

# การศึกษารัฐธรรมนูญ ไทย 4 แนวทาง

สมชาย ปรีชาศิลปกุล<sup>1</sup>

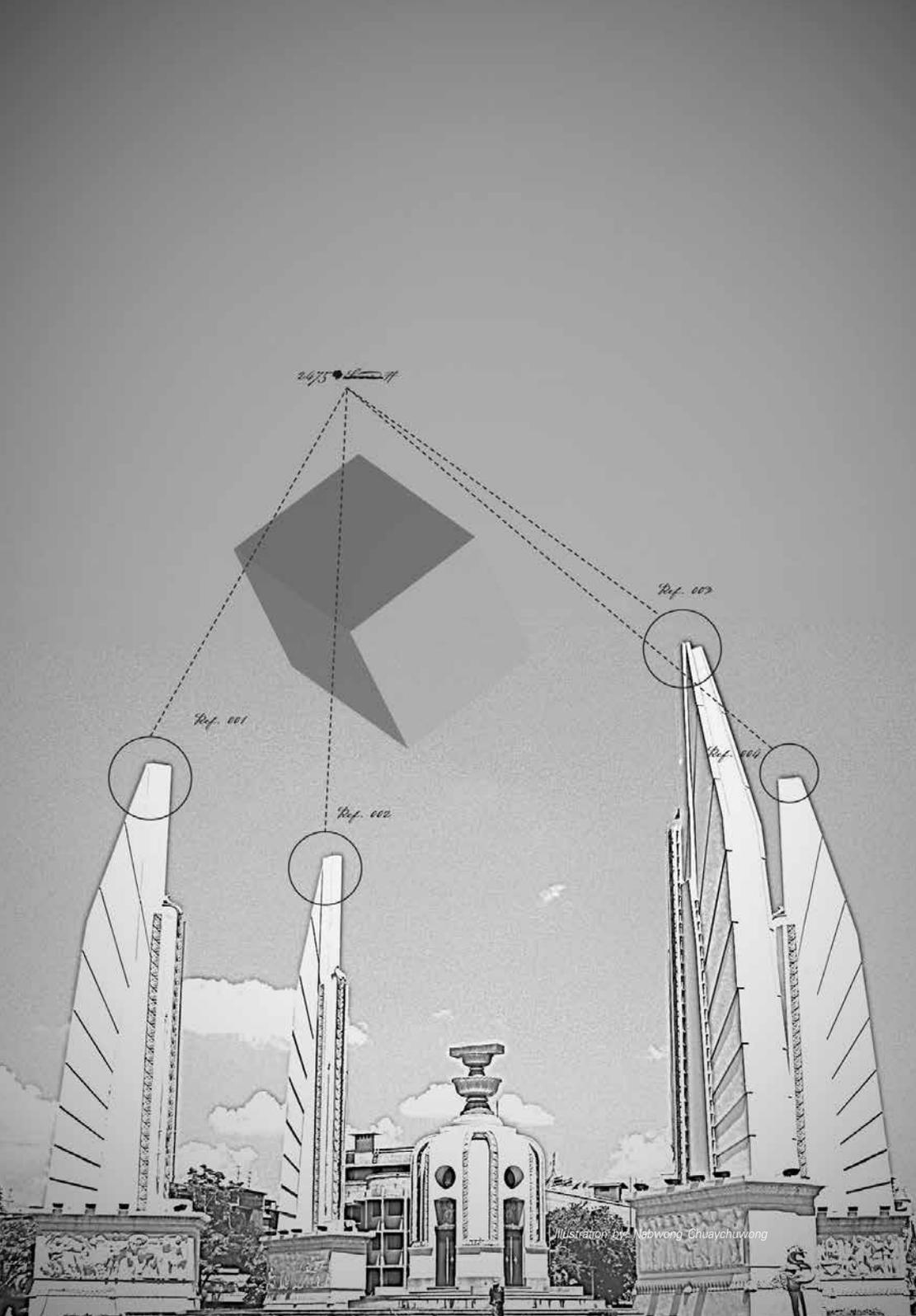
## บทคัดย่อ

นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ระบอบประชาธิปไตยเมื่อ พ.ศ. 2475 มาจวบจนกระทั่ง พ.ศ. 2555 ประเทศไทยได้มีรัฐธรรมนูญประกาศใช้มาแล้วเป็นจำนวน 18 ฉบับ การมีรัฐธรรมนูญเป็นจำนวนมากส่งผลกระทบต่อสถานะและบทบาทของรัฐธรรมนูญในสังคมไทยซึ่งมีความหมายที่แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญในประเทศอื่นๆ ความแตกต่างของรัฐธรรมนูญไทยส่งผลให้มีความพยายามในการให้คำอธิบายต่อรัฐธรรมนูญไปในหลายแง่มุม บทความนี้ต้องการชี้ให้เห็นแนวทางการศึกษารัฐธรรมนูญไทย 4 แนวทาง อันประกอบด้วยการศึกษารัฐธรรมนูญเชิงนิติ/สถาบัน การศึกษารัฐธรรมนูญเชิงประวัติศาสตร์/วัฒนธรรม การศึกษารัฐธรรมนูญเชิงรัฐศาสตร์/การเมือง และการศึกษารัฐธรรมนูญเชิงเศรษฐศาสตร์

## Abstract

Since the revolution in 1932 up to (until) 2012, a total of eighteen constitutions have been promulgated in Thailand. A series of constitutions, which have been dened by different aspects of many other countries' constitutions,

<sup>1</sup> อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่



that have effected the status and role of the constitution in Thai society and paved the way for many approaches in explaining the Thai Constitution. This article examines four approaches to Thai constitutional analysis; legal/institutional approach, the historical/cultural approach, the political approach, and the economic approach.

## เกริ่นนำ

รัฐธรรมนูญเป็นสถาบันทางการเมืองที่ถูกสร้างขึ้นภายใต้อุดมการณ์ของรัฐเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democracy) โดยบทบาทสำคัญของรัฐธรรมนูญก็คือ เป็นกฎหมายในการจัดตั้งองค์กรของรัฐในการใช้อำนาจ เป็นกติกาในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนว่าประชาชนจะมีสิทธิเสรีภาพในด้านต่างๆ อย่างไร และการใช้อำนาจของรัฐเข้ามาแทรกแซงในสิทธิเสรีภาพของประชาชนจะกระทำได้อย่างไรและภายใต้เงื่อนไขอย่างไร

ทั้งนี้รัฐธรรมนูญได้กลายเป็นสิ่งซึ่งได้รับการยอมรับกันว่าเป็นสถาบันการเมืองพื้นฐาน ประเทศต่างๆ ในห้วงเวลาปัจจุบันล้วนต่างมีรัฐธรรมนูญของตนไม่ว่าจะเป็นรัฐในรูปแบบเสรีประชาธิปไตย สังคมนิยม หรือแม้กระทั่งรูปแบบการปกครองในแบบที่เป็นเผด็จการก็ยังคงมีรัฐธรรมนูญในการกำหนดถึงอำนาจหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการต่างๆ

ในประเทศไทยก็เช่นเดียวกัน นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่การปกครองในระบอบ “ประชาธิปไตย” เมื่อ พ.ศ. 2475 รัฐธรรมนูญก็ได้ถูกสถาปนาให้เป็นกติกาสูงสุดในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน

อย่างไรก็ตาม ในการศึกษาถึงรัฐธรรมนูญในสังคมไทยเผชิญความยุ่งยากอย่างสำคัญ ปรากฏการณ์ที่ชัดเจนก็คือ เมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศแล้วจะพบว่าภายในระยะเวลา 80 ปี นับจากการเริ่มมีรัฐธรรมนูญฉบับแรกมา

จวบจนกระทั่ง พ.ศ. 2555 สังคมไทยมีรัฐธรรมนูญแล้วทั้งสิ้น 18 ฉบับ การฉีกและประกาศใช้รัฐธรรมนูญเป็นกิจกรรมทางการเมืองซึ่งเป็นที่คุ้นเคยสำหรับสังคมการเมืองไทย และรัฐธรรมนูญที่ปรากฏขึ้นในบางครั้งก็มีเนื้อหาซึ่งแตกต่างกันไปอย่างมาก บางฉบับเป็นรัฐธรรมนูญแบบอำนาจนิยม บางฉบับเป็นรัฐธรรมนูญแบบรัฐสภานิยม ทำให้มักมีการโต้แย้งว่ารัฐธรรมนูญของไทยไม่ได้มีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุดดังที่มักอธิบายกันในแวดวงทางวิชาการ เพราะสามารถจะถูกฉีกหรือแก้ไขให้มีความเปลี่ยนแปลงไปได้ตามความขัดแย้งในทางการเมือง

ความผันผวนของรัฐธรรมนูญในสังคมไทยจึงให้เกิดความยุ่งยากว่า มีแนวทางในการทำความเข้าใจต่อรัฐธรรมนูญอย่างไร อันจะทำให้สามารถมองเห็นสถานะและบทบาทของรัฐธรรมนูญได้อย่างรอบด้านมากที่สุด เนื่องจากคำอธิบายที่ผ่านมาโดยเฉพาะจากแง่มุมจากด้านนิติศาสตร์ซึ่งให้ความสำคัญกับรัฐธรรมนูญในมิติของคำอธิบายทางกฎหมายแบบนิติ/สถาบัน ด้วยการให้ความหมายว่าเป็นกฎหมายสูงสุดเหนือกว่ากฎหมายอื่นใดทั้งปวง กลายเป็นคำอธิบายที่ขัดแย้งกับลักษณะของรัฐธรรมนูญไทยที่มักถูกฉีกทิ้งได้โดยง่าย รวมถึงบุคคลผู้ที่กระทำการดังกล่าวก็ไม่ปรากฏว่าจะได้รับการลงโทษในทางกฎหมายแต่อย่างใด ทั้งนี้หากพิจารณาความผิดตามบทบัญญัติของกฎหมายอาญาแล้ว การฉีกรัฐธรรมนูญเป็นความผิดที่มีบทลงโทษรุนแรงก็ตาม

ด้วยข้อจำกัดของคำอธิบายอันสืบเนื่องมาจากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น ได้ทำให้มีความพยายามในการนำเสนอแนวทางการทำความเข้าใจต่อรัฐธรรมนูญในแนวทางต่างๆ ที่มาจากมุมมองหลากหลายบนพื้นฐานของสาขาวิชาที่แตกต่างกัน บทความชิ้นนี้เป็นการศึกษาให้เห็นถึงแนวทาง (Approach) ในการสร้างคำอธิบายและการทำความเข้าใจต่อรัฐธรรมนูญในสังคมไทย โดยสามารถจัดแบ่งออกได้เป็น 4 แนวทางสำคัญ คือ การศึกษารัฐธรรมนูญเชิงนิติ/สถาบัน การศึกษารัฐธรรมนูญเชิงประวัติศาสตร์/วัฒนธรรม การศึกษารัฐธรรมนูญเชิงการเมือง การศึกษารัฐธรรมนูญเชิงเศรษฐศาสตร์

## การศึกษารัฐธรรมนูญเชิงนิติ/สถาบัน

การศึกษารัฐธรรมนูญเชิงนิติ/สถาบัน เป็นแนวทางการศึกษารัฐธรรมนูญที่อยู่ในแวดวงทางด้านนิติศาสตร์ โดยแนวทางการทำความเข้าใจต่อรัฐธรรมนูญในลักษณะเช่นนี้เป็นสิ่งที่ปรากฏขึ้นอย่างชัดเจนนับตั้งแต่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองเมื่อ พ.ศ. 2477 ได้มีการตีพิมพ์คำอธิบายที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นและเป็นการมุ่งเน้นในการทำความเข้าใจถึงสถานะ ความหมาย และบทบาทของรัฐธรรมนูญในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย

โดยคำอธิบายในแนวทางนิติ/สถาบัน เป็นคำอธิบายซึ่งแพร่หลายไม่เพียงในแวดวงทางด้านนิติศาสตร์เท่านั้น หากยังครอบคลุมถึงในสังคมโดยทั่วไป ทั้งนี้การทำความเข้าใจในแนวทางนี้มีลักษณะที่สำคัญ คือ

ประการแรก เป็นการอธิบายแนวคิด ทฤษฎีที่สำคัญของรัฐธรรมนูญด้วยการยึดเอารูปแบบของคำอธิบายที่ปรากฏขึ้นในตะวันตกเป็นแม่แบบของการทำความเข้าใจ ในการทำความเข้าใจจึงจะประกอบไปด้วยการอธิบายถึงรูปแบบของรัฐ อำนาจอธิปไตย ประวัติศาสตร์ของประเทศที่เป็นต้นแบบสำคัญของระบบรัฐธรรมนูญ หลักการสำคัญในระบบรัฐธรรมนูญในประเทศเสรี/ประชาธิปไตย ชนิดต่างๆ ของรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรหรือรัฐธรรมนูญจารีตประเพณี

ประการที่สอง เป็นการอธิบายถึงโครงสร้าง องค์กร และสถาบันทางการเมืองที่มีการจัดระบบ/จำแนกประเภท/องค์ประกอบหรือลักษณะ เพื่อให้เห็นถึงรูปแบบของระบอบการปกครองประเภทต่างๆ ดังเช่น การอธิบายถึงรูปแบบการปกครองในระบบประธานาธิบดีและระบบรัฐสภาว่ามีลักษณะที่เหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร การอธิบายถึงบทบาทหน้าที่ของฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการว่ามีอยู่อย่างไร และมีความสัมพันธ์กันในลักษณะเช่นไร การอธิบายถึงระบบเลือกตั้งว่ามีหลักการพื้นฐานที่สำคัญอย่างไรบ้าง และในการ

เลือกตั้งตัวแทนของประชาชนมีกี่ระบบ แต่ละระบบมีข้อดีและข้อเสียอย่างไร การอธิบายถึงสถาบันต่างๆ ที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญอยู่บนพื้นฐานความเชื่อที่ว่าแต่ละสถาบันจะทำหน้าที่ไปตามกลไกที่มีอยู่และไม่สนใจที่จะศึกษาหรือทำความเข้าใจถึงความเป็น “การเมือง” ที่ปรากฏขึ้นในรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

ประการที่สาม นอกจากการอธิบายถึงหลักการสำคัญในทางรัฐธรรมนูญซึ่งหยิบยืมมาจากตะวันตกแล้ว ในอีกด้านหนึ่งการอธิบายในเชิงนิติ/สถาบันก็จะมุ่งพิจารณารัฐธรรมนูญไทยแต่ละฉบับว่าประกอบด้วยเนื้อหาอย่างไรบ้าง และในแต่ละส่วนมีโครงสร้างที่สำคัญอย่างไร เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร การเข้าสู่ตำแหน่งในองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ ว่ามีกระบวนการอย่างไร ขอบเขตในเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนมีอย่างไร คำอธิบายในลักษณะเช่นนี้มุ่งเน้นให้เข้าใจถึงรัฐธรรมนูญฉบับที่มีผลใช้บังคับอยู่เป็นสำคัญ ในแง่หนึ่งจึงเป็นการศึกษาที่เน้นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้อยู่ในห้วงเวลานั้น (Positive Law) ว่ามีเนื้อหาอยู่อย่างไร แนวทางการศึกษาในลักษณะเช่นนี้จะพบได้ในคำอธิบายรัฐธรรมนูญรายฉบับที่จะปรากฏให้เห็นอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งจะเป็นประโยชน์สำหรับผู้ที่ต้องการทำความเข้าใจรัฐธรรมนูญฉบับนั้นๆ ว่ามีกฎเกณฑ์กำหนดไว้อย่างไรในแต่ละประเด็น ด้วยการวิเคราะห์จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ

การอธิบายรัฐธรรมนูญในเชิงนิติ/สถาบันเป็นแนวทางที่มีอิทธิพลอย่างสำคัญภายใต้การครอบงำของความรู้ทางด้านนิติศาสตร์สืบเนื่องมาตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง ดังจะสามารถเห็นอิทธิพลของแนวทางการอธิบายรัฐธรรมนูญในลักษณะเช่นนี้ปรากฏอยู่ในตำรากฎหมายรัฐธรรมนูญจำนวนมากที่มีการตีพิมพ์ออกมาอย่างต่อเนื่องเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงเปลี่ยนแปลงการปกครอง เช่น กฎหมายรัฐธรรมนูญของหลวงประเจิดอักษรลักษณ์ พ.ศ. 2477<sup>2</sup>, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญและการเลือกตั้งของเดือน บุญนาคและไพโรจน์

<sup>2</sup> หลวงประเจิดอักษรลักษณ์, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ: คำสอนชั้นปริญญาตรี*. (พระนคร: มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง, 2477).

ชยันนาม พ.ศ. 2477<sup>3</sup> เป็นต้น

ซึ่งก็อาจกล่าวได้ว่าคำอธิบายในแนวทางนิติ/สถาบันเป็น “ความจำเป็นทางประวัติศาสตร์” เนื่องจากในห้วงเวลาดังกล่าวเป็นระยะของการเปลี่ยนจากระบบการปกครองแบบเดิมมาสู่ระบบใหม่ที่ตั้งอยู่บนฐานความรู้ที่แตกต่างกันอย่างมากระจิมจำเป็นที่จะต้องมีการให้คำอธิบายต่อระบบการปกครองแบบใหม่อันมีรัฐธรรมนูญเป็นหลักสำคัญของการปกครอง

คำอธิบายในแนวทางดังกล่าวนี้มักจะนำมาสู่การนำเอาแนวคิด ทฤษฎี หรือโครงสร้าง ซึ่งปรากฏขึ้นในตะวันตกมาใช้ประเมินวัดรัฐธรรมนูญที่เป็นอยู่ในสังคมไทยว่ามีลักษณะที่สอดคล้องกับหลักการในตะวันตกหรือไม่ หากรัฐธรรมนูญฉบับใดมีเนื้อหาที่สอดคล้องกับแนวความคิดต่างๆ ก็จะได้รับการยอมรับว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีความเป็น “ประชาธิปไตย” แต่หากรัฐธรรมนูญฉบับใดมีเนื้อหาที่ไม่ได้สอดคล้องกับแนวคิดทฤษฎีที่นำเข้ามา รัฐธรรมนูญกลุ่มนั้นก็จะถูกจำแนกว่าเป็นรัฐธรรมนูญชนิดที่ไม่สอดคล้องกับระบบประชาธิปไตย การศึกษารัฐธรรมนูญในเชิงนิติสถาบันจึงมีแนวโน้มที่จะนำมาสู่การทำความเข้าใจของ “มาตรฐานตะวันตก” เพื่อใช้ประเมินวัดรัฐธรรมนูญของไทย เพื่อที่จะให้คำตอบว่ารัฐธรรมนูญของไทยสอดคล้องหรือแตกต่างจากมาตรฐานของรัฐธรรมนูญตะวันตกอย่างไรบ้าง หากไม่สอดคล้องก็ถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานของตะวันตกและจำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับ “หลักวิชา” ที่เป็นต้นแบบ

ซึ่งแนวทางการอธิบายรัฐธรรมนูญในเชิงนิติ/สถาบัน ก็ยังคงสืบทอดต่อมาในแวดวงการศึกษาทางด้านนิติศาสตร์ที่จะสามารถพบเห็นตำราคำอธิบายรัฐธรรมนูญในเชิงนิติ/สถาบันปรากฏอยู่อย่างต่อเนื่อง เฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจากที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่เกิดขึ้น ตำราหรือคำอธิบาย

<sup>3</sup> เดือน บุญนาคน และไพโรจน์ ชยันนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ (รวมทั้งกฎหมายการเลือกตั้งด้วย) ภาค 1 หลักทั่วไปของกฎหมายรัฐธรรมนูญ, (พระนคร: โรงพิมพ์นิติสาส์น, 2477).

รัฐธรรมนูญในแนวทางดังกล่าวนี้ก็จะได้รับการตีพิมพ์ออกมาอย่างต่อเนื่อง โดยผู้ทำหน้าที่ผลิตคำอธิบายในลักษณะนี้ก็มักจะถูกผูกขาดไว้โดยนักนิติศาสตร์เป็นสำคัญ

## การศึกษารัฐธรรมนูญเชิงประวัติศาสตร์/วัฒนธรรม

การศึกษารัฐธรรมนูญในแนวทางที่ให้ความสำคัญกับประวัติศาสตร์หรือวัฒนธรรมมีจุดเริ่มอย่างสำคัญจากบทความเรื่อง “รัฐธรรมนูญฉบับวัฒนธรรม” ของนิธิ เอียวศรีวงศ์<sup>4</sup> ซึ่งตีพิมพ์ออกมาครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2534 นับเป็นงานศึกษารัฐธรรมนูญชิ้นหนึ่งที่ได้รับคามสนใจเป็นอย่างมากในแวดวงวิชาการทางด้านสังคมศาสตร์

การพิจารณารัฐธรรมนูญในมุมมองดังกล่าวเริ่มต้นจากการให้ความหมายของรัฐธรรมนูญในรูปแบบที่แตกต่างไปจากการศึกษาในเชิงนิติ/สถาบัน ซึ่งมักจะทำให้คำอธิบายของรัฐธรรมนูญตามแบบของตะวันตกด้วยการยกย่องให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดเหนือกว่ากฎหมายอื่นใดทั้งปวง แต่รัฐธรรมนูญในความหมายนี้จะถือว่าเป็นข้อกำหนดว่าบุคคลและสถาบันต่างๆ ภายในรัฐจะพึงสัมพันธ์กันอย่างไร หรือหมายถึงว่าใครจะใหญ่กว่าใครและภายใต้เงื่อนไขอะไร

แต่ข้อกำหนดในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างกันมิใช่เป็นสิ่งที่จะมีบัญญัติขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรตามใจชอบของใครคนใดคนหนึ่งหรือโดยกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หากแต่ข้อกำหนดดังกล่าวเกิดจากการต่อสู้ ชั่งชั่งและรักษาสถานะอำนาจเอาไว้เป็นเวลานาน จนกระทั่งเกิดการยอมรับกันอย่างกว้างขวางและกลายเป็นวัฒนธรรมการเมืองซึ่งแต่ละฝ่ายต่างก็ตระหนักและปฏิบัติตามกัน

<sup>4</sup> นิธิ เอียวศรีวงศ์ “รัฐธรรมนูญฉบับวัฒนธรรมไทย” นิตยสารศิลปวัฒนธรรม ปีที่ 13 ฉบับที่ 1 (พฤศจิกายน 2534) ต่อมาได้รับการตีพิมพ์อีกครั้งในชุดของการรวมบทความใน นิธิ เอียวศรีวงศ์, ขาดิไทย, เมืองไทย, แบบเรียนและอนุสาวรีย์. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2538)

มาอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้หากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับลายลักษณ์อักษร สอดคล้องกับวัฒนธรรมทางการเมืองก็จะสามารถมีผลใช้บังคับได้อย่างมั่นคง ตรงกันข้ามหากรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรไม่สอดคล้องหรือรวมถึงขัดแย้ง กับรัฐธรรมนูญฉบับวัฒนธรรมก็สามารถจะถูกฉีกทิ้งไปได้โดยไม่ยากเย็น รัฐธรรมนูญฉบับวัฒนธรรมจึงมีความสำคัญต่อการดำรงอยู่ของรัฐธรรมนูญ ลายลักษณ์อักษร

ตัวอย่างบางสถาบันในรัฐธรรมนูญฉบับวัฒนธรรมเช่นสถาบันพระมหากษัตริย์ โดยในรัฐธรรมนูญฉบับลายลักษณ์อักษรได้กำหนดให้พระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุขของรัฐ ทรงใช้อำนาจอธิปไตยผ่านองค์กรรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ทรงเป็นอัครศาสนูปถัมภก แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับวัฒนธรรม สถาบันพระมหากษัตริย์ของไทยมีความศักดิ์สิทธิ์ ความศักดิ์สิทธิ์ของพระมหากษัตริย์ แสดงออกผ่านทางธรรมชาติและสังคม พระมหากษัตริย์มีบทบาทสำคัญ ต่อการจรรโลงให้โลกสันติสุข และบันดาลให้ฝนฟ้าตกต้องตามฤดูกาล ความศักดิ์สิทธิ์ของพระมหากษัตริย์ยังสืบเนื่องมาแม้กระทั่งในรัชกาลปัจจุบัน ดังจะ เห็นได้จากการที่ประชาชนซึ่งเฝ้ารับเสด็จนำผ้าซึ่งปูรองพระบาทในขณะเสด็จ พระราชดำเนินไปปูซา ขณะที่นักการเมืองแม้ได้รับความนิยมน้อย่างกว้างขวาง เพียงใดก็ไม่สามารถมีความศักดิ์สิทธิ์ในลักษณะเดียวกันกับที่สถาบันพระมหากษัตริย์มี ความศักดิ์สิทธิ์ของสถาบันพระมหากษัตริย์จึงทำให้สถาบันนี้มั่นคง มาอย่างยาวนาน อย่างไรก็ตาม ความมั่นคงของสถาบันมิได้หมายความว่ารวม ถึงความมั่นคงของบุคคลภายในสถาบัน เนื่องจากอาจมีการต่อสู้แย่งชิงราชบัลลังก์กันระหว่างแต่ละฝ่ายได้ แต่ทั้งนี้ก็มีเงื่อนไขสำคัญคือบุคคลที่จะดำรง ตำแหน่งพระมหากษัตริย์ได้ต้องมีสถานะ “เจ้า”

หรือกรณีของ ส.ส. บทบาทหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือตามระบบรัฐสภา ก็คือการทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติอันมีในการออกกฎหมายเพื่อ มาบังคับใช้ แต่สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับวัฒนธรรมบทบาทของ ส.ส. มีไว้เพื่อ คาน “อำนาจ” ของราชการ เช่น การถูกตำรววจกั้นแกลิ่ง การถูกรังแกจาก

ข้าราชการ แม้ว่าหากพิจารณาตามบทบัญญัติของกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญ ก็ตาม ส.ส. ไม่มีอำนาจในการแต่งตั้งแม้แต่กำนัน แต่ก็มีสิ่งที่เรียกว่า “อิทธิพล” อันหมายถึงอำนาจที่ปราศจากกฎหมายรองรับไว้ ส.ส. แม้จะไม่มีอำนาจแต่ก็มีอิทธิพลและเป็นสิ่งที่ทำให้ข้าราชการพึงต้องระมัดระวังในการใช้อำนาจของตน แม้จะมีอำนาจอยู่ในมือก็ตามแต่ก็ต้องตระหนักถึงอิทธิพลของ ส.ส. ด้วยเช่นกัน ซึ่งอิทธิพลเช่นนี้เป็นสิ่งที่ไม่ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

ทั้งนี้บุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่ง ส.ส. ได้ก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชน ประชาชนจึงเป็นผู้ที่สร้าง ส.ส. ขึ้นด้วยการเลือกตั้ง ผู้สมัคร ส.ส. ที่ต้องไปไหว้ หาเสียงกับชาวบ้านจึงทำให้ชาวบ้านมีความหมายขึ้นมา การเลือกตั้งจึงมีความสำคัญเพราะทำให้ชาวบ้านเป็นผู้กำหนดชะตากรรมของบุคคลที่จะมีอิทธิพลต่อไป

รัฐธรรมนูญฉบับวัฒนธรรมเป็นความพยายามในการให้ความสำคัญกับเงื่อนไขภายในของแต่ละสังคมมากกว่าการให้ความสำคัญของรัฐธรรมนูญด้วย คำอธิบายเชิงที่ปรากฏในตะวันตก เนื่องจากเป็นที่ชัดเจนว่าคำอธิบายในแนวทางดังกล่าวไม่สอดคล้องกับปรากฏการณ์จริงในสังคมไทย บนฐานความเชื่อว่าจะเป็นการให้คำอธิบายรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร โดยเชื่อว่าหากรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับวัฒนธรรมแล้ว ก็ไม่มีทางที่จะฉีกรัฐธรรมนูญทิ้งได้ไม่ว่าจะด้วยรตถึงกี่ครั้งก็ตาม

## การศึกษารัฐธรรมนูญเชิงรัฐศาสตร์/การเมือง

นอกจากการทำความเข้าใจในโครงสร้าง/ทฤษฎีของตะวันตกเป็นต้นแบบตามแนวทางการศึกษาแบบนิติ/สถาบัน การศึกษารัฐธรรมนูญเชิงรัฐศาสตร์/การเมืองจะอธิบายรัฐธรรมนูญตามความสัมพันธ์ของอำนาจในทางการเมือง งานศึกษาสำคัญในแนวทางนี้คือ รัฐธรรมนูญกับพัฒนาการเมืองไทยของเสน่ห์

จามริก<sup>5</sup> และในภายหลังก็ได้มีการนำแนวทางดังกล่าวมาเป็นกรอบในการศึกษา รัฐธรรมนูญปรากฏขึ้นติดตตามมา

โดยรัฐธรรมนูญตามแนวทางการศึกษาเชิงรัฐศาสตร์/การเมืองจะพิจารณา รัฐธรรมนูญว่าเป็นภาพสะท้อนของความสัมพันธ์ของอำนาจทางการเมืองว่าในแต่ละช่วงเวลา ใครมีอำนาจมากกว่าใครหรือเป็นการต่อสู้ช่วงชิงอำนาจระหว่างกลุ่มใด อำนาจทางการเมืองหรือ “สัมพันธ์ภาพทางอำนาจ” ก็จะสะท้อนออกมาในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งหากพิจารณาในบริบทของสังคมไทยแล้ว บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญสะท้อนถึงพลังอำนาจของฝ่ายต่างๆ ในทางการเมืองให้ปรากฏขึ้น

ดังเช่นภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม 10 ธันวาคม 2475 มาตรา 11 ได้บัญญัติว่า “พระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นหม่อมเจ้าขึ้นไปโดยกำเนิด หรือแต่งตั้งก็ตาม ย่อมดำรงอยู่ในฐานะเหนือการเมือง” บทบัญญัติดังกล่าวสะท้อนถึงการต่อสู้ระหว่างฝ่ายคณะราษฎรซึ่งต้องการให้สถาบันพระมหากษัตริย์พ้นไปจากการเมือง กับฝ่ายนิยมเจ้าซึ่งมีความเห็นที่แตกต่างออกไป

หรือในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 รัฐสภาจะประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎรหรือ ส.ส. จะต้องมาจากการเลือกตั้ง ขณะที่สมาชิกของวุฒิสภาจะมาจากการแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี<sup>6</sup> หรือในความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองสภาก็ปรากฏว่าประธาน

<sup>5</sup> เสน่ห์ จามริก, การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ: สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2529)

<sup>6</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 84 วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่างๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์ และไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองหนึ่งพรรคการเมืองใด สมาชิกวุฒิสภาให้มีจำนวนไม่เกินสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร

วุฒิสภาจะดำรงตำแหน่งประธานรัฐสภา ส่วนประธานสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งรองประธานรัฐสภา<sup>7</sup> การกำหนดความสัมพันธ์ในลักษณะดังกล่าวนี้เป็นสิ่งที่สะท้อนถึงสถานะของนักการเมืองอาชีพที่ขยายตัวกว้างขวางขึ้นในระบบการเมืองไทยภายหลังจากการสิ้นสุดของระบบเผด็จการทหารภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 และอีกกลุ่มหนึ่งคือนักการเมืองจากระบอบราชการซึ่งยึดครองอำนาจทางการเมืองมาอย่างยาวนาน อันเป็นผลให้ปรากฏรัฐธรรมนูญที่ต้องยอมรับบทบาทของทั้ง 2 กลุ่มดำรงอยู่ร่วมกัน หรือที่ถูกรเรียกว่า “ประชาธิปไตยครึ่งใบ”

การศึกษารัฐธรรมนูญในเชิงรัฐศาสตร์/การเมืองที่สะท้อนถึงพลังอำนาจของแต่ละฝ่ายจึงทำให้สามารถเข้าใจถึงบทบาทของแต่ละกลุ่มในทางการเมืองในห้วงเวลานั้นๆ ได้ ในแง่นี้แม้จะเป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นเผด็จการหรือไม่สอดคล้องกับอุดมการณ์แบบเสรี/ประชาธิปไตยก็มีความค่าต่อการทำความเข้าใจเพราะทำให้ตระหนักถึงความเป็นจริงที่ดำรงอยู่ในสังคม โดยทั้งนี้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญสามารถที่จะเปลี่ยนแปลงไปได้ตามความสัมพันธ์ทางอำนาจของกลุ่มต่างๆ ที่อาจขยายตัวหรือลดลงตามแต่เงื่อนไขปัจจัยในแต่ละห้วงเวลา เพราะการศึกษาในลักษณะดังกล่าวนี้จะสามารถมองเห็นความเปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจนจึงต้องเป็นการศึกษารัฐธรรมนูญในกรอบเวลาที่เป็นระยะยาว มิใช่เพียงการอธิบายหรือทำความเข้าใจกับรัฐธรรมนูญเป็นรายฉบับซึ่งจะทำให้ไม่สามารถมองเห็นความเปลี่ยนแปลงทางอำนาจที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงของฝ่ายต่างๆ ได้

หากเปรียบเทียบกับการศึกษารัฐธรรมนูญเชิงนิติ/สถาบัน แนวทางในแบบ

<sup>7</sup> มาตรา 75 ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นรองประธานรัฐสภา ประธานรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการของรัฐสภาในกรณีประชุมร่วมกันให้เป็นไปตามระเบียบ และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้ ในกรณีที่ประธานรัฐสภาไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ให้รองประธานรัฐสภาทำหน้าที่แทน

แรกจะเป็นการศึกษาต้นไม้ของตะวันตกว่ามีลักษณะอย่างไร ออกดอกออกผล มามีหน้าตาเช่นใด แต่สำหรับการศึกษาในเชิงรัฐศาสตร์/การเมืองเป็นการศึกษา ถึงการนำต้นไม้ของตะวันตกเข้ามาเพาะปลูกในสังคมไทย ว่าทำให้ออกดอก ออกผลมา มีรูปร่างหน้าตาอย่างไร เหมือนหรือแตกต่างไปจากที่เป็นต้นแบบ อยู่ในบริบทของสังคมตะวันตก

### การศึกษารัฐธรรมนูญเชิงเศรษฐศาสตร์

แนวทางการวิเคราะห์รัฐธรรมนูญในอีกแง่มุมหนึ่งซึ่งปรากฏขึ้นในแวดวงวิชาการของไทยคือ การนำเอามุมมองทางเศรษฐศาสตร์มาวิเคราะห์รัฐธรรมนูญ หรือที่เรียกกันว่า “เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ” อย่างไรก็ตาม ในเบื้องต้นการวิเคราะห์รัฐธรรมนูญด้วยแง่มุมทางเศรษฐศาสตร์ก็มีแนวทางที่แตกต่างหลากหลายกันออกไปตามแต่ละสำนักความคิด เช่น แนวทางในการวิเคราะห์แบบมาร์กซิสต์ (Marxist Approach) เป็นต้น สำหรับงานศึกษารัฐธรรมนูญไทยในทางเศรษฐศาสตร์ที่ปรากฏขึ้นจะเป็นการศึกษาด้วยแนวความคิดแบบเศรษฐศาสตร์เสรีนิยม โดยมีงานเรื่อง “เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ” ของรังสรรค์ ธนะพรพันธุ์<sup>8</sup> เป็นตัวอย่างของแนวทางการวิเคราะห์รัฐธรรมนูญด้วยมุมมองทางเศรษฐศาสตร์

รัฐธรรมนูญในมุมมองแบบเศรษฐศาสตร์เสรีนิยมจะเป็นอภิธานศัพท์ที่ทำหน้าที่กำกับตลาดการเมือง ทั้งนี้โดยทั่วไปการวิเคราะห์ระบบตลาดมักจะทำให้ความสำคัญกับสินค้าเอกชนซึ่งมุ่งผลิตสินค้าหรือบริการที่ตอบสนองต่อความต้องการของปัจเจกบุคคล ตลาดที่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์จะเป็นตลาดในอุดมคติที่นำมาซึ่งการผลิตอย่างมีประสิทธิภาพ ในตลาดที่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ผู้ซื้อจะมีอิทธิพลในการซื้อขาย สำหรับผู้ขายจะมีความสามารถในการต่อรองที่น้อย การผลิตสินค้าประเภทใดถ้าไม่ตอบสนองต่อความต้องการของผู้

<sup>8</sup> รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ: บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เล่ม 1 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2546)

ซื้อก็จะต้องออกไปจากตลาด ตลาดที่มีการผูกขาดเป็นระบบที่จะทำให้เกิดการผลิตและการแข่งขันที่เป็นเสรีอันนำมาซึ่งการผลิตที่ไร้ประสิทธิภาพ ดังเช่น การผูกขาดการผลิตสินค้าโดยผู้ผลิตบางราย

สำหรับตลาดการเมืองก็เช่นเดียวกันถือเป็นตลาดซื้อขายนโยบาย โดยมีนักการเมือง/พรรคการเมืองเป็นผู้เสนอเม็ดเงินนโยบายเข้าสู่ตลาดการเมือง และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้ซื้อบริการการเมืองด้วยการลงคะแนนเสียงให้กับนักการเมือง/พรรคการเมือง อย่างไรก็ตาม ในตลาดการเมืองประชาชนซึ่งเป็นผู้ซื้อนโยบายด้วยการลงคะแนนตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบเนื่องจากต้องชำระราคาไปก่อนด้วยการลงคะแนน แต่ไม่มีหลักประกันว่าจะได้สินค้าที่ตนเองต้องการตอบแทนกลับมาภายหลังจากการเลือกตั้ง

ความเสียเปรียบของผู้ซื้อในตลาดการเมืองจะปรากฏขึ้นใน 2 ลักษณะสำคัญ คือ ประการแรก ความไม่สมบูรณ์ของสัญญา เนื่องจากสินค้าในตลาดการเมืองต่างจากสินค้าเอกชนเมื่อปัจเจกบุคคลซื้อสินค้าย่อมได้สิ่งที่ต้องการ แต่ซื้อขายนโยบายไม่ปรากฏเป็นสัญญาที่แจ้งชัดว่าสินค้าจะมีรูปร่างหน้าตาอย่างไร ประการที่สอง ผู้ซื้อจะต้องเผชิญกับความเสี่ยงจากการซื้อนโยบายของนักการเมือง/พรรคการเมือง เนื่องจากการที่บุคคลหรือพรรคการเมืองที่ตนเองเลือกไม่ได้รับการเลือกตั้ง หรือได้รับการเลือกตั้งเข้าไปแล้วแต่ไม่ได้เข้าไปเป็นรัฐบาลจึงทำให้โอกาสนโยบายไปปฏิบัติยากจะเกิดขึ้น หรือแม้ได้เป็นรัฐบาลแต่บุคคลหรือพรรคการเมืองก็อาจผิดสัญญาโดยไม่นำเอาเม็ดเงินนโยบายที่เสนอขายไว้ไปเป็นนโยบายของรัฐบาล

การบังคับให้ส่งมอบสินค้าแก่ประชาชนตามที่ได้หาเสียงไว้ไม่ใช่กลไกทางกฎหมายหากแต่เป็นชื่อเสียง ดังนั้นหากมีการเลือกตั้งในครั้งต่อไปประชาชนก็อาจเกิดความเคลือบแคลงและไม่ไว้วางใจต่อข้อเสนอขายของนักการเมือง/พรรคการเมืองนั้นอีก เมื่อเป็นเช่นนี้จึงยอมเป็นกลไกบังคับให้นักการเมือง/พรรคการเมืองต้องปฏิบัติตามคำสัญญาของตน อย่างไรก็ตาม ในสังคมการเมืองไทย เมื่อไม่สามารถส่งมอบนโยบายตามที่ให้คำมั่นสัญญาไว้แก่

ประชาชน ด้วยกลไกของระบบตลาดที่ติดขัดจึงทำให้แปรเปลี่ยนไปสู่การใช้เงินระบบตลาดการเมือง แทนที่นักการเมือง/พรรคการเมืองจะเสนอเม็ดเงินนโยบายก็แปรเปลี่ยนเป็นการเสนอเงินให้กับประชาชนและประชาชนก็จะลงคะแนนของตนให้เป็นการตอบแทนในระบบตลาดการเมือง ทำให้ระบบตลาดการเมืองเบี่ยงเบนไปจากการแลกเปลี่ยนนโยบายกับคะแนนเสียงของประชาชนมาเป็นการใช้เงินแลกเปลี่ยนกับคะแนนของประชาชนแทน

ความพยายามในการปฏิรูปการเมืองตามแนวคิดแบบเศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญจึงเป็นความพยายามทำให้ตลาดการเมืองมีการแข่งขันสมบูรณ์มากขึ้น เช่น ทำหน้าที่เป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันดังกล่าวกำหนดให้ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคควรต้องยกเล็ก เพื่อให้การเข้าสู่ตลาดเป็นไปได้ได้อย่างเสรีและไม่ถูกจำกัดไว้โดยเงื่อนไขใด ระบบการเลือกตั้งที่ไม่เอื้อต่อการแข่งขันก็ต้องได้รับการแก้ไขให้เกิดการแข่งขันอย่างสมบูรณ์มากที่สุด

### ความลึกลับของรัฐธรรมนูญไทย

ความผันผวนที่เกิดขึ้นกับรัฐธรรมนูญไทยนับตั้งแต่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาจวบจนกระทั่งปัจจุบัน ในแง่หนึ่งได้ส่งผลกระทบต่อแนวทางการให้คำอธิบายกับรัฐธรรมนูญในเชิงนิติ/สถาบัน เนื่องจากเป็นสิ่งที่ไม่สอดคล้องกับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับคำอธิบายว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่มีสถานะเหนือกฎหมายอื่นใดซึ่งจะมาขัดหรือแย้งไม่ได้ อันเป็นปรากฏการณ์ที่ไม่ได้เกิดขึ้นในหลายประเทศ ยิ่งหากพิจารณาจากตะวันตกซึ่งเป็นต้นแบบของรัฐธรรมนูญก็จะมีพบความแตกต่างอย่างสำคัญ กระทั่งสามารถกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญในสังคมไทยมีความหมายและสถานะที่มีลักษณะเฉพาะเป็นของตนเองอย่างมาก

ความผันแปรของรัฐธรรมนูญได้นำมาซึ่งข้อถกเถียงทั้งในแวดวงวิชาความรู้และในด้านของการบังคับใช้ที่เกิดขึ้นจริงในสังคมไทย หลักวิชาทางด้านรัฐธรรมนูญไม่อาจจำกัดขอบเขตความเข้าใจไว้ในด้านของการอธิบายตัว

บทบัญญัติหรือการตีความเนื้อหาของรัฐธรรมนูญเพียงอย่างเดียว หากจำเป็นต้องขยายมิติการมองให้ครอบคลุมกว้างขวางออกไปสอดคล้องกับเงื่อนไขเฉพาะของสังคมไทย การทำความเข้าใจรัฐธรรมนูญทั้ง 4 แนวทางดังที่กล่าวมาถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของความพยายามในทางวิชาการที่จะช่วยทำให้มองเห็นภาพของรัฐธรรมนูญไทยในมิติต่างๆ ที่กว้างขวางมากขึ้น

การทำความเข้าใจรัฐธรรมนูญของไทยจึงจำเป็นที่จะต้องอาศัยความรู้ในมิติต่างๆ เข้ามาประกอบเป็นแนวทางในการศึกษาซึ่งจะช่วยให้สามารถมองเห็น “รัฐธรรมนูญไทย” ที่สอดคล้องกับความเป็นจริงได้มากยิ่งขึ้น การสร้างคำอธิบายในการให้ความหมายของรัฐธรรมนูญไทยจึงนับความท้าทายสำคัญประการหนึ่งว่าแนวทางในการให้คำอธิบายแบบใดจะสามารถมี “พลัง” ต่อการศึกษาทำความเข้าใจรัฐธรรมนูญมากที่สุดซึ่งยังเปิดกว้างต่อสติปัญญาของบรรดาผู้คนที่เกี่ยวข้องและทำการศึกษารัฐธรรมนูญอยู่ ๕

### บรรณานุกรม

- ประเจิดอักษรลักษณ์, หลวง. (2477). **กฎหมายรัฐธรรมนูญ: คำสอนชั้นปริญญาตรี**. พระนคร: มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง.
- เดื่อน บุนนาค และ ไพโรจน์ ชัยนาม. (2477). **คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ (รวมทั้งกฎหมายการเลือกตั้งด้วย) ภาค 1 หลักทั่วไปของกฎหมายรัฐธรรมนูญ**. พระนคร: โรงพิมพ์นิติสาส์น.
- นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2547). “รัฐธรรมนูญฉบับวัฒนธรรมไทย” ใน **ชาติไทย, เมืองไทย, แบบเรียนและอนุสาวรีย์**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: มติชน. 2547.
- เสนห์ จามริก. (2529). **การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ: สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. (2546). **เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ: บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เล่ม 1**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน.