

ภาคที่หนึ่ง

ทฤษฎีกฎหมายรัฐธรรมนูญ

ในภาคนี้ประกอบด้วยเนื้อหาสาระสำคัญ ดังนี้

- บทที่ 1 ว่าด้วย “รัฐธรรมนูญ”
- บทที่ 2 ว่าด้วย “รัฐ”
- บทที่ 3 ว่าด้วย “ระบบการเมือง”
- บทที่ 4 ว่าด้วย “ระบอบการปกครองแบบรัฐสภา”
- บทที่ 5 ว่าด้วย “ระบอบการปกครองแบบประธานาธิบดี”
- บทที่ 6 ว่าด้วย “อำนาจอธิปไตยและหลักการแบ่งแยกอำนาจ”
- บทที่ 7 ว่าด้วย “ระบบการเลือกตั้งและกฎหมายเลือกตั้งของไทย”
- บทที่ 8 ว่าด้วย “พรรคการเมืองและกฎหมายพรรคการเมืองของไทย”

ซึ่งจะได้อธิบายในรายละเอียดต่อไป

บทที่หนึ่ง

รัฐธรรมนูญ

1.1 ความหมายของ “รัฐธรรมนูญ” (Constitution)

นักวิชาการไทยได้ให้ความหมายคำว่า “รัฐธรรมนูญ” (Constitution) ไว้หลายประการ จึงใคร่ขอสรุปทัศนะของนักวิชาการที่สำคัญ ดังนี้

– หลวงประดิษฐมนูธรรม (ดร.ปรีดี พนมยงค์) อธิบายว่า

“กฎหมายรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน” เป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงระเบียบแห่งอำนาจสูงสุดในแผ่นดินทั้งหลาย และวิธีดำเนินการทั่วไปแห่งอำนาจเหล่านี้ หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า กฎหมายรัฐธรรมนูญการปกครอง วางหลักทั่วไปแห่งอำนาจสูงสุดในประเทศ(1)

– ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย อธิบายว่า

“กฎหมายรัฐธรรมนูญ” หมายถึง กฎหมายที่กำหนดระเบียบแห่งอำนาจสูงสุดในรัฐ และความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจเหล่านี้ต่อกันและกัน จะเห็นได้ว่า “รัฐธรรมนูญ” ตามความหมายในทางกฎหมายนี้ย่อมจะกล่าวถึงเจ้าของอำนาจสูงสุด ผู้ใช้อำนาจสูงสุด การแบ่งแยกอำนาจ ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจสูงสุดเหล่านี้ต่อกันและกัน(2)

– ศาสตราจารย์ ดร.สมภพ โทตระกิตย์ กล่าวว่า

“ในปัจจุบันคำว่า “Constitution” หรือ “รัฐธรรมนูญ” มีความหมายสองนัยคือ ความหมายอย่างกว้างและอย่างแคบ

ตามความหมายอย่างกว้าง “รัฐธรรมนูญ” ได้แก่ “ระบบกฎหมาย จารีตประเพณี (Customs) และธรรมเนียมปฏิบัติ (Conventions) ซึ่งกล่าวถึง (1) บรรดาองคาพยพ (Organ) หรือสถาบันการเมืองของรัฐ เช่น ประมุขของรัฐ สภานิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรี ศาล (2) หน้าที่ขององคาพยพ หรือสถาบันการเมืองของรัฐ เช่น หน้าที่นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ (3) ความสัมพันธ์ระหว่างองคาพยพของรัฐ หรือสถาบันการเมืองซึ่งกันและกัน เช่น ความสัมพันธ์ระหว่าง

(1) หลวงประดิษฐมนูธรรม, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พล.ต.ค.พัฒน์ นิสวฒนานนท์ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์นิติเวช, 2513) หน้า 4 อ้างใน วิษณุ เครืองาม, อ้างถึงแล้ว, หน้า 21.

(2) หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, (พิมพ์ครั้งที่ 8), กรุงเทพฯ : เรือนแก้วการพิมพ์, 2528, หน้า 14.

สถานิติบัญญัติกับคณะรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีกับศาล และ (4) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การของรัฐบาล หรือสถาบันการเมืองกับเอกชน เช่น การจำกัดขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละองค์การ เพื่อคุ้มครองเสรีภาพของประชาชน”

ความหมายอย่างกว้างนี้ใช้อยู่ในประเทศอังกฤษ และหมายถึงรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ

ส่วนความหมายอย่างแคบ หมายถึง “กฎหมายฉบับหนึ่งหรือหลายฉบับ ซึ่งรวบรวมกฎเกณฑ์การปกครองประเทศขึ้นไว้ เช่น การดำรงตำแหน่งประมุขของรัฐ การทำหน้าที่นิติบัญญัติ หน้าที่บริหาร หน้าที่ตุลาการ ฯลฯ และกฎหมายนั้นได้จัดทำตามวิธีการที่กำหนดเป็นพิเศษแตกต่างจากกฎหมายธรรมดา และได้รับการยกย่องให้เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ความหมายนี้ได้แก่รัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ เช่น สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส เยอรมัน ญี่ปุ่น ไทย ฯลฯ”(1)

1.2 เหตุผลที่ประเทศต่าง ๆ ต้องการมีรัฐธรรมนูญเป็นหลักในการปกครองประเทศ

ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม⁽²⁾ ได้อธิบายถึงเหตุผลที่ประเทศต่าง ๆ ต้องการมีรัฐธรรมนูญเป็นหลักในการปกครองประเทศไว้ดังต่อไปนี้

(1) สำหรับประเทศที่หลุดพ้นจากการเป็นเมืองขึ้น หรืออาณานิคม การได้รับเอกราชทางการเมืองมิใช่เป็นจุดประสงค์อันสูงสุด แต่การที่สามารถใช้อำนาจอธิปไตยทางการเมืองได้ต่างหากที่เป็นสิ่งสำคัญยิ่ง การใช้อำนาจอธิปไตยทางการเมืองนั้นมีทั้งในทางภายนอกและภายในประเทศ และการใช้อำนาจอธิปไตยทั้งภายนอกและภายในจะเป็นอย่างไร ก็จะต้องมีรัฐธรรมนูญบัญญัติให้เห็นชัด

(2) การมีรัฐธรรมนูญบัญญัติขึ้นใช้เป็นการแสดงถึงฐานะระหว่างประเทศ (standing international) ของประเทศที่เกิดขึ้นใหม่เป็นการแสดงถึงการบรรลุถึงขั้นสุดยอดในทางการเมืองพร้อมที่จะอยู่ร่วมในสังคมของโลก โดยเฉพาะก็จะเข้าเป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ

(3) สำหรับประเทศที่มีเอกราชอยู่แล้ว การมีรัฐธรรมนูญเป็นหลักกฎหมายปกครองประเทศ จะเป็นประชาธิปไตยมากหรือน้อยเพียงไร ก็ย่อมเป็นการแสดงความเจริญก้าวหน้าของประเทศที่พร้อมอยู่ร่วมในโลกกับประเทศที่เจริญแล้วด้วยกัน การไม่มีรัฐธรรมนูญใช้จะทำให้ฐานะของประเทศต่ำต้อย การติดต่อรหว่างประเทศจะไม่ได้รับความสะดวก⁽³⁾

(1) สมภพ โทตระกิตต์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, คำสอนชั้นปริญญาตรี (ภาค 1), กรุงเทพฯ : นำเชียการพิมพ์, 2512, หน้า 11-12.

(2) รายละเอียดโปรดศึกษาจาก ไพโรจน์ ชัยนาม, เฟื่องอ้าง, หน้า 89-94.

(3) ไพโรจน์ ชัยนาม, อ้างถึงแล้ว, หน้า 89-94.

นอกจากนี้ ศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม ได้อธิบายไว้ว่า “เมื่อสังคมต้องการระเบียบ กฎเกณฑ์ จึงกล่าวได้ว่า สังคมต้องการกฎหมายดังที่มีสุภาษิตกฎหมายที่ว่า “ubi societas ibi jus” (“มีสังคมอยู่ที่ไหนก็มีกฎหมายอยู่ที่นั่น”) ถ้าระเบียบหรือกฎเกณฑ์นั้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับการปกครองประเทศ สังคมก็ต้องการรัฐธรรมนูญ”(1)

1.3 ประเภทของรัฐธรรมนูญ

นักกฎหมายรัฐธรรมนูญได้แบ่งประเภทของรัฐธรรมนูญ เพื่อประโยชน์ของการเรียน การสอนไว้หลายวิธี แต่ที่นิยมรับกันในวงการวิชาการมากก็คือ การแบ่งประเภทของรัฐธรรมนูญ 4 วิธี ซึ่ง ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย(2) ได้กล่าวไว้ในคำบรรยายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป ดังต่อไปนี้

วิธีการแบ่งประเภทวิธีที่ 1 ได้แก่ การแบ่งแยกเป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร และรัฐธรรมนูญจารีตประเพณี

วิธีการแบ่งประเภทวิธีที่ 2 ได้แก่ การแบ่งแยกรัฐธรรมนูญตามเนื้อหาและรัฐธรรมนูญตามแบบพิธี

วิธีการแบ่งประเภทวิธีที่ 3 ได้แก่ การแบ่งแยกตามที่มาของรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้แก่

- (1) ประมุขให้เอง
- (2) ประมุขตกลงกับราษฎร
- (3) ราษฎรเป็นผู้ให้

วิธีการแบ่งประเภทวิธีที่ 4 ได้แก่ การแบ่งแยกตามรัฐธรรมนูญแก้ไขยาก และรัฐธรรมนูญแก้ไขง่าย

นอกจากนี้ ศาสตราจารย์ ดร.สมภพ โหตระกิตย์(3) ได้อธิบายถึงประเภทของรัฐธรรมนูญไว้ว่า

“ในทางวิชาการกฎหมายรัฐธรรมนูญอาจประมวลประเภท หรือชนิดของรัฐธรรมนูญตามความความคิดเห็นของนักนิติศาสตร์ หรือนักการเมืองออกได้ ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร (Written Constitution) และรัฐธรรมนูญที่ไม่มีจัดทำเป็นลายลักษณ์อักษร (Unwritten Constitution) หรือรัฐธรรมนูญจารีตประเพณี (Constitution coutumière)

(1) วิษณุ เครืองาม, อ้างถึงแล้ว, หน้า 18.

(2) หยุด แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, กรุงเทพฯ : เวทีแก้วการพิมพ์, 2526, หน้า 18.

(3) สมภพ โหตระกิตย์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, คำสอนชั้นปริญญาตรี, เล่ม 1 : กรุงเทพฯ : นำชัยการพิมพ์, 2512, หน้า 18.

2. รัฐธรรมนูญที่แก้ไขยาก (Rigid Constitution) กับ รัฐธรรมนูญที่แก้ไขได้ง่าย

(Flexible Constitution)

3. รัฐธรรมนูญของรัฐเดี่ยว (Unitary Constitution) และ รัฐธรรมนูญของรัฐรวม หรือสหรัฐ (Federal Constitution)”

อนึ่ง ยังมีนักกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ได้แบ่งประเภทของรัฐธรรมนูญไว้อีกหลายวิธี อาทิ ศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม ได้แบ่งไว้ถึง 8 วิธี⁽¹⁾ กล่าวคือ

1. การแบ่งแยกตามรูปแบบของรัฐบาล
2. การแบ่งแยกตามรูปของรัฐ
3. การแบ่งแยกตามวิธีการบัญญัติ
4. การแบ่งแยกตามวิธีการแก้ไข
5. การแบ่งแยกตามกำหนดเวลาในการใช้
6. การแบ่งแยกตามลักษณะของรัฐสภา
7. การแบ่งแยกตามลักษณะของฝ่ายบริหาร
8. การแบ่งแยกตามลักษณะของการใช้รัฐธรรมนูญ หรือความมุ่งหมายในกรณีมีรัฐธรรมนูญนั้น ๆ

กล่าวโดยสรุป การแบ่งประเภทของรัฐธรรมนูญ เป็นเรื่องในทางทฤษฎีมากกว่า และในทางทฤษฎีก็ยังไม่ลงรอยกัน เพราะมีเกณฑ์ในการแบ่งแยกมากมาย⁽²⁾

1.4 กำเนิดของรัฐธรรมนูญ (Modes d' établissement de la Constitution)

ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม⁽³⁾ ได้อธิบายไว้ว่า

“กำเนิดของรัฐธรรมนูญมีได้ 4 ทาง กล่าวคือ

- ทางที่ 1 : รัฐธรรมนูญที่ประมุขของรัฐประทานให้เอง (เรียกว่า Charte หรือ Octroi)
- ทางที่ 2 : รัฐธรรมนูญที่บัญญัติขึ้นโดยความตกลงระหว่างประมุขของรัฐกับราษฎร (Pacte)
- ทางที่ 3 : รัฐธรรมนูญที่บัญญัติขึ้นโดยราษฎรตามวิถีทางประชาธิปไตย
- ทางที่ 4 : รัฐธรรมนูญที่ประเทศซึ่งเป็นอาณานิคมหรือเมืองขึ้นได้รับจากประเทศผู้เคยปกครองมาก่อน”

(1) วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพฯ : นิติบรรณการ, 2523, หน้า 23-27.

(2) วิษณุ เครืองาม, เพิ่งอ้าง, หน้า 23.

(3) ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ, ภาค 1 ความนำทั่วไป, กรุงเทพฯ : สารศึกษาการพิมพ์, 2524, หน้า 136-158.

นักกฎหมายผู้มีความรู้ข้อเสียอีกท่านหนึ่งคือ ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย⁽¹⁾ ได้อธิบายถึงการเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญไว้ว่า “รัฐธรรมนูญย่อมเกิดขึ้นได้ 2 ประการ คือ

1. เกิดจากการตัดสินใจฝ่ายเดียวของผู้ที่มีอำนาจให้รัฐธรรมนูญได้
2. เกิดโดยการตกลงระหว่างผู้ที่มีอำนาจให้รัฐธรรมนูญ”

ศาสตราจารย์ ดร.วิชฌู เครื่องงาม⁽²⁾ ได้อธิบายไว้เช่นกันว่า “ในแนวความคิดใหม่ ๆ เกี่ยวกับผู้มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญนั้น อาจจำแนกได้ดังนี้

1. ประมุขของรัฐเป็นผู้จัดให้มีขึ้น
2. ผู้ก่อการปฏิวัติหรือรัฐประหารเป็นผู้จัดให้มีขึ้น
3. ราษฎรเป็นผู้จัดให้มีขึ้น
4. ประมุขของรัฐ คณะปฏิวัติร่วมกันจัดให้มีขึ้น
5. ผู้มีอำนาจจากรัฐภายนอกจัดให้มีขึ้น”

จากคำอธิบายดังกล่าว จะพบว่า บ่อเกิดของรัฐธรรมนูญนั้น มีที่มาได้หลายวิธี หลายทาง แต่บ่อเกิดของรัฐธรรมนูญไทยในอดีตนั้นมีที่มาจากต่างกัน ตัวอย่างเช่น

— ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 เกิดจากการปรองดองระหว่างพระมหากษัตริย์กับคณะราษฎร ดังจะเห็นได้จากพระราชปรารภของพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 มีใจความว่า

“โดยที่คณะราษฎรได้ขอร้องให้อยู่ใต้ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม เพื่อบ้านเมืองจะได้เจริญขึ้น และ

โดยที่ทรงยอมรับตามคำขอร้องของคณะราษฎร...”

1.5 อำนาจการจัดทำรัฐธรรมนูญ

อำนาจการจัดทำรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจควบคู่กับอำนาจการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ เพราะถ้าไม่มีผู้จัดให้ก็ย่อมไม่มีผู้จัดทำ⁽³⁾

ศาสตราจารย์ ดร.วิชฌู เครื่องงาม⁽⁴⁾ ได้แบ่งแยกประเภทผู้มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญได้ดังนี้

1. โดยบุคคลคนเดียว ซึ่งมักเกิดขึ้นหลังจากการปฏิวัติหรือรัฐประหาร และผู้ปฏิวัติได้จัดร่างรัฐธรรมนูญเตรียมไว้ก่อนแล้ว ร่างรัฐธรรมนูญประเภทนี้มักมีข้อความสั้น ๆ และมุ่ง-

(1)หยุด แสงอุทัย, อ้างถึงแล้ว, หน้า 36.

(2)วิชฌู เครื่องงาม, เพิ่งอ้าง, หน้า 52.

(3)วิชฌู เครื่องงาม, เพิ่งอ้าง, หน้า 56.

(4)วิชฌู เครื่องงาม, เพิ่งอ้าง, หน้า 56-58.

หมายจะให้ป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว

2. โดยคณะบุคคล ได้แก่ กรณีที่มีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นกร่างและพิจารณา
ร่างรัฐธรรมนูญ อาทิ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับวันที่ 10 ธันวาคม 2475

3. โดยสภานิติบัญญัติและสภาร่างรัฐธรรมนูญ

กรณีที่สภานิติบัญญัติจัดทำรัฐธรรมนูญ ได้แก่ กรณีที่ต้องการยกร่างรัฐธรรมนูญ
ใหม่ เมื่อยกเลิกรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ การให้สภานิติบัญญัติเป็นผู้จัดทำเสียเอง ย่อมเป็นการประหยัด
ค่าใช้จ่าย แต่อาจทำงานได้ล่าช้า⁽¹⁾

สำหรับกรณีที่สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำรัฐธรรมนูญ มักเกิดขึ้นเมื่อมีการประกาศใช้
รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวไปแล้ว หรือมีฉันทันทีต้องการประสานประโยชน์จากบุคคลทุกฝ่ายเพื่อให้
ได้รัฐธรรมนูญที่สมบูรณ์ที่สุด⁽²⁾

ตัวอย่าง เราเคยมีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อ พ.ศ.2491 เพื่อร่างรัฐธรรมนูญซึ่ง
ประกาศใช้ในปี พ.ศ.2492 และเมื่อ พ.ศ.2502 ได้มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญอีกครั้งหนึ่ง
เพื่อร่างรัฐธรรมนูญใช้ในปี พ.ศ.2511⁽³⁾

1.6 รัฐธรรมนูญกับระบอบการปกครอง

แต่เดิมมีผู้เข้าใจสับสนว่า “รัฐธรรมนูญ” ก็คือ “ประชาธิปไตย” ถึงกับถือว่า การเป็นปฏิปักษ์
ต่อระบอบการปกครองแบบรัฐธรรมนูญ ก็คือการเป็นปฏิปักษ์ต่อระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย
ที่เดียว ซึ่งในประเด็นดังกล่าวนี้ต้องทำความเข้าใจว่า ไม่ว่าจะระบอบการปกครองแบบเผด็จการ
หรือแบบประชาธิปไตยก็มีรัฐธรรมนูญได้เช่นกัน รัฐธรรมนูญแต่ลำพังยังไม่เป็นแบบการปกครอง
ประชาธิปไตยเสมอไป อาทิ บางประเทศปกครองตามแบบเผด็จการก็มีรัฐธรรมนูญเผด็จการ
ของตน เช่น ประเทศอิตาลี สมัยมุสโสลินีที่เป็นจอมเผด็จการก็มีรัฐธรรมนูญ ประเทศสเปนและปอร์ตุเกส
สมัยที่ปกครองแบบเผด็จการก็มีกฎหมายซึ่งมีลักษณะเป็นรัฐธรรมนูญที่กำหนดระเบียบการปกครอง
ประเทศทั้งสองขึ้นตามแบบเผด็จการ รัฐบาลถนอม-ประภาส ปกครองตามแบบเผด็จการก็มีรัฐธรรมนูญ
ที่เรียกว่า “รัฐธรรมนูญปกครองราชอาณาจักรไทย”⁽⁴⁾

(1) วิชา รัฐธรรมนูญ, อ่างถึงแล้ว, หน้า 57.

(2) วิชา รัฐธรรมนูญ, เพิ่งอ้าง, หน้า 57.

(3) วิชา รัฐธรรมนูญ, เพิ่งอ้าง, หน้า 58.

(4) ปรีดี พนมยงค์, ปรีดี พนมยงค์ กับสังคมไทย, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526, หน้า 374.

หนังสืออ่านประกอบบทที่ 1

ภาคภาษาไทย

ปรีดี พนมยงค์, ปรีดี พนมยงค์ กับสังคมไทย, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,
2526.

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

พูนศักดิ์ วรรณพงษ์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (เชิงวิเคราะห์และตีความ), กรุงเทพฯ : ประชเชน,
2530.

หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป (พิมพ์ครั้งที่ 8), กรุงเทพฯ : เรือนแก้วการพิมพ์,
2526.

หลวงประดิษฐมนูธรรม, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, พระนคร : นิติเวช, 2513.

สมภพ ไทระกิตย์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, คำสอนชั้นปริญญาตรี (ภาค 2), กรุงเทพฯ : เนชั่น-
การพิมพ์, 2512.

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

ภาคภาษาต่างประเทศ

Marcel Prélot, Jean Boulouis, **Institutions politiques et Droit Constitutionnel**, 9^e édition
Dalloz, Paris. 1984.