

# รัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง CONSTITUTION AND POLITICAL INSTITUTION

หลักการของรัฐธรรมนูญ4

ดร.สืบสวัสดิ์ วุฒิวรดิษฐ์

## หลักการของรัฐธรรมนุญทั่วไป

▶ หลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนุญทั่วไปที่ปรากฏในทุกประเทศนั้น ล้วนมีที่มาที่ไปทั้งที่ชัดเจนและไม่ชัดเจน หรือมีที่มาจากข้อกำหนดขึ้นเองโดยฝ่ายผู้นำประเทศ หรือประเทศอื่นกำหนดให้มีรัฐธรรมนุญ โดยประเด็นเนื้อหาสาระนั้น อาจจะเอื้อประโยชน์ให้ทั้งแก่ผู้กำหนดและผู้รับเอารัฐธรรมนุญไปใช้ในประเทศ ดังนั้น **สิ่งที่ต้องตระหนักคือ จะมีประเด็นใดบ้างที่จะต้องกำหนดไว้ในรัฐธรรมนุญ เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชน มากกว่าเจตนารมณ์ของผู้นำหรือ ผู้ร่างรัฐธรรมนุญ** โดยรายละเอียดเบื้องต้นที่ถือเป็นหลักการพื้นฐานทั่วไปของรัฐธรรมนุญว่าควรจะเป็นอย่างไรและมีที่มาอย่างไร

## ความหมายของรัฐธรรมนูญ

- ▶ รัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยคำว่า "รัฐ หมายถึงบ้านเมืองหรือ แผ่นดิน กับคำว่า ธรรมนูญ หมายถึง กฎหมายว่าด้วยระเบียบการ โดยรวมแล้ว จึงหมายถึง กฎหมายว่าด้วยระเบียบ การปกครองแผ่นดินหรือ รัฐ"
- ▶ **รัฐธรรมนูญ** คือ หลักพื้นฐานในการกำหนดกฎหมาย การก่อตั้ง รูปแบบ โครงสร้างองค์กรทางการเมือง ตลอดจนการกำหนดหลักการ ตรวจสอบและถ่วง ดุลระหว่างกัน โดยจะไม่มีสถาบันใด บุคคลใดมี อำนาจมากเกินไปกว่ากัน
- ▶ **รัฐธรรมนูญ** คือ กฎหมายที่กำหนดกฎเกณฑ์การปกครองของรัฐ
- ▶ **กฎหมายรัฐธรรมนูญ** คือ ข้อบังคับที่เป็นกฎหมายที่มีเนื้อหา และ รายละเอียด ที่กำหนดโครงสร้างอำนาจรัฐ อำนาจของผู้ปกครองรัฐ และสิทธิ เสรีภาพของประชาชน

## ลักษณะของรัฐธรรมนุญที่ดี

1. ต้องมีข้อความที่ชัดเจนแน่นอน
2. ต้องมีบทบัญญัติครบถ้วน
3. ต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน
4. จะต้องสั้น
5. จะต้องมีบทบัญญัติว่าด้วยการแก้ไข ตัดตอน หรือเพิ่มเติม รัฐธรรมนุญที่ชอบด้วยกฎหมาย

## ประเภทของรัฐธรรมนูญ

- ▶ รัฐธรรมนูญทั่วโลกที่ใช้อยู่ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันมีทั้งที่เป็นเอกสาร ที่รวบรวมไว้เป็นเล่มเดียวและเป็นเอกสารที่กระจัดกระจายอยู่ทั่วไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่าประเทศแต่ละประเทศมีที่มาหรือบ่อเกิด รัฐธรรมนูญของประเทศตนเองอย่างไร และมีพัฒนาการทางการเมือง หรือประวัติศาสตร์การเมืองของประเทศอย่างไรซึ่งโดยหลักการแล้ว แบ่งประเภทย่อมีเงื่อนไขในแบ่งประเภทดังนี้

## 1.) ประเภทที่เป็นแบบลายลักษณ์อักษรกับแบบไม่เป็นลายลักษณ์อักษร

### ▶ **แบบลายลักษณ์อักษร (Written Constitution)**

ถือเป็นรัฐธรรมนูญ ที่มีการกำหนดขึ้นเป็นเอกสารฉบับเดียวหรือหลายฉบับ ที่มีเนื้อหาระบุถึงโครงสร้างอำนาจรัฐ อำนาจขององค์กรที่ใช้อำนาจรัฐและประชาชนไว้อย่างชัดเจน

### ▶ **แบบไม่เป็นลายลักษณ์อักษร (Unwritten Constitution)**

ถือเป็นรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้มีกำหนดเป็นเอกสารฉบับเดียวเช่นลายลักษณ์อักษร แต่เป็น เอกสารที่มีการกระจายอยู่ทั่วไป ส่วนใหญ่เป็นเอกสารที่เขียนและบัญญัติ ขึ้นเพื่อบริหารราชการแผ่นดินหรือการบริหารปกครองในประเทศ อีกทั้งยังถือเอา สิ่งที่เคยปฏิบัติกันมาจนเป็นธรรมเนียมและจารีตประเพณีที่สืบทอดต่อกันมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ด้วยเหตุ ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงเรียกชื่ออีกว่า "รัฐธรรมนูญจารีต"

## 2.) ประเภทแบบแก้ไขง่ายกับการแก้ไขยาก

### ▶ **แบบแก้ไขง่าย**

คือ การกำหนดการแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดวิธี การแก้ไข ด้วยการให้มีออกกฎหมายธรรมดาเพื่อให้แก้ไขรัฐธรรมนูญโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการนิติบัญญัติ

### ▶ **แบบแก้ไขยาก**

คือ การกำหนดการแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยการกำหนด วิธีการแก้ไขด้วยการให้มีสัดส่วนจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 2 ใน 5 ของจำนวนสภาผู้แทนราษฎรหรือสัดส่วนจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ร่วมกับ สมาชิกวุฒิสภาหรือคณะรัฐมนตรี หรือรวมถึงจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งยื่นเสนอ ขอแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยผ่านกระบวนการนิติบัญญัติ

## กำเนิดของรัฐธรรมนูญ

### ▶ 1.) รัฐธรรมนูญที่ประมุขแห่งรัฐมอบให้รัฐ

คือ เป็นรัฐธรรมนูญที่ประมุข ของรัฐในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ได้ตระหนักความเปลี่ยนแปลงหลายๆ ด้านของรัฐ ตลอดจนความ เป็นอยู่ ความปลอดภัยและสิทธิของราษฎร โดยมีความ มุ่งหวังที่จะ เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง จึง พระราชทาน รัฐธรรมนูญให้แก่รัฐเพื่อใช้เป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐ

▶ 2.) **รัฐธรรมนูญที่เกิดจากการปฏิวัติและรัฐประหาร**

คือ รัฐธรรมนูญที่เกิด จากผลของการปฏิวัติที่ต้องการจำกัดอำนาจของ  
ประมุขแห่งรัฐลง

▶ 3.) **รัฐธรรมนูญที่เกิดจากประชาชนกับกลุ่มบุคคล**

คือ การเรียกร้องของประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศที่ต้องการกติกา  
ที่เปิดโอกาส ให้ตนได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในหลายๆด้าน  
จากการปกครองที่มี รัฐธรรมนูญเอื้ออำนาจให้แก่รัฐบาลมากกว่า  
ประชาชน

## อำนาจในการให้มีรัฐธรรมนูญ

อำนาจในการให้มีรัฐธรรมนูญ หมายถึง "อำนาจของบุคคลหรือคณะบุคคล ที่อยู่ในฐานะที่ตัดสินใจในความเป็นอยู่ในทางการเมืองของตน" หรือผู้มีอำนาจสูงสุดที่แท้จริงที่จะให้มีรัฐธรรมนูญในประเทศนั้นๆคือ ผู้ปกครองหรือประมุขประเทศ หรือหากพิจารณาทางประวัติศาสตร์ ความคิดเกี่ยวกับผู้มีอำนาจให้มีรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย พระผู้เป็นเจ้าของในยุคนสมัยกลางของยุโรป พระมหากษัตริย์ ประชาชนหรือกลุ่มบุคคล เสียงข้างน้อยในสภาเป็นต้น ซึ่งกรณีดังกล่าวต้อง พิจารณาความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ทางการเมืองของประเทศนั้น ๆ ประกอบด้วย

ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับสภาผู้แทนและประชาชนย่อมเป็นข้อบ่งชี้ได้ถึงการใช้รัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยพิจารณาวิธีการใช้รัฐธรรมนูญ ดังนี้

- ▶ 1.) ประมุขแห่งรัฐที่ใช้อำนาจในฐานะประมุขประเทศ
- ▶ 2.) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะตัวแทนของประชาชนสามารถใช้อำนาจร่างรัฐธรรมนูญพร้อมประกาศใช้ได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจาก ประชาชน
- ▶ 3.) ประชาชนเลือกตั้งบุคคลประกอบขึ้นเป็นกลุ่มบุคคลในนามสภาร่างรัฐธรรมนูญ โดยใช้อำนาจในฐานะตัวแทนประชาชนร่างรัฐธรรมนูญพร้อมกับส่ง มอบให้ประชาชนเห็นชอบและนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาสภาพินิจฉัยตัดสินก่อน ประกาศบังคับใช้ต่อไป
- ▶ 4.) ผู้ทรงอำนาจรัฐจากชาติมหาอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญแก่รัฐ ที่อ่อนแอ

## โครงสร้างของรัฐธรรมนูญ

เมื่อปรากฏว่ารัฐธรรมนูญได้ถือกำเนิดและประกาศใช้บังคับในประเทศแล้ว เนื้อหาของรัฐธรรมนูญจะประกอบด้วยหมวดต่างๆ เป็นโครงสร้างของรัฐธรรมนูญขึ้น ซึ่งหมวดต่าง ๆ นั้นจะมีเนื้อหาและรายละเอียดที่บ่งบอกถึงองค์กร อำนาจหน้าที่ขององค์กร สิทธิและเสรีภาพของประชาชน และรวมถึงความสัมพันธ์ ระหว่างองค์กรต่าง ๆ จนก่อรูปเป็นโครงสร้างรัฐธรรมนูญ โดยในที่นี้ผู้เขียนจะกล่าวถึงหลักการที่สำคัญๆ ของโครงสร้างรัฐธรรมนูญดังนี้

► 1.) **บทนำหรือคำปรารภ**

คือ “คำอธิบายและคำบรรยายความเป็นมา ของรัฐธรรมนูญฉบับนั้น ๆ อันประกอบด้วย ข้อเท็จจริงและเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ในอดีต” รวมถึง ข้อคิดเห็นและความประสงค์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญอันจะนำไปสู่การเกิด รัฐธรรมนูญ ซึ่งคำปรารภที่ว่านี้ได้ปรากฏในรัฐธรรมนูญไทยฉบับที่ 2 เป็นต้นมาถึงปัจจุบัน

## ▶ 2.) โครงสร้างของรัฐและรัฐบาล

คือ การกำหนดรูปแบบรัฐว่าเป็นรัฐเดี่ยวหรือรัฐรวม ประมุขของประเทศ รวมถึงรูปแบบของสภาว่าเป็นสภาเดี่ยว หรือสภาคู่ รูปแบบของรัฐบาล ที่มาจากการเลือกตั้งหรือแต่งตั้ง

► 3.) **ขอบเขตอำนาจทางสิทธิและเสรีภาพของประชาชน**

คือ การกำหนด ถึงเรื่องใดบ้างที่ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำ  
ได้อันเกี่ยวกับการพัฒนา ประเทศ ได้แก่ สิทธิและเสรีภาพทางการ  
เมือง การเสนอร่างกฎหมายเข้าสภาผู้แทนราษฎร รวมไปถึงการเสนอ  
ชื่อเพื่อถอดถอนนักการเมือง ซึ่งเนื้อหาที่กำหนด ถึงสิทธิและเสรีภาพ  
นั้น จะบ่งบอกถึงการได้รับอิทธิพลทางความคิดจากนักปรัชญา  
การเมืองสมัยใหม่

► 4.) **ขอบเขตอำนาจของสถาบันการเมือง**

คือ การกำหนดอำนาจหน้าที่ ของสถาบันการเมืองที่ประกอบด้วย  
สถาบันนิติบัญญัติ สถาบันบริหาร สถาบันตุลาการ และองค์กรอื่นๆ ที่มี  
บทบาท หน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการเมือง

## ► 5.) การเปลี่ยนแปลงและแก้ไขรัฐธรรมนูญ

คือ การกำหนดถึงวิธีการที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงเนื้อหาในรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องตามยุคตามสมัย ซึ่งจะเป็นการกำหนดให้สิทธิแก่ประชาชน คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกรัฐสภา

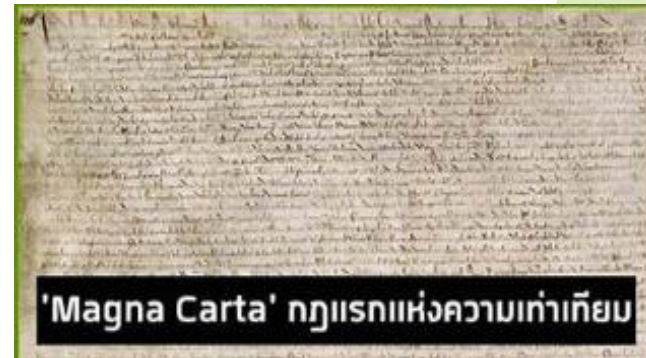
## ▶ 6.) **บทเฉพาะกาล**

คือ การกำหนดข้อความเพื่อเป็นเงื่อนไขในการใช้อำนาจได้อย่างต่อเนื่องทั้งที่เคยใช้อำนาจมาก่อนและหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญ เพื่อต้องการให้สถานการณ์ทางการเมืองเป็นไปตามทำนองคลองธรรม หรือ เพื่อวัตถุประสงค์อื่น

นอกจากโครงสร้างของรัฐธรรมนูญที่กำหนดข้างต้นแล้ว การกำหนดให้ รัฐธรรมนูญ มีหน้าที่ภายใต้ระบอบการปกครอง ก็สำคัญเช่นเดียวกัน เพราะการทำให้รัฐธรรมนูญมีหน้าที่นั้น ย่อมเป็นการกำหนดทิศทางของประเทศว่าจะพัฒนาไปทิศทางใด ดังนั้นหน้าที่ของรัฐธรรมนูญที่สำคัญๆ คือ **“การกำหนดขอบเขตของรัฐทั้งภายในและภายนอก รัฐ กำหนดหลักการสำคัญ ของชีวิต หน้าที่พลเมือง สัญลักษณ์ของการพัฒนาชาติ การกำหนดขอบเขต อำนาจสถาบัน การเมืองและการจัดแบ่งอำนาจระหว่างรัฐบาลกับการปกครอง ระดับรัฐย่อย ๆ”**

## แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม

▶ แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม ได้เริ่มศึกษาโดยเชื่อมโยงไปที่สถานการณ์ทางการเมืองการปกครองของประเทศต่างๆ ในยุโรป โดยเฉพาะประเทศอังกฤษ ค.ศ. 1215 อันเป็นปีที่เกิดปรากฏการณ์ทางการเมืองระหว่างสถาบันกษัตริย์ กับสถาบันรัฐสภาที่พยายามถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันภายใต้ประเด็นที่ว่าด้วย การจำกัดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ โดยเหล่าขุนนางในสภาที่ร่าง เอกสารที่ชื่อว่า **"แม็กนาคาร์ตา"** (Magna Carta)



▶ ซึ่งกรณีดังกล่าว ได้สะท้อนถึงเจตนารมณ์ของการกำเนิดเอกสาร  
กฎหมายบัตร**"แม็กนาคาร์ตา"** (Magna Carta) อยู่ 2 ประการ คือ  
เจตนารมณ์ด้านการใช้อำนาจตามจารีตประเพณีที่ไม่จำกัดกับ  
เจตนารมณ์ด้านการใช้อำนาจ ตามกฎหมายที่จำกัด ซึ่งจะว่าไปแล้ว  
เจตนารมณ์ทั้งสองด้านได้ผ่านกาลเวลา และมีความลงตัวใน ค.ศ.  
1688

## ▶ จอห์น ล็อก (John Locke)

เป็นนักปรัชญาชาวอังกฤษที่ได้ให้ความสำคัญ กับเรื่อง “เสรีภาพ สิทธิ ในทรัพย์สิน รัฐบาลโดยความยินยอมของราษฎรและ การแบ่งแยกอำนาจ อธิปไตย” โดยพิจารณาในประเด็นเรื่อง เสรีภาพที่ถือเป็น สิ่งสำคัญ สูงสุดของมนุษย์ หากไม่มีรัฐ มนุษย์ก็ไม่มีเสรีภาพ ทั้งนี้ด้วยเพราะ มนุษย์โดยธรรมชาติที่ไร้รัฐ ไร้กฎหมาย ย่อมมีอิสระที่ขาดเสรีภาพ อัน จะนำไปสู่ การก้าวก่ายกันและกันจนกระทบต่อเสรีภาพของคนอื่น

ดังนั้นการมีรัฐและ กฎหมายย่อมเป็นสิ่งที่ช่วยควบคุมและป้องกัน ไม่ให้มนุษย์ที่มีอิสระไปละเมิด บุคคลอื่นได้ ประเด็นเรื่อง สิทธิใน ทรัพย์สิน ประเด็นเรื่อง รัฐบาลโดยความยินยอม ของราษฎร และ ประเด็นเรื่อง การแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย