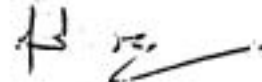


## คำนำ

คู่มือกฎหมายรัฐธรรมนูญเล่มนี้เป็นเอกสารวิชาการที่ผู้เรียบเรียงได้ค้นคว้าจากตำรากฎหมายรัฐธรรมนูญทั้งภาคภาษาไทยและภาคภาษาต่างประเทศเป็นเวลาหลายปี จากการศึกษาค้นคว้าและประสบการณ์ในการบรรยายวิชาที่ทำให้ตั้งใจเขียนคู่มือกฎหมายรัฐธรรมนูญเพื่อให้ นักศึกษาและผู้อ่านได้เข้าใจในวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญมากขึ้น

อนึ่ง ผู้เรียบเรียงได้รับการสนับสนุนเชิงวิชาการจากคณบดีคณะนิติศาสตร์ (รองศาสตราจารย์พูนศักดิ์ วรรณพงษ์), หัวหน้าภาควิชากฎหมายมหาชน (ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สิทธิวัฒน์ สุภรณ์ไพบูลย์), รองศาสตราจารย์ ดร.โกสิน พลกุล และ ดร.วีระ ไชยยะ ซึ่งเป็นผู้บรรยายวิชานี้เช่นกัน จึงใคร่ขอขอบคุณท่านเหล่านี้มา ณ ที่นี้ด้วย

หากคู่มือเล่มนี้ยังมีข้อบกพร่อง ผู้เรียบเรียงยินดีรับผิดชอบและคำติชมด้วยความเต็มใจยิ่ง เพื่อจะได้นำไปพิจารณาแก้ไขปรับปรุงในโอกาสต่อไป แต่ถ้าคู่มือเล่มนี้เป็นประโยชน์ในทางวิชาการแก่นักศึกษาและผู้อ่าน ผู้เรียบเรียงก็ขออุทิศความดีเหล่านี้ให้แก่ บิดา มารดา และบูรพาจารย์ ทุกท่านที่ประสิทธิ์ประสาทความรู้ให้แก่ผู้เรียบเรียง



(มนตรี รูปสุวรรณ)

14 มกราคม 2531

## บทนำ

ในบทนี้มีหัวข้อที่ต้องศึกษาสามหัวข้อ คือ

1. แนวทางของการจัดการศึกษาวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ
2. ความหมายของกฎหมายรัฐธรรมนูญ
3. วัตถุประสงค์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญ

### หัวข้อที่หนึ่ง : แนวทางของการจัดการศึกษาวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ

การจัดการศึกษาวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ เริ่มเปิดสอนครั้งแรกในปี ค.ศ. 1797 ที่เมือง FERRAE ในประเทศอิตาลี<sup>(1)</sup> หลังจากนั้นก็เผยแพร่เข้าไปในประเทศฝรั่งเศสและประเทศอื่น ๆ ในภาคพื้นยุโรป อย่างไรก็ตาม การจัดการศึกษาวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญในปัจจุบันนี้ ยังมีแนวทางการจัดการศึกษาที่แตกต่างกันไป ดังนั้นจึงควรกล่าวถึงการจัดการศึกษาวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยแบ่งออกเป็น 2 หัวข้อย่อย ดังนี้

- ก. แนวทางการศึกษาวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ
- ข. แนวทางการศึกษาวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญในประเทศไทย

#### ก. แนวทางการจัดการศึกษาวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ

ประเทศที่มีอิทธิพลต่อการศึกษาวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญมากที่สุดในปัจจุบันคือประเทศฝรั่งเศส ซึ่งมีอิทธิพลต่อแนวความคิดของผู้บรรยายวิชานี้ในประเทศไทยทั้งในอดีตและปัจจุบัน เพราะผู้บรรยายส่วนมากจบการศึกษามาจากประเทศฝรั่งเศส ดังนั้น จึงควรกล่าวถึงการสอนวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญในประเทศฝรั่งเศสก่อน และกล่าวถึงการสอนวิชานี้ในประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา เป็นลำดับต่อไป

##### — การสอนวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญในประเทศฝรั่งเศส

ก่อนมหาสงครามโลกครั้งที่สอง คณะนิติศาสตร์ของมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะในประเทศยุโรปหรือภาคพื้นยุโรป มีการสอนและการบรรยายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญโดยไม่มีคำขึ้นต้นหรือลงท้ายว่า “สถาบันการเมือง” แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า การศึกษากฎหมายรัฐธรรมนูญจะเป็นการศึกษากฎหมายแท้ ๆ เท่านั้น<sup>(2)</sup> ในปัจจุบันนี้การสอนวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญได้

(1) สิริวิวัฒน์ สุภรณ์ทิบุบย์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (LA 203), กรุงเทพฯ : ประชาชน, 2529, หน้า 1

(2) ไทโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ, ภาค 1 ความนำทั่วไป, กรุงเทพฯ : สารศึกษานิติศาสตร์ 2524, หน้า 13.

วิวัฒนาการไปมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศฝรั่งเศส โดยเรียกชื่อลักษณะวิชาใหม่เป็น "สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ" (Institutions politique et Droit Constitutionnel) หรือกลับกันเป็น "กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง" (Droit Constitutionnel et Institutions politiques) บ้าง<sup>(1)</sup> ซึ่งเป็นผลมาจากกฤษฎีกา ลงวันที่ 27 มีนาคม ค.ศ. 1954 ให้ปฏิรูปการศึกษาในชั้น Licence ทางกฎหมาย จนผลของการปฏิรูปการศึกษาดังกล่าวมีส่วนทำให้ตำราทางกฎหมายรัฐธรรมนูญเริ่มเปลี่ยนไป<sup>(2)</sup>

อนึ่ง การสอนวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองนี้ ในมหาวิทยาลัยของฝรั่งเศสถือเป็นวิชาบังคับของนักศึกษากฎหมายในระดับ Licence และ Maîtrise ทางสาขากฎหมายมหาชน ส่วนในระดับปริญญาเอก (Doctorat) ทางสาขาวิชากฎหมายมหาชน ก็จัดให้วิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นวิชาบังคับวิชาหนึ่งด้วยเช่นกัน

ทางด้านผู้บรรยายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญที่มีชื่อเสียงมีอยู่หลายท่านด้วยกัน และอาจารย์แต่ละท่านก็เขียนตำราคู่มือทางกฎหมายรัฐธรรมนูญอยู่หลายเล่ม ในที่นี้ขอกล่าวถึงเฉพาะรายชื่อตำราและผู้แต่งตำราที่เป็นหลักใช้ประกอบการเรียนวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้

1) Burdeau (G) : Droit constitutionnel et Institutions politiques พิมพ์ครั้งที่ 19, ค.ศ. 1980 (L.G.D.J.)

2) Cadart (J) : Institutions politiques et Droit Constitutionnel, เล่มหนึ่งพิมพ์ครั้งที่ 2 (ค.ศ. 1978), เล่มสอง ค.ศ. 1980 (L.G.D.J.)

3) Duverger (M) : Institutions politiques et Droit Constitutionnel รวมสองเล่ม เล่มหนึ่งพิมพ์ครั้งที่ 15 ค.ศ. 1978 เล่มสองพิมพ์ครั้งที่ 14 ค.ศ. 1976 (Themis)

4) Hauriou (A) et Gicquel (J) : Droit Constitutionnel et Institutions politiques, พิมพ์ครั้งที่ 8 ค.ศ. 1980

#### — การสอนวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญในประเทศสหรัฐอเมริกา

การศึกษาวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญจำกัดขอบเขตอยู่มาก เพราะคำว่า "Constitutionnel Law" หมายถึง หลักเกณฑ์ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาเท่านั้น และหากจะมีการศึกษาสถาบันทางการเมืองก็ต้องเป็นสถาบันที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญนั้นเอง<sup>(3)</sup>

อนึ่ง การสอนวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญในสหรัฐอเมริกา ยังมีการจำแนกเนื้อหาของวิชาให้ละเอียดออกเป็นหลายวิชา หลายหลักสูตร เช่น วิชาสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

(1) ไทโรจน์ ช้อนาม, อ้างถึงแล้ว, หน้า 14.

(2) วิมล เครื่องาน, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพฯ : นิติบรรณการ, 2523, หน้า 36.

(3) วิมล เครื่องาน, อ้างถึงแล้ว, หน้า 37.

— การสอนวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญในประเทศอังกฤษ

การศึกษากฎหมายรัฐธรรมนูญมีวงกว้างกว่าในสหรัฐอเมริกา เพราะมิได้จำกัดอยู่แต่  
ต่อคำสำคัญตามสายลักษณะอักษร นอกจากนี้ การศึกษาวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญในอังกฤษยัง  
เปิดโอกาสให้ผู้ศึกษาได้พิจารณาถึงหนทางปฏิบัติของต่างประเทศ ตลอดถึงทฤษฎีรัฐธรรมนูญ  
ของอังกฤษ เช่น ทฤษฎีที่ว่า "รัฐสภาทรงไว้ซึ่งอำนาจสูงสุดในราชอาณาจักร" (The Supremacy  
of Parliament Theory)<sup>(2)</sup>

ข. แนวทางการจัดการศึกษาวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศไทย

ในช่วงก่อนมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ได้มีการเปิดสอน "กฎหมายปกครอง"  
โดย ดร.ปรีดี พนมยงค์ (หลวงประดิษฐมนูธรรม) เป็นผู้บรรยาย ที่โรงเรียนกฎหมาย กระทรวง  
ยุติธรรม เมื่อ พ.ศ. 2474 ซึ่งในคำบรรยายของท่านได้แทรกกฎเกณฑ์ อันเป็นสาระของวิชา  
กฎหมายรัฐธรรมนูญไว้ด้วย<sup>(3)</sup>

หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 ได้มีการเปิดมหาวิทยาลัยวิชา  
ธรรมศาสตร์และการเมืองขึ้น เมื่อปี พ.ศ. 2477 จึงได้มีการสอนวิชา "กฎหมายรัฐธรรมนูญ"  
ขึ้นในหลักสูตร "ธรรมศาสตร์บัณฑิต" โดยท่านอาจารย์หลวงประดิษฐมนูธรรม (สมโภช  
อัศวานนท์) เป็นผู้บรรยาย ส่วนในระดับปริญญาโท ก็มีการสอนเป็นครั้งแรก ในปี พ.ศ. 2478  
โดยท่านศาสตราจารย์เดือน บุญนาค เป็นผู้บรรยาย การสอนวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญได้มี  
วิวัฒนาการจนกระทั่งถึงปัจจุบัน โดยยังคงเปิดสอนในระดับปริญญาตรีของคณะนิติศาสตร์  
และในระดับปริญญาโทของคณะนิติศาสตร์ ในสาขาวิชากฎหมายมหาชน ยกเว้นที่สำนักอบรม  
ศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา<sup>(4)</sup>

อนึ่ง กฎหมายรัฐธรรมนูญในหลักสูตรปริญญาตรีนั้น หากพิจารณาถึงเนื้อหาขอบเขต  
ของวิชาแล้ว จะพบว่าขอบเขตของวิชายังไม่กว้างขวางเท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหลักสูตร  
ปริญญาตรี ของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ทั้งนี้เพราะหลักสูตรดังกล่าวยังขาด  
เนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองของฝรั่งเศส เยอรมัน จีน รัสเซีย ญี่ปุ่น และ

(1) วิชา เศรษฐกิจ, เพิ่งอ้าง, หน้า 38.

(2) วิชา เศรษฐกิจ, เพิ่งอ้าง, หน้า 39.

(3) ไพโรจน์ ชัยนาม, เพิ่งอ้าง, หน้า (2).

(4) วิชา เศรษฐกิจ, เพิ่งอ้าง, หน้า 40.

ประเทศในกลุ่มอาเซียน ซึ่งเป็นเนื้อหาที่น่าจะได้รับการบรรจุในเนื้อหาของวิชานี้ แต่เนื่องจาก  
ระยะเวลาในการบรรยายมีไม่มากนัก จึงจำเป็นต้องตัดเนื้อหาส่วนนี้ออกไป ผู้สนใจก็จะศึกษา  
ได้จากวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ ตลอดจนศึกษาในระดับปริญญาโทต่อไป

ฉะนั้น การศึกษาวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญในระดับปริญญาตรีนี้ จึงมีเนื้อหาที่เป็น  
หลักและพื้นฐานเบื้องต้น อันจะนำไปสู่ความเข้าใจลึกซึ้งในการศึกษาระดับสูงต่อไป

### หัวข้อที่สอง : ความหมายของ "กฎหมายรัฐธรรมนูญ"

มีนักกฎหมายมหาชนได้ให้ความหมายของ "กฎหมายรัฐธรรมนูญ" ไว้หลากหลาย  
กันออกไป ในที่นี้จะกล่าวเฉพาะความหมายของ "กฎหมายรัฐธรรมนูญ" ของนักกฎหมาย  
มหาชนบางท่านเท่านั้น

#### 1. ศาสตราจารย์มาร์เชล เปรโลต์ (Marcel Prélot)<sup>(1)</sup>

ได้อธิบายถึงกฎหมายรัฐธรรมนูญว่ามีหลายอย่าง หรือหลายประเภทด้วยกัน ซึ่ง  
มีรัฐธรรมนูญที่มีฐานะต่ำกว่ารัฐ และรัฐธรรมนูญที่มีฐานะเหนือกว่ารัฐ กล่าวคือ

ก. กฎหมายรัฐธรรมนูญที่มีฐานะต่ำกว่ารัฐ จะพบว่ามีรัฐธรรมนูญของสถาบัน  
ครอบครัว ซึ่งเป็นคำกล่าวที่นิยมใช้กันมากในหมู่นักสังคมวิทยา อาทิ Bodin

นอกจากนี้ จะพบว่ามีกฎหมายรัฐธรรมนูญในระดับบริษัทการค้า โดยเฉพาะ  
อย่างบริษัทจำกัด หากศึกษาจากกฎหมายแรงงานจะพบว่า นอกจากจะมีกฎเกณฑ์ที่บัญญัติ  
ถึงความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง ในลักษณะสัญญาจ้างแรงงานแล้ว ยังมี  
กฎเกณฑ์ในทางรัฐธรรมนูญรวมอยู่ด้วย

ข. กฎหมายรัฐธรรมนูญที่มีฐานะอยู่เหนือรัฐ พบว่าในระดับองค์การระหว่างประเทศ  
(Les collectivités internationales) จะมีกฎเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญที่สำคัญอยู่เช่นกัน

#### 2. ศาสตราจารย์มอริส ดูแวร์เชร์ (Maurice Duverger)

ได้อธิบายว่า "กฎหมายรัฐธรรมนูญ คือภาคของกฎหมายที่กล่าวกำหนดถึงสถาบัน  
การเมืองของรัฐ" การศึกษากฎหมายรัฐธรรมนูญจึงเป็นการศึกษาถึงสถาบันการเมืองใน  
ด้านของกฎหมาย<sup>(2)</sup>

(1) Marcel Prélot et Jean Boulois, Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, 9<sup>e</sup> édition, Dalloz, Paris, 1984, pp 27-29.

(2) ไพโรจน์ ชัยนาม, เพิ่งอ้าง, หน้า 225.

### 3. ศาสตราจารย์ยอร์ชส์ เวเดล (Georges Vedel)

ได้อธิบายว่า "กฎหมายรัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายซึ่งบัญญัติรากฐานเกี่ยวกับองค์กรของรัฐ และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมือง"<sup>(1)</sup>

### 4. ศาสตราจารย์จูเลียน ลาเฟร์รีเอร์ (Julien Laferrière)

ได้อธิบายว่า "กฎหมายรัฐธรรมนูญ เป็นภาคของกฎหมายมหาชนภายในที่เกี่ยวข้องกับองค์การทางการเมืองของรัฐ ดังนั้นในทางรูปธรรมแล้ว เราก็อาจนิยามกฎหมายรัฐธรรมนูญได้ว่าเป็นภาคของกฎหมายภายใน ซึ่งมีวัตถุประสงค์เป็นการศึกษาถึง

(1) รูปแบบและโครงสร้างของรัฐ

(2) การจัดองค์การ การดำเนินปฏิบัติ การกำหนดอำนาจหน้าที่ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรชั้นสูงของรัฐ คือรัฐสภาและฝ่ายบริหาร

(3) การเข้ามีส่วนเกี่ยวข้องของพลเมืองในทางการปกครอง ซึ่งแท้ที่จริงก็เป็นเรื่องที่อยู่ในข้อที่แล้งมา แต่ก็จะเป็นการเหมาะสมที่จะกล่าวถึงโดยเฉพาะเป็นการพิเศษ เพราะเป็นสิ่งที่มีความสำคัญในระบอบการปกครองตามรัฐธรรมนูญในสมัยปัจจุบันนี้

กล่าวโดยสรุป จากความหมายที่นักวิชาการทั้งหลายทำให้ไว้มีเนื้อหาที่คล้ายคลึงกันมาก และอาจกล่าวได้ว่า การให้ความหมายดังกล่าวมุ่งไปเพื่อประโยชน์ในการเรียนการสอนเสียมากกว่า

อนึ่ง เมื่อศึกษาความหมายของกฎหมายรัฐธรรมนูญแล้ว พบว่ามีความแตกต่างกับ "รัฐศาสตร์" (Science politique) อยู่ไม่น้อย ดังที่ ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม<sup>(2)</sup> ได้ชี้ข้อแตกต่างไว้ดังต่อไปนี้

ความแตกต่างระหว่าง "กฎหมายรัฐธรรมนูญ" กับ "รัฐศาสตร์" โดยลักษณะทั่วไปก็คือ ฝ่ายหนึ่งเป็นวิทยาศาสตร์แห่งปกติวิสัย เป็นเรื่องของการกำหนดวางวิธีการ โดยความผูกพันที่จะต้องปฏิบัติ หรือโดยอำนาจเป็นวิทยาศาสตร์ของคำอธิบายและการตีความหมายตามตัวบท เป็นผลผลิตที่เกิดจากตรรกวิทยา (raisonnement déductif) เป็นระเบียบวิชาโดยเฉพาะของ สิทธานต์ (dogmatique) คือสิ่งอันเป็นรากฐานแน่นอนที่ได้ตกลงยอมรับกันอยู่แล้ว และของตรรกศาสตร์ (logique) (นี่คือกฎหมายรัฐธรรมนูญ) ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งนั้นเป็นวิทยาศาสตร์แห่งข้อเท็จจริงแน่นอน และความสัมพันธ์ระหว่างข้อเท็จจริงเป็นวิทยาศาสตร์ที่เกิดจากการ

(1) ไพโรจน์ ชัยนาม, อ้างถึงแล้ว, หน้า 224.

(2) Julien Laferrière, Manuel de Droit Constitutionnel พิมพ์ครั้งที่ 2, ก.ศ. 1947 (Edition Domat Montchrestien), อ้างใน ไพโรจน์ ชัยนาม, อ้างแล้ว, หน้า 26.

ปฏิบัติและการพิจารณาสังเกต มิใช่เกิดจากทฤษฎี (empirique) และเกิดจากการสรุปผลของ  
ตรรกวิจารณ์ด้วย<sup>(1)</sup>

อย่างไรก็ตาม คาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม ได้กล่าวว่า “ได้มีการหันหน้าเข้าหากัน  
ในทางวิชาการแต่ละฝ่าย (หมายถึงนักกฎหมายรัฐธรรมนูญและนักรัฐศาสตร์) แทนที่จะยืนอยู่  
ในทางของตนอย่างสมัยก่อน แต่ยอมรับใช้หรือนำวิธีการของอีกฝ่ายหนึ่งมาประกอบใช้กับวิธีการ  
ของตนด้วย”<sup>(2)</sup>

อนึ่ง ข้อแตกต่างของกฎหมายรัฐธรรมนูญกับรัฐศาสตร์ (La science politique) ที่  
ศาสตราจารย์ Marcel Prélot<sup>(3)</sup> ได้อธิบายไว้มีดังนี้ “ประการแรก ก็คือ วิธีการศึกษา เพราะการ  
ศึกษาวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาค้นคว้าต่างกับวิชารัฐศาสตร์ การเข้าสู่ปัญหา  
และวิธีการจะต่างกัน แม้ว่าเหตุการณ์หรือเนื้อหาวิชาจะคล้ายคลึงกัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องอำนาจทางการเมือง  
ขององค์กรของรัฐ สิทธิเสรีภาพ แต่รัฐศาสตร์มุ่งจะศึกษาในแง่การตั้งข้อสังเกต การวิเคราะห์  
ส่วนการศึกษาวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญจะไม่ศึกษาถึงข้อเท็จจริงทางการเมืองในระบบแบบใด  
แบบหนึ่งโดยเฉพาะ

ประการที่สอง กฎหมายรัฐธรรมนูญก็เหมือนสาขาวิชากฎหมายสาขาวิชาอื่น ๆ กล่าวคือ  
กฎหมายรัฐธรรมนูญจะมีหลายแนวทางการศึกษาซึ่งสามารถผสมผสานกันได้ ทั้งแนวทางประวัติ-  
ศาสตร์ แนวทางของชาติ แนวทางของต่างประเทศ และแนวทางการเปรียบเทียบ ตลอดจนแนว  
ความคิดในทางทฤษฎี”

(1)ไพโรจน์ ชัยนาม, เพิ่งอ้าง, หน้า 26.

(2)ไพโรจน์ ชัยนาม, เพิ่งอ้าง, หน้า 31.

(3)Marcel Prélot et Jean Boulouis, op.cit., pp.34-35.

**หัวข้อที่สาม : วัตถุประสงค์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญในทัศนะของ  
ศาสตราจารย์ Georges VEDEL <sup>(1)</sup>**

สังคมการเมืองในยุคสมัยใหม่ถูกจัดตั้งด้วยรัฐต่าง ๆ กฎเกณฑ์ทางกฎหมายโดยส่วนรวมซึ่งเกี่ยวพันถึงการจัดองค์การและกิจกรรมของรัฐเป็นวัตถุประสงค์สำคัญของเนื้อหากฎหมายมหาชน ซึ่งตรงกันข้ามกับกฎหมายเอกชนซึ่งศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชน อย่างไรก็ตามการใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวแบ่งแยกกฎหมายมหาชนกับกฎหมายเอกชนนี้ยังมีข้อจำกัดอยู่มากและข้อโต้เถียงนี้ก็ยังไม่สิ้นสุด ฉะนั้นข้อสังเกตที่สำคัญของการแบ่งแยกกฎหมายมหาชนกับกฎหมายเอกชนอีกประการหนึ่งก็คือ กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมของอำนาจสาธารณะ ส่วนกฎหมายเอกชนเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมของเอกชนด้วยกัน แต่ข้อแตกต่างดังกล่าวจะไม่มีเหลืออยู่สำหรับประเทศที่มีการปกครองแบบเผด็จการโดยรัฐ (Etat totalitaire) เพราะกิจกรรมทั้งหมดเป็นเรื่องของรัฐทั้งสิ้น ตั้งแต่เริ่มคลอดจนกระทั่งถึงตาย รวมทั้งการสมรส การเลี้ยงดูเด็ก การทำงาน การพักผ่อน การกิน การแต่งกาย ต้องอยู่ในอาณัติของรัฐหรือตัวแทนของรัฐโดยตลอด

สำหรับคำจำกัดความของ "กฎหมายรัฐธรรมนูญ" นั้น หมายถึงสาขาวิชาหนึ่งของกฎหมายมหาชนภายใน (Droit Public Interne) เราจะไม่พบขอบเขตอย่างแน่นอนในข้อแตกต่างระหว่างกฎหมายรัฐธรรมนูญกับสาขาวิชาอื่นของกฎหมายมหาชนภายใน ดังนั้นเพื่อให้เกิดความเข้าใจลึกซึ้งขึ้น จึงควรศึกษารายละเอียดดังต่อไปนี้.—

**ก. กฎหมายรัฐธรรมนูญ : สาขาวิชาหลักของกฎหมายมหาชน**

การจัดองค์การและกิจกรรมของรัฐในยุคปัจจุบันมีความสลับซับซ้อนและมีความหลากหลายมาก วิธีการได้มาซึ่งประธานาธิบดี วิธีการได้มาซึ่งผู้แทนขององค์กรในระดับท้องถิ่นล้วนแต่เป็นเรื่องที่ต้องศึกษาในวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น ข้อน่าสังเกตสำหรับเนื้อหาวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญประการแรกก็คือ กฎเกณฑ์ทั้งหลายที่มีความสำคัญและเกี่ยวพันกับการจัดองค์การและกิจกรรมของรัฐแล้วถือว่ากฎเกณฑ์ดังกล่าวถูกบรรจุให้ศึกษาในวิชานี้ทั้งสิ้น อย่างไรก็ตามก็ต้องระวังที่ว่า กฎเกณฑ์นั้นอาจมีบางส่วนที่เราศึกษาในวิชากฎหมายปกครอง อาทิ เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น ข้าราชการ ดังนั้นหากจะกล่าวอย่างละเอียดแล้ว กฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นวิชาที่ต้องศึกษาถึงกฎเกณฑ์ทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับสถานะทางกฎหมายของผู้ปกครองรัฐ ตลอดจนองค์กรสูงสุดของรัฐทั้งหมด

<sup>(1)</sup> Georges VEDEL: Droit Constitutionnel, SIREY, Paris, 1949, pp.3-7.



สำหรับความเห็นของ ศาสตราจารย์ Prélot<sup>(1)</sup> แล้ว เราสามารถจำกัดความหมายของกฎหมายรัฐธรรมนูญว่าเป็นศาสตร์ที่ศึกษาถึงกฎเกณฑ์ทางกฎหมายซึ่งถูกจัดทำปฏิบัติโดยเจ้าหน้าที่หรือผู้มีอำนาจของรัฐ จากคำจำกัดความดังกล่าวจะพบว่าดูจะชัดเจนและง่าย แต่ก็ยังก่อให้เกิดปัญหาในแง่ที่ว่ายังไม่ถูกต้องทั้งหมด อย่างไรก็ตามเราพอจะกล่าวอย่างกว้าง ๆ ได้ว่า เหตุที่เราากล่าวว่ากฎหมายมหาชนสาขานี้ที่ศึกษาถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐจะถูกศึกษาในเนื้อหาของวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ ก็เพราะว่าในประเทศสมัยใหม่ส่วนใหญ่กฎเกณฑ์ที่กล่าวถึงสถานะของผู้ปกครองจะถูกบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษรซึ่งเป็นตัวบทกฎหมายที่มีผลบังคับใช้อย่างเด่นชัด อย่างไรก็ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญทั้งหมดก็ไม่จำเป็นต้องถูกบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญเสมอไป ตัวอย่างเช่น ในกรณีของประเทศอังกฤษซึ่งไม่มีรัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษรล้วน ๆ และมีความจำเป็นที่จะต้องมีการบัญญัติไว้เกี่ยวกับสถานะของผู้ปกครองเช่นเดียวกัน อีกตัวอย่างหนึ่งก็คือกรณีของประเทศฝรั่งเศสซึ่งมีรัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษร แต่ก็มีกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบเลือกตั้งซึ่งถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายอื่นต่างหาก อย่างไรก็ตามในประเทศส่วนใหญ่แล้ว เนื้อหาของกฎหมายรัฐธรรมนูญมักถูกบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศนั้น ๆ ความสอดคล้องกันดังกล่าวทำให้เราสามารถแยกคำศัพท์ของคำว่า "กฎหมายรัฐธรรมนูญ" (Droit Constitutionnel) กับคำว่า "กฎหมายของรัฐธรรมนูญ" (Droit de la Constitution) ออกจากกันได้

กล่าวโดยสรุป กฎหมายมหาชนนั้นสามารถลำดับได้ว่าประกอบด้วย กฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นสาขาวิชาหลัก รองลงมาก็คือกฎหมายปกครอง และกฎหมายการคลังตามลำดับ

#### ข. การขาดหลักเกณฑ์ในการแบ่งแยกระหว่างกฎหมายรัฐธรรมนูญกับกฎหมายอื่น ๆ ในสาขากฎหมายมหาชน

การเน้นถึงการแบ่งแยกสาขาวิชาต่าง ๆ ในกฎหมายมหาชนภายใน อาทิ ความแตกต่างระหว่างกฎหมายรัฐธรรมนูญกับกฎหมายปกครองนั้น ดูเหมือนว่าจะเป็นไปได้ยาก และหาหลักเกณฑ์ตายตัวไม่ได้

เหตุผลที่กล่าวข้างต้นก็เพราะว่าไม่มีคำตอบของความต่อเนื่องระหว่างความหมายที่ว่านับจากส่วนไหนจึงจะถือว่าเป็นเนื้อหาของกฎหมายรัฐธรรมนูญ เราผ่านจากเนื้อหาส่วนที่เกี่ยวกับรัฐบาลไปยังการบริหารรัฐกิจ จากส่วนของผู้มีอำนาจปกครองรัฐไปยังเจ้าหน้าที่ชั้นล่างของรัฐ

สำหรับ ศาสตราจารย์ Marcel Prélot แล้ว กฎหมายรัฐธรรมนูญหมายถึงศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับกฎเกณฑ์ทางกฎหมายซึ่งผู้มีอำนาจทางการเมืองได้จัดทำและถือปฏิบัติ ถ้าจะกล่าวให้ชัด การปฏิบัติของผู้มีอำนาจทางการเมืองจะประกอบด้วย การกำหนดทิศทางของกิจกรรมต่าง ๆ

<sup>(1)</sup> Marcel Prélot, Précis du droit constitutionnel, 1<sup>re</sup> éd., p. 19.

ของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจกรรมของฝ่ายบริหาร สิ่งพิสูจน์ก็คือรัฐมนตรีก็คือหัวหน้าของฝ่ายบริหาร และกฎเกณฑ์ทางกฎหมายจะเกี่ยวพันกับกิจกรรมที่มีทั้งกฎหมายปกครองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง รัฐมนตรีมีฐานะเป็นทั้งทางรัฐธรรมนูญและทางการปกครอง

ศาสตราจารย์ M.J. Laferriere ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า กฎหมายรัฐธรรมนูญจะถูกร่างไว้ อยู่ในบทต้น ๆ ของทุกสาขาวิชากฎหมายมหาชน ทั้งนี้เพื่อแสดงให้เห็นภาพกว้าง ๆ และเพื่อเป็นการเตรียมตัวที่จะศึกษากฎเกณฑ์ทางกฎหมายในรายละเอียดอย่างลึกซึ้งต่อไป

ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งก็คือ ประเพณีปฏิบัติตลอดจนหลักสูตรการศึกษาในมหาวิทยาลัย มีบทบาทสำคัญมากในการจะกำหนดเนื้อหาวิชา เพราะการศึกษาทางวิทยาศาสตร์นั้นค่อนข้างจะสามารถแยกเนื้อหาวิชาได้เด่นชัดกว่าการศึกษาทางสังคมศาสตร์ เช่นเดียวกับการกำหนดแยกเนื้อหาวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญกับกฎหมายปกครองก็ค่อนข้างยาก ตัวอย่างเช่น กฎหมายรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสได้ละเว้นจะศึกษาถึงหลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยปล่อยให้เนื้อหาวิชากฎหมายปกครองแทน ซึ่งศึกษาถึงการแบ่งแยกอำนาจฝ่ายบริหารกับฝ่ายตุลาการ ทั้งนี้เพื่อนำมาสู่การศึกษาถึงศาลปกครองต่อไป ความจริงแล้วหลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นเนื้อหาที่สำคัญของกฎหมายรัฐธรรมนูญ แต่เนื่องจากเพื่อความสะดวกในการศึกษา จึงได้ถูกจัดไว้ในกฎหมายปกครอง ทั้ง ๆ ที่ไม่ค่อยจะถูกต้องมากนัก