



ISSN 0125-0957

# รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๒ ฉบับที่ ๕ เดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๗



สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เสาร์	อาทิตย์	เวลา
05.00	ศาสนาซิกข์/ พราหมณ์-ฮินดู	สนทนารธรรม (อ.สุจินต์)	บุจฉา-วิสิขนารธรรม (พระอารยะวังโส)	พุทธธรรมสภา (อ.อำนวย)	เผยแผ่ความรู้ทางศาสนาอิสลาม		คาทอลิก บอกเล่าเก้าสิบ	05.00
06.00	จับข่าวเช้า..เล่าข่าวค่ำ					สภาสุดสัปดาห์		06.00
07.00	ถ่ายทอดข่าว สวท.							07.00
07.30	ทันสถานการณ์					วิจัยก้าวไกล	ทำดี ทำได้ฯ	07.30
08.00	คน..ชวนคิด					เช้าวันเสาร์ (เด็กและเยาวชน)	เจ้าตัวเล็กเด็กดี (เด็กและเยาวชน)	08.00
09.00	มองรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)			รัฐสภาของ ปชช. (โทรทัศน์รัฐสภา)		ร้อยเรื่องเมืองไทย		09.00
10.00	การเมืองเรื่องของคน					การบ้าน การเมือง	ข่าวดี มีมาบอก	09.15
11.00	เกาะติดวุฒิสภา					บ้านสุขภาพ (คนพิการ-ด้อยโอกาส)	เที่ยวทั่วไทย ไปกับรัฐสภา	10.00
12.00	กะลาทาสี					บันทึกประชุมสภา		11.00
13.00	ติระขัง ฟังปัญหา (ส่งเสริม ผู้ด้อยโอกาสทาง สังคม)	สายด่วนรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา) (ส่งเสริมผู้ด้อยโอกาส ทางสังคม)	ติระขัง ฟังปัญหา (ส่งเสริมผู้ด้อยโอกาสทางสังคม)	สายด่วนรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา) (ส่งเสริมผู้ด้อยโอกาส ทางสังคม)		ห้องถิ่นบ้านเรา		13.00
14.00								
15.00	รักเมืองไทย					นานาสาระ		15.00
16.30	คนข่าวคุยข่าว					ละครวิทยุ		15.30
17.00	ประชาธิปไตย นอกห้องเรียน (ส่งเสริมเด็กและเยาวชน)					สภาปริทัศน์	สบาย สบาย ยามเย็น (คนพิการ-ด้อยโอกาส)	16.00
18.00	กรรมาธิการ	รอบรู้เรื่องสิทธิ		กระทู้สภา	ละติจูดรอบโลก		17.00	
18.30	พบประชาชน	มุมมองกฎหมายฯ	ร้อยเรียงข่าว		เพลงดี	เพลินเพลง	18.00	
19.00	ถ่ายทอดข่าว สวท.							19.00
19.30	ปชช. พบประชาชน	คุยกับคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนฯ	เปิดประตูสู่ กกต.	สดง. พบประชาชน	ผู้ตรวจการแผ่นดิน พบประชาชน	ศาลปกครอง (ส.1,3,5) ศาลรัฐธรรมนูญ (ส.2,4)	ปัญหารอบทิศทาง สภาที่ปรึกษาฯ	19.30
20.00	ข่าวในพระราชสำนัก (รับสัญญาณจาก สวท.)							20.00
21.00	มุ่งสู่ประชาธิปไตย ไปกับสถาบันพระปกเกล้า					คุยกันนอกศาล	สนทนากับ คลังสมอง วปอ.ฯ	
21.00	กาแฟก่อนนอน					ภาษาพาสาร์		21.00

**หมายเหตุ**

- เวลา 08.00 น. และ 18.00 น. เคารพธงชาติ และ พระบรมราโชวาท
- สถานีฯ นำเสนอข่าวประเภทต่างๆ ดังนี้
  - ข่าวต้นต้นชั่วโมง และสปรตต่างๆ ตั้งแต่เวลา 08.00 – 21.00 นาฬิกา รวม 12 ช่วง (ช่วงละ 3-5 นาที)
  - ข่าวในพระราชสำนัก ในเวลา ๒๐.๐๐ น. รับสัญญาณจาก สวท.
- หากวันใดมีถ่ายทอดเสียงการสัมมนาของกรรมาธิการ / องค์กรตามรัฐธรรมนูญ / งานที่ได้รับมอบหมาย สถานีฯ จะดำเนินการถ่ายทอดเสียงจนเสร็จสิ้นภารกิจ



# រដ្ឋសភា



ISSN 0125-0957



# รัฐสภาสาร



## ที่ปรึกษา

นายสุวิจักขณ์ นาควัชรชัย

นางบุษกร วรรัตนะภูติ

## บรรณาธิการ

นางสาวกัลยรัชต์ ชาวสำอางค์

## ผู้จัดการ

นางบุษราคัม เชวานศิริ

## เหรียญก

นางสาวสุนทร รักเมือง

## กองบรรณาธิการ

นางพรรณพร สิ้นสวัสดิ์

นางสาวอรทัย แสนบุตร

นางฟ้าดาว คงนคร

นางฐิติรัตน์ สมศิริวัฒนา

นางสาวสทวรรณ เพ็ชรไทย

นางสาวนิธิตา ประเสริฐภักดี

นายพิษณุ จารีย์พันธุ์

## ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน

นายนิธิทัศน์ องค์กรวิชัย

นางสาวทิพย์วิมล อ่อนกลิ่น

## ฝ่ายธุรการ

นางสาวเสาวลักษณ์ ธนชัยอภิภัทร

นางสาวดลธิ์ จุลนานนท์

นางสาวจริยาพร ตีกลิ่นลา

นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์

นางชฎานิต จงไกรจักร์

## พิมพ์ที่

สำนักการพิมพ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

## ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นางฉัตรภรณ์ วิวัฒน์วานิช

## วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่น ๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

## การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งไปที่บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร

สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพฯ ๑๐๕๐๐

โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๔ - ๕

โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๒

e-mail : rattasapasarn@yahoo.com

## การสมัครเป็นสมาชิก

ค่าสมัครสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท (๑๒ เล่ม)

ราคาจำหน่ายเล่มละ ๕๐ บาท (รวมค่าจัดส่ง)

กำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ

การส่งบทความลงเผยแพร่ในวารสารรัฐสภาสารจะต้องเป็นบทความที่ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน การพิจารณาอนุมัติบทความที่นำลงพิมพ์ดำเนินการโดยกองบรรณาธิการและคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งนี้ บทความ ข้อความ ความคิดเห็น หรือข้อเขียนใดที่ปรากฏในหนังสือเล่มนี้เป็นความเห็นส่วนตัว ไม่ผูกพันกับทางราชการแต่ประการใด



## ประชาสัมพันธ์การส่งบทความเพื่อตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ขอเชิญชวนอาจารย์ ข้าราชการ นักวิชาการ นักการศึกษาสาขาต่าง ๆ และผู้สนใจทั่วไป ส่งบทความวิชาการด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ฯลฯ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ลงตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีกำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ

### ข้อกำหนดบทความ

๑. บทความวิชาการ หมายถึง บทความที่เขียนขึ้นในลักษณะวิเคราะห์ วิจัย หรือ เสนอแนวคิดใหม่ ๆ จากพื้นฐานวิชาการที่ได้เรียบเรียงมาจากผลงานทางวิชาการของตนหรือของผู้อื่น หรือเป็นบทความทางวิชาการที่เขียนขึ้นเพื่อเป็นความรู้สำหรับผู้สนใจทั่วไป โดยบทความวิชาการ จะประกอบด้วย ส่วนเกริ่นนำ ส่วนเนื้อหา ส่วนสรุป เอกสารอ้างอิงและเชิงอรรถ

๒. บทความต้องมีความยาวของต้นฉบับไม่เกิน ๒๐ หน้ากระดาษขนาด A๔

๓. เป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์ที่ใดมาก่อน

### การเตรียมต้นฉบับเพื่อตีพิมพ์

๑. ตัวอักษรขนาดและแบบเดียวกันทั้งเรื่อง โดยพิมพ์ด้วยโปรแกรม Microsoft Word ใช้ตัวอักษรแบบ Angsana New/UPC ขนาด ๑๖ พอยท์ ตัวธรรมดาสำหรับเนื้อหาปกติ และ ตัวหนาสำหรับหัวข้อ โดยจัดพิมพ์เป็น ๑ คอลัมน์ ขนาด A๔ หน้าเดียว และเว้นระยะขอบกระดาษ ดังนี้

- ด้านบน ๑ นิ้ว
- ด้านล่าง ๑ นิ้ว
- ด้านซ้าย ๑ นิ้ว
- ด้านขวา ๑ นิ้ว

๒. การใช้ภาษาไทยให้ยึดหลักพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน

๓. ต้องระบุชื่อบทความ ชื่อ-สกุล ของผู้เขียนบทความ ตำแหน่ง และสถานที่ทำงาน

อย่างชัดเจน



## การส่งบทความ

สามารถส่งบทความได้ ๒ วิธี ดังนี้

๑. ส่งต้นฉบับในรูปแบบเอกสาร ๑ ชุด พร้อมแผ่นบันทึกข้อมูล ไปที่  
บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร  
กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร ๑๐๕๐๐
๒. ส่งไฟล์ข้อมูลทาง e-mail ไปที่ rattasapasarn@yahoo.com

## ค่าตอบแทน

หน้าละ ๒๐๐ หรือ ๓๐๐ บาท ซึ่งกองบรรณาธิการรัฐสภาสารจะเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรจะจ่ายเงินค่าตอบแทนในจำนวนหรืออัตราเท่าใด โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพิจารณาปรับอัตราค่าเขียนบทความในหนังสือรัฐสภาสาร ได้กำหนดไว้

## ติดต่อสอบถามรายละเอียดได้ที่

กองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๕๔ และ ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๕๑  
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๕๒



# บทบรรณาธิการ

ท่ามกลางกระแสความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมไทย ประชาชนจำนวนไม่น้อยอาจขาดความเชื่อมั่นและศรัทธาต่อการทำงานขององค์กรภาครัฐที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งๆ ที่เป็นองค์กรตุลาการที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ ตลอดจนปัญหาที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ที่สำคัญคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้นให้ถือเป็นเด็ดขาด และมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ อย่างไรก็ตามในห้วงเวลาที่ผ่านมามาดูจะเห็นได้ว่า การดำเนินการพิจารณาคดีที่มีความเกี่ยวข้องกับปมความขัดแย้งทางการเมืองของศาลรัฐธรรมนูญในหลาย ๆ ครั้งไม่สามารถยุติความขัดแย้งที่มีอยู่ได้ในทางตรงกันข้ามผลของคำวินิจฉัยกลับสร้างกระแสการต่อต้านในหมู่ประชาชนที่ไม่เห็นด้วยมากขึ้น ๆ ในทุกขณะ การทำหน้าที่ขององค์กรฝ่ายตุลาการจึงกลายเป็นประเด็นร้อนที่มีการถกเถียงกันในสังคมอย่างกว้างขวาง นอกจากนี้ในทางปฏิบัติยังพบว่าประชาชนกับศาลรัฐธรรมนูญยังมีช่องว่างระหว่างกัน ประชาชนส่วนใหญ่ไม่สามารถเข้าถึงการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงได้ ระบบการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนตามรัฐธรรมนูญยังขาดประสิทธิภาพ ดังนั้นการสร้างความรู้ความเข้าใจในเรื่องดังกล่าวแก่ประชาชนควบคู่ไปกับการแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบ โดยนำมติภาคประชาชน มติภาครัฐ และมติเชิงบูรณาการ เข้ามาร่วมพิจารณาอย่างรอบด้าน จึงน่าจะเป็นทางออกที่ดีอีกแนวทางหนึ่งในการแก้ปัญหาข้างต้นได้

แนวทางแก้ปัญหาดังกล่าวเป็นเช่นไร สามารถติดตามอ่านได้จาก **บทความ เรื่อง ปัญหาเชิงสาเหตุที่มีต่อการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญ**

สำหรับ **บทความ เรื่อง แนวความคิดเกี่ยวกับประวัติระบบประชาธิปไตย** จะทำให้ทราบถึงพัฒนาการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยตั้งแต่อดีตในยุคกรีกโบราณจนถึงปัจจุบัน ซึ่งการปรากฏตัวของกระบวนการก่อตั้งระบอบประชาธิปไตยในดินแดนอเมริกา สาธารณรัฐคอร์ซิกา ยุโรป ไปแลนด์ เฮติ สหราชอาณาจักร นิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย และแอฟริกาใต้ ในช่วงศตวรรษที่ ๑๘-๑๙ ถือเป็นรากฐานสำคัญของ การกำเนิดรัฐประชาธิปไตยใหม่ภายใต้ระบบกฎหมายที่เป็นประชาธิปไตย นอกจากนี้การก่อตัว



ของขบวนการสิทธิพลเมืองและการปลดปล่อยดินแดนอาณานิคมต่าง ๆ ทั้งในเอเชีย และแอฟริกาที่เกิดขึ้นในช่วงภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ยังเป็นแรงขับเคลื่อนสำคัญที่ทำให้ประเทศต่าง ๆ เปลี่ยนระบบการเมืองการปกครองและจัดตั้งรัฐบาลประชาธิปไตยในเวลาต่อมา นับจากนั้นกระแสคลื่นประชาธิปไตยก็ได้แพร่ขยายไปอย่างกว้างขวางทั่วโลก ทั้งนี้ ในปัจจุบันระบอบประชาธิปไตยแบบที่ปรึกษานับเป็นนวัตกรรมใหม่ของระบอบประชาธิปไตยที่ได้ถูกนำมาใช้ในบางประเทศ ในการนี้สมัชชาตัวแทนประชาชนจะเป็นที่ได้เฝ้าระวังภัยถึงปัญหาของชาติ โดยใช้หลักฐาน เหตุผล ปิยวาจาและปัญญา เพื่อค้นหาแนวทางพัฒนาไปสู่สังคมที่ดีกว่า

**บทความ เรื่อง อำนาจสำคัญในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ : กรณีศึกษา อำนาจที่ได้รับจากรัฐธรรมนูญในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐** ผู้เขียนกล่าวถึงอำนาจสำคัญในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งประกอบด้วย อำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ อำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญ และอำนาจซึ่งได้รับมาจาก รัฐธรรมนูญ พร้อมตั้งข้อสังเกตในประเด็นเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยรัฐสภา ซึ่งแม้จะเป็นอำนาจที่ได้รับมาจากรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่หากเป็นกรณีการแก้ไขในการจัดทำ รัฐธรรมนูญขึ้นใหม่และใช้แทนที่ฉบับเดิม จะถือว่าเป็นการกระทำที่เกินเลยกว่าอำนาจ ซึ่งได้รับมาจากรัฐธรรมนูญหรือไม่

บทความส่งท้ายสำหรับรัฐสภาสารฉบับประจำเดือนพฤษภาคมนี้ ขอแนะนำเสนอ **เรื่อง ระบบบริหารราชการ** ซึ่งมีเนื้อหากล่าวถึงความหมาย ความแตกต่างระหว่าง การบริหารราชการกับการเมืองและการบริหารธุรกิจ ที่มาของอำนาจ และการควบคุม การบริหารราชการทั้งจากภายในและภายนอกวงราชการ ซึ่งการควบคุมจากภายในจะเป็น การควบคุมตามลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชาและการควบคุมโดยหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ ส่วนการควบคุมจากภายนอกเป็นการควบคุมโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลจากภายนอก วงราชการ เช่น กลุ่มผลประโยชน์ สื่อมวลชน พรรคการเมือง รัฐสภา และประชาชน เป็นต้น

ท้ายสุดคงบรรณธิการเชื่อว่า ความมั่งคั่งทางปัญญาจะบังเกิดแก่คนในสังคม ในไม่ช้า ความขัดแย้งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจะยุติลงได้ด้วยความรู้รักสามัคคีของคนในชาติ ทุกฝ่ายหันหน้าเข้าหากันภายใต้เงื่อนไขเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ เป็นสำคัญ เพราะไม่ว่าแต่ละคนจะมีความคิดเห็นทางการเมืองที่ต่างขั้วและแตกต่างกันอย่างไร เราทุกคนต่างก็ล้วนหวงแหนและรักผืนแผ่นดินไทยถิ่นกำเนิดเช่นเดียวกัน







# สารบัญ

ปีที่ ๖๒ ฉบับที่ ๕ เดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๗  
*Vol. 62 No. 5 May 2014*

ปัญหาเชิงสาเหตุที่มีต่อการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญ

๙

ดร.อัญพร คงสุภาพศิริ

แนวความคิดเกี่ยวกับประวัติระบอบประชาธิปไตย

(Conceptions of History of Democracy)

๔๒

รศ.ดร.โกเมศ ขวัญเมือง

อำนาจสำคัญในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ : กรณีศึกษาอำนาจที่ได้รับจากรัฐธรรมนูญ

ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

๙๔

ภูภณัช รัตนชัย และ รศ.สิทธิกร ศักดิ์แสง

ระบบบริหารราชการ

๑๒๗

กิตติวัฒน์ รัตนดิลก ณ ภูเก็ต





## ปัจจัยเชิงสาเหตุที่มีต่อการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญ

ดร.อัฐพร คงสุภาพศิริ\*

### บทนำ

ปัจจุบันปัญหาความขัดแย้งทางสังคมและการเมือง นำไปสู่การใช้กำลังความรุนแรงทุกรูปแบบในประเทศไทย ได้แก่ การใช้พลังทางสังคมสร้างแรงกดดันเรียกร้องทางการเมืองและระบบราชการโดยการขับเคลื่อนมวลชน รวมทั้งการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญในทางที่ผิด โดยนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการทำลายฝ่ายตรงข้าม ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ จึงมีผลทำให้กฎหมายอื่นขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญมิได้ และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้นเป็นที่สุด และมีผลทางกฎหมายต่อประชาชนทั้งปวง มีแต่เฉพาะคู่ความเหมือนศาลอื่น ประเด็นเรื่องการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญในประเทศไทย จึงมีความสำคัญในการวิจัยหาข้อค้นพบเกี่ยวกับการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อใช้เป็นแนวทางแก้ปัญหาความขัดแย้งในสังคมไทยด้วยรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุด

---

\* ประธานคณะกรรมการบริหารหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต  
วิทยาลัยเทคโนโลยีสยาม



ระบบการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญในประเทศไทย ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ หลายประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย และมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศนั้น มีผลทำให้กฎหมายธรรมดาขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญมิได้ เพราะมิฉะนั้นจะทำให้หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญหมดความหมายไปด้วยเหตุดังกล่าวในหลาย ๆ ประเทศจึงมีการจัดตั้งองค์กรพิเศษขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ซึ่งในประเทศไทยเองก็มีการจัดตั้งองค์กรลักษณะดังกล่าวขึ้นมาเป็นเวลาไม่ต่ำกว่า ๕๐ ปี และในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ ก็ได้จัดตั้ง “ศาลรัฐธรรมนูญ” ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย และทำหน้าที่อื่น ๆ อีกหลายประการ ในประเทศที่มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นมาตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายนั้น จะมอบหน้าที่อื่นที่มีความสัมพันธ์ หรือเกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญให้แก่ศาลรัฐธรรมนูญด้วย ดังเช่นหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจอรัฐ โดยมีเหตุผลคือ ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรสำคัญที่ทำหน้าที่เป็นหลักประกันความศักดิ์สิทธิ์ และความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หากประชาชนได้รับผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตนที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้จากการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายของอำนาจอรัฐ ก็ชอบที่ศาลรัฐธรรมนูญจะเข้ามาพิจารณาปัญหาดังกล่าวได้

โดยเหตุที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด ให้การรับรอง คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันปีพุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้พิทักษ์รักษารัฐธรรมนูญมิให้มีกฎหมายใด หรือการกระทำใด ๆ ขัดหรือแย้งต่อการรับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ แต่ในปัจจุบันกลับปรากฏว่ายังมีช่องว่างระหว่างประชาชนกับศาลรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ปัญหาการที่ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญตามที่รัฐธรรมนูญได้รับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ การรับรอง คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญจึงมีแต่เพียงเขียนเป็นตัวบทกฎหมายที่ไม่อาจเป็นรูปธรรมจริง เพราะประชาชนส่วนใหญ่



ยังไม่สามารถเข้าถึงการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญ หรือประชาชนเข้าถึงการใช้สิทธิต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ยากลำบาก เป็นช่องว่างที่ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงการใช้สิทธิทางกฎหมายต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในประเทศสังคมประชาธิปไตยนั้นประชาชนทุกคนมีสิทธิในการได้รับความยุติธรรมทางสังคม (Social Justice) อย่างเท่าเทียมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความยุติธรรมในกระบวนการยุติธรรมของรัฐ เพราะมีผลกระทบต่อเนื้อต่อชีวิตร่างกาย เสรีภาพ ทรัพย์สินของบุคคลโดยตรงและความสงบเรียบร้อยของสังคมส่วนรวม โดยหลักการแล้วรัฐต้องมีบทบาทหน้าที่สำคัญในการวางนโยบายในการส่งเสริมการเข้าถึงความยุติธรรมของประชาชนในทุกระดับ เพื่อจะช่วยในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและนำมาซึ่งความเชื่อมั่นศรัทธาในกระบวนการยุติธรรมของรัฐ ดังคำกล่าวที่ว่า “สิทธิของประชาชนจะปราศจากความหมาย หากขาดไว้ซึ่งกลไกในการเข้าถึงความยุติธรรม” (The Public Rights is Meaningless Without Mechanism for Access to Justices) การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของรัฐและประชาชนนั้นมีหลายช่องทาง (Channel) ซึ่งรัฐจะต้องมีกลไกที่จะให้ทุกช่องทางมีจุดหมายปลายทางเดียวกัน คือ การสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็จะต้องมีการปรับปรุงและพัฒนาให้มีความทันสมัยและเหมาะสมกับการดำเนินการของรัฐในด้านอื่น ๆ ที่สอดคล้องกันต่อไป

จากการศึกษาถึงระบบการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หรือการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนตามรัฐธรรมนูญ พบว่าแม้ในประเทศไทยจะมีองค์กรศาล คือ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรมและศาลปกครองกับองค์กรอิสระ คือ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และผู้ตรวจการแผ่นดินที่ทำหน้าที่ให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญอยู่แล้วก็ตาม แต่การดำเนินการต่าง ๆ ขององค์กรเหล่านั้นก็ยังไม่สามารถบรรลุผลได้เท่าที่ควร เพราะแต่ละองค์กรต่างก็มีข้อจำกัดในด้านบทบาทและอำนาจหน้าที่ของตนเองที่ทำให้ไม่สามารถคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หรือการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนได้อย่างเต็มที่ แต่อย่างไรก็ตาม การแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาใหม่อีกองค์กรหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนก็เป็นสิ่งที่ไม่สมควรทำ เพราะในปัจจุบันเรามีองค์กรต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญได้จัดตั้งขึ้นมา



อยู่เป็นจำนวนมากอยู่แล้ว ดังนั้น จึงสมควรปรับบทบาทขององค์กรที่มีอยู่ในปัจจุบัน ให้สามารถดำเนินการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้อย่างเต็มที่ ซึ่งจากการศึกษาพบว่า องค์กรที่เหมาะสมที่จะทำหน้าที่ดังกล่าว คือ ศาลรัฐธรรมนูญ เพราะศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญอยู่แล้ว ดังนั้น จึงได้เสนอให้มีการเพิ่มบทบาทให้แก่ศาลรัฐธรรมนูญในการเข้าไปคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพื่อเป็นช่องทางในการเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำของฝ่ายปกครอง หรือฝ่ายตุลาการ อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจหน้าที่อย่างถูกต้องตามกฎหมาย สามารถฟ้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแก้ไขปัญหา หรือคำพิพากษาที่มีปัญหาเรื่องความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้โดยตรง ข้อเสนอแนะดังกล่าวจะทำให้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานของฝ่ายปกครองโดยใช้กฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตนหรือการพิจารณาพิพากษาคดีของฝ่ายตุลาการสามารถฟ้องศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อขอให้พิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตนได้โดยตรง การเพิ่มบทบาทดังกล่าวให้กับศาลรัฐธรรมนูญ จะทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญได้รับความคุ้มครองมากยิ่งขึ้น

จากข้อเท็จจริงเบื้องต้น จะเห็นได้ว่าความเป็นมาของปัญหาต่างๆ ในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนที่เกี่ยวข้องกับบทบาทในหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้นนี้ แสดงให้เห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญยังมีความจำเป็นต้องพัฒนาปรับปรุงการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนให้บรรลุผลสำเร็จในการทำหน้าที่ดังกล่าว เพื่อแก้ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน และบรรเทาความเดือดร้อนทางกฎหมายให้แก่ประชาชน และเป็นสะพานเชื่อมช่องว่างที่ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมายจากศาลรัฐธรรมนูญตามที่รัฐธรรมนูญในฐานะกฎหมายสูงสุดได้รับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้





กรณีดังกล่าวจึงเป็นส่วนสำคัญของการริเริ่มในการหาข้อค้นพบเพื่อเป็นทางออก หรือทางเลือกส่วนหนึ่งในการแก้ปัญหาความเดือดร้อนทางกฎหมาย อันจะเป็นที่พึงของผู้คนที่ได้รับความเดือดร้อนจากปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญที่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศยังไม่รู้ถึงสิทธิดังกล่าว รวมทั้งไม่ทราบถึงช่องทางในการเข้าถึงการใช้สิทธินั้น ซึ่งมีแต่เพียงการบัญญัติคุ้มครองสิทธิของประชาชนไว้ในกฎหมายเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติยากที่จะได้รับการคุ้มครองสิทธิที่มีอยู่ตามกฎหมายอย่างเป็นรูปธรรมจริง

### การใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญ

ขอบเขตเนื้อหาของบทความเรื่อง ปัจจัยเชิงสาเหตุที่มีต่อการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญ กรณีศึกษานักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต วิทยาลัยเทคโนโลยีสยามนี้ มุ่งพิจารณาถึงการที่ประชาชนทุกคนมีสิทธิในการได้รับความยุติธรรมทางสังคมอย่างเท่าเทียมกัน โดยเหตุที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดซึ่งให้การรับรอง คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้พิทักษ์รักษารัฐธรรมนูญ มิให้มีกฎหมายใดหรือการกระทำใด ๆ ขัดหรือแย้งต่อการรับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ แต่ในปัจจุบันกลับปรากฏว่ายังมีช่องว่างระหว่างประชาชนกับศาลรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ปัญหาการที่ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงการขอความช่วยเหลือทางกฎหมายในการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญตามที่รัฐธรรมนูญได้รับรอง คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ และประเด็นสำคัญที่สุด คือ เพื่อเป็นสะพานเชื่อมช่องว่างที่ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมายจากศาลรัฐธรรมนูญ บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อสำรวจสถานการณ์ของการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญในปัจจุบัน และศึกษาปัจจัยเชิงสาเหตุที่เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญในความคิดเห็นของนักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต วิทยาลัยเทคโนโลยีสยาม



จากผลการวิจัยพบว่า ก่อนปี พ.ศ. ๒๕๔๐ รัฐธรรมนูญทุกฉบับไม่เคยเปิดโอกาสให้ประชาชนใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญ หลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ แม้ว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ จะได้ให้สิทธิแก่ประชาชนสามารถใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญได้ก็จริง แต่ในทางปฏิบัติก็ยังไม่สามารถใช้สิทธิได้อย่างแท้จริง ต่อมาความกดดันจากกระแสสังคม พลังประชาชน และปัจจัยจากสภาวะแวดล้อมต่างๆ ในสังคม เป็นตัวขับเคลื่อนให้องค์กรซึ่งมีหน้าที่กลั่นกรองการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญนั้น ยอมให้ประชาชนใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญผ่านองค์กรนั้นได้ เช่น ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ เปิดให้ช่องทางเดียว คือ ผู้ตรวจการแผ่นดินฯ แต่ในช่วงแรกๆ ประชาชนก็ยากลำบากที่จะเสนอเรื่องผ่านสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อให้ไปใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญ จนเกิดกระแสทางสังคมกดดันภายหลังการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๙ จึงส่งเรื่องเข้าสู่การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ กรณีดังกล่าวจะเกิดขึ้นไม่ได้เลย ถ้ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ไม่เปิดช่องทางให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจ ผู้ตรวจการแผ่นดินก็จะไม่มีอำนาจส่งเรื่องสู่การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญได้ การใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญในอดีตก่อนใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ต้องเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่ง แม้ว่าตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ฉบับ ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ เปิดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญได้ แต่ก็ไม่ง่าย ไม่สะดวกจนใครๆ ก็เข้าถึงได้ โดยรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้สร้างกลไกและขั้นตอนมากลั่นกรองการเข้าถึงการใช้สิทธิดังกล่าวไว้ ได้แก่ มาตรา ๒๑๒ ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้เปิดช่องทางไว้ให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ แต่ในปัจจุบันพบว่าต้องผ่านการกลั่นกรองจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งใน ๑๐ หน่วยงานด้วยกัน โดยที่ประชาชนยังไม่สามารถใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงได้ทันที เพราะรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๒ กำหนดให้ประชาชนไปใช้สิทธิทางอื่นก่อน (คือต้องผ่านการกลั่นกรองจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญก่อน) หากใช้สิทธิทางอื่นแล้วยังเข้าถึงศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้ จึงจะสามารถใช้สิทธิฟ้อง หรือร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ทำให้คำว่า “สิทธิทางอื่นตามมาตรา ๒๑๒” จะกระจายไปตามมาตราต่างๆ ที่กำหนดบทบาท หน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้







๑. องค์การศาล ได้แก่ ศาลแพ่ง ศาลอาญา ศาลจังหวัด ศาลปกครอง เป็นต้น ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑
๒. องค์การรัฐสภา ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๔
๓. คณะรัฐมนตรี (ครม.) ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๔
๔. คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๙
๕. ผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๔๒
๖. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๔๖
๗. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๒
๘. องค์การอัยการ ได้แก่ สำนักงานอัยการสูงสุด ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๕
๙. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๖
๑๐. สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๘

## ปัญหา แนวทางแก้ปัญหากการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญของประชาชน

กรณีดังกล่าวนี้สามารถวิเคราะห์จากผลสรุปของข้อมูลได้เป็น ๓ แนวทาง ดังนี้

๑. แนวทางที่ ๑ พัฒนากลไกการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. ๒๕๕๐
๒. แนวทางที่ ๒ พัฒนากลไกให้ประชาชนใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง



๓. แนวทางที่ ๓ พัฒนากลไกการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญเชิงบูรณาการแบบผสมผสานจากรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยมีองค์กรช่วยเหลือในการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญแก่ประชาชน และคงไว้ซึ่งกลไกตามรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. ๒๕๕๐

### **แนวทางที่ ๑ พัฒนากลไกการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. ๒๕๕๐**

ในแนวทางนี้สามารถเปรียบเทียบกันได้ระหว่างทั้งสองระบบ คือ ทั้ง ๑. ระบบตามกลไกที่รัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดไว้ให้ต้องผ่านการกลั่นกรองจาก ๑๐ องค์กร/ช่องทาง กับ ๒. ระบบกลไกตามแนวคิดเชิงบูรณาการกลไกทั้ง ๑๐ ช่องทางให้สามารถส่งต่อเรื่องที่ประชาชนมาใช้สิทธิไปยังองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงนั้นจะเห็นได้ว่า

๑. ระบบตามกลไกที่รัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดไว้ โดยวิธีการดำเนินงานจะมีความเป็นเอกเทศและมีอิสระในการใช้ดุลพินิจพิจารณากลั่นกรองในแต่ละองค์กรที่ประชาชนไปใช้สิทธิตามช่องทางที่มีอยู่ ๑๐ ช่องทาง/องค์กร โดยไม่ถูกรวบงำ ชี้นำ ไม่ว่าจะโดยทางตรง หรือทางอ้อม

๒. กลไกตามแนวคิดให้ทั้ง ๑๐ ช่องทางสามารถส่งต่อเรื่องกันได้ หากไปช่องทางที่หนึ่งแล้วไม่พอใจ ก็ขอไปที่ช่องทางที่ ๒ ก็ได้ หรือจะไปช่องทางที่ ๓, ๔, ๕ - ๑๐ ก็ได้ให้หน่วยงานที่รับเรื่องต้องส่งพยานหลักฐานทั้งหมดไปให้หน่วยงานซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยตรง แต่จะมีปัญหาเกิดขึ้นในลักษณะที่เกิดการชี้นำ หน่วยงานที่ ๒ รับจากหน่วยงานที่ ๑ แล้ว ชี้นำผลการวินิจฉัยว่าไม่เข้าข่ายที่จะให้ใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญได้ ทำให้หน่วยงานที่ ๒ อาจถูกอำนาจครอบงำ ชี้นำจากหน่วยงานที่ ๑ ก็ย่อมส่งผล คือ หน่วยงานแรกได้วางบรรทัดฐานไว้ตามกลไกระบบนี้ แม้ประชาชนจะได้รับความสะดวกสบาย แต่การถูกชี้นำก็มีขึ้นได้





จากแนวคิดเชิงยุทธศาสตร์ตามแนวคิดนี้ สามารถนำมาวิเคราะห์จนได้ข้อสรุปและองค์ความรู้ใหม่ คือ การสร้างกลไกกลั่นกรองการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญอย่างละเอียดรอบคอบจากหลายองค์กรที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจในการส่งเรื่องสู่การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เป็นปัจจัยสำคัญในการเข้าถึงการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญอย่างมีคุณภาพ อันส่งผลในเชิงยุทธศาสตร์ ดังนี้ คือ จุดแข็ง/ข้อดี มี ๒ ประการ ดังนี้ คือ

๑. การใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญของประชาชนตามรูปแบบกลไกที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ มีระบบกระบวนการกลั่นกรองการใช้สิทธิผ่านหลาย ๆ องค์กร ทำให้เรื่องที่จะขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญได้จะต้องเป็นเรื่องที่มีคุณภาพ และมีความสำคัญมากในทัศนะขององค์กรผู้ให้อำนาจเสนอเรื่องสู่ศาลรัฐธรรมนูญ

๒. ผลจากการที่มีกระบวนการกลั่นกรองการใช้สิทธิอย่างละเอียดรอบคอบผ่านหลาย ๆ องค์กร ทำให้เรื่องที่จะขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีจำนวนน้อย เป็นการลดภาระงานให้แก่ศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีองค์คณะศาลผู้วินิจฉัยชี้ขาดเพียง ๙ ท่านเท่านั้น

จุดอ่อน/ข้อเสีย คือ ทำให้ประชาชนผู้มีความจำเป็นทุกขั้วร้อนต้องใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญเข้าถึงการใช้สิทธิได้ยากลำบาก เพราะต้องผ่านกระบวนการใช้สิทธิทางอื่นก่อน จึงจะมาใช้สิทธิโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ คือต้องไปผ่านขั้นตอนกลไกที่ซับซ้อนหลาย ๆ องค์กร และช่องทางการใช้สิทธิผ่านหลาย ๆ องค์กรทำให้ประชาชนทั่วไปเกิดความสับสนจนใช้สิทธิผิดช่องทางได้ง่าย ผิดองค์กรที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ถึง ๑๐ แห่ง

**แนวทางที่ ๒ พัฒนากลไกให้ประชาชนใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง**

ในแนวทางความคิดนี้เป็นการพัฒนาต่อยอดจากหลักการเดิมที่เริ่มต้นเปิดช่องทางการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญจากรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งช่องทางการใช้สิทธิของประชาชนต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ สิทธิของประชาชนในการใช้สิทธิการเสนอคดีต่อศาลในคดีแพ่งหรือคดีอาญา ประชาชนย่อมสามารถทำได้โดยตรงอยู่แล้ว ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและ



วิธีพิจารณาความอาญา ในคดีปกครอง ประชาชนย่อมสามารถเสนอคดีต่อศาลได้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่สำหรับคดีที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ โดยอาจเป็นเพราะกฎหมายที่ใช้บังคับขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจทำให้ประชาชนไม่ได้รับความคุ้มครองหรือถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องมีการเสนอคดีขึ้นสู่การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งแม้ว่าประชาชนจะไม่สามารถฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ “โดยตรง” ก็ตาม แต่กฎหมายก็ได้เปิด “ทางอ้อม” ที่สามารถนำคดีขึ้นมาสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลดังกล่าว ทำให้พบข้อสรุปว่า ช่องทางการใช้สิทธิของประชาชนต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ประชาชนสามารถใช้สิทธิได้ ๒ ช่องทางหลัก ๆ ที่มีกฎหมายรองรับชัดเจน ซึ่งไม่รวมถึงการใช้ดุลพินิจช่วยเหลือประชาชนให้เข้าถึงการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญ แม้ไม่มีกฎหมายกำหนดให้อำนาจโดยชัดเจนของหน่วยงานบางแห่ง เช่น สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน เป็นต้น และมีตัวบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

ช่องทางแรก : การใช้สิทธิทางช่องทางศาล (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๔) รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๔ ได้บัญญัติไว้ว่า

“ในกรณีที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติ มาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้นให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางราชการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่ง ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้โดยคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุด”





จากบทบัญญัติในข้างต้น หมายความว่า สิทธิของประชาชนที่จะนำเสนอคดีต่อศาลโดยตรงนั้นย่อมมีอาจะมีได้นั้น หมายความว่า ต้องให้ศาลยุติธรรม (ศาลแพ่ง ศาลอาญา หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น ๆ) หรือศาลปกครอง หรือศาลทหารก็ได้ เป็นผู้ส่งเรื่องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย โดยการส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญนั้นต้องเป็นกรณีของศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมหรือศาลทหารเห็นว่าบทบัญญัติของกฎหมาย (ซึ่งต้องเป็นกฎหมายในความหมายของรัฐธรรมนูญ อันได้แก่ พระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และพระราชกำหนดเท่านั้น) ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ตามหลักของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๖ ซึ่งจะเป็นกรณีที่ศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม หรือศาลปกครองหรือศาลทหาร เห็นว่ากฎหมายดังกล่าว ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินั้น

ทั้งนี้ ต้องรอการพิจารณาในส่วนที่มีปัญหาข้อโต้แย้งเสียก่อนเป็นการชั่วคราว เพื่อรอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าบทบัญญัตินั้นขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่

#### **รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐**

มาตรา ๖ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

ช่องทางที่สอง : การใช้สิทธิโดยผ่านผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๑๙๘) รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๑๙๘ ได้บัญญัติว่า

“ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๙๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครองแล้วแต่กรณี

ให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้า”



มาตรา ๑๙๗ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือ ลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะการนั้น จะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(๒) จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา

จากบทบัญญัติดังกล่าว ได้วางเกณฑ์ไว้ว่าประชาชนสามารถเข้าร้องเรียน ต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา โดยให้ว่ากฎหมายขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ ได้แก่ ปัญหาดังกล่าวต้องเป็นปัญหาว่ากฎหมายนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งเมื่อ ประชาชนร้องเรียนไปแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาก็จะเสนอความเห็นมายังศาล รัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยกฎหมายต่อไป

เหตุที่กฎหมายบัญญัติไม่สามารถให้สิทธิแก่ประชาชนสามารถฟ้องต่อ ศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง คงเป็นเพราะหากเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ฟ้องคดีต่อศาล รัฐธรรมนูญได้โดยตรงแล้ว จะมีคดีมาสู่ศาลรัฐธรรมนูญมากจนล้นศาล และเพื่อให้เกิดการถ่วงถ่วงประเด็นปัญหาที่สำคัญจริง ๆ จึงสามารถส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาได้ แต่ทั้งนี้ต้องมีช่องทางพิเศษที่ไม่เหมือนกับศาลทั่วไป อันถือเป็นการใช้สิทธิ “ทางอ้อม” ในการเสนอคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยแนวทางดังกล่าวสามารถนำมา วิเคราะห์จนได้ข้อสรุปและองค์ความรู้ใหม่ ดังต่อไปนี้ คือ กลไกการใช้สิทธิทางศาล รัฐธรรมนูญที่พัฒนาจากการใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ เปิดโอกาสให้ประชาชนเลือก ใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญได้ง่ายกว่ากลไกการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยไม่จำเป็นต้องไปผ่านกระบวนการที่มีกลไกการถ่วงถ่วงการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญ อย่างละเอียดรอบคอบจากหลายองค์การที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจในการส่งเรื่องสู่ การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ อันส่งผลในเชิงยุทธศาสตร์ ดังนี้ คือ





จุดแข็ง / ข้อดี คือ ประชาชนมีสิทธิที่จะเลือกใช้สิทธิโดยตรงต่อหน่วยงานของศาลรัฐธรรมนูญ คือสำนักงานเลขาธิการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญ โดยไม่จำเป็นต้องผ่านกลไกที่ซับซ้อนและช่องทางหลายๆองค์กรที่ทำให้เกิดความสับสนในการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญเหมือนกลไกตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐

จุดอ่อน / ข้อเสีย คือ ขาดการกลั่นกรองกลไกการเข้าถึงการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญ ทำให้ประชาชนเข้าถึงการใช้สิทธิได้โดยตรง อันส่งผลให้มีคดีเข้าสู่การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นจำนวนมากในอนาคต และเป็นภาระแก่ศาล และองค์กรอื่นๆ ที่ประชาชนนิยมใช้สิทธิผ่านก่อนเรื่องจะขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญ

**แนวทางที่ ๓ พัฒนากลไกการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญเชิงบูรณาการ**  
(มีองค์กรช่วยเหลือในการใช้สิทธิแก่ประชาชน และคงไว้ซึ่งกลไกตามรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. ๒๕๕๐)

ในแนวทางการคิดนี้สามารถนำมาวิเคราะห์จนได้ข้อสรุปและองค์ความรู้ใหม่ดังต่อไปนี้ คือ กลไกการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญเชิงบูรณาการได้พัฒนาจากกลไกการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ นำมาบูรณาการกันแบบผสมผสานจากรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยมีองค์กรช่วยเหลือในการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญแก่ประชาชน และคงไว้ซึ่งกลไกตามรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยขจัดจุดอ่อนของกลไกตามรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับดังกล่าว รวมทั้งการผสมผสานจุดแข็งของกลไกตามรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับนี้หลอมหลอมเป็นกลไกเดียวกัน เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญได้ง่ายกว่ากลไกการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ แม้ว่าการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญตามตัวแบบของแนวคิดนี้ยังคงต้องไปผ่านกระบวนการที่มีกลไกการกลั่นกรองการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญอย่างละเอียดรอบคอบจากหลายองค์กรที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจในการส่งเรื่องสู่การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับกลไกตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ก็ตาม แต่มีจุดแข็งคือมีหน่วยงานกลางเป็นตัวช่วยเหลือประชาชนในการแก้ปัญหาที่เกิดจากการใช้สิทธิของประชาชน รวมทั้งเป็นผู้ช่วยเหลือประสานงานกับองค์กรต่างๆที่มีอำนาจในการส่งเรื่องสู่การวินิจฉัยของศาล



รัฐธรรมนูญให้เกิดความราบรื่นและความสะดวกแก่ประชาชนในการใช้สิทธิดังกล่าว อันส่งผลในเชิงยุทธศาสตร์ ดังนี้ คือ

จุดแข็ง / ข้อดี มี ๓ ประการ ดังนี้ คือ

๑. ประชาชนสามารถใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญได้สะดวกและง่ายกว่า กลไกการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยประชาชนใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญผ่านหน่วยงานกลางที่เป็นผู้ประสานความช่วยเหลือและแก้ปัญหาให้แก่ประชาชนกับองค์กรต่างๆที่เกี่ยวข้องในการใช้สิทธินี้ของประชาชน

๒. ประชาชนไม่จำเป็นต้องผ่านกลไกที่ซับซ้อนและช่องทางหลายๆองค์กร ที่ทำให้เกิดความสับสนในการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญด้วยตนเองเหมือนกลไกตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐

๓. ตัวแบบกลไกการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญตามแนวคิดนี้ มีระบบกลไกการกลั่นกรองการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญอย่างละเอียดรอบคอบจากหลายองค์กรที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจในการส่งเรื่องสู่การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับกลไกตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ แม้ว่าประชาชนจะได้รับความสะดวกขึ้นในการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญก็ตาม

จุดอ่อน / ข้อเสีย มี ๒ ประการ ดังนี้ คือ

๑. ต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานกลาง หรือเพิ่มหน่วยงานในองค์กรที่มีอยู่เดิม เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวช่วยเหลือประชาชนในการแก้ปัญหาที่เกิดจากการใช้สิทธิของประชาชน รวมทั้งเป็นผู้ช่วยเหลือประสานงานกับองค์กรต่างๆที่มีอำนาจในการส่งเรื่องสู่การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เกิดความราบรื่นและความสะดวกแก่ประชาชนในการใช้สิทธิดังกล่าว ซึ่งจะทำให้เกิดภาระค่าใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายในส่วนนี้เพิ่มขึ้นกับภาครัฐ และเป็นการเพิ่มภาระหน้าที่ให้แก่องค์กรที่หน่วยงานกลางนี้ไปสังกัดอยู่ด้วย

๒. เมื่อประชาชนจะได้รับความสะดวกขึ้นในการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมส่งผลให้มีปริมาณงานเข้าสู่การวินิจฉัยชี้ขาดของศาลรัฐธรรมนูญเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก ในอนาคต แต่ในขณะที่องค์คณะศาลรัฐธรรมนูญมีเท่าเดิม คือ ๙ ท่าน ทำให้เป็นภาระหนักแก่ศาลรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานกลางที่เป็นผู้ประสานความช่วยเหลือและแก้ปัญหาให้แก่ประชาชนต่อไปในอนาคต





ผลสรุปในการวิเคราะห์ปัญหา แนวทางแก้ปัญหา โดยการพัฒนาแนวทางช่วยเหลือประชาชนในการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญ สามารถแยกพิจารณาได้ ๓ มิติ ดังนี้

**๑. มิติภาคประชาชน** โดยเน้นให้ความสำคัญกับประชาชนเป็นหลัก คือ ให้ความสะดวกแก่ประชาชนในการเข้าถึงการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญได้โดยสะดวก รวดเร็วและบรรเทาปัญหาทุกข์ร้อนของประชาชนเป็นสำคัญ ซึ่งผลสรุปในมิตินี้ตรงกับตัวแบบแนวคิดที่ ๒ เป็นการพัฒนาต่อยอดจากหลักการเดิมที่เริ่มต้นเปิดช่องทางการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ให้ประชาชนใช้สิทธิโดยให้เป็นดุลพินิจขององค์กรที่รับเรื่องจากประชาชนเป็นผู้พิจารณาว่าเรื่องที่ประชาชนยื่นขอใช้สิทธินั้น ควรขึ้นสู่การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยมีได้กำหนดกลไกกลั่นกรองการใช้สิทธิอย่างละเอียดรอบคอบจากหลายองค์กรที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจในการส่งเรื่องสู่การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับกลไกตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาในองค์กรรวมจากบริบทของสังคมไทยในปัจจุบัน การนำตัวแบบแนวคิดที่ ๒ ซึ่งเป็นการพัฒนาต่อยอดจากการใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ นั้น ยังไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้กับสังคมไทยในปัจจุบัน อันต้องพิจารณาถึงความเป็นจริงในองค์กรรวมของสังคมไทย ซึ่งประกอบด้วยบุคคลหลายชนชั้น หลายสถานภาพ ทั้งทหาร ตำรวจ พลเรือน พ่อค้า และประชาชนทั่วไปที่ไม่มีตำแหน่งหน้าที่ ไม่มีอำนาจ หรือ อิทธิพลใด ๆ ในการขึ้นนำการแก้ปัญหาต่าง ๆ หากปล่อยให้ประชาชนทั่วไปเข้าถึงการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญได้โดยง่ายแล้ว ย่อมทำให้กลไกดังกล่าวกลายเป็นเครื่องมือของประชาชนในการต่อรองการใช้อำนาจของภาครัฐได้ ซึ่งโดยความเป็นจริงแล้วผู้มีอำนาจภาครัฐย่อมไม่ประสงค์ที่จะสร้างอุปสรรคให้แก่ตนเองในการใช้อำนาจปกครองประชาชน และไม่ยอมปล่อยให้มิกลไกการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญโดยสะดวกง่ายดายแก่ประชาชน ดังนั้นในความเป็นจริงตามบริบทของสังคมไทย ตัวแบบตามแนวคิดที่ ๒ นี้ เกิดขึ้นไม่ได้ในปัจจุบัน

**๒. มิติภาครัฐ** โดยเน้นให้ความสำคัญกับองค์กร หรือหน่วยงานภาครัฐเป็นหลัก คือ ความเหมาะสมและความถูกต้องในการปฏิบัติราชการตามกฎหมาย มีกลไกการกลั่นกรองการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญอย่างละเอียดรอบคอบจากหลายองค์กรที่



รัฐธรรมนูญให้อำนาจในการส่งเรื่องสู่การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และเรื่องที่จะขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญได้จะต้องเป็นเรื่องที่มีคุณภาพ และมีความสำคัญมากในทัศนะขององค์กรผู้มีอำนาจเสนอเรื่องสู่ศาลรัฐธรรมนูญ รวมทั้งผลจากการที่มีกระบวนการกลั่นกรองการใช้สิทธิอย่างละเอียดรอบคอบผ่านหลายๆองค์กร ทำให้เรื่องที่จะขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีจำนวนน้อย เป็นการลดภาระงานให้แก่ศาลรัฐธรรมนูญ และองค์กรที่เกี่ยวข้องในการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญ แม้ว่าจะทำให้ประชาชนผู้มีความจำเป็นทุกชั้นร้อนต้องใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญเข้าถึงการใช้สิทธิได้ยากลำบาก เพราะต้องผ่านกระบวนการใช้สิทธิทางอื่นก่อน จึงจะมาใช้สิทธิโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ คือต้องไปผ่านขั้นตอนกลไกที่ซับซ้อนหลายๆองค์กร และช่องทางการใช้สิทธิผ่านหลายๆองค์กร ทำให้ประชาชนทั่วไปเกิดความสับสนจนใช้สิทธิผิดช่องทางได้ง่าย ผิดองค์กรที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ถึง ๑๐ แห่งก็ตาม

ผลสรุปในมิตินี้ตรงกับตัวแบบตามแนวคิดที่ ๑ ซึ่งเป็นการพัฒนากลไกการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐

**๓. มิติเชิงบูรณาการ** เป็นแนวคิดเชิงบูรณาการทั้งประโยชน์ของประชาชนและภาครัฐแบบผสมผสานจากรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยมีองค์กรช่วยเหลือในการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญแก่ประชาชน และคงไว้ซึ่งกลไกตามรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยขจัดจุดอ่อนของกลไกตามรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับดังกล่าว รวมทั้งการผสมผสานจุดแข็งของกลไกตามรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับนี้หล่อหลอมเป็นกลไกเดียวกัน เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญได้ง่ายกว่ากลไกการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ แม้ว่าการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญตามตัวแบบของแนวคิดนี้ยังคงต้องไปผ่านกระบวนการที่มีกลไกการกลั่นกรองการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญอย่างละเอียดรอบคอบจากหลายองค์กรที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจในการส่งเรื่องสู่ศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ก็ตาม แต่ประชาชนสามารถใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญได้สะดวกและง่ายกว่ากลไกการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยประชาชนใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญผ่านหน่วยงานกลางที่เป็นผู้ประสานความช่วยเหลือและแก้ปัญหาให้แก่ประชาชนกับองค์กรต่างๆที่เกี่ยวข้องในการใช้สิทธินี้



ผลสรุปในมิตินี้ตรงกับตัวแบบตามแนวทางการคิดที่ ๓ พัฒนากลไกการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญเชิงบูรณาการแบบผสมผสานจากรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยมีองค์กรช่วยเหลือในการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญแก่ประชาชน และคงไว้ซึ่งกลไกตามรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. ๒๕๕๐

### การวิเคราะห์ปัจจัยเชิงสาเหตุที่ส่งผลต่อการเข้าถึงการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญ

จากการวิเคราะห์เป็นปัจจัยเชิงสาเหตุอันส่งผลต่อการเข้าถึงการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญนั้น ได้ผลสรุปพบว่ามีปัจจัยเชิงสาเหตุส่งผลต่อการเข้าถึงการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด ดังนี้

๑. เจ้าหน้าที่ผู้รับเรื่องจากประชาชน ต้องมีความจริงใจ ตั้งใจ คือต้องมีประสิทธิภาพ มีคุณภาพ มีความจริงใจต่อการทำหน้าที่ของตนเอง โดยคำนึงถึงประชาชนเป็นหลัก

๒. โครงสร้างของระบบงาน ต้องไม่ซับซ้อนซับซ้อน ยุ่งยาก ต้องออกแบบให้เข้าใจและใช้กลไกของระบบงานได้ง่ายๆ และสมบูรณ์ แต่คำว่า “ง่าย” ก็ไม่ได้หมายความว่าถึงขั้นที่ทำงานโดยขาดคุณภาพก็ไม่ได้ ง่ายแต่ต้องมีคุณภาพ

๓. การประเมินคุณภาพ ประเมินจากผลที่ประชาชนได้รับและที่เนื่องจากรวมทั้งผลกระทบด้วย ซึ่งบางครั้งจะไปคาดหวังวัดผลกับประชาชนเพียงประการเดียวก็ไม่ได้ เพราะประชาชนผู้ใช้สิทธินี้มาจากสิ่งแวดล้อม สังคมที่หลากหลาย ระดับการศึกษา พื้นฐานประสบการณ์ ทักษะเรื่องนี้มีมากน้อยเพียงใดอาจแตกต่างกัน

๔. กรณีที่ทำให้ประชาชนเข้าถึงการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญง่ายขึ้น คือหน่วยงานราชการต้องอำนวยความสะดวกช่องทางในการเข้าถึงการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญ ต้องง่าย สะดวก ไม่ซับซ้อนยุ่งยาก โดยให้ความรู้ความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง

๕. กรณีที่ทำให้ประชาชนเข้าถึงการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญมากขึ้น คือต้องช่วยให้ประชาชนรู้จักถึงวิธีการขั้นตอนการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญและประชาชนสามารถใช้สิทธินี้ได้



๖. การเผยแพร่ความรู้ให้แก่ประชาชนที่มาขอใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญ ให้เข้าใจถึงวิธีการขั้นตอนต่าง ๆ จนสามารถใช้สิทธิดังกล่าวได้อย่างถูกต้อง และประชาสัมพันธ์ ต่อสาธารณชนให้รู้ถึงสิทธิ และเข้าใจถึงกระบวนการ ขั้นตอนในการใช้สิทธิทางศาล รัฐธรรมนูญ

๗. ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีการทำงานในเชิงรุก เป็นแต่ฝ่ายรับเรื่องที่ส่งมาจาก หน่วยงานต่าง ๆ หรือผู้มาใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการไม่เอื้อประโยชน์ในการช่วยเหลือ ประชาชนให้เข้าถึงการใช้สิทธิดังกล่าว

๘. หน่วยงานที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีหน้าที่รับเรื่องจากประชาชน เพื่อกลั่นกรองการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญก่อนส่งเรื่องสู่ศาลรัฐธรรมนูญ หน่วยงาน เหล่านั้นยังไม่เข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนตามรัฐธรรมนูญ เป็นผลให้เกิดอุปสรรค ในการเข้าถึงการใช้สิทธิของประชาชน

๙. ไม่มีหน่วยงานที่เป็นศูนย์กลางในการรับเรื่องการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญ หรือหน่วยงานที่ช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนให้สามารถใช้สิทธิดังกล่าวได้ โดยตรง

๑๐. องค์กรที่มีหน้าที่กลั่นกรองการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกลไก สำคัญ หรือประตูหน้าด่านที่ประชาชนต้องไปติดต่อเป็นแห่งแรกก่อนจะสามารถเข้าถึง การใช้สิทธิฯ ดังนั้นสมรรถนะองค์กรที่ดี มีประสิทธิภาพ รวมทั้งบุคลากรของหน่วยงาน ดังกล่าวที่มีทักษะ ประสบการณ์ มีทัศนคติในการปฏิบัติงานให้มีปณิธานช่วยเหลือ ประชาชนเป็นปัจจัยสำคัญในเรื่องนี้

๑๑. ความชัดเจนของรูปแบบ วิธีการ ขั้นตอน กระบวนการ และระเบียบที่ เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญ ควรจะเป็นเรื่องที่ประชาชนสามารถเข้าใจ และนำไปปฏิบัติได้ง่าย และชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในองค์กรที่มีหน้าที่กลั่นกรอง การใช้สิทธิฯ ควรมีมาตรฐานเดียวกัน เพื่อไม่ให้เกิดความสับสนแก่ประชาชนในการใช้สิทธิ ในองค์กรฯแต่ละแห่ง ซึ่งอาจมีระเบียบ ขั้นตอน วิธีปฏิบัติที่แตกต่างกัน อันจะทำให้เกิด ความยุ่งยากแก่ประชาชนผู้มาขอใช้สิทธิดังกล่าว



๑๒. การปฏิบัติหน้าที่อย่างถูกต้อง มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และให้ความเป็นธรรมของเจ้าหน้าที่ในองค์กรที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีหน้าที่กลั่นกรองการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญ และเจ้าหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นเป้าหมายปลายทางของการใช้สิทธิดังกล่าว (End User)

๑๓. การประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ ความเข้าใจแก่ประชาชนทั่วไปให้รู้ถึงการมีสิทธิดังกล่าว และประชาชนสามารถใช้สิทธินั้นได้จริง รวมทั้งช่วยเหลือประชาชนผู้ขอใช้สิทธิให้มีความรู้ ความเข้าใจในขั้นตอน วิธีการใช้สิทธิฯจนสามารถเข้าถึงการใช้สิทธิดังกล่าวได้

๑๔. ปัญหาการไม่มีความรู้ ทั้งของประชาชนและเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีความรู้ บางครั้งเจ้าหน้าที่บางคนก็ไม่อำนวยความสะดวก ไม่อธิบายให้ประชาชนเข้าใจ หรือบางคนไม่ซื่อสัตย์ เลือกปฏิบัติ

๑๕. ปัญหาด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

ขั้นที่ ๑ คือ การประชาสัมพันธ์เพียงแต่จะไปประชาสัมพันธ์มาก-น้อย เพียงใด บางครั้งถ้าประชาชนยังไม่เข้าใจ งานที่ต้องดำเนินการก็ต้องมีการพัฒนาปรับปรุง ซึ่งต้องทำอย่างต่อเนื่อง

ขั้นที่ ๒ เจ้าหน้าที่ต้องมีการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน ซึ่งมีอยู่ ๒ ส่วน ส่วนแรก ต้องให้เจ้าหน้าที่มีความรู้ ความเข้าใจอย่างแท้จริงในกฎหมายและระเบียบ และส่วนที่ ๒ คือ การที่ประชาชนไม่มีความรู้ มีความกลัวในสิ่งที่ไม่ควรกลัว ไม่กล้าร้องเรียนทั้งที่เห็นว่าทำผิด เนื่องจากประชาชนเห็นว่าเจ้าหน้าที่ภาครัฐบางคนไม่ตั้งใจที่จะอำนวยความสะดวกให้กับประชาชน บางคนก็ไม่มีความรู้ ไม่มีความซื่อสัตย์ ไม่อุทิศหา

๑๖. การสร้างเครือข่ายภาคประชาชนที่เข้มแข็ง เพื่อช่วยเหลือกันในการใช้สิทธิทางกฎหมาย

๑๗. การทำให้ประชาชนทราบและเข้าใจถึงสิทธิและเสรีภาพของตนเองที่บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐

๑๘. องค์กรตรวจสอบมีความเข้มแข็ง ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและได้รับความไว้วางใจจากประชาชน



๑๙. การวางระบบงานหรือการพัฒนาบุคลากรในหน่วยงาน จะสามารถตอบสนองประชาชนผู้ใช้สิทธิฯ ได้ดีขึ้น จะทำงานเร็วขึ้น ทำงานได้รัดกุมถูกต้อง เป็นที่พอใจของประชาชน

๒๐. กฎหมายทุกฉบับต้องมีการเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์อย่างทั่วถึงให้ประชาชนทราบว่าจะกระทบถึงสิทธิเสรีภาพต่อประชาชนได้อย่างไรบ้าง

๒๑. ศาลรัฐธรรมนูญควรเป็นหน่วยงานหลักในการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบถึงการใช้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๒

๒๒. ต้องทำให้ประชาชนตระหนักถึงผลกระทบที่เกิดจากการละเมิดสิทธิเสรีภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าจะเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกระทำโดยตรง หรือออกกฎหมายมาเป็นเครื่องมือในการกระทำดังกล่าวต่อความเสียหายโดยตรง หรือโดยอ้อมอย่างไร

๒๓. สร้างเครือข่ายของประชาชนให้ครอบคลุมทุกชุมชน โดยมีเครือข่ายที่เข้มแข็ง

๒๔. การมีคณะกรรมการที่ทำงานเป็นผู้รับผิดชอบหลัก ทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการใช้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญ

## ปัจจัยเชิงสาเหตุที่มีต่อการใช้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญ

จากการสำรวจข้อมูลขององค์กรตามรัฐธรรมนูญทั้ง ๑๐ แห่งข้างต้น ปรากฏว่าโอกาสเข้าถึงการใช้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญของประชาชนตามลำดับจากมากไปหาน้อยเป็นไป ดังนี้

๑. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นองค์กรที่ประชาชนสามารถเข้าถึงการใช้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญได้มากที่สุดเป็นลำดับที่ ๑ เนื่องจากองค์กรนี้เป็นการทำงานในเชิงรุกไปยังท้องถิ่น แทรกซึมไปยังชนบทห่างไกล โดยการสร้างเครือข่ายภาคประชาชนเป็นจำนวนมากเชื่อมโยงประสานการทำงานกันกระจายไปตามท้องถิ่นต่างๆ เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้องค์กรนี้เข้าถึงประชาชนได้ง่าย และในทำนองเดียวกันประชาชนก็เข้าถึงองค์กรนี้ได้ง่ายเช่นกัน



๒. องค์ศาล เป็นองค์กรที่ประชาชนสามารถเข้าถึงการใช้สิทธิทางศาล รัฐธรรมนูญได้มากเป็นลำดับที่ ๒ เนื่องจากได้มีการส่งเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของศาล รัฐธรรมนูญตามที่คู่ความในศาลร้องขอ เป็นการดำเนินงานปกติขององค์กรศาลที่ได้ปฏิบัติมานานกว่า ๑๐ ปี ตั้งแต่เริ่มใช้รัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ จนถึงปัจจุบัน จึงเป็นช่องทางที่ประชาชนผู้ใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นคู่ความกันในศาลอื่น ๆ สามารถเข้าถึงการใช้สิทธินี้ได้สะดวก ตลอดจนเจ้าหน้าที่ และระบบการทำงานในองค์กรศาล มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานเรื่องนี้

๓. ผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นองค์กรที่ประชาชนเข้าถึงการใช้สิทธิทางศาล รัฐธรรมนูญได้เป็นลำดับที่ ๓ เนื่องจากโดยลักษณะงานหลักที่องค์กรนี้มุ่งเน้น การช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากการถูกรังแกหรือได้รับความไม่เป็นธรรม จากการใช้อำนาจของเจ้าพนักงาน หรือองค์กรภาครัฐ และเรื่องดังกล่าวในปัจจุบัน แทนที่องค์กรนี้จะส่งเรื่องไปศาลรัฐธรรมนูญ แต่กลับส่งเรื่องไปศาลปกครองแทนตาม บรรทัดฐานการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานในองค์กรนี้

๔. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เป็นองค์กรที่ประชาชนเข้าถึงการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญเป็นลำดับที่ ๔ แต่ประชาชน ยังใช้สิทธิผ่านองค์กรนี้ได้น้อย เนื่องจากเดิมคณะใช้รัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ มีเรื่องการตรวจสอบทรัพย์สินนักการเมือง ถ้า ป.ป.ช. ชี้ว่านักการเมืองจงใจยื่นบัญชีด้วยข้อความ เป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริง หรือไม่ยื่นบัญชีทรัพย์สินต่อ ป.ป.ช. ก็จะส่งเรื่องไปยัง ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ แต่ปัจจุบันนี้รัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้แก้ไขใหม่ให้ส่ง เรื่องไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทำให้เรื่องที่ ป.ป.ช. จะส่งศาลรัฐธรรมนูญในปัจจุบันเหลือน้อยลง

๕. คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ประชาชนสามารถเข้าถึงการใช้สิทธิ ทางศาลรัฐธรรมนูญเป็นลำดับที่ ๕ และยังใช้สิทธิผ่านองค์กรนี้ได้น้อย เนื่องจากองค์กรนี้ มีขอบเขตในการรับเรื่องจำกัดเฉพาะที่เกี่ยวกับการร้องเรียนการเลือกตั้งเท่านั้น

๖. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) ประชาชนเข้าถึงการใช้สิทธิ ทางศาลรัฐธรรมนูญน้อยมาก เป็นลำดับที่ ๖ เนื่องจากโดยลักษณะงานหลักขององค์กรนี้



ในอดีตที่ผ่านมาไม่ได้เกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรง เป็นการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณของภาครัฐ แต่ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ปรับภารกิจขององค์กรนี้ให้เปิดกว้างแก่ประชาชนในการใช้สิทธิ โดยมีเรื่องของประชาชนสู่ศาลรัฐธรรมนูญแล้ว

๗. สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประชาชนเข้าถึงการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญน้อยมาก เป็นลำดับที่ ๗ เนื่องจากโดยลักษณะงานหลักขององค์กรนี้คือ งานที่ปรึกษาของคณะรัฐมนตรีเท่านั้น ในอดีตที่ผ่านมาไม่มีภารกิจรับเรื่อง หรือช่วยเหลือประชาชนโดยตรง แต่ปัจจุบันมีการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญของประชาชนแล้ว ๑ เรื่อง คือ เรื่องความเป็นอิสระของสภาที่ปรึกษาไม่สังกัดกับคณะรัฐมนตรีเช่นเดิม ซึ่งทำให้ไม่ต้องทำงานให้เฉพาะคณะรัฐมนตรี แต่ต้องรับเรื่องและช่วยเหลือประชาชนด้วยรวมทั้งการเสนอเรื่องของประชาชนสู่ศาลรัฐธรรมนูญ

๘. องค์กรรัฐสภา ประชาชนเข้าถึงการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญน้อยมาก เป็นลำดับที่ ๘ เนื่องจากระบบในการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญของประชาชนทั่วไปผ่านองค์กรนี้ จะต้องมีจำนวนประชาชนเข้าชื่อกันไม่น้อยกว่า ๒๐,๐๐๐ คน ดังนั้น กรณีการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของเฉพาะบุคคล หรือกลุ่มคนจำนวนน้อยจึงทำไม่ได้

๙. คณะรัฐมนตรี (ครม.) ประชาชนเข้าถึงการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญน้อยมาก เป็นลำดับที่ ๙ เนื่องจากการส่งเรื่องจากคณะรัฐมนตรีไปสู่ศาลรัฐธรรมนูญอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักนิติธรรม ซึ่งเป็นหน่วยงานกฎหมายของคณะรัฐมนตรีซึ่งจะทำงานให้แก่คณะรัฐมนตรีโดยตรงเท่านั้น ไม่มีภารกิจช่วยเหลือประชาชน จึงขาดการประสานเชื่อมโยงความช่วยเหลือไปยังประชาชน ทำให้การใช้สิทธิในส่วนนี้ของประชาชนขาดตอนไป ไม่อาจเข้าถึงการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญผ่านองค์กรนี้ และปัจจุบันยังไม่มีการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญของประชาชนโดยตรงผ่านองค์กรนี้

๑๐. องค์กรอัยการ ในทางปฏิบัติแล้วอัยการไม่อาจเข้าช่วยเหลือประชาชนได้ หากเป็นเรื่องที่ประชาชนพิพาทกับรัฐบาล หรือหน่วยงานภาครัฐแล้วจะใช้สิทธิให้ศาลรัฐธรรมนูญชี้ขาดกรณีพิพาทระหว่างรัฐกับประชาชน เนื่องจากอัยการในฐานะทนายแผ่นดินจะวางตัวเป็นปรปักษ์กับรัฐไม่ได้ ประกอบกับอัยการยึดหลัก Rule of Law คือ





ประชาชนจะร้องทุกข์ใด ๆ ก็ได้เปิดกว้างให้ แต่เจ้าพนักงานของรัฐจะทำให้ได้ต่อเมื่อมีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ทำจึงจะทำได้ เจ้าพนักงานของรัฐจะดำเนินการใด ๆ โดยพลการ ปราศจากกฎหมายรองรับไม่ได้

อย่างไรก็ตาม ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ก็ยังบัญญัติเปิดทางให้ประชาชนเข้าถึงการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญได้หลายช่องทาง ประกอบกับระบบประชาธิปไตยนั้น องค์การตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้เป็นหน่วยงานกลั่นกรองเรื่องก่อนไปสู่ศาลรัฐธรรมนูญนั้น มีอำนาจใช้ดุลพินิจที่จะยอมให้ผ่านหรือไม่ก็ได้ และแม้ว่าในบางองค์การที่กำหนดไว้ นั้น สภาวางรัฐธรรมนูญฉบับ ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ เล็งเห็นได้ว่าในทางปฏิบัติแล้วอาจปิดกั้นมิให้ประชาชนใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญก็ตาม เช่น คณะรัฐมนตรีเป็นองค์การหนึ่งซึ่งประชาชนมีสิทธิร้องขอให้กลั่นกรองการใช้สิทธิทางกฎหมาย เพื่อส่งเรื่องหรือคดีไปสู่ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งขาดตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๔ แต่หากเรื่องที่ยื่นขอเป็นความผิดพลาดในการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรี หรือบุคคลหรือหน่วยงานในสังกัดแล้ว ในความเป็นจริงคณะรัฐมนตรีย่อมไม่ส่งประเด็นข้อพิพาทดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญชี้ขาด พินิจพิจารณาลงโทษตนเองและคณะอย่างแน่นอน

ในการกำหนดกลไกการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญให้ผ่านองค์การต่าง ๆ ข้างต้น สภาวางรัฐธรรมนูญฉบับ ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้พิจารณากำหนดโครงสร้างของรูปแบบการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญ และกลไกการใช้สิทธิฯ โดยอาศัยหลักอำนาจอธิปไตยและรัฐธรรมนูญ เป็นการกำหนดองค์การซึ่งทำหน้าที่กลั่นกรองการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้ คือ

๑. องค์การของฝ่ายนิติบัญญัติ (องค์กรรัฐสภา) ได้แก่ สมาชิกผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๔
๒. องค์การของฝ่ายบริหาร ได้แก่ คณะรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๔
๓. องค์การฝ่ายตุลาการ (องค์กรศาล) ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ ได้แก่ ศาลปกครอง ศาลแพ่ง ศาลอาญา ศาลแขวง ศาลจังหวัดต่าง ๆ เป็นต้น



การกำหนดรูปแบบการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญและกลไกการใช้สิทธิรวมทั้งองค์กรที่เกี่ยวข้องฯตามรัฐธรรมนูญ จะต้องคำนึงถึงหลักการตามรัฐธรรมนูญและหลักอำนาจอธิปไตย ซึ่งกำหนดหลักแห่งอำนาจไว้ ๓ ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ทำให้การกำหนดองค์กรซึ่งทำหน้าที่กลั่นกรองการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญ จึงต้องอยู่บนหลักอำนาจอธิปไตย

โดยภาพรวมของการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ นั้น มีจุดแข็งก็คือ เปิดช่องทางให้ประชาชนเข้าถึงการใช้สิทธิได้มากขึ้น (๑๐ ช่องทาง ใน ๑๐ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ) กว่าที่เคยมีมาในอดีตตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ (มีเพียง ๑ ช่องทาง คือ ผู้ตรวจการแผ่นดิน) จุดอ่อน คือ การที่เราเปิดช่องทางไว้มาก หลากหลายช่องทางทำให้มีเรื่องเข้าสู่ศาลรัฐธรรมนูญมากเกินไป ก็จะสร้างปัญหาและภาระที่ไม่เหมาะสมต่อศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งขัดกับหลักการในการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ สำหรับชี้ขาดเรื่องสำคัญๆของชาติที่ขัดต่อกฎหมายสูงสุดเท่านั้น แต่ก็มีได้หมายความว่า ปัญหาทุกขั้วร้อนของประชาชนไม่สำคัญหรือประชาชนไม่มีสิทธิเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย สภาว่างรัฐธรรมนูญจึงมีแนวคิดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็น ตัวกลั่นกรองเรื่องที่จะขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญ แต่องค์กรตามรัฐธรรมนูญบางแห่งกลับเป็นตัวปิดกั้นช่องทางการใช้สิทธิ แทนที่จะเป็นเพียงตัวกลั่นกรองเรื่องเข้าสู่ศาลรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ การตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นตัวกลั่นกรองถึง ๑๐ ช่องทาง มีส่วนทำให้ประชาชนเป็นจำนวนมากเกิดความสับสนในการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญผ่านช่องทางต่างๆ และใช้สิทธิผิดช่องทาง ผิดหน่วยงาน ทำให้เสียค่าใช้จ่าย เสียเวลา เนื่องจากกลไกในการใช้สิทธิดังกล่าวเป็นเรื่องที่ประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ เข้าใจยาก

## สรุปและอภิปรายผล

ข้อสรุปกรณีการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญ พบว่ารัฐธรรมนูญทุกฉบับในอดีตก่อนปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญ การใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญของประชาชนเกิดขึ้นหลังจากการใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ยอมให้ประชาชนใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญได้ เช่น ในรัฐธรรมนูญ



พ.ศ. ๒๕๔๐ เปิดให้ช่องทางเดียว คือ ผู้ตรวจการแผ่นดิน การใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญในอดีตก่อนใช้รัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ต้องเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่ง แม้ว่าตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ฉบับ ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ เปิดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญได้ แต่ความจริงแล้วคนทั่วไปก็ยังไม่สามารถเข้าถึงการใช้สิทธินี้ โดยรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้สร้างกลไกและขั้นตอนมากล้นกรองการเข้าถึงการใช้สิทธิดังกล่าวไว้ให้ต้องผ่านการกลั่นกรองจากองค์กรตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ประชาชนยังไม่สามารถใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงได้ เพราะรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๒ กำหนดให้ประชาชนไปใช้สิทธิทางอื่นก่อน คือ ต้องผ่านการกลั่นกรองจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ก่อน หากใช้สิทธิทางอื่นแล้วยังเข้าถึงศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้ จึงจะสามารถใช้สิทธิฟ้อง หรือร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้

กรณีที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยเชิงสาเหตุที่มีต่อการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญนี้ พบว่า ลำดับของช่องทางตามองค์กรต่าง ๆ ที่ประชาชนมีโอกาสเข้าถึงการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญได้มากนักน้อยแตกต่างกัน โดยมีองค์กรที่ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญได้อย่างแท้จริงเพียง ๓ องค์กร ได้แก่ ๑) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ๒) องค์กรศาล ๓) ผู้ตรวจการแผ่นดิน

ภายใต้บริบทของสังคมไทย ปัจจัยเชิงสาเหตุเพื่อช่วยประชาชนให้เข้าถึงการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญนั้น ความสมดุลเป็นสิ่งสำคัญในการกำหนดกลไก และรูปแบบการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญ รวมทั้งองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิ โดยได้ผลสรุปว่า ปัจจัยเชิงสาเหตุที่มีต่อการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญที่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง เพื่อพัฒนาปรับปรุงระบบกลไกการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญ คือ รูปแบบการพัฒนากลไกการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญเชิงบูรณาการแบบผสมผสานจากรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งมีองค์กรช่วยเหลือในการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญแก่ประชาชน และคงไว้ซึ่งกลไกตามรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยประชาชนจะได้รับความสะดวกขึ้นในการใช้สิทธิฯ ในขณะที่เดียวกันก็ไม่ได้ไปตัดทอนกลไกกระบวนการใช้สิทธิที่ภาครัฐกำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงเป็นการบูรณาการเชิงสมานฉันท์ ประสานประโยชน์ทั้งภาคประชาชนและภาครัฐโดยปราศจากข้อขัดแย้ง



## อภิปรายผล

ปัจจัยเชิงสาเหตุที่มีต่อการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อช่วยเหลือประชาชนให้สามารถเข้าถึงการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญนั้น สิ่งแรกที่ต้องคำนึงถึงคือประชาชนทุกคนไม่ได้เข้าใจเนื้อหาของรัฐธรรมนูญทั้งหมด ฉะนั้น ยุทธศาสตร์แรกที่ต้องนำมาใช้ คือการให้ความรู้แก่ประชาชน โดยเฉพาะสิ่งที่เกิดขึ้นใหม่และประชาชนพึงรู้ว่าประชาชนมีสิทธิยื่นเรื่องใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญได้หมด แต่ก็ให้รู้ด้วยว่าเป็นอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จะกลั่นกรองจะเสนอเรื่องให้หรือไม่ก็ได้

รัฐธรรมนูญไม่ได้คาดหวังให้ประชาชนมาใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญให้มากขึ้น ประชาชนจะมาใช้สิทธิมากน้อยไม่สำคัญ แต่ที่สำคัญอยู่ที่ต้องเปิดช่องทางให้ประชาชนมีโอกาสเข้าถึงการใช้ได้มากช่องทางขึ้น แต่ไม่ได้ง่ายขึ้น แม้ว่าในความเป็นจริงการเข้าถึงการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญในปัจจุบันยังเป็นเรื่องยากลำบากก็ตาม ซึ่งก็สังเกตเห็นได้ว่า ประชาชนทุกคนที่มาใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญอาจไปไม่ถึงเป้าหมายสุดท้าย คือการเยียวยาแก้ปัญหาทุกข้อร้องเรียนโดยศาลรัฐธรรมนูญได้ทุกคน แต่ในระหว่างทางที่เข้าไปสู่กระบวนการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญซึ่งต้องผ่านองค์กรตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ทำหน้าที่กลั่นกรองเรื่องก่อนส่งมายังศาลรัฐธรรมนูญนั้น องค์กรซึ่งทำหน้าที่กลั่นกรองเหล่านั้นก็มีอำนาจหน้าที่อยู่ในระดับหนึ่งในการบรรเทาปัญหาทุกข้อร้องเรียนแก่ประชาชนที่มาใช้สิทธิได้บ้าง อันจะเป็นการแบ่งเบาภาระในการใช้อำนาจสูงสุดของศาลรัฐธรรมนูญไปได้บ้างแต่ละองค์กร เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) หรือศาลรัฐธรรมนูญก็มีไหวจะแก้ปัญหาได้ทุกเรื่อง อีกทั้งศาลรัฐธรรมนูญอยู่ลำดับชั้นศาลสูงเช่นเดียวกับศาลฎีกา ซึ่งคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญถือเป็นที่สุด จะอุทธรณ์ ฎีกาต่อไปอีกไม่ได้

เพราะฉะนั้นการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญเทียบได้กับการใช้สิทธิทางศาลชั้นฎีกา อันควรจะต้องผ่านกระบวนการกลั่นกรองจากองค์กร หรือศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์มาก่อน ประกอบกับศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลพิเศษเฉพาะทางที่พิจารณาเรื่องที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ



มิใช่พิจารณาเรื่องทั่วไปเหมือนศาลยุติธรรม การที่ประชาชนต้องการใช้อำนาจของกฎหมายสูงสุด คือรัฐธรรมนูญ โดยผ่านศาลรัฐธรรมนูญให้ตนได้สิทธิเด็ดขาดเพราะใช้อำนาจของกฎหมายสูงสุดเป็นประโยชน์แก่ตน จึงเป็นเรื่องที่สมควรจะต้องผ่านกลไกกลั่นกรองตรวจสอบและถ่วงดุลในการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญผ่านหน่วยงานที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ก่อนที่จะไปสู่การใช้อำนาจของกฎหมายสูงสุด

### ข้อเสนอแนะ

๑. การสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับกลไก กระบวนการและระบบการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญ โดยให้ข้อมูลทั้ง ๒ ด้าน คือ ด้านหนึ่งคือ ให้ประชาชนเข้าใจว่าไม่ใช่ทุกเรื่องต้องร้องมาถึงศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น อีกด้านคือ ถ้าประชาชนมีเรื่องทุกข์ร้อนก็ให้ไปหาองค์กรที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ให้องค์กรเหล่านั้นช่วยเหลือเยียวยาเบื้องต้นก่อน หากองค์กรใดที่ประชาชนไปใช้สิทธิแล้วยังไม่แก้ปัญหาให้ไม่ได้ ก็ยังมีองค์กรอื่น ๆ อีกในองค์กรเหล่านั้นรองรับอยู่เป็นช่องทางต่อไป

๒. การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนให้ประชาชนยอมรับกลไกทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญในเรื่องการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญ การพัฒนาการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญทั้งในข้อ ๑ และข้อ ๒ จะนำไปสู่ผลของการพัฒนาให้ประชาชนสามารถเข้าถึงการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญ และมีความรู้ความเข้าใจในการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญ

๓. สิ่งที่จะต้องพัฒนาต่อไป คือ การอุดช่องว่างในการเข้าถึงการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญระหว่างประชาชนกับองค์กรที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้กลั่นกรองก่อนเสนอเรื่องไปศาลรัฐธรรมนูญ



## บรรณานุกรม

### หนังสือภาษาไทย

กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ. (๒๕๕๐). **แผนยุทธศาสตร์กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ**

**ใช้สำหรับปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ - ๒๕๕๑.** กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม.

กำธร ถาวรสถิตย์. (๒๕๔๙). **งานวิจัยเรื่อง การบริหารจัดการและวางระบบการให้บริการ**

**แก่ประชาชนของกรมการปกครอง : ศึกษากรณีการรับโอนภารกิจจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ. วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม “หลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรม ระดับสูง (บ.ย.ส.) รุ่นที่ ๙ ปี พ.ศ. ๒๕๔๙”**

กิตติพงษ์ กิตติยารักษ์, บรรณาธิการ. (๒๕๔๕). **กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ :**

**ทางเลือกใหม่ : สำหรับกระบวนการยุติธรรมไทย.** กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์กองทุนสนับสนุนการวิจัย.

..... (๒๕๔๓). **ทิศทางกระบวนการยุติธรรมไทย**

**ในศตวรรษใหม่.** กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์กองทุนสนับสนุนการวิจัย.

..... (๒๕๔๔). **ยุทธศาสตร์การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม**

**ทางอาญาไทย.** กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์กองทุนสนับสนุนการวิจัย.

กุลชน ธนาพงศธร. (๒๕๓๙). **แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ.** กรุงเทพมหานคร

: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

กุลพล พลวัน. (๒๕๒๘). “วันสิทธิมนุษยชน” ใน **บทบันทึก.** เล่ม ๓๒ ตอนที่ ๔.

ไกรสุข ลินสุข, วันชัย ศรีนวลนัด, อุทัย อาทิวา และพงษ์ธร ัญญณศิริ. (๒๕๕๐). **แนวคิด**

**การปฏิรูปโครงสร้างสำนักงานตำรวจแห่งชาติกับการพัฒนากฎหมาย (รายงานสรุปสำหรับผู้บริหาร).** กระทรวงยุติธรรม ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๐.



- จรัญ ภักดีธนากุล. (๒๕๔๑). “ศาลรัฐธรรมนูญกับอำนาจวินิจฉัยว่าบทบัญญัติของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ” ใน **เอกสารสรุปสาระสำคัญการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- เชาวนะ ไตรมาศ. (๒๕๔๓). “ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิรูปการเมือง” ใน **วารสารศาลรัฐธรรมนูญ**. ปีที่ ๒ เล่มที่ ๕ พฤษภาคม - สิงหาคม ๒๕๔๓.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (๒๕๔๖). **การให้สิทธิประชาชนฟ้องศาลรัฐธรรมนูญ กรณีละเมิดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ**. โครงการศึกษาวิจัยของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (๒๕๔๖). **สิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์**. สถาบันพระปกเกล้า โดยการสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (๒๕๔๒). “ศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐” ใน **วารสารรัฐราษฎร์**. ปีที่ ๔๑ ฉบับที่ ๒ เมษายน - มิถุนายน ๒๕๔๒.
- วิชณุ เครืองาม. (๒๕๓๐). **กฎหมายรัฐธรรมนูญ**. พิมพ์ครั้งที่ ๓, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์.
- สมบัติ อารังญวงศ์. (๒๕๔๓). **นโยบายสาธารณะ : ความคิดการวิเคราะห์และกระบวนการ**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- สำนักงานวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า. (๒๕๔๔). **ตัวอย่างการมีเทคนิคมีส่วนร่วมของประชาชนและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง**. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. (๒๕๕๑). **ความรู้เกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์บริษัท พี. เพรส จำกัด.
- สุณีย์ กัลยะจิตตร. (๒๕๔๙). **รายงานโครงการจัดทำแผนการดำเนินงาน เพื่อปรับปรุงและพัฒนาการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของรัฐ**. สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม.



เสนาห์ จามริก. (๒๕๔๔). **สิทธิมนุษยชน : เกณฑ์คุณค่าและฐานความคิด.**

กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

\_\_\_\_\_. (๒๕๔๓). **สิทธิมนุษยชน : เส้นทางสู่สันติประชาธรรม.** นครปฐม : สำนักงานสิทธิมนุษยชนศึกษาและการพัฒนาทางสังคม บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล.

## กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๑๔, ๖๑, ๖๒

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙, ๒๔๙๒, ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม ๒๔๙๕, ๒๕๑๑, ๒๕๑๗, ๒๕๒๑, ๒๕๓๔ และ ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) ๒๕๓๘

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ มาตรา ๒๐๖ และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘, มาตรา ๒๐๖

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๖, ๒๗, ๒๙, ๔๗, ๖๓, ๙๖, ๑๑๘ (๘), ๑๔๒, ๑๗๗, ๑๘๐, ๑๙๗ (๑), ๑๙๘, ๒๑๖, ๒๑๙, ๒๓๓, ๒๔๙, ๒๕๒, ๒๕๕, ๒๕๗, ๒๕๙, ๒๖๐, ๒๖๒, ๒๖๓, ๒๖๘, ๒๖๙, ๒๗๐, ๒๗๒, ๒๗๖, ๒๙๕, ๓๒๑ วรรคสอง, ๓๓๒ วรรคหนึ่ง

## หนังสือภาษาอังกฤษ

Blake Charles. (1997). "Access to Justice: The Public Law Element" **Public Law.**

Cappelletti Mauro. (1993). "ADR Processes within the Framework of the World-Wide Access to Justice Movement" **Modern Law Review.** May 1993.

Danneman Gerhard. (1996). "Access to Justice: An Angle-German Comparison" **European Public Law.** June 1996.







- David Easton. (1953). **The Political System: Inquiry into to State of Political Science**. New York : Alfred A Knopf.
- David M. Engel. (1978). **Code and Custom in a Thai Province Court**. Tucson, Arizon : The University of Arizona Press.
- Docktaisong, B. (2004). **An Introduction to the World Web: Ideal Construction for Graduated Study**. Unpublished Paper for Class Discussion.
- Donnelly, Gibson and Ivanovich. (1992). **Fundamental of Management**. Boston : Irwin.
- Dudley Seer. (1969). “The Meaning of Development” **International Development Review**. Vol.11.
- Dye, Thomas R. (1972). **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall. **Time Asian Journey**. Vol.166 No.7/8 August 15- August 22, 2005.
- Dye, Thomas R. (1984). **Understanding Public Policy**. 5<sup>th</sup> ed., Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall.
- Eugene, Bardach. (1980). **Implementation studies and the study of implementy**. Presented at the 1980 meetings of America Policy Science Association, University of California : Berkeley.
- Fraseo Brigitte. (1994). “Equal Access to Justice Act” **George Washington Law Review**. June 1994.
- Fred Riggs. (1964). **Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society**. Boston, Honghton : Moffin.
- Frederick H. Harbison. (1973). **Human Resources as the Wealth as the Nations**. New York : Oxford University Press.



Fox Hazel. (2001). "Access to Justice and State Community" **Law Quaterly Review**.

Gibson, Don C. (1982). **Society, Crime, and Criminal behavior**. New Jersey :  
Prentice-Hall Co.

Gleeson A. M. (1992). "Access to Justice" **Australian Law Journal**.

Harland David. (1990). "Collective Access to Justice" **Chulalongkorn Law Review**.  
1990.

Harold D. Lasswell & Abraham Koplans. (1970). **Power and Society**. New Haven  
: Yale University Press.

Hodge Bill. (1998). "Private Prosecution: Access to Justice" **New Zealand Law  
Journal**.

Ira Sharkansky. (1970). **Policy Analysis in Political Science**. Chicago : Markham.

James E. Anderson. (1970). **Polites and Economic Policy Making – Reading**.  
Mas : Addison Wesley.

Johan Galtung. (1980). **Agrarian Reform and Rural Development: A Perspective  
and Some**.

Jones, G. R. (1994). **Organization Theory: Text and Case**. Massachusetts :  
Addion - Wisley.

Noble Richard, Schiff David. (1995). "Miscassriage of Justice: A System Approach"  
**Modern Law Review**. May 1995.

Partington Martin. (2001). "Access to Justice in England and Wales" **Common Law  
World Review**. 2001.

Ragolle Filip. (2003). "Access to Justice" **European Law Review**. February 2003.

Samuels, Gordon J. (1991). "The Vehicles of Justice: Rolls Royce or Kingswood"  
**University of New South Wales Law Journal**. Vol.14(2), 1991.

Smith Michael. (2002). "Access to Justice" **New Zealand Law Journal**. September  
2002.





T. Clovily. (2000). **Access to Legal Services: A European comparison.**

Tidmarsh Jay. (1992). “Unattainable Justice” **George Washington Law Review.**

August 1992.

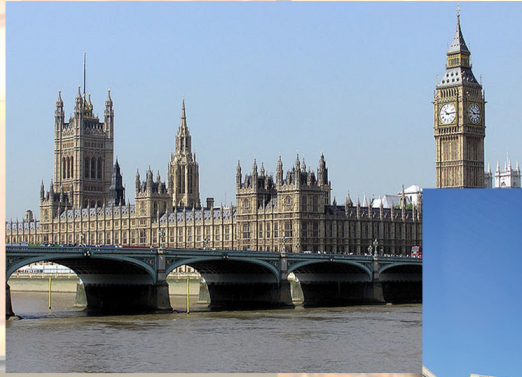
Wilber, Ken. (1972). “A Brief History of Everything 2000” **The Spectrum of Consciousness.**

Wilber, Ken. (1996). **A Brief of Everything.** Dublin : Gill & MacMillan.

Yehezkel Dror. (1968). **Public Policy making Reexamined.** Scranton, Penn : Chandle.

Zuckeman A. A. S. (1996). **Lord Woalf’s Access to Justice Modern Law Review.**

November 1996.



## แนวความคิดเกี่ยวกับประวัติระบอบประชาธิปไตย (Conceptions of History of Democracy)

รศ.ดร.โกเมศ ขวัญเมือง\*

### บทคัดย่อ

**ประวัติ** ระบอบประชาธิปไตยนั้น มีร่องรอยย้อนกลับไปถึงยุคกรีกโบราณ โดยเฉพาะในช่วงยุคเฮเลนส์คลาสสิกในศตวรรษที่ ๖ ก่อนคริสตกาล คำนิยามหนึ่งของระบอบประชาธิปไตยนั้น หมายถึง ระบบการเมืองที่สมาชิกสังคมทุกคนมีส่วนร่วมแบ่งที่เท่ากันในอำนาจทางการเมืองที่เป็นทางการ

หลักการพื้นฐานของรูปแบบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญนั้น คือ เสรีภาพที่เท่าเทียมกันของมนุษย์ตามระบอบประชาธิปไตยผ่านผู้แทนหรือระบอบประชาธิปไตย

---

\* คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยตาปี จังหวัดสุราษฎร์ธานี



โดยอ้อมในสมัยใหม่ ซึ่งรูปแบบของความเท่าเทียมกันก็คือ การแสดงให้เห็นเป็นที่ประจักษ์ในขั้นแรก คือ สิทธิในการออกเสียงของสมาชิกทุกคนในสังคมนั้น ๆ

### คำสำคัญ

สังคมประชาธิปไตยยุคดั้งเดิม อำมาตยาธิปไตย คณาธิปไตย สังคมไร้รัฐบาล ชนชั้นขุนนาง ชนชั้นสามัญ เผด็จการอำนาจนิยม การปกครองโดยคณะทหาร ประชาธิปไตยแบบสังคมอาชีพ สถาบันทางการเมือง ระบบการเมือง การลงคะแนนลับ ระบบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่ สิทธิตามระบอบประชาธิปไตย ประชาธิปไตยโดยตรง ประชาธิปไตยโดยอ้อม ประชาธิปไตยแบบปรึกษา

### Abstract

The History of democracy tracers back from the Ancient Greece classical Athens in the 6<sup>th</sup> century BCE. According to one definition of democracy it is a political system in which all the members of society have on equal share of formal political power.

A fundamental principle of democratic form of constitution is qualitarian liberty of men. In the modern representative democracy or indirect democracy this formal equality is embodied primarily in the right to vote of all the members of society.

### Keywords

Proto-democratic society, Aristocracy, Oligarchy, Anarchy, Patricians, Plebeians, Authoritarian dictatorship, Junta, Guild democracies, Political Institutions, Political system, Secret ballot, Forms of Government, Liberal democracy, Modern democracy, Democratic rights, Direct democracy, Indirect democracy, Deliberative democracy.





## ๑. สมัยโบราณ (Antiquity)

### ๑.๑ ประวัติยุคแรกเริ่ม (Historic origins)

เป็นที่เชื่อถือและยอมรับกันในวงวิชาการทั่วไปว่า แนวความคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ และระบอบประชาธิปไตยนั้น ได้กำเนิดมาตั้งแต่ยุคแห่งความรุ่งเรืองของเอเธนส์สมัยโบราณ (Ancient Athens) ในช่วงประมาณปีที่ ๕๐๘ ก่อนคริสตกาล (Circa 508 BCE) โดยมีหลักฐานปรากฏยืนยันว่าในช่วงระยะเวลานั้นได้มีสิ่งที่เรียกขานในปัจจุบันว่า “รัฐบาลในรูปแบบประชาธิปไตย” (Democratic forms of government) ตามความหมายอย่างกว้าง ซึ่งรัฐบาลตามรูปแบบนั้นได้แพร่ขยายออกไปยังดินแดนต่าง ๆ ทั่วโลกในระยะเวลาต่อมา<sup>๑</sup>

ประชาธิปไตยตามความหมายอย่างกว้างในระยะเริ่มแรกนั้น ได้เกิดขึ้นตามธรรมชาติของมนุษย์ในการดำรงชีวิตของผู้คนภายในชนเผ่า (Tribalism) หรือเรียกระบอบประชาธิปไตยในชนเผ่าอีกนัยหนึ่งว่า “ประชาธิปไตยยุคปฐมกาล” (Primitive democracy) ซึ่งได้เกิดขึ้นในชุมชนหรือหมู่บ้านเล็ก ๆ ครั้นมีการชุมนุมบรรดาสมาชิกในชุมชนหรือหมู่บ้านนั้น ๆ จะมีการอภิปรายเสนอความเห็นในเรื่องต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นหรือจะเกิดขึ้นที่เกี่ยวกับชุมชนหรือหมู่บ้าน การอภิปรายเช่นว่านั้นเป็นการ “อภิปรายกันซึ่ง ๆ หน้า” (face – to – face discussion) การอภิปรายจะดำเนินการภายใน “สภาหมู่บ้าน” (village council) และบรรดาผู้เฒ่าหรือผู้อาวุโสจะเป็นผู้ให้คำรับรองผลหรือมติของที่ประชุม<sup>๒</sup>

<sup>๑</sup> Democracy, <http://www.Britannica.com/eb/article-233828>, Encyclopaedia Britannica Online, Retrieved on 2013-07-10

<sup>๒</sup> Political System, <http://www.Britannica.com/eb/article-36707>, Encyclopaedia Britannica Online, Retrieved on 2013-07-26





อย่างไรก็ตาม ครั้นเมื่อเผ่าได้ขยายใหญ่ขึ้น ความขัดแย้งของสมาชิกในเผ่าเพิ่มมากขึ้นเป็นเงาตามตัว การตรวจสอบทางการเมืองตามรูปแบบเดิมไม่สามารถแก้ปัญหาในเผ่าได้เท่าที่ควรจะเป็น เมื่อชุมชนเผ่าขยายใหญ่ขึ้นกลายเป็น “ชุมชนทางเมือง” (Political communities) ความขัดแย้งของบรรดาสมาชิกในชุมชนการเมืองนั้นจะถูกตัดสินโดย “รูปแบบการปกครองแบบอื่น” (Other forms of rule) ที่เกิดขึ้นใหม่ซึ่งแตกต่างไปจากการตัดสินความขัดแย้งโดยบรรดาผู้เฒ่าตามรูปแบบประชาธิปไตยยุคปฐมกาลดั้งเดิมในอดีต รูปแบบการปกครองใหม่ที่ถือกำเนิดขึ้นใหม่นั้น ได้แก่ รูปแบบการปกครองโดยกษัตริย์ (Monarchy) รูปแบบทรราช (Tyranny) รูปแบบอำมาตยาธิปไตย (Aristocracy) รูปแบบคณาธิปไตย (Oligarchy) ซึ่งรูปแบบการปกครองแบบต่าง ๆ เหล่านั้น ได้ปรากฏตัวเติบโต รุ่งเรือง ขยายออกไปสู่ดินแดนต่าง ๆ ทั่วโลกในเวลาต่อมา<sup>๓</sup>

## ๑.๒ สังคมประชาธิปไตยยุคดั้งเดิม (Proto-democratic societies)

ในหลายทศวรรษที่ผ่านมา ได้มีนักวิชาการหลายสำนักได้ทำการตรวจสอบความก้าวหน้าของ “รัฐบาลประชาธิปไตย” (Democratic Government) ที่ได้เกิดขึ้นในดินแดนอื่น ๆ นอกนครรัฐเอเธนส์ เช่น การปรากฏตัวของ “อารยธรรมประชาธิปไตย” (Democratic civilizations) ในตะวันออกใกล้ (Near East) เช่น เมโสโปเตเมีย อินเดีย และนครรัฐสปาร์ตาในกรีกโบราณ<sup>๔</sup> ซึ่งจะได้อภิปรายถึงอารยธรรมประชาธิปไตยของแต่ละแหล่งอารยธรรมดังต่อไปนี้

### ๑.๒.๑ อารยธรรมประชาธิปไตยของเมโสโปเตเมีย (Democratic Civilization of Mesopotamia)

ทอร์คิลด์ จากอบเซน (Thorkild Jacobsen) ได้ทำการศึกษาถึงรูปแบบการเมืองการปกครองใน “ยุคก่อนบาบิโลน-เมโสโปเตเมีย (The pre-Babylonian-

<sup>๓</sup> Democracy, <http://www.Britannica.com./eb/article-233828>, Encyclopaedia Britannica Online, Retrieved on 2013-07-10

<sup>๔</sup> E. W. Robinson, **The First Democracies: Early Government Outside Athens**, Franq Steiner Verlage, 1977, pp. 16-17.





Mesopotamian era) ทอริคิลด์ได้ศึกษาประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองจาก “ตำนานมหากาพย์สุเมเรียน เทวดำนานและบรรดาบันทึกต่าง ๆ ทางประวัติศาสตร์” (Sumerian Epic, Myth and Historical records<sup>๕</sup>) เพื่อระบุถึงสิ่งที่ถูกเรียกว่า “ประชาธิปไตยปฐมกาล” (Primitive Democracy) ซึ่งทอริคิลด์ได้ให้คำนิยามของคำว่าประชาธิปไตยปฐมกาลว่า หมายถึง อำนาจที่อยู่ในมือของเหล่าเสรีชนที่เป็นชาย (Free male) ซึ่งในช่วงระยะเวลานั้น บรรดาภารกิจทั้งหลายของรัฐบาลหรือผู้ปกครองยังเป็นเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ และโครงสร้างของอำนาจยังคงอยู่ในลักษณะหลวม ๆ

ดินแดนสุเมเรียนภายใต้กษัตริย์กิลาเมสท์ (Gilgamesh) พระองค์ไม่ได้ใช้อำนาจปกครองในรูปแบบ “อัตตาริปไตย” (Autocratic power) แต่ในระยะหลังสุเมเรียนภายใต้การปกครองกษัตริย์องค์ต่อ ๆ มากลับใช้อำนาจเพิ่มมากยิ่งขึ้น (Wielded power)

รูปแบบการปกครองในนครรัฐใหญ่ ๆ (Major city-States) ในเมโสโปเตเมียจะมีสภา ๒ สภา ได้แก่ “สภาผู้เฒ่า หรือสภาผู้อาวุโส” (Council of Elders) และ “สภาคนหนุ่ม” (Council of Young men) สภาคนหนุ่มนั้นจะประกอบด้วยบรรดาคนหนุ่มที่เป็นเสรีชนที่สามารถถืออาวุธได้ (Free men bearing arms) ทั้งสภาคนหนุ่มและสภาผู้อาวุโสจะยึดกุมอำนาจในการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการเมืองของนครรัฐ โดยเฉพาะในเรื่องสำคัญ ๆ เช่น การประกาศสงคราม การเข้าทำสงครามและการประกาศสงบศึก เป็นต้น<sup>๖</sup>

ในเวลาต่อมาผลงานการศึกษาของทอริคิลด์ได้รับการกล่าวถึงอ้างอิงอยู่อย่างสม่ำเสมอ อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี แต่ยังมีนักวิชาการบางท่านได้วิจารณ์ทอริคิลด์ในแง่ที่ทอริคิลด์ใช้คำว่า “ประชาธิปไตย” ในยุคเมโสโปเตเมียว่า<sup>๗</sup> ตามหลักฐานของทอริคิลด์นั้น

<sup>๕</sup> T. Jacobsen, “Primitive Democracy in Ancient Mesopotamia”, **Journal of Near Eastern Studies**, 2(3), 1943, pp. 150-172.

<sup>๖</sup> B. Isakhan, “Engaging “Primitive Democracy””, **Mideast Roots of Collective Governance**, **Middle East Policy**, 14(3), 2007, pp. 97-117.

<sup>๗</sup> E. W. Robinson, **The First Democracies: Early Government Outside Athens**, Franq Steiner Verlage, 1977, pp. 20.







ยังมีสิ่งแสดงให้เห็นว่าในยุคนั้นยังมีการต่อสู้ช่วงชิงอำนาจระหว่าง “กษัตริย์ยุคปฐมกาล” (Primitive monarch) และบรรดาขุนนาง (Nobilities) ในขณะที่การต่อสู้ของ “ชนชั้นสามัญ” (The common people) ยังคงบทบาทเพียงเศษเสี้ยวเท่านั้นเอง เมื่อเทียบกับการต่อสู้ระหว่างกษัตริย์และขุนนาง ที่ จาคอบเซ่น (T. Jacobsen) ยอมรับถึงความไม่แน่นอนของหลักฐานบางชิ้นที่ไม่อาจจะแบ่งแยกประชาธิปไตยแบบเมโสโปเตเมียออกจากระบอบคณาธิปไตยปฐมกาล (Primitive Oligarchy) ของเมโสโปเตเมียได้<sup>๙</sup>

### ๑.๒.๒ อารยธรรมประชาธิปไตยแบบอินเดีย (Indian democratic civilization)

ภายใต้การเรียกร้องอย่างจริงจังมุ่งมั่นเพื่อสถาปนา “สถาบันประชาธิปไตย” (Democratic Institutions) อันเป็นต้นธารของการกำเนิด “สาธารณรัฐเอกราชอินเดีย” (The independent republic of India)

ประวัติศาสตร์ประชาธิปไตยของอินเดียนั้น ได้รับการบันทึกถึงโดย ดิโอโดรัส (Diodorus) นักประวัติศาสตร์ชาวกรีก ที่กล่าวถึงอินเดียในช่วงสองศตวรรษภายหลังจากกรีธาทัพเข้าบุกอินเดียของพระเจ้าอเล็กซานเดอร์มหาราช (Alexander the Great) อย่างไรก็ตาม ดิโอโดรัสก็ไม่ได้เสนอรายละเอียดใด ๆ ที่สามารถกล่าวได้ว่า “มีรัฐที่เป็นอิสระและเป็นประชาธิปไตย (Independent and Democratic States) ดำรงอยู่ในอินเดียในขณะนั้น”<sup>๑๐</sup>

มีนักวิชาการบางท่านได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับระบบการเมืองการปกครองของอินเดียนั้นว่า<sup>๑๑</sup> ระบบการเมืองการปกครองในอินเดียสมัยพุทธกาลนั้นแยกเป็นรัฐเล็ก รัฐน้อย (แคว้นเล็กแคว้นน้อย) มิได้รวมเป็นประเทศเดียวกัน รูปแบบการปกครองรูปแบบใหญ่ในสมัยนั้นแบ่งได้เป็น ๒ ประเภท คือ

<sup>๙</sup> T. Jacobsen, “Primitive Democracy in Ancient Mesopotamia”, **Journal of Near Eastern Studies**, 2(3), 1943, pp. 160-161.

<sup>๑๐</sup> Sicules Diodorus, **historical library**, Translated by G. booth, wikisource (English)

<sup>๑๑</sup> L. A. Gordon and B. Miller, **A Syllabus of Indian Civilization**, New York : Columbia University Press, 1971, p. 20.





๑. แคว้นที่มีราชา (Raja) ซึ่งมีสิทธิอำนาจเด็ดขาด เช่น แคว้นกาลี อวันตี มัจฉะ เวสี มัลละ วัชชี มคธ อังคะ เป็นต้น

๒. แคว้นที่มีราชาปกครองแต่ไม่มีอำนาจเด็ดขาด ได้แก่ แคว้นศากยะ มีกรุงกบิลพัสดุ์เป็นราชธานี แคว้นมัลละที่แบ่งเป็นสองราชธานี คือ กรุงกุสินารา และ กรุงปาวา แคว้นลิจฉวีมีเวสาลีเป็นราชธานี แคว้นวิเทหะมีเมืองมิถิลาเป็นราชธานี เป็นต้น

การปกครองของกรุงกบิลพัสดุ์นั้น ราชวงศ์ศากยะ (The Shakyas) ร่วมมือกันปกครองในรูปแบบ Gana หรือสภามนตรี ซึ่งมีเจ้าศากยวงศ์หนึ่งองค์ผลัดกันเป็นประธานสภา<sup>๑๑</sup>

อย่างไรก็ตามยังมีนักวิชาการสมัยใหม่ได้ตั้งข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า คำว่า ประชาธิปไตยยุคสามร้อยปีก่อนคริสตกาล (300 BCE) หรือในเวลาต่อมานั้น ประชาธิปไตยในอินเดีย คงหมายถึงเฉพาะ “รัฐที่มีการปกครองตนเอง (Autonomous States) ถึงแม้ว่ารัฐบางรัฐนั้นจะปกครองในรูปแบบคณาธิปไตยก็ตาม”

ลักษณะสำคัญของระบบการเมืองการปกครองในอินเดียในเวลาต่อมานั้น คือ “Gana” (ที่ประชุมของราชา) เป็นแหล่งที่มาของ “ระบบกษัตริย์” (Monarch) หรือ “ราชา” (Raja) กษัตริย์จะเป็นผู้เรียกประชุมสมัชชาเสมอ ที่ประชุมในบางรัฐบางแคว้นนั้น จะต้องประกอบด้วย เสรีชนชายที่เป็นผู้แทนของรัฐต่างๆ ก่อนการตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่ง จะต้องมีการอภิปรายถกเถียงกันอย่างกว้างขวางในประเด็นสำคัญ ๆ เกี่ยวกับรัฐเสมอ ซึ่งรวมถึงอำนาจตัดสินใจทางการเงิน การคลัง การจัดระเบียบบริหารการปกครอง และการพิจารณาวินิจฉัยอรรถคดีต่าง ๆ

กษัตริย์จะถูกเลือกโดยที่ประชุม “Gana” จากบุคคลที่มาจากครอบครัวขุนนางในวรรณะ “K’satriya Varna” (วรรณะกษัตริย์) กษัตริย์ทรงมีบทบาทอย่างสำคัญใน

---

<sup>๑๑</sup> L. A. Gordon and B. Miller, **A Syllabus of Indian Civilization**, New York : Columbia University Press, 1971, pp. 20-21.





ที่ประชุม Gana และพระองค์จะทรงเข้าร่วมประชุมสภา “Licchavis” ด้วย สภา Licchavis เป็น “องค์กรปกครองลำดับแรก” (A Primary governing body) ของอินเดีย ซึ่งองค์ประชุมประกอบด้วยบรรดาราชาจำนวน ๗,๐๗๗ พระองค์ ราชาแต่ละพระองค์ล้วนเป็นหัวหน้าครอบครัวที่มีความสำคัญยิ่งของรัฐต่าง ๆ ในอินเดีย

แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า ในขณะที่การประชุม Licchavis นั้นจะมีองค์ประชุมประกอบด้วยเหล่าหัวหน้าครอบครัวชั้นสูงจากรัฐต่าง ๆ ของอินเดีย แต่ในทางตรงกันข้าม การประชุมของ “พระพุทโศตรณะแห่งศากยวงศ์” (The Shakyas, The Gautama Buddha) ในพระพุทโศตสนานั้นพระองค์จะทรงจัดให้มีการประชุมที่เปิดเผย องค์ประชุมจะประกอบด้วยคณะสมาชิกที่มาจากชนทุกชั้นทั้งผู้มั่งมีหรือผู้ยากจน (open to all men rich or poor)<sup>๑๒</sup>

ในอีกมุมมองหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบการปกครองของอินเดียในขณะนั้นมีนักวิชาการบางท่านเห็นว่า<sup>๑๓</sup> “การปกครองของอินเดียในช่วงเวลานั้นยังคงอยู่ภายใต้ อำนาจเหนือของชนชั้นสูง (Upper class) ในการควบคุมการประชุม ซึ่งดูเหมือนจะเป็นรูปแบบการปกครองแบบคณาธิปไตย หรือไม่ก็เป็นรูปแบบอำมาตยาธิปไตย (see an Oligarchy or an Aristocracy)”

สิ่งสำคัญที่มีผลต่อระบบการเมืองการปกครองของอินเดียในยุคนั้นก็คือ การดำรงอยู่อย่างมั่นคงของระบบลำดับชั้นของสีวรรณะ (The four-tiered varna system) ซึ่งส่งผลให้พลเมืองขาดความเท่าเทียมกันในสังคม ระบบวรรณะจึงเป็นอุปสรรคอันแท้จริงให้เกิดประชาธิปไตยในสังคมอินเดีย<sup>๑๔</sup>

---

<sup>๑๒</sup> E. W. Robinson, **The First Democracies: Early Government Outside Athens**, Franq Steiner Verlage, 1977, p. 23.

<sup>๑๓</sup> G. M. Bongard – Levin, **A Complex Study of Ancient India, South Asia books**, 1986, pp. 61-106.

<sup>๑๔</sup> *Ibid.*, pp. 61-106.

J. P. Sharma, **Aspects of Political Ideas and Institutions in Ancient India**, Motilal Banarsidass Publ, 1968, pp. 109-122.





### ๑.๒.๓ อารยธรรมประชาธิปไตยของสปาร์ตา (Spartan Democratic civilization)

กรีกโบราณในช่วงต้น ๆ เป็นยุคสมัยของการอยู่ร่วมกันอย่างหลวม ๆ ของบรรดานครรัฐอิสระต่าง ๆ (Independent City - States) ที่เรียกเป็นภาษากรีกว่า Poleis หรือ Polis รูปแบบการปกครองของแต่ละนครรัฐในขณะนั้นมีรูปแบบการปกครองแบบ “คณาธิปไตย” (Oligarchy) ที่ปกครองร่วมกันโดยคณะบุคคลที่มีสิทธิเด็ดขาด (Oligarch)

แนวความคิดหลักทางเศรษฐกิจ สังคมของนครรัฐสปาร์ตานั้นคือการปฏิเสธ “ความมั่งคั่งส่วนตัวของเอกชน” (Private wealth) เพราะเห็นว่าหากให้เอกชนถือครองทรัพย์สินจะเกิดการแก่งแย่งทรัพยากร อันจะนำไปสู่ความโกลาหล ซึ่งแตกต่างไปจากแนวความคิดทางเศรษฐกิจ สังคมของนครรัฐเอเธนส์ที่มุ่งไปสู่ความเจริญมั่งคั่งของเศรษฐกิจส่วนรวมของสังคม<sup>๑๕</sup> ซึ่งหมายถึงการให้เอกชนถือครองทรัพย์สินได้ ทำให้เอกชนมีความพยายามสร้างมูลค่าเพิ่มในทรัพย์สิน อันจะทำให้เศรษฐกิจส่วนรวมเจริญเติบโต ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า แนวความคิดทางเศรษฐกิจและสังคมเกี่ยวกับการปฏิเสธกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเอกชนของนครรัฐสปาร์ตานั้นน่าจะมีอิทธิพลโดยตรงต่อนักคิดผู้ก่อกำเนิดลัทธิสังคมนิยม คอมมิวนิสต์ และในทางตรงกันข้ามแนวความคิดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลของนครรัฐเอเธนส์นั้นน่าจะเป็นฐานรากของแนวความคิดของลัทธิทุนนิยมเสรีในเวลาต่อมา



<sup>๑๕</sup> P. Carledge, **Spartan reflections**, University of California Press, 2001, pp. xii, 276.





ตามความเห็นเกี่ยวกับระบบการเมืองการปกครองของนครรัฐสปาร์ตาของนักวิชาการบางท่านเห็นว่า<sup>๑๖</sup> “ระบบการเมืองการปกครองของนครรัฐสปาร์ตาในช่วงเวลานั้นยังไม่สามารถเรียกว่าเป็นรูปแบบการปกครองแบบคณาธิปไตยบริสุทธิ์เสียทีเดียว แต่ยังมีแบบวิถีปฏิบัติของสังคมตามแนวทางประชาธิปไตยสอดแทรกอยู่บ้าง เพราะยังมีการแบ่งแยกองค์กรที่ใช้ “อำนาจทางการเมือง” (Political power) ออกเป็น ๔ องค์กร ได้แก่ หนึ่ง กษัตริย์แห่งสปาร์ตา ซึ่งมีสองพระองค์ (Two Spartan Kings) ที่ใช้อำนาจปกครองร่วมกัน<sup>๑๗</sup> กษัตริย์สองพระองค์ทรงทำหน้าที่ประมุขแห่งนครรัฐในฐานะกษัตริย์ (Monarch)

องค์กรที่ใช้อำนาจทางการเมืององค์กรที่สอง คือ “สภาเกรูสเซีย” (Gerousia) หรือสภาผู้เฒ่า หรือสภาผู้อาวุโส (Council of Gerontes : Council of Elders) องค์กรที่ใช้อำนาจรัฐองค์กรที่สาม คือ “The Ephors” ซึ่งเป็นผู้แทนที่ได้รับคัดเลือกจากบรรดาผู้ดูแลกษัตริย์ และองค์กรที่สี่ คือ “ที่ประชุมของชาวสปาร์ตัน” (The Appella)”

กษัตริย์สองพระองค์ทรงร่วมกันทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร (The head of government) ส่วนอำนาจในการพิจารณาคดี (อำนาจตุลาการ) นั้นจะทรงร่วมใช้กับสมาชิกสภาอาวุโส

สภาอาวุโสจะประกอบด้วยสมาชิกที่มีอายุหกสิบปีขึ้นไป ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากชาวสปาร์ตัน ดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต (for life) ในทางปฏิบัติผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกของสภานี้ล้วนแต่เป็นบุคคลที่มาจากครอบครัวขุนนางที่ร่ำรวยทั้งสิ้น

<sup>๑๖</sup> T. Buckley, **Aspects of Greek History 750-323 BC: A Source - Based Approach**, London Routledge, 1966, pp. 58-59.

<sup>๑๗</sup> ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าน่าจะเป็นตัวอย่างของระบบการปกครองร่วมของระบอบปกครองในยุคต่อมา เช่น กงสุลร่วม ๒-๓ คน ในสาธารณรัฐโรมัน หรือกงสุลร่วม ๓ คน ในยุคจักรพรรดิโนโปเลียนที่ ๑ ของฝรั่งเศส หรือแม้แต่คณะปอลิตบูโร (คณะกรรมการเมือง) ของพรรคคอมมิวนิสต์ในปัจจุบัน





อำนาจหน้าที่ทางนิติบัญญัติของสภาอาวุโสที่สำคัญประการหนึ่ง คือ สิทธิในการริเริ่มเสนอกฎหมาย (Legislative initiative) ซึ่งคล้ายคลึงกับสิทธิของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายของประชาชนของประเทศต่าง ๆ ในปัจจุบัน

ส่วนสภาประชาชนสปาร์ตันนั้นก็นับว่าเป็นองค์กรที่สำคัญของระบบการเมืองการปกครองของนครรัฐสปาร์ตาคือองค์กรหนึ่ง สมาชิกของสภาประกอบด้วยบุคคลที่มีอายุเกินสามสิบปี ได้รับการแต่งตั้งและผ่านความเห็นชอบของสภาอาวุโสและบรรดาผู้ดูแลกษัตริย์ (The Ephors)

ผู้ดูแลกษัตริย์ (The Ephors) จำนวนห้าคนได้รับเลือกจากสภาประชาชนสปาร์ตัน มีหน้าที่ในการกำกับดูแลพระราชกรณียกิจของกษัตริย์ และกำกับดูแลเจ้าหน้าที่อื่นของนครรัฐ และในกรณีจำเป็นยังมีอำนาจในการปลดเจ้าหน้าที่เหล่านั้นออกจากตำแหน่ง ผู้ดูแลกษัตริย์ทั้งห้าคนมีวาระดำรงตำแหน่งเพียงหนึ่งปี ไม่สามารถดำรงตำแหน่งได้ในวาระที่สอง

ผู้ดูแลกษัตริย์ (The Ephors) มีอิทธิพลอันสำคัญในการสร้างนโยบายต่างประเทศ การบริหาร ระบบการศึกษา การรักษาไว้ซึ่ง “มาตรฐานชั้นสูง” (high standard) ของกองทัพสปาร์ตัน อริสโตเติลได้บันทึกถึง The Ephors ไว้ว่า “The Ephors เป็นกุญแจสำคัญที่สุดของสถาบันแห่งรัฐ” (The most key institution of State)<sup>๑๘</sup> และมีสิ่งหนึ่งที่อริสโตเติลมีความห่วงใยในการปฏิบัติหน้าที่ของ The Ephors ว่า “พวก The Ephors บางคนมาจากผู้ชายที่มีฐานะยากจนและเพราะเหตุสิ่งนี้มีความเป็นไปได้ที่เขาบางคนนั้นอาจถูกซื้อตัวได้โดยง่าย” (with the ensuing possibility that they easily be bought)<sup>๑๙</sup>

<sup>๑๘</sup> T. Buckley, **Aspects of Greek History 750-323 BC: A Source - Based Approach**, London Routledge, 1966, p. 76.

<sup>๑๙</sup> **Ibid.**, p. 76.





มีการกล่าวว่า ผู้ที่สร้างกฎเกณฑ์ว่าด้วยระบบการเมืองการปกครองของนครรัฐสปาร์ตาคนแรกคือ ลิเคอร์คัส (Licurgus) นักกฎหมายคนสำคัญของนครรัฐสปาร์ตา โดยการที่ลิเคอร์คัสได้สรุปบทเรียนจากขบวนการปฏิรูปที่รุนแรงโดยการก่อการกบฏของพวกทาส (The revolt of the helots) ในช่วงหลังของศตวรรษที่ ๗ ก่อนคริสตกาล (the 7<sup>th</sup> Century BCE)

เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการกบฏของพวกทาสอีก ลิเคอร์คัสจึงได้คิดค้นและสร้าง “ระบบกำลังทหารของสังคม” (The militarized communal system) ขึ้นในนครรัฐสปาร์ตา เพื่อให้นครรัฐแห่งนี้ “เป็นหนึ่งเดียวและเป็นเอกภาพ” (Unity and unique) ให้เกิดขึ้นในนครรัฐสปาร์ตา โดยการให้ทหารเป็นกำลังหลักในการขับเคลื่อนสังคมสปาร์ตัน เพื่อให้นครรัฐสปาร์ตาดำรงอยู่อย่างเข้มแข็งในท่ามกลางบรรดานครรัฐทั้งหลายของกรีซพร้อมกันนั้นลิเคอร์คัสให้เสนอหลักคุณธรรม ๓ ประการ ให้ชาวสปาร์ตันยึดถือเป็นแนวปฏิบัติเพื่อให้ความเป็นหนึ่งเดียวและความเป็นเอกภาพของนครรัฐสปาร์ตาเกิดขึ้นจริง คุณธรรม ๓ ประการ ได้แก่ ความเท่าเทียมกัน (Equality) ท่ามกลางพลเมืองสปาร์ตันทั้งหมด การเพิ่มสมรรถนะของกองทัพ (Military fitness) และการเคร่งครัดเข้มงวด (Austerity) ในการดำเนินวิถีชีวิตของชาวสปาร์ตัน ซึ่งคุณธรรมประการหลังนั้นลิเคอร์คัสได้รับอิทธิพลจากความเข้มงวดเคร่งครัดของการประชุมขององค์گردั้งเดิมของสปาร์ตา คือ สภาอาวุโสและสภาประชาชนชาวสปาร์ตา<sup>๒๐</sup>

---

<sup>๒๐</sup> Lycurgus, *Encyclopaedia Britannica Online*, <http://www.britannica.com/eb/article9049495> retrieved on 2013-04-10





การปฏิรูประบบการเมืองการปกครองใหม่ของนครรัฐสปาร์ตาโดยลิเคอร์คูลในเวลาต่อมา ได้รับการบันทึกไว้เป็น “ลายลักษณ์อักษร” (Written rules) ซึ่งบันทึกนั้นถูกเรียกขานนั้นว่า “มหากฎเวทตรา” (The Great Rules) ซึ่งมีผู้ถือว่ามีเป็น “รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรฉบับแรกของโลก” (The World’s first written constitution)<sup>๒๑</sup> ในช่วงศตวรรษต่อมา นครรัฐสปาร์ตาก็กลายเป็น “มหาอำนาจทางทหาร” (Military superpower) และกฎเกณฑ์เกี่ยวกับระบบการเมืองการปกครองของนครรัฐสปาร์ตาได้รับการยอมรับจากบรรดาชาวกรีกทั้งหมดในฐานะที่เป็นกฎเกณฑ์ที่สร้างเสถียรภาพทางการเมืองให้เกิดขึ้นในนครรัฐต่าง ๆ ของกรีซ<sup>๒๒</sup>

แนวความคิดอีกเรื่องหนึ่งของลิเคอร์คูล คือ แนวความคิดเกี่ยวกับความเสมอภาค (Equality) แนวความคิดนี้เป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างสังคมสปาร์ตันให้มีความเสมอภาค ชาวสปาร์ตันถึงขนาดกล่าวถึงตนเองด้วยความภาคภูมิใจว่า “ตน (ชาวสปาร์ตัน) เป็น Homoioi ซึ่งหมายถึง มนุษย์ที่มีสถานภาพเท่าเทียมกัน” (Men of equal status) ซึ่งสถานภาพแห่งความเท่าเทียมกันนั้นเป็นผลผลิตของความกระตือรือร้นของลิเคอร์คูลในการปฏิรูประบบการศึกษาของสาธารณชน ที่เปิดโอกาสให้ชาวสปาร์ตันทุกคนได้รับการศึกษาอย่างเท่าเทียมกันและทั่วถึง โดยไม่คำนึงถึงความมั่งคั่งหรือสถานภาพทางสังคม ซึ่งหลักการนี้คล้ายกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และ ๒๕๕๐ อย่างหาที่ติไม่ได้

นอกจากนั้นแล้ว ระบบการเมืองการปกครองใหม่ตามรัฐธรรมนูญของนครรัฐสปาร์ตายังให้สิทธิแก่สตรีในการรับมรดก (right to inheritance) พร้อมทั้งเป็นเจ้าของทรัพย์สินได้ (Property ownership) และสิทธิในการได้รับการศึกษาสาธารณะ โดยเฉพาะกับสิทธิทางการศึกษาของผู้ชายสปาร์ตัน<sup>๒๓</sup>

<sup>๒๑</sup> K. A. Raaflaub, J. Ober, R. W. Wallace, **Origins of Democracy in Ancient Greece**, University of California Press, 2007, p. 40.

<sup>๒๒</sup> T. Buckley, **Aspects of Greek History 750-323 BC: A Source - Based Approach**, London Routledge, 1966, p. 37.

<sup>๒๓</sup> S. B. Pomeroy, S. M. Burstein, W. Donlan, J. T. Roberts, **Ancient Greece : A Political, Social, and Cultural History**, Oxford University Press, 1999, p. 143.







นอกเหนือจากนั้นแล้วชาวสปาร์ตันยังมีสิทธิเสรีภาพในการวิพากษ์วิจารณ์ผู้นำของพวกเขา และยังสามารถใช้สิทธิโดยการลงมติขับไล่เนเรทศผู้นำออกจากรัฐสปาร์ตาได้อีกเช่นกัน

แต่ในมุมมองอีกด้านหนึ่งที่วิจารณ์ระบบการเมืองการปกครองของนครรัฐสปาร์ตาอย่างมีนัยสำคัญว่า นครรัฐสปาร์ตายังเป็นการปกครองในรูปแบบคณาธิปไตย เสรีภาพส่วนบุคคล (Individual freedom) ยังถูกเข้มงวด พลูตาร์ค (Plutarch) นักปราชญ์ชาวกรีก ได้บันทึกเรื่องนี้ว่า “ไม่มีผู้ใดได้รับอนุญาตให้มีชีวิตอยู่ตามที่เขาปรารถนา” (No man who allowed to live as he wished)<sup>๒๔</sup> และบทวิจารณ์ที่สองของพลูตาร์คมีว่า “สภาผู้อาวุโสยังคงรักษาอำนาจส่วนใหญ่ที่สุดในบรรดาองค์กรทั้งหลายของรัฐบาล (The Gerousia effectively maintained the biggest share of power of various government bodies)”<sup>๒๕</sup>

อย่างไรก็ดี ด้วยองค์ประกอบของระบบการเมืองการปกครองที่ดำรงอยู่จริงของระบอบคณาธิปไตยของนครรัฐสปาร์ตานี้ ทำให้นับวันนครรัฐสปาร์ตายิ่งเข้มแข็งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่เกิดการไหลเวียนของเงินและทองคำที่ถูกนำเข้านครรัฐสปาร์ตาภายหลังนครรัฐสปาร์ตาได้รับชัยชนะใน “สงครามเปอร์เซีย” (Persian War) ทำให้ฐานะทางเศรษฐกิจของนครรัฐสปาร์ตาเติบโตอย่างรวดเร็วและทำให้ลำดับชั้นของอำนาจทางการเมืองของนครรัฐสปาร์ตาส่งเด่นขึ้น อันเป็นที่มาของความบาดหมางไม่ลงรอยกันระหว่างนครรัฐสปาร์ตาและนครรัฐเอเธนส์อันเกี่ยวกับ “ความมีอำนาจสูงสุด” (The Supremacy) ในอำนาจทางการเมืองในกรีซ จนนำนครรัฐทั้งสองนำกำลังทหารเข้าสู่

<sup>๒๔</sup> S. B. Pomeroy, S. M. Burstein, W. Donlan, J. T. Roberts, **Ancient Greece : A Political, Social, and Cultural History**, Oxford University Press, 1999, p. 152.

<sup>๒๕</sup> K. A. Raaflaub, J. Ober, R. W. Wallace, **Origins of Democracy in Ancient Greece**, University of California Press, 2007, p. 40-41.





“สงครามพิโลโพนนีเซีย” (The Peloponnesian War)<sup>๒๖</sup> สงครามดังกล่าวได้สิ้นสุดลงในราวศตวรรษที่ ๓๗๑ ก่อนคริสตกาล (371 BCE) เมื่อกองทัพของ “กษัตริย์ฟิลิปที่สอง” แห่งมาซิโดเนีย (King Philip II of Macedonia) เข้ายึดครองดินแดนนครรัฐต่าง ๆ ตอนใต้ของกรีซ รวมทั้งนครรัฐสปาร์ตาและนครรัฐเอเธนส์

#### ๑.๒.๔ อารยธรรมประชาธิปไตยของเอเธนส์ (Athenian Democratic civilization)

นครรัฐเอเธนส์นั้นได้รับการกล่าวขานว่า เป็น “แหล่งกำเนิดของระบอบประชาธิปไตย” (Democratic birthplace) และเป็นชื่อที่ถูกอ้างถึงเสมอเมื่อพูดหรือเขียนถึงระบอบประชาธิปไตย

นครรัฐเอเธนส์ได้ปรากฏตัวขึ้นในช่วงศตวรรษที่ ๗ ก่อนคริสตกาล เช่นเดียวกับนครรัฐอื่น ๆ ในกรีซ นครรัฐเอเธนส์ได้กำเนิดภายใต้การขึ้นนำของบรรดาขุนนางภายใต้ระบอบอำมาตยาธิปไตย ซึ่งต่างกับนครรัฐสปาร์ตาที่กำเนิดภายใต้ระบอบคณาธิปไตย

ต่อมาในศตวรรษที่ ๖ ก่อนคริสตกาล เรียกว่าย้อนกลับไปเมื่อประมาณ ๒๖๐๐ ปีที่ผ่านมาแล้ว นครรัฐเอเธนส์ได้ประสบปัญหาทางการเมืองอันเกิดจากความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างชนชั้นขุนนางและชนชั้นสามัญชาวเอเธเนียน ดังที่ เค เอ ราฟโลด (K. A. Raaflaub) นักรัฐศาสตร์ร่วมสมัยใหม่กล่าวไว้ว่า “ผู้คนส่วนใหญ่ในนครรัฐเอเธนส์ตกเป็นทาสของคนส่วนน้อย ประชาชนจึงลุกขึ้นต่อต้านบรรดาเหล่าขุนนาง” (The many in Athens city-State were enslaved to few the people rose the notables)<sup>๒๗</sup>

<sup>๒๖</sup> Peloponnesian war เป็นสงครามระหว่างเอเธนส์และสปาร์ตา เพื่อแย่งชิงการควบคุมกรีซในสมัยโบราณระหว่างปี ๔๓๑-๔๐๔ ก่อนคริสตกาล ซึ่งฝ่ายสปาร์ตาเป็นฝ่ายได้รับชัยชนะ เอเธนส์กับสปาร์ตาเป็นศัตรูกันมายาวนาน สปาร์ตาเป็นผู้นำของสหพันธรัฐกรีกที่ไม่เป็นประชาธิปไตย คือ สันนิบาตพิโลโพนนีเซียน, รายละเอียด ดู **สารานุกรมประวัติศาสตร์โลก**, กรุงเทพฯ : บริษัทริตเตอร์ส ไตเจสท์ (ประเทศไทย) จำกัด, พิมพ์ครั้งที่ ๓, ๒๕๔๘, หน้า ๓๒๔.

<sup>๒๗</sup> K. A. Raaflaub, J. Ober, R. W. Wallace, **Origins of Democracy in Ancient Greece**, University of California Press, 2007, p. 50.





กรีซในช่วงเวลานั้น “ระบอบอำมาตยาธิปไตยแบบดั้งเดิม” (Traditional Aristocracies) ที่กระจัดกระจายทั่วดินแดนกรีซ ได้ถูกต่อต้านโดยการก่อการปฏิวัติของประชาชนบ่อยครั้ง เช่นเดียวกับที่เคยเกิดขึ้นในนครรัฐสปาร์ตาในช่วงครึ่งหลังของศตวรรษที่ ๗ ก่อนคริสตกาล และปัญหาทางการเมืองในนครรัฐสปาร์ตาได้รับแก้ไขโดยลิเคอร์คัสดังที่ได้กล่าวถึงมาแล้ว ขอย้ำไว้ตรงนี้อีกครั้งว่า ผลพวงจากรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรฉบับปฏิรูปของลิเคอร์คัสนั้น ทำให้นครรัฐสปาร์ตากลายเป็น “นครรัฐที่มีทหารพร้อมอาวุธครบมือ” (a hoplite city - state) และนำนครรัฐสปาร์ตาไปสู่ความเข้มแข็งทางทหาร<sup>๒๘</sup>

ในทางฝั่งของนครรัฐเอเธนส์นั้น การก่อตัวลูกฮือของคนยากจนชนชั้นสามัญที่ต่อสู้กับคนรวยชนชั้นขุนนาง (อำมาตย์) ส่งผลให้ในที่สุดชาวเอเธนส์ทุกชนชั้นตัดสินใจหันหน้าไปพึ่ง “ผู้สร้างกฎหมาย” (Lawgiver) คนสำคัญคนหนึ่งของเอเธนส์ คือ โซลอน (Solon : 640-560 BCE)<sup>๒๙</sup> เพื่อให้โซลอนเป็นคนกลางปรองดองไกล่เกลี่ยความขัดแย้งระหว่างคนยากจนและคนรวย โซลอนได้เสนอทางออกของปัญหาซึ่งเป็นที่พึงพอใจของคู่ขัดแย้งทุกฝ่าย<sup>๓๐</sup>

แม้ฐานะทางชนชั้นของโซลอนนั้น โซลอนจะเป็นผู้สืบสายจากตระกูลขุนนาง-อำมาตย์ของเอเธนส์ก็ตาม แต่ด้วยจิตใจสาธารณะของโซลอนที่ยึดมั่นใน “วิถีทางสายกลาง” (Moderate Means) และโซลอนเป็นผู้ซึ่งยึดมั่นถือมั่นใน “บทกวีของไลริค” (Lyric poet) ที่กล่าวพรรณนาถึงความดีความงามของการอยู่ร่วมอย่างสันติ (Peaceful

<sup>๒๘</sup> K. A. Raaflaub, J. Ober, R. W. Wallace, **Origins of Democracy in Ancient Greece**, University of California Press, 2007, p. 51.

<sup>๒๙</sup> Solon : โซลอน รัฐบุรุษกรีก ผู้ตราประมวลกฎหมายที่ก่อให้เกิดการปฏิรูปครั้งใหญ่ในเอเธนส์ในช่วงศตวรรษที่ ๖ ก่อนคริสตกาล (The 6<sup>th</sup> Century BCE) ซึ่งเป็นกฎหมายที่นำชาวเอเธนส์ที่ถูกขายไปเป็นทาสในดินแดนต่าง ๆ คืนกลับมาตุภูมิ, รายละเอียด ดู **สารานุกรมประวัติศาสตร์โลก**, กรุงเทพฯ : บริษัทริตเตอร์ส ไตเจสท์ (ประเทศไทย) จำกัด, พิมพ์ครั้งที่ ๓, ๒๕๔๘, หน้า ๓๙๐.

<sup>๓๐</sup> S. B. Pomeroy, S. M. Burstein, W. Donlan, J. T. Roberts, **Ancient Greece : A Political, Social, and Cultural History**, Oxford University Press, 1999, pp. 164-165.





co - existence) และนับถือแนวความคิดเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนของพลูตาร์ค (Plutarch) นักปรัชญาชาวเอเธนส์ ซึ่งพลูตาร์คเองได้ยกย่องให้โซลอนเป็นหนึ่งใน “เจ็ดปราชญ์” (The Seven Sages) ของโลกโบราณ

ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งและเพื่อให้เกิดความสมานฉันท์ระหว่างคนยากจนและคนรวยในเอเธนส์นั้น โซลอนได้ใช้หลักเอาใจเขามาใส่ใจเรา โซลอนกระทำทุกอย่างเพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ที่ยากจนเท่าที่จะกระทำได้ แต่ในขณะที่เดียวกันก็ไม่แตะต้องตัดรอนบรรดาสีทธิของคนส่วนน้อยที่ร่ำรวยที่มีอยู่แต่เดิม ทำให้ชาวเอเธนียินให้ความยอมรับนับถือโซลอนเยี่ยงผู้เต็มเปี่ยมไปด้วยเมตตาบารมีแห่งเอเธนส์<sup>๓๑</sup>

ในการแก้ไขปัญหาข้างต้น โซลอนได้จัดแบ่งกลุ่มชาวเอเธนียนออกเป็น ๔ กลุ่มด้วยกัน โดยใช้การถือครองทรัพย์สินเป็นปัจจัยในการแบ่งกลุ่มคนหรือชนชั้น และกำหนดให้แต่ละกลุ่มคนมีสิทธิมีหน้าที่ในสังคมเอเธนส์แตกต่างกันออกไป

ในความพยายามปฏิรูประบบการเมืองการปกครองของเอเธนส์ โซลอนได้นำเอาแนวความคิดจารึกไว้ใน “มหากฎเรทรา” (The Great Rethra) หรือ (The Great Rules) ของลิเคอร์คัสเป็นแนวทางการปฏิรูประบบการเมืองการปกครองของเอเธนส์ ในการปฏิรูปเอเธนส์นั้นโซลอนได้จัดตั้ง “สภาประชาชน” (Ecclesia : Assemblies) ขึ้นและให้สิทธิแก่พลเมืองเอเธนียนมีสิทธิเข้าร่วมประชุมในสภานี้ด้วย และมีสิทธิออกเสียงในสภานี้ด้วย ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่า น่าจะเป็นที่มาของแนวความคิดเรื่องประชาธิปไตยโดยตรง (Direct Democracies) เช่นเดียวกับสิทธิออกเสียงของชาวสวิส ใน “สภาประชาชน” (Lands-hemeinde) ของสมาพันธ์สวิสเซอร์แลนด์ตามรัฐธรรมนูญแห่งสมาพันธ์สวิสเซอร์แลนด์ ค.ศ. ๑๘๗๔

---

<sup>๓๑</sup> E. W. Robinson, **The First Democracies: Early Government Outside Athens**, Franq Steiner Verlage, 1977, pp. 54-55, 76-77, 98.





โดยหลักการแล้วสภาประชาชน (Ecclesia) ที่ไซลอนได้เสนอจัดตั้งนั้น เป็นองค์กรที่มีอำนาจในฐานะเป็น “องค์อธิปัตย์” (The sovereign body) ทำหน้าที่ในการตราและอนุมัติกฎหมาย (Law) กฎศรัทธา (Decrees) ต่าง ๆ และมีอำนาจเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Magistrates) ตลอดจนเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตุลาการในการพิจารณา คำอุทธรณ์ (Capital cases) ของศาลทั้งหลาย

เจ้าหน้าที่ระดับสูงโดยเฉพาะ “ผู้พิพากษา” (Archons) ที่เกษียณอายุ จะได้รับการแต่งตั้งเป็นสมาชิกของ “สภา Areopagus” หรือ “สภาของเทพเจ้าแห่งสงคราม” (Council of the Hill of Ares) สภานี้ทำหน้าที่คล้าย ๆ กับ “สภาอาวุโส” (Gerousia) ของสปาร์ตาที่ทำหน้าที่คอยตรวจสอบบรรดา “การกระทำที่ไม่เหมาะสม” ของสมาชิกสภาประชาชนอีกทอดหนึ่ง หลักการผลัดตรวจสอซึ่งกันและกันขององค์กรต่าง ๆ ของรัฐที่ไซลอนจัดวางไว้นั้น คือ สิ่งที่ไซลอนต้องการสถาปนาสถาบันทางการเมืองในระบบที่ผสมผสานระหว่าง “ระบอบการปกครองโดยเกียรติยศ”<sup>๓๒</sup> และระบอบประชาธิปไตย (Timocratic and Democratic system)<sup>๓๓</sup> เข้าด้วยกัน

ทั้งหมดทั้งปวงของการปฏิรูประบบการเมืองการปกครองโดยการสถาปนา รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรของเอเธนส์โดยไซลอนในฐานะ The Lawgiver คนสำคัญของเอเธนส์ในราวปีที่ ๕๙๔ ก่อนคริสตกาลนั้น ไซลอนได้พยายามคิดค้นระบบที่มี

---

<sup>๓๒</sup> Timocracy, the word derives from Greek, “Time” meaning “honor or worth” and “Kratia” meaning “rule” A State where only property owners may participate in government (รัฐที่เฉพาะผู้ถือครองทรัพย์สินเท่านั้นที่จะมีสิทธิเข้าร่วมรัฐบาล) (ซึ่งผู้ถือครองทรัพย์สินก็ได้แก่ ทหารและขุนนาง : ผู้เขียน) ดู The Free Meridian\_retrieved on 2013-09-15 ซึ่งผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า อริสโตเติล (Aristotle) เองก็ยอมรับว่าระบบการปกครองที่ดีที่สุดคือ ระบบที่มีผู้ปกครองผสมระหว่างชนชั้นสูงที่มีฐานะมีเกียรติยศและชนชั้นยากจนในระบบที่อริสโตเติลเรียกว่า “มัชฌิมาธิปไตย” (Polity) หรือระบอบประชาธิปไตยทางสายกลางนั่นเอง

<sup>๓๓</sup> K. A. Raaflaub, J. Ober, R. W. Wallace, **Origins of Democracy in Ancient Greece**, University of California Press, 2007, pp. 66-68.





เป้าหมาย (Ends) เพื่อหลีกเลี่ยงภาวะถดถอยทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจและคุณธรรมของเอเธนส์ โซลอนได้ปฏิรูประบบรัฐธรรมนูญเพื่อยกเลิกทาสในเอเธนส์ด้วยความสมัครใจและยินยอมของเจ้าทาสในเอเธนส์

โซลอนได้มอบสิทธิพิเศษทางการเมืองให้แก่สามัญชนเอเธเนียนในการสร้างมูลค่าความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจไม่แตกต่างไปจากสิทธิที่เหล่าขุนนางมีอยู่เดิม แต่ประการใด เพื่อหวังให้สิทธิต่างๆ ทางเศรษฐกิจของสามัญชนและขุนนางเหล่านั้นเป็นฐานรากที่มั่นคงของการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญของเอเธนส์สืบไป<sup>๓๔</sup>

### ๑.๒.๔.๑ ระบบประชาธิปไตยของเอเธนส์ : ยุคไคลส์ธีนิส และพีริคริส (Athenian Democracy under Cleisthenes and Pericles)

ถึงแม้ว่าการปรับโครงสร้างขององค์กรทางการเมืองตาม “รัฐธรรมนูญโซลอน” (Solonian constitution) ที่ต้องการยกระดับสถานะทางเศรษฐกิจสังคมของชนชั้นล่างของเอเธนส์ แต่ระบบโซลอนเนี่ยนไม่อาจขจัดความขมขื่นของบรรดาเหล่าขุนนาง – อำมาตย์ ที่ต้องถูกตรวจสอบโดย “ระบบผู้พิพากษา” (Archonship system) ที่โซลอนได้วางรากฐานไว้ก่อนหน้านี้ที่โซลอนจะถึงแก่อนิจกรรม

ภายหลังการอนิจกรรมของโซลอน “หัวหน้าคณะผู้บริหาร” (The Chief Executive post) ชื่อ ไพซิสทราตุส (Peisistratus) ผู้มีตระกูลขุนนาง ได้ใช้กำลังทหารเข้ายึดอำนาจปกครองเอเธนส์ และนำระบอบการปกครองแบบทรราช (Tyranny of government) มาใช้ในเอเธนส์ ซึ่งถ้าหากเป็นยุคร่วมสมัยก็เรียกว่า “การปฏิวัติ” (Revolution) เพราะเป็นการเปลี่ยนอำนาจผู้ปกครองและเปลี่ยนระบบการปกครองอย่างสิ้นเชิง จากระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญเป็นระบอบทรราช ไพซิสทราตุสอยู่ในอำนาจจนถึงปีที่ ๕๒๗ ก่อนคริสตกาล เมื่อไพซิสทราตุสถึงแก่อนิจกรรม อำนาจทรราชถ่ายโอนไปยังบุตรชาย คือ ฮิปปีอุส (Hippius) และฮิปปาร์คุส (Hipparcus) ในเวลาต่อมา<sup>๓๕</sup>

<sup>๓๔</sup> E. W. Robinson, **The First Democracies: Early Government Outside Athens**, Franq Steiner Verlage, 1977, p. 76., K. A. Raaflaub, J. Ober, R. W. Wallace, **Origins of Democracy in Ancient Greece**, University of California Press, 2007, pp. 67-68.

<sup>๓๕</sup> Peisistratus, **Encyclopaedia Britannica Online**.





ฮิปโปซุสและฮิปปาร์คัสถูกโค่นล้มในปีที่ ๕๑๐ ภายหลังจากล่มสลายของระบอบทรราชของฮิปโปซุสและฮิปปาร์คัส ไคลส์ธีนิส (Cleisthenes : 507 BCE นักกฎหมาย (Lawgiver)) คนสำคัญของเอเธนส์ ได้สถาปนาสภาประชาชนขึ้นอีกครั้งและไคลส์ธีนิสได้เสนอรูปแบบการปฏิรูประบบรัฐบาลที่สมบูรณ์ต่อสภาประชาชน ซึ่งสภาประชาชนให้ความเห็นชอบ<sup>๓๖</sup>

ไคลส์ธีนิสได้ทำการปรับปรุงโครงสร้างทางสังคมของเอเธนส์ โดยสร้างจากมรดกทางการเมืองที่ได้รับจากโซลอน (Solon) โดยการแบ่งกลุ่มประชากร (Population) ชาวเอเธเนียนออกเป็น ๑๐ เผ่าพันธุ์ (Ten tribals) โดยไคลส์ธีนิสมีวัตถุประสงค์ของการแบ่งกลุ่มประชากรเอเธเนียน ก็เพื่อเปลี่ยนโครงสร้างพื้นฐานของความคิดทางการเมือง สังคมของประชากรเอเธเนียน จากเดิมที่มีความสวามิภักดิ์ต่อระบบครอบครัวไปสู่ความรู้สึกของความเป็นปัจเจกบุคคลในสังคมเอเธเนียนในฐานะเป็น “คน ๆ หนึ่งทางการเมือง ไม่ใช่คน ๆ หนึ่งของครอบครัวอย่างเดิม” อีกต่อไป ซึ่งผลลัพธ์ที่ตามมาของความพยายามเช่นว่านั้น ทำให้ความคิดร่วมทางการเมืองของประชากรเอเธเนียนมีพลังในการสร้างเอเธนส์ให้เติบโตทางการเมืองการปกครอง ในขณะที่เดียวกันไคลส์ธีนิสนำประสบการณ์ความสำเร็จของนครรัฐสปาร์ตาด้านการทหาร โดยไคลส์ธีนิสเร่งปรับปรุงกองทัพเอเธนส์ให้ทันสมัยยิ่งขึ้น โดยแสวงหาแร่เหล็กนำมาผลิตเกราะ ดาบ หอก โล่เพิ่มอย่างขนานใหญ่<sup>๓๗</sup>

นอกจากนั้นไคลส์ธีนิสได้จัดตั้งสภาใหม่ขึ้นมาที่เรียกว่า “สภาห้าร้อย” สภาประกอบด้วยสมาชิกจากแต่ละเผ่า ๆ ละ ๕๐ คน จาก ๑๐ เผ่า ทำให้สมาชิกในสภาใหม่มีจำนวนถึง ๕๐๐ คน และผลพลอยได้จากโครงสร้างใหม่ ทำให้นครรัฐเอเธนส์มีกองทัพใหญ่ขึ้น เนื่องจากแต่ละเผ่ามีทหารประมาณ ๑ กองพล ทำให้เอเธนส์ซึ่งมี ๑๐ เผ่ามีทหารเท่ากับ ๑๐ กองพล<sup>๓๘</sup>

<sup>๓๖</sup> Cleisthenes of Athens, **Encyclopaedia Britannica Online.**

<sup>๓๗</sup> K. A. Raaflaub, J. Ober, R. W. Wallace, **Origins of Democracy in Ancient Greece**, University of California Press, 2007, p. 77.

<sup>๓๘</sup> *Ibid.*, p. 78.





ในด้านสิทธิเสรีภาพของประชาชน ไคลส์ธีนิสได้นำเสนอหลักการว่าด้วยความเสมอภาคของสิทธิสำหรับชาวเอเธเนียนทุกคน ระยะเวลาในช่วงนี้เอง คำว่า “ประชาธิปไตย” (Democracy : Demos - Kratia) หรือที่แปลว่า “การปกครองของประชาชน” (Rule of people) ถูกใช้เป็นครั้งแรกโดยชาวเอเธเนียน เพื่ออธิบายถึงระบบการปกครองรูปแบบใหม่ของเอเธนส์<sup>๓๙</sup>

ในยุคต่อมาเอเธนส์ได้เข้าสู่ “ยุคทอง” (Golden Age) อันเนื่องมาจากเอเธนส์กลายเป็นศูนย์กลางที่ยิ่งใหญ่ของวรรณกรรมและศิลปะ<sup>๔๐</sup>

ชัยชนะของเอเธนส์ใน “สงครามเปอร์เซีย” (Persian War)<sup>๔๑</sup> ภายหลังการอนิจกรรมของไคลส์ธีนิส ได้กระตุ้นชาวเอเธเนียนที่ยากจนทำการเรียกร้องอย่างเอาจริงเอาจังในการพัฒนานครรัฐเอเธนส์ของพวกเขา

ในช่วงปลายศตวรรษที่ ๕ ก่อนคริสตกาล พีริคลีส (Pericles : 492-429 BCE) ได้เป็นผู้นำการใช้อำนาจเด็ดขาดในการสร้างความสมดุลทางสังคมให้แก่ชนชั้นผู้ยากจน พีริคลีสผู้นำใหม่ได้ร่วมกันบัญญัติกฎหมายจำกัดอำนาจของสภาอาวุโส

<sup>๓๙</sup> O. Clarke, J. Foweraker, **Encyclopaedia of Democratic Thought**, Taylor and Francis, 2001, pp. 194-195.

<sup>๔๐</sup> J. Ober, **Democracy and Knowledge: Innovation and Learning in Classical Athens**, Princeton University Press, 2008, p. 63.

<sup>๔๑</sup> สงครามเปอร์เซีย เป็นสงครามระหว่างกรีก-เปอร์เซียระหว่างปี ๔๙๐ และ ๔๘๐-๔๗๙ ก่อนคริสตกาล กองทัพกรีกเข้าตีเปอร์เซียที่เมืองมาราธอนในปี ๔๙๐ และในปี ๔๗๘ นครรัฐต่างๆ ของกรีกได้รับอิสรภาพจากเปอร์เซียได้ร่วมกันก่อตั้งสันนิบาตเดเลียน (Dellian league) ขึ้น ต่อมาได้กลายเป็นกรุงเอเธนส์ แต่ภายหลังสงครามกับสปาร์ตา (สงครามพีโลโพนนีเซีย) เอเธนส์ถูกทำลายเสียหาย กำแพงเมืองถูกทำลาย เอเธนส์ตกอยู่ภายใต้การปกครองของผู้สืบทอดชาวมาซิโดเนียนคือ กษัตริย์อเล็กซานเดอร์มหาราช ในปีที่ ๔๗-๔๖ เอเธนส์ถูกพวกซูลลาปล้นและถูกยึดครองโดยกองทัพโรมัน และในปี ค.ศ. ๑๔๕๖ พวกเติร์กได้ยึดครอง เมืองเอเธนส์ยุคใหม่เกิดขึ้นในภายหลัง ในปี ค.ศ. ๑๘๓๔ เอเธนส์กลายเป็นเมืองหลวงของกรีซที่เพิ่งได้รับเอกราช, รายละเอียด ดู **สารานุกรมประวัติศาสตร์โลก**, กรุงเทพฯ : บริษัทริตเตอร์ส ไดเจสต์ (ประเทศไทย) จำกัด, พิมพ์ครั้งที่ ๓, ๒๕๔๘, หน้า ๓๖.







(Council of Areopagus) ซึ่งสภาอะริโอปากัสนี้เป็นสภาที่ปกครองเอเธนส์อย่างแท้จริง ตั้งแต่ศตวรรษที่ ๗ ก่อนคริสตกาล และนอกจากนั้นพีริคลีสยังได้อนุญาตให้ผู้ยากจนทั้งหลายสามารถเข้าทำงานในหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ<sup>๔๒</sup> ด้วยเหตุผลนี้ทำให้พีริคลีสได้รับสมญานามจากชาวเอเธเนียนว่าเป็น “ผู้นำประชาธิปไตยที่ยิ่งใหญ่ที่สุด” (The Greatest democratic leader)

หากจะกล่าวให้ถึงที่สุด อาจกล่าวได้ว่า ระบบประชาธิปไตย ภายใต้การนำของไคลส์ธีนิสและพีริคลีสนั้น เป็นพื้นฐานที่มั่นคงของสิทธิและเสรีภาพ ความเสมอภาคของชาวเอเธเนียน ที่ได้ซึมซับแนวความคิดหรือต่อยอดแนวความคิดของโซลอนในอดีตและยังคงรักษาหลักการเดิมของโซลอนที่ให้ชาวเอเธเนียนมีสิทธิในการ “คัดเลือกเจ้าหน้าที่ของรัฐ” (Selecting officials)

ส่วนฝ่ายตุลาการโดยเฉพาะ “ศาล” (Courts) นั้น พีริคลีสได้กำหนดให้ศาลเป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญอีกสถาบันหนึ่ง กล่าวคือ ศาลแต่ละศาลจะประกอบด้วย “คณะลูกขุน” (Juries) จำนวนหนึ่ง แต่ไม่มี “ผู้พิพากษา” (Judges) ประจำศาล

คณะลูกขุนได้รับเลือกจากการออกเสียงของชาวเอเธเนียน ศาลตามระบบนี้เป็นองค์กรทางการเมืองที่มีอำนาจ “ควบคุม” (control) องค์กรอื่น ๆ ของรัฐบาลและศาลมีฐานะเป็น “ผู้นำทางการเมือง” (Political leaders) ของเอเธนส์

ส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐ (officials) ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารนั้น มาจากการเลือกตั้ง (by elections) โดยเลือกเจ้าหน้าที่ของรัฐจากสมาชิกเผ่าต่าง ๆ เผ่าละ ๑ คน รวม ๑๐ คน จาก ๑๐ เผ่า ผู้ที่ได้รับเลือกเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น นอกจากจะเป็นผู้มีความรู้ในสาขาต่าง ๆ แล้ว ยังต้องเป็นผู้มี “ความรู้ทางทหาร” (Military knowledge) ด้วย

เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำหน้าที่รับจ่ายเงินของรัฐ (Treasurer) นั้น จะต้องมีความสมบัติพิเศษเพิ่มเติมคือ ต้องเป็น “ผู้มีฐานะมั่งคั่ง” (to be wealthy)

<sup>๔๒</sup> K. A. Raaflaub, J. Ober, R. W. Wallace, **Origins of Democracy in Ancient Greece**, University of California Press, 2007, p. 40.





(เพราะถ้าหากมีฐานะยากจนขึ้นแค่นั้นแล้วจะเข้าทำนองฝากปลาอย่างไว้กับแมว - ผู้เขียน) ครั้นเมื่อมีกรณีข้อสงสัยว่า เหรัญญิกซึ่งทำหน้าที่เก็บรักษาเงินของรัฐส่อไปในทางทุจริต ยักยอกเงินทรัพย์สินของรัฐเป็นของส่วนตัว กรณีเช่นนี้จะถูกนำเข้าพิจารณาใน “สภาประชาชน” (Ecclesia) ซึ่งเปิดโอกาสให้ชาวเอเธเนียนที่เป็นชาย (Male) ทุกคน เข้าร่วมรับฟัง และร่วมอภิปรายแสดงความคิดเห็นและลงมติกล่าวโทษหรือยกประโยชน์ให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้น ซึ่งวิธีการเช่นนี้นับว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของ “ระบอบประชาธิปไตยโดยตรง” (Direct Democracy) หากสภาประชาชนมีมติลงโทษเจ้าหน้าที่ผู้ถูกกล่าวหา “คณะผู้ปฏิบัติ ตามมติสภาประชาชน” หรือที่เรียกในภาษากรีกว่า “Boule” จะนำเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไป ประหารชีวิต คณะผู้ปฏิบัติตามมติสภาประชาชนที่ว่านั้น ประกอบด้วยตัวแทนชาวเอเธเนียน ๕๐ คน ที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ได้ ๑ วาระ ๑ ปี และไม่สามารถรับเลือกตั้ง ได้อีกในวาระที่สอง<sup>๕๓</sup>

แต่ทั้งหมดทั้งปวงยังไม่อาจกล่าวได้ว่า ระบอบประชาธิปไตยแบบ เอเธเนียนเป็นระบอบประชาธิปไตยตามความหมายปัจจุบันเพราะ Boule และศาลยังคง มีอำนาจควบคุม “กระบวนการทางการเมืองทั้งหมด” (The entire political process) ของ เอเธนส์ ประกอบกับสิทธิส่วนบุคคลของชาวเอเธเนียน<sup>๕๔</sup> “ยังไม่ได้รับการประกันไว้ใน รัฐธรรมนูญเอเธเนียนตามความหมายปัจจุบัน” (not secured by the Athenian constitution in the modern sense) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “ชาวเอเธเนียนสามารถใช้สิทธิเสรีภาพได้ก็ต่อเมื่อ การใช้สิทธิเสรีภาพนั้นไม่เป็นปฏิปักษ์กับรัฐบาล”

<sup>๕๓</sup> A. Powell, **Athens and Sparta: Constructing Greek Political and Social History from 478 BC**, London : Routledge, 2001, pp. 300-301.

<sup>๕๔</sup> ในยุคกรีกโบราณ ไม่มีคำในภาษากรีกที่ใช้สำหรับคำว่า สิทธิ (rights) แต่อย่างไรดู see J. Ober, C. W. Hedrick, **Ibid.**, p. 107.





### ๑.๒.๔.๒ กำเนิดปรัชญาการเมือง (Birth of Political Philosophy)

ภายใต้สภาวะแวดล้อมทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยแบบเอเธเนียนั้น มีนักปรัชญาจำนวนมากที่มาจากทั่วสารทิศของโลกแห่งกรีก (The Greek world) นักปรัชญาเหล่านั้นได้พัฒนาทฤษฎีทางการเมืองที่เป็นของตนเอง

โสเครตีส (Socrates)<sup>๔๕</sup> เป็นนักปรัชญาคนแรกในยุคนี้ที่นำเสนอวิธีคิดเกี่ยวกับปรัชญาทางการเมือง โดยนำเสนอปรัชญาโดยวิธีการ “การยกคำถาม” (raise the questions) และภายหลังก็ทำการอธิบาย (explained) คำถามเหล่านั้นให้บรรดาผู้เป็นสานุศิษย์ทั้งหมดได้ร่วมรับฟัง ร่วมคิด ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมตอบ บรรดาศิษย์คนสำคัญของโสเครตีส คือ เพลโต (Plato)<sup>๔๖</sup> คำถามที่โสเครตีสหยิบยกขึ้นมาล้วนแล้วแต่เกี่ยวเนื่องโดยตรงกับจุดยืนในความสัมพันธ์ของปัจเจกชนที่ดำรงชีวิตในสังคมเอเธนส์

<sup>๔๕</sup> Socrates : ๔๗๐-๓๙๙ ก่อนคริสตกาล (BCE) โสเครตีสไม่ได้เขียนหนังสือไว้เลย และไม่ได้มีอาชีพเป็นอาจารย์สอนหนังสือ กิจกรรมเชิงปรัชญาของเขามีแต่การสนทนากับเพื่อนฝูงกลุ่มเล็ก ๆ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับจริยธรรม โสเครตีสใช้ชีวิตในแวดวงชายหนุ่มที่มีความใฝ่ฝันทางการเมือง คนที่มีชื่อเสียงที่สุดคือ เพลโต ซึ่งมีส่วนในการสร้างภาพให้โสเครตีสเป็นอมตะด้วยข้อเขียนหลายชิ้น ข้อเขียนส่วนใหญ่ของเพลโตนั้นเสนอออกมาในรูปแบบสนทนา ซึ่งโสเครตีสตั้งข้อปุจฉาต่อคนรอบตัว ซึ่งประกอบด้วยบรรดาคนหนุ่มชาวเอเธเนียน โสเครตีสถูกกล่าวหาว่าเป็นปฏิปักษ์ต่อระบอบประชาธิปไตยของเอเธนส์ หลังจากรัฐบาลที่ต่อต้านระบอบประชาธิปไตยเข้ายึดอำนาจ โสเครตีสถูกส่งตัวขึ้นพิจารณาคดีว่ากระทำการเป็นปฏิปักษ์ต่อศาสนาประจำชาติ โสเครตีสถูกตัดสินประหารชีวิตโดยการให้ดื่มยาพิษ, รายละเอียด ดู **สารานุกรมประวัติศาสตร์โลก**, กรุงเทพฯ : บริษัทริตเตอร์ส ไตเจสท์ (ประเทศไทย) จำกัด, พิมพ์ครั้งที่ ๓, ๒๕๔๘, หน้า ๓๙๑.

<sup>๔๖</sup> Plato : ๔๒๙-๓๔๗ ก่อนคริสตกาล (BCE) ลูกศิษย์ของปรัชญาเมธีโสเครตีส ภายหลังที่โสเครตีสถูกประหารชีวิต เพลโตต้องหลบซ่อนตัวในต่างแดน เช่น ในอียิปต์ อิตาลี และซิซิลี ในปี ค.ศ. ๓๘๗ เพลโตได้ตั้งวิทยาลัยอคาเดมี (The Academy) เพื่อเป็นที่สอนวิชาคณิตศาสตร์และปรัชญา งานเขียนเพลโตมีหลายชิ้น ผลงานที่มีชื่อเสียง เช่น Apology, Meno รวมถึง Republic โดยเฉพาะงานเขียนเรื่อง Republic (สาธารณรัฐ) นั้น เพลโตชี้ว่ารัฐในอุดมคติไม่ใช่ประชาธิปไตย แต่จะเป็นการปกครองโดย “กษัตริย์นักปรัชญา” (Philosopher King) หนังสือของเพลโตได้รับการพิมพ์เผยแพร่และกลายเป็นหัวใจของความรู้ในสมัยฟื้นฟูศิลปวิทยาการ (Renaissance) ในยุโรปในเวลาต่อมา, รายละเอียด ดู **สารานุกรมประวัติศาสตร์โลก**, **อ้างแล้ว**, หน้า ๓๓๒.





อริสโตเติล (Aristotle)<sup>๔๗</sup> เป็นลูกศิษย์ของเพลโตที่ได้ต่อยอดแนวความคิดอันเป็นปรัชญาการเมืองที่ลึกซึ้งของเพลโต อริสโตเติลได้วิเคราะห์ถึงความแตกต่างของรูปแบบการปกครองต่าง ๆ ที่ดำรงอยู่ในนครรัฐต่าง ๆ ของกรีซ อริสโตเติลได้จำแนกรูปแบบการปกครองของนครรัฐต่าง ๆ ออกเป็น ๓ รูปแบบ ที่วางบนพื้นฐานของจำนวนผู้ปกครองว่ามีจำนวนเท่าไร (three categories based on how many ruled) ไว้ ดังนี้<sup>๔๘</sup>

รูปแบบที่หนึ่ง หากปกครองโดยคนส่วนใหญ่ (The many) ระบบบนั้นก็เป็น “ประชาธิปไตย หรือมีชฌิมชาติปไตย (Democracy or Polity)

รูปแบบที่สอง หากปกครองโดยคณะจำนวนน้อยเป็นคณะบุคคลกลุ่มหนึ่ง (The few) ระบบบนั้นเรียกว่า “คนชาติปไตย หรืออำมาตยาธิปไตย (Oligarchy or Aristocracy)

รูปแบบที่สาม หากปกครองโดยคนเพียงคนเดียว (a single person) ระบบบนั้นเรียกว่า “ระบอบทรราช หรือระบอบกษัตริย์” (Tyranny or Monarchy)

แนวความคิดเกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตยนั้น อริสโตเติลได้สะท้อนภาพระบอบประชาธิปไตยในผลงานเขียนอันลือชื่อเรื่อง “การเมือง” (Politics) ซึ่งมีข้อความบางตอน ดังนี้<sup>๔๙</sup>

---

<sup>๔๗</sup> Aristotle : ๓๘๔-๓๒๒ ก่อนคริสตกาล (BCE) นักปรัชญากรีกเข้าร่วมสำนักของเพลโต อริสโตเติลเคยเป็นอาจารย์ของอเล็กซานเดอร์มหาราช (๓๕๓-๓๒๒ BCE) ผลงานของอริสโตเติลชื่อ The Politics (การเมือง) เป็นผลงานที่มีลักษณะของการจัดลำดับความคิดและการแยกแยะที่ละเอียดละอออย่างเป็นระบบ นักปรัชญาโทมัส อะไควนัส (Aquinas) ได้นำแนวคิดของอริสโตเติลมาปรับใช้กับเทวสิทธิ์แบบคริสต์และกลายเป็นส่วนสำคัญของการศึกษาชั้นสูงในยุโรปจนถึงศตวรรษที่ ๑๗ รายละเอียด ดู **สารานุกรมประวัติศาสตร์โลก**, กรุงเทพฯ : บริษัทริดเดอร์ส ไดเจสท์ (ประเทศไทย) จำกัด, พิมพ์ครั้งที่ ๓, ๒๕๔๘, หน้า ๓๒.

<sup>๔๘</sup> Aristotle, **Politics**, 131-176, Book 6 part II, อ้างใน R. K. Balot, **A Companion to Greek and Roman Political Thought**, John Wiley and Sons, 2009, pp. 217-218.

<sup>๔๙</sup> Aristotle, **Politics**, อ้างใน R. K. Balot, **Ibid.**, pp. 217-218.





“ปัจจุบันนี้ (ขณะนั้น : ผู้เขียน) เป็นที่ยอมรับกันว่า หลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญนั้นคือ เสรีภาพ ซึ่งเป็นสิ่งที่ถูกกล่าวอ้างสิทธิในเสรีภาพที่มีให้เห็นอยู่เสมอเฉพาะภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ที่ทำให้มนุษย์มีส่วนร่วมในเสรีภาพ เพื่อเขาสามารถอ้างได้ว่า เสรีภาพเป็นวัตถุประสงค์ของทุก ๆ ระบอบประชาธิปไตย แต่ปัจจัยส่วนหนึ่งของเสรีภาพนั้น ก็คือการปกครอง และในทางกลับกันคือการถูกปกครอง สำหรับหลักการอันเป็นที่ยอมรับของความยุติธรรมนั้นคือ การมีความเท่าเทียมกันที่ขึ้นอยู่กับจำนวน (จำนวนประชาชนที่มีความเท่าเทียมกัน : ผู้เขียน) ไม่ใช่ขึ้นอยู่กับความคุ่มค่าของความยุติธรรมและถ้าหากสิ่งนี้เป็นหลักการของความยุติธรรมที่ปรากฏอยู่ทั่วไปแล้ว การชุมนุมของผู้คนจำนวนมากย่อมเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง และการลงมติของเสียงส่วนใหญ่จะต้องเป็นที่สิ้นสุดและต้องสถาปนาความยุติธรรมให้เกิดขึ้น เพื่อสามารถที่จะกล่าวได้ว่าพลเมืองแต่ละคนสามารถที่จะมีส่วนร่วมที่เท่าเทียมกัน ซึ่งสิ่งนี้จะนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ว่าในระบอบประชาธิปไตยนั้น คนยากจนมีอำนาจมากกว่าผู้มั่งมี เพราะคนยากจนที่มีเป็นจำนวนมากย่อมกลายเป็นผู้ใช้อำนาจปกครอง นี่คือสัญลักษณ์ของเสรีภาพ ที่ผู้นิยมประชาธิปไตยทั้งหลายจะต้องจัดวางมันไว้ให้เป็นหลักการของรัฐธรรมนูญ การที่มนุษย์คนหนึ่งเลือกดำรงชีวิตตามที่เขาปรารถนานั้น ก็ทำให้สามารถพูดได้ว่า สิ่งนั้นคือเสรีภาพ และเสรีภาพได้ทำหน้าที่ของมันแล้ว ดังนั้นจึงเป็นไปได้ที่มนุษย์คนหนึ่งจะชอบและเลือกใช้ชีวิตโดยการยอมลงตัวเป็นทาส และสิ่งนี้คือหลักการสำคัญประการที่สองของระบอบประชาธิปไตย ที่กลายมาเป็นการเรียกร้องเพื่อจะได้ไม่ต้องถูกปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการปกครองโดยคนใดคนหนึ่ง และเหล่านี้คือหนทางของหลักการที่สองที่ต้องกระจายเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกัน”

### ๑.๒.๔.๓ การล่มสลายของประชาธิปไตยเอเธเนียน (The Decline of Athenian Democracy)

ระบอบประชาธิปไตยเอเธเนียนได้ดำรงอยู่ประมาณ ๒๐๐ ปี ในช่วงหลัง ๆ ชาวเอเธเนียนได้พยายามที่จะออกเสียงต่อต้านรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยเอเธเนียน ซึ่งความพยายามนั้นได้เกิดขึ้นภายหลังสงครามพิโลโปเนนีสเซีย (The Peloponnesian War) ซึ่งนครรัฐเอเธนส์ประสบความพ่ายแพ้แก่นครรัฐสปาร์ตา

แนวความคิดเกี่ยวกับประวัติระบอบประชาธิปไตย  
(Conceptions of History of Democracy)





การต่อต้านของชาวเอเธเนียนกลายเป็นการกบฏ (revolt) การกบฏในครั้งนั้นส่งผลให้อำนาจทางปกครองไปตกอยู่ในมือของคณะบุคคลที่ถูกเรียกว่า “รัฐบาล ๓๐ ทหารราช” (The Thirty Tyrants) ที่เป็น “รัฐบาลหุ่นเชิด” (the puppet Governments) ของนครรัฐสปาร์ตาที่ใช้อำนาจปกครองเอเธนส์ยาวนานถึง ๓๐ รัฐบาลในราวปีที่ ๔๐๔-๓๘๐ ก่อนคริสตกาล

อย่างไรก็ตามชาวเอเธเนียนก็พยายามฟื้นฟูระบอบประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในเอเธนส์อีกครั้ง หลังจากถูกบีบบังคับโดยพระเจ้าฟิลิปที่ ๒ แห่งมาซิโดเนีย และพระเจ้าอเล็กซานเดอร์มหาราช ทำให้เอเธนส์ขณะนั้นถูกปกคลุมด้วย “เงามืดทางการเมือง” (Political Shadow) และเงามืดนั้นได้แผ่ขยายไปทั่วดินแดนกรีซตลอดเวลา ๑๐๐ ปี ครั้นเมื่อปีที่ ๑๔๖ ก่อนคริสตกาล กรีซก็กลายเป็นดินแดนส่วนหนึ่งของจักรวรรดิโรมัน (Roman Empire) นครรัฐเอเธนส์และนครรัฐอื่นๆ ในดินแดนกรีซที่อยู่ภายใต้การยึดครองของโรมันก็กลายเป็นเพียงดินแดนที่มีฐานะเป็นเพียง “ท้องถิ่นปกครองตนเอง” ภายใต้อำนาจปกครองของจักรวรรดิโรมัน

#### ๑.๒.๔.๔ สาธารณรัฐโรมัน (Roman Republic)

โรม (Rome) เป็นนครรัฐ (City - states) หนึ่งในอิตาลี ชนชาติอีทรัสคันส์ (Etruscans) ได้ก่อสร้างโรมในตอนกลางของอิตาลีตั้งแต่ช่วงศตวรรษที่ ๑๓ ก่อนคริสตกาล ในขณะที่ดินแดนทางตอนใต้ของอิตาลียังเป็นอาณานิคมของกรีซ

โรมมีระบบการปกครองเช่นเดียวกับนครรัฐอื่นๆ ทางตอนกลางและตอนเหนือของอิตาลี คือมีรูปแบบการปกครองแบบกษัตริย์ (Monarchy)

จากสภาพความปั่นป่วนทางสังคม (Social unrest) ในกรุงโรมเอง และจากแรงกดดันจากภายนอกโรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งนำไปสู่การต่อสู้ช่วงชิงอำนาจระหว่างกษัตริย์และขุนนาง ในที่สุดกษัตริย์องค์สุดท้ายของโรมถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยกลุ่มขุนนาง ภายใต้การนำของลูซิอุส จูนิอุส บรูตุส (Lucius Junius Brutus)<sup>๕๐</sup>

<sup>๕๐</sup> Livy, A. De Selincourt, R. M. Ogilvie, S. P. Oakley, **The Early History of Rome: Book I-V of the History of Rome from its Foundations**, Penguin classic, 2002, p. 23.





การพยายามร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของบรูตัสต้องสะดุดหยุดลง เพราะเกิดจากความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่าง “ชนชั้นแพทริเซียน” (Patricians) ซึ่งเป็นชนชั้นขุนนาง ชนชั้นสูง และชนชั้นพลีเบียน” (Plebeian) ซึ่งเป็นชนชั้นสามัญ (Plebs : ไพร่ : ผู้เขียน) โดยชนชั้นพลีเบียนได้ทำการเรียกร้องให้เขียนกฎหมายของอาณาจักร (Secular Laws) ที่เป็นลายลักษณ์อักษรและมีความหมายที่ชัดเจนและให้ชนชั้นพลีเบียนสามารถเข้าถึงกฎหมายของอาณาจักรได้ ทั้งนี้ในอดีตกฎหมายต่าง ๆ จะรับรู้เฉพาะชนชั้นแพทริเซียนเท่านั้น นอกเหนือจากนั้นพวก Plebs ได้ต่อสู้ร่วมกันจัดตั้ง “ที่ประชุมของไพร่” ในเขตการปกครอง (Tribus) ของพวกตน ที่ประชุมของพวกไพร่เรียกว่า (Coucilian Plebs Tribute)

ในราวปีที่ ๔๗๐ ก่อนคริสตกาล ที่ประชุมพวกไพร่ได้มีมติเลือก Tribune หรือตำแหน่งผู้ตรวจการ ทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุม และให้ถือมติต่างๆ ของที่ประชุมพวกไพร่ (Plebicia) จะผูกพันชาวโรมันทุกคนทุกชนชั้น มิใช่เฉพาะพวกไพร่ (Plebs) เท่านั้น

ภายหลังการต่อต้านของชนชั้น Plebs ที่มีอย่างต่อเนื่องประมาณ ๒๐ ปี และนับวันจะรุนแรงมากขึ้น วุฒิสภาโรมันตัดสินใจส่งคณะผู้แทนประกอบด้วยตัวแทนชนชั้นแพทริเซียน ๓ คน เดินทางไปยังกรีซในปีที่ ๔๕๐ ก่อนคริสตกาล เพื่อทำการค้นคว้าศึกษาและจัดทำรายงานเกี่ยวกับบรรดากฎหมายต่างๆ ของโซลอน (Solon) นักกฎหมายคนสำคัญของเอเธนส์และกฎหมายต่างๆ ของนักกฎหมายคนอื่น ๆ ชาวกรีกด้วย<sup>๕๑</sup>

<sup>๕๑</sup> Livy, A. De Selincourt, R. M. Ogilvie, S. P. Oakley, **The Early History of Rome: Book I-V of the History of Rome from its Foundations**, Penguin classic, 2002, p. 23.





เมื่อคณะผู้แทนเดินทางกลับถึงโรมในปีที่ ๔๕๑ ก่อนคริสตกาล “สมัชชาแห่งโรม” (Roman Assembly) ได้คัดเลือกคณะกรรมการจำนวน ๑๐ คน (a decemviri) ทำจัดร่างประมวลกฎหมายเพื่อใช้บังคับ และสมัชชาแห่งโรมได้มอบอำนาจสูงสุดในรัฐบาลให้แก่คณะกรรมการชุดนั้นเป็นเวลา ๒ ปี คณะกรรมการร่างกฎหมายนั้นมีอปปิอุส ไคลดิอุส (Appius Claudius) เป็นประธาน ไคลดิอุสและคณะกรรมการได้นำเอา “กฎหมายประเพณีเก่า” (The old customary laws) ของโรมมาสังคายนาและรวมกับแนวความคิดเดิมทางกฎหมายของกรีซมาผสมผสานกันจนกลายเป็น “กฎหมาย ๑๒ แผ่นหรือกฎหมาย ๑๒ โต๊ะ” (Twelve table Laws : Lex duodecim tabularum) และได้นำต้นร่างกฎหมายเสนอต่อที่ประชุมสมัชชาให้การรับรองเห็นชอบ ในที่สุดสมัชชาแห่งโรมได้ให้ความเห็นชอบโดยมีข้อแก้ไขเพิ่มเติมเพียงเล็กน้อย หลังจากนั้นก็ได้นำกฎหมาย ๑๒ โต๊ะวางไว้ในสมัชชาแห่งโรม พร้อมเปิดโอกาสให้ชาวโรมันทุกคนได้อ่านได้อย่างเต็มที่ กฎหมาย ๑๒ โต๊ะ นับว่าเป็นผลงาน “ทางนิติบัญญัติ” ชิ้นแรกของชาวโรมัน ซึ่งกลายเป็นพื้นฐานในการปกครองในระบบประชาธิปไตยในเวลาต่อมา

กฎหมาย ๑๒ โต๊ะรับรองคุ้มครองสิทธิหลายประการให้แก่ชนชั้น Plebs เช่น สิทธิในการให้คำปรึกษาแก่คณะผู้ปกครองโรม ตลอดจนสามารถเข้าดำรงตำแหน่งสำคัญในหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ

โครงสร้างทางการเมืองตามกฎหมาย ๑๒ โต๊ะ ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่กำหนดกฎเกณฑ์จัดวางระเบียบแบบแผนการปกครองฉบับใหม่ของโรม โดยสร้างโครงสร้างทางการเมือง การผสมผสานแนวคิดเดิมของโรมัน แนวคิดของไซลอน แห่งเอเธนส์กับรัฐธรรมนูญสปาร์ตันแห่งกรีซ ได้แก่ การกำหนดให้มีตำแหน่ง “กงสุล”<sup>๕๒</sup> (Consul) จำนวน ๒ คน เป็นประมุขแห่งรัฐตามรูปแบบระบอบกษัตริย์ (Monarchy)

<sup>๕๒</sup> กงสุล : Consul มีรากศัพท์มาจากภาษากรีกคำว่า Consuere มีความหมายว่า การตรึงตรอง การปรึกษา กงสุลเป็นตำแหน่งสูงสุดทางราชการซึ่งได้รับการถ่ายทอดอำนาจพิเศษ (Imperium) ในการบังคับบัญชาสูงสุดสำหรับฝ่ายบริหารและพลเรือน







วุฒิสภา (Senate)<sup>๕๓</sup> มีรูปแบบตามระบอบอำมาตยาธิปไตย (Aristocracy)<sup>๕๔</sup> ซึ่งมาจากการแต่งตั้งตัวแทนชนชั้นขุนนาง

ในด้านการบริหาร กงสุลแห่งโรมมีอำนาจหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร เป็นผู้ดูแลกิจการพลเรือน กิจการทหาร ในทางด้านนิติบัญญัติ กงสุลทำหน้าที่เป็นประธานวุฒิสภาและสภาประชาชน ส่วนในด้านตุลาการ กงสุลแห่งโรมดำรงตำแหน่งสูงสุดของบรรดาผู้พิพากษาทั้งหมด

ในดินแดนยึดครองของโรมัน กงสุล ๒ คน แต่ละคนจะทำหน้าที่เป็นผู้บัญชาการกองทัพในดินแดนเหล่านั้นแยกกันแต่ละดินแดน

ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจตุลาการนั้น วุฒิสภามีอำนาจตุลาการในการตรา “รัฐกฤษฎีกา” (Decrees) หรือที่เรียกว่า “Senatus consultum” และจัดส่งรัฐกฤษฎีกาไปยังผู้พิพากษา แม้ฐานะทางกฎหมายของรัฐกฤษฎีกาจะเป็นเพียง “คำแนะนำที่เป็นทางการ” (official advice) เท่านั้นก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติมันเป็นความยุ่งยากอย่างยิ่งของผู้พิพากษาที่จะละเลยเพิกเฉยต่อคำแนะนำต่าง ๆ ของวุฒิสภาตามที่ปรากฏในรัฐกฤษฎีกาเหล่านั้น<sup>๕๕</sup>

นอกจากนั้นวุฒิสภาแห่งโรมยังมีอำนาจในการนำเสนอนโยบายต่างประเทศต่อกงสุลด้วย

ชาวโรมันผู้ที่ต้องการจะเป็นสมาชิกวุฒิสภาจะต้องเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติพิเศษ กล่าวคือ บุคคลนั้นจะต้องยึดครองที่ดินหรือมีเงินสดที่มีมูลค่า ๑๐๐,๐๐๐ demariri ต้องเกิดในตระกูลขุนนางชนชั้นแพทริเซียน และต้องเคยผ่านการทำงานมาแล้ว

<sup>๕๓</sup> วุฒิสภา : Senate มาจากคำว่า Senex ใช้เรียกที่ประชุมของ “ผู้เฒ่า” หรือ “ผู้อาวุโส” เป็นองค์กรที่เป็นพื้นฐานสำคัญของระบบการเมืองการปกครองของโรม ในการปฏิรูปทางการเมืองในปี ค.ศ. ๓๖๗ ก่อนคริสตกาล ได้ทำหน้าที่ให้วุฒิสภามีสมาชิก ๓๐๐ คน และยินยอมให้พวกไพร่ (Plebs) สามารถเข้าดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาด้วย

<sup>๕๔</sup> R. K. Balot, **A Companion to Greek and Roman Political Thought**, John Wiley and Sons, 2009, p. 216.

<sup>๕๕</sup> *Ibid.*, p. 217.





ในหน่วยงานของรัฐมาแล้วไม่ต่ำกว่าหนึ่งครั้ง สมาชิกวุฒิสภาคนใหม่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากบรรดาสมาชิกวุฒิสภาคนที่ดำรงตำแหน่งในวุฒิสภา (Sitting members)<sup>๕๖</sup>

สำหรับสภาประชาชนแห่งโรมนั้นมีอำนาจหน้าที่สำคัญหลายประการ เป็นต้นว่า การให้ความเห็นชอบขั้นสุดท้ายในการเลือกตั้งผู้พิพากษา (Archons) พิจารณาการร่างกฎหมายใหม่ การพิจารณา “การลงโทษขั้นอุกฤษฏ์” (capital punishment) การประกาศสงครามและการสถาปนาสัมพันธมิตรหรือการยกเลิกความเป็นสัมพันธมิตรกับนานารัฐอื่น ๆ

ถึงแม้ว่าสภาประชาชนจะมีอำนาจเป็นที่ประจักษ์ดังที่กล่าวมาข้างต้น แต่ในทางปฏิบัตินั้น ลิวี่ (Livy) และบัลโล (Balot) ได้ตั้งข้อสังเกตว่า<sup>๕๗</sup>

“สภาประชาชนยังเป็นองค์กรของรัฐที่มีอำนาจน้อยที่สุด” (The least powerful) เมื่อเทียบกับองค์กรอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเรียกประชุมสภาประชาชนนั้นมีเงื่อนไขว่า การประชุมจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่นั้น จะต้องได้รับการเรียกประชุมจากผู้พิพากษาเท่านั้น นอกจากนั้นสภาประชาชนจะถูกจำกัดอำนาจใน “การริเริ่มเสนอกฎหมาย” (Legislative initiative) สมาชิกสภาประชาชนถูกจำกัดความสามารถในการอภิปราย ยิ่งไปกว่านั้นน้ำหนักของคะแนนเสียงในมติต่าง ๆ ที่เป็นคำร้องขอของชนชั้นสามัญจะเป็นการยากมากที่จะได้รับการปฏิบัติตาม”

<sup>๕๖</sup> R. K. Balot, **A Companion to Greek and Roman Political Thought**, John Wiley and Sons, 2009, p. 216.

<sup>๕๗</sup> **Ibid.**, p. 217., Livy, A. De Selincourt, R. M. Ogilvie, S. P. Oakley, **The Early History of Rome: Book I-V of the History of Rome from its Foundations**, Penguin classic, 2002, p. 43.





โรมในสมัยที่มีความเจริญอย่างรวดเร็วดังที่โพลีบิอุส (Polybius : 200 - 188 B.C.)<sup>๕๘</sup> นักประวัติศาสตร์ชาวกรีกได้บรรยายถึงโรมว่า เสถียรภาพทางการเมืองของโรมเข้มแข็งขึ้นอย่างมาก เนื่องจากโรมมีระบบการตรวจสอบ ถ่วงดุลอำนาจระหว่างองค์กรต่างๆ ของรัฐ เป็นต้นว่า “กงสุลแห่งสงคราม” (Consul of war) ซึ่งประจำอยู่ ณ ดินแดนยึดครองในต่างแดนจะต้องให้ความร่วมมือเป็นอย่างดีกับวุฒิสภาและสภาประชาชนในการตรวจสอบพฤติกรรมของกงสุลแห่งสงครามในต่างแดน โพลีบิอุสเห็นว่ารัฐธรรมนูญโรมันเหนือกว่า “รัฐธรรมนูญคาร์เธจเนียน” (Carthaginian Constitution) แห่งอาณาจักรฮันนิบาล (Hannibalie Empire)<sup>๕๙</sup> ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญร่วมสมัยกับรัฐธรรมนูญโรมันและโพลีบิอุสยังเห็นต่อไปว่า “รัฐธรรมนูญโรมันนั้นเป็นรัฐธรรมนูญที่มุ่งไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยมากกว่ามุ่งไปสู่ความเป็นอำมาตยาธิปไตย”<sup>๖๐</sup>

<sup>๕๘</sup> Polybius นักประวัติศาสตร์ชาวกรีก ผู้บันทึกความรุ่งเรืองของจักรวรรดิโรมัน ภายหลังจากที่เขาถูกจับกุมตัวมายังโรม งานเขียนเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ของจักรวรรดิโรมันในช่วงปี ๒๒๐-๑๔๖ ก่อนคริสตกาล เขาได้เขียนว่าความสำเร็จของโรมันนั้นเกิดจากการบริหารอย่างยุติธรรมของกองทัพ และระบบการเมืองของโรมันที่ตั้งอยู่บนความสมดุลระหว่างอำนาจของขุนนางและประชาธิปไตยแบบโรมัน, ดู **สารานุกรมประวัติศาสตร์โลก**, กรุงเทพฯ : บริษัทริดเดอร์ส ไตเจสท์ (ประเทศไทย) จำกัด, พิมพ์ครั้งที่ ๓, ๒๕๔๘, หน้า ๓๓๕.

<sup>๕๙</sup> Hannibal (ฮันนิบาล) : ๒๔๗-๑๘๒ ก่อนคริสตกาล เป็นขุนพลแห่งคาร์เธจ (catthage) นครรัฐในแอฟริกาเหนือ (ตูนิเซียในปัจจุบัน) ก่อตัวในปี ๘๑๔ ก่อนคริสตกาล และถูกพวกอาหรับรื้อรอนทำลายในปี ๖๙๗ ก่อนคริสตกาล มีนโยบายแข็งกร้าวต่อพวกโรมัน ในสงครามพลิปัด ครั้งที่ ๒ เมื่อปี ๒๑๘ ก่อนคริสตกาล Hannibal ได้เดินทัพเข้าโจมตีอิตาลีตอนเหนือ โดยเดินทัพข้ามเทือกเขาแอลป์ แต่ก็พ่ายแพ้ให้แก่ซีฟโอ ขุนพลชาวโรมันในปี ๑๙๖ ก่อนคริสตกาล Hannibal ได้ปฏิรูปการเมืองคาร์เธจ ต่อมาเขาได้กระทำอัตวินิบาตกรรมในปี ๑๘๒ ก่อนคริสตกาล เพื่อไม่ให้ทหารโรมันจับกุมตัว, รายละเอียด ดู **สารานุกรมประวัติศาสตร์โลก**, **อ้างแล้ว**, หน้า ๑๘๘.

<sup>๖๐</sup> R. K. Balot, **A Companion to Greek and Roman Political Thought**, John Wiley and Sons, 2009, p. 218.





นอกจากนั้นโพลีบิอุสเห็นว่า โรมมีความพยายามที่จะจัดวางเสรีภาพส่วนบุคคลของชาวโรมันให้สอดคล้องกับนัยตามความหมายของชาวกรีกตามหลัก “Eleutheria” ซึ่งหมายถึงการมีเสรีภาพในชีวิตของปัจเจกชน ในทำนองที่ว่า “คุณใช้ชีวิตตามความปรารถนาของตนเอง” (Living as you like) และโพลีบิอุสเห็นว่าโรมได้วางหลักเกณฑ์ในการดำรงชีวิตในสังคมให้แก่ชาวโรมันพึงปฏิบัติ ได้แก่ การให้เคารพต่อคุณค่าของกฎระเบียบของสังคม (Social order) การเคารพตามลำดับชั้นทางสังคม (Social hierarchy) การมีวินัยและการเชื่อฟังคุณค่าทางสังคม ซึ่งสิ่งเหล่านี้ได้รับการบันทึกไว้เป็นกฎหมายว่าด้วยการดำรงชีวิตของปัจเจกชนชาวโรมันในเวลาต่อมา

ในกาลต่อมา โรมกลายเป็นศูนย์อำนาจปกครองที่ถูกเปรียบได้ว่าเป็น “อาณาจักรที่ยิ่งใหญ่แถบทะเลเมดิเตอร์เรเนียน” (The Great Mediteranian Empire) ดินแดนเมืองขึ้นของโรมันทางตอนเหนือทะเลเมดิเตอร์เรเนียน หรือดินแดนภาคพื้นยุโรปปัจจุบันได้ทำความมั่งคั่งให้แก่โรมผ่านการสัมปทานเหมืองแร่เหล็ก ทองแดงและการครอบครองแรงงานทาสจำนวนมาก บรรดาทาสถูกนำเข้าสู่ดินแดนโรมและดินแดนอื่นๆ ในอิตาลี ส่งผลให้เจ้าของที่ดินผู้มั่งคั่งทำการกว้านซื้อที่ดินทำการเกษตรเพิ่มเติมจำนวนมาก โดยใช้แรงงานทาสแทนที่แรงงานชาวไร่ชาวนาดั้งเดิม ทำให้เศรษฐกิจของโรมเจริญยิ่งขึ้น

แต่ต่อมาในราวปี ๒๐๐ ก่อนคริสตกาล ความขัดแย้งครั้งใหญ่ได้ปะทุขึ้นระหว่างคนจนและคนรวย นำไปสู่การเรียกร้องให้มี “การปฏิรูปรัฐธรรมนูญโรมัน” (reform of Roman Constitution) เพราะเห็นว่า “รัฐธรรมนูญดั้งเดิมของสาธารณรัฐโรมัน” (The traditional Roman Republican Constitution) นั้นไม่เพียงพอต่อความต้องการของชาวโรมันที่ขยายขึ้นตามความเติบโตของระบบเศรษฐกิจสาธารณรัฐโรมัน

### ๑.๒.๔.๕ การเปลี่ยนผ่านของสาธารณรัฐโรมันไปสู่จักรวรรดิโรมัน (The transition of Roman Republic to Roman Empire)

เวลาผ่านไปไม่กี่ร้อยปี ประมาณปีที่ ๕๐ ก่อนคริสตกาล บรรดานายทหารแห่งกองทัพโรมันทั้งหลายเกิดความไม่พอใจบทบาทของวุฒิสภา อันเนื่องจากการที่สมาชิกวุฒิสภากระทำกรอย่างไม่เป็นธรรมต่อประชาชนที่ยากจนและต่อทหาร





จูเลียส ซีซาร์ (Julius Caesar)<sup>๖๐</sup> จึงนำกองทัพทหารจากดินแดนยึดครองของโรมัน ในดินแดนยุโรปแผ่นดินใหญ่และยึดอำนาจการปกครอง พร้อมทั้งเดินขบวนเข้าสู่กรุงโรม เถลิงอำนาจก้าวขึ้นเป็นผู้นำสูงสุดของสาธารณรัฐโรมัน

แต่ต่อมาซีซาร์ถูกลอบสังหารโดยกลุ่มสมาชิกวุฒิสภาที่เป็น ปฏิปักษ์กับซีซาร์ ในจำนวนสมาชิกวุฒิสภามีมาร์คัส จูนิอุส บรูตุส (Marcus Junius Brutus) คนใกล้ชิดของซีซาร์รวมอยู่ด้วย

ภายหลังการลอบสังหารซีซาร์ โรมเกิดภาวะช่องว่างของอำนาจ ในที่สุดมาร์คัส อันโตนิอุส (Marcus Antonius : ๘๒-๓๐ ก่อนคริสตกาล) หรือที่เรียกชื่อ เป็นภาษาอังกฤษว่า มาร์ค แอนโทนี (Mark Anthony) เพื่อนของซีซาร์และออกเตเวียน (Octavian : ๖๓-๑๔ ก่อนคริสตกาล) ผู้เป็นหลานและบุตรบุญธรรมของซีซาร์ได้ร่วมกัน ยึดอำนาจก้าวขึ้นสู่อำนาจสูงสุดในโรมที่กุมอำนาจสมบูรณ์ (absolute power)

ในปีที่ ๓๑ ก่อนคริสตกาล ผู้นำร่วมทั้งสองของโรมเกิดความ ขัดแย้งกันอย่างรุนแรงและนำไปสู่การเผชิญหน้าครั้งสุดท้าย (The last confrontation) ระหว่างผู้นำทั้งสองในยุทธการทางเรือที่แอคติอุม (the Battle of Actium) ในทะเล นอกฝั่งกรีซ กองทัพเรือออกเตเวียนได้รับชัยชนะเหนือกองทัพเรืออันโตนิอุส ๆ ได้หนีไป อียิปต์เพื่อพำนักอยู่กับคนรักคือพระนางคลีโอพัตรา (Cleopatra) แห่งอียิปต์และฆ่าตัวตาย ที่นั่น

<sup>๖๐</sup> Caesar, Gaius Julius : ๑๐๐-๔๔ ก่อนคริสตกาล กำเนิดในชนชั้นสูง ในปีที่ ๖๓ ก่อนคริสตกาล ได้ร่วมกับปอมเปย์ (Pompey) และคราสซัส (Crassus) ร่วมกันปกครอง โดยในระบอบไตรบุรุษ (Triumvirate) ซีซาร์ปกครองโรมแบบเผด็จการ ไม่ใส่ใจสืบทอดประเพณี สาธารณรัฐโรมัน วุฒิสมาชิกกลุ่มหนึ่งนำโดยเคซิอุสและบรูตุสทำการสังหารซีซาร์ในวันที่ ๑๕ มีนาคม ปีที่ ๔๔ ก่อนคริสตกาล (BCE), รายละเอียด ดู **สารานุกรมประวัติศาสตร์โลก**, กรุงเทพฯ : บริษัททริเดอริส โดเจสท์ (ประเทศไทย) จำกัด, พิมพ์ครั้งที่ ๓, ๒๕๔๘, หน้า ๗๕.





๒ ปีภายหลังสงคราม ในราวปีที่ ๒๗ ก่อนคริสตกาล ออกเตเวียส ได้ส่งคืนอำนาจสูงสุดในการปกครองโรมให้แก่วุฒิสภา แต่วุฒิสภาปฏิเสธที่จะรับอำนาจนั้นไว้ ในขณะที่เดียวกันในปีที่ ๒๗ ก่อนคริสตกาล วุฒิสภาได้ยกย่องออกเตเวียส โดยการมอบบรรดาศักดิ์ให้แก่ออกเตเวียสมีฐานะเป็น “ออกุสตุส” (Augustus) ซึ่งแปลว่า “บุคคลที่สมควรได้รับการนับถือยิ่งคนหนึ่ง” (The revered one) ทั้งนี้เพราะวุฒิสภาเห็นว่า ออกเตเวียสระมัดระวังและหลีกเลี่ยงที่จะใช้คำว่า Rex ซึ่งหมายถึง “พระราชา” (Roi : King) และไม่เลือกใช้คำว่า Princeps ซึ่งแปลว่า “พลเมืองคนทีหนึ่ง” (The first citizen) และคำว่า Imperator ซึ่งหมายถึงจักรพรรดิ ซึ่งคำหลังนี้เหล่าทหารโรมันที่เคยร่วมรบกับออกเตเวียสเป็นผู้มอบให้ออกเตเวียสในฐานะที่ออกเตเวียสเป็นผู้บัญชาการกองทัพโรมันที่ได้รับชัยชนะเหนือศัตรูคู่สงครามในทุกสมรภูมิ

#### ๑.๒.๔.๖ จักรวรรดิโรมัน (Roman Empire)

ในวันที่ออกุสตุส (ออกเตเวียส) ถึงแก่อนิจกรรม โรมในขณะนั้น ยังไม่มีบุคคลใดที่อาจุสโตเพียงพอที่จะสืบทอดอำนาจแทน แม้ธิเบอริอุส (Tiberius) ซึ่งออกุสตุสได้สถาปนาให้เป็นทายาทปกครองโรม แต่ธิเบอริอุสไม่เข้มแข็งพอที่จะปกครอง ทำให้ความเข้มแข็งทางทหาร ความรุ่งโรจน์ในอดีตของโรม กลับกลายเป็นความหมองคล้ำที่ คืบคลานแผ่คลุมโรม กองทัพโรมันที่เคยเกรียงไกรกลับประสบความพ่ายแพ้ในสงครามกับกองกำลังของดินแดนเมืองขึ้นครั้งแล้วครั้งเล่า ภายในกรุงโรมมีแต่การก่อกบฏและสงครามกลางเมือง ในที่สุดก็ถึงกาลที่จักรวรรดิโรมันถูกแยกออกเป็น ๒ จักรวรรดิ คือ จักรวรรดิโรมันตะวันตก (The Western Roman Empire) และจักรวรรดิโรมันตะวันออก (The Eastern Roman Empire) และต่อมา “จักรวรรดิโรมันตะวันตก” (The Western Roman Empire) ซึ่งมีโรมเป็นศูนย์กลางจักรวรรดิได้ล่มสลายในปี ค.ศ. ๔๗๖ ส่วน “จักรวรรดิโรมันตะวันออก” หรือ “จักรวรรดิไบแซนไทน์” (The Byzantine Empire) มีกรุงคอนสแตนติโนเปิล (Constantinople) เป็นศูนย์กลางและล่มสลายลงในที่สุดเช่นกัน ในปี ค.ศ. ๑๔๕๓





## ๒. สถาบันทางการเมืองสมัยกลาง (Medieval Political Institutions)

กระบวนการใช้ระบอบประชาธิปไตยเพื่อจัดระเบียบวางกฎเกณฑ์ในการปกครองนั้นได้เกิดขึ้นมานานแล้ว ดังที่ได้อภิปรายในตอนต้น ทั้งนี้วัฒนธรรมประชาธิปไตยในอดีตได้เกิดขึ้นเมื่อ “ผู้นำคนใหม่” ของสังคมหรือของนครรัฐนั้น ๆ ได้รับความยอมรับในหมู่ประชาชน ยังส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบทางการเมืองในแต่ละยุคแต่ละสมัยต่อเนื่องกันมาตลอด สถาบันบางสถาบันได้เกิดขึ้นก่อนสมัยอีเลียด (Iliad) หรือสมัยโอดิสซีย์ (Odyssey)<sup>๒๒</sup> เสียอีก จึงสามารถกล่าวได้ว่า “ประชาธิปไตยสมัยใหม่ล้วนแต่เป็นผลผลิตที่เติบโตจากหน่อพันธุ์ระบอบประชาธิปไตยสมัยโบราณที่เกิดขึ้นจากแรงบันดาลใจ (inspire) ของผู้คนในสังคมในยุคนั้น ๆ”

อย่างไรก็ตาม มันก็เป็นความจริงเช่นกันที่จะสามารถกล่าวได้ว่า ผลโดยตรงของสถาบันทางการเมืองต่างๆ ที่เกิดขึ้นในอดีต ไซ้ว่าจะเป็นประชาธิปไตยเสมอ เพราะในบางครั้งบางสมัยสถาบันเหล่านั้นก็โน้มเอียงไปทางระบอบคณาธิปไตย (Oligarchy) เช่น ในนครรัฐเวนิสในอิตาลีหรือสถาบันที่โน้มเอียงไปทางระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เช่น ในนครรัฐฟลอเรนซ์ในอิตาลี หรือแม้แต่ในยุคฟื้นฟูศิลปวิทยาการยุโรปในสมัยกลางก็มีสถาบันที่โน้มเอียงไปทางประชาธิปไตย แต่ก็ยังเป็นเพียงประชาธิปไตยแบบสังคมอาชีพ (Guild democracy) ซึ่งเป็นเพียงระบอบการปกครองด้วยตนเองในหมู่ผู้คนที่ประกอบอาชีพอย่างเดียวกันเท่านั้น

<sup>๒๒</sup> Iliad และ Odyssey เป็นบทประพันธ์ของโฮเมอร์ (Homer) ถือว่าเป็นโคลงมหากาพย์ของกรีกยุคต้น ใน Iliad นั้น โฮเมอร์ได้กล่าวถึงการยึดเมืองทรอย (Troy) หลังจากที่เขาฆ่าแห่งทรอยลักพาตัวมเหสีของกษัตริย์สปาร์ตา ส่วน Odyssey นั้น โฮเมอร์ได้พรรณนาถึง Odysseus ที่เป็นผู้นำทัพการรบที่เมืองทรอยที่ต้องเดินทางด้วยความยากลำบากเพื่อไปยังอาณาจักรอิฐากะ (Ithaca), ดู **สารานุกรมประวัติศาสตร์โลก**, กรุงเทพฯ : บริษัทพริตเตอร์สไดเจสท์ (ประเทศไทย) จำกัด, พิมพ์ครั้งที่ ๓, ๒๕๔๘, หน้า ๑๙๙.





## ๒.๑ สถาบันทางการเมืองในสมัยกลางตอนต้น (Political Institutions in Early Medieval)

สถาบันทางการเมืองในยุคนี้ได้เกิดขึ้นในหลายดินแดนทั้งในอังกฤษ เยอรมนี ไอร์แลนด์ สวีเดน และอิตาลี ซึ่งถือว่าเป็นดินแดนที่สถาบันทางการเมืองรูปแบบต่างๆ ได้ถือกำเนิดในยุคกลางตอนต้น ได้แก่ ดินแดนต่างๆ เหล่านี้

### ๑) สถาบันทางการเมืองในอังกฤษ

The Witenagamot หรือ Folk moot<sup>๒๓</sup> เป็นสภาชนชาติโบราณของอังกฤษ ที่พัฒนาขึ้นมาใหม่ในสมัยกลาง สภานี้เป็น “สภาที่ปรึกษาของกษัตริย์ (Council of advisor of the Kings) สภาแห่งนี้ประสบความสำเร็จในการรวมดินแดนต่างๆ ของอังกฤษให้เป็นหนึ่งเดียวก่อนการบุกของพวกนอร์มัน (Normans)<sup>๒๔</sup>

๒) สถาบันทางการเมืองที่มีรากฐานจากสภาเยอรมานิค (Continuous Germanic Thing) ได้แก่ สภา (Thing) ต่าง ๆ เช่น

(๑) สภา “Althing” ของเครือรัฐไอซ์แลนด์ (the Icelandie Commonwealth) เป็นสภาที่ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๕๕ คน ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่กษัตริย์ไอซ์แลนด์ สภา Althing กลายเป็นแบบอย่างของ “สภา” (Thing) หรือสมัชชา (Assemblies) ของประเทศต่างๆ ในยุโรปเหนือ

<sup>๒๓</sup> Witenagamot เป็นคำภาษาอังกฤษโบราณมาจากคำว่า Witena และ Gamot แปลว่า “ที่ประชุมของคนฉลาด” (The Meeting of wisemen) ดู <http://en.wikipedia/Witenagamot> 10/10/13

<sup>๒๔</sup> Normans – นอร์มัน เป็นพวกไวกิง (Viking) ที่เรียกตัวเองว่า นอร์ธแมน (Northman) หรือนอร์สแมน (Norseman) ยกกำลังเข้าพิชิตแคว้นทางตะวันตกเฉียงเหนือในฝรั่งเศสในคริสต์ศตวรรษที่ ๑๐ และพิชิตอังกฤษในปี ค.ศ. ๑๐๖๖ โดยวิลเลียมผู้พิชิต (William the conqueror) แคว้นทางตะวันตกเฉียงเหนือที่พวกนอร์มันยึดได้จึงมีชื่อว่า “นอร์มังดี” (Normandy) ซึ่งได้ชื่อจากชาวนอร์มันนั่นเอง, ดู **สารานุกรมประวัติศาสตร์โลก**, กรุงเทพฯ : บริษัทริดเดอร์ส ไคเจสท์ (ประเทศไทย) จำกัด, พิมพ์ครั้งที่ ๓, ๒๕๔๘, หน้า ๓๐๖.







(๒) สภา “Tynwald” แห่งเกาะมาน (The Isle of man) เป็นสภาที่ถือว่าดำรงอยู่ต่อเนื่องยาวนานที่สุดในโลก (The continuous parliament in the world) ซึ่งสภานี้ได้เริ่มเปิดประชุมตั้งตั้งแต่ปี ค.ศ. ๙๗๙ ประมาณพันกว่าปีที่แล้วและเป็นสภาที่เปิดให้มีการลงคะแนนเสียงเป็นการทั่วไป (Universal suffrage) เป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. ๑๘๙๓

(๓) สภาแห่งชาวสวีดิชทั้งหมด (The Thing of all Swedes) สภานี้จะเรียกประชุมเป็นประจำทุกปี โดยมีหัวหน้าคณะนักกฎหมายทำหน้าที่เป็นประธานการประชุม มีกษัตริย์สวีดิชทำหน้าที่ผู้พิพากษา การประชุมปฐมฤกษ์เกิดขึ้นในปี ค.ศ. ๑๐๑๘

(๔) การเติบโตของรัฐสภาประชาธิปไตยในอังกฤษและสก๊อตแลนด์ (Rise of Democratic parliament in England and Scotland)

ก. แมคนา คาทาร์ (Magna Carta : ค.ศ. ๑๒๑๕ หรือ “มหากฎบัตร”) ซึ่งถือกันว่าเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับแรกของอังกฤษในสมัยกลางและถือว่าเป็นมหากฎบัตรว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ (The Great Charter of Liberties) มีเนื้อหาจำกัดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ (พระเจ้าจอห์น (King John)) ซึ่งถูกบังคับโดยกลุ่มพระและขุนนางชั้นบารอน (Barons) ๒๕ คน ให้พระเจ้าจอห์นทรงลงพระนามใน “มหากฎบัตร” ให้กษัตริย์รับรองคุ้มครองสิทธิบุคคลว่าจะไม่ถูกจับกุมโดยไม่มีคามผิด หรือจะถูกลงโทษต่อเมื่อมีการตัดสินโดยผู้พิพากษาว่ามีความผิดจริง บทบัญญัติแมคนาคาร์ตาถือว่าเป็นรากฐานของกฎหมายรัฐธรรมนูญของอังกฤษและรวมทั้งเป็นหลักการของกระบวนการพิจารณาความอาญาของอังกฤษและของประเทศต่างๆทั่วโลกในเวลาต่อมา

ข. ในอังกฤษ ค.ศ. ๑๖๗๙ รัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติ Habeas Corpus Act ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติว่าด้วยการจับกุมคุมขัง พระเจ้าชาร์ลที่ ๒ (King Charles II) ถูกขุนนางและพระบังคับให้ตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้นเพื่อความมั่นคงแห่งเสรีภาพของราษฎร อันเป็นการป้องกันการจับกุมคุมขังราษฎรโดยอำเภอใจไม่มีเหตุผลบัญญัติให้ก่อนที่จะจับกุมคุมขังราษฎรจะต้องมีหมายเรียกตัวผู้ที่จะถูกจับกุม การคุมขังต้องให้ศาลเป็นผู้พิจารณาว่าจะจับกุมคุมขังบุคคลนั้นเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติให้ประกันตัวในระหว่างพิจารณาคดีได้ด้วย พระราชบัญญัติ





Habeas Corpus ฉบับนี้ถือว่าเป็นรากฐานของกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของอังกฤษและของนานาประเทศทั่วโลก<sup>๖๕</sup>

ค. ในปี ค.ศ. ๑๖๘๙ ในรัชสมัยพระเจ้าวิลเลียมที่ ๓ รัฐสภาอังกฤษได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิ (Bill of Right : ค.ศ. ๑๖๘๙) ซึ่งเป็นเอกสารที่ระบุถึงอำนาจการออกกฎหมายทั้งปวงว่าเป็นอำนาจของรัฐสภา ซึ่งระบุว่าพระมหากษัตริย์จะกำหนดอัตราภาษีเพิ่มหรือบังคับเก็บภาษีโดยปราศจากความยินยอมของรัฐสภาไม่ได้<sup>๖๖</sup>

## ๒.๒ การเติบโตของระบอบประชาธิปไตยของรัฐบาลแห่งชาติสมัยใหม่ (Rise of Democracy in modern national governments)

แนวความคิดเกี่ยวกับความเป็น “พรรคการเมือง” (The Political Party) และ “กลุ่มคณะบุคคลทางการเมือง” (The Political factions) ภายในพรรคการเมืองนั้นได้กำเนิดและเติบโตในอังกฤษในช่วงสงครามกลางเมืองในปี ค.ศ. ๑๖๔๒ - ๑๖๕๑ และในช่วงกรณีพระเจ้าชาร์ลส์ที่ ๑ ถูกลงโทษประหารชีวิตในปี ค.ศ. ๑๖๔๘ ต่อมาโอลิเวอร์ cromwell (Oliver Cromwell) ผู้สถาปนา “สาธารณรัฐอังกฤษ” ได้นำ “ทหารของกองทัพสมัยใหม่ที่นิยมรัฐสภา” (Soldiers from the parliamentarian New Model Army) และกลุ่มคณะ Levellers<sup>๖๗</sup> ซึ่งเป็นกลุ่มผู้เบิกทางการเมืองได้ร่วมกันเรียกร้องให้มีระบบผู้แทน พร้อมทั้ง

<sup>๖๕</sup> C. Stephenson, F. G. Marcham, **Sources of English Constitutional History**, Vol.1, London : Harper and Row Publishers Inc., 1972, pp. 450-452. และดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๒ วรรค ๒

<sup>๖๖</sup> Ibid., p. 453.

<sup>๖๗</sup> Levellers - เลเวลเลอร์ส เป็นชาวอังกฤษที่เคลื่อนไหวในช่วงสงครามกลางเมืองอังกฤษ (English Civil War, 1642-1651) เป็นพวกนิยมอำนาจอธิปไตยของปวงชน (Popular sovereignty) การขยายสิทธิเลือกตั้ง (Extended suffrage) และความเสมอภาคเบื้องต้นกฎหมาย (Equality before the law) ดู **Levellers columbia Encyclopaedia**, Columbia University Press, 2001.





ได้เสนอ “คำร้องขอสิทธิ” (Petition of Rights) ต่อรัฐบาล ในขณะที่ “กลุ่ม Cavalier” ซึ่งเป็นกลุ่มผู้จงรักภักดีต่ออดีตพระเจ้าชาร์ลส์ที่ ๑ และเป็นพวกต่อต้านระบบรัฐสภานิยมของโอลิเวอร์ ครอมเวลล์และต่อมากลุ่ม Cavalier<sup>๖๘</sup> ต่างก็รวมตัวกันเป็นกลุ่มการเมืองกลายเป็นพรรคทอริส์ (Tories) และในขณะเดียวกันกลุ่ม Levellers ซึ่งเป็นกลุ่มลัทธิรัฐสภานิยมได้จัดตั้งพรรควิกส์ (Whigs) ซึ่งทั้งสองพรรคได้รับเลือกตั้งมีที่นั่งในรัฐสภาอังกฤษในเวลาต่อมาพรรคทอริส์ก็กลายเป็นพรรคอนุรักษนิยม (Conservative Party) ส่วนพรรควิกส์กลายเป็นพรรคเลเบอร์ (Labor Party) ที่ผลักดันเป็นรัฐบาลอังกฤษในปัจจุบัน

### ๒.๓ กติกาเมย์ฟลาวเวอร์ (The Mayflower compact)

กติกาเมย์ฟลาวเวอร์ หรือกติกาดอกไม้แห่งเดือนพฤษภาคม เป็นข้อตกลงที่ลงนามโดยกลุ่มผู้แสวงบุญชาว “พิลกริมส์”<sup>๖๙</sup> (The Pilgrims) ชาวอังกฤษ ในปี

<sup>๖๘</sup> Cavaliers - คาวาเลียร์ พวกนิยมนระบบกษัตริย์ในช่วงก่อนและระหว่างสงครามกลางเมืองอังกฤษ (English Civil War) คำนี้มาจากภาษาฝรั่งเศส (Cavaliers) ซึ่งแปลว่าทหารม้า พวกคาวาเลียร์ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากชนชั้นต่างๆ มีส่วนช่วยในการฟื้นฟูระบอบกษัตริย์ในอังกฤษในปี ค.ศ. ๑๖๖๐ ภายหลังจากการเสียชีวิตของโอลิเวอร์ ครอมเวลล์ ในปี ค.ศ. ๑๖๕๘ ผู้สถาปนาสาธารณรัฐอังกฤษในปี ค.ศ. ๑๖๕๓, รายละเอียด ดู **สารานุกรมประวัติศาสตร์โลก**, กรุงเทพฯ : บริษัทริตเตอร์ส ไตเจสท์ (ประเทศไทย) จำกัด, พิมพ์ครั้งที่ ๓, ๒๕๔๘, หน้า ๘๓.

<sup>๖๙</sup> Pilgrimes ผู้บุกเบิกการตั้งรกรากในอเมริกาจำนวน ๑๐๒ คน เป็นผู้ก่อตั้งเมืองพลีมัธ แมสซาชูเซตส์ ชุมชนแห่งแรกในนิวอิงแลนด์ (New England) ซึ่งเดินทางมาบนเรือ “เมย์ฟลาวเวอร์” จากเมืองพลีมัธ ประเทศอังกฤษ ในปี ค.ศ. ๑๖๒๐ พวกพิลกริมส์เป็นพวกนัถือคริสตศาสนานิกายเพียวริแตน ซึ่งปฏิเสธศาสนาจักรเองกิลกันของอังกฤษ ในระหว่างการเดินทางพวกพิลกริมส์ตกลงกันในเอกสารว่าด้วยการปกครองตนเองในอาณานิคมอเมริกา ที่เรียกว่าสัญญาเมย์ฟลาวเวอร์ ซึ่งจอห์น คิวินซี อดัมส์ ประธานาธิบดีคนที่ ๖ ของสหรัฐฯ ยกย่องสัญญาเมย์ฟลาวเวอร์ว่าเป็นตัวอย่างแรกของสัญญาประชาคม รายละเอียด ดู **สารานุกรมประวัติศาสตร์โลก**, **อ้างแล้ว**, หน้า ๓๒๙.





ค.ศ. ๑๖๒๐ ที่มุ่งแสวงหาดินแดนใหม่ในอเมริกา กติกานั้นมีข้อกำหนดและตกลงกันว่าจะจัดตั้งรัฐบาลใหม่โดยพวกพิลกริมส์ด้วยตนเอง โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของ “หลักการปกครองโดยเสียงข้างมาก” (majority rule)

### ๓. การปรากฏตัวของเสาหลักประชาธิปไตยในศตวรรษที่ ๑๘-๑๙ (The Emergency of Democratic Milestones in Eighteenth and Nineteenth Century)

เสาหลักประชาธิปไตยที่กำเนิดขึ้นใหม่ในช่วงศตวรรษที่ ๑๘-๑๙ นั้น เป็นการกำเนิดรัฐประชาธิปไตยใหม่ภายใต้ระบบกฎหมายที่เป็นประชาธิปไตยหรือภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยในหลากหลายประเทศ และการปรากฏตัวของกระบวนการก่อตั้งระบอบประชาธิปไตยในประเทศเหล่านั้น กลายเป็นรากฐานอันเป็นเสาหลักประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญที่มั่นคงจนถึงปัจจุบันนี้ ได้แก่

๑) การกำเนิดสาธารณรัฐคอร์ซิกา (The Corsican Republic) ในปี ค.ศ. ๑๗๗๕ ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับแรกแห่งคอร์ซิกา ค.ศ. ๑๗๗๕ ซึ่งมีปาสควอล เปาลี (Pasquale Paoli) ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีคนแรกของคอร์ซิกา

๒) ในดินแดนอเมริกา

(๑) กลุ่มผู้อพยพในดินแดนอเมริกาอาณานิคมของอังกฤษ ได้ประกาศสิทธิของผู้อพยพโดย “คำประกาศว่าด้วยสิทธิเวอร์จิเนีย” (Virginia Declaration of Rights) ซึ่งคำประกาศนั้นมีเนื้อหาคล้ายกับพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิ (Bill of right of 1689) ของอังกฤษ คำประกาศสิทธิเวอร์จิเนียกำหนดให้การเก็บภาษีและการขึ้นภาษีของอังกฤษในดินแดนอเมริกานั้น จะต้องได้รับการยินยอมจากชาวอาณานิคมอเมริกา

(๒) ดินแดนอาณานิคมอเมริกาของอังกฤษได้ร่างรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๗๘๗ ภายหลังได้รับเอกราชในปี ค.ศ. ๑๗๗๖ รัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๗๘๗ ได้รับการให้สัตยาบันจาก ๑๓ มลรัฐในปี ค.ศ. ๑๗๘๘

(๓) สหรัฐอเมริกาตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๗๘๗ ได้ดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญว่าด้วยการกำหนดการห้ามการลงคะแนนเสียงที่เป็นปฏิปักษ์กับสิทธิพื้นฐานของมนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเชื้อชาติ สีผิว และเงื่อนไขความเป็นทาส





(๔) ในช่วงทศวรรษที่ ๑๗๙๐ เป็นต้นมา ระบบพรรคการเมือง ได้ถือกำเนิดในชุมชนท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา และกลายเป็นพรรคการเมืองท้องถิ่น ซึ่งพรรคการเมืองเหล่านั้นได้คิดค้นวิธีการโฆษณา (Propaganda) นโยบายของพรรค โดยการออกหนังสือพิมพ์ของพรรค คิดค้นวิธีการ “หยั่งเสียง” ความนิยมของพรรคโดยวิธีการใหม่ๆ (New Convassing techniques) โดยการออกแบบสอบถามความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการเมืองของประเทศเป็นระยะๆ การวางระบบการคัดเลือกผู้สมัครของพรรค โดยระบบคอรัคัส (Use of caucus system to select candidates) ซึ่งระบบนี้ก็ยังคงใช้อยู่ในปัจจุบัน เป็นระบบที่เข้มติของกรรมการบริหารพรรคในแต่ละรัฐเป็นเกณฑ์คัดเลือกผู้สมัคร รับเลือกตั้งในนามพรรคในการเลือกตั้งทุกระดับ

### ๓) ในยุโรป

(๑) ในช่วงทศวรรษที่ ๑๗๘๐ เกิดการก่อตัวของขบวนการ เคลื่อนไหวทางสังคม (Social movements) ซึ่งขบวนการเหล่านั้นมีความเห็นว่า คำว่า “ประชาธิปไตย” นั้นที่แท้จริงแล้ว คือการปะทะกันทางการเมืองระหว่างกลุ่ม อำมาตยาธิปไตย (Aristocrates) และกลุ่มประชาธิปไตย (Democrates) โดยเฉพาะที่เกิดขึ้นในกลุ่มประเทศ “เบเนลักซ์” (Benelux countries : Belguim Netherland and Luxemburg) ซึ่งกลุ่มประชาธิปไตยเป็นแกนนำในการเรียกร้องสิทธิทางการเมืองทำให้เกิดการปะทะกัน ส่งผลให้ความหมายของคำว่าประชาธิปไตยถูกเปลี่ยนไปในทางเชิงลบว่า ประชาธิปไตย ที่แท้ก็คือ ความโกลาหล ความวุ่นวาย การประท้วง นำประเทศไปสู่ความไร้ระเบียบ หรือเป็นความไร้รัฐบาล (ระบอบอนาธิปไตย : Anarchy) ซึ่งความหมายที่ว่านี้กลับเป็นคุณ สำหรับพวกนิยมระบอบอำมาตยาธิปไตยเท่านั้นเอง

(๒) ในฝรั่งเศส ปี ค.ศ. ๑๗๘๙ ได้กำเนิด “คำประกาศว่าด้วย สิทธิมนุษยชนและพลเมือง” (Declaration of the Rights of Man and of the Citizen 1789) คำประกาศ มาตรา ๑ ได้ประกาศว่า “มนุษย์ทุกคนเกิดมาและดำรงอยู่อย่างอิสระและ เสมอภาคกันในสิทธิ” (Men are born and remain free and equal in rights) ซึ่งต่อมา คำประกาศนี้ได้กลายเป็นเครื่องหมายสากลของสิทธิมนุษยชน (universal character of human rights)





(๓) ในฝรั่งเศส ปี ค.ศ. ๑๗๙๒ ผู้ชายฝรั่งเศสได้รับสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกที่ประชุมแห่งชาติ (The National convention ) แต่ต่อมาสิทธิดังกล่าวถูกยกเลิกโดยคณะผู้บริหารฝรั่งเศส (The French Directory)<sup>๗๐</sup> ในปี ค.ศ. ๑๗๙๕

(๔) ในฝรั่งเศส วันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๑๗๙๔ ที่ประชุมสภาแห่งชาติได้ตราทฤษฎีกายกเลิกความเป็นทาสในดินแดนต่าง ๆ ที่เป็นอาณานิคมของฝรั่งเศสภายใต้หลักประกันทางกฎหมายที่ว่า “มนุษย์ทุกคนปราศจากความแตกต่างของสีผิวผู้ที่อาศัยอยู่ในดินแดนอาณานิคมย่อมเป็นพลเมืองฝรั่งเศสและสามารถใช้สิทธิทั้งปวงตามที่ได้รับประกันตามรัฐธรรมนูญ” (All men, without distinction of color, residing in the colonies are French citizens and will enjoy all the rights assured by the constitution)<sup>๗๑</sup>

๔) ในโปแลนด์ รัฐธรรมนูญฉบับแรกของโปแลนด์ได้รับการสถาปนาในวันที่ ๓ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๗๙๑

๕) ในเฮติ การปฏิวัติเฮติเยน (The Haitian Revolution) ประสบความสำเร็จในปี ค.ศ. ๑๘๐๔ ซึ่งเป็นปีที่เฮติประกาศอิสรภาพจากฝรั่งเศส

๖) ในสหราชอาณาจักร

(๑) ในช่วงปี ค.ศ. ๑๘๐๗ ได้มีการตราพระราชบัญญัติการค้าทาสของสหราชอาณาจักร (The U.K. Slave Act of 1807) กำหนดห้ามการค้าทาสในจักรวรรดิอังกฤษ (The British Empire)

---

<sup>๗๐</sup> The French Directory : ค.ศ. ๑๗๙๕-๑๗๙๙ ของสาธารณรัฐฝรั่งเศสในช่วงแห่งความยุ่งเหยิงทางการเมืองจากระบบจาโกแบง (Jacobin) นักปฏิวัติฝรั่งเศส ส่งผลให้ฝรั่งเศสตกอยู่ภายใต้การปกครองของคณะผู้บริหารหรือคณะอำนาจการประกอบด้วย สภาห้าร้อย (สภาล่าง) และสภาอาวุโส (สภาสูง) และฝ่ายบริหาร จำนวน ๕ คน ทำหน้าที่สร้างเสถียรภาพทางการเมืองให้ฝรั่งเศส และยุติสงครามฝรั่งเศส-สเปน

<sup>๗๑</sup> Center for History and New Media George Mason University, “ Decree of the National Convention of 4 February 1794”, <http://chnu.gmu.edu/revolution/d/291> Retrieved 2013-07-06





(๒) ปี ค.ศ. ๑๘๓๒ รัฐสภาอังกฤษได้ผ่านพระราชบัญญัติปฏิรูป (The Reform Act of 1832) “เพื่อขยายสิทธิเลือกตั้ง” (The franchise) ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ในหมู่ประชากรอังกฤษ

(๓) ปี ค.ศ. ๑๘๓๓ รัฐสภาอังกฤษได้ผ่านพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลิกทาส (The Slavery Abolition Act of 1833) และบัญญัติให้กองทัพเรืออังกฤษสามารถโจมตีเรือค้าทาสของต่างชาติได้

๗) ในนิวซีแลนด์ ปี ค.ศ. ๑๘๙๓ นิวซีแลนด์เป็นประเทศแรกในโลกที่ได้ขยายสิทธิเลือกตั้งให้แก่สตรี (awarding to vote to women)

๘) ในที่อื่น ๆ

(๑) ในช่วงทศวรรษที่ ๑๘๕๐s ออสเตรเลียได้นำระบบการลงคะแนนลับมาใช้และระบบนี้ถูกนำไปใช้ในสหราชอาณาจักรปี ค.ศ. ๑๘๗๗ และในสหรัฐอเมริกาปี ค.ศ. ๑๘๙๒

(๒) ในแอฟริกาใต้ คนผิวดำได้รับสิทธิเลือกตั้งเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. ๑๘๕๓ ในการเลือกตั้งในจังหวัด The British – Administered Cape province

#### ๔. กระแสคลื่นประชาธิปไตยในช่วงศตวรรษที่ ๒๐ (20<sup>th</sup> Century waves of Democracy)

ในช่วงสิ้นสุดของสงครามโลกครั้งที่ ๑ นับว่าเป็นชัยชนะชั่วคราวของระบอบประชาธิปไตยในยุโรปตะวันตก โดยเฉพาะในฝรั่งเศสและเยอรมนี

ในฟินแลนด์ สิทธิทางการเมืองของประชาชนได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญในการลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้งทั่วไปใน “ระบบสัดส่วน” (Proportional Representation : PR) และระบบบัญชีรายชื่อพรรค (Party List : PL)

แต่ในรัสเซีย ระบอบประชาธิปไตยได้รับการสถาปนาในช่วงเวลาไม่กี่เดือนภายหลัง “การปฏิวัติเดือนกุมภาพันธ์ ๑๙๑๗” (The February Revolution in 1917) ภายใต้การนำของอเล็กซานเดอร์ เคเรนสกี (Alexander Kerensky) จนกระทั่งวลาดีเมียร์ เลนิน (Valadimir Lenin : ๑๘๗๖-๑๙๔๒) ได้ยึดอำนาจในรัสเซียภายหลังการปฏิวัติเดือน





ตุลาคม ค.ศ. ๑๙๑๗ (The Revolution of October 1917) พร้อมกับการกำเนิดสหภาพโซเวียตรัสเซียในระบอบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์

ในปีช่วงศตวรรษที่ ๑๙๓๐s ทั่วโลกเกิดภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจที่เรียกว่า “ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรง” (The Great depression) ได้บั่นทอนพลังประชาธิปไตยไปทุกประเทศทั่วโลก ส่งผลให้ช่วงทศวรรษที่ ๑๙๓๐s นั้น กลายเป็นความบานสะพรั่งของระบอบเผด็จการที่ผุดขึ้นทั่วยุโรปใต้และลาตินอเมริกา

ในสหรัฐอเมริกา พลเมืองชาวอินเดียแดงได้รับสิทธิตามกฎหมายให้เป็นพลเมืองของสหรัฐอเมริกา โดย “รัฐบัญญัติความเป็นพลเมืองของอินเดียแดง ค.ศ. ๑๙๒๔” (The Indian Citizenship Act of 1924) และต่อมาสหรัฐอเมริกาได้ขยายสิทธิเช่นว่านั้นให้กับพลเมือง “ผู้มีถิ่นฐานภายในอาณาเขตของสหรัฐอเมริกา (resident within the boundaries of the USA.)

## ๕. ระบอบประชาธิปไตย : ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ (Democracy : Post World War II)

สงครามโลกครั้งที่ ๒ ถือเป็นชัยชนะของระบอบประชาธิปไตยในยุโรปตะวันตก “รัฐบาลแบบตัวแทน” (Representative government) ถูกจัดตั้งขึ้นในหลายประเทศ เพื่อสนอง “เจตนารวมทั่วไป” (general will) ของบรรดาพลเมืองในประเทศนั้น แต่อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีการปรากฏตัวของ “ระบอบที่ไม่ใช่ประชาธิปไตย” (undemocratic regime) ขึ้นในหลายประเทศในยุโรปกลางและยุโรปตะวันออก เช่น “รัฐบริวารของโซเวียต” (Soviet satellite States) ในขณะที่ประเทศทางยุโรปใต้ก็ยังคงมีระบอบการปกครองรูปแบบเผด็จการอำนาจนิยมฝ่ายขวา “Right-wing Authoritarian Dictatorship” เช่น สเปนและโปรตุเกส

ในเอเชีย ญี่ปุ่นได้เคลื่อนไปสู่ประชาธิปไตยในช่วงสมัย “ไทโช” (Taisho period) ระหว่างทศวรรษที่ ๑๙๒๐ แต่ประชาธิปไตยในช่วงนั้นก็ตกอยู่ในมือของขุนทหารจนถึงก่อนและระหว่างสงครามโลกครั้งที่ ๒







ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ญี่ปุ่นได้หันกลับมาใช้รัฐธรรมนูญใหม่ภายหลัง ฝ่ายสัมพันธมิตรถอนกำลังออกจากญี่ปุ่น ในปี ค.ศ. ๑๙๔๖ การเลือกตั้งทั่วไปจึงได้เกิดขึ้นอีกครั้งในญี่ปุ่นและต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน

## ๖. การปลดปล่อยอาณานิคมและขบวนการสิทธิพลเมือง (Decolonisation and Civil Right Movement)

สงครามโลกครั้งที่ ๒ ได้หย่อนเมล็ดพันธุ์แห่งเสรีภาพในดินแดนต่าง ๆ นอกดินแดนยุโรปและญี่ปุ่น ยกเว้นสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียต โดยเฉพาะดินแดนที่เคยเป็นอาณานิคมของชาติตะวันตก ซึ่งมีเจ้าของอาณานิคม ได้แก่ อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมนี สเปน และโปรตุเกส ประชาชนในดินแดนอาณานิคมเหล่านั้นเกิดความรู้สึกร่วมในการต่อสู้กับลัทธิล่าอาณานิคม อย่างไรก็ตามในช่วงสงครามโลกครั้งที่ ๒ ดินแดนอาณานิคมต่าง ๆ พยายามที่จะผันตัวออกจากสงคราม แต่ก็ถูกประเทศเจ้าอาณานิคมให้คำมั่นสัญญาว่าหากให้ความช่วยเหลือประเทศเจ้าอาณานิคมในสงครามแล้ว จะคืนเอกราชให้แก่ดินแดนอาณานิคม

ในขณะที่สหรัฐอเมริกาซึ่งเคยเป็นดินแดนอาณานิคมของอังกฤษมาก่อน ได้กลายเป็นพลังใหม่ในการขับเคลื่อนและหนุนช่วยกระบวนการปลดปล่อยอาณานิคม โดยเฉพาะการช่วยเหลือขบวนการชาตินิยมของนัสเซอร์ (Nasser) แห่งอียิปต์ในระหว่างเกิด “วิกฤติคลองสุเอซ” (The Suez Crisis in 1956)<sup>๗๒</sup>

<sup>๗๒</sup> Suez War : ในปี ค.ศ. ๑๙๕๖ รัฐบาลอียิปต์ได้ยึดบริษัทคลองสุเอซเป็นของรัฐ ทำให้อิสราเอลได้ที่จะตอบโต้อียิปต์ ต่อมาอังกฤษและฝรั่งเศสยื่นคำขาดให้อิสราเอลและอียิปต์ ถอนกำลัง แต่ประธานาธิบดีกามัล นัสเซอร์ แห่งอียิปต์ไม่ยอมรับคำขาด กองกำลังฝรั่งเศสและอังกฤษจึงขึ้นฝั่งที่เมือง Port Said สหรัฐอเมริกาดันต่อฝรั่งเศสและอังกฤษ กองกำลังอังกฤษและฝรั่งเศสจึงยอมถอนตัวออกจากคลอง ทำให้คลองสุเอซตกอยู่ภายใต้การดูแลของนานาชาติอีกครั้ง รายละเอียด ดู **สารานุกรมประวัติศาสตร์โลก**, กรุงเทพฯ : บริษัท วิดีโอเดอส์ ไตเจสท์ (ประเทศไทย) จำกัด, พิมพ์ครั้งที่ ๓, ๒๕๔๘, หน้า ๔๐๐.





ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ สหประชาชาติได้มีมติให้แบ่ง “ดินแดนในอาณัติของอังกฤษ” (The British Mandate) ในตะวันออกกลางออกเป็น ๒ รัฐคือ รัฐยิว (Jewish State) และรัฐอาหรับ (Arabs State) ในปี ค.ศ. ๑๙๔๘ รัฐอิสราเอล (รัฐเดี่ยว) ได้ประกาศเอกราชซึ่งถือว่าเป็นการดำเนินการของระบอบประชาธิปไตยครั้งแรกในตะวันออกกลาง<sup>๗๓</sup>

ในส่วนของอินเดียนั้น อินเดียได้กลายเป็น “สาธารณรัฐประชาธิปไตย” (Democratic Republic) ในปี ค.ศ. ๑๙๕๐ ภายหลังได้รับเอกราชจากอังกฤษในปี ค.ศ. ๑๙๔๗ การเลือกตั้งครั้งแรกในปี ค.ศ. ๑๙๕๒ ทำให้อินเดียได้รับรองสถานะว่าเป็น “ประเทศเสรีประชาธิปไตยที่ใหญ่ที่สุดในโลก” (Achieved the status of the world’s largest liberal democracy) และยังคงดำรงสถานะนี้จนถึงปัจจุบัน

ขณะที่ดินแดนอาณานิคมต่าง ๆ ของอังกฤษทั่วโลกต่างก็ได้ทยอยได้รับเอกราชตั้งแต่ในปี ค.ศ. ๑๙๖๕ และในปีต่อ ๆ มากระบวนการปลดปล่อยอาณานิคมได้เกิดขึ้นอย่างขนานใหญ่ทั้งในเอเชียและแอฟริกา และดินแดนอาณานิคมเหล่านั้นต่างเร่งเปลี่ยนระบบการเมืองการปกครองเดิมไปสู่การจัดตั้งรัฐบาลประชาธิปไตย (Democratic Government)

## ๗. ช่วงปลายสงครามเย็นและช่วงต่อมาภายหลัง (Late Cold War and after)

ในช่วงปลายสงครามเย็น (Cold War)<sup>๗๔</sup> กระแสคลื่นลูกใหม่ของระบอบประชาธิปไตยได้แพร่ขยายไปอย่างกว้างขวางโดยเฉพาะในดินแดนยุโรปใต้ในช่วงทศวรรษที่ ๑๙๗๐s ที่มีการล้มครืนของรัฐบาลเผด็จการชาตินิยมฝ่ายขวา (Right – Wing nationalist dictatorship) และได้เกิดเหตุการณ์ทำนองเดียวกันในยุโรปกลางและยุโรป

<sup>๗๓</sup> Global Survey 2006: Middle East Progress, Freedom House (2005-12-19) retrieved on 2013-07-10

<sup>๗๔</sup> สงครามเย็นระหว่างมหาอำนาจตะวันตกและกลุ่มโซเวียตระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๔๕ - ๑๙๘๙ มีองค์ประกอบหลายประการที่คล้ายสงคราม กล่าวคือ มีการคุกคาม โคนล้ม การทุ่มงบประมาณซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ ความขัดแย้งระหว่างประเทศที่มีประเทศมหาอำนาจหนุนหลัง เพียงแต่มหาอำนาจทั้งสองประเทศไม่ได้เปิดฉากทำการสู้รบกันเท่านั้น





ตะวันออกในทศวรรษที่ ๑๙๘๐s ที่ให้กำเนิดประเทศเสรีประชาธิปไตยภายหลังการล่มสลายของสหภาพโซเวียตในช่วงทศวรรษที่ ๑๙๙๐s

ไม่เพียงแต่ประเทศต่าง ๆ ในยุโรปกลางและยุโรปตะวันออกเท่านั้นที่ก้าวเข้าไปสู่เส้นทางประชาธิปไตย แต่ยังมีอีกหลายประเทศที่มุ่งหน้าสู่การจัดตั้งรัฐบาลประชาธิปไตย เช่น ในลาตินอเมริกา เอเชียตะวันออก เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เอเชียกลาง ประเทศอาหรับและประเทศต่าง ๆ ในทวีปแอฟริกา

## ๘. กระแสคลื่นประชาธิปไตยในศตวรรษที่ ๒๑ (21<sup>st</sup> century waves of democracy)

ในศตวรรษที่ ๒๑ ขบวนการประชาธิปไตยดูเหมือนจะขยายไปทั่วโลก ในโลกอาหรับก็เกิดการประท้วงต่อต้านระบบการปกครองแบบเก่าที่ผู้นำผูกขาดอำนาจรัฐเป็นเวลานาน เช่น ในอียิปต์ ตูนิเซีย เยเมนและซีเรีย

ในเอเชีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสาธารณรัฐสหภาพเมียนมาร์ ซึ่งเคยตกอยู่ภายใต้อำนาจของคณะทหาร (Junta) เป็นเวลากว่า ๒๐ ปี ในปี ค.ศ. ๒๐๐๘ สาธารณรัฐเมียนมาร์จัดให้มีการรัฐธรรมนูฉบับใหม่และในช่วงต้นปี ค.ศ. ๒๐๑๐ รัฐบาลเมียนมาร์ได้จัดให้มีการเลือกตั้งและปล่อยตัวองซาน ซูจี (Aung San Suu Kyi : ค.ศ. ๑๙๔๕ ถึงปัจจุบัน) จากการถูกกักบริเวณในบ้านพัก และอนุญาตให้ซูจีลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ ซึ่งซูจีได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยการเลือกตั้งซ่อม (by-election) ในเดือนเมษายน ค.ศ. ๒๐๑๒ ที่ผ่านมา

ในภูฏาน กษัตริย์จิกมี ซิง วังชุก ประกาศให้มีการเลือกตั้งทั่วไป และต่อมาพระองค์ได้สละราชสมบัติและมอบราชบัลลังก์ให้พระราชโอรสองค์โต จิกมี เคเซอร์ นัมเกล วังชุก ในปี ค.ศ. ๒๐๐๖ และปัจจุบันภูฏานกำลังก้าวอย่างบนเส้นทางของระบอบประชาธิปไตยไปสู่อนาคตอย่างช้า ๆ แต่มั่นคงและมุ่งพัฒนาสู่ประเทศที่มีความเจริญเติบโตทางความสุขของประชาชนมากกว่ามุ่งสู่ประเทศที่มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ





## ๙. ระบอบประชาธิปไตย : แนวโน้มร่วมสมัย (Democracies : Contemporary Trends)

แนวโน้มปัจจุบันประเทศหลายประเทศได้ผสมผสานระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทนและระบอบประชาธิปไตยโดยตรง เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองมากยิ่งขึ้น เมื่อระบบการเมืองเปลี่ยนแปลง รัฐธรรมนูญก็ย่อมเปลี่ยนแปลงตาม และหรือเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ แต่ละยุคแต่ละสมัย ระบบการเมืองการปกครองก็ย่อมเปลี่ยนแปลงตามรัฐธรรมนูญฉบับนั้น ๆ สิ่งนี้ก็เป็นลักษณะของระบบการเมืองการปกครองของนานาประเทศ

ในหลายประเทศในปัจจุบันได้พัฒนาระบอบประชาธิปไตยดั้งเดิมเป็นประชาธิปไตยที่เรียกว่า “ระบอบประชาธิปไตยที่ผ่านการปรึกษา” (Deliberative Democracy) ที่จัดให้พลเมืองจำนวนหนึ่งในฐานะตัวแทนประชาชนเข้าร่วมประชุมแลกเปลี่ยนเหตุผลในที่ประชุมที่เรียกว่า “การประชุมเชิงปรึกษา” (Deliberative forum) ซึ่งเป็นการประชุมของตัวแทนสาธารณชนกลุ่มย่อยๆ (minpublic forum) ซึ่งถือว่าเป็นที่ประชุมของตัวแทนพลเมือง (citizens' Assemblies) ดังเช่นที่เกิดขึ้นในหลายประเทศ เช่น แคนาดา ปี ค.ศ. ๒๐๐๔ และ ๒๐๐๖ ในเนเธอร์แลนด์ ในปี ค.ศ. ๒๐๐๖ ที่ประชุมได้อภิปรายเกี่ยวกับการปฏิรูประบบเลือกตั้ง และในไอร์แลนด์ ในปี ค.ศ. ๒๐๐๙ และ ๒๐๑๐ ซึ่งที่ประชุมได้เปิดอภิปรายเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น

“ระบอบประชาธิปไตยแบบปรึกษา” (Deliberative Democracy) นี้ นับว่าเป็นนวัตกรรมที่พัฒนาจากรบอบประชาธิปไตยร่วมสมัย ระบอบประชาธิปไตยแบบปรึกษาเป็นวิถีของการอภิปรายปัญหาชาติ โดยตั้งอยู่บนหลักการของการอภิปรายที่ใช้หลักฐานเหตุผลกับปิววาจาและปัญญา นำไปสู่บทสรุปที่เป็นแนวทางแก้ปัญหาของชาติโดยฉันทามติ (Cousensus) ซึ่งเป็นหนทางนำความเจริญมาสู่สันติให้ประชาชน





## ๑๐. สรุป (Conclusion)

ภายใต้อิทธิพลตามแนวความคิดทฤษฎีว่าด้วยระบอบประชาธิปไตย เมล็ดพันธุ์ประชาธิปไตยได้ถูกเพาะปมมาตั้งแต่ยุคปฐมกาลที่เกิดขึ้นมานับพัน ๆ ปี (Millennium) เพื่อให้พลเมืองหรือผู้แทนของเขาได้ร่วมชุมนุมเพื่อแลกเปลี่ยนเหตุผลถึงปัญหาของชนเผ่า ปัญหาของนครรัฐ ปัญหาของประเทศ ซึ่งในบางครั้งวิธีการดังกล่าวก็ล่มสลาย รูปแบบการเมืองการปกครองย้อนกลับไประบอบอำมาตยาธิปไตยบ้าง ระบอบคณาธิปไตยบ้าง หรือแม้แต่ระบอบทรราชบ้าง ต่างสลับหมุนเวียน เกิดขึ้น ดำรงอยู่ เปลี่ยนแปลง ล่มสลาย เกิดขึ้นใหม่ ตามกฎของความเป็นอนิจจังของสังคัม

ในบางครั้งแม้จะมีระบอบประชาธิปไตย แต่ประชาธิปไตยในบางรัฐ บางประเทศนั้นกลับถูกแค้ให้หมายความว่า แท้จริงแล้วระบอบประชาธิปไตยของประเทศนั้น เป็นเพียงการปะทะกันทางการเมืองระหว่างกลุ่มอำมาตยาธิปไตย (Aristocrats) ซึ่งนิยมการปกครองระบอบอำมาตยาธิปไตยและกลุ่มประชาธิปไตย (Democrats) ซึ่งนิยมการปกครองระบอบประชาธิปไตย การปะทะกันเช่นนั้นทำให้ความหมายของคำว่า ประชาธิปไตยกลายเป็นความหมายในเชิงลบ กลายเป็นการมองว่าประชาธิปไตยเป็นระบอบที่เป็นประตู่ให้เกิดความโกลาหล ความไร้ระเบียบอันเกิดจากการชุมนุมทางการเมืองที่มีความถี่มากขึ้น รุนแรงขึ้น และส่งผลให้เกิดภาวะไร้ระเบียบในสังคัม ส่งผลให้หน่วยงานของรัฐนั้นทั้ง ๆ ที่เป็นรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งเป็นรัฐบาลที่อ่อนแอและสิ่งนี้กลับเป็นผลดีของผู้นิยมระบอบอำมาตยาธิปไตยหรือระบอบเผด็จการอำนาจนิยมในมุกกลับ

อย่างไรก็ตามในยุคประชาธิปไตยสมัยใหม่ ประชาธิปไตยทั้งแบบทางอ้อมหรือแบบผู้แทนและประชาธิปไตยในแบบทางตรงกลายเป็นเครื่องมือที่สำคัญทางการเมืองที่ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นในระดับหนึ่ง

ในปัจจุบันในบางประเทศได้ผลิตนวัตกรรมใหม่ของระบอบประชาธิปไตย ในรูปประชาธิปไตยแบบปรึกษา ใช้สมาชิกตัวแทนประชาชนเป็นที่ได้เสียงอภิปรายถึงปัญหาของชาติโดยใช้หลักฐาน เหตุผลกับปียวจาและปัญญาเพื่อค้นแนวทางพัฒนาไปสู่สังคัมที่ดีกว่า





แต่ระบอบประชาธิปไตยแบบปรีกษานั้นจะเกิดขึ้นรัฐใด ประเทศใดได้นั้น ก็ต่อเมื่อต้นไม้แห่งประชาธิปไตยของประเทศนั้นของรัฐนั้นได้ฝังรากลึก มีลำต้นแข็งแรง สูงใหญ่ กิ่งก้านแผ่ไพศาล ทอดร่มเงาแห่งความเท่าเทียมในสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค และความยุติธรรมให้แก่ประชาชนผู้ที่อยู่อาศัยใต้ร่มเงาต้นไม้ต้นประชาธิปไตยต้นนั้น

แต่หากว่าในรัฐใดในประเทศใดที่ต้นไม้แห่งประชาธิปไตยยังคงแคระแกร็น ต้นไม้ต้นนั้นย่อมไม่อาจทอดแผ่ร่มเงาของความเท่าเทียมกันในสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค และความยุติธรรมให้แก่ผู้คนที่อาศัยใต้ต้นไม้ประชาธิปไตยต้นนั้นได้ ผู้คนเหล่านั้น ย่อมลุกขึ้นต่อสู้เรียกร้องเพื่อให้ได้มาซึ่งความเท่าเทียมกันในสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค และความยุติธรรม และการลุกขึ้นต่อสู้เรียกร้องของผู้คนเหล่านั้น ย่อมเกิดขึ้นครั้งแล้ว ครั้งเล่าและจะเกิดขึ้นไม่มีวันที่สิ้นสุด





## บรรณานุกรม

- Balot, R. K., **A Companion to Greek and Roman Political Thought**, John Wiley and Sons, 2009.
- Bongard-Levin, G. M., **A Complex Study of Ancient India**, South Asia Books, 1986.
- Buckley, T., **Aspects of Greek History 750-323 BC: A Source-Based Approach**, London : Routledge, 1966.
- Carledge, P., **Spartan reflections**, University of California Press, 2001.
- Clarke, O., Foweraker, J., **Encyclopaedia of Democratic Thought**, Taylor and Francis, 2001.
- Diodorus, Sicules, **Historical Library**, Translate by G. Booth, Wikisource.
- Gordon, L. A. and Miller, B., **A Syllabus of Indian Civilization**, New York : Columbia University Press, 1971.
- Isakhan, B., “Engaging “Primitive Democracy””, **Mideast Roots of Collective Governance, Middle East Policy**, 14(3), 2007.
- Jacobsen, T., “Primitive Democracy in Ancient Mesopotamia”, **Journal of Near Eastern Studies**, 2(3), 1943.
- Pomeroy, S. B., Burstein, S. M., Donlan, W., Roberts J. T., **Ancient Greece: A Political, Social, and Cultural History**, Oxford University Press, 1999.
- Powell, A., **Athens and Sparta: Constructing Greek Political and Social History from 478 BC**, London : Routledge, 2001.
- Raaflaub, K. A., Ober, J., Wallace R. W., **Origins of Democracy in Ancient Greece**, University of California Press, 2007.
- Robinson, E. W., **The First Democracy: Early Government Outside Athens**, Frang Steiner Verlage, 1977.
- Sharma, J. P., **Aspects of Political Ideas and Institutions in Ancient India**, Motilal Banarsidass Publ, 1968.
- Stephenson, C., Marcham, F. G., **Sources of English Constitutional History**, Vol.1, London : Harper and Row Publishers Inc., 1972.





อำนาจสำคัญในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ :  
กรณีศึกษาอำนาจที่ได้รับจากรัฐธรรมนูญ  
ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

ภูภณัช รัตนชัย\*

รศ.สิทธิกร ศักดิ์แสง\*\*

๕' เวลาที่มีปัญหาทางการเมืองในเรื่องของอำนาจในการจัดทำหรือ  
การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จะพบว่าอำนาจซึ่งได้รับจากรัฐธรรมนูญและมักจะเกิดขึ้น  
เสมอคือ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญซึ่งมีการจัดทำรัฐธรรมนูญทั้งฉบับและใช้แทนที่

\*อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

\*\*อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี





รัฐธรรมนูญฉบับเดิม การจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่จากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้ ถือว่าเกินเลยจากอำนาจซึ่งได้รับจากรัฐธรรมนูญ เพราะมิใช่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบางมาตราซึ่งเป็นการยกเลิกบทบัญญัติบางมาตรา แต่เป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญทั้งฉบับแล้วบัญญัติขึ้นมาใหม่ทั้งฉบับ ถ้าเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญนอกวิถีทางรัฐธรรมนูญ (การปฏิวัติหรือรัฐประหาร) ก็สามารรถเห็นได้ชัดว่าเป็นผู้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ แต่ถ้าเป็นการเปลี่ยนแปลงโดยสันติ เช่น โดยรัฐสภาที่มีอยู่เดิมและอาศัยกระบวนการเช่นเดียวกันกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ รัฐสภาก็มีอำนาจเช่นนั้นได้อย่างไร อำนาจนั้นมาจากไหน<sup>๑</sup> จะถือว่าเป็นอำนาจซึ่งได้รับมาจากรัฐธรรมนูญหรือไม่ นี่คือประเด็นคำถามและเป็นประเด็นข้อถกเถียงในทางวิชาการของอำนาจที่ได้รับมอบมาจากรัฐธรรมนูญที่เป็นอำนาจหนึ่งของอำนาจสำคัญในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งในบทความนี้ผู้เขียนจะกล่าวและอธิบายแยกออกเป็น ๓ ส่วน คือ ส่วนแรกอธิบายถึงอำนาจสำคัญในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ ส่วนที่ ๒ อธิบายอำนาจสำคัญในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศไทย และส่วนที่ ๓ วิเคราะห์อำนาจสำคัญในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญที่เป็นอำนาจซึ่งได้รับมาจากรัฐธรรมนูญในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ดังนี้



<sup>๑</sup> วิชาญ เครืองาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : นิติบรรณการ, ๒๕๓๐, หน้า ๗๔-๗๓.



อำนาจสำคัญในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ :  
กรณีศึกษาอำนาจที่ได้รับจากรัฐธรรมนูญ  
ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐



## ส่วนที่ ๑ อำนาจสำคัญในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญนั้นเกิดขึ้นได้อย่างไร มีอำนาจใดบ้างในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ ใครเป็นผู้มีอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญ ซึ่งแนวคิดการเกิดของรัฐธรรมนูญมีอยู่ ๓ อำนาจ คือ อำนาจการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ อำนาจการจัดทำรัฐธรรมนูญและอำนาจที่ได้รับมอบมาจากรัฐธรรมนูญ ดังนี้

### ๑.๑ อำนาจการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ

อำนาจการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ (The Constitution provides) หมายถึง อำนาจทางการเมืองของคณะบุคคลหรือบุคคลที่อยู่ในฐานะบันดาลให้มีรัฐธรรมนูญขึ้นได้สำเร็จ หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ” โดยนัยนี้ผู้มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ หมายถึง รัฐสุภัติปัตย์ (Sovereign) หรือผู้มีฐานะอย่างรัฐสุภัติปัตย์ (ผู้มีอำนาจสูงสุด) ซึ่งผู้มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ คือ ประมุขของรัฐเป็นผู้จัดให้มีขึ้น ผู้ก่อการปฏิวัติหรือรัฐประหารเป็นผู้จัดให้มีขึ้น ราชนกรเป็นผู้จัดให้มีขึ้น ประมุขของรัฐ คณะปฏิวัติหรือรัฐประหารและราชนกรร่วมกันจัดให้มีขึ้น และผู้มีอำนาจจากองค์กรภายนอกจัดให้มีขึ้น ดังนี้<sup>๒</sup>

#### ๑.๑.๑ ประมุขของรัฐเป็นผู้จัดให้มีรัฐธรรมนูญ

ประมุขของรัฐเป็นผู้จัดให้มีอาจแบ่งได้ ๒ ลักษณะ คือ ประมุขของรัฐที่เป็นกษัตริย์กับประมุขของรัฐที่เป็นบุคคลธรรมดา แต่เมื่อพิจารณาทางประวัติศาสตร์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญ ประมุขของรัฐเป็นผู้จัดให้มีรัฐธรรมนูญจะเป็นกษัตริย์ที่มีการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อาจเป็นผู้จัดให้มีรัฐธรรมนูญขึ้นเองได้ตามพระราชประสงค์ เมื่อพระองค์ทรงเล็งเห็นว่าถึงเวลาแล้วที่ประชาชนควรมีสติทมิเสียย ในการบริหารประเทศ ในกรณีเช่นนี้ประมุขของรัฐจะสละอำนาจบางส่วนของพระองค์ให้แก่คณะบุคคลหรือประชาชนทั่วไป แต่ย้งทรงสงวนพระราชอำนาจบางประการไว้

<sup>๒</sup> วิษณุ เครืองาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : นิติบรรณการ, ๒๕๓๐, หน้า ๗๔-๘๓.





**ตัวอย่าง** รัฐธรรมนูญที่ประมุขของรัฐเป็นผู้จัดให้มี ได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศญี่ปุ่น สมัยรัชกาลพระเจ้าเมจิแห่งประเทศญี่ปุ่นทรงพระราชทานรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๑๘๘๙<sup>๓</sup> ซึ่งต่อมาได้ถูกยกเลิกไปหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ รัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมนีในปี ค.ศ. ๑๘๑๕ รัฐธรรมนูญของประเทศโมนาโก ซึ่งจัดให้มีขึ้นเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๑๑ และรัฐธรรมนูญของประเทศเอธิโอเปีย ค.ศ. ๑๙๓๑<sup>๔</sup> รัฐธรรมนูญของประเทศภูฏาน คือ สมเด็จพระราชาธิบดีจิกมีซิงเก วังชุก ทรงจัดให้มีรัฐธรรมนูญเปลี่ยนการปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญเมื่อปี ค.ศ. ๒๐๐๘ เป็นต้น

**ข้อสังเกต** การที่ประมุขจัดให้มีรัฐธรรมนูญขึ้นเองย่อมส่งผลดี ๒ ประการ คือ

๑. เพื่อช่วยให้ประเทศพ้นจากการปฏิวัติ เพราะประมุขของรัฐได้จัดให้มีรัฐธรรมนูญขึ้นก่อนที่มีการเรียกร้องหรือบีบบังคับให้มีรัฐธรรมนูญขึ้น

๒. เพื่อเสริมสร้างบารมีของกษัตริย์ ตลอดจนเป็นวิธีการทำให้พสกนิกรเคารพยำเกรงกษัตริย์ยิ่งขึ้น เพราะสำนักในพระกรุณาและน้ำพระทัยที่ทรงสละพระราชอำนาจบางส่วนแก่พสกนิกรของพระองค์

### ๑.๑.๒ ผู้ก่อการปฏิวัติหรือรัฐประหารในฐานะจัดให้มีรัฐธรรมนูญ

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง ที่เรียกว่า “การปฏิวัติ” (Revolution) หรือเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลโดยใช้กำลังอำนาจบังคับที่เรียกว่า

<sup>๓</sup> สมบัติ ฉำรงธัญวงศ์. การเมืองการปกครอง พ.ศ. ๑๗๖๒-๒๕๐๐. พิมพ์ครั้งที่ ๖, กรุงเทพฯ : เสมาธรรม, ๒๕๕๔.

<sup>๔</sup> วิษณุ เครืองาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : นิติบรรณการ, ๒๕๓๐, หน้า ๗๕.





“รัฐประหาร” (Coup d'état) ผู้ก่อการปฏิวัติหรือรัฐประหารได้สำเร็จย่อมอยู่ในฐานะ รัฐสุธิปัตย์ ซึ่งมีอำนาจวางกฎเกณฑ์การปกครองประเทศได้ตามที่ตนต้องการ บุคคลประเภทนี้จึงจัดได้ว่าเป็นผู้มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ

**ตัวอย่างเช่น** การปฏิวัติครั้งใหญ่ของประเทศฝรั่งเศส ปี ค.ศ. ๑๗๘๙ การปฏิวัติในประเทศรัสเซีย ปี ค.ศ. ๑๙๑๗ เป็นตัวอย่างของการปฏิวัติที่เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบกษัตริย์ไปสู่ระบอบอื่นในทันทีทันใดและมีการจัดให้มีรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่<sup>๕</sup>

### ๑.๑.๓ ราษฎรในฐานะผู้มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ

ในกรณีราษฎรร่วมกันก่อการปฏิวัติและเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองได้สำเร็จ ราษฎรทั้งปวงย่อมได้ชื่อว่า ผู้มีอำนาจยิ่งใหญ่ในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตย ซึ่งตนช่วงชิงมาได้ แม้หัวหน้าผู้ก่อการปฏิวัติก็ต้องอยู่ภายใต้ความประสงค์ของประชาชน จะทำการใดตามความพอใจของตนเองดังในกรณีดังกล่าวข้างต้นไม่ได้

**ตัวอย่าง** รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา ค.ศ. ๑๗๘๗ ซึ่งเป็นผลจากชาวอเมริกันใน ๑๓ มลรัฐใหญ่ปฏิวัติแยกตัวออกจากประเทศอังกฤษเมื่อวันที่ ๔ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๗๗๖ รัฐธรรมนูญของประเทศรัสเซีย ค.ศ. ๑๙๑๘ ซึ่งเป็นผลมาจากการที่ชาวรัสเซียปฏิวัติยึดอำนาจจากพระเจ้านิโคลัสในปี ค.ศ. ๑๙๑๗ รัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๗๙๑ ซึ่งเป็นผลมาจากการที่ชาวฝรั่งเศสปฏิวัติยึดอำนาจจากพระเจ้าหลุยส์ที่ ๑๖ ในปี ค.ศ. ๑๗๘๙ เป็นต้น คำปรารภของรัฐธรรมนูญชนิดนี้มักจะมีถ้อยคำเร้าใจแสดงให้เห็นถึงพลังร่วมกันของประชาชน ซึ่งฝ่าฟันอุปสรรคนานัปการจนสำเร็จ<sup>๖</sup>

<sup>๕</sup> วิชาญ เครื่องงาม. **กฎหมายรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ : นิติบรรณการ, ๒๕๓๐, หน้า ๗๖.

<sup>๖</sup> อ้างแล้ว, หน้า ๗๘.





### ๑.๑.๔ ประมุขของรัฐ คณะปฏิวัติหรือรัฐประหาร และราษฎรเป็นผู้จัดให้มีรัฐธรรมนูญร่วมกัน

ในบางกรณีเมื่อมีการปฏิวัติรัฐประหารเกิดขึ้น คณะปฏิวัติรัฐประหารไม่ต้องการให้เกิดความขัดแย้งทางสังคม หรือความรุนแรง คณะปฏิวัติรัฐประหารเมื่อได้ปฏิวัติรัฐประหารสำเร็จต้องการอำนาจทางสังคมที่ประมุขของรัฐมีต่อประชาชน อาจอาศัยอำนาจของประมุขของรัฐโน้มน้าวให้ประชาชนร่วมมือในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญขึ้น จึงเกิดแนวความคิดประมุขของรัฐ ผู้ก่อการปฏิวัติหรือรัฐประหาร ราษฎร ในฐานะเป็นผู้จัดให้มีร่วมกัน ซึ่งถือว่าเป็นการตกลงร่วมกันในการจัดทำรัฐธรรมนูญ

### ๑.๑.๕ ผู้มีอำนาจภายนอกในฐานะผู้มีอำนาจจัดให้มี

ประเทศที่จะได้รับเอกราชคืนจากประเทศเจ้าอาณานิคมนั้นมักจะตกลงเป็นเงื่อนไขก่อนเสมอว่า ประเทศได้เอกราชคืนจะต้องจัดทำรัฐธรรมนูญซึ่งประเทศเจ้าอาณานิคมรับรองแล้ว ซึ่งถือว่ารัฐเจ้าอาณานิคมเป็นผู้มีอำนาจภายนอกในฐานะผู้มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ

**ตัวอย่างเช่น** ประเทศอังกฤษให้เอกราชคืนมลายูในปี ค.ศ. ๑๙๕๗ และสิงคโปร์ในปี ค.ศ. ๑๙๖๓ และในกรณีประเทศญี่ปุ่นหลังแพ้สงครามโลกครั้งที่ ๒ อยู่ภายใต้การดูแลของประเทศสหรัฐอเมริกา ถ้าประเทศญี่ปุ่นปลดจากการยึดครองและได้เอกราชโดยสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อมีการจัดทำรัฐธรรมนูญ มีการกำหนดกฎเกณฑ์การปกครองประเทศเป็นที่พอใจแก่ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งการจัดทำรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งถือว่าประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นผู้จัดให้มีและเป็นผู้จัดทำเองด้วย ในกรณีนี้ถือได้ว่ารัฐบาลของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นผู้มีอำนาจภายนอกในฐานะผู้จัด



อำนาจสำคัญในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ :  
กรณีศึกษาอำนาจที่ได้รับจากรัฐธรรมนูญ  
ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐



ให้มีรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น ค.ศ. ๑๙๔๗ (ฉบับปัจจุบัน)<sup>๗</sup> เป็นต้น

**ข้อสังเกต** รัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นจากผู้มีอำนาจจากองค์กรภายนอก ในฐานะผู้จัดให้มีรัฐธรรมนูญ อาจก่อให้เกิดผลเสียบางประการ ดังนี้<sup>๘</sup>

๑. ทำให้ประชาชนขาดความภาคภูมิใจรัฐธรรมนูญของตน เรื่องนี้เป็นเหตุผลในทางจิตวิทยาทางการเมือง เช่น กรณีรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่นที่ประเทศสหรัฐอเมริกาจัดให้มีและจัดทำโดยคณะกรรมการชาวอเมริกัน ได้มีชาวญี่ปุ่นจำนวนมากที่รังเกียจรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เพราะเห็นว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่องค์กรภายนอกยึดเยียดให้ เป็นต้น

---

<sup>๗</sup> รัฐธรรมนูญญี่ปุ่น ค.ศ. ๑๙๔๗ (ฉบับปัจจุบัน) เมื่อกองทัพญี่ปุ่นแพ้สงครามโลกครั้งที่ ๒ ฝ่ายสัมพันธมิตร คือ สหรัฐอเมริกาเข้ายึดครองญี่ปุ่น ผู้บัญชาทหาร นายพล แมคอาเธอร์ได้เสนอว่าญี่ปุ่นจะปลดจากการถูกยึดครองและได้เอกราชโดยสมบูรณ์ ต่อเมื่อมีการจัดทำรัฐธรรมนูญ ซึ่งกำหนดกฎเกณฑ์การปกครองประเทศจนเป็นที่พอใจแก่รัฐบาลประเทศสหรัฐอเมริกาแล้ว อ้างถึง Robert E. Ward, **Japan's Political System.** (New jersey : Prentic-Hall, Inc.,1978), p. 22 ซึ่งนายพล แมคอาเธอร์ได้ตั้ง คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นประกอบด้วยชาวสหรัฐอเมริกา จำนวน ๒๕ นาย โดยมี นายพล วิทนีเย เป็นประธานคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ **ข้อสังเกต** คณะกรรมาธิการ ชุดนี้ประกอบด้วยนักกฎหมายทั่วไปซึ่งมีใช้นักกฎหมายรัฐธรรมนูญ จำนวน ๔ นาย นักบริหาร รัฐกิจ จำนวน ๑ นาย นักประวัติศาสตร์ จำนวน ๑ นาย นักสังคมวิทยา จำนวน ๑ นาย และ นายทหาร จำนวน ๑๘ นาย ใช้เวลาจัดทำรัฐธรรมนูญรวม ๖ วัน แต่ถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่สมบูรณ์ที่สุดฉบับหนึ่ง อ้างถึง I.D. Duchacek, **Rights and Liberty in the word Today: Constitutional Promise and Reality.** (California : A.B.C. Clio, 1973) pp. 14-16 อ้างใน วิษณุ เครืองาม. **กฎหมายรัฐธรรมนูญ.** กรุงเทพฯ : นิติบรรณการ, ๒๕๓๐, หน้า ๘๒.

<sup>๘</sup> วิษณุ เครืองาม. **อ้างแล้ว,** หน้า ๘๓.





๒. การที่องค์กรภายนอกเข้ามาจัดให้มีรัฐธรรมนูญขึ้นอาจจะเป็นการฝ่าฝืนความประสงค์และเจตนารมณ์ของประชาชนในประเทศนั้น ๆ เช่น รัฐธรรมนูญอาจจะมีบทบัญญัติบางอย่างซึ่งไม่สอดคล้องกับลักษณะนิสัย สภาพภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ และความเป็นอยู่ของประชาชน เป็นต้น

### ๑.๒ อำนาจการจัดทำรัฐธรรมนูญ

ในทางทฤษฎีกฎหมายรัฐธรรมนูญถือว่าอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญ (Authorized by the Constitution) เป็นอำนาจที่ควบคู่กับอำนาจการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ เพราะถ้าไม่มีผู้จัดให้มีย่อมไม่มีผู้จัดทำ เว้นแต่ในบางกรณีผู้มีอำนาจจัดให้มีกับผู้จัดให้ทำเป็นบุคคลเดียวกัน<sup>๙</sup> ส่วนกระบวนการวิธีการจัดทำ<sup>๑๐</sup>และความสั้นหรือความยาวของ

<sup>๙</sup> พรชัย เลื่อนฉวี. กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมือง. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, ๒๕๔๖.

<sup>๑๐</sup> การจัดทำรัฐธรรมนูญนั้นมีวิธีการจัดทำรัฐธรรมนูญด้วยกัน ๒ วิธี คือ วิธีจัดทำรัฐธรรมนูญด้วยการคิดขึ้นมาใหม่ กับวิธีการจัดทำรัฐธรรมนูญโดยการเทียบเคียงหรือการลอกเลียนแบบ ดังนี้

๑. วิธีจัดทำรัฐธรรมนูญด้วยการคิดขึ้นมาใหม่ คือ การคิดโดยการคิดค้นหาหลักเกณฑ์แห่งรัฐธรรมนูญขึ้นเอง เพื่อเป็นเอกลักษณ์และสอดคล้องกับวัฒนธรรมของประเทศนั้น เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา ค.ศ. ๑๗๘๗ ได้จัดทำขึ้นมาใหม่หลังจากการปลดออกหรือการประกาศอิสรภาพจากประเทศอังกฤษของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งจัดทำรัฐธรรมนูญที่วางหลักการปกครองที่แตกต่างไปจากประเทศอังกฤษ เช่น การใช้ระบบรัฐบาลแบบประธานาธิบดี วางหลักการแบ่งแยกอำนาจหรือแบ่งหน้าที่ของแต่ละองค์การค่อนข้างจะเคร่งครัดที่แตกต่างไปจากระบบรัฐบาลแบบรัฐสภาที่วางหลักการแบ่งแยกอำนาจหรือแบ่งหน้าที่ขององค์การไม่ค่อยเคร่งครัด เป็นต้น

๒. วิธีการจัดทำรัฐธรรมนูญโดยการเทียบเคียงหรือการลอกเลียนแบบ โดยการหยิบยืมเอาหลักเกณฑ์จากรัฐธรรมนูญของนานาประเทศนำมาเป็นต้นแบบ ซึ่งมีทั้งในรูปแบบของรัฐ รูปแบบการจัดระเบียบแห่งการใช้อำนาจรัฐ กลไกการปกครองประเทศ ตลอดจนหลักการแบ่งแยกอำนาจและสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่คล้ายคลึงกัน รัฐธรรมนูญฉบับสำคัญที่ได้กลายเป็นเจ้าตำรับในรัฐธรรมนูญอื่น ๆ อย่างแพร่หลาย ได้แก่ รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสและรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมนี ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ก็ได้ลอกเลียนแบบจากรัฐธรรมนูญฉบับสำคัญข้างต้นไว้หลายเรื่องด้วยกัน



อำนาจสำคัญในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ :  
กรณีศึกษาอำนาจที่ได้รับจากรัฐธรรมนูญ  
ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐



รัฐธรรมนูญนั้น<sup>๑๑</sup>ขึ้นอยู่กับสภาพสังคม เศรษฐกิจของแต่ละประเทศ ผู้จัดทำรัฐธรรมนูญแยกพิจารณาได้ ดังนี้

### ๑.๒.๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญโดยบุคคลคนเดียว

กรณีที่บุคคลคนเดียวจัดทำรัฐธรรมนูญ มักเกิดขึ้นจากการปฏิวัติหรือรัฐประหาร และผู้ปฏิวัติได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญเตรียมไว้ก่อนแล้ว ร่างรัฐธรรมนูญประเภทนี้มักมีข้อความสั้น ๆ และมุ่งหมายจะให้ป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราว ซึ่งเป็น

---

<sup>๑๑</sup> การที่จะร่างให้รัฐธรรมนูญมีข้อความสั้นหรือยาวจะต้องพิจารณาหลักเกณฑ์ ดังนี้

๑. ประวัติศาสตร์และวิวัฒนาการทางการเมือง เช่น ประเทศที่เพิ่งได้เอกราชหรือประเทศที่ตั้งระบอบการปกครองประเทศใหม่มักมีรัฐธรรมนูญที่ยาว

๒. ประสิทธิภาพของศาลหรือสถาบันตุลาการหรือองค์กรที่มีอำนาจในการตีความตามรัฐธรรมนูญ มีอิสระและมีประสิทธิภาพสูง คล่องตัวและกล้าตีความตามรัฐธรรมนูญให้มีผลสอดคล้องกับกาลสมัย รัฐธรรมนูญก็ทันสมัยอยู่เสมอ โดยไม่จำเป็นต้องร่างให้มีข้อความยาว เพราะองค์กรดังกล่าวอาจขยายความให้ยาวได้อยู่แล้วด้วยอำนาจการตีความ

๓. สถานะของรัฐธรรมนูญอาจเป็นเครื่องกำหนดความสั้นความยาวของรัฐธรรมนูญ เช่น รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวจะมีข้อความในรัฐธรรมนูญสั้น กะทัดรัด ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับถาวรมักจะมีข้อความในรัฐธรรมนูญยาว

**ข้อสังเกต** รัฐธรรมนูญสมัยใหม่มักมีข้อความยาวและมีหลายมาตรามากกว่ารัฐธรรมนูญสมัยเก่า ที่เป็นเช่นนี้คงเนื่องมาจากประสงค์จะป้องกันการเข้าใจเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญผิดไป และคงต้องการขยายขอบอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ให้กว้างขวางคล่องตัวมากขึ้น ดังจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญสมัยใหม่มักครอบคลุมเนื้อหาในทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและการเมืองเอาไว้โดยละเอียด เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศอินเดียมีถึง ๓๙๕ มาตรา ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ยาวที่สุดในโลก ในขณะที่รัฐธรรมนูญสมัยเก่ามักบัญญัติข้อความสั้น ๆ โดยปล่อยให้องค์กรที่เกี่ยวข้องได้มีการตีความอย่างกว้างขวางกันเองในภายหลัง อย่างเช่น รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา ค.ศ. ๑๗๘๗ มีเพียง ๗ มาตรา ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่สั้นที่สุดในโลก







รัฐธรรมนูญที่มีข้อความน้อยมาตราหรือไม่มีบทประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนเท่าใดนัก เช่น ในกรณีของประเทศไทยอาจกล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๙ (ฉบับชั่วคราว) ที่มีบทบัญญัติ จำนวน ๓๙ มาตรา และที่สำคัญได้บัญญัติรับรอง การกระทำของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (คปค.) ก่อนและหลังชอบด้วยกฎหมายและชอบด้วยรัฐธรรมนูญ<sup>๑๒</sup> ซึ่งเมื่อการกระทำ ของ คปค. ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว ไม่มีองค์กรใดเข้ามาตรวจสอบการกระทำของ คปค. นับว่าเป็นการลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ เป็นต้น

### ๑.๒.๒ การจัดทำรัฐธรรมนูญโดยคณะบุคคล

การจัดทำรัฐธรรมนูญโดยคณะบุคคล เป็นกรณีที่มีการจัดตั้งคณะบุคคลขึ้นมา คณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการ” เพื่อทำการยกร่างรัฐธรรมนูญและพิจารณาร่าง รัฐธรรมนูญ คณะกรรมการอาจมีจำนวน ๑๐-๒๐ คน โดยคัดเลือกจากผู้ทรงคุณวุฒิ ในสาขาต่าง ๆ ประเทศที่ผ่านพ้นจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองใหม่ ๆ หรือเพิ่งได้รับ เอกราชใหม่ ๆ มักจัดทำรัฐธรรมนูญในลักษณะนี้

**ตัวอย่าง** รัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นโดยคณะบุคคล เช่น รัฐธรรมนูญของ ประเทศอินโดนีเซีย ค.ศ. ๑๙๔๔ รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น ค.ศ. ๑๙๔๗ รัฐธรรมนูญ ของประเทศมาเลเซีย ค.ศ. ๑๙๕๗ เป็นต้น<sup>๑๓</sup>

### ๑.๒.๓ การจัดทำรัฐธรรมนูญโดยสภานิติบัญญัติ

ในกรณีที่สภานิติบัญญัติจัดทำรัฐธรรมนูญ ได้แก่ กรณีที่ต้องการยกร่าง รัฐธรรมนูญใหม่เพื่อยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับเก่าทั้งฉบับ ซึ่งกรณีการให้สภานิติบัญญัติ เป็นผู้จัดทำเสียเองย่อมเป็นการประหยัดค่าใช้จ่าย แต่อาจทำงานได้ล่าช้า เพราะต้อง ปฏิบัติหน้าที่นิติบัญญัติในเวลาเดียวกันและสมาชิกสภาอาจขาดความรู้ความชำนาญ ในการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งต้องอาศัยความรู้ทางทฤษฎีกฎหมายรัฐธรรมนูญอยู่ไม่น้อย ในการจัดทำรัฐธรรมนูญโดยสภานิติบัญญัติ

<sup>๑๒</sup> มาตรา ๓๖ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๙ (ฉบับชั่วคราว)

<sup>๑๓</sup> พรชัย เลื่อนฉวี. **กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง**. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, ๒๕๔๖, หน้า ๒๒.



อำนาจสำคัญในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ :  
กรณีศึกษาอำนาจที่ได้รับจากรัฐธรรมนูญ  
ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐



**ข้อสังเกต** การที่ให้สมานิติบัญญัติมีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญได้ ก็ต่อเมื่อรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญ ดังนั้นอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญโดยสมานิติบัญญัติจึงเป็นอำนาจที่อยู่ภายในขอบเขตของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

#### ๑.๒.๔ การจัดทำรัฐธรรมนูญโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ

สภาร่างรัฐธรรมนูญ หมายถึง สภาร่างรัฐธรรมนูญของประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น สภาร่างรัฐธรรมนูญถือเป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง คือ ประกอบด้วยสมาชิกที่ประชาชนทั่วประเทศได้ออกเสียงเลือกตั้งเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้จัดทำรัฐธรรมนูญที่ตนร่างขึ้น โดยการสานประโยชน์จากบุคคลทุกฝ่ายเพื่อให้ได้รัฐธรรมนูญที่สมบูรณ์ที่สุดและถูกต้องตรงตามความประสงค์ของบุคคลทุกฝ่ายให้มากที่สุด สภาร่างรัฐธรรมนูญที่มีอิทธิพลต่อการจัดทำรัฐธรรมนูญทั่วโลก คือ การประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา ณ เมืองฟิลาเดลเฟีย เพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๗๘๗

การจัดทำรัฐธรรมนูญโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญโดยส่วนมากมักเกิดขึ้นเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวไปแล้ว หรือมีฉะนั้นก็ต้องการประสานประโยชน์จากบุคคลทุกฝ่ายเพื่อให้ได้รัฐธรรมนูญที่สมบูรณ์ที่สุด แท้จริงการร่างรัฐธรรมนูญโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญก็เหมือนกับการร่างโดยคณะกรรมการ เพียงแต่มีผู้ร่างรัฐธรรมนูญมากกว่าในคณะกรรมการเท่านั้น

การจัดทำรัฐธรรมนูญโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญนั้น ผู้เขียนเห็นว่าเป็นการยอมรับการจัดทำรัฐธรรมนูญของประชาชนและนานาประเทศก่อให้เกิดผลดี ดังนี้<sup>๑๔</sup>

<sup>๑๔</sup> กาญจนรัตน์ ลีวิโรจน์. “การจัดทำและแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ” ใน สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐) หมวดรัฐธรรมนูญและกฎหมาย. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, องค์การค้ำของครุสภา, ๒๕๔๔, หน้า ๙๕.





๑. ทำให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมาจากบุคคลหลายประเภท หลายอาชีพ หลายวงการ ทำให้ได้ความเห็นที่แตกต่างกันออกไป
๒. สภาร่างรัฐธรรมนูญที่ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ ย่อมสามารถทุ่มเทเวลาสำหรับจัดทำรัฐธรรมนูญได้โดยไม่ต้องพะวักพะวงกับงานอื่น
๓. เป็นการลดความตึงเครียดทางการเมืองและเป็นการประสานประโยชน์จากทุกฝ่าย เช่น การร่างรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาที่มาจากผู้แทนทุกรัฐ จึงสานประโยชน์ได้ทุกรัฐ เป็นต้น

### ๑.๓ อำนาจซึ่งได้รับมาจากรัฐธรรมนูญ

อำนาจซึ่งได้รับมาจากรัฐธรรมนูญ หมายถึง บรรดาอำนาจขององค์กร สถาบันหรือบุคคลทั้งหลายที่ได้ก่อตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ อำนาจเช่นนี้เป็นอำนาจที่มีกรอบขอบเขตและเงื่อนไขต่าง ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด กล่าวคือ รัฐธรรมนูญเกิดขึ้นจากอำนาจจัดทำซึ่งมีที่มาจากอำนาจจัดให้มีอีกต่อหนึ่ง แต่เมื่อเกิดเป็นรัฐธรรมนูญ ภายลักษณะอักษรขึ้นแล้วจากอำนาจทั้งหลายที่ได้รับมาจากผู้มีอำนาจจัดให้มีและผู้มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญก็ก่อให้เกิดอำนาจใหม่ขึ้นแก่องค์กรหรือสถาบัน ตลอดจนบุคคลต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญนั้น อำนาจใหม่ที่มอบแก่องค์กร สถาบันหรือบุคคลดังกล่าวนี้เรียกว่า “อำนาจที่ได้ถูกจัดตั้งขึ้นหรืออำนาจซึ่งได้รับมาจากรัฐธรรมนูญ”

ดังนั้นเราจึงจำเป็นต้องทำความเข้าใจถึงที่มาของความคิด เนื้อหาและขอบเขตของอำนาจซึ่งได้รับมอบมาจากรัฐธรรมนูญ ดังนี้<sup>๑๕</sup>

#### ๑.๓.๑ ที่มาของความคิดเรื่องอำนาจซึ่งได้รับมาจากรัฐธรรมนูญ

จากแนวคิดทฤษฎีสัญญาประชาคม คือ มีความประสงค์ร่วมกันในการปกครองรัฐหรือปกครองสังคมภายในรัฐหรือการปกครองประเทศ โดยแบ่งหน้าที่ในการใช้อำนาจปกครองประเทศออกเป็นแต่ละฝ่าย ความคิดเหล่านี้เองเป็นรากฐานให้เกิดหลักการว่า “ประชาชนเป็นใหญ่ในแผ่นดิน ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย (รัฐสุธิปไตย)”

<sup>๑๕</sup> วิษณุ เครืองาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : นิติบรรณการ, ๒๕๓๐, หน้า ๙๕-๑๐๒.





ประชาชนจึงอาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญได้โดยมอบหมายให้ผู้อื่นจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้น เมื่อจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นเสร็จแล้ว รัฐธรรมนูญนั้นก็จะมีลักษณะเป็นเอกสารสัญญาประชาคมว่า “รัฐบาลจะจัดการปกครองประชาชนอย่างไร แคไหน เพียงใด เพื่อให้ประชาชนมีความสุข หากรัฐบาลละเมิดข้อสัญญาประชาคมนี้ ประชาชนก็เปลี่ยนรัฐบาลได้” อำนาจหน้าที่ของรัฐบาลและองค์กรทั้งหลายตามรัฐธรรมนูญจึงเป็นสิ่งสำคัญ เพราะจะเป็นกรอบหรือมาตรฐานวัดบทบาทหรือความชอบธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ของตน อำนาจเหล่านี้เรียกว่า “อำนาจซึ่งได้รับมาจากรัฐธรรมนูญ” เมื่อได้รับมาแคไหน ก็ต้องปฏิบัติหรือใช้อำนาจแค่นั้น และจะใช้อำนาจบาตรใหญ่ นอกเหนือจากที่ได้รับมาจากรัฐธรรมนูญไม่ได้ หากฝ่าฝืนก็ถือว่า “ละเมิดกติกาสัญญาประชาคม” ซึ่งกลายเป็นข้ออ้างให้เปลี่ยนแปลงรัฐบาลโดยวิถีทางรัฐธรรมนูญหรือนอกวิถีทางรัฐธรรมนูญโดยการปฏิวัติหรือรัฐประหารก็ได้

### ๑.๓.๒ เนื้อหาของอำนาจซึ่งได้รับมอบมาจากรัฐธรรมนูญ

เนื้อหาของอำนาจซึ่งได้รับมอบมาจากรัฐธรรมนูญย่อมจะปรากฏอยู่ในตัวรัฐธรรมนูญนั่นเอง เช่น กำหนดให้มีองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ หลักการแบ่งแยกอำนาจจึงควรเป็นการกระจายหน้าที่ตามความสามารถเฉพาะด้านและดูแลให้เกิดการคานและดุลกัน (Check and Balance) เพื่อมิให้เกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบมากกว่า และในความเป็นจริงของการจัดกลไกการปกครองกลับปรากฏให้เห็นถึงการร่วมมือและการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันตามอำนาจซึ่งได้รับมาจากรัฐธรรมนูญ ดังนี้<sup>๑๖</sup>

<sup>๑๖</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. กรุงเทพฯ : จีระการพิมพ์, ๒๕๓๙, หน้า ๓๓๙-๓๔๒.





๑. อำนาจให้ฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) ซึ่งได้รับมาจากรัฐธรรมนูญ ในการจัดทำกฎหมาย ถ้าเป็นระบบการปกครองแบบรัฐสภา ร่างกฎหมายส่วนใหญ่ จะเสนอโดยรัฐบาล (องค์การบริหาร) และรัฐสภาจะเป็นผู้พิจารณาต่อไปว่าจะรับหรือไม่ ถ้าเป็นระบบการปกครองแบบประธานาธิบดี การจัดทำกฎหมายเป็นการริเริ่ม โดยรัฐสภา แต่การประกาศบังคับใช้กฎหมายต้องให้ประธานาธิบดีลงนาม ซึ่งประธานาธิบดี อาจใช้สิทธิยับยั้ง ไม่ยอมลงนามให้ใช้เป็นกฎหมาย เว้นแต่รัฐสภาจะยืนยันโดยมติพิเศษ จำนวนไม่น้อยกว่าสองในสามของสมาชิกสภา<sup>๑๗</sup>

๒. อำนาจให้ฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาล) ซึ่งได้รับมาจาก รัฐธรรมนูญในการบังคับใช้กฎหมายในฐานะฝ่ายการเมือง<sup>๑๘</sup> แต่ขณะเดียวกันการบริหารงาน ของรัฐก็ต้องมีการติดตามดูแลจากประชาชน องค์กรตัวแทนของประชาชน อันได้แก่ รัฐสภา (national assembly หรือ parliament) จึงมีกระบวนการหลายอย่างในการควบคุม การบริหารงานของรัฐ เช่น การร่วมพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายให้แก่การดำเนินงาน ต่าง ๆ ในการบริหาร การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ตั้งแต่ระดับสูงหรือ การสอบข้อเท็จจริงโดยกรรมาธิการ หรือการตั้งกระทู้ถามในรัฐสภา การเปิดอภิปราย ไม่ไว้วางใจรัฐบาล หรือแม้กระทั่งการถอดถอนข้าราชการระดับสูง ผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองในความผิดต่าง ๆ ตามอำนาจซึ่งได้รับมาจากรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

งานการบริหารจึงมีส่วนร่วมจากรัฐสภาอย่างใกล้ชิด อำนาจบริหาร ต้องมีได้เป็นของรัฐบาลแต่ลำพังแต่เป็นของรัฐสภาด้วย เพราะรัฐสภาจะมีหลายหน้าที่ มีใช้เฉพาะการออกกฎหมาย

<sup>๑๗</sup> สิทธิกร คักดีแสง. “ศาลเป็นผู้สร้างหลักกฎหมายได้หรือไม่ในระบบกฎหมายไทย” ใน **รวมบทความศาสตร์แห่งการตีความ (กฎหมาย)**. กรุงเทพฯ : นิติธรรม, ๒๕๕๖, หน้า ๕๓-๕๗.

<sup>๑๘</sup> ฝ่ายบริหารแยกการกระทำออกได้ ๒ สถานะ คือ กระทำในฐานะทางการเมือง คือ คณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาล กับกระทำในฐานะทางปกครอง คือ ฝ่ายปกครอง





๓. อำนาจให้ศาล ซึ่งได้รับมาจากรัฐธรรมนูญพิจารณาพิพากษาคดีตัดสินตามกฎหมาย อำนาจตุลาการเป็นอำนาจที่ทุกคนเห็นตรงกันว่าต้องใช้โดยบุคคลที่มีความเป็นกลางและต้องมีความเป็นอิสระเพื่อค้ำประกันความเป็นกลางนั้นด้วย

การเกิดขึ้นของระบบพรรคการเมืองได้ทำให้เกิดตัวเชื่อมระหว่างรัฐบาลและรัฐสภา การร่วมมือกันและการตรวจสอบกันจึงมีในทุกขั้นตอนของการจัดทำกฎหมาย นอกจากความเป็นจริงในการจัดทำกฎหมายระหว่างรัฐบาลและรัฐสภาจะเป็นเช่นนี้แล้วให้มีผู้พิพากษาเป็นผู้ตีความชี้ขาดกฎหมายในกรณีกฎหมายมีข้อความไม่ชัดเจน

### ๑.๓.๓ ขอบเขตของอำนาจซึ่งได้รับมาจากรัฐธรรมนูญ

ในการใช้อำนาจซึ่งได้รับมาจากรัฐธรรมนูญ มีข้อจำกัดหรือขอบเขตอยู่ว่าจะใช้อำนาจนั้นเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญกำหนดหรือให้อำนาจไว้ไม่ได้ ข้อจำกัดอำนาจมักปรากฏอยู่ในเนื้อหาของอำนาจนั่นเอง เช่น เมื่อระบุว่า “มีอำนาจออกกฎหมาย ก็แสดงว่าไม่มีอำนาจปกครองประเทศ” “มีอำนาจแก้ไขรัฐธรรมนูญ ก็แสดงว่า ไม่มีอำนาจยกเลิกรัฐธรรมนูญ” เมื่อพิจารณาถึงขอบเขตของอำนาจซึ่งได้รับมาจากรัฐธรรมนูญที่ปรากฏชัดที่สุดคือ “อำนาจการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ” รัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศส่วนใหญ่มอบอำนาจให้รัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แต่เพื่อมิให้รัฐสภาใช้อำนาจนี้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจนให้เสียหลักการที่สำคัญของการปกครองประเทศหรือทำลายรากฐานการปกครองประเทศ เช่น แก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงรูปแบบสาธารณรัฐ<sup>๑๔</sup> รัฐธรรมนูญของหลายประเทศจึงกำหนดขอบเขตไว้ว่า “แม้รัฐสภาจะมีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แต่ก็ห้ามแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในหลักการเรื่องใดบ้างหรืออีกนัยหนึ่ง คือ จะแก้ไขรัฐธรรมนูญเพิ่มเติมเรื่องใดมิได้บ้าง”

<sup>๑๔</sup> หลักการนี้ของประเทศไทยได้กำหนดข้อห้ามไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๑ (๑) วรรค ๒





เมื่อมีการใช้อำนาจเกินขอบเขตที่รัฐธรรมนูญมอบให้ การใช้อำนาจนั้นก็ไม่ถูกต้อง ถือว่าเกินอำนาจ ขัดกับรัฐธรรมนูญ ไม่มีผลบังคับทางกฎหมายและผู้ใช้อำนาจมีความผิดตามกฎหมายอื่นด้วย ส่วนผู้ชี้ขาดหรือวินิจฉัยก็เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด เช่น บางประเทศกำหนดให้ศาลยุติธรรม บางประเทศให้ศาลรัฐธรรมนูญ บางประเทศให้ตุลาการรัฐธรรมนูญ บางประเทศให้รัฐสภา เป็นผู้มีอำนาจในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดกับรัฐธรรมนูญ

## ส่วนที่ ๒ อำนาจสำคัญในทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญของประเทศไทย

การจัดให้มีและการจัดทำรัฐธรรมนูญของประเทศไทยนี้ ผู้เขียนจะกล่าวถึงอำนาจการจัดให้มีรัฐธรรมนูญว่าใครเป็นผู้มีอำนาจ การจัดทำรัฐธรรมนูญ และอำนาจซึ่งได้รับมาจากรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ดังนี้

### ๒.๑ การจัดให้มีรัฐธรรมนูญไทย

สำหรับแนวคิดการจัดให้มีรัฐธรรมนูญของประเทศไทยนั้นได้รับหลักการแนวคิดเกี่ยวกับอำนาจการจัดให้มีรัฐธรรมนูญหรืออำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ เริ่มเกิดขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๕) ที่ได้ส่งบุตรหลานไปศึกษาในต่างประเทศเพื่อต้องการให้ประเทศไทยเราได้คืนลัทธิสภาพนอกอาณาเขตทางศาลจากประเทศตะวันตก ประเทศไทยมีพระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของรัฐเคยมีดำริจะพระราชทานรัฐธรรมนูญในทำนองนี้มาแล้ว ๒ ครั้ง คือ ในสมัยรัชกาลที่ ๕ (พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว) กับสมัยรัชกาลที่ ๗ (พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว) ก่อนมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ คือ<sup>๒๐</sup>

<sup>๒๐</sup> วิษณุ เครืองาม. “ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ” ใน เอกสารประกอบการสอนชุดวิชา กฎหมายมหาชน หน่วยที่ ๑-๗. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๒๗, หน้า ๑๑๗-๑๑๘.



อำนาจสำคัญในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ :  
กรณีศึกษาอำนาจที่ได้รับจากรัฐธรรมนูญ  
ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐



๑. ในสมัยรัชกาลที่ ๕ กลุ่มพระบรมวงศานุวงศ์ได้รวมตัวกันเป็น “สยามหนุ่ม” ประกอบด้วยพระเจ้าน้องยาเธอหลายพระองค์ที่ได้รับการศึกษาในประเทศตะวันตก ซึ่งมีพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระนเรศร์วรฤทธิ์ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิธาดา สมเด็จพระสวสดีวัฒนวิศิษฎ์และพระองค์เจ้าปฤษฎางค์ ร่วมกับกลุ่มขุนนางซึ่งมีจำนวน ๗ คน รวมเป็น ๑๑ คน ได้มีทำข้อเสนอต่อรัชกาลที่ ๕ ให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในเดือนมกราคม พ.ศ. ๒๓๓๗<sup>๒๑</sup> เสนอให้กษัตริย์ต้องยอมให้มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดเพื่อเปิดโอกาสให้คนที่มีความรู้ความสามารถ

<sup>๒๑</sup> หนังสือกราบบังคมทูลถวายความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงการปกครอง มีสาระสำคัญ ดังนี้

(๑) เปลี่ยนแปลงการปกครองโดยกษัตริย์ต้องยอมรับให้มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดเพื่อเปิดโอกาสให้คนที่มีความรู้ความสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารประเทศ

(๒) ให้การบริหารประเทศอยู่ในความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีและจะต้องจัดหน่วยงานบริหารต่าง ๆ ให้เป็นสัดส่วนแยกจากกันเป็นแต่ละส่วน ๆ ไป โดยส่วนต่าง ๆ จะมีความอำนาจในการจัดการภายในของตน

(๓) ต้องปิดหนทางที่จะทำให้เกิดการทุจริตโดยวิธีให้ข้าราชการมีเงินเดือนประจำตามหน้าที่รับผิดชอบจริง ๆ

(๔) ต้องให้มนุษย์มีความสุขเสมอกัน ถือกฎหมายเดียวกันในการเก็บภาษีและการสักเลขาต้องให้ความยุติธรรมทั่วหน้า

(๕) ต้องมีการเปลี่ยนแปลงชนบประเพณีบางประการที่ชาวยุโรปติเตียนและขัดขวางความเจริญของบ้านเมือง

(๖) ให้ราษฎรมีสิทธิเสรีภาพที่จะวิจารณ์เกี่ยวกับข้อความทางการเมืองได้โดยเสรี คนจะถูกจับกุมได้ด้วยอำนาจของกฎหมายเท่านั้น

(๗) ต้องสร้างเกณฑ์ในการคัดเลือกคนเข้าทำงานให้แน่นอน เลิกระบบเล่นพวก ผู้ที่มีความผิดถูกออกราชการต้องห้ามเข้ารับราชการอีก อ้างใน บัญชา แก้วเกตทอง. **การปฏิรูปการปกครองของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว**. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๒, หน้า ๑๐-๑๑.







เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารประเทศ คือ เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) ไปเป็นระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitution Monarchy) รัชกาลที่ ๕ ทรงมีพระราชดำริว่า ความเห็นที่เสนอมานั้น ทรงเห็นด้วย แต่ขอเสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบกษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญนั้น ทรงโต้แย้งว่าภาพบ้านเมืองของไทยยังไม่พร้อม ยังขาดคนที่มีความรู้ที่เข้ามาดำเนินการในเรื่องนี้<sup>๒๒</sup> การริเริ่มการมีรัฐธรรมนูญในสมัยรัชกาลที่ ๕ นี้ จึงไม่ได้เกิดขึ้น

๒. ในสมัยรัชกาลที่ ๗ ได้มีการดำริเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่ง จนถึงกับมีการร่างรัฐธรรมนูญขึ้น ๒ ฉบับ คือ นับได้ว่าเป็นครั้งแรกที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ดำริเอง ที่ให้มีการปกครองแบบพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ แต่ปรากฏว่าคณะอภิรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญทั้ง ๒ ฉบับ จึงถูกระงับไป จนเป็นเหตุให้มีการปฏิวัติโดยคณะราษฎรขึ้นเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕

แต่อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาอำนาจการจัดให้มีของรัฐธรรมนูญประเทศไทยโดยเฉพาะอำนาจดั้งเดิม การปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ และจัดให้มีรัฐธรรมนูญไทยฉบับแรกเกิดขึ้น คือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ ถือว่าเป็นการตกลงร่วมกันระหว่างประมุขของรัฐ ผู้ก่อการปฏิวัติหรือรัฐประหาร ราษฎร ในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ และต่อมานักวิชาการได้ให้ความเห็นว่า “ถือเป็นเรื่องประหลาดตลอดว่าเมื่อมีการปฏิวัติหรือรัฐประหารเกิดขึ้น และจัดให้มีรัฐธรรมนูญขึ้นนั้น ถือว่าเป็นการตกลงร่วมกันระหว่างประมุขของรัฐ ผู้ก่อการปฏิวัติหรือรัฐประหาร ราษฎร ในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ” ดังจะเห็นได้จากคำปรารภในรัฐธรรมนูญ เช่น ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๐๒ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๒๐ เป็นต้น ด้วยเหตุผล ๓ ประการ คือ<sup>๒๓</sup>

<sup>๒๒</sup> สมบัติ ธำรงธัญวงศ์. การเมืองการปกครอง พ.ศ. ๑๗๖๒-๒๕๐๐. พิมพ์ครั้งที่ ๖, กรุงเทพฯ : เสมาธรรม, ๒๕๕๔, หน้า ๓๓๑-๓๓๓.

<sup>๒๓</sup> วิษณุ เครืองาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : นิติบรรณการ, ๒๕๓๐, หน้า ๑๑๘-๑๑๙.



อำนาจสำคัญในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ :  
กรณีศึกษาอำนาจที่ได้รับจากรัฐธรรมนูญ  
ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐



๑. คณะผู้ก่อการปฏิวัติหรือรัฐประหารต้องการอาศัยพระราชอำนาจทางสังคมของพระมหากษัตริย์เพื่อที่จะให้ประชาชนรู้สึกและเข้าใจว่าพระมหากษัตริย์ทรงยินยอมให้มีการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ

๒. คณะผู้ก่อการปฏิวัติหรือรัฐประหารต้องการอาศัยพระราชอำนาจทางสังคมและการเมืองของพระมหากษัตริย์ เพื่อให้ให้นานาประเทศรับรองรัฐบาลใหม่

๓. คณะผู้ก่อการปฏิวัติหรือรัฐประหารต้องการให้เห็นความสำคัญของสถาบันพระมหากษัตริย์และไม่ต้องการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด

แต่อย่างไรก็ตามในความเห็นของผู้เขียนในกรณีการจัดให้มีรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นโดยการปฏิวัติรัฐประหาร ราษฎรมีส่วนร่วมในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญนั้นไม่น้อยมากหรือไม่อาจเกิดขึ้นเลยด้วยซ้ำ ส่วนมากมาจากคณะปฏิวัติหรือรัฐประหารส่วนใหญ่ที่มีอำนาจจัดให้มีโดยอาศัยพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการลงพระปรมาภิไธยประกาศให้มีการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ

## ๒.๒ การจัดทำรัฐธรรมนูญของประเทศไทย

การจัดทำรัฐธรรมนูญของประเทศไทยได้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญโดยหลักการที่เกิดจะมีการจัดทำรัฐธรรมนูญโดยส่วนใหญ่จะมาจากการจัดทำรัฐธรรมนูญ คือ การจัดทำโดยคณะปฏิวัติ รัฐประหาร การจัดทำโดยสภานิติบัญญัติและการจัดทำโดยสภาว่างรัฐธรรมนูญ มีจำนวนทั้งสิ้น ๑๘ ฉบับ ดังนี้

### ๒.๒.๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญโดยคณะปฏิวัติ รัฐประหาร

ประเทศไทยเมื่อมีการปฏิวัติ รัฐประหารเกิดขึ้นเมื่อใดก็จะมีการฉีกรัฐธรรมนูญฉบับนั้นและจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่โดยคณะปฏิวัติ รัฐประหาร ซึ่งส่วนมากจะเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับชั่วคราว ดังนี้

#### ๒.๒.๑.๑ จากการจัดทำรัฐธรรมนูญโดยคณะปฏิวัติ

เกิดจากการจัดทำโดยคณะปฏิวัติ คือ รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ ๑ : พระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ เกิดจากคณะราษฎรซึ่งทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ ได้จัดร่างขึ้น มีจำนวน ๓๙ มาตรา โดยหลวงประดิษฐมนูธรรม (นายปรีดี พนมยงค์) ได้ทูลเกล้าฯ





ถวายพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๗) ให้ทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ หรือหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๓ วัน

### ๒.๒.๑.๒ เกิดจากการจัดทำรัฐธรรมนูญโดยคณะรัฐประหาร

จากการจัดทำรัฐธรรมนูญโดยคณะรัฐประหารมีด้วยกันหลายฉบับ ดังนี้

๑. รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ ๔ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๔๙๐ หลังจาก ที่ พล.ท.ผิน ชุณหะวัณ ทำการ รัฐประหาร ได้ร่างรัฐธรรมนูญชั่วคราวขึ้นมาใช้ มีจำนวน ๙๘ มาตรา ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๔๙๐

๒. รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ ๗ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๐๒ รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีเพียง ๒๐ มาตรา คณะรัฐประหาร ได้นำมาใช้เป็นแนวทางในการปกครองประเทศชั่วคราว โดยประกาศใช้เมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๐๒

๓. รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ ๙ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ คณะรัฐประหารได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ เป็นแนวทางในการบริหารประเทศไปพลางก่อน โดยประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๑๕

๔. รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ ๑๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๙ ภายหลังจากยึดอำนาจหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้มีคำสั่ง ๖/๒๕๑๙ ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๑๙ แต่งตั้ง “คณะเจ้าหน้าที่ทำงานกฎหมาย” ขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ และต่อมาได้ประกาศใช้ รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ ๑๑ มีจำนวน ๒๙ มาตรา ในวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๑๙

๕. รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ ๑๒ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๒๐ เกิดจากการที่คณะรัฐประหาร ซึ่งนำโดย พล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ นำมาใช้หลังจากที่ได้ทำการรัฐประหารซ้ำ โดยได้วางหลักการไว้กว้างๆ เหมือนกับรัฐธรรมนูญชั่วคราวฉบับก่อนๆ รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีจำนวน ๓๒ มาตรา ประกาศใช้ เมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๒๐



อำนาจสำคัญในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ :  
กรณีศึกษาอำนาจที่ได้รับจากรัฐธรรมนูญ  
ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐



๖. รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ ๑๔ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๓๔ คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ซึ่งนำโดย พล.อ.สุนทร คงสมพงษ์ ได้อ้างเหตุผลในการยึดอำนาจว่า ประการแรก คณะรัฐบาลได้อาศัยอำนาจหน้าที่ทางการเมืองแสวงหาผลประโยชน์ให้ตนเองและพวกพ้องอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน ประการที่สอง ข้าราชการการเมืองใช้อำนาจวังแกข้าราชการประจำและประการที่สาม นักการเมืองที่บริหารประเทศมีการรวบอำนาจนำไปสู่การปกครองแบบเผด็จการรัฐสภา คณะ รสช.จึงได้ทำการรัฐประหาร ยกเลิกรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ ๑๓ และนำรัฐธรรมนูญชั่วคราวมาประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๔ มีจำนวน ๓๓ มาตรา

๗. รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๑๗ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๗ คณะปฏิรูปการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) นำโดย พล.อ.สนธิ บุญยรัตกลิน นำมาใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศชั่วคราว ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๗ โดยมีจำนวน ๓๙ มาตรา

### ๒.๒.๒ การจัดทำรัฐธรรมนูญโดยสมานิติบัญญัติ

การจัดทำรัฐธรรมนูญโดยสมานิติบัญญัติของประเทศไทย มีดังนี้

๑. รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ ๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม (ไทย) พุทธศักราช ๒๔๗๕ เกิดจากสภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการร่างฯ ขึ้นเพื่อใช้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวร มีจำนวน ๖๘ มาตรา ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕ ซึ่งต่อมาถือเป็น “วันรัฐธรรมนูญ”

๒. รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ ๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ มีที่มาจาก ส.ส.ประเภทที่ ๒ ที่ร่วมกันเสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภาผู้แทนราษฎร และสภาพิจารณาแล้วอนุมัติ มีจำนวนมาตรา ๖๘ มาตรา โดยประกาศใช้เมื่อวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๔๘๙

๓. รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ ๑๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ ในช่วงที่นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรีได้แต่งตั้ง





“คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ” ขึ้น และได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญโดยยึดหลักประชาธิปไตยอย่างมาก เมื่อร่างฯ เสร็จ สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติให้ความเห็นชอบ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานประกาศใช้เมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๑๗ มีจำนวนมาตรา ๒๓๘ มาตรา

๔. รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ ๑๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นกร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้จนแล้วเสร็จ จากนั้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาและให้ความเห็นชอบ และเมื่อได้มีมติเห็นชอบแล้ว ได้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยให้ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๒๑ มีจำนวน ๒๐๖ มาตรา

๕. รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ ๑๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นกร่างฯ สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาและให้ความเห็นชอบ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๓๔ มีจำนวน ๒๒๓ มาตรา

**ข้อสังเกต** การจัดทำรัฐธรรมนูญโดยสภานิติบัญญัติอาจมอบหมายให้กรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาก่อนแล้วให้สภาดังกล่าวเป็นผู้พิจารณาในขั้นสุดท้ายก็ได้ เช่น การจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๔ สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้แต่งตั้งคณะกรรมการทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเมื่อยกร่างเสร็จแล้ว สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญและทูลเกล้าฯ ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๔ เป็นต้น

### ๒.๒.๓ การจัดทำรัฐธรรมนูญโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ประเทศไทยมีการจัดทำรัฐธรรมนูญโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ มีอยู่ ๔ ครั้งด้วยกัน ดังนี้<sup>๒๔</sup>

<sup>๒๔</sup> <http://www.thaipoliticsgovernment.org/wiki> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๒๗

พฤศจิกายน ๒๕๕๓





**๒.๒.๓.๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๒**

การจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๒ (ฉบับที่ ๔) โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญชุดที่ ๑ จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๐ (แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ ๒) เมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๑ รัฐบาลในขณะนั้นได้เสนอให้แก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๐ ต่อสภา เพื่อให้มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญชุดนี้ประกอบด้วยสมาชิก ๔๐ คน<sup>๒๕</sup> โดยกำหนดให้สมาชิกรัฐสภา เป็นผู้เลือกจากสมาชิกวุฒิสภา ๑๐ คน จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๑๐ คน และจากผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญอีก ๔ ประเภท ๆ ละ ๕ คน คือ<sup>๒๖</sup>

<sup>๒๕</sup> มาตรา ๙๕ ทวิ และมาตรา ๙๕ ตริ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๐ แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๔ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

“มาตรา ๙๕ ทวิ ให้มีสภาขึ้นสภาหนึ่งเรียกว่า “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งรัฐสภาเลือกตั้งจากสมาชิกวุฒิสภา ๑๐ คน จากสมาชิกสภาผู้แทน ๑๐ คน และจากผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ๔ ประเภท ตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา ๙๕ ตริ ประเภทละ ๕ คน”

“มาตรา ๙๕ ตริ ผู้ที่มีชื่อสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนและมีคุณสมบัติ ดังกำหนดไว้ในประเภทใดประเภทหนึ่งต่อไปนี้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาร่าง รัฐธรรมนูญ

ประเภทที่ ๑ ผู้มีคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนตาม บทเฉพาะกาลแห่งรัฐธรรมนูญนี้

ประเภทที่ ๒ ผู้มีคุณสมบัติดังกล่าวในประเภทที่ ๑ และเป็นผู้ดำรงหรือเคยดำรง ตำแหน่งปลัดกระทรวงหรืออธิบดีหรือเทียบเท่า

ประเภทที่ ๓ ผู้มีคุณสมบัติดังกล่าวในประเภทที่ ๑ และเคยเป็นสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกสภาผู้แทนหรือสมาชิกวุฒิสภา หรือดำรงหรือเคยดำรงตำแหน่ง รัฐมนตรี

ประเภทที่ ๔ ผู้มีคุณสมบัติดังกล่าวในประเภทที่ ๑ และเป็นผู้สำเร็จการศึกษา ได้รับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า

ผู้สมัครจะสมัครได้แต่เพียงประเภทเดียวและผู้มีสิทธิรับสมัครในประเภท ๒ ประเภท ๓ หรือประเภท ๔ จะสมัครในประเภท ๑ ไม่ได้”

<sup>๒๖</sup> ประเสริฐ ปัทมสุคนธ์. รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (๒๕๓๕-๒๕๑๗). กรุงเทพฯ ฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด ช. ชุมนุมช่าง, ๒๕๑๗, หน้า ๕๙๔, ๖๒๐-๖๒๑, ๖๓๓-๖๓๔.





- ๑) ผู้มีคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทน (ประเภททั่วไป)
- ๒) ผู้ที่ดำรง หรือเคยดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวง หรืออธิบดี หรือเทียบเท่า
- ๓) ผู้ที่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทน หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรี
- ๔) ผู้สำเร็จการศึกษาได้รับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า
- และยังกำหนดให้สภาร่างรัฐธรรมนูญชุดนี้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร ให้แล้วเสร็จภายใน ๑๘๐ วัน นับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้น การเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญกำหนดขึ้นเมื่อวันที่ ๗ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ จากนั้นดำเนินการเปิดการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ ๑๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ ณ พระที่นั่งอภิเศกดุสิต โดยที่ประชุมมีมติเลือกเจ้าพระยา ศิริธรรมมาธิเบศ เป็นประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญชุดนี้ร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จสิ้นเมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ และเสนอต่อที่ประชุมรัฐสภาตามวิธีการที่ รัฐธรรมนูญกำหนด ที่ประชุมรัฐสภาให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๒ เสนอโปรดเกล้าฯและประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๒ ฉบับที่ ๔ เมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๒

### ๒.๒.๓.๒ การจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑

การจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ (ฉบับที่ ๘) โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญชุดที่ ๒ จัดตั้งขึ้นตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๐๒ โดยรัฐธรรมนูญดังกล่าวกำหนดให้จัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ<sup>๒๗</sup> ซึ่งประกอบด้วย

<sup>๒๗</sup> มาตรา ๖, ๗, ๘ แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๐๒

“มาตรา ๖ ให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญและให้มีฐานะเป็นรัฐสภา ทำหน้าที่นิติบัญญัติด้วย”

“มาตรา ๗ สภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๒๕๐ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงตั้ง

ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกว่างลง จะได้ตั้งแทนในตำแหน่งที่ว่างนั้น”

“มาตรา ๘ พระมหากษัตริย์ทรงตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามมติของสภา ให้เป็นประธานสภาคนหนึ่ง เป็นรองประธานคนหนึ่งหรือหลายคน”



อำนาจสำคัญในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ :  
กรณีศึกษาอำนาจที่ได้รับจากรัฐธรรมนูญ  
ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐



สมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง จำนวน ๒๔๐ คน ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญและให้มีฐานะเป็นรัฐสภาทำหน้าที่นิติบัญญัติอีกด้วย โดยมีประกาศแต่งตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๐๒ และเปิดประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญในวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๐๒ ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม มีพลเอก สุทธิ สุทธิสารบรรณกร ได้รับเลือกจากสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญให้เป็นประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญชุดนี้ยังทำหน้าที่ในการคัดเลือกจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกด้วย สภาร่างรัฐธรรมนูญชุดดังกล่าวนอกจากอำนาจหน้าที่ที่กล่าวมาแล้วยังมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับที่ตนเองจัดทำขึ้นอีกด้วย แต่ไม่มีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน นับได้ว่าเป็นสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มีอายุยาวนานที่สุดในโลกก็ว่าได้ เพราะการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้เวลายาวนานถึง ๙ ปี ๔ เดือน (๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๐๒ ถึง ๒๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๑๑) ในระหว่างนั้นมีการเลือกตำแหน่งประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญคนใหม่ คือ นายทวี บุญยเกตุ เมื่อวันที่ ๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๑๑ เนื่องจากการอสังกรรมของประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญคนเดิม สภาร่างรัฐธรรมนูญชุดนี้ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ แล้วเสร็จประกาศและบังคับใช้เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๑๑

**ข้อสังเกต** สภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑ กับครั้งที่ ๒ ผู้เขียนเห็นว่ายังห่างไกลจากความหมายที่แท้จริงของสภาร่างรัฐธรรมนูญ เพราะสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมาจากการแต่งตั้ง ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งแต่อย่างใดจากกลุ่มบุคคลที่ปฎิวัติรัฐประหาร

### ๒.๒.๓.๓ การจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐

การจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ สภาร่างรัฐธรรมนูญชุดที่ ๓ จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยมีหลักการและอำนาจหน้าที่สำคัญดังนี้ สภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งจังหวัดละ ๑ คน (ขณะนั้นประเทศไทยมี ๗๖ จังหวัด)







รวมกับผู้เชี่ยวชาญและผู้มีประสบการณ์ จำนวน ๒๓ คน เป็น ๙๙ คน<sup>๒๘</sup> มีหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับ กำหนดให้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในเวลา ๒๔๐ วัน นับแต่วันที่สมาชิกครบจำนวน ให้สภาร่างรัฐธรรมนูญคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนในการทำหน้าที่เป็นสำคัญ และให้สภาร่างรัฐธรรมนูญกำหนดพื้นฐานอันนำไปสู่การปฏิรูปการเมืองโดยปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองขึ้นใหม่ให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ยังคงรักษาระบบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขไว้ตลอดไป รัฐสภาดำเนินการคัดเลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จังหวัดละ ๑ คน (จากประชาชนที่สนใจสมัครและคัดเลือกกันเองแล้วจนเหลือเป็นผู้แทนจังหวัดละ ๑๐ คน) เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๓๙ และในการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งที่หนึ่ง ที่ประชุมมีมติเลือกนายอุทัย พิมพ์ใจชน เป็นประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้นทั้งฉบับ ผ่านการลงมติให้ความเห็นชอบและส่งมอบให้ประธานรัฐสภาเมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๐<sup>๒๙</sup> จากนั้นมีการประกาศและบังคับใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๐

<sup>๒๘</sup> มาตรา ๒๑๑ ทวิ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๙

“มาตรา ๒๑๑ ทวิ ให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามหมวดนี้ ประกอบด้วยสมาชิก ดังต่อไปนี้

(๑) สมาชิกซึ่งรัฐสภาเลือกตั้งจากผู้สมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา ๒๑๑ ฉ ให้ได้จังหวัดละ ๑ คน

(๒) สมาชิกซึ่งรัฐสภาเลือกตั้งจากผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มีประสบการณ์ จำนวน ๒๓ คน ดังต่อไปนี้

(ก) ผู้เชี่ยวชาญสาขากฎหมายมหาชน จำนวน ๘ คน

(ข) ผู้เชี่ยวชาญสาขารัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ จำนวน ๘ คน

(ค) ผู้มีประสบการณ์ด้านการเมือง การบริหารราชการแผ่นดินหรือการร่างรัฐธรรมนูญตามหลักเกณฑ์ที่ประธานรัฐสภากำหนด จำนวน ๗ คน”

<sup>๒๙</sup> คณิน บุญสุวรรณ. **ปทานุกรมศัพท์รัฐสภาและการเมืองไทย**. กรุงเทพฯ : สุขภาพใจ, ๒๕๔๘, หน้า ๙๒๓.



อำนาจสำคัญในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ :  
กรณีศึกษาอำนาจที่ได้รับจากรัฐธรรมนูญ  
ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐



#### ๒.๒.๓.๔ การจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

การจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ สภาร่างรัฐธรรมนูญชุดที่ ๔ จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๔๙ จากเหตุการณ์การยึดอำนาจการปกครองของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (คปค.) เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙ และได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวแทนฉบับเดิม โดยเนื้อหาของรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้มีสมาชิกแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๙ โดยมีจำนวนสมาชิกที่มาจากพรรคการเมืองจากทุกภาคส่วน จำนวนทั้งสิ้น ๑,๙๘๒ คน จากนั้นให้ลงมติคัดเลือกตนเอง เหลือ ๒๐๐ คน แล้วให้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ (คมช.) ทำการคัดเลือก เหลือ ๑๐๐ คน เพื่อไปเป็นสภาร่างรัฐธรรมนูญ และคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิอีก ๑๐ คน ทำหน้าที่ร่วมเป็นกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ<sup>๓๐</sup>

สภาร่างรัฐธรรมนูญชุดนี้มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการร่างรัฐธรรมนูญและต้องเสนอความเห็นพร้อมทั้งเผยแพร่ให้ประชาชนทั่วไปได้รับทราบเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และถือได้ว่าเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ทางการเมืองการปกครองที่กำหนดให้ประชาชนทุกคนมีส่วนร่วมในการออกเสียงลงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบ หรือไม่เห็นชอบต่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ สภาร่างรัฐธรรมนูญชุดนี้เปิดประชุมสภาครั้งแรกเมื่อวันที่ ๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๐ และมีมติเลือกนายบรรณิทธิ์ เศรษฐกุล เป็นประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ ดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญจนแล้วเสร็จ และจัดให้มีการลงประชามติต่อร่างรัฐธรรมนูญของประชาชนทั่วประเทศเมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม

<sup>๓๐</sup> วัฒนะ คล้ายแก้ว. ปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปีพุทธศักราช ๒๕๕๐ ของข้าราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ภาควิชาประวัติศาสตร์มหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม), คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๕๐, หน้า คำนำ.





พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยผลการลงประชามติปรากฏว่าประชาชนส่วนใหญ่ให้ความเห็นชอบ ๑๔,๗๒๗,๓๐๖ คน (คิดเป็นร้อยละ ๕๗.๘๑) มากกว่าคะแนนเสียงที่ไม่เห็นชอบ ซึ่งมีคะแนนเสียง ๑๐,๗๔๗,๔๔๑ คน (คิดเป็นร้อยละ ๔๒.๑๙) จากนั้นจึงประกาศและบังคับใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นต้นมา<sup>๓๑</sup>

### ๒.๓ อำนาจซึ่งได้รับมาจากรัฐธรรมนูญ

อำนาจซึ่งได้รับมาจากรัฐธรรมนูญเมื่อพิจารณาตามมาตรา ๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้องค์กรของรัฐที่รัฐธรรมนูญมอบอำนาจให้กระทำในนามรัฐ เช่น อำนาจตรากฎหมาย รัฐธรรมนูญมอบอำนาจให้รัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) เป็นผู้ดำเนินการตรากฎหมายและแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย อำนาจบริหาร รัฐธรรมนูญมอบให้คณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาล (ฝ่ายบริหาร) เป็นผู้ดำเนินการบังคับใช้กฎหมายในการบริหารราชการแผ่นดิน อำนาจตุลาการ รัฐธรรมนูญมอบให้ศาล (ฝ่ายตุลาการ) ไม่ว่าจะเป็ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร เป็นผู้ดำเนินการตัดสินวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทคดีในเขตอำนาจของแต่ละศาล รวมไปถึงมอบอำนาจให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญมอบอำนาจให้เป็นผู้ดำเนินการในแต่ละเรื่อง แต่ละภารกิจเฉพาะ เช่น มอบอำนาจให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น เป็นต้น

<sup>๓๑</sup> วัฒนะ คล้ายแก้ว. ปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปีพุทธศักราช ๒๕๕๐ ของข้าราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ภาคนิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม), คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๕๐, หน้า คำนำ.



อำนาจสำคัญในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ :  
กรณีศึกษาอำนาจที่ได้รับจากรัฐธรรมนูญ  
ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐



### ส่วนที่ ๓ วิเคราะห์อำนาจซึ่งได้รับจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย : กรณีศึกษา การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

อำนาจซึ่งได้รับจากรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจสำคัญในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งประกอบด้วยอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ อำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญและอำนาจซึ่งได้รับจากรัฐธรรมนูญ ในส่วนนี้ผู้เขียนขอวิเคราะห์ในประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของอำนาจซึ่งได้รับจากรัฐธรรมนูญ ผู้เขียนเห็นว่า มีปัญหามากที่สุด คือ อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นการแก้ไขในการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่และใช้แทนที่ฉบับเดิม การจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่เช่นนี้เกินเลยจากอำนาจที่รับมาจากรัฐธรรมนูญให้แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่

เมื่อพิจารณาศึกษาในกรณีดังกล่าวเกี่ยวกับอำนาจซึ่งได้รับจากรัฐธรรมนูญในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๑ มอบอำนาจให้รัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจในการดำเนินการจัดทำแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มีข้อพิจารณาอยู่ ๒ แนวทาง ดังนี้

#### ๓.๑ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือเป็นการจัดทำขึ้นมาใหม่แทนที่ฉบับเดิม

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่แทนฉบับเดิม เป็นการกระทำในกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ โดยรัฐสภาดำเนินการอาจแต่งตั้งให้สภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นผู้ดำเนินการจัดทำรัฐธรรมนูญ ในกรณีเช่นนี้เคยมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๓๙ จัดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญดำเนินการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ขึ้นมา เป็นต้น

#### ๓.๒ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบางมาตรา

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญบางมาตรา หรือเพียงบางส่วน เช่น กรณีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๕๔ ในเรื่องที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) จากจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๔๙๐ คน มาเป็นจำนวน ๕๐๐ คน เป็นต้น





เมื่อพิจารณาการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ แทนฉบับเดิมกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญบางมาตรา หรือเพียงบางส่วน พบว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่แทนฉบับเดิมนั้น ผู้เขียนเห็นว่าเป็นการกระทำที่เกินเลยจากการการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เพราะมิใช่เป็นการยกเลิกบทบัญญัติบางมาตราหรือบางส่วน แล้วบัญญัติขึ้นมาใหม่ แต่เป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญทั้งฉบับแล้วบัญญัติขึ้นมาใหม่ทั้งฉบับ ถ้าเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญเพราะเป็นผลมาจากการปฏิวัติหรือรัฐประหารก็ยังไม่เห็น ได้ชัดว่าเป็นผู้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญและจัดให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เป็นผู้จัดให้มี แต่ถ้าเป็นการเปลี่ยนแปลงโดยสันติเช่นโดยรัฐสภาที่มีอยู่เดิมและอาศัยกระบวนการ เช่นเดียวกันกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ผู้เขียนเห็นว่ารัฐสภาไม่มีอำนาจตามอำนาจซึ่งได้รับมาจากรัฐธรรมนูญ เพราะคงไม่มีรัฐธรรมนูญใดที่ให้อำนาจองค์กรใดยกเลิกรัฐธรรมนูญหรือตัวมันเอง ทั้งหมด อย่างมากที่สุดก็เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบางมาตราหรือบางส่วนเท่านั้น การยกเลิก รัฐธรรมนูญแม้กระทำได้โดยสันติ ปราศจากการใช้กำลังบังคับและอาศัยกระบวนการ เช่นเดียวกันกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็ไม่อาจถือว่าเป็น “วิถีทางรัฐธรรมนูญ” ได้ อำนาจนี้จึงมิใช่ “อำนาจซึ่งได้มาจากรัฐธรรมนูญ” หากแต่เป็นอำนาจนอกรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับการปฏิวัติ รัฐประหาร เพียงแต่ใช้กระบวนการที่สงบสันติ ไม่ก่อให้เกิด การเปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจน ทำให้ไม่รู้สึกรู้สึกันเท่าใดนักว่ามีการใช้วิถีทางนอกรัฐธรรมนูญ เกิดขึ้น หากจะรู้สึกคล้ายกับการใช้อำนาจซึ่งได้รับมาจากรัฐธรรมนูญ เพราะยังคง ยอมรับ “รัฐสุธิปไตย” ตามรัฐธรรมนูญเดิมไม่เคยเปลี่ยนแปลง อำนาจของรัฐสภาที่เข้ามา มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ยังคงเป็นผู้มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ต่อเนื่องกันไปด้วย



อำนาจสำคัญในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ :  
กรณีศึกษาอำนาจที่ได้รับจากรัฐธรรมนูญ  
ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐



**สรุป** อำนาจซึ่งได้รับจากรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจสำคัญในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งประกอบด้วยอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ อำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญและอำนาจซึ่งได้รับมาจากรัฐธรรมนูญ ในประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เป็นอำนาจซึ่งได้รับมาจากรัฐธรรมนูญ ผู้เขียนเห็นว่ามีปัญหามากที่สุด คือ อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นการแก้ไขในการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่และใช้แทนที่ฉบับเดิม การจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่เช่นนี้เกินเลยจากอำนาจที่รับมาจากรัฐธรรมนูญ ถือว่าเป็นการกระทำที่เกินเลยกว่าอำนาจซึ่งได้รับมาจากรัฐธรรมนูญให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ





## บรรณานุกรม

- กาญจนรัตน์ ลีวิโรจน์. “การจัดทำและแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ” ใน **สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐) หมวดรัฐธรรมนูญและกฎหมาย**. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, องค์การค้ำของคุรุสภา, ๒๕๔๔.
- คณิน บุญสุวรรณ. **ปทานุกรมศัพท์รัฐสภาและการเมืองไทย**. กรุงเทพฯ : สุขภาพใจ, ๒๕๔๘.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. **กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง**. กรุงเทพฯ : จีรัชการพิมพ์, ๒๕๓๙.
- ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์. **รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (๒๔๗๕-๒๕๑๗)**. กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด ช. ชุมนุมช่าง, ๒๕๑๗.
- พรชัย เลื่อนฉวี. **กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมือง**. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, ๒๕๔๖.
- วัฒน์ คล้ายแก้ว. **ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการมีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปีพุทธศักราช ๒๕๕๐ ของข้าราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร**. ภาคนิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาลังคม), คณะพัฒนาลังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๕๐.
- วิษณุ เครืองาม. **กฎหมายรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ : นิติบรรณการ, ๒๕๓๐.
- \_\_\_\_\_. “ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ” ใน **เอกสารประกอบการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน หน่วยที่ ๑-๗**. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๒๗.
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. **การเมืองการปกครอง พ.ศ. ๑๗๖๒-๒๕๐๐**. พิมพ์ครั้งที่ ๖, กรุงเทพฯ : เสมาธรรม, ๒๕๕๔.
- สิทธิกร ศักดิ์แสง. “ศาลเป็นผู้สร้างหลักกฎหมายได้หรือไม่ในระบบกฎหมายไทย” ใน **รวมบทความศาสตร์แห่งการตีความ (กฎหมาย)**. กรุงเทพฯ : นิติธรรม, ๒๕๕๖.



อำนาจสำคัญในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ :  
กรณีศึกษาอำนาจที่ได้รับจากรัฐธรรมนูญ  
ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐



## ข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต

สุภาภรณ์ อินทองคง. ศูนย์เรียนรู้ชุมชนภาคใต้ (ศรช.) ๘ มกราคม ๒๕๕๐ อ้างใน

<http://www.thaingo.org/writer/view.php?id=276> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๒๗

พฤศจิกายน ๒๕๕๓

<http://e-learning.ac.th/mflu/1604101/chapter1/Lesson2.htm> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่

๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๓

<http://www.thaipoliticsgovernment.org/wiki> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน

๒๕๕๓

## กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๐ แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๔

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๐๒

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๙

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๔๙







# ระบบบริหารราชการ

กิตติวัฒน์ รัตนดิลก ณ ภูเก็ต\*

**การ**บริหารราชการเป็นการบริหารงานขององค์กรขนาดใหญ่ที่มีความซับซ้อนและระบบราชการไทยเป็นสถาบันหลักที่มีความสำคัญต่อความมั่นคง และความอยู่รอดของประเทศไทย ตลอดจนเป็นกลไกหลักในการพัฒนาความเจริญของประเทศตลอดมาทั้งในอดีตและปัจจุบัน แม้กระทั่งในอนาคต ดั้งนั้นก่อนที่จะพิจารณาเรื่องต่างๆเกี่ยวกับ

---

\* คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย วิทยาลัยทองสุข, Ph.D



การบริหารราชการไทย ควรจะต้องทราบเสียก่อนว่าการบริหารราชการคืออะไร มีความแตกต่างระหว่างการบริหารราชการกับการเมือง และการบริหารราชการกับการบริหารธุรกิจอย่างไร รวมตลอดถึงควรที่จะต้องทราบถึงลักษณะสำคัญ ที่มาของอำนาจในการบริหารราชการ และการควบคุมการบริหารราชการว่าเป็นอย่างไรตามลำดับ ดังต่อไปนี้

### การบริหารราชการคืออะไร

คำว่า “การบริหารราชการ” “การบริหารรัฐกิจ” หรือ “รัฐประศาสนศาสตร์” ในภาษาไทยนั้นตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า “Public Administration” ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้ คือ<sup>๑</sup>

การบริหาร (Administration) หมายถึง ความพยายามในการที่จะร่วมมือกันดำเนินงานของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้

ราชการ (Public) หมายถึง ข้าราชการหรือกิจการต่างๆ ที่รัฐพึงปฏิบัติ ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับราชการพลเรือน และราชการทหารของฝ่ายบริหาร รวมทั้งกิจการต่างๆ ของฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการด้วย

ดังนั้น การบริหารราชการ (Public Administration) ก็คือ ความพยายามในการที่จะร่วมมือดำเนินงานของส่วนราชการต่างๆ หรือดำเนินกิจการต่างๆ ที่รัฐต้องปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้

จากความหมายดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าการร่วมมือดำเนินงานนั้น จำเป็นจะต้อง

(๑) จัดให้มี “หน่วยงานหรือส่วนราชการ” เพื่อดำเนินกิจการต่างๆ ที่รัฐพึงปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ เป้าหมายของรัฐอาจดูได้จากแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จากคำแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น

<sup>๑</sup> ปรับปรุงจาก สมาน รังสิโยภฤกษ์. การบริหารราชการไทย : อดีต ปัจจุบัน และอนาคต. พิมพ์ครั้งที่ ๒, กรุงเทพฯ : บรรณกิจ ๑๙๙๑, ๒๕๔๖, หน้า ๕-๑๐.





(๒) จัดให้มีระเบียบบริหารงานหรือที่เรียกว่า **“ระเบียบบริหารราชการ”** เพื่อให้มีการใช้คน (Man) เงิน (Money) วัสดุอุปกรณ์ (Material) และวิธีการดำเนินงาน (Method) แบบต่างๆ ให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

กล่าวโดยสรุปแล้ว **การบริหารราชการ** ก็คือ การนำนโยบาย (Policy) มาปฏิบัติ (Implement) โดยบรรดาข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั่นเอง

ในสมัยหนึ่งได้มีผู้แปลคำว่า “Public Administration” ว่า **“การบริหารสาธารณะ”** โดยใช้คำว่า **“สาธารณะ”** แทนคำว่า **“ราชการ”** ถ้าพิจารณาในแง่นี้ คำว่า **“การบริหารราชการ”** นอกจากจะหมายถึง การบริหารราชการส่วนกลาง (กระทรวง ทบวง กรม) การบริหารราชการส่วนภูมิภาค (จังหวัด และอำเภอ) และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล) ยังหมายรวมถึงการบริหารงานขององค์กรมหาชนและรัฐวิสาหกิจด้วย

จะเห็นได้ว่า คำว่า **“การบริหารราชการ”** อาจหมายถึงเฉพาะการบริหารงาน โดยมีข้าราชการและลูกจ้างของส่วนราชการเป็นผู้ปฏิบัติเท่านั้น ซึ่งเป็นความหมายอย่างแคบ ส่วนความหมายอย่างกว้างนั้น อาจหมายรวมถึงการบริหารงานโดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภทเป็นผู้ปฏิบัติ กล่าวคือ หมายรวมถึงการบริหารงานโดยมีข้าราชการ ลูกจ้าง หรือเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ของหน่วยงานรัฐเป็นผู้ปฏิบัติด้วย

### การบริหารราชการและการเมือง

ในการบริหารประเทศนั้น อาจแยกออกเป็นขั้นตอนสำคัญๆ ๒ ขั้นตอน คือ การกำหนดนโยบาย (Policy Determination) ซึ่งเป็นหน้าที่ของฝ่ายการเมืองหรือข้าราชการการเมือง และการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation) ซึ่งเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารราชการประจำ หรือข้าราชการประจำ

แต่เนื่องจากการบริหารราชการประจำเป็นงานที่ประจำที่ต้องอาศัยผู้มีความรู้ความสามารถในสาขาวิชาการในด้านต่างๆ เป็นผู้ปฏิบัติและจะต้องปฏิบัติต่อเนื่องกันไป จึงไม่สมควรที่จะให้ฝ่ายการเมืองเข้าไปยุ่งย่ำมก้าวก่ายกับการบริหารราชการประจำ เพราะหากฝ่ายการเมืองเข้าไปยุ่งย่ำมก้าวก่ายกับการบริหารราชการประจำแล้ว ก็เกรงว่าจะมีการเล่นพรรคเล่นพวก หรือนำระบบอุปถัมภ์มาใช้ในการบรรจุและแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การเลื่อนตำแหน่ง เป็นต้น อันเป็นการทำลายขวัญและกำลังใจ





ในการปฏิบัติงานของข้าราชการประจำ หรืออาจมีการแต่งตั้งผู้ที่ไม่มีความรู้ความสามารถ เข้ามาปฏิบัติงาน อันจะเป็นผลให้การปฏิบัติงานของข้าราชการประจำโดยส่วนรวมขาด ประสิทธิภาพไป

แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารแยกออกจากการเมือง จากที่ได้กล่าวมาข้างต้น มาจากบทความของวูดโรว์ วิลสัน (Woodrow Wilson) ที่ชื่อว่า “The study of Administration” เขียนขึ้นในปลายปี ค.ศ. ๑๘๘๖ และตีพิมพ์ในปี ค.ศ. ๑๘๘๗ ซึ่งเป็นการเริ่มต้นแนวคิดการบริหารแยกทางการเมือง (politics / administration dichotomy) ซึ่งเป็นการขับเคลื่อนให้มีการปฏิรูประบบบริหารงานบุคคลในสหรัฐอเมริกาในขณะนั้น เพื่อเป็นการต่อต้านระบบเล่นพรรคเล่นพวก (spoil system) โดยมีแนวคิดว่าการที่ ฝ่ายการเมืองเข้าไปแทรกแซงฝ่ายบริหารจะเป็นการบ่อนทำลายโอกาสที่จะทำให้เกิด การบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ และเห็นว่ากิจกรรมในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลควรที่จะ แยกเด็ดขาดจากหน้าที่การบริหาร และนักบริหารจะต้องรับรู้อย่างชัดเจนถึงงานที่ได้ รับมอบหมายจากฝ่ายการเมือง เพื่อที่จะสามารถพัฒนาระบบบริหารที่มีประสิทธิภาพ และการแยกการเมืองออกจากฝ่ายบริหารก็เป็นที่เข้าใจในความหมายเช่นเดียวกับการแยก ค่านิยมออกจากข้อเท็จจริง (value / fact dichotomy)

บทความของวิลสัน (Wilson) ได้ให้ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ ต่อการบริหารรัฐกิจไว้ ๔ ประการ คือ

๑) ประเทศที่เจริญคือ ประเทศที่มีการปกครองที่ดี มีรัฐบาลหรือฝ่ายการบริหาร ที่เข้มแข็ง และมีระบบราชการที่มีประสิทธิภาพและมีเหตุผล สังคมควรจัดระบบ การบริหารงานภายในรัฐให้มีคุณภาพสูง จึงควรพัฒนาระบบการบริหารขึ้นมารองรับ และเปลี่ยนแปลงทัศนคติของมหาชนให้เห็นถึงประโยชน์และความจำเป็นของการมีระบบการบริหาร ที่ดี

๒) การบริหารรัฐกิจหรือรัฐประศาสนศาสตร์เป็นการศึกษาเรื่องการนำเอา กฎหมายมหาชนไปปฏิบัติในรายละเอียดอย่างเป็นระบบ ทั้งนี้เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ มีความสามารถและคุณภาพสูง เป็นบุคคลที่มีทักษะในการทำงานและปฏิบัติตามคำสั่ง และนโยบายของผู้นำอย่างเคร่งครัด ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐยังมีหน้าที่ที่ต้องคอยตอบสนอง ความต้องการของมหาชนอีกด้วย





๓) วิธีการศึกษาวิชาการบริหารนั้น สามารถสร้างหลักการต่างๆทางการบริหารขึ้นมาได้ หลักการบริหารช่วยให้การบริหารงานของรัฐมีคุณภาพสูงและเป็นหลักการสากล

๔) การเมืองคือการออกกฎหมายและนโยบาย ส่วนการบริหารนั้นเป็นการเอากฎหมายและนโยบายนั้นไปปฏิบัติ ดังนั้น เพื่อความเที่ยงธรรมและเป็นการจัดการที่เป็นวิทยาศาสตร์ การบริหารต้องปลอดจากความวุ่นวายทางการเมือง

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงได้มีความพยายามที่จะแยกการบริหารราชการประจำออกจากการเมือง แต่ว่าความพยายามดังกล่าวข้างต้นไม่ประสบผลสำเร็จ เพราะตามสภาพความเป็นจริงของการบริหารประเทศนั้น แม้ว่าในทางทฤษฎีแล้ว การบริหารราชการประจำกับการเมืองมีการดำเนินงานคนละขั้นตอนดังได้กล่าวมาแล้ว แต่ในทางปฏิบัตินั้น การบริหารราชการประจำกับการเมืองมีการดำเนินงานเกี่ยวข้องกันเหมือนลูกโซ่ กล่าวคือ การบริหารราชการประจำเองก็ไม่สามารถแยกออกจากการเมืองได้ เพราะไม่สามารถจะกำหนดลงไปให้ชัดแจ้งว่า ในการบริหารประเทศนั้นส่วนใดเป็นการบริหารราชการประจำ และส่วนใดเป็นการเมือง เพราะการบริหารราชการประจำและการเมืองมีส่วนสัมพันธ์เหลื่อมล้ำกันมากบ้าง น้อยบ้างอยู่เสมอ แม้แต่ในประเทศที่เป็นผู้นำในการบริหารประเทศในระบอบประชาธิปไตย เช่น สหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกาต่างก็ยอมรับว่า การบริหารราชการประจำกับการเมืองนั้นเป็นของคู่กันไม่สามารถแยกออกจากกันได้โดยเด็ดขาด โดยเปรียบเทียบว่า **“การเมืองกับการบริหารเป็นคนละด้านของเหรียญอันเดียวกัน”** (Politics and Administration are the Two Sides of a Coin)

เมื่อพิจารณาถึงสภาพความเป็นจริงแล้ว ก็จะได้เห็นว่า ไม่สามารถจะแยกการบริหารราชการประจำออกจากการเมืองได้ เพราะการบริหารราชการประจำเป็นการปฏิบัติตามนโยบายให้บรรลุตามเป้าหมายที่รัฐบาลได้วางไว้ ซึ่งนโยบายของรัฐบาลนั้นก็มิได้ลักษณะเป็นเรื่องของการเมืองทั้งสิ้น แม้แต่นโยบายการบริหารราชการประจำเองก็มีลักษณะเป็นการเมือง อุดมการณ์ทางการเมืองจะกำหนดรูปแบบของการบริหารประเทศและประการสำคัญที่สุดก็คือ นโยบายการบริหารราชการประจำนั่นเองก็จะต้องได้รับความเห็นชอบ ตรวจสอบและควบคุมโดยฝ่ายการเมืองหรือข้าราชการการเมืองในระดับสูง





อยู่เสมอ ถ้าหากฝ่ายการเมืองหรือข้าราชการการเมืองไม่เห็นชอบด้วยก็อาจยกเลิกแก้ไข หรือเปลี่ยนแปลงนโยบายการบริหารราชการประจํา นั้น ๆ เสียอย่างใดก็ได้

จึงสรุปได้ว่า การบริหารราชการประจํา กับการเมืองนั้น แม้ในทางทฤษฎีจะเป็นการดำเนินงานคนละขั้นต่อนกัน แต่ในทางปฏิบัติจะเกี่ยวข้องกันเหมือนลูกโซ่ ไม่สามารถจะแยกออกจากกันได้อย่างเด็ดขาด

สำหรับความแตกต่างระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารนั้น พอสรุปได้เป็น ๗ หัวข้อ ดังนี้

๑) อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ฝ่ายการเมืองเป็นผู้แสดงเจตนารมณ์ของประชาชนในรูปแบบนโยบายสาธารณะ มอบหมายให้ฝ่ายบริหารนำไปปฏิบัติ อำนาจการบังคับบัญชา ควบคุมเร่งรัดงานให้เป็นไปตามนโยบายโดยรับผิดชอบต่อประชาชนอาจจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม สำหรับฝ่ายบริหารเป็นผู้ให้ข้อมูล ช่วยเสนอแนะฝ่ายการเมืองในการกำหนดนโยบายสาธารณะ นำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพ

๒) การดำรงตำแหน่ง ฝ่ายการเมืองเป็นผู้ผ่านการเลือกตั้งจากประชาชนหรือได้รับการแต่งตั้งทางการเมือง สำหรับฝ่ายบริหารเข้าดำรงตำแหน่งโดยผ่านกระบวนการสรรหา และคัดเลือกบุคคลตามวิธีการที่กำหนด

๓) ระยะเวลาของการดำรงตำแหน่ง ฝ่ายการเมืองดำรงตำแหน่งในระยะเวลาของรัฐบาลนั้น ๆ เท่านั้น สำหรับฝ่ายบริหารเข้าดำรงตำแหน่งจนกว่าจะเกษียณอายุราชการ เว้นแต่จะมีความผิดที่ชัดแจ้ง

๔) ความมั่นคงในการดำรงตำแหน่ง ฝ่ายการเมืองไม่มั่นคงซึ่งขึ้นอยู่กับเสถียรภาพของรัฐบาล สำหรับฝ่ายบริหารมีความมั่นคงมาก อาจนับว่าเป็นอาชีพที่มั่นคงที่สุด

๕) ระดับความรู้ความสามารถและความชำนาญงาน ฝ่ายการเมืองไม่เป็นผู้ชำนาญการ ในขณะที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้ชำนาญการมีความรู้และรู้ความลับ

๖) ความเป็นกลางทางการเมือง ฝ่ายการเมืองมักเป็นผู้มีอุดมการณ์ทางการเมือง ต้องมีฝักมีฝ่ายและมีการเลือกปฏิบัติ ในขณะที่ฝ่ายบริหารต้องรักษาความเป็นกลางทางการเมือง ไม่มีฝักมีฝ่าย





ข้อจำกัดด้านพฤติกรรม พฤติกรรมของฝ่ายการเมืองถูกกำหนดโดยคุณค่าและความต้องการของประชาชนหรือมติมหาชน สำหรับพฤติกรรมของฝ่ายบริหารต้องปฏิบัติหน้าที่ทางกฎหมายและระเบียบข้อบังคับอย่างเคร่งครัด

### ตารางที่ ๑.๑ ความแตกต่างระหว่างการเมืองและการบริหาร

	ฝ่ายการเมือง	ฝ่ายบริหาร
๑. อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ	- ทำตามเจตนารมณ์ของประชาชนตามที่ได้มอบหมายมาสร้างนโยบายแล้ว มอบหมายให้ฝ่ายบริหารนำไปปฏิบัติ	- เป็นผู้ให้ข้อมูล ช่วยเสนอแนะเพื่อให้นโยบายนำไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิภาพ
๒. การเข้าดำรงตำแหน่ง	- ผ่านการเลือกตั้งจากประชาชนหรือได้รับการแต่งตั้งทางการเมือง	- ผ่านกระบวนการสรรหาและคัดเลือกตามวิธีการที่กำหนด
๓. ระยะเวลาของการดำรงตำแหน่ง	- อยู่ในระยะเวลาของรัฐบาลนั้นๆ	- จนกว่าจะเกษียณอายุราชการ (๖๐ ปี) เว้นแต่จะมีความผิดที่ชัดเจน
๔. ความมั่นคงในการดำรงตำแหน่ง	- ไม่มั่นคงขึ้นอยู่กับเสถียรภาพของรัฐบาลหรือประชาชนผู้เลือกตั้ง	- มั่นคงมาก ซึ่งนับว่าเป็นอาชีพที่มั่นคงที่สุด
๕. ระดับความรู้ความสามารถและความชำนาญ	- ไม่เป็นผู้ชำนาญการ เพราะนักการเมืองบางคนไม่มีประสบการณ์	- ชำนาญการ มีความรู้และรู้ความลับ
๖. ความเป็นกลางทางการเมือง	- มีอุดมการณ์ทางการเมือง มีฝักฝ่ายและเลือกปฏิบัติ แต่ปัจจุบันได้เกิดคำกล่าวที่ว่า “ไม่มีมิตรแท้และศัตรูที่ถาวร” ในพรรคการเมืองไทย	- มีความเป็นกลางทางการเมือง ไม่มีฝักฝ่าย
๗. ข้อจำกัดด้านพฤติกรรม	- ถูกกำหนดโดยคุณค่าและความต้องการของประชาชนหรือมติมหาชน	- ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับอย่างเคร่งครัด





## การบริหารราชการและการบริหารธุรกิจ

สำหรับการบริหารราชการนั้น เมื่อเปรียบเทียบกับการบริหารงานของธุรกิจเอกชนอื่น ๆ แล้ว จะมีลักษณะแตกต่างที่เป็นสาระสำคัญอยู่หลายประการด้วยกัน เช่น

๑) **ที่มาของอำนาจและรูปแบบการบริหารงาน** การบริหารราชการดำเนินไปภายใต้กรอบของกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้แบ่งแยกอำนาจสูงสุดในการบริหารประเทศออกเป็น ๓ ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ทั้งนี้ ก็โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลระหว่างผู้ใช้อำนาจทั้ง ๓ ฝ่าย ซึ่งเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย โดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่ในการพิจารณาและออกกฎหมาย ฝ่ายบริหารทำหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย และฝ่ายตุลาการทำหน้าที่ในการวินิจฉัยกฎหมาย ซึ่งจะเห็นได้ว่าการปฏิบัติหน้าที่ของทั้งสามฝ่ายต้องกระทำภายใต้อำนาจและขอบเขตของกฎหมายเท่านั้น ในส่วนของการบริหารราชการนั้นจะขึ้นต่อฝ่ายบริหาร ซึ่งก็เป็นเช่นนี้ในทุกประเทศ การดำเนินงานต้องเป็นไปตามแนวทางที่กำหนดโดยรัฐบาลอย่างเคร่งครัด ส่วนการบริหารธุรกิจนั้นมิได้มีกฎหมายใดระบุให้แบ่งแยกอำนาจสูงสุดขององค์การธุรกิจออกเป็น ๓ ฝ่าย และมีลักษณะเป็นเช่นเดียวกับการบริหารราชการ องค์การธุรกิจจึงสามารถกำหนดรูปแบบและวิธีการบริหารงานของตนเองอย่างใดก็ได้ที่ไม่ขัดต่อกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ การดำเนินงานมิได้เป็นไปตามแนวทางที่รัฐบาลกำหนด ดังนั้นการบริหารธุรกิจจึงมีรูปแบบและวิธีการบริหารหลากหลายกว่าการบริหารราชการ

๒) **วัตถุประสงค์และนโยบาย** วัตถุประสงค์ของการบริหารราชการจะคำนึงถึงความผาสุกและประโยชน์สุขของประชาชนเป็นใหญ่ การบริหารราชการจึงต้องดำเนินการไปใน “ลักษณะที่เป็นการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน” (Responsive to the Public) กล่าวคือ ถ้าเป็นความต้องการของประชาชน และพิจารณาเห็นว่า เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม รัฐก็จะพยายามตอบสนองต่อความต้องการนั้น ดังจะเห็นได้ว่าแต่เดิมน้ำที่ที่สำคัญของรัฐก็คือ การป้องกันประเทศ และการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ ตลอดจนการติดต่อสัมพันธ์กับต่างประเทศ แต่ต่อมาเมื่อประชาชน







ต้องการให้รัฐให้บริการเพิ่มมากขึ้น ทำให้การบริหารราชการต้องขยายขอบเขต การให้บริการให้กว้างขวางยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการศึกษาและด้าน สาธารณสุข จนในบางครั้งความใหญ่โตกว้างขวางของกิจการของรัฐนี้เอง มีผลทำให้ การบริหารราชการมีลักษณะอืดอาด อู้ยอ้าย และล่าช้าในสายตาของประชาชนทั่วไป ส่วนวัตถุประสงค์ของการบริหารธุรกิจนั้นก็คือ **“การแสวงหากำไร”** (Profit Making) ดังนั้น การดำเนินการขององค์การธุรกิจจึงคำนึงถึงความผูกพัน และความต้องการของประชาชน น้อยกว่าการบริหารราชการมาก

๓) **ระยะเวลาของการดำเนินงาน** การบริหารราชการมีลักษณะมั่นคงและจะต้อง ดำเนินการต่อเนื่องกันไป ไม่ว่าจะกลุ่มใดหรือพรรคการเมืองใดจะเข้ามาเป็นรัฐบาลบริหาร ประเทศ การบริหารราชการจะทำ ๆ หยุด ๆ ตามอำเภอใจมิได้ เพราะการบริหารราชการ มีผลกระทบอย่างสำคัญต่อความเป็นอยู่และความผาสุกของประชาชน เช่น การไฟฟ้า การประปา การขนส่ง เป็นต้น ความมั่นคงของการบริหารราชการนี้มีผลไปถึงผู้ปฏิบัติงาน (ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ) ด้วย กล่าวคือผู้ปฏิบัติงานจะมีความมั่นคงและ ก้าวหน้าในอาชีพราชการตามความรู้ความสามารถของแต่ละคน ส่วนการบริหารธุรกิจนั้น องค์การธุรกิจอาจหยุดดำเนินการเสียเมื่อไรก็ได้ เช่น บริษัทห้างร้านเอกชนที่ได้ดำเนิน กิจการไปชั่วระยะเวลาหนึ่งแล้ว อาจหยุดดำเนินการเพื่อตรวจสอบกิจการของบริษัท หรือ เพื่อเหตุอื่นใดก็ได้ โดยจะมีผลกระทบแต่เฉพาะบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกิจการนั้น ๆ เท่านั้น เช่น พนักงาน ลูกค้าของบริษัท เป็นต้น

๔) **แนวความคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพ** ประสิทธิภาพของการบริหาร ธุรกิจวัดจากผลกำไร ถ้ามีกำไรมากก็ถือว่ามีประสิทธิภาพมาก หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การวัดว่ากิจการใดมีประสิทธิภาพหรือไม่ ในวงธุรกิจนิยมวัดโดยเทียบอัตราส่วนระหว่าง การลงทุน (Input) กับผลที่ได้รับ (Output) แต่หากนำวิธีการดังกล่าวไปวัดประสิทธิภาพ ของการบริหารราชการ ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อ **“การให้บริการ”** (Service Making) อาจปรากฏว่า การดำเนินกิจการบางอย่างของรัฐได้ผลไม่คุ้มค่ากับการลงทุน ทั้งนี้ก็เพราะว่า ในการบริหารราชการนั้น ในบางครั้งแม้จะไม่คุ้มค่ากับการลงทุน แต่ก็ต้องทำเพื่อ





บริการประชาชน เช่น การสร้างถนน โรงเรียน โรงพยาบาล การป้องกันประเทศ การรักษาความสงบภายในประเทศ เป็นต้น ดังนั้น การวัดประสิทธิภาพของการบริหารราชการจึงจำต้องขยายความให้กว้างขวางออกไปกว่าประสิทธิภาพในวงธุรกิจ กล่าวคือ นอกจากจะวัดโดยการเทียบอัตราส่วนระหว่างการลงทุนกับผลที่ได้รับแล้ว ยังต้องรวมถึงผลงานหรือบริการที่ทำให้ประชาชนพึงพอใจและเป็นประโยชน์แก่ประชาชนส่วนใหญ่ด้วย

๕) **ความสัมพันธ์กับฝ่ายการเมือง** การบริหารราชการเป็นการนำเอานโยบาย (Policy) จากฝ่ายการเมืองมาปฏิบัติ (Implement) การบริหารราชการจึงมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับฝ่ายการเมืองเหมือนลูกโซ่ ไม่สามารถจะแยกออกจากกันได้อย่างเด็ดขาด ส่วนการบริหารธุรกิจนั้น แม้จะมีส่วนเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับฝ่ายการเมืองบ้าง แต่ก็ไม่สู้จะมากนัก เช่น ในบางครั้งองค์การธุรกิจขนาดใหญ่อาจจำเป็นต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล แต่ก็เพื่อความเจริญก้าวหน้าและความอยู่รอดของธุรกิจนั้น ๆ เท่านั้น

๖) **ที่มาของทุนดำเนินการ** ทุนดำเนินการในการบริหารราชการส่วนใหญ่มักจะมาจากภาษีอากร ซึ่งเรียกเก็บจากประชาชนในลักษณะบังคับ ส่วนทุนดำเนินการในการบริหารธุรกิจได้มาจากการจำหน่ายหุ้น ซึ่งผู้ซื้อหุ้นยินดีซื้อหุ้นด้วยความสมัครใจ

๗) **ค่านิยมของสังคม** ค่านิยมของสังคมโดยเฉพาะในสังคมไทยในอดีต มองว่าผู้ปฏิบัติงานในวงราชการ คือ ข้าราชการ ได้รับการยกย่องนับถือว่ามีเกียรติภูมิสูงกว่าผู้ประกอบการ โดยมีความเชื่อว่า **“สิบพ่อค้าไม่เท่ากับหนึ่งพระยาเลี้ยง”**





## ตารางที่ ๑.๒ ความแตกต่างระหว่างการบริหารราชการและการบริหารธุรกิจ

ประเด็น	การบริหารธุรกิจ	การบริหารราชการ
ที่มาและ การดำเนินงาน	การดำเนินงานมิได้เป็นไปตามแนวทางที่รัฐกำหนด โดยตรง	การดำเนินงานเป็นไปตาม แนวทางที่กำหนดโดยรัฐบาล อย่างเคร่งครัด
แรงจูงใจ ด้านผลกำไร	มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหาผลกำไร	วัตถุประสงค์มักไม่แจ่มชัด เฉพาะเจาะจง
ผลกำไร	มีผลงานที่วัดความแตกต่างระหว่างสิ่งนำเข้า และสิ่งนำออกเพื่อหาผลกำไรได้	ไม่มีความสัมพันธ์ระหว่าง สิ่งนำเข้าและสิ่งนำออก ในรูปผลกำไร
ลักษณะงาน	ขอบเขตงานของแต่ละหน่วยธุรกิจมิได้ครอบคลุม ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนมากนัก	ขอบเขตงานกว้างขวาง ครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ มากกว่า
ความรับผิดชอบ ต่อสาธารณชน	เป็นไปเพื่อจุดประสงค์สุดท้ายคือกำไร ไม่ได้คำนึง ถึงการตอบสนองความต้องการของประชาชน นอกจากในประเด็นที่ว่าความต้องการของ ประชาชนมีส่วนสัมพันธ์กับผลกำไรและ ความอยู่รอดขององค์กร	สนองตอบต่อความต้องการ ของประชาชน

ที่มา : ปรับปรุงจาก เอกสารการสอนชุดวิชา การบริหารราชการไทย หน่วยที่ ๑-๘.

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๔๒, หน้า ๑.

### ลักษณะสำคัญของการบริหารราชการ

ในการบริหารนั้น ไม่ว่าจะเป็นการบริหารงานด้านใดก็ใช้หลักบริหารที่มี  
ลักษณะเป็นสากล (Universal) เหมือนกันทั้งนั้น กล่าวคือ จะต้องมีการวางแผน  
(Planning) การจัดรูปงาน (Organizing) การจัดบุคคล (Staffing) การอำนวยการ  
(Directing) การประสานงาน (Co - ordinating) และการควบคุมงาน (Controlling)  
แต่อย่างไรก็ตาม การบริหารงานในแต่ละด้านก็อาจมีลักษณะแตกต่างกันบ้างในส่วนปลีกย่อย





ทั้งนี้ก็เพื่อให้การบริหารงานในแต่ละด้านสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ดียิ่งขึ้น สำหรับการบริหารราชการนั้น เมื่อเปรียบเทียบกับการบริหารงานของธุรกิจเอกชนอื่น ๆ แล้ว จะมีลักษณะแตกต่างที่เป็นสาระสำคัญอยู่หลายประการด้วยกัน เช่น

(๑) **ขอบเขต** การบริหารราชการมีขอบเขตกว้างขวางและเกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนทั้งประเทศ นับตั้งแต่เกิดจนตาย เช่น การแจ้งเกิด การเข้าโรงเรียน การประกอบอาชีพ การเจ็บป่วย เป็นต้น การบริหารราชการมีลักษณะเป็นการสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน (Responsiveness to the Public) ดังนั้น จะเห็นได้ว่า เดิมหน้าที่สำคัญของรัฐก็คือ การป้องกันประเทศ และการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน แต่ต่อมาเมื่อจำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้น ภารกิจของรัฐในการดูแลผลประโยชน์ในกิจการสาธารณะมีเพิ่มขึ้น การบริหารราชการก็ต้องขยายขอบเขตให้กว้างขวางยิ่งขึ้น จนในบางครั้งความใหญ่โตกว้างขวางของกิจการของรัฐนี้เอง มีผลทำให้การบริหารราชการมีลักษณะอืดอาดและล่าช้าในสายตาของประชาชนทั่วไป

(๒) **อำนาจหน้าที่** อำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการนั้นมีอยู่อย่างกว้างขวาง ทั้งที่กำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ และที่มีได้กำหนดเป็นลายลักษณ์อักษร เช่น ขนบธรรมเนียมประเพณี การใช้ดุลพินิจ ในกิจการบางอย่าง เป็นต้น

การบริหารราชการส่วนใหญ่มักเป็นเรื่องการใช้อำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ที่วางไว้ และเป็นไปตามลำดับขั้นตามสายการบังคับบัญชา (Hierarchy) ซึ่งมีลักษณะเป็นรูปปิรามิด คือ อำนาจสูงสุดอยู่ที่ส่วนบนของปิรามิด อันได้แก่ คณะรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรี ถัดลงมาก็ได้แก่ รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดี ผู้อำนวยการกองหรือหัวหน้ากองและหัวหน้าฝ่ายหรือหัวหน้าแผนก ลดหลั่นกันลงมา

(๓) **ผู้ปฏิบัติงาน** การบริหารราชการเป็นอาชีพอย่างหนึ่ง (Career Service) และเป็นที่ยอมรับว่าเป็นอาชีพที่มั่นคงกว่าอาชีพอื่น ๆ โดยได้แบ่งงานออกตามลักษณะเฉพาะของแต่ละงาน (Specialization) เช่น การสื่อสารคมนาคม การเกษตร การสาธารณสุข การประชาสัมพันธ์ เป็นต้น จึงจำเป็นต้องคัดเลือกผู้มีความรู้ความสามารถในงานแต่ละด้านเข้ามาปฏิบัติงาน





**(๔) วัตถุประสงค์** การบริหารราชการมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการ (Service Making) แก่ประชาชน ซึ่งแตกต่างกับการบริหารงานของธุรกิจเอกชนซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไร (Profit Making) ดังจะเห็นได้ว่า บริการของรัฐที่ไปสู่ประชาชนจะมีลักษณะเป็นการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนทุกหมู่เหล่าโดยไม่มี การเลือกปฏิบัติและจะจัดให้โดยไม่คำนึงถึงต้นทุน แต่คำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชน เป็นส่วนใหญ่ เช่น การป้องกันประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน การสื่อสารคมนาคม การศึกษา การสาธารณสุข เป็นต้น

เนื่องจากการบริหารราชการมิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรดังกล่าว มาแล้ว การวัดประสิทธิภาพในการบริหารราชการจึงมิได้วัดโดยเทียบอัตราส่วนระหว่าง การลงทุนกับผลผลิตที่ได้หรือผลกำไรอย่างการบริหารของธุรกิจเอกชนเพียงอย่างเดียว แต่จะรวมถึงผลงานที่ทำให้เกิดความพึงพอใจและประโยชน์สุขของประชาชนด้วย

**(๕) ความต่อเนื่อง** การบริหารราชการมีลักษณะมั่นคงและต่อเนื่องกันไป ไม่ว่ากลุ่มใดหรือพรรคการเมืองใดจะเข้ามาเป็นรัฐบาลบริหารประเทศ การบริหาร ราชการจะทำ ๆ หยุด ๆ ตามอำเภอใจมิได้ เพราะการบริหารราชการมีผลกระทบ อย่างสำคัญต่อความเป็นอยู่และความผาสุกของประชาชน เช่น การไฟฟ้า การประปา การขนส่ง เป็นต้น ความมั่นคงของการบริหารราชการนี้มีไปถึงตัวผู้ปฏิบัติงาน (ข้าราชการ) ด้วย คือ ผู้ปฏิบัติงานจะมีความมั่นคงและก้าวหน้าในอาชีพราชการตาม ความรู้ความสามารถของแต่ละคน

สำหรับการบริหารงานของธุรกิจเอกชน อาจหยุดดำเนินการเสียเมื่อใดก็ได้ เช่น บริษัทห้างร้านเอกชนที่ได้ดำเนินการไปชั่วระยะเวลาหนึ่งแล้ว อาจหยุดดำเนินการ เพื่อตรวจสอบกิจการหรือเพื่อสาเหตุอื่นก็ได้ โดยจะมีผลกระทบเฉพาะผู้ที่เกี่ยวข้องซึ่งมี จำนวนไม่มาก เช่น พนักงาน ลูกค้า เป็นต้น

**(๖) การควบคุม** การบริหารราชการเป็นการบริหารงานขององค์กรขนาดใหญ่ ลักษณะของกิจการต่างๆ ที่ปฏิบัติจึงสลับซับซ้อนและจำเป็นต้องแบ่งสรรอำนาจ ในการปฏิบัติงานออกไปให้ชัดเจน มีการควบคุมตามลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชา นอกจากนั้น ยังจะถูกควบคุมจากพรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มประชาคมติ เช่น หนังสือพิมพ์ และสื่อมวลชนอื่นๆ เป็นต้น





## ที่มาของอำนาจในการบริหารราชการ

การบริหารราชการเป็นการดำเนินงานเพื่อเป็นประโยชน์สุขของประชาชนทั้งประเทศ และในบางกรณีการบริหารราชการจะใช้วิธีการดำเนินงานอย่างธุรกิจเอกชนไม่ได้ จำเป็นต้องมีการบังคับ เช่น การเก็บภาษีอากร การจับกุมตรวจค้น การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การเรียกเกณฑ์ต่างๆ ตลอดจนการออกคำสั่งต่างๆ เพื่อให้ประชาชนปฏิบัติตาม เป็นต้น ดังนั้นเพื่อให้การบริหารราชการดำเนินไปด้วยดี จึงจำเป็นต้องได้รับอำนาจกว้างขวางกว่าธุรกิจเอกชนมาก

โดยทั่วไปแล้วอำนาจในการบริหารราชการนั้น มีทั้งที่กำหนดไว้ในตัวบทกฎหมาย คำพิพากษาของศาลและแบบธรรมเนียมในการปฏิบัติราชการ ซึ่งอาจเรียกรวมกันว่า อำนาจที่เป็นทางการ (Formal Authority) และอำนาจบารมี (Power) ซึ่งเป็นอำนาจที่จะทำให้ผู้อื่นปฏิบัติตามโดยมิต้องออกคำสั่งหรือบังคับให้ทำ หรือทำให้ผู้อื่นรับคำสั่งปฏิบัติตามคำสั่งด้วยความเต็มใจ ทั้งนี้ ก็เนื่องมาจากบารมีอันเกิดจากการมีเกียรติภูมิ ทรัพย์สิน สถานภาพทางสังคม ความรู้ ความเชี่ยวชาญ ความเฉลียวฉลาด ความสามารถ อิทธิพลหรือภาวะครอบงำอื่นๆ เป็นต้น ซึ่งอาจรวมเรียกว่า อำนาจที่ไม่เป็นทางการ (Informal Authority)

การใช้อำนาจตามตัวบทกฎหมาย อำนาจตามคำพิพากษาของศาล และอำนาจตามธรรมเนียมในการปฏิบัติราชการหรือที่เรียกว่า อำนาจที่เป็นทางการดังกล่าวข้างต้นอธิบายได้ ดังนี้

### อำนาจตามตัวบทกฎหมาย

ที่มาของอำนาจในการบริหารราชการที่สำคัญที่สุดก็คือตัวบทกฎหมาย ซึ่งได้แก่ กฎหมายรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศของกระทรวง ข้อบังคับ ตลอดจนข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ตัวบทกฎหมายเหล่านี้มีฐานะไม่เท่าเทียมกัน กล่าวคือ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่มีฐานะสูงสุดเหนือกฎหมายทั้งหลาย ถัดลงมาก็คือ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด ซึ่งมีฐานะสูงกว่าพระราชกฤษฎีกา และพระราชกฤษฎีกามีฐานะสูงกว่ากฎกระทรวง ลดหลั่นกันไปตามลำดับ ผลแห่งการที่กฎหมายมีฐานะไม่เท่าเทียมกัน





มีอยู่ว่า กฎหมายที่มีฐานะสูงกว่าหรือเท่าเทียมกัน อาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้ หรือ ยกเลิกกฎหมายที่มีฐานะต่ำกว่าหรือเท่าเทียมกันได้ แต่กฎหมายที่มีฐานะต่ำกว่าจะแก้ไข เปลี่ยนแปลงยกเลิก หรือขัดแย้งต่อกฎหมายที่มีฐานะสูงกว่าไม่ได้ ซึ่งจะแยกพิจารณา ตามลำดับ ดังนี้

**๑) รัฐธรรมนูญ** รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่กำหนดระเบียบแห่งอำนาจ อธิปไตย ซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดของประเทศ และเป็นกฎหมายที่กำหนดวิธีการในการ ปกครองประเทศอันเป็นรากฐานของอำนาจในการบริหารราชการ เช่น การกำหนดรูปแบบ ของรัฐ ฐานะของพระมหากษัตริย์ ฐานะและหน้าที่ของผู้ใช้อำนาจอธิปไตยและสถาบัน ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน เป็นต้น

เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด และเป็นที่มาของอำนาจในการ บริหารราชการที่สำคัญที่สุด บทบัญญัติต่างๆ ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงไม่อาจจะ แก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกโดยกฎหมายที่มีฐานะต่ำกว่าได้ เช่น พระราชบัญญัติ เป็นต้น และการออกกฎหมายใดจะไปขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้

**๒) พระราชบัญญัติ** พระราชบัญญัติเป็นกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ การตราพระราชบัญญัตินั้นจะมีได้หรือทำได้โดยได้รับคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา และพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับ เป็นกฎหมายได้ พระราชบัญญัติที่เป็นที่มาของอำนาจในการบริหารราชการนั้นมีอยู่ มากมาย แต่ที่สำคัญๆ ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พระราช บัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ฝ่ายต่างๆ เป็นต้น พระราชบัญญัติต่างๆเหล่านี้ได้กำหนดวิธีการจัดระเบียบบริหารราชการ กำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานหรือส่วนราชการต่างๆ ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของ ข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานฝ่ายต่างๆ ด้วย

อนึ่ง ในกรณีที่มีการเปลี่ยนรัฐบาลโดยการปฏิวัติหรือปฏิรูป คณะปฏิวัติ หรือคณะปฏิรูปอาจมีความจำเป็นจะต้องออกกฎหมายใหม่ขึ้นมาใช้หรือมีความจำเป็น จะต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่แล้วให้เหมาะสมยิ่งขึ้นโดยรีบด่วน แต่โดยที่ยัง ไม่มีรัฐสภาที่จะทำหน้าที่นิติบัญญัติ คณะปฏิวัติหรือคณะปฏิรูปก็จะออกกฎหมายหรือ





แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในรูปของประกาศของคณะปฏิวัติหรือประกาศของคณะปฏิรูป  
ขึ้นใช้บังคับ ประกาศของคณะปฏิวัติหรือประกาศของคณะปฏิรูปมีฐานะเท่ากับพระราช  
บัญญัติ การเปลี่ยนแปลงแก้ไข หรือยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติหรือประกาศของ  
คณะปฏิรูป จะต้องออกเป็นพระราชบัญญัติหรือออกเป็นประกาศของคณะปฏิวัติหรือ  
ประกาศของคณะปฏิรูปด้วยกัน ประกาศของคณะปฏิวัติและประกาศของคณะปฏิรูป  
จึงเป็นที่มาของอำนาจในการบริหารราชการเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ

นอกจากนั้น ยังมีคำสั่งของนายกรัฐมนตรี ซึ่งออกโดยใช้อำนาจพิเศษตาม  
ที่รัฐธรรมนูญหรือธรรมนูญการปกครองได้ให้อำนาจไว้ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญ  
หรือธรรมนูญการปกครองบางฉบับจะให้อำนาจพิเศษแก่นายกรัฐมนตรีในกรณีที่  
นายกรัฐมนตรีเห็นเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการป้องกัน ระวังหรือปราบปรามการกระทำ  
อันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ หรือเพื่อการแก้ไข  
ปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดินอันเป็นการเร่งด่วน หรือการกระทำ  
อันเป็นการก่อกวนหรือคุกคามความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน  
หรือการกระทำอันเป็นการทำลายทรัพยากรของประเทศ หรือเป็นการบั่นทอนสุขภาพ  
อนามัยของประชาชน ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการหรือกระทำการใด ๆ ได้และ  
ให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำของนายกรัฐมนตรี รวมทั้งการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว  
เป็นคำสั่งหรือการกระทำหรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งของนายกรัฐมนตรี  
จึงมีผลบังคับใช้เช่นเดียวกับกฎหมาย และเป็นที่มาของอำนาจในการบริหารราชการทางหนึ่ง  
อีกเช่นกัน

๓) **พระราชกำหนด** พระราชกำหนดเป็นกฎหมายซึ่งออกโดยฝ่ายบริหาร  
กล่าวคือ ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉิน หรือมีความจำเป็นรีบด่วนในอันที่จะรักษาความมั่นคง  
ของประเทศหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะต่าง ๆ และจะเรียกประชุมรัฐสภาให้ทันท่วงที  
มิได้ หรือแม้แต่ในสมัยประชุมรัฐสภาอาจมีความจำเป็นต้องตรากฎหมายเกี่ยวกับภาษี  
อากรหรือเงินตรา ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนหรือลับ เพื่อรักษาผลประโยชน์  
ของรัฐ ในกรณีเช่นนี้พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้ดังพระราชบัญญัติ  
ก็ได้ เมื่อได้ประกาศใช้พระราชกำหนดแล้วให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดต่อ  
รัฐสภาโดยไม่ชักช้า ถ้ารัฐสภาอนุมัติ ก็ให้พระราชกำหนดนั้นมีผลเป็นพระราชบัญญัติ







ต่อไป ถ้ารัฐสภาไม่อนุมัติก็ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ ไม่กระทบกระเทือนถึงกิจการที่เป็นไประหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น จึงเห็นได้ว่าพระราชกำหนดจะมีระยะเวลาสั้นมาก เพราะหากไม่มีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติก็จะมีผลเป็นการยกเลิกไปภายหลังที่นำเสนอสภาพิจารณาแล้วแต่ไม่ได้รับอนุมัติ แต่มีไม่มากนักและมีระยะเวลาสั้นมากดังได้กล่าวมาแล้ว

**๔) พระราชกฤษฎีกา** พระราชกฤษฎีกาเป็นกฎหมายซึ่งออกโดยฝ่ายบริหารตามที่รัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติให้อำนาจไว้ พระราชกฤษฎีกาเป็นกฎหมายที่บังคับใช้แก่ประชาชนโดยทั่วไปเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ แต่เป็นกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดตรงลงไปจากรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติอีกทีหนึ่ง เพราะการตราพระราชกฤษฎีกาต้องอาศัยอำนาจจากรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่ง และต้องไม่ขัดกับกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติบางฉบับจะใช้บังคับได้ต่อเมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ใช้ พระราชกฤษฎีกาที่เป็นที่มาของอำนาจในการบริหารราชการมีอยู่มากมายเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ เพราะเป็นรายละเอียดของพระราชบัญญัติ เช่น พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการในระดับกรมซึ่งออกตามพระราชบัญญัติบริหารแผ่นดิน พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในพระองค์ ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน เป็นต้น

**๕) กฎกระทรวง** กฎกระทรวงเป็นกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหารโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้ออกในนามของกระทรวงเพื่อบังคับใช้แก่ประชาชนทั่วไปตามที่พระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาให้อำนาจไว้ กฎกระทรวงเป็นกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาอีกชั้นหนึ่ง

กรณีสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ก็มีอำนาจออกกฎสำนักนายกรัฐมนตรีเช่นเดียวกับกฎกระทรวง เช่น กฎสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเครื่องแบบของข้าราชการพลเรือน เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีกฎ ก.พ. ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ก.พ. (ก.พ. ย่อมาจากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน) เป็นผู้ออกตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ซึ่งถือเป็นข้อยกเว้นจากหลักการออกกฎกระทรวงที่ส่วนราชการที่มีฐานะต่ำกว่ากระทรวงเป็นผู้ออก





๖) **ประกาศของกระทรวง** นอกจากกฎกระทรวงแล้ว ในบางกรณีกฎหมายได้ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่จะออกประกาศเพื่อบังคับการตามกฎหมายอันใดอันหนึ่งและกำหนดเงื่อนไขในการปฏิบัติหรืองดเว้นการปฏิบัติ เช่น ประกาศของกระทรวงพาณิชย์ห้ามนำสินค้าบางอย่างเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติห้ามนำเข้ามาหรือส่งออกไปนอกราชอาณาจักรซึ่งสินค้าบางอย่าง เป็นต้น ประกาศของกระทรวงพาณิชย์เช่นนี้ถือเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมาย เพราะออกโดยอาศัยอำนาจของกฎหมาย แต่ถ้าเป็นประกาศของราชการให้ประชาชนปฏิบัติโดยมิได้อาศัยอำนาจของกฎหมาย ก็ไม่ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมาย

นอกจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแล้ว พระราชบัญญัติบางฉบับยังให้อำนาจแก่คณะกรรมการซึ่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินั้นที่จะออกประกาศกำหนดเงื่อนไขในการใช้บังคับพระราชบัญญัตินั้นได้ เช่น ประกาศของคณะกรรมการกลางป้องกันการค้ากำไรเกินควร ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร เป็นต้น ประกาศเช่นนี้มีลักษณะเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายเช่นกัน

๗) **ข้อบังคับหรือข้อบัญญัติ** พระราชบัญญัติบางฉบับได้ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานระดับต่ำกว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่จะออกข้อบังคับอันมีผลบังคับแก่ประชาชน เช่น พระราชบัญญัติจราจรทางบก ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานจราจรออกข้อบังคับได้ในกรณีต่าง ๆ ตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัตินั้น หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมาย (ในชั้นพระราชบัญญัติ) ให้อำนาจในการออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อบังคับแก่ประชาชนในเขตท้องถิ่นนั้น เป็นต้น ข้อบังคับหรือข้อบัญญัติดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมาย

นอกจากที่มาของกฎหมายดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังปรากฏว่ายังมีพระราชบัญญัติบางฉบับได้กำหนดไว้ว่า การปฏิบัติงานบางอย่างตามพระราชบัญญัตินั้น ในบางกรณี จะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้ให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลที่จะแต่งตั้งข้าราชการไปปฏิบัติราชการในทุกกระทรวง ทบวง กรม ได้ หรือการแต่งตั้งข้าราชการตั้งแต่ตำแหน่งอธิบดีหรือ





เทียบเท่าขึ้นไป ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนฉบับปัจจุบันกำหนดไว้ว่าการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการระดับบริหาร ให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ เป็นต้น ดังนั้น ถ้าเป็นมติคณะรัฐมนตรีในลักษณะดังกล่าวก็ถือว่ามติดังกล่าวของคณะรัฐมนตรีมีสถานะเป็นกฎหมายได้ (ซึ่งในปัจจุบันนี้มีแนวโน้มว่าพระราชบัญญัติต่างๆที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาอนุมัติหรือให้ความเห็นชอบการปฏิบัติต่างๆตามพระราชบัญญัตินั้นๆมากขึ้น) ส่วนกรณีของมติคณะรัฐมนตรีที่ได้มีผลบังคับเป็นกฎหมาย เป็นแต่เพียงแนวทางในการปฏิบัติของข้าราชการหรือหน่วยงานราชการเท่านั้น มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวก็ไม่ถือว่าเป็นกฎหมายแต่อย่างใด

### อำนาจตามคำพิพากษาของศาลและแบบธรรมเนียมในการปฏิบัติราชการ

นอกจากตัวบทกฎหมายแล้ว คำพิพากษาของศาลและแบบธรรมเนียมในการปฏิบัติราชการ ก็เป็นที่มาของอำนาจในการบริหารราชการอีกทางหนึ่งเช่นกัน คือ

๑) **คำพิพากษาของศาล** คำพิพากษาของศาลเป็นการใช้อำนาจตุลาการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปตามกฎหมาย เมื่อศาลได้ตัดสินคดีความไปในทางใดแล้ว ย่อมเป็นข้อผูกมัดที่จะต้องบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษานั้นๆ เช่น การบังคับให้ชำระหนี้ หรือชดเชยค่าเสียหายตามคำพิพากษาของศาล เป็นต้น คำพิพากษาของศาลจึงเป็นที่มาของอำนาจในการบริหารราชการทางหนึ่ง

๒) **แบบธรรมเนียมในการปฏิบัติราชการ** ในกรณีที่กฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจในการพิจารณาตัดสินใจในเรื่องใดได้ เจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่มักจะใช้ดุลพินิจตามแบบธรรมเนียมในการปฏิบัติราชการเป็นหลักหรือถือตามธรรมเนียมในการปฏิบัติราชการที่แล้วๆมาเป็นหลัก เช่น การแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งในระดับสูงขึ้นหรือเลื่อนตำแหน่ง ส่วนราชการต่างๆ ส่วนใหญ่จะถืออาวุโสเป็นหลัก เป็นต้น แบบธรรมเนียมในการปฏิบัติราชการจึงเป็นที่มาของอำนาจในการบริหารราชการทางหนึ่ง

นอกจากนั้น มักจะปรากฏอยู่เสมอว่า นายกรัฐมนตรีจะแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาหรือที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี เพื่อช่วยกลั่นกรองงานในด้านต่างๆ เช่น ด้านบริหาร ด้านกฎหมาย ด้านเศรษฐกิจ เป็นต้น ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นแบบธรรมเนียมในการปฏิบัติราชการอย่างหนึ่งได้เช่นกัน





## การควบคุมการบริหารราชการ

การบริหารงานใด ๆ ก็ตาม วัตถุประสงค์ที่สำคัญประการแรกก็คือ การดำเนินงานให้สำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และในบรรดากระบวนการในการบริหาร (Administration Processes) ที่จะนำไปสู่ความสำเร็จนั้น การควบคุมงาน (Control) เป็นกระบวนการที่สำคัญประการหนึ่ง เพราะจะช่วยให้การประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ดำเนินไปได้ด้วยดี และช่วยให้เกิดความมั่นใจว่าแต่ละหน่วยงานในองค์การได้ปฏิบัติงานสำเร็จตามที่ได้รับมอบหมาย

สำหรับการบริหารราชการ ซึ่งเป็นการบริหารงานขององค์การขนาดใหญ่ มีขอบเขตกว้างขวาง และเกี่ยวข้องกับประชาชนทั่วประเทศ ลักษณะของกิจกรรมต่าง ๆ ที่ปฏิบัติจึงสลับซับซ้อน การควบคุมจึงยิ่งมีความสำคัญมากขึ้น ดังจะเห็นได้ว่าการบริหารราชการนั้นนอกจากจะถูกควบคุมตามลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชา และควบคุมโดยหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐแล้ว ยังถูกควบคุมจากกลุ่มบุคคลหรือบุคคลภายนอกอีกด้วย เช่น กลุ่มผลประโยชน์ สื่อมวลชน พรรคการเมือง รัฐสภา ตลอดจนการควบคุมจากประชาชนโดยตรง เป็นต้น ซึ่งจะแยกพิจารณาดังต่อไปนี้

### การควบคุมภายในวงราชการ

การควบคุมภายในวงราชการ (Internal Control) ได้แก่ การควบคุมตามลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชา และการควบคุมโดยหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ คือ

๑) การควบคุมตามลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชา การควบคุมตามลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชา หมายถึง การควบคุมโดยผู้ที่อยู่ในตำแหน่งที่สูงกว่าควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ที่อยู่ในตำแหน่งที่ต่ำกว่า ลดหลั่นกันไปตามลำดับ ตั้งแต่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดี ผู้อำนวยการกองหรือหัวหน้ากอง หัวหน้างานหรือหัวหน้าแผนก ไปจนถึงผู้ปฏิบัติงานในแต่ละเรื่องหรือแต่ละด้าน

สำหรับเทคนิคหรือวิธีการในการควบคุมงานตามลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชานั้น อาจจะเลือกใช้วิธีใดวิธีหนึ่งต่อไปนี้ได้ตามความเหมาะสม เช่น

๑. การใช้แผนผัง (Chart) การควบคุมโดยวิธีนี้เป็นวิธีการอย่างง่าย ๆ โดยกำหนดรายละเอียดการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ พร้อมทั้งระยะเวลาเพื่อใช้ในการตรวจสอบงาน ซึ่งเป็นวิธีที่นิยมกันมาก เพราะสะดวกต่อการใช้งานและสามารถจัดทำได้ง่าย





๒. การใช้งบประมาณ (Budgeting) ในการดำเนินงานประจำปกติหรืองานที่มีแผนหรือโครงการกำหนดไว้ สามารถควบคุมได้โดยอาศัยงบประมาณ เช่น การจัดงบประมาณให้ตามผลงานที่ได้รับหรือจัดสรรงบประมาณโดยแบ่งเป็นงวด ๆ ถ้าปฏิบัติงานไม่แล้วเสร็จตามแผนงานหรือโครงการที่กำหนดหรือไม่เป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนด ก็จะต้องชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นที่ทำให้งานไม่แล้วเสร็จตามกำหนด มิฉะนั้นอาจจะระงับการจ่ายงบประมาณไว้ก่อน เป็นต้น

๓. การตรวจงาน (Inspect) การไปตรวจงาน ณ จุดที่ปฏิบัติงานจะทำให้เกิดผลดีในด้านความรวดเร็วและมองเห็นสภาพการปฏิบัติงานที่แท้จริง และในขณะเดียวกันก็สามารถเสนอแนะแก่ผู้ปฏิบัติงานพร้อมกันไปด้วย

ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องตรวจเป็นประจำ หรืองานที่มีปัญหาเกี่ยวกับตัวบุคคลหรืองานที่ต้องการคำแนะนำเพิ่มเติม ส่วนราชการต่างๆ มักจะกำหนดให้มีตำแหน่งเพื่อรับผิดชอบด้านการตรวจงานนี้โดยตรง เช่น ตำแหน่งผู้จัดการ หรือตำแหน่งผู้ตรวจราชการ หรือตำแหน่งจเร เป็นต้น

๔. การรายงาน (Report) โดยกำหนดให้ข้าราชการหรือหน่วยงานราชการต้องส่งรายงานเป็นระยะ ๆ หรือรายงานพิเศษเกี่ยวกับกิจกรรมของหน่วยงานราชการนั้น ๆ การควบคุมโดยการรายงานนี้เป็นการควบคุมที่เก่าแก่ที่สุด และปัจจุบันก็ยังคงใช้อยู่ เพราะเป็นวิธีที่ง่าย แต่มีช่องทางที่จะทำให้ผู้รายงานเท็จได้มาก หรือทำรายงานโดยไม่ได้อาศัยข้อเท็จจริงเลยก็ได้ ซึ่งจะทำให้ผู้บังคับบัญชาระดับสูงขึ้นไปไม่ได้ข้อมูลที่ถูกต้องและแท้จริง

๕. การใช้ห้องปฏิบัติการ (Operation Room) ใช้ในการควบคุมงานที่มีขอบเขตกว้างขวาง หน่วยงานหรือส่วนราชการต่างๆ มักจะสร้างห้องปฏิบัติการเพื่อใช้ควบคุมการบริหารราชการโดยการจำลองแผนการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ ทั้งหมด มีการเชื่อมโยงงานด้านต่างๆ มีระบบรายงานผลการส่งงานไปแสดงไว้ในห้องปฏิบัติการ ซึ่งผู้บังคับบัญชาสามารถควบคุมการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ ได้ตลอดเวลา





๒) การควบคุมโดยหน่วยงานต่างๆของรัฐ การควบคุมภายในวงราชการนั้น นอกจากจะควบคุมตามลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชาดังได้กล่าวมาแล้ว ยังมี การควบคุมการปฏิบัติงานในด้านต่างๆโดยหน่วยงานอื่น ๆของรัฐอีกด้วย เช่น

๑. สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ควบคุมการบริหารงานโดยทั่ว ๆ ไป และทำหน้าที่เป็นหน่วยรับฟังเรื่องราวต่างๆ (Public Hearing Unit) เช่น การร้องเรียน การร้องทุกข์ การเสนอความคิดเห็นในด้านต่างๆ อันเนื่องมาจากการปฏิบัติงานของ ข้าราชการหรือส่วนราชการต่างๆ เป็นต้น

๒. สำนักงบประมาณ ควบคุมด้านการจัดสรรเงินงบประมาณ การอนุมัติเงินงวด ตลอดจนการติดตามการใช้จ่ายเงินงบประมาณให้เป็นไปตามแผนหรือ โครงการที่วางไว้

๓. สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ควบคุมด้านการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการต่างๆ คือ ทำหน้าที่เป็นองค์การบริหารงานบุคคลกลาง

๔. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) ควบคุมด้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ ในวงราชการในกรณีต่างๆ

๕. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ควบคุมด้านแผนและโครงการต่างๆของส่วนราชการให้เป็นไปตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ

๖. สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ควบคุมด้านการบริหารงาน ทั่ว ๆ ไปตามที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรีและโดยการตรวจงานโดยผู้ตรวจราชการ สำนักนายกรัฐมนตรี เป็นต้น

๗. กรมบัญชีกลาง ควบคุมด้านการเบิก - จ่ายเงิน

๘. สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ควบคุมด้านการใช้จ่ายเงินให้เป็นไป ตามระเบียบของทางราชการ





จะเห็นได้ว่าหน่วยงานต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น ส่วนใหญ่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ยกเว้นกรมบัญชีกลาง และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.)

นอกจากนี้ ยังมีหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีส่วนในการควบคุมการบริหารราชการไม่ทางใดก็ทางหนึ่งอีกมาก เช่น สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เป็นต้น

### การควบคุมจากภายนอก

การควบคุมจากภายนอก (External Control) ได้แก่ การควบคุมโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลจากภายนอกวงราชการ ซึ่งมีอยู่มากมายหลายด้านด้วยกัน คือ

๑) การควบคุมโดยกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) ได้แก่ การควบคุมโดยกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เช่น กลุ่มเกษตรกรหรือสมาคมชาวนา กลุ่มพ่อค้าหรือสมาคมพ่อค้า กลุ่มกรรมกรหรือสหภาพแรงงาน เป็นต้น ทั้งนี้ ก็เพื่อให้การบริหารราชการเป็นไปตามความต้องการของกลุ่มหรือสมาคมของตน

นอกจากกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจแล้ว ยังมีกลุ่มอิทธิพลทางการเมือง (Pressure Group) เช่น ศูนย์นิสิตนักศึกษา กลุ่มกระต๊องแดง กลุ่มนวพล เป็นต้น กลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้จะเกิดขึ้นและสลายตัวไปตามสภาวะทางการเมืองของประเทศ กลุ่มอิทธิพลทางการเมืองนี้มีส่วนในการควบคุมการบริหารราชการมาก บางยุคบางสมัยได้สร้างเงื่อนไขไปสู่การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลได้

๒) การควบคุมโดยสื่อมวลชน (Mass Media) ซึ่งอาจแยกได้เป็น

๑. หนังสือพิมพ์ หนังสือพิมพ์นอกจากจะเป็นสื่อกลางแสดงความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนแล้ว ยังช่วยควบคุมการปฏิบัติงานของข้าราชการและการบริหารงานของหน่วยราชการในด้านต่าง ๆ โดยช่วยเป็นหูเป็นตา เป็นกระจกให้กับรัฐบาลและผู้ที่เกี่ยวข้องทราบเพื่อหาทางแก้ไขปรับปรุงต่อไป

๒. วิทยุและโทรทัศน์ วิทยุและโทรทัศน์ก็เช่นเดียวกับหนังสือพิมพ์ ช่วยควบคุมการปฏิบัติงานของข้าราชการและการบริหารงานของหน่วยงานราชการต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งโทรทัศน์ เพราะสามารถแสดงให้เห็นได้ชัดเจนและรวดเร็ว เช่น การชำรุดเสียหายของอาคารสถานที่ ถนนหนทาง และอื่น ๆ





๓) **การควบคุมโดยพรรคการเมือง** (Political Party) พรรคการเมืองโดยพรรคฝ่ายค้านมีความสำคัญมากในการบริหารราชการทั้งในช่วงเปิดสมัยประชุมหรือระหว่างปิดสมัยประชุม เป็นผลให้พรรคที่บริหารประเทศอยู่ในขณะนั้น หรือพรรครัฐบาลสนใจและพยายามบริหารราชการด้านต่าง ๆ ให้เป็นไปตามนโยบายและเป้าหมายที่วางไว้ให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ นอกจากนั้นแม้แต่พรรครัฐบาลเองก็มีส่วนร่วมในการควบคุมการบริหารราชการให้เป็นไปตามนโยบายและเป้าหมายที่วางไว้เช่นกัน ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะรักษาคะแนนนิยมสำหรับการเลือกตั้งคราวต่อไป

๔) **การควบคุมโดยรัฐสภา** (Parliament) รัฐสภาจะทำหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการให้เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา โดยรัฐสภาจะทำหน้าที่กลั่นกรองร่างกฎหมายทุกฉบับที่จะมีผลใช้บังคับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี รัฐสภาจะพิจารณาการเสนอใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาล และติดตามการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาล และอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการนี้จะกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับด้วย

การควบคุมโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สำคัญ ได้แก่ การตั้งกระทู้ถามรัฐบาลในกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งรัฐบาลจะต้องชี้แจงให้สภาผู้แทนราษฎรทราบเหตุผลและข้อเท็จจริงในเรื่องนั้น ๆ นอกจากการตั้งกระทู้ถามการบริหารราชการในเรื่องต่าง ๆ แล้วสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังอาจเข้าชื่อรวมกันขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ โดยจะมีการลงมติหรือไม่ลงมติก็นับได้ด้วย

๕) **การควบคุมโดยตรงจากประชาชน** การควบคุมการบริหารราชการโดยตรงจากประชาชนนั้น อาจทำได้หลายทางด้วยกัน เช่น การยื่นเรื่องร้องทุกข์หรือร้องเรียนต่อนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีหรือข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ในกรณีที่ข้าราชการหรือหน่วยราชการไม่ให้ความเป็นธรรมหรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ หรือไม่ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาอันสมควร นอกจากนั้นยังอาจเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติงานในด้านต่าง ๆ







## บทสรุป

การบริหารราชการเป็นกิจกรรมที่มีความสำคัญ ที่อาจสรุปได้ว่าการบริหารราชการมีความมุ่งหมาย ดังนี้

๑) การนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติ กล่าวคือ เมื่อรัฐได้กำหนดนโยบายในการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ขั้นตอนต่อไปก็คือ การบันทึกนโยบายนั้นไว้เป็นลายลักษณ์อักษร อาจจะเป็นรูปของกฎหมาย ระเบียบวิธีปฏิบัติ แผนงานโครงการต่าง ๆ ส่วนราชการจะเป็นผู้นำนโยบายเหล่านั้นไปแปรสภาพเป็นการกระทำ

๒) การมีส่วนในการกำหนดนโยบาย ขณะที่ฝ่ายบริหารเป็นฝ่ายนำนโยบายไปปฏิบัติแล้ว การบริหารราชการยังมีส่วนในการกำหนดนโยบาย ซึ่งจะกระทำได้ใน ๒ ขั้นตอน คือ ก่อนที่ฝ่ายนิติบัญญัติและหัวหน้าฝ่ายบริหารจะตัดสินใจกำหนดนโยบาย ปัจจุบันหน่วยราชการจะมีส่วนในการกำหนดนโยบายของรัฐมากขึ้น ทั้งนี้สืบเนื่องจากขอบเขตของงานเกี่ยวข้องกับเทคนิคใหม่ๆ ซึ่งหน่วยงานมักจะมีผู้เชี่ยวชาญในด้านนี้พร้อมมูลอยู่แล้ว เช่น การกำหนดนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจย่อมต้องอาศัยข้อมูลที่ซับซ้อนละเอียดอ่อน อาศัยการวิเคราะห์และข้อเสนอแนะจากนักเศรษฐศาสตร์อาชีพ และหลังการกำหนดนโยบายแล้ว เป็นขั้นตอนการดำเนินงานหลังจากที่ได้มีการกำหนดนโยบายเป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว ส่วนใหญ่แล้วนโยบายที่กำหนดไว้ไม่มีรูปแบบที่แน่นอนตายตัว ดังนั้นในแง่นี้ต้องให้ข้าราชการเป็นฝ่ายกำหนดรายละเอียดอีกครั้ง

๓) เป็นกลไกสำคัญในการดำรงไว้และพัฒนาวัฒนธรรมของสังคม การบริหารราชการเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจและสังคม ฉะนั้นจึงเป็นแรงขับเคลื่อนที่จะกำหนดลักษณะกิจกรรมของประเทศ กิจกรรมของรัฐมีบทบาทในการกระตุ้นให้เกิดกิจกรรมต่างๆ ต่อไปอีก โดยนัยนี้การบริหารจึงเป็นเสมือนตัวนำการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการทางสังคม ดังนั้น ความก้าวหน้าของสังคมจึงจะขึ้นอยู่กับความมีประสิทธิภาพในการบริหารงานของรัฐ หากการบริหารราชการขาดประสิทธิภาพก็จะมีผลกระทบต่อโครงสร้างของสังคมและวัฒนธรรมด้วย





อาจกล่าวได้ว่า การบริหารราชการมีส่วนสำคัญที่พอสรุปได้เป็น ๔ ประการ ดังนี้

- ๑) การบริหารราชการมีลักษณะเป็นการทำงานโดยใช้เหตุผลตามหลักบริหาร (Rational Action) และระเบียบแบบแผนของทางราชการ
- ๒) การบริหารราชการมีลักษณะเป็นการสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน
- ๓) ผู้ปฏิบัติงานหรือข้าราชการเป็นผู้ที่ได้รับการพิจารณาเลือกสรรมาแล้วว่าเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในงานนั้นๆ
- ๔) การบริหารราชการมีลักษณะเป็นการดำเนินการที่ต่อเนื่องกันไปไม่ว่ากลุ่มใดหรือพรรคการเมืองใดจะเข้ามาเป็นรัฐบาลบริหารประเทศ





## บรรณานุกรม

## หนังสือ บทความและวิทยานิพนธ์

จรรยา ศรีสุภาไส. แนวทางการสร้างความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๐.

จักร พันธ์ชูเพชร. การเมืองและการปกครองไทย : มิติทางประวัติศาสตร์ และสถาบันทางการเมือง. พิมพ์ครั้งที่ ๔, กรุงเทพฯ : มายด์ พับลิชชิ่ง, ๒๕๔๕.

จักรกฤษณ์ นรนิติผลดุงการ. สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย. พิมพ์ครั้งที่ ๒, กรุงเทพฯ : โอเดียนสโตร์, ๒๕๒๗.

ชยาวุธ จันทร, เยาวลักษณ์ กุลพานิช และชูลีพร เดชนำ. วิวัฒนาการปกครองท้องถิ่นไทย (โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น). กรุงเทพฯ : นำถังการพิมพ์, ๒๕๔๓.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. ปฏิรูประบบราชการ. กรุงเทพฯ : บ้านพระอาทิตย์, ๒๕๔๕.

\_\_\_\_\_ . ๑๐๐ ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการ : วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง. กรุงเทพฯ : โครงการเผยแพร่ผลงานวิจัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๔.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชัตติยา กรวรรณสุด. เอกสารการเมืองการปกครอง พ.ศ. ๒๔๔๑ - ๒๔๔๗. กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๑๘.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ ๑๒, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๕๐.

\_\_\_\_\_ . หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ : องค์การมหาชนและหน่วยงานบริหารรูปแบบพิเศษ. พิมพ์ครั้งที่ ๒, กรุงเทพฯ : นิติธรรม, ๒๕๔๙.

ชำนาญ ยุบบูรณ์. การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางการปกครองของกฎหมายไทย. พระนคร : วิชาลกิจ, ๒๔๙๗.





ชูวงศ์ ฉายะบุตร. การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ : พิมพ์เศศ พรินต์ติ้งเซ็นเตอร์, ๒๕๓๙.

ทศพร ศิริสัมพันธ์. การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (เอกสารประกอบการสัมมนา

ทางวิชาการประจำปี ในโอกาสครบรอบ ๖ ปี ของการพัฒนาระบบราชการไทย).

๓ ตุลาคม ๒๕๕๑.

\_\_\_\_\_ . ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารราชการแนวใหม่. กรุงเทพมหานคร :

วิชั่น พรินท์ แอนด์ มีเดีย, ๒๕๔๙.

ประทาน คงฤทธิศึกษากร. การปกครองเมืองพัทยา. กรุงเทพฯ : สหายบล็อกและ

การพิมพ์, ๒๕๒๔.

พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. ข้าราชการไทย : ความสำนึกและอุดมการณ์. พิมพ์ครั้งที่ ๓, กรุงเทพฯ

: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๑.

พัชรี สิโรต และอรทัย กักผล. การบริหารเมืองกรุงเทพมหานคร. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๓.

มานพ ถาวรวัฒน์สกุล. ขุนนางอยุธยา. พิมพ์ครั้งที่ ๒, กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัย

ธรรมศาสตร์, ๒๕๔๗.

เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. การปฏิรูประบบราชการภายใต้กระแสการจัดการภาครัฐใหม่และ

ข้อวิพากษ์. กรุงเทพฯ : บพิศการพิมพ์, ๒๕๔๕.

\_\_\_\_\_ . กำเนิดระบบราชการและการปฏิรูปในยุคคลาสสิก. กรุงเทพฯ :

สงวนกิจการพิมพ์, ๒๕๔๗.

วรเดช จันทรศร. การพัฒนาระบบราชการไทย. กรุงเทพฯ : กราฟิคฟอร์แมท (ไทยแลนด์),

๒๕๔๐.

วิษณุ เครืองาม. การปฏิรูประบบราชการ. กรุงเทพฯ : สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี,

๒๕๔๕.

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. ผู้บริหารสูงสุดระดับจังหวัด : ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัด

ซีอีโอ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด.

กรุงเทพฯ : โฟเพคพับลิชชิ่ง เฮ้าส์, ๒๕๔๖.





ศุภชัย ยาวะประภาษ, พิพัฒน์ ไทยอารี, วีระศักดิ์ เครือเทพ (บรรณานิการ). **นันทาทรศนะ ว่าด้วยรัฐประศาสนศาสตร์ : รวมบทความวิชาการด้านการบริหารงานคลัง สาธารณะและการเมืองการปกครองท้องถิ่นเพื่อเป็นเกียรติแด่ ศาสตราจารย์ ดร.จรัส สุวรรณมาลา.** กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๘.

สงขลา วิชัยชัชตะ. “การปฏิรูประบบราชการ” ใน **วารสารสมาคมกฎหมายมหาชน แห่งประเทศไทย.** ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๔๘.

สมาน รังสิโยกฤษฏ์ และสุธี สุทธิสมบูรณ์. **การบริหารราชการ.** กรุงเทพฯ : สวัสดิการ สำนักงาน ก.พ., ๒๕๒๓.

สยาม คำปรีดา. **สังคมกับการปกครอง.** กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทยรายวัน, ๒๕๔๗.

สุโขทัยธรรมมาธิราช, มหาวิทยาลัย. **เอกสารการสอนชุดวิชา การบริหารราชการไทย.** กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๔๒.

### หนังสือภาษาอังกฤษ

Heady, F. (1979, 1984). **Public administration: A comparative perspective.**

2<sup>nd</sup>- 3<sup>rd</sup> ed. revised, New York : Marcel Dekker.

Mc Curdy, H. E. (1977). **Public administration: A synthesis.** California : Commings Publishing.

Robbins, S. P. (1990). **Organization theory: Structure, design, and application.**

3<sup>rd</sup> ed., New Jersey : Prentice-Hall.



## ใบสมัคร / ต่อบุคคลสมาชิก “รัฐสภาสาร”

อัตราค่าสมัครสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท รวมค่าจัดส่ง (ราคาปลีกเล่มละ ๕๐ บาท)

ข้าพเจ้า..... มีความประสงค์จะสมัคร / ต่อบุคคล  
สมาชิกรัฐสภาสาร เริ่มตั้งแต่ฉบับเดือน ..... พ.ศ. .... ถึงฉบับเดือน  
..... พ.ศ. ....

ทั้งนี้ ขอให้ออกใบเสร็จรับเงินในนาม ..... โดยส่งวารสาร  
“รัฐสภาสาร” ถึงข้าพเจ้าที่ ..... หมู่ที่ ..... ตรอก/ซอย .....  
ถนน ..... แขวง / ตำบล .....  
เขต / อำเภอ ..... จังหวัด ..... รหัสไปรษณีย์.....  
โทรศัพท์ ..... โทรสาร .....

### การชำระเงิน

เงินสด ที่กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ตั๋วแลกเงิน หรือ  ธนาณัติ สั่งจ่ายไปรษณีย์รัฐสภา กรุงเทพฯ ๑๐๓๕๐ ในนาม **ผู้จัดการ**

**รัฐสภาสาร** กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ถนนอุทองใน เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐ จำนวนเงิน ..... บาท



ผังรายการสถานีโทรทัศน์รัฐสภา ประจำปี ๒๕๖๕

เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เสาร์	อาทิตย์
08.00 น.		เคารพธงชาติ พระบรมราชโองการ	เคารพธงชาติ พระบรมราชโองการ			เคารพธงชาติ พระบรมราชโองการ	
08.05 น.		สถานีผู้ทวงใน (สด)	สถานีผู้ทวงใน (สด)			ศาลาแก้วกวาทิ (ผู้บรรยาย: เช้า) (55)	
08.50 น.		สารคดีเส้นทางประชาธิปไตย (5)	สารคดีเส้นทางประชาธิปไตย (5)			รัฐสภาใจ (30)	เด็กไทยหัวใจปชต. (30)
09.00 น.		ข่าวสั้นรัฐสภา	ข่าวสั้นรัฐสภา			สุขภาพ สมวัยใจ (30)	We love design (30)
09.05 น.		มองรัฐสภา (สด)	มองรัฐสภา (สด)			สรุปข่าวรอบสัปดาห์ (15)	ละครสั้นชกคอม+การตูน ของภคต. (15)
10.00 น.		ข่าวสั้นรัฐสภา	ข่าวสั้นรัฐสภา			คมความคิด (30)	นาที่กฎหมาย (30)
10.05 น.	ชุมชนประชาธิปไตย	Asian Plus	ประชาธิปไตยเริ่มที่เรา (30) กรรมวิธีการพบปะ (30)	ย้อนรอย (การ)เมืองไทย	คมความคิด	สัมมนาวิชาการ (60)	โจว์แกร่ง (30)
10.30 น.			Human Guide	สัมมนาวิชาการ	โจว์แกร่ง	ห้องข่าวรัฐสภา	ประจักษ์โดยเริ่มที่เรา (30)
11.00 น.	บทบาทนักการเมือง	สารคดี ชุด พระเจ้าแผ่นดิน (40-45)	Human Guide	สัมมนาวิชาการ	โจว์แกร่ง	ห้องข่าวรัฐสภา	นาที่กฎหมาย (30)
11.30 น.			ผู้ทันสมัย		รัฐสภาใจ	Human Guide (30)	บพท
12.00 น.			ห้องข่าวรัฐสภา	ห้องข่าวรัฐสภา		Human Guide (30)	นักการเมือง
13.00 น.			ข่าวสั้นรัฐสภา	ข่าวสั้นรัฐสภา		Human Guide (30)	มองรัฐสภา
13.05 น.	สารคดี ชุด พระเจ้าแผ่นดิน (40-45)	สารคดี ชุด ตามรอยพระพุทธเจ้า, ประวัติศาสตร์โบราณคดี (40-45)	สารคดี ชุด ตามรอยพระพุทธเจ้า, ประวัติศาสตร์โบราณคดี (40-45)	สารคดี ชุด ตามรอยพระพุทธเจ้า, ประวัติศาสตร์โบราณคดี (40-45)	สายด่วนรัฐสภา (สด)	Human Guide (30)	รัฐสภาของปชต. ๕
14.05 น.	สถานีผู้ทวงใน	(2 ช.ม.)	สถานีผู้ทวงใน	สถานีผู้ทวงใน	(2 ช.ม.)	Human Guide (30)	รัฐสภาของปชต. ๕
15.00 น.	1 สัปดาห์กับวุฒิสภา	We love design	ชุมชนประชาธิปไตย	Asian Plus	บพท	Human Guide (30)	ชุมชนต้นประชาธิปไตย (60)
16.00 น.	ย้อนรอย (การ)เมืองไทย	ชุมชนต้นประชาธิปไตย	ย้อนรอย (การ)เมืองไทย	Human Guide	1 สัปดาห์กับวุฒิสภา (60)	Human Guide (30)	สรุปข่าวรอบสัปดาห์ (15)
17.00 น.	กล้าอาสา (30)	คมความคิด	สุขภาพ สมวัยใจ	80 ปีรัฐสภา	We love design	Human Guide (30)	ละครสั้นชกคอม+การตูน ของภคต. (15)
17.30 น.	ประจักษ์โดยเริ่มที่เรา	นาที่กฎหมาย	โจว์แกร่ง	รัฐสภาใจ	เด็กไทยหัวใจปชต	Human Guide (30)	สารคดี ชุด ทะเลสีคราม (มี 12 ตอน) 40-45 น
18.00 น.			เคารพธงชาติ			Human Guide (30)	ชุด ความลับบนต้นไม้ (มี 12 ตอน) 35-50 น
18.01 น.			ห้องข่าวรัฐสภา	ห้องข่าวรัฐสภา		Human Guide (30)	กฎหมายใกล้ตัว (30)
19.00 น.			รับสัญญาณข่าว สทท.	รับสัญญาณข่าว สทท.		Human Guide (30)	เคารพธงชาติ
20.00 น.			ข่าวพระราชสำนัก	ข่าวพระราชสำนัก		Human Guide (30)	ห้องข่าวรัฐสภา
20.30 น.	กฎหมายใกล้ตัว	80 ปีรัฐสภา	คมความคิด	กรรมวิธีการพบปะ	ประจักษ์โดยเริ่มที่เรา	Human Guide (30)	รับสัญญาณข่าว สทท.
21.00 น.			มองรัฐสภา	มองรัฐสภา		Human Guide (30)	ข่าวพระราชสำนัก
21.05 น.			สารคดีเฉลิมพระเกียรติ ชุด ตามรอย สายน้ำพระราชทานไทย (5)	สารคดีเฉลิมพระเกียรติ ชุด ตามรอย สายน้ำพระราชทานไทย (5)		Human Guide (30)	ย้อนรอย
22.00 น.			พระบรมราชโองการ + เพลงปิดสถานี	พระบรมราชโองการ + เพลงปิดสถานี		Human Guide (30)	Asian Plus (60)
						Human Guide (30)	รายการ สหประชาชาติ (รัฐสภาแคนาดา) (30)
						Human Guide (30)	พระบรมราชโองการ
						Human Guide (30)	เพลงปิดสถานี

\*รายการใหม่บรรณ : รายการ ย้อนรอย (การ)เมืองไทย ออกอากาศ ทุกวันเสาร์ เวลา 20.30 น และรีรันวันจันทร์ เวลา 16.05 น และวันพฤหัสบดี 10.05 น

รายการ โจว์แกร่ง ออกอากาศทุกวันอาทิตย์ เวลา 11.00 น และรีรันวันพฤหัสบดี เวลา 17.30 น และวันศุกร์ เวลา 11.05 น

รายการ รัฐสภาใจ ออกอากาศทุกวันเสาร์ เวลา 09.00 น และรีรันวันพฤหัสบดี เวลา 17.30 น และวันศุกร์ เวลา 11.30 น



លេខគណ.គ.ម. ៧៧៧ អនក្រ.ស. ១៧៧៧ អនក្រ.ស. ១៧៧៧ អនក្រ.ស. ១៧៧៧





จัดทำโดย  
กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
<http://www.parliament.go.th>