีระวิชาการพิมพ์.
- \_\_\_\_\_. (2553). “หลักนิติธรรม (Rule of Law)” ใน *นิติรัฐ นิติธรรม* (หน้า 102). โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ณัฐกร วิทิตานนท์. (2557). *หลักรัฐธรรมนูญเบื้องต้น* (หน้า 25). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์. *ทฤษฎีการเมืองและสังคม* (หน้า 23). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ดวงแดด.
- เดือน บุนนาค และไพโรจน์ ชัยนาม. (2477). *คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ (รวมทั้งกฎหมายเลือกตั้งด้วย) ภาค 2 รัฐธรรมนูญสยาม* (หน้า 18). พระนคร: โรงพิมพ์นิติสาส์น.
- ทินพันธ์ นาคะตะ. (2543). *พรรคการเมืองกับการพัฒนาประชาธิปไตย* (หน้า 43 – 45). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- \_\_\_\_\_. (2554). *ประชาธิปไตยกับการเมืองการปกครอง*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ธานินทร์ กรัยวิเชียร. (2552). “หลักนิติธรรม” (หน้า 30). คำบรรยายในการอบรมหลักสูตรภาคจริยธรรม เนติบัณฑิต สมัยที่ 61 สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภาวันอาทิตย์ที่ 12 กรกฎาคม 2552.
- นราธิป พงศ์ประพันธ์ พลตรี กรมหมื่น. (2518). *ชุมนุมพระนิพนธ์ 2 ชุดวิทยาวรรณกรรม* (หน้า 594). พระนคร: เสริมวิทย์บรรณาการ.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2542). *รายงานการวิจัยเรื่อง ศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ* (หน้า 13). กันยายน.
- \_\_\_\_\_. (2560). *กฎหมายมหาชน: แนวความคิดและพัฒนาการ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล. (2548). *ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม* (หน้า 26). กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- \_\_\_\_\_. (2553). *กฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 15). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

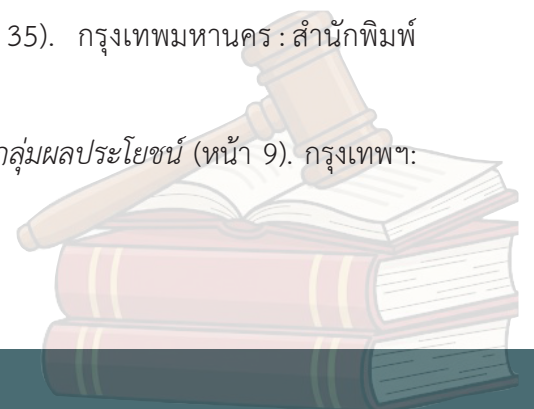


- บวรศักดิ์ อูวรรณโณ. (2560). *กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชน ยุคต่าง ๆ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2547). *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐* (หน้า 21). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2552). *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์* (หน้า 31). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2535). *คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ : รัฐธรรมนูญเยอรมัน* (หน้า 42). กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- \_\_\_\_\_. (2559). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* (ครั้งที่ 9, หน้า 65). กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ. (2523). *ระบบพรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย* (หน้า 55). กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2543). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 4, หน้า 27-30). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศานต์. (2535). *คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ: บทวิเคราะห์* (หน้า 41) ใน: รวมบทความทางวิชาการ เนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- หลวงประดิษฐมนูธรรม. (2513). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พล.ต.ต. พัฒน์ นิลพัฒนานนท์, หน้า 4). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์นิติเวช.
- ประยุทธ์ สิทธิพันธ์. (2514). *ตามรอยบาทพระพุทธรูปเจ้าหลวง* (หน้า 137). พระนคร: สยามการพิมพ์.
- ประยูร กาญจนกุล. (2553). “หลักนิติธรรมไทย” ใน *นิติรัฐ นิติธรรม* (หน้า 160). โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ประเสริฐ ตัณศิริ และสถาพร สระมาลีย์. (2547). *เอกสารประกอบคำบรรยาย LA 701 วิชานิติปรัชญา* (หน้า 24-25). หลักสูตรนิติศาสตร์มหาบัณฑิตภาคพิเศษ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ประสิทธิ์ ไชวีกุล. (2549). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งละพาณิชย์ ว่าด้วยนิติบุคคลและรับผิดชอบทางอาญาของนิติบุคคล* (หน้า 19). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ. (2514). *โลกคอมมิวนิสต์* (หน้า 14-16). พระนคร: โรงพิมพ์วิทยากร.
- \_\_\_\_\_. (2524). *พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย* (หน้า 29). กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.
- ปรีชา จำรัสศรี. (2555). *หลักกฎหมายมหาชน* (หน้า 107). กรุงเทพฯ: สุทรไพศาล.
- ปรีดี พนมยงค์. (2515). *หลักกฎหมายมหาชน* (พิมพ์ครั้งที่ 2). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พงษ์ศักดิ์ พิทักษ์ธรรม. (2559). *การปกครองและรัฐธรรมนูญ: การศึกษาเรื่องรัฐธรรมนูญและรัฐสหพันธรัฐ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์การเมืองการปกครอง.

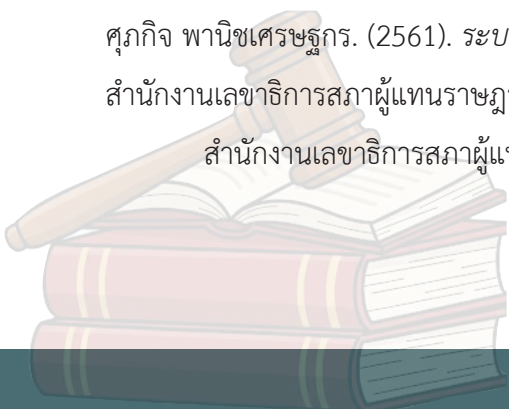




- ไพโรจน์ ชัยนาม. (2493). *คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ* (หน้า 20). พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และการเมือง.
- \_\_\_\_\_. (2524). *สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ* (พิมพ์ครั้งที่ 1, หน้า 66 – 70). โครงการตำราชุดตำราลำดับที่ 5.
- \_\_\_\_\_. (2555). *กฎหมายมหาชนเบื้องต้น* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- พลตรี พระเจ้าวรวงศ์เธอฯ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์. “*คำว่ารัฐธรรมนูญ*” หนังสืออนุสรณ์นิติศาสตร์ พ.ศ. 2521. จัดพิมพ์โดย คณะกรรมการนศึกษา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- พรเพ็ญ บุญพานิชย์. (2563). *ระบบศาลและกระบวนการยุติธรรม*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พิสิษฐ์ พัวพันธ์. (2562). *กฎหมายรัฐธรรมนูญเบื้องต้น* (พิมพ์ครั้งที่ 4). สำนักพิมพ์วิญญูชน, น. 52–55.
- โกคิน พลกุล. (2529). *ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องจากรัฐธรรมนูญไทย* (หน้า 87). กรุงเทพฯ: ศูนย์การพิมพ์พลชัย.
- ภูริชญา วัฒนรุ่ง. (2544). *หลักกฎหมายมหาชน*. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- \_\_\_\_\_. (2564). *กฎหมายมหาชนเบื้องต้น*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- มานิตย์ จุมจำปา. (2541). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540* (หน้า 28 – 30). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- \_\_\_\_\_. (2545). *คดีรัฐธรรมนูญสำหรับวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ* พิมพ์ครั้งที่ 2 (หน้า 15). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- มานิตย์ จุมปา, พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย. (2552). *รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา คำอธิบายเรียงมาตราพร้อมคำพิพากษาศาลฎีกา* (หน้า 104). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- มนีรัตน์ แก้วก้างวาล. (2564). *การบริหารอำนาจรัฐในระบบการเมืองสมัยใหม่* (หน้า 88). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิทย์พัฒนา.
- \_\_\_\_\_. (2564). *การบริหารจัดการองค์กรในยุคพลวัต* (หน้า 25). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิทย์พัฒนา.
- \_\_\_\_\_. (2564). *การปกป้องอธิปไตยและการจัดการความขัดแย้งในระหว่างประเทศ* (หน้า 123). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิทย์พัฒนา.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560). *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560*. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. <https://www.assembly.go.th>
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2553). “*หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม*” ใน *นิติรัฐ นิติธรรม* โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ (หน้า 329 – 330). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2538). *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ* (น. 34 - 35). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- วิทยา นภาศิริกุล และ สุรพล ราชภัณฑารักษ์. (2544). *พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์* (หน้า 9). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.



- วิษณุ เครืองาม. (2523). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* (หน้า 61). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ.
- \_\_\_\_\_. (2525). *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายมหาชน* (หน้า 37-38). เอกสารการสอนของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ชุดวิชากฎหมายมหาชน เล่ม 1 หน่วยที่ 2.
- \_\_\_\_\_. (2530). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* (หน้า 110 - 115). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ.
- \_\_\_\_\_. (2557). *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ* (หน้า 4-13). เอกสารการสอนของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ชุดวิชากฎหมายมหาชน เล่ม 1 หน่วยที่ 2.
- \_\_\_\_\_. (2560). *รัฐธรรมนูญกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย* (หน้า 45). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- \_\_\_\_\_. (2560). *รัฐธรรมนูญกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วุฒิชัย นพสิทธิ์. (2565). *กฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 5). สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วิชา มหาคุณ. (2553). “อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ: ความมั่นคงของชาติและหลักนิติธรรม” ใน *นิติรัฐนิติธรรม*. โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ (หน้า 48).  
กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วิชัย ดิษฐประสพ. (2564). *ประชาธิปไตยกับการพัฒนาการเมือง*. สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วิทยา นภาศิริกุลกิจ, สุรพล ราชภัณฑารักษ์. (2520). *พรรคการเมือง และ กลุ่มผลประโยชน์* (หน้า 54).  
กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- วิทยา นภาศิริกุล. (2561). *การปกป้องอธิปไตยและอำนาจสูงสุดในกฎหมายระหว่างประเทศ* (หน้า 95). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิทย์พัฒนา.
- \_\_\_\_\_. (2561). *การบริหารงานรัฐบาลและการจัดการทรัพยากรสาธารณะ* (หน้า 210). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์การเมืองไทย.
- \_\_\_\_\_. (2561). *อำนาจหน้าที่ของผู้นำในการปกครองรัฐ* (หน้า 122). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไทยวิจัย.
- \_\_\_\_\_. (2561). *การบริหารการเงินในองค์กรยุคใหม่* (หน้า 59). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สมาร์ทวิชั่น.
- วิภาวรรณ ตุลยานนท์ (แปล). (2528). “เจตนารมณ์ของกฎหมาย”. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วีระ โลจายะ. (2529). *กฎหมายสิทธิมนุษยชน* (หน้า 31-32). กรุงเทพมหานคร: ฝ่ายตำราและอุปกรณ์การศึกษามหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ศักดิ์ ไทยวัฒน์, วิญญู อังคนารักษ์. (2504). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง* (หน้า 3-4).
- ศุภกิจ พานิชเศรษฐกร. (2561). *ระบบพรรคการเมืองและการเมืองไทย* (หน้า 75). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไทยวิจัย.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2564). *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.





สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. (2559). *การปกครองระบอบประชาธิปไตย*. สืบค้นจาก

[https://www.constitutionalcourt.or.th/occ\\_web/ewt\\_dl\\_link.php?nid=8783](https://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=8783)

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2560). *ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา*. สำนักพิมพ์  
วิญญูชน.

สนธิ เตชานันท์. (2519). *แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบ “ประชาธิปไตย” ตามแนวทางพระราช  
ดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว*. พระนคร: ไทยเซคมการพิมพ์.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. “กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญ” วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 27 ฉบับที่ 3 กันยายน 2540,  
หน้า 76 - 77.

\_\_\_\_\_. (2558). *กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สมชาย กฎหมายดี. (2564). *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น* (พิมพ์ครั้งที่ 3). วิญญูชน.

สมยศ เชื้อไทย. (2535). *คำบรรยายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป* (หน้า 82). คณะนิติศาสตร์: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สมหมาย จิตประเสริฐ. (2560). *การเมืองและการปกครองในระบบประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์  
การเมืองการปกครอง.

สมบัติ อารังธัญวงศ์. (2563). *ระบบการเมืองและพรรคการเมืองในประเทศยุโรป* (หน้า 98). กรุงเทพฯ:  
สำนักพิมพ์ไทย.

สมบัติ จันทรวงศ์. (2528). *มหาชนรัฐและประชาธิปไตย: ความคิดทางการเมืองอเมริกัน ค.ศ. 1776 – 1800*  
(หน้า 36). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สมปอง ปัญญาธรรม. (2563). *การศึกษาเกี่ยวกับรัฐและการปกครอง: รัฐเดี่ยวและรัฐสหพันธรัฐ*. กรุงเทพฯ:  
สำนักพิมพ์รัฐศาสตร์ศึกษา.

สุชาติ พิทักษ์ธรรม. (2562). *การรักษาความมั่นคงของรัฐ: บทบาทรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง*  
(หน้า 156). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ปัญญาไทย.

\_\_\_\_\_. (2563). *การจัดการเชิงกลยุทธ์ในองค์กรสมัยใหม่* (หน้า 112). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ปัญญาไทย.

\_\_\_\_\_. (2563). *การประเมินผลนโยบายการบริหารองค์กร* (หน้า 145). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ปัญญาไทย.

\_\_\_\_\_. (2563). *อำนาจสูงสุดของรัฐในมุมมองการค้าระหว่างประเทศ* (หน้า 157). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์  
ปัญญาไทย.

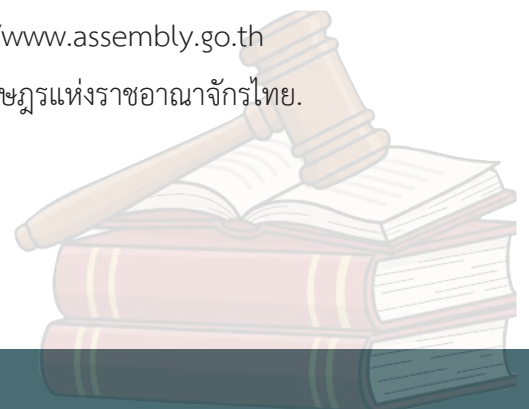
เสน่ห์ จามริก. (2542). *สิทธิมนุษยชน : เกณฑ์คุณค่าและฐานความผิด* (หน้า 23). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย  
ธรรมศาสตร์.

\_\_\_\_\_. (2561). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ: หลักการทั่วไปและระบบการเมืองการปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

สภาผู้แทนราษฎร. (2560). *ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร*. <https://www.assembly.go.th>

\_\_\_\_\_. (2560). *การอภิปรายทั่วไปในสภาผู้แทนราษฎร*. สภาผู้แทนราษฎรแห่งราชอาณาจักรไทย.

<https://www.assembly.go.th>



- หยุด แสงอุทัย. (2520). *คำบรรยายความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ท่าพระจันทร์.
- \_\_\_\_\_. (2523). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 9, หน้า 155). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- \_\_\_\_\_. (2525). *กฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- \_\_\_\_\_. (2526). *หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป* (หน้า 24). กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์.
- \_\_\_\_\_. (2549). *กฎหมายมหาชน* (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- หลวงประเจิดอักษรลักษณ์ (สมโภช อัสวานนท์). (2477). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* (หน้า 8). พระนคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง.
- อารีรัตน์ ดิษฐปาน. (2561). *อำนาจอธิปไตยและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐในกฎหมายระหว่างประเทศ* (หน้า 45). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิทย์พัฒนา.
- \_\_\_\_\_. (2562). *การพัฒนานโยบายองค์กรเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ* (หน้า 78). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิทย์พัฒนา.
- อารีรัตน์ ดิษฐปาน. (2562). *อำนาจสูงสุดของรัฐและหลักการในการปกครอง* (หน้า 123 – 124). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์การเมืองไทย.
- \_\_\_\_\_. (2563). *นโยบายการปกครองรัฐ: การบริหารจัดการภายในและภายนอก* (หน้า 152). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิทย์พัฒนา.
- เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน. (2560). สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 1 พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- Diamond, L. (2008). *The spirit of democracy: The struggle to build free societies throughout the world*. New York: Times Books.
- European Journal of Political Research, 8(2), 165–187.
- Human Rights Watch. (2022). *Myanmar events of 2021*. Retrieved from <https://www.hrw.org>
- John Locke. *Second Treaties of Civil Government*. edited by JW. Gough. London: Basil Blackwell. 1970.
- Kelsen, H. (1967). *Pure Theory of Law*. University of California Press.
- Locke, J. *Two Treatises of Government*, Reprint: Cambridge University Press, 1689.
- The Constitution of Japan. (1947). Retrieved from [https://japan.kantei.go.jp/constitution\\_andgovernment\\_of\\_japan/constitution\\_e.html](https://japan.kantei.go.jp/constitution_andgovernment_of_japan/constitution_e.html)
- TruePlookpanya. (n.d.). *รูปแบบของระบอบการปกครอง*. <https://www.trueplookpanya.com/learning/detail/34856>



Tushnet, M. (2005). *The Constitution of the United States of America: A Contextual Analysis*. Hart Publishing.

United Nations Human Rights Council. (2021). *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar*. Geneva: United Nations.

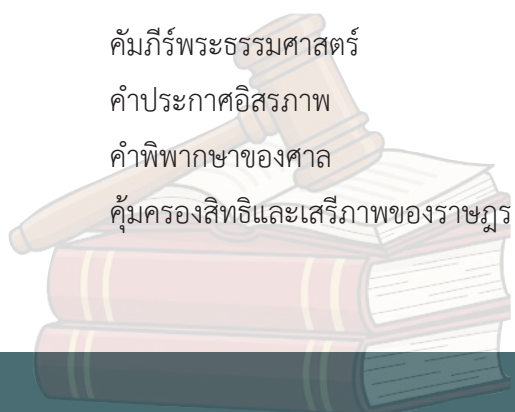
United Nations. (2004). *The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies: Report of the Secretary-General* (UN Doc. S/2004/616). United Nations.

Vile, M. J. C. (1998). *Constitutionalism and the Separation of Powers*. Liberty Fund.



# ดัชนี

ก		จ	
กฎหมายเทียบบาล	26	จารีตประเพณี	21
กฎหมายลายลักษณ์อักษร	19	<b>ธ</b>	
การจัดระเบียบการปกครองประเทศ	33	ธรรมนูญ	15
การจำกัดอำนาจรัฐ	1	<b>น</b>	
การถ่วงดุล	48	นิติวิธี	13
การแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย	33	<b>พ</b>	
การปกครองแบบเผด็จการสังคมนิยม	34	พรรคการเมือง	22
การปกครองแบบเสรีประชาธิปไตย	47	พระมหากษัตริย์	27
การปฏิวัติ	33	<b>ม</b>	
การปฏิวัติหรือรัฐประหาร	77	มหาบัตร Magna Carta	29
การประกันสิทธิและเสรีภาพ	35	<b>ร</b>	
การประกาศอิสรภาพ	32	ระบบประชาธิปไตย	1
การรัฐประหาร	70	ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์	20, 55
การลงคะแนนเสียงลับ	62	รัฐธรรมนูญ	15
การลงประชามติ	60	รัฐธรรมนูญจารีตประเพณี	88
การเลือกตั้ง	24	รัฐธรรมนูญนิยม	78
การสืบราชสันตติวงศ์	25	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	
การออกเสียงประชามติ	22	พุทธศักราช 2560	17
การออกเสียงเลือกตั้ง	61	รัฐาธิปัตย์	55
<b>ค</b>		ราชาธิปไตย	28
คณะกรรมการการเลือกตั้ง	22	<b>ล</b>	
ควบคุมกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ	64	ละเมิดสิทธิมนุษยชน	62
ความชอบด้วยกฎหมาย	50	ลัทธิเทพาธิปไตย	54
ความถูกต้องตามกฎหมาย	63	<b>ส</b>	
ความยุติธรรม	41	สถาบันการเมือง	14, 18
ความเสมอภาค	41	สภาผู้แทนราษฎร	16, 25
คัมภีร์พระธรรมศาสตร์	42	สภาว่างรัฐธรรมนูญ	70, 81
คำประกาศอิสรภาพ	33	สมาชิกวุฒิสภา	25
คำพิพากษาของศาล	24	สิทธิและเสรีภาพ	1
คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของราษฎร	33	สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน	52



	ท		อำนาจรัฐ	13
หลักนิติธรรม		38	อำนาจสูงสุด	17
หลักนิติรัฐ		38	อำนาจอธิปไตย	27
	อ		อำนาจตามอำเภอใจ	47
อภิชนาธิปไตย		32	อุดมการณ์ทางการเมืองของรัฐ	35



