

ความสอดคล้องของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
กับวัตถุประสงค์ของทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยม
The Constitution of Royal Kingdom of Thailand B.E. 2560's Compliance with the
Objectives of Constitutionalism

ณัฐดนัย นาจันทร์¹
สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง
333 หมู่ 1 ตำบลท่าสุต อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย 57100, ประเทศไทย
อีเมลติดต่อ: Natdanai.nac@mfu.ac.th

Natdanai Nachan²
School of Law, Mae Fah Luang University
333 Moo 1, Thasudh, Mueang, Chiang-Rai 57100, Thailand
Email: Natdanai.nac@mfu.ac.th

Received: November 12, 2019 Revised: March 15, 2020 Accepted: April 9, 2020

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงวัตถุประสงค์หลักของทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยมว่ามีลักษณะเป็นเช่นใด จากนั้นนำเอาวัตถุประสงค์ดังกล่าวไปเปรียบเทียบกับเนื้อหาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งควรที่จะถูกร่างขึ้นภายใต้วัตถุประสงค์ของทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยม ว่าตัวเนื้อหาในรัฐธรรมนูญนั้นสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยมหรือไม่

จากการศึกษาพบว่า วัตถุประสงค์ของทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยมทั้งสี่ประการ ได้แก่ 1) การจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง 2) การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน 3) การสร้างความเสมอภาคให้แก่ประชาชน และ 4) การสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาลได้รับการตอบสนองและถูกนำไปใช้ในฐานรากฐานของการจัดสร้างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยจะเห็นได้ว่ามีบทบัญญัติจำนวนหนึ่งที่ดำรงอยู่เพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ของทฤษฎีดังกล่าวโดยตรง อย่างไรก็ตาม ยังมีบทบัญญัติบางประการที่ขัดขวางหรือทำลายวัตถุประสงค์ของทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยม เช่น การส่งต่ออำนาจของคณะรัฐประหารมายังรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน การวางข้อกำหนดในการจำกัดสิทธิไว้อย่างกว้าง หรือการสร้างระบบการเลือกตั้งที่ทำให้รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพ เป็นต้น ซึ่งส่งผลให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีแนวโน้มที่อาจเรียกได้ว่าเป็นประชาธิปไตยลดน้อยถอยลง

คำสำคัญ: ความสอดคล้อง; รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560; ทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยม

¹ อาจารย์.

² Lecturer.

Abstract

This article aims to study the major objectives of constitutionalism. The characteristics of the objectives are then compared with the contents of the Royal Kingdom of Thailand's Constitution B.E. 2560, which is supposed to be based on the objectives of constitutionalism. The ultimate goal is to reach a conclusion whether the contents of the Consitution comply with the objectives of constitutionalism or not.

Research results show that the theory of constitutionalism contains four objectives; 1) to limit the rulers' power, 2) to protect the people's rights and liberty, 3) to promote public equality and 4) to ensure the government security. These objectives are adopted as the foundation of drafting the Royal Kingdom of Thiland's Consitution B.E. 2560. The adoption is evidenced in some consituational provisions in sheer compliance with the objectives of constitutionalism. However, other provisions are obstructing or jeopardizing the objectives of constitutionalism; for instance, the transfer of coup d'etat power to the current Constitution. Other evidences are provisions of right restriction in a large scale and creation of election system that leads to a weak government. It can be concluded that the Royal Kingdom of Thailand's Constitution B.E. 2560 is likely to diminish the democracy.

Keywords: Compliance; Royal Kingdom of Thailand's Constitution B.E. 2560; Theory of Consitutionalism

1. บทนำ

ทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยมนั้นเป็นทฤษฎีที่ถูกใช้ในการจัดทำรัฐธรรมนูญของรัฐสมัยใหม่เป็นจำนวนมาก เป็นทฤษฎีที่อาศัยรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นเครื่องมือในการจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ตลอดจนส่งเสริมความเสมอภาคของประชาชน และสร้างเสถียรภาพในการดำเนินงานให้กับรัฐบาล โดยในแง่หนึ่ง วัตถุประสงค์เช่นว่านี้สามารถถูกนำมาใช้กะเกณฑ์หรือวัดระดับความเป็นประชาธิปไตยของรัฐธรรมนูญได้โดยสังเขป โดยพิจารณาเพียงแค่ว่า บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่ถูกตรวจสอบนั้นนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ของแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมหรือไม่ เพียงใด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมาถือเป็นรัฐธรรมนูญที่มีการนำเอาแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมมาปรับใช้เป็นแม่แบบในการร่างรัฐธรรมนูญค่อนข้างมาก และอาจจัดได้ว่านับตั้งแต่ปีนั้น เป็นต้นมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ (ยกเว้นฉบับชั่วคราว) ได้ถือเอาทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยมมาใช้เป็นแม่แบบในการร่างรัฐธรรมนูญมาโดยตลอด อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้นกลับมามีความผิดแยกแตกต่างจากรัฐธรรมนูญก่อนหน้า เกี่ยวกับการนำหลักคิดรัฐธรรมนูญนิยมมาปรับใช้ค่อนข้างมาก และตั้งแต่ห้วงเวลาในปี พ.ศ. 2557 เป็นต้นมา ก็ยังไม่ได้มีการศึกษาเลยว่ารัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นภายหลังจากการรัฐประหารของคณะรักษาความสงบแห่งชาติมีความสอดคล้องกับทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยมมาก

น้อยเพียงใด ดังนั้นผู้เขียนจึงมีความประสงค์ที่จะเขียนบทความนี้ขึ้นเพื่อนำเอาแนววัตถุประสงค์ของความคิดรัฐธรรมนูญนิยม มาตรวจสอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ว่ามีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ดังกล่าวมากน้อยหรือไม่ เพียงใด

ทั้งนี้ เพื่อให้วัตถุประสงค์ของบทความฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ ผู้เขียนจะขอแบ่งเนื้อหาของบทความฉบับนี้ออกเป็นสี่ส่วนใหญ่ ๆ ได้แก่ ส่วนแรก พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยมโดยสังเขป เพื่อแสดงให้เห็นว่าทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยมนั้นเกิดขึ้นมาจากภูมิหลังในลักษณะใด จากนั้น จะเป็นการอธิบายถึงวัตถุประสงค์หลักของทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยมทั้งสี่ประการ แล้วจึงตามด้วยภูมิหลังที่น่าสนใจในการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จากนั้นจะนำมาสู่การวิเคราะห์รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว โดยใช้วัตถุประสงค์ของแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมเป็นเครื่องมือว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีความสอดคล้องกับแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมหรือไม่ เพียงใด

2. พัฒนาการทางประวัติศาสตร์และวัตถุประสงค์ของทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยม

ในส่วนนี้ ผู้เขียนจะขอเสนอพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยมโดยสังเขป จากนั้น จะเป็นการสังเคราะห์เอาวัตถุประสงค์ของทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยมออกมาจากข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ต่อไป

2.1 พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยม

พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยมคือพัฒนาการของปัญหาที่ประชาชนประสบพบเจอมาในการดำรงชีวิต โดยสามารถแบ่งพัฒนาการออกได้เป็น 4 ช่วงใหญ่ ๆ โดยเริ่มจากช่วงแรก มนุษย์ต้องตกอยู่ภายใต้ความไม่มั่นคงในชีวิตอันเนื่องมาจากการที่ผู้ปกครองดูแลอำนาจ ใช้อำนาจในลักษณะที่เป็นการละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ทำลายจารีตประเพณีการปกครองที่จำกัดอำนาจของผู้ปกครอง เสียจนสิ้น จนนำมาสู่การบังคับให้ผู้ปกครองต้องยินยอมที่จำกัดอำนาจของตนเองภายใต้ข้อสัญญาที่ถูกจัดทำขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษร โดยเฉพาะในประเทศอังกฤษที่จัดทำเอกสารทางการเมืองเป็นจำนวนมากขึ้นมาจากัดอำนาจของผู้ปกครอง เช่น มหาบัตรรัฐธรรมนูญ (Magna Carta) รวมถึงหมายสั่งให้ปล่อยตัวผู้ต้องขัง (Habeas Corpus), คำขอสิทธิ (Petition of Rights) และพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิพื้นฐานของพลเมือง (Bill of Rights)³ สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้เกิดขึ้นในช่วงแรกของพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยม นั่นคือในช่วงก่อนศตวรรษที่ 17

หลังจากที่อำนาจของผู้ปกครองเริ่มสามารถถูกจำกัดได้โดยกฎหมายลายลักษณ์อักษรแล้ว ปัญหาประการต่อมาที่ประชาชนโดยเฉพาะชาวฝรั่งเศสต้องพบเจอในช่วงศตวรรษที่ 17 นั่นคือแม้ผู้ปกครองจะจำกัดอำนาจของตนภายใต้กฎหมายลายลักษณ์อักษร แต่ก็ยังคงมีอำนาจเด็ดขาด จนแม้กระทั่งกฎหมายลายลักษณ์อักษรนั้นเองก็ไม่อาจควบคุมอำนาจนั้นไว้ได้⁴ เนื่องจากมีแนวคิดทางการเมืองในห้วงเวลานั้นหลายแนวคิดให้

³ Bawornsak Uwanno, *The Elucidation of the Subject of Constitutional Law*, 3rd ed. (Bangkok: The Thai Bar Association, 2010), 20. [In Thai]

⁴ David Singh Grewal, "The Original Theory of Constitutionalism," last modified May 30, 2018, accessed October 17, 2018, http://www.digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/5191/

อำนาจเบ็ดเสร็จแก่ผู้ปกครอง และการใช้อำนาจของผู้ปกครองในเวลานั้นแม้จะโดนจำกัด ก็เป็นเพียงการจำกัดอำนาจที่มีต่อขุนนางหาใช้ต่อประชาชนทั่วไป⁵ จึงก่อให้เกิดความพยายามที่จะผูกโยงอำนาจของผู้ปกครองเข้ากับประชาชน ผ่านการสร้างเงื่อนไขในการจำกัดอำนาจของผู้ปกครองที่มีประชาชนเป็นจุดศูนย์กลาง โดยมีแนวคิดที่เรียกว่า “ทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ” และ “สัญญาประชาคม (Social Contract)” เป็นรากฐานในการดำเนินการ

ทฤษฎีทั้งสองนั้นสนับสนุนและเรียกร้องให้ผู้ปกครองต้องเคารพคุณค่าสูงสุดที่มีอยู่เหนืออำนาจทั้งหลาย⁶ เป็นคุณค่าที่มนุษย์นั้นมีติดตัวมาตั้งแต่กำเนิดอันได้แก่ชีวิต ร่างกาย สิทธิ เสรีภาพ และกรรมสิทธิ์ของมนุษย์ คุณค่าเหล่านี้กลายเป็นกรอบวัตถุประสงค์ของการใช้อำนาจรัฐผ่านทฤษฎีสัญญาประชาคมที่จำกัดอำนาจของผู้ปกครองให้ผู้ติดต่อกับกรอบดังกล่าว พร้อมทั้งยืนยันว่ารัฐมีอำนาจปกครองได้เพราะประชาชนยินยอม ดังนั้น รัฐต้องจำกัดอำนาจให้อยู่ใต้ความยินยอมและความต้องการของประชาชน⁷ นอกจากนี้ เพื่อให้การจำกัดอำนาจของผู้ปกครองเป็นไปอย่างสมบูรณ์ นักคิดนักปรัชญาชาวฝรั่งเศสชื่อมงเตสกีเอร์ (Montesquieu) ได้นำเสนอหลักการที่เป็นเสมือนหัวใจสำคัญของรัฐเสรีประชาธิปไตยอีกประการหนึ่ง เรียกว่าหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power) โดยภายใต้หลักการนี้ โดยแบ่งแยกอำนาจของรัฐออกเป็นส่วนต่าง ๆ สามส่วน ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้ปกครองมีอำนาจมากเกินไปจนถึงขนาดที่ละเมิดต่อสัญญาประชาคมได้โดยไม่สนใจประชาชนเหมือนดังเช่นที่ผ่านมา⁸

ทั้งนี้ บรรดาทฤษฎีต่าง ๆ เหล่านี้ถูกนำไปแปรรูปให้กลายเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร เพื่อยืนยันถึงความสามารถของประชาชนในการจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง และบังคับให้ผู้ปกครองให้ความเคารพต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน อันจัดเป็นหนึ่งในวัตถุประสงค์สำคัญของทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยมที่ได้รับการพัฒนาขึ้นในยุคนี้ เหตุการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นผ่านการจัดทำเอกสารทางการเมืองหลายฉบับ เช่น คำประกาศอิสรภาพของสหรัฐอเมริกา คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองของฝรั่งเศส ตลอดจนรัฐธรรมนูญของประเทศทั้งสอง เป็นต้น⁹

ต่อมาในช่วงศตวรรษที่ 18 - 20 ปัญหาใหม่ได้ก่อตัวขึ้นภายใต้ทฤษฎีการปกครองที่ถูกสร้างขึ้นในห้วงเวลาที่ผ่านมา เมื่อรัฐให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างมากและจำกัดขอบอำนาจของตนเองไม่ให้นำยุ่งเกี่ยวกับวิถีชีวิตโดยเฉพาะในทางการค้าและการประกอบอาชีพของประชาชนอย่างถึงที่สุด กลับก่อให้เกิดปัญหาชนิดอื่นตามมา นั่นคือการที่ประชาชนใช้สิทธิและเสรีภาพข่มเหงกัน ผู้ที่มีฐานะดีกว่าเอาเปรียบผู้ที่มีฐานะด้อยกว่า เกิดความไม่เสมอภาคกันอย่างแพร่หลาย¹⁰ ทำให้ในห้วงเวลาที่จัดเป็นยุคที่สามของพัฒนาการแห่งทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยมนี้ รัฐถูกเรียกร้องให้เข้ามาจัดระเบียบโครงสร้างการปกครองเสียใหม่ รัฐจะ

⁵ Bawornsak Uwanno, *The First Book of Public Law: The Evaluation and Identity of Public Law in Through the Ages*, 5th ed. (Bangkok: Chulalongkorn University, 2010), 47-48. [In Thai]

⁶ Ibid., 22.

⁷ Manzoor Elahi Laskar, “Summary of Social Contract Theory by Hobbes, Locke and Rousseau,” last modified April 4, 2013, accessed October 19, 2019, <http://www.ssm.com/abstract=2410525/>

⁸ Kriengkrai Charoenthanawat, *Public Law General Principle*, 9th ed. (Bangkok: Winyuchon, 2015), 149-150. [In Thai]

⁹ Bawornsak Uwanno, *The Elucidation of the Subject of Constitutional Law*, 24-29. [In Thai]

¹⁰ Ibid.

ต้องไม่ทำตัวเป็นผู้พิทักษ์เฉพาะเสรีภาพของบุคคล แต่รัฐจะต้องเข้ามาสร้าง “ความเสมอภาค” ในทางความเป็นจริงให้กับบุคคลด้วย¹¹ ห้วงเวลานี้เองที่รัฐธรรมนูญนิยมขยายขอบเขตในวัตถุประสงค์ของตนเองให้กว้างออกไปจากเดิมที่มุ่งจำกัดอำนาจรัฐเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน ให้กลายมาเป็นการมุ่งการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างปัจเจกทั้งหลายควบคู่ไปกับการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพ

อย่างไรก็ตาม ปัญหาสุดท้ายที่รออยู่หลังศตวรรษที่ 20 อันเป็นปัญหาสุดท้ายก่อนที่ทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยมจะก่อวัตถุประสงค์อันครบถ้วนสมบูรณ์ขึ้นในปัจจุบัน นั่นคือปัญหาเกี่ยวกับความไม่มีเสถียรภาพของรัฐบาล กล่าวคือ ระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ลอกเลียนแบบมาจากประเทศแม่บดบังเช่นอังกฤษ กลับก่อให้เกิดความไม่มีเสถียรภาพของรัฐบาลในประเทศต่าง ๆ จนทำให้เกิดความไม่มั่นคงในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคของปัจเจกชน กระแสทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยมในห้วงปัจจุบันจึงขยายขอบเขตของตนเข้าไปจัดการกับการสร้างเสถียรภาพให้กับผู้ใช้อำนาจรัฐ ป้องกันไม่ให้ผู้ใช้อำนาจรัฐสามารถไม่ถูกล้มล้างหรือถูกขัดขวางการใช้อำนาจได้โดยง่าย ทั้งนี้ เพื่อป้องกันไม่ให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนต้องวางอยู่บนความไม่มั่นคงและแน่นอน อันเนื่องมาจากการผิดเปลี่ยนผู้ปกครอง หรือเพราะผู้ปกครองไม่สามารถใช้อำนาจได้อย่างเต็มที่

2.2 วัตถุประสงค์ของทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยม

ภายใต้พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยมข้างต้น ทำให้เราสามารถจำแนกวัตถุประสงค์ของทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยมออกมาได้ทั้งสิ้น 3 ข้อ ได้แก่¹²

1) การจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง ถือเป็นวัตถุประสงค์ประการแรกและเป็นวัตถุประสงค์ดั้งเดิมของทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยม ซึ่งอำนาจของผู้ปกครองอันเกิดขึ้นภายใต้ความยินยอมของประชาชนจะต้องถูกจำกัดโดยรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร และต้องใช้เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ รวมทั้งสร้างความเสมอภาคให้กับประชาชนเท่านั้น

2) การคุ้มครองเสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชน เป็นวัตถุประสงค์ประการที่สองที่ปรากฏขึ้นราวศตวรรษที่ 17-20 อันเป็นห้วงเวลาที่ประชาชนเรียกร้องให้รัฐยอมรับให้ตนเป็นรากฐานและที่มาของอำนาจ โดยนำเอาสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของปัจเจกชนมาเป็นแก่นสารการปกครอง และเป็นเป้าหมายสูงสุดที่รัฐจะต้องมุ่งดำเนินการให้เกิดการรับรอง และคุ้มครอง รวมทั้งส่งเสริมขึ้นผ่านรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรและบรรดาบทกฎหมายในต่าง ๆ

3) การสร้างรัฐบาลและระบบการเมืองที่มีเสถียรภาพ ถือเป็นวัตถุประสงค์ประการสุดท้ายที่เกิดขึ้นเพื่อทำให้ระบบการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับหลักประกันความมั่นคงอย่างแท้จริง ผ่านการสร้างระบบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญที่จะทำให้รัฐบาลสามารถดำรงตนและใช้อำนาจเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้อย่างเต็มที่ ไม่ถูกล้มล้างลงได้โดยง่าย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง จะเห็นว่า

¹¹ Bawornsak Uwanno, *The First Book of Public Law: The Evaluation and Identity of Public Law in Through the Ages*, 86-88. [In Thai]

¹² Kriengkrai Charoenthanawat, *Public Law General Principle*, 150-152. [In Thai]

ระบบการเมืองและรัฐบาลที่มีเสถียรภาพส่งผลโดยตรงต่อการรับรองและคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และการส่งเสริมความเสมอภาคของประชาชน ดังนั้นมันจึงกลายมาเป็นวัตถุประสงค์ประการที่สามของทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยมนั่นเอง

เนื้อหาที่กล่าวมาทั้งหมดนี้คือส่วนที่แสดงให้เห็นว่าทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยมนั้นเกิดขึ้นมาได้อย่างไร และทฤษฎีดังกล่าวเมื่อนำมาขมวดรวมกันแล้ว ก่อให้เกิดวัตถุประสงค์สำคัญในการจัดทำรัฐธรรมนูญของรัฐประชาธิปไตยอย่างไรบ้าง โดยหลังจากนี้จะเป็นการนำเอาวัตถุประสงค์ทั้งหลายของทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยมนั้นที่ได้มาจากการศึกษาในส่วนนี้ไปเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ว่ามีความสอดคล้องต้องกันหรือไม่ และความสอดคล้องต้องกันดังกล่าวมีอยู่มากน้อยเพียงใด

3. ความสอดคล้องของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กับวัตถุประสงค์ของทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยม

ในส่วนนี้ จะเป็นการวิเคราะห์เปรียบเทียบเนื้อหาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กับวัตถุประสงค์ของแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยม ว่ามีความสอดคล้องต้องกันหรือไม่ เพียงใด โดยผู้เขียนจะขอเริ่มเนื้อหาในส่วนนี้ด้วยการอธิบายถึงความเป็นมาและวัตถุประสงค์หลักในการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก่อนในเบื้องต้น จากนั้นจะเป็นการนำเอาบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฯ มาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์ของทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยม โดยจะได้ทำการพิจารณาโดยแบ่งเป็นกลุ่มหัวข้อตามวัตถุประสงค์ของทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยมต่อไป

3.1 ความเป็นมาและวัตถุประสงค์ในการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ต้นกำเนิดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เกิดขึ้นภายหลังจากที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้เข้าทำการรัฐประหารเพื่อโค่นล้มรัฐบาลรักษาการของนายนิวัฒน์ธำรง บุญทรงไพศาล ในช่วงเวลานั้น โดยต้นเหตุแห่งการรัฐประหารที่ถูกกล่าวขวัญถึงมากที่สุดคือการทุจริตและใช้อำนาจของรัฐบาลในการดำเนินการต่าง ๆ ในลักษณะที่มีขอบและเอื้อประโยชน์ให้กับพวกพ้องของตนเองในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร¹³

ภายหลังจากที่ได้มีการรัฐประหาร คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ขึ้น โดยมีเป้าประสงค์ที่จะวางกลไกในการบริหารราชการแผ่นดินเอาไว้เป็นการชั่วคราวก่อน ก่อนที่จะได้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมาในการต่อไป ทั้งนี้ สิ่งสำคัญที่รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวนี้ได้สร้างขึ้น นั่นคือการมอบอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการดำเนินการใด ๆ ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติในการดำเนินการใด ๆ ก็ตามเพื่อก่อให้เกิดความสงบสุขแก่สังคม ทั้งนี้ ไม่ว่าจะการนั้นจะเกี่ยว

¹³ Panarath Bhuddhabhornkitikhun et al., "Constitutional Development of the Kingdom of Thailand B.E. 2560," *Journal of Pacific Institute of Management Science Humanities and Social Science* 3, no. 1 (July 2017): 208-213. [In Thai]

ด้วยกระบวนการนิติบัญญัติ บริหาร หรือตุลาการก็ตาม ต่อมาจึงได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้น เพื่อให้ดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งประกาศใช้อย่างเป็นทางการในวันที่ 6 เมษายน พุทธศักราช 2560¹⁴

ภายหลังจากที่ผู้เขียนได้ศึกษาคำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ผู้เขียนพบว่ารัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวถูกจัดสร้างขึ้นภายใต้ฐานความคิดที่ว่า ระบบการปกครองตลอดจนสภาพสังคมของประเทศไทยในห้วงเวลาที่ผ่านมานั้นไม่มีเสถียรภาพและประสบความล้มเหลว ประเทศเต็มไปด้วยความวุ่นวาย สังคมแบ่งฝักแบ่งฝ่ายและเต็มไปด้วยความขัดแย้ง สาเหตุหลักประการหนึ่งของเหตุดังกล่าวนี้คือการที่ผู้ปกครองขาดความนับถือในกฎหมาย ทุจริต ฉ้อฉล ขาดความตระหนักรู้สำนึกรับผิดชอบต่อประเทศชาติและประชาชนชาติ ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับนี้ขึ้น โดยการดำเนินการปฏิรูปการศึกษา ปฏิรูปการบังคับใช้กฎหมาย เสริมสร้างความเข้มแข็งของระบบคุณธรรมจริยธรรม สร้างระบบตรวจสอบการทุจริตที่เข้มงวด รวมถึงวางแนวทางในการบริหารประเทศ ซึ่งบุคคลที่เกี่ยวข้องในทุก ๆ ฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นคณะรักษาความสงบแห่งชาติ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ได้ร่วมกันจัดทำขึ้นในชื่อ “ยุทธศาสตร์” ชาติ ขึ้น เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารประเทศต่อไปในอนาคต อันจะนำมาซึ่งความผาสุกของบุคคลทั้งหลายภายในประเทศ

วัตถุประสงค์ทั้งหลายที่กล่าวมานี้ นำไปสู่การจัดทำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญขึ้นมาเพื่อตอบสนองต่อการแก้ปัญหาตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดซึ่งส่งผลโดยตรงต่อเนื้อหาและความสอดคล้องระหว่างเนื้อหาของรัฐธรรมนูญกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญนิยมดังที่ได้กล่าวถึงในหัวข้อถัดไป

3.2 วิเคราะห์ความสอดคล้องของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กับ วัตถุประสงค์ของทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยม

ในการวิเคราะห์ความสอดคล้องของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กับ วัตถุประสงค์ของทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยมนั้น ผู้เขียนจะขอทำการวิเคราะห์โดยเอาวัตถุประสงค์ของทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยมเป็นตัวตั้ง แล้วจากนั้นจึงนำเอาบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาจับกับวัตถุประสงค์ดังกล่าวเพื่อพิจารณาถึงความสอดคล้อง ดังนี้

1) วัตถุประสงค์ของทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยมประการแรก “การจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง”

ภายใต้ทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยมนำอำนาจของผู้ปกครองซึ่งได้รับมาจากรัฐธรรมนูญโดยตรงย่อมเป็นอำนาจที่มีจำกัด และไม่สามารถถือครองซึ่งอำนาจในลักษณะผูกขาดอันแสดงถึงเอกสิทธิเหนือรัฐได้ ด้วยเหตุนี้ อำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ จึงถูกแบ่งแยกออกจากกันและแต่ละองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยยังต้องตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกันด้วย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้นมีทั้งบทบัญญัติที่เดินตามแนววัตถุประสงค์ดังกล่าวอย่างเคร่งครัด และบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ว่าด้วยการจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง กล่าวคือ

¹⁴ Ibid.

ในส่วนของบทบัญญัติที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ว่าด้วยการจำกัดอำนาจของผู้ปกครองนั้น ปรากฏให้เห็นอย่างเด่นชัดในมาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ความว่า ที่แบ่งแยกอำนาจอธิปไตยออกเป็นสามส่วน คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น ไม่มีองค์กรใดมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในลักษณะที่รวบเอาอำนาจทั้งหมดมาไว้ที่ตนเอง

นอกจากบทบัญญัติดังกล่าว ข้อความคิดว่าด้วยการจำกัดอำนาจองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในส่วนที่ว่าด้วยการจำกัดตลอดจนตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจขององค์กรทั้งสามระหว่างกัน ยังปรากฏในบทบัญญัติอื่น ๆ ของรัฐธรรมนูญ ดังที่จะได้ยกเป็นตัวอย่างต่อไปนี้

มาตรา 151 กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติอันได้แก่สภาผู้แทนราษฎร สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และวุฒิสภา ซึ่งอำนาจที่จะถอดถอนฝ่ายบริหาร ซึ่งประกอบไปด้วยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีทั้งหลายได้โดยตรง

มาตรา 103 เป็นการสงวนไว้ซึ่งพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ในฐานะประมุขแห่งรัฐ และทรงเป็นประมุขแห่งฝ่ายบริหาร ที่จะดำเนินการยุบฝ่ายนิติบัญญัติอันได้แก่สภาผู้แทนราษฎร ภายใต้คำแนะนำของนายกรัฐมนตรี อันเป็นอำนาจที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้ได้เมื่อไม่สามารถดำเนินการบริหารประเทศภายใต้สถานการณ์บัญญัติได้อีกต่อไป

มาตรา 148 บัญญัติให้อำนาจแก่ฝ่ายตุลาการ ซึ่งได้แก่ศาลรัฐธรรมนูญ สามารถเข้ามาควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติได้ผ่านการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ยังมีบทบัญญัติบางประการที่ทำลายหลักการสำคัญดังกล่าว ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าถือเป็นการทำลายในส่วนที่เป็นสาระสำคัญหรือใจความหลักในเรื่องที่ว่าด้วยการจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง โดยเฉพาะบทบัญญัติที่ถูกจัดทำขึ้นเพื่อส่งต่ออำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 อันได้แก่ ความในมาตรา 265 และมาตรา 279 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งส่งต่ออำนาจตามมาตรา 44 ให้สามารถคงอยู่ได้จนกว่าจะมีการเลือกคณะรัฐมนตรีเข้ามาทำงาน และรับรองความเป็นธรรมในการใช้อำนาจอันมีลักษณะเบ็ดเสร็จเด็ดขาดดังกล่าว แม้ภายหลังจากที่มีรัฐบาลแล้ว ผ่านการบัญญัติว่าบรรดาประกาศหรือคำสั่งทั้งหลายของคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ประกาศไว้ก่อนที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้จะใช้บังคับให้มีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะถูกยกเลิก ซึ่งนอกจากจะเป็นการส่งผ่านอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดของในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนมายังรัฐธรรมนูญปัจจุบันแล้ว ยังเป็นการทำลายหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ อันเป็นพื้นฐานตั้งต้นของแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยม เนื่องจากบัญญัติให้การใช้อำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติถือว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญเสมอ ไม่ว่าจะกระทำนั้นจะขัดแย้งต่อทฤษฎีทางกฎหมายมากน้อยประการใด

2) วัตถุประสงค์ของทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยมประการที่สอง “การคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชน”

วัตถุประสงค์ประการที่สอง ว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้นเป็นวัตถุประสงค์ที่เกินความครอบคลุมถึงการสร้างความเท่าเทียมกันให้เกิดขึ้นในหมู่ของประชาชนตามความเป็นจริง

ด้วย ทั้งนี้ ตัวอย่างของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งว่าด้วยการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ตลอดจนสร้างความเสมอภาคให้เกิดขึ้นในสังคมโดยตรงนั้นมีดังต่อไปนี้

(1) มาตรา 25 วางหลักในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้เป็นการทั่วไป รวมถึงให้สิทธิแก่ประชาชนที่ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพทั้งหลายอันได้รับการรับรองและคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญ นำเรื่องของตนไปฟ้องเป็นคดีความต่อศาลได้ด้วย

(2) มาตรา 27 วางหลักการคุ้มครองความเสมอภาคของบุคคล กำหนดให้รัฐ หน่วยงานของรัฐ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหลายต้องไปปฏิบัติต่อบุคคลอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน

(3) มาตรา 54 ในส่วนที่ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ได้กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ ๆ จะต้องให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 12 ปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนถึงจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

บทบัญญัติในส่วนที่กล่าวถึงข้างต้นนี้ เป็นตัวอย่างของบทบัญญัติที่แสดงให้เห็นว่าสิทธิ เสรีภาพ ตลอดจนความเท่าเทียมและความเสมอภาคของปัจเจกบุคคล ได้รับการรับรองและคุ้มครองในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ โดยยังไม่รวมถึงกระบวนการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในลักษณะอื่นที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญอีกเป็นจำนวนมาก

อย่างไรก็ตาม ตัวอย่างบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเองกลับมีช่องว่างบางประการที่อาจทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ได้รับการรับรองและคุ้มครอง โดยในที่นี้ ผู้เขียนขอสรุปช่องว่างในรัฐธรรมนูญดังกล่าวไว้เป็นข้อ ๆ ดังนี้

(1) บทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ โดยเฉพาะบทที่เกี่ยวข้องกับสิทธิซึ่งอาจส่งผลกระทบทางการเมือง เช่น เสรีภาพในการนับถือศาสนา เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในทางวิชาการ เสรีภาพในการเดินทาง เสรีภาพในการชุมนุม รวมถึงเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม ต่างถูกวางข้อจำกัดแห่งการใช้สิทธิไว้ภายใต้บทกฎหมายซึ่งถูกตราขึ้นภายใต้เงื่อนไขว่าด้วยความมั่นคงแห่งรัฐตามมาตราที่ 38 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งการวางข้อจำกัดสิทธิในลักษณะดังกล่าวเปิดโอกาสให้องค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย โดยเฉพาะฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ใช้ดุลยพินิจในการกำหนดนิยามแห่ง “ความมั่นคงของรัฐ” เพื่อที่จะใช้เป็นฐานในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างกว้างขวาง¹⁵

(2) บทบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองและส่งเสริมให้เกิดความเสมอภาคระหว่างบุคคล ไม่ว่าจะเป็นความเสมอภาคในด้านการศึกษา การเข้าถึงบริการสาธารณสุข รวมถึงการจัดให้มีสาธารณูปโภคต่าง ๆ อย่างทั่วถึงและยั่งยืน ถูกจัดวางเอาไว้ให้อยู่ในหมวดที่ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ซึ่งถือเป็นหมวดใหม่ที่ถูกจัดสร้างและบรรจุ

¹⁵ Academic Office, Office of the Secretary of the House Representatives, “National Political Security,” last modified September 1, 2015, accessed October 20, 2019, https://www.library2.parliament.go.th/ejournal/content_af/2558/sep2558-1.pdf/ [In Thai]

ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นี้เป็นครั้งแรก อันมีลักษณะเป็นการโยกย้ายสิ่งที่เคยเป็น รัฐมองว่าเป็นสิทธิที่ประชาชนพึงมีอยู่แล้วให้กลายเป็นสิ่งที่รัฐในฐานะผู้ปกครองจะมอบให้กับประชาชน¹⁶

การปรับเปลี่ยนฐานความคิดเช่นว่านี้ ในแง่หนึ่งแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าสิ่งเดิมที่เคยเป็น สิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ถูกลดคุณค่าให้กลายเป็นสิ่งที่รัฐมอบให้ นอกจากนี้ แม้ภายใต้บทบัญญัติในมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 51 จะบัญญัติไว้ว่า “ประชาชนตลอดจนชุมชนย่อมมีสิทธิ ที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ รวมตลอดทั้ง ฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ที่กฎหมายบัญญัติ” แต่ในตัวรัฐธรรมนูญเอง ตลอดจนบทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับอื่น ๆ ต่างก็ได้บัญญัติถึงวิธีการในการใช้สิทธิตามช่องทางดังกล่าวแต่ประการใด โดยเฉพาะเมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดว่าการเรียกร้องสิทธิและการเร่งรัดให้ดำเนินการจะต้องเป็นไปภายใต้บทกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว ย่อมเป็นไปได้ยากที่ประชาชนจะใช้สิทธิตามความในมาตราดังกล่าว โดยเฉพาะไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องบัญญัติถึงการบังคับตามความในหมวดว่าด้วยหน้าที่ของรัฐอย่างแน่ชัด นั้นทำให้แม้ในปัจจุบัน บรรดาสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค จะยังได้รับการรับรอง และคุ้มครองอยู่ แต่ก็ตกอยู่ภายใต้ความไม่มั่นคงและแน่นอนอย่างรุนแรง

3) วัตถุประสงค์ของทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยมประการที่สาม “การสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาล”

ความมีเสถียรภาพของรัฐบาลในแง่หนึ่งเป็นสิ่งที่อาจไม่สามารถคาดการณ์ได้อย่างแม่นยำ นักโดยอาศัยข้อพิจารณาจากตัวบทกฎหมายแต่เพียงลำพัง เนื่องจากการพิจารณาว่ารัฐบาลจะมีเสถียรภาพหรือไม่นั้นจำเป็นที่จะต้องพิจารณาข้อมูลนอกรอบของวิชานิติศาสตร์ คือความเป็นจริงในทางการเมือง ควบคู่กันไปด้วย อย่างไรก็ตาม หากจะพิจารณาว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ถูกจัดสร้างขึ้นในทิศทางที่จะก่อให้เกิดเสถียรภาพกับรัฐบาลหรือไม่นั้น อาจพอสามารถพิจารณาได้ผ่านการแบ่งแยกบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญออกเป็นสองกลุ่ม ได้แก่กลุ่มที่มีแนวโน้มจะเสริมสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาล และกลุ่มที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อเสถียรภาพของรัฐบาล

สำหรับกลุ่มของบทบัญญัติที่ส่งเสริมให้รัฐบาลมีความเข้มแข็งและมีเสถียรภาพของรัฐบาลในการดำเนินนโยบายต่าง ๆ นั้น มีตัวอย่างที่สำคัญ ได้แก่

มาตรา 162 ที่เปิดโอกาสให้รัฐบาลที่ได้รับการเลือกเข้ามาแสดงวิสัยทัศน์และนโยบายต่อรัฐสภา และให้สามารถทำงานต่อไปได้ทันทีโดยไม่เปิดโอกาสให้รัฐสภาลงมติไม่ไว้วางใจในขณะที่มีการแถลงนโยบาย เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการไม่ไว้วางใจรัฐบาลก่อนที่จะได้เริ่มต้นทำงานในฐานะรัฐบาลจริง ๆ อันจะส่งผลให้รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพได้

¹⁶ Phantawit Thepchan, “The Draft Constitution Analysis by Surachai Trongngam, Analyzing the Draft Constitution by Surachai Trongngam, Specify the Duty of the State Makes no Rights for the Community,” last modified March 31, 2016, accessed October 20, 2019, https://www.tlhr2014.wordpress.com/2016/03/31/interview_sirachai/ [In Thai]

ในส่วนของบทบัญญัติในกลุ่มที่อาจจะก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อเสถียรภาพของรัฐบาลนั้น ผู้เขียนพบว่าปรากฏอยู่เป็นจำนวนมากภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยมีตัวอย่างที่สำคัญดังนี้

บทบัญญัติในมาตรา 86 ซึ่งสร้างระบบการเลือกตั้งในแบบที่เรียกว่าการ “จัดสรรปันส่วนผสม” ขึ้นมาในประเทศไทย ภายใต้ระบบนี้ สภาผู้แทนราษฎรที่ปรากฏขึ้นภายหลังจากการเลือกตั้งจะเต็มไปด้วยความหลากหลายของพรรคการเมืองที่ได้รับที่นั่งในสภา เนื่องจากเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองขนาดเล็กที่แม้จะไม่ชนะการเลือกตั้งในแต่ละเขต ก็สามารถมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ผ่านการจัดสรรส่วนที่นั่งในระบบบัญชีรายชื่อ ดังที่ปรากฏให้เห็นในทางความเป็นจริงจากผลการเลือกตั้งในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2562¹⁷ และระบบการเลือกตั้งแบบเดียวกันนี้ ยังก่อให้เกิดรัฐบาลที่มีแนวโน้มที่จะไม่มีเสถียรภาพ เนื่องจากทำให้รัฐบาลไม่ได้รับเสียงข้างมากที่ค่อนข้างเด็ดขาดในสภาผู้แทนราษฎร (ก่อให้เกิดสภาวะที่เรียกกันโดยทั่วไปว่าเสียงปรี่มน้ำ) และในขณะเดียวกันก็ทำให้ผู้ที่ประสงค์จะตั้งรัฐบาลจำต้องตั้งรัฐบาลผสมที่มาจากความร่วมมือกันระหว่างสมาชิกพรรคการเมืองต่าง ๆ อันเป็นการยากที่จะประสานประโยชน์ระหว่างกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ได้อย่างลงตัว ซึ่งสภาวะเช่นนี้จะทำให้การบริหารประเทศเป็นไปอย่างยากลำบาก โดยตัวอย่างเริ่มปรากฏให้เห็นอย่างเด่นชัดเมื่อรัฐบาลชุดปัจจุบันแพ้การออกเสียงในสภาถึงสองครั้ง ภายหลังจากที่ได้เริ่มปฏิบัติหน้าที่ไม่ถึง 3 เดือน¹⁸

นอกจากนี้ ตัวอย่างที่ผู้เขียนเห็นว่ามีความน่าสนใจ และมีแนวโน้มที่อาจก่อให้เกิดความไม่มีเสถียรภาพของรัฐบาลได้ นั่นคือการตัดเนื้อความบางอย่างออกไปจากบทบัญญัติว่าด้วยการอภิปรายไม่ไว้วางใจ กล่าวคือ ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 และฉบับปี พ.ศ. 2550 ได้มีการนำเครื่องมือประการหนึ่งมาใช้เพื่อป้องกันปัญหาความไม่มีเสถียรภาพในการบริหารประเทศของรัฐบาล อันเกิดจากการอภิปรายไม่ไว้วางใจของฝ่ายค้าน นั่นคือ กรณีที่มีการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 และฉบับปี พ.ศ. 2550 ผู้ที่เสนอญัตติเพื่ออภิปรายไม่ไว้วางใจจะต้องเสนอชื่อของผู้ที่สมควรเป็นนายกรัฐมนตรีแทนมาด้วย อันจะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินมีความต่อเนื่อง และในขณะเดียวกัน หากการอภิปรายไม่ไว้วางใจไม่สำเร็จ คือ ได้เสียงรับรองไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกผู้เสนอญัตติจะไม่สามารถเสนอญัตติเพื่ออภิปรายไม่ไว้วางใจได้อีกตลอดสมัยประชุมตามมาตรา 185 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และตามมาตรา 158 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

จากบรรดาบทบัญญัติทั้งหลายที่กล่าวมานี้ แสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มีลักษณะเป็นรัฐธรรมนูญที่ผสมผสานความเป็นรัฐธรรมนูญนิยมและความไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยมเข้าไว้ด้วยกัน กล่าวคือ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั้นประกอบไปด้วยบทบัญญัติจำนวนมากที่มุ่งทำให้ทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยมบรรลุผล ทั้งการจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง การคุ้มครอง

¹⁷ Nopporn Wong-Anan, “The Result of General Election,” News Column, *BBC News*, March 28, 2019, accessed October 20, 2019, <https://www.bbc.com/thai/thailand-47730271/> [In Thai]

¹⁸ Weerasak Pongaksorn, “The Second Loose of Government in the Vote for Parliament Regulation,” Political Column, *Bangkok Biznews*, August 14, 2019, accessed October 21, 2019, <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/843916/> [In Thai]

สิทธิและเสรีภาพ และการสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาล แต่ในขณะเดียวกันก็เต็มไปด้วยบทบาทบัญญัติที่ทำให้องค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยดูแลอำนาจ ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หรือทำให้รัฐบาลขาดซึ่งเสถียรภาพได้โดยง่ายเช่นเดียวกัน

4. สรุปผล

กล่าวโดยสรุปแล้ว ทฤษฎีว่าด้วยรัฐธรรมนูญนิยมนั้นถือกำเนิดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์หลักสามประการ ได้แก่การจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง ไม่ให้ผู้ปกครองดูแลอำนาจมากเกินไป อันเป็นประสบการณ์เลวร้ายที่ปัจเจกชนเคยประสบมาในช่วงก่อนที่ประชาธิปไตยจะเบ่งบาน ในขณะเดียวกันก็ต้องมุ่งส่งเสริมให้เกิดการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอันเป็นวัตถุประสงค์ข้อที่สอง ทำให้ในรัฐประชาธิปไตยที่รัฐธรรมนูญนิยมเบ่งบานนั้น ประชาชนถูกมองว่าเป็นศูนย์กลางแห่งรัฐในฐานะผู้ถือครองวัตถุประสงค์ในการดำรงอยู่ของรัฐไว้ผ่านเจตจำนงของประชาชน ส่วนวัตถุประสงค์ข้อสุดท้ายนั้นคือ การสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาลนั้นเป็นไปเพื่อทำให้หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนสามารถดำรงอยู่และใช้บังคับได้จริง รวมถึงไม่ตกอยู่ภายใต้ความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ในลักษณะที่อาจทำให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่มีความแน่นอน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้นไม่ใช่รัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีการนำเอาทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยมมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่เป็นรัฐธรรมนูญที่เปิดช่องให้มีการละเมิดหลักการรัฐธรรมนูญนิยมอย่างมาฉบับหนึ่ง โดยเฉพาะหากเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา ทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยมแทบจะถือเป็นแกนกลางสำคัญในการจัดสร้างรัฐธรรมนูญ

แม้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะมีบทบัญญัติจำนวนมากที่สอดคล้องและล้อไปกับทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยม แต่ก็มีเพิ่มเติมข้อยกเว้น รวมถึงแก้ไขหรือละทิ้งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนอีกจำนวนหนึ่งที่ถูกสร้างขึ้นมากเพื่อคุ้มครองระบบและทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยม ซึ่งทำให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นี้มีสถานะกำลังอยู่บนความสอดคล้องและไม่สอดคล้องกับทฤษฎีและวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญนิยมหรืออาจกล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีความสอดคล้องกับทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยมอยู่เพียงบางส่วนก็ว่าได้

References

- Academic Office, Office of the Secretary of the House Representatives. "National Political Security." Last modified September 1, 2015. Accessed October 20, 2019. https://www.library2.parliament.go.th/ejournal/content_af/2558/sep2558-1.pdf/ [In Thai]
- Adagbabiri, Moses. "Constitutionalism and Democracy: A Critical Perspective." *International Journal of Humanities and Social Science* 5, no. 12 (December 2015): 108-114.
- Bawornsak Uwanno. *The Elucidation of the Subject of Constitutional Law*. 3rd ed. Bangkok: The Thai Bar Association, 2010. [In Thai]

-
- Bawornsak Uwanno. *The First Book of Public Law: The Evaluation and Identity of Public Law in Through the Ages*. 5th ed. Bangkok: Chulalongkorn University, 2010. [In Thai]
- Bellamy, Richard. "Constitutionalism." Last modified September 13, 2010. Accessed October 17, 2019. https://www.papers.ssrn.com/solpapers.cfm?abstract_id=1676321/
- Chatthip Natsupha. *Doctrine of the Political Economy*. Bangkok: Chulalongkorn University Press, 2014. [In Thai]
- Doorenspleet, Renske. "Reassessing the Three Waves of Democratization." *World Politic* 52, no. 3 (April 2000): 384-406.
- Fagan, Garrett G. *The History of Ancient Rome*. Virginia: The Teaching Company, 1999.
- Grewal, David Singh. "The Original Theory of Constitutionalism." Last modified May 30, 2018. Accessed October 17, 2018. <http://www.digitalcommons.law.yale.edu/fsspapers/5191/>
- Huntington, Samuel P. "Democracy's Third Wave." *Journal of Democracy* 2, no. 2 (1991): 12-34.
- Kriengkrai Charoenthanawat. *Public Law General Principle*. 9th ed. Bangkok: Winyuchon, 2015. [In Thai]
- Laskar, Manzoor Elahi. "Summary of Social Contract Theory by Hobbes, Locke and Rousseau." Last modified April 4, 2013. Accessed October 19, 2019. <http://www.ssrn.com/abstract=2410525/>
- Panarath Bhuddhabhornkitikhun, Phetcharat Euaapisitwong, Samart Chuenmueng, Khampan Akaraneth, and Apiwat Ponsayom. "Constitutional Development of the Kingdom of Thailand B.E. 2560." *Journal of Pacific Institute of Management Science Humanities and Social Science* 3, no. 1 (July 2017): 208-213. [In Thai]
- Phantawit Thepchan. "The Draft Constitution Analysis by Surachai Trongngam, Analyzing the Draft Constitution by Surachai Trangngam, Specify the Duty of the State Makes no Rights for the Community." Last modified March 31, 2016. Accessed October 20, 2019. <https://www.tlhr2014.wordpress.com/2016/03/31/interviewsirachai/> [In Thai]
- Weerasak Pongaksorn. "The Second Loose of Government in the Vote for Parliament Regulation." Political Column, *BangkokBiznews*, August 14, 2019. Accessed October 21, 2019. <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/843916/> [In Thai]