

## แผนการจัดการเรียนรู้ ประจำบทที่ ๓

### เรื่อง รัฐธรรมนูญ

#### ก. เนื้อหาสาระที่ศึกษา

##### รัฐธรรมนูญ

๑. ความหมายรัฐธรรมนูญ
๒. ความเป็นมาของรัฐธรรมนูญ
๓. ประเภทของรัฐธรรมนูญ
๔. รัฐธรรมนูญไทย
๕. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐
๖. สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐
๗. ผลกระทบของการใช้รัฐธรรมนูญ

#### ข. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เมื่อได้ศึกษาบทที่ ๓ จบแล้ว ผู้ศึกษามีความสามารถ

๑. อธิบายความหมายของรัฐธรรมนูญได้
๒. อธิบายความเป็นมาของรัฐธรรมนูญได้
๓. จำแนกประเภทของรัฐธรรมนูญได้
๔. อธิบายสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันได้
๕. อธิบายผลกระทบของการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันได้

#### ค. กระบวนการเรียนรู้

๑. ผู้สอนเกริ่นนำเชื่อมโยงรัฐธรรมนูญ
๒. ผู้สอนใช้ประเด็นการซักถามให้ผู้เรียนมีส่วนร่วมในการเรียนรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ

และเปิดโอกาสให้นิสิตตอบ สลับการสอนอยู่เสมอ

๓. นิสิตแสวงหาความรู้ใหม่จากเอกสารประกอบการสอน ซึ่งผู้สอนได้จัดเตรียมให้พร้อม อธิบายเพิ่มเติมประเด็นที่สงสัยให้ได้รับความรู้ที่ถูกต้อง

๔. ผู้สอนได้กระตุ้นให้นิสิตเกิดความสนใจ ต้องการความรู้ใหม่โดยแลกเปลี่ยนความรู้ระหว่างนิสิต

๕. ผู้สอนเสนอแนะให้นิสิตศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติมจากหนังสืออื่น ๆ

๖. เมื่อศึกษาจบแล้ว ผู้สอนมอบหมายงานให้นิสิตค้นคว้าตอบกิจกรรมท้ายบทนำมาส่งในสัปดาห์ถัดไป

๗. ผู้สอนอธิบายสรุป “รัฐธรรมนูญ” อีกครั้ง เพื่อเป็นการทบทวนเนื้อหาสาระ และประเมินผลหลังการเรียนรู้

### ง. แหล่งการเรียนรู้

๑. ห้องสมุดมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตนครราชสีมา
๒. หนังสือหรือตำราเกี่ยวกับรัฐศาสตร์/พุทธศาสตร์
๓. เว็บไซต์ที่เกี่ยวข้อง

### จ. สื่อการเรียนการสอน

๑. เอกสารประกอบการสอนวิชา การเมืองกับการปกครองของไทย
๒. บอร์ดความรู้, หนังสือพิมพ์, และวารสารที่เกี่ยวกับการเมืองหรือการปกครองของไทย
๓. ใบงาน/งานที่มอบหมายอื่น ๆ

### ฉ. การวัดผลและประเมินผล

๑. ด้านคุณธรรม จริยธรรม : ประเมินการสังเกตพฤติกรรม/การร่วมกิจกรรม/การแสดงความคิดเห็นในชั้นเรียน
๒. ด้านความรู้ : ประเมินจากการตอบคำถาม/แสดงความคิดเห็น/ตรวจแบบทดสอบ
๓. ด้านทักษะทางปัญญา : ประเมินจากการนำเสนอผลงานเดี่ยว/งานกลุ่ม
๔. ด้านทักษะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและความรับผิดชอบที่ต้องพัฒนา : ประเมินผลการตนเอง การนำเสนอรายงานเป็นทีม และพฤติกรรมการทำงานเป็นทีม
๕. ด้านทักษะการวิเคราะห์เชิงตัวเลข การสื่อสาร และการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศที่ต้องพัฒนา : ประเมินผลการค้นคว้า การอ้างอิง การทำรายงานเน้นข้อมูลเชิงตัวเลขและคำอธิบาย

## บทที่ ๓

### รัฐธรรมนูญ

#### ๓.๑ ความนำ

รัฐธรรมนูญของไทยได้มีการปรับปรุง เปลี่ยนแปลง เพื่อให้เข้ากับยุคปัจจุบันและครอบคลุมสิทธิประโยชน์ที่ประชาชนทุกคนพึงจะได้รับและปฏิบัติตาม รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเป็นฉบับที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็นมากที่สุดมีเนื้อหาและบทบัญญัติที่แก้ไขให้ก้าวหน้าเสมือนว่าจะสร้างกลไกการปกครอง เพื่อให้ประเทศชาติมีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุด จะเห็นได้ว่ามีหลายข้อในการเปลี่ยนบทบัญญัติเกี่ยวกับข้อบังคับ คุณสมบัติของนักการเมืองที่จะเข้ามาบริหารประเทศ รวมถึงเพิ่มสิทธิอำนาจให้กับประชาชนมากขึ้น

การร่างรัฐธรรมนูญในแต่ละครั้ง ผู้มีอำนาจและผู้เกี่ยวข้องจากหลายฝ่ายต้องใช้เวลาในการร่างรัฐธรรมนูญ เพราะเนื้อหาจะต้องคำนึงถึงประโยชน์และสิทธิให้กับประชาชนมากที่สุด และบทบัญญัติต่าง ๆ ในร่างรัฐธรรมนูญจะต้องสอดคล้องกับความเป็นประชาธิปไตยให้มากที่สุดเช่นกัน รัฐธรรมนูญเปรียบเสมือนกฎ กติกาสูงสุดของประเทศชาติ เป็นกฎกติกาที่ทุกคนในประเทศต้องถือปฏิบัติตาม เพราะรัฐธรรมนูญทำให้ทุกคนในสังคมอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข ส่งผลให้ประเทศชาติมีเสถียรภาพ มีความเจริญทัดเทียมอารยะประเทศอื่น ๆ ได้

ในอดีตที่ผ่านมาคนมักจะเห็นว่า รัฐธรรมนูญเป็นเรื่องห่างไกล เป็นเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องกับตนเอง เป็นเรื่องของรัฐบาล และอาจมีประชาชนหลายคนที่ไม่มีความเข้าใจ ไม่รู้แม้กระทั่งความหมายของคำว่ารัฐธรรมนูญคืออะไร ให้ประโยชน์และมีความสำคัญต่อตนอย่างไรบ้างในปัจจุบันประชาชนให้ความสนใจและเข้าใจกับรัฐธรรมนูญมากขึ้น ดูได้จากการออกมาเรียกร้องสิทธิต่าง ๆ ทางการเมือง การต่อต้าน มีการเรียกร้องขอให้เปลี่ยนแปลง แก้ไขรัฐธรรมนูญแสดงให้เห็นว่าประชาชนมีความรู้ และเข้าใจเนื้อหาสาระรัฐธรรมนูญกันมากขึ้น

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเป็นรัฐธรรมนูญของประชาชน เพราะให้โอกาสตัวแทนจากหลายสาขาอาชีพเสนอความคิดเห็น เราต้องศึกษาเนื้อหาสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญให้เข้าใจอย่างถ่องแท้เพื่อนำความรู้ความเข้าใจไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของนักการเมืองที่บริหารประเทศให้เป็นไปด้วยความยุติธรรมภายใต้กรอบแห่งรัฐธรรมนูญ

#### ๓.๒ ความหมายรัฐธรรมนูญ

สำหรับความหมายของรัฐธรรมนูญนั้น เราควรที่จะได้ดูที่คำจำกัดความของรัฐธรรมนูญเองเป็นเรื่องแรก เพื่อให้มีความเข้าใจในเบื้องต้นที่ชัดเจนตรงกัน แม้ว่าบัดนี้เมื่อกล่าวถึง เป็นทนายทของผู้นำในคณะผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินของไทย

ที่จริงคำว่า “รัฐธรรมนูญ” นี้มีใช้เมื่อดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕ และเป็นศัพท์บัญญัติของกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ ที่ได้อธิบายความหมายไว้ชัดเจนดังนี้

“ตามศัพท์แปลว่า ระเบียบอำนาจหน้าที่ในการปกครองแผ่นดิน รัฐธรรมนูญ แปลว่า ระเบียบอำนาจหน้าที่ และ รัฐ แปลว่า การปกครองแผ่นดิน เป็นคำที่ดัดแปลงมาจากวลีที่ว่าพระธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน เพื่อให้กะทัดรัดขึ้น และเพื่อให้เป็นศัพท์ขลังตามสมควรแก่สภาพที่ศักดิ์สิทธิ์ คำว่า รัฐธรรมนูญ เป็นคำแปลมาจากภาษาฝรั่งว่า Constitution เพราะวิธีการปกครองแบบนี้เป็นวิธีที่ดัดแปลงมาจากฝรั่ง ดังปรากฏในพระราชปรารภแห่งรัฐธรรมนูญ (ฉบับที่ ๒) ว่า เพื่อให้สยามราชอาณาจักรได้มีการปกครองตามวิสัยอารยประเทศในสมัยปัจจุบัน”<sup>๑</sup>

มีนักวิชาการทั้งต่างประเทศและไทยได้ให้ความหมายของรัฐธรรมนูญไว้แตกต่างกันดังนี้  
เพลโต และอริสโตเติล ในยุคกรีกโบราณเมื่อ ๔๐๐-๓๐๐ ปี ก่อนคริสต์ศักราช ได้ให้ความหมายของรัฐธรรมนูญว่า หมายถึง อธิปไตยสูงสุดทางการเมืองการปกครอง เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดรูปแบบของรัฐ และการปกครองที่ยุติธรรม รวมทั้งการกำหนดการดำเนินวิถีชีวิตของประชาชนให้เป็นพลเมืองที่ดี โดยเชื่อว่าการปกครองที่อาศัยกฎหมายเป็นหลักนิติธรรม (rule of law) จะทำให้ผู้ปกครองและผู้ถูกปกครองมีเสถียรภาพ มีความแน่นอน มีความมั่นคง มีความยุติธรรม มีอิสรภาพและความเสมอภาค

โพลีบิอุส (Polybius) ซีเซโร (Cicero) และเซเนกา (Seneca) ในยุคจักรวรรดิโรมัน เมื่อ ๑๙๘ ปี ก่อนคริสต์ศักราช ได้ให้ความหมายว่า รัฐธรรมนูญ หมายถึง กติกาการปกครอง โดยมีความเชื่อว่าความเจริญรุ่งเรืองของรัฐและความอยู่ดีกินดีของราษฎรขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญที่รัฐนำมาใช้ ทั้งนี้รัฐธรรมนูญต้องยืดหยุ่นได้ เปลี่ยนแปลงได้ ตามความต้องการของราษฎรและสถานการณ์ต่าง ๆ

ออสติน แรนนี ได้ให้คำนิยามของรัฐธรรมนูญไว้อย่างสั้น ๆ แต่ชัดเจนดีว่า “รัฐธรรมนูญคือกฎข้อบังคับพื้นฐาน ไม่ว่าจะเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่ก็ตาม ทั้งที่เป็นกฎหมายหรือมิใช่กฎหมาย ซึ่งใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศ”

หลวงประดิษฐมนูธรรม หรือ ปรีดี พนมยงค์ ได้เขียนไว้ในตำรากฎหมายปกครองที่ใช้สอนหนังสือนักศึกษาว่า “กฎหมายธรรมนูญการปกครองแผ่นดินเป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงระเบียบแห่งอำนาจสูงสุดในแผ่นดินทั้งหลายและวิธิดำเนินการทั่วไปแห่งอำนาจเหล่านี้หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า กฎหมายธรรมนูญการปกครองวางหลักทั่วไปแห่งอำนาจสูงสุดในประเทศ

หยุด แสงอุทัย กล่าวถึงรัฐธรรมนูญตามความหมายในทางกฎหมายเอาไว้ว่าเป็น “กฎหมายที่กำหนดระเบียบแห่งอำนาจสูงสุดในรัฐ และความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจด้วยกัน จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญตามความหมายในทางกฎหมายนี้ย่อมจะกล่าวถึงเจ้าของอำนาจสูงสุด (คือเป็นของพระมหากษัตริย์พระองค์เดียวหรือเป็นของประชาชน) ผู้ใช้อำนาจสูงสุดคือใครเป็นผู้ใช้ การแบ่งแยกอำนาจ เฉพาะในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งโดยปกติก็แบ่งเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจสูงสุดเหล่านี้ต่อกันและกัน”<sup>๒</sup>

<sup>๑</sup> จากปาฐกถาทางวิทยุกระจายเสียงเรื่อง “รัฐธรรมนูญ” แสดงเมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๗๕ โดยหม่อมเจ้าวรรณไวทยากร วรวรรณ อังโน ไพโรจน์ ชัยนาม, รัฐธรรมนูญ บทกฎหมายและเอกสารสำคัญในทางการเมือง เล่ม ๑, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๙), หน้า ๑๑๐.

<sup>๒</sup> หยุด แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, ๒๕๓๘), หน้า ๓๙.

วิชญ์ เครื่องาม เขียนถึงรัฐธรรมนูญไว้ว่า เป็นกฎหมายสาขามหาชนซึ่งว่าด้วยกฎเกณฑ์การปกครองประเทศอันบัญญัติลงไว้ หรือปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญไม่ว่าชนิดที่เป็นลายลักษณ์อักษรหรือเป็นเพียงจารีตประเพณี<sup>๓</sup>

ทั้งท่านยังได้ระบุถึงความเกี่ยวพันของอำนาจผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครองอีกด้วยว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับเกณฑ์การปกครองประเทศหรือถ้าจะกล่าวในเชิงทฤษฎีก็เห็นว่า รัฐธรรมนูญ คือ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจสูงสุดของรัฐ เริ่มต้นก็เป็นการจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง ไม่ว่าจะเป็นราชกรจะพร้อมใจกันจำกัด เช่น รัฐธรรมนูญอังกฤษ ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา หรือผู้ปกครอง จะยอมจำกัดตัวเอง เช่น รัฐธรรมนูญญี่ปุ่น พ.ศ. ๒๔๓๒ รัฐธรรมนูญรัสเซีย พ.ศ. ๒๔๔๙ รัฐธรรมนูญโมนาโค พ.ศ. ๒๔๕๔ หรือรัฐธรรมนูญเอธิโอเปีย พ.ศ. ๒๔๗๔ ก็ตาม ต่อจากนั้นก็สร้างหรือรับรองอำนาจต่าง ๆ ขึ้น เช่นรับรองว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของใคร ใครเป็นผู้ใช้ใช้อย่างไร อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการมีการจัดระเบียบอย่างไร ประการสุดท้ายรัฐธรรมนูญกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจเหล่านั้น

ฉะนั้น ความสำคัญโดยทั่วไปของรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรจึงเป็นที่ประจักษ์ ให้ประชาชนได้ยอมรับ ทำให้รัฐธรรมนูญเป็นสถาบันการเมืองอันเป็นที่รู้จักกันมากในหลายประเทศ ตั้งแต่ศตวรรษที่ ๒๐ ประชาชนเอง เมื่อจะต่อสู้เรียกร้องต่อผู้ปกครองก็จะอ้างรัฐธรรมนูญเพื่อให้ได้รับความคุ้มครองและป้องกันการถูกรังแกจากผู้มีอำนาจ ทางฝ่ายผู้ปกครองเองก็อ้างรัฐธรรมนูญเพื่ออ้างความชอบธรรมแห่งอำนาจปกครอง เพื่อจะอยู่ในอำนาจและแม้แต่คนที่ยังไม่มีอำนาจ หากต้องการอำนาจก็ยังคงรัฐธรรมนูญเพื่อแสวงหาอำนาจที่ต้องการ

### ๓.๓ ความเป็นมาของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญมีประวัติมาอย่างยาวนาน แต่มีหลักฐานชัดเจนในประเทศอังกฤษสมัยพระเจ้าจอห์นเป็นกษัตริย์ ซึ่งเป็นกษัตริย์ที่โหดร้าย ใช้อำนาจอย่างไม่มีขอบเขต ในวันที่ ๑๕ มิถุนายน พ.ศ. ๑๗๕๘ (ค.ศ. ๑๒๑๕) ขุนนางและพระราชาคณะจำนวน ๒๕ คน ได้บังคับให้พระเจ้าจอห์นลงนามในเอกสารที่เรียกว่า มหาบัตร (The Great Charter, Magna Carta) ซึ่งเป็นสัญญาระหว่างพระมหากษัตริย์กับขุนนางและพระโดยในมหาบัตรได้กำหนดถึงองค์การและอำนาจของสภาใหญ่ (Magnum Concillium) และกำหนดว่าพระมหากษัตริย์จะเก็บภาษีบางอย่างตามที่กำหนดไว้ โดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากสภาใหญ่ไม่ได้ จะจับกุมคุมขังบุคคลได้ต่อเมื่อมีคำพิพากษาที่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น<sup>๔</sup> มหาบัตรนี้ นักกฎหมายบางท่านเห็นว่าเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับแรก

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๓๑๙ (ค.ศ. ๑๗๗๖) สหรัฐอเมริกาได้ประกาศอิสรภาพจากการเป็นดินแดนอาณานิคมของประเทศอังกฤษ และในปี พ.ศ. ๒๓๓๒ (ค.ศ. ๑๗๘๙) ได้มีการประกาศใช้

<sup>๓</sup> วิชญ์ เครื่องาม, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณ, ๒๕๒๓), หน้า ๒๘.

<sup>๔</sup> วิชญ์ เครื่องาม, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์, ๒๕๓๐), หน้า ๒๓-๓๑ และหยุด แสงอุทัย, *หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป*, พิมพ์ครั้งที่ ๙, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, ๒๕๓๘) หน้า ๕๙-๖๓.

รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐ (The Constitution of the United States) รัฐธรรมนูญนี้มีการวางกฎเกณฑ์การปกครองประเทศ อำนาจอหน้าที่ขององค์กรปกครองต่าง ๆ ในประเทศอย่างเป็นระเบียบ โดยมีการแยกองค์กรปกครองประเทศออกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ ซึ่งเป็นที่รู้จักกันในนาม “หลักการแบ่งแยกอำนาจ” (Separation of Power) มีการบัญญัติให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด ยอมรับอำนาจสูงสุดของประชาชนชาวสหรัฐอเมริกาโดยเรียกว่า “อำนาจอธิปไตย” (Sovereignty)<sup>๕</sup> การจัดทำรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกานี้เป็นต้นแบบให้ประเทศต่าง ๆ เอาเป็นแบบอย่าง ไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส เนเธอร์แลนด์ สเปน ฯลฯ นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกายังเป็นการนำเอาแนวความคิดของนักปรัชญาที่ถกเถียงกันอย่างนามธรรมมาบัญญัติไว้อย่างเป็นรูปธรรม ไม่ว่าจะเป็นหลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักอำนาจอธิปไตย หลักสัญญาประชาคม ฯลฯ ด้วยเหตุนี้นักกฎหมายบางท่านเห็นว่ารัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาคือรัฐธรรมนูญอันเป็นลายลักษณ์อักษรฉบับแรกของโลก และเป็นอนุสาวรีย์กฎหมายมหาชน

### ๓.๔ ประเภทของรัฐธรรมนูญ

การแบ่งประเภทของรัฐธรรมนูญ สามารถใช้เกณฑ์ในการแบ่งแยกได้หลายประเภท ขึ้นอยู่กับผู้แบ่งแยกจะยึดเอาอะไรเป็นหลักเกณฑ์

ประโยชน์ของการจำแนก คือการเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญมากกว่าอย่างอื่น กล่าวคือช่วยให้ทราบว่า รัฐธรรมนูญของประเทศใดบ้างที่สามารถจะจัดเข้ากลุ่มรวมกันได้ ซึ่งจะเป็นหนทางให้ศึกษาต่อไปว่า ถ้าแตกต่างกลุ่มกันมีเหตุผลใดจึงเป็นเช่นนั้น บรรดาประเทศเกิดใหม่หรือเพิ่งได้เอกราชใหม่ หรือคิดจะร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ จะได้ทราบบทเรียนของประเทศอื่น ๆ ในกลุ่มหรือประเภทเดียวกันที่ได้รับมาก่อน แล้วหากตนจะลอกเลียนหลักเกณฑ์กันได้อย่างไร เช่น รัฐธรรมนูญของรัฐที่เป็นรัฐเดี่ยวจะมีการลอกเลียน หลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญของรัฐที่เป็นรัฐรวมได้ค่อนข้างยากแต่หลักเกณฑ์ข้อนี้จะถือเคร่งครัดตายตัวไม่ได้ เพราะมีเนื้อหาสาระบางเรื่องที่สามารถลอกเลียนสลับกลุ่มกันได้ด้วยนั่นเอง

#### ๓.๔.๑ การจำแนกตามรูปแบบ หรือ ระบบการปกครอง

การจำแนกโดยหลักเกณฑ์นี้ ถือได้ว่าเป็นแบบดั้งเดิมที่สุด ซึ่งมีผู้เห็นว่าเป็นแบบที่ล้าสมัยไปเสียแล้ว เพราะก่อให้เกิดภาพลวงตาไม่ช่วยให้ได้หลักเกณฑ์อะไรดีขึ้น โดยอริสโตเติล เคยจำแนกตามเกณฑ์นี้มาก่อนโดยแบ่งรัฐธรรมนูญออกเป็น ๓ ประเภท คือ

- ๑) รัฐธรรมนูญแบบเอกราธิปไตย ซึ่งเป็นรัฐบาลโดยลำพังบุคคล
- ๒) รัฐธรรมนูญแบบรัฐบาลของคณะบุคคล ซึ่งเป็นคณะบุคคล
- ๓) รัฐธรรมนูญแบบรัฐบาลของบุคคลเป็นอันมาก

<sup>๕</sup> วิษณุ เครืองาม, อ้างแล้ว, หน้า ๓๑-๓๕.

อริสโตเติลกล่าวว่า ถ้าเป็นการปกครองที่ดีเรียกว่า Polity แต่ถ้าเป็นการปกครองที่เลวเรียกว่า Democracy สำหรับ มองเตสกีเออ เคยแบ่งรัฐธรรมนูญออกเป็น ๓ ประเภทตามระบบการปกครอง ดังนี้คือ

- ๑) สาธารณรัฐ
- ๒) ราชาธิปไตย
- ๓) เผด็จการนิยม

ส่วนรุสโซเคยแบ่งรัฐธรรมนูญออกเป็น ๓ ประเภท ดังนี้คือ

- ๑) รัฐเผด็จการ
- ๒) รัฐขุนนาง หรืออภิสิทธิชน
- ๓) รัฐประชาธิปไตย

นอกจากนี้ยังมี เอ็มมานูเอล ค้าน ที่แบ่งรัฐธรรมนูญออกเป็น ๒ ประเภท ดังนี้คือ

- ๑) รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐ
- ๒) รัฐธรรมนูญของรัฐเผด็จการ

### ๓.๔.๒ การจำแนกตามรูปแบบของรัฐ

ตามเกณฑ์นี้รัฐธรรมนูญจะแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ

- ๑) รัฐธรรมนูญของรัฐเดี่ยว (unitary)
- ๒) รัฐธรรมนูญของรัฐรวม (federal)

### ๓.๔.๓ การจำแนกตามวิธีการบัญญัติ

การจำแนกวิธีการบัญญัติ คือ เกณฑ์สำคัญที่สุดในการแบ่งรัฐธรรมนูญตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว ซึ่งสามารถแบ่งรัฐธรรมนูญออกเป็น ๒ ประเภท คือ

- ๑) รัฐธรรมนูญประเภทลายลักษณ์อักษร (codified/written constitution)

เป็นรัฐธรรมนูญที่มีการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร พันธะผูกพัน และผลบังคับับทั้งหลาย มีอยู่แต่เฉพาะในกรอบที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้เท่านั้น ไม่ว่าในส่วนของอำนาจการปกครอง หรือสิทธิเสรีภาพของประชาชนก็ตามรัฐธรรมนูญชนิดนี้ คือ เอกสารฉบับหนึ่ง หรือหลายฉบับ ซึ่งรวบรวมกฎเกณฑ์การปกครองประเทศขึ้นไว้ และได้จัดทำด้วยวิธีการที่แตกต่างจากการจัดทำกฎหมายธรรมดา

ข้อดี คือ ปรากฏเป็นบทบัญญัติที่มีข้อความชัดเจนแน่นอน

ข้อเสีย คือ มีลักษณะตายตัว ไม่ยืดหยุ่น ตามสถานการณ์บ้านเมือง

- ๒) รัฐธรรมนูญประเภทไม่เป็นลายลักษณ์อักษรหรือ จาริตประเพณี (uncodified/unwritten constitution)

เป็นรัฐธรรมนูญที่ปรากฏอยู่ในรูปของเอกสารอื่น และการประพฤติปฏิบัติที่ยึดถือเอาตามแนวทางของธรรมเนียมปฏิบัติที่เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป และสืบทอดกันโดยต่อเนื่องร่วมกันด้วย เช่น เอกสารกำหนดที่รัฐสภาตราขึ้น คำพิพากษาของศาล พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิ และเอกสารมหากฎบัตร ซึ่งเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ในประเทศอังกฤษ รัฐธรรมนูญตามลักษณะดังกล่าว จึงหมายถึง ขนบธรรมเนียม จาริตประเพณี คำพิพากษาของศาลยุติธรรม กฎหมายที่เกี่ยวกับกฎเกณฑ์การปกครองประเทศทางด้านการเมือง ธรรมเนียมปฏิบัติต่าง ๆ ที่

ยึดถือติดต่อกันมารวมกันเข้าเป็นบทบัญญัติที่มีอำนาจเป็นกฎหมายสูงสุด กำหนดรูปการปกครองของรัฐ ทั้ง ๆ ที่ไม่ได้เขียนรวบรวมไว้เป็นรูปเล่ม

ข้อดี คือ มีลักษณะยืดหยุ่น ไม่แข็งกระด้างตายตัว สามารถพลิกแพลงได้

ข้อเสีย คือ ไม่ได้มีข้อความบัญญัติเอาไว้อย่างชัดเจนแน่นอน ทำให้เกิดมีปัญหากันได้เสมอว่ารัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติอย่างไร

#### ๓.๔.๔ การจำแนกตามวิธีการแก้ไข

ตามเกณฑ์นี้สามารถแบ่งรัฐธรรมนูญออกได้ ๒ ประเภท คือ

๑) รัฐธรรมนูญที่แก้ไขง่าย (flexible constitution)

๒) รัฐธรรมนูญที่แก้ไขยาก (rigid constitution)

นักวิชาการกล่าวว่า การแบ่งแยกเช่นนี้คำนึงถึงหลักเกณฑ์ในการแก้ไขเป็นสำคัญ ซึ่งจะสัมพันธ์กับลักษณะของรัฐธรรมนูญที่ว่า เป็นกฎหมายสูงสุดหรือไม่อีกด้วย

#### ๓.๔.๕ การจำแนกตามกำหนดเวลาในการใช้

ตามเกณฑ์นี้ สามารถแบ่งรัฐธรรมนูญออกเป็น ๒ ประเภท คือ

๑) รัฐธรรมนูญชั่วคราว เป็นรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้เป็นการฉุกเฉิน หรือล่วงหน้าในบางสถานการณ์ เช่น หลังการปฏิวัติหรือรัฐประหารใหม่ ๆ ซึ่งอาจมีข้อความน้อยมาตรา หรือไม่ มีบทประกันสิทธิเสรีภาพของราษฎร

๒) ส่วนรัฐธรรมนูญถาวร เป็นรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นโดยสมบูรณ์แบบ และตั้งใจจะให้ใช้บังคับตลอดไป ซึ่งรัฐธรรมนูญถาวรอาจมีอายุใช้บังคับสั้นกว่ารัฐธรรมนูญชั่วคราว

#### ๓.๔.๖ การจำแนกตามลักษณะของนิติบัญญัติ

การแบ่งแยกตามเกณฑ์นี้ ถือเอาลักษณะและโครงสร้างของ รัฐสภา เป็นสำคัญ เช่น เป็นรัฐสภา ๒ ประเภท คือ ๑) สภาเดียว ๒) สภาคู่

สภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งหรือแต่งตั้ง สภาสูงหรือวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งหรือแต่งตั้ง เป็นรัฐที่ประกอบด้วยสภาเดียวหรือสองสภา และประชาชนสามารถใช้อำนาจความเป็นเจ้าของประเทศผ่านทางรัฐสภาได้มากน้อยเพียงใด เช่น ประชาชนสามารถออกเสียงแสดงประชามติได้หรือไม่ ถอดถอนสมาชิกรัฐสภาที่เลือกตั้งไปแล้วได้หรือไม่ มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายหรือไม่ การแบ่งแยกประเภทเช่นนี้ค่อนข้างสับสน เพราะต้องคำนึงถึงกฎเกณฑ์ในทางนิติบัญญัติหลายประการ

### ๓.๕ รัฐธรรมนูญไทย

สำหรับประเทศไทยนับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยซึ่งมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมา ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายแม่บทสูงสุดในการปกครองประเทศหลายฉบับ เริ่มตั้งแต่พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นฉบับแรก<sup>๖</sup> จนกระทั่งถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐

<sup>๖</sup> ผู้สนใจประวัติรัฐธรรมนูญไทย โปรดศึกษาเพิ่มเติมได้จาก สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, **ประวัติรัฐธรรมนูญ**, (กรุงเทพมหานคร : กองการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๓๙), หน้า ๘๖.



ซึ่งเป็นฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน นับดูแล้วรวมฉบับปัจจุบันด้วย ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญ ๑๘ ฉบับ ในเวลา ๗๕ ปี เฉลี่ยแล้ว รัฐธรรมนูญไทยเปลี่ยนทุก ๔ ปี ต่างจากของสหรัฐอเมริกาที่นับตั้งแต่ ประกาศใช้ใน พ.ศ. ๒๓๓๒ ถึงปัจจุบัน ๒๐๘ ปี มีแต่การแก้ไขให้ทันสมัย ยังไม่มีการยกเลิกทั้งฉบับ

ตารางที่ ๑ แสดงรายละเอียดของรัฐธรรมนูญไทย

| รัฐธรรมนูญ   | จำนวน<br>มาตรา | วัน เดือน ปี                   | รวมเวลา                 | สาเหตุการสิ้นสุด                     |
|--|----------------|--------------------------------|-------------------------|--------------------------------------|
| ๑. พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๗๕  | ๓๙             | ๒๗ มิ.ย. ๒๔๗๕-<br>๑๐ ธ.ค. ๒๔๗๕ | ๕ เดือน<br>๑๓ วัน       | ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ๑๐<br>ธ.ค. ๒๔๗๕  |
| ๒. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕<br>(๑) แก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยนามประเทศ พ.ศ. ๒๔๘๒<br>(๒) แก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยบทเฉพาะกาล พ.ศ. ๒๔๘๓                                      | ๖๘             | ๑๐ ธ.ค. ๒๔๗๕-๙<br>พ.ค. ๒๔๘๙    | ๑๓ ปี ๔<br>เดือน ๒๙ วัน | ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ<br>๒๔๘๙          |
| ๓. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๙  | ๙๖             | ๙ พ.ค. ๒๔๘๙-<br>๘ พ.ย. ๒๔๙๐    | ๑ ปี ๕ เดือน<br>๓๐ วัน  | ยึดอำนาจการปกครอง<br>โดยคณะรัฐประหาร |
| ๔. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๔๙๐<br>(๑) แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๙๐<br>(๒) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๑<br>(๓) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๙๑ | ๙๘             | ๙ พ.ย. ๒๔๙๐-<br>๒๓ มี.ค. ๒๔๙๒  | ๑ ปี ๔ เดือน<br>๑๔ วัน  | ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ<br>๒๔๙๒          |
| ๕. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๙๒  | ๑๘๘            | ๒๓ มี.ค. ๒๔๙๒-<br>๒๙ พ.ย. ๒๔๙๔ | ๒ ปี ๘ เดือน<br>๖ วัน   | ยึดอำนาจการปกครอง<br>โดยคณะรัฐประหาร |

| รัฐธรรมนูญ  | จำนวน<br>มาตรา | วัน เดือน ปี                 | รวมเวลา                   | สาเหตุการสิ้นสุด   |
|---|----------------|------------------------------|---------------------------|--|
| ๖. รัฐธรรมนูญแห่ง<br>ราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๔๗๕<br>แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.๒๔๙๕   | ๑๒๓            | ๘ มี.ค.๒๔๙๕-<br>๒๐ ต.ค.๒๕๐๑  | ๖ ปี ๗ เดือน<br>๑๒ วัน    | ยึดอำนาจการปกครอง<br>โดยคณะปฏิวัติ                           |
| ๗. รัฐธรรมนูญแห่ง<br>ราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๐๒  | ๒๐             | ๒๘ ม.ค.๒๕๐๒-<br>๒๐ มิ.ย.๒๕๑๑ | ๙ ปี ๔ เดือน<br>๒๓ วัน    | ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ<br>๒๕๑๑                                  |
| ๘. รัฐธรรมนูญแห่ง<br>ราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๑๑  | ๑๘๓            | ๒๐ มิ.ย.๒๕๑๑-<br>๑๗ พ.ย.๒๕๑๔ |                           | ยึดอำนาจการปกครอง<br>โดยคณะปฏิวัติ                           |
| ๙. รัฐธรรมนูญแห่ง<br>ราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๑๕  | ๒๓             | ๑๕ ธ.ค.๒๕๑๕-<br>๗ ต.ค.๒๕๑๗   |                           | ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ<br>๒๕๑๗                                  |
| ๑๐. รัฐธรรมนูญแห่ง<br>ราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๑๗<br>- แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.๒๕๑๘  | ๒๓๘            | ๗ ต.ค.๒๕๑๗-<br>๗ ต.ต.๒๕๑๙    | ๒ ปี                      | ยึดอำนาจการปกครอง<br>โดยคณะปฏิรูปการปกครอง<br>แผ่นดิน        |
| ๑๑. รัฐธรรมนูญแห่ง<br>ราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๑๙   | ๒๙             | ๒๒ ต.ค.๒๕๑๙-<br>๒๐ ต.ค.๒๕๒๐  | ๑๑ เดือน<br>๒๘ วัน        | ยึดอำนาจการปกครอง<br>โดยคณะปฏิวัติ                           |
| ๑๒. ธรรมนูญการปกครอง<br>ราชอาณาจักร พ.ศ.๒๕๒๐  | ๓๒             | ๙ พ.ย.๒๕๒๐-<br>๒๒ ธ.ค.๒๕๒๑   | ๑ ปี ๑ เดือน<br>๒๘ วัน    | ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ<br>๒๕๒๑                                  |
| ๑๓. รัฐธรรมนูญแห่ง<br>ราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๒๑<br>(๑) แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.<br>๒๕๒๘<br>(๒) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่<br>๒) พ.ศ.๒๕๓๒  | ๒๐๖            | ๒๒ ธ.ค.๒๕๒๑-<br>๒๓ ก.พ.๒๕๓๔  | ๑๒ ปี ๒<br>เดือน<br>๑ วัน | ยึดอำนาจการปกครองโดย<br>คณะรักษาความสงบ<br>เรียบร้อยแห่งชาติ |
| ๑๔. ธรรมนูญการปกครอง<br>ราชอาณาจักร พ.ศ.๒๕๓๔  | ๓๓             | ๑ มี.ค.๒๕๓๔-<br>๙ ธ.ค.๒๕๓๔   | ๙ เดือน ๘<br>วัน          | ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ<br>๒๕๓๔                                  |
| ๑๕. รัฐธรรมนูญแห่ง<br>ราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๓๔<br>(๑) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑)<br>พ.ศ.๒๕๓๕<br>(๒) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่<br>๒) พ.ศ.๒๕๓๕<br>(๓) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓)<br>พ.ศ.๒๕๓๕ | ๒๓๓            | ๙ ธ.ค.๒๕๓๔-<br>๑๑ ต.ค.๒๕๔๐   | ๕ ปี ๙ เดือน<br>๑๐ วัน    | ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ<br>๒๕๔๐                                  |

| รัฐธรรมนูญ   | จำนวน<br>มาตรา | วัน เดือน ปี                | รวมเวลา | สาเหตุการสิ้นสุด |
|--|----------------|-----------------------------|---------|------------------|
| (๔) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔)<br>พ.ศ.๒๕๓๕<br>(๕) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕)<br>พ.ศ.๒๕๓๘<br>(๖) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖)<br>พ.ศ.๒๕๓๙ |                |                             |         |                  |
| ๑๖. รัฐธรรมนูญแห่ง<br>ราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๔๐  | ๓๓๖            | ๑๑ ต.ค.๒๕๔๐-<br>๑๙ ก.ย.๒๕๔๙ |         |                  |
| ๑๗. รัฐธรรมนูญแห่ง<br>ราชอาณาจักรไทย ฉบับ<br>ชั่วคราว  | ๓๙             | ๑ ต.ค.๒๕๔๙-<br>๒๒ ส.ค.๒๕๕๐  |         |                  |
| ๑๘. รัฐธรรมนูญแห่ง<br>ราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐  | ๓๐๙            | ๒๔ ส.ค.๒๕๕๐-<br>ปัจจุบัน    |         |                  |

### ๓.๖ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

เป็นกฎหมายสูงสุด ว่าด้วยการจัดระเบียบการปกครองราชอาณาจักรไทยที่เป็นลายลักษณ์อักษร ฉบับที่ ๑๘ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ร่างโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ (คมช.) กลุ่มนายทหารที่ทำรัฐประหารเพื่อยึดอำนาจการปกครองได้สำเร็จเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙ และได้ประกาศให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ สิ้นสุดลง แล้วประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๔๙ แทน ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ผ่านการแปลยัติ (การเสนอความคิดเห็นและขอแก้ไขเพิ่มเติม) จากนั้นจึงแจกจ่ายเผยแพร่ไปยังประชาชนทั่วประเทศ เพื่อจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ในวันที่ ๑๙ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๔๙

ร่างรัฐธรรมนูญได้รับการสนับสนุนและต่อต้านจากหลายฝ่าย ในเรื่องของขั้นตอนการร่างและเนื้อหา ประเด็นการวิจารณ์หลักอยู่ที่การขาดความมีส่วนร่วมจากประชาชนในการร่าง การที่คมช. ผูกขาดการแต่งตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ การแก้ไขสมาชิกวุฒิสภาเกือบครึ่งหนึ่งมาจากการแต่งตั้ง การลดความมั่นคงของฝ่ายบริหารและระบบพรรคการเมือง การลดขนาดของสภาผู้แทนราษฎร การเพิ่มอำนาจของฝ่ายทหารและฝ่ายข้าราชการ และการนิรโทษกรรมผู้ที่เกี่ยวข้องรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองประเทศ

ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.๒๕๔๙ ถ้าร่างรัฐธรรมนูญไม่ผ่านความเห็นชอบในการออกเสียงประชามติ คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ มีสิทธินำรัฐธรรมนูญในอดีตฉบับใดก็ได้ มาดัดแปลงแก้ไข และประกาศใช้

### ๓.๖.๑ ผลการออกเสียงประชามติ

พล.อ.บุญรอด สมทัศน์ รัฐมนตรีกลาโหม ได้ระบุว่า “การเลือกตั้งจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อร่างรัฐธรรมนูญได้รับประชามติถึงจะเรียบร้อย ถ้าหากว่าไม่รับประชามติแล้วก็เป็นปัญหาที่วุ่นวายต่อเนื่องไม่จบง่าย ๆ ฉะนั้น การรับหรือไม่รับร่างรัฐธรรมนูญขึ้นอยู่กับดุลยพินิจ”

หลังจากที่การออกเสียงประชามติผ่านพ้นไป โดยมีผู้เห็นชอบร้อยละ ๕๗.๘๑ จากผู้ไปใช้สิทธิ จากนั้นพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ทรงลงพระปรมาภิไธยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยนายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ จากนั้นจึงประกาศในราชกิจจานุเบกษา และมีผลบังคับใช้ ตั้งแต่วันนั้นเป็นต้นมา

### ๓.๖.๒ การแต่งตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๔๙ สภาร่างรัฐธรรมนูญมีหน้าที่จัดร่างรัฐธรรมนูญใหม่ โดยมีขั้นตอนการแต่งตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้

๑) คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ แต่งตั้ง สมาชิกแห่งชาติ จำนวน ๒,๐๐๐ คน (มาตรา ๒๒)

๒) สมาชิกแห่งชาติ กรอง ผู้มีสิทธิเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน ๒๐๐ คน โดยเลือกให้เสร็จภายใน ๗ วัน (มาตรา ๒๒)

๓) คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ กรอง ผู้มีสิทธิเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จาก ๒๐๐ คน เหลือ ๑๐๐ คน (มาตรา ๒๒)

๔) ผู้มีสิทธิเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ กรอง สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน ๒๕ คน สมาชิก (มาตรา ๒๕)

๕) คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ แต่งตั้ง สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ โดยตรง อีกจำนวน ๑๐ คน (มาตรา ๒๒)

ขั้นตอนการแต่งตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ถูกต่อต้าน ทั้งจากกลุ่มนักวิชาการที่เคยต่อต้านรัฐบาลของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร และ กลุ่มสิทธิมนุษยชนสากล

### ๓.๖.๓ แนวทางของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ

พลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน หัวหน้าคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ ได้ให้แนวทางกับสภาร่างรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้

- ๑) ห้ามบุคคลใดมีสิทธิเป็นนายกรัฐมนตรีเกินสองสมัย
- ๒) ห้ามรัฐบาลทำหน้าที่รักษาการในช่วงระหว่างการยุบสภาจนถึงการเลือกตั้ง
- ๓) แก้ให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งด้วย แทนที่จะมาจากการเลือกตั้งเพียงวิธีเดียว

๔) อนุญาตให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถยื่นญัตติไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ง่ายขึ้น

### ๓.๖.๔ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

สภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้วางแนวทางการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยยึดตามแนวทางและแก้ไขจุดอ่อนของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากรัฐธรรมนูญนี้ ๔ ประการ คือ

- ๑) ค้ำครอง ส่งเสริม ขยายสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเต็มที่
- ๒) ลดการผูกขาดอำนาจรัฐ และเพิ่มอำนาจประชาชน
- ๓) การเมืองมีความโปร่งใส มีคุณธรรม และจริยธรรม
- ๔) ทำให้องค์กรตรวจสอบมีความอิสระ เข้มแข็ง และทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ

### ๓.๖.๕ การประกาศบังคับใช้

วันที่ ๒๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยมีนายบรรณิธิ เศรษฐบุตร ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) นายพิฑูร พุ่มหิรัญ เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่เลขาธิการ ส.ส.ร. นางสุวิมล ภูมิสิงหราช เลขาธิการวุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่เลขาธิการ สนช. พร้อมด้วยข้าราชการระดับสูงของรัฐสภาเข้าร่วมในพิธี จากนั้นนายมีชัยพร้อมคณะเดินทางไปยังพระตำหนักจิตรลดารโหฐานเพื่อเข้าเฝ้า ฯ พูลเกล้า ฯ ถวายร่าง รธน. เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย โดยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงชมเชย ส.ส.ร. ว่าอุตสาหะร่าง รธน. จนเสร็จเพราะยากมาก จากนั้นจึงประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศต่อไป ซึ่งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (สลค.) ได้เตรียมการไว้

มีรายงานว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้จัดทำไว้ทั้งสิ้น ๓ เล่ม หลังจากทรงลงพระปรมาภิไธยแล้วจะนำไปเก็บไว้ ๓ แห่งด้วยกัน ฉบับที่ทำด้วยทองคำแท้จะเก็บไว้ที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ส่วนอีก ๒ เล่ม ที่ทำด้วยเงินกะไหล่ทอง เก็บไว้ที่สำนักราชเลขาธิการ และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (สลค.)

ขั้นตอนสำคัญที่เกิดภายหลังทรงลงพระปรมาภิไธย คือ การประทับพระราชลัญจกร ๔ องค์ ประกอบด้วย พระราชลัญจกรมหาโองการ พระราชลัญจกรไอยราพต พระราชลัญจกร หงสพิमान และพระราชลัญจกรพระครุฑพ่าห์ รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับมีจำนวน ๕๙๒ หน้า ๒,๓๖๘ บรรทัด มีน้ำหนัก ๗ กิโลกรัม และปกมีตราพระครุฑพ่าห์ติด พร้อมลงรักปิดทองทั้ง ๖ ด้านตามโบราณราชประเพณี

### ๓.๗ สารสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีสาระสำคัญมุ่งที่จะแก้ไขปัญหา ๔ แนวทาง ได้แก่<sup>๗</sup>

๓.๗.๑ การค้ำครอง ส่งเสริม และการขยายสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเต็มที่

๑) เพิ่มประเภทสิทธิและเสรีภาพให้มากขึ้นกว่าเดิม เช่น รัฐให้สิทธิและเสรีภาพพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยรับรอง (ม.๘๒) การค้ำครองบุคคลจากการแสวงหา

<sup>๗</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “ผลกระทบจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กับการปฏิวัติราชการ”

ประโยชน์โดยมิชอบ (ม.๓๕) เพิ่มสิทธิในกระบวนการยุติธรรม (ม.๔๐, ม.๒๑๒) สิทธิด้านแรงงานที่ได้รับหลักประกันความปลอดภัย (ม.๔๔) สิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชน (ม.๔๕, ๔๖, ๔๘) ประชาชนได้รับการศึกษาฟรีไม่น้อยกว่า ๑๒ ปี (ม.๔๙) เด็กเยาวชนและบุคคลในครั้งครวได้รับสิทธิเพิ่มขึ้นในการพัฒนาด้านร่างกาย จิตใจและสติปัญญา (ม.๕๒ วรรคสอง) บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอ มีสิทธิได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ (ม.๕๕) ขยายสิทธิชุมชน (ม.๖๖) ประชาชนมีสิทธิติดตามและร้องขอให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ม.๖๒ วรรคหนึ่ง) การทำหนังสือสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ รัฐจะต้องให้ข้อมูลจัดให้มีการรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชน (ม.๑๙๐ วรรคสองถึง วรรคสี่) ให้สิทธิประชาชนห้าหมื่นคนเข้าชื่อเพื่อเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ [ม.๒๙๑ (๑)] ให้เจ้าหน้าที่รัฐมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป (ม.๖๔) ให้ความสำคัญกับสิทธิสตรีมากขึ้น [ม.๓๐, ม.๘๐(๑), ม.๙๗(๒)]

๒) ทำให้การใช้สิทธิและเสรีภาพง่ายขึ้นกว่าเดิม เช่น แบ่งหมวดหมู่ของสิทธิและเสรีภาพให้ชัดเจนขึ้น (ม.๓๒-ม.๓๘) สิทธิในกระบวนการยุติธรรม (ม.๓๙-๔๐) สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน (ม.๖๘-๖๙) ฯลฯ

๓) ทำให้การใช้สิทธิเสรีภาพมีประสิทธิภาพและมีมาตรการคุ้มครองอย่างชัดเจน เช่น ม.๓๐๓, ม.๒๑๒, ม.๒๕๗ ฯ

๔) ทำให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีความชัดเจนรอบด้านและผูกพันรัฐมากกว่าเดิม เช่น ม.๗๘, ม.๘๑, ม.๘๓, ม.๘๔ ฯ

๕) ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานของท้องถิ่นและกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น เพื่อเป็นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยระดับประเทศ เช่น ม.๒๘๑ วรรคหนึ่ง, ม.๒๘๓ วรรคสี่, ม.๒๘๔ วรรคเก้า, ม.๒๘๘ ฯลฯ

๓.๗.๒ การลดการผูกขาดอำนาจรัฐและจัดการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม

๑) เสริมสร้างอำนาจทางการเมืองให้แก่ประชาชนเพื่อให้ประชาชนเป็นผู้เล่นมิใช่ผู้ดูแลทางการเมืองอีกต่อไป เช่น ม.๕๘, ม.๑๖๓, ม.๑๙๐, ม.๑๙๑ ฯ

๒) จำกัดการผูกขาดและการใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรมของรัฐบาล เช่น ม.๑๗๑ วรรคสี่, ม.๑๘๔ ฯลฯ

๓) ให้คนดีมีความสามารถเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเป็นอิสระจากการครอบงำของพรรคการเมือง เพื่อทำหน้าที่ผู้แทนประชาชนอย่างเต็มที่ เช่น ม.๑๖๒ วรรคสอง, ม.๑๔๒ (๒) ฯ

๔) ให้สมาชิกวุฒิสภาปลอดจากอิทธิพลของพรรคการเมืองอย่างแท้จริง เช่น ม.๑๑๑ ถึง ม.๑๑๕

๕) ห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาแทรกแซงข้าราชการประจำ (ม.๒๖๖)

๓.๖.๓ การทำให้การเมืองมีความโปร่งใส มีคุณธรรมและจริยธรรม

๑) บัญญัติหมวดคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างชัดเจน เช่น ม.๒๕๐ (๕), ม.๒๗๙, ม.๒๘๐ ฯ

๒) กำหนดมาตรการเพื่อไม่ให้มีผลประโยชน์ทับซ้อนทางการเมือง เช่น ม.๒๖๕, ม.๒๖๙ ฯ

๓) การแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีความเข้มข้นขึ้น ม.๒๖๑

๔) ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาได้ง่ายขึ้น เช่น ม.๑๐๖(๑๑), ม.๑๑๙(๘), ม.๑๘๒(๓)

๕) ห้ามประธานสภา รองประธานสภา นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ดำเนินการในลักษณะที่มีผลประโยชน์ทับซ้อน เช่น ม.๑๒๔ วรรคห้า, ม.๑๗๗ วรรคท้าย

๓.๗.๔ การทำให้ระบบตรวจสอบมีความเข้มแข็งและทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๑) ปรับปรุงระบบการสรรหาองค์กรตรวจสอบ เพื่อให้ได้คนที่มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง

๒) ปรับปรุงอำนาจหน้าที่และระบบการทำงานขององค์กรตรวจสอบให้ดียิ่งขึ้น เช่น ม.๒๑๒, ม.๒๕๐, ม.๒๖๓ ฯลฯ

๓) จัดให้มีระบบการตรวจสอบการทำงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เช่น ม.๒๓๓, ม.๒๓๙, ม.๒๔๔

### ๓.๘ ผลกระทบของการใช้รัฐธรรมนูญ

ผลกระทบจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๕๐ กับการปฏิบัติราชการ<sup>๘</sup>

๑. จำนวนข้าราชการเพิ่มขึ้น มาตรา ๒๘๘

๒. การเพิ่มกฎเกณฑ์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับตัวข้าราชการ หมวด ๑๓ จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ม.๒๗๙, ๒๘๐) การคุ้มครอง (ม.๒๖๖) เสรีภาพในการรวมตัวของข้าราชการ (ม.๖๔ ๖๒)

๓. โครงสร้างทางการเมืองและการบริหารราชการจะอ่อนแอ (ม.๑๙๐) เพิ่มองค์กรปฏิรูปกฎหมายที่เป็นอิสระ (ม.๘๑ (๓) บทเฉพาะกาล ๓๗๘) สภาพัฒนาการเมืองที่อิสระ [ม.๗๘ (๗)] กองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง [ม.๘๗(๔)]

๔. กระบวนการปฏิบัติราชการ เพิ่มบทบาทสภา/องค์กรอิสระ [ม.๑๓๙(๓), ๑๔๒ (๓)] จำกัดการบริหาร มีกฎหมายการเงินการคลังภาครัฐ ม.๑๖๘ ๖๘

การวางข้อจำกัดการบริหารราชการ

๑) กำหนดเป้าหมาย/หลักการ

- การคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ ม.๒๖, ม.๒๗, ม.๒๙
- เคารพหลัก “เสมอภาค” ม.๓๐
- ความเป็นกลางทางการเมือง ม.๗๔

<sup>๘</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “ผลกระทบจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กับการปฏิบัติราชการ”

## ๒) ระบบการตรวจสอบจะเข้มข้นขึ้น

- ใช้สิทธิทางศาลบังคับรัฐได้โดยตรง ม.๒๘ (๓)
- พ.ร.ก. ถูกตรวจสอบได้ทุกประการ ม.๑๘๕

## ๓) ขยายอำนาจ

- ผู้ตรวจการแผ่นดิน เริ่มเรื่องฟ้องตัวเอง
- คณะกรรมการสิทธิ ฟ้องศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และศาลยุติธรรมได้

**๓.๙ สรุปท้ายบท**

รัฐธรรมนูญ เป็นระเบียบอำนาจหน้าที่ และ รัฐ แปลว่า การปกครองแผ่นดิน เป็นคำที่ดัดแปลงมาจากวลีที่ว่า พระธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน เพื่อให้กะทัดรัดขึ้น สำหรับประเทศไทย นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยซึ่งมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๗ เป็นต้นมา ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายแม่บทสูงสุดในการปกครองประเทศหลายฉบับ เริ่มตั้งแต่พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นฉบับแรก จนกระทั่งถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน นับดูแล้วรวมฉบับปัจจุบันด้วย ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญ ๑๘ ฉบับ ในเวลา ๗๕ ปี เฉลี่ยแล้วรัฐธรรมนูญไทยเปลี่ยนทุก ๔ ปี



## คำถามประจำบท

๑. จงอธิบายความหมายและความเป็นมาของรัฐธรรมนูญไทย โดยสังเขป
๒. รัฐธรรมนูญโดยทั่วไปแบ่งเป็นประเภท อะไรบ้าง จงอธิบาย
๓. จงอธิบายสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยสังเขป
๔. จงบอกผลกระทบของการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยสังเขป
๕. ในทัศนคติของนิสิตรัฐธรรมนูญมีความสำคัญอย่างไร อธิบายโดยละเอียด

## เอกสารอ้างอิงประจําบท

- นรมิต เศรษฐบุตฺร. รัฐธรรมนูญกับการเมืองไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๐.
- บรรศักดิ์ อวรรณโณ. เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๔.  
\_\_\_\_\_. “ผลกระทบจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กับการปฏิบัติ  
ราชการ
- มานิตย์ จุมปา. รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๔๓.
- รังสรรค์ ณะพรพันธุ์. จาริตรัฐธรรมนูญไทยกับสันติประชาธรรม. การแสดงปาฐกถาพิเศษ  
ป่วย อังภากรณ์ ๙ มีนาคม ๒๕๕๐ กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ openbooks, ๒๕๕๐.
- ไพโรจน์ ชัยนาม, รัฐธรรมนูญ บทกฎหมายและเอกสารสำคัญในทางการเมือง เล่ม ๑,  
กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๙.
- วิชญ์ เครื่องาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณ,  
๒๕๒๓.