



**RIG
ROCK 5**

1

**ชุดข้อเสนอเชิงนโยบาย (Policy Brief)
เพื่อการพัฒนาและปรับปรุงโครงสร้างและเนื้อหา
ของรัฐธรรมนูญเพื่อการปฏิรูปประเทศ**

ประเด็นสำคัญที่พึงมีในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รูปแบบของรัฐ และ ระบบการปกครอง



รูปแบบของรัฐ และ ระบบ การปกครอง

รศ.ดร.ภูมิ มูลศิลป์¹



รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดบททั่วไปไว้เป็นหมวด 1 ซึ่งเนื้อหากล่าวถึง รูปแบบของรัฐ รูปแบบการปกครอง ที่มาและผู้ใช้อำนาจอธิปไตย หลักการใช้อำนาจอธิปไตย ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และความเสมอภาค รวมถึงหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ โดยที่ผ่านมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดสาระสำคัญในหมวดบททั่วไป ดังนี้

¹ คณบดีคณะสังคมศาสตร์, อาจารย์ประจำหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

1 กำหนดรูปแบบของรัฐเป็นรัฐเดี่ยว

รัฐเดี่ยวเป็นรัฐที่ออกแบบโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐให้มี ศูนย์กลางทางอำนาจของรัฐในการตรากฎหมายและมีอำนาจสูงสุด ในการปกครอง กล่าวคือ **รัฐบาลเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทั้งอำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ** ซึ่ง Montesquieu (มองเตสกีเออ) ได้กล่าวถึงอำนาจอธิปไตยไว้ในหนังสือ “The Spirit of Law” (1748) ในบทที่ 6 ของหมวด 11 ความตอนหนึ่งว่า **อำนาจอธิปไตย** (มานิตย์ จุมปา, 2543) ได้แก่



(1) **อำนาจนิติบัญญัติ**
คือ อำนาจที่วางระเบียบ
บังคับทั่วไปในรัฐ



(2) **อำนาจบริหาร**
คือ อำนาจปฏิบัติการ
ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายมหาชน
ในการใช้หรือบังคับการ
ให้เป็นไปตามกฎหมาย



(3) **อำนาจตุลาการ**
คือ อำนาจปฏิบัติการ
ในการพิจารณาวินิจฉัย
อรรถคดี



งานของมองเตสกีเอดังกล่าวยังกล่าวถึง “ดุลแห่งอำนาจ” (Balance of Power) กล่าวคือ การให้อำนาจแต่ละอำนาจสามารถตรวจสอบการทำงานของกันและกันได้ เนื่องจากอำนาจที่จะแยกให้แต่ละองค์กรเป็นผู้ใช้อำนาจนั้นไม่ได้แยกออกจากกันโดยเด็ดขาด หรือมีอิสระไม่เกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน การสร้างระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลที่มองเตสกีเอดังกล่าวถึง จึงเป็นระบบที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจโดยสรุปจากแนวคิดที่มองเตสกีเอดู คือ ต้องการให้มีระบบการแยกหรือจำแนกอำนาจให้องค์กรแต่ละองค์กรใช้อำนาจอธิปไตยตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) เมื่อแยกหรือจำแนกให้แต่ละองค์กรใช้เพียงอำนาจเดียวคือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการแล้ว ก็ควรให้แต่ละอำนาจตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกันได้ (สิทธิกร ศักดิ์แสง และณัฐภัทร ธีรารงค์กุล, 2557) ตลอดจนการบริหารราชการแผ่นดิน การกำหนดนโยบายการพัฒนา การจัดทำบริการสาธารณะ การบริหารประเทศเพียงแห่งเดียว ซึ่งประชาชนทุกคนอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของอำนาจแห่งเดียวกัน เพื่อความเป็นเอกภาพและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

2

กำหนดรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข



3

กำหนดให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย

พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจอธิปไตยทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล โดยการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชน ซึ่งก่อนการเปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครอง พ.ศ. 2475 ประเทศไทยปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พระมหากษัตริย์มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ แต่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองทางการเมือง พ.ศ. 2475 ทำให้พระราชอำนาจถูกจำกัดภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ คือ มีพระราชอำนาจเฉพาะพระองค์ในฐานะพระมหากษัตริย์ประมุขของประเทศ และพระราชอำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ ที่ต้องใช้อำนาจนั้นผ่านทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์การอิสระตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ดังนี้

- (1) พระราชอำนาจเฉพาะพระองค์ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 อาทิ อำนาจในการเลือก แต่งตั้ง ถอดถอนองคมนตรี ข้าราชการในพระองค์ การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระเบียบว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467 การแต่งตั้งพระรัชทายาท
- (2) พระราชอำนาจผ่านทางอำนาจบริหาร อาทิ พระราชอำนาจผ่านทางรัฐสภา อำนาจนิติบัญญัติ อาทิ พระราชอำนาจทางคณะรัฐมนตรี

อำนาจตุลาการ อาทิ พระราชอำนาจผ่านทางศาล และองค์กระอิสระ ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อธิบายถึงการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขว่า อำนาจอธิปไตยนั้นเป็นของปวงชนชาวไทย และพระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งหมายความว่า ในทางการเมืองนั้นประชาชนมีอำนาจสูงสุด แต่การใช้อำนาจตามกฎหมายต้องใช้ผ่านสถาบันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ที่พิพากษาอรรถคดีตามกฎหมายที่บัญญัติไว้แล้วในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ และตามขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น ดังนั้น องค์ประกอบของผู้ใช้อำนาจคือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ซึ่งจะเห็นว่า การแบ่งแยกอำนาจออกจากกันก็เพื่อให้เป็นไปตามหลักการประชาธิปไตยที่ไม่ต้องการให้มีการรวมอำนาจ แต่ต้องการให้มีการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน

4

คุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ปรากฏในรัฐธรรมนูญครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และปรากฏเรื่อยมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ในหมวด 1 บททั่วไป มาตรา 4 ซึ่งบัญญัติว่า

“ คักดีศรีความเป็นมนุษย์
สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล
ย่อมได้รับความคุ้มครอง ”

เมื่อพิจารณาว่า สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล เป็นหลักการสูงสุดที่กำหนดโครงสร้างพื้นฐานของระบอบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับบุคคลในรัฐเสรีประชาธิปไตยแล้ว การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรอง การให้คุ้มครอง คักดีศรีความเป็นมนุษย์ และในมาตราเดียวกันกับหลักการสูงสุดว่าด้วยเรื่อง สิทธิและเสรีภาพดังกล่าว ย่อมแสดงให้เห็นว่า คักดีศรีความเป็นมนุษย์มีฐานะเป็นหลักการสูงสุดของรัฐธรรมนูญที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับบุคคลด้วย ดังนั้น หมวดที่ 1 และมาตรา 4 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงควรถือได้ว่า เป็นการวางหลักทั่วไปอันเป็นการประกาศเจตนารมณ์ของรัฐที่จะให้การรับรองคุ้มครองคักดีศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล จากการวางหลักทั่วไปดังกล่าวนี้เอง ก่อให้เกิดความผูกพันต่ออำนาจรัฐทั้งหลาย โดยถือว่าคักดีศรีความเป็นมนุษย์เป็นปัจจัยที่กำหนดและเป็นตัวจำกัดวัตถุประสงค์และภาระหน้าที่ของรัฐ นอกจากนี้ ในแง่ของการตีความสิทธิขั้นพื้นฐานทั้งหลายจะต้องตีความว่า



“ สิทธิขั้นพื้นฐานทั้งหลาย ล้วนแต่มีผลมาจากศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ทั้งสิ้น ”

นอกจากนี้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ยังเป็นรากฐานของสิทธิและเสรีภาพ ทั้งปวง เพราะโดยสภาพพื้นฐานสิทธิและเสรีภาพต่างนั้นเป็นผลของการรับรอง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั่นเอง ดังนั้น ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงถือว่ามีคุณค่าสูงสุด ของรัฐธรรมนูญ การกระทำของรัฐจึงต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับคุณค่าอันสูงสุด ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว เพราะมนุษย์เป็นเป้าหมายการดำเนินการของรัฐ มนุษย์ มิใช่เป็นเพียงเครื่องมือในการดำเนินการของรัฐ และการดำรงอยู่ของรัฐก็ดำรงอยู่ เพื่อมนุษย์ มิใช่มนุษย์ดำรงอยู่เพื่อรัฐ ด้วยเหตุนี้ ศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ จึงถือว่า เป็นพื้นฐานสำหรับการวางรากฐานของหลักเสรีภาพของบุคคลและหลัก ความเสมอภาค ซึ่งก่อให้เกิดผลสำคัญ 2 ประการ (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2547) คือ

- (1) การตีความเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพทั้งหลายจะต้องถือว่า เนื้อหา ของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นพื้นฐานที่จะต้องนำมาใช้ประกอบ ในการตีความสิทธิและเสรีภาพอื่น ๆ ด้วย
- (2) เนื้อหาในทางหลักการทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพทั้งหลายรวมทั้ง ความหมายของการแทรกแซงในขอบเขตที่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและ เสรีภาพทุกประเภทนั้นได้รับการพัฒนามาจากศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์



หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญนั้นกำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นครั้งแรก ซึ่งบัญญัติไว้ในหมวด 6 มาตรา 2 ว่า *"รัฐธรรมนูญนี้ และบรรดากฎหมายสหรัฐที่จะบัญญัติขึ้นตามรัฐธรรมนูญนี้ และบรรดาสันธิสัญญาที่ได้ทำขึ้นและจะทำขึ้นตามอำนาจแห่งสหรัฐเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ และผู้พิพากษาในทุกมลรัฐจะถูกผูกพันดังว่านั้น ไม่ว่าจะ มีบทใด ๆ ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายแห่งมลรัฐกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นก็ตาม"* และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับก็ได้บัญญัติถึงความ เป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ รวมถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติไว้ในมาตรา 6 ว่า

"รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ"

หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญมีเฉพาะในประเทศที่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรและมีกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรที่ทำได้ยากกว่ากฎหมายธรรมดาเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ ประเทศที่มีรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีหรือรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร ตลอดจนประเทศที่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร แต่กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมใช้วิธีการเดียวกันกับการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายธรรมดา จึงไม่มีหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เพราะกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญได้เสมอ (สุรียา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์, 2553)

หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญนั้นเป็นหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตยที่สำคัญหลักการหนึ่ง เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่กำหนดโครงสร้างของสถาบันทางการเมือง กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กร

ตามรัฐธรรมนูญ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเหล่านี้กับประชาชน รวมถึง การรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น รัฐธรรมนูญ จึงถือเสมือนเป็นสัญญาประชาคมที่สมาชิกทุกคนในสังคมร่วมกันสร้างขึ้น เพื่อใช้เป็นกฎเกณฑ์ในการปกครองและควบคุมสังคมให้เกิดความสงบเรียบร้อย ทุกคนในสังคมไม่ว่าจะเป็นผู้ปกครองหรือผู้อยู่ภายใต้การปกครองก็ต้องให้ความเคารพและปฏิบัติตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นหลักประกันเจตนารมณ์ของประชาชนและให้ความคุ้มครองต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกล่วงละเมิด และเพื่อมิให้หลักการต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองถูกเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมได้ง่ายเช่นเดียวกับการแก้ไขกฎหมายธรรมดา จึงมีความจำเป็นต้องยอมรับให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด (พรชัย เฉือนฉวี, 2552)

ดังนั้น บทบัญญัติของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเป็นอันใช้บังคับมิได้ และกำหนดหลักการอุดช่องว่าง รัฐธรรมนูญ ในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญบังคับแก่กรณีใด ให้กระทำการนั้นหรือวินิจฉัยไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทย ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุข



สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 (โซนทิศใต้)
เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง
เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210 www.kpi.ac.th
โทรศัพท์ 0-2141-9596 โทรสาร 0-2143-8177

