

บทที่สอง

รัฐ

ในบทนี้จะอธิบายถึงหัวข้อดังต่อไปนี้

1. ความหมายของ "รัฐ" (La notion d'Etat)
2. องค์ประกอบทางสังคมวิทยาของรัฐ (Les éléments sociologiques de l'Etat)
3. รูปแบบของรัฐ (La Formes de l'Etat)
4. "รัฐ" ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521.

2.1 ความหมายของ "รัฐ" (La notion d'Etat)

มีนักวิชาการได้ให้ความหมายและคำนิยามของคำว่า "รัฐ" ไว้มากมาย อาทิ

— ศาสตราจารย์ André Hauriou และศาสตราจารย์ Jean Gicquel⁽¹⁾ ได้อธิบายไว้ว่า "รัฐ คือรูปแบบของสังคมมนุษย์ที่สมบูรณ์เมื่อเปรียบเทียบกับอดีต แต่ลักษณะเช่นว่านี้ได้รับการปฏิเสธจากทฤษฎีมาร์กซิสต์"

— ศาสตราจารย์ H. Berthelemy⁽²⁾

อดีตคณบดี คณะนิติศาสตร์ของมหาวิทยาลัยปารีส ได้อธิบายว่า "รัฐเป็นชาติที่ถูกจัดองค์การแล้ว"

— ศาสตราจารย์ A. Esmein⁽³⁾

นักกฎหมายรัฐธรรมนูญชาวฝรั่งเศสผู้มีชื่อเสียงกล่าวว่า "รัฐ คือสภาพบุคคลทางกฎหมายของชาติ"

— ศาสตราจารย์ G. Burdeau⁽⁴⁾

นักกฎหมายรัฐธรรมนูญชาวฝรั่งเศสอีกท่านหนึ่งได้อธิบายว่า "การวิเคราะห์ศัพท์คำว่า "รัฐ" สำหรับนักนิติศาสตร์แล้ว เป็นเรื่องที่ชวนหรือดึงดูดให้ทำ การจะให้คำนิยามแก่ "รัฐ" จะทำได้ก็แต่โดยทางกฎหมาย แต่รัฐมิใช่เป็นการผูกขาดตัดสินของวิชานิติศาสตร์"

(1) André Hauriou et Jean Gicquel, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, 7^e édition, Edition Montchrestien, Paris, 1980, p.92-97. อ้างใน โทกัน พลฤๅณ, กฎหมายมหาชนเบื้องต้น. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : กรุงเทพฯ, 2525, หน้า 45-49.

(2) ไพโรจน์ ชัยนาม, อ้างอิงแล้ว, หน้า 233

(3) ไพโรจน์ ชัยนาม, อ้างอิงแล้ว, หน้า 234.

(4) ไพโรจน์ ชัยนาม, อ้างอิงแล้ว, หน้า 236.

รัฐเป็นเรื่องของความเป็นจริง และเป็นความหมายของถ้อยคำพร้อมด้วยกัน สำหรับระเบียบวิชาต่าง ๆ มากมาย แต่ที่เป็นของนิติศาสตร์โดยแท้ก็คือ การนิยามหรือวิเคราะห์ศัพท์คำว่า "รัฐ" เพราะก่อนสิ่งอื่นใด รัฐเป็นปรากฏการณ์ทางกฎหมาย ถ้าเราจะเอาเรื่องอื่น ๆ ที่อาจจะถูกนำมาเกี่ยวข้องกับตัวในภายหลังแยกออกไปแล้ว รัฐจะเป็นความจริงตามกฎหมาย (réalité juridique) ฉะนั้นสิ่งที่เรามีสิทธิ์จะขอจากวิชานิติศาสตร์ได้ก็คือ คำนิยามอย่างหนึ่งที่จะใช้ เป็นประโยชน์แก่ทุก ๆ คนได้ เป็นคำนิยามที่ตั้งอยู่บนสาระสำคัญของรัฐ ซึ่งอาจจะใช้แก่ศาสตร์พิเศษเฉพาะใด ๆ ก็ได้ ทุก ๆ ครั้งที่เราจะต้องทำความเข้าใจของคำว่า "รัฐ" ไม่อาจจะมียุติวิเคราะห์ศัพท์ได้หลาย ๆ อย่างตามนัยที่เราคกอยู่ และจะมีคำนิยามอย่างเดียวกันก็ทางกฎหมาย ที่ควรจะให้ความพึงพอใจตามเงื่อนไขที่ถือว่าเป็นการช่วยให้ความคิดได้แลกเปลี่ยนขยายตัวออกไป"⁽¹⁾

สำหรับนักกฎหมายรัฐธรรมนูญไทยที่มีชื่อเสียงท่านหนึ่ง คือ ศาสตราจารย์ ดร.สมภพ โทตระภิกข์⁽²⁾ ได้อธิบายไว้ว่า "ได้มีผู้ให้ความหมายของคำว่า "รัฐ" ไว้มากมายแตกต่างกัน ไปสุดแล้วแต่จะพิจารณาจากทัศนะใด ๆ โดยทั่ว ๆ ไป "รัฐ" ได้แก่ คณะบุคคลซึ่งรวมกันเป็น ปึกแผ่น มีความอิสระในดินแดนที่ตนเป็นเจ้าของและอยู่ภายใต้การปกครอง ซึ่งได้จัดไว้เป็น ระเบียบเดียวกันทุกคน"

กล่าวโดยสรุป ความหมายของคำว่า "รัฐ" นั้น มีอยู่หลากหลาย แต่ในสาระสำคัญ แล้ว ก็มีความหมายที่ใกล้เคียงกัน

2.2 องค์ประกอบทางสังคมวิทยาของ "รัฐ" (Les éléments sociologiques de l'Etat)

ศาสตราจารย์ André Hauriou et Jean Gicquel⁽³⁾

ได้กล่าวว่า "องค์ประกอบทางสังคมวิทยาของรัฐที่สำคัญและจำเป็นมี 3 ประการคือ

1. องค์ประกอบทางด้านบุคคล ได้แก่ ประชากร หรือชาติ
2. องค์ประกอบทางด้านเนื้อหา ได้แก่ ดินแดน
3. องค์ประกอบทางด้านรูปแบบ ได้แก่ อำนาจทางการเมืองเฉพาะ หรืออำนาจอธิปไตย"

(1) Georges Burdeau, *Traité de Science politique*, L.G.D.J. Paris, Tome II, 1980, pp. 161-162, et p. 169. อ้างใน ไทโรจน์ ช้อนาม, อ้างถึงแล้ว, หน้า 238.

(2) สมภพ โทตระภิกข์, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, คำสอนชั้นปริญญาตรี, ภาค 2, นิตยสารการพิมพ์, กรุงเทพฯ, 2512, หน้า 3.

(3) André Hauriou et Jean Gicquel, *op.cit.*, p. 97.

ศาสตราจารย์ Claude-Albert Collard

แห่งมหาวิทยาลัยปารีส (กฎหมายระหว่างประเทศ)⁽¹⁾ ได้อธิบายว่า "สาระสำคัญของรัฐก็คือ มีดินแดน (territoire) มีพลเมือง (population) มีอำนาจทางการเมือง (pouvoir politique)"

ศาสตราจารย์ ดร.สมภพ โทตระกิตย์⁽²⁾

ได้อธิบายไว้ว่า "ถ้าพิจารณาในทัศนะการเมืองและสังคมแล้ว อาจจำแนกสาระสำคัญของรัฐออกได้เป็น 3 ประการ คือ

(1) มีกลุ่มชุมชนหรือพลเมืองที่มีสัญชาติเดียวกันเป็นส่วนใหญ่ เพราะสัญชาติเป็นสิ่งผูกพันที่ถาวรสืบเนื่องต่อกันได้ และมีผลในทางกฎหมายและในทางการเมือง

(2) มีดินแดน ซึ่งหมายถึง ผืนแผ่นดินเป็นที่ที่ประชุมอาศัยทำมาหากินอยู่เป็นประจำ และมีอาณาเขตที่แน่นอน เพื่อใช้เป็นขอบเขตของการใช้อำนาจปกครอง

(3) มีรัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการปกครอง รัฐบาลในที่นี้ไม่ได้หมายถึง คณะรัฐมนตรีเท่านั้น แต่หมายถึงรัฐบาลตามความหมายอย่างกว้างคือ หมายถึงผู้ใช้อำนาจปกครองสูงสุด ซึ่งหมายถึง สภานิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรี และศาล และในสาระสำคัญเกี่ยวกับรัฐบาลได้หมายความรวมถึง มีรัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการให้มีบริการสาธารณะ (Public service) หรือมีรัฐบาลที่มุ่งจะให้หลักประกันแก่พลเมืองทุกคนเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพ หรือการถือเอาประโยชน์จากสิทธิของตน"

2.3 รูปแบบของรัฐ (Les formes de l'Etat)

ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม⁽³⁾

ได้กล่าวถึงรูปแบบของรัฐไว้ดังนี้

"ในการศึกษาถึงรูปแบบของรัฐนั้น อาจพิจารณาได้ในสองแง่ที่ต่างกัน กล่าวคือ พิจารณาในแง่ทางการเมืองและพิจารณาในแง่กฎหมาย

ก. พิจารณารูปของรัฐในแง่การเมือง เป็นการพิจารณาในเรื่องอำนาจของรัฐ เช่น เป็นรัฐเสรีนิยม เป็นรัฐสังคมนิยม หรือเป็นรัฐบวรราช

ข. พิจารณารูปของรัฐในแง่กฎหมาย จะแตกต่างออกไปกับการพิจารณาในแง่ทางการเมืองมาก เพราะเกี่ยวกับโครงสร้างภายในแห่งอำนาจของรัฐ อำนาจนี้จะเป็นอำนาจแห่ง

(1) Claude Albert Collard, สถาบันความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ, พิมพ์ครั้งที่ 7 1978 หน้า 81 อ้างใน ไพโรจน์ ชัยนาม, อ้างถึงแล้ว, หน้า 272.

(2) สมภพ โทตระกิตย์, อ้างถึงแล้ว หน้า 3-4.

(3) ไพโรจน์ ชัยนาม, อ้างถึงแล้ว, หน้า 306-307.

เดียวซึ่งแสดงถึงอธิปไตยของรัฐ หรือเป็นอำนาจที่แยกศูนย์กลางออกหลายแห่ง เราจะพบว่า ในแง่กฎหมายเราแบ่งออกเป็น รัฐเดี่ยว (Etat unitaire หรือ Etat simple) และรัฐรวม (Etat composé) หรือ "สมาคมระหว่างรัฐ" (Association d'Etats)"

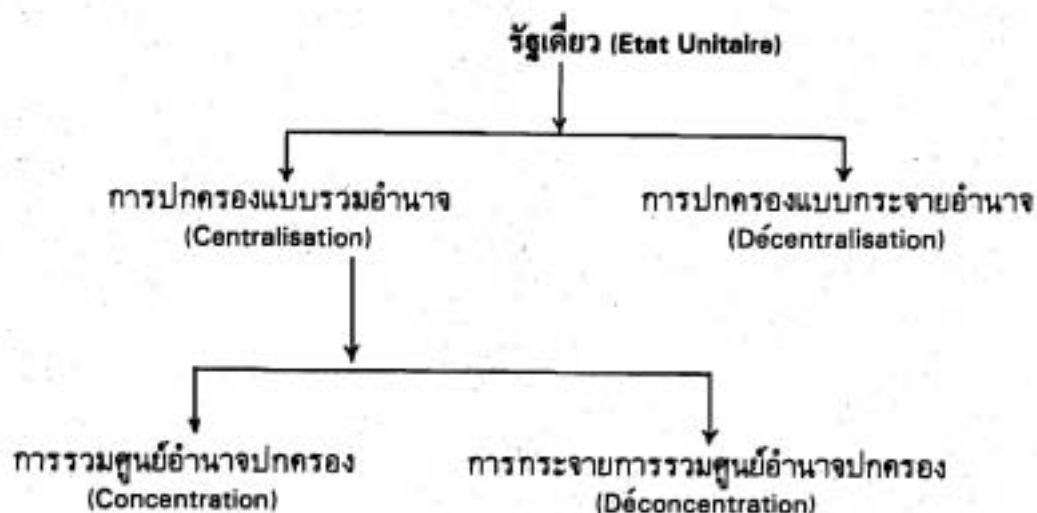
ในที่นี้จะขออนุญาตอธิบายเฉพาะการจัดแบบกฎหมายเท่านั้น ซึ่งแบ่งเป็นรัฐเดี่ยวและรัฐรวม

1. รัฐเดี่ยว คือ รัฐที่มีศูนย์กลางทางการเมืองและการปกครองแห่งเดียวกัน เป็นรัฐที่มีผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทั้งภายในและภายนอกประเทศเป็นศูนย์เดียวกัน คือรัฐที่มีสภาพเป็นนิติบุคคล บุคคลทุกคนในประเทศจะอยู่ใต้บังคับบัญชาของอำนาจแห่งเดียวกันนี้ ทุกคนจะอยู่ในระบอบการปกครองเดียวกัน จะอยู่ใต้บทบัญญัติของกฎหมายอย่างเดียวกัน⁽¹⁾

สำหรับรูปแบบการปกครองในรัฐเดี่ยวมี 2 ระบบที่สำคัญคือ การปกครองแบบรวมอำนาจ (Centralisation) กับ การปกครองแบบกระจายอำนาจ (Décentralisation)

ซึ่งพอจะเขียนเป็นแผนผังได้ดังนี้

แผนผังรูปแบบการปกครองในรัฐเดี่ยว



(1) ไพโรจน์ ชัยนาม, อ้างถึงแล้ว, หน้า 312-313.

2. รัฐรวม (Etat composé)

การจัดรูปแบบของรัฐรวม อาจจัดได้ 2 แบบ คือ แบบเก่าและแบบใหม่⁽¹⁾

ก. รัฐรวมแบบเก่า

รัฐรวมแบบเก่าอาจจำแนกได้ 3 ประเภท คือ

ก. รัฐรวมที่มีประมุขร่วมกัน (L'Union personnelle)

ข. รัฐรวมแท้จริง (L'Union réelle)

ค. เครือจักรภพ (Commonwealth)

ข. รัฐรวมแบบใหม่

รัฐรวมแบบใหม่อาจจำแนกได้ 2 ประเภท คือ

ก. สมาพันธรัฐ (La Confédération d'Etats)

ข. สหพันธรัฐ (L'Etat fédéral)

ความหมายของ "สมาพันธรัฐ" ในทางกฎหมายระหว่างประเทศถือว่าสมาพันธรัฐเป็นสมาคมระหว่างรัฐ (Association d'Etats) ทั้งนี้ เพราะความสัมพันธ์ทางกฎหมายของรัฐสมาชิกจะถูกกำหนดโดยสนธิสัญญาระหว่างรัฐนั้น บนพื้นฐานความเท่าเทียมกัน และรัฐสมาชิกจะต้องยอมรับในเงื่อนไขแห่งสนธิสัญญาอย่างเป็นเอกฉันท์ (unanimité)

ส่วนความหมายของ "สหพันธรัฐ" ก็คือ การรวมรัฐต่าง ๆ เข้าด้วยกันตามความหมายของกฎหมายภายใน นั่นคือ กฎหมายรัฐธรรมนูญ ในลักษณะที่มีการสร้างรัฐขึ้นให้อยู่เหนือและซ้อนอยู่กับรัฐต่าง ๆ ที่มารวมกัน หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่ง สหพันธรัฐเป็นรูปแบบที่รัฐเอกราชหลาย ๆ รัฐยอมรับที่จะอยู่ร่วมกันภายใต้กฎเกณฑ์อันเดียวกันโดยยอมรับละอำนาจอางบางส่วนของตน⁽²⁾

2.4 รัฐตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ตามบทบัญญัติ มาตรา 1 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ความว่า "ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้" นั้นได้แสดงถึงลักษณะความเป็น "รัฐเดี่ยว" ของประเทศไทย สำหรับคำว่า "อันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้" นั้น ในชั้นคณะ

(1) ราชะเอ็ดโปรดศึกษาจาก โทคิน พอล, กฎหมายมหาชนเบื้องต้น, อ้างอิงแล้ว, หน้า 96-110.

(2) โทคิน พอล, อ้างอิง, หน้า 97.

กรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้มีคณะกรรมการบางท่านเสนอขอให้ตัดคำว่า "อันหนึ่งอันเดียว" ออก และเขียนใหม่เป็นว่า "ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรที่จะแบ่งแยกมิได้" ซึ่งเลขาธิการคณะกรรมการฯ ก็ได้ชี้แจงว่า คำว่า "อันหนึ่งอันเดียว" เป็นคำที่ชี้ถึงความเป็น "รัฐเดียว" จะตัดออกไปไม่ได้ ถ้าไม่อยากใช้คำว่า "อัน" ก็ต้องหาคำอื่นมาแทน กรรมการฯ ท่านอื่นก็ให้เหตุผลว่าเราได้ใช้คำนี้มาแล้วในรัฐธรรมนูญหลายฉบับ ก็เป็นที่เข้าใจกัน และคำว่า "อันหนึ่งอันเดียว" ไม่ได้หมายถึง "อัน"

กล่าวโดยสรุป ประเทศไทยมีรูปแบบของ "รัฐเดียว" มิใช่ "รัฐรวม" แต่ประการใด

หนังสืออ่านประกอบบทที่ 2

ภาคภาษาไทย

ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ, ภาค 1, ความนำทั่วไป, กรุงเทพฯ : สารศึกษาการพิมพ์, 2524.

โกศล พลกุล, กฎหมายมหาชนเบื้องต้น, กรุงเทพฯ : อรรถศาสตร์, 2525.

โกศล พลกุล, ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องจากรัฐธรรมนูญไทย, กรุงเทพฯ : ศูนย์การพิมพ์พลชัย, 2529.

ศิริวัฒน์ สุภรณ์ไพบูลย์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (LA 203), กรุงเทพฯ : ประชาชน, 2529.

ภาคภาษาต่างประเทศ

André Hauriou et Jean Gicquel, *Droit Constitutionnel et Institutions politiques*, 7^e édition, Edition Montchrestien, Paris, 1980.