

การใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหารในประเทศไทยที่ไม่เป็นไปตามหลักนิติรัฐ



นายยอดพล เทพสิทธิ์า

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาคตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2549

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ENFORCING THE STATE POWER OF THE EXECUTIVE WHICH DOES NOT AGREE
WITH THAI LEGAL STATE

Mr. Yodpol Thepsitthar

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws Program in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2006

Copyright of Chulalongkorn University

490948

หัวข้อวิทยานิพนธ์

การใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหารในประเทศไทยที่ไม่เป็นไปตามหลัก
นิติรัฐ

โดย

นายยอดพล เทพสิทธิ์า

สาขาวิชา

นิติศาสตร์

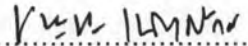
อาจารย์ที่ปรึกษา

รองศาสตราจารย์ ดร. เกียรติกร เจริญธนาวัฒน์

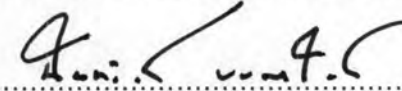
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทนิติศาสตร์

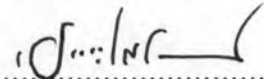

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ธิติพันธ์ุ เชื้อบุญชัย)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


..... ประธานกรรมการ
(อาจารย์ ดร. ชานูชัย แสงศักดิ์)


..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ ดร. เกียรติกร เจริญธนาวัฒน์)


..... กรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์)


..... กรรมการ
(อาจารย์ ดร. เขาวนะ ไตรมาศ)

ยอดพล เทพสิทธิ : การใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหารในประเทศไทยที่ไม่เป็นไปตามหลักนิติรัฐ.
(ENFORCING THE STATE POWER OF THE EXECUTIVE WHICH DOES NOT AGREE WITH
THAI LEGAL STATE) อ.ที่ปรึกษา: รศ.ดร. เกียรติกร เจริญธนาวัฒน์, 156หน้า.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในประเทศไทยนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับแรก
ในปีพุทธศักราช 2475 จนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยได้มีการแบ่งรูปแบบการปกครองออกเป็นสามระบบ
ดังนี้ ระบบการปกครองในรูปแบบเผด็จการ ระบบการปกครองในรูปแบบกึ่งประชาธิปไตยและระบบการปกครองใน
รูปแบบประชาธิปไตย

จากการศึกษาพบว่า การปกครองในรูปแบบที่ต่างกันของประเทศไทยได้สะท้อนให้เห็นถึงพัฒนาการ
แห่งการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหารนับแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน รัฐธรรมนูญไทยหลายฉบับมีลักษณะเป็นการ
ปกครองในระบบเผด็จการ โดยรัฐธรรมนูญในยุคแห่งการปกครองแบบเผด็จการเหล่านั้นมักจะมีบทบัญญัติให้
อำนาจพิเศษแก่หัวหน้าฝ่ายบริหาร ผลที่ตามมาคือแทบจะไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยการรับรองสิทธิเสรีภาพของ
ประชาชน จากการศึกษาพบว่าไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดเลยที่ได้ถูกตราออกมาเพื่อเป็นการรับรองสิทธิ
เสรีภาพของประชาชน แทนที่จะมีการตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนรัฐธรรมนูญฉบับให้อำนาจแก่
หัวหน้าฝ่ายบริหารมาละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน การใช้อำนาจพิเศษนี้เองนอกจากเป็นการละเมิดสิทธิ
ขั้นพื้นฐานของประชาชนแล้วยังเป็นการแทรกแซงอำนาจหน้าที่ขององค์กรอื่นๆเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
องค์กรตุลาการ อำนาจพิเศษของหัวหน้าฝ่ายบริหารดังกล่าวเป็นอำนาจที่ไร้ขอบเขตและปราศจากการควบคุม
และยิ่งไปกว่านั้น ในบางยุคบางสมัยองค์กรตุลาการเองเป็นผู้รับรองการใช้อำนาจนั้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ให้การรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่าง
เป็นนามธรรมและรูปธรรมอีกทั้งมีบทบัญญัติว่าด้วยการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ โดยองค์กรต่างๆ สิ่งนี้แสดงให้เห็น
เห็นว่ารัฐเคารพต่อหลักนิติรัฐ อย่างไรก็ตามในบางกรณีเจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจรัฐไม่เป็นไปตามหลักนิติรัฐ ผลก็คือ
คือรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐละเมิดต่อหลักนิติรัฐและระบบการควบคุมอำนาจไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมี
ประสิทธิภาพ

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์.....

ลายมือชื่อนิติศ..... *Home. 1กนส/๒๐*.....

ปีการศึกษา.....2549.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา..... *เกียรติกร เจริญธนาวัฒน์*.....

4686293434 : MAJOR LAWS

KEY WORD: LEGAL STATE / CONSTITUTIONAL LAW / RIGHT AND LIBERTY

YODPOL THEPSITTHAR : ENFORCING THE STATE POWER OF THE EXECUTIVE WHICH DOES NOT AGREE WITH THAI LEGAL STATE.

THESIS ADVISOR : ASSOC. PROF. KRIENKRAI CHAROENTHAVAT, Ph.D., 156 pp.

This thesis focuses on how Thai executive power exercises its authority from the first Thai Constitution in 1932 to the current Constitution by classifying into three governmental regimes, the first- Dictatorships regime , the second -Semi- Democracy regime, and the last- Democracy regime.

The study presents that the different governmental regimes in Thailand reflected development of state power exercised by executive power from the past until the present. Many Thai Constitutions were under the dictatorship regime which provides the provisions by giving the special power to the Chief Executive. Consequently, there is rarely provisions of the rights and liberties of people, besides, the study found that no any provisions was implemented to guarantee peoples rights and liberties. Instead of realizing the people's rights and liberties, the Constitutions provide the special power to the Chief executive to abuse people's rights and liberties. This special power probably deprives people's fundamental rights and also intervenes of other organizations' authorities too, especially, the courts of justice. This special power of the chief Executive is unlimited powers and out of control and moreover in some periods, the judicial power confirms this special power.

The Thai Constitution, BE 2540, guaranties the people's rights and liberties in abstract and also de facto. Moreover, there were provisions concerning the control of state power by others organizations. This presents that the state respects to the principle of legal state. However in some cases the state officials exercise the state power not accordance with this principle. Consequently, the state, the state officials abuse the principle of legal state and the control-system of power can not function as it should be.

Field of studyLaw..... Student's signature *Yodpol Thepsitthar*.....
 Academic year2006..... Advisor's signature *R-Charoenthavat*.....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้เนื่องจากความกรุณาอย่างยิ่งจากท่านรองศาสตราจารย์ ดร. เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่ได้สละเวลาอันมีค่าให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นต่างๆ ตลอดจนได้ตรวจสอบแก้ไขวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มาตั้งแต่ต้นจนแล้วเสร็จ และให้คำปรึกษาต่างๆ อันมีค่าอย่างยิ่งแก่ผู้เขียน

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ ดร. ชานูชัย แสงศักดิ์ ที่ได้กรุณารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ท่านศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์ และท่านอาจารย์ ดร. เขาวนระ ไตรมาส ที่ได้กรุณารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ตลอดจนให้คำแนะนำจนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณคุณแม่และครอบครัวที่ได้ให้กำลังใจและให้การสนับสนุนทุกๆ ด้าน ด้วยดีเสมอมา จนทำให้ผู้เขียนสามารถเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ไปได้จนลุล่วง ผู้เขียนขอขอบคุณเพื่อนๆ พี่ๆ และน้องๆ ที่บ้านเพชรบุรีชอยส์ ที่คอยช่วยเหลือและให้กำลังใจในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จนกระทั่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สามารถสำเร็จลุล่วงไปได้

ผู้เขียนขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ประจำห้องสมุดคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ได้ให้ความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกในทุกๆ ด้าน ตลอดจนผู้ทรงคุณวุฒิต่างๆ ที่ไม่อาจกล่าวนามได้ทั้งหมดในที่นี้ จนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี อนึ่ง หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อผิดพลาดบกพร่องแต่ประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียวและต้องขออภัยมา ณ ที่นี้ด้วย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ฉ
กิตติกรรมประกาศ.....	ค
สารบัญ.....	ช
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	3
1.3 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย.....	3
1.4 วิธีการศึกษาวิจัย.....	3
1.5 สมมติฐานของการวิจัย.....	4
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	4
บทที่ 2 พัฒนาการและแนวคิดว่าด้วยรัฐ อำนาจอรัฐและนิติรัฐ.....	5
2.1 พัฒนาการการและแนวคิดว่าด้วยรัฐและอำนาจอรัฐ.....	5
2.1.1 พัฒนาการของสังคมมนุษย์.....	5
2.1.2 ทฤษฎีว่าด้วยก่อกำเนิดรัฐ.....	8
2.1.2.1 รัฐเกิดจากพันธะสัญญาประชาคม.....	9
2.1.2.1.1 โทมัส ฮอปส์.....	9
2.1.2.1.2 จอห์น ล็อก.....	12
2.1.2.1.3 รุสโซ.....	16
2.1.2.2 รัฐเกิดจากความขัดแย้ง.....	19
2.1.2.3 รัฐเกิดจากทฤษฎีการจัดตั้งสถาบัน.....	21
2.1.3 รัฐกับอำนาจอทางการเมือง.....	22
2.1.3.1 อำนาจอทางการเมือง.....	22
2.1.3.2 อำนาจอทางการเมืองและสภาพของรัฐ.....	24

2.1.3.3 สถานะของอำนาจในรัฐ.....	26
2.1.3.4 สถานะของผู้ใช้อำนาจทางการเมือง	
และการแยกอำนาจจากตัวบุคคลไปให้แก่สถาบันรัฐ.....	27
2.1.3.4.1 อำนาจการเมืองเป็นของตัวบุคคล.....	28
2.1.3.4.2 การแยกอำนาจจากตัวบุคคลไปให้สถาบันรัฐ.....	29
2.1.3.4.3 ผลที่เกิดขึ้นจากการแยกอำนาจออกจาก	
ตัวบุคคลไปให้แกรัฐ.....	31
2.1.4 การใช้อำนาจอธิปไตยในรูปแบบต่างๆ.....	32
2.1.4.1 การใช้อำนาจอธิปไตยในรูปแบบของระบบเผด็จการ.....	32
2.1.4.1.1 ลักษณะของระบบเผด็จการ.....	32
2.1.4.2 การใช้อำนาจอธิปไตยในรูปแบบของระบบกึ่งประชาธิปไตย.....	37
2.1.4.2.1 ลักษณะของระบบกึ่งประชาธิปไตย.....	37
2.1.4.3 การใช้อำนาจอธิปไตยในรูปแบบของระบบประชาธิปไตย.....	40
2.1.4.3.1 ลักษณะของระบบประชาธิปไตย.....	40
2.2 แนวคิดว่าด้วยนิติรัฐ.....	42
2.2.1 นิยามและองค์ประกอบของนิติรัฐ.....	42
2.2.1.1 นิยาม.....	42
2.2.1.2 แนวคิดของหลักนิติรัฐ.....	46
2.2.1.2.1 หลักการแบ่งแยกอำนาจ.....	46
2.2.1.2.2 หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ.....	49
2.2.1.2.3 หลักแห่งความได้สัดส่วน.....	54
2.2.1.2.4 หลักความชอบด้วยกฎหมายขององค์กรรัฐ.....	56
2.3 ข้อยกเว้นของหลักนิติรัฐ.....	57
2.3.1 ทฤษฎีสถานการณ์พิเศษหรือสถานการณ์ยกเว้นอย่างยิ่ง.....	58
2.3.2 การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน.....	58
2.3.3 การประกาศกฎอัยการศึก.....	60
2.3.4 ทฤษฎีการกระทำของรัฐบาล.....	61
2.3.5 รัฐตำรวจ.....	63
2.3.5.1 นิยามรัฐตำรวจ.....	63

2.3.5.2	เกณฑ์ในการใช้อำนาจรัฐตำรวจ	64
2.3.5.2.1	การใช้อำนาจตามกฎหมายของฝ่ายบริหาร	64
2.3.5.2.2	เป็นการใช้อำนาจโดยไม่มีกำกัควิธีการ	65
2.3.5.2.3	การใช้อำนาจนั้นเพื่อรักษาความสงบ เรียบร้อยในสังคม	66
2.4	วัตถุประสงค์ของการใช้อำนาจรัฐที่ไม่เป็นไปตามหลักนิติรัฐ	66
2.4.1	บรรล่วัตถุประสงค์และอยู่ในกรอบแห่งกฎหมายและ ไม่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน	67
2.4.2	บรรล่วัตถุประสงค์และอยู่ในกรอบแห่งกฎหมาย แต่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน	67
2.4.3	ไม่บรรล่วัตถุประสงค์และกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน	68
บทที่ 3 การใช้อำนาจรัฐที่ไม่เป็นไปตามหลักนิติรัฐในรูปแบบการปกครอง		
	แบบต่างๆของไทย	69
3.1	การใช้อำนาจรัฐที่ไม่เป็นไปตามหลักนิติรัฐภายใต้ยุคเผด็จการ	69
3.1.1	รัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นการปกครองแบบเผด็จการและการใช้ อำนาจที่ไม่เป็นไปตามหลักนิติรัฐ	69
3.1.1.1	พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครอง แผ่นดินสยาม พุทธศักราช 2475	70
3.1.1.2	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475	70
3.1.1.3	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490	71
3.1.1.4	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495	72
3.1.1.5	ธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2502	73
3.1.1.6	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511	79
3.1.1.7	ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515	79
3.1.1.8	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519	81
3.1.1.9	ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520	83

3.1.1.10	รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2534	85
3.1.1.11	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549	87
3.1.2	วิเคราะห์การใช้อำนาจรัฐและผลของการใช้อำนาจ ในการปกครองแบบเผด็จการ	88
3.1.3	วัฒนธรรมทางการเมืองภายใต้การปกครองในระบบเผด็จการ	91
3.2	การใช้อำนาจรัฐที่ไม่เป็นไปตามหลักนิติรัฐภายใต้ยุคถึงประชาธิปไตย	93
3.2.1	รัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นแบบกึ่งเผด็จการและการใช้อำนาจ ที่ไม่เป็นไปตามหลักนิติรัฐ	93
3.2.1.1	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521	93
3.2.1.2	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534	95
3.2.2	วิเคราะห์การใช้อำนาจรัฐและผลในการปกครองแบบกึ่งประชาธิปไตย	98
3.2.3	วัฒนธรรมทางการเมืองภายใต้การปกครองในระบบกึ่งเผด็จการ	98
3.3	การใช้อำนาจรัฐที่ไม่เป็นไปตามหลักนิติรัฐภายใต้ยุคประชาธิปไตย (ก่อน พ.ศ.2540)	100
3.3.1	รัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยและการใช้อำนาจตามหลักนิติรัฐ	100
3.3.2	วิเคราะห์การใช้อำนาจรัฐและผลในการปกครองแบบประชาธิปไตย	106
3.3.3	วัฒนธรรมทางการเมืองภายใต้การปกครองในระบบประชาธิปไตย	106
บทที่ 4	วิเคราะห์ปัญหาจากการใช้อำนาจที่ไม่เป็นไปตามหลักนิติรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540	109
4.1	โครงสร้างทางอำนาจของฝ่ายบริหาร	111
4.1.1	อำนาจทั่วไปของฝ่ายบริหาร	111
4.1.1.1	อำนาจในทางนโยบาย	112
4.1.1.2	อำนาจในทางปกครอง	112
4.1.2	อำนาจในกรณีฉุกเฉินของฝ่ายบริหาร	112
4.1.2.1	อำนาจที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ	113
4.2	ปัญหาการใช้อำนาจที่ไม่เป็นไปตามหลักนิติรัฐของฝ่ายบริหาร	114

4.2.1 ปัญหาการใช้อำนาจรัฐที่ไม่เป็นไปตามหลักนิติรัฐในทางนโยบาย.....	115
4.2.1.1 เสด็จการทางรัฐสภา.....	115
4.2.1.2 แทรกแซงองค์กรอิสระ.....	116
4.2.1.3 การใช้เสียงข้างมากในการผ่านร่างกฎหมายฉบับ.....	117
4.2.2 ปัญหาการใช้อำนาจที่ไม่เป็นไปตามหลักนิติรัฐของเจ้าหน้าที่รัฐ.....	117
4.2.2.1 การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐในนโยบายปราบปรามยาเสพติด.....	118
4.2.2.2 ปัญหาการใช้อำนาจในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้.....	123
4.2.2.2.1 กรณีศึกษาการใช้อำนาจในการสลาย	
ผู้ชุมนุม ในอำเภอตากใบ.....	124
4.2.2.2.2 การใช้อำนาจในการรักษาความสงบ	
กรณีศึกษามัสยิดกรือเซะ.....	128
4.3 องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและปัญหาที่เกิดขึ้นกับการ	
ควบคุมการใช้อำนาจรัฐ.....	132
4.3.1 ศาลปกครอง.....	133
4.3.2 ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.....	133
4.3.3 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.....	134
4.3.4 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา.....	137
4.3.5 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน.....	138
4.3.6 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.....	139
4.3.7 การควบคุมโดยองค์กรประชาชน.....	140
4.3.8 ปัญหาและอุปสรรคขององค์กรผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ.....	141
4.3.8.1 ปัญหาในด้านกฎหมาย.....	141
4.3.8.2 ปัญหาในด้านของบุคคลในองค์กรอิสระ.....	142
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	144
รายการอ้างอิง.....	152
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	156