



วารสาร ศาลรัฐธรรมนูญ Constitutional Court Journal

VOLUME 28 NO. 1 (JANUARY – JUNE 2026)

ปีที่ 28 ฉบับที่ 1 (มกราคม – มิถุนายน 2569)



ISSN 3088-1188 (Print)

ISSN 3088-1625 (Online)



วารสารศาสตร์ธรรมนุญ ขอเชิญชวนส่งบทความทางวิชาการเพื่อตีพิมพ์
ปีที่ 28 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม - ธันวาคม 2569)



ขอเชิญชวน บุคลากรในหน่วยงานภาครัฐ บุคลากรในหน่วยงานเอกชน สถาบันการศึกษา
เจ้าหน้าที่ของรัฐ และประชาชนทั่วไป ร่วมส่งบทความทางวิชาการเพื่อเสนอตีพิมพ์
ในวารสารศาสตร์ธรรมนุญ



บทความที่ได้ลงตีพิมพ์ในวารสารฉบับนี้ได้รับการพิจารณาจากผู้ทรงคุณวุฒิ
(Peer Review) รูปแบบ Double Blinded จำนวนอย่างน้อย 3 คน

ขอบเขตเนื้อหา
บทความวิจัยและ
บทความวิชาการ
เกี่ยวกับ

- ✓ รัฐธรรมนูญ
- ✓ กฎหมายรัฐธรรมนูญ
- ✓ กฎหมายมหาชน
- ✓ สิทธิและเสรีภาพ
- ✓ อำนาจอหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญ
และสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

กำหนดเผยแพร่ ปีละ 2 ฉบับ

ฉบับที่ 1 มกราคม - มิถุนายน ฉบับที่ 2 กรกฎาคม - ธันวาคม



ส่งบทความได้ที่

<https://so15.tci-thaijo.org/index.php/OCC>

ส่งบทความได้ตั้งแต่บัดนี้จนถึงวันที่ 30 กันยายน 2569*



* หากเกินกำหนดดังกล่าว กองบรรณาธิการขอสงวนสิทธิ์
ในการนำบทความของท่านเข้าสู่การพิจารณาในวารสารฉบับต่อไป

วารสารไม่มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการตีพิมพ์ไม่ว่ากรณีใด ๆ
สอบถามรายละเอียดเพิ่มเติม ติดต่อ กลุ่มงานสัมนาและเผยแพร่กฎหมาย
สถาบันรัฐธรรมนุญศึกษา โทรศัพท์ 0-2141-7573 หรือ 0-2141-7630



วารสาร ศาลรัฐธรรมนูญ Constitutional Court Journal

VOLUME 28 NO. 1 (JANUARY – JUNE 2026)

ปีที่ 28 ฉบับที่ 1 (มกราคม – มิถุนายน 2569)



ISSN 3088-1188 (Print)
ISSN 3088-1625 (Online)

ศาลรัฐธรรมนูญ

Constitutional Court Journal

ปีที่ 28 ฉบับที่ 1 (มกราคม – มิถุนายน 2569)
Vol. 28 No. 1 (January – June 2026)

ISSN: 3088-1188 (Print)
ISSN: 3088-1625 (Online)

วัตถุประสงค์

สนับสนุน ส่งเสริม และพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ กฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายมหาชน สิทธิและเสรีภาพ อำนาจอหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญและสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ส่งเสริมและสนับสนุนให้นักวิชาการ นิสิตนักศึกษา เจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้ที่สนใจทั่วไป ได้มีโอกาสเผยแพร่ผลงานทางวิชาการและผลงานวิจัย

กำหนดตีพิมพ์

ฉบับที่ 1 มกราคม – มิถุนายน และ ฉบับที่ 2 กรกฎาคม – ธันวาคม

กองบรรณาธิการ

ศาสตราจารย์ ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์	ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
ศาสตราจารย์ พิเศษ นรนิติ เศรษฐบุตร	ราชบัณฑิต
ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
รองศาสตราจารย์ ดร.ภุชเรศย์ ฟูวงศ์เจริญ	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
รองศาสตราจารย์ ดร.สุปรียา แก้วละเอียด	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ที่ปรึกษากิตติมศักดิ์

คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ปรึกษา

นางสาวร่มปรางค์ สวมประคำ	เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
นายอดิเทพ อวยยะพัฒน์	รองเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
นางฉัตรแก้ว เลิศไพฑูรย์	รองเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
ว่าที่เรือตรี ดิเรก สุขสว่าง	รองเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

คณะผู้จัดทำวารสาร

สถาบันรัฐธรรมนุญศึกษา

วารสารศาลรัฐธรรมนูญ ไม่มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการตีพิมพ์จากผู้เขียนไม่ว่าในกรณีใด ๆ

บทความที่จะได้รับการตีพิมพ์ลงในวารสารศาลรัฐธรรมนูญ จะต้องผ่านการพิจารณาบทความ

โดยผู้ทรงคุณวุฒิ (Peer Review) อย่างน้อย 3 ท่านต่อ 1 บทความ

ในรูปแบบปกปิดชื่อผู้แต่งและชื่อผู้พิจารณา (Double-blinded peer review)

จริยธรรมของบรรณาธิการ

1. บรรณาธิการมีหน้าที่ตรวจสอบเนื้อหาของบทความ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของวารสารศาสตร์จริยธรรม
2. บรรณาธิการมีหน้าที่พิจารณา กลั่นกรอง และให้ความเห็นต่อบทความที่ได้รับ ด้วยความเป็นกลาง
3. บรรณาธิการมีหน้าที่เสนอชื่อผู้ทรงคุณวุฒิเพื่ออ่านประเมินบทความ ทั้งนี้ ต้องพิจารณาด้วยความโปร่งใส ไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน และเนื้อหาของบทความตรงตามความเชี่ยวชาญของผู้ทรงคุณวุฒิ
4. บรรณาธิการต้องไม่เปิดเผยข้อมูลของผู้เขียนหรือผู้ทรงคุณวุฒิประเมินบทความแก่บุคคลอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องในช่วงระยะเวลาประเมินบทความ
5. บรรณาธิการต้องไม่มีส่วนได้เสียกับผู้เขียนบทความ และผู้ทรงคุณวุฒิประเมินบทความ

จริยธรรมของผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่ออ่านประเมินบทความ

1. ผู้ทรงคุณวุฒิต้องประเมินบทความด้วยความเที่ยงตรง เป็นธรรม และมีความเป็นกลางทางวิชาการ
2. ผู้ทรงคุณวุฒิต้องประเมินคุณภาพบทความ โดยไม่เปิดเผยข้อมูลใด ๆ ของบทความที่พิจารณาแก่บุคคลอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวข้อง ในช่วงระยะเวลาประเมินบทความ
3. ผู้ทรงคุณวุฒิต้องปฏิเสธการประเมินบทความ หากเห็นว่าผลประโยชน์ทับซ้อนกับผู้เขียนบทความ
4. ผู้ทรงคุณวุฒิควรให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์และสอดคล้องกับเนื้อหาของบทความแก่ผู้เขียนบทความ
5. ผู้ทรงคุณวุฒิอาจปฏิเสธการประเมินบทความได้ หากเห็นว่าเนื้อหาของบทความไม่ตรงกับสาขาวิชาที่ตนเชี่ยวชาญ
6. ผู้ทรงคุณวุฒิต้องแจ้งให้บรรณาธิการทราบ หากบทความมีความเหมือนหรือซ้ำซ้อนกับผลงานอื่น ๆ
7. ผู้ทรงคุณวุฒิต้องดำเนินการประเมินบทความให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด เพื่อให้ผู้เขียนสามารถปรับปรุงแก้ไขบทความได้ทัน และสามารถตีพิมพ์ตามกำหนดของวารสารศาสตร์รัฐธรรมนุญ

จริยธรรมของผู้เขียนบทความ

1. บทความที่ส่งมาพิจารณา ต้องเป็นผลงานใหม่ที่ไม่เคยตีพิมพ์ที่ใดมาก่อน และไม่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของวารสารอื่น
2. เนื้อหาในบทความต้องมีใช้การตัดทอนหรือคัดลอกมาจากบทความ หนังสือ ตำราหรืองานวิจัยของผู้อื่นโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือขาดการอ้างอิงที่ถูกต้อง
3. ผู้เขียนต้องแก้ไขบทความตามความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิและกองบรรณาธิการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด หากไม่เป็นไปตามที่กำหนดอาจจะต้องเลื่อนการตีพิมพ์เผยแพร่บทความออกไป หรืออาจถูกถอดถอนออกจากการพิจารณาตีพิมพ์กับวารสารศาสตร์ธรรมนุญ
4. ผู้เขียนต้องรับผิดชอบต่อความถูกต้องของบทความ รวมไปถึงการอ้างอิงผลงาน ภาพ ตารางหรืองานวิจัยของผู้อื่น หากมีกรณีการฟ้องร้องจะเป็นความรับผิดชอบของผู้เขียนแต่เพียงผู้เดียว ทางวารสารศาสตร์ธรรมนุญจะไม่รับผิดชอบใด ๆ ทั้งสิ้น



ข้อกำหนดและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาบทความ เพื่อตีพิมพ์ในวารสารศาลรัฐธรรมนูญ

ชื่อวารสาร: วารสารศาลรัฐธรรมนูญ (Constitutional Court Journal)

กำหนดเผยแพร่: 2 ฉบับ ต่อ ปี

ฉบับที่ 1 มกราคม – มิถุนายน

ฉบับที่ 2 กรกฎาคม – ธันวาคม

เจ้าของ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ (Office of the Constitutional Court)

วัตถุประสงค์: 1. เพื่อสนับสนุน ส่งเสริม และพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ กฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายมหาชน สิทธิและเสรีภาพ อำนาจอหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญและสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

2. เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้นักวิชาการ นิสิตนักศึกษา เจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้ที่สนใจทั่วไป ได้มีโอกาสเผยแพร่ผลงานทางวิชาการและผลงานวิจัย

ขอบเขตเนื้อหา: บทความวิจัยและบทความวิชาการทางด้านรัฐธรรมนูญ กฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายมหาชน สิทธิและเสรีภาพ อำนาจอหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญและสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ส่วนประกอบของบทความ ประกอบด้วย

1. ชื่อเรื่อง (Title) ต้องมีทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ
2. ชื่อผู้เขียนและสังกัด (Author) ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ
3. บทคัดย่อ (Abstract) ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ความยาวไม่เกิน 1 หน้ากระดาษ หรือไม่เกิน 300 คำ โดยมีเนื้อหาที่แสดงให้เห็นถึง วัตถุประสงค์ วิธีดำเนินการวิจัย ผลการวิจัย ข้อเสนอแนะ และคำสำคัญ (Keywords)
4. เนื้อหาของบทความ หรือบทวิจัย ประกอบด้วย
 - 4.1 บทนำ อธิบายความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ วิธีดำเนินการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย สมมติฐาน (ถ้ามี)
 - 4.2 ผลการวิจัย แสดงผลของการวิจัยและข้อมูลต่าง ๆ ที่ได้จากการศึกษาวิจัย มีตารางหรือภาพประกอบตามความจำเป็นและเหมาะสม
 - 4.3 บทสรุป การสรุปผลที่ได้จากการวิจัย และข้อเสนอแนะ
 - 4.4 บรรณานุกรม ต้องสอดคล้องกับการอ้างอิงในเนื้อหาและเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในการเขียนอ้างอิงตามที่กำหนด

ในกรณีบทความต้นฉบับเป็นภาษาอังกฤษให้ระบุชื่อเรื่อง (Title) ชื่อผู้เขียนและสังกัด (Author) บทคัดย่อ (Abstract) และคำสำคัญ (Keywords) เป็นภาษาอังกฤษเท่านั้น ทั้งนี้ เนื้อหาของบทความต้องมีย่อประกอบเช่นเดียวกับบทความต้นฉบับที่เป็นภาษาไทยซึ่งประกอบด้วย บทนำ (Introduction) ผลการวิจัย (Content) บทสรุป (Conclusion) และบรรณานุกรม (Reference)

รูปแบบการจัดพิมพ์

1. เนื้อหาต้นฉบับ (ภาษาไทย หรือ ภาษาอังกฤษ) มีความยาวไม่เกิน 20 หน้า A4 โดยกำหนดระยะขอบกระดาษ ดังนี้

- ขอบด้านบนและด้านล่าง 1 นิ้ว (2.54 เซนติเมตร)
- ขอบด้านซ้ายและด้านขวา 1.1 นิ้ว (2.8 เซนติเมตร)
- ขอบด้านขวา 1 นิ้ว (2.54 เซนติเมตร)

2. ใช้ตัวอักษรภาษาไทย/ภาษาอังกฤษพิมพ์ด้วย TH SarabunPSK โดยมีขนาดตัวอักษร ดังนี้

- ชื่อเรื่อง: ขนาด 18 ตัวหนา
- ชื่อผู้เขียน: ขนาด 14 ปกติ
- ชื่อสังกัด: ขนาด 12 ปกติ
- เนื้อหาส่วนอื่น: ขนาด 16 ปกติ
- เชิงอรรถท้ายหน้า: ขนาด 14 ปกติ

3. เว้นวรรคบรรทัดเดียว (Single-line spacing)

4. รูปแบบการอ้างอิงเป็นไปตามที่วารสารศาสตร์ธรรมนุกำหนด โดยสามารถศึกษาเพิ่มเติมได้ที่ <https://so15.tci-thaijo.org/index.php/OCC> หัวข้อ “คำแนะนำผู้แต่ง”

การพิจารณาบทความ

1. ผู้เขียนสามารถส่งต้นฉบับบทความทางวิชาการในรูปแบบไฟล์เอกสาร word และ pdf มาที่ <https://so15.tci-thaijo.org/index.php/OCC> โดยต้องเป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์เผยแพร่ที่ไหนมาก่อน และไม่อยู่ระหว่างการเสนอขอลงพิมพ์ในสื่อสิ่งพิมพ์ใด ๆ เว้นแต่เป็นการเรียบเรียงขึ้นใหม่

ในกรณีบทความที่เสนอเข้ามาเพื่อตีพิมพ์ในวารสารศาสตร์ธรรมนุก เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัย หรือได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากหน่วยงานใด ให้ทำเชิงอรรถท้ายหน้า (Footnote) ของหน้าแรก

2. กองบรรณาธิการพิจารณาในเบื้องต้นเกี่ยวกับขอบเขตและความเหมาะสมของเนื้อหาตามวัตถุประสงค์ของวารสาร ตลอดจนรูปแบบการพิมพ์ตามข้อกำหนด หากกองบรรณาธิการเห็นว่าควรรับผลงานของผู้เขียนไว้พิจารณา ผลงานจะได้รับการพิจารณาในขั้นตอนต่อไป แต่หากกองบรรณาธิการเห็นว่าไม่ควรรับผลงานของผู้เขียนไว้พิจารณา ผลงานจะไม่ได้รับการพิจารณาตีพิมพ์ ทั้งนี้ กองบรรณาธิการจะแจ้งผลการพิจารณาในขั้นต้นให้ผู้เขียนทราบโดยไม่ชักช้า

3. ผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกอ่านประเมินเนื้อหาของบทความเพื่อควบคุมคุณภาพทางวิชาการ จำนวนไม่น้อยกว่า 3 คน/บทความ ด้วยวิธีการประเมินแบบ Double-blinded peer review โดยจะแจ้งผลการประเมิน 3 รูปแบบ ได้แก่

- (1) “เห็นสมควรให้ตีพิมพ์โดยไม่มีการแก้ไข” ผลงานจะได้รับการพิจารณาในขั้นตอนต่อไป
- (2) “เห็นสมควรให้แก้ไข และเมื่อแก้ไขแล้วให้ส่งกลับมาที่ผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อพิจารณาอีกครั้ง หรือให้บรรณาธิการพิจารณาได้ทันที” โดยเมื่อผู้เขียนแก้ไขตามคำแนะนำของผู้ทรงคุณวุฒิหรือบรรณาธิการแล้ว ผลงานจะได้รับการพิจารณาในขั้นตอนต่อไป ทั้งนี้ หลังจากได้รับผลการประเมินจากผู้ทรงคุณวุฒิหรือบรรณาธิการครั้งที่สอง กองบรรณาธิการพิจารณาตีพิมพ์ผลงานของผู้เขียนอีกครั้ง โดยกองบรรณาธิการสงวนสิทธิในการตรวจ แก้ไข ขอข้อมูลเพิ่มเติม และจัดรูปแบบก่อนการตีพิมพ์ เพื่อให้เป็นไปตามรูปแบบและรายละเอียดที่วารสารศาสตร์รัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งกองบรรณาธิการอาจส่งผลงานคืนไปให้ผู้เขียนแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติมได้
- (3) “เห็นสมควรปฏิเสธการพิมพ์” ผลงานจะไม่ได้รับการพิจารณาตีพิมพ์
- (4) กองบรรณาธิการขอสงวนสิทธิไม่พิจารณาคัดเลือกบทความที่ผู้เขียนมิได้แก้ไขปรับปรุงคุณภาพให้เป็นไปตามความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิและกองบรรณาธิการ และผลการวินิจฉัยของกองบรรณาธิการถือเป็นที่สุด
- (5) ผู้เขียนบทความทางวิชาการจะได้รับค่าตอบแทนในการเขียนบทความ เมื่อได้มีการนำบทความทางวิชาการลงพิมพ์เผยแพร่ในวารสารศาสตร์รัฐธรรมนูญ ตามอัตราที่กำหนดไว้

วารสารศาสตร์รัฐธรรมนูญไม่มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการตีพิมพ์จากผู้เขียนบทความไม่ว่ากรณีใด ๆ

สามารถสอบถามข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่ กลุ่มงานสัมมนาและเผยแพร่กฎหมาย สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ (อาคารเอ) ชั้น 5 เลขที่ 120 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210 หรือ โทรศัพท์ 0-2141-7573 และ 0-2141-7998 ในวันเวลาราชการ

วารสารศาสตร์รัฐธรรมนูญ ฉบับปีที่ 28 เล่มที่ 1 เดือนมกราคม - มิถุนายน 2569 ฉบับนี้ มีเนื้อหาประกอบไปด้วย บทความวิชาการที่ผ่านการประเมินคุณภาพจากผู้ทรงคุณวุฒิแบบ Double-blinded peer review 3 คน จำนวน 4 บทความ ได้แก่ (1) บทความ เรื่อง “การเข้าสู่ระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรครั้งแรกของสวีเดน (ค.ศ. 1719-1772)” โดย ศาสตราจารย์ ดร.ไชยันต์ ไชยพร บทความเรื่องนี้ผู้เขียนได้นำเสนอแง่มุมทางประวัติศาสตร์การเมืองที่น่าสนใจเกี่ยวกับจุดเริ่มต้นของระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) โดยได้ชี้ให้เห็นข้อเท็จจริงที่มีกฎหมายรองรับว่า แม้อังกฤษจะเป็นต้นแบบของระบอบนี้ แต่สวีเดนถือเป็นประเทศแรกที่มีระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญที่เป็น “ลายลักษณ์อักษร” อย่างชัดเจน ซึ่งเกิดขึ้นก่อนที่ฝรั่งเศสและอังกฤษจะเริ่มใช้คำเรียกนี้อย่างเป็นทางการในศตวรรษที่ 19 เนื้อหาหลักของบทความวิเคราะห์ถึงวิกฤตการณ์ทางการเมืองของสวีเดนหลังความพ่ายแพ้ใน “มหาสงครามทางเหนือ” (Great Northern War) และการสวรรคตอย่างกะทันหันของพระเจ้าคาร์ลที่ 12 โดยปราศจากรัชทายาทในปี ค.ศ. 1718 สถานการณ์ดังกล่าวกลายเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่ทำให้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์สิ้นสุดลง และเปิดโอกาสให้สภานันดร (Riksdag) เข้ามามีบทบาทในการต่อรองผ่าน “สัญญาทางการเมือง” กับสมเด็จพระราชินีอูลริกา เอลิโอนอรา เพื่อแลกกับการขึ้นครองราชย์ นำไปสู่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครอง ค.ศ. 1720 ยุคสมัยดังกล่าวจึงถูกขนานนามว่า “ยุคแห่งเสรีภาพ” (Age of Liberty) ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ยานาจอธิปไตยสูงสุดตกเป็นของราษฎร และการวางรากฐาน “เสรีภาพที่ยึดโยงกับกฎหมาย” (Law-bound Liberty) อย่างเป็นระบบ บทความนี้จึงไม่เพียงแต่เป็นการทบทวนประวัติศาสตร์สวีเดน แต่ยังเป็นการสำรวจรากเหง้าของอุดมการณ์รัฐธรรมนูญนิยมและการต่อรองอำนาจระหว่างสถาบันกษัตริย์และราษฎร ซึ่งเป็นบทเรียนสำคัญในทางรัฐศาสตร์ที่ช่วยให้เข้าใจถึงวิวัฒนาการของระบอบประชาธิปไตยในระดับสากลได้ลึกซึ้งยิ่งขึ้น

(2) บทความ เรื่อง “อธิปไตยแห่งรัฐธรรมนูญในยุคดิจิทัล: บทวิเคราะห์นิติวิธีของสภาแห่งรัฐฝรั่งเศสในคดี French Data Network” เรื่องนี้ผู้เขียนได้นำเสนอประเด็นความขัดแย้งที่แหลมคมระหว่าง “ความมั่นคงแห่งชาติ” และ “สิทธิในข้อมูลส่วนบุคคล” ในยุคที่ข้อมูลจราจรทางคอมพิวเตอร์กลายเป็นหัวใจสำคัญของการสืบสวนคดีอาชญากรรมและการต่อต้านการก่อการร้าย โดยมีจุดเปลี่ยนสำคัญมาจากคำวินิจฉัยของศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป (CJEU) ที่วางบรรทัดฐานห้ามมิให้รัฐสมาชิกจัดเก็บข้อมูลจราจรแบบ “ทั่วไปและไม่เจาะจง” ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อระบบการทำงานด้าน

ความมั่นคงของฝรั่งเศสที่พึ่งพาการจัดเก็บข้อมูลมหาศาลนี้มาโดยตลอด หัวใจหลักของบทความอยู่ที่การวิเคราะห์นิติวิธีอันแยบยลของสภาแห่งรัฐฝรั่งเศส (Conseil d'État) ในการคลี่คลายวิกฤตการณ์นี้โดยมิได้เลือกหนทางแห่งการแตกหักหรือประกาศสงครามตุลาการกับสหภาพยุโรป แต่ใช้วิธีการยืนยัน “หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ” (Primacy of the Constitution) เหนือกฎหมายลำดับรองของสหภาพยุโรปในกรณีที่กระทบต่อเอกลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญ พร้อมทั้งประยุกต์ใช้ “หลักโซลางเงอฉบับฝรั่งเศส” (Solange) ซึ่งเป็นการยอมรับข้อจำกัดของกฎหมายยุโรป “ตราบเท่าที่” รัฐยังคงเผชิญกับภัยคุกคามร้ายแรง เพื่อรักษาสถานะเดิมของการจัดเก็บข้อมูลเพื่อความมั่นคงเอาไว้ได้อย่างถูกฝาถูกตัว บทความชิ้นนี้ไม่เพียงแต่เป็นกรณีศึกษาที่สะท้อนถึงศิลปะแห่งการตีความกฎหมายมหาชนในระดับสากล แต่ยังมุ่งเสนอแนะแนวทางสำหรับประเทศไทยในการออกแบบกฎหมายความมั่นคงไซเบอร์และกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (PDPA) ให้สามารถสร้างดุลยภาพที่ยั่งยืนระหว่างอำนาจอธิปไตยของรัฐและความสงบเรียบร้อย กับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามมาตรฐานสากลในยุคดิจิทัล

(3) บทความ เรื่อง “การปฏิรูปสถาบันทางการเมืองเพื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย: กรณีศึกษาการปฏิรูประบบเลือกตั้งไทย” โดย จิราภรณ์ คำจันทร์ ผู้เขียนได้นำเสนอบทวิเคราะห์ที่แหลมคมเกี่ยวกับหัวใจสำคัญของการเมืองไทย นั่นคือ “ระบบเลือกตั้ง” ซึ่งมีได้ทำหน้าที่เป็นเพียงกลไกทางเทคนิคในการเข้าสู่อำนาจเท่านั้น แต่ยังเป็นสมรภูมิของการจัดสรรโครงสร้างอำนาจที่สะท้อนการต่อสู้ระหว่างกลุ่มพลังทางการเมืองต่าง ๆ ตลอดระยะเวลาหลายทศวรรษ เนื้อหาหลักของบทความนี้มุ่งสำรวจวิวัฒนาการของการปฏิรูประบบเลือกตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับสำคัญ 3 ฉบับ ได้แก่ ปี 2540 ปี 2550 และ ปี 2560 โดยผู้เขียนตั้งข้อสังเกตที่น่าสนใจว่า การเปลี่ยนจากระบบผสมคู่ขนาน (MMM) มาสู่ระบบจัดสรรหุ้นส่วนผสม (MMP) และกลับมาสู่ระบบบัตรสองใบอีกครั้งนั้น มิได้เป็นเพียงความพยายามในการสร้างเสถียรภาพหรือประสิทธิภาพทางการเมืองตามที่กล่าวอ้างเสมอไป แต่กลับแฝงไปด้วยนัยยะทางการเมืองที่ซับซ้อนนำไปเป็น “เครื่องมือ” เพื่อกำหนดทิศทางและผลลัพธ์ทางการเมืองให้สอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มตนเองในขณะนั้น โดยผู้เขียนได้สรุปผลการศึกษาที่น่าขบคิดไว้ว่า トラบใดที่การปฏิรูประบบเลือกตั้งยังคงมุ่งเน้นไปที่การทำลายล้างคู่แข่งทางการเมืองหรือการสืบทอดอำนาจ มากกว่าการสร้างกติกาที่ยึดโยงกับเจตจำนงของประชาชนอย่างแท้จริง การเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยที่ยั่งยืนย่อมเกิดขึ้นได้ยาก บทความชิ้นนี้จึงเป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับผู้ที่ต้องการทำความเข้าใจพลวัตของการเมืองไทยในเชิงลึก รวมถึงผู้ที่กำลังมองหาทางออกในการออกแบบสถาบันทางการเมืองเพื่อให้ประเทศไทยก้าวพ้นจากวงจรความขัดแย้งและก้าวสู่ความเป็นประชาธิปไตยที่เข้มแข็งในอนาคต

(4) บทความ เรื่อง “ศาลรัฐธรรมนูญ กับ หลักศาลต้องไม่พิพากษาเกินคำขอ (*Ne ultra petita*) : บทสำรวจเบื้องต้นและตัวอย่างของต่างประเทศ” โดย ภวัต ธนกร และนิติกร จิรฐิติกาลกิจ นำเสนอประเด็นทางนิติศาสตร์ที่กำลังเป็นที่ถกเถียงอย่างกว้างขวางในบริบทการเมืองไทย โดยเฉพาะข้อสงสัยที่ว่าศาลรัฐธรรมนูญสามารถวินิจฉัยประเด็นที่อยู่นอกเหนือจากคำร้องของผู้ร้องได้หรือไม่ โดยบทความนี้ผู้เขียนเริ่มต้นด้วยการสำรวจนิยามของหลัก *Ne ultra petita* ซึ่งเป็นหลักการสากลที่จำกัดอำนาจศาลให้พิจารณาเฉพาะเรื่องที่ได้รับคำร้องขอ เพื่อประกันความเป็นธรรมและสอดคล้องกับหลักนิติธรรม หัวใจสำคัญของบทความอยู่ที่การวิเคราะห์ว่า ในคดีรัฐธรรมนูญซึ่งเกี่ยวข้องกับกฎหมายมหาชนและสาธารณประโยชน์ หลักการนี้อาจได้รับการยกเว้นในบางกรณี ผู้เขียนได้ศึกษาเปรียบเทียบกรณีศึกษาจากต่างประเทศ เช่น อินโดนีเซีย อินเดีย โคลอมเบีย และเยอรมนี เพื่อชี้ให้เห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญในประเทศเหล่านี้เคยมีคำวินิจฉัยเกินคำขอ โดยมีเหตุผลรองรับที่น่าสนใจ เช่น เพื่อแก้ปัญหาสัญญากาศทางกฎหมาย หรือเพื่อพิทักษ์ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เป็นต้น ในกรณีที่บทบัญญัติที่ถูกร้องมีความเกี่ยวเนื่องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันจนไม่สามารถแยกพิจารณาได้ บทความนี้ไม่เพียงแต่ช่วยขยายพรมแดนความรู้ทางวิชาการเกี่ยวกับบทบาทขององค์กรตุลาการ แต่ยังมอบมุมมองใหม่ในการทำความเข้าใจพลวัตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญไทยว่าควรจรรักษาดุลยภาพระหว่างการยึดถือเคร่งครัดในคำร้องกับการใช้อำนาจเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของมหาชนอย่างไรในภาวะวิกฤตทางกฎหมาย บทความนี้จึงเป็นบทความที่ไม่ควรพลาดสำหรับผู้สนใจกฎหมายรัฐธรรมนูญและการเมืองการปกครองเปรียบเทียบ

เนื้อหาในส่วนต่อมา ได้แก่ นานาสาระ ประกอบไปด้วยสรุปการปาฐกถา เรื่อง “สถานการณ์ของหลักนิติธรรมไทยในปัจจุบัน” โดย ศาสตราจารย์พิเศษ ดร. กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ ซึ่งได้อธิบายถึงหลักนิติธรรมไว้ว่า หลักนิติธรรมไม่ใช่เพียงเทคนิคทางกฎหมาย แต่เป็นกลไกกำกับอำนาจรัฐและรากฐานของความไว้วางใจสาธารณะ โดยในปัจจุบันกำลังเผชิญกับภาวะถดถอยทั่วโลก (Rule of Law Recession) และสำหรับประเทศไทย แม้ว่าหลักการนี้จะถูกบัญญัติในรัฐธรรมนูญแต่ยังมีความท้าทายในมิติของการตรวจสอบการใช้อำนาจและการทุจริต ดังนั้น การเสริมสร้างหลักนิติธรรมจึงต้องมุ่งเน้นความยุติธรรมที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง (People-Centered Justice) พร้อมพัฒนาองค์กรตุลาการให้มีความอิสระควบคู่กับความรับผิดชอบ เพื่อฟื้นฟูความเชื่อมั่นและทำให้รัฐธรรมนูญเป็น “สัญญาประชาคม” ที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างแท้จริง

ท้ายที่สุดจะเป็นสรุปนำเสนอในการประชุมนานาชาติของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย ณ นครเซนต์ปีเตอส์เบิร์ก สหพันธรัฐรัสเซีย หัวข้อ “การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและความท้าทายระดับโลกในยุคปัจจุบัน” โดย นายณกต เทพพิทักษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้กล่าวถึงความท้าทายของศาลรัฐธรรมนูญไทยท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงระดับโลก ครอบคลุมตั้งแต่การปรับตัวสู่ “ศาลดิจิทัล” ด้วยการนำปัญญาประดิษฐ์ (AI) มายกระดับงานคดีและการบริการประชาชนหรือบทบาทในฐานะของ “ผู้พิทักษ์สิทธิคนรุ่นอนาคต” ในการตีความรัฐธรรมนูญเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอากาศสะอาด ตลอดจนความมุ่งมั่นในการรักษาความยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญและหลักนิติธรรมเพื่อคลี่คลายความขัดแย้งและสร้างเสถียรภาพให้แก่บ้านเมืองในยุคภูมิรัฐศาสตร์ที่ซับซ้อน

ท้ายนี้ กองบรรณาธิการ ขอขอบคุณผู้เขียนบทความทุกท่านที่ให้เกียรติสร้างสรรค์บทความและหวังเป็นอย่างยิ่งว่าวารสารศาลรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะเป็นประโยชน์กับท่านผู้อ่าน ทั้งนี้ หากท่านผู้อ่านมีข้อเสนอแนะประการใดต่อการจัดทำวารสารศาลรัฐธรรมนูญ กองบรรณาธิการขอน้อมรับด้วยความยินดียิ่ง

บรรณาธิการ

สารบัญ

บทความวิชาการ

- “การเข้าสู่ระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรครั้งแรก.....15
ของสวีเดน (ค.ศ. 1719-1772)”
โดย ศาสตราจารย์ ดร. ไชยันต์ ไชยพร
 - ภาคผนวก 1 คำแปล การเรียกประชุมสมัชชานันดรแห่งราชอาณาจักรสวีเดน51
 - ภาคผนวก 2 คำแปล บทบัญญัติแห่งสมัชชานันดรแห่งราชอาณาจักรสวีเดน54
 - ภาคผนวก 3 คำแปล รูปแบบการปกครองของสวีเดน ปี 1720.....58
- “อธิปไตยแห่งรัฐธรรมนูญในยุคดิจิทัล: บทวิเคราะห์นิติวิธีของสภาแห่งรัฐฝรั่งเศส83
ในคดี French Data Network สู่การถ่วงดุลระหว่างความมั่นคงแห่งชาติกับ
สิทธิในข้อมูลส่วนบุคคล”
โดย อานันท์ กระบวนศรี
- “การปฏิรูปสถาบันทางการเมืองเพื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย: 113
กรณีศึกษาการปฏิรูประบบเลือกตั้งไทย”
โดย จิราภรณ์ คำจันทร์
- “ศาลรัฐธรรมนูญ กับ หลักศาลต้องไม่พิพากษาเกินคำขอ (*Ne ultra petita*): 140
บทสำรวจเบื้องต้นและตัวอย่างของต่างประเทศ”
โดย ภวัต ธนากร และนิติกร จิรฐิติกาลกิจ

นานาสาระ

- “สถานการณ์ของหลักนิติธรรมไทยในปัจจุบัน” 176
โดย ศาสตราจารย์พิเศษ ดร. กิตติพงษ์ กิตยารักษ์
- “การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและความท้าทายระดับโลกในยุคปัจจุบัน” 185
โดย นายณกมล เทพพิทักษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

บทความวิชาการ

การเข้าสู่ระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรครั้งแรกของสวีเดน (ค.ศ. 1719-1772)

The First Establishment of Constitutional Monarchy in Sweden (A.D. 1719-1772)

Received : 13 ม.ค. 2569

Revised : 20 ก.พ. 2569

Accepted : 25 ก.พ. 2569

ไชยันต์ ไชยพร

Chaiyan Chaiyaporn

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Faculty of Political Science, Chulalongkorn University

บทคัดย่อ

บทความนี้ศึกษาวิวัฒนาการและการเปลี่ยนผ่านของสวีเดนเข้าสู่ระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรครั้งแรกในช่วงปี ค.ศ. 1719–1772 หรือที่รู้จักในนาม “ยุคแห่งเสรีภาพ” ผู้เขียนเริ่มต้นด้วยการสืบค้นที่มาของคำว่า “Constitutional Monarchy” โดยชี้ให้เห็นว่าแม้ระบบต้นแบบจะมาจากอังกฤษ แต่คำศัพท์ดังกล่าวถูกใช้เรียกอย่างเป็นทางการครั้งแรกในฝรั่งเศสเมื่อปี ค.ศ. 1801 และอังกฤษเริ่มนำมาใช้ในช่วงกลางศตวรรษที่ 19 บทความนี้ระบุว่าสวีเดนเป็นประเทศแรกที่มีระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจนซึ่งเป็นผลสืบเนื่องจากวิกฤตความพ่ายแพ้ใน “มหาสงครามทางเหนือ” และการสวรรคตของพระเจ้าคาร์ลที่ 12 (Charles XII) โดยปราศจากรัชทายาท สถานการณ์นี้เปิดโอกาสให้สภานันดร (Riksdag) เข้ามาต่อรองผ่านการทำ “สัญญาทางการเมือง” กับสมเด็จพระราชินีอุลริกา เอลิโอนอรา (Ulrika Eleonora) โดยพระนางยอมสละพระราชอำนาจในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เพื่อแลกกับการขึ้นครองราชย์ นำไปสู่การสถาปนาธรรมนูญการปกครอง ค.ศ. 1720 ที่วางรากฐานอธิปไตยของรัฐสภาและเสรีภาพที่ยึดโยงกับกฎหมาย (Law-bound Liberty) ก่อนที่จะสิ้นสุดลงจากการรัฐประหารโดยพระเจ้ากุสตาฟที่ 3 ในปี ค.ศ. 1772

คำสำคัญ

ระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ, ยุคแห่งเสรีภาพ, ธรรมนูญการปกครอง ค.ศ. 1720, อำนาจอิสระอยู่ที่รัฐสภา, ฐานันดรแห่งราชอาณาจักร, สัญญาทางการเมือง, เสรีภาพที่ยึดโยงกับกฎหมาย

Abstract

This article examines Sweden's transition into its first written Constitutional Monarchy during the period of 1719–1772, historically referred to as the “Age of Liberty”. The author begins by tracing the etymological and historical origins of the term “Constitutional Monarchy”, noting that while England is widely regarded as the model for this system, the specific terminology emerged in France in 1801 and was only formally adopted by the British in the mid-19th century. The research asserts that Sweden was the first nation to establish a definitive written Constitutional Monarchy, a shift triggered by the devastating aftermath of the Great Northern War and the sudden death of King Charles XII without a direct heir. This power vacuum allowed the Estates of the Realm (*Riksdag*) to negotiate a “Political Contract” with Queen Ulrika Eleonora, who agreed to abolish absolute sovereignty in exchange for the throne. This consensus resulted in the 1720 Instrument of Government, which instituted a system of Parliamentary Supremacy and “Law-Bound Liberty” that endured until the coup d'état by King Gustav III in 1772.

Keywords

Constitutional Monarchy, The Age of Liberty (*Frihetstiden*), Instrument of Government 1720 (*Regeringsform*), Parliamentary Supremacy, The Estates of the Realm (*Riksens Ständer*), Political Contract, Law-Bound Liberty

เมื่อกล่าวถึงการเข้าสู่ระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญครั้งแรกของสวีเดน การใช้คำว่า ระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร ย่อมทำให้อ่านนึกถึงคำในภาษาอังกฤษว่า Constitutional Monarchy และเมื่อพูดถึงคำว่า Constitutional Monarchy คนส่วนใหญ่ หรือเกือบทั้งหมดมักจะคิดและเข้าใจว่า อังกฤษเป็นต้นแบบของระบอบการปกครองดังกล่าว และด้วยเหตุนี้ คำว่า Constitutional Monarchy ก็น่าจะเกิดขึ้นที่อังกฤษด้วย แต่เมื่อสืบค้นเรื่องนี้ พบว่า **อังกฤษเริ่มใช้คำว่า Constitutional Monarchy เรียกการปกครองของตนในศตวรรษ ที่สิบเก้า** โดยในงานของ Vernon Bogdanor ได้กล่าวว่า

Macaulay was one of the first, perhaps the very first, to notice this modern meaning of ‘Constitutional Monarchy’ when he wrote in 1855 in his *History of England*: ‘According to the pure idea of constitutional royalty, the prince reigns, and does not govern; and constitutional royalty, as it now exists in England, comes nearer than in any other country to the pure idea.’¹

หลังจากที่ผู้เขียนค้นคว้างานดังกล่าวของ Macaulay แล้ว พบว่า Macaulay ได้เขียนหนังสือ “ประวัติศาสตร์อังกฤษ” (History of England) ในปี ค.ศ. 1855 และเรียกการปกครองของอังกฤษว่า Constitutional Monarchy² โดยก่อนหน้านี้ อังกฤษยังไม่ได้ใช้คำนี้เรียกรูปแบบการปกครองของตน แต่จะใช้คำว่า King and Parliament หรือ King in Parliament ซึ่งเริ่มใช้กันมาตั้งแต่ศตวรรษที่สิบห้า และแม้ว่าหลังสงครามกลางเมืองอังกฤษในปี ค.ศ. 1642 และสถาบันพระมหากษัตริย์อังกฤษ ได้ถูกยกเลิกไปในปี ค.ศ. 1649 แต่ต่อมาได้มีการฟื้นฟูและสถาปนาสถาบันพระมหากษัตริย์อังกฤษ กลับคืนมาในปี ค.ศ. 1660 อังกฤษก็ยังเรียกการปกครองของตนเองว่า King and Parliament หรือ King in Parliament อยู่ต่อไป³

¹ Thomas Babington Macaulay, *History of England* (IV. XVII., 1849-1861), 10 อ้างถึงใน Vernon Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution* (Clarendon Press 1995) 1.

² Thomas Babington Macaulay, *The History of England from the Accession of James II* (Hugh Trevor-Roper ผู้ปรับปรุง, Penguin Classics, 1979) 211, 373.

³ โปรตดู ไชยันต์ ไชยพร, ‘จากยุคฟื้นฟูสถาบันพระมหากษัตริย์ถึงการปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ (from the English Restoration to the Glorious Revolution): ปัญหาลำดับความสำคัญระหว่าง King and Parliament และการลงเอยที่ Parliamentary Sovereignty (อำนาจสูงสุดอยู่ที่รัฐสภา)’ (เอกสารคำสอนวิชาสถาบันพระมหากษัตริย์กับการเมืองไทยสมัยใหม่, 2567) 290.

การที่ยังใช้คำว่า King and/in Parliament (พระมหากษัตริย์และรัฐสภา หรือ พระมหากษัตริย์ในรัฐสภา) เพราะต้องการบ่งชี้ว่า นับตั้งแต่ ค.ศ. 1660 เป็นต้นไป พระมหากษัตริย์จะทรงใช้พระราชอำนาจของพระองค์ได้ก็ต่อเมื่อต้องมีรัฐสภากำกับควบคู่กันไป หรือจะใช้ได้ก็ต่อเมื่อการใช้พระราชอำนาจนั้นเกิดขึ้นในหรือผ่านรัฐสภาเท่านั้น⁴ และเมื่ออังกฤษได้ผ่านช่วงที่เรียกว่า “การปฏิวัติอันรุ่งโรจน์” (the Glorious Revolution) ในปี ค.ศ. 1688 Macaulay ได้เรียกการปกครองของอังกฤษในช่วงนั้นว่า ‘parliamentary government’ หรือ การปกครองโดยรัฐสภา⁵ และต่อมาในปี ค.ศ. 1866 Macaulay ได้เรียกการปกครองของอังกฤษในสมัยของเขาว่า Constitutional Monarchy

หลังจากที่มีการเรียกการปกครองของอังกฤษว่า Constitutional Monarchy เป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1855 ต่อมาอีก 12 ปี ได้มีการตีพิมพ์เผยแพร่หนังสือ The English Constitution ของ Walter Bagehot ที่ตีพิมพ์ในปี ค.ศ. 1867 The English Constitution เป็นหนังสือเล่มแรกๆ ที่ถือเป็นตำราสำคัญที่วางด้วยสถานะ บทบาทและพระราชอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์และประเพณีการปกครองของสหราชอาณาจักรที่ใช้ศึกษาอ้างอิงมาจนถึงปัจจุบัน และในหนังสือของ Bagehot ก็มีการใช้คำว่า Constitutional Monarchy เรียกการปกครองของอังกฤษ⁶ Bagehot ได้อ้างอิง Macaulay และกล่าวชื่นชมการอธิบายการทำงานของรัฐบาลของ Macaulay ที่เขียนไว้ใน History of England⁷ ดังนั้น จึงพอจะกล่าวได้ว่า งานของ Macaulay มีอิทธิพลต่อการเขียน the English Constitution ของ Bagehot และกล่าวได้ว่า แม้อังกฤษจะได้ชื่อว่าเป็นต้นแบบการปกครองแบบ Constitutional Monarchy แต่คนอังกฤษเพิ่งเริ่มใช้คำว่า Constitutional Monarchy เรียกรูปแบบการปกครองของตนเมื่อ ค.ศ. 1855

คำถามคือ คำว่า Constitutional Monarchy เริ่มขึ้นครั้งแรกเมื่อไรและมาจากไหน ?

ต้นแบบจากอังกฤษ แต่ชื่อมาจากฝรั่งเศส

ในงานวิชาการส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมดเมื่อกล่าวถึงที่มาของคำ Constitutional Monarchy มักจะกล่าวอ้างจากงาน **The Monarchy and the Constitution** ของ Vernon Bogdanor อีกเช่นกัน โดยในงานของ Bogdanor กล่าวว่า คำว่า Constitutional Monarchy มาจากภาษาฝรั่งเศสว่า

⁴ โปรดดู Jeffrey Goldsworthy, ‘The Development of Parliamentary Sovereignty’ ใน H.T. Dickinson and Michael Lynch (บรรณาธิการ) *The Challenge to Westminster: Sovereignty, Devolution and Independence* (Tuckwell Press, 2000) 12-21.

⁵ Thomas Babington Macaulay (เชิงอรรถที่ 2) 108, 1027, 1047, 1260.

⁶ Walter Bagehot, *The English Constitution* (Paul Smith ผู้ปรับปรุง, Cambridge University Press 2001, 2004) 37, 41, 59, 60, 64, 218.

⁷ อ้างอิง, 130, 177, 179.

‘*La monarchie constitutionnelle*’ ถูกใช้ครั้งแรกโดยนักเขียนชาวฝรั่งเศสชื่อ William Dupré ในปี ค.ศ. 1801 แต่ Bogdanor ไม่ได้ใส่เชิงอรรถอ้างอิงว่าเขาทราบได้อย่างไรว่า Constitutional Monarchy ที่มาจากภาษาฝรั่งเศส ‘*La monarchie constitutionnelle*’ มาจาก Dupré อีกทั้งยังไม่ปรากฏรายการหนังสือหรืองานของ Dupré ในบรรณานุกรมของ Bogdanor ด้วย

ข้อความในหนังสือของ Vernon Bogdanor ในประเด็นนี้คือ

“The term ‘Constitutional Monarchy’ seems first to have been used by a French writer, W. Dupré, who wrote in 1801 of ‘*La monarchie constitutionnelle*’ and ‘*Un roi constitutionnelle*’.”⁸ (the Constitutional Monarchy and the first constitution/ผู้เขียน)

จากความช่วยเหลือของคุณุทยา ฤตตรกุล⁹ ในการค้นคว้าเอกสารต้นฉบับของ Dupré ทำให้ผู้เขียนทราบว่า คำว่า Constitutional Monarchy อยู่ในหนังสือของ W. Dupré ชื่อ *The Neological French Dictionary, containing Words of New Creation, Not to found in any French and English Vocabulary Hitherto Published; including Those added to the Language by the Revolution and the Republic (1801)*¹⁰ ซึ่งแปลความได้ว่า “พจนานุกรมภาษาฝรั่งเศสแบบนีโอโลจิคัล ซึ่งประกอบด้วยคำศัพท์เกี่ยวกับการสร้างสรรค์ใหม่ ซึ่งไม่พบในคำศัพท์ภาษาฝรั่งเศสและภาษาอังกฤษใด ๆ ที่เคยตีพิมพ์มาก่อน รวมถึงคำศัพท์ที่เพิ่มเข้ามาในภาษาอังกฤษจากการปฏิวัติและการเกิดสาธารณรัฐ” คำว่า neology หมายถึง “การใช้คำหรือสำนวนใหม่หรือคำที่กำหนดไว้ในความหมายใหม่หรือแตกต่างออกไป” (the use of a new word or expression or of an established word in a new or different sense)¹¹ นอกจากนี้หนังสือเล่มนี้จะเป็นพจนานุกรมเล่มแล้ว ยังได้นำเสนอระบบซึ่งตวงวัดแบบใหม่ในระบบเมตริก รวมทั้งระบบเหรียญเงินใหม่ด้วย และในภาพรวมของหนังสือเล่มนี้จะเป็นการก่อตัวของความทรงจำเกี่ยวกับการปฏิวัติฝรั่งเศส และประวัติศาสตร์การปฏิวัติโดยสังเขป รวมทั้งพรรณนาของสาธารณรัฐและเกร็ดเรื่องราวต่าง ๆ หนังสือเล่มนี้เกิดจากการที่ที่ประชุมสภาแห่งชาติ (สถาปนาปฏิวัติของประชาชน/ by a Decree of the National Convention in 1795) ได้ตราเป็นกฎหมายในปี ค.ศ. 1795 ให้มีการจัดทำพจนานุกรมต่อยอดจากพจนานุกรมแห่งสถาบันวิชาการแห่งฝรั่งเศสที่ตีพิมพ์ในปารีส ในปี ค.ศ. 1798¹² และหนังสือพจนานุกรมของ Dupré จัดทำเสร็จและตีพิมพ์ในปี ค.ศ. 1801

⁸ Vernon Bogdanor (เชิงอรรถที่ 1) 1.

⁹ คุณุทยา ฤตตรกุล จบปริญญาตรี รัฐศาสตร์ที่ Paris 1 Sorbonne และปริญญาโท ประวัติศาสตร์ สังคมศาสตร์ที่ Inalco (เกียรตินิยมอันดับ 1) ปัจจุบันเป็นนักศึกษาปริญญาเอกที่ Sciences Po Paris.

¹⁰ W. Dupré, *Lexicographia-Neologica Gallica; The Neological French Dictionary* (Thomas Baylis, Greville Street and Hatton Garden 1801).

¹¹ Merriam-Webster, ‘Neology’ (Merriam-Webster.com Dictionary) <<https://www.merriam-webster.com/dictionary/neology>> สืบค้นเมื่อ 11 กุมภาพันธ์ 2569.

¹² W. Dupré (เชิงอรรถที่ 10).

ในหนังสือ *Lexicographia-Neologica Gallica; The Neological French Dictionary* ที่ตีพิมพ์เผยแพร่ตามคำสั่งของรัฐสภาในปี ค.ศ. 1801 คำว่า Constitutional Monarchy ปรากฏอยู่ในหน้า 250 ภายใต้การอธิบายคำศัพท์ *La Révolution Française* (the French Revolution/ การปฏิวัติฝรั่งเศส) โดย Dupré ได้เขียนถึงคำ Constitutional Monarchy ไว้ในย่อหน้าที่สี่ และย่อหน้าที่ห้าของคำอธิบายศัพท์ *La Révolution Française* โดย Dupré ได้อธิบายคำว่า *La Révolution Française* (the French Revolution) ไว้ดังนี้

การปฏิวัติครั้งแรกในปี ค.ศ. 1789¹³ ที่เกิดขึ้นจากพระมหากษัตริย์ที่สวรรคตไปแล้ว (พระเจ้าหลุยส์ที่สิบหก/ผู้เขียน)¹⁴ การปฏิวัตินี้ได้เปลี่ยนแปลงจากรูปแบบการปกครองโดยพระมหากษัตริย์ (kingly government) ไปสู่ **Constitutional Monarchy** กล่าวคือ เป็นการปกครองของพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญ (the government of a king, according to a constitution) ประชาชนฝรั่งเศสเห็นว่า การปฏิวัตินี้เป็นผลของยุคสมัย (a work of ages) และเป็นผลงานแห่งพลังภูมิปัญญาเท่าที่มีอยู่ในขั้นตอนนี้ พระเจ้าหลุยส์ได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้ฟื้นฟูเสรีภาพของประชาชน กลับคืนมา ที่ประชุมสภาแห่งชาติ (the national assembly) หลังจากที่ได้จัดองค์การบริหารงานราชการแผ่นดินในทุกสาขาขึ้นใหม่ที่ส่งผลอยู่เป็นเวลา 2 ปี 4 เดือน 25 วัน ได้ตรากฎหมายให้การปฏิวัติครั้งแรกสมบูรณ์และสิ้นสุดลง (นั่นคือ การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1791 เมื่อวันที่ 14 กันยายน ร่างเสร็จวันที่ 3 กันยายน ค.ศ. 1791/ผู้เขียน)¹⁵ แต่ Constitutional Monarchy ของฝรั่งเศสที่เริ่มขึ้นในปี ค.ศ. 1791 แตกต่างจาก Constitutional Monarchy ของอังกฤษ เพราะอังกฤษไม่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร แต่ระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสเป็นระบอบที่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร แต่กระนั้น ฝรั่งเศสก็หาใช่ประเทศแรกที่เข้าสู่ระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร ประเทศแรกที่เข้าสู่ระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรคือ สวีเดน ซึ่งเริ่มขึ้นในปี ค.ศ. 1718 และมีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรที่จำกัด

¹³ Dupré อธิบายว่า การปฏิวัติฝรั่งเศส “เริ่มจากช่วงสี่ปีแรกที่ได้ก่อให้เกิดสองการปฏิวัติใหญ่ (two principal revolutions)” ดูเพิ่มเติมใน W. Dupré (เชิงอรรถที่ 10) 250.

¹⁴ หนังสือเล่มนี้เริ่มจัดทำในปี ค.ศ. 1795 และเสร็จสมบูรณ์ในปี ค.ศ. 1801 หลังจากที่พระเจ้าหลุยส์ฯ ถูกพิพากษาตัดสินสำเร็จโทษบนพระเศียรในวันที่ 21 มกราคม ค.ศ. 1793.

¹⁵ ย่อหน้าต่อไป Dupré ได้กล่าวว่า “การปฏิวัติครั้งสุดท้ายนี้เปรียบเสมือนการระเบิดของภูเขาไฟ และไม่เพียงแต่ต้นสะเทือนฝรั่งเศสเท่านั้น แต่ยังสั่นคลอนทั่วทั้งยุโรป ไฟที่ลุกไหม้นั้นไม่ได้ดับลงจนกว่าจะเกิดกระแสแห่งการประนีประนอมพอประมาณ (moderatism) และจิตวิญญาณแห่งการปฏิวัติและต่อต้านการปฏิวัติก็ถูกเผาผลาญสิ้นไป” ดูเพิ่มเติมใน W. Dupré (เชิงอรรถที่ 10) 250-251.

พระราชอำนาจพระมหากษัตริย์ในปี ค.ศ. 1720 หลังจากที่สวีเดนอยู่ภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในช่วงสั้น ๆ ระหว่าง ค.ศ. 1680-1718 โดย ณ ขณะนั้น ยังไม่มีคำว่า Constitutional Monarchy แต่มีคำว่า Limited Monarchy แล้ว¹⁶

ต่อไป ผู้เขียนจะกล่าวถึงการกำเนิดระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรของสวีเดน

ก่อนหน้าที่สวีเดนจะเข้าสู่ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในศตวรรษที่สิบเจ็ด ในศตวรรษที่สิบหก สวีเดนได้ก้าวสู่การมีบทบาทสำคัญยิ่งในยุโรป Gustav II พระมหากษัตริย์สวีเดนได้พิชิตดินแดนหลายแห่งบริเวณคาบสมุทรบอลติก และจากสงครามสามสิบปี (the Thirty Years' War 1618-1648)¹⁷ ได้ทำให้สวีเดนไม่เพียงแต่เป็นผู้นำของโปรเตสแตนต์ในยุโรป แต่สวีเดนได้กลายเป็นจักรวรรดิของยุโรปด้วย ผลของการผสมเชื่อมโยงของการขยายอำนาจและดินแดน ชัยชนะจากการทำศึกสงคราม การตั้งทรัพยากรเข้าร่วมศูนย์ บุคลิกภาพของพระมหากษัตริย์ในศตวรรษที่สิบเจ็ดได้ก่อให้เกิดราชาธิปไตยแบบผสมที่เข้มแข็งขึ้น ซึ่งมักจะถูกเรียกว่า “สมบูรณาญาสิทธิราชย์สวีเดน”

¹⁶ คำว่า Limited Monarchy ปรากฏขึ้นครั้งแรกในช่วงกลางทศวรรษ 1600 หลักฐานที่เก่าแก่ที่สุดของการใช้คำนี้เริ่มตั้งแต่ ค.ศ. 1643 ในงานเขียนของ Dudley Digges นักเขียนทางการเมืองที่เป็นผู้สนับสนุนราชวงศ์ (royalist) ดูเพิ่มเติมใน ‘limited monarchy’ (Oxford English Dictionary (OED)), <https://www.oed.com/dictionary/limited-monarchy_n?tab=factsheet# 194572698100> สืบค้นเมื่อ 11 กุมภาพันธ์ 2569. ส่วนความคิดแรกเริ่มเกี่ยวกับ Limited Monarchy สามารถย้อนกลับไปได้ตั้งแต่ศตวรรษที่สิบสามในความคิดของ Henry de Bracton (ค.ศ. 1210–1268) และพัฒนาชัดเจนขึ้นในเชิงทฤษฎีการเมืองในศตวรรษที่สิบห้าในงานของ Sir John Fortescue (ค.ศ. 1394–1476) โปรดดู Michael Mendle, *Dangerous Positions: Mixed Government, the Estates of the Realm, and the Making of the Answer to the xix propositions* (the University of Alabama Press 1985) 42, 59.

¹⁷ สงครามสามสิบปี เกิดจากความขัดแย้งทางศาสนาที่เริ่มขึ้นในจักรวรรดิโรมันอันศักดิ์สิทธิ์ (Holy Roman Empire) เป็นการทำสงครามระหว่างฝ่ายคาทอลิก (นำโดยจักรพรรดิแห่งราชวงศ์ Habsburg) และฝ่ายโปรเตสแตนต์ (เจ้าผู้ครองรัฐต่าง ๆ ในเยอรมนี) ฝรั่งเศสเป็นประเทศคาทอลิก แต่กลับเข้าข้างฝ่ายโปรเตสแตนต์ เพื่อสกัดกั้นอำนาจของราชวงศ์ Habsburg ที่ล้อมรอบฝรั่งเศสอยู่ (สเปนและออสเตรีย) สวีเดนภายใต้พระเจ้ากุสตาฟุส ออดอล์ฟ (Gustavus Adolphus) เข้ามาช่วยฝ่ายโปรเตสแตนต์และปฏิรูปการทหารจนกลายเป็นมหาอำนาจใหม่ สงครามยุติลงด้วยสนธิสัญญา ซึ่งมีความสำคัญทางกฎหมายระหว่างประเทศอย่างมาก โปรดดู G. Parker, *The Thirty Years' War* (พิมพ์ครั้งที่ 2, Routledge 1977) 1–22, 155–184

แต่ยุคทองของสมบูรณาญาสิทธิราชย์สวีเดน^{18,19} ดังกล่าวมีอายุอยู่ไม่ได้ยาวนาน มหาสงครามทางเหนือได้ทำให้การขยายอำนาจของสวีเดนต้องสิ้นสุดลงและรวมถึงการครองความเป็นเจ้า (hegemony) ในตอนเหนือของยุโรปด้วย หลังจากการพ่ายแพ้อย่างใหญ่หลวง ไม่เพียงสวีเดนจะต้องสูญเสียดินแดนที่มั่งคั่งอย่าง Livonia, Ingria, Estonia และหลายส่วนของฟินแลนด์และส่วนของ Pomerania ให้รัสเซีย ทั้งการสวรรคตของพระเจ้า Charles XII ได้ก่อให้เกิดวิกฤตทางการเมืองที่ร้ายแรง²⁰ “สมบูรณาญาสิทธิราชย์” สวีเดนได้สิ้นสุดลง และได้เกิดระบอบราชาธิปไตยภายใต้รัฐสภา/รัฐธรรมนูญ (parliamentary monarchy) ที่ไม่มีประเทศใดในยุโรปในศตวรรษที่สิบแปดจะเสมอเหมือน และถือเป็นประเทศแรกที่มีระบอบราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร ผลที่เกิดขึ้นคือ อำนาจทางการเมืองอยู่ในมือของการรวมตัวกันของฐานันดรทั้งสี่แห่งราชอาณาจักร (Riksdag หรือ Diet ในภาษาอังกฤษ) และโดยเฉพาะอย่างยิ่งอยู่ในมือของ

¹⁸ ผู้เขียนเห็นว่า ภายใต้กรอบแนวคิดเรื่องการปกครองแบบผสม (Mixed Constitution) ระบอบที่เรียกว่า สมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่หมายถึงพระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจอันสมบูรณ์นั้น ไม่เคยเกิดขึ้นได้จริง และการอุบัติขึ้นของคำว่า สมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น มีความหมาย หมายถึง การมีพระราชอำนาจเหนืออำนาจของศาสนจักรที่โรม โปรดดู John Plamenatz, *The Doctrine of Absolute Monarchy by Divine Right in John Plamenatz, Man and Society: Political and Social Theories from Machiavelli to Marx Volume One From the Middle Ages to Locke, A New Edition* (revised by M.E. Plamenatz and Robert Wokler, Longman 1992) 233-252 และ เอกลักษณ์ ไชยภูมิ, ‘ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy): ทฤษฎีและความเป็นจริง’ ใน เอกลักษณ์ ไชยภูมิ (บรรณาธิการ) *กษัตริย์ รัฐสภา ประชาชน: สถาบันและความคิดทางการเมืองในศตวรรษที่ 17* (สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2567) 19-27.

¹⁹ Elise M. Dermineur, (2017) *Gender and Politics in Eighteenth-Century Sweden* (Sweden International Relations and the European Atlantic World, 1660-1830, Routledge 2017) 54.

²⁰ เพิ่งอ้าง, 54.

ฐานันดรอภิชน^{21,22} และเป็นระบอบราชาธิปไตยภายใต้รัฐสภาที่พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์มีน้อยมากหรือถูกจำกัดอย่างมาก²³

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองในปี ค.ศ. 1718 ของสวีเดน เกิดจากการขึ้นสู่อำนาจของพวกอภิชน พวกอภิชนได้ใช้อำนาจสถาปนาตรรกะการปกครองที่ดำรงอยู่ก่อนหน้านี้และสถาปนารัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1720 ขึ้น โดยระบอบการปกครองที่ถูกยกเลิกไปนั้นคือ ระบอบ “สมบูรณาญาสิทธิราชย์” ของสวีเดนที่เริ่มปรากฏชัดเจนตั้งแต่ปี ค.ศ. 1680 และสิ้นสุดลงในปี ค.ศ. 1718 รวมเวลา 38 ปี และหลังจากยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์ รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1720 และรูปแบบการปกครองที่ได้รับการสถาปนาขึ้นใหม่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1720 ได้นำสวีเดนเข้าสู่ยุคที่ได้รับการขนานนามว่า

²¹ ในระบบสภานันดรสวีเดน (*Riksdag*) ในศตวรรษที่ 18 ประกอบไปด้วยฐานันดรทั้งสี่ (*Riksdag of the Four Estates*) ได้แก่ ขุนนาง นักบวช ชาวเมือง/พ่อค้า และชาวนา แต่ละฐานันดรจะมีการประชุมสภาแยกกัน และเมื่อถึงเวลาที่จะมีประชุมร่วมกัน ขุนนางและนักบวชจะถือว่าเป็นอภิชน ส่วนชาวเมือง/พ่อค้าและชาวนาจะไม่ถือเป็นอภิชน และอภิชนที่เป็นขุนนางหรือฐานันดรอภิชนขุนนาง (*Estate of Nobility* หรือ *Adelsståndet*) ถือเป็นสภาที่มีอำนาจและอิทธิพลมากที่สุดในบรรดาสภาทั้งสี่ในช่วงยุคแห่งเสรีภาพ (ค.ศ. 1719–1772) ฐานันดรนี้ได้ปกครองสวีเดนอย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะที่พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ถูกลดทอนลงจนเป็นเพียงประมุขในนามเท่านั้น โปรดดู Michael Roberts, *The Age of Liberty: Sweden 1719-1772* (Cambridge University Press 1986) 65–82, 101–115. ส่วนความเป็นมาของกำเนิดอภิชนขุนนางและฐานันดรอภิชนขุนนาง โปรดดู ไชยันต์ ไชยพร, *ประเพณีการปกครองของสวีเดน สภาท้องถิ่น (ting) สิทธิในการเลือกพระมหากษัตริย์ เสรีภาพและการปกครองตนเองของชาวนา (the Many)* (e-book, สถาบันพระปกเกล้า 2567) 23–30, 47–52. และ ไชยันต์ ไชยพร, *เส้นทางสู่ประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญของสวีเดน ระหว่างศตวรรษที่สิบถึง ค.ศ. 1290* (e-book, สถาบันพระปกเกล้า 2567) 63–76. ส่วนกำเนิดสภานันดรหรือ Riksdag ที่ประชุมกันที่ Argöba ในปี ค.ศ. 1435 โปรดดู John J. Murray, ‘The Peasant Revolt of Engelbrekt Engelbrektsson and the Birth of Modern Sweden’ (1947) 3 *The Journal of Modern History* 193, 196. และ ไชยันต์ ไชยพร, *เส้นทางสู่ประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญของสวีเดน: สองศตวรรษแห่งการเปลี่ยนแปลงจากอภิชนาธิปไตยแบบผสม regimen politicum สู่สหภาพคาลมาร์, การปลดแอก และการเริ่มเข้าสู่รัฐสมัยใหม่ระหว่าง ค.ศ. 1350-1523* (e-book, สถาบันพระปกเกล้า 2569) อยู่ระหว่างการจัดทำ.

²² Elise M. Dermineur (เชิงอรรถที่ 19) 2.

²³ Elise M. Dermineur (เชิงอรรถที่ 19) 56.

“ยุคแห่งเสรีภาพ” (the Age of Liberty/*frihetstiden*) หรือ “ยุคแห่งเสรีภาพทางการเมือง” (The Period of Political Liberty)²⁴

การเปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครองสวีเดน ค.ศ. 1718: การสิ้นสุดสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และการขึ้นสู่อำนาจของพวกอภิชนและสภานิติบัญญัติ

สาเหตุหลักประการหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงการปกครองหรือเปลี่ยนรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ โดยทั่วไปคือ สงคราม อันได้แก่ การพ่ายแพ้สงคราม หรือ การวิตกกังวลว่าจะพ่ายแพ้สงคราม และการพ่ายแพ้สงครามหรือการวิตกกังวลว่าจะแพ้สงครามอาจจะเป็นปัจจัยที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองหรือเป็นเพียงเปลี่ยนแปลงตัวผู้ปกครองก็ได้

²⁴ จากการศึกษาของ Michael Roberts พบว่า คำว่า “ยุคแห่งเสรีภาพ” (The Age of Liberty) นี้ นอกจากจะเป็น คำที่นักประวัติศาสตร์ใช้อธิบายช่วงเวลาระหว่าง ค.ศ. 1719-1772 ของสวีเดนแล้ว คนในสมัยนั้นเองก็ยังใช้ คำดังกล่าวนี้เรียกช่วงเวลาดังกล่าวด้วย โดยคนในสมัยนั้นจะใช้คำว่า *frehetstidehvarfwet* โปรดดู Sten Landahl, *Bondestandets riksdagsprotokoll* 12 (Stockholm, 1978) 415 อ้างถึงใน Michael Roberts, *The Age of Liberty: Sweden 1719-1772* (2nd Edition, Cambridge University Press 2002) 59. ผู้เขียน พบว่า นักวิชาการทั้งหมดตามรายนามที่ปรากฏในเชิงอรรถที่เรียงตามลำดับเวลาการตีพิมพ์จะใช้คำว่า “the Age of Liberty” ยกเว้น Cronholm จะใช้ว่า “the Period of Political Liberty” ดูเพิ่มเติม Neander N. Cronholm, *A History of Sweden: From the Earliest Times to the Present Day Volume II* (self-published by the author in Chicago, New York and London 1902) 103; Dankwart Alexander Rustow, *The Politics of Compromise: A Study of Parties and Cabinet Government in Sweden* (Princeton University Press 1955) 12; Ingvar Andersson, (1956), *A History of Sweden [Sveriges historia]* (Carolyn Hannay ผู้แปล, Weidenfeld and Nicolson 1962) 248; Ingvar Andersson, ‘Early Democratic Traditions in Scandinavia’ ใน Joseph Albert Lauwerys (บรรณาธิการ) *Scandinavian Democracy: Development of Democratic Thought and Institutions in Denmark, Norway and Sweden* (Danish Institute 1958) 69; Irene Scobbie, *Sweden* (Ernest Benn 1972) 54; Franklin D. Scott, *Sweden: The Nation’s History, the Swedish American Historical Society* (University of Minnesota Press 1977) 237; T.K. Derry, *A History of Scandinavia: Norway, Sweden, Denmark, Finland, Iceland* (George Allen & Unwin 1979) 165; H. Arnold Barton, *Scandinavia in the Revolutionary Era, 1760-1815* (University of Minnesota Press 1986) 33; Michael Roberts (เชิงอรรถที่ 24) 1; Roger D. Congleton, ‘An Overview of Swedish Constitutional History’ ใน Roger D. Congleton (บรรณาธิการ) *Improving Democracy Through Constitutional Reform: Some Swedish Lessons* (Kluwer Academic Publishers 2003) 22; Charlotta Woff, *Noble conceptions of politics in eighteenth-century Sweden (ca 1740-1790)* (Finnish Literature Society 2008) 1; Michael Bregnsbo, ‘The Scandinavian Kingdoms’ ใน Peter H. Wilson (บรรณาธิการ) *A Companion to Eighteenth-Century Europe* (Blackwell 2008) 285; H. Arnold Barton, *Essays on Scandinavian History* (Southern Illinois University Press 2009) 8; Lars-Goran Malmberg, ‘Constitutional amendment in Sweden’ ใน Xenophon Contiades (บรรณาธิการ) *Engineering Constitutional Change: A Comparative Perspective on Europe, Canada, and the USA* (Routledge 2013) 327.

ปรากฏการณ์ที่การพ่ายแพ้สงครามเป็นปัจจัยที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง การปกครองไม่ว่าจะเป็นรูปแบบการปกครองหรือตัวบุคคลปรากฏให้เห็นชัดเจนในยุคกรีกและโรมันโบราณ ที่ในช่วงเวลานั้น นครรัฐต่าง ๆ มิได้อยู่ภายใต้รูปแบบการปกครองเดียวกันเหมือนอย่างในช่วงยุคกลางจนถึงต้นยุคสมัยใหม่ในยุโรปที่ประเทศส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมดจะปกครองภายใต้รูปแบบราชาธิปไตย ซึ่งการพ่ายแพ้สงครามของประเทศในยุโรปในช่วงระหว่างยุคกลางจนถึงต้นสมัยใหม่ ไม่ได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบอบหรือรูปแบบการปกครอง แต่ส่วนใหญ่จะเปลี่ยนเพียงตัวบุคคลเท่านั้น แต่หลังจากยุคต้นสมัยใหม่เป็นต้นไป ได้เกิดรูปแบบการปกครองที่ขึ้นมาท้าทายราชาธิปไตย อันได้แก่ รูปแบบการปกครองแบบสาธารณรัฐสมัยใหม่และการปกครองที่พระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ทำให้การพ่ายแพ้สงครามในช่วงดังกล่าวนี้ นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองได้

แต่อย่างทีกล่าวไปเกี่ยวกับกรณีของนครรัฐกรีกและโรมันโบราณ ในช่วงเวลาดังกล่าวตั้งแต่ศตวรรษที่เจ็ดและหกก่อนคริสตกาลเป็นต้นมา ยังไม่ปรากฏว่า มีรูปแบบการปกครองใดที่เป็นที่นิยมและมีอิทธิพลมากที่สุดที่เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป ดังนั้น นครรัฐต่าง ๆ ในขณะนั้นจะมีประสบการณ์ที่เข้มข้นเกี่ยวกับความขัดแย้งแตกต่างในเรื่องรูปแบบการปกครอง นครรัฐต่าง ๆ จะปกครองภายใต้รูปแบบการปกครองที่แตกต่างกันที่สามารถจำแนกได้ดังนี้คือ ราชาธิปไตย การปกครองของทรราช ฌอนาธิปไตย อภิชนาธิปไตยและประชาธิปไตย ดังนั้น เมื่อนครรัฐใดที่มีรูปแบบการปกครองแบบหนึ่งพ่ายแพ้สงครามแก่อีกนครรัฐหนึ่งที่มีรูปแบบการปกครองที่แตกต่างไป ผลลัพธ์ที่มักเกิดขึ้นคือการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองในนครรัฐที่เป็นฝ่ายพ่ายแพ้²⁵

²⁵ ปรากฏการณ์ดังกล่าวจะพบได้ในงานของ Herodotus และ Thucydides โดยในงานของ Herodotus จะกล่าวถึงการทำสงครามระหว่างกรีกทั้งหลายกับเปอร์เซีย ซึ่งชาวกรีกในนครรัฐต่าง ๆ ได้รวมตัวกันต่อสู้กับเปอร์เซีย นอกจากจะมีปัจจัยอื่น เช่น ปัจจัยทางเศรษฐกิจแล้ว ปัจจัยสำคัญคือปัจจัยทางการเมืองที่เปอร์เซียมีรูปแบบการปกครองที่แตกต่างไปจากของชาวกรีก โดยชาวกรีกในนครรัฐต่าง ๆ ที่แม้ว่าจะมีรูปแบบการปกครองที่แตกต่างกัน แต่ก็เห็นพ้องกันว่า รูปแบบการปกครองของเปอร์เซียเป็นรูปแบบการปกครองของทรราช ซึ่งเมื่อนครรัฐกรีกจำนวนไม่น้อยได้ผ่านประสบการณ์การปกครองภายใต้ทรราชมาก่อนในศตวรรษที่เจ็ดและหกก่อนคริสตกาล และในช่วงเริ่มแรก การปกครองของทรราชยังไม่ได้มีความหมายในแง่ลบสำหรับชาวกรีกโบราณ แต่ต่อมาหลังจากผ่านประสบการณ์การปกครองของทรราชไปได้ช่วงเวลาหนึ่ง และการปกครองของทรราชเริ่มเสื่อมลง ชาวกรีกในนครรัฐต่าง ๆ เริ่มมีแนวคิดที่เห็นว่า การปกครองของทรราชเป็นการปกครองที่เลวร้าย ดังนั้น ปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดสงครามระหว่างชาวกรีกกับเปอร์เซียคือ ปัจจัยเรื่องรูปแบบการปกครองที่แตกต่างกัน อีกทั้งในงานของ Herodotus ยังได้กล่าวถึงข้อถกเถียงเกี่ยวกับรูปแบบการปกครองต่าง ๆ (the constitutional debate) ที่ดำรงอยู่ในช่วงเวลานั้น สะท้อนให้เห็นถึงปรากฏการณ์ของการมีรูปแบบการปกครองที่หลากหลายและยังไม่ได้มีเอกภาพในค่านิยมที่มีต่อรูปแบบการปกครองใดรูปแบบการปกครองหนึ่ง ส่วนงานของ Thucydides เป็นบันทึกเรื่องราวการทำสงครามระหว่างชาวกรีกด้วยกันเองหลังจากที่ได้ร่วมกันรบต่อสู้กับเปอร์เซียแล้ว นั่นคือ

อย่างไรก็ตาม การวิตกกังวลว่าจะพ่ายแพ้สงครามก็นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองของนครรัฐกรีกโบราณได้ด้วยเช่นกัน เพราะอย่างที่กล่าวไปแล้วว่านครรัฐกรีกโบราณไม่ได้อยู่ภายใต้อุดมการณ์ของรูปแบบการปกครองแบบเดียวกัน แต่ปกครองภายใต้รูปแบบการปกครองที่แตกต่างกัน และจากการที่มีรูปแบบการปกครองหลากหลายดังที่ได้กล่าวไป ผู้คนทั้งหมดหรือส่วนใหญ่ในแต่ละนครรัฐก็ไม่ได้มีเอกภาพในความนิยมต่อรูปแบบการปกครองที่ดำรงอยู่ของนครรัฐของตน แต่มักจะมีความเห็นต่างภายในนครรัฐอยู่เสมอ ดังนั้น ในยามที่มีศึกสงคราม หากนครรัฐของตนอยู่ในสภาพที่ย่ำแย่และโน้มเอียงที่จะแพ้สงคราม ก็มักจะมียุทธวิธีที่คิดหาว่า ความโน้มเอียงที่จะแพ้สงครามมาจากปัจจัยข้อบกพร่องที่เกิดจากตัวรูปแบบการปกครอง คนกลุ่มนี้ก็จะพยายามเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองที่ดำรงอยู่ไปสู่รูปแบบการปกครองอื่น และแน่นอนว่า การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองย่อมนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลหรือคณะบุคคลที่ทำการปกครองอยู่ขณะนั้น และจะนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศด้วย หรือไม่ก็มียุทธวิธีที่คิดหาว่า รูปแบบการปกครองที่ดำรงอยู่ก็นำไปสู่ความขัดแย้งกับอีกนครรัฐหนึ่งที่มีรูปแบบการปกครองที่แตกต่างกันแต่เป็นรูปแบบการปกครองที่กลุ่มคนในนครรัฐนิยม ส่งผลให้กลุ่มคนดังกล่าวทำการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองที่ใช้อยู่ในนครรัฐของตนไปเป็นรูปแบบการปกครองแบบเดียวกันกับนครรัฐที่กำลังทำสงครามด้วย โดยหวังว่าจะนำมาซึ่งการยุติสงครามที่กำลังเกิดขึ้น²⁶

ในการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองของสวีเดน ค.ศ. 1718 สงครามเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญของการสิ้นสุดระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ สงครามที่ว่านี้คือ “มหาสงครามทางเหนือ” (the Great Northern War)²⁷ ที่เกิดขึ้นระหว่าง ค.ศ. 1700-1721 อันเป็นความขัดแย้งระหว่าง

สงครามระหว่างเอเธนส์กับสปาร์ตา และเช่นกัน นอกจากปัจจัยด้านเศรษฐกิจแล้ว ปัจจัยด้านรูปแบบการปกครองก็เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดสงครามที่ยืดเยื้อยาวนานเกือบสามสิบปี โดยเอเธนส์ปกครองด้วยรูปแบบประชาธิปไตย ส่วนสปาร์ตปกครองด้วยรูปแบบการปกครองที่โน้มเอียงไปในแบบอภิชนาธิปไตย โดยทั้งสองนครรัฐต่างช่วงชิงกันเป็นมหาอำนาจในหมู่ชนกรีกทั้งหลายที่แต่เดิมสปาร์ตาเคยเป็นผู้นำของนครรัฐกรีกในการต่อสู้กับเปอร์เซีย การทำสงครามระหว่างเอเธนส์และสปาร์ตาได้ส่งผลกระทบต่อรูปแบบการปกครองในนครรัฐต่าง ๆ จากการที่แต่ละฝ่ายพยายามขยายอำนาจของตนไปยังนครรัฐอื่น ๆ เพื่อช่วงชิงความได้เปรียบและครองความเป็นเจ้า (hegemony) และโดยส่วนใหญ่แล้ว นครรัฐใดที่มีรูปแบบการปกครองที่แตกต่างไปจากเอเธนส์หรือสปาร์ตาก็มักจะเกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองให้เป็นรูปแบบการปกครองของฝ่ายที่สามารถพิชิตได้ โปรดดู Herodotus, *Herodotus : the Histories [Historíai]* (John M. Marincola & Aubrey De Selincourt ผู้แปล, Penguin Books 1996). และ Thucydides, *History of the Peloponnesian War [Historia belli Peloponnesiaci]* (Rex Warner ผู้แปล, Penguin Classics 1963).

²⁶ อย่างที่เกิดการขัดแย้งแตกแยก (stasis) ในนครรัฐต่าง ๆ กรณีที่มักจะนำมากล่าวถึงเสมอคือ “การปฏิวัติที่นครคอซึรา” (the Corcyra Revolution) โปรดดู Thucydides (เชิงอรรถที่ 25).

²⁷ Liana Miate, ‘The Great Northern War’ (World History Encyclopedia, 2 พฤศจิกายน 2566) <https://www.worldhistory.org/Great_Northern_War/> สืบค้นเมื่อ 19 กุมภาพันธ์ 2569.

กลุ่มประเทศที่รวมตัวกันภายใต้การนำของรัสเซียที่ทำสงครามกับสวีเดน และฝ่ายต่อต้านสวีเดน ประสบความสำเร็จในการทำลายจักรวรรดิสวีเดนที่ครองอำนาจสูงสุดเหนือยุโรปกลาง ยุโรปเหนือ และตะวันออก โดยประเทศที่รวมตัวกันโค่นจักรวรรดิสวีเดน ได้แก่ รัสเซีย เดนมาร์ก-นอร์เวย์ โปแลนด์-ลิทัวเนีย บริเตนใหญ่ฯ การตัดสินใจทำสงครามภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ขึ้นอยู่กับเอกบุคลผู้เป็นพระมหากษัตริย์เป็นสำคัญและไม่มีผู้ใดจะทัดทานได้ แต่จากการรวมตัวกันของหลายประเทศภายใต้การนำของรัสเซีย การตัดสินใจเข้าสู่มหาสงครามทางเหนือของสวีเดนนั้น ถือเป็นการตัดสินใจที่สุ่มเสี่ยงและทะเยอทะยานอย่างยิ่ง และพระมหากษัตริย์ผู้ตัดสินใจนำสวีเดน เข้าสู่สงครามดังกล่าวคือ Charles XII พระมหากษัตริย์สวีเดนผู้ทรงเป็นนักรบที่ยิ่งใหญ่และไม่สนพระทัยในชีวิตสมรสหรือความเพลิดเพลินต่าง ๆ ตามที่ผู้อยู่ในสถานะของพระมหากษัตริย์ทั่วไปจะสามารถทำได้ตามปรารถนา แต่ตลอดชีวิตของ Charles XII พระองค์ทรงมุ่งมั่นกับการทำสงครามเพื่อความยิ่งใหญ่ของสวีเดน ในการเข้าสู่มหาสงครามทางเหนือ พระองค์ทรงต้องการจะบูรณาการและขยายความเป็นจักรวรรดิของสวีเดนออกไป จนมีผู้กล่าวว่า พระองค์ทรงปรารถนาจะให้คาบสมุทรบอลติก (the Baltic) เป็นทะเลสาบแห่งหนึ่งของสวีเดน²⁸

แต่ผลลัพธ์กลับลงเอยด้วยความหายนะอย่างใหญ่หลวง สวีเดนต้องสูญเสียผู้คนไปถึงหนึ่งในสามของประชากรทั้งหมด เศรษฐกิจต้องย่อยยับต่อเนื่องเป็นเวลาหลายทศวรรษ สูญเสียดินแดนในแถบทะเลบอลติกไปทั้งหมดยกเว้นฟินแลนด์ และเมื่อ Charles XII เสด็จสวรรคตในวันที่ 30 พฤศจิกายน ค.ศ. 1718 การพ่ายแพ้สงครามของสวีเดนได้นำมาซึ่งความหนายแห่งต่อระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่พระมหากษัตริย์ทรงพระราชสิทธิ์และพระราชอำนาจเด็ดขาดในการตัดสินใจนำพาประเทศเข้าสู่สงคราม ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์สวีเดนจึงตกอยู่ในสภาพที่ไร้ความนิยมอย่างถึงที่สุด ยิ่งกว่านั้น พระองค์ยังไม่ทรงมีพระราชโอรสและพระราชธิดาที่จะสืบราชสันตติวงศ์ด้วย²⁹

จากข้างต้น จึงกล่าวได้ว่า เงื่อนไขของการสิ้นสุดระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์สวีเดนมีสาเหตุสำคัญสองประการ นั่นคือ

หนึ่ง การส่งสมปัญหาความไม่พอใจที่มีต่อระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่เกิดขึ้นในช่วงที่มีพระมหากษัตริย์บางพระองค์ที่ทรงปกครองตามอำเภอใจและมีความทารุณโหดร้าย แม้ว่าในรัชสมัยของ Charles XI ที่สวีเดนได้เข้าสู่ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พระองค์จะทรงได้รับความนิยมาจากประชาชน อีกทั้งระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในรัชสมัยของพระองค์ยังให้ความสำคัญกับระบบสภาอยู่ในระดับหนึ่ง แต่ก่อนหน้านั้นก็มีพระมหากษัตริย์ในช่วงที่การปกครองสวีเดนกำลังพัฒนาไปสู่

²⁸ Dankwart Alexander Rustow (เชิงอรรถที่ 24) 11; Franklin D. Scott (เชิงอรรถที่ 24) 237; H. Arnold Barton (เชิงอรรถที่ 24) 32.

²⁹ เพิ่งอ้าง.

ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่าง Erik XIV (ครองราชย์ ค.ศ. 1560-1568) ได้ทรงปกครองโดยใช้พระราชอำนาจตามอำเภอใจและทารุณโหดร้าย ทำให้ผู้คนเกิดความไม่พอใจองค์พระมหากษัตริย์และรวมทั้งการปกครองในรัชสมัยของพระองค์³⁰ และเมื่อสวีเดนเข้าสู่สมบูรณาญาสิทธิราชย์ภายใต้ Charles XII แม้ว่าพระองค์จะไม่ได้เป็นพระมหากษัตริย์ที่ปกครองอย่าง Erik แต่จากความพยายามทำสงครามอย่างไม่มีที่สิ้นสุดเพื่อรักษาและขยายความยิ่งใหญ่ของจักรวรรดิสวีเดน ทำให้พระองค์นำสวีเดนเข้าสู่สงครามตลอดเวลาสองทศวรรษ อีกทั้งการทำสงครามดังกล่าวนี้ในที่สุดก็ประสบความล้มเหลว นำมาซึ่งปัญหาทางเศรษฐกิจ ตลอดจนการสูญเสียประชากรเป็นจำนวนมากถึงหนึ่งในสามของประชากร นั่นคือ จากสามล้านเหลือสองล้านคน ทำให้ประชาชนทั่วไปเริ่มหน่ายแหยง แม้ว่าคนสวีเดนจะยังคงความนิยมยกย่องในความเป็นวีรบุรุษและคุณธรรมขององค์พระมหากษัตริย์อยู่ แต่ตัวระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้กลายเป็นระบอบที่ไม่พึงปรารถนาของผู้คนสวีเดนอีกต่อไป แต่ไม่ได้หมายถึงความต้องการที่จะยกเลิกสถาบันพระมหากษัตริย์ไปเสียทีเดียว ขณะเดียวกันก็ไม่สามารถที่จะยับยั้งกระแสต่อต้านเอกาธิปไตย (autocracy) ที่กดทับอยู่ได้เช่นกัน³¹ ต่อประเด็นที่หนึ่งนี้ Michael Roberts ชี้ว่า นอกจากความหายนะที่เกิดจากพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์แล้ว ตัวระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของสวีเดนก็เป็นรูปแบบการปกครองที่แปลกแยกกับจารีตประเพณีในประวัติศาสตร์ของสวีเดนด้วย³² เพราะในยุคกลางสถาบันพระมหากษัตริย์สวีเดนดำรงอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า ผู้ที่จะขึ้นครองราชย์ได้ต้องผ่านการเลือก (elective) โดยผู้ที่จะขึ้นครองราชย์จะถูกเลือกภายใต้เงื่อนไขต่าง ๆ โดยในบางครั้งบางคราวบรรดาอภิชนประสบความสำเร็จในการกำหนดตัวผู้ที่จะขึ้นครองราชย์ เช่น ในกรณีของ Gustav Vasa เองก็ขึ้นครองราชย์ในปี ค.ศ. 1523 ในฐานะพระมหากษัตริย์ที่ได้รับการเลือกจากอภิชน แต่ในช่วงศตวรรษที่สิบหก การขึ้นครองราชย์ไม่ได้อยู่ภายใต้เงื่อนไขของการเลือกของอภิชนเสียทั้งหมด ในปี ค.ศ. 1544 ภายใต้ข้อตกลงในการสืบราชสันตติวงศ์ (Succession Pact/*arvförning*) ฐานันดรต่าง ๆ (the Estates) ต่างเห็นพ้องกันว่า การสืบราชสันตติวงศ์ของสถาบันพระมหากษัตริย์ควรจะสืบทางสายโลหิต (hereditary) ในสายของผู้ชายในพระบรมวงศานุวงศ์แห่งราชวงศ์วาซา (Vasa) หรือถ้าจะพิจารณาในอีกมุมหนึ่งก็คือ บรรดาฐานันดรต่าง ๆ ได้ขยายการเลือกไปสู่องค์กรชัฏทายาทผู้สืบสานที่เป็นพระราชโอรสทั้งหมดของ Gustav Vasa ข้อตกลงนี้อาจจะนำมาซึ่งผลเสียร้ายแรงที่เกิดจาก

³⁰ Michael Roberts, *The Early Vasas: A History of Sweden 1523-1611* (Cambridge University Press 1968) 207-215, 218-221; Paul Douglas Lockhart, *Sweden in the Seventeenth Century* (Palgrave Macmillan 2004) 11-13.

³¹ Michael Roberts (เชิงอรรถที่ 24) 1.

³² Michael Roberts (เชิงอรรถที่ 24) 1.

การที่บรรดาตัวแทนของชาติ (ตัวแทนของฐานันดรทั้งสี่ในรัฐสภา) จะสูญเสียโอกาสในการกำหนดเงื่อนไขข้อเรียกร้องต่าง ๆ เพื่อแลกเปลี่ยนกับการยอมรับพิธีบรมราชาภิเษก นั่นคือ สิทธิใน “การยอมรับและยับยั้งถอดถอนพระมหากษัตริย์” (take and break kings) และอาจจะทำให้การสืบสานผ่านสายโลหิตนี้กลายเป็นระบอบราชาธิปไตยที่อำนาจไม่ถูกจำกัด (unlimited monarchy) ไปได้³³

แม้ว่าโดยประเพณีแล้ว พวกอภิชนชั้นสูงจะสามารถตรวจสอบถ่วงดุลพระมหากษัตริย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพจะยืนยันถึงแก่นของหลักในการเลือก ที่ปรากฏในข้อตกลงในการสืบราชสันตติวงศ์ (the Succession Pact) ค.ศ. 1544 แต่บรรดาผู้สืบราชสันตติวงศ์ของพระเจ้า Gustav Vasa ยืนยันว่าโดยแท้จริงแล้ว มันเป็นเรื่องของการยอมยกให้อย่างไม่มีเงื่อนไข (free donation) โดยพลกนิกรประชาชนที่ซาบซึ้งในพระมหากรุณาธิคุณ โดยพระมหากษัตริย์อาจจะสืบราชสมบัติได้โดยปราศจากข้อจำกัดดังกล่าว แต่ในทศวรรษ 1590 ความบังเอิญที่ Sigismund ผู้สืบราชสันตติวงศ์ต่อจาก John III เป็นโรมันคาทอลิก และเป็นพระมหากษัตริย์โปแลนด์ด้วย จึงได้กลายเป็นเงื่อนไขที่เปิดโอกาสให้ฟื้นคืนสิทธิของสภาฐานันดรที่ถูกลดทอนไปในปี ค.ศ. 1544 นั่นคือ สิทธิที่สภาฐานันดรจะใช้กฎบัตรบรมราชาภิเษก (the Accession Charter/*konungaforsakran*) ในปี ค.ศ. 1594 นั่นคือ Sigismund ถูกตั้งเงื่อนไขให้ยอมรับกฎบัตรบรมราชาภิเษกถึงจะเข้าพิธีบรมราชาภิเษกได้ ความกังวลหลักของพวกฐานันดรต่าง ๆ คือ ต้องการปกป้องสวีเดนจากความพยายามใด ๆ ที่จะยกเลิกการปฏิรูปทางศาสนา (the Reformation) ส่วนพวกอภิชนชั้นนำ (the great magnates) ในสภาบริหารราชการแผ่นดิน (the Council of State) มุ่งมั่นที่จะพยายามให้มีหลักประกันว่า แม้ว่าสถาบันพระมหากษัตริย์อาจจะสืบสายโลหิตแล้วก็ตาม แต่ไม่ใช่ว่าจะมีอำนาจได้ไม่จำกัด³⁴ และเมื่อได้เกิดการวางเงื่อนไขขึ้นเป็นครั้งแรกแล้ว ก็ได้กลายเป็นกฎกติกาที่ปฏิบัติตามกันมาเสมอ นั่นคือ พระมหากษัตริย์สวีเดนทุกพระองค์ นับจาก Sigismund จนถึง Gustav III จะต้องลงพระปรมาภิไธยในกฎบัตรบรมราชาภิเษก ก่อนที่จะขึ้นครองราชย์ มียกเว้นอยู่พระองค์เดียว นั่นคือ Charles XII ที่ตอนขึ้นครองราชย์ในปี ค.ศ. 1697 ไม่ได้ลงพระปรมาภิไธย หรือถูกร้องขอให้ลงพระปรมาภิไธย และพระองค์ก็ได้ทรงกล่าวสัตย์ปฏิญาณในพิธีบรมราชาภิเษก แต่พระองค์ทรงสวมมงกุฎด้วยพระหัตถ์ของพระองค์เอง ในขณะที่ก่อนหน้านี้ พระอัครสังฆราชจะเป็นผู้ทำพิธีสวม³⁵

³³ Michael Roberts (เชิงอรรถที่ 24) 2.

³⁴ Michael Roberts (เชิงอรรถที่ 24) 2.

³⁵ Michael Roberts (เชิงอรรถที่ 24) 2; Philip Line, *Kingship and State Formation in Sweden 1130-1290* (Koninklijke Brill NV 2007) 198; Erich Hoffmann, 'Eight: Coronation and Coronation Ordines in Medieval Scandinavia' ใน *Medieval and Early Modern Monarchic Ritual* (János M. Bak ผู้ปรับปรุง, University of California Press 1990) 137.

อย่างไรก็ตาม ในปี ค.ศ. 1611 ที่ Gustav II เสด็จขึ้นครองราชย์และทรงยอมรับเงื่อนไขในการทำสัตย์ปฏิญาณตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ แต่สังเกตได้ว่า หลังรัชสมัยของ Gustav II ความเคร่งครัดในการทำสัตย์ปฏิญาณตามกฎหมายรัฐธรรมนูญได้ลดน้อยลงในกรณีของ Christina และ Charles X แต่แม้เมื่อสถาบันพระมหากษัตริย์มีอำนาจสูงสุดและได้รับความนิยมในหมู่ประชาชนในรัชสมัยของ Charles XI ผู้คนก็ยังไม่ได้ละเลยหลักการเลือกพระมหากษัตริย์ (the elective principle) ที่ดำรงอยู่ในสำนักความทรงจำของผู้คนชาวสวีเดนอยู่เสมอ ดังจะเห็นได้จากกรณีการขึ้นครองราชย์ของ Christina ในปี ค.ศ. 1633 Axel Oxenstierna ได้เขียนบันทึกถึงกรณีการเสด็จขึ้นครองราชย์ของสมเด็จพระราชินีของ Christina ว่าเป็นไปตาม “ความถูกต้องตามหลักแห่งการแต่งตั้งโดยเอกฉันท์โดยสภาบริหารและสภานันดร” (in virtue of the unanimous designation of Council and Estates) แต่ในปี ค.ศ. 1634 Gabriel Gustavsson Oxenstierna น้องชายของ Axel Oxenstierna ได้แสดงความเห็นว่า “สภานันดรมีอำนาจที่จะเลือกพระมหากษัตริย์” (the Estates have power to elect a king) และต่อมาในทศวรรษ 1660 สภานันดรนักบวช (the Estates of Clergy) เรียกร้องสิทธิในการให้ความเห็นชอบต่อผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญ (the great officers) ที่ทำหน้าที่สำเร็จราชการแทนพระองค์ ในช่วงที่พระมหากษัตริย์ยังไม่เจริญพระชันษาโดยอ้างว่า “เรามีสิทธิอำนาจในการเลือกและส่งเสริมพระมหากษัตริย์” (*eligendi Regem, quod majus videtur*) แต่ในการเสด็จขึ้นครองราชย์ของ Charles XII ในปี ค.ศ. 1697 ไม่มีการทำสัตย์ปฏิญาณและไม่ให้ความสำคัญต่อสภาบริหารและสภานันดร ถือเป็นการจงใจละเมิดจารีตประเพณีการปกครองอย่างรุนแรง และเป็นสัญญาณที่เห็นได้ชัดว่า ต่อจากนี้ พระมหากษัตริย์จะไม่ตระหนักถึงข้อจำกัดขอบเขตใด ๆ และจะรับผิดชอบต่อพระผู้เป็นเจ้าเท่านั้น³⁶

สอง การที่ Charles XII ลี้ภัยหนีในสงครามอย่างกะทันหันในปี ค.ศ. 1718 และไม่มีองค์รัชทายาทผู้สืบราชสันตติวงศ์³⁷ เงื่อนไขประการที่สองนี้ถือว่าเป็นความบังเอิญที่โชคร้ายอย่างยิ่งของสถาบันพระมหากษัตริย์สวีเดน แต่กลับเป็นความบังเอิญที่โชคดีสำหรับพวกอภิชนที่ถูกกดทับภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นเวลา 38 ปี เพราะหาก Charles XII ไม่ได้ทรงลี้ภัยหนีอย่างกะทันหันและ/หรือทรงมีพระราชโอรสหรือพระราชธิดา ก็จะไม่มีปัญหาการสืบราชสันตติวงศ์ ถึงแม้ว่าสมบูรณาญาสิทธิราชย์จะเสื่อมความนิยมก็ตาม เพราะการสืบราชสันตติวงศ์ก็จะเป็นไปตามข้อตกลงในการสืบราชสันตติวงศ์ (Succession Pact/*arvförning*) ภายใต้สมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่เริ่มขึ้นในปี ค.ศ. 1544 ที่เน้นการสืบสายโลหิต และสภานันดรจะไม่มีอำนาจอันชอบธรรมอะไร

³⁶ Michael Roberts (เชิงอรรถที่ 24) 2.

³⁷ H. Arnold Barton (เชิงอรรถที่ 24) 32.

ที่จะมาแทรกแซงหรือต่อรองในการขึ้นครองราชย์ขององค์รัชทายาท **แต่เมื่อ Charles XII ทรงไม่มีองค์รัชทายาท ทำให้อำนาจในการพิจารณาผู้สืบราชสันตติวงศ์กลับมาอยู่ที่สถาบันนดรตามกฎหมายและจารีตประเพณีการปกครองของสวีเดน** ที่กล่าวได้ว่าเริ่มเกิดขึ้นมาตั้งแต่ ค.ศ. 1319 ที่การต่อสู้แย่งชิงบัลลังก์กันภายในพี่น้องในพระบรมวงศานุวงศ์ จนเหลือแต่ Magnus Eriksson พระราชโอรสที่ยังทรงพระเยาว์มาก สถาบันพระมหากษัตริย์ถดถอยอ่อนแอ ทำให้สถาบันนดรหรือพวกอภิชนในขณะนั้นมีอำนาจในการวางเงื่อนไขในการขึ้นครองราชย์ของยุวกษัตริย์ในขณะนั้น อีกทั้งยังต้องมีการจัดตั้งคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เพื่อดูแลบริหารราชการแผ่นดินเป็นเวลานาน ทำให้อำนาจของพวกอภิชนสามารถเรียนรู้งานการบริหารราชการแผ่นดินและเติบโตขึ้น³⁸

เงื่อนไขที่กล่าวมานี้ถือเป็นเงื่อนไขที่พิเศษยิ่งและยากที่จะเกิดขึ้นได้ง่าย ๆ ในการเมืองการปกครองที่ใดก็ตาม ไม่จำเพาะแต่สวีเดนที่ผู้คนไม่พอใจระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และขณะเดียวกันที่พระมหากษัตริย์ทรงเสด็จสวรรคตอย่างกะทันหันโดยไม่มีพระราชโอรสและพระราชธิดา และแน่นอนว่าภายใต้เงื่อนไขดังกล่าวนี้ สถาบันนดรแห่งอาณาจักรจึงต้องริบฉกฉวยที่จะยืนยันและฟื้นคืนอำนาจของตนกลับคืนมา³⁹ เพราะปัญหาเร่งด่วนที่สุดเฉพาะหน้าขณะนั้น คือ การสืบราชสันตติวงศ์และสถาบันนดรเท่านั้นที่จะเป็นองค์ประชุมตัดสินใจให้ผู้ใดได้ขึ้นเป็นพระมหากษัตริย์สวีเดนต่อจาก Charles XII ที่ทรงเสด็จสวรรคตอย่างกะทันหันและไม่มีพระราชโอรสและพระราชธิดา

คำถามคือ ใครจะเป็นผู้สืบราชสันตติวงศ์ ?

ปัญหาการสืบราชสันตติวงศ์: การต่อรองของพวกอภิชนและสถาบันนดรสู่การสิ้นสุดระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์สวีเดน

ในสภาวะที่ราชบัลลังก์ว่างลงและไม่มีองค์รัชทายาทที่เป็นสายตรงของ Charles XII⁴⁰ แน่แน่นอนว่าย่อมเกิดการเคลื่อนไหวในบรรดาบุคคลในพระบรมวงศานุวงศ์ที่จะมีสิทธิ์ในการสืบราชสันตติวงศ์ในลำดับถัดไป หนึ่งในนั้นคือ เจ้าหญิง Ulrika Eleonora ผู้ซึ่งเป็นพระราชธิดาพระองค์เล็กสุดของเจ้าชาย Charles XI พระราชบิดาของ Charles XII และเป็นพระชนิษฐภคินีของ Charles XII พระองค์ได้ทรงอ้างสิทธิ์ในการขึ้นครองราชย์ต่อจากพระเชษฐาโดยทันที เพื่อช่วงชิงความได้เปรียบเหนือ Charles Frederick พระโอรสของเจ้าหญิง Hedvig Sophia พระราชธิดาพระองค์โตของ Charles XI

³⁸ โปรตดู ไชยันต์ ไชยพร, *เส้นทางสู่ประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญนิยมของสวีเดน: กำเนิดรัฐธรรมนูญนิยมอภิชนาธิปไตย และ อภิชนาธิปไตยแบบผสม – regimen politicum ค.ศ. 1290-1350* (สถาบันพระปกเกล้า 2568).

³⁹ Dankwart Alexander Rustow (เชิงอรรถที่ 24) 11; Franklin D. Scott (เชิงอรรถที่ 24) 237; H. Arnold Barton, (เชิงอรรถที่ 24) 32.

⁴⁰ Ingvar Andersson, (1956) (เชิงอรรถที่ 24) 248.

และเป็นพระเชษฐภคินีผู้ล่วงลับไปแล้วของทั้ง Charles XII และเจ้าหญิง Ulrika ทำให้ Charles Frederick ทรงเป็นผู้มีสิทธิ์ตามสายโลหิตในการสืบบัลลังก์เช่นกัน แต่ Charles Frederick มีสถานะที่ได้เปรียบกว่า Ulrika Eleonora เมื่อพิจารณาตามข้อตกลงในการสืบราชสันตติวงศ์ ค.ศ. 1544 ในเรื่องสถานะทางเพศ อีกทั้ง Charles Frederick ยังเป็นพระบรมวงศานุวงศ์ที่ Charles XII โปรดปรานและเป็นพระโอรสของพระชนิษฐาที่พระองค์โปรดปรานที่สุดด้วย⁴¹ แต่เจ้าหญิง Ulrika ก็ทรงยืนยันว่าพระองค์เป็นพระบรมวงศานุวงศ์ที่ยังทรงพระชนม์อยู่ที่มีสายพระโลหิตใกล้ชิดพระมหากษัตริย์พระองค์ก่อนมากที่สุด และทรงอ้างถึงกรณีที่เคยเกิดขึ้นมาก่อน นั่นคือ กรณีของสมเด็จพระราชินี Christina ที่ทรงขึ้นครองราชย์ (ค.ศ. 1633-1654) ด้วยเงื่อนไขที่คล้ายคลึงกัน นั่นคือ สิทธิ์ของสตรีในการขึ้นครองบัลลังก์สวีเดนที่ได้รับการยอมรับมาตั้งแต่ the Norrköping Agreement 1604⁴² แต่กระนั้น the Norrköping Agreement 1604 ได้กำหนดให้เฉพาะเจ้าหญิงที่ไม่ยังไม่ได้เข้าพิธีเสกสมรสเท่านั้น แต่เจ้าหญิง Ulrika ไม่เพียงจะเสกสมรสแล้ว และการเสกสมรสของพระองค์ก็ไม่ผ่านการปรึกษากับสภานิติบัญญัติ (Riksdag) อีกทั้งพระสวามีของพระองค์ Fredrick of Hesse ก็ไม่ได้ทรงนับถือศาสนาคริสต์นิกายลูเทอแรน (Lutheran) ด้วย แต่นับถือลัทธิคาลวิน (Calvinism) อย่างไรก็ตาม ในขณะที่ Charles XII ถูกยิงจนบาดเจ็บในสงครามจนเสด็จสวรรคตอย่างกะทันหัน Fredrick of Hesse ได้ทรงอยู่ใกล้ชิดกับกองทัพสวีเดนในสถานการณ์ดังกล่าวด้วย โดย Fredrick เป็นบุคคลที่เจ้าเล่ห์และทรงขึ้นเชิงทางการเมือง⁴³ พระองค์จึงทรงริบดำเนิการส่งสารอย่างรวดเร็วไปถึงเจ้าหญิง Ulrika ที่สตอกโฮล์มโดยทันที และบุคคลที่ Fredrick เห็นว่าจะเป็นอุปสรรคสำคัญอย่างยิ่งต่อการขึ้นครองบัลลังก์ของพระมเหสีของพระองค์คือ Georg Heinrich, baron von Görtz ผู้ซึ่งพระองค์ทรงมีความเกลียดชังอยู่ก่อนแล้ว⁴⁴

Görtz เป็นชาว Holsteiner และเป็นทีปรีชาที่มีความสามารถและชาญฉลาดและมีอิทธิพลต่อการกำหนดตัวผู้ที่จะสืบราชสันตติวงศ์⁴⁵ เพราะ Görtz เป็นผู้ใกล้ชิด Charles XII และได้รับความไว้วางใจให้ทำหน้าที่ในตำแหน่งที่เทียบได้กับนายกรัฐมนตรีในปัจจุบัน⁴⁶ อีกทั้ง Görtz ยังมีความใกล้ชิดสนิทสนมกับ Charles Frederick แห่ง Holstein-Gottorp จากการที่เขาเป็นชาว Holsteiner และ Charles Frederick ทรงเป็นเจ้าชายแห่งแคว้นดังกล่าว และในช่วงก่อนที่ Charles XII จะเสด็จสวรรคต Görtz มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุน Charles Frederick ให้ขึ้นเป็น

⁴¹ Neander N. Cronholm (เชิงอรรถที่ 24) 94.

⁴² Franklin D. Scott, (เชิงอรรถที่ 24) 239; Michael Roberts (เชิงอรรถที่ 24) 6.

⁴³ Neander N. Cronholm (เชิงอรรถที่ 24) 94.

⁴⁴ Franklin D. Scott (เชิงอรรถที่ 24) 239.

⁴⁵ Franklin D. Scott (เชิงอรรถที่ 24) 239.

⁴⁶ Neander N. Cronholm (เชิงอรรถที่ 24) 94.

พระมหากษัตริย์สวีเดนต่อจาก Charles XII ซึ่ง Charles XII ก็ได้ทรงให้ความไว้วางพระทัยต่อ Charles Frederick ด้วย นอกจากนี้ Götz ยังได้ทำการเจรจาลับกับ Peter the Great แห่งรัสเซีย เพื่อขอการสนับสนุนในการอ้างสิทธิ์ในราชบัลลังก์ของ Charles Frederick รวมถึงเสนอให้ Charles Frederick เข้าพิธีเสกสมรสกับพระราชธิดาของ Peter the Great อีกด้วย⁴⁷

จากการสนับสนุนของ Götz ที่เป็นທີ່ปรึกษาใกล้ชิดของทั้ง Charles XII และทั้ง Charles Frederick ก่อปรกกับการเป็นพระบรมวงศ์ชายของพระองค์ Charles Frederick จึงทรงเป็นพระบรมวงศานุวงศ์ที่มีสถานะความเป็นไปได้อย่างยิ่งที่จะเป็นองค์รัชทายาทแห่งบัลลังก์สวีเดน⁴⁸ ดังนั้น Fredrick จึงได้รับดำเนินการหาทางกำจัด Götz โดยจากสถานการณ์ในสมรภูมिरบ หลังจากทั้ง Charles XII สิ้นพระชนม์อย่างกะทันหัน บรรดานายพลทั้งหลายได้ประชุมกันในสภาสงคราม เพื่อจะตัดสินใจว่าจะยกระดับการปิดล้อม Fredrikshald ส่วน Götz ผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญสูงสุด และเป็นที่ปรึกษา Charles XII กำลังเดินทางมายังศูนย์บัญชาการ และในการช่วงชิงการขึ้นสืบราชสันตติวงศ์ของทางฝ่าย Ulrika Eleonora นั้น Fredrick ได้ออกคำสั่งให้จับกุมตัว Götz ไว้⁴⁹ โดยเมื่อ Charles XII สิ้นพระชนม์ลง ชาว Holstein ในสวีเดนจำนวนมากถูกจับกุมตัว ส่วน Götz ได้ถูกกล่าวหาว่าทำให้ประชาชนเสื่อมศรัทธาใน Charles XII⁵⁰ อีกทั้ง Fredrick ยังได้ทรงจัดสรรเงินให้กับบรรดานายพลทหารที่ทำหน้าที่ในสงคราม⁵¹ เพื่อตัดช่องทางที่ Götz จะเข้าถึงกองทัพและทำให้กองทัพอยู่ภายใต้อิทธิพลของเขา และจากการจัดสรรเงินให้แก่กองทัพ ทำให้พระองค์ทรงได้รับการสนับสนุนจากบรรดานายพลทหารต่อการขึ้นครองราชย์ของ Ulrika Eleonora⁵²

ในส่วนของ Ulrika Eleonora จากการได้รับข่าวการเสด็จสวรรคตของ Charles XII อย่างรวดเร็วก่อนใครผ่านพระสวามีของพระองค์ ทำให้พระองค์สามารถออกพระองค์ได้เร็ว ในการกล่าวอ้างสิทธิ์ในบัลลังก์ ทำให้พระองค์มีสถานะที่ได้เปรียบ⁵³ กระนั้น พระองค์ก็ต้องทรงผิดหวัง เพราะพระองค์ไม่สามารถได้รับการยอมรับในสิทธิ์ทางสายโลหิตของพระองค์อย่างไม่มีข้อกังขาใด ๆ เพราะ Charles Frederick ผู้มีศักดิ์เป็นพระนัดดาของพระองค์เอง และเป็นพระราชนัดดาของ Charles XII ก็มีสิทธิ์ตามสายโลหิตด้วยเช่นกัน อีกทั้งตัวของเจ้าหญิง Ulrika Eleonora เองก็ยังมี

⁴⁷ Erik-Gustave Geyer, *Histoire de Suède* (J. F. de Lundblad ผู้แปล, Parent-Desbarres 1839) 501-503.

⁴⁸ Franklin D. Scott (เชิงอรรถที่ 24) 239.

⁴⁹ Neander N. Cronholm (เชิงอรรถที่ 24) 94.

⁵⁰ Erik-Gustave Geyer, (เชิงอรรถที่ 47) 501-503.

⁵¹ Neander N. Cronholm (เชิงอรรถที่ 24) 94.

⁵² Neander N. Cronholm (เชิงอรรถที่ 24) 94.

⁵³ Franklin D. Scott (เชิงอรรถที่ 24) 239.

พระสวามีแล้ว และไม่ต้องตามเกณฑ์ใน the Norrköping Agreement 1604 ขณะเดียวกัน Charles Frederick ผู้มีสิทธิในการสืบราชสันตติวงศ์ แม้ว่าขณะนั้นพระองค์จะทรงอยู่กับกองทัพก็ตาม แต่ด้วยพระองค์ยังทรงพระเยาว์และอ่อนประสบการณ์ และมีบุคลิกภาพไม่เข้มแข็งมั่นคง ทำให้มีผู้สนับสนุนน้อย⁵⁴ พระองค์ได้สูญเสียความมั่นใจและเต็มไปด้วยความตื่นตระหนกเมื่อทราบข่าวการสวรรคตของ Charles XII⁵⁵ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ความตื่นกลัวของพระองค์น่าจะรวมถึงการทราบข่าวการถูกจับกุมตัวของ Götz ด้วย เพราะการจับกุมตัว Götz แสดงให้เห็นว่า พระองค์ทรงตกเป็นเป้าของฝ่าย Ulrika Eleonora ในฐานะที่เป็นคู่แข่งในการชิงบัลลังก์ และจากสถานการณ์ดังกล่าวจึงทำให้พระองค์ไม่ทรงเคลื่อนไหวใด ๆ ที่จะกล่าวอ้างสิทธิในการสืบบัลลังก์อีกต่อไป⁵⁶

ปัญหาการขาดองค์รัชทายาทและการแย่งในการสืบราชสันตติวงศ์: จุดอ่อนของสถาบันพระมหากษัตริย์

จากข้างต้น ถ้าพิจารณาการเมืองการปกครองสวีเดนตั้งแต่มีหลักฐานบันทึกทางประวัติศาสตร์จนถึงสิ้นรัชสมัย Charles XII กล่าวได้ว่า ยามใดที่เกิดปัญหาการสืบราชสันตติวงศ์ในสายตรง ก็เกิดปัญหาความขัดแย้งชิงบัลลังก์ในพระบรมวงศานุวงศ์ที่อยู่ในลำดับถัดไป⁵⁷ และการแก่งแย่งดังกล่าวนี้สะท้อนให้เห็นถึงความปรารถนาที่จะครองบัลลังก์ของสมาชิกในพระบรมวงศานุวงศ์ การแก่งแย่งชิงบัลลังก์นี้ก็ทำให้สถาบันพระมหากษัตริย์อ่อนแอลงเอง รวมทั้งเป็นเงื่อนไขที่เปิดโอกาสให้ฝ่ายสภาอภิชนมีอำนาจต่อรองตามจารีตประเพณีการปกครองดังที่ผู้เขียนได้กล่าวไปแล้ว แต่ขณะเดียวกัน ฝ่ายสภาอภิชนเองก็ไม่สามารถที่จะล้มสถาบันกษัตริย์ให้สิ้นสุดลงไปได้เสียทีเดียว เนื่องจากสถาบันพระมหากษัตริย์ยังเป็นสิ่งที่จำเป็นในการเมืองการปกครองสวีเดน ไม่ว่าจะเพื่อความชอบธรรมในการปกครองในสายตาของประชาชนส่วนใหญ่และรวมทั้งการดำรงอยู่ของระบบฐานันดรอภิชนในสังคมสวีเดนเองด้วย ดังที่ผู้เขียนได้กล่าวไปในรายละเอียดในงานวิจัยก่อนหน้านี้⁵⁸

ต่อปัญหาการสืบราชสันตติวงศ์ต่อจาก Charles XII หลังจากที่ฝ่าย Ulrika Eleonora สามารถจัดการกับ Charles Frederick ผู้เป็นคู่แข่งไม่ให้กล่าวอ้างสิทธิในบัลลังก์ได้แล้ว แม้ว่าพระองค์ได้ทรงเรียกประชุมสภาบริหารเพื่อให้สภาบริหารยอมรับพระองค์ในฐานะสมเด็จพระราชินีแห่งสวีเดน แต่ทั้งสภาบริหาร กองทัพและฐานันดรไม่ยอมรับการขึ้นครองบัลลังก์ของพระองค์อย่างไม่มีเงื่อนไข

⁵⁴ Neander N. Cronholm (เชิงอรรถที่ 24) 94.

⁵⁵ Neander N. Cronholm (เชิงอรรถที่ 24) 94.

⁵⁶ Neander N. Cronholm (เชิงอรรถที่ 24) 239.

⁵⁷ ไชยันต์ ไชยพร (เชิงอรรถที่ 21); ไชยันต์ ไชยพร (เชิงอรรถที่ 38).

⁵⁸ เพิ่งอ้าง.

เพราะอย่างที่กล่าวไปแล้วว่า ผู้มีสิทธิในการสืบราชสันตติวงศ์ตามกฎหมายเดนมาร์กมีสองพระองค์ นั่นคือ Ulrika Eleonora พระชนิษฐภคินีของ Charles XII และ Charles Frederick พระราชนัดดาของ Charles XII และทั้งสองต่างเป็นตัวเลือกของสภานิติบัญญัติได้ทั้งคู่ตามกฎหมายเดนมาร์ก แต่ในกรณีของ Ulrika Eleonora พระองค์ก็มีสถานะที่เป็นไปตามกฎกติกาการสืบราชสันตติวงศ์เสียทีเดียว แม้ว่า the Norrköping Agreement 1604 จะให้ผู้หญิงสามารถขึ้นครองบัลลังก์ได้ แต่จะต้องไม่ได้ผ่านพิธีเสกสมรสมาก่อน

คำถามคือ ระหว่าง Ulrika Eleonora ผู้ซึ่งมีพระชันษา 30 พรรษา เป็นสตรีและมีพระสวามีแล้ว ซึ่งเป็นจุดอ่อนของพระองค์ กับ Charles Frederick ผู้ซึ่งมีพระชันษา 18 พรรษา เป็นบุรุษและไม่มีปัญหาในด้านคุณสมบัติใด ๆ ผู้ใดคือผู้ที่เหมาะสมที่จะขึ้นครองบัลลังก์สวีเดน ?

ในความเห็นของ Scott ภายใต้ปัญหาในการสืบราชสันตติวงศ์ซึ่งเป็นจุดอ่อนของสถาบันพระมหากษัตริย์ขณะนั้น โดยเฉพาะความปรารถนาที่จะเป็นผู้สืบราชสันตติวงศ์ของพระนาง Ulrika Eleonora พระองค์จะต้องเผชิญกับเงื่อนไขและการต่อรองจากสถาบันทางการเมืองสามสถาบัน ได้แก่ สภาบริหาร กองทัพ และสภานิติบัญญัติ

สภาบริหาร: ในรัชสมัยของ Charles XII มีความพยายามที่จะร่างรัฐธรรมนูญใหม่โดย Baron Per Ribbing⁵⁹ เป็นผู้นำ โดยเขาต้องการจะให้อำนาจอยู่ในมือของพวกอภิชนมากขึ้น นั่นคือลดความเป็นสมบูรณาญาสิทธิราชย์และเพิ่มความเป็นอภิชนาธิปไตยมากขึ้น โดยฟื้นฟูให้อำนาจอยู่ในมือของคณะบุคคลโดยเฉพาะอย่างยิ่งในมือของสภาบริหาร⁶⁰ ด้วยสภาบริหารต้องการที่จะยืนยันอำนาจที่สภาบริหารเคยมีมาก่อนในช่วง “the Kalmar Union” และในช่วงระหว่าง ค.ศ. 1611- 1660 ซึ่งในช่วงดังกล่าว สมาชิกสภาบริหารเคยทำหน้าที่ในฐานะผู้มีอำนาจในการพิทักษ์รักษากฎกติกาตามจารีตประเพณีการปกครองของสวีเดน แต่ตั้งแต่เข้าสู่ยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในปี ค.ศ. 1680 อำนาจของสภาบริหารถูกควบคุมภายใต้กฎหมายข้อจำกัดที่ถูกกำหนดขึ้น และภายใต้ช่วงเวลา Charles XII ไม่ทรงปฏิบัติพระราชภารกิจภายในสวีเดนได้เป็นเวลายาวนาน (extended absence) เนื่องด้วยทรงออกทัพจับศึกในต่างแดน สภาบริหารจะต้องทำหน้าที่ดูแลกิจการภายในสวีเดน แต่จากข้อจำกัดดังกล่าว ทำให้สภาบริหารไม่สามารถบริหารราชการแผ่นดินได้ ส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อกิจการภายในเป็นอย่างมาก และเมื่อ Charles XII เสด็จสวรรคต และไม่มียุทธทายาท สภาบริหารจึงพร้อมที่จะยืนยันอำนาจของตน โดยสภาบริหารจะตกลงยอมรับ Ulrika Eleonora ในฐานะราชินีบนเงื่อนไข

⁵⁹ หลัง Charles XII สวรรคต Ribbing และ Horn เป็นบุคคลที่ทรงอิทธิพลมากที่สุด แต่ Ribbing ได้เสียชีวิตเสียก่อนในปี ค.ศ. 1719 ดูเพิ่มเติม Neander N. Cronholm (เชิงอรรถที่ 24) 239.

⁶⁰ Neander N. Cronholm (เชิงอรรถที่ 24) 95-96.

ดังต่อไปนี้คือ พระนางจะต้องยอมรับรัฐธรรมนูญที่จะให้มีการร่างขึ้นใหม่และจะต้องทรงปกครองตามคำแนะนำของสภาบริหาร⁶¹ และต้องยอมรับกฎหมายทุกฉบับที่ผ่านสภานันดร (Riksdag) และไม่ทรงมีพระราชอำนาจที่จะคัดค้าน⁶²

กองทัพบก: กองทัพไม่ต้องการอยู่ภายใต้การนำและการตัดสินใจที่จะนำสวีเดนเข้าสู่สงครามภายใต้องค์พระมหากษัตริย์แต่ผู้เดียว กองทัพได้ยื่นเงื่อนไขว่าจะยอมรับพระนางขึ้นเป็นกษัตริย์ได้ต่อเมื่อจะต้องมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ กองทัพจะไม่ทำสัตย์ปฏิญาณจนกว่ามีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เท่านั้น⁶³

สภานันดร: สภานันดรต้องการที่จะยืนยันอำนาจของตนเองเช่นกัน และในการสืบราชสันตติวงศ์นี้ อำนาจในการตัดสินใจว่าใครจะได้เป็นผู้สืบราชสันตติวงศ์คือ สภานันดรเท่านั้น และแน่นอนว่า สภานันดรต้องการให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เช่นกัน⁶⁴

จะเห็นได้ว่า เงื่อนไขสำคัญที่สถาบันทางการเมืองทั้งสาม อันได้แก่ สภาบริหาร กองทัพและสภานันดรต้องการคือ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ ต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองนั่นเอง แต่เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยผ่านการต่อรองและตกลงให้มีการแก้ไขหรือตรารัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น โดยไม่ต้องมีการใช้กำลังความรุนแรงในการเปลี่ยนแปลงการปกครองที่ทำให้ต้องเกิดการ “ฉีกรัฐธรรมนูญ”

อย่างที่กล่าวไปแล้วว่า ในสถานการณ์ที่ไม่มีองค์รัชทายาทสายตรง ความปรารถนาที่จะขึ้นครองบัลลังก์ย่อมเป็นจุดอ่อนของบุคคลในลำดับถัดไปที่ต้องการขึ้นครองราชย์ และย่อมกลายเป็นจุดอ่อนของบุคคลคนนั้นในสายตาของทั้งสามสถาบันทางการเมืองข้างต้น โดยเฉพาะสภานันดรและผู้ที่แสดงความปรารถนาอย่างแรงกล้าในบรรดาผู้มีสิทธิทั้งสองคือ Ulrika Eleonora ที่นอกจากจะเป็นสตรีแล้ว ยังมีคุณสมบัติไม่ตรงตาม the Norrköping Agreement 1604 ด้วยเหตุที่พระนางมีพระสวามี โดยไม่ผ่านการปรึกษาสภา ในขณะที่ Charles Frederick เป็นผู้ชายและมีพระชนมายุเพียง 18 พรรษา และไม่ได้แสดงออกถึงความปรารถนาที่จะขึ้นครองบัลลังก์ ซึ่งทั้งหมดนี้กลับเป็นจุดแข็งในตัวพระองค์ นั่นคือ จากความเป็นผู้ชายที่จะสามารถเป็นผู้นำในการทำศึกสงครามและหากขึ้นครองราชย์ด้วยพระชนมายุเพียง 18 พรรษา พระองค์มีศักยภาพที่จะเป็นพระมหากษัตริย์ที่เข้มแข็งและครองราชย์ต่อไปอีกยาวนาน และไม่มีจุดอ่อนจากความปรารถนาที่จะเป็นเงื่อนไขให้

⁶¹ Franklin D. Scott (เชิงอรรถที่ 24) 239.

⁶² Franklin D. Scott (เชิงอรรถที่ 24) 239.

⁶³ Michael Roberts (เชิงอรรถที่ 24) 6.

⁶⁴ Franklin D. Scott (เชิงอรรถที่ 24) 239.

สภานันดรได้ต่อรองเรียกร้องต่าง ๆ เท่ากับในกรณีของ Ulrika Eleonora ดังนั้น หากฝ่ายสภาอภิชนต้องการจะต่อรองและหาทางลดทอนพระราชอำนาจและเพิ่มอำนาจของพวกเขาตัวเองผ่านรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ตัวเลือดย่อมต้องเป็น Ulrika Eleonora

ด้วยเหตุนี้ ทางกองทัพที่เคลื่อนกองกำลังเข้าสู่สตอกโฮล์มหลังจากการศึกมาเป็นเวลานาน ภายใต้การนำสวีเดนเข้าสู่สงครามโดย Charles XII และต้องประสบกับความพ่ายแพ้จึงได้ยื่นข้อเสนอว่าจะยอมรับให้ Ulrika Eleonora ขึ้นครองบัลลังก์ได้ก็ต่อเมื่อพระองค์ทรงยอมยกเลิกหลักการปกครองในแบบเอกาธิปไตย (autocracy) และได้ขอให้พระองค์ทรงเรียกประชุมสภานันดรเพื่อให้มีการลงมติยอมรับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพื่อแก้ปัญหาของประเทศ ซึ่งจากเงื่อนไขดังกล่าวนี้ทำให้ Ulrika Eleonora ทรงเรียกประชุมสภานันดรอย่างเร่งรีบและทรงยอมประกาศยกเลิกพระราชสิทธิ์และพระราชอำนาจในการปกครองโดยอิสระ แต่จะต้องทรงปกครองตามคำแนะนำจากสภาบริหาร⁶⁵ อย่างไรก็ตาม ปัจจัยสำคัญท้ายที่สุดที่พระองค์จะได้ขึ้นครองราชย์นั้นขึ้นอยู่กับอำนาจการตัดสินใจของสภานันดร

การทำสัญญาทางการเมือง (Political Contract): การยอมสละสมบูรณาญาสิทธิเพื่อแลกกับการสืบราชสันตติวงศ์

จะสังเกตได้ว่า ภายใต้เงื่อนไขที่กล่าวไปข้างต้น ทั้งฝ่ายสภาบริหารก็ดี กองทัพก็ดี และที่สำคัญคือสภานันดรได้ฉวยโอกาสภายใต้สถานการณ์ขณะนั้นทำการต่อรองเพื่อนำไปสู่ข้อตกลงที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยการตรารัฐธรรมนูญฉบับใหม่ กระบวนการต่อรองและหาข้อตกลงร่วมกันที่จะสถาปนารัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ อาจจะเข้าข่ายในสิ่งที่อาจเรียกได้ว่าเป็น “สัญญาประชาคม” (social contract) ที่มีคู่สัญญาคือ Ulrika Eleonora ในฐานะองค์อธิปัตย์และพวกอภิชนที่ประกอบไปด้วยสภาบริหาร กองทัพและสภานันดร โดยที่ประชุมสภานันดรจะลงคะแนนตัดสินใจให้เจ้าหญิง Ulrika ขึ้นครองราชย์สืบราชบัลลังก์โดยมีข้อแม้ว่า พระองค์จะต้องยอมสละพระราชอำนาจพระมหากษัตริย์ในสมบูรณาญาสิทธิที่สถาปนาขึ้นโดย Charles XI พระราชบิดาของพระองค์ ซึ่ง Ulrika Eleonora ทรงยอมที่จะสละสมบูรณาญาสิทธิแห่งสถาบันพระมหากษัตริย์สวีเดนกับการได้ขึ้นครองบัลลังก์⁶⁶

⁶⁵ Neander N. Cronholm (เชิงอรรถที่ 24) 94-95.

⁶⁶ Michael Roberts (เชิงอรรถที่ 24) 7.

ในการประชุมสภาฐานันดร ณ กรุงสตอกโฮล์มหลังการสวรรคตของ Charles XII เป็นเวลาเกือบหนึ่งเดือน ในวันที่ 26 ธันวาคม 1718 เจ้าหญิง Ulrika Eleonora ทรงมีพระราชดำรัสยินยอมที่จะสละพระราชอำนาจตามเงื่อนไขของสภาฐานันดร⁶⁷ โดยใจความสำคัญในพระราชดำรัสนี้คือ

ดังที่เราได้ตัดสินใจอย่างแน่วแน่ในใจของเราเอง ดังที่ได้ประกาศแก่สภาที่ปรึกษา และดังที่เราจะประกาศต่อไปนี้ เราขอประกาศลี้ภัยสิ่งที่เราเรียกกันว่า**อำนาจอธิปไตย** ซึ่งตัวเราตลอดจนทายาทและสายโลหิตของเราขอประกาศสละอำนาจดังกล่าวไปชั่ววันรันดร์ หากแต่เราจะทำตามแบบอย่างที่น่าชื่นชมของบรรพบุรุษของเรา บรรดาพระมหากษัตริย์ที่ยิ่งใหญ่แห่งสวีเดน ผู้ทำให้ราชอาณาจักรและปิตุภูมิอันเป็นที่รักของเรากลายเป็นรัฐที่เจริญรุ่งเรือง กล่าวคือ **เรามุ่งหมายที่จะฟื้นคืนการปกครองราชอาณาจักรในแบบโบราณ**⁶⁸ ทั้งนี้ เราขอยืนยันว่าเราจะมีอำนาจมากขึ้นกว่าเดิม เมื่อเราได้สถาปนาและยืนยันอำนาจใหม่นี้ด้วยความยุติธรรมและความพอใจของพสกนิกรที่จงรักภักดีของเราทุกคน⁶⁹ (เน้นโดยผู้เขียน)

การตัดสินใจพระทัยดังกล่าวของพระองค์ถือเป็นการสิ้นสุดประเพณีการสืบราชสันตติวงศ์โดยสายโลหิตที่ไม่จำเป็นต้องผ่านการลงมติดิยอมรับของสภาฐานันดรอันเป็นลักษณะสำคัญประการหนึ่งของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และการสิ้นสุดระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของสวีเดนที่สถาปนาชัดเจนมาตั้งแต่ ค.ศ. 1680 ในรัชสมัยของ Charles XI พระราชบิดาของพระนางรวมเป็นระยะเวลา 38 ปีที่สวีเดนอยู่ภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

หลังจากพระราชดำรัสประกาศสละสมบูรณาญาสิทธิของ Ulrika Eleonora ผู้ที่อยู่ในสถานะของผู้สืบราชสันตติวงศ์ ต่อจากนั้นเป็นเวลาประมาณสองเดือนกว่าเล็กน้อย ที่ประชุมสภาฐานันดรแห่งราชอาณาจักรได้ประชุมลงมติเลือกพระนางให้ขึ้นครองราชย์เป็นสมเด็จพระราชินีแห่งสวีเดนในวันที่ 4 มีนาคม ค.ศ. 1719 และพระองค์ทรงต้องยอมมีพระราชดำรัสตามกฎบัตรการขึ้นครองราชย์ (Accession Charter) ค.ศ. 1719 ว่า สมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolutism) ได้ทำให้สวีเดน

⁶⁷ โปรดดูภาคผนวกในส่วนคำแปลการเรียกประชุมสภาฐานันดรแห่งราชอาณาจักรสวีเดน.

⁶⁸ จากพระราชดำรัสข้างต้น มีข้อความที่น่าสังเกตคือ “**เรามุ่งหมายที่จะฟื้นคืนการปกครองราชอาณาจักรในแบบโบราณ**” การกลับไปสู่หรือการอ้างแบบแผนการปกครองโบราณของสวีเดนทำให้เกิดข้อสงสัยว่า ทำไมถึงต้องอ้างว่าจะกลับไปใช้แบบแผนการปกครองดั้งเดิม? ซึ่งผู้เขียนจะอภิปรายในประเด็นนี้ต่อไปในงานวิจัยเรื่อง “การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครอง ค.ศ. 1809”.

⁶⁹ Neander N. Cronholm (เชิงอรรถที่ 24) 94.

เกิด “ความเสียหาย, ลดทอน, เสียดินแดน, และเกือบจะกลายเป็นดินแดนที่ถูกทำลายเสียหาย”⁷⁰ และหลังจากนั้น ที่ประชุมสภานันดรได้มีการลงมติที่ถือเป็นกฎหมายที่เรียกว่า “บทบัญญัติแห่งสภานันดรแห่งราชอาณาจักรสวีเดน”⁷¹ โดยสภานันดรได้เลือกเจ้าหญิง Ulrika Eleonora ขึ้นเป็นสมเด็จพระราชินีและให้มีการสืบราชสันตติวงศ์ด้วยรัชทายาทชายต่อไป หลังจากพระราชบัลลังก์ว่างลงจากการสิ้นพระชนม์ของสมเด็จพระราชาธิบดี Charles XII ซึ่งไร้รัชทายาทชาย

คำถามที่เกิดขึ้นคือ สภานันดรได้ให้เหตุผลความชอบธรรมอย่างไรต่อการลงมติเลือกเจ้าหญิง Ulrika Eleonora ให้ขึ้นครองบัลลังก์สวีเดน ด้วยพระนางได้เสกสมรสก่อนหน้านี้แล้ว ในขณะที่กฎหมายโบราณได้กำหนดให้ผู้หญิงขึ้นครองบัลลังก์ได้ต่อเมื่อไม่ทรงเสกสมรส ? ในบทบัญญัติฯ ดังกล่าว ได้กล่าวว่า จากการเสด็จสวรรคตของ Charles XII

ในฐานะสภานันดรแห่งราชอาณาจักรที่จงรักภักดี ได้ใคร่ครวญและตรวจสอบด้วยความรอบคอบและความระมัดระวังถึงความจำเป็นว่า ผู้ใดสมควรครองราชย์บัลลังก์ที่ว่างลงตามประเพณีและบัญญัติแห่งสภานันดรในกรณีที่เกิดขึ้นได้มีทายาทสืบราชบัลลังก์ เหตุดังกล่าวจำเป็นต้องสืบหาและพิจารณาลำดับทายาทของราชวงศ์ที่มีสิทธิขึ้นครองราชย์และที่ยังคงมีพระชนม์ชีพอยู่ พวกเราได้พบว่าบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิในการสืบราชสันตติวงศ์ฝ่ายหญิงมีฐานที่มาจากกฎว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์แห่งปี 1604⁷² ซึ่งได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า ‘ให้เจ้าหญิงที่มีความเหมาะสมที่จะขึ้นครองราชย์ต่อไปครองชีวิตโสด และจะเสกสมรสได้ก็ต่อเมื่อสภานันดรแห่งราชอาณาจักรได้เห็นชอบและอนุญาตแล้วเท่านั้น ไม่ว่าพระองค์จะเป็นธิดาของพระมหากษัตริย์หรือของเจ้าชายก็ตาม’ ข้อความดังกล่าวได้รับการประกาศและบัญญัติอีกครั้งในมติแห่งสภานันดรปี 1627 ที่กล่าวถึงสิทธิของรัชทายาทหญิงแห่งราชอาณาจักร ทั้งยังได้รับการยืนยันและสนับสนุนในปี 1633 โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้วยมติแห่งสภานันดรปี 1634 ซึ่งทำให้พระราชธิดาองค์เดียวของพระเจ้า Gustav-Adolphus/Gustav II ได้รับการพิจารณาว่าเหมาะสมที่จะขึ้นครองราชย์บัลลังก์ เนื่องด้วยพระองค์ยังมิได้เสกสมรส หลังจากที่พระเจ้า Charles-Gustave ผู้เป็นโอรสของเจ้าหญิงที่เสกสมรสภายนอกราชอาณาจักรทรงขึ้นครองราชย์พระองค์ได้ทรงยอมรับผ่าน

⁷⁰ Michael Roberts (เชิงอรรถที่ 24) 1.

⁷¹ โปรดดูภาคผนวกในส่วนคำแปลบทบัญญัติแห่งสภานันดรแห่งราชอาณาจักรสวีเดน.

⁷² หมายถึง the Norrköping Agreement 1604.

ประกาศในปี 1650 ว่าพระองค์เป็นผู้ได้รับความเมตตาและเกียรติตลอดจน
ได้รับความรักเป็นอย่างมาก และได้ทรงเรียกตนเองว่าเป็นพระมหากษัตริย์
จากการเลือกตั้งในประกาศปี 1654 อันเป็นเหตุผลเดียวกับที่ทำให้
สภานันทรก่อนหน้าปัจจุบันได้ระบุในมติปี 1654 ด้วยข้อความที่ชัดเจนว่า
‘[สภานันทร] ได้เห็นชอบเลือกพระองค์ ไม่ใช่เพราะเป็นหน้าที่หรือ
เป็นข้อบังคับ แต่ได้เลือกพระองค์ด้วยเจตจำนงเสรีของพวกเขาเอง ตลอดจน
ด้วยเหตุผลประการอื่น ๆ’ และแม้ว่ากฎหมายเถียรบาลจะกำหนดให้
รัชทายาทฝ่ายชายเป็นผู้สืบราชสันตติวงศ์เท่านั้น กระนั้น กฎหมายเถียรบาล
ก็ถูกขยายเรื่อยมาจนครอบคลุมรัชทายาทหญิง เมื่อเป็นไปตามเงื่อนไข
ที่บัญญัติไว้ตามกฎหมายแห่งนอร์ดเซอร์ปิง⁷³ ที่เกี่ยวกับการสืบราชสันตติวงศ์
ซึ่งเงื่อนไขดังกล่าวพบอยู่ในพระราชพินัยกรรมของพระเจ้า Charles XI
ปี 1693 นั่นคือ สภานันทรเป็นผู้ยืนยันสิทธิและพระราชอำนาจ
ของรัชทายาทหญิง ตามบัญญัติของกฎหมายแห่งนอร์ดเซอร์ปิงที่เกี่ยวกับการ
สืบราชสันตติวงศ์ ซึ่งแม้ไม่ได้ขัดกับความเห็นชอบหรือพันธะหน้าที่
ของสภานันทรแต่อย่างใด แต่ก็มีผลบังคับและกำหนดให้ต้องรักษาสหิ
และพระราชอำนาจของรัชทายาทหญิงแห่งราชวงศ์ตามประเพณีและ
บทบัญญัติแห่งสภานันทรที่เกี่ยวกับการสืบราชสันตติวงศ์ข้างต้น ไม่มี
ผู้ใดแล้วในราชวงศ์ที่จะมีสิทธิขึ้นครองราชย์ปกครองสวีเดน และไม่มีผู้ใด
อ้างสิทธิดังกล่าว เว้นแต่เจ้าหญิง Ulrika Eleonora ที่ได้อ้างสิทธิดังกล่าว
แก่ตนเองและได้ประกาศในพระหัตถเลขา ลงวันที่ 31 มกราคมในปี
ที่พระองค์ทรงมีพระหัตถเลขาถึงพวกเรา ฉะนั้น พวกเราจึงมีเสรีภาพ
อย่างเต็มที่โดยสมบูรณ์ที่จะเลือกกษัตริย์พระองค์ใหม่ที่จะนำพาและ
ปกครองพวกเรา ผู้ที่พวกเราจะต้องเชื่อฟังและผูกพันด้วยความจงรักภักดี
เพื่อสนับสนุนพระองค์ต่อไป.....⁷⁴

⁷³ หมายถึง the Norrköping Agreement 1604.

⁷⁴ โปรดดูภาคผนวกในส่วนคำแปลบทบัญญัติแห่งสภานันทรแห่งราชอาณาจักรสวีเดน.

จากข้อความข้างต้น จะเห็นได้ว่า สภาฐานันดรได้ตระหนักถึงกฎหมายเถียรบาลที่ผ่านมาว่า อนุญาตให้เจ้าหญิงขึ้นครองราชบัลลังก์ได้ หากไม่มีรัชทายาทฝ่ายชายเป็นผู้สืบราชสันตติวงศ์ แต่ขณะเดียวกัน ก็ตระหนักด้วยว่า กฎหมายเถียรบาลจะอนุญาตให้เจ้าหญิงขึ้นครองราชบัลลังก์ ต่อเมื่อยังไม่ได้ผ่านพิธีเสกสมรสมาก่อน แต่กระนั้น สภาฐานันดรก็ให้เหตุผลว่า เนื่องจากไม่มีองค์รัชทายาทพระองค์อื่นอ้างสิทธิ์ในบัลลังก์ ซึ่งหมายถึง Charles Frederick ที่ทรงนิ่งเฉยไม่อ้างสิทธิ์ หลังจากทางฝ่าย Ulrika Eleonora ได้ทำให้พระองค์ทรงวิตกกังวลต่อสถานะความปลอดภัยของพระองค์ ดังนั้น สภาฐานันดรจึงตัดสินใจเลือก Ulrika Eleonora ให้ขึ้นครองราชย์บัลลังก์ ซึ่งในแง่นี้ก็เท่ากับว่า สภาฐานันดรได้ใช้อำนาจในการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขในกฎหมายเถียรบาล ดังจะเห็นได้จากการที่สภาฐานันดรได้อธิบายความเป็นมาและวิวัฒนาการของกฎหมายเถียรบาลที่ปรับเปลี่ยนไปตามสถานการณ์ความจำเป็นและตามบุคคลหรือองค์กรสถาบันที่มีอำนาจสูงสุดในแต่ละช่วงเวลา และการปรับเปลี่ยนที่เกิดขึ้นในวันที่ 4 มีนาคม ค.ศ. 1719 ก็จะเป็นบรรทัดฐานของกฎหมายเถียรบาลของสวีเดนต่อไปด้วย นั่นคือ หากในกรณีที่ไม่มีองค์รัชทายาทฝ่ายชาย และหากมีแต่องค์รัชทายาทฝ่ายหญิง แม้จะเข้าพิธีเสกสมรสแล้ว ก็สามารถได้รับเลือกให้ขึ้นครองราชย์บัลลังก์ หากสภาฐานันดรลงมติเห็นชอบ

ขณะเดียวกัน หลังจากเจ้าหญิง Ulrika Eleonora ทรงประกาศยอมสละพระราชอำนาจตามระบอบสมบูรณาสิทธิราชย์ในวันที่ 26 ธันวาคม ค.ศ. 1718 ตามเงื่อนไขของสภาฐานันดร และสภาฐานันดรได้ลงมติเลือกพระนางเป็นกษัตริ์ในวันที่ 4 มีนาคม ค.ศ. 1719 และ Charles Frederick ได้ทรงเสด็จจากสวีเดนไปประทับที่เยอรมนี⁷⁵ และในบทบัญญัติฯ ของสภาฐานันดร ได้แสดงถึงความจงรักภักดีต่อการที่เจ้าหญิง Ulrika Eleonora ทรงประกาศยอมสละพระราชอำนาจ อันเป็นการตอบรับตามจารีตประเพณีการปกครองของสวีเดนที่ตราเป็นกฎหมายใน ค.ศ. 1319 ใน the Charter of Liberties และต่อมาได้ถูกนำมาประมวลไว้ในกฎหมายแห่งแผ่นดิน หรือ the Land Law ในปี ค.ศ. 1350⁷⁶ โดยปรากฏให้เห็นในข้อความในบทบัญญัติฯ ว่า

ยิ่งไปกว่านั้น พวกเราเห็นควรและผูกมัดพวกเราเองตลอดจนทายาทของพวกเราว่าจะไม่จัดการเลือกตั้งกษัตริ์ ไม่ว่าจะในกรณีใด หากกษัตริ์ผู้ทรงสง่าหรือรัชทายาทชายของพระองค์ยังคงมีพระชนม์ชีพอยู่ และยิ่งกว่านั้น จะไม่คิดเปลี่ยนแปลงกษัตริ์ไม่ว่าในปัจจุบันหรือในอนาคต หากมีบุคคลใดบุคคลหนึ่งยื่นข้อเสนอหรือสื่อเป็นนัยแก่พวกเราไม่ว่าจะโดยวาจาหรือโดยการกระทำ ไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นผู้ใด

⁷⁵ Neander N. Cronholm (เชิงอรรถที่ 24) 95.

⁷⁶ ไชยันต์ ไชยพร (เชิงอรรถที่ 38).

ข้อความดังกล่าวบ่งชี้ให้เห็นถึงจารีตประเพณีการปกครองของสวีเดนที่เริ่มมาตั้งแต่ยุคไวกิง และมาตกผลึกเป็นกฎหมาย the Charter of Liberties และ the Land Law ในศตวรรษที่ 14 โดยเข้าลักษณะของการตกลงทำสัญญาระหว่างผู้ที่ได้รับเลือกให้ขึ้นเป็นกษัตริย์กับประชาชน โดยก่อนหน้า the Charter of Liberties จะเป็นการตกลงกันระหว่างผู้ที่ได้รับเลือกให้ขึ้นเป็นกษัตริย์กับประชาชนในแต่ละที่ประชุมท้องถิ่นที่เรียกว่า *ting* แต่เมื่อมาถึงศตวรรษ 14 แม้ว่าในเอกสาร the Charter of Liberties จะกล่าวว่าเป็นข้อตกลงระหว่างกษัตริย์กับประชาชน แต่ในทางปฏิบัติเป็นการตกลงระหว่างกษัตริย์กับพวกอภิชนมากกว่า โดยข้อตกลงที่ว่านี้อยู่บนเงื่อนไขที่ว่า เมื่อกษัตริย์ยอมรับกฎกติกาที่เป็นเงื่อนไขที่ประชาชนหรืออภิชนกำหนดขึ้นมาในช่วงเวลาที่จะขึ้นครองราชย์แล้ว ประชาชนหรืออภิชนก็มีหน้าที่ที่จะปฏิบัติตามการบริหารราชการแผ่นดินของกษัตริย์และจะไม่มีภารกิจบิดพลิ้วหรือเปลี่ยนตัวองค์พระมหากษัตริย์ แต่จะจงรักภักดีต่อพระองค์ตราบเท่าที่พระองค์ทรงเคารพกฎกติกาที่ตกลงไว้กับประชาชนหรืออภิชน⁷⁷ ซึ่งนักวิชาการที่ศึกษาประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองสวีเดนเห็นว่าการขึ้นครองราชย์ในลักษณะดังกล่าวนี้อาจจะเข้าข่ายการทำสัญญา (contract) อย่างหนึ่ง อย่างที่ผู้เขียนได้กล่าวไปแล้ว นั่นคือ อาจจะเข้าข่ายเป็นการทำสัญญาทางการเมือง (political contract) ที่ออกไปในแนวทฤษฎีสัญญาประชาคมในแบบของจอห์น ล็อก (John Locke)⁷⁸ นั่นคือ การรับรองพระมหากษัตริย์พระองค์ใหม่จะเกิดขึ้นได้ในเงื่อนไขที่

ลำดับการสืบราชสันตติวงศ์สิ้นสุดลงด้วยการสิ้นพระชนม์ของรัชทายาทองค์สุดท้ายเท่านั้น โดยสภานันดรสามารถจัดประชุมได้เองโดยไม่ต้องมีผู้ใดเรียกประชุม ณ กรุงสตอกโฮล์ม 30 วันภายหลังการสิ้นพระชนม์ของกษัตริย์ กษัตริย์หรือรัชทายาท เพื่อเลือกกษัตริย์พระองค์ใหม่ และหากมีบุคคลใดไม่ได้รับการตักเตือนหรือเสนอต่อสภานันดรทั่วไป ให้เลือกตนเองหรือบุคคลอื่น โดยการกระทำการเฉพาะหรือโดยแผนการลับใด ๆ ซึ่งขัดขวางการเลือกกษัตริย์โดยเจตจำนงเสรีของสภานันดร ให้สภานันดรพิจารณาบุคคลนั้นเป็นผู้ก่อวินาศกรรมราชอาณาจักรและความสงบสาธารณะ⁷⁹

⁷⁷ ไชยันต์ ไชยพร (ประเพณีการปกครองของสวีเดน) (เชิงอรรถที่ 21); ไชยันต์ ไชยพร (เส้นทางสู่ประชาธิปไตย 2568) (เชิงอรรถที่ 21); ไชยันต์ ไชยพร (เส้นทางสู่ประชาธิปไตย อยู่ระหว่างการจัดทำ) (เชิงอรรถที่ 21).

⁷⁸ Michael Roberts (เชิงอรรถที่ 24) 61.

⁷⁹ โปรดดูภาคผนวกในส่วนคำแปลบทบัญญัติแห่งสภานันดรแห่งราชอาณาจักรสวีเดน.

จะเห็นได้ว่า เงื่อนไขในบทบัญญัติฯ ดังกล่าวของสภานันดรแสดงให้เห็นถึงการยืนยันอำนาจของสภาในการกำหนดตัวพระมหากษัตริย์และไม่ให้มีการขึ้นครองราชย์โดยผ่านการสืบสายโลหิตที่ไม่ผ่านความเห็นชอบของสภานันดรอีกต่อไป และเมื่อมีพระมหากษัตริย์ขึ้นครองราชย์ภายใต้เงื่อนไขดังกล่าว ก็ถือว่าได้ทรงเป็นพระมหากษัตริย์ที่ขึ้นครองราชย์อย่างชอบธรรมตามข้อตกลงในจารีตประเพณีโบราณ มิได้ขึ้นครองราชย์ตามอำเภอใจและไม่เคารพในจารีตประเพณีของบ้านเมือง ดังนั้น ทางฝ่ายสภานันดรและประชาชนทั่วไปก็มีพันธะหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตาม นั่นคือ การยอมรับในพระราชอำนาจและการจงรักภักดีต่อองค์พระมหากษัตริย์พระองค์นั้นที่ถือเป็นสัญญาประชาคมระหว่างพระมหากษัตริย์และสภานันดรและประชาชน ดังที่ปรากฏในข้อความในบทบัญญัติที่ว่า

พวกเรารู้สึกเป็นพระมหากษัตริย์ที่พระองค์ทรงมีความรังเกียจอันยุติธรรมและมีเหตุผลอย่างประจักษ์แจ้งต่ออำนาจตามอำเภอใจและโดยสมบูรณ์ ซึ่งพวกเราทราบดีว่าอำนาจดังกล่าวนำมาซึ่งการดูถูกเหยียดหยามและความอ่อนแอของราชอาณาจักร อันเป็นความเสื่อมเสียที่ไม่อาจแก้ไขได้ของพวกเราทั้งหมด พวกเราเหล่าที่ปรึกษาและสภานันดรแห่งราชอาณาจักรที่มารวมตัวอยู่ ณ ที่นี้และที่ได้ประสบเหตุอันเศร้าสลดดังกล่าวจึงได้ตัดสินใจอย่างแน่วแน่ด้วยเสียงเป็นเอกฉันท์ว่าจะล้มเลิกอำนาจตามอำเภอใจอันน่าเหยียดหยามดังกล่าว ในการนี้ พวกเราจึงขอประกาศ ณ ที่นี้ว่า ผู้ใดก็ตามที่พยายามให้ได้มาซึ่งอำนาจตามอำเภอใจไม่ว่าจะด้วยกิจการลับหรือด้วยกำลังความรุนแรง จะต้องถูกขับออกจากราชบัลลังก์และจะต้องถูกพิจารณาเป็นศัตรูของราชอาณาจักร ยิ่งไปกว่านั้นพวกเราขอประกาศต่อไปว่า ผู้ใดก็ตามในบรรดาพวกเราที่ยอมให้เกิดอำนาจตามอำเภอใจขึ้นใหม่ ไม่ว่าด้วยวิธีการใด จะต้องได้รับการปฏิบัติและถูกลงโทษอย่างไร้ความปราณีในฐานกบฏต่อปิตุภูมิ และห้ามผู้ใดดำรงตำแหน่งสำคัญ ทั้งทางสงฆ์และทางฆราวาส และห้ามผู้ใดกล่าวสิ่งใดในราชอาณาจักรสวีเดน หากผู้นั้นไม่ได้กล่าวคำสาบานต่อด้านอำนาจตามอำเภอใจ ซึ่งขัดต่อผลประโยชน์ของประเทศ ด้วยคำกล่าวดังต่อไปนี้:

ข้าพเจ้า (ชื่อ - สกุล) สัญญาและสาบานต่อพระเจ้าเป็นเจ้าและต่อพระคัมภีร์ว่าข้าพเจ้าจะไม่นำมาและไม่กระทำการที่เอื้อให้เกิดพระราชอำนาจตามอำเภอใจ หรือที่เรียกกันว่าอำนาจอธิปไตย ไม่ว่าจะในทางลับหรือในทางสาธารณะ ไม่ว่าจะโดยตนเองหรือโดยผู้อื่น ไม่ว่าจะโดยคำแนะนำหรือโดยการกระทำไม่ว่าจะในลักษณะใด แต่ในทางตรงข้ามข้าพเจ้าจะต่อต้านพระราชอำนาจตามอำเภอใจอย่างสุดกำลัง และจะ

เปิดเผยแผนการที่จะรื้อฟื้นพระราชอำนาจดังกล่าวกลับมาในราชอาณาจักร
ทันทีที่ได้ทราบ ขอพระผู้เป็นเจ้าทรงคุ้มครอง ด้วยเหตุดังกล่าว พวกเรา
หวังว่าพระองค์และรัชทายาทของพระองค์ในอนาคต (ขอพระผู้เป็นเจ้า
ทรงดลบันดาล) จะทรงปกครองราชอาณาจักรตามกฎหมายทั่วไป
และตามรูปแบบการปกครองที่ได้สถาปนาขึ้นและรักษาไว้โดยพวกเรา
บรรดาที่ปรึกษาและสภานันดรแห่งราชอาณาจักร จะทรงสนับสนุน
ให้พวกเราคงอยู่ในคริสต์ศาสนาและอิวานเจลิคต่อไป จะทรงเสริมสร้าง
ความยุติธรรมและทรงจัดความยุติธรรม รวมถึงจะทรงเปิดพื้นที่
ให้แต่ละบุคคลสามารถใช้ทรัพย์สินส่วนตัวได้อย่างสงบ ตามคำมั่นสัญญา
อันกรุณาที่พระองค์ทรงให้ไว้แก่พวกเราเป็นลายลักษณ์อักษร พวกเรา
สภานันดรแห่งราชอาณาจักรที่ได้มารวมตัวกันในเมืองนี้ รู้สึกปลื้มปิติ
ในพระมหากษัตริย์ที่พระองค์ได้ทรงบริหารกิจการของราชอาณาจักร
ร่วมกับเหล่าที่ปรึกษาตามความจำเป็นของสถานการณ์ ซึ่งเป็นสิ่งที่รอช้า
ไม่ได้และเป็นสิ่งที่ต้องใช้สติกำลังเป็นอย่างมากเพื่อรักษาความสงบสุข
ของราชอาณาจักรจากภัยอันตรายและจากผู้ไม่หวังดี ด้วยเหตุนี้ พวกเรา
จึงขอประกาศว่าพวกเราจะรับรองทุกสิ่งอย่างที่คุณเห็นสมควร
ออกประกาศหรือดำเนินการเพื่อการนี้ พระผู้เป็นเจ้า ผู้ทรงวยพรและ
ทรงคุ้มครองราชอาณาจักรและกษัตริย์ทั้งหลาย ทรงมีพระประสงค์ให้
สิ่งทั้งปวงนี้ดำเนินไปเพื่อเกียรติภูมิของพระผู้เป็นเจ้า เพื่อขยายศาสนจักร
เพื่อประโยชน์และเกียรติภูมิอันถาวรของกษัตริย์ของพวกเรา รวมถึง
เพื่อประโยชน์และความเจริญรุ่งเรืองของราชอาณาจักร และเพื่อการ
สถาปนาสันติภาพ ฯลฯ⁸⁰

ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้ถือเป็นการกลับมาของการขึ้นครองราชย์โดยผ่านการเลือกตั้ง
ในรัฐสภาอีกครั้งหนึ่ง นั่นคือ พระมหากษัตริย์จะต้องมาจากการลงคะแนนเสียงในรัฐสภา หรือจะเรียกว่า
การกลับมาของระบอบแบบแผนประเพณีการปกครองดั้งเดิมของสวีเดนก็ได้ ที่มีลักษณะของ
การเป็นการทำ “สัญญาทางการเมือง” (political contract) เพราะแต่เดิมที การกำหนดตัว
ผู้สืบราชบัลลังก์ของสวีเดนเป็นสิทธิในการเลือกของเหล่ากษัตริย์อย่างที่ได้อ้างไว้ไปแล้วข้างต้น หลังจาก
การเสด็จสวรรคตในปี ค.ศ. 1718 ของพระเจ้า Charles XII ครองราชย์ 1697-1718 และด้วยเงื่อนไข
ที่กล่าวไปข้างต้น ทำให้พวกอภิชนชนชั้นสูงและสภานันดรมีอำนาจต่อรองไม่ต่างจากเหตุการณ์

⁸⁰ โปรดดูภาคผนวกในส่วนคำแปลบทบัญญัติแห่งสภานันดรแห่งราชอาณาจักรสวีเดน.

การขึ้นครองราชย์ของ Magnus Eriksson ในสมัยศตวรรษที่สิบสี่⁸¹ และปฏิสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างพระมหากษัตริย์กับสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ อันได้แก่ สภาบริหารและสภานันดรในยุคแห่งเสรีภาพ เป็นความสัมพันธ์ในแบบ “สัญญาการเมือง” ตามทฤษฎีการเมืองของ John Locke⁸²

หนึ่งปีหลังจากพระเจ้า Charles XII สวรรคต สภานันดรได้ลงมติประกาศใช้ “บทบัญญัติแห่งสภานันดรแห่งราชอาณาจักรสวีเดน” ในปี ค.ศ. 1719 ซึ่งถือเป็นหมุดหมายของการเปลี่ยนแปลงจากระบอบที่อำนาจอยู่ในมือของคน ๆ เดียวเข้าสู่จุดเริ่มต้นของอำนาจของคณะบุคคลในรัฐสภา (Riksdag) แต่เป็นรัฐสภาในฐานะที่เป็นฐานอำนาจของพวกอภิชนชนชั้นสูงในการลดทอนพระราชอำนาจสถาบันพระมหากษัตริย์ในการบริหารราชการแผ่นดิน และหลังการสิ้นสุดของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของสวีเดนในปี ค.ศ. 1719 สวีเดนก็ได้เริ่มก้าวเข้าสู่ระบอบการปกครองระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร ที่ถือว่าเป็นประเทศแรกที่มีระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร อีกทั้งยังอยู่ในเงื่อนไขที่ในศัพท์ทางรัฐศาสตร์สมัยใหม่เรียกว่า อำนาจอสูงสุดอยู่ที่รัฐสภา (parliamentary supremacy)^{83,84}

⁸¹ ไชยันต์ ไชยพร (เส้นทางสู่ประชาธิปไตย อยู่ระหว่างการจัดทำ) (เชิงอรรถที่ 21).

⁸² อิทธิพลของแนวคิดเรื่องสัญญาประชาคมหรือสัญญาทางการเมือง ปรากฏให้เห็นได้ในการยอมสละพระราชอำนาจ (the Royal Concession) และการประกาศปฏิเสศ “อำนาจอธิปไตยสมบูรณ์” (Absolute Sovereignty) อย่างชัดเจนของพระมหากษัตริย์ในฐานะเงื่อนไขที่บังคับจำเป็นสำหรับการขึ้นปกครอง สะท้อนถึงการแยก “สถาบันพระมหากษัตริย์” (The Crown) ออกจาก “ตัวบุคคลที่เป็นพระมหากษัตริย์” (The King) ตามทฤษฎีสัญญาประชาคมของ Locke ที่มองว่าอำนาจอสูงสุดไม่ได้ติดตัวบุคคลมาแต่กำเนิด แต่เป็นหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายผ่านรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ จะพบได้ในธรรมนูญการปกครอง ค.ศ. 1720 (The 1720 Instrument of Government) ในอารัมภบท (Preamble) และมาตรา 13-15 จะเห็นได้จาก “คำสัตย์ปฏิญาณเพื่อการต่อต้าน” (The Oath of Resistance) ในมาตรา 14 กำหนดให้สมาชิกสภาและข้าราชการต้องสาบานตนเพื่อต่อต้านอำนาจเบ็ดเสร็จ โดยถือว่าความพยายามใด ๆ ในการฟื้นฟูอำนาจดังกล่าวเป็นการกบฏ ซึ่งเป็นหลักการตามแนวคิดของ John Locke เรื่องสิทธิในการต่อต้านพระราชที่ชัดเจนและกล่าวได้ว่า ภายใต้รูปแบบการปกครองของสวีเดนยุคนั้น “เจตจำนงทั่วไป” (The General Will) ที่ผ่านการเห็นชอบจากรัฐสภามีลำดับศักดิ์สูงกว่า “เจตจำนงส่วนพระองค์” หากพระมหากษัตริย์ไม่ปฏิบัติตามสัญญา นั่นคือ การปกครองตามคำแนะนำของสภา รัฐสภามีสิทธิที่จะดำเนินการแทนเพื่อให้การปกครองดำเนินต่อไปได้ โดนผ่านกลไกการใช้ตราขงพระปรมาภิไธย (Namnstämpel) ในช่วงปลายยุคแห่งเสรีภาพ เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงปฏิเสธไม่ลงพระปรมาภิไธยในกฎหมายที่รัฐสภาเห็นชอบ รัฐสภาได้ใช้มาตรการขั้นเด็ดขาดคือการสร้าง “ตราขง” ขึ้นมาเพื่อประทับแทนพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ โปรดดู Michael Roberts (เชิงอรรถที่ 24) 7,61; Herman Schück, *The Riksdag: A History of the Swedish Parliament* (Michael F. Metcalf บรรณาธิการ, St. Martin Press 1987) 115.

⁸³ โปรดดู Michael Roberts (เชิงอรรถที่ 24) 59 และ Michael Bregnsbo (เชิงอรรถที่ 24) 285.

⁸⁴ ในกรณีของสวีเดนระหว่าง ค.ศ. 1720-1772 อำนาจอสูงสุดอยู่ที่รัฐสภา หมายถึง การที่สภานันดร (Riksdag) ทรงไว้ซึ่งอำนาจเด็ดขาดเหนือการตรากฎหมายการคลัง และการบริหาร ซึ่งส่งผลให้พระมหากษัตริย์ถูกลดทอนสถานะลงเป็นเพียงประมุขในทางสัญลักษณ์เท่านั้น.

ซึ่งนับว่าก้าวหน้ามากกว่าประเทศอื่น ๆ ในยุโรป รวมทั้งสหราชอาณาจักรด้วยที่กว่าอำนาจสูงสุดจะอยู่ที่รัฐสภาของสหราชอาณาจักรก็ต้องอาศัยเวลาพัฒนาจนถึงครึ่งหลังของศตวรรษที่สิบเก้า แต่ระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรของสวีเดนที่ก้าวหน้ามากนี้ได้สิ้นสุดลงในปี ค.ศ. 1772 ด้วยอายุเพียง 52 ปี จากสาเหตุที่การเมืองสวีเดนได้เคลื่อนตัวไปสู่ความสับสนวุ่นวายที่ทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเผชิญหน้ากันระหว่างฝักฝ่ายทางการเมืองต่าง ๆ ในการประชุมสภานานันดร ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าว มกุฎราชกุมาร Gustav ทรงพยายามที่จะประสานความขัดแย้งระหว่างฝักฝ่าย และเมื่อ Gustav ทรงเข้าพระราชพิธีบรมราชาภิเษกเป็นพระเจ้า Gustav III ในวันที่ 25 มิถุนายน ค.ศ. 1771 พระองค์ได้ทรงมีพระราชดำรัสเป็นครั้งแรกต่อสภานานันดร โดยพระองค์ทรงหวังว่า พระราชปณิธานของพระองค์จะสามารถทำให้ฝักฝ่ายทางการเมืองที่แตกแยกขัดแย้งกันอย่างรุนแรงพอที่จะประนีประนอมประสานความร่วมมือกันในการหาทางออกจากวิกฤตการณ์ทางการเมืองที่ร้ายแรงของชาติได้ ซึ่งพระองค์ทรงคาดหวังว่า เมื่อมีการประชุมสภานานันดรเกิดขึ้น ทุกฝ่ายตกลงกันได้⁸⁵ แต่ก็ไม่เป็นผลในที่สุด พระองค์ตัดสินใจทำรัฐประหารยึดอำนาจมาจากพวกอภิชนในสภานานันดรในวันที่ 19 สิงหาคม ค.ศ. 1772

Michael Roberts ผู้เชี่ยวชาญประวัติศาสตร์การเมืองสวีเดนในช่วงเวลาดังกล่าว ได้กล่าวถึงสถานการณ์ทางการเมืองในช่วงเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1772 ว่า

ปี ค.ศ. 1772 นับเป็นเวลากว่าครึ่งศตวรรษที่สวีเดนได้ผ่านพ้นจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์ภายใต้ Charles XII และเป็นเวลาเกือบหนึ่งชั่วคนนับแต่การพยายามทำรัฐประหารโดยฝ่ายเจ้าในปี ค.ศ. 1756 รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1720 ได้สูญเสียพลังความศรัทธาจากผู้คนและหากจะมีการพยายามก่อการปฏิวัติขึ้นคราวนี้ พระมหากษัตริย์จะไม่ขาดผู้สนับสนุนและสิ่งที่จะเป็นคำถามขณะนั้น ก็คือ จะมีคนจำนวนมากแค่ไหนที่จะพร้อมที่จะตายเพื่อปกป้องรัฐธรรมนูญ และคำตอบปรากฏในวันที่ 19 สิงหาคม ค.ศ. 1772 ก็คือ ไม่มีแม้แต่คนเดียว⁸⁶

⁸⁵ Michael Roberts (เชิงอรรถที่ 24) 200.

⁸⁶ Michael Roberts (เชิงอรรถที่ 24) 204.

วิกฤตการณ์ความขัดแย้งรุนแรงทางการเมืองในสวีเดนที่เริ่มปะทุขึ้นในปี ค.ศ. 1770 ได้ยุติลงในวันที่ 19 สิงหาคม ค.ศ. 1772 จากการทำรัฐประหารโดย Gustav III ซึ่งถือเป็นชัยชนะของกระแสนิยมสถาบันพระมหากษัตริย์ (a royalist tradition) ที่มีจุดกำเนิดย้อนกลับไปถึงศตวรรษที่สิบห้าในรัชสมัยของ Gustav Vasa พระมหากษัตริย์ผู้นำสวีเดนเข้าสู่การเป็นรัฐสมัยใหม่ ขณะเดียวกันการปฏิวัติ ค.ศ. 1772 ยังเป็นหมุดหมายของชัยชนะความสำเร็จสำหรับผู้คนที่เห็นความจำเป็นที่จะต้องปฏิรูปการเมืองและรัฐธรรมนูญมาตั้งแต่ทศวรรษ 1740 การรัฐประหารที่เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1772 ไม่ได้เป็นแค่ความสำเร็จในการปฏิรูปทางการเมืองและยังส่งผลให้กระแสความพยายามที่จะปฏิวัติสังคมของสามัญชนต้องชะงักลงด้วย และข้อเรียกร้องดังกล่าวนี้กลับเกิดเป็นจริงได้ในสวีเดนในปี ค.ศ. 1789 แต่ไม่ใช่จากการต่อสู้ของสามัญชน แต่มาจากการพระราชทานพระราชบัญญัติโดย Gustav III⁸⁷ และสวีเดนได้เข้าสู่ระบอบพระมหากษัตริย์ใต้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรอีกครั้งในปี ค.ศ. 1809 และในครั้งนี้ ระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรของสวีเดนก็ได้วิวัฒนาการต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน⁸⁸

แม้ว่า สวีเดนจะไม่ได้ใช้คำว่า Constitutional Monarchy เรียกรูปแบบการปกครองของตนในช่วงระหว่าง ค.ศ. 1720-1772 แต่จะเรียกว่าในช่วงระหว่าง ค.ศ. 1720-1772 มีคำต่าง ๆ ในภาษาสวีดิชที่พวกอภิชนที่มีอำนาจทางการเมืองใช้เรียกรูปแบบการปกครองต่าง ๆ เช่น *Allmante Vål* ที่หมายถึง The General Good/Common Weal หรือความดีร่วม หรือประโยชน์ร่วมกัน โดยต้องการสื่อว่า การปกครองไม่ได้เป็นของพระมหากษัตริย์อีกต่อไป แต่มาจากความไว้วางใจที่บริหารจัดการเพื่อประโยชน์ร่วมกัน และสถาบันทางการเมืองที่จะเข้าใจดีที่สุดว่าอะไรคือผลประโยชน์ร่วมกันคือ สภาฐานันดรทั้งสี่ของรัฐสภา (the Four Estates of the *Riksdag*) ต่อมาคือคำว่า *Lagbunden Frihet* (Law-Bound Liberty) ที่หมายถึง การปกครองที่เสรีภาพยึดโยงกับกฎหมาย ซึ่งคำดังกล่าวนี้จะสอดคล้องกับคำว่า Limited Monarchy หรือพระมหากษัตริย์พระราชอำนาจจำกัด (ปรimitดาญาสิทธิราชย์) มากที่สุด โดยสื่อถึงรัฐที่พระมหากษัตริย์ถูกทำให้ยึดโยงกับรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1720 (the Instrument of Government/ธรรมนูญการปกครอง ค.ศ. 1720/*Regeringsform*) คำว่า เสรีภาพ หรือ *Frihet* นี้ พวกอภิชนไม่ได้หมายถึงประชาธิปไตยสำหรับทุกคน

⁸⁷ Michael Roberts (เชิงอรรถที่ 24) 177.

⁸⁸ Lars-Goran Malmberg (เชิงอรรถที่ 24) 327; Neander N. Cronholm (เชิงอรรถที่ 24) 218-219, 221-222; Nils Stjernquist, 'The Creation of the 1809 Constitution' ใน Steven Koblik (บรรณาธิการ) *Sweden's Development From Poverty to Affluence, 1750-1970* (Joanne Johnson in association with the University of Minnesota Press and Steven Koblik ผู้แปล, University of Minnesota Press 1975) 40.

แต่หมายถึง เสรีภาพของฐานันดรต่าง ๆ ที่ทำการปกครองโดยปราศจากการแทรกแซงโดยอำนาจสูงสุด ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ นอกจากนี้ ยังมีวลีที่ว่า *Självsvald* ที่ตรงกันข้ามกับ *Frihet* โดยคำว่า *Självsvald* หมายถึง การปกครองตามอำเภอใจ ซึ่งตรงกันข้ามกับ *Frihet* ที่หมายถึง การมีเสรีภาพของผู้คน การใช้คำว่า *Frihet* เป็นที่มาของการเรียกช่วงดังกล่าวว่า “ยุคแห่งเสรีภาพ” เพื่อชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างตรงกันข้ามของการปกครองในยุคดังกล่าวกับยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ก่อนหน้าในรัชสมัยของพระเจ้า Charles XI และ Charles XII อีกคำหนึ่งคือ *Rikens Ständer* (ฐานันดรแห่งราชอาณาจักร) ซึ่งเป็นคำที่เป็นทางการ ปรากฏในเอกสารทางกฎหมายและประกาศอย่างเป็นทางการ โดยสื่อถึงรัฐบาลที่ดำเนินการโดยฐานันดรแห่งราชอาณาจักร และใช้ตราประทับแทน พระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ด้วยในบางช่วงเวลาของการปกครองในยุคแห่งเสรีภาพนี้ มีการใช้ ‘ตราประทับแทนพระปรมาภิไธย’ เพื่อลงนามในพระราชกฤษฎีกา แม้ว่าพระมหากษัตริย์จะทรงปฏิเสธที่จะลงพระปรมาภิไธยด้วยพระองค์เองก็ตาม ส่งผลให้การปกครองกลายเป็นระบอบอภิชนาธิปไตยทางรัฐสภา (Parliamentary Aristocracy) ในทุก ๆ ด้านยกเว้นแต่ในนามเท่านั้น⁸⁹

แต่จากที่กล่าวไปข้างต้น จะพบว่า คำประกาศยินยอมสละพระราชอำนาจสูงสุดของ สมเด็จพระราชินี Ulrika Eleonora และรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1720 (the Instrument of Government/รัฐธรรมนูญการปกครอง ค.ศ. 1720/*Regeringsform*) บ่งชี้ชัดเจนว่า รูปแบบการปกครองในช่วงเวลาดังกล่าวเข้าข่ายหลักการกว้าง ๆ ของระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร (Constitutional Monarchy) อย่างที่เข้าใจในปัจจุบัน ที่หมายถึงรูปแบบการปกครองที่

พระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา เป็นประมุขแห่งรัฐเชิงสัญลักษณ์สืบสายโลหิต (ซึ่งอาจเป็นจักรพรรดิ, พระราชาหรือพระราชินี, เจ้าชาย หรือแกรนด์ดยุก) ผู้ซึ่งปฏิบัติบทบาทด้านการเป็นตัวแทนและบทบาทพลเมืองเป็นหลัก แต่ไม่ได้ใช้อำนาจบริหารหรืออำนาจในการกำหนดนโยบาย ระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ พบได้ในพื้นที่ส่วนต่าง ๆ ของยุโรปตะวันตก เช่น ในเบลเยียม, เนเธอร์แลนด์ และสวิตเซอร์แลนด์....⁹⁰

⁸⁹ Michael Roberts (เชิงอรรถที่ 24) 61-65 และ M.F. Metcalf, ‘The First Modern Party System ?’ (1987) 3 Scandinavian Journal of History, pp. 270-275.

⁹⁰ International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), ‘Constitutional Monarchs in Parliamentary Democracies’ (2nd Edition 2017) <<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/constitutional-monarchs-in-parliamentary-democracies-primer.pdf>> 3.

บรรณานุกรม

- Charlotta Woff, *Noble conceptions of politics in eighteenth-century Sweden (ca 1740-1790)* (Finnish Literature Society 2008).
- Dankwart Alexander Rustow, *The Politics of Compromise: A Study of Parties and Cabinet Government in Sweden* (Princeton University Press 1955).
- Elise M. Dermineur, (2017) *Gender and Politics in Eighteenth-Century Sweden* (Sweden International Relations and the European Atlantic World, 1660-1830, Routledge 2017).
- Erich Hoffmann, 'Eight: Coronation and Coronation Ordines in Medieval Scandinavia' ใน *Medieval and Early Modern Monarchic Ritual* (János M. Bak ผู้ปรับปรุง, University of California Press 1990).
- Erik-Gustave Geyer, *Histoire de Suède* (J. F. de Lundblad ผู้แปล, Parent-Desbarres 1839).
- Franklin D. Scott, *Sweden: The Nation's History, the Swedish American Historical Society* (University of Minnesota Press 1977).
- H. Arnold Barton, *Scandinavia in the Revolutionary Era, 1760-1815* (University of Minnesota Press 1986).
- , *Essays on Scandinavian History* (Southern Illinois University Press 2009).
- Herodotus, *Herodotus : the Histories [Historiā]* (John M. Marincola & Aubrey De Selincourt ผู้แปล, Penguin Books 1996).
- Ingvar Andersson, (1956), *A History of Sweden [Sveriges historia]* (Carolyn Hannay ผู้แปล, Weidenfeld and Nicolson 1962).
- , 'Early Democratic Traditions in Scandinavia' ใน Joseph Albert Lauwerys (บรรณาธิการ) *Scandinavian Democracy: Development of Democratic Thought and Institutions in Denmark, Norway and Sweden* (Danish Institute 1958).
- Irene Scobbie, *Sweden* (Ernest Benn 1972).
- Jean-Pierre Maury, 'Digithèque de matériaux juridiques et politiques', l'Université de Perpignan (Digithèque MJP) <<https://mjp.univ-perp.fr/>>
- Lars-Goran Malmberg, 'Constitutional amendment in Sweden' ใน Xenophon Contiades (บรรณาธิการ) *Engineering Constitutional Change: A Comparative Perspective on Europe, Canada, and the USA* (Routledge 2013).
- Liana Miate, 'The Great Northern War' (World History Encyclopedia, 2 พฤศจิกายน 2566) <https://www.worldhistory.org/Great_Northern_War/>.

- M.F. Metcalf, 'The First Modern Party System ?' (1987) 3 *Scandinavian Journal of History*.
- Michael Bregnsbo, 'The Scandinavian Kingdoms' ใน Peter H. Wilson (บรรณาธิการ) *A Companion to Eighteenth-Century Europe* (Blackwell 2008).
- Michael Roberts, *The Early Vasas: A History of Sweden 1523-1611* (Cambridge University Press 1968).
- , *The Age of Liberty: Sweden 1719-1772* (2nd Edition, Cambridge University Press 2002).
- Neander N. Cronholm, *A History of Sweden: From the Earliest Times to the Present Day Volume II* (self-published by the author in Chicago, New York and London 1902).
- Nils Stjernquist, 'The Creation of the 1809 Constitution' ใน Steven Koblik (บรรณาธิการ) *Sweden's Development From Poverty to Affluence, 1750-1970* (Joanne Johnson in association with the University of Minnesota Press and Steven Koblik ผู้แปล, University of Minnesota Press 1975).
- Paul Douglas Lockhart, *Sweden in the Seventeenth Century* (Palgrave Macmillan 2004).
- Philip Line, *Kingship and State Formation in Sweden 1130-1290* (Koninklijke Brill NV 2007).
- Roger D. Congleton, 'An Overview of Swedish Constitutional History' ใน Roger D. Congleton (บรรณาธิการ) *Improving Democracy Through Constitutional Reform: Some Swedish Lessons* (Kluwer Academic Publishers 2003).
- T.K. Derry, *A History of Scandinavia: Norway, Sweden, Denmark, Finland, Iceland* (George Allen & Unwin 1979).
- Thucydides, *History of the Peloponnesian War [Historia belli Peloponnesiaci]* (Rex Warner ผู้แปล, Penguin Classics 1963).
- ไชนันต์ ไชยพร, *เส้นทางสู่ประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญของสวีเดน ระหว่างศตวรรษที่สิบถึง ค.ศ. 1290* (e-book, สถาบันพระปกเกล้า 2567).
- , *ประเพณีการปกครองของสวีเดน สภาท้องถิ่น (ting) สิทธิในการเลือกพระมหากษัตริย์ เสรีภาพและการปกครองตนเองของชาวนา (the Many)* (e-book, สถาบันพระปกเกล้า 2567).
- , *เส้นทางสู่ประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญนิยมของสวีเดน: กำเนิดรัฐธรรมนูญนิยม อภิชนาธิปไตย และ อภิชนาธิปไตยแบบผสม – regimen politicum ค.ศ. 1290-1350* (สถาบันพระปกเกล้า 2568).
- , *เส้นทางสู่ประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญของสวีเดน: สองทศวรรษแห่งการเปลี่ยนแปลงจาก อภิชนาธิปไตยแบบผสม regimen politicum สู่สหภาพคาลมาร์, การปลดแอก และการเริ่มเข้าสู่รัฐสมัยใหม่ระหว่าง ค.ศ. 1350-1523* (e-book, สถาบันพระปกเกล้า 2569).

ภาคผนวก 1

คำแปล

การเรียกประชุมสภานันดรแห่งราชอาณาจักรสวีเดน
โดยสมเด็จพระราชินีอูลริกา เอลิโอนอรา (Ulrica Eleanor)
พร้อมด้วยคำประกาศยินยอมสละพระราชอำนาจสูงสุด นั่นคือ อำนาจอธิปไตย

แปลโดย มุนินทร์ วัฒนายากร

แปลจากฉบับภาษาฝรั่งเศสของ Jean-Pierre Maury - Digithèque de matériaux juridiques et politiques, l'Université de Perpignan, <https://mjp.univ-perp.fr/>

เรา อูลริกา เอลิโอนอรา ราชีนีแห่งสวีเดน แห่งชาวกร้อธและชาวเวนด์, เจ้าหญิงแห่งฟินแลนด์, ดัชเชสแห่งสแกเนีย เอสโตเนีย ลิโวเนีย คาเรเลีย เบรเมอร์ เวอร์เดน สเต็ตตัน โปเมราเนีย แห่งชาวคาสซูบและชาวเวนด์, เจ้าหญิงแห่งรุเกิน, เดมแห่งอินเยอร์เมเนียและวิสมาร์, เคานต์เตสแห่งพาลาทีเนตและแห่งบาวาเรีย, ดัชเชสแห่งยูลิช คลีฟและแบร์ก, ลันท์กราฟ และรัชทายาทแห่งเฮสเซน, เจ้าหญิงแห่งฮิซเฟลด์, เคานต์เตสแห่งคาทเซอเนลโบเกน ดีเอทซ์ ซีเกนไฮม์ นิดดาและชวอมบูร์ก ฯลฯ ด้วยพระมหากรุณาธิคุณแห่งพระผู้เป็นเจ้า ขอให้พระผู้เป็นเจ้าทรงประทานพรและความปรารถนาดีแก่เหล่าพสกนิกร สมาชิกสภานันดร เคานท์ บาร์อน ลอร์ด บิชอป ขุนนาง บาทหลวง นายพล ชาวเมืองและชาวบ้าน อันล้วนเป็นที่รักของเราที่อาศัยอยู่ในดินแดนต่าง ๆ ของราชอาณาจักรสวีเดน รวมถึงในฟินแลนด์ด้วย

เราไม่อาจปล่อยผ่านไปโดยไม่แจ้งให้พวกท่านทุกคนตระหนักทราบว่า หลังจากที่พระองค์ได้ลงโทษพิตุภูมิอันเป็นที่รักของเราตลอดหลายปีที่ผ่านมา อันเป็นเหตุมาจากบาปของพวกเราเอง พระผู้เป็นเจ้าได้ทรงบันดาลความทุกข์และความสูญเสียอันยิ่งใหญ่ตามพระประสงค์อันศักดิ์สิทธิ์และนิรันดร์ อันถือเป็นความทุกข์และความสูญเสียของราชวงศ์รวมถึงของพวกท่านเองด้วย นั่นคือ พระองค์ได้พรากรมเด็จพระราชาธิบดีชาร์ลที่ 12 (Charles XII) พระมหากษัตริย์ผู้ยิ่งใหญ่ ขุนนางผู้ทรงเกียรติ พระเชษฐาอันเป็นที่รัก ไปจากพวกเราอย่างกะทันหัน สมเด็จพระราชาธิบดีชาร์ลที่ 12 พระมหากษัตริย์แห่งสวีเดน แห่งชาวกร้อธและชาวเวนด์, เจ้าชายแห่งฟินแลนด์, ดยุกแห่งสแกเนีย เอสโตเนีย ลิโวเนีย คาเรเลีย เบรเมอร์ เวอร์เดน สเต็ตตัน โปเมราเนีย แห่งชาวคาสซูบและชาวเวนด์, เจ้าชายแห่งรุเกิน, ลอร์ดแห่งอินเยอร์เมเนียและวิสมาร์, เคานต์แห่งพาลาทีเนตและแห่งบาวาเรีย, ดยุกแห่งยูลิช คลีฟและแบร์ก ผู้เป็นกษัตริย์ของเราและของท่านทั้งหลาย แม้ว่าเราจะเชื่อมั่นอย่างไม่มีข้อสงสัยว่าเหตุร้ายครั้งนี้กระทบกระเทือนจิตใจของพวกท่านเช่นเดียวกับจิตใจของเรา เนื่องจากพวกเรากำลังอยู่ในช่วงเวลาที่ยากลำบากกำลังถูกโจมตีจากภายนอกและถูกล้อมรอบโดยศัตรูทุกทิศทาง ขณะที่

สถานการณ์ภายในราชอาณาจักรที่อ่อนแอลงอันเป็นผลมาจากสงครามอันยาวนานและอุปสรรคความโชคร้ายที่สืบเนื่องกันมาราวกับเป็นสัญญาณเตือนถึงโศกนาฏกรรม จนไม่เหลือความหวังอื่นใดนอกจากศรัทธาในพระเมตตาและพระราชอำนาจของพระผู้เป็นเจ้า อย่างไรก็ตาม พวกเราจะอดใจและตั้งอาวุธลงมิได้ ในทางตรงกันข้าม พวกเราจะต้องภาวนาถึงพระผู้เป็นเจ้าร่วมกันด้วยจิตใจที่บริสุทธิ์และนอบน้อม ให้พระองค์ทรงประทานแรงบันดาลใจและคำแนะนำ อันเป็นพรที่เป็นประโยชน์และเป็นความสุขสวัสดิ์ที่สุดแก่ปิตุภูมิอันเป็นที่รักของพวกเราในช่วงเวลาหัวเลี้ยวหัวต่อเช่นนี้ จากนั้นพวกเราจึงลงมือกระทำการด้วยความกล้าหาญ ด้วยศรัทธาในพระมหากรุณาธิคุณและพลังแห่งการคุ้มครองของพระผู้เป็นเจ้า เพื่อให้เหล่าศัตรูได้เห็น bahwa พวกเรายังไม่พ่ายแพ้และพวกเราจะต้องสู้ทุกหนทางเพื่อปกป้องตนเอง

ภายใต้สถานการณ์เช่นนี้ พวกท่านคงยินดีที่จะได้ทราบว่า ความพลิกผันของเหตุการณ์อันน่าเศร้านี้เทียบไม่ได้กับความหวังโยที่เรามีแก่พวกท่าน และความตระหนักต่อผลประโยชน์ส่วนรวมของพวกเราทั้งหมด โศกนาฏกรรมนี้จึงไม่อาจขัดขวางเราให้ไม่สามารถขึ้นครองราชย์บัลลังก์ได้ ซึ่งตกทอดแก่เราตามกฎหมายจารีตประเพณี และหลังจากที่ได้ขอความช่วยเหลือและการสนับสนุนจากเหล่าขุนนาง เราจึงได้กุมอำนาจในการปกครองเป็นที่เรียบร้อยแล้ว และในการรับประกันความสำเร็จตามแผนการและเจตนารมณ์ของเราเพื่อความเจริญรุ่งเรืองและความผาสุกแห่งราชอาณาจักรของเรา และความเจริญรุ่งเรืองและความผาสุกของราษฎรที่จงรักภักดี ดังที่เราได้ตัดสินใจอย่างแน่วแน่ในใจของเราเอง ดังที่ได้ประกาศแก่สภาที่ปรึกษา และดังที่เราจะประกาศต่อไปนี้ เราขอประกาศล้มเลิกสิ่งที่เรียกกันว่าอำนาจอปีโตย ซึ่งตัวเราตลอดจนทายาทและสายโลหิตของเราขอประกาศสละอำนาจดังกล่าวไปชั่วนิรันดร์ หากแต่เราจะทำตามแบบอย่างที่น่าชื่นชมของบรรพบุรุษของเรา กษัตริย์ที่ยิ่งใหญ่แห่งสวีเดน ผู้ทำให้ราชอาณาจักรและปิตุภูมิอันเป็นที่รักของเรากลายเป็นรัฐที่เจริญรุ่งเรือง กล่าวคือเรามุ่งหมายที่จะฟื้นคืนการปกครองราชอาณาจักรในแบบโบราณ ทั้งนี้ เราขอยืนยันว่าเราจะมีอำนาจมากขึ้นกว่าเดิม เมื่อเราได้สถาปนาและยืนยันอำนาจใหม่นี้ด้วยความยุติธรรมและความพอใจของพสกนิกรที่จงรักภักดีของเราทุกคน

พร้อมกันนี้ เราเชื่อมั่นในตัวพวกท่านทุกคนโดยทั่วไปในฐานะชาวสวีดิชที่ดีและมีเหตุผล ดังที่บรรพบุรุษของพวกท่านได้เคารพเชื่อฟังต่อกษัตริย์ทุกพระองค์ก่อนหน้านี้ และเชื่อว่าพวกท่านแต่ละคนจะสนับสนุนแผนการที่น่ายกย่องนี้ไปพร้อมกับเราด้วยความจงรักภักดี ความรักและความกลมเกลียว และจะภาวนาให้พระผู้เป็นเจ้าทรงประทานพรแก่เรา ทั้งยังจะช่วยให้คำแนะนำและแบ่งเบาภาระที่เราต้องแบกรับไว้ (ในนามของพระผู้เป็นเจ้า) ทั้งนี้ ด้วยเรามีความปรารถนาที่จะรับฟังความเห็นของพวกท่านและดำเนินการให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันซึ่งเกี่ยวข้องกับกิจการที่สำคัญของราชอาณาจักร ซึ่งจะช่วยเสริมสร้างและฟื้นฟูกิจการภายในด้วยนโยบายที่ดี และยุติปัญหาภายนอกด้วยการเจรจาสงบศึกกับศัตรูของพวกเรา เราจึงเห็นควรที่จะเรียกชุมนุมเหล่าพสกนิกรที่จงรักภักดี

และสมาชิกสภานันดร เพื่อประชุมสภานันดรแห่งราชอาณาจักรในวันที่ 31 มกราคม ศกนี้ ถึงแม้ว่าการเรียกประชุมในระยะเวลาอันสั้นอาจสร้างความไม่สะดวกแก่พวกท่านซึ่งอยู่ในสถานการณ์ที่ไม่ปกติเช่นนี้ นอกจากข้อบังคับหรือโทษที่จะผูกมัดพวกท่านแล้ว ยังมีเหตุผลต่าง ๆ มากมายที่จำเป็นและไม่สามารถปฏิเสธได้ ซึ่งพวกท่านควรตระหนักว่าการประชุมครั้งนี้เป็นหน้าที่ของพวกท่าน เพราะเกี่ยวข้องกับเรา เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์สาธารณะแห่งราชอาณาจักร และเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของพวกท่านเอง

ด้วยเหตุข้างต้นนี้ เราจึงออกประกาศและออกคำสั่งให้บุคคลต่อไปนี้มารวมตัวที่นี่อีกครั้ง ณ กรุงสตอกโฮล์ม ในวันที่ 31 มกราคม – เคานต์ ลอร์ด อัศวิน ไพร่ติดที่ดิน และบุคคลเสรีที่บรรลุนิติภาวะและอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรนี้ที่ปราศจากเหตุผลสมควรที่จะไม่เข้าร่วม บิชอปและสังฆราชแห่งสังฆมณฑล⁹¹ พร้อมด้วยบุคคลสองคนสำหรับแต่ละคณะสงฆ์ และศาสตราจารย์ในแต่ละเขตสงฆ์ นายพันเอกทุกนายและนายพันโทที่ประจำการด้วย พร้อมกับร้อยเอกหนึ่งนายจากแต่ละเขตทหาร ซึ่งไม่มีเหตุจำเป็นอื่นใด รวมถึงหัวหน้าเมืองต่าง ๆ พร้อมด้วยที่ปรึกษาและชาวเมืองอย่างละหนึ่งคน และตัวแทนชาวบ้านจากแต่ละเขตการปกครอง โดยให้ผู้ที่มาประชุมสภานันดรมีอำนาจเต็มเป็นเสียงแทนเพื่อนพลเมืองคนอื่น ๆ ที่จะอยู่ที่บ้านของพวกเขาและปฏิบัติตามประเพณีการไว้อาลัยแก่เหตุการณ์อันเศร้าสลดนี้ต่อไป เพื่อที่พวกเราจะได้เปิดประชุมสภานันดรดำเนินการปรึกษาหารือในข้อเสนอของเรากับพวกท่านได้ตามกำหนดเวลา และส่งพวกท่านให้เดินทางกลับโดยสวัสดิภาพหลังปิดประชุม เราหวังว่าพวกท่านทุกคนโดยทั่วไปและพวกท่านที่อยู่ในเมืองจะปฏิบัติตามด้วยความเชื่อฟัง เรารู้สึกปลาบปลื้มยินดีและขอส่งความปรารถนาดีให้แก่พวกท่าน และขอให้พระผู้เป็นเจ้าทรงประทานพรคุ้มครองพวกท่าน

ณ กรุงสตอกโฮล์ม วันที่ 26 ธันวาคม 1718

⁹¹ สังฆราช (Superintendent) มีศักดิ์เทียบเท่าบิชอป (Bishop) หากแต่ได้รับการแต่งตั้งโดยตรงจากษัตริย์.

ภาคผนวก 2

คำแปล

บทบัญญัติแห่งสภานันดรแห่งราชอาณาจักรสวีเดน

อันได้เลือก เจ้าหญิงอุลริกา เอลิโอนอรา ขึ้นเป็นสมเด็จพระราชินีสืบราชสันตติวงศ์
ด้วยรัชทายาทชายต่อไป หลังจากที่พระราชบัลลังก์ว่างลงจากการสิ้นพระชนม์ของ

สมเด็จพระราชาธิบดีคาร์ลที่ 12 ซึ่งไร้รัชทายาทชาย

ณ กรุงสตอกโฮล์ม วันที่ 21 กุมภาพันธ์ 1719

แปลโดย มุนินทร์ วัฒนายากร

แปลจากฉบับภาษาฝรั่งเศสของ Jean-Pierre Maury - Digithèque de matériaux juridiques et politiques, l'Université de Perpignan, <https://mjp.univ-perp.fr/>

พวกเรา สมาชิกสภาที่ปรึกษาและสภานันดรแห่งสวีเดน เคานต์ บารอน บิชอป อัครวิณ ขุนนาง พระสงฆ์ นายทหาร ชาวเมือง และชาวบ้านทั่วไป ที่ได้มารวมตัว ณ กรุงสตอกโฮล์ม เพื่อผลประโยชน์ของพวกเราเองและของผู้ที่พวกเราเป็นตัวแทน:

เนื่องจากพระผู้เป็นเจ้าได้ทรงเห็นควรพรากสมเด็จพระราชาธิบดีคาร์ลที่ 12 กษัตริย์ผู้ทรงสง่าและทรงอำนาจไปจากพวกเรา โดยถูกปลงพระชนม์ที่เฟรเดริกฮาลด์ นอร์เวย์ พวกเรา ในฐานะสภานันดรแห่งราชอาณาจักรที่จงรักภักดี ได้ใคร่ครวญและตรวจสอบด้วยความรอบคอบและความระมัดระวังถึงความจำเป็นว่าผู้ใดสมควรครองราชบัลลังก์ที่ว่างลงตามประเพณีและบัญญัติแห่งสภานันดรในกรณีที่กษัตริย์มิได้มีทายาทสืบราชบัลลังก์ เหตุดังกล่าวบีบบังคับให้ต้องสืบหาและพิจารณาลำดับทายาทของราชวงศ์ที่มีสิทธิขึ้นครองราชย์และที่ยังคงมีพระชนม์ชีพอยู่ พวกเราได้พบว่าบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิในการสืบราชสันตติวงศ์ฝ่ายหญิงมีฐานที่มาจากกฎว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์แห่งปี 1604 ซึ่งได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า “ให้เจ้าหญิงที่มีความเหมาะสมที่จะขึ้นครองราชย์ต่อไปครองชีวิตโสด และจะเสกสมรสได้ก็ต่อเมื่อสภานันดรแห่งราชอาณาจักรได้เห็นชอบและอนุญาตแล้วเท่านั้น ไม่ว่าพระองค์จะเป็นธิดาของกษัตริย์หรือของเจ้าชายก็ตาม” ข้อความดังกล่าวได้รับการประกาศและบัญญัติอีกครั้งในมติแห่งสภานันดรปี 1627 ที่กล่าวถึงสิทธิของรัชทายาทหญิงแห่งราชอาณาจักร ทั้งยังได้รับการยืนยันและสนับสนุนในปี 1633 โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้วยมติแห่งสภานันดรปี 1634 ซึ่งทำให้พระราชธิดาองค์เดียวของพระเจ้ากุสตาฟ ออดอล์ฟ (Gustav-Adolphus) ได้รับการพิจารณาว่าเหมาะสมที่จะขึ้นครองราชบัลลังก์ เนื่องด้วยพระองค์ยังมิได้เสกสมรส

หลังจากที่พระเจ้าคาร์ล กุสตาฟ (Charles-Gustave) ผู้เป็นโอรสของเจ้าหญิงที่เสกสมรสภายนอกราชอาณาจักร ทรงขึ้นครองราชย์ พระองค์ได้ทรงยอมรับผ่านประกาศในปี 1650 ว่าพระองค์เป็น

ผู้รับความเมตตาและเกียรติ ตลอดจนได้รับความรักเป็นอย่างมาก และได้ทรงเรียกตนเองว่าเป็น กษัตริย์จากการเลือกตั้งในประกาศปี 1654 อันเป็นเหตุผลเดียวกับที่ทำให้สภานานันดรก่อนหน้า ปัจจุบันได้ระบุในมติปี 1654 ด้วยข้อความที่ชัดเจนว่า “[สภานานันดร] ได้เห็นชอบเลือกพระองค์ ไม่ใช่เพราะเป็นหน้าที่หรือเป็นข้อบังคับ แต่ได้เลือกพระองค์ด้วยเจตจำนงเสรีของพวกเขาเอง ตลอดจนด้วยเหตุผลประการอื่น ๆ” และแม้ว่ากฎหมายเพียรบาลจะกำหนดให้รัชทายาทฝ่ายชายเป็นผู้สืบราชสันตติวงศ์เท่านั้น กระนั้น กฎมณเฑียรบาลก็ถูกขยายเรื่อยมาจนครอบคลุมรัชทายาทหญิง เมื่อเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ตาม*กฎแห่งนอร์ทเซอร์ปิง*ที่เกี่ยวกับการสืบราชสันตติวงศ์ ซึ่งเงื่อนไขดังกล่าวพบอยู่ในพินัยกรรมของพระเจ้าชาร์ลที่ 11 (Charles XI) ปี 1693 นั่นคือ สภานานันดรเป็นผู้ยืนยันสิทธิและพระราชอำนาจของรัชทายาทหญิง ตามบัญญัติของ*กฎแห่งนอร์ทเซอร์ปิง*ที่เกี่ยวกับการสืบราชสันตติวงศ์ ซึ่งแม้ไม่ได้ขัดกับความเห็นชอบหรือพันธะหน้าที่ของสภานานันดรแต่อย่างใด แต่ก็มีผลบังคับและกำหนดให้ต้องรักษาสหิทธิและพระราชอำนาจของรัชทายาทหญิงแห่งราชวงศ์

ตามประเพณีและบทบัญญัติแห่งสภานานันดรที่เกี่ยวกับการสืบราชสันตติวงศ์ข้างต้น ไม่มีผู้ใดแล้วในราชวงศ์ที่จะมีสิทธิขึ้นครองราชย์ปกครองสวีเดน และไม่มีผู้ใดอ้างสิทธิดังกล่าว เว้นแต่เจ้าหญิงและลันท์กราฟ อุลริกา เอลิโอนอราที่ได้อ้างสิทธิดังกล่าวแก่ตนเองและได้ประกาศในจดหมายลงวันที่ 31 มกราคมในปีนี้ ที่พระองค์ทรงพระราชหัตถเลขาถึงพวกเรา ฉะนั้น พวกเราจึงมีเสรีภาพอย่างเต็มที่โดยสมบูรณ์ที่จะเลือกกษัตริย์พระองค์ใหม่ที่จะนำพาและปกครองพวกเรา ผู้ที่พวกเราจะต้องเชื่อฟังและผูกพันด้วยความจงรักภักดีเพื่อสนับสนุนพระองค์ต่อไป และเมื่อพวกเราได้พิจารณาและใคร่ครวญด้วยความเคารพนับถือ ถึงคุณสมบัติต่าง ๆ ที่ประเมินค่ามิได้ คุณธรรมอันวิเศษ และคุณธรรมของกษัตริย์ที่เปล่งประกายในตัวของเจ้าหญิงและลันท์กราฟ อุลริกา เอลิโอนอรา พร้อมด้วยรัศมี ความอ่อนโยนและความเมตตากรุณา ตลอดจนการเคารพยอมรับและความสำนึกของพวกเราในผลประโยชน์อันมหาศาลที่ราชอาณาจักรได้รับการบริหารจัดการ การดูแล และความรู้สึกผูกพันต่อเหล่าบรรพบุรุษของพระองค์ นั่นคือ เหล่ากษัตริย์ผู้ยิ่งใหญ่ของสวีเดน ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้ พวกเราเหล่าสมาชิกสภาที่ปรึกษาและสภานานันดรแห่งราชอาณาจักรที่ได้มารวมตัวกันนี้จึงตัดสินใจรับเลือก และประกาศให้เจ้าหญิงอุลริกา เอลิโอนอราเป็นกษัตริ์แห่งสวีเดน แห่งชาวกร้อธและชาวเวนด์, เจ้าหญิงแห่งฟินแลนด์, ดัชเชสแห่งสแกนเนีย เอสโตเนีย ลิโวเนีย คาเรเลีย เบร์เมอร์ เวอร์เดน สเต็ตตัน โปเมราเนีย แห่งชาวคาสซูบและชาวเวนด์, เจ้าหญิงแห่งรูเกิน, เดมแห่งอินเยอร์มณีและวิสมาร์, เคานต์เตสแห่งพาลาตินเนตและแห่งบาวาเรีย, ดัชเชสแห่งยูลิชค์ คลิฟและแบร์ก และอื่น ๆ ด้วยเจตจำนงและการพิจารณาไตร่ตรองของพวกเราเองอย่างเสรี ทั้งเพื่อประโยชน์ของพวกเราเองและเพื่อประโยชน์ของเพื่อนร่วมชาติของเราผู้ซึ่งไม่ได้อยู่ ณ ที่แห่งนี้ และพวกเราตัดสินใจเลือกพระองค์พร้อมด้วยสายโลหิตชายให้เป็นรัชทายาทแห่งราชอาณาจักรสวีเดน และปกครองเหนือสภานานันดรที่จะขึ้นต่อพระองค์ต่อไป ในลักษณะเดียวกับที่ได้กระทำไว้โดยมติแห่งสภานานันดรปี 1650 อันส่งผลให้พระองค์

และรัชทายาทสามารถปกครองราชอาณาจักรได้รับวัตถุและสิทธิประโยชน์ โดยปราศจากสิ่งที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียและความเสียหาย

สำหรับพวกเราในฐานะพสกนิกรที่แท้และที่จงรักภักดี พวกเราจะกระทำสุดความสามารถ และตรวจสอบให้แน่ใจว่าพระองค์จะได้รับการดูแลเอาใจใส่ และพวกเราจะแสดงสัญลักษณ์ของความจงรักภักดีและความเคารพเชื่อฟังด้วยการทำตามหน้าที่ของพวกเราอย่างขยันขันแข็งและช่วยเหลือพระองค์เท่าที่พวกเราจะสามารถ กระนั้น หากเกิดเหตุร้าย (ตามพระประสงค์ของพระผู้เป็นเจ้า) ที่ทำให้พระองค์ต้องสิ้นพระชนม์โดยปราศจากรัชทายาทชาย ในกรณีดังกล่าว สภานันดรจะเป็นผู้ตัดสินใจเลือกกษัตริย์พระองค์ใหม่อย่างเสรี โดยที่ไม่มีผู้ใดสามารถอ้างสิทธิในการขึ้นครองราชย์และครองราชอาณาจักรสวีเดนได้ ไม่ว่าจะอ้างถึงสิทธิสืบราชสันตติวงศ์หรือเหตุผลอื่นใดก็ตาม

ยิ่งไปกว่านั้น พวกเราเห็นควรและผูกมัดพวกเราเองตลอดจนทายาทของพวกเราว่า จะไม่จัดการเลือกตั้งกษัตริย์ ไม่ว่าจะในกรณีใด หากกษัตริย์ผู้ทรงส่งหรือรัชทายาทชายของพระองค์ ยังคงมีพระชนม์ชีพอยู่ และยิ่งกว่านั้น จะไม่คิดเปลี่ยนแปลงกษัตริย์ไม่ว่าในปัจจุบันหรือในอนาคต หากมีบุคคลใดบุคคลหนึ่งยื่นข้อเสนอหรือสื่อเป็นนัยแก่พวกเราไม่ว่าจะโดยวาจาหรือโดยการกระทำ ไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นผู้ใด แต่ในกรณีที่ลำดับการสืบราชสันตติวงศ์สิ้นสุดลงด้วยการสิ้นพระชนม์ของรัชทายาทองค์สุดท้าย (ซึ่งพระผู้เป็นเจ้าได้เตือนไว้) สภานันดรจะต้องจัดประชุมเองโดยไม่ต้องมีผู้ใดเรียกประชุม ณ กรุงสตอกโฮล์ม 30 วันภายหลังการสิ้นพระชนม์ของกษัตริย์ กษัตริย์หรือรัชทายาท เพื่อเลือกกษัตริย์พระองค์ใหม่ และหากมีบุคคลใดไม่ได้รับการตักเตือนหรือเสนอต่อสภานันดรทั่วไปให้เลือกตนเองหรือบุคคลอื่น โดยการกระทำการเฉพาะหรือโดยแผนการลับใด ๆ ซึ่งขัดขวางการเลือกกษัตริย์โดยเจตจำนงเสรีของสภานันดร ให้สภานันดรพิจารณาบุคคลนั้นเป็นผู้ก่อกวนราชอาณาจักรและความสงบสาธารณะ

พวกเรารู้สึกเป็นพระมหากษัตริย์ที่พระองค์ทรงมีความรังเกียจอันยุติธรรมและมีเหตุผลอย่างประจักษ์แจ้งต่ออำนาจตามอำเภอใจและโดยสมบูรณ์ ซึ่งพวกเราทราบดีว่าอำนาจดังกล่าวนำมาซึ่งการถูกเหยียดหยามและความอ่อนแอของราชอาณาจักร อันเป็นความเสื่อมเสียที่ไม่อาจแก้ไขได้ของพวกเราทั้งหมด พวกเรา เหล่าที่ปรึกษาและสภานันดรแห่งราชอาณาจักรที่มารวมตัวอยู่ ณ ที่นี้และที่ได้ประสบเหตุอันเศร้าสลดดังกล่าวจึงได้ตัดสินใจอย่างแน่วแน่ด้วยเสียงเป็นเอกฉันท์ว่า จะลบล้างอำนาจตามอำเภอใจอันน่าเหยียดหยามดังกล่าว ในการนี้ พวกเราจึงขอประกาศ ณ ที่นี้ว่าผู้ใดก็ตามที่พยายามให้ได้มาซึ่งอำนาจตามอำเภอใจ ไม่ว่าจะด้วยกิจการลับหรือด้วยกำลังความรุนแรง จะต้องถูกขับออกจากราชบัลลังก์และจะต้องถูกพิจารณาเป็นศัตรูของราชอาณาจักร ยิ่งไปกว่านั้น พวกเราขอประกาศต่อไปว่า ผู้ใดก็ตามในบรรดาพวกเราที่ยอมให้เกิดอำนาจตามอำเภอใจขึ้นใหม่ ไม่ว่าจะด้วยวิธีการใด จะต้องได้รับการปฏิบัติและถูกลงโทษอย่างไร้ความปราณีในฐานะกบฏต่อปิตุภูมิ และห้ามผู้ใดดำรงตำแหน่งสำคัญ ทั้งทางสงฆ์และทางฆราวาส และห้ามผู้ใดกล่าวสิ่งใดในราชอาณาจักร

สวีเดน หากผู้นั้นไม่ได้กล่าวคำสาบานต่อต้านอำนาจตามอำเภอใจ ซึ่งขัดต่อผลประโยชน์ของประเทศ ด้วยคำกล่าวดังต่อไปนี้:

ข้าพเจ้า (ชื่อ - สกุล) สัญญาและสาบานต่อพระผู้เป็นเจ้าและต่อพระคัมภีร์ว่า ข้าพเจ้า จะไม่นำมาและไม่กระทำการที่เอื้อให้เกิดพระราชอำนาจตามอำเภอใจ หรือที่เรียกกันว่าอำนาจอภิไธย ไม่ว่าจะในทางลับหรือในทางสาธารณะ ไม่ว่าจะโดยตนเองหรือโดยผู้อื่น ไม่ว่าจะโดยคำแนะนำหรือ โดยการกระทำ ไม่ว่าจะในลักษณะใด แต่ในทางตรงข้าม ข้าพเจ้าจะต่อต้านพระราชอำนาจตามอำเภอใจอย่างสุดกำลัง และจะเปิดเผยแผนการที่จะรื้อฟื้นพระราชอำนาจดังกล่าวกลับมาในราชอาณาจักรทันทีที่ได้ทราบ ขอพระผู้เป็นเจ้าทรงคุ้มครอง

ด้วยเหตุดังกล่าว พวกเราหวังว่าพระองค์และรัชทายาทของพระองค์ในอนาคต (ขอพระผู้เป็นเจ้า ทรงดลบันดาล) จะทรงปกครองราชอาณาจักรตามกฎหมายทั่วไปและตามรูปแบบการปกครอง ที่ได้สถาปนาขึ้นและรักษาไว้โดยพวกเราบรรดาที่ปรึกษาและสภานันดรแห่งราชอาณาจักร จะทรง สนับสนุนให้พวกเราคงอยู่ในคริสต์ศาสนาและอิวานเจลิคต่อไป จะทรงเสริมสร้างคุณธรรมและ ทรงจัดความยุติธรรม รวมถึงจะทรงเปิดพื้นที่ให้แต่ละบุคคลสามารถใช้ทรัพย์สินส่วนตัวได้อย่างสงบ ตามคำมั่นสัญญาอันกรุณาที่พระองค์ทรงให้ไว้แก่พวกเราเป็นลายลักษณ์อักษร

พวกเรา สภานันดรแห่งราชอาณาจักรที่ได้มารวมตัวกันในเมืองนี้ รู้สึกปลื้มปิติ ในพระมหากรุณาธิคุณที่พระองค์ได้ทรงบริหารกิจการของราชอาณาจักรร่วมกับเหล่าที่ปรึกษาตาม ความจำเป็นของสถานการณ์ ซึ่งเป็นสิ่งที่รอช้าไม่ได้และเป็นสิ่งที่ต้องใช้สติกำลังเป็นอย่างมากเพื่อรักษา ความสงบสุขของราชอาณาจักรจากภัยอันตรายและจากผู้ไม่หวังดี ด้วยเหตุนี้ พวกเราจึงขอประกาศว่า พวกเราจะรับรองทุกสิ่งอย่างที่พระองค์ทรงเห็นสมควรออกประกาศหรือดำเนินการเพื่อการนี้

พระผู้เป็นเจ้า ผู้ทรงอวยพรและทรงคุ้มครองราชอาณาจักรและกษัตริย์ทั้งหลาย ทรงมี พระประสงค์ให้สิ่งทั้งปวงนี้ดำเนินไปเพื่อเกียรติภูมิของพระผู้เป็นเจ้า เพื่อขยายศาสนจักร เพื่อประโยชน์ และเกียรติภูมิอันถาวรของกษัตริย์ของพวกเรา รวมถึงเพื่อประโยชน์และความเจริญรุ่งเรืองของ ราชอาณาจักร และเพื่อการสถาปนาสันติภาพ ฯลฯ

ณ กรุงสตอกโฮล์ม วันที่ 4 มีนาคม 1719

(ลงนาม - เหล่าที่ปรึกษา ฯลฯ)

ภาคผนวก 3

คำแปล

รูปแบบการปกครองของสวีเดน ปี 1720

สถาปนาขึ้นโดยพระเจ้าเฟรเดอริกที่ 1 และสภานันดรแห่งราชอาณาจักร

วันที่ 2 พฤษภาคม 1720 ณ กรุงสตอกโฮล์ม

แปลโดย มุนินทร์ วัฒนายากร

แปลจากฉบับภาษาฝรั่งเศสของ Jean-Pierre Maury - Digithèque de matériaux juridiques et politiques, l'Université de Perpignan, <https://mjp.univ-perp.fr/>

เรา เฟรเดอริก (Frederick) กษัตริย์แห่งสวีเดน แห่งชาวออร์ธและชาวเวนด์ และอื่น ๆ ด้วยพระมหากษัตริย์คุณของพระผู้เป็นเจ้า หลังจากที่ได้รับการรับรองและประกาศให้เป็นกษัตริย์แห่งสวีเดนและแผ่นดินภายใต้การปกครองของสวีเดน ด้วยพระประสงค์ของพระผู้เป็นเจ้า ด้วยสภาที่ปรึกษาและด้วยสภานันดรแห่งราชอาณาจักร ขอประกาศให้ทราบว่าเราไม่ประสงค์ให้ขยายพระราชอำนาจมากไปกว่าที่จำเป็นสำหรับการปกป้องและการเพิ่มขยายกำลังและความเจริญรุ่งเรืองของราชอาณาจักรตลอดจนประโยชน์และความปลอดภัยของพสกนิกร ฉะนั้น เราจึงไม่เพียงแต่รับและยืนยันรูปแบบการปกครองที่สถาปนาขึ้นนี้ ตามที่ได้ผ่านการไตร่ตรองอย่างถี่ถ้วนและได้รับความเห็นชอบเป็นเอกฉันท์ แต่เรายังมุ่งมั่นที่จะปฏิบัติตามรูปแบบการปกครองฉบับนี้ในฐานะกฎหมายพื้นฐานและทั่วไป ตามที่เขียนไว้คำต่อคำดังต่อไปนี้:

พวกเรา สภาที่ปรึกษาแห่งราชอาณาจักร เหล่าสภานันดร เคานต์ บารอน บิชอป อัครวิณและขุนนางบาทหลวง นายทหาร ชาวเมืองและชาวบ้านที่ได้มารวมตัว ณ ที่นี้ เพื่อตัวพวกเราเองและเพื่อพี่น้องที่ไม่ได้อยู่ ณ ที่นี้ ขอประกาศว่าราชินีผู้ทรงสง่า ซึ่งได้พิจารณาถึงสงครามอันหนักหนาและยาวนานที่ราชอาณาจักรเผชิญอยู่ ได้ส่งมอบการปกครองรัฐให้แก่พระสวามีผู้ทรงเกียรติ พระมหากษัตริย์ของพวกเราในปัจจุบัน ตามความเห็นชอบอันเป็นเอกฉันท์ของพวกเรา โดยคงสิทธิที่จะกลับเข้ามาปกครองรัฐเฉพาะในกรณีที่ต้องพระมหากษัตริย์สิ้นพระชนม์ไปก่อนหน้าพระองค์เท่านั้น และดังที่พวกเราเหล่าสภานันดรที่มารวมตัวอยู่ที่นี่ได้เห็นชอบข้อเสนอดังกล่าวขององค์ราชินีอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 24 มีนาคมที่ผ่านมา พวกเราจึงรับรองและประกาศด้วยความเคารพอย่างเต็มใจและด้วยมติเอกฉันท์ให้พระสวามีผู้ยิ่งใหญ่ขององค์ราชินี เจ้าชายเฟรเดอริก ทายาทแห่งเฮสส์ เจ้าชายแห่งฮิซเฟลด์ เคานต์แห่งเคทเซน-เอเลนโบเกน แห่งดิเอทส์ แห่งซีเกนไฮม์ นิดดาและชวอมบูร์ก และอื่น ๆ เป็นกษัตริย์แห่งสวีเดน แห่งชาวออร์ธและชาวเวนด์ และอื่น ๆ โดยขอให้พระผู้เป็นเจ้าทรงประทานพรให้รัชสมัยของพระองค์เป็นรัชสมัยที่สถาพรและสันติสุข

พระมหากษัตริย์ผู้ทรงสง่าของเราได้แสดงความรังเกียจอันชอบธรรมต่ออำนาจสมบูรณ์หรือที่เราเรียกว่าอำนาจอธิปไตย และได้เอาใจใส่ในความปลอดภัยและความเจริญรุ่งเรืองของพสกนิกรที่จงรักภักดีของพระองค์เสมอมา ทั้งยังได้แสดงพระประสงค์ให้ร่างและบันทึกข้อปฏิบัติสำหรับการบริหารปกครองรัฐ เพื่อการปกครองที่ชอบธรรม มีระเบียบและมีความสุขรอบคอบ เพื่อรักษาคริสต์ศาสนาอิวานเจลิคอันบริสุทธิ์ เพื่อฟื้นฟูราชอาณาจักร เพื่อความพึงพอใจของพระองค์เอง และเพื่อสร้างและส่งเสริมความเจริญรุ่งเรืองและความผาสุกของพสกนิกรของพระองค์

ด้วยเหตุดังนี้ พวกเราจึงได้กระทำการตรวจสอบรูปแบบการปกครองที่ได้เขียนขึ้นและได้รับการรับรองอย่างเป็นทางการเป็นเอกฉันท์โดยสภานันดรเมื่อปีที่ผ่านมามีอีกครั้งหนึ่ง และหลังจากการพิจารณาอย่างถี่ถ้วน การปรึกษาหารือและมติเห็นชอบอย่างเป็นทางการ พวกเราได้ปรับปรุงแก้ไขรูปแบบการปกครองในบางแง่มุม และพวกเราได้ร่างประกาศและระเบียบต่อไปนี้เป็นแนวทางที่ดีที่สุดในการปกครองรัฐ ทั้งนี้ ไม่เพียงแต่พระองค์ได้สัญญาว่าจะรับ ยืนยันและปฏิบัติตามประกาศดังกล่าวพวกเรา ในนามของพวกเราเองและในนามของพี่น้องของเราที่ไม่ได้อยู่ ณ ที่นี้ ยังมุ่งมั่นที่จะปฏิบัติตามอย่างตรงไปตรงมาและอย่างละเอียด โดยหากมีผู้หนึ่งผู้ใดในกลุ่มพวกเราที่กระทำการหรือลอบวางแผนสิ่งใดอันจะเป็นการล้มล้างหรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองฉบับนี้ ไม่ว่าจะเปิดเผยหรืออย่างลับ บุคคลนั้นจะถูกพิจารณาเป็นศัตรูต่อความมั่นคงสาธารณะ และจะถูกปฏิบัติและลงโทษประหนึ่งสมาชิกที่ถูกทอดทิ้งและถูกขับออกจากปิตุภูมิ ดังผู้ที่ทรยศต่อราชอาณาจักร

อย่างไรก็ตาม หากเกิดความจำเป็นให้ต้องอธิบายเพิ่มเติมหรือแก้ไขรูปแบบการปกครองในภายหลัง พวกเราขอสงวนไว้ซึ่งสิทธิในการอธิบายเพิ่มเติมหรือแก้ไขกฎหมายฉบับนี้ในการประชุมสภานันดร เป้าหมายหลักของพวกเราคือการทำให้องค์พระมหากษัตริย์เป็นที่ละเมิดมิได้ผ่านการดูแลเอาใจใส่อย่างจงรักภักดี ผ่านความกระตือรือร้นและผ่านมติของพวกเรา

ฉะนั้น เพื่อคงอำนาจที่สภาที่ปรึกษามีอยู่ เพื่อปกป้องรักษาสีทธิและเสรีภาพของเหล่าสภานันดร เพื่อให้คำสั่งและการปฏิบัติตามมีระเบียบที่แน่นอนและต่อเนื่อง เพื่อรวมส่วนหัวกับอวัยวะต่าง ๆ เข้าเป็นร่างกายหนึ่งเดียวอันแยกมิได้ พวกเราหวังให้พระเจ้าผู้เป็นเจ้าทรงประทานความช่วยเหลือเพื่อลดบันดาลให้เกิดสิ่งข้างต้นตามวิถีและวิธีการดังต่อไปนี้:

มาตรา 1

ความเป็นหนึ่งเดียวและความบริสุทธิ์ในทางศาสนาเป็นฐานอันสำคัญประการแรกของการปกครองที่ชอบธรรม สันติสุขและยืนยาว ยิ่งไปกว่านั้น หลักการดังกล่าวยังเป็นที่ปฏิบัติกันมาในปิตุภูมิอันเป็นที่รักของเรา ผ่านประกาศ บทบัญญัติและมติแห่งสภานันดร (อันเป็นประโยชน์และความยินดีของพวกเรา) เช่นเดียวกับที่พระองค์ได้ทรงยืนยันกับพวกเราว่าจะพิทักษ์ความบริสุทธิ์ของศาสนาจากความนอกกริต ความคลั่งไคล้และการกดขี่ ด้วยเหตุนี้ พวกเราจึงยึดมั่นในหลักการดังกล่าวที่ได้มีประกาศ บทบัญญัติและมติก่อนหน้านี้ และที่ได้ปรากฏอยู่ในกฎหมายว่าด้วยการสงฆ์ปี 1686

อันเป็นการคงไว้และยืนยันสิทธิของศาสนจักร โดยที่ไม่ขัดกับสิทธิของพระมหากษัตริย์ สิทธิของรัฐบาล และสิทธิของเทศบาลต่าง ๆ ของสวีเดน

มาตรา 2

พระมหากษัตริย์ทรงมีหน้าที่สนับสนุน รักและปกป้องกฎหมาย ความยุติธรรมและความจริง ทรงมีหน้าที่ป้องกัน กำจัดและทำลายความรุนแรงและความอยุติธรรม เพื่อไม่ให้ผู้ใดต้องเสี่ยงชีวิตหรือถูกละเมิดในทางร่างกาย ทรัพย์สินหรือศักดิ์ศรี ทรงมีหน้าที่รักษาและป้องกันไม่ให้ผู้ใดถูกพรากทรัพย์สิน ไม่ว่าจะเป็นสิ่งหามิทรัพย์สินหรือสิ่งหามิทรัพย์สิน โดยที่ไม่มีกฎหมายกำหนดหรือไม่ผ่านคำตัดสินของศาลเว้นแต่เมื่อบุคคลนั้นถูกตัดสินตามกฎหมายแล้ว และทรงมีหน้าที่ปกป้อง รักษาไว้ในความสงบ และให้อิสระเสรีแก่บุคคลที่ต้องการใช้ชีวิตสอดคล้องไปกับระเบียบและกฎหมาย ในทางตรงข้าม ทรงมีหน้าที่ปราบปรามและลงโทษบุคคลที่ก่อความปั่นป่วนและความรุนแรง

พระมหากษัตริย์ยังมีพระราชอำนาจและหน้าที่ตามความเห็นของสภาที่ปรึกษาในการตรวจค้น และสืบสวนเพื่อสอบถามความจริง การปราบปรามจลาจลและการปลุกปั่น การออกหนังสือคุ้มครองชาวต่างชาติ การตอบคำถามเกี่ยวกับความหมายที่แท้จริงของกฎหมาย การอธิบายกฎหมาย และในกรณีเฉพาะที่ไม่ปรากฏตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การให้แนวทางและออกคำสั่งเพื่อใช้ต่อไปในอนาคต ดังที่ระบุไว้ในมาตรา 4

หากผู้ใดสูญเสียซึ่งยศศักดิ์ พระมหากษัตริย์สามารถฟื้นคืนยศศักดิ์แก่บุคคลดังกล่าวได้ เช่นเดียวกับบุคคลที่มีต้นกำเนิดที่ต่างพร้อย บุคคลเหล่านั้นสามารถอุทธรณ์ต่อองค์พระมหากษัตริย์ เพื่อให้พิจารณาคำตัดสินของศาลสูงตามบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้กฎหมายมีผลบังคับใช้อย่างเป็นกลาง เพื่อให้ความยุติธรรมเป็นฐานสำคัญลำดับที่สองสำหรับความเจริญรุ่งเรือง กำลังและสถานะที่ดีของราชอาณาจักร และเพื่อไม่ให้เกิดการกระทำอันไร้ความชอบธรรมอยู่เหนือกฎหมาย

มาตรา 3

ให้รัชทายาทชายสายตรงจากพระมหากษัตริย์องค์ปัจจุบัน (ในกรณีที่พระผู้เป็นเจ้าทรงบันดาลให้ทรงมีพระราชโอรสกับพระราชินีอูลริกา เอลิโอนอรา) เป็นรัชทายาทแห่งราชอาณาจักรตามพระราชบัญญัติที่เพิ่งมีผลบังคับใช้และตามวิธีการที่ไต่ระบุและอธิบายไว้ในมติแห่งรัฐสภาปี 1650 ทั้งนี้ ห้ามรัชทายาทขึ้นครองราชย์หากมีพระชันษาไม่ครบ 21 ปี ไม่ได้ให้ความเชื่อมั่นแก่สภานันดร ไม่ได้เข้ารับพิธีราชาภิเษก หรือไม่ได้ตรัสคำสาบานตามที่กฎหมายของสวีเดนระบุไว้

ก่อนถึงเวลาดังกล่าว สภานันดร พร้อมด้วยความยินยอมของพระมหากษัตริย์ สามารถแต่งตั้งบุคคลที่เห็นสมควรเพื่อทำหน้าที่ให้การศึกษาและเลี้ยงดูพระราชโอรสและพระราชธิดาของพระมหากษัตริย์ โดยสอดคล้องกับคริสต์ศาสนานิกายลูเทอแรน-เอวานเจลิค และสอดคล้องกับคุณธรรม ขนบธรรมเนียมและองค์ความรู้อันสมพระเกียรติแก่เหล่าพระมหากษัตริย์และเหมาะสมสำหรับเป็นพื้นฐานของการปกครองที่มีกฎเกณฑ์ที่มีปัญญาและที่สุขุมรอบคอบ ทั้งนี้ ให้บุคคลที่ได้รับ

ความไว้วางใจให้มีหน้าที่ความรับผิดชอบอันจงรักภักดีและสุขุมรอบคอบนี้รับผิดชอบต่อสภานันดรแห่งราชอาณาจักร และบุคคลดังกล่าวจะต้องถูกลงโทษอย่างรุนแรงในกรณีไม่ได้กระทำตามพันธะหน้าที่ตามที่สมควร ไม่ว่าจะด้วยการปล่อยปละละเลยหรือความไม่ใส่ใจในหน้าที่ดังกล่าว สำหรับส่วนอื่นนอกจากนี้ให้เป็นสิทธิของสภานันดรแห่งราชอาณาจักรที่จะดำเนินการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้ใดก็ตามที่ฝ่าฝืนตามความจำเป็น

มาตรา 4

ห้ามตรากฎหมายใหม่และห้ามบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวกับสภานันดรโดยขัดกับความเห็นความยินยอมและการยอมรับของสภานันดร และห้ามแก้ไข เปลี่ยนหรือยกเลิกกฎหมายโบราณที่สภานันดรได้รับไว้อย่างเต็มใจ

ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงมีความจำเป็นต้องออกบทบัญญัติ ประกาศหรือระเบียบเพื่อผลประโยชน์สำคัญของรัฐตามความเห็นของสภาที่ปรึกษาออกสมัยประชุมสภานันดรให้สภานันดรในสมัยการประชุมถัดไปตรวจสอบและรับระเบียบเหล่านั้นตามกฎหมายเกณฑ์ หรือตามรูปแบบที่ปฏิบัติกันมาสำหรับกรณีที่กฎหมายทั่วไปไม่ปรากฏว่าผู้ใดจะต้องเป็นผู้ดำเนินการบังคับใช้ระเบียบเหล่านั้น

มาตรา 5

พระมหากษัตริย์ทรงมีหน้าที่รักษาราชอาณาจักรให้อยู่ในความสันติและปกป้องราชอาณาจักรจากกำลังต่างชาติและจากความรุนแรงหรือการคุกคามของศัตรู ทั้งนี้ พระมหากษัตริย์ไม่มีสิทธิเรียกเก็บภาษี เงินช่วยเหลือการทำสงคราม ภาษี ค่าผ่านทาง กำลังทหารสนับสนุน หรือภาระอื่นใดจากประชาชน โดยปราศจากการมีส่วนร่วมและความยินยอมเสรีจากสภานันดร มากไปกว่าที่มาตราต่อไปได้กำหนดไว้ อันจะเป็นการขัดกับกฎหมาย คำสาบานและความเชื่อมั่นที่พระมหากษัตริย์ได้พระราชทานไว้ พระมหากษัตริย์ยังไม่มีสิทธิที่จะขยายหรือยืดระยะเวลาการเก็บภาษีหรือการเรียกกำลังพลมากไปกว่าที่ได้รับอนุญาต

ในส่วนของเรา ในฐานะพสกนิกรที่จงรักภักดีและมีความตั้งใจดี พวกเราจะต้องช่วยเหลือและสนับสนุนพระมหากษัตริย์อย่างเต็มที่ตามความรู้ความสามารถ แต่จะใช้ความรู้ความสามารถตามความอาสาและตามความสมัครใจเท่านั้น เพื่อที่จะปกป้องราชอาณาจักร เพื่อต่อสู้กับศัตรูและเพื่อให้ได้มาซึ่งสันติภาพที่มีเกียรติ

มาตรา 6

ห้ามไม่ให้พระมหากษัตริย์ทรงริเริ่มสงครามหรือทรงใช้กำลังโจมตีประเทศเพื่อนบ้านที่สันติ โดยไม่ได้รับการไตร่ตรองและความยินยอมก่อนหน้าจากสภานันดรแห่งราชอาณาจักร แต่หากเกิดความปั่นป่วนวุ่นวายภายในประเทศหรือหากศัตรูจากภายนอกยกทัพและใช้กำลังบั่นทอนความสงบสุขของราชอาณาจักรหรือเข้าโจมตีเขตแดนของราชอาณาจักร ให้มีแผนฉุกเฉินสำหรับ

สถานการณ์อันเลวร้ายนี้ตามความเห็นของสภาที่ปรึกษา และให้ปกป้องและคุ้มครองความสงบสุข และปลดปล่อยราชอาณาจักรในทันทีโดยไม่ต้องรอการประชุมและการพิจารณาของสภานันดร และให้จัดเก็บภาษีที่จำเป็นและที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ในสถานการณ์เช่นนี้ต่อไปจนกว่าจะมีการประชุม สภานันดรแห่งราชอาณาจักร

มาตรา 7

เนื่องจากการเจรจาสันติภาพ สงบศึกหรือพันธมิตรไม่อาจรอช้าได้ และเนื่องจากสภานันดร ไม่ได้มีการประชุมตลอดเวลาที่จะสามารถพิจารณาเรื่องดังกล่าวได้เสมอไปและไม่สามารถเรียกประชุม ได้อย่างทันทั่วทั้งที่ให้พระมหากษัตริย์ทรงพิจารณาประเด็นปัญหาที่สำคัญดังกล่าวร่วมกับสภาที่ปรึกษา และให้พระมหากษัตริย์มีพระบรมราชวินิจฉัยร่วมกับสภาที่ปรึกษาถึงมาตรการที่เป็นประโยชน์และ ที่เหมาะสมที่สุดสำหรับราชอาณาจักร และให้ดำเนินมาตรการดังกล่าวโดยไม่รอช้า อย่างไรก็ตาม ให้พระมหากษัตริย์ทรงแจ้งเรื่องดังกล่าวต่อสภานันดรในการประชุมคราวถัดไป แต่ในกรณีที่ สภานันดรกำลังประชุมอยู่นั้น ห้ามดำเนินการหรือสรุปข้อตกลงใดโดยไม่แจ้งและไม่ได้รับความยินยอมจากสภานันดร

มาตรา 8

สภานันดรแห่งราชอาณาจักรจะต้องรักษาสีหิและอำนาจทุกประการที่กฎหมายแห่งสวีเดน และรูปแบบการปกครองฉบับนี้ได้ให้ไว้แก่พระมหากษัตริย์โดยไม่จำกัดสิทธิและอำนาจใด ๆ ในทาง ตรงกันข้าม สภานันดรแห่งราชอาณาจักรจะต้องรับรอง ปกป้องและยืนยันทุกสิ่งที่เป็นสิทธิและ อำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์และเป็นพระราชอำนาจอย่างกระตือรือร้น

มาตรา 9

แม้ว่าการผลิตเงินตราจะเป็นสิทธิและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ กระนั้น ไม่ให้รับ ค่าเงินให้แข็งขึ้นหรืออ่อนลงโดยปราศจากการมีส่วนร่วมและความยินยอมของสภานันดร

มาตรา 10

พระมหากษัตริย์ไม่สามารถเสด็จพระราชดำเนินออกนอกราชอาณาจักรหรือข้ามเขตแดน โดยปราศจากความยินยอมและความเห็นชอบจากสภานันดร

มาตรา 11

เนื่องจากราชอาณาจักรมีขนาดกว้างใหญ่และมีกิจการที่สำคัญเป็นจำนวนมากเกินกว่าที่ พระมหากษัตริย์จะสามารถบริหารได้โดยพระองค์เอง ดังนั้น จึงให้มีสภาที่ปรึกษา เหล่าเจ้าพนักงาน และเหล่าผู้ว่าการเพื่อช่วยเหลือพระมหากษัตริย์ในการปกครอง

มาตรา 12

นอกเหนือจากองค์พระมหากษัตริย์แล้ว ตำแหน่งที่มีศักดิ์ศรีสูงที่สุดตลอดมาและต่อไป (เว้นแต่ จะได้เพิ่มตำแหน่งที่สูงกว่าเข้ามา) คือสมาชิกสภาที่ปรึกษาแห่งราชอาณาจักร ให้สภานันดรเสนอ

ชื่อชาวสวีเดนแต่กำเนิดที่ได้อุทิศตนต่อราชอาณาจักร และทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายรายชื่อดังกล่าว แก่พระมหากษัตริย์ ผู้มีพระราชอำนาจในการเลือก ต่ออายุและถอดถอนบุคคลเหล่านั้นในฐานะ สมาชิกสภาที่ปรึกษา โดยให้กระทำด้วยวิธีการต่อไปนี้:

ให้กลุ่มอัศวินและขุนนางรวม 24 คน ถือเป็นหนึ่งในองค์ประชุม กลุ่มบาทหลวงจำนวน 12 คน เป็นอีกหนึ่งองค์ประชุม และกลุ่มชาวเมืองจำนวน 12 คน เป็นอีกหนึ่งองค์ประชุม โดยไม่ให้มีบุคคลที่อาจ ได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาที่ปรึกษาอยู่ในองค์ประชุมใด เมื่อมีการประชุม ให้องค์ประชุมแต่ละคณะ สาบานตนว่าจะรักษาความลับ แล้วจึงไต่ตรองและปรึกษาหารือเพื่อเลือกกลุ่มบุคคลที่มีเกียรติ มีความสามารถและมีความเหมาะสมแก่ปิตุภูมิ โดยให้เสนอรายชื่อเป็นจำนวนสามเท่าของจำนวน ตำแหน่งที่ว่างอยู่ ให้สมาชิกแต่ละคนเสนอชื่อแก่องค์ประชุมของตน เพื่อให้แต่ละองค์ประชุมรวบรวม เห็นชอบและยืนยันรายชื่ออย่างเป็นเอกฉันท์ จากนั้นจึงทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายรายชื่อดังกล่าว ให้พระมหากษัตริย์ทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยและทรงแต่งตั้งบุคคลเหล่านั้นเข้าสู่สภาที่ปรึกษา ทั้งนี้ ไม่ให้พระมหากษัตริย์ทรงปรึกษาประเด็นการแต่งตั้งสมาชิกใหม่กับสมาชิกสภาที่ปรึกษาที่มีอยู่ในกรณีที่ ตำแหน่งสมาชิกสภาที่ปรึกษาวางลงนอกสมัยประชุมสภานานันดร ให้ดำเนินกระบวนการแต่งตั้งสมาชิก สภาที่ปรึกษาใหม่ในสมัยการประชุมสภานานันดรถัดไป กิจการทั้งปวงที่ตำแหน่งสมาชิกสภาที่ปรึกษา ที่ว่างลงรับผิดชอบอยู่นั้นสามารถถ่ายโอนชั่วคราวได้ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 37

ให้สภาที่ปรึกษาแห่งราชอาณาจักรในอนาคตประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 16 คนเท่านั้น ในจำนวนนี้รวมเสนาบดีกระทรวง Chancery และเลขาธิการพระราชวัง แต่ไม่รวมเหล่าผู้ว่าการจังหวัด รอบนอกที่หนึ่งเป็นสมาชิกในสภาที่ปรึกษาด้วย ฉะนั้น ให้ลดจำนวนสมาชิกสภาที่ปรึกษาจากที่มีอยู่ ให้เหลือเพียง 16 คน (ตามลำดับการเสียชีวิตของสมาชิกสภาที่ปรึกษาเอง) ทั้งนี้ ผู้ดำรงตำแหน่ง ตุลาการศาลยุติธรรมและเสนาบดีกระทรวงเช่นเดียวกับผู้ว่าการใหญ่จะต้องเป็นบุคคลที่มีความสามารถ และมีประสบการณ์โดยที่ไม่มีตำแหน่งอยู่ในสภาที่ปรึกษา นอกจากนี้ ไม่ให้บุคคลในครอบครัวเดียวกัน ดำรงตำแหน่งในสภาที่ปรึกษาพร้อมกัน ไม่ว่าจะเป็นครอบครัวโดยสายเลือดหรือเป็นเครือญาติผ่านการ แต่งงาน แม้ว่าจะต่างดำรงตำแหน่งอยู่ในสภาขุนนางก็ตาม รวมถึงไม่ให้พี่น้องดำรงตำแหน่ง ในสภาที่ปรึกษาพร้อมกันอีกด้วย

มาตรา 13

พระมหากษัตริย์ทรงปกครองราชอาณาจักรร่วมกับสภาที่ปรึกษา พระมหากษัตริย์ไม่ได้ ทรงปกครองราชอาณาจักรโดยปราศจากสภาที่ปรึกษา ยิ่งไปกว่านั้น พระมหากษัตริย์ไม่สามารถ ปกครองโดยขัดกับความเห็นของสภาที่ปรึกษาได้ กฎหมายพื้นฐานแห่งสวีเดนไม่สามารถตีความเป็น อื่นในประเด็นดังกล่าวได้ สำหรับข้อความก่อนหน้าทั้งหมดที่มีประกาศ มีบทบัญญัติหรือที่ได้รับความ เห็นชอบไปในทางตรงกันข้าม ให้ถือว่าข้อความเหล่านั้นถูกยกเลิก ปรับเปลี่ยนและแก้ไขให้ ถูกต้องตามประกาศนี้

มาตรา 14

นอกจากความจงรักภักดีต่อองค์พระมหากษัตริย์และราชอาณาจักรแล้ว ภาระหน้าที่หลักของสมาชิกสภาที่ปรึกษาคือการดูแลเอาใจใส่ (โดยไม่ต้องมีคำสั่ง) ในสิทธิต่าง ๆ ของราชอาณาจักรตามปัญหาและสามัญสำนึกของพวกเขา อันประกอบด้วย การให้คำแนะนำอันเป็นประโยชน์มากที่สุดแก่เหล่านายกเทศมนตรีและแก่รัฐ การพิทักษ์รักษาและการบังคับใช้กฎหมายพื้นฐานของสวีเดน รูปแบบการปกครอง เอกสารการเมืองการปกครองฉบับต่าง ๆ ระเบียบ เอกสิทธิ์และสิทธิอันชอบธรรมของประชาชนและของปัจเจกตามที่ควรจะเป็น การส่งเสริมความจงรักภักดีและความเชื่อฟังในหมู่พลนิกร และการดูแลเอาใจใส่ในอำนาจและเกียรติภูมิขององค์พระมหากษัตริย์และราชอาณาจักร ตลอดจนในสิทธิและความเจริญรุ่งเรืองของรัฐ โดยไม่ถือประโยชน์อื่นใดเหนือผลประโยชน์สาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นเพื่อนฝูงหรือครอบครัว ไม่ว่าจะเป็นด้วยความเกลียดชัง ความชอบหรือผลประโยชน์ นอกจากนี้ สมาชิกสภาที่ปรึกษายังมีภาระหน้าที่ปกปิดสิ่งที่ไม่ควรถูกเปิดเผย และปฏิบัติตามหน้าที่โดยไม่ปกครอง (ดังที่ระบุไว้ในมติสภานานันดรปี 1602)

สมาชิกสภาที่ปรึกษายังจะต้องคาดการณ์ ป้องกันและขัดขวางกิจการใด ๆ ที่จะลดทอนสิทธิอำนาจและเสรีภาพของเหล่านานันดร หรือรื้อฟื้นระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ให้กลับคืนมา ดังนั้น บุคคลใดที่วางแผนหรือก่อการให้เกิดการปกครองแบบอำนาจสมบูรณกลับมามีอำนาจไม่ว่าจะมีตำแหน่งใดไม่ว่าจะเป็นฝ่ายสงฆ์หรือฆราวาส อันเป็นการละเมิดคำสาบานของตนและละเลยความสุขของปิตุภูมิ จะต้องถูกลงโทษโดยการริบทรัพย์สิน ถอนยศศักดิ์และประหารชีวิต

นอกเหนือไปจากนี้ ให้สมาชิกสภาที่ปรึกษารับผิดชอบต่อสภานานันดร และรายงานการทำงานของตนต่อสภานานันดร รวมถึงแสดงความเห็นต่อสภานานันดรเมื่อสภานานันดรต้องการ อย่างไรก็ตาม ใ้ไม่ให้ทำหนังสือสมาชิกสภาที่ปรึกษาในผลร้ายที่เกิดจากความเห็นพวกเขา เมื่อความเห็น ความคิดและการตัดสินใจของพวกเขาตั้งอยู่บนเหตุผล โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อนโยบายที่ดีไม่ถูกปฏิบัติใช้จนสัมฤทธิ์ผลเนื่องจากความผิดพลาดของผู้ที่ได้รับหน้าที่ให้ดำเนินการดังกล่าว

มาตรา 15

สมาชิกสภาที่ปรึกษาทุกคนที่มีอยู่ ที่สามารถและที่ควรจะสามารถรวมตัวได้ ไม่อาจอ้างไม่เข้าร่วมการพิจารณากิจการของรัฐได้ องค์ประชุมจะต้องมีจำนวนสมาชิกสภาที่ปรึกษาไม่ต่ำกว่า 7 คน สำหรับกรณีที่ไม่สามารถรวมสมาชิกสภาที่ปรึกษาได้มากกว่านี้และไม่สามารถปล่อยกิจการที่สำคัญให้ล่าช้าไปกว่านี้ เพื่อตรวจสอบและตัดสินใจในทุกสิ่งอย่างอันเป็นประโยชน์แก่องค์พระมหากษัตริย์และรัฐ (ทั้งสองสิ่งนี้ไม่สามารถแยกจากกันได้) อย่างครบถ้วนภายในกำหนดเวลา โดยกระทำอย่างมีปัญญาและอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งเรียกว่าการทบทวนความยุติธรรม (Revision of Justice)

ในการประชุมสภาที่ปรึกษาหรือในกระบวนการที่เรียกว่าการทบทวนความยุติธรรม ให้ดำเนินการตามความเห็นของสภาที่ปรึกษา (ซึ่งตัดสินใจด้วยการลงคะแนนเสียง) ในกรณีที่คะแนนเสียง

ปรากฏออกมาเท่ากันทั้งสองฝั่ง ให้องค์พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ลงคะแนนเสียงตัดสิน นอกจากนี้ให้พระมหากษัตริย์ทรงร่วมออกเสียงในลักษณะเดียวกันเมื่อผลการลงคะแนนเสียงออกมาใกล้เคียงกัน เช่น ต่างกันเพียงสองคะแนน แต่ในกรณีที่ปรากฏคะแนนเสียงข้างมากอย่างชัดเจน ให้พระมหากษัตริย์ทรงเข้าร่วมกับฝ่ายคะแนนเสียงข้างมากตามที่สมาชิกสภาที่ปรึกษาส่วนใหญ่เห็นว่าเป็นประโยชน์กว่ามั่นคงกว่าและดีกว่า และเมื่อมติใดก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่เลวร้าย ให้เหล่าสมาชิกสภาที่ปรึกษาที่สนับสนุนมติดังกล่าวรับผิดชอบต่อสภานั่น

มาตรา 16

ในกรณีที่พระมหากษัตริย์กำลังเสด็จประพาสหรือทรงพระประชวร ซึ่งทำให้ไม่สามารถบริหารกิจการของรัฐได้ ให้สภาที่ปรึกษาดำเนินการปกครอง และให้สภาที่ปรึกษาลงนามในเอกสารโดยไม่รอช้า โดยให้ถือว่าเอกสารเหล่านั้นมีผลทางกฎหมายเช่นเดียวกับเอกสารที่องค์พระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยด้วยตนเอง ทั้งนี้ให้สภาที่ปรึกษาใช้หลักการคะแนนเสียงข้างมากในการดำเนินกิจการที่จะเกิดขึ้น แต่ในกรณีที่ปรากฏคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ถือเอาความเห็นของสมาชิกสภาที่ปรึกษาที่อาวุโสที่สุดตัดสิน

ในกรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลงจากการสิ้นพระชนม์ของพระมหากษัตริย์ซึ่งไร้รัชทายาท (ขอพระผู้เป็นเจ้าทรงประทานพรไม่ให้เกิดเหตุร้ายนี้กับราชอาณาจักร) ให้สภาที่ปรึกษาดำเนินการปกครองจนกว่าสภานั่นจะจัดประชุม เลือกพระมหากษัตริย์พระองค์ใหม่ และตัดสินใจในกิจการอันเป็นผลประโยชน์และความมั่นคงของราชอาณาจักร ตามที่ระบุไว้พร้อมกับประเด็นอื่น ๆ ใน Act of Reunion

มาตรา 17

ในการที่พระมหากษัตริย์จะสามารถดำเนินการและบริหารกิจการที่สำคัญของรัฐซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากได้อย่างมีประสิทธิภาพและอย่างเป็นระเบียบ ให้แบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบในกิจการทั้งหลายแก่สมาชิกสภาที่ปรึกษา โดยให้สมาชิกสภาที่ปรึกษาจำนวนครึ่งหนึ่งดูแลกิจการด้านการยุติธรรมและการต่างประเทศอยู่เสมอ และไม่ให้อำนาจหน้าที่เกินไปกว่าที่ระบุไว้ในมาตรา 19

แต่หากสมาชิกสภาที่ปรึกษาบางคนเกิดป่วยไข้ จนทำให้สภาที่ปรึกษารั้งใดครั้งหนึ่งมีสมาชิกจำนวนไม่ถึง 7 คน ซึ่งทำให้ไม่สามารถรวมตัวและประชุมเพื่อบริหารราชการแผ่นดินได้ ให้เสริมสมาชิกสภาที่ปรึกษาส่วนที่น้อยกว่าด้วยสมาชิกจากสภาที่ปรึกษาอีกส่วนหนึ่ง และให้ยุติกิจการในสภาที่ปรึกษาส่วนที่พระมหากษัตริย์ไม่ประทับอยู่ ซึ่งเป็นส่วนที่ดูแลกิจการที่มีความสำคัญน้อยกว่า

ในกระบวนการทบทวนความยุติธรรม ไม่ให้สภาที่ปรึกษารับหรือบริหารกิจการที่ไม่อยู่ในขอบเขตหน้าที่ตามบทบัญญัติว่าด้วยการทบทวนความยุติธรรม นอกจากนี้ ไม่ให้ดูแลหรือบริหารกิจการอื่นใดเว้นแต่เป็นกิจการที่ไม่อยู่ในขอบเขตหน้าที่ขององค์กรใดเลย จนกระทั่งได้มีการตรวจสอบและแก้ไขบทบัญญัติว่าด้วยการทบทวนความยุติธรรมในบางประเด็น

มาตรา 18

ให้สมาชิกสภาที่ปรึกษาที่ปัจจุบันเป็นเสนาบดีกระทรวงตลอดชีพ (ภายหลังการเสียชีวิต ให้เลือกเสนาบดีคนใหม่ตามกระบวนการที่ระบุไว้ในมาตรา 12) เข้าทำงานในกระทรวงทุกวัน เพื่อบริหารกิจการที่จำเป็นต้องจัดการอย่างทันทั่วทั้งที่ เช่นเดียวกันนี้ ให้ผู้ว่าการใหญ่มีหน้าที่จัดการ ระเบียบและบริหารกิจการต่าง ๆ ต่อไป โดยเฉพาะการปกครองและกิจการตำรวจในกรุงสตอกโฮล์ม ทั้งนี้ ไม่นับรวมเสนาบดีกระทรวง Chancery ซึ่งจะต้องร่วมประชุมทุกวันในสภาที่ปรึกษา ซึ่งดูแล กิจการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการต่างประเทศหรือกิจการอื่นที่มีความสำคัญในระดับเทียบเท่า

มาตรา 19

ให้สมาชิกสภาที่ปรึกษาอื่น ๆ ที่ไม่ได้เข้าร่วมประชุมในกระบวนการทบทวนความยุติธรรมหรือ ในกระทรวงต่าง ๆ เข้าร่วมการประชุมของสภาที่ปรึกษาทุกวัน เพื่อทำงานในกิจการต่าง ๆ ตามวาระ ที่เสนอโดยรัฐมนตรีของกระทรวง Chancery ทั้งสามคนที่ดูแลกิจการภายในราชอาณาจักร กิจการ ด้านการสงคราม และกิจการด้านการต่างประเทศ ตามความเห็นชอบขององค์พระมหากษัตริย์ตาม มาตราที่ 15 ทั้งนี้ สมาชิกสภาที่ปรึกษาดังกล่าวไม่สามารถขาดประชุมได้เว้นแต่มีเหตุจำเป็น

ให้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้เรียกประชุมสมาชิกสภาที่ปรึกษาทั้งหมด เพื่อพิจารณาและ ตัดสินใจในกิจการที่สำคัญที่สมควรให้สมาชิกสภาที่ปรึกษาทุกคนร่วมตรวจสอบและที่เป็นประโยชน์ แก่ราชอาณาจักร เช่น การจัดการดูแลป้อมปราการ การตกลงสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึกหรือ สัญญาพันธมิตร การเตรียมการสำหรับกองทัพบก กองพล กองเรือ กองทหารม้า การแต่งตั้งบุคคล เข้าดำรงตำแหน่งสำคัญ การเลือกศาสนาจารย์ การใช้จ่ายขนาดใหญ่และสำคัญซึ่งไม่รวมอยู่ ในงบประมาณของรัฐ ตลอดจนกิจการอื่นในลักษณะเดียวกัน

มาตรา 20

เนื่องจากสภาที่ปรึกษาดูแลรับผิดชอบกิจการเป็นจำนวนมากจนยากแก่การบริหารจัดการ อย่างถี่ถ้วน จึงให้ทูลเกล้าทูลกระหม่อมกิจการต่อไปนี้แก่องค์พระมหากษัตริย์เป็นกรณีพิเศษ เพื่อให้ สามารถดำเนินการไปได้ตามลำดับเวลาและอย่างทันการณ์ กิจการเหล่านั้นได้แก่:

1. กรณีเฉพาะเกี่ยวกับเอกชน ซึ่งไม่ได้ครอบคลุมอยู่ในการจัดการสาธารณะ และไม่อยู่ ในขอบข่ายของกระทรวงการยุติธรรม
2. กิจการเฉพาะที่สำคัญ ซึ่งได้แนบความเห็นของกระทรวงหรือองค์กรอื่นที่รับผิดชอบมาด้วย แต่หากพระมหากษัตริย์ทรงเห็นต่างไปจากความเห็นของกระทรวง ให้จัดการและบริหารกิจการ ดังกล่าวตามความเห็นของสภาที่ปรึกษา
3. การแต่งตั้งและการมอบหมายภาระหน้าที่ ซึ่งกระทรวงหรือองค์กรอื่นเป็นผู้ทูลเกล้า ทูลกระหม่อมถวายรายชื่อ ทั้งนี้ กระทรวงหรือองค์กรดังกล่าวจะต้องรับผิดชอบหากไม่ได้ปฏิบัติตาม กระบวนการที่กำหนดและระบุไว้ในมาตรา 40

4. การแต่งตั้งตำแหน่งที่ว่างลงในกองทัพ ซึ่งจะต้องกระทำภายหลังจากการทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายรายชื่อโดยนายพันเอกที่มีอำนาจดังกล่าว ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 40 เช่นเดียวกัน

5. การแต่งตั้งบาทหลวง ดังมาตราที่ได้กล่าวไปข้างต้น

6. การแต่งตั้งนายกเทศมนตรีและการแต่งตั้งข้าราชการระดับจังหวัด ซึ่งพระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจเต็มในการแต่งตั้งบุคคลจากรายชื่อที่ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ได้ทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายไว้ก่อนหน้า

ทั้งนี้ เพื่อให้องค์พระมหากษัตริย์สามารถออกคำสั่งได้โดยไม่เกิดข้อผิดพลาดใด ๆ ให้สมาชิกสภาที่ปรึกษาจำนวนสองคน (ที่ไม่ใช่เสนาบดีกระทรวง Chancery) ช่วยเหลือองค์พระมหากษัตริย์ในยามที่พระองค์ทรงเห็นควรพิจารณากิจการใดกิจการหนึ่งข้างต้น โดยให้ทำบันทึกไว้เสมอ

สำหรับกิจการอื่นใดนอกเหนือจากนี้ (ไม่นับรวมกิจการที่เกี่ยวกับราชสำนักของพระมหากษัตริย์) ให้พระมหากษัตริย์ทรงพิจารณาพร้อมกับสภาที่ปรึกษา

มาตรา 21

เมื่อพระมหากษัตริย์เสด็จประพาสหรือทรงออกรบ ให้สมาชิกสภาที่ปรึกษาจำนวนสองคนสลับกันตามเสด็จพระราชดำเนินเพื่อให้พร้อมสำหรับกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงโปรดพิจารณาจัดการกิจการที่ระบุไว้ในมาตราก่อนหน้า ตลอดจนกรณีอื่นที่ทรงโปรดความเห็นของสมาชิกสภาที่ปรึกษา กระนั้นห้ามไม่ให้เสนาบดีกระทรวง Chancery และสมาชิกสภาที่ปรึกษาซึ่งเป็นประธานศาลยุติธรรมหรือเสนาบดีกระทรวง ตลอดจนผู้ว่าการใหญ่ ตามเสด็จพระราชดำเนิน เนื่องจากเหตุผลที่ได้กล่าวไปแล้ว

มาตรา 22

เพื่อที่จะจัดการและดำเนินกิจการต่าง ๆ ได้อย่างถี่ถ้วนและต่อเนื่อง จึงให้ตั้งกระทรวงจำนวนหนึ่งขึ้น ซึ่งจะทำหน้าที่เปรียบเสมือนแขนของร่างกายมนุษย์ที่ยื่นออกและโอบกอดสิ่งต่าง ๆ ที่ต้องดำเนินการและออกคำสั่งในราชอาณาจักร

กระทรวงมีสิทธิและอำนาจในสาขาหน้าที่ของตนในการดำเนินการดังต่อไปนี้ การสั่งการผู้ใต้บังคับบัญชา การเรียกตัวบุคคลที่อยู่ภายใต้การดูแลและการเชื้อฟัง การดำเนินการตามหน้าที่ความรับผิดชอบ การเรียกรับรายงานเกี่ยวกับการบริหารงานของผู้ใต้บังคับบัญชา และการทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายคำแนะนำที่จำเป็นอันเกี่ยวกับกิจการในขอบเขตของกระทรวงต่อองค์พระมหากษัตริย์ ตลอดจนคำแนะนำอื่นใดที่พระองค์ทรงเห็นชอบ โดยให้กระทรวงบริหารและดำเนินกิจการในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ ตามที่ได้ทรงแต่งตั้งให้เข้าดำรงตำแหน่งนั้น ๆ แล้ว

มาตรา 23

ในศาลยุติธรรมแต่ละแห่ง ซึ่งพระมหากษัตริย์ไม่ทรงมีศาลตุลาการระดับที่สูงไปกว่านี้แล้ว ให้มีประธานในศาลหนึ่งคนซึ่งพร้อมด้วยความรู้และประสบการณ์ในทางกฎหมายทำหน้าที่เป็นผู้พิพากษา และให้มีรองประธานในศาลตลอดจนผู้พิพากษาธรรมดาทำหน้าที่เป็นผู้พิพากษาผู้ช่วย

ในกรณีของศาลยุติธรรมที่เก่าที่สุดสี่แห่งของสวีเดน ให้ผู้พิพากษาระดับล่างที่มีจำนวนและภาระหน้าที่เช่นเดิมมีตำแหน่งและยศศักดิ์เป็นที่ปรึกษาศาลยุติธรรม ส่วนกรณีศาลยุติธรรมอื่น ๆ ให้มีที่ปรึกษาเพียงสองคนในศาลแต่ละแห่ง

ศาลอันสูงสุดแต่ละแห่งมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและพิจารณาคดีเพื่อทำให้เกิดความยุติธรรม ด้วยการพิจารณาคดีตามกฎหมายลายลักษณ์อักษรของสวีเดน ประกาศและบทบัญญัติต่าง ๆ โดยเคารพและตีความหมายกฎหมายดังกล่าวตามตัวอักษรอย่างไม่มีบิดเบือนในคำตัดสิน ในลักษณะที่ศาลยุติธรรมที่กล่าวถึงนี้ให้ความเป็นธรรมแก่ทุกคนและสามารถรายงานคำพิพากษาต่อพระผู้เป็นเจ้าตามที่ศาลปฏิบัติหน้าที่แทนพระองค์ ต่อองค์พระมหากษัตริย์ ต่อสภาที่ปรึกษาและต่อสภานำนันดร โดยปราศจากผลประโยชน์ส่วนตนหรือของผู้อื่นหรืออคติอื่นใด เพื่อไม่ให้ราชอาณาจักรหรือรัฐแห่งนี้ได้รับความเดือนร้อนจากความอยุติธรรม

ไม่ให้ฮั้วหรือขุนนางคนใดทำหน้าที่เป็นผู้พิพากษา ตามที่เอกสิทธิ์และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระเบียบปี 1615 ได้ระบุและกำหนดไว้อย่างชัดเจน

ทั้งนี้ ให้นำเสนอข้อมูลหลักฐานที่จำเป็นในชั้นศาล และให้ดำเนินคดีต่อศาลยุติธรรมเฉพาะคดีอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับชีวิตและศักดิ์ศรีเท่านั้น

ศาลยุติธรรมยังมีหน้าที่ตรวจสอบผู้พิพากษาระดับต่ำกว่าในเมืองและในชนบทอย่างละเอียด รวมถึงตรวจสอบเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการลงโทษด้วย หากพบเจอความผิดพลาดบางประการ ไม่ว่าจะโดยความประมาท การปล่อยปละละเลย ความมุงร้ายหรือความโลภ ให้ลงโทษด้วยการจำคุก การพิพากษาหรือการลงโทษตามลักษณะของความผิด

ในกรณีที่เชื่อได้ว่าผู้ใดได้กระทำความอยุติธรรมโดยไตร่ตรองไว้ก่อน ด้วยความเกลียดชังหรือด้วยผลประโยชน์ หรือกระทำการให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินโดยปราศจากความยินยอมของเจ้าของ และได้ทำร้ายบุคคลอื่นในทางร่างกาย ศักดิ์ศรีและทรัพย์สิน บุคคลเช่นนั้นไม่ควรได้รับโทษเพียงแค่การปรับหรือการไล่ออกจากงาน แต่จะต้องได้รับโทษประหารและริบยศศักดิ์ตามความเหมาะสมในแต่ละกรณี

ทั้งนี้ ไม่ให้หนึ่งเจียบหรือปิดบังการละเมิดสิทธิใด ๆ และไม่ให้อภัยให้ผู้กระทำผิดลอยนวลโดยไม่ได้รับการลงโทษ ไม่ว่าจะด้วยความเมตตา ผลประโยชน์ทับซ้อนหรือความสงสาร (เว้นแต่ตามวโรกาสสำคัญ) เพราะอาจทำให้ผู้พิพากษาคณอื่นคิดว่าสามารถละเมิดหรือบิดเบือนการตีความกฎหมายได้ตามใจชอบ ด้วยความเห็นที่ว่าโทษตามตัวบทกฎหมายไม่สอดคล้องกับโทษที่สมควรได้รับจากการกระทำผิด อาชญากรรมหรือความมุงร้าย

ในอีกทางหนึ่ง บุคคลที่โง่เขลา ดุหมั่นหรือละเมิดผู้พิพากษาและเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ที่ได้รับมอบหมาย ด้วยเจตนาร้าย ความประมาทและความเกลียดชัง ไม่ว่าจะโดยวาจาหรือโดยข้อเขียน โดยไม่สามารถพิสูจน์ข้อกล่าวหาของตนได้ จะต้องถูกลงโทษอย่างสาหัสตามลักษณะกรณี เพื่อเป็นคำเตือนและอุทาหรณ์แก่บุคคลที่ก้าวร้าว เจตนาร้ายและดื้อรั้น

ไม่ให้กักขังบุคคลใดเป็นระยะเวลานาน แต่ให้ไต่สวนและตัดสินคดีโดยเร็ว และเพื่อให้
ความจำเป็นหรือความยากจนส่งผลร้ายหรือกลายเป็นข้ออ้างสำหรับการละเมิดตำแหน่งหน้าที่
ให้เก็บรักษาเงินเดือนและบำนาญทั้งหมดที่ท้องถิ่นให้แก่ผู้พิพากษาระดับจังหวัดและระดับเขต
รวมถึงเงินค่าปรับและหรือทรัพย์สินแทนค่าปรับ ในระหว่างการพิจารณาคดี เพื่อที่จะได้ใช้เงินเหล่านั้น
ตามวัตถุประสงค์ที่แท้จริงและเพื่อตอบแทนผู้พิพากษาตามสถานภาพ อันสอดคล้องไปกับความเห็นชอบ
ที่พระเจ้ากุสตาฟ ออดอล์ฟได้พระราชทานไว้ในปี 1611

ไม่ให้เจ้าหน้าที่รัฐและเจ้าหน้าที่อากรการคลังของพระมหากษัตริย์ดูหมิ่นผู้ใดระหว่าง
การทำหน้าที่ และไม่ให้แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวด้วยวิธีการอันไม่ชอบ และเมื่อพวกเขาได้ใช้อำนาจ
โดยไม่ชอบเพื่อเป้าประสงค์ใดเป็นการเฉพาะ โดยการกดขี่ผู้บริสุทธิ์หรือเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว
ให้ดำเนินคดีต่อเจ้าหน้าที่เหล่านั้นตามตัวบทกฎหมาย โดยให้ผู้ตรวจการแผ่นดินกำกับดูแล
เป็นการพิเศษ

ผู้ตรวจการแผ่นดินยังมีหน้าที่ตรวจสอบการเคารพและการปฏิบัติตามกฎหมายและบทบัญญัติ
และในที่ประชุมสภานำนันดร ผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องให้คำชี้แจงที่ชัดเจนต่อสภานำนันดร
ยิ่งไปกว่านั้น หากเกิดการกระทำใดที่ขัดกับรูปแบบการปกครองและไม่ได้รับการปรับปรุงแก้ไข
ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินกล่าวถึงเหตุการณ์ดังกล่าวอย่างเป็นทางการ

มาตรา 24

กระทรวงถัดจากศาลยุติธรรมคือกระทรวงกลาโหม ให้มีเสนาบดีกลาโหมหนึ่งคน และให้มี
เจ้ากรมทหารปืนใหญ่หนึ่งคนทำหน้าที่เป็นเจ้ากรมพลธิการโดยเป็นส่วนหนึ่งของกระทรวงที่จะไม่สร้าง
ภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมแก่รัฐ นอกจากนี้ ให้มีที่ปรึกษาด้านสงครามจำนวนสี่คนในยามสงครามและ
สองคนในยามสันติเพื่อทำหน้าที่ด้านการคำนวณ

กระทรวงกลาโหมมีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบกองทัพบก กองทหารปืนใหญ่ที่ใช้ในปฏิบัติการ
ทางทหารและที่ประจำการอยู่ตามจุดยุทธศาสตร์ของรัฐ การป้องกันข้าศึก ปืนใหญ่ การผลิตปืนใหญ่
อาวุธและดาบ ยุทโธปกรณ์ ตลอดจนสิ่งอื่นภายใต้ขอบเขตงานกลาโหม เช่น การดูแลรักษาป้อมปราการ
โดยเฉพาะป้อมปราการใกล้ชายแดน ป้อมและจุดตั้งรับอื่น ๆ การเกณฑ์กำลังพล การเสริมกำลังพล
การตรวจกำลังพล และสิ่งของเครื่องใช้ของเหล่าทหาร ฯลฯ ตามข้อกำหนดและระเบียบที่สภานำนันดร
ปัจจุบันจะได้ปรับแก้ไข

แม้ว่าบัญชีทางทหารจะถูกเก็บไว้ที่กระทรวงกลาโหม แต่ในอนาคตให้บัญชีทางทหารอยู่ใน
ความรับผิดชอบของกองคลังกลาโหม ภายใต้คำสั่งและการตรวจสอบจากกระทรวงการคลัง

มาตรา 25

กองทัพทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นกองทัพบกหรือกองทัพเรือ ทั้งนายทหารระดับนายพันขึ้นไปหรือ
ต่ำลงมา จะต้องแสดงความเคารพและสาบานตนต่อพระมหากษัตริย์ ราชอาณาจักรและสภานำนันดร
ด้วยถ้อยคำที่ได้รับไว้

กองทัพ ไม่ว่าจะเป็นทหารม้า ทหารราบ หรือทหารเรือ จะต้องมีจำนวนเท่าเดิมตามสัญญา ที่ได้ทำไว้กับเทศบาลและกับเมืองต่าง ๆ โดยจะต้องเคารพและปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด จนกว่า พระมหากษัตริย์และสภานักรจะเห็นความจำเป็นที่จะปรับเปลี่ยน อันจะได้แก้ไขความไม่เท่าเทียม และความสับสนที่ปรากฏ

มาตรา 26

ห้ามนายทหารชั้นนายพันเคลื่อนกำลังพลที่ประจำการตามเขตต่าง ๆ และเริ่มปฏิบัติการทางทหารโดยปราศจากคำสั่งจากพระมหากษัตริย์ตามความเห็นของสภาที่ปรึกษา เว้นแต่เพื่อการตรวจ กำลังพลหรือการเรียกทหารในลักษณะเดียวกัน หรือเพราะเหตุกระตุนหันที่ศัตรูบุกโจมตีราชอาณาจักร อันจะต้องแจ้งเหตุดังกล่าวต่อพระมหากษัตริย์ในทันที

หากนายทหารคนใดกระทำการดังกล่าวด้วยตนเองโดยปราศจากคำสั่งให้ไล่ทหารผู้นั้นออกจาก ราชการ และยิ่งหากกระทำการไปเพื่อก่อความวุ่นวายหรือเพื่อแผนการชั่วร้าย ให้ประหารชีวิต ถอดชั้นยศและริบทรัพย์สินนายทหารผู้นั้น โดยไม่ให้นายทหารคนใดเชื่อฟังและปฏิบัติตามผู้บังคับบัญชา ในกรณีเช่นนี้ รวมถึงเมื่อผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งที่ไร้เหตุผลด้วย

มาตรา 27

กระทรวงที่สามของราชอาณาจักรคือกระทรวงกองทัพเรือ ให้มีเสนาบดีกองทัพเรือหนึ่งคน และให้นายพลเรือและนาวาเรือทุกคนที่อยู่กับเสนาบดีกองทัพเรือทำหน้าที่เป็นผู้ช่วย ทั้งนี้ เนื่องจาก กระทรวงตั้งอยู่ที่คาร์ลสกรุนา จึงให้สมาชิกสภาที่ปรึกษาหนึ่งคนที่เคยประจำกองทัพเรือและเคยมี ประสบการณ์ในการเดินเรือทำหน้าที่ปรึกษาหารือร่วมกับองค์พระมหากษัตริย์ในส่วนงานของกองทัพ เรือเพื่อให้คำแนะนำที่จำเป็นและถูกต้อง

กระทรวงกองทัพเรือมีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับกองกำลังทางทะเลของราชอาณาจักร เรือรบและกองเรือ เรือประเภทต่าง ๆ การก่อสร้าง การบัญชาการเรือ รวมถึงตำแหน่งหน้าที่ทุกอย่าง ที่เกี่ยวข้อง เช่นเดียวกันนี้ ให้กระทรวงกองทัพเรือตรวจสอบและดูแลนายทหารเรือทุกคน และดูแล รักษาและเตรียมความพร้อมของเรือในส่วนของอุปกรณ์ ยุทโธปกรณ์ ตลอดจนสิ่งอื่นใดที่จำเป็น และอยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงซึ่งไม่สามารถระบุเป็นการเฉพาะได้

ให้กองคลังของกองทัพเรือมีลักษณะเช่นเดิมตามที่ได้ตั้งขึ้นในปี 1692 และมีหน้าที่ ความรับผิดชอบดูแลและจัดการเงินของกองทัพเรือ ทั้งการรับ การกระจาย การเปลี่ยนสกุลเงิน การบัญชี ตลอดจนสิ่งอื่นใดที่เป็นการจัดการภายในและการคลังของกองทัพเรือ ทั้งนี้ ให้รายงาน และอธิบายสภาพทางการคลังต่อกระทรวงการคลัง

มาตรา 28

กระทรวงถัดจากกระทรวงกองทัพเรือคือ Chancery แห่งราชอาณาจักร ให้มีสมาชิกคนหนึ่ง ของสภาที่ปรึกษาเป็นเสนาบดี โดยมีสมาชิกสภาที่ปรึกษาหนึ่งคน เสนาบดีวัง รัฐมนตรีสามคนและ ที่ปรึกษาสี่คนทำหน้าที่เป็นผู้ช่วย

กระทรวง Chancery มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการจัดการและการบริหารประกาศ บทบัญญัติและมติทุกฉบับที่เกี่ยวข้องกับราชอาณาจักรโดยรวม และเกี่ยวกับเอกสิทธิ์เฉพาะของเมือง หรือบุคคล การพระราชทานสิ่งของหรือยศศักดิ์ จดหมาย พระราชโองการและคำสั่งต่าง ๆ กระทรวง แห่งนี้ยังดูแลบันทึกต่าง ๆ เอกสารของสภานันดรและที่ประชุมต่าง ๆ สัญญาพันธมิตรกับอำนาจ ต่างชาติ สนธิสัญญาสันติภาพที่ทำกับศัตรู รวมถึงการดูแลจัดการการส่งผู้แทนและการต้อนรับ คณะทูตต่างชาติ นอกจากนี้ กระทรวง Chancery ยังจัดการดูแลมติของพระมหากษัตริย์ตามความเห็น ของสภาที่ปรึกษา บันทึกการประชุม ตลอดจนเอกสารทุกอย่างที่ทำในพระปรมาภิไธยหรือ ที่ลงพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์

กระทรวง Chancery จะต้องได้รับการสนับสนุนที่จำเป็นในทางการไปรษณีย์ทั่วประเทศ ราชอาณาจักรตลอดจนแผ่นดินในปกครองเพื่อความเป็นดีอยู่ดีและระเบียบโดยรวม โดยให้เจ้ากรม รับผิดชอบหน้าที่ส่วนนี้

ให้รัฐมนตรีสามคนแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบ โดยให้คนหนึ่งดูแลและจัดการกิจการด้าน การต่างประเทศ อีกคนหนึ่งดูแลและจัดการกิจการด้านการสงคราม และคนสุดท้ายดูแลและ จัดการกิจการอื่น ๆ ภายในราชอาณาจักร รัฐมนตรีทั้งสามจะต้องตรวจสอบและติดตามว่าการบริหาร กิจการต่าง ๆ ได้กระทำตามมติและสอดคล้องกับเนื้อหาของบันทึกการประชุมอย่างเที่ยงตรง ปราศจาก ข้อผิดพลาดและความสับสน โดยไม่ปล่อยปละละเลยสิ่งใด หากรัฐมนตรีคนใดบริหารและจัดการกิจการ เพียงระหว่างตนเองกับพระมหากษัตริย์โดยไม่ผ่านความเห็นชอบของสภาที่ปรึกษา ให้รัฐมนตรีผู้นั้น พ้นจากตำแหน่ง และให้ลงโทษบุคคลนั้นตามลักษณะของความผิดภายหลังการสอบสวนและ คำพิพากษา ทั้งนี้ รัฐมนตรีไม่สามารถอ้างได้ว่ากระทำการไปเพราะได้รับคำสั่ง เพราะเจตจำนงของ พระมหากษัตริย์ไม่สามารถขัดกับเนื้อหาของคำยืนยันที่พระองค์ได้พระราชทานไว้และไม่สามารถ ขัดกับรูปแบบการปกครองได้

มาตรา 29

เนื่องจากประโยชน์และความสุขของเหล่าสภานันดรขึ้นอยู่กับ การดูแลเอาใจใส่ในการศึกษา และวิทยาการเป็นส่วนใหญ่ และในทางตรงกันข้าม ตกต่ำสู่ความไร้ระเบียบและความมืดมน เมื่อเราถูก ทำลายและละเลยการศึกษาและวิทยาการ ทุกคนที่หวังให้บุตรหลานของตนได้รับ การศึกษา (ซึ่งจะเข้าถึงได้ง่ายยิ่งขึ้นเท่าที่จะทำได้ ผ่านการแก้ไขบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียนและ ผ่านวิธีการอื่นที่จำเป็น) จะได้รับการสนับสนุนยิ่งขึ้นจนสามารถมั่นใจได้ในความก้าวหน้า ประโยชน์ และผลตอบแทนในอนาคต

นี่จึงเป็นเหตุผลที่กระทรวง Chancery สมควรว่าจ้างแต่เพียงบุคคลที่มีเครื่องยืนยันถึงความรู้ สติปัญญาและความสามารถอย่างชัดเจน ซึ่งบทบัญญัติของกระทรวง Chancery อธิบายไว้ ในรายละเอียด

มาตรา 30

ให้กระทรวงการคลังมีเสนาบดีหนึ่งคนโดยมีที่ปรึกษาทั่วไปของกระทรวงจำนวนสี่คนเป็นผู้ช่วยให้ทุกคนที่มีตำแหน่งหรือหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับรายรับและรายจ่ายของรัฐบาลรับคำสั่งและรายงานการบริหารงานของตนต่อกระทรวงแห่งนี้

กระทรวงการคลังมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการจัดเก็บรายรับอย่างแม่นยำ การขยายรายรับของรัฐ การจัดการให้ประเทศมีสถานะที่ดีและพัฒนาให้ดียิ่งขึ้นจากเศรษฐกิจที่ดี เพื่อที่ทรัพย์สินที่เรียกว่าทองคำต้องพระคลังไม่ถูกปล้น ปล่อยปละละลายหรือสูญหายไป แต่เพื่อให้คลังของราชอาณาจักรมีปริมาณเงินเพิ่มมากขึ้น ได้สัดส่วนกับรายจ่าย ได้รับการบริหารอย่างรอบคอบ ได้รับการจัดเก็บตามเวลา และเพื่อรักษาเครดิตของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้พระมหากษัตริย์สามารถหาทรัพยากรความช่วยเหลือและการสนับสนุนทั้งภายนอกประเทศและภายในประเทศได้ในยามจำเป็น

ให้ศุลกากรที่สำคัญในทะเลพร้อมด้วยรายรับและบัญชีของศุลกากรเหล่านั้น เช่นเดียวกับศุลกากรขนาดเล็กและสรรพสามิต อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของผู้บริหารที่แต่งตั้งเป็นการเฉพาะภายใต้การตรวจสอบดูแลของกระทรวงการคลัง นอกจากนี้ กระทรวงการคลังยังบริหารจัดการการพระราชทานสิ่งของหรือยศศักดิ์สำหรับศุลกากรหรือผู้รับที่จำเป็น ตามที่มีหน้าที่รับสนองพระบรมราชวินิจฉัย

มาตรา 31

ให้กระทรวงงบประมาณแผ่นดินมีเสนาบดีหนึ่งคนเป็นการเฉพาะและมีกรมการแห่งรัฐสองคนในอนาคต กระทรวงงบประมาณแผ่นดินมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการแจกแจงและใช้จ่ายเงินคงคลัง ทุกคนที่ถือเงินของรัฐจะต้องแจ้งต่อกระทรวงตามเวลาที่เหมาะสมพร้อมด้วยสถานะทางการเงินตามคำสั่งที่ได้บัญญัติและออกกฎระเบียบไว้อย่างชัดเจน

ให้กระทรวงตรวจสอบและปรับปรุงสถานะรายจ่ายเป็นประจำทุกปีตามเวลาที่กำหนด โดยให้ใช้สถานะรายจ่ายปี 1696 เป็นฐานและเป็นแบบอย่าง รวมถึงดูแลและจัดการให้เจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ได้รับความจ้างจากท้องพระคลังและจากรายรับต่าง ๆ ของรัฐบาล โดยห้ามไม่ให้ขายหรือเพิ่มรายจ่ายไปมากกว่านี้ เว้นแต่จะมีความจำเป็นอย่างแท้จริงเพื่อการรับใช้และเพื่อผลประโยชน์ของพระมหากษัตริย์และของราชอาณาจักร

ในงบประมาณดังกล่าว ไม่เพียงให้แบ่งเงินส่วนหนึ่งไว้สำหรับการใช้จ่ายตามพระราชอัธยาศัยของพระมหากษัตริย์ แต่ยังให้แบ่งเงินอีกส่วนหนึ่งไว้สำหรับการใช้จ่ายเป็นกรณีพิเศษด้วย สำหรับเงินส่วนหลังนี้ ให้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ใช้ตามความเห็นของสภาที่ปรึกษา โดยให้ตรวจสอบดูแลว่ารายจ่ายนั้นได้สัดส่วนกับรายรับ

มาตรา 32

ให้กระทรวงเหมืองแร่มีเสนาบดีหนึ่งคน ที่ปรึกษาด้านเหมืองแร่สองคนและผู้ช่วยสี่คนซึ่งมีความรู้และประสบการณ์เพียงพอที่จะทำหน้าที่เป็นผู้พิพากษา และมีความรู้ในด้านโลหะ

อย่างถ่องแท้ รวมถึงความรู้ด้านการขุดเหมืองแร่และด้านเศรษฐกิจอันจะต้องใช้ในการบริหารจัดการไปพร้อมกัน ประเด็นหลังนี้มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากกระทรวงเหมืองแร่ตรวจสอบดูแลวัตถุดิบเป็นฐานของการค้ากับต่างชาติ เป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของพระมหากษัตริย์และของราชอาณาจักร ซึ่งส่วนหนึ่งมาจากการค้าและอีกส่วนหนึ่งมาจากตัวแร่เอง และเป็นหนึ่งในวิธีการที่มั่นคงที่สุดในการส่งเสริมความรุ่งเรืองของประเทศ ดังนั้น กระทรวงเหมืองแร่จึงมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการจัดการดูแลเหมืองแร่เหล่านี้อย่างดีที่สุดในที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ตลอดจนทุกสิ่งอย่างที่จะสนับสนุนการบำรุงรักษาและการพัฒนาเหมืองแร่ต่อไป ตามคำสั่งที่ได้ออกไว้แล้ว ซึ่งสามารถปรับเปลี่ยนหรือแก้ไขได้

ตามคำสั่งก่อนหน้านี้ที่ให้ผู้ดำรงตำแหน่งระดับบริหารของกระทรวงมีอำนาจตัดสินใจคดีความในทางแพ่งหรืออาญาที่ร้องต้องพวกเขาโดยตรง รวมถึงในคดีความที่นำสู่กระทรวงโดยศาลระดับที่ต่ำกว่า โดยเหมืองแร่หรือโดยโรงตีเหล็ก กระทรวงเหมืองแร่ซึ่งมีผู้พิพากษาระดับต่ำกว่าภายใต้เขตอำนาจจึงจะต้องตรวจสอบดูแลผู้พิพากษาเหล่านั้น เพื่อสนับสนุนให้พวกเขาปฏิบัติตามหน้าที่โดยปราศจากอคติ หากปรากฏข้อเท็จจริงในทางอื่น ให้ดำเนินตามข้อความที่ระบุไว้ในมาตรา 3 เพื่อไม่ให้ผู้ใดวางแผนลับกับผู้กระทำความผิดกฎหมาย แต่ให้ลงโทษความผิดตามที่กฎหมายกำหนดโดยพิจารณาลักษณะของคดีประกอบ

มาตรา 33

ให้กระทรวงพาณิชย์มีเสนาบดีหนึ่งคน ที่ปรึกษาด้านพาณิชย์สองคน และผู้ช่วยสี่คนซึ่งมีความรู้ความเข้าใจในการค้าทางทะเลและทางบกเป็นอย่างดี ทั้งนี้ ให้มีกรรมาธิการสองคนในกระทรวงด้วย

อย่างไรก็ตาม ทุกครั้งที่มีการพิจารณากิจการที่สำคัญเกี่ยวกับการค้าและการผลิต ให้กระทรวงพาณิชย์ปรึกษารัฐมนตรีกับชาวเมือง พ่อค้าและผู้ผลิต ไม่ว่าจะโดยตรงหรือผ่านนายกเทศมนตรีทั้งที่นี้และในเมืองต่าง ๆ ก่อนที่จะสรุปความหรือดำเนินการใด ๆ

กระทรวงพาณิชย์มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการเพิ่มและการขยายการค้า การพัฒนาผลิตภัณฑ์ในทางปริมาณและคุณภาพ การตั้งและการดูแลโรงงาน และการดำเนินการและการปฏิบัติใช้ชื่อยกเว้นภาษีนำเข้า ระเบียบและบทบัญญัติเกี่ยวกับศุลกากร ตลอดจนกฎหมายที่ตราขึ้นโดยสภานานันดร นอกจากนี้ กระทรวงพาณิชย์ยังดูแลและจัดการกิจการอื่น ๆ ภายใต้หน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ดำรงตำแหน่งของกระทรวงดังที่ได้มีคำสั่งก่อนหน้านี้ เพื่อประโยชน์ ความก้าวหน้า และความเจริญรุ่งเรืองของราชอาณาจักร

มาตรา 34

ให้กระทรวงการตรวจสอบงบประมาณแผ่นดินมีเสนาบดีเฉพาะหนึ่งคน และมีผู้ช่วยทั่วไปจำนวนหนึ่ง เสนาบดีกระทรวงการตรวจสอบงบประมาณแผ่นดินมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการดูแลให้คดีความที่รับผิดชอบอยู่ให้ได้รับมติหรือคำพิพากษาที่สอดคล้องกับกฎหมาย และสิ้นสุดลงด้วย

การไต่เถียงทางการเมืองการคลัง และให้กระทรวงการตรวจสอบงบประมาณแผ่นดินตรวจสอบและจัดการงบประมาณประจำปีของรัฐบาลให้ชัดเจนและแน่นอนโดยเร็ว นับตั้งแต่การนำเสนองบประมาณแผ่นดินต่อกระทรวงการคลังอันได้มีการเสนอความเห็นเป็นที่เรียบร้อยแล้ว

ให้กระทรวงทั้งสองปรึกษาร่วมกันเพื่อหาวิธีการในการตัดงบประมาณและจัดการบัญชีให้ละเอียดและเที่ยงตรงภายในเวลาที่กำหนด เพื่อไม่ให้บุคคลใดต้องรับผิดชอบค่าเสียหายหรือต้องจ่ายภาษีซ้ำซ้อน มิฉะนั้นแล้ว เป็นไปได้สูงที่พระมหากษัตริย์และราชอาณาจักจะขาดดุลงบประมาณ หรือไม่ผู้บริสุทธิ์จำนวนมากก็จะต้องทุกข์ทรมานที่ไม่สามารถยืนยันการเงินของญาติมิตรที่เสียชีวิตไปแล้วได้

ด้วยวัตถุประสงค์ที่จะหลีกเลี่ยงปัญหาเหล่านี้ ให้คงบัญชีและงบประมาณที่ส่งกลับคืนไปที่กระทรวงการคลังก่อนหน้าปี 1714 ไว้เช่นเดิมโดยไม่ต้องตรวจสอบแก้ไข ทั้งบัญชีทั่วไปและบัญชีเฉพาะ และให้รวบรวมงบดุลทางบัญชีเท่าที่จะสามารถทำได้ แต่หากพบรายการที่ค้างคาอยู่ ให้ลบบัญชีส่วนดังกล่าวทิ้ง โดยให้กระทำตามบทบัญญัติของกระทรวงการคลัง

ให้ส่งคืนบัญชีระดับจังหวัดหรือบัญชีทั่วไปที่ยังไม่ได้ส่งคืนไปที่กระทรวงการคลังในทันที ผู้ใดที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบดังกล่าว ซึ่งปล่อยปละละเลยที่จะตรวจสอบและปรับปรุงบัญชีจะต้องปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวโดยเร็ว และให้ตรวจสอบและปรับปรุงแก้ไขบัญชีเหล่านี้ที่ยังไม่ได้ส่งคืนและยังไม่ได้รับการตรวจสอบ ทั้งบัญชีทั่วไปและบัญชีเฉพาะ รวมถึงบัญชีงบประมาณทุกประเภท ตั้งแต่ปี 1700 เป็นต้นมา ให้แน่นอนด้วยความแม่นยำที่สุด

มาตรา 35

เลขาธิการพระราชวังคือสมาชิกของสภาที่ปรึกษาที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการดูแลทุกสิ่งอย่างที่เกี่ยวข้องกับพระราชวัง ปราสาทและพระตำหนักของพระมหากษัตริย์ และมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการดูแล ออกคำสั่งและจัดการสิ่งที่เกี่ยวข้องกับพระราชกรณียกิจ พระตำหนักตลอดจนสิ่งอื่นที่เกี่ยวข้อง

มาตรา 36

ให้ผู้ว่าการใหญ่ดูแลพระราชวังและพระราชตำหนักของพระมหากษัตริย์ในอาณาเขตกรุงสตอกโฮล์ม และให้ผู้ว่าการใหญ่ ในฐานะหัวหน้าเมืองและหัวหน้าของชาวเมือง ดูแลการปกครองนครและชนเมือง กิจการตำรวจ เอกสิทธิ์ อากาศสาธารณะ รายรับ การค้า และกิจการอื่นในลักษณะเดียวกัน โดยให้ดำเนินการควบคู่ไปกับนายกเทศมนตรี

ให้ผู้ว่าการใหญ่ปกป้องชาวเมืองจากความรุนแรง การกดขี่และความอยุติธรรมทุกรูปแบบ รับทราบถึงการตรวจกำลังและอาวุธของชาวเมือง รักษาเกียรติภูมิของพระมหากษัตริย์และราชอาณาจักในกรุงสตอกโฮล์มไม่ให้ลดลงหรือตกต่ำลง นอกจากนี้ให้ผู้ว่าการใหญ่มีหน้าที่สนับสนุนให้การบริหารราชการมีผลสมบูรณ์ และดำเนินการตามความรับผิดชอบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ดังกล่าว

มาตรา 37

ให้กระทรวงทุกกระทรวงช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกันในทุกสิ่งอย่างที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของพระมหากษัตริย์และของราชอาณาจักรทุกครั้งที่จำเป็น โดยหลีกเลี่ยงที่จะขัดขวางหรือมีอคติต่อกันและกัน เช่นเดียวกับหลีกเลี่ยงที่จะก้าวภายในสิทธิและอำนาจระหว่างกัน ในทางตรงข้ามให้กระทรวงทุกกระทรวงทำงานร่วมกันเพื่อทำภารกิจให้สำเร็จด้วยความกระตือรือร้น ความละเอียด ความเพียรพยายามและความรอบคอบ

เหล่าเสนาบดีมีสิทธิและอำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ที่ตราบเท่าที่มีตำแหน่งอยู่ในกระทรวงต่าง ๆ แต่ในช่วงเวลาที่เสนาบดีลาหยุด โดยยังคงไว้ซึ่งตำแหน่ง ชั้นยศและอภิสิทธิ์อื่นตามตำแหน่ง ไม่ว่าจะเพื่อสนับสนุนพระราชกรณียกิจของพระมหากษัตริย์หรือเพื่อกิจการส่วนตัว ให้เสนาบดีผู้นั้นหยุดบริหารและสั่งการในกิจการที่ตนเป็นเสนาบดีอยู่ จนกว่าจะกลับมาทำงานตามตำแหน่งหน้าที่เป็นปกติ ทั้งนี้ ให้ผู้ช่วยเสนาบดีที่มีอายุมากที่สุดมีสิทธิและอำนาจในการบริหารกิจการแทนเสนาบดีในช่วงเวลาดังกล่าว

กระทรวงทั้งหลายมีพันธะหน้าที่ในการรายงานความสัมพันธ์ระหว่างกิจการที่กำลังดำเนินการในกระทรวงและผลสำเร็จที่ได้รับต่อสภานันดร และหากกระทรวงได้กระทำการที่ขัดต่อกฎหมาย พื้นฐาน รูปแบบการปกครอง คำสั่งของกระทรวง หรือบทบัญญัติใด ๆ ให้กระทรวงแจ้งและให้คำอธิบายต่อสภานันดร

บุคคลทั้งหลายที่มีตำแหน่งหน้าที่ภายใต้การควบคุมของกระทรวง โดยเฉพาะผู้ว่าการทั่วไป ผู้ว่าการใหญ่ ตัวแทนพระมหากษัตริย์ นายพันเอกและบุคคลอื่น ล้วนมีพันธะหน้าที่ในการรายงานการดำเนินการของตนต่อผู้บังคับบัญชาเท่าที่เห็นสมควร

และดังที่บทลงโทษและรางวัลเป็นสองสิ่งที่ผูกโยงและสนับสนุนการบริหารราชการ บุคคลที่ทำงานตามหน้าที่ความรับผิดชอบก็จะได้รับเกียรติและรางวัล ขณะที่บุคคลที่ปล่อยปละละเลยในหน้าที่การงานและมีเจตนาร้ายก็จะได้รับสิ่งที่สมควรได้รับ นั่นคือ ความอับอายและบทลงโทษอันไม่อาจให้อภัยได้

มาตรา 38

ให้ตัวแทนพระมหากษัตริย์เป็นผู้ดำเนินการปกครองระดับจังหวัดตามเขตการปกครองต่าง ๆ เพราะในอนาคตจะไม่มี การปกครองแบบทั่วไปและการปกครองแบบเฉพาะ และจะไม่มีระบบศักดินาอีกต่อไป

ต่อไปนี้เป็นลำดับและการแบ่งเขตการปกครองของราชอาณาจักร:

1. อุปแลนด์
2. โรสลาเคน หรือกรุงสตอกโฮล์มพร้อมด้วยสแวร์ด์เซอ
3. จังหวัดสการาโบร์ก
4. จังหวัดออร์บูและบิเยอร์เนบอร์ก

5. จังหวัดครอนอแบร์ก
6. จังหวัดเอนชอปิง
7. จังหวัดเวสต์มาเนียพร้อมกับสเตริมโฮล์ม
8. จังหวัดวีบอร์กและนีสลอตต์
9. เออร์สเตอร์เยทแลนด์พร้อมกับจังหวัดวาสเตนา
10. เซอเดอร์มันแลนด์ พร้อมกับจังหวัดกริปส์โฮล์มและเอสเกิลฮูนา
11. จังหวัดนินด์และทาวัสเทอุส
12. จังหวัดเอลฟ์บอร์ก
13. จังหวัดคาลมาร์และโอแลนด์
14. จังหวัดคอปปาแบร์ก
15. นาร์เกและแวร์มแลนด์
16. นอร์ลันด์ตะวันตก
17. บอทเนียตะวันตก
18. บอทเนียตะวันออก
19. กอตต์ลันด์
20. จังหวัดมัลเมอ
21. จังหวัดคริสเตียนสตัดต์
22. เบลียกิงเงอ
23. ฮาลันด์
24. จังหวัดเกอเทบอร์กและโบฮุส

มาตรา 39

ให้ตรวจสอบและปรับปรุงบรรดาคำสั่งต่าง ๆ ของกระทรวง ผู้ว่าการทั่วไป ผู้ว่าการใหญ่ ตัวแทนพระมหากษัตริย์ นายพันเอก รวมถึงเจ้าหน้าที่อื่นให้สอดคล้องไปกับทิศทางของการปกครองในปัจจุบัน

ให้กระทรวงทุกกระทรวงและเจ้าหน้าที่ทุกคนที่แต่งตั้งขึ้นทำงานเพื่อผลประโยชน์ของประเทศ ทำงานร่วมกับนายกเทศมนตรีเพื่อผลประโยชน์ของเมืองต่าง ๆ มุ่งปฏิบัติตามพันธหน้าที่ที่ได้รับ มอบหมายประกอบด้วยคำสั่งที่ได้รับในทุกกรณี ระมัดระวังที่จะไม่กระทำผิดหรือกระทำความรุนแรง แก่ผู้ใด และผูกพันผู้ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติตามที่ได้รับมอบหมายในคำสั่งต่าง ๆ อย่างซื่อตรง และพากเพียร เพื่อให้พวกเขาสามารถรายงานผลการดำเนินการบริหารปกครองที่ดีตามที่ได้รับ มอบหมายในแต่ละปี โดยจะได้รับรางวัลตอบแทนในกรณีที่ได้ใส่ใจในกิจการหน้าที่เป็นอย่างดี และจะได้รับบทลงโทษอย่างชอบธรรมในกรณีที่ปรากฏความโลภหรือการปล่อยปละละเลย

มาตรา 40

ให้การพิจารณาแต่งตั้งบุคคลดำรงตำแหน่งหน้าที่ที่สำคัญตั้งแต่ระดับนายพันจนไปถึงจอมพล ตลอดจนตำแหน่งอื่นที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาโดยตรงของบุคคลดังกล่าว ทั้งในทางสงฆ์และฆราวาส กระทำโดยพระมหากษัตริย์ต่อหน้าที่ประชุมสภาที่ปรึกษาด้วยวิธีการต่อไปนี้:

เมื่อมีตำแหน่งว่างลง ให้สภาที่ปรึกษารวบรวมรายชื่อบุคคลที่สามารถขึ้นดำรงตำแหน่ง อันสำคัญนั้น พร้อมด้วยข้อมูลเกี่ยวกับความสามารถและประวัติการทำงาน of บุคคลเหล่านั้น เพื่อทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์ หลังจากที่พระมหากษัตริย์ได้ทรงเสนอบุคคลหนึ่ง จากรายชื่อที่ทรงประสงค์ให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวต่อสภาที่ปรึกษาแล้ว ให้สภาที่ปรึกษาดำเนินการ ตรวจสอบตามเห็นสมควร (โดยให้จดลงในบันทึกการประชุม) และให้ยึดมั่นตามพระราชประสงค์ โดยไม่ต้องลงคะแนนเสียง เว้นแต่การแต่งตั้งบุคคลนั้นจะขัดต่อกฎหมายของสวีเดนหรือรูปแบบ การปกครอง หรือหากมีบุคคลอื่นที่มีเกียรติและคุณธรรมที่คู่ควรกว่า ในกรณีหลังนี้ ให้สภาที่ปรึกษา ลงคะแนนเสียงใหม่ และให้พระมหากษัตริย์ ตามที่ได้ทรงพิจารณาเหตุผลของสภาที่ปรึกษา ทรงเลือก บุคคลอื่นที่มีประวัติการทำงานต่อพระมหากษัตริย์และต่อปิตุภูมิอันสมควรได้รับการแต่งตั้งให้ดำรง ตำแหน่งดังกล่าว และปฏิเสธบุคคลที่ไม่ปรากฏผลงานหรือเหตุผลสมควรเป็นที่ชัดเจน

สมาชิกสภาที่ปรึกษาไม่เพียงแต่จะต้องรับผิดชอบหากได้พยายามสนับสนุนให้บุคคลในครอบครัว ของตนเองได้รับตำแหน่งแทนที่บุคคลอื่นที่คู่ควร แต่ยังจะต้องรับผิดชอบในกรณีที่ปล่อยปละละเลย ที่จะพิจารณาตรวจสอบข้อมูลที่จำเป็น หรือกระทำการใดที่ขัดต่อกฎหมายของสวีเดนและขัดต่อรูปแบบ การปกครองฉบับนี้ นอกจากนี้ สมาชิกสภาที่ปรึกษาจะต้องให้ความสำคัญแก่การรวบรวมและการให้ ข้อมูลและความเห็นที่จำเป็นต่อพระมหากษัตริย์ มิเช่นนั้นอาจถูกเรียกตัวให้รายงานต่อสภานิติบัญญัติ ไปว่าการดำเนินการแต่งตั้งนั้นได้กระทำผิดหรือมีอคติต่อผู้ใดหรือไม่

สำหรับการแต่งตั้งบุคคลขึ้นดำรงตำแหน่งอื่นใด เมื่อมีตำแหน่งว่างลง ให้กระทรวงและ บุคคลอื่นในกระทรวงทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายรายชื่อบุคคลที่เป็นที่รู้จักที่สุด มีเกียรติที่สุดและ มีความเหมาะสมที่สุดจำนวนสามคน ตราบเท่าที่บุคคลดังกล่าวไม่ดำรงตำแหน่งในกระทรวงอยู่แล้ว ในส่วนของกองทหาร ให้เสนอชื่อบุคคลขึ้นดำรงตำแหน่งที่ว่างลงตามบทบัญญัติของพระเจ้าคาร์ลที่ 12 ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน 1716 หากการนำเสนอรายชื่อได้กระทำผิดต่อผู้ใด หรือละเลยผู้ใดไปอย่าง ไรเหตุผล ให้เรียกตัวบุคคลผู้นำเสนอรายชื่อดังกล่าวมาซักถาม

ให้พระมหากษัตริย์มีพระวินิจฉัยและทรงแต่งตั้งบุคคลที่ทรงเห็นว่ามีความสามารถที่สุด ในบรรดารายชื่อที่ทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายต่อพระองค์ตามพระราชอัธยาศัย หรือให้พระมหากษัตริย์ ทรงปรึกษาหารือถึงตำแหน่งดังกล่าวตามมาตรา 20 หรือให้ทรงปรึกษาหารือในที่ประชุมของ สภาที่ปรึกษา เพื่อที่จะทราบถึงการตัดสินใจและความเห็นของสภาที่ปรึกษาเกี่ยวกับบุคคลที่ถูกเสนอชื่อ

การแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในระดับต่ำกว่า ซึ่งกระทรวง คณะสงฆ์ นายพันหรือบุคคลอื่นเป็นผู้ดำเนินการแต่งตั้งเป็นปกติมาก่อนหน้าปี 1680 ให้อำนาจการแต่งตั้งเป็นของหน่วยงานและบุคคลเหล่านั้นต่อไป

ห้ามไม่ให้ชาวต่างชาติ ไม่ว่าจะเป็นดยุค เจ้าชาย หรือบุคคลอื่นใด เข้าดำรงตำแหน่งในการบริหารราชอาณาจักร ไม่ว่าจะเป็นในประเทศหรือนอกประเทศ และไม่ว่าจะทางทหารหรือทางพลเรือน

ในการจัดสรรและจัดวางบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหน้าที่ต่าง ๆ ให้คำนึงถึงประสบการณ์และคุณธรรมความสามารถของบุคคลนั้น ทั้งจากการศึกษา การรบในสงคราม ตลอดจนความรู้อื่นอันเป็นประโยชน์ มาพิจารณาประกอบถึงความสมควรในการเลื่อนตำแหน่ง แต่พึงระมัดระวังไม่ให้บุคคลใดเข้ารับตำแหน่งบริหารในกิจการที่ไม่เคยมีประสบการณ์และไม่ได้เกี่ยวข้องกับตำแหน่งก่อนหน้าในทางตรงกันข้าม ให้จัดวางบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งตามความรู้ความสามารถตามธรรมชาติและตามประสบการณ์ของแต่ละบุคคล เพื่อให้บุคคลที่สมควรได้รับตำแหน่งเหล่านั้น

ในลักษณะเดียวกัน ไม่ให้อำนาจที่บุคคลหนึ่งได้มา รวมถึงประโยชน์หรือความเคารพที่บุคคลหนึ่งได้รับนำไปสู่ภาระหน้าที่ที่บุคคลนั้นไม่มีความสามารถ ยิ่งไปกว่านั้น ไม่ควรที่จะดูถูกบุคคลใด เพราะสถานะหรือชาติตระกูล หากบุคคลนั้นมีความรู้ความสามารถในด้านอื่นอันเป็นที่ยอมรับ

ในการเลือกตั้งอาร์ชบิชอป ให้คณะสงฆ์ทุกคณะมีคะแนนเสียงเลือกตั้ง แต่ในการเสนอชื่อแต่งตั้งบิชอปหรือสังฆราชแห่งสังฆมณฑล ให้กระทำตามกระบวนการต่อไปนี้:

ให้คณะสงฆ์ทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายรายชื่อบุคคลที่ได้รับเสียงมากที่สุดสามคนในเขตปกครองสงฆ์ และให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งบุคคลหนึ่งจากรายชื่อดังกล่าวที่มีความรู้แตกฉาน มีความศรัทธามั่นในศาสนาอิวานเจลิค และมีชีวิตเป็นแบบอย่างที่ดีให้ขึ้นดำรงตำแหน่งที่สำคัญตามความเห็นของสภาที่ปรึกษา ในส่วนการแต่งตั้งบาทหลวงในระดับเขตสงฆ์นั้น ให้กระทำตามที่ปฏิบัติมาก่อนหน้าปี 1680

อย่างไรก็ดี ให้ตั้งคณะกรรมการหนึ่งที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาที่ปรึกษา บิชอปและบุคคลผู้มีคุณธรรม โดยให้มีหน้าที่ตรวจสอบและกำหนดว่าเขตสงฆ์ใดเคยอยู่ภายใต้อำนาจการควบคุมของพระมหากษัตริย์ก่อนหน้าปี 1680 ซึ่งขุนนางที่มีสิทธิอุปถัมภ์และร่วมการเลือกตั้งในเขตสงฆ์ดังกล่าวในปัจจุบันจะได้มีสิทธิและอำนาจที่เกี่ยวข้องกับเขตสงฆ์เหล่านั้นต่อไป เช่นเดียวกัน สำหรับเขตสงฆ์ของพระมหากษัตริย์ ให้คงพระราชอำนาจตลอดจนเอกสิทธิ์ของเขตสงฆ์และของโบสถ์ต่อไปตามที่เป็นอยู่ ทั้งนี้ โดยสอดคล้องไปกับกฎหมายของกฎหมายสงฆ์

มาตรา 41

หากมีเหตุสมควรเชื่อได้ว่าบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นใครก็ตาม ไม่ว่าจะดำรงตำแหน่งสำคัญหรือไม่ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายสงฆ์หรือฆราวาส ได้แนะนำหรือส่งเสริมผู้หนึ่งผู้ใดในหน้าที่การงานเหนือบุคคลอื่นที่ควรกว่า ไม่ว่าจะเพราะหวังผลประโยชน์ในอนาคต เพราะได้รับสิ่งตอบแทนแล้ว

หรือเพราะเป็นญาติมิตร มีความนิยมชมชอบ หรือมีความไว้วางใจ ให้ใ้บุคคลดังกล่าวออกจากตำแหน่ง โดยไม่ให้กลับเข้ารับราชการอีก และให้ลงโทษบุคคลดังกล่าวตามลักษณะความผิด หลังจากที่ได้ตรวจสอบข้อมูลและมีกระบวนการทางการศาลแล้ว

มาตรา 42

เพื่อให้ไม่ให้นำหน้าที่โดนคุกเขี่ยดหยาบ ในอนาคต ไม่ให้มีการแต่งตั้งยศศักดิ์เหนือไปกว่าตำแหน่งหน้าที่ที่กำลังรับผิดชอบอยู่ อย่างไรก็ตาม เมื่อบุคคลหนึ่งได้รับตำแหน่งเพราะเป็นที่นิยมมากกว่าอีกบุคคลหนึ่ง ให้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้วินิจฉัยว่าจะพระราชทานยศศักดิ์แก่บุคคลหลังตามผลงานเพื่อเป็นการลอบใจที่ไม่ได้รับตำแหน่งหรือไม่

หากผู้หนึ่งผู้ใดที่ได้รับใช้ราชการมาเป็นระยะเวลานานอย่างมีเกียรติตัดสินใจเกษียณอายุ สามารถแต่งตั้งให้บุคคลดังกล่าวมียศศักดิ์ที่สูงขึ้นได้ แต่ไม่ให้บุคคลนั้นกลับเข้ารับตำแหน่งใหม่ อันจะเป็นอคติแก่ผู้อื่น

มาตรา 43

ต่อไป ไม่ให้มีเจ้าหน้าที่ในกระทรวงหรือในกองพลที่สูญเสียซึ่งความกระตือรือร้นและความพยายามเมื่อมีการเลื่อนชั้นเจ้าหน้าที่อื่นซึ่งเป็นเพียงเจ้าหน้าที่พิเศษหรือชั่วคราว เว้นเสียแต่ว่าบุคคลนั้นมีความสำคัญจำเป็นในความรู้และประสบการณ์

มาตรา 44

ไม่ว่าธรรมเนียมประเพณีจะเป็นเช่นไรในราชอาณาจักรแห่งนี้ เมื่อบุคคลหนึ่งได้รับการแต่งตั้งฐานะเป็นเคานท์ บารอน หรือขุนนาง ด้วยคุณธรรม การศึกษา คุณค่าและประสบการณ์ อันเป็นช่องทางสู่ประโยชน์และรางวัลตอบแทนจากองค์พระมหากษัตริย์ (ทั้งนี้ สิทธิในการตอบแทนรางวัลถือเป็นพระราชอำนาจอย่างหนึ่ง) อย่างไรก็ดี เมื่อสตรีเดนมืขุนนางเป็นจำนวนมากเกินกว่าที่ประเทศจะสามารถแบกรับได้ ไม่ให้องค์พระมหากษัตริย์แต่งตั้งบรรดาศักดิ์แก่ผู้ใดเพิ่มอีก เว้นแต่เฉพาะในงานพระราชพิธีราชาภิเษกที่อาจแต่งตั้งบรรดาศักดิ์แก่กลุ่มบุคคลจำนวนน้อยที่ได้รับใช้ราชอาณาจักรอย่างสมเกียรติ จนกว่าสถานะของราชอาณาจักรจะเอื้อให้แต่งตั้งบรรดาศักดิ์เพิ่มได้ เช่นเดียวกันนี้ ไม่ให้ผู้ใดมีบรรดาศักดิ์เป็นเคานท์หรือบารอนเพียงเพราะตำแหน่งในหน้าที่การงาน หากแต่จะต้องมีผลงานเป็นที่ประจักษ์และสมควรแก่บรรดาศักดิ์ดังกล่าวเท่านั้น

มาตรา 45

ให้สภานำนันดรรวมตัวและจัดประชุมทุกสามปีในช่วงเดือนมกราคม ไม่ว่าจะเรียกประชุมโดยพระมหากษัตริย์หรือโดยสภานำนันดรเองที่ถือสิทธิเรียกประชุมตนเองจากสมัยประชุมครั้งก่อนหน้า

ในที่ประชุม ให้สภานำนันดรตรวจสอบกิจการทั้งหมดที่เกิดขึ้นนับตั้งแต่สมัยการประชุมก่อนหน้า และรับทราบถึงสภาพการณ์ปัจจุบันของปิตุภูมิ สภานำนันดรยังมีหน้าที่สอบถามและสืบสวนว่าสภาที่ปรึกษาได้ดำเนินงานในการไต่ตรองและในการมีมติเพื่อประโยชน์ขององค์พระมหากษัตริย์

เพื่อความก้าวหน้าและความเจริญรุ่งเรืองของราชอาณาจักร รวมไปถึงเพื่อเกียรติภูมิของสภาที่ปรึกษาเองหรือไม่ และให้สภานานันดรไตร่ตรองและออกมติร่วมในกิจการทุกอย่างที่เห็นว่าจำเป็นต่อการสนับสนุนการทำงาน ความมั่นคงปลอดภัย ผลประโยชน์และความสงบสุขของราชอาณาจักร

ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร ทรงพระประชวร หรือสิ้นพระชนม์ (ขอพระผู้เป็นเจ้าทรงบันดาลให้ผ่อนเวลาดังกล่าวออกไป) หรือหากเกิดอุบัติเหตุอันไม่คาดหมายที่กระทบต่อความเป็นอยู่ของราชอาณาจักรและเสรีภาพของสภานานันดร ให้สภาที่ปรึกษาเป็นผู้เรียกประชุมสภานานันดร

ในกรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลง อันนำไปสู่การเลือกพระมหากษัตริย์พระองค์ใหม่ สภานานันดร มีพันธหน้าที่ในการจัดประชุมขึ้นเอง ณ กรุงสตอกโฮล์ม หลังจากพระมหากษัตริย์สิ้นพระชนม์ 30 วัน โดยไม่ต้องมีผู้ใดประกาศเรียกประชุม ตามที่ได้ระบุไว้ใน Act of Reunion ลงวันที่ 24 มีนาคม โดยมีบทลงโทษสมาชิกสภานานันดรที่กระทำการหรือร่วมวางแผนในการขัดขวางการเลือกพระมหากษัตริย์พระองค์ใหม่อย่างเสรีของสภานานันดรในสถานการณ์ดังกล่าว

ทันทีที่เกิดเหตุการณ์เลวร้ายข้างต้น ให้ประธานสภานานันดรขุนนาง หัวหน้าคณะสงฆ์แห่งอุพโซลา และนายกเทศมนตรีกรุงสตอกโฮล์มมีหน้าที่กระจายข่าวไปยังทุกพื้นที่ในราชอาณาจักรและแก่ทุกคนที่จำเป็นต้องทราบข่าวดังกล่าว และเนื่องจากตัวแทนพระมหากษัตริย์ตามพื้นที่ต่าง ๆ มีพันธหน้าที่ในการแจ้งข่าวการสิ้นพระชนม์ของพระมหากษัตริย์ต่อประชากรในเขตที่รับผิดชอบ วิธีการนี้จึงสามารถกระจายข่าวแก่ประชากรจำนวนมากภายในระยะเวลาอันสั้น ถึงขั้นที่บุคคลที่อยู่ไกลที่สุดก็สามารถเดินทางมาร่วมการเลือกพระมหากษัตริย์พระองค์ใหม่ด้วยมติที่เป็นสาธารณะและเป็นทางการได้ ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองและปกป้องเสรีภาพของราชอาณาจักร

มาตรา 46

หากตัวแทนของสภานานันดรถูกทำร้ายหรือถูกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะโดยวาจาหรือโดยการกระทำ ไม่ว่าจะกระทำขึ้นนอกสมัยประชุม ขณะเดินทางไปเข้าร่วมการประชุม หรือขณะเดินทางกลับจากการประชุมสภานานันดร โดยเกิดขึ้นหลังจากที่ได้แจ้งถึงหน้าที่ที่ตัวแทนของสภานานันดรผู้นั้นได้รับมอบหมายมาแล้ว ให้ลงโทษความรุนแรงดังกล่าวเช่นเดียวกับคดีอาชญากรรมร้ายแรง นอกจากนี้ไม่ให้จับกุมตัวแทนของสภานานันดร เว้นแต่จะได้กระทำอาชญากรรมร้ายแรง โดยให้แจ้งการจับกุมดังกล่าวแก่เหล่าสภานานันดรโดยเร็ว

มาตรา 47

ในสภานานันดร ให้สภานานันดรขุนนางเป็นผู้เลือกประธานสภา และให้ทุกสภานานันดรเลือกประธานสภานานันดรของตนเอง

สภานานันดรต่าง ๆ ไม่เพียงแต่มีอำนาจที่จะเลือกและส่งตัวแทนของตนไปยังสภานานันดร แต่ยังสามารคมอบหมายหน้าที่แก่บุคคลเป็นการเฉพาะ ทั้งสำหรับการประชุมสภานานันดรและกิจการนอกสมัยประชุม โดยดำเนินการแต่งตั้งในการประชุมภายในของแต่ละสภานานันดรเอง

เนื่องจากฐานันดรชนาต้องการบุคคลที่สามารถจัดบันทึกกิจการต่าง ๆ ของราชอาณาจักรได้ จึงให้ประธานฐานันดรทั้งสี่ประชุมร่วมกันเพื่อเลือกเลขานุการหนึ่งคนสำหรับทำหน้าที่ดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ห้ามไม่ให้ยึดเยียดเลขานุการแก่ฐานันดรชนา หากทั้งฐานันดรไม่ยอมรับบุคคลดังกล่าว

มาตรา 48

ให้แต่ละฐานันดรเก็บรักษาระเบียบและบันทึกการประชุมภายใน การประชุมลับและการประชุม ตัวแทนของแต่ละฐานันดรอย่างครบถ้วนและอย่างดี โดยไม่ให้เปิดเผยแก่ผู้ใด

มาตรา 49

ให้องค์พระมหากษัตริย์ทรงพิทักษ์รักษาเอกสิทธิ์ อำนาจพิเศษ สิทธิและเสรีภาพโบราณ อันชอบธรรมของแต่ละฐานันดรไว้ตามเดิม และการพระราชทานเอกสิทธิ์ใหม่ให้แก่ฐานันดรหนึ่ง ๆ จะต้องกระทำโดยการมีส่วนร่วม การมีตัวแทน และความยินยอมจากฐานันดรทั้งหมด

มาตรา 50

ให้องค์พระมหากษัตริย์ทรงจัดการดูแลจังหวัดในดินแดนเยอรมันทั้งหลาย และให้ทรงรักษา เอกสิทธิ์อันชอบธรรมของพวกเขาไว้เมื่อสวีเดนได้จังหวัดเหล่านั้นกลับคืนมาจากศัตรู

มาตรา 51

เมืองต่าง ๆ ในราชอาณาจักรมีเอกสิทธิ์และสิทธิอันชอบธรรมตามที่ได้พระราชทานไว้โดย บुरกษัตริย์ในอดีต ซึ่งสภาฐานันดรอาจปรับให้เหมาะสมตามสภาพบริบท

ให้นายกเทศมนตรี พร้อมไปกับเหล่าชาวเมือง เป็นผู้บริหารการคลังของเมือง สำหรับการว่าจ้าง เจ้าหน้าที่และการจัดการสถานที่สาธารณะตามสถานะและเอกสิทธิ์ของบุคคลเหล่านั้น

ให้เหล่านายกเทศมนตรียรายงานสถานะทางการคลังตามกำหนด และหากมีงบประมาณเหลือ ให้ใช้เงินดังกล่าวเพื่อการดำรงรักษา การสร้างเสริม และเพื่อผลประโยชน์ของเมืองเท่านั้น

พวกเรา สภาฐานันดรแห่งราชอาณาจักรที่ได้มารวมตัวกันนี้ ได้มีความยินยอมเป็นเอกฉันท์ ที่จะวางกฎเกณฑ์ ปรับแก้ไข และสรุปปรับเอาบทบัญญัติมาตราเหล่านี้ เพื่อสถาปนาการปกครองที่มี กฎเกณฑ์และมีปัญญา เพื่อพวกเราเอง เพื่อพี่น้องที่ไม่ได้มารวมตัว ณ ที่นี้ และเพื่อทายาทของพวกเรา ทั้งในปัจจุบันและในอนาคต

พวกเรามีความปิติยินดีที่ทราบว่าพระองค์ได้ให้คำสัญญาว่าจะพิจารณา จะยืนยัน และจะรับ เอารูปแบบการปกครองฉบับนี้ ด้วยเจตจำนงและด้วยคำสั่งของพระองค์เอง เพื่อให้รูปแบบการปกครอง ได้รับการพิจารณาและการเคารพในฐานะกฎหมายพื้นฐาน

พวกเรายังมีความมั่นใจที่จะได้อาศัยอยู่ภายใต้การปกครองที่มีปัญญาและมีความสุข ดังที่พระองค์ ได้มีพระวินิจฉัยด้วยความช่วยเหลือจากพระผู้เป็นเจ้าว่าจะทรงวางรากฐานพระราชอำนาจของพระองค์ บนความยุติธรรมและความเมตตาในใจของพสกนิกรของพระองค์ และจะทรงปกครองและปกเกล้า พวกเราด้วยความเมตตา ความอ่อนโยนและคุณธรรม อันถือเป็นอำนาจการปกครองแบบกษัตริย์ ที่ชอบธรรม

ในส่วนของพวกเขา พวกเราจะต้องคงอยู่ในความเชื่อฟังที่พระมหากษัตริย์พึงได้รับ และกระทำการหน้าที่ของตนในทุกเวลา ตามข้อความในคำสาบานของพวกเขาและตามพันธหน้าที่ของความจงรักภักดี เนื่องจากพวกเราจะต้องรับผิดชอบต่อพระผู้เป็นเจ้าและต่อมนุษย์ ซึ่งเขาเป็นผู้สั่งการ และพวกเราเป็นผู้กระทำการ และพวกเราจะต้องถือเอาสิทธิอำนาจของเขาเป็นหนึ่งในสิทธิอำนาจของเราด้วย อันเป็นพันธหน้าที่ของบุคคลที่จงรักภักดีและของพลนิกร

เพื่อยืนยันอย่างหนักแน่น พวกเรา สภาที่ปรึกษาและสภานันดรแห่งราชอาณาจักรสวีเดน มีความประสงค์ในการสนับสนุนและยืนยันสิ่งทั้งปวงเหล่านี้ด้วยลายมือพร้อมด้วยตราประทับของพวกเขา

ณ กรุงสตอกโฮล์ม วันที่ 2 พฤษภาคม 1720

ในนามของเหล่าอัศวินและขุนนางแห่งราชอาณาจักร Arved Horn

ในนามของฐานันดรบาทหลวง Matthias Steuchius

ในนามของฐานันดรชาวเมือง Jacob Bunge

ในนามของฐานันดรชาวนา Jacob Olsson

เราได้พิจารณาใคร่ครวญถึงทุกสิ่งอย่างที่ปรากฏอยู่ในรูปแบบการปกครองฉบับนี้แล้ว และเห็นชอบกับรูปแบบการปกครองฉบับนี้ เพื่อให้นำไปบังคับใช้ โดยมีผลบังคับใช้และสถานะเป็นกฎหมายพื้นฐานอย่างเป็นทางการ ทั้งนี้ ไม่เพียงแต่เราจะลงนามอย่างเต็มใจพร้อมด้วยความปิติยินดีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับตัวเรา พระราชอำนาจ และสิทธิของเราเท่านั้น เรายังขอสั่งการให้บรรดาบุคคลที่ต้องมีศรัทธา ความเคารพและความเชื่อฟังต่อเราและต่อรัชทายาทของเรา รวมถึงต่อราชอาณาจักร ยอมรับ ปฏิบัติตามและเคารพรูปแบบการปกครองฉบับนี้ด้วย

เพื่อยืนยันอย่างหนักแน่น เราได้ยืนยันและลงนามด้วยลายมือของเราเอง และได้ประทับตราประจำตัวของเราด้านล่างนี้

ณ กรุงสตอกโฮล์ม วันที่ 2 พฤษภาคม 1720

เฟรเดอริก

อธิปไตยแห่งรัฐธรรมนูญในยุคดิจิทัล: บทวิเคราะห์นิติวิธีของสภา
แห่งรัฐฝรั่งเศสในคดี French Data Network สู่การถ่วงดุลระหว่าง
ความมั่นคงแห่งชาติกับสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคล
Constitutional Sovereignty in the Digital Age: A Legal Analysis
of the French Council of State's Decision in the French
Data Network Case on Balancing
National Security and Data Privacy*

Received : 30 ม.ค. 2569

Revised : 12 มี.ค. 2569

Accepted : 13 มี.ค. 2569

อานันท์ กระบวนศรี**

Anan Krabuansri

สำนักงานศาลปกครอง

Administrative Court Office

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งวิเคราะห์วิกฤตการณ์ความขัดแย้งของบรรทัดฐานกฎหมายระหว่างความมั่นคงของรัฐกับสิทธิความเป็นส่วนตัวในยุคดิจิทัล ผ่านกรณีศึกษาคำวินิจฉัยเชิงประวัติศาสตร์ของสภาแห่งรัฐฝรั่งเศส (Conseil d'État) ที่ประชุมใหญ่ ลงวันที่ 21 เมษายน 2021 ในคดี French Data Network et autres ซึ่งถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญในการวางสถานะทางกฎหมายของการจัดเก็บข้อมูลจราจรทางคอมพิวเตอร์ (Conservation des données de connexion) ท่ามกลางแรงกดดันจากศาลยุติธรรม

* บทความนี้เป็นความเห็นทางวิชาการของผู้เขียน ไม่ผูกพันหน่วยงานต้นสังกัด หน่วยงานต้นสังกัดไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย.

เนื้อหาในบทความนี้สรุปและเรียบเรียงจากการวิเคราะห์เอกสารต้นฉบับภาษาฝรั่งเศสของสภาแห่งรัฐ (Conseil d'État) ในคดี French Data Network et autres (n° 393099) ลงวันที่ 21 เมษายน 2021 โดยครอบคลุมทั้งคำวินิจฉัยฉบับเต็ม (Décision) บทวิเคราะห์แนวบรรทัดฐาน (Analyse) และคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี (Conclusions du rapporteur public). สามารถสืบค้นข้อมูลฉบับเต็มได้ที่ : คำวินิจฉัย Conseil d'État, « Base de jurisprudence », 21 avril 2021. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้ที่: <https://www.conseil-etat.fr/fr/>

แห่งสหภาพยุโรปที่มีแนวโน้มจะห้ามมิให้รัฐจัดเก็บข้อมูลเป็นการทั่วไปและไม่เจาะจง (Conservation généralisée et indifférenciée)

ผลการศึกษาพบว่า สภาแห่งรัฐได้ใช้นิติวิธีอันแยบยลในการหลีกเลี่ยงสงครามระหว่างตุลาการ โดยมิได้ประกาศตัดขาดอำนาจของศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป แต่กลับเลือกใช้การตีความกฎหมายแบบประสานประโยชน์เพื่อยืนยันหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (Primauté de la Constitution) เหนือกฎหมายลำดับรองของสหภาพยุโรป ในกรณีที่มีความเสี่ยงต่อการกระทบกระเทือนสาระสำคัญของเอกลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญ พร้อมทั้งวางหลักกฎหมายใหม่โดยจำแนกประเภทความเข้มข้นของการจัดเก็บข้อมูลระหว่าง “เลขที่อยู่ไอพี” (Adresse IP) กับข้อมูลจราจรอื่น ๆ และนิยามเงื่อนไข “ภัยคุกคามร้ายแรงต่อความมั่นคงแห่งชาติ” (Menace grave pour la sécurité nationale) ให้สอดคล้องกับบริบทความเป็นจริง เพื่อรักษาไว้ซึ่งเครื่องมือในการสืบสวนสอบสวนทางอาญาและการป้องกันการก่อการร้าย

บทความนี้จึงนำเสนอข้อมูลและความเห็นทางวิชาการเพื่อเป็นกรณีศึกษาเปรียบเทียบกับแนวทางพิจารณาสำหรับประเทศไทยในการออกแบบกฎหมายความมั่นคงไซเบอร์และกฎหมายว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ ให้มีดุลยภาพที่ยั่งยืนระหว่างอำนาจอธิปไตยของรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อยกับพันธกรณีในการคุ้มครองสิทธิข้อมูลส่วนบุคคลตามมาตรฐานสากล

คำสำคัญ

การจัดเก็บข้อมูลจราจรทางคอมพิวเตอร์, สภาแห่งรัฐฝรั่งเศส, หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของกฎหมายสหภาพยุโรป, หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ, นิติรัฐในยุคดิจิทัล, อธิปไตยทางดิจิทัล, ปัญญาประดิษฐ์และอัลกอริทึม, กฎหมายความมั่นคงไซเบอร์, การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (PDPA), หลักความได้สัดส่วน, องค์กรตรวจสอบอิสระที่มีอำนาจผูกพัน, การทำนายพฤติกรรมอาชญากรรม (Predictive Policing), นิติวิธีแบบ Solange

arianeweb/CE/decision/2021-04-21/393099 บทวิเคราะห์ Conseil d'État, Analyse de la décision. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้ที่: <https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/analyse/2021-04-21/393099>
คำแถลงการณ์ Alexandre LALLET, «Conclusions sur Conseil d'État, French Data Network et autres », n° 393099. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้ที่: <https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CRP/conclusion/2021-04-21/393099>.

** น.บ., น.ม. (กฎหมายมหาชน), มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ประกาศนียบัตรชั้นสูง (กฎหมายปกครอง) (เกียรตินิยม) มหาวิทยาลัย Paris Panthéon – Assas, นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายมหาชนทางธุรกิจ) มหาวิทยาลัย Paris - Saclay (เกียรตินิยม) (ทุนรัฐบาล ก.พ.), นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต (กฎหมายมหาชน) มหาวิทยาลัย Toulouse Capitole (ทุนรัฐบาลฝรั่งเศส) ประเทศฝรั่งเศส, พนักงานคดีปกครองชำนาญการ กลุ่มสนับสนุนวิชาการคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง.

Abstract

This article analyzes the conflict of legal norms between national security imperatives and privacy rights in the digital age through the landmark decision of the French Council of State (*Conseil d'État*), sitting in Assembly, dated April 21, 2021, in the *French Data Network et autres* case. This ruling represents a critical turning point in determining the legal status of data retention (*conservation des données de connexion*) amidst pressure from the Court of Justice of the European Union (CJEU), which prohibits general and indiscriminate retention (*conservation généralisée et indifférenciée*).

The study reveals that the Council of State employed sophisticated legal reasoning to avert a “war of judges” without explicitly rejecting the CJEU’s authority. Instead, it adopted a constructive interpretation to assert the Primacy of the Constitution (*Primauté de la Constitution*) over EU secondary law whenever the essence of constitutional identity is at risk. Furthermore, the decision established a new legal framework by distinguishing the retention requirements between “IP addresses” (*Adresse IP*) and other traffic data, while redefining “serious threats to national security” (*menace grave pour la sécurité nationale*) to align with operational realities, thereby preserving essential tools for criminal investigation and counter-terrorism.

Consequently, this article presents academic insights and a comparative case study to serve as a guideline for Thailand in formulating cybersecurity and computer crime laws. It aims to achieve a sustainable equilibrium between the state’s sovereign power to maintain public order and the obligation to protect personal data rights in accordance with international standards.

Keywords

Data Retention, French Council of State (*Conseil d'État*), Primacy of European Union law, Primacy of the Constitution, Digital Rule of Law, Digital Sovereignty, Artificial Intelligence and Algorithms, Cybersecurity Law, Personal Data Protection (PDPA), Principle of Proportionality, Independent Oversight with Binding Power, Predictive Policing, Solange Doctrine

บทนำ

เหตุการณ์ก่อการร้ายกรุงปารีสเมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน 2015 ณ โรงละคร Bataclan และ สนามกีฬา Stade de France ซึ่งคร่าชีวิตผู้คนกว่า 130 ศพ มิได้เป็นเพียงหนึ่งในโศกนาฏกรรม ความมั่นคงครั้งร้ายแรงที่สุดในประวัติศาสตร์ฝรั่งเศสร่วมสมัยเท่านั้น หากแต่ยังเป็นปฐมบทที่เปิดเผยให้เห็นถึงรอยร้าวระหว่างแนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยและเสรีภาพของประชาชนอย่างชัดเจน สาเหตุของรอยร้าวดังกล่าวมาจากข้อเท็จจริงที่ว่า ท่ามกลางความโกลาหลของสถานการณ์ที่น่าเศร้านี้ สิ่ง чтоช่วยให้เจ้าหน้าที่สามารถระบุตัวตนและหลายเครือข่ายผู้ก่อการร้ายได้ทันท่วงที มิใช่พยานบุคคล หรือลายนิ้วมือ หากแต่คือ “ร่องรอยทางดิจิทัล” (Traces numériques) โดยเฉพาะการวิเคราะห์ ข้อมูลพิกัดตำแหน่งจากโทรศัพท์มือถือที่คนร้ายทิ้งไว้ และการเชื่อมโยงข้อมูลการติดต่อสื่อสาร ในพื้นที่ที่เกิดเหตุ ซึ่งกลายเป็นหัวใจสำคัญในการไขปริศนาคดี

ความจำเป็นอย่างยิ่งยวด ในการเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้รับการยืนยันในเชิงประจักษ์ผ่านสถิติที่ M. Alexandre Lallet ตุลาการผู้แถลงคดี (Rapporteur public)¹ ได้นำเสนอ โดยระบุว่าในแต่ละปี ระบบยุติธรรมทางอาญาของฝรั่งเศสมีคำสั่งเรียก “ข้อมูลการเชื่อมต่อ” (Données de connexion) จากผู้ให้บริการมากกว่า 2.5 ล้านคำสั่ง ข้อมูลเหล่านี้ประกอบด้วยข้อมูลระบุตัวตน (Identité) ข้อมูล การติดต่อ (Trafic) และข้อมูลพิกัดตำแหน่ง (Localisation) ซึ่งถือเป็นเครื่องมือที่ขาดไม่ได้ ในการสืบสวนสอบสวนอาชญากรรมร้ายแรงและการต่อต้านการก่อการร้าย

การใช้อำนาจรัฐเพื่อจัดเก็บและเข้าถึงข้อมูลมหาศาลนี้ สร้างความกังวลว่ารัฐจะใช้อำนาจเข้าไป กระทบสิทธิความเป็นส่วนตัวของประชาชนเกินความพอดี กลายเป็นการสถาปนาระบอบกฎหมายใหม่ เปิดยุคสมัยแห่งการสอดแนมในนามของความมั่นคง วิวาทะดังกล่าวได้นำไปสู่จุดแตกหัก เมื่อศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป (Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)) ได้วางบรรทัดฐานที่เข้มงวดสูงสุดในคดี *La Quadrature du Net* (2020)² โดยวินิจฉัยว่า กฎหมายภายในของรัฐสมาชิกที่กำหนดหน้าที่ให้ผู้ให้บริการต้องจัดเก็บข้อมูลแบบทั่วไปและ ไม่เจาะจง (Conservation généralisée et indifférenciée) เป็นมาตรการที่ขัดต่อกฎหมาย

¹ ตุลาการผู้แถลงคดี (Rapporteur public) คือ ตุลาการอิสระผู้ทำหน้าที่เสนอความเห็นส่วนตัว (Conclusions) เพื่อเสนอแนะแนวทางวินิจฉัยคดี โดยมีได้เป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาและความคิดเห็นดังกล่าว ไม่มีผลผูกพัน องค์คณะแต่อย่างใด เอกสารนี้จึงมิใช่คำพิพากษา แต่มีความสำคัญยิ่งในการช่วยอธิบายตรรกะ ทางกฎหมาย เบื้องหลังคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐที่มักเขียนอย่างสั้นกระชับ.

² CJUE, Gde ch., 6 octobre 2020, *La Quadrature du Net et autres*, aff. jointes C-511/18, C-512/18 et C-520/18, ECLI:EU:C:2020:791.

สหภาพยุโรปและกฎบัตรสิทธิพื้นฐานแห่งสหภาพยุโรป (Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne)³ โดยศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปยอมรับข้อยกเว้นเพียงกรณีเดียว คือสถานการณ์ที่รัฐเผชิญกับภัยคุกคามร้ายแรงต่อความมั่นคงแห่งชาติที่เกิดขึ้นจริงและเป็นปัจจุบัน

ผลสืบเนื่องจากคำวินิจฉัยดังกล่าว ได้สร้างแรงสนับสนุนต่อรากฐานของระบบกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญาและความมั่นคงของประเทศฝรั่งเศส ทำให้รัฐบาลตกอยู่ในสภาวะกลืนไม่เข้า คายไม่ออกในการบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวคือ หากปฏิบัติตามแนวทางของศาลยุติธรรมแห่ง สหภาพยุโรปอย่างเคร่งครัด รัฐย่อมเสี่ยงต่อการสูญเสียกลไกสำคัญในการสืบสวนสอบสวนอาชญากรรม ทั่วไป แต่หากเพิกเฉยก็ย่อมเป็นการละเมิดพันธกรณีเหนือรัฐ

บทความนี้จึงมุ่งวิเคราะห์ทางออกของวิกฤตการณ์ดังกล่าว ผ่านคำวินิจฉัยประวัติศาสตร์ ของสภาแห่งรัฐ (Conseil d'État) ที่ประชุมใหญ่ ลงวันที่ 21 เมษายน 2021 ในคดี *French Data Network et autres* ซึ่งสภาแห่งรัฐต้องตัดสินใจครั้งสำคัญระหว่างการปฏิเสธพันธกรณีตามกฎหมาย ของสหภาพยุโรปหรือการใช้อำนาจตรวจสอบการกระทำนอกเหนืออำนาจ (*Ultra vires*) ดังเช่นกรณี ของศาลรัฐธรรมนูญเยอรมัน⁴ อย่างไรก็ตาม สภาแห่งรัฐได้หลีกเลี่ยงความขัดแย้งรุนแรงระหว่างศาล โดยเน้นการใช้เทคนิคการตีความกฎหมายเพื่อยืนยันหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เหนือกฎหมายลำดับรองของสหภาพยุโรป ในกรณีที่กฎหมายดังกล่าวกระทบต่อสาระสำคัญของ

³ มาตรา 6 แห่งสนธิสัญญาว่าด้วยสหภาพยุโรปฯ (สนธิสัญญาลิสบอน) เป็นสนธิสัญญาที่กำหนดให้กฎบัตรสิทธิ ขั้นพื้นฐานฯ มีคุณค่าทางกฎหมายเทียบเท่ากับสนธิสัญญาของสหภาพยุโรป ส่งผลให้กฎบัตรมีผลผูกพันต่อรัฐสมาชิก ต้องเคารพและปฏิบัติตาม, โปรดดู Vie-publique, « Qu'est-ce que la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ? », 9 août 2024, [en ligne], disponible sur : <https://www.vie-publique.fr/fiches/20322-quest-ce-que-la-charte-des-droits-fondamentaux-de-lunion-europeenne>.

⁴ ในคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี Alexandre Lallet ได้หยิบยกสถานการณ์ในประเทศเยอรมนีขึ้นมา เปรียบเทียบ โดยอ้างถึงคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญกลางแห่งเยอรมนี (Bundesverfassungsgericht) เมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2020 ซึ่งสร้างแรงสนับสนุนด้วยการวินิจฉัยว่าคำพิพากษาของศาลยุติธรรมแห่ง สหภาพยุโรปเป็นการกระทำโดยนอกเหนือขอบเขตอำนาจ (*Ultra vires*) โดยศาลเยอรมันให้เหตุผลว่าการตีความ กฎหมายของศาลยุโรปนั้นขาดความสมเหตุสมผลจนไม่สามารถทำความเข้าใจได้อีกต่อไป (n'est tout simplement plus compréhensible) และมีลักษณะเป็นอำเภอใจโดยแท้ (objectivement arbitraire) ซึ่งแนวคิดนี้มีรากฐานมาจากหลักการตรวจสอบเอกลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญ (Identitätskontrolle) ที่ศาลเยอรมัน สแกนอำนาจที่จะไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของสหภาพยุโรปหากกระทบกระเทือนต่อหลักการพื้นฐานของกฎหมาย พื้นฐาน (Grundgesetz) การยกกรณีความแตกหักนี้ขึ้นมาอ้างอิง มีนัยสำคัญเพื่อชี้ให้สภาแห่งรัฐเห็นถึงทางเลือก ที่รุนแรงในการจัดการกับความขัดแย้งระหว่างระบอบกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ตุลาการผู้แถลงคดีเสนอแนะว่า แม้จะมีตัวอย่างของการปฏิเสธอำนาจอย่างชัดเจนจากประเทศเพื่อนบ้าน แต่สภาแห่งรัฐฝรั่งเศสไม่ควรเลือกเดิน ตามรอยความขัดแย้งเช่นนั้น หากแต่ควรเลือกใช้นิติวิธีที่ประนีประนอมและสร้างสรรค์กว่า เพื่อรักษาคุณภาพของ อำนาจระหว่างรัฐและสหภาพยุโรปได้อย่างยั่งยืน.

รัฐธรรมนูญควบคู่ไปกับการวางหลักเกณฑ์ใหม่ที่กำหนดประเภทความเข้มข้นของการจัดเก็บข้อมูลระหว่าง “เลขที่อยู่ไอพี” (Adresse IP) กับข้อมูลจราจรประเภทอื่น และการนิยามเงื่อนไข “ภัยคุกคามร้ายแรง” ให้สอดคล้องกับความเป็นจริง เพื่อเป็นแนวทางพิจารณาสำหรับประเทศไทย ในการออกแบบกฎหมายดิจิทัลที่สามารถสร้างดุลยภาพที่ยั่งยืนระหว่างอำนาจอธิปไตยของรัฐ ในการรักษาความสงบเรียบร้อย กับพันธกรณีในการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลตามมาตรฐานสากล

บทที่ 1 ความขัดแย้งของบรรทัดฐานทางกฎหมายในยุคแห่งการสอดแนม

สถานการณ์ความขัดแย้งทางกฎหมายในคดี *French Data Network et autres* มีรากฐานมาจากความจำเป็นในการรักษาความสงบเรียบร้อยของรัฐ ที่ต้องเผชิญหน้ากับข้อจำกัดทางกฎหมาย สิทธิมนุษยชนระดับกฎหมายของสหภาพยุโรปอย่างรุนแรง เนื้อหาในส่วนนี้จะมุ่งวิเคราะห์ความเป็นจริง ในทางปฏิบัติและนัยสำคัญของพยานหลักฐานดิจิทัล ตลอดจนพลวัตทางกฎหมายที่นำไปสู่สถานะทางแพร่ของกระบวนการยุติธรรม

1.1 บทบาทของพยานหลักฐานดิจิทัล

M. Alexandre Lallet ตุลาการผู้แถลงคดีได้ยกตัวอย่างเหตุการณ์เมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน 2015 หรือการก่อการร้ายที่บิลาคล็อง (Attentats du Bataclan) ซึ่งมีผู้เสียชีวิต 130 ศพ และบาดเจ็บกว่า 350 คน การสืบสวนเพื่อระบุตัวคนร้ายและเครือข่ายผู้กระทำความผิดมิได้อาศัยเพียงพยานบุคคล แต่เกิดจากการรวบรวมข้อมูลการเชื่อมต่อ (Données de connexion) ในพื้นที่เกิดเหตุ โดยเฉพาะการตรวจสอบภาพจากกล้องวงจรปิด (Vidéo - surveillance) ที่แสดงให้เห็นผู้ก่อการร้ายใช้โทรศัพท์ก่อนจุดชนวนระเบิด และการนำข้อมูลการโทรทั้งหมดในพื้นที่มาสอบทานกับข้อมูลในโทรศัพท์ที่ถูกทิ้งไว้ในถังขยะ ซึ่งนำไปสู่การจับกุมผู้เกี่ยวข้องได้ในที่สุด

กรณีดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความจริงอันน่าตื่นตะลึงของตัวเลข (Impressionnante réalité des chiffres) กล่าวคือ ข้อมูลการเชื่อมต่อ หรือที่เรียกว่า “เมทาเดตา” (Métadonnées) ซึ่งแตกต่างจากข้อมูลเนื้อหาของการสื่อสาร (Contenu des échanges) ได้กลายเป็นเครื่องมือหลักในกระบวนการยุติธรรม โดยสถิติบ่งชี้ว่ามีคำสั่งเรียกพยานหลักฐานผ่านระบบศูนย์กลางโครงข่ายแห่งชาติสำหรับการดักจับข้อมูลในกระบวนการยุติธรรม (Plateforme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ)) มากกว่า 2 ล้านคำสั่งต่อปี (และสูงถึง 2.5 ล้านคำสั่งในปี 2020)

ข้อมูลเหล่านี้ถูกใช้ในการสืบสวนสอบสวนคดีอาญามากกว่า 4 ใน 5 ของคดีทั้งหมด และที่สำคัญที่สุดคือ ถูกใช้ในทุกกรณีของการสืบสวนคดีอาชญากรรมและการกระทำผิดที่เป็นขบวนการ (Criminalité et délinquance en bande organisée) นอกจากนี้ ในมิติของงานข่าวกรอง หน่วยงานบริการข่าวกรอง (Services de renseignement) ได้ยื่นคำขออนุมัติมากกว่า 50,000 ครั้งต่อปี โดยผ่านการตรวจสอบของคณะกรรมการควบคุมเทคนิคการข่าวกรองแห่งชาติ (Commission

nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR)) เพื่อวัตถุประสงค์ในการต่อต้านการก่อการร้าย (Lutte contre le terrorisme) การต่อต้านการจารกรรม (Contre-espionnage) และการตรวจจับขบวนการค้ายาเสพติด

1.2 การจำแนกประเภทของข้อมูล

ตามคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี ข้อมูลการเชื่อมต่อที่ถูกจัดเก็บและนำมาใช้ประโยชน์ภายใต้กรอบกฎหมายของฝรั่งเศสอาจแบ่งออกเป็น 3 ประเภทหลัก ได้แก่

1. ข้อมูลระบุตัวตน (Données d'identité) คือ ข้อมูลที่ทำให้ทราบว่าใครอยู่เบื้องหลังหมายเลขโทรศัพท์ หรือหมายเลขซิมการ์ด (IMSI) หรือรหัสประจำเครื่องโทรศัพท์ (IMEI) รวมถึงที่อยู่ไอพี (Adresse IP)

2. ข้อมูลเกี่ยวกับการจราจร (Données relatives au trafic) คือ ข้อมูลที่เปิดเผยถึงคู่สนทนา (Contacts) วันเวลา และระยะเวลาของการติดต่อ (หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า “Fadettes”) รวมถึงประวัติการส่งและรับอีเมล แต่ไม่รวมถึงเนื้อหา

3. ข้อมูลระบุตำแหน่ง (Données de localisation) คือ ข้อมูลที่ทำให้ทราบถึงพื้นที่การส่งและรับสัญญาณ (Zones d'émission et de réception) หรือเสาสัญญาณที่การสื่อสารนั้นวิ่งผ่าน (Borne) ซึ่งนำไปสู่การระบุพิกัด (Bornage) ของบุคคล

พันธกรณีในการจัดเก็บข้อมูลเหล่านี้ ถูกบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายไปรษณีย์และการสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์ (Code des postes et des communications électroniques (CPCE)) มาตรา L. 34 - 1⁵ และกฎหมายเพื่อความเชื่อมั่นในเศรษฐกิจดิจิทัล (Loi pour la confiance dans l'économie numérique (LCEN)) มาตรา 6⁶ ซึ่งกำหนดให้ผู้ให้บริการเครือข่าย (Opérateurs) และผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต ต้องทำการเก็บรักษาข้อมูลดังกล่าวเป็นระยะเวลา 1 ปี เพื่อวัตถุประสงค์ในการสืบสวนสอบสวนทางอาญาและการรักษาความมั่นคง ซึ่งเป็นการจัดเก็บในลักษณะ “ทั่วไปและไม่เจาะจง” (Généralisée et indifférenciée) หรือที่เรียกอย่างเข้าใจได้ง่ายว่าแบบหว่านแหหรือแบบเหมาเข่งนั่นเอง

⁵ Article L. 34 - 1 du Code des postes et des communications électroniques (Version en vigueur du 20 décembre 2013 au 31 juillet 2021) : « ... Pour les besoins de la recherche, de la constatation et de la poursuite des infractions pénales... il peut être différé *pour une durée maximale d'un an* aux opérations tendant à effacer..... ».

⁶ Article 6 de la Loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique (Version en vigueur du 26 juin 2020 au 31 juillet 2021) : « ... II. - Les personnes mentionnées aux 1 et 2 du I détiennent et conservent les données de nature à permettre l'identification de *quiconque* a contribué à la création du contenu... ».

1.3 คำวินิจฉัยของศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป

กฎหมายภายในของประเทศฝรั่งเศสได้เผชิญกับแรงกดดันครั้งใหญ่จากการตีความกฎหมายสหภาพยุโรปโดยเฉพาะข้อบังคับที่ 2002/58/CE ว่าด้วยการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล และการคุ้มครองความเป็นส่วนตัวทางอิเล็กทรอนิกส์⁷ และระเบียบที่ (UE) 2016/679 ว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (RGPD)⁸ ผ่านแนวบรรทัดฐานของศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป ในคดี *La Quadrature du Net et autres* (2020) ศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปได้วางหลักการสำคัญว่า มาตรา 15 วรรค 1 ของ Directive 2002/58/CE⁹ เมื่ออ่านประกอบกับกฎบัตรสิทธิพื้นฐานแห่งสหภาพยุโรป มาตรา 7 ที่รับรองสิทธิของปัจเจกชนในการได้รับความเคารพในชีวิตส่วนตัวและการสื่อสาร ซึ่งทำหน้าที่เป็นเกราะป้องกันการแทรกแซงโดยรัฐ ควบคู่ไปกับมาตรา 8 ที่วางหลักการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล โดยกำหนดให้การประมวลผลข้อมูลต้องเป็นไปอย่างเป็นธรรม เพื่อวัตถุประสงค์ที่เฉพาะเจาะจง และต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรอิสระ และมาตรา 11 ที่รับรองเสรีภาพในการแสดงออกและเสรีภาพในการรับหรือส่งข้อมูลข่าวสารโดยปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจสาธารณะ ซึ่งศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปได้วางแนววินิจฉัยว่า การจัดเก็บข้อมูลจราจร

⁷ Directive 2002/58/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2002 concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques (directive vie privée et communications électroniques).

⁸ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données).

⁹ Article 15 de Directive 2002/58/CE : « Application de certaines dispositions de la directive 95/46/CE 1. Les États membres peuvent adopter des mesures législatives visant à limiter la portée des droits et des obligations prévus aux articles 5 et 6, à l'article 8, paragraphes 1, 2, 3 et 4, et à l'article 9 de la présente directive lorsqu'une telle limitation constitue une mesure nécessaire, appropriée et proportionnée, au sein d'une société démocratique, pour sauvegarder la sécurité nationale - c'est-à-dire la sûreté de l'État - la défense et la sécurité publique, ou assurer la prévention, la recherche, la détection et la poursuite d'infractions pénales ... ».

Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

แบบเหวี่ยงแหย่อมกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิเหล่านี้อย่างยิ่งร้ายแรง¹⁰ หลักกฎหมายของยุโรปจึงเข้ามา “ขัดขวาง” (S’oppose) กฎหมายของรัฐสมาชิกไม่ให้มีการจัดเก็บข้อมูลจราจรและข้อมูลระบุตำแหน่งแบบ “ทั่วไปและไม่เจาะจง” ในลักษณะที่เป็นมาตรการป้องกันล่วงหน้า (À titre préventif) สะท้อนให้เห็นว่ากฎหมายและองค์กรผู้ใช้กฎหมายของสหภาพยุโรปได้เข้มงวดกับเรื่องการจัดเก็บข้อมูลเป็นอย่างมาก¹¹

ศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปเห็นว่าการจัดเก็บข้อมูลในลักษณะดังกล่าวของประเทศฝรั่งเศสก่อให้เกิดการแทรกแซงที่ร้ายแรง (Ingérence grave) ต่อสิทธิพื้นฐาน กรณีจะจัดเก็บข้อมูลในลักษณะเช่นนี้ได้ก็ต้องเข้าข้อยกเว้นที่จำกัด ได้แก่ 1) เพื่อความมั่นคงแห่งชาติ (Sécurité nationale) ศาลอนุญาตให้จัดเก็บแบบทั่วไปและไม่เจาะจงได้ ก็ต่อเมื่อรัฐเผชิญกับภัยคุกคามร้ายแรงต่อความมั่นคงแห่งชาติ ที่เกิดขึ้นจริงและเป็นปัจจุบัน หรือที่คาดการณ์ได้ (Menace grave pour la sécurité nationale qui s’avère réelle et actuelle ou prévisible) โดยต้องมีการกำหนดระยะเวลาจำกัดเท่าที่จำเป็นอย่างเคร่งครัด (Strictement nécessaire) และอยู่ภายใต้การควบคุมที่มีประสิทธิภาพ 2) เพื่อการต่อสู้กับอาชญากรรมร้ายแรง (Criminalité grave) ศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปได้วางบรรทัดฐานห้ามมิให้รัฐกำหนดมาตรการจัดเก็บข้อมูลจราจรในลักษณะ “การจัดเก็บเป็นการทั่วไปโดยปราศจากการจำแนกแยกแยะ” (Conservation généralisée et indifférenciée) ซึ่งมีผลเป็นการกวาดต้อนเก็บข้อมูลของประชาชนทุกคนโดยปราศจากเหตุอันควร แต่ศาลได้เปิดช่องให้รัฐใช้อำนาจจำกัดสิทธิได้เพียง 2 กรณี ภายใต้เงื่อนไขที่เคร่งครัด ได้แก่ 1) การจัดเก็บข้อมูลแบบเจาะจงเป้าหมาย (Conservation ciblée) คือการอนุญาตให้รัฐจัดเก็บข้อมูลได้เฉพาะกับกลุ่มบุคคลหรือพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ที่มีความเสี่ยงอย่างแท้จริงเท่านั้น ตัวอย่างเช่น รัฐอาจออกกฎหมายให้เฉพาะเสาสัญญาณโทรศัพท์ในบริเวณจุดยุทธศาสตร์ เช่น สนามบิน ท่าเรือ หรือพื้นที่ชายแดนที่มีสถิติการก่อความไม่สงบ ต้องทำการบันทึกข้อมูลการติดต่อสื่อสารไว้ ในขณะที่พื้นที่พักอาศัยทั่วไปของประชาชน ผู้บริสุทธิ์ย่อมไม่อยู่ภายใต้ภาระหน้าที่ในการถูกจัดเก็บข้อมูลดังกล่าว 2) มาตรการรักษาสภาพข้อมูลไว้อย่างเร่งด่วน (Conservation rapide หรือ Quick freeze ในภาษาอังกฤษ) เป็นกลไกที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่สั่งระงับการลบทำลายข้อมูลที่มีอยู่แล้วในระบบเมื่อเกิดเหตุอาชญากรรมขึ้น เพื่อมิให้

¹⁰ Article 7 : « Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale... et de ses communications. ».

Article 8 : « 1. Toute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant... 3. Le respect de ces règles est soumis au contrôle d’une autorité indépendante. ».

Article 11 : « 1. Toute personne a droit à la liberté d’expression. Ce droit comprend... la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu’il puisse y avoir ingérence d’autorités publiques... ».

¹¹ Luc Grynbaum, Droit des activités numériques, (Daloz 2^e éd, 2023), 820 - 821.

พยานหลักฐานสูญหายไป ตัวอย่างเช่น เมื่อเกิดเหตุระเบิด เจ้าหน้าที่สามารถออกคำสั่งไปยังผู้ให้บริการเพื่อขอให้ “แช่แข็ง” หรือหยุดวงจรการลบข้อมูลอัตโนมัติ (Data retention cycle) เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้ต้องสงสัยหรือช่วงเวลาที่เกิดเหตุไว้เป็นการชั่วคราว เพื่อรอการตรวจสอบโดยศาล โดยไม่จำเป็นต้องเก็บสะสมข้อมูลของประชาชนทั้งประเทศไว้ล่วงหน้าตลอดเวลา

ความขัดแย้งนี้สร้างสภาวะกลืนไม่เข้าคายไม่ออกให้กับรัฐฝรั่งเศส เนื่องจากระบบการสืบสวนสอบสวนทางอาญาและการข่าวกรองของฝรั่งเศสพึ่งพาสถานข้อมูลที่จัดเก็บแบบทั่วไป (Mass retention) เป็นหลัก การปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปอย่างเคร่งครัดย่อมหมายถึงความเสี่ยงที่จะสูญเสียความสามารถในการปฏิบัติการเพื่อประโยชน์สาธารณะในการคุ้มครองความปลอดภัยของประชาชน ซึ่งถือเป็นวัตถุประสงค์ที่มีคุณค่าระดับรัฐธรรมนูญ (Objectifs de valeur constitutionnelle) ตามที่รัฐบาลฝรั่งเศสได้ยกขึ้นต่อสู้ในคดีนี้

บทที่ 2 ศิลปะแห่งการตีความของสภาแห่งรัฐเพื่อสร้างเกราะป้องกันทางรัฐธรรมนูญ

ท่ามกลางแรงกดดันจากคำพิพากษาของศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปในคดี La Quadrature du Net (2020) ที่วางหลักห้ามการจัดเก็บข้อมูลแบบเป็นการทั่วไปและไม่เจาะจง สภาแห่งรัฐต้องเผชิญกับสภาวะกลืนไม่เข้าคายไม่ออกทางกฎหมายที่แหลมคมที่สุด ด้านหนึ่งคือพันธกรณีในการเคารพกฎหมายสหภาพยุโรปที่มีสถานะเหนือกว่ากฎหมายภายในตามมาตรา 88 - 1¹² ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส แต่อีกด้านหนึ่งคือความจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ในการรักษาความมั่นคงแห่งชาติและความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองซึ่งเป็นเงื่อนไขความอยู่รอดของรัฐ ในบทนี้จะวิเคราะห์นิติวิธีอันแยบยลที่สภาแห่งรัฐนำมาใช้เพื่อฝ่าทางตันดังกล่าว โดยมีได้เลือกหนทางแห่งการแตกหัก แต่กลับเลือกใช้ยุทธวิธีทางตุลาการขึ้นสูงเพื่อยืนยันความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญในระบบกฎหมายภายในพร้อมกับการประสานรอยร้าวกับระบบกฎหมายยุโรปไปพร้อมกัน

2.1 การยืนยันความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญในระบบกฎหมายภายใน

จุดเริ่มต้นของกระบวนการถ่วงดุลอำนาจในคดีนี้ เริ่มต้นจากการที่สภาแห่งรัฐได้วางหลักการพื้นฐานทางรัฐธรรมนูญใหม่อย่างชัดเจน โดยอาศัยการตีความ มาตรา 88 - 1 ของรัฐธรรมนูญ สภาแห่งรัฐได้วินิจฉัยวางหลักการว่า แม้มาตรา 88 - 1 จะรับรองการดำรงอยู่ของระบอบกฎหมายของสหภาพยุโรป (Ordre juridique de l’Union européenne) ที่บูรณาการเข้ากับระบอบกฎหมายภายใน แต่บทบัญญัติเดียวกันนี้ก็ยืนยันในตัวเองว่ารัฐธรรมนูญยังคงดำรงสถานะอยู่ ณ จุดสูงสุด (La place de la Constitution au sommet) ของระบอบกฎหมายภายใน

¹² Article 88 - 1 de la Constitution du 4 octobre 1958 : « La République participe à l’Union européenne constituée d’États qui ont choisi librement d’exercer en commun certaines de leurs compétences en vertu du traité sur l’Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l’Union européenne, tels qu’ils résultent du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007 ».

นัยสำคัญทางนิติศาสตร์ของคำวินิจฉัยส่วนนี้คือ การประกาศว่า “หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของกฎหมายสหภาพยุโรป” (Primauté du droit de l’Union) มีใช้หลักการที่เบ็ดเสร็จเด็ดขาดเสมอไป หากกรณีใดที่การบังคับใช้กฎหมายยุโรปขัดแย้งหรือกระทบกระเทือนต่อ “เอกลักษณ์หรือข้อเรียกร้องสำคัญทางรัฐธรรมนูญ” (Exigences constitutionnelles) เช่น ความมั่นคงแห่งรัฐ หากปรากฏว่าระบบกฎหมายของสหภาพยุโรป มิได้มีกลไกการคุ้มครองหรือให้ความสำคัญกับเรื่องดังกล่าวในระดับที่ทัดเทียมกัน (Equivalent protection) กับที่รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสได้วางมาตรฐานไว้แล้ว สภาแห่งรัฐย่อมมีอำนาจและหน้าที่ที่จะ “งดเว้นการบังคับใช้” (Écarter) กฎหมายยุโรปในส่วนนั้น เพื่อพิทักษ์ไว้ซึ่งคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญแห่งชาติ

2.2 การปฏิเสธการตรวจสอบแบบ *Ultra Vires* เพื่อหลีกเลี่ยงสงครามตุลาการ

ประเด็นที่น่าสนใจที่สุดประการหนึ่งในคดีนี้ คือข้อเสนอของรัฐบาลฝรั่งเศสที่เชิญชวนให้สภาแห่งรัฐเดินตามรอยศาลรัฐธรรมนูญเยอรมัน (Bundesverfassungsgericht) ในคดี *Weiss* (2020)¹³ ที่ได้วินิจฉัยว่าศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปกระทำการนอกเหนือขอบเขตอำนาจ (*Ultra vires*) โดยก้าวล่วงเข้าไปในแดนอำนาจของรัฐสมาชิก ซึ่งหากสภาแห่งรัฐยอมรับข้อเสนอนี้ จะเท่ากับเป็นการประกาศสงครามทางกฎหมายอย่างเปิดเผยกับศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป อย่างไรก็ตาม M. Alexandre Lallet ตุลาการผู้แถลงคดี ได้เสนอแนะให้สภาแห่งรัฐหลีกเลี่ยงหนทางแห่งความขัดแย้งดังกล่าว โดยชี้ให้เห็นว่าการตรวจสอบว่าศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปทำเกินหน้าที่หรือไม่นั้นมีใช้หน้าที่ของศาลปกครอง การประกาศตัดขาดอำนาจศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปจะนำไปสู่ความระส่ำระสายของระบบกฎหมายและความไม่แน่นอนชัดเจนในนิติฐานะ (Insécurité juridique) ซึ่งจะทำลายเอกภาพของกฎหมายสหภาพยุโรปในระยะยาว

หลังจากรับฟังพยานหลักฐาน เหตุผลของคู่กรณีและรวมถึงคำแถลงของตุลาการผู้แถลงคดีแล้ว สภาแห่งรัฐจึงตัดสินใจปฏิเสธที่จะใช้อำนาจตรวจสอบแบบ *Ultra vires* โดยยืนยันว่าศาลปกครองไม่มีอำนาจไปตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำพิพากษาศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป เป็นการเลือกแนวทางการทูตที่ประนีประนอมแต่ยังคงรักษาเป้าหมายในการปกป้องผลประโยชน์แห่งชาติไว้ได้ นี่คือการ “รักษาน้ำ” ให้ทั้งสองฝ่าย ทั้งสหภาพยุโรปและประเทศฝรั่งเศส มากกว่าการยอมแพ้หรือการหลีกเลี่ยงสงครามเพียงอย่างเดียว แต่เป็นการวางเกมอำนาจใหม่ทางกฎหมาย¹⁴

¹³ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2020 - 2 BvR 859/15 - (Weiss / PSPP).

¹⁴ M.-C. de Montecler, « Conservation des données : la guerre des juges n’aura pas lieu », *Dalloz actualité*, 26 avril 2021, [en ligne], disponible sur : <https://www.dalloz-actualite.fr/flash/conservation-des-donnees-guerre-des-juges-n-aura-pas-lieu>.

2.3 เทคนิคการตีความกฎหมายเชิงยุทธศาสตร์เพื่อคุ้มครองความมั่นคง

สภาแห่งรัฐได้เลือกใช้นิติวิธีที่ซับซ้อนกว่าการปฏิเสธหักดิบแบบเยอรมัน คือการนำ “มาตรการปกป้อง” (Clause de sauvegarde) หรือที่รู้จักกันในชื่อ “หลัก Arcelor” มาปรับใช้ในบริบทใหม่¹⁵ โดยกลไกนี้ทำงานโดยการตรวจสอบสองขั้นตอน คือ 1) การตรวจสอบระดับของกลไกป้องกันสิทธิ (Contrôle de l'équivalence des protections) โดยศาลจะตรวจสอบว่ากฎหมายของสหภาพยุโรปมีกลไกการคุ้มครองสิทธิหรือหลักการที่เทียบเท่ากับรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสหรือไม่ และ 2) การตีความประสานประโยชน์ (Interprétation conciliatrice) หากพบว่ากฎหมายของสหภาพยุโรปอาจขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ ศาลจะไม่สั่งเพิกถอนกฎหมายของสหภาพยุโรปทันที แต่จะพยายามตีความกฎหมายของสหภาพยุโรปไปในทิศทางที่สอดคล้องกับข้อเรียกร้องสำคัญทางรัฐธรรมนูญมากที่สุด

ในคดีนี้ สภาแห่งรัฐได้ใช้ศิลปะแห่งการตีความกฎหมายอย่างชาญฉลาดโดยนำข้อยกเว้นที่ศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปเปิดช่องไว้เพียงเล็กน้อยเรื่องความมั่นคงแห่งชาติ (Sécurité nationale) มาขยายความให้ครอบคลุมบริบทของฝรั่งเศส โดยวินิจฉัยว่า การต่อต้านการก่อการร้ายและการจารกรรม ถือเป็นภัยคุกคามร้ายแรง (Menace grave) ที่เกิดขึ้นจริงและเป็นปัจจุบัน ดังนั้นรัฐจึงสามารถใช้อำนาจตามข้อยกเว้นของกฎหมายของสหภาพยุโรป ในการสั่งให้ผู้ให้บริการจัดเก็บข้อมูลแบบทั่วไปและไม่เจาะจงต่อไปได้โดยไม่ขัดต่อกฎหมายของสหภาพยุโรป ผลลัพธ์ของนิติวิธีนี้คือการรักษาสถานะเดิม (Statu quo) ของระบบการจัดเก็บข้อมูลเพื่อความมั่นคงของฝรั่งเศสเอาไว้ได้เกือบทั้งหมด โดยไม่ต้องประกาศสงครามกับสหภาพยุโรปและไม่ต้องแก้รัฐธรรมนูญ เป็นชัยชนะของนักกฎหมายมหาชนฝรั่งเศสที่ผสมผสานสองหลักการที่ดูเหมือนจะขัดแย้งกันเข้ากับความเป็นทางปฏิบัติได้อย่างลงตัว

¹⁵ ชื่อของหลักการนี้มีได้เป็นศัพท์กฎหมายเทคนิคแต่มีที่มาจากชื่อคู่ความในคดีประวัติศาสตร์ของสภาแห่งรัฐ คือคำวินิจฉัยเมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2007 คดี Société Arcelor Atlantique et Lorraine ซึ่งในขณะนั้นเป็นคดีที่บริษัทเหล็ก อาร์เซลอร์ (Arcelor) และบริษัทย่อยฟ้องเพิกถอนกฎหมายที่กำหนดโควตาการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยอ้างว่าขัดต่อหลักความเสมอภาคในรัฐธรรมนูญ, โปรดดู CE, Ass., 8 février 2007, Société Arcelor Atlantique et Lorraine et autres, n° 287110 และดูบทวิเคราะห์ความสำคัญของคดี (Analyse) ได้ที่ Conseil d'État, « Conseil d'État, 8 février 2007, Société Arcelor Atlantique et Lorraine et autres, Articulation entre l'ordre juridique national et celui de l'Union européenne », [en ligne], disponible sur : <https://www.conseil-etat.fr/decisions-de-justice/jurisprudence/les-grandes-decisions-depuis-1873/conseil-d-etat-8-fevrier-2007-societe-arcelor-atlantique-et-lorraine-et-autres>.

บทที่ 3 การจำแนกประเภทข้อมูลและการตรวจสอบภายใต้วิธีแบบ “Solange”

ภายหลังจากที่สภาแห่งรัฐได้ยืนยันหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญแล้ว ขั้นตอนต่อไปคือการสร้างกลไกทางกฎหมายเพื่อรองรับการทำงานของเจ้าหน้าที่ บทนี้จะเจาะลึกถึงนิติวิธีอันชาญฉลาดที่ตุลาการแถลงคดี (Rapporteur public) ได้เสนอแนะต่อสภาแห่งรัฐ โดยเปรียบเทียบว่าเป็น “หลักโซลางเงอในแบบฉบับของเราเอง” (Votre jurisprudence « solange » à vous) ชื่อเรียกนี้เป็นการยืมถ้อยคำมาจากแนวคำวินิจฉัยระดับตำนานของศาลรัฐธรรมนูญเยอรมัน (Bundesverfassungsgericht) ในคดี *Solange I* (1974) ซึ่งศาลเยอรมันได้วางหลักการยอมรับอย่างมีเงื่อนไขโดยประกาศว่าจะยอมลดราวาศอกให้กฎหมายประชาคมยุโรปก็ต่อเมื่อและ “ตราบเท่าที่” (Solange) ประชาคมยุโรปยังคงรักษามาตรฐานการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานไว้ได้¹⁶ คำว่า “Solange” ในบริบทของคดีฝรั่งเศสนี้ จึงถูกนำมาปรับใช้เพื่อแก้ปัญหาภาวะกลืนไม่เข้าคายไม่ออกในลักษณะเดียวกัน กล่าวคือ สภาแห่งรัฐเลือกที่จะยอมรับข้อจำกัดของกฎหมายสหภาพยุโรป “ตราบเท่าที่” (Aussi longtemps que) ประเทศฝรั่งเศสยังคงเผชิญกับภัยคุกคามร้ายแรงต่อความมั่นคงแห่งชาติ เช่น การก่อการร้าย นิติวิธีนี้ตั้งอยู่บนสมมติฐานเชิงปฏิบัติการที่ว่า “ตราบเท่าที่” ภัยคุกคามยังดำรงอยู่ รัฐย่อมมีความชอบธรรมที่จะสั่งให้เก็บรักษาข้อมูลไว้ใน “คลังข้อมูลดิบขนาดใหญ่” (Lac de données) เพื่อความมั่นคง ซึ่งเปรียบเสมือนทะเลสาบข้อมูลที่กักเก็บข้อมูลจรรยาบรรณทั้งหมดของประชาชนไว้อย่างไม่จำกัด รวมทั้งทุกอย่างไว้ในที่เดียวโดยยังไม่ได้คัดแยก และเมื่อข้อมูลเหล่านี้มีอยู่จริง เจ้าหน้าที่ตำรวจย่อมสามารถเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวเพื่อนำไปใช้ในการปราบปรามอาชญากรรมทั่วไปได้ผ่านการเก็บรักษาแบบเร่งด่วน (Quick freeze) โดยถือว่าข้อเรียกร้องทางรัฐธรรมนูญในการรักษาความสงบเรียบร้อย ยังคงได้รับการตอบสนอง ตราบเท่าที่เงื่อนไขแห่งภัยคุกคามนี้ยังไม่หมดไป วิธีการนี้คือการซื้อเวลา และการบริหารความเสี่ยงทางกฎหมาย โดยไม่ต้องประกาศแตกหักกับศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปในทันที แต่ใช้วิธีเกาะเกี่ยวเงื่อนไขสถานการณ์ปัจจุบันเพื่อรักษาสถานะเดิม (*Statu quo*) ของระบบการข่าวกรองเอาไว้

¹⁶ หลักการนี้มีที่มาจากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์รัฐเยอรมนี (Bundesverfassungsgericht) ในคดี Internationale Handelsgesellschaft mbH หรือที่รู้จักกันโดยทั่วไปในชื่อคดี Solange I ซึ่งศาลได้วางหลักว่า ศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันจะยังคงไว้ซึ่งอำนาจในการตรวจสอบกฎหมายประชาคมยุโรปว่าขัดต่อสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญเยอรมันหรือไม่ “ตราบเท่าที่” (Solange) ประชาคมยุโรปยังไม่มีมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานที่เพียงพอและทัดเทียมกับรัฐธรรมนูญเยอรมัน โปรดดู BVerfGE 37, 271 (280) - Solange I.

3.1 การนิยามความมั่นคงแห่งชาติและภัยคุกคามร้ายแรง

หัวใจสำคัญของการฝ่าทางตันในคดีนี้อยู่ที่การตีความข้อยกเว้นเรื่องความมั่นคงแห่งชาติที่ศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปเปิดช่องไว้เพียงน้อยนิด โดยสภาแห่งรัฐได้ขยายความให้สอดคล้องกับบริบทความเป็นจริงของฝรั่งเศส ดังนี้ 1) *ขอบเขตของความมั่นคงแห่งชาติ* สภาแห่งรัฐยืนยันว่าการกิจในการปกป้องผลประโยชน์พื้นฐานของชาติ ตามที่ระบุไว้ในมาตรา L. 811 - 3 ของประมวลกฎหมายความมั่นคงภายใน (Code de la sécurité intérieure (CSI)) ล้วนจัดอยู่ในนิยามของ “ความมั่นคงแห่งชาติ” ตามความหมายของกฎหมายของสหภาพยุโรป ทั้งสิ้น ซึ่งรวมถึงการปกป้องเอกราชและบูรณภาพแห่งดินแดน การป้องกันการก่อการร้าย การต่อต้านการจารกรรมและการแทรกแซงจากต่างชาติ การปกป้องความสงบเรียบร้อยจากกลุ่มความรุนแรงสุดโต่ง¹⁷ 2) *สถานะของภัยคุกคาม* ศาลยอมรับข้อเท็จจริงที่รัฐบาลนำเสนอว่าฝรั่งเศสกำลังเผชิญกับภัยคุกคามร้ายแรง (Menace grave) ที่เกิดขึ้นจริง เป็นปัจจุบัน และคาดการณ์ได้ โดยอ้างอิงสถิติเหตุการณ์ก่อการร้ายในปี 2020 ที่มีการโจมตีสำเร็จถึง 6 ครั้ง และถูกยับยั้งได้ 2 ครั้ง รวมถึงสถานการณ์ประกาศเตือนภัยระดับสูงที่บังคับใช้อย่างต่อเนื่อง

ด้วยเหตุผลดังกล่าว สภาแห่งรัฐจึงวินิจฉัยว่า รัฐบาลมีความชอบธรรมทางกฎหมายที่จะคงคำสั่งให้ผู้ให้บริการจัดเก็บข้อมูลแบบทั่วไปและไม่เจาะจงของข้อมูลจราจรและข้อมูลระบุตำแหน่งต่อไปได้ เพื่อวัตถุประสงค์ในการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ “ตราบเท่าที่” ภัยคุกคามดังกล่าวยังคงดำรงอยู่ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานของศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป สภาแห่งรัฐได้สั่งให้รัฐบาลต้องปรับแก้กฎหมายให้มีการทบทวนสถานการณ์ภัยคุกคามเป็นระยะ (Réexamen périodique) อย่างสม่ำเสมอ แทนที่จะปล่อยให้เป็นการถาวรโดยอัตโนมัติ

เพื่อให้เข้าใจถึงนัยทางยุทธศาสตร์ของข้อเสนอนี้ได้ดียิ่งขึ้น จำเป็นต้องวิเคราะห์เปรียบเทียบเพื่อเห็นความแตกต่างระหว่าง “หลักโซลางเงอ” (Solange) ในต้นฉบับของเยอรมันกับ “หลักโซลางเงอบัฝรั่งเศส” ที่ถูกประดิษฐ์ขึ้นใหม่ในคดีนี้ เมื่อพิจารณาว่า “หลักโซลางเงอ” ของศาลรัฐธรรมนูญเยอรมัน คือการประกาศจุดยืนเพื่อปกป้อง “สิทธิขั้นพื้นฐาน” โดยวางเงื่อนไขว่าเยอรมนีจะยอมรับอำนาจของกฎหมายสหภาพยุโรปก็ต่อเมื่อและ “ตราบเท่าที่” สหภาพยุโรปยังคงรักษามาตรฐานการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนไว้อย่างดีพอ สิ่งที่ตุลาการผู้แถลงคดีนำเสนอต่อสภาแห่งรัฐ

¹⁷ Article L. 811 - 3 du Code de la sécurité intérieure : « ... les services spécialisés de renseignement peuvent recourir... au recueil des renseignements relatifs à la défense et à la promotion des intérêts fondamentaux de la Nation suivants : 1° L'indépendance nationale, l'intégrité du territoire et la défense nationale ; 2°... la prévention de toute forme d'ingérence étrangère ; ... 4° La prévention du terrorisme ; 5° La prévention : ... c) Des violences collectives de nature à porter gravement atteinte à la paix publique... ».

ในคดีนี้ กลับเป็นการพลิกแพลงหลักการดังกล่าวมาใช้เพื่อปกป้องอำนาจอรัฐและความมั่นคงแทน โดยวางเงื่อนไขบนฐานของข้อเท็จจริงมากกว่าบรรทัดฐานทางกฎหมาย กล่าวคือ ประเทศฝรั่งเศส จะยอมรับสภาพการจำกัดสิทธิและคงไว้ซึ่งระบบการจัดเก็บข้อมูลแบบเหมาแข่งได้ “ตราบเท่าที่” ประเทศยังคงเผชิญกับสถานการณ์ภัยคุกคามร้ายแรงจากการก่อการร้ายอยู่เท่านั้น

นิติวิธีเช่นนี้ แม้ผู้แถลงคดีจะยอมรับอย่างตรงไปตรงมาว่าเป็นวิธีแก้ปัญหามี ความเปราะบาง (Précarité) เพราะความชอบธรรมทางกฎหมายของระบบการจัดเก็บข้อมูลจะดำรง อยู่ได้ก็เพียงแค่วาระเวลาที่ยังมีภัยคุกคามดำรงอยู่จริงเท่านั้น หากวันใดที่คลังข้อมูลดิบขนาดใหญ่ หมดลงไปหรือภัยคุกคามหมดสิ้นไป ความชอบธรรมในการจัดเก็บข้อมูลลักษณะนี้ย่อมสิ้นสุดลงด้วย ทว่าในมุมมองเชิงปฏิบัติการ นี่คือทางออกที่สมเหตุสมผลที่สุดในการ “ซื้อเวลา” และบริหารความเสี่ยง เพื่อให้รัฐธรรมนูญยังคงทำงานได้ตามกลางวิกฤต โดยไม่ต้องเลือกระหว่างการละเมิดกฎหมายยุโรป หรือการปล่อยให้ประเทศไร้ทางสู้ ยุทธวิธีนี้จึงเปรียบเสมือนการสร้างหลักโฆลาเงอในแบบฉบับของ ฝรั่งเศสเอง (Votre jurisprudence « solange » à vous) ที่เน้นความยืดหยุ่นตามสถานการณ์จริง มากกว่าการยึดติดกับทฤษฎีที่ตายตัว

ตารางที่ 1 ตารางเปรียบเทียบวิวัฒนาการจาก Solange เยอรมัน สู่ Solange ฝรั่งเศส¹⁸

เกณฑ์ การเปรียบเทียบ	หลัก Solange แบบเยอรมัน (Original) (คดี Solange I ปี 1974)	หลัก Solange แบบฝรั่งเศส (New/Adapted) (คดี French Data Network ปี 2021)
1. ผู้สร้างนวัตกรรม	ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์รัฐเยอรมนี (Bundesverfassungsgericht)	สภาแห่งรัฐฝรั่งเศส (Conseil d'État) ตามคำเสนอของตุลาการ แถลงคดี
2. วัตถุประสงค์หลัก	เพื่อปกป้อง “สิทธิขั้นพื้นฐาน” (กลัว EU ละเมิดสิทธิประชาชน)	เพื่อปกป้อง “ความมั่นคงแห่งรัฐ” (กลัว EU เข้มงวดเรื่องสิทธิฯ จนรัฐ ทำงานไม่ได้)
3. เงื่อนไข “ตราบเท่าที่” (Solange/As long as)	จะไม่ยอมรับอำนาจกฎหมาย EU ตราบ เท่าที่ EU ยังไม่มีมาตรฐานการคุ้มครอง สิทธิฯ ที่ดีพอ	จะไม่ยอมรับข้อห้ามของศาล EU ตราบเท่าที่ ฝรั่งเศสยังเผชิญกับ ภัยคุกคามความมั่นคงร้ายแรง

¹⁸ ตารางที่ 1 จัดทำโดยอานันท์ กระบวนศรี.

เกณฑ์ การเปรียบเทียบ	หลัก Solange แบบเยอรมัน (Original) (คดี Solange I ปี 1974)	หลัก Solange แบบฝรั่งเศส (New/Adapted) (คดี French Data Network ปี 2021)
4. ฐานของเงื่อนไข	เชิงโครงสร้าง/สถาบัน (Structural) เรียกร้องให้ EU มีรัฐสภาและกฎหมาย สิทธิฯ	เชิงข้อเท็จจริง/สถานการณ์ (Factual) อ้างอิงสถานการณ์ ก่อการร้ายที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน
5. ความยั่งยืนของ หลักการ	ค่อนข้างถาวรจนกว่าโครงสร้างของ EU จะเปลี่ยนแปลง (ซึ่งต่อมาเปลี่ยนใน Solange II)	เปราะบาง/ชั่วคราว (Précaire) ดำรงอยู่ได้เฉพาะช่วงเวลาที่มียก คุกคาม (คลังข้อมูลดิบขนาดใหญ่ ยังไม่หมดลง) เท่านั้น
6. ผลลัพธ์ทาง กฎหมาย	การตั้งการ์ดสูง (Defensive): ศาล เยอรมันสงวนอำนาจในการตรวจสอบ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย EU	การซื้อเวลา (Pragmatic): รัฐบาล ฝรั่งเศสสามารถคงระบบการจัด เก็บข้อมูลแบบเหมาเช่า (<i>Statu quo</i>) ไว้ได้ต่อไป

อย่างไรก็ตาม นิติวิธีของสภาแห่งรัฐในการตีความคำวินิจฉัยของศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปก็มิได้รอดพ้นจากการถูกวิพากษ์วิจารณ์ในทางวิชาการ มีความเห็นที่น่าสนใจระบุน่าว่าการที่สภาแห่งรัฐพยายามอธิบายว่ามาตรการของตนสอดคล้องกับข้อยกเว้นของศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปนั้น อาจเปรียบได้กับการแกล้งทำเป็นไม่เข้าใจ (*Fait semblant de ne pas avoir compris*) ถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริงของศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปที่ต้องการจำกัดข้อยกเว้นเรื่องความมั่นคงให้แคบที่สุด¹⁹ “ตราบเท่าที่” มีภัยคุกคามเท่านั้น ไม่ใช่ “ตราบนานเท่านั้น” แต่อย่างไรก็ตาม เปรียบเสมือนการ “เล่นแร่แปรธาตุ” หรือ “มายากล” ที่แสดงให้เห็นว่าประเทศฝรั่งเศสเคารพกฎหมายของสหภาพยุโรปแค่เพียงในนาม แต่แท้จริงแล้วไม่ได้นำแนวทางจากคดี *Quadrature du Net* มาใช้ในเนื้อหาอย่างเต็มที่²⁰

¹⁹ X. Dupré de Boulois (coord.), « Les grands arrêts du droit des libertés fondamentales », (Daloz, 5e éd., 2025), 261 - 262.

²⁰ Brunessen Bertrand, « L'arrêt French Data Network du Conseil d'Etat : un dialogue des juges en trompe l'œil », Le Club des juristes, 7 mai 2021, [en ligne], disponible sur : <https://www.leclubdesjuristes.com/archives-cdj/larret-french-data-network-du-conseil-detat-un-dialogue-des-juges-en-trompe-loeil-3538/>.

ประเด็นที่น่ากังวลยิ่งกว่าคือ คำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐในปี 2021 มิได้เป็นเพียงการแก้ไขปัญหาคือกฎหมายเฉพาะหน้า แต่กลับกลายเป็นการเปิดประตูบานใหญ่ให้ฝ่ายนิติบัญญัติอาศัยโอกาสนี้ขยายขอบเขตอำนาจรัฐให้กว้างขวางยิ่งขึ้น เห็นได้ชัดจากการตรากฎหมายในปี ค.ศ. 2024 ซึ่งได้แก้ไขมาตรา L. 851 - 3 โดยขยายวัตถุประสงค์ของการใช้อัลกอริทึมจากการจำกัดเฉพาะเรื่อง “การก่อการร้าย” ไปสู่เรื่อง “การป้องกันประเทศ” และ “การแทรกแซงจากต่างชาติ” ซึ่งเป็นการตอกย้ำข้อวิจารณ์ที่ว่า เมื่อช้อยกเว้นความมั่นคงได้รับการยอมรับจากตุลาการแล้ว มันย่อมมีแนวโน้มที่จะถูกขยายขอบเขตออกไป²¹ อย่างไรก็ตาม พลวัตของการขยายอำนาจนี้มีได้มีลักษณะเบ็ดเสร็จถาวร แต่กลับสะท้อนถึงสภาวะการต้อรองที่ไม่หยุดนิ่งระหว่างความมั่นคงกับสิทธิมนุษยชน เห็นได้จากบทบัญญัติในกฎหมายฉบับเดียวกันที่กำหนดเงื่อนไขเวลาสิ้นสุดไว้ โดยอำนาจพิเศษที่ขยายออกไปนี้จะมีผลบังคับใช้ชั่วคราวและจะหวนกลับไปสู่มาตรฐานเดิมที่จำกัดเฉพาะเรื่องการก่อการร้ายตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2028 เป็นต้นไป²² นอกจากนี้ ยังปรากฏบทบาทของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในการปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์สิทธิเสรีภาพของประชาชนในปี 2025 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสได้มีคำวินิจฉัยเพิกถอนความพยายามของรัฐที่จะจัดเก็บข้อมูลที่อยู่เว็บไซต์ (URL) อย่างละเอียด²³ ซึ่งชี้ให้เห็นว่า แม้ในยุคที่ความมั่นคงเฟื่องฟู เส้นแบ่งทางรัฐธรรมนูญบางประการกับการคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวในข้อมูลที่สามารถสะท้อนถึงพฤติกรรมหรือแม้กระทั่งความนึกคิดภายในจิตใจของประชาชนก็ยังคงเป็นเขตหวงห้ามที่รัฐไม่อาจล่วงละเมิดได้

²¹ Article L. 851 - 3, I du Code de la sécurité intérieure (Version en vigueur du 27 juillet 2024 au 01 juillet 2028) : « ...destinés [...] à détecter des connexions susceptibles de révéler des ingérences étrangères, des menaces pour la défense nationale ou des menaces terroristes. ».

²² Article L. 851 - 3, I du Code de la sécurité intérieure (Version en vigueur à partir du 01 juillet 2028) : « ...pour les seuls besoins de la prévention du terrorisme [...] destinés [...] à détecter des connexions susceptibles de révéler une menace terroriste. ».

²³ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสได้วางหลักประกันสำคัญเพิ่มเติมเกี่ยวกับขอบเขตของข้อมูลที่อาจนำมาใช้ในการประมวลผลตามมาตรา L. 851 - 3 โดยวินิจฉัยว่าบทบัญญัติที่อนุญาตให้เข้าถึงและจัดเก็บที่อยู่เว็บไซต์ฉบับเต็ม (Adresses complètes de ressources utilisées sur internet หรือ URL) นั้น ขัดต่อรัฐธรรมนูญเนื่องจาก URL ในทางเทคนิคปัจจุบันสามารถสะท้อนถึงเนื้อหาของการสื่อสารหรือพฤติกรรมการสืบค้นข้อมูลในระดับที่กระทบต่อสิทธิในความเป็นส่วนตัวอย่างรุนแรงเกินความจำเป็น (Disproportionate) อันเป็นการล่วงละเมิดต่อหลักความไม่ละเมิดได้ของสิทธิพื้นฐาน โปรดดู Cons. const., 12 juin 2025, n° 2025-885 DC, Loi visant à sortir la France du piège du narcotrafic.

3.2 การจำแนกเลขที่อยู่ไอพีและการเก็บรักษาแบบเร่งด่วน

สำหรับประเด็นการปราบปรามอาชญากรรมทั่วไปที่มีใช้การก่อการร้าย ซึ่งศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปวางหลักห้ามมิให้รัฐจัดเก็บข้อมูลแบบหว่านแหไว้ล่วงหน้า นั้น สภาแห่งรัฐได้ใช้วิธีการในการจำแนกประเภทข้อมูลเพื่อหาทางออก โดยเริ่มต้นจากการกำหนดสถานะพิเศษให้กับเลขที่อยู่ไอพี (Adresses IP) สภาแห่งรัฐวินิจฉัยสอดคล้องกับแนวทางของศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปว่า ข้อมูลประเภทเลขที่อยู่ไอพีนั้นมีความละเอียดอ่อนน้อยกว่าข้อมูลจราจรประเภทอื่น ๆ เนื่องจากถ้าเพียงตัวเลขไอพีไม่สามารถเปิดเผยข้อมูลคู่สนทนาหรือระบุตำแหน่งที่อยู่ได้อย่างแม่นยำเท่ากับข้อมูลโทรศัพท์ แต่ในขณะเดียวกัน ข้อมูลนี้ก็กลับมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการระบุตัวต้นผู้กระทำความผิดในโลกออนไลน์ โดยเฉพาะในกรณีอาชญากรรมทางเทคโนโลยีหรือสื่อลามกอนาจารเด็ก ด้วยเหตุผลดังกล่าว รัฐจึงยังคงมีอำนาจในการบังคับให้ผู้ให้บริการจัดเก็บข้อมูลเลขที่อยู่ไอพีของประชาชนทุกคนแบบเป็นการทั่วไปได้ เพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลในการปราบปรามอาชญากรรมร้ายแรงและป้องกันภัยคุกคามต่อความสงบเรียบร้อย โดยไม่จำเป็นต้องรอให้เกิดเหตุขึ้นก่อน

ในส่วนของคุณข้อมูลจราจรประเภทอื่น ๆ อาทิ ประวัติการโทรหรือข้อมูลระบุเสาสัญญาณ ซึ่งศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปห้ามมิให้เก็บสะสมไว้ล่วงหน้า นั้น สภาแห่งรัฐได้นำกลไกการเก็บรักษาแบบเร่งด่วน (Quick Freeze) มาใช้เป็นทางเลือกในการแก้ปัญหา หลักการทำงานของกลไกนี้คือ เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือหน่วยงานรัฐมีเหตุสงสัยว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้น ก็สามารถออกคำสั่งไปยังผู้ให้บริการเพื่อทำการ “แช่แข็ง” ข้อมูลของผู้ต้องสงสัยและบุคคลที่เกี่ยวข้องไว้ทันที เพื่อป้องกันมิให้ข้อมูลเหล่านั้นถูกลบทำลายตามวงจรปกติ และสามารถนำมาใช้เป็นพยานหลักฐานในการสืบสวนสอบสวนได้ทันที ความแยบยลของวิธีนี้นี้อยู่ที่กลไกในทางปฏิบัติ กล่าวคือ แม้มาตรการการเก็บรักษาแบบเร่งด่วนจะดูเหมือนเป็นมาตรการเฉพาะหน้าที่จะเริ่มเก็บข้อมูลเมื่อมีเหตุสงสัยเท่านั้น แต่ในความเป็นจริงแล้ว กลไกนี้ทำงานโดยการผนวกเข้ากับอำนาจที่รัฐสั่งให้เก็บข้อมูลเพื่อความมั่นคงแห่งชาติไว้อยู่แล้ว

นัยประการสำคัญของวิธีนี้ดังกล่าว เปรียบได้กับ “กระบวนการแปลงรูปทางกฎหมายเพื่อรักษาสถานะเดิม” กล่าวคือ แม้ในทางหลักการศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปจะมีคำวินิจฉัยห้ามมิให้รัฐจัดเก็บข้อมูลเป็นการทั่วไปเพื่อวัตถุประสงค์ในการปราบปรามอาชญากรรม แต่สภาแห่งรัฐได้เลือกที่จะปรับเปลี่ยน “ฐานอำนาจรองรับ” (Base légale) ของการจัดเก็บข้อมูลเสียใหม่ โดยย้ายฐานความชอบธรรมจากการอ้างเหตุผลด้านการปราบปรามอาชญากรรม (ซึ่งถูกห้าม) ไปสู่การอ้างเหตุผลด้าน “ความมั่นคงแห่งชาติ” (ซึ่งเป็นข้อยกเว้นที่กระทำได้) แทน

ผลสัมฤทธิ์ในทางปฏิบัติคือ รัฐยังคงดำรงไว้ซึ่ง “คลังข้อมูลดิบขนาดใหญ่” (Lac de données) ที่กักเก็บข้อมูลจราจรของประชาชนทั้งหมดไว้อย่างต่อเนื่องเสมือนเดิม เพียงแต่เปลี่ยนฉลากกำกับวัตถุประสงค์เป็นเรื่องความมั่นคงแห่งชาติ ดังนั้น เมื่อเกิดคดีอาชญากรรมทั่วไปขึ้น

กลไก “การเก็บรักษาแบบเร่งด่วน” (Quick Freeze) จึงมิได้ทำหน้าที่เพียงแค่เริ่มเก็บข้อมูล นับแต่มีเหตุสงสัยตามชื่อเรียก หากแต่ทำหน้าที่เป็นเสมือนท่อเชื่อมที่อนุญาตให้เจ้าหน้าที่สามารถ “ดึง” ข้อมูลย้อนหลังที่ถูกจัดเก็บสำรองไว้แล้วในถังข้อมูลความมั่นคง ออกมาใช้ประโยชน์ในการสืบสวน สอบสวนทางอาญาได้ภายใต้เงื่อนไขและการตรวจสอบที่กำหนด สภาแห่งรัฐพยายามสร้างเขตแดน ทางกฎหมายที่ศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปเข้าไม่ถึง โดยอ้างสถานะความมั่นคงแห่งชาติเป็นเกราะกำบัง ซึ่งแท้จริงแล้วคือคลังข้อมูลดิบขนาดใหญ่คือแหล่งทรัพยากรสำคัญที่รัฐใช้สนับสนุน การสืบสวนสอบสวนคดีอาญาปกติ จึงเป็นการ “เลี้ยวบาลี” มาตรฐานของศาลยุติธรรมแห่ง สหภาพยุโรปที่ห้ามเก็บข้อมูลย้อนหลังในการสอบสวนคดีอาญาทั่วไป²⁴

ข้อสังเกตประการสำคัญคือ ความสำเร็จของโมเดลกลไกการเก็บรักษาแบบเร่งด่วน ในแบบฉบับของฝรั่งเศสนั้น แท้จริงแล้วคือการ “เกาะหลัง” อำนาจการจัดเก็บข้อมูลเพื่อความมั่นคง แห่งชาติอยู่นั่นเอง หากปราศจากข้ออ้างเรื่องความมั่นคงแห่งชาติที่อนุญาตให้เข้าถึงข้อมูลรวมศูนย์ อยู่ก่อนแล้ว ระบบกลไกการเก็บรักษาแบบเร่งด่วนสำหรับอาชญากรรมทั่วไปอาจล้มเหลวในการสืบสวน หายานหลักฐานสำหรับคดีที่เกิดขึ้นในอดีต ประเด็นนี้จึงเป็นกุญแจสำคัญที่ไขคำตอบว่า เหตุใด สภาแห่งรัฐจึงต้องพยายามรักษาหลักการจัดเก็บข้อมูลเพื่อความมั่นคงแห่งชาติไว้อย่างสุดชีวิต เพราะมันคือฐานรากที่ค้ำจุนระบบการสืบสวนสอบสวนทั้งหมดของประเทศไว้นั่นเอง

3.3 บทบาทใหม่ของคณะกรรมการควบคุมเทคนิคการข่าวกรองแห่งชาติ

ประเด็นสุดท้ายที่สภาแห่งรัฐจำเป็นต้องจัดการเพื่อสร้างความชอบธรรมให้แก่ระบบ การจัดเก็บข้อมูล คือการแก้ไขความบกพร่องของกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งศาลยุติธรรม แห่งสหภาพยุโรปได้กำหนดมาตรฐานไว้ในระดับที่สูงมาก โดยวางหลักการว่าการเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคล ของประชาชนจะต้องผ่านขั้นตอนการตรวจสอบล่วงหน้า (Contrôle préalable) โดยองค์กรอิสระ ที่มีอำนาจผูกพันทางกฎหมาย (Effet contraignant) อย่างเคร่งครัด ซึ่งจากการพิจารณาข้อกฎหมาย ภายใน สภาแห่งรัฐยอมรับว่ากลไกปัจจุบันของฝรั่งเศสยังมีความล้าสมัยและไม่สอดคล้องกับมาตรฐาน ดังกล่าวในสองจุดสำคัญ

ประการแรก คือ ปัญหาเรื่องสถานะและอำนาจของคณะกรรมการควบคุมเทคนิค การข่าวกรองแห่งชาติ หรือ CNCTR ซึ่งในปัจจุบันมีอำนาจเพียงแค่การให้ความเห็น (Avis) เท่านั้น ซึ่งไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย ส่งผลให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารยังคงไว้ซึ่งอำนาจ ที่จะสั่งการฝ่าฝืนความเห็นของ CNCTR ได้ แม้ว่าในทางปฏิบัติจะไม่เคยปรากฏกรณีดังกล่าวก็ตาม เพื่อปิดช่องโหว่นี้ สภาแห่งรัฐจึงมีคำวินิจฉัยสั่งการให้รัฐบาลต้องดำเนินการแก้ไขกฎหมายหรือ

²⁴ AZOULAI, L. et RITLENG, D. « “L’État, c’est moi”. Le Conseil d’État, la sécurité et la conservation des données », Revue trimestrielle de droit européen (RTD eur.), 2021, pp. 349-374.

ระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง เพื่อยกระดับให้ความเห็นของ CNCTR มีผลผูกพันทางกฎหมาย หรือหากนายกรัฐมนตรีประสงค์จะฝ่าฝืนความเห็นดังกล่าว ก็จำเป็นต้องยื่นเรื่องให้สภาแห่งรัฐวินิจฉัยชี้ขาดก่อนการดำเนินการเสมอ เว้นแต่จะเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่สุดเท่านั้น

ประการที่สอง คือการควบคุมการใช้เทคนิคอัลกอริทึม (Technique de l'algorithme) หรือกล่องดำที่เป็นระบบประมวลผลอัตโนมัติ (Boîtes noires)²⁵ เพื่อตรวจจับพฤติกรรมต้องสงสัยที่อาจเกี่ยวเนื่องกับการก่อการร้ายตามมาตรา L. 851 - 3 ของประมวลกฎหมายความมั่นคงภายใน (CSI) สภาแห่งรัฐได้วางบรรทัดฐานว่า ขั้นตอนการระบุตัวตน (Identification) ของบุคคลที่ถูกระบบปัญญาประดิษฐ์แจ้งเตือนนั้น จะกระทำได้อีกต่อเมื่อผ่านการตรวจสอบจากคณะกรรมการควบคุมเทคนิคการข่าวกรองแห่งชาติ (Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระก่อนเสมอ ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันป้องกันมิให้เกิดการละเมิดสิทธิของผู้บริสุทธิ์จากความผิดพลาดของระบบอัลกอริทึม²⁶

คำวินิจฉัยในส่วนนี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามอันแน่วแน่ของสภาแห่งรัฐในการสร้างระบบคู่ขนานขึ้นมาในระบบกฎหมาย กล่าวคือ ในยามปกติ รัฐมีหน้าที่ต้องเคารพสิทธิส่วนบุคคลตามมาตรฐานของสหภาพยุโรปอย่างเคร่งครัด แต่ในยามวิกฤตที่ “ความมั่นคงแห่งชาติ” ถูกคุกคาม รัฐย่อมมีความชอบธรรมและอำนาจเต็มที่ในการใช้เครื่องมือดิจิทัลเพื่อปกป้องความปลอดภัยของสาธารณชน โดยมีสภาแห่งรัฐและ CNCTR ทำหน้าที่เสมือนผู้พิทักษ์ที่คอยตรวจสอบถ่วงดุลความสมดุลอย่างใกล้ชิด นิติวิธีเช่นนี้เปรียบได้กับการนำแนวคิดแบบ “Solange” ของศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันมาปรับใช้ในบริบทของฝรั่งเศส นั่นคือการยอมรับอำนาจของกฎหมายยุโรป “ตราบเท่าที่” (As long as) การยอมรับนั้นไม่กระทบกระเทือนต่อความอยู่รอดและสาระสำคัญของชาติ

²⁵ คำว่า “กล่องดำ” (Boîtes noires) ในที่นี้ มิได้หมายถึงเพียงแค่อุปกรณ์บันทึกข้อมูลการบิน หากแต่เปรียบเปรยถึง “ความมืดบอด” ของกระบวนการตรวจสอบ กล่าวคือ รัฐได้นำอัลกอริทึมที่เป็นความลับไปติดตั้งไว้ในเครือข่ายอินเทอร์เน็ตเพื่อคัดกรองพฤติกรรมของประชาชน โดยที่ไม่มีใครล่วงรู้ได้ว่า “เงื่อนไข” ที่ AI ใช้ตัดสินว่าใครคือผู้ก่อการร้ายนั้นคืออะไร เปรียบเสมือนการนำโลกภาพยนตร์วิทยาศาสตร์เรื่อง Minority Report (2002) มาสู่โลกความเป็นจริง ที่ระบบคอมพิวเตอร์ทำหน้าที่ทำนายอาชญากรรมล่วงหน้าจากพฤติกรรมดิจิทัลของประชาชน.

²⁶ Article L. 851 - 3 du Code de la sécurité intérieure (Version en vigueur du 03 octobre 2015 au 31 juillet 2021) : « I. - [...] pour les seuls besoins de la prévention du terrorisme, il peut être imposé [...] la mise en œuvre [...] de traitements automatisés destinés [...] à détecter des connexions susceptibles de révéler une menace terroriste. Ces traitements [...] [s'effectuent] sans permettre l'identification des personnes [...]. IV. - Lorsque les traitements [...] détectent des données [...], le Premier ministre [...] peut autoriser, après avis de [...], l'identification de la ou des personnes concernées [...] ».

บทที่ 4 ดุลยภาพระหว่าง “ความมั่นคงแห่งชาติ” กับ “สิทธิเหนือข้อมูล” บทเรียนและนัยสำคัญต่อกฎหมายดิจิทัลของประเทศไทย

คำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐในคดี *French Data Network et autres* มิได้เป็นเพียงข้อยุติในข้อพิพาททางปกครองของประเทศฝรั่งเศสเท่านั้น หากแต่เป็นตำราความรู้ชั้นครูที่แสดงให้เห็นถึงศิลปะในการบริหารจัดการความขัดแย้งของบรรทัดฐานกฎหมายในยุคดิจิทัล สำหรับประเทศไทยซึ่งกำลังเผชิญกับความท้าทายในการบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงไซเบอร์และกฎหมายว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ ท่ามกลางกระแสการตื่นตัวเรื่องการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (PDPA) บทเรียนจากคดีนี้จึงมีความสำคัญในฐานะบทเรียนสำคัญในการออกแบบโครงสร้างทางกฎหมายที่สมดุลและยั่งยืน ดังนี้

4.1 การเปลี่ยนผ่านจากการกวาดเก็บข้อมูลสู่การจำแนกความเข้มข้นของข้อมูล

ระบบกฎหมายไทยในปัจจุบันมักกำหนดหน้าที่ให้ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตต้องจัดเก็บ “ข้อมูลจราจรคอมพิวเตอร์” (Log Files) ไว้เป็นระยะเวลาหนึ่ง เช่น 90 วัน โดยมีได้จำแนกประเภทของข้อมูลอย่างชัดเจน ซึ่งแตกต่างจากบรรทัดฐานใหม่ที่สภาแห่งรัฐฝรั่งเศสได้วางไว้ตามแนวทางของศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป นัยสำคัญที่ประเทศไทยอาจนำมาปรับใช้คือ การจำแนกระดับความสำคัญของข้อมูล (*Hierarchisation des données*) ซึ่งจำแนกตามระดับผลกระทบต่อสิทธิความเป็นส่วนตัว ได้แก่

1) ข้อมูลระบุตัวตนทางแพ่ง (*Données d'identité civile*) เช่น ชื่อ - นามสกุล ที่อยู่ ข้อมูลการชำระเงิน เป็นข้อมูลที่มีความละเอียดอ่อนน้อยที่สุด รัฐอาจกำหนดให้จัดเก็บได้เป็นการทั่วไปเพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมทั่วไป

2) ที่อยู่ไอพี (*Adresses IP*) แม้จะเป็นข้อมูลทางเทคนิค แต่มีความจำเป็นอย่างยิ่ง (*Strictement nécessaire*) ในการระบุตัวผู้กระทำความผิดในโลกออนไลน์ สภาแห่งรัฐจึงยอมรับให้จัดเก็บได้ แต่ต้องจำกัดเฉพาะเพื่อการต่อสู้กับ “อาชญากรรมร้ายแรง” (*Criminalité grave*) หรือภัยคุกคามต่อความสงบเรียบร้อยเท่านั้น มิใช่สำหรับความผิดลหุโทษทุกประเภท

3) ข้อมูลจราจรและข้อมูลระบุตำแหน่ง (*Données relatives au trafic et de localisation*) ข้อมูลกลุ่มนี้มีความละเอียดอ่อนสูงกว่าสองระดับแรกอย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากสามารถนำมาประมวลผลเพื่อเปิดเผยวิถีชีวิต ความสัมพันธ์ส่วนตัว หรือแม้แต่ความเชื่อของบุคคลได้ กฎหมายไทยจึงควรพิจารณายกเลิกการบังคับเก็บข้อมูลส่วนนี้แบบเป็นการทั่วไปในสถานการณ์ปกติ โดยควรสงวนไว้ใช้เฉพาะในกรณีที่มีภัยคุกคามร้ายแรงต่อความมั่นคงแห่งชาติ หรือใช้ผ่านกลไกการเก็บรักษาแบบเร่งด่วนที่เจาะจงเฉพาะรายคดีตามคำสั่งของศาล

4) ข้อมูลที่อยู่ทรัพยากรบนอินเทอร์เน็ตฉบับเต็ม (*Adresses complètes de ressources utilisées sur internet หรือ URL*) ซึ่งถือเป็นข้อมูลที่มีความละเอียดอ่อนสูงสุดและ

เป็น “เขตหวงห้าม” ทางรัฐธรรมนูญ เนื่องจาก URL ในปัจจุบันมิได้ทำหน้าที่เพียงแค่บอกที่อยู่ของเว็บไซต์แต่ยังสะท้อนถึงเนื้อหา (Content) ที่ประชาชนกำลังสืบค้นหรืออ่านอยู่ ซึ่งเชื่อมโยงโดยตรงกับความรู้สึกนึกคิดภายในจิตใจและเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ดังที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสได้วางบรรทัดฐานไว้ในปี ค.ศ. 2025 ว่าการให้อำนาจรัฐเข้าถึงข้อมูล URL ฉบับเต็มแบบเหมารวมนั้นเป็นการกระทบต่อสิทธิในความเป็นส่วนตัวอย่างรุนแรงจนไม่อาจยอมรับได้ ดังนั้น กฎหมายไทยจึงควรจำกัดการเข้าถึงข้อมูลระดับนี้ไว้ภายใต้มาตรฐานที่เข้มงวดสูงสุด หรืออาจกำหนดให้เป็นข้อมูลประเภทที่รัฐไม่อาจบังคับให้เก็บรักษาแบบทั่วไปได้เลย เพื่อป้องกันมิให้เทคโนโลยีถูกนำมาใช้ในลักษณะการทำนายความนึกคิดของพลเมืองจนเกินขอบเขตของนิติรัฐ

การจำแนกประเภทเช่นนี้ จะช่วยให้การจัดเก็บข้อมูลของไทยมีความได้สัดส่วน (Proportionnalité) และลดความเสี่ยงที่จะขัดต่อหลักการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในระดับสากล เมื่อนำเกณฑ์การพิจารณาจากคำวินิจฉัยคดี *French Data Network* ของสภาแห่งรัฐฝรั่งเศสมาเป็นมาตรวัดกับระบบกฎหมายดิจิทัลของประเทศไทย จะพบช่องว่างทางกฎหมายที่มีนัยสำคัญอย่างยิ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม) ซึ่งกำหนดหน้าที่ให้ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตต้องจัดเก็บข้อมูลจราจรทางคอมพิวเตอร์ (Log Files) ไว้เป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน แต่อาจถูกขยายออกไปได้สูงสุดถึงสองปีตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่²⁷ กฎหมายไทยในส่วนนี้มีลักษณะเป็นการกวาดเก็บข้อมูลแบบเหมาเข่งที่ไม่ผ่านมาตรฐานในเชิงนิติวิธีตามมาตรฐานสากลในหลายประการ ประการแรกคือการขาดการจำแนกประเภทความเข้มข้นของข้อมูลโดยมาตรา 26 ของไทยมิได้แยกแยะความแตกต่างระหว่างข้อมูลทางเทคนิคที่จำเป็นเพียงอย่างเดียว เช่น IP Address กับข้อมูลที่มีความละเอียดอ่อนสูงที่สามารถสะท้อนวิถีชีวิตหรือพฤติกรรมการสื่อสารได้ เช่น ข้อมูลจราจรและข้อมูลระบุตำแหน่งซึ่งในบรรทัดฐานฝรั่งเศสนั้น การจัดเก็บข้อมูลที่มีความเข้มข้นสูงเช่นนี้จะกระทำได้เฉพาะกรณีมีภัยคุกคามร้ายแรงต่อความมั่นคงแห่งชาติที่เกิดขึ้นจริงและเป็นปัจจุบันเท่านั้น มิใช่มาตรการบังคับใช้เป็นการทั่วไปในสถานการณ์ปกติเช่นที่ปรากฏในกฎหมายไทย นอกจากนี้ กฎหมายไทยยังเผชิญกับปัญหาเรื่องความไม่ได้สัดส่วนอย่างรุนแรง เนื่องจากมาตรา 26 บังคับให้มีการเก็บข้อมูลจากพลเมืองทุกคนอย่างไม่เจาะจงโดยมีต้องมิเงื่อนไขด้านภัยคุกคามมารองรับ ซึ่งขัดแย้งโดยสิ้นเชิงกับหลักการที่ศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปและสภาแห่งรัฐฝรั่งเศสยืนยันว่าสภาวะปกติรัฐจะกระทำการดังกล่าวไม่ได้

²⁷ พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550

มาตรา 26 ผู้ให้บริการต้องเก็บรักษาข้อมูลจราจรทางคอมพิวเตอร์ไว้ไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับแต่วันที่ข้อมูลนั้นเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ แต่ในกรณีจำเป็น พนักงานเจ้าหน้าที่จะสั่งให้ผู้ให้บริการผู้ใดเก็บรักษาข้อมูลจราจรทางคอมพิวเตอร์ไว้เกินเก้าสิบวันแต่ไม่เกินสองปีเป็นกรณีพิเศษเฉพาะรายและเฉพาะคราวก็ได้

ผู้ให้บริการจะต้องเก็บรักษาข้อมูลของผู้ใช้บริการเท่าที่จำเป็นเพื่อให้สามารถระบุตัวผู้ให้บริการนับตั้งแต่เริ่มใช้บริการและต้องเก็บรักษาไว้เป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับตั้งแต่การให้บริการสิ้นสุดลง...

ความเสี่ยงต่อการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลเกินสมควรนี้ยิ่งทวีความรุนแรงขึ้นเมื่อพิจารณาความเชื่อมโยงกับพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 (PDPA) ซึ่งแม้จะเป็นกฎหมายที่มุ่งยกระดับสิทธิเหนือข้อมูลสู่มาตรฐานสากล แต่กลับบัญญัติข้อยกเว้นไว้ในมาตรา 4 (2) มิให้นำกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลมาใช้บังคับกับการรักษาความมั่นคงของรัฐและความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ การยกเว้น PDPA ให้กับงานความมั่นคงแบบเหมาเข่ง (ครอบจักรวาล) เช่นนี้ ส่งผลให้รัฐสามารถอ้างอำนาจตามมาตรา 26 ของพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 เพื่อประมวลผลข้อมูลได้โดยปราศจากหลักประกันสิทธิพื้นฐาน เช่น การแจ้งวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน หรือสิทธิในการเข้าถึงและตรวจสอบข้อมูลของเจ้าของข้อมูล อันเป็นการสร้างสถานะที่รัฐมีอำนาจเหนือข้อมูลประชาชนอย่างไร้เงื่อนไข

4.2 ความจำเป็นขององค์กรตรวจสอบอิสระที่มีอำนาจผูกพัน

สภาแห่งรัฐได้ชี้ให้เห็นถึงจุดอ่อนทางนิติวิธีของระบบเดิมที่กำหนดให้ คณะกรรมการควบคุมเทคนิคการข่าวกรองแห่งชาติ (Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR)) ที่เป็นองค์กรอิสระ (une entité administrative indépendante) มีอำนาจเพียงการให้ความเห็นในลักษณะคำแนะนำทางวิชาการ (Avis simple) ซึ่งไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายให้ฝ่ายบริหารต้องปฏิบัติตาม สภาดังกล่าวนอกจากจะบั่นทอนประสิทธิภาพของระบบตรวจสอบถ่วงดุลแล้ว ยังขัดแย้งโดยสิ้นเชิงกับบรรทัดฐานของศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปที่ยึดถือหลักการสำคัญว่า การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเหนือข้อมูลประชาชนจะบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของนิติรัฐได้ก็ต่อเมื่อความเห็นขององค์กรตรวจสอบนั้นมีผลบังคับอันเป็นเด็ดขาด (Effet contraignant) ต่อการตัดสินใจของฝ่ายบริหาร

อย่างไรก็ตาม เมื่อเชื่อมโยงกลับมายังกฎหมายการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ของประเทศไทยจะเห็นถึงทัศนคติที่ให้น้ำหนักกับ “ประสิทธิภาพของรัฐ” มากกว่า “หลักประกันสิทธิ” โดยเฉพาะในระดับภัยคุกคามไซเบอร์ระดับวิกฤตที่เจ้าหน้าที่อาจใช้อำนาจเข้าถึงข้อมูลหรือสั่งการได้ทันทีเพื่อเยียวยาความเสียหายล่วงหน้าโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการตรวจสอบโดยศาลล่วงหน้าตามมาตรา 67 และมาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ พ.ศ. 2562²⁸

²⁸ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ พ.ศ. 2562

มาตรา 67 ในกรณีที่เกิดภัยคุกคามทางไซเบอร์ในระดับวิกฤต ให้เป็นหน้าที่และอำนาจของสภาความมั่นคงแห่งชาติ ในการดำเนินการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ตามกฎหมายว่าด้วยสภาความมั่นคงแห่งชาติและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

มาตรา 68 ในกรณีที่เป็นเหตุจำเป็นเร่งด่วน และเป็นภัยคุกคามทางไซเบอร์ในระดับวิกฤต คณะกรรมการอาจมอบหมายให้เลขาธิการมีอำนาจดำเนินการได้ทันทีเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันและเยียวยาความเสียหายก่อนล่วงหน้าได้โดยไม่ต้องยื่นคำร้องต่อศาล แต่หลังจากการดำเนินการดังกล่าว ให้แจ้งรายละเอียดการดำเนินการดังกล่าวต่อศาลที่มีเขตอำนาจทราบโดยเร็ว...

ซึ่งแตกต่างจากโมเดลของฝรั่งเศสที่แม้จะให้ความสำคัญกับความมั่นคงของรัฐ แต่ยังคงรักษาหลักประกันผ่านองค์การตรวจสอบอิสระที่มีผลผูกพันอย่างแท้จริง การเปรียบเทียบนี้ชี้ให้เห็นว่า นิติรัฐไทยในยุคดิจิทัลกำลังเผชิญกับสภาวะย้อนแย้งที่อันตราย ในขณะที่ภาคเอกชนและภาคพลเมือง ถูกบังคับให้ปฏิบัติตามมาตรฐานการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลอย่างเคร่งครัดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 แต่ในทางกลับกัน หน่วยงานความมั่นคงกลับได้รับยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวตาม มาตรา 4 (2) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน²⁹ ส่งผลให้การปฏิบัติงานด้านความมั่นคงของรัฐคงตกอยู่ในเขตยกเว้นทางกฎหมายที่ขาดระบอบคู่ขนานในการคุ้มครองสิทธิที่เทียบเท่ากับมาตรฐานสากล การนำนิติวิธีและนวัตกรรมทางนโยบายจากคำวินิจฉัยคดี French Data Network มาปรับใช้เพื่อสร้าง “ระบอบคู่ขนานที่เป็นไท” ในกฎหมายไทย จึงมิใช่เพียงทางเลือกทางวิชาการ แต่เป็นความจำเป็นเร่งด่วนในการปกป้องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และอธิปไตยทางดิจิทัลของพลเมืองมิให้ถูกล่วงละเมิดภายใต้ข้ออ้างแห่งเหตุผลทางความมั่นคงที่ไม่มีขอบเขต

นัยสำคัญเชิงปฏิรูปสำหรับประเทศไทยจากการวิเคราะห์บรรทัดฐานดังกล่าว คือ ความจำเป็นในการทบทวนกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในการเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งปัจจุบันมักจำกัดอยู่เพียงการพิจารณาทางธุรการภายในหรือการขอหมายศาลที่อาจกลายเป็นเพียงพิธีกรรมทางกฎหมายหากปราศจากการวิเคราะห์ข้อมูลทางเทคนิคที่ซับซ้อนอย่างถ่องแท้ กฎหมายดิจิทัลของไทยจึงควรได้รับการพัฒนาให้มีกลไกตรวจสอบที่เข้มข้นขึ้นใน 2 ระดับตามมาตรฐานสากล ในระดับแรก คือการสถาปนาระบบการตรวจสอบล่วงหน้า (Contrôle préalable) ที่มีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ก่อนที่เจ้าหน้าที่รัฐจะใช้อำนาจเข้าถึงข้อมูลจราจรคอมพิวเตอร์หรือข้อมูลระบุตำแหน่งที่มีความละเอียดอ่อน กระบวนการดังกล่าวจะต้องไม่หยุดอยู่เพียงการขออนุญาตตามลำดับชั้นบังคับบัญชา แต่ต้องผ่านการกลั่นกรองและได้รับคำอนุมัติจากศาลหรือองค์กรตรวจสอบอิสระที่มีอำนาจตัดสินใจเด็ดขาดในการระงับยับยั้งการใช้อำนาจที่ไม่สมควรแก่เหตุ การเปลี่ยนผ่านจากระบบ “รับทราบ” ไปสู่ระบบ “อนุมัติโดยองค์กรที่เป็นกลาง” จะเป็นหลักประกันขั้นพื้นฐานในการคุ้มครองสิทธิความเป็นส่วนตัวมิให้ถูกละเมิดโดยดุลพินิจฝ่ายเดียวของหน่วยงานความมั่นคงระดับที่สองที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในยุคเทคโนโลยีเปลี่ยนผ่าน คือ การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนวัตกรรมเทคนิค โดยเฉพาะในมิติของการนำระบบประมวลผลข้อมูลอัตโนมัติหรืออัลกอริทึมมาใช้สืบค้นพฤติกรรมต้องสงสัย สภาแห่งรัฐฝรั่งเศสได้วางรากฐานที่ไม่อาจสั่นคลอนได้ว่า

²⁹ พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562

มาตรา 4 พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่... (2) การดำเนินการของหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ ซึ่งรวมถึงความมั่นคงทางการคลังของรัฐ หรือการรักษาความปลอดภัยของประชาชน รวมทั้งหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน นิติวิทยาศาสตร์ หรือการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์.

การจะเปลี่ยนสถานะจากข้อมูลนิรนามไปสู่การระบุตัวตนบุคคลจากผลลัพธ์ของระบบอัลกอริทึมนั้น จะต้องผ่านกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องแม่นยำจากองค์กรอิสระก่อนเสมอ มาตรการเชิงป้องกันนี้มีได้มีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อขัดขวางการทำงานของรัฐบาล แต่เป็นการสร้าง “นิติวิธีดิจิทัล” เพื่อป้องกันความผิดพลาดทางเทคนิคที่อาจนำไปสู่การละเมิดสิทธิเสรีภาพของพลเมืองผู้บริสุทธิ์ ในวงกว้าง ท้ายที่สุด การสร้างดุลยภาพระหว่างประสิทธิภาพของรัฐและหลักประกันสิทธิในบริบทไทย จึงมีความจำเป็นต้องอาศัยการจัดตั้งหรือยกระดับองค์กรอิสระที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ให้มีอำนาจหน้าที่มากกว่าเพียงพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายปกติ แต่ต้องเป็นผู้ถือดุลพินิจ ขั้นสุดท้ายที่มีอำนาจผูกพันฝ่ายบริหารอย่างแท้จริง อันจะทำให้ระบบกฎหมายไทยหลุดพ้นจากสถานะการใช้อำนาจอย่างเบ็ดเสร็จในเขตยกเว้นทางกฎหมาย และก้าวเข้าสู่มาตรฐานการเป็นนิติรัฐ ที่สมบูรณ์ภายใต้ความท้าทายของเทคโนโลยีอุบัติใหม่

4.3 อธิปไตยทางกฎหมายภายใต้หลักนิติรัฐ

การสร้างกฎเกณฑ์ที่ซับซ้อน (หรืออาจกล่าวได้ว่าหลุดพ้นไปจากความเป็นจริง (Sophistication inouïe qui les éloignent de la réalité))³⁰ ของศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป ทำให้สภาแห่งรัฐต้องหาวิธีมาตอบโต้เพื่อธำรงไว้ซึ่งอธิปไตยแห่งชาติ (Souveraineté nationale) คำวินิจฉัยคดี *French Data Network et autres* (2021) ได้พิสูจน์ให้เห็นแล้วว่าการรักษาความสงบเรียบร้อยมิได้หมายความว่าความถึงการปฏิเสธพันธกรณีระหว่างประเทศหรือการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างสิ้นเชิง หากแต่คือการแสวงหาจุดสมดุลผ่านการตีความกฎหมายอย่างชาญฉลาด และสร้างสรรค์ สภาแห่งรัฐได้แสดงบทบาทในฐานะผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญที่กล้าหาญในการยืนยันว่า หากกฎหมายระดับเหนือรัฐ (ในกรณีนี้คือกฎหมายของสหภาพยุโรป) ไม่สามารถให้หลักประกันความปลอดภัยแก่พลเมืองได้เทียบเท่ากับรัฐธรรมนูญภายใน ศาลก็มีความชอบธรรมที่จะเพิกเฉยกฎหมายนั้นเสีย แต่ในขณะเดียวกัน ศาลก็ได้ทำหน้าที่เป็นสถาบันที่ออกแบบระบบการจัดเก็บข้อมูลขึ้นมาใหม่เช่น การใช้ระบบการเก็บรักษาแบบเร่งด่วนมาทดแทน เพื่อให้รัฐยังคงมีเครื่องมือในการปราบปรามอาชญากรรมต่อไปได้ โดยไม่ขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชน

สภาแห่งรัฐได้ใช้นิติวิธีตีความกฎหมายอย่างสร้างสรรค์เพื่อประสานรอยร้าวระหว่างความจำเป็นในการปราบปรามอาชญากรรมกับข้อห้ามของสหภาพยุโรป โดยการอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ดึงข้อมูลจากฐานข้อมูลความมั่นคงมาใช้ในคดีอาญาได้ ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วเท่ากับเป็นการทำให้ข้อจำกัดของศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปที่สภาแห่งรัฐมองว่าไม่สามารถปกป้องคุ้มครองความมั่นคงของประเทศฝรั่งเศสได้ไร้ผลบังคับ (Neutralisé) ไปโดยปริยาย คำวินิจฉัยนี้สะท้อนให้เห็นจุดยืนของสภาแห่งรัฐที่ว่า กฎหมายมหาชนคือเครื่องมือในการรักษาผลประโยชน์สาธารณะ และรัฐธรรมนูญ

³⁰ Brunessen Bertrand, *op. cit.*

ยังคงอยู่สูงสุดในลำดับชั้นกฎหมายภายใน การที่สภาแห่งรัฐยืนยันอำนาจการจัดเก็บข้อมูล จึงไม่ใช่การโต้แย้ง แต่เป็นการทำหน้าที่ถ่วงดุลระหว่าง “สิทธิ” ในอุดมคติของยุโรป กับ “ความมั่นคง” ในโลกความเป็นจริง³¹

สำหรับประเทศไทย บทเรียนจากคดีนี้คือเครื่องเตือนใจว่า ในยุคที่ข้อมูลคือน้ำมันแห่งศตวรรษที่ 21 กฎหมายความมั่นคงไซเบอร์และกฎหมายอาญาของไทย จะต้องไม่ถูกออกแบบมาให้เป็นเพียงเครื่องมือของรัฐในการสอดแนมประชาชนแบบไร้ขอบเขต แต่ต้องถูกกำกับด้วยหลักการความจำเป็นอย่างเคร่งครัด (Strict nécessaire) และความได้สัดส่วนเฉกเช่นเดียวกับกฎหมายของสหภาพยุโรปและของประเทศฝรั่งเศสและรวมถึงแนวคำพิพากษาที่ศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปและสภาแห่งรัฐฝรั่งเศสได้วางบรรทัดฐานไว้ เพื่อให้กฎหมายเป็นเครื่องมือที่สร้างความมั่นคงให้กับรัฐควบคู่ไปกับการสร้างความมั่นใจให้กับสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างแท้จริง

4.4 ระบบวิธีคิดของสภาแห่งรัฐในการสร้างสมดุลเชิงโครงสร้างทางกฎหมาย

คดี French Data Network สะท้อนให้เห็นถึงระบบวิธีคิดของสภาแห่งรัฐฝรั่งเศสที่ใช้นิติวิธีที่ซับซ้อนเป็นเครื่องมือหลักในการสร้างสมดุลภายใต้ความขัดแย้งของระบบกฎหมาย สภาแห่งรัฐได้แสดงให้เห็นว่าความสมดุลที่แท้จริงไม่ได้เกิดจากผลลัพธ์ของคำวินิจฉัยเพียงอย่างเดียว แต่เกิดจากระบบวิธีคิดและการให้เหตุผลที่ประสานสอดคล้องความขัดแย้งในสองมิติหลัก ดังนี้

มิติแรกคือการบริหารจัดการลำดับศักดิ์ของกฎหมาย สภาแห่งรัฐเผชิญกับแรงกดดันระหว่างหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของกฎหมายสหภาพยุโรปและหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ แต่แทนที่จะใช้วิธีการทางกฎหมายแบบหักดิบด้วยการประกาศว่าศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปกระทำการโดยนอกเหนืออำนาจตามกฎหมายซึ่งจะนำไปสู่สงครามระหว่างศาล สภาแห่งรัฐกลับเลือกใช้วิธีการตีความกฎหมายแบบประสานประโยชน์ โดยการดึงเอาข้อยกเว้นเรื่องภัยคุกคามความมั่นคงแห่งชาติตามมาตราฐานยุโรปมาขยายความและปรับใช้กับข้อเท็จจริงของฝรั่งเศส แนวทางเช่นนี้คือการบริหารจัดการลำดับชั้นของกฎหมายอย่างชาญฉลาด ที่สงวนไว้ซึ่งอธิปไตยทางรัฐธรรมนูญของชาติโดยไม่ทำลายเอกภาพของระบบกฎหมายเหนือรัฐ

มิติที่สองคือการรักษาสมดุลระหว่างความจำเป็นในการใช้อำนาจเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน สภาแห่งรัฐตระหนักดีว่าการอ้างเหตุผลด้านความมั่นคงเพียงอย่างเดียวและโดยที่ไม่ได้สัดส่วนย่อมนำไปสู่การละเมิดสิทธิความเป็นส่วนตัวอย่างรุนแรง ระบบวิธีคิดของสภาแห่งรัฐจึงมุ่งสร้างกลไกทางกฎหมายเพื่อรักษาสิทธิเสรีภาพของ

³¹ F.-X. Millet, « Le glissement jurisprudentiel en matière de données de connexion : l'expansion des compétences de l'Union et sa réception dans les États membres », RFDA, 2023, p. 606, spéc. p. 613 - 614

ประชาชนไปพร้อมกันกับการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ โดยอนุญาตให้รัฐจำกัดสิทธิของประชาชนได้ก็ต่อเมื่อและตราบท่าที่ยังคงมีภัยคุกคามร้ายแรงอยู่จริงเท่านั้น รวมถึงการสร้างหลักเกณฑ์จำแนกความเข้มข้นของข้อมูล และการกำหนดให้องค์กรตรวจสอบอิสระมีอำนาจอย่างแท้จริงในการบังคับผูกพันให้ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย

กรณีศึกษาในคดีนี้จึงสะท้อนให้เห็นว่าระบบวิธีคิดในการทำงานกฎหมายคือศิลปะชั้นสูงในการทำหน้าที่ของตุลาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเชิงโครงสร้าง เพื่อประสานอุดมคติแห่งการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนระดับสากลให้สามารถดำรงอยู่ร่วมกับความจำเป็นในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของรัฐในโลกแห่งความเป็นจริง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในโลกยุคดิจิทัล ได้อย่างยั่งยืน

บทสรุป

คำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐฝรั่งเศสเมื่อวันที่ 21 เมษายน 2021 ในคดี *French Data Network et autres* ถือเป็นหมุดหมายสำคัญทางประวัติศาสตร์กฎหมายมหาชน ที่มีได้เพียงคดีข้อพิพาทเรื่องการจำกัดข้อมูลจราจรทางคอมพิวเตอร์เท่านั้น หากแต่เป็นการวางรากฐานนิติวิธีใหม่ในการจัดการความขัดแย้งระหว่างระบอบกฎหมายในยุคดิจิทัล โดยสภาแห่งรัฐได้แสดงให้เห็นถึงความเป็นผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญที่เฉียบคมผ่านการใช้นิติวิธีแบบ “Solange” ในรูปแบบของฝรั่งเศสซึ่งเป็นการยืนยันหลักการสำคัญว่า โดยหลักแล้วแม้กฎหมายสหภาพยุโรปจะมีสถานะเหนือกว่ากฎหมายภายในตามหลักความสำคัญเหนือกว่าของกฎหมายสหภาพยุโรป แต่ความเหนือกว่านั้นมิได้มีลักษณะสมบูรณ์ไปเสียทั้งหมด หากการบังคับใช้กฎหมายหรือการตีความของศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปส่งผลให้ข้อเรียกร้องทางรัฐธรรมนูญ (Exigences constitutionnelles) ที่สำคัญ เช่น ความมั่นคงแห่งชาติต้องสูญเสียหลักประกันที่มีประสิทธิภาพไป สภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุดย่อมมีอำนาจที่จะเพิกเฉยหรือปฏิเสธการบังคับใช้กฎหมายของสหภาพยุโรปในส่วนนั้นได้ เพื่อรักษาไว้ซึ่งโครงสร้างพื้นฐานและค่านิยมสูงสุดของรัฐธรรมนูญแห่งชาติ

ในมิติของการสร้างดุลยภาพใหม่แห่งความมั่นคงสภาแห่งรัฐมิได้เลือกหนทางที่นำไปสู่ความแตกหักโดยตรงกับศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป แต่กลับเลือกใช้ศิลปะแห่งการตีความเพื่อสร้างระบบคู่ขนานที่มีความยืดหยุ่นสูง โดยวางหลักการว่าในภาวะปกติ รัฐมีหน้าที่ต้องเคารพสิทธิความเป็นส่วนตัวอย่างเคร่งครัดตามมาตรฐานยุโรปซึ่งห้ามการเก็บข้อมูลจราจรแบบทั่วไปและไม่เจาะจงแต่ในขณะเดียวกัน เมื่อรัฐต้องเผชิญกับภัยคุกคามร้ายแรงต่อความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งสภาแห่งรัฐวินิจฉัยอย่างมีนัยสำคัญว่าสถานการณ์การก่อการร้ายในปัจจุบันของฝรั่งเศสเข้าข่ายภัยคุกคามที่เกิดขึ้นจริงและเป็นปัจจุบัน (Réelle et actuelle) รัฐย่อมมีความชอบธรรมที่จะใช้อำนาจเต็มทีในการสั่งให้ผู้ให้บริการจัดเก็บข้อมูลแบบเป็นการทั่วไปและไม่เจาะจงต่อไปได้ ตราบเท่าที่ภัยคุกคามดังกล่าวยังคงดำรงอยู่และมีการทบทวนสถานการณ์เป็นระยะ

นอกจากนี้ คำวินิจฉัยดังกล่าวยังนำเสนอเอกลักษณ์ของนวัตกรรมทางกฎหมายเพื่อการปราบปรามอาชญากรรมโดยเฉพาะสำหรับคดีอาชญากรรมทั่วไปที่มีใช้เรื่องความมั่นคงแห่งชาติโดยตรง สภาแห่งรัฐได้วางแนวทางใหม่ด้วยการแยกประเภทข้อมูลที่น่าสนใจยิ่ง คือการอนุญาตให้รัฐสามารถจัดเก็บข้อมูล “IP Address” ได้เป็นการทั่วไปเพื่อประโยชน์ในการระบุตัวต้นผู้กระทำผิดทางออนไลน์ พร้อมทั้งนำกลไกการเก็บรักษาแบบเร่งด่วนมาใช้เพื่อทำการ “แซ่แซ่” ข้อมูลจราจรอื่น ๆ เฉพาะส่วนเมื่อมีเหตุอันควรสงสัย นิติวิธีนี้จึงถือเป็นการผสมผสานระหว่างประสิทธิภาพในการสืบสวนสอบสวนทางอาญากับการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนได้อย่างลงตัวในทางปฏิบัติ

อย่างไรก็ตาม แม้คำวินิจฉัยนี้จะเปรียบเทียบสถานการณ์กอบกู้ระบบการทำงานของหน่วยข่าวกรองและความมั่นคงของฝรั่งเศสไว้ได้ในระยะสั้น แต่ในระยะยาวยังคงทิ้งโจทย์ปลายเปิดที่สำคัญและท้าทายสำหรับนักกฎหมายมหาชนในอนาคต โดยเฉพาะประเด็นเรื่องการนิยาม “ภัยคุกคามร้ายแรง” (menace grave) ซึ่งการที่สภาแห่งรัฐยอมรับสถานการณ์ภัยคุกคามจากการก่อการร้ายให้เป็นสถานะที่เกิดขึ้นต่อเนื่องเป็นเวลานาน อาจนำไปสู่สถานะที่ข้อยกเว้นกลายเป็นหลักการ และหากภัยคุกคามนั้นถูกทำให้กลายเป็นสิ่งถาวรในความรู้สึกของรัฐ สิทธิความเป็นส่วนตัวของประชาชนย่อมเสี่ยงที่จะถูกระงับไว้เป็นเวลายาวนานโดยไม่มีกำหนด ซึ่งถือเป็นเส้นแบ่งที่เปราะบางอย่างยิ่งระหว่างการรักษาความมั่นคงภายใต้หลักนิติธรรมกับการก้าวเข้าสู่ระบอบรัฐตำรวจ (État policier) ในคราบของกฎหมายความมั่นคงดิจิทัล

ความท้าทายที่รออยู่เบื้องหน้าจึงมิได้จำกัดอยู่แค่ตัวบทกฎหมาย แต่ยังรวมถึงบทบาทของเทคโนโลยี “อัลกอริทึม” โดยเฉพาะที่พัฒนาสู่ระบบปัญญาประดิษฐ์ (AI) ที่คำวินิจฉัยนี้ยอมรับให้ใช้ตรวจจับพฤติกรรมต้องสงสัย ทว่าในวันที่เทคโนโลยี AI พัฒนาไปจนถึงขั้นสามารถวิเคราะห์ความเชื่อมโยงที่ซับซ้อนเกินกว่าสติปัญญาของมนุษย์จะหยั่งถึง เส้นแบ่งระหว่างการ “ตรวจจับภัยคุกคาม” กับการ “ทำนายพฤติกรรม” (Police prédictive) จะยิ่งเลือนลางลง และโจทย์ใหญ่ที่กฎหมายมหาชนต้องขบคิดคือเราจะก้าวตามให้ทันเทคโนโลยีเพื่อคุ้มครองเสรีภาพและเจตจำนงของมนุษย์ (Libre arbitre) มิให้ถูกลดทอนลงเหลือเพียงแค่ข้อมูลตัวเลขภายใต้การบงการของชุดคำสั่งได้อย่างไรท้ายที่สุด คดีนี้สะท้อนให้เห็นว่าในศตวรรษที่ 21 “ข้อมูล” (Data) ได้แปรสภาพเป็นทรัพยากรแห่งอำนาจจิปาถะใหม่ การที่รัฐจะรักษาความมั่นคงของตนเองได้อย่างยั่งยืน จำเป็นต้องมีอำนาจควบคุมเหนือโครงสร้างพื้นฐานทางข้อมูลเหล่านี้ควบคู่ไปกับการรักษาศรัทธาของพลเมือง

สำหรับประเทศไทย การออกแบบกฎหมายดิจิทัลจึงมิใช่เพียงการลอกเลียนมาตรฐานสากลแบบไร้ราก แต่ต้องเป็นการสร้าง “ระบอบกฎหมายที่เป็นไท” (Autonomie juridique) ที่สามารถปกป้องผลประโยชน์ของชาติและสิทธิของพลเมืองไปพร้อมกันได้อย่างสง่างาม คำวินิจฉัยคดี French Data Network จึงเป็นดังประกายที่ส่องแสงนำทางท่ามกลางพายุแห่งความขัดแย้งในโลกดิจิทัล ย้ำเตือนให้เราตระหนักว่ากฎหมายที่ดีที่สุดมิใช่กฎหมายที่เคร่งครัดที่สุด หากแต่คือกฎหมายที่สามารถปรับตัวและรักษาคุณภาพแห่งคุณค่าที่ขัดแย้งกันได้อย่างชาญฉลาดและเที่ยงธรรมที่สุดนั่นเอง

บรรณานุกรม

1. กฎหมาย (Normes juridiques)

1.1 กฎหมายต่างประเทศและระหว่างประเทศ

Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Constitution du 4 octobre 1958 (France).

Directive 2002/58/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2002
(Directive vie privée et communications électroniques).

Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril
2016 (RGPD).

Code de la sécurité intérieure (France).

Code des postes et des communications électroniques (France).

Loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique
(LCEN, France).

Traité sur l'Union européenne (Traité de Lisbonne).

1.2 กฎหมายไทย

พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562.

พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ พ.ศ. 2562.

พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 (และที่แก้ไข
เพิ่มเติม).

2. คำวินิจฉัยของศาล (Jurisprudence)

2.1 ศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป (Cour de justice de l'Union européenne)

CJUE, Gde ch., 6 octobre 2020, *La Quadrature du Net et autres*, aff. jointes
C-511/18, C-512/18 et C-520/18, ECLI:EU:C:2020:791.

2.2 ศาลฝรั่งเศส (Juridictions françaises)

Conseil d'État, Ass., 21 avril 2021, *French Data Network et autres*, n° 393099
(และดูบทวิเคราะห์ประกอบ *Analyse de la décision* และคำแถลงการณ์
ตุลาการผู้แถลงคดี *Conclusions de M. Alexandre Lallet* ทาง <https://www.conseil-etat.fr/arianeweb>).

Conseil d'État, Ass., 8 février 2007, *Société Arcelor Atlantique et Lorraine
et autres*, n° 287110.

Conseil constitutionnel, 12 juin 2025, décision n° 2025-885 DC, Loi visant à sortir la France du piège du narcotrafic.

2.3 ศาลเยอรมัน (Juridictions allemandes)

BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2020 - 2 BvR 859/15 - (Weiss / PSPP).

BVerfG, 29 mai 1974, *Internationale Handelsgesellschaft mbH* (BVerfGE 37, 271 - Solange I).

3. เอกสารวิชาการ (Doctrine)

AZOULAI, L. et RITLENG, D. « “L’État, c’est moi”. Le Conseil d’État, la sécurité et la conservation des données », *Revue trimestrielle de droit européen (RTD eur.)*, 2021.

BERTRAND, B. « L’arrêt French Data Network du Conseil d’Etat : un dialogue des juges en trompe l’œil », *Le Club des juristes*, 7 mai 2021, [en ligne].

DE MONTECLER, M.-C. « Conservation des données : la guerre des juges n’aura pas lieu », *Dalloz actualité*, 26 avril 2021, [en ligne].

DUPRÉ DE BOULOIS, X. (dir.), *Les grands arrêts du droit des libertés fondamentales*, 5e éd., Paris, Dalloz, 2025.

GRYNBAUM, L., *Droit des activités numériques*, 2e éd., Paris, Dalloz, 2023.

MILLET, F.-X. « Le glissement jurisprudentiel en matière de données de connexion : l’expansion des compétences de l’Union et sa réception dans les États membres », *RFDA*, 2023.

4. ทรัพยากรอื่น ๆ (Autres sources)

Vie-publique, « Qu’est-ce que la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne ? », 9 août 2024, [en ligne].

Minority Report (ภาพยนตร์), กำกับโดย Steven Spielberg, ค่าย 20th Century Fox / DreamWorks Pictures, 2002.

การปฏิรูปสถาบันทางการเมืองเพื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย: กรณีศึกษาการปฏิรูประบบเลือกตั้งไทย

The Political Institution Reforms Toward the Democratic Transition: A Case Study of the Electoral Reforms in Thailand

Received : 7 ม.ค. 2569

จิราภรณ์ คำจันทร์

Revised : 10 เม.ย. 2569

Jiraporn Domjun

Accepted : 16 เม.ย. 2569

คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

Faculty of Social Sciences, Srinakharinwirot University

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาสาเหตุที่นำมาสู่การปฏิรูประบบเลือกตั้งของไทย 2) ศึกษาผลของการปฏิรูประบบเลือกตั้งต่อการเมืองไทย และ 3) นำเสนอข้อเสนอแนะต่อการปฏิรูประบบเลือกตั้งเพื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยไทย ซึ่งใช้การวิจัยเชิงคุณภาพโดยเก็บข้อมูลจากเอกสารปฐมภูมิและทุติยภูมิที่เกี่ยวกับการปฏิรูประบบเลือกตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญปี 2540 ปี 2550 และ ปี 2560 และวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้การวิเคราะห์เนื้อหา ซึ่งผู้วิจัยตั้งข้อถกเถียงว่า การปฏิรูประบบเลือกตั้งของไทยไม่เพียงแต่พยายามปรับปรุงกลไกเชิงเทคนิค แต่ยังเป็นเครื่องมือทางการเมืองที่สะท้อนการจัดโครงสร้างอำนาจและกำหนดผลลัพธ์ทางการเมืองของชนชั้นนำ ส่งผลให้การปฏิรูประบบเลือกตั้งไม่อาจสร้างเสถียรภาพทางการเมืองและประชาธิปไตยที่ยั่งยืน

¹ บทความวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัย เรื่อง การปฏิรูปสถาบันทางการเมืองเพื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย: กรณีศึกษาการปฏิรูประบบเลือกตั้งไทย โดยได้รับทุนสนับสนุนจากเงินรายได้คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประจำปี 2567.

ผลการศึกษาพบว่า การปฏิรูประบบเลือกตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญปี 2540 ที่นำระบบผสมคู่ขนาน (MMM) มาใช้ มีส่วนสร้างรัฐบาลที่มีเสถียรภาพและเอื้อต่อการเกิดพรรคการเมืองขนาดใหญ่ แต่กลับลดทอนกลไกตรวจสอบถ่วงดุลในระบบรัฐสภาและการรวมศูนย์อำนาจของฝ่ายบริหาร ส่วนการปฏิรูประบบเลือกตั้งในรัฐธรรมนูญปี 2550 แม้จะยังคงใช้ระบบผสมคู่ขนานและปรับรายละเอียด เพื่อเพิ่มโอกาสให้พรรคขนาดเล็ก แต่มิได้แก้ไขความขัดแย้งเชิงโครงสร้างทางการเมือง ทำให้เสถียรภาพการเมืองยังคงเปราะบาง ขณะที่การปฏิรูประบบเลือกตั้งในรัฐธรรมนูญปี 2560 ซึ่งใช้ระบบจัดสรรปันส่วนผสม (MMA) เป็นไปเพื่อลดอำนาจพรรคขนาดใหญ่และกระจายที่นั่งในสภา แต่ผลลัพธ์ทางการเมืองไม่แน่นอนและไม่ได้ส่งเสริมความเข้มแข็งของพรรคการเมืองหรือฉันทามติร่วมในกติกา จึงนำมาสู่ข้อเสนอก็คือ การเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยไทยมีอาจอาศัยระบบเลือกตั้งเพียงอย่างเดียว แต่ต้องมีกระบวนการในการออกแบบกติกาที่เปิดให้มีส่วนร่วมเพื่อสร้างฉันทามติทางการเมืองและส่งเสริมความเข้มแข็งของพรรคการเมือง

คำสำคัญ: การปฏิรูปสถาบันทางการเมือง, การเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย, การปฏิรูประบบเลือกตั้ง, รัฐธรรมนูญ

Abstract

This research aims to: 1) study the causes that led to the reform of Thailand's electoral system; 2) examine the effects of electoral system reforms on Thai politics; and 3) provide recommendations for electoral system reform to facilitate a democratic transition in Thailand. The study is a qualitative research approach, collecting data from primary and secondary documents related to electoral reforms under the 1997, 2007, and 2017 constitutions, and using content analysis. The argument of this study is that electoral reforms in Thailand have not merely constituted technical adjustments to electoral mechanisms; rather, they have functioned as political instruments through which ruling elites restructure power relations and shape political outcomes. Consequently, these reforms have failed to generate sustainable political stability and democratic consolidation.

The findings indicate that the electoral reform under the 1997 Constitution, which introduced a Mixed-Member Majoritarian (MMM) system, contributed to the formation of stable governments and facilitated the emergence of large, programmatic political parties. However, it simultaneously weakened parliamentary checks and balances and fostered the concentration of executive power. The 2007 Constitution retained the MMM system but modified its design to enhance opportunities for smaller parties. Nonetheless, these institutional adjustments did not resolve underlying structural political conflicts, leaving political stability fragile. In contrast, the 2017 Constitution adopted a Mixed-Member Apportionment (MMA) system aimed at curbing the dominance of large parties and dispersing legislative seats more proportionally. Yet this reform produced uncertain political outcomes and did not strengthen party institutionalization or foster consensus over the rules of the political game. The study, therefore, contends that Thailand's democratic transition cannot rely solely on electoral system design. Instead, it requires an inclusive and participatory rule-making process capable of generating broad political consensus and promoting the institutional strengthening of political parties as essential foundations for democratic consolidation.

Keywords: political institution reform, democratic transition, electoral reform, constitution

บทนำ

การทำให้เป็นประชาธิปไตยยังคงเป็นเป้าหมายสำคัญของการพัฒนาทางการเมืองในยุคปัจจุบัน แม้ว่ากระบวนการนี้มีความซับซ้อนและไม่เป็นเส้นตรงเสมอไป ดังที่ Huntington ได้อธิบายไว้เกี่ยวกับคลื่นประชาธิปไตย 3 คลื่น จากคลื่นลูกแรกซึ่งเริ่มต้นนับตั้งแต่การปฏิวัติอเมริกา ค.ศ.1776 เป็นต้นมา และชี้ให้เห็นว่าปรากฏการณ์นี้มักเป็นไปในลักษณะการก้าวไปข้างหน้าสองก้าวและถอยหลังหนึ่งก้าว² ที่สะท้อนทั้งโอกาสและอุปสรรคของการทำให้เป็นประชาธิปไตย ที่แม้จะมีความท้าทายแต่ความชอบธรรมของระบอบประชาธิปไตยยังคงแข็งแกร่ง ดังจะเห็นได้จากความพยายามเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยที่ยังคงเป็นกระแสต่อเนื่อง ดังเช่นกรณีอาหรับสปริงที่ถูกตั้งข้อสังเกตว่านี้อาจจะเป็นคลื่นประชาธิปไตยลูกที่ 4³ และแม้ปรากฏการณ์นี้จะยังไม่อาจจะสร้างการเปลี่ยนแปลงที่จะนำไปสู่คลื่นลูกที่ 4 แต่หากพิจารณาจากดัชนีวัดประชาธิปไตยของ Economist Intelligence Unit⁴ ยังคงยืนยันว่าประชาธิปไตยเป็นรูปแบบการปกครองที่เป็นสากลและชอบธรรมด้วยจำนวนของประเทศที่เป็นประชาธิปไตย (Full democracies) และประเทศที่เป็นประชาธิปไตยที่มีข้อบกพร่อง (Flawed democracies) ซึ่งรวมกันมีทั้งหมด 71 ประเทศ มากกว่าระบอบการปกครองแบบอำนาจนิยม (Authoritarian regimes) ที่มีจำนวน 60 ประเทศ และอีก 36 ประเทศ เป็นการปกครองแบบผสม (Hybrid regimes) จากทั้งหมด 167 ประเทศ ตัวเลขนี้จะเห็นได้ว่ายังคงจำเป็นที่จะต้องพัฒนาประชาธิปไตยเพื่อแก้ไขปัญหข้อบกพร่องและการแก้ไขเพื่อให้การเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยประสบความสำเร็จ ดังนั้น การศึกษาการปฏิรูปสถาบันทางการเมืองเพื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยจึงเป็นสิ่งจำเป็นยิ่งในฐานะกลไกในการป้องกันและแก้ไขปัญหาความล้มเหลวที่อาจจะเกิดขึ้นในกระบวนการนี้

² Huntington, S. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (University of Oklahoma Press 1991) 25.

³ McFaul, M. 'The Fourth Wave of Democracy and Dictatorship: Noncooperative Transitions in the Postcommunist World' (2002) 2 *World Politics*, 212–244. <<http://www.jstor.org/stable/25054183>> สืบค้นเมื่อ 20 กันยายน 2568; Diamond, L. 'A Fourth Wave or False Start? Democracy after the Arab Spring' (*Foreign Affairs*, 22 May 2011) <<https://www.foreignaffairs.com/articles/middle-east/2011-05-22/fourth-wave-or-false-start>> สืบค้นเมื่อ 9 มกราคม 2567.

⁴ Economist Intelligence Unit Limited, 'Democracy Index 2024: What's wrong with representative democracy?' <<https://static.poder360.com.br/2025/03/the-economist-democracia-.pdf>> สืบค้นเมื่อ 30 กรกฎาคม 2568.

อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปสถาบันทางการเมืองเพื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยไม่ใช่เรื่องง่าย เพราะต้องอาศัยเจตนารมณ์ร่วมกันของตัวแสดงทุกกลุ่มในสังคมทั้งชนชั้นนำ พรรคการเมือง/กลุ่มผลประโยชน์ และมวลชน (The only game in town)⁵ โดยกระบวนการเริ่มแรกมักเริ่มต้นจากการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อสร้างกติกาทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย⁶ และหนึ่งในสถาบันทางการเมืองที่สำคัญที่จะต้องออกแบบในกระบวนการนี้คือ ระบบเลือกตั้ง เพราะเป็นจุดเริ่มต้นของการถ่ายโอนอำนาจอย่างชอบธรรมจากระบบเก่าไปสู่ระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะในประเทศที่เกิดความล้มเหลวของการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยหลายครั้ง เช่นกรณีประเทศไทย ซึ่งมีประวัติศาสตร์การเปลี่ยนผ่านที่เต็มไปด้วยความล้มเหลวหลายครั้ง⁷ การวิจัยนี้จึงมุ่งศึกษาการปฏิรูปสถาบันทางการเมืองเพื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย กรณีศึกษาการปฏิรูประบบเลือกตั้งไทย เพื่อตอบคำถามที่ว่า อะไรคือสาเหตุที่นำไปสู่การปฏิรูประบบเลือกตั้งของไทย และการปฏิรูประบบเลือกตั้งดังกล่าวส่งผลอย่างไรต่อการเมืองไทย

วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อศึกษาสาเหตุที่นำมาสู่การปฏิรูประบบเลือกตั้งของไทย
- 2) เพื่อศึกษาผลของการปฏิรูประบบเลือกตั้งต่อการเมืองไทย
- 3) เพื่อนำเสนอข้อเสนอแนะต่อการปฏิรูประบบเลือกตั้งเพื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยไทย

ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษานี้เป็นการศึกษาเกี่ยวกับการปฏิรูปสถาบันทางการเมืองเพื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย: กรณีศึกษาการปฏิรูประบบเลือกตั้งไทย โดยอาศัยการวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารทั้งข้อมูลปฐมภูมิและข้อมูลทุติยภูมิที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการปฏิรูประบบเลือกตั้งไทยภายใต้รัฐธรรมนูญปี 2540 ปี 2550 และปี 2560 โดยข้อมูลที่ได้นำนามาวิเคราะห์โดยใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) และนำเสนอผลการศึกษาโดยการพรรณนาความ

⁵ Linz, J. and Stepan, A. 'Toward Consolidated Democracies', ใน Diamond, L. and Plattner, M. (บรรณาธิการ). *The Global Divergence of Democracies* (The Johns Hopkins University Press 2001) 93-95.

⁶ จิราภรณ์ คำจันทร์, 'ปัญหาการสร้างฉันทามติและการออกแบบสถาบันการเมืองในรัฐธรรมนูญไทย' (2560) 1 วารสารสังคมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์, 133-156.

⁷ จิราภรณ์ คำจันทร์, *ประชาธิปไตยที่ไม่ตั้งมั่น* (สำนักพิมพ์มติชน 2562).

แนวคิดและกรอบคิดในการวิเคราะห์

การศึกษานี้ตั้งอยู่บนฐานแนวคิดเชิงทฤษฎีว่าด้วยระบบเลือกตั้ง การปฏิรูประบบเลือกตั้ง ระบบพรรคการเมือง และกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

ประการแรก แนวคิดเกี่ยวกับระบบเลือกตั้ง (electoral systems) มองว่า ระบบเลือกตั้งเป็นกลไกเชิงสถาบันที่ทำหน้าที่แปลงคะแนนเสียงของประชาชนให้เป็นที่นั่งทางการเมือง ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อระดับความเป็นตัวแทน ความเป็นธรรม และเสถียรภาพของรัฐบาล ทั้งนี้ รูปแบบของระบบเลือกตั้งไม่ว่าจะเป็นระบบเสียงข้างมาก ระบบเสียงข้างมากเด็ดขาด ระบบสัดส่วน หรือระบบผสม ล้วนมีอิทธิพลต่อผลลัพธ์ทางการเมือง ตลอดจนพฤติกรรมของตัวแสดงสำคัญ ได้แก่ พรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และผู้มีสิทธิเลือกตั้ง⁸

ประการที่สอง แนวคิดการปฏิรูประบบเลือกตั้ง (electoral reform) อธิบายถึงกระบวนการปรับเปลี่ยนกติกาทางการเมืองเพื่อยกระดับคุณภาพของระบอบประชาธิปไตย โดยมีเป้าหมายในการสร้างการเลือกตั้งที่เสรีและเป็นธรรม ลดความบิดเบือนในการแปลงคะแนนเสียง และเสริมสร้างทั้งความชอบธรรมและประสิทธิภาพของระบบการเมือง โดยในงานของ Renwick เสนอว่า นอกจากการศึกษาผลลัพธ์แล้ว การศึกษาการปฏิรูประบบเลือกตั้งควรให้ความสำคัญกับกระบวนการ ตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง เจื่อนไขทางการเมืองที่เอื้อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง เพื่อให้เห็นพลวัตเชิงอำนาจที่เป็นแรงขับเคลื่อนสำคัญในการปฏิรูปในหลายกรณีการเปลี่ยนแปลงกติกาเลือกตั้งเป็นกลไกเชิงยุทธศาสตร์ของชนชั้นนำทางการเมืองที่ต้องการรักษาฐานอำนาจ ลดความเสี่ยงจากการแข่งขัน หรือฟื้นฟูความชอบธรรมทางการเมือง ไม่ใช่เพื่อยกระดับคุณภาพประชาธิปไตย⁹ ทั้งนี้ ในความเห็นของ Bowler และ Donovan มองว่า ผลการปฏิรูประบบเลือกตั้งในหลายประเทศอาจมีลักษณะจำกัดต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในระดับโครงสร้าง ทั้งการเพิ่มการมีส่วนร่วมทางการเมือง ความเชื่อมั่นหรือประสิทธิผลทางการเมืองของประชาชน และหากพิจารณาจากข้อเท็จจริง ผลของการปฏิรูปไม่ได้สอดคล้องกับข้อสมมติฐานเชิงทฤษฎีของสถาบันนิยมใหม่ นอกจากนี้ ต้องพิจารณาปัจจัยเชิงโครงสร้างและบริบทอื่นประกอบ¹⁰ หรือนงานของ Norris เรื่อง Electoral Change since 1945 เสนอว่า

⁸ สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์, ‘การเลือกตั้งและระบบเลือกตั้ง’ ใน ม.ร.ว.พฤษิสาณ ชุมพล และเอก ตั้งทรัพย์วัฒนา (บรรณาธิการ) *คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย เล่ม 2* (สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2551) 98-118.

⁹ Renwick, A. ‘*The Politics of Electoral Reform*’ (Cambridge University Press 2010) <<https://scispace.com/pdf/the-politics-of-electoral-reform-changing-the-rules-of-37yks8h0j.pdf>> สืบค้นเมื่อ 5 กุมภาพันธ์ 2569.

¹⁰ Bowler, S. and Donovan, T. *The Limits of Electoral Reform* (Oxford University Press 2013).

สาเหตุของการปฏิรูประบบเลือกตั้งอาจจะเกิดจากการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการแข่งขันทางการเมืองที่ก่อให้เกิดการจัดตั้งพันธมิตรหรือการเกาะกลุ่มทางการเมืองรูปแบบใหม่ วิกฤติความชอบธรรมที่บั่นทอนความไว้วางใจของสาธารณชนต่อรัฐบาล และแรงผลักดันจากภาคประชาชนที่เรียกร้องให้มีการใช้ประชาธิปไตยเพื่อสร้างความชอบธรรมแก่การเปลี่ยนแปลงกติกาเลือกตั้ง จึงไม่ใช่กระบวนการทางเทคนิค แต่เป็นกระบวนการทางการเมืองที่ฝังตัวอยู่ในบริบทความขัดแย้งและการต่อรองอำนาจ¹¹

ประการที่สาม แนวคิดระบบพรรคการเมือง (party systems) สะท้อนโครงสร้างและพลวัตของการแข่งขันทางการเมือง โดยจำนวน ขนาด และระดับความเข้มแข็งของพรรคการเมืองได้รับอิทธิพลโดยตรงจากระบบเลือกตั้ง และมีบทบาทสำคัญในการเชื่อมโยงผลประโยชน์ของประชาชน การกำหนดนโยบายสาธารณะ และการจัดตั้งรัฐบาล โดย Sartori เสนอการจำแนกระบบพรรคการเมืองออกเป็น 7 ประเภท ได้แก่ (1) ระบบพรรคเดียว (2) ระบบพรรคครองอำนาจนำ (3) ระบบพรรคเด่นพรรคเดียว (4) ระบบสองพรรค (5) ระบบหลายพรรค (6) ระบบพรรคจำนวนมาก และ (7) ระบบพรรคเบี้ยหัวแตก ซึ่งมีพรรคขนาดเล็กจำนวนมากและกระจุกกระจายอยู่ในระบบ¹²

ประการสุดท้าย แนวคิดการทำให้เป็นประชาธิปไตย (democratization) อธิบายถึงกระบวนการพัฒนาระบบการเมืองให้มีความเปิดกว้าง มีการแข่งขัน และเคารพสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยการมีระบบเลือกตั้งที่มีคุณภาพและสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็งถือเป็นเงื่อนไขสำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตย ทั้งนี้ Sorensen ชี้ให้เห็นว่าการสร้างความมั่นคงของระบอบประชาธิปไตยเกี่ยวข้องกับหลายมิติ ได้แก่ การออกแบบสถาบันทางการเมือง ความสามารถในการถ่ายโอนอำนาจระหว่างฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมให้เอื้อต่อความยั่งยืน และการปลูกฝังวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยในทั้งระดับชนชั้นนำและมวลชน¹³

โดยสรุป ระบบเลือกตั้งถือเป็นตัวแปรเชิงสถาบันที่กำหนดลักษณะของระบบพรรคการเมืองและส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลและความสำเร็จของการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย ขณะที่การปฏิรูประบบเลือกตั้งเป็นกลไกสำคัญในการยกระดับคุณภาพของทั้งระบบพรรคการเมืองและระบอบประชาธิปไตยโดยรวม

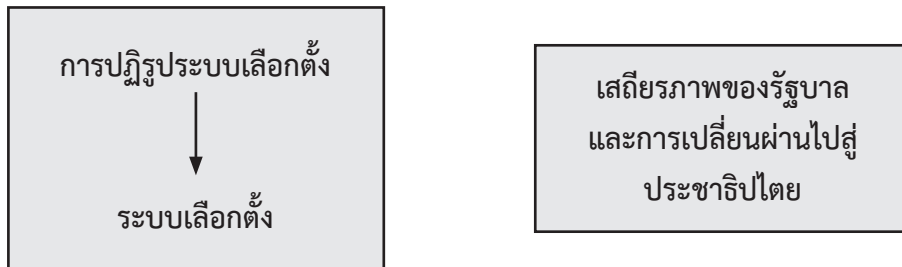
¹¹ ดูเพิ่มเติมใน สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์, ระบบเลือกตั้งเปรียบเทียบ (สยามปริทัศน์ 2561) 184.

¹² Sartori, G. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, vol. 1 (Cambridge University Press 1967) ดู สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์, ‘พรรคการเมืองและระบบพรรคการเมือง’ ใน ม.ร.ว.พยุหยาภรณ์ หมุ่ยพอล, เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา (บรรณาธิการ), คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย เล่ม 2 (สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2551) 247.

¹³ Sorensen, G. (ed.), *Democracy and Democratization* (3rd, Westview press 2008) 51-53.

จากแนวคิดดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยได้นำมาใช้ในการสร้างกรอบคิดในการวิเคราะห์ ดังแสดงในภาพด้านล่าง

ภาพแสดงกรอบคิดในการวิเคราะห์



ผลการศึกษา

ประเทศไทยมีการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกในปี 2476 และในการเลือกตั้งทั่วไปปี 2566 นับเป็นการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 25 (ไม่นับรวมการเลือกตั้งที่เป็นโมฆะปี 2549 และ 2557) ระบบเลือกตั้งเดิมที่ประเทศไทยนำมาใช้ก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 2540 คือระบบเสียงข้างมากธรรมดาหรือระบบพหุนิยม (Plurality Electoral System) ซึ่งเคยนำมาใช้ทั้งรูปแบบหนึ่งเขตหนึ่งคน หนึ่งเขตหลายคน โดยใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง และระบบเขตละ 1-3 คน¹⁴ ระบบเลือกตั้งเหล่านี้เน้นที่คุณสมบัติของผู้สมัครและเครือข่ายอุปถัมภ์ในระดับพื้นที่มากกว่าการแข่งขันเชิงนโยบาย ขาดการสร้างความเข้มแข็งให้กับพรรคการเมือง และการเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งมักเกิดขึ้นจากความขัดแย้งทางการเมืองและการแทรกแซงโดยอำนาจนอกระบบรัฐสภา ทั้งนี้ การนำเสนอผลการศึกษานี้มุ่งนำเสนอตรรกะของการออกแบบสถาบันทางการเมืองและผลของการปฏิรูประบบเลือกตั้งต่อการเมืองไทย โดยจะแบ่งเนื้อหาการนำเสนอออกเป็น 3 หัวข้อคือ 1) การปฏิรูประบบเลือกตั้งและผลการปฏิรูปภายใต้รัฐธรรมนูญปี 2540 2) การปฏิรูประบบเลือกตั้งและผลการปฏิรูปภายใต้รัฐธรรมนูญปี 2550 และ 3) การปฏิรูประบบเลือกตั้งและผลการปฏิรูปภายใต้รัฐธรรมนูญปี 2560 ดังนี้

1) การปฏิรูประบบเลือกตั้งและผลการปฏิรูปภายใต้รัฐธรรมนูญปี 2540

รัฐธรรมนูญปี 2540 เกิดขึ้นภายหลังเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม 2535 ภายใต้แรงกดดันทางสังคมที่เรียกร้องให้ปฏิรูปการเมืองเพื่อแก้ไขปัญหาในอดีต¹⁵ และสร้างระบบการเมืองที่มีเสถียรภาพ โดยหวังว่าจะส่งเสริมให้เกิดความเข้มแข็งของประชาธิปไตย¹⁶ กระบวนการในการยกร่างอยู่ภายใต้บริบทการเมืองที่เปิดกว้างจนได้รับการยอมรับว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน โดยมีเจตนารมณ์สำคัญคือ

¹⁴ สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์, ระบบเลือกตั้งเปรียบเทียบ (สยามปริทัศน์ 2561) 9-10.

¹⁵ สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์, การพัฒนาเศรษฐกิจการเมืองของประเทศไทย (พิมพ์ครั้งที่ 5, โครงการจัดพิมพ์คบไฟ 2545) 103-104.

¹⁶ ลิขิต ธีรเวคิน, วิชาการการเมืองการปกครองไทย (พิมพ์ครั้งที่ 8, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2544) 322.

1) การขยายสิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของพลเมือง 2) การเพิ่มการตรวจสอบ การใช้อำนาจอธิปไตยโดยประชาชน เพื่อให้เกิดความสุจริตและโปร่งใสในระบอบการเมือง และ 3) การทำให้ ระบบการเมืองมีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ¹⁷ รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีทั้งหมด 336 มาตรา 12 หมวด และหนึ่งบทเฉพาะกาลโดยมีบทบัญญัติใหม่ ๆ ที่สะท้อนความพยายามปฏิรูปการเมือง ทั้งประเด็น สิทธิเสรีภาพ การจัดตั้งองค์กรอิสระ การเปลี่ยนจากระบบศาลเดียวมาเป็นระบบศาลคู่ อีกทั้ง ยังส่งเสริมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของประชาธิปไตยแบบตัวแทน ทั้งกรณี การเพิ่มการมีส่วนร่วมให้ประชาชนในการเสนอร่างกฎหมาย การถอดถอนนักการเมือง และ การส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น¹⁸

ในส่วนของการปฏิรูประบบเลือกตั้ง ได้นำระบบผสมแบบคู่ขนาน (MMM) มาใช้เป็น ครั้งแรก โดยให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งแบบเขต ๆ ละคนจำนวน 400 คน และแบบสัดส่วนหรือบัญชีรายชื่อที่ใช้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้งอีก 100 คน รวมทั้งสิ้น 500 คน ในการคำนวณสัดส่วนที่นั่งในระบบสัดส่วน จะคำนวณให้เฉพาะพรรคการเมืองที่ได้คะแนนเสียงเลือกตั้ง ในระบบนี้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ของคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ยังได้กำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ (มาตรา 68) จากเดิมที่เป็นเพียงสิทธิ และจัดให้มีคณะกรรมการ การเลือกตั้งในฐานะองค์กรอิสระรับผิดชอบในการจัดการเลือกตั้ง (มาตรา 136-148) เป็นการเฉพาะ การเลือกตั้งทั่วไปภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ถูกจัดขึ้น 2 ครั้ง คือการเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 6 มกราคม 2544 และการเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2548

กรณีการเลือกตั้งทั่วไปปี 2544 มีผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 42,759,001 คน มาใช้สิทธิ 29,904,940 คน คิดเป็นร้อยละ 69.94 มีพรรคการเมืองส่งผู้สมัครในระบบสัดส่วนจำนวน 37 พรรค รวมผู้สมัครในระบบนี้ทั้งหมด 940 คน และมีผู้สมัครระบบแบ่งเขตจำนวน 39 พรรค รวมผู้สมัคร ในระบบนี้ทั้งหมด 2,782 คน ผลการเลือกตั้งมี 5 พรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งในระบบสัดส่วน ได้แก่ พรรคความหมายใหม่ 8 ที่นั่ง พรรคไทยรักไทย 48 ที่นั่ง พรรคชาติไทย 6 ที่นั่ง พรรคประชาธิปัตย์ 31 ที่นั่ง และพรรคชาติพัฒนา 7 ที่นั่ง รวม 100 ที่นั่ง และมีผู้ได้รับเลือกตั้งในระบบเขต 9 พรรคการเมือง ได้แก่ พรรคความหวังใหม่ 28 ที่นั่ง พรรคไทยรักไทย 200 ที่นั่ง พรรคชาติไทย 35 ที่นั่ง พรรคถิ่นไทย 1 ที่นั่ง พรรคราษฎร 2 ที่นั่ง พรรคเสรีธรรม 14 ที่นั่ง พรรคประชาธิปัตย์ 97 ที่นั่ง พรรคชาติพัฒนา 22 ที่นั่ง และพรรคกิจสังคม 1 ที่นั่ง¹⁹

¹⁷ ศาสตรินันท์ ต้นสุน, 'ในความเหมือนและความต่างกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550' (2557) 1 วารสารรัฐศาสตร์ปริทรรศน์ มหาวิทยาลัย เกษตรศาสตร์, 32-56; มนตรี รูปสุวรรณ, *เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ* (วิญญูชน 2542) 32-34.

¹⁸ ราชกิจจานุเบกษา, 'รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย', เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก, 11 ตุลาคม 2540.

¹⁹ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, *ข้อมูล สถิติ และผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2544* (เดอะ มาสเตอร์ เจอร์นัล จำกัด 2544).

และกรณีการเลือกตั้งทั่วไปปี 2548 มีผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 44,572,101 คน มาใช้สิทธิในระบบสัดส่วน 32,341,330 คน คิดเป็นร้อยละ 72.56 และมาใช้สิทธิในระบบแบ่งเขต 32,337,611 คน คิดเป็นร้อยละ 72.55 มีพรรคการเมืองส่งผู้สมัครในระบบสัดส่วน 20 พรรค รวมผู้สมัครในระบบเลือกตั้งนี้ 582 คน และมีผู้สมัครระบบแบ่งเขตจำนวน 24 พรรค มีผู้สมัครในระบบแบ่งเขตรวม 1,707 คน ผลการเลือกตั้งพบว่ามีเพียง 3 พรรคการเมืองที่ชนะในระบบสัดส่วนคือ พรรคชาติไทย 7 ที่นั่ง พรรคประชาธิปัตย์ 26 ที่นั่ง และพรรคไทยรักไทย 67 ที่นั่ง และมีเพียง 4 พรรคการเมืองที่ชนะการเลือกตั้งในระบบแบ่งเขต คือ พรรคชาติไทย 18 ที่นั่ง พรรคประชาธิปัตย์ 70 ที่นั่ง พรรคไทยรักไทย 310 ที่นั่งและพรรคมหาชน 2 ที่นั่ง²⁰

การเมืองภายใต้ระบบเลือกตั้งที่ปฏิรูปใหม่โดยนำระบบผสมแบบคู่ขนาน (MMM) ทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิที่เท่าเทียมกัน คือ “หนึ่งสิทธิ หนึ่งเสียง” ทั้งในระบบเลือกตั้งแบบแบ่งเขตและระบบสัดส่วน ส่งผลให้ผู้เลือกตั้งมีอิสระในการลงคะแนนเสียงมากยิ่งขึ้น โดยได้เลือกทั้ง “คน” ผ่านการเลือกตั้งในระบบเขต และเลือก “พรรค” ผ่านการเลือกตั้งในระบบสัดส่วน²¹ และการกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ก็ยิ่งทำให้จำนวนผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งเพิ่มขึ้น โดยมีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งทั้งในระบบเลือกตั้งแบบแบ่งเขตและสัดส่วนประมาณร้อยละ 70 ดังนั้น หากมองภาพรวมระบบเลือกตั้งนี้ส่งผลให้จำนวนพรรคการเมืองในระบบการเมืองมีจำนวนไม่มาก เนื่องจากกรณีระบบหนึ่งเขตหนึ่งคนเสียงข้างมากธรรมดาโดยปกติทำให้พรรคการเมืองใหญ่ได้เปรียบเหนือคู่แข่งที่มีศักยภาพด้อยกว่า เพราะชนะเหนือคู่แข่งเพียง 1 คะแนนก็กลายเป็นผู้ชนะในการเลือกตั้งหรือที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่า “ผู้ได้คะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นที่หนึ่งจะได้รับเลือกตั้ง” (The first-past-the-post: FPTP) ขณะที่ระบบสัดส่วนเน้นการเป็นตัวแทนของประชาชนในรูปแบบคณะบุคคลและทำให้พรรคการเมืองต้องปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ในการหาเสียงเลือกตั้งโดยหันมาให้ความสำคัญกับนโยบายพรรค ซึ่งกลายเป็นความท้าทายสำหรับพรรคการเมืองที่ทำให้พรรคการเมืองต้องปรับตัวและอาจกลายเป็นการสร้างการเมืองแบบบุคลาธิษฐานที่ผู้นำพรรคกลายเป็นสัญลักษณ์หรือภาพจำของพรรค รวมทั้งอาจเปิดโอกาสให้นายทุนพรรคเข้ามาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยไม่ต้อง

²⁰ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, ‘ข้อมูลสถิติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2548’ <https://www.ect.go.th/web-upload/migrate/download/article/article_20160713115155.pdf> สืบค้นเมื่อ 26 ธันวาคม 2567.

²¹ ไชยวัฒน์ คำชู และนิธิ เนื่องจำนงค์, *การเมืองเปรียบเทียบ: ทฤษฎี แนวคิด และกรณีศึกษา* (สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2559) 269-272; สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์, *ระบบเลือกตั้งเปรียบเทียบ* (สยามปริทัศน์ 2561) 39-95; สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์, ‘การเลือกตั้งและระบบเลือกตั้ง’, ใน ม.ร.ว.พยุหิสนาน ชุมพล และเอก ตั้งทรัพย์วัฒนา (บรรณาธิการ), *คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย เล่ม 2* (สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2551) 98-118.

หาเสียงเลือกตั้ง และแม้รูปแบบนี้จะเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองขนาดเล็กสามารถมีตัวแทนของตนได้มากกว่าระบบหนึ่งเขตหนึ่งคนเสียงข้างมากธรรมดา แต่ระบบเลือกตั้งที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญปี 2540 ได้กำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำร้อยละ 5 (มาตรา 100) ได้ช่วยแก้ไขปัญหานี้ และแน่นอนว่าผลการเลือกตั้งภายใต้กติกาที่จัดขึ้นในปี 2544 และ 2548 ส่งผลให้การแข่งขันด้วยนโยบายของพรรคการเมืองมีความชัดเจนขึ้น โดยเฉพาะความสำเร็จของพรรคไทยรักไทยในการเลือกตั้งทั้งสองครั้งที่น่ามาสู่ชัยชนะอย่างเด็ดขาดเหนือคู่แข่งแม้จะเป็นพรรคการเมืองที่เพิ่งจัดตั้งก็ตาม และการเมืองภายใต้รัฐบาลพรรคไทยรักไทยที่นำโดยพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร กลายเป็นรัฐบาลที่มีเสถียรภาพและอยู่จนครบวาระ 4 ปีเป็นครั้งแรกของไทย จนนำมาสู่ลักษณะของการมีพรรคเด่นพรรคเดียวหลังการเลือกตั้ง 2548²² อย่างไรก็ตาม รูปแบบรัฐบาลพรรคเด่นพรรคเดียวส่งผลให้เกิดวิกฤติในรัฐสภาสำหรับการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจกับฝ่ายบริหารขาดประสิทธิภาพ หลังปรากฏปัญหาความชอบธรรมในการบริหารนโยบายหลาย ๆ นโยบายของรัฐบาล เช่น การแก้ไขปัญหายาเสพติด วิกฤติความรุนแรงใน 3 จังหวัดชายแดนใต้ การปราบปรามผู้มีอิทธิพล นำมาสู่การเกิดขึ้นของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (กลุ่มคนเสื้อเหลือง) ที่เคลื่อนไหวขับไล่รัฐบาลจนนำมาสู่การยุบสภาในปี 2549 แต่การเลือกตั้งทั่วไปในปีเดียวกันนั้นกลายเป็นการเลือกตั้งที่เป็นโมฆะภายใต้ปัญหาการชุมนุมประท้วงและปัญหาวิกฤติการเลือกตั้งที่ต้องมีการจัดการเลือกตั้งใหม่ ในที่สุดก็เกิดรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 นำมาสู่การยกเลิกรัฐธรรมนูญปี 2540 ที่ทำให้การเมืองไทยหมุนกลับไปสู่การปกครองแบบอำนาจนิยมอีกครั้งภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) ปี 2549 จึงอาจกล่าวได้ว่า ผลการเลือกตั้งปี 2544 และ 2548 แม้จะแสดงให้เห็นผลเชิงสถาบันอย่างชัดเจน ซึ่งนำมาสู่การเกิดขึ้นของพรรคการเมืองที่สามารถครองเสียงข้างมากเด็ดขาด เช่น พรรคไทยรักไทย และเป็นรัฐบาลที่สามารถอยู่จนครบวาระได้เป็นครั้งแรกของไทย สะท้อนความสำเร็จของระบบเลือกตั้งแบบผสมคู่ขนาน (MMM) แต่ผลการเลือกตั้งนี้ก็กลับลดทอนประสิทธิภาพกลไกตรวจสอบถ่วงดุลในรัฐสภา เมื่อประกอบกับนโยบายที่สร้างข้อโต้แย้งเกี่ยวกับความชอบธรรม เช่น นโยบายการปราบปรามยาเสพติด และการบริหารจัดการสถานการณ์ความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนใต้ กรณีเหล่านี้นำมาสู่ความขัดแย้งที่เคลื่อนจากรัฐสภาสู่การชุมนุมประท้วงของมวลชน และการรัฐประหารในที่สุด

²² สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ, *สายธารประวัติศาสตร์ประชาธิปไตยไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 2, พิ.เพรส 2551) 266-267; นพรัตน์ วงศ์วิทยาพาณิชย์, 'การก่อเกิดรัฐบาลพรรคเดียวในการเมืองไทย: ศึกษากรณีพรรคไทยรักไทย' (วิทยานิพนธ์หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2550).

2) การปฏิรูประบบเลือกตั้งและผลการปฏิรูปภายใต้รัฐธรรมนูญปี 2550

การเมืองไทยช่วงปี 2544-2548 ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 2550 เป็นช่วงที่รัฐบาลมีเสถียรภาพมากภายใต้การนำของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร หลังการรัฐประหารนำมาสู่การร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ภายใต้กติกากฎของรัฐธรรมนูญปี 2549 รัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ร่างโดยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ 100 คน ที่มาจากการแต่งตั้ง²³ และสภาร่างรัฐธรรมนูญมีมติในการประชุมครั้งที่ 40/2550 วันที่ 6 กรกฎาคม 2550 ให้มีการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ โดยการลงประชามติจัดขึ้นในวันที่ 19 สิงหาคม 2550 มีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงลงประชามติร้อยละ 57.61 เห็นชอบร้อยละ 57.81 ไม่เห็นชอบร้อยละ 42.19²⁴ และประกาศใช้เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2550²⁵ โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีเจตนารมณ์เพื่อ 1) ค้ำครอง ส่งเสริม ขยายสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเต็มที่ 2) ลดการผูกขาดอำนาจรัฐและเพิ่มอำนาจประชาชน 3) การเมืองมีความโปร่งใส มีคุณธรรมและจริยธรรม และ 4) ทำให้องค์กรตรวจสอบมีความอิสระ เข้มแข็ง และทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ²⁶

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้จัดโครงสร้างการเมืองไม่แตกต่างกับรัฐธรรมนูญปี 2540 รวมทั้งการยังคงกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ (มาตรา 72) และเมื่อพิจารณาในรายละเอียดของระบบเลือกตั้ง ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แม้จะยังคงเป็นระบบเลือกตั้งแบบ MMM เช่นที่เคยใช้ในการเลือกตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญปี 2540 แต่กลับพบว่ามีความเปลี่ยนแปลงที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ระบบเลือกตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญปี 2550 เปลี่ยนจากระบบเขตละ 1 คน มาเป็นระบบแบ่งเขตและรวมเขต ที่เขตเลือกตั้งหนึ่ง ๆ อาจมีสมาชิกสภาผู้แทนได้ 1-3 คน รวมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบนี้ 400 ที่นั่ง (มาตรา 93) ส่วนระบบสัดส่วนใช้การแบ่งเขตประเทศออกเป็น 8 กลุ่มจังหวัด แต่ละกลุ่มจังหวัดมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ 10 คน รวมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบนี้จำนวน 80 ที่นั่ง (มาตรา 95-96) โดยให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีบัตรเลือกตั้ง 2 ใบ เพื่อเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบเขต และในระบบสัดส่วน และได้ยกเลิกเกณฑ์ขั้นต่ำในการคำนวณที่นั่งในระบบสัดส่วน การปรับเปลี่ยนรายละเอียดของกติกากฎการเลือกตั้งครั้งนี้สะท้อนความพยายามลดการผูกขาดอำนาจของพรรคขนาดใหญ่ และเปิดพื้นที่ให้พรรคขนาดกลางและเล็กมากขึ้น การเลือกตั้งทั่วไปภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้เกิดขึ้น 3 ครั้ง แต่การเลือกตั้งครั้งที่ 3 ถูกศาลรัฐธรรมนูญตัดสินให้เป็นโมฆะ

²³ ราชกิจจานุเบกษา, ‘ประกาศแต่งตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ’, เล่ม 124 ตอนที่ 1 ก, 3 มกราคม 2550.

²⁴ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, ‘ข้อมูลสถิติการออกเสียงประชามติ เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2550’ (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง 2559) <https://www.ect.go.th/web-upload/migrate/download/article/article_20170607195003.pdf> สืบค้นเมื่อ 9 กันยายน 2568.

²⁵ ราชกิจจานุเบกษา, ‘รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย’, เล่ม 124 ตอนที่ 47 ก, 24 สิงหาคม 2550.

²⁶ ศาสตรินันท์ ต้นสุน, ‘ในความเหมือนและความต่างกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550’ (2557) 1 วารสารรัฐศาสตร์ปริทรรศน์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 32-56.

กรณีการเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 23 ธันวาคม 2550 เพื่อเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในระบบเขต 400 คน และระบบสัดส่วน 80 คนจาก 8 กลุ่มจังหวัด กลุ่มจังหวัดละ 10 คน รวม 480 คน มีประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง 44,002,706 คน มาใช้สิทธิในระบบสัดส่วน 32,792,246 คน คิดเป็นร้อยละ 74.52 และแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง 32,775,868 คน คิดเป็นร้อยละ 74.49 มีพรรคการเมือง ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในระบบสัดส่วน 31 พรรค มีผู้สมัครรวม 1,260 คน มีพรรคการเมือง 39 พรรค ส่งผู้สมัครในระบบแบ่งเขต มีผู้สมัครรวม 3,894 คน ผลการเลือกตั้งมีพรรคการเมืองได้รับการเลือกตั้ง ในระบบสัดส่วน 6 พรรค คือ พรรคพลังประชาชน 34 ที่นั่ง พรรคประชาธิปัตย์ 33 ที่นั่ง พรรคเพื่อแผ่นดิน 7 ที่นั่ง พรรคชาติไทย 4 ที่นั่ง และพรรคประชากร และพรรครวมใจไทยชาติพัฒนา พรรคละ 1 ที่นั่ง ส่วนผลการเลือกตั้งในระบบแบ่งเขต มีพรรคการเมือง 7 พรรคได้รับเลือกตั้ง คือ พรรคพลังประชาชน 199 ที่นั่ง พรรคประชาธิปัตย์ 131 ที่นั่ง พรรคชาติไทย 30 ที่นั่ง พรรคเพื่อแผ่นดิน 17 ที่นั่ง พรรคมัชฌิมาธิปไตย 11 ที่นั่ง พรรครวมใจไทยชาติพัฒนา 8 ที่นั่ง และพรรคประชากร 4 ที่นั่ง²⁷

และกรณีการเลือกตั้งวันที่ 3 กรกฎาคม 2554 ภายใต้รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ.2554 ยังคงใช้ระบบเลือกตั้งแบบ MMM แต่ปรับแก้ไขใหม่เหมือนกติกาการเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญปี 2540 โดยปรับแก้ไขให้แตกต่างในส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบ สัดส่วนให้มีจำนวน 125 ที่นั่ง และระบบแบ่งเขตจำนวน 375 ที่นั่ง รวม 500 ที่นั่ง และได้มีการยกเลิก เกณฑ์ขั้นต่ำในการคำนวณที่นั่งในระบบสัดส่วน²⁸ การเลือกตั้งครั้งนี้มีผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 46,939,549 คน มาใช้สิทธิเลือกตั้งในระบบสัดส่วน 35,220,208 คน คิดเป็นร้อยละ 75.03 แบบแบ่งเขต 35,220,377 คน คิดเป็นร้อยละ 75.03 มีพรรคการเมืองส่งผู้สมัครในระบบสัดส่วน 1,410 คน ในระบบแบ่งเขต 2,422 คน ผลการเลือกตั้ง ในระบบสัดส่วนมีพรรคการเมืองได้รับการเลือกตั้ง 11 พรรค ได้แก่ พรรคเพื่อไทย 61 ที่นั่ง พรรคประชาธิปัตย์ 44 ที่นั่ง พรรคภูมิใจไทย 5 ที่นั่ง พรรคชาติไทยพัฒนา 4 ที่นั่ง พรรคชาติพัฒนาเพื่อแผ่นดิน 2 ที่นั่ง พรรครักประเทศไทย 4 ที่นั่ง และพรรคพลังชล มาตุภูมิ ประชาธิปไตยใหม่ มหาชน และรักษสันติ พรรคละ 1 ที่นั่ง ส่วนผลเลือกตั้งในระบบแบ่งเขต มีพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้ง 7 พรรค ได้แก่ พรรคเพื่อไทย 204 ที่นั่ง พรรคประชาธิปัตย์ 115 ที่นั่ง พรรคภูมิใจไทย 29 ที่นั่ง พรรคชาติไทยพัฒนา 15 ที่นั่ง พรรคพลังชล 6 ที่นั่ง พรรคชาติพัฒนา เพื่อแผ่นดิน 5 ที่นั่ง และพรรคมาตุภูมิ 1 ที่นั่ง²⁹

²⁷ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, ข้อมูลสถิติ และผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2550 (บริษัท รุ่งศิลป์การพิมพ์ (1977) จำกัด 2551) <https://www.ect.go.th/web-upload/migrate/download/article/article_20170509150020.pdf> สืบค้นเมื่อ 9 กันยายน 2568.

²⁸ ราชกิจจานุเบกษา, ‘รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2554’, เล่ม 128 ตอนที่ 13 ก, 4 มีนาคม 2554.

²⁹ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, ข้อมูลสถิติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2554 (บริษัท รุ่งศิลป์การพิมพ์ (1977) จำกัด 2555) <https://www.ect.go.th/ect_th/download/article/article_20170405163102.pdf> สืบค้นเมื่อ 9 สิงหาคม 2568.

อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งครั้งที่ 3 ในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557 กลายเป็นการเลือกตั้งที่เป็นโมฆะอีกครั้ง หลังเกิดการประท้วงต่อต้านรัฐบาลที่นำโดยพรรคเพื่อไทยที่มีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร น้องสาวพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผลจากปัญหาการทุจริตในนโยบายรับจำนำข้าว และความพยายามของฝ่ายรัฐบาลที่ต้องการออกพระราชบัญญัตินิรโทษกรรม “แบบสุดซอย” การประท้วงส่งผลให้การจัดการเลือกตั้งไม่อาจจัดขึ้นเป็นการทั่วไปได้และในที่สุดก็นำมาสู่การรัฐประหารอีกครั้งในวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ส่งผลให้มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญปี 2550

หากพิจารณาผลจากการปฏิรูประบบเลือกตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญปี 2550 ที่นำมาใช้ในการเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 23 ธันวาคม 2550 พบว่า กติกาใหม่นี้ส่งผลให้พรรคการเมืองขนาดเล็กมีโอกาสดำเนินการเลือกตั้งในระบบสัดส่วนเพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับการเลือกตั้งในปี 2544 และ 2548 โดยการเลือกตั้งในปี 2550 มีพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งในระบบสัดส่วน 6 พรรค ขณะที่การเลือกตั้งปี 2544 และ 2548 มีพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งในระบบสัดส่วน 5 พรรค และ 3 พรรค ตามลำดับ และการเลือกตั้งในปี 2554 ซึ่งได้มีการแก้ไขระบบเลือกตั้งหันไปใช้ระบบเลือกตั้งเช่นเดียวกับระบบเลือกตั้งทั่วไปภายใต้รัฐธรรมนูญปี 2540 แต่ไม่กำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำ พบว่ามีพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งในระบบสัดส่วนเพิ่มขึ้นเป็น 11 พรรค ซึ่งแสดงให้เห็นถึงผลของการปฏิรูประบบเลือกตั้งต่อพรรคการเมือง อย่างไรก็ตาม การเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญปี 2550 ยังคงได้รับอิทธิพลจากผลความขัดแย้งทางการเมืองก่อนรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 และผลความขัดแย้งนี้ส่งผลต่อเสถียรภาพของรัฐบาล ทั้งรัฐบาลที่นำโดยพรรคพลังประชาชน พรรคประชาธิปัตย์ และรวมทั้งพรรคเพื่อไทยที่จัดตั้งแทนพรรคพลังประชาชนหลังจากที่พรรคนี้ถูกยุบพรรคและเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งกรรมการบริหารพรรค 5 ปี³⁰ ในช่วงเวลาเหล่านี้ประเทศไทยมีนายกรัฐมนตรีเข้าบริหารประเทศ 4 คน ประกอบด้วย นายสมักร สุนทรเวช นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ (พรรคพลังประชาชน) นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (พรรคประชาธิปัตย์) และนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร (พรรคเพื่อไทย) ทั้งนี้ ภายใต้การบริหารของนายสมักร สุนทรเวช และนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ อยู่ภายใต้การเคลื่อนไหวต่อต้านจากกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย ซึ่งเป็นกลุ่มที่จัดตั้งขึ้นเพื่อต่อต้านรัฐบาลพรรคไทยรักไทย และ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ก่อนการรัฐประหารในปี 2549 แต่หลังจากที่นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ในฐานะหัวหน้าพรรคพลังประชาชนถูกตัดสิทธิในการเลือกตั้งหลังจากที่พรรคนี้ถูกยุบ ทำให้ขาดคุณสมบัติการเป็นนายกรัฐมนตรี นำมาสู่การเลือกนายกรัฐมนตรีใหม่ของสภาผู้แทนราษฎร โดยพรรคพลังประชาชนไม่มีผู้นำพรรคของตนที่จะเสนอชื่อชิงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจึงหันไปสนับสนุน พล.ต.อ.ประภา พรหมนอก หัวหน้าพรรคเพื่อแผ่นดิน เข้าแข่งขันเพื่อดำรงตำแหน่งนี้ แต่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2551 มีมติด้วยเสียงข้างมาก

³⁰ เสนีย์ คำสุข, *มติประชาธิปไตยในการเลือกตั้งทั่วไป 3 กรกฎาคม 2554: มติการแข่งขันจากการจัดตั้งผู้สมัครของพรรคการเมือง 41 พรรค* (สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 2558) 211.

เลือกนายอภิลิทธิ เวชชาชีวะ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ เป็นนายกรัฐมนตรี³¹ นำมาสู่การชุมนุมต่อต้านของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) นำมาสู่เหตุการณ์ความรุนแรงหลายครั้ง โดยเฉพาะเหตุการณ์ในเดือนเมษายน 2552 ที่กลุ่มผู้ชุมนุมกลุ่มนี้บุกเข้าไปล้มการจัดการประชุมอาเซียนที่โรงแรม รอยัล คลิฟ บีชพัตยา และในปี 2553 ก็เกิดปัญหาความขัดแย้งที่รุนแรงอีกครั้ง หลังจากศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้มีคำพิพากษายึดทรัพย์มูลค่า 46,000 ล้านบาทของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร กลุ่ม นปช.เริ่มชุมนุมใหญ่อีกครั้ง³² สถานการณ์ตึงเครียดขึ้นทำให้รัฐบาลต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในวันที่ 8 เมษายน 2553 และเมื่อวันที่ 10 เมษายน 2553 รัฐบาลเริ่มใช้มาตรการเข้มงวด ที่เรียกว่า “กระชับพื้นที่” เหตุการณ์ครั้งนี้ นำมาสู่ความสูญเสียของทั้ง 2 ฝ่าย³³ กระทั่งกลุ่มผู้ชุมนุมยอมยุติการชุมนุม ในเวลาต่อมารัฐบาลนายอภิลิทธิ เวชชาชีวะ ได้ตัดสินใจยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ในปี 2554 โดยพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2554 วันที่ 9 พฤษภาคม 2554 เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ในวันที่ 3 กรกฎาคม 2554³⁴ หลังการเลือกตั้งพรรคเพื่อไทยได้รับเลือกตั้งทั้งแบบบัญชีรายชื่อและแบบแบ่งเขตมากเป็นอันดับหนึ่งจึงได้เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล โดยนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ผู้สมัครลำดับที่ 1 ในบัญชีรายชื่อของพรรคเพื่อไทยได้รับโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในวันที่ 9 สิงหาคม 2554³⁵ การบริหารประเทศภายใต้พรรคเพื่อไทยแม้จะเป็นไปด้วยความเรียบร้อยในช่วง 2 ปีแรก แต่หลังจากที่เกิดปัญหาวิกฤติประสิทธิภาพในการบริหารนโยบายรับจำนำข้าวของรัฐบาลพรรคเพื่อไทย และความพยายามในการออกพระราชบัญญัตินิรโทษกรรม “แบบสุดซอย” นำมาสู่การเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาลนำโดยคณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กปปส.) กระทั่งนำมาสู่การยุบสภาและจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ในปี 2557 แต่เนื่องจากกลุ่มผู้ชุมนุมปิดล้อมหน่วยเลือกตั้งบางจุดที่ทำให้ไม่อาจที่จะจัดการเลือกตั้งทั่วไปได้ตามกติกาส่งผลให้ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้การเลือกตั้งครั้งนี้เป็นโมฆะ และเหตุการณ์ความขัดแย้งนี้ก็ได้นำไปสู่การรัฐประหารอีกครั้งในวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 นำมาสู่การยกเลิกรัฐธรรมนูญปี 2550 อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ผลการเลือกตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญปี 2550 สะท้อนให้เห็นว่า การปรับเปลี่ยนกติกาเลือกตั้งเพียงอย่างเดียวไม่สามารถคลี่คลาย

³¹ ผู้จัดการออนไลน์, “อภิลิทธิ” ชนะโหวต 235 เสียง เป็นว่าที่นายกฯ คนที่ 27’ (15 ธันวาคม 2551) <<https://mgronline.com/politics/detail/9510000147091>> สืบค้นเมื่อ 8 กันยายน 2568.

³² ชูศักดิ์ จรูญสวัสดิ์, *ระบบเศรษฐกิจและพัฒนากิจการเศรษฐกิจไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 4, โรงพิมพ์ ส. เสริมมิตรการพิมพ์ 2555) 220-221.

³³ อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์, ‘ไทย’, ใน ญรัพจน์ ยืนยงและศราวุธ อารีย์ (บรรณาธิการ), *เอเชียรายปี 2554/2011* (ห้างหุ้นส่วนจำกัด ศรีบูรณคอมพิวเตอร์-การพิมพ์ 2554) 203-204.

³⁴ ราชกิจจานุเบกษา, ‘พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2554’, เล่ม 128 ตอนที่ 33 ก, 10 พฤษภาคม 2554.

³⁵ ราชกิจจานุเบกษา, ‘ประกาศแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี’, เล่ม 128 ตอนพิเศษ 87 ง, 8 สิงหาคม 2554.

ความขัดแย้งและสร้างความชอบธรรมทางการเมืองได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ปัญหาไม่ได้อยู่ที่สูตรการคำนวณที่นั้น แต่อยู่ที่ความขัดแย้งเชิงโครงสร้างที่ฝังลึกในสังคม

3) การปฏิรูประบบเลือกตั้งและผลการปฏิรูปภายใต้รัฐธรรมนูญปี 2560

รัฐธรรมนูญปี 2560 เกิดขึ้นหลังการรัฐประหารเดือนพฤษภาคม 2557 โดยรัฐบาลทหารภายใต้การนำของ พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2557 โดยมีทั้งหมด 48 มาตรา และนำมาสู่การจัดตั้งองค์กรสำคัญ 5 องค์กรซึ่งเข้ามาเกี่ยวข้องกับการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ อันได้แก่ 1) สภานิติบัญญัติแห่งชาติ 2) คณะรัฐมนตรี 3) สภาปฏิรูปแห่งชาติ 4) คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ และ 5) คณะรักษาความสงบแห่งชาติ³⁶ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้กำหนดกรอบในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญใหม่ไว้ในมาตรา 35 โดยให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน และมุ่งหวังให้เป็นที่ยอมรับนับถือของสากล สอดคล้องกับประเพณีวัฒนธรรม วิถีชีวิตของคนไทย และสภาพปัญหาของประเทศ โดยมีกลไกที่มีประสิทธิภาพในการปฏิรูป สร้างความปรองดอง และกำหนดแนวทางและสร้างกลไกที่มีประสิทธิภาพในการขจัดทุจริตและประพฤติมิชอบ³⁷ ทั้งนี้ การยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เกิดขึ้นถึง 2 ครั้ง โดยครั้งแรกเป็นร่างรัฐธรรมนูญที่ยกร่างโดยคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญที่มี ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธาน แต่สภาปฏิรูปแห่งชาติไม่เห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ และนำมาสู่การร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อีกครั้ง ในครั้งนี้มีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธานคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ผ่านการเห็นชอบจากสภาปฏิรูปแห่งชาติ แต่เนื่องจากรัฐบาลมีความเห็นว่าควรจะต้องผ่านการทำประชามติ จึงนำมาสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญในปี 2558 สำคัญคือ การกำหนดให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งในการดำเนินการให้มีการออกเสียงประชามติ³⁸

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้จัดให้มีการลงประชามติร่างรัฐธรรมนูญขึ้นในวันที่ 7 สิงหาคม 2559 มีผู้มีสิทธิออกเสียงลงประชามติ 50,071,589 คน มาใช้สิทธิ 29,740,677 คน คิดเป็นร้อยละ 59.40 ลงประชามติเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญ 16,820,402 เสียง คิดเป็นร้อยละ 61.35 ไม่เห็นชอบ 10,598,037 เสียง คิดเป็นร้อยละ 38.65 และลงประชามติในคำถามพ่วงที่ให้สมาชิกวุฒิสภาร่วมเลือกนายกรัฐมนตรีกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในช่วง 5 ปีแรก

³⁶ ราชกิจจานุเบกษา, ‘รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557’, เล่ม 131 ตอนที่ 55 ก, 22 กรกฎาคม 2557.

³⁷ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, *ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560* (สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2562).

³⁸ ราชกิจจานุเบกษา, ‘รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2558’, เล่ม 132 ตอนที่ 64 ก, 15 กรกฎาคม 2558.

ที่ว่า “ท่านเห็นชอบหรือไม่ว่า เพื่อให้การปฏิรูปประเทศเกิดความต่อเนื่องตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ สมควรกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลว่าในระหว่าง 5 ปีแรกนับแต่วันที่รัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ ให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี” มีผู้ใช้สิทธิลงประชามติเห็นชอบ 15,132,050 คิดเป็นร้อยละ 58.07 และไม่เห็นชอบ 10,926,648 เสียง คิดเป็นร้อยละ 41.93³⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้ประกาศใช้ในวันที่ 6 เมษายน 2560 ถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 20 ของไทย

ในส่วนของการปฏิรูปการเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่แต่ได้แก้ไขระบบเลือกตั้งโดยนำระบบเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสม (mixed member apportionment system: MMA) มาใช้ ระบบเลือกตั้งนี้แม้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมาจากทั้งระบบสัดส่วนและระบบแบ่งเขตเลือกตั้ง แต่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีบัตรเลือกตั้งเพียงหนึ่งใบเท่านั้น โดยใช้คะแนนเสียงเลือกตั้งในระบบเขตทุกเขตทั่วประเทศมาคำนวณหาจำนวนที่นั่งที่พึงมีในระบบสัดส่วนให้กับพรรคการเมืองที่ส่งสมัครรับเลือกตั้งในระบบสัดส่วน หลังจากนั้นจะมีการคำนวณว่าพรรคการเมืองใดจะได้รับการจัดสรรที่นั่งในระบบสัดส่วนเพิ่มเติมจำนวนเท่าไร แต่ต้องไม่มากกว่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พึงมีที่ได้คำนวณไว้ ทั้งนี้ การจัดการเลือกตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญปี 2560 จนถึงปี 2568 เกิดขึ้น 2 ครั้ง ครั้งแรกคือการเลือกตั้งวันที่ 24 มีนาคม 2562 และมีการเลือกตั้งทั่วไปอีกครั้งในวันที่ 14 พฤษภาคม 2566 ซึ่งเกิดขึ้นหลังการแก้ไขรัฐธรรมนูญในปี 2564 เพื่อแก้ไขกติกาการเลือกตั้ง โดยกลับไปใช้ระบบเลือกตั้งแบบ MMM ที่เป็นระบบเลือกตั้งแบบผสมระหว่างหนึ่งเขตหนึ่งคนที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 400 ที่นั่ง และแบบสัดส่วนโดยใช้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้งที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 100 ที่นั่ง โดยไม่ได้กำหนดเกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำในการคำนวณที่นั่งในระบบสัดส่วน และให้ประชาชนมีบัตรเลือกตั้ง 2 ใบ โดยใบหนึ่งใช้เลือกสมาชิกสภาผู้แทนในระบบเขต และอีกใบใช้เลือกตัวแทนในระบบสัดส่วน

กรณีการเลือกตั้งทั่วไปในปี 2562 มีผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 51,214,120 คน มาใช้สิทธิเลือกตั้งในระบบเขต 38,341,644 คน คิดเป็นร้อยละ 74.87 มีผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบสัดส่วน 2,917 คน และระบบแบ่งเขตเลือกตั้ง 11,181 คน มีพรรคการเมืองส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในระบบสัดส่วน 77 พรรค และในระบบแบ่งเขตเลือกตั้ง 81 พรรค ผลการเลือกตั้งมีพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งในระบบแบ่งเขตเลือกตั้ง 9 พรรค คือ พรรคเพื่อไทย 136 ที่นั่ง พรรคพลังประชารัฐ 97 ที่นั่ง พรรคภูมิใจไทย 39 ที่นั่ง พรรคประชาธิปัตย์ 33 ที่นั่ง พรรคอนาคตใหม่ 31 ที่นั่ง พรรคชาติไทยพัฒนา 6 ที่นั่ง พรรคประชาชาติ 6 ที่นั่ง และพรรคชาติพัฒนาและพรรครวมพลังประชาชาติไทย ได้พรรคละ 1 ที่นั่ง ส่วนระบบ

³⁹ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, ‘ข้อมูลสถิติการออกเสียงประชามติ พ.ศ.2559’ (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2559) <https://www.ect.go.th/web-upload/migrate/download/article/article_20170519073438.pdf> สืบค้นเมื่อ 1 กันยายน 2568.

เลือกตั้งแบบสัดส่วน มีพรรคการเมืองได้รับการเลือกตั้ง 25 พรรค คือ พรรคอนาคตใหม่ 50 ที่นั่ง พรรคประชาธิปัตย์ 20 ที่นั่ง พรรคพลังประชารัฐ 19 ที่นั่ง พรรคภูมิใจไทย 12 ที่นั่ง พรรคเสรีรวมไทย 10 ที่นั่ง พรรคเศรษฐกิจใหม่ 6 ที่นั่ง พรรคเพื่อชาติ 5 ที่นั่ง พรรคชาติไทยพัฒนา 4 ที่นั่ง พรรครวมพลังประชาชาติไทย 4 ที่นั่ง พรรคพลังท้องถิ่นไท 3 ที่นั่ง พรรคชาติพัฒนา 2 ที่นั่ง พรรคครูไทยเพื่อประชาชน 2 ที่นั่ง และพรรคไทยศรีวิไลย์ พรรคประชาชนปฏิรูป พรรคประชาชาติ พรรคประชากรธรรมไทย พรรคประชาธิปไตยใหม่ พรรคประชาชนนิยม พรรคประชาภิวัฒน์ พรรคพลเมืองไทย พรรคพลังชาติไทย พรรคพลังไทยรักไทย พรรคพลังธรรมใหม่ พรรคพลังปวงชนไทย ได้ที่นั่งในระบบ สัดส่วนพรรคละ 1 ที่นั่ง⁴⁰

และกรณีการเลือกตั้งทั่วไปปี 2566 มีผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 52,195,920 คน มาใช้สิทธิเลือกตั้ง ในระบบเขต 39,514,939 คน คิดเป็นร้อยละ 75.71 มาใช้สิทธิแบบบัญชีรายชื่อ 39,514,912 คน คิดเป็นร้อยละ 75.70 มีพรรคการเมืองส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในระบบเขต 70 พรรค ผู้สมัครรวม 4,781 คน และมีพรรคการเมืองส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ 67 พรรค ผู้สมัครรวม 1,898 คน ผลการเลือกตั้ง ผู้ได้รับเลือกตั้งแบบแบ่งเขต 11 พรรค คือ พรรคก้าวไกล 112 ที่นั่ง พรรคชาติไทยพัฒนา 9 ที่นั่ง พรรคชาติพัฒนากล้า 1 ที่นั่ง พรรคไทยสร้างไทย 5 ที่นั่ง พรรคประชาชาติ 7 ที่นั่ง พรรคประชาธิปัตย์ 22 ที่นั่ง พรรคพลังประชารัฐ 39 ที่นั่ง พรรคเพื่อไทย 112 ที่นั่ง พรรคเพื่อไทรวมพลัง 2 ที่นั่ง พรรคภูมิใจไทย 68 ที่นั่ง พรรครวมไทยสร้างชาติ 23 ที่นั่ง และผลการเลือกตั้งระบบสัดส่วน มี 17 พรรคการเมืองได้รับเลือกตั้ง โดยมี 11 พรรคการเมืองที่ได้ที่นั่งเพียง 1 ที่นั่ง ส่วนพรรคที่ได้ ที่นั่งในระบบสัดส่วนมากที่สุดคือพรรคก้าวไกล 39 ที่นั่ง รองลงมาคือพรรคเพื่อไทย 29 ที่นั่ง พรรครวมไทยสร้างชาติ 13 ที่นั่ง พรรคประชาธิปัตย์และพรรคภูมิใจไทยพรรคละ 3 ที่นั่ง และ พรรคประชาชาติ 2 ที่นั่ง⁴¹

⁴⁰ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, ข้อมูลสถิติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2562 (กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด สหยาบล็อกและการพิมพ์, 2563). <https://www.ect.go.th/ect_th/download/article/article_20201002121233.pdf> สืบค้นเมื่อ 1 กันยายน 2568.

⁴¹ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, ข้อมูลสถิติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2566 (กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด สหยาบล็อกและการพิมพ์, 2566) <https://www.ect.go.th/web-upload/1x ff0d34e409a13ef56eea54c52a291126/m_document/2028/21360/file_download/bed084d15e44d121196b713d93506bb8.pdf> สืบค้นเมื่อ 1 กันยายน 2568.

ผลจากการปฏิรูประบบเลือกตั้งในรัฐธรรมนูญปี 2560 ซึ่งได้นำระบบเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมมาใช้ โดยหลังการเลือกตั้งครั้งแรกในปี 2562 รัฐบาลใหม่ นำโดยพรรคพลังประชารัฐ ซึ่งได้เสนอชื่อพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้าคณะรัฐประหารเป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลภายใต้แกนนำของพรรคพลังประชารัฐเป็นรัฐบาลที่มาจากหลายพรรคการเมือง นอกจากนี้ การจัดตั้งรัฐบาลในครั้งนี้เป็นผลสำคัญจากบทเฉพาะกาล มาตรา 272 แห่งรัฐธรรมนูญปี 2560 ที่ในช่วง 5 ปีแรกให้วุฒิสภาลงคะแนนเสียงเลือกนายกรัฐมนตรีร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งวุฒิสภาชุดดังกล่าวแต่งตั้งภายใต้อำนาจของคณะรัฐประหาร แม้รัฐบาลนำโดยพรรคพลังประชารัฐจะสามารถอยู่จนเกือบครบวาระ แต่รัฐบาลชุดนี้ก็ต้องเผชิญหน้ากับการต่อต้านจากกลุ่มคนรุ่นใหม่ และกลุ่มผู้สนับสนุนของพรรคอนาคตใหม่และพรรคเพื่อไทย ที่สะท้อนให้เห็นว่าแม้ระบบเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมจะทำให้เกิดระบบหลายพรรคการเมืองที่อำนาจทางการเมืองกระจุกกระจายซึ่งทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพเชิงกลไกแต่ก็เปราะบางทางการเมือง อย่างไรก็ตาม หลังการเลือกตั้งทั่วไปใหม่อีกครั้งในปี 2566 ภายใต้กติกาเลือกตั้งที่ถูกแก้ไขใหม่โดยหันกลับไปใช้ระบบเลือกตั้งแบบ MMM แต่ด้วยผลของรัฐธรรมนูญมาตรา 272 ส่งผลให้พรรคที่ได้คะแนนเสียงเป็นอันดับหนึ่ง เช่น พรรคก้าวไกลซึ่งจัดตั้งขึ้นแทนพรรคอนาคตใหม่ไม่อาจจะจัดตั้งรัฐบาลได้สำเร็จ ส่งผลให้พรรคอันดับสอง เช่น พรรคเพื่อไทยได้เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลแทน โดยการรวบรวมคะแนนเสียงจากกลุ่มอำนาจเดิมในการร่วมจัดตั้งรัฐบาลและได้รับเสียงสนับสนุนจากวุฒิสมาชิกบางกลุ่ม

ภายใต้การนำของรัฐบาลพรรคเพื่อไทยรัฐบาลยังคงขาดเสถียรภาพ เนื่องจากปัญหาจริยธรรมที่ส่งผลให้ต้องเปลี่ยนตัวนายกรัฐมนตรี จากนายเศรษฐา ทวีสิน มาเป็นนางสาวแพทองธาร ชินวัตร บุตรสาวคนเล็กของนายทักษิณ ชินวัตร อย่างไรก็ตาม นางสาวแพทองธาร ก็ถูกศาลรัฐธรรมนูญพิพากษาให้สิ้นสุดความเป็นนายกรัฐมนตรีเนื่องจากปัญหาจริยธรรมจากกรณีคลิปเสียงพุดคุยเป็นการส่วนตัวกับสมเด็จอฮุนเซน ประธานวุฒิสภาและเป็นอดีตนายกรัฐมนตรีกัมพูชาเกี่ยวกับปัญหาความขัดแย้งชายแดนไทย-กัมพูชา นำมาสู่การจับชั่วคราวเมื่อไม่กี่วันที่ผ่านมา พรรคประชาชนซึ่งตั้งแทนพรรคก้าวไกลหันมาสนับสนุนนายอนุทิน ชาญวีรกูล หัวหน้าพรรคภูมิใจไทยให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เนื่องจากพรรคของตนเองไม่มีตัวแทนที่จะเสนอชิงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอันเป็นผลมาจากที่พรรคก้าวไกลถูกยุบ โดยพรรคนี้อ้างอิงข้อหาที่ไม่ได้ร่วมรัฐบาล แต่เสนอให้พรรคภูมิใจไทยขับเคลื่อนการแก้ไขรัฐธรรมนูญและให้ยุบสภาภายใน 4 เดือน นอกจากนี้ยังเสนอให้รัฐบาลต้องคงสถานะเป็นรัฐบาลเสียงข้างน้อย ดังนั้น การเมืองไทยนับจากนี้ยังคงอยู่ภายใต้โจทย์ที่สำคัญคือ ความพยายามขับเคลื่อนการแก้ไขรัฐธรรมนูญภายใต้สถานการณ์วิกฤติเศรษฐกิจจากนโยบายการขึ้นภาษีของประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์ ของสหรัฐอเมริกา และปัญหาความขัดแย้งระหว่างไทยกับกัมพูชา

สรุป

จากการศึกษาการปฏิรูประบบเลือกตั้งไทยภายใต้รัฐธรรมนูญปี 2540 ปี 2550 และปี 2560 พบว่า สาเหตุของการปฏิรูปส่วนใหญ่เกิดจากความขัดแย้งทางการเมืองและวิกฤติความชอบธรรมของรัฐบาลในอดีต โดยมีเจตนารมณ์เพื่อสร้างเสถียรภาพทางการเมืองและส่งเสริมประชาธิปไตยให้เข้มแข็งขึ้น อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งในแต่ละครั้งกลับไม่สามารถบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ได้อย่างยั่งยืน กล่าวคือ รัฐธรรมนูญปี 2540 แม้ระบบเลือกตั้งแบบผสม MMM จะช่วยสร้างรัฐบาลที่มีเสถียรภาพและส่งเสริมการแข่งขันเชิงนโยบาย แต่ความสำเร็จของพรรคไทยรักไทยในการจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวที่เข้มแข็ง ส่งผลให้กลไกในสภาไม่อาจทำหน้าที่ในการตรวจสอบถ่วงดุลรัฐบาลได้ และผลจากปัญหาความชอบธรรมในการบริหารนโยบายในหลายนโยบายของรัฐบาลนำมาสู่การเคลื่อนไหวต่อต้านจากประชาชนที่รู้จักกันในนาม กลุ่มคนเสื้อเหลืองวิกฤติความขัดแย้งทางการเมืองครั้งนี้มาสู่การรัฐประหารในที่สุด ส่วนรัฐธรรมนูญปี 2550 การปรับเปลี่ยนระบบเลือกตั้งโดยยกเลิกเกณฑ์ขั้นต่ำร้อยละ 5 และการแบ่งประเทศเป็น 8 เขตเลือกตั้ง ทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็กมีโอกาสดำเนินการเลือกตั้งมากขึ้น ส่งผลให้การเมืองไทยกลับไปสู่ระบบหลายพรรคการเมืองเช่นที่เคยเกิดขึ้นก่อนการปฏิรูประบบเลือกตั้ง แต่กลับไม่สามารถสร้างรัฐบาลที่มีเสถียรภาพได้ และความขัดแย้งทางการเมืองยังคงดำรงอยู่จนนำมาสู่การรัฐประหารอีกครั้งในปี 2557 และรัฐธรรมนูญปี 2560 ซึ่งได้นำระบบจัดสรรปันส่วนผสม (MMA) มาใช้ และการแก้ไขระบบเลือกตั้งในภายหลังโดยนำระบบเลือกตั้งผสมแบบ MMM มาใช้ใหม่ และแม้มีเป้าหมายเพื่อแก้ไขปัญหาระบบพรรคเล็กพรรคน้อยจากระบบเลือกตั้งแบบ MMA แต่ผลการเลือกตั้งยังคงแสดงให้เห็นถึงความเปราะบางของระบบการเมืองไทย โดยเฉพาะเมื่อบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญมาตรา 272 ที่ให้วุฒิสภานายกรัฐมนตรีร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในช่วง 5 ปีแรก ทำให้พรรคการเมืองที่ชนะการเลือกตั้งเป็นอันดับหนึ่ง เช่น พรรคก้าวไกลซึ่งไม่ได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกวุฒิสภามีเสียงข้างมากไม่สามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ ขณะที่พรรคอันดับสอง เช่น พรรคเพื่อไทย แม้จะจัดตั้งรัฐบาลได้เป็นผลสำเร็จแต่ก็ไม่สามารถรักษาเสถียรภาพของรัฐบาลไว้ได้เนื่องจากปัญหาจริยธรรมของนายกรัฐมนตรีส่งผลให้นำมาสู่การจัดตั้งรัฐบาลอีกครั้งโดยพรรคภูมิใจไทยที่กลายเป็นรัฐบาลเสียงข้างน้อย จากการสนับสนุนของพรรคประชาชนและเงื่อนไขการให้รัฐบาลต้องขับเคลื่อนการแก้ไขรัฐธรรมนูญและยุบสภาใน 4 เดือน โดยสรุป การปฏิรูประบบเลือกตั้งในประเทศไทยที่ผ่านมาสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามในการออกแบบกติกาทางการเมืองเพื่อแก้ไขปัญหาในอดีต แต่การเปลี่ยนแปลงเหล่านั้นยังคงไม่สามารถสร้างประชาธิปไตยที่เข้มแข็งและยั่งยืนได้ เนื่องจากปัญหาทางการเมืองของไทยมีความซับซ้อนมากกว่าแค่ระบบเลือกตั้ง การปฏิรูปที่แท้จริงจึงต้องอาศัยเจตนารมณ์ร่วมกันของทุกฝ่ายในสังคม และต้องมองข้ามเพียงแค่กลไกเชิงเทคนิคไปสู่การสร้างบรรทัดฐานทางการเมืองที่ยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

อภิปรายผล

การศึกษาการปฏิรูประบบเลือกตั้งไทยที่ผ่านมา สามารถนำมาอภิปรายผลใน 2 ประเด็นสำคัญ ดังนี้

1. การปฏิรูประบบเลือกตั้งกับความไม่แน่นอนของผลลัพธ์

ข้อถกเถียงสำคัญจากวรรณกรรมเกี่ยวกับการปฏิรูประบบเลือกตั้งมักตั้งอยู่บนคำถามที่ว่า การเปลี่ยนแปลงกติกาการเลือกตั้งจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงคุณภาพของระบบการเมืองได้จริงหรือไม่ เพียงใด ภายใต้กรอบคิดของสถาบันนิยมใหม่มักตั้งสมมติฐานว่า กติกาที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของ ตัวแสดงทางการเมือง และส่งผลต่อผลลัพธ์ในเชิงระบบ เช่น เสถียรภาพของรัฐบาล ระดับการมีส่วนร่วมทางการเมือง และความเชื่อมั่นต่อสถาบันทางการเมือง อย่างไรก็ตาม งานการศึกษาจำนวนหนึ่ง ตั้งข้อสังเกตเชิงวิพากษ์ต่อสมมติฐานนี้ เช่น งานของ Bowler และ Donovan⁴² ชี้ให้เห็นว่า ผลการปฏิรูประบบเลือกตั้งในหลายประเทศอาจมีลักษณะจำกัดต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ในระดับโครงสร้าง ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มการมีส่วนร่วมทางการเมือง ความเชื่อมั่นหรือประสิทธิภาพทางการเมืองของประชาชน และข้อเสนอนี้ยังสะท้อนว่าผลลัพธ์ในเชิงประจักษ์มิได้สอดคล้องกับ ข้อสมมติฐานเชิงทฤษฎีของสถาบันนิยมใหม่อย่างตรงไปตรงมา แต่จำเป็นต้องพิจารณาปัจจัย เชิงโครงสร้างและบริบทอื่นประกอบ เช่น สภาพเศรษฐกิจ ระดับความเหลื่อมล้ำ โครงสร้างทางสังคม บทบาทสื่อมวลชน และความเข้มแข็งของพรรคการเมือง เช่นเดียวกับข้อเสนอในงานของ Renwick⁴³ ที่ว่า การศึกษาการปฏิรูประบบเลือกตั้งไม่ควรจำกัดอยู่เพียงการวิเคราะห์ผลลัพธ์ แต่ควรให้ความสำคัญ กับกระบวนการ และตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนเงื่อนไขทางการเมืองที่เอื้อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง การมุ่งเน้นเฉพาะผลลัพธ์อาจทำให้ละเลยพลวัตเชิงอำนาจที่เป็นแรงขับเคลื่อนสำคัญของการปฏิรูป ในหลายกรณีการเปลี่ยนแปลงกติกาเลือกตั้งมิได้มีเป้าหมายหลักเพื่อยกระดับคุณภาพประชาธิปไตย แต่เป็นกลไกเชิงยุทธศาสตร์ของชนชั้นนำทางการเมืองที่ต้องการรักษาฐานอำนาจ ลดความเสี่ยง จากการแข่งขัน หรือฟื้นฟูความชอบธรรมทางการเมือง เช่นเดียวกับข้อเสนอของ Norris ในหนังสือ เรื่อง Electoral Change since 1945⁴⁴ ที่ขยายความเข้าใจต่อสาเหตุของการปฏิรูประบบเลือกตั้ง ว่าเป็นผลมาจากปัจจัยหลายมิติ ทั้งการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการแข่งขันทางการเมืองที่ก่อให้เกิด การจัดตั้งพันธมิตรหรือการเกาะกลุ่มทางการเมืองรูปแบบใหม่ วิฤติความชอบธรรมที่บั่นทอน ความไว้วางใจของสาธารณชนต่อรัฐบาล และแรงผลักดันจากภาคประชาชนที่เรียกร้องให้มีการใช้

⁴² Bowler, S. and Donovan, T. *The Limits of Electoral Reform* (Oxford University Press 2013).

⁴³ Renwick, A. *'The Politics of Electoral Reform'* (Cambridge University Press 2010) <<https://scispace.com/pdf/the-politics-of-electoral-reform-changing-the-rules-of-37ykg8h0j.pdf>> สืบค้นเมื่อ 5 กุมภาพันธ์ 2569.

⁴⁴ ดูเพิ่มเติมใน สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์, *ระบบเลือกตั้งเปรียบเทียบ* (สยามปริทัศน์ 2561) 184.

ประชามติเพื่อสร้างความชอบธรรมแก่การเปลี่ยนแปลงกติกาเลือกตั้ง แนวคิดนี้สะท้อนว่า การปฏิรูปมิใช่กระบวนการทางเทคนิค แต่เป็นกระบวนการทางการเมืองที่ฝังตัวอยู่ในบริบทความขัดแย้งและการต่อรองอำนาจ เมื่อประยุกต์กรอบวิเคราะห์ดังกล่าวกับกรณีประเทศไทย พบว่า พลวัตของการปฏิรูประบบเลือกตั้งมีลักษณะสอดคล้องกับข้อถกเถียงในวรรณกรรมข้างต้น กล่าวคือ รัฐธรรมนูญปี 2540 เกิดขึ้นภายใต้บริบทของความต้องการการปฏิรูปการเมืองเพื่อแก้ไขปัญหาความไร้เสถียรภาพและความอ่อนแอของพรรคการเมือง ซึ่งสะท้อนตรรกะของการออกแบบสถาบันเพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพและความเข้มแข็งของระบบพรรคการเมือง อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญปี 2550 และ 2560 เกิดภายหลังการรัฐประหาร และอยู่ภายใต้บริบทที่กลุ่มอำนาจนำมีบทบาทกำหนดทิศทางการออกแบบกติกาเลือกตั้ง การเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งในช่วงเวลาดังกล่าวจึงอาจตีความได้ว่า เป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์การจัดวางโครงสร้างการแข่งขันทางการเมืองเพื่อควบคุมหรือจำกัดอำนาจของฝ่ายการเมืองบางกลุ่ม ขณะเดียวกัน การแก้ไขกติกาการเลือกตั้งในช่วงหลังยังสะท้อนแรงกดดันและเสียงเรียกร้องจากภาคประชาชนและพรรคการเมืองพลเรือน ซึ่งมีลักษณะสอดคล้องกับข้อเสนอของ Norris ที่ว่า การปฏิรูปมักเกิดจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างแรงกดดันจากสังคมกับการคำนวณเชิงยุทธศาสตร์ของชนชั้นนำ อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาผลลัพธ์ในระยะยาว จะเห็นได้ว่า การเปลี่ยนแปลงกติกาเลือกตั้งของไทยยังไม่สามารถรับประกันเสถียรภาพทางการเมืองได้อย่างยั่งยืน ดังปรากฏการรัฐประหารถึงสองครั้งหลังรัฐธรรมนูญปี 2540 ดังนั้น กรณีของไทยจึงสนับสนุนข้อโต้แย้งในวรรณกรรมที่ว่า การปฏิรูประบบเลือกตั้งมิได้เป็นคำตอบเชิงเทคนิคต่อปัญหาการเมือง หากแต่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการต่อรองเชิงอำนาจในบริบทที่มีความขัดแย้งเชิงโครงสร้าง การอธิบายผลของการปฏิรูปจึงควรบูรณาการทั้งมิติสถาบัน ตัวแสดงทางการเมือง และเงื่อนไขทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อหลีกเลี่ยงข้อสรุปแบบรวบรัดที่ว่า การเปลี่ยนแปลงกติกาจะนำไปสู่การเมืองที่ดีขึ้น

2. ความท้าทายของการเปลี่ยนผ่านและเงื่อนไขสู่ประชาธิปไตยที่มั่นคง

ผลการศึกษาเน้นย้ำถึงความสำคัญของเงื่อนไขในการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยที่สำเร็จซึ่งไม่ใช่แค่การออกแบบสถาบันทางการเมืองเพื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย เช่น การปฏิรูประบบเลือกตั้ง แต่กรณีของไทยแสดงให้เห็นว่าแม้จะมีการปฏิรูประบบเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้งหลายครั้ง แต่กระบวนการดังกล่าวยังไม่สามารถสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคง (Consolidated Democracy) ได้ เนื่องจากสถาบันทางการเมืองและกลไกอื่นๆ นอกเหนือจากการเลือกตั้งยังคงมีอำนาจในการบิดเบือนผลลัพธ์ทางการเมือง ซึ่งขัดแย้งกับหลักการที่ว่า ประชาธิปไตยที่มั่นคงควรเป็นเกมการเมืองเดียวที่แท้จริง (the only game in town)⁴⁵ ที่ทุกฝ่ายต้องยอมรับกติกานี้ร่วมกัน

⁴⁵ Linz, J. and Stepan, A. 'Toward Consolidated Democracies', *The Global Divergence of Democracies*, Edited by Diamond, L. and Plattner, M. (The Johns Hopkins University Press 2001) 93-95.

อีกทั้งยังพบว่าการเมืองไทยภายใต้บริบทของรัฐธรรมนูญปี 2540-2560 เป็นการเมืองที่มีการแบ่งขั้วการเมืองและขาดฉันทามติเชิงระบบ ซึ่งจากการศึกษานี้พบว่าการปฏิรูประบบเลือกตั้งแต่ละครั้งกลับยิ่งสร้างความแตกแยกและส่งเสริมการเผชิญหน้าในรูปแบบของประชาธิปไตยแบบเสียงข้างมาก (Majoritarian Democracy) ที่มุ่งเน้นการเอาชนะมากกว่าการหาทางประนีประนอม ความล้มเหลวในการสร้างฉันทามติเชิงระบบจึงเป็นรากฐานของความเปราะบางที่ทำให้การเมืองไทยติดกับดักของวิกฤติการเมืองและการรัฐประหารอย่างต่อเนื่อง

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะต่อการปฏิรูประบบเลือกตั้ง

การวางเป้าหมายให้กับการปฏิรูประบบเลือกตั้งแม้จะมีความสำคัญ แต่จากผลการศึกษาสิ่งที่มีความท้าทายและไม่ควรละเลยคือการหาฉันทามติร่วมกันของตัวแสดงต่าง ๆ และยึดมั่นในกติการ่วมกันเพื่อให้กติกาเกิดผลอย่างแท้จริงและยั่งยืน

2. ข้อเสนอแนะต่อการพัฒนาพรรคการเมือง

การพัฒนาพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันที่เข้มแข็งยังคงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการพัฒนาประชาธิปไตยและการทำให้ประชาธิปไตยมั่นคง ซึ่งการปฏิรูประบบเลือกตั้งเป็นหนึ่งในกลไกที่สำคัญ แต่ก็ยังเป็นเพียงปัจจัยภายนอกเท่านั้น ดังนั้น การจะพัฒนาให้พรรคการเมืองเข้มแข็งต้องอาศัยปัจจัยภายในพรรคการเมืองเองที่จะพัฒนาพรรคการเมืองให้เป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง และยืนอยู่บนฐานของการไม่แบ่งขั้วทางการเมืองโดยเหตุผลของความขัดแย้ง กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาเกือบ 3 ทศวรรษ การเผชิญหน้ากันของฝ่ายการเมืองสร้างผลกระทบไม่แพ้แต่พรรคการเมืองแต่เป็นโครงสร้างการเมืองทั้งระบบ และส่งผลต่อเศรษฐกิจ และสังคมที่กลุ่มคนในสังคมหันมาเผชิญหน้ากัน ประเด็นเหล่านี้ไม่ส่งผลดีต่อการพัฒนาประชาธิปไตย ดังนั้น การหาวิธีการประนีประนอมจึงเป็นสิ่งจำเป็นยิ่งต่อการพัฒนาการเมืองไทยในอนาคต รวมถึงกติกากเลือกตั้งที่ต้องหาฉันทามติร่วมกัน

บรรณานุกรม

กฎหมาย

- ราชกิจจานุเบกษา. (2540). ‘รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย’. เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก, 11 ตุลาคม.
- ราชกิจจานุเบกษา. (2550). ‘ประกาศแต่งตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ’. เล่ม 124 ตอนที่ 1 ก, 3 มกราคม.
- ราชกิจจานุเบกษา. (2550). ‘รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย’. เล่ม 124 ตอนที่ 47 ก, 24 สิงหาคม.
- ราชกิจจานุเบกษา. (2554). ‘ประกาศแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี’. เล่ม 128 ตอนพิเศษ 87 ง, 8 สิงหาคม.
- ราชกิจจานุเบกษา. (2554). ‘พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2554’. เล่ม 128 ตอนที่ 33 ก, 10 พฤษภาคม.
- ราชกิจจานุเบกษา. (2554). ‘รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2554’. เล่ม 128 ตอนที่ 13 ก, 4 มีนาคม.
- ราชกิจจานุเบกษา. (2557). ‘รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557’. เล่ม 131 ตอนที่ 55 ก, 22 กรกฎาคม.
- ราชกิจจานุเบกษา. (2558). ‘รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2558’. เล่ม 132 ตอนที่ 64 ก, 15 กรกฎาคม.

เอกสารภาษาไทย

- จิราภรณ์ คำจันทร์. (2560). ‘ปัญหาการสร้างฉันทามติและการออกแบบสถาบันการเมืองในรัฐธรรมนูญไทย’. *วารสารสังคมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์* (2560) 47 เล่ม 1, 133-156.
- จิราภรณ์ คำจันทร์. (2562). *ประชาธิปไตยที่ไม่ตั้งมั่น*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน.
- ชูศักดิ์ จุฑาธุช. (2555). *ระบบเศรษฐกิจและพัฒนาการเศรษฐกิจไทย*. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ ส. เสริมมิตรการพิมพ์.
- ไชยวัฒน์ คำชู และนิธิ เนื่องจำนงค์. (2559). *การเมืองเปรียบเทียบ: ทฤษฎี แนวคิด และกรณีศึกษา*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- นพรัตน์ วงศ์วิทยาพานิชย์. (2550). *การก่อเกิดรัฐบาลพรรคเดียวในการเมืองไทย: ศึกษากรณีพรรคไทยรักไทย*. วิทยานิพนธ์หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ผู้จัดการออนไลน์. (15 ธันวาคม 2551). “อภิสิทธิ์” ชนะโหวต 235 เสียง เป็นว่าที่นายกรัฐมนตรี 27. <https://mgronline.com/politics/detail/9510000147091>.
- มนตรี รูปสุวรรณ. (2542). *เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

- ลิขิต อีร์เวคิน. (2544). *วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย (พิมพ์ครั้งที่ 8)*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศาสตรินทร์ ต้นสุน. (2557). ในความเหมือนและความต่างกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. *วารสารรัฐศาสตร์ปริทรรศน์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์*, 1(1) (มกราคม-มิถุนายน), 32-56.
- สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์. (2545). *การพัฒนาเศรษฐกิจการเมืองของประเทศไทย (พิมพ์ครั้งที่ 5)*. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2544). *ข้อมูล สถิติ และผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2544*. กรุงเทพฯ: เดอะ มาสเตอร์ เจอร์นัล จำกัด.
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2548). *การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2548*. https://www.ect.go.th/ect_th/download/article/article_20160713115155.pdf.
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2551). *ข้อมูลสถิติ และผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2550*. กรุงเทพฯ: บริษัทรุ่งศิลป์การพิมพ์ (1977) จำกัด. https://www.ect.go.th/ect_th/download/article/article_20170509150020.pdf.
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2555). *ข้อมูลสถิติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2554*. บริษัทรุ่งศิลป์การพิมพ์ (1977) จำกัด. https://www.ect.go.th/ect_th/download/article/article_20170405163102.pdf.
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2559). *ข้อมูลสถิติการออกเสียงประชามติ พ.ศ.2559*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. https://www.ect.go.th/web-upload/migrate/download/article/article_20170519073438.pdf.
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2559). *ข้อมูลสถิติการออกเสียงประชามติ เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2550*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. https://www.ect.go.th/web-upload/migrate/download/article/article_20170607195003.pdf.
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2563). *ข้อมูลสถิติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2562*. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด สหยาบล็อกและการพิมพ์. https://www.ect.go.th/ect_th/download/article/article_20201002121233.pdf.
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2566). *ข้อมูลสถิติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2566*. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด สหยาบล็อกและการพิมพ์. https://www.ect.go.th/web-upload/1xff0d34e409a13ef56eea54c52a291126/m_document/2028/21360/file_download/bed084d15e44d121196b713d93506bb8.pdf

- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2562). *ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560*. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์. (2551). “การเลือกตั้งและระบบเลือกตั้ง.” ใน ม.ร.ว.พยุหติสาณ ชุมพล และ เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา (บรรณาธิการ). *คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย เล่ม 2*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 98-118.
- สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์. (2561). *ระบบเลือกตั้งเปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ: สยามปริทัศน์.
- สุทธชัย ยิ้มประเสริฐ. (2551). *สายธารประวัติศาสตร์ประชาธิปไตยไทย (พิมพ์ครั้งที่ 2)*. กรุงเทพฯ: พี.เพรส.
- เสนีย์ คำสุข. (2558). *มิติประชาธิปไตยในการเลือกตั้งทั่วไป 3 กรกฎาคม 2554: มิติการแข่งขันจากการจัดตั้งผู้สมัครของพรรคการเมือง 41 พรรค*. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์. (2554). *ไทย, ฌัฐพจน์ ยืนยงและศราวุธ อารีย์ (บรรณาธิการ). เอเชียรายปี 2554/2011*. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด ศรีบุรณคอมพิวเตอร์-การพิมพ์, 203-204.

เอกสารภาษาอังกฤษ

- Bowler, S. and Donovan, T. (2013). *The Limits of Electoral Reform*. Oxford University Press.
- Economist Intelligence Unit Limited. (2025). *Democracy Index 2024*. <https://static.poder360.com.br/2025/03/the-economist-democracia-.pdf>.
- Huntington, S. (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press.
- Linz, J. and Stepan, A. (2001). *Toward Consolidated Democracies*. The Global Divergence of Democracies. Edited by Larry Diamond and Marc F. Plattner. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- McFaul, M. ‘The Fourth Wave of Democracy and Dictatorship: Noncooperative Transitions in the Postcommunist World’, (2002) 54 no. 2, *World Politics*, pp. 212–244. <http://www.jstor.org/stable/25054183>.
- Renwick, A. (2010). *The Politics of Electoral Reform* <https://scispace.com/pdf/the-politics-of-electoral-reform-changing-the-rules-of-37yks8h0j.pdf> สืบค้นเมื่อ February 5, 2026.

- Sartori, G. (1997). *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. New York: New York University Press.
- Sorensen, G. (ed.). (2008). *Democracy and Democratization*. 3rd. Boulder: Westview press.
- Diamond, L. (May 22, 2011). *A Fourth Wave or False Start? Democracy after the Arab Spring*. *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/articles/middle-east/2011-05-22/fourth-wave-or-false-start>.

ศาลรัฐธรรมนูญ กับ หลักศาลต้องไม่พิพากษาเกินคำขอ (*Ne ultra petita*) : บทสำรวจเบื้องต้นและตัวอย่างของต่างประเทศ

Constitutional Courts and the “*Ne ultra petita*” Principle: Preliminary Study and Foreign Experiences

Received : 6 ม.ค. 2569

ภวดี ธนากร

Revised : 22 เม.ย. 2569

Pawat Thanakorn

Accepted : 23 เม.ย. 2569

กองรัฐธรรมนูญต่างประเทศ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

Foreign Constitution Division, the Office of the Constitutional Court

นิติกร จิรจิตติกาลกิจ

Nitikon Jirathitikankit

กองรัฐธรรมนูญต่างประเทศ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

Foreign Constitution Division, the Office of the Constitutional Court

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งศึกษาเกี่ยวกับหลัก “ศาลต้องไม่พิพากษาเกินคำขอ” (*Ne ultra petita*) ในฐานะปรากฏการณ์ทางนิติศาสตร์และหลักปฏิบัติสากลในการพิจารณาคดี ซึ่งเป็นที่ถกเถียงในปัจจุบัน ทั้งในเชิงนิยามและการยอมรับในทางปฏิบัติ และยังปรากฏในบริบทคดีรัฐธรรมนูญของประเทศไทย โดยเริ่มต้นจากการสำรวจบทนิยามและแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง จากนั้นจึงสำรวจกรณีศึกษาเชิงเปรียบเทียบของต่างประเทศ ได้แก่ อินโดนีเซีย อินเดีย โคลอมเบีย และเยอรมนี ซึ่งต่างแสดงให้เห็นถึงการยกเว้นหลักการดังกล่าวในการพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ

ทั้งนี้ จากการศึกษาเชิงคุณภาพผ่านการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง พบว่า หลัก “ศาลต้องไม่พิพากษาเกินคำขอ” (*Ne ultra petita*) อาจได้รับการยกเว้นอย่างชอบธรรมในกรณีที่เกี่ยวข้องกับสัญญาทางกฎหมายหรือภาวะที่รัฐล้มเหลวที่จะปฏิบัติตามหน้าที่ อันกระทบสิทธิของประชาชนและสาธารณประโยชน์อย่างกว้างขวาง รวมไปถึงกรณีพิทักษ์ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญในบริบทที่ผลประโยชน์แห่งชาติและสิทธิในการตัดสินใจด้วยตนเองของรัฐอาจถูกระทบ

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาปรากฏข้อสังเกตว่า งานศึกษาเกี่ยวกับหลัก “ศาลต้องไม่พิพากษาเกินคำขอ” (*Ne ultra petita*) ยังคงมีอยู่อย่างจำกัด ไม่ว่าจะเป็นกรณีศึกษาเฉพาะประเทศหรืออาณาบริเวณ หรืองานศึกษาเชิงเปรียบเทียบก็ดี ผู้เขียนหวังว่าบทความฉบับนี้จะเป็นประโยชน์สำหรับการขยายพรมแดนทางวิชาการ ตลอดจนเป็นองค์ความรู้ที่สามารถปรับใช้ได้จริงในการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญและการพิจารณาทบทวนเกี่ยวกับข้อกฎหมายและหลักการที่เกี่ยวข้องต่อไป

คำสำคัญ :

หลักศาลต้องไม่พิพากษาเกินคำขอ, สัญญาทางกฎหมาย, สิทธิในการตัดสินใจด้วยตนเอง

Abstract

This article aims to explore the “*Ne ultra petita*” principle as a legal phenomenon and a universally recognised judicial practice that remains subjected to disputes regarding its definitions and acceptance, particularly within the Thai constitutional jurisprudence. It begins by providing relevant definitions and theories regarding the principle. It then examines case studies from Indonesia, India, Colombia and Germany, which demonstrate recognized exceptions to the principle in constitutional rulings. This article utilises a qualitative methodology through a literature review of relevant sources.

The study finds that deviations from the principle may be justified in cases concerning legal vacuum and a state’s failure in fulfilling duties, which seriously undermine public interests and rights. This is also the case in upholding constitutional supremacy when national interest and self-determination are at stake.

Nonetheless, this study reveals that research on the “*Ne ultra petita*” principle remains scarce, either concerning country-specific and area-focused or comparative analyses. I hope that these findings will serve to expand the scholarly frontier and provide practical knowledge applicable to judicial decision-making and the review of relevant legal provisions.

Keywords:

“*Ne ultra petita*” principle, legal vacuum, self-determination

1. ความนำ

ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 18/2568 เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 210 วรรคหนึ่ง (2)¹ ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า “ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รัฐสภา มีอำนาจริเริ่มหรือแสดงความต้องการเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ แต่ต้องให้ประชาชน ออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่เสียก่อน ทั้งนี้ การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติ หมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐสภา มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ แต่รัฐสภาไม่อาจให้ประชาชนเลือกผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้โดยตรง และการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องมีการจัดให้มีการออกเสียงประชามติสามครั้ง ได้แก่ ครั้งที่หนึ่ง ให้ประชาชนออกประชามติว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ ครั้งที่สอง ให้ประชาชนออกเสียงประชามติเกี่ยวกับการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ว่ามีวิธีการและเนื้อหาที่สำคัญอย่างไร และครั้งที่สาม ภายหลังรัฐสภาจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสร็จแล้ว ให้ประชาชนออกเสียงประชามติว่าเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ อนึ่ง การออกเสียงประชามติครั้งที่หนึ่งและครั้งที่สองอาจดำเนินการพร้อมกันในคราวเดียวได้”

สืบเนื่องจากคำวินิจฉัยดังกล่าว นำมาซึ่งข้อสังเกตเกี่ยวกับประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยว่าเกินไปกว่าประเด็นที่ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภามีมติโดยเสียงข้างมากเห็นด้วยที่จะให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 210 วรรคหนึ่ง (2) หรือไม่² โดยเฉพาะในประเด็นที่ว่า “ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รัฐสภา มีอำนาจริเริ่มหรือแสดงความต้องการเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ หรือไม่”

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 210 ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(2) พิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรอิสระ
 ฯลฯ

² ประเด็นที่ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเห็นด้วยที่ให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 210 วรรคหนึ่ง (2) ได้แก่ (1) รัฐสภา มีอำนาจพิจารณาและลงมติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่มีการเพิ่มหมวด 15/1 การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยที่ยังไม่มีการดำเนินการจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่า ประชาชนประสงค์ จะให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่เสียก่อนได้หรือไม่ (2) หากรัฐสภา มีอำนาจพิจารณาและลงมติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้แล้ว การดำเนินการจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่า ประชาชนประสงค์จะให้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ สามารถกระทำภายหลังที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว โดยทำพร้อมกับการทำประชามติว่า ประชาชนเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ ได้หรือไม่ อย่างไร และ (3) รัฐสภา จะพิจารณาและลงมติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่มีบทบัญญัติให้จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยยังไม่ได้มีการทำประชามติว่าประชาชนประสงค์จะให้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ได้หรือไม่

ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า “...ทั้งนี้ การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติ หมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และรัฐสภาไม่อาจให้ประชาชนเลือกผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้โดยตรง...” นำมาซึ่งข้อถกเถียงที่ว่า กรณีดังกล่าวเป็นการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญที่ขัดแย้งกับ “หลักศาลต้องไม่พิพากษาเกินคำขอ (*Ne ultra petita*)” หรือไม่

กรณีที่เกิดขึ้นทำให้วนระลึกถึงข้อถกเถียงเกี่ยวกับสถานะขององค์กรวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของประเทศไทยว่าควรเป็น “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” หรือ “ศาลรัฐธรรมนูญ” ในขั้นของการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยในขณะนั้น ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้ชี้ให้เห็นถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับสถานะของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็น “องค์กรทางการเมือง” มากกว่า “องค์กรตุลาการ” อันส่งผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะองค์กรวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะวิธีพิจารณาที่แต่เดิมนั้นมีลักษณะไม่เปิดเผยและไม่มีหลักประกันขั้นพื้นฐานในวิธีพิจารณาเหมือนดังเช่นวิธีพิจารณาคดีทั่วไปขององค์กรศาล³ ทั้งนี้ ในการพิจารณาความเป็น “องค์กรตุลาการ” ของศาลรัฐธรรมนูญนั้น ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ อธิบายว่ามีเกณฑ์ในการพิจารณา ได้แก่

(1) สิ่งที่จะเสนอให้ศาลพิจารณาจะต้องเป็นข้อโต้แย้งหรือข้อพิพาทที่เกิดขึ้นแล้ว ไม่ใช่เป็นการถามปัญหาหรือการขอคำแนะนำ

(2) แม้จะมีข้อพิพาทแล้ว ถ้าคู่ความหรือคู่กรณีไม่นำคดีมาสู่ศาล ศาลจะยกข้อพิพาทนั้นมาพิจารณาก็ได้และ**ศาลจะพิพากษาเกินคำขอมิได้** เพราะศาลไม่ใช่องค์กรทางการเมืองที่สามารถมีดุลพินิจกระทำการได้กว้างขวาง และหากศาลจะยกข้อพิพาทนั้นขึ้นมาพิจารณาเองก็ถือว่าเป็นการกระทำนอกเหนือเขตอำนาจ

(3) ศาลจะมีวิธีพิจารณาที่ให้คู่ความหรือคู่กรณีได้โต้แย้งกันได้มิใช่เป็นการฟังความข้างเดียว โดยวิธีพิจารณานั้น จะต้องมีมาตรฐาน 5 ประการ คือ (1) จะต้องพิจารณาคดีโดยเปิดเผย (2) จะต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้แสดงความคิดเห็นก่อนการวินิจฉัย (3) จะต้องให้สิทธิคู่กรณีตรวจสอบเอกสารที่เกี่ยวข้องกับตนเอง (4) จะต้องเปิดโอกาสให้คัดค้านตุลาการได้ และ (5) คำวินิจฉัยหรือคำสั่งจะต้องให้เหตุผลประกอบ

(4) คำวินิจฉัยมีผลในทางกฎหมายให้ต้องปฏิบัติตาม หรือเรียกว่า คำวินิจฉัยมีผลผูกพัน กล่าวคือ เมื่อมีคำวินิจฉัยแล้วก็ต้องปฏิบัติตาม มิเช่นนั้นก็จะมีการบังคับคดีและหากไม่ยอมปฏิบัติตามอีกก็จะมีบทลงโทษต่อไป ดังนั้น คำพิพากษาจึงเป็นเกณฑ์ประเภทหนึ่งเหมือนกับกฎหมาย หากแต่ต่างกันตรงที่กฎหมายเป็นกฎเกณฑ์ที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่เพียงแต่เฉพาะบุคคลในคดีเท่านั้น

³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ (สำนักศึกษาอบรมกฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา 2563) 213 - 214.

(*inter partes*) แต่ในคำพิพากษาแม้โดยหลักจะผูกพันเฉพาะคู่ความในคดีซึ่งเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 145 แต่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะยกเว้นหลักดังกล่าวเนื่องจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลผูกพันทุกองค์กร (*erga omnes*) ไม่เพียงแต่เฉพาะคู่ความในคดีเท่านั้น⁴

ดังนั้น จะเห็นว่า หลักศาลต้องไม่พิพากษาเกินคำขอ (*Ne ultra petita*) เป็นคุณลักษณะหนึ่งของความเป็นองค์กรตุลาการของศาลรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่า กรณีมีความจำเป็นที่จะต้องทำการสำรวจตรวจสอบหลักการดังกล่าวรวมถึงกรณีศึกษาของต่างประเทศที่น่าสนใจ เพื่อที่จะสามารถนำไปใช้ในการทำความเข้าใจบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญให้ดียิ่งขึ้น โดยในที่นี้แบ่งเนื้อหาการนำเสนอออกเป็นสองส่วน คือ ส่วนที่ว่าด้วยนิยามและขอบเขตของหลักศาลต้องไม่พิพากษาเกินคำขอ (*Ne ultra petita*) และส่วนที่ว่าด้วยกรณีศึกษาของต่างประเทศ

2. นิยามและขอบเขตของหลักศาลต้องไม่พิพากษาเกินคำขอ (*Ne ultra petita*)

ในนานาอารยประเทศ ศาลเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการดำเนินการให้ได้มาซึ่งความยุติธรรมในสังคม ในห้วงทศวรรษที่ผ่านมาปรากฏให้เห็นถึงพลวัตคำตัดสินของศาลทั่วโลกที่อาศัยกลไกทางตุลาการเพื่อคุ้มครองหรือบังคับใช้สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของปัจเจก โดยเฉพาะกลุ่มเปราะบางที่ถูกสิทธิรอนสิทธิตลอดมา ในปี ค.ศ. 2018 *Open Society Justice Initiative* ได้รายงานถึงปรากฏการณ์ที่ศาลสูงสุดทั่วโลกมีคำพิพากษาที่ส่งเสริมเสรีภาพในการแสดงออก และประกันความคุ้มครองแก่บุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ⁵ อันเป็นบรรทัดฐานที่ยังผลผูกพันต่อสาธารณะในด้านสิทธิมนุษยชนและแนวการตีความทางกฎหมาย มิใช่เป็นคุณเฉพาะแก่คู่ความในคดีเท่านั้น⁶ สังเกตได้ว่าการพิจารณาตัดสินคดี ศาลสามารถใช้อำนาจหน้าที่อย่างแผ่กว้าง โดยคำนึงถึงประโยชน์ของสังคมและความเป็นธรรมแห่งกรณี ด้วยเหตุนี้ ขอบเขตอำนาจองค์กรตุลาการจึงต้องถูกจำกัดด้วยหลักสากลต่าง ๆ ซึ่งประการหนึ่งที่สำคัญ คือ หลักศาลต้องไม่พิพากษาเกินคำขอ (*Ne ultra petita*)⁷

⁴ เพิ่งอ้าง 216 – 228.

⁵ โปรดดูกรณีตัวอย่าง ในคำพิพากษาศาลอุทธรณ์สูงสุดแห่งฮ่องกง (Hong Kong Court of Final Appeal) ที่ 14/2022 ลงวันที่ 28 เมษายน 2566 เรื่อง *Sham Tsz Kit (the “Appellant”) v Secretary for Justice (“SJ”)* และในคำพิพากษาศาลสูงสุดแห่งสาธารณรัฐอินเดีย (Supreme Court of India) ที่ 76/2016 ลงวันที่ 6 กันยายน 2561 เรื่อง *Navtej Singh Johar vs Union Of India Ministry Of Law And Justice*.

⁶ Erika Dailey, ‘Using the Courts to Change the World: Insights from Experience’ (Open Society Justice Initiative, 26 November 2018) <<https://www.justiceinitiative.org/voices/using-courts-change-world-insights-experience>> สืบค้นเมื่อ 24 ธันวาคม 2568.

⁷ Attila Tanzi, ‘Ultra petita’ (Oxford Public International Law, November 2019) <<https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law-mpeipro/e2239.013.2239/law-mpeipro-e2239>> สืบค้นเมื่อ 30 ธันวาคม 2568.

“*Ne ultra petita*” หรือ หลักศาลต้องไม่พิพากษาเกินคำขอ หมายถึง หลักที่เรียกร้องให้องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัย (adjudicative body) คดีความทั้งปวง จะต้องไม่ตัดสินประเด็นพิพาทเกินกว่าที่ได้รับการ “ร้องขอ”⁸ โดยหลักดังกล่าวได้รับการยอมรับทั่วไปในระดับสากลในระบบกฎหมายภายในและระบบกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil law) หรือระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common law) จากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ยังพบว่า หลักศาลต้องไม่พิพากษาเกินคำขอ สืบรากฐานย้อนกลับไปในนับตั้งแต่สมัยอาณาจักรโรมัน⁹ ทั้งนี้ ในบางประเทศกฎหมายวิธีพิจารณาความบางฉบับได้บัญญัติห้ามมิให้ศาลสามารถมีคำตัดสินเกินกว่าคำขอของคู่ความในคดี ซึ่งในกรณีคดีอาญานั้นจะต้องเป็นเรื่องที่รับฟ้องโดยอัยการแล้วจึงส่งฟ้องต่อศาล ขณะที่ในกฎหมายวิธีพิจารณาความของศาลบางประเภทในประเทศอีกจำนวนหนึ่ง มีได้บัญญัติเอาไว้อย่างชัดเจนให้ศาลสามารถมีคำตัดสินที่จำกัดเฉพาะเพียงต่อประเด็นที่ได้ร้องขอโดยคู่ความในคดี ซึ่งในบทความฉบับนี้จะหยิบยกกรณีศึกษาที่สะท้อนข้อเท็จจริงข้างต้นต่อไป

จากนิยามและข้อเท็จจริงดังกล่าวสังเกตได้ว่า หลักศาลต้องไม่พิพากษาเกินคำขอ สัมพันธ์อย่างลึกซึ้งกับ “หลักนิติธรรม” ในทิศทางตามกัน¹⁰ กล่าวคือ การที่ศาลสามารถมีคำตัดสิน¹¹ ได้อย่างจำกัดเพียงเฉพาะในขอบเขตที่ได้รับการร้องขอนั้น คือ การใช้อำนาจอย่างได้สัดส่วนตามความจำเป็นแห่งอรรถคดี กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือความจำเป็นในการที่จะให้ความยุติธรรม ค้ำครองสิทธิเสรีภาพ หรือคลี่คลายความเดือดร้อนตามที่ได้ปรากฏและกระทบต่อผู้ร้องขอแล้ว ผู้นั้นจึงได้นำเสนอข้อเท็จจริงพร้อมกับความประสงค์ดังกล่าวต่อศาลเองผ่านกระบวนการยุติธรรม ในอีกแง่หนึ่ง หากศาลสามารถตัดสินคดีได้เกินกว่าคำขอ ซึ่งไม่จำกัดเพียงเฉพาะต่อความประสงค์และข้อเท็จจริงที่ผู้ร้องนำเสนอ ย่อมหมายถึงการใช้อำนาจที่มีลักษณะแผ่กว้างอยู่แล้วโดยพื้นฐานอย่างตามอำเภอใจ ดังนั้น ในภาพใหญ่ การใช้อำนาจขององค์กรของรัฐอันหมายรวมถึงองค์กรตุลาการ อย่างได้สัดส่วนตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ ถือเป็นเครื่องบ่งชี้สถานการณ์ด้านนิติธรรมในประเทศนั้น ๆ

⁸ Aaron X. Fellmeth and Maurice Horwitz, ‘Non ultra petita (partium)’ (Oxford Reference, 2011) <<https://www.oxfordreference.com/display/10.1093/acref/9780195369380.001.0001/acref-9780195369380-e-1478>> สืบค้นเมื่อ 30 ธันวาคม 2568.

⁹ Agnieszka Laskowska-Hulisz, ‘Ne eat iudex ultra petita partium from Roman law to modern times. Remarks on the background of the Polish civil process’ (2017) 3 Platforma Czasopism KUL 407, 426.

¹⁰ Erich Parpart, ‘Thammasat Law Professor Challenges Deputy PM’s Claim on Constitutional Court Rulings Beyond Petition Scope’ (Thai Enquirer, 17 October 2025) <<https://www.thaienquirer.com/61373/thammasat-law-professor-challenges-deputy-pms-claim-on-constitutional-court-rulings-beyond-petition-scope/>> สืบค้นเมื่อ 30 ธันวาคม 2568.

¹¹ ในบทความนี้ “คำตัดสินของศาล” ใช้เรียกรวมถึงคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ คำพิพากษาศาลฎีกา และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ในฐานะองค์กรวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามบริบทของประเทศนั้น ๆ.

อย่างไรก็ดี เหตุปรากฏว่าศาลต้องไม่พิพากษาเกินคำขอ นั้น ได้รับการยกเว้นในการพิจารณาตัดสินคดีในบางกรณี โดยก่อให้เกิดข้อถกเถียงอย่างแพร่หลายว่า การกระทำเช่นนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และหากยกเว้นได้จริงจะมีความชอบธรรมและเหมาะสมในกรณีใดหรือมีเงื่อนไขอย่างไรบ้าง จากประเด็นปัญหาข้างต้นได้ปรากฏคำอธิบายที่สมเหตุสมผลบางประการ ในทางทฤษฎีการที่จะยกเว้นให้ศาลสามารถมีคำตัดสินที่เกินกว่าคำขอได้นั้น เกี่ยวข้องกับหลักกฎหมายอื่น ๆ เช่น “หลักศาลต้องรู้กฎหมาย” (*Jura novit curia*)¹² คือ เนื่องจากศาลมีหน้าที่รู้กฎหมายทั้งปวง กรณีจึงสมเหตุสมผลที่อาจจะหยิบยกบทบัญญัติหรือข้อพิจารณาอื่น ๆ ที่อาจเกี่ยวเนื่องกับบรรทัดคดี แต่ไม่ได้ถูกบรรจุไว้ในคำร้องขอหรือไม่ได้รับฟ้องในการให้ศาลพิจารณา ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความยุติธรรมอย่างแท้จริงต่อกรณีดังกล่าว โดยเฉพาะในกรณีที่ผู้ร้องขอตั้งกล่าวรวมถึงอัยการ (ในกรณีคดีอาญา) อาจไม่สามารถระบุถึงหลักฐานหรือข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้อย่างเพียงพอ จนอาจเป็นผลให้ผู้กระทำความผิดไม่ได้รับโทษทั้งหมดตามสมควร หรือกระทั่งล่อนวลพ้นจากความรับผิดชอบใด ๆ ทั้งนี้ การพิจารณาพิพากษาเกินคำขอบนฐานเหตุผลดังกล่าวได้ปรากฏให้เห็นในคำพิพากษาของศาลอาญาระหว่างประเทศในคดีที่เกี่ยวข้องกับการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ (genocide) และอาชญากรรมสงคราม (war crime)¹³ อันเป็นประเด็นละเอียดอ่อนที่ต้องแสวงหาหลักฐานอย่างถี่ถ้วน พิจารณาทนียบกับการกระทำอย่างรัดกุม และพิจารณาพฤติการณ์ของผู้ถูกกล่าวหาอย่างเคร่งครัด จนศาลจำเป็นต้องมีส่วนร่วมในการแสวงหาและพิจารณาหลักฐานเพิ่มเติม ซึ่งนำไปสู่การกำหนดโทษที่นอกเหนือจากขอบเขตเดิมในทำนองเดียวกัน เช่นเดียวกับคดีอาญาในระบบกฎหมายภายใน กรณีที่ศาลเห็นว่าหลักฐานต่าง ๆ ที่อัยการได้ระบุในคำฟ้องยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์

นอกจากนี้ “หลักความยินยอม” (Principle of consent)¹⁴ ยังเป็นเหตุผลพื้นฐานที่วางหลักให้ศาลต้องไม่พิพากษาเกินคำขออีกด้วย กล่าวคือ ประเด็นที่ศาลได้รับการร้องขอให้พิจารณาย่อมหมายถึงการยินยอมอย่างชัดแจ้งต่อเรื่องนั้น ทั้งในฝ่ายโจทก์หรือผู้ร้องเองที่บรรจุประเด็นพร้อมหลักฐานที่หยิบยกเสนอ เช่นเดียวกับในฝ่ายจำเลยหรือผู้ถูกร้องที่ได้รับทราบประเด็นและข้อกล่าวหาดังกล่าวเพื่อโต้แย้งแล้ว

¹² Barbara Bazanth, ‘AN UNRESOLVED QUESTION: OPTIONAL DECLARATIONS AT THE INTERSECTION OF *JURA NOVIT CURIA*, COMPETENCE-COMPETENCE, AND *NON ULTRA PETITA*’ (2022) 54 New York University Journal of International Law and Politics 1053, 1053-1064.

¹³ โปรดดูกรณีตัวอย่าง ในคำพิพากษาศาลอาญาระหว่างประเทศแห่งรวันดา (International Criminal Tribunal for Rwanda) ที่ ICTR-96-4 เรื่อง Prosecutor v. Akayesu ลงวันที่ 2 กันยายน 2541

¹⁴ International Institute for the Unification of Private Law, ‘Principles of Transnational Civil Procedure, Appendix: Rules of Transnational Civil Procedure (A Reporters’ Study)’ (January 2005) 12-13.

การพิพากษาเกินคำขออนุญาตเกินกว่าอำนาจหน้าที่ขององค์กรตุลาการ อย่างไรก็ตาม ในงานวิชาการที่ศึกษาภาพรวมของกรณีต่าง ๆ ที่ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซียได้มีคำวินิจฉัยเกินกว่าที่ร้องขอ¹⁷ พบว่ารัฐธรรมนูญและกฎหมายวิธีพิจารณาความของศาลรัฐธรรมนูญ ไม่ได้บัญญัติห้ามเอาไว้อย่างชัดเจน มีให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกินกว่าคำขอ

ดังปรากฏให้เห็นในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 007/PUU-III/2005¹⁸ อันเป็นข้อพิพาทตามรัฐธรรมนูญเลขที่ 40/2004 ว่าด้วยระบบประกันสังคมแห่งชาติ (Act no. 40/2004 Regarding the National Social Security System: NSSS)¹⁹ มาตรา 5 วรรคหนึ่ง วรรคสาม วรรคสี่และวรรคห้า ประกอบมาตรา 52 ว่าเป็นอำนาจหน้าที่บริหารจัดการของรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลท้องถิ่น (Local government) หรือทั้งสององค์กร โดยบทสรุปแห่งคดี คือ รัฐบาลกลางเท่านั้นที่ได้รับอำนาจหน้าที่ด้านการบริหารจัดการระบบประกันสังคมของประเทศ อย่างไรก็ตาม ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญได้อ้างถึงส่วนของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ไม่ได้รับการร้องขอให้พิจารณาแต่เป็นส่วนหนึ่งของมาตราเดียวกัน ทั้งนี้ โดยอ้างถึงความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันอย่างแบ่งแยกมิได้ (unity) อภิปรายเพิ่มเติมได้ดังต่อไปนี้

ในส่วนผู้เกี่ยวข้องในคดี ผู้ร้องประกอบด้วย 1. สถานิติบัญญัติจังหวัด 2. หน่วยงานสาธารณสุขจังหวัด และ 3. สมาคมสาธารณสุขจังหวัด ร่วมกันในฐานะตัวแทนจังหวัด ส่วนผู้ถูกร้องประกอบด้วย รัฐมนตรี 4 รายจาก 1. กระทรวงกฎหมายและสิทธิมนุษยชน 2. กระทรวงสาธารณสุข 3. กระทรวงมหาดไทย และ 4. กระทรวงกิจการสังคม นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญยังได้เรียกพยานบุคคลและองค์กรผู้เชี่ยวชาญเพื่อให้ความเห็นต่อประเด็นที่เกี่ยวข้องด้วย

สำหรับคำร้อง คำให้การของผู้ถูกร้อง และความเห็นพยาน อันเป็นสาระสำคัญของคดีนั้น ผู้ร้องได้ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ว่าอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการระบบประกันสังคมเป็นของรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลท้องถิ่น หรือทั้งสอง และองค์กรใดบ้างที่จะสามารถบริหารจัดการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวได้ ทั้งนี้ ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาได้มีการตีความให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกลางเท่านั้น โดยดำเนินงานผ่านบริษัทความรับผิดชอบจำกัดของรัฐ (State Limited Liability Company) เพียงไม่กี่แห่ง

ฝั่งผู้ร้องอ้างว่า รัฐบาลท้องถิ่นพึงมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการระบบประกันสังคมของประเทศ โดยอ้างถึงอารัมภบทและบทบัญญัติบางมาตราของรัฐธรรมนูญ อันเป็นเนื้อหาสาระเกี่ยวกับภารกิจแห่งรัฐ การวางหลักความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิด้านประกันสังคม (Right to social security)

¹⁷ Manatche Lapsi Christiano Situmorang and Suteki, 'Ultra Petita Decision of the Constitutional Court in Test Constitution (Something Perspective Law Progressive)' (2022) 5 International Journal of Social Science And Human Research 5149, 5149.

¹⁸ Constitutional Court of the Republic of Indonesia, Decision No. 007/PUU-III/2005.

¹⁹ Act no. 40/2004 Regarding the National Social Security System. art. 5.

กับสวัสดิการขั้นพื้นฐานและสิทธิมนุษยชน พร้อมกันนี้ผู้ร้องยังได้อ้างถึงรัฐบัญญัติเลขที่ 32/2004 ว่าด้วยรัฐบาลท้องถิ่น (Act No. 32/2004 on Local Government)²⁰ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่และรูปแบบภารกิจของรัฐบาลท้องถิ่น โดยอธิบายในส่วนของกฎหมายดังกล่าวข้างต้นได้ดังนี้

ในส่วนรัฐธรรมนูญ อารัมภบทกำหนดไว้ว่า “... ในการที่จะจัดตั้งรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐ... (พึงมีหน้าที่) ในการที่จะผดุงไว้ซึ่งสวัสดิการขั้นพื้นฐานแห่งรัฐ” โดยได้รับการขยายความต่อไปในมาตรา 28H วรรคสาม ซึ่งบัญญัติไว้อย่างตรงตามถ้อยคำว่า “บุคคลพึงมีสิทธิในประกันสังคม ซึ่งจะเปิดโอกาสให้บุคคลนั้นสามารถพัฒนาได้อย่างสมบูรณ์ในฐานะมนุษย์ที่มีศักดิ์ศรี” ดังนั้น วิเคราะห์ร่วมกันจะพบว่า ตามบทบัญญัติดังกล่าวรัฐธรรมนูญให้ความสำคัญกับระบบประกันสังคมในฐานะสวัสดิการแห่งรัฐและสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมือง และความหมายอีกนัยหนึ่งสิทธิด้านประกันสังคมถือเป็นสิทธิมนุษยชนในบริบทของประเทศอินโดนีเซีย ทั้งนี้ สาระสำคัญที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย คือ ถ้อยคำว่า “รัฐพึงมีหน้าที่พัฒนาระบบประกันสังคม...” ในมาตรา 34 นั้น หมายความว่า รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลท้องถิ่น หรือทั้งสอง

ในส่วนรัฐบัญญัติเลขที่ 32/2004 ว่าด้วยรัฐบาลท้องถิ่น มาตรา 16 มาตรา 22 มาตรา 136 มาตรา 140 วรรคหนึ่ง และมาตรา 167 บัญญัติเกี่ยวกับประเภทภารกิจต่าง ๆ ที่รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ พิจารณาแล้วเห็นว่าสอดคล้องตามความในรัฐธรรมนูญ มาตรา 32 (4) ที่กำหนดให้ “การใช้บังคับอำนาจหน้าที่ด้านการบริหารจัดการระบบประกันสังคมตามความในมาตรานี้พึงให้มีมาตรการกำกับโดยกฎหมาย” ตามตรรกะของผู้ร้องเงื่อนไขข้างต้นกำหนดให้อำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการระบบประกันสังคมต้องถูกกำกับโดยกฎหมาย และเนื่องจากรัฐบัญญัติฉบับนี้ก็ได้บัญญัติในมาตราข้างต้นเกี่ยวกับภารกิจต่าง ๆ ที่รัฐบาลท้องถิ่นพึงมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเฉพาะรัฐบาลกลาง ตามหลักการกระจายอำนาจ (Concurrent government affairs) ครอบคลุมถึงภารกิจในด้านสาธารณสุข ด้วยเหตุผลดังกล่าว ในทรรศนะของผู้ร้อง ภารกิจด้านสาธารณสุขหมายความว่ารวมถึงการบริหารจัดการระบบประกันสังคมด้วย และเนื่องจากได้บัญญัติไว้เป็นกฎหมายแล้วนั้น รัฐบัญญัติฉบับนี้จึงได้บัญญัติตามเงื่อนไขตามความในรัฐธรรมนูญมาตรา 34 (4) ซึ่งได้เปิดโอกาสไว้เรียบร้อยแล้ว

อย่างไรก็ดี ผู้ร้องได้ให้การโต้แย้งโดยสาระสำคัญสอดคล้องในทิศทางเดียวกันกับความเห็นของพยาน กล่าวคือ รัฐบาลกลางเท่านั้นที่มีอำนาจหน้าที่บริหารจัดการระบบประกันสังคม ทั้งนี้ ผู้ร้องได้ให้เหตุผลหลัก 4 ประการ ได้แก่ ประการแรก ในทางปฏิบัติสากลมีเพียงรัฐบาลกลางเท่านั้นที่มีอำนาจหน้าที่บริหารจัดการระบบประกันสังคมของประเทศแม้แต่ในประเทศสหพันธรัฐก็ตาม (federation) ประการที่สอง ระบบประกันสังคมแบบเฉพาะกลุ่มอาชีพได้รับการบริหารจัดการโดยรัฐบาลกลางมาก่อนแล้ว ปรากฏว่าสามารถรับมือได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อภาวะที่ผู้ใช้สิทธิเคลื่อนย้ายถิ่นฐานอย่าง

²⁰ Act No. 32/2004 on Local Government. art. 16, 22, 136, 140 (1) and 167.

สม่ำเสมอ ฉะนั้น เชื่อได้ว่ารัฐบาลกลางเท่านั้นที่จะสามารถบริหารจัดการระบบประกันสังคมระดับประเทศ อันยอมเผชิญอุปสรรคลักษณะดังกล่าว ประการที่สาม งบประมาณด้านระบบประกันสังคมมีที่มาโดยตรงจากการจัดเก็บภาษี อันจะดำเนินการดังกล่าวได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้เป็นการเฉพาะ และประการที่สี่ การจัดเก็บภาษีเงินว่าถือเป็นภารกิจด้านการคลัง (fiscal affairs) ซึ่งรัฐบัญญัติเลขที่ 32/2004 ว่าด้วยรัฐบาลท้องถิ่นนั้นบัญญัติไว้เองว่า ไม่สามารถกระจายอำนาจหน้าที่ดังกล่าวให้แก่รัฐบาลท้องถิ่น

นอกจากนี้ ในส่วนความเห็นของพยานผู้เชี่ยวชาญต่าง ๆ ถ้อยคำในมาตรา 5 ของรัฐบัญญัติเลขที่ 40/2004 ว่าด้วยระบบประกันสังคมนั้น เมื่อพิจารณาร่วมกันในแต่ละวรรคแล้วเปิดโอกาสให้สามารถตีความได้ 4 รูปแบบที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ รูปแบบแรก วรรคหนึ่งบัญญัติให้องค์กรประกันสังคมใด ๆ ต้องจัดตั้งขึ้นโดยมีบทบัญญัติแห่งกฎหมาย (established by law) ที่มีเนื้อหาสาระเป็นการจัดตั้งองค์กรนั้น ๆ โดยเฉพาะและโดยตรงซึ่งเป็นการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวไปด้วย ดังนั้น จึงเป็นเหตุให้ขัดหรือแย้งกับวรรคสามของมาตราเดียวกัน ซึ่งบัญญัติให้องค์กรตามวรรคนี้เป็นองค์กรประกันสังคมตามรัฐบัญญัติฉบับนี้โดยอัตโนมัติ เพราะองค์กรส่วนหนึ่งตามวรรคสามนั้นไม่ได้ถูกจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย รูปแบบที่สอง วรรคสามได้บัญญัติให้องค์กรตามวรรคนี้เป็นองค์กรประกันสังคมโดยอัตโนมัติแล้ว และประกอบกับสภาพข้อเท็จจริงที่ไม่ปรากฏว่ามีเหตุจำเป็น (required) ให้ต้องจัดตั้งองค์กรประกันสังคมอื่นใดนอกเหนือจากนี้แล้ว ดังนั้น จึงไม่เปิดโอกาสให้จัดตั้งองค์กรประกันสังคมอื่นได้อีก ซึ่งมีความหมายรวมถึงการจัดตั้งองค์กรประกันสังคมระดับท้องถิ่นด้วยรูปแบบที่สาม องค์กรประกันสังคมอื่นใดที่นอกเหนือจากวรรคสาม สามารถจัดตั้งขึ้นได้ตามวรรคสี่ โดยให้ดำเนินการดังกล่าวภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย (under law) และรูปแบบสุดท้าย วรรคสี่มีความหมายโดยนัยให้องค์กรประกันสังคมใด ๆ ต้องจัดตั้งขึ้นโดยมีกฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับที่เป็นการจัดตั้งองค์กรนั้น ๆ เป็นรายองค์กร ด้วยเหตุนี้ จึงขัดหรือแย้งกับวรรคสามที่กำหนดให้องค์กรตามวรรคดังกล่าว เป็นองค์กรประกันสังคมตามรัฐบัญญัติเลขที่ 40/2004 ว่าด้วยระบบประกันสังคมโดยอัตโนมัติ

จากประเด็นปัญหาข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงพิจารณาวินิจฉัยให้รัฐบัญญัติเลขที่ 40/2004 ว่าด้วยระบบประกันสังคม มาตรา 5 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และให้สิ้นสุดผลใช้บังคับ พร้อมกันนี้ได้ปฏิเสธคำร้องส่วนที่เหลือของผู้ร้อง คือ มาตรา 5 วรรคหนึ่ง และมาตรา 52 ของรัฐบัญญัติฉบับเดียวกัน ทั้งนี้ พิจารณาได้ว่าศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยเกินคำขอ เพราะศาลได้หยิบยกรวรรคสอง ของมาตรา 5 เพื่ออ้างถึงการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องข้างต้น ซึ่งผู้ร้องไม่ได้บรรจุไว้ในคำร้องที่ขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้ อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้เหตุผลว่า วรรคสอง มีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและไม่สามารถแบ่งแยกออกจากวรรคอื่น ๆ ของมาตราเดียวกันได้ในการพิจารณา

ด้วยเหตุผลดังกล่าวหากศาลให้วรรคสอง มีผลใช้บังคับต่อไปขณะที่วรรคอื่น ๆ ของมาตรานี้ ที่เกี่ยวเนื่องกันมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญสิ้นสุดผลใช้บังคับ ก็ย่อมหลงเหลือวรรคนี้ ที่ยังก่อให้เกิดปัญหาต่อไปอยู่

3.2 สาธารณรัฐอินเดีย

สำหรับสาธารณรัฐอินเดียปรากฏให้เห็นถึงกรณีที่ศาลสูงสุดได้พิพากษาเกินคำขอในคดีรัฐธรรมนูญ โดยมุ่งหมายให้เกิดผลการเปลี่ยนผ่านทางสังคมอย่างเป็นลำดับขั้นสืบเนื่องจากรายละเอียด และผลบังคับตามคำพิพากษา ทั้งนี้ คำพิพากษาดังกล่าวได้วางหลักเกี่ยวกับการร่างกฎหมายฉบับใหม่ อันเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ที่สิทธิสตรีในระดับพื้นฐานที่สุดได้รับการคุ้มครองอย่างรัดกุมและครอบคลุมบริบททางพฤติกรรมและความเสี่ยงที่วิวัฒนาการร่วมสมัย

ดังปรากฏในคำพิพากษาศาลสูงสุดแห่งสาธารณรัฐอินเดียที่ AIR 1997 Supreme Court 3011 หรือที่ทราบทั่วไปในชื่อคดี *Vishaka and others v. State of Rajasthan and others*²¹ คดีดังกล่าว เป็นการใช้สิทธิโดยบุคคลที่สามตามรัฐธรรมนูญ เพื่อขอให้ศาลพิพากษาให้ใช้บังคับสิทธิขั้นพื้นฐาน ตามรัฐธรรมนูญสำหรับบุคคลที่เผชิญการลิดรอนสิทธิ อันนำมาสู่บทสรุปแห่งคดี คือ ศาลสูงสุด ตระหนักถึงความไม่สมบูรณ์ของระบบกฎหมายต่อการคุ้มครองสิทธิสตรีที่เกี่ยวข้องกับการดำรงชีพ ในมิติต่าง ๆ และพิพากษาให้สภาพข้อเท็จจริงนี้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ พร้อมทั้งให้มีแนวปฏิบัติ ที่ผูกพันทุกองค์กรโดยพลาง กระทั่งต่อมารัฐสภาได้ผ่านร่างกฎหมายคุ้มครองสิทธิสตรีในบริบท การทำงาน ตามแนวคำพิพากษา

คดีดังกล่าวข้างต้นสืบเนื่องมาจากคดีเดิมภายใต้เขตอำนาจศาลแขวงชัยปุระ (Sessions Court, Jaipur District) ที่ได้มีคำพิพากษาไปแล้วในปี ค.ศ. 1995²² ซึ่งเป็นการฟ้องทางอาญาเกี่ยวกับการที่สตรีถูกข่มขืนอันมีเหตุจูงใจมาจากและเกิดขึ้นระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ โดยในปี ค.ศ. 1992 Bhanwari Devi นักสังคมสงเคราะห์หญิงจากรัฐราชสถานถูกข่มขืนโดยชาย 5 คน ด้วยเหตุที่ ก่อนหน้านั้นเธอพยายามเข้าสกัดกั้นการแต่งงานแบบคลุมถุงชน (forced marriage) ของเด็กหญิง อายุ 9 เดือน แม้จะสามารถระบุถึงอัตลักษณ์ของชายที่ก่อเหตุได้อย่างชัดเจน แต่ศาลชั้นต้นกลับ ไม่สามารถลงโทษผู้ก่อเหตุได้ เนื่องจากขาดพยานหลักฐานที่เพียงพอ ทั้งนี้เพราะการสืบสวนที่ล่าช้า ประกอบกับการตรวจร่างกายเหยื่อที่ล่วงเลยจากเวลาเกิดเหตุถึง 52 ชั่วโมง โดยความล้มเหลว ของกระบวนการยุติธรรมในระดับท้องถิ่นในกรณีนี้เชื่อได้ว่าเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจอิทธิพล เพราะข้อเท็จจริงปรากฏว่าหนึ่งในผู้ก่อเหตุมีสถานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนท้องถิ่นของรัฐบาลสถาน ต่อมาศาลแขวงชัยปุระได้รับอุทธรณ์แล้วจึงพิจารณาให้ผู้ก่อเหตุทั้งหมดพ้นจากข้อกล่าวหา

²¹ *Vishaka & Ors v. State of Rajasthan & Ors.* AIR 1997 SC 3011. Supreme Court of India (1997).

²² Geeta Pandey, 'Bhanwari Devi: The rape that led to India's sexual harassment law' (BBC, 17 March 2017) <<https://www.bbc.com/news/world-asia-india-39265653>> สืบค้นเมื่อ 5 มกราคม 2569.

โทษฐานข่มขืนผู้อื่น แต่ให้มีความผิดเพียงในฐานวางแผนและร่วมกันทำร้ายร่างกายผู้อื่น เนื่องจากขาดพยานหลักฐานในทางนิติเวชและพยานบุคคลที่เพียงพอ อันเป็นอุปสรรคจากความล้มเหลวของกระบวนการยุติธรรมดังกล่าวข้างต้น ทั้งนี้ แม้จะทราบว่าเหตุเกิดขึ้น ณ พื้นที่เกษตรห่างไกลก็ตาม เหนืออื่นใด ศาลยังให้เหตุผลบนพื้นฐานอคติโดยเชื่อได้ยากกว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นจะลงมือก่อเหตุดังกล่าว และหนึ่งในผู้ก่อเหตุเป็นผู้สูงอายุ

ในปี ค.ศ. 1997 องค์กรสิทธิสตรีและองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) จำนวนมากที่นำโดยองค์กร *Vishaka* จึงเป็นโจทก์แยกกันยื่นคำฟ้องต่อศาลสูงสุด อาศัยสิทธิตามรัฐธรรมนูญมาตรา 32 ที่ให้บุคคลที่สามารถยื่นคำฟ้องเพื่อร้องขอให้พิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับสาธารณประโยชน์ แม้นอนอาจไม่ใช่ผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงก็ตาม ในกรณีนี้ บรรดาโจทก์อ้างโดยฟ้องกันว่า คำพิพากษาในปี ค.ศ. 1995 สะท้อนให้เห็นถึงความไม่สมบูรณ์และรัดกุมในระบบกฎหมาย อันเป็นผลให้ปัจเจกผู้เป็นสตรีถูกละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 14 มาตรา 15 มาตรา 19 (1) และมาตรา 21 โดยพิจารณาร่วมกันบัญญัติให้บุคคลพึงมีสิทธิในการดำรงชีพอย่างมีศักดิ์ศรีในสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัย มีสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมโดยไม่ถูกเลือกปฏิบัติด้วยเหตุทางเพศชาติพันธุ์ วรณะ และศาสนา และมีเสรีภาพในการเลือกประกอบอาชีพ เนื้อหาสาระโดยรวมที่อ้างเป็นจุดร่วมกันระหว่างคำฟ้องต่าง ๆ คือ เหยื่อรายนี้ถูกรุมข่มขืนโดยถูกมุ่งเป้าขณะกำลังปฏิบัติภารกิจด้านสิทธิสตรีอยู่ ประกอบกับสภาพปัญหาที่ในเวลาต่อมากระบวนการยุติธรรมระดับท้องถิ่นไม่สามารถเอาผิดผู้กระทำการดังกล่าวได้ เพราะด้วยเหตุของความไม่สมบูรณ์ทางกฎหมายและการปฏิบัติงานที่ล่าช้าไม่ทันท่วงทีนั้น สภาพการณ์ของความอยุติธรรมเหล่านี้เป็นผลให้เหยื่อรายนี้รวมถึงสตรีรายอื่น ๆ ที่ได้ตกเป็นเหยื่อต่อพฤติกรรมในลักษณะเดียวกันที่ผ่านมา กล่าวคือ เป็นสุญญากาศทางกฎหมาย (legal vacuum) ทั้งนี้ เนื่องจากปรากฏว่าในประมวลกฎหมายอาญายังคงไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศในบริบทการทำงาน บทนิยามความผิด และกลไกป้องกันปรามที่ได้ประสิทธิภาพ โดยกำหนดโทษเพียงในฐานลวนลามทางเพศต่อสตรี (Outrage of modesty)²³

ศาลสูงสุดพิจารณาพิพากษาตามคำฟ้องโดยเห็นว่าระบบกฎหมายของอินเดียปรากฏความไม่สมบูรณ์จริงตามที่โจทก์อ้าง โดยได้ใช้อำนาจในการรวบรวมคำฟ้องเหล่านี้ (Clubbing the petitions)²⁴ ที่มีเนื้อหาสาระใกล้เคียงกันและเป็นคำฟ้องที่มีต่อกรณีเดียวกัน เพื่อพิจารณาพิพากษา

²³ Ram Jethmalani, 'Review of Rape Laws (Report No. 172) [2000] INLC 2' (Law Commission of India, 25 March 2000) <<http://www.commonlii.org/in/other/lawreform/INLC/2000/2.html>> สืบค้นเมื่อ 3 ธันวาคม 2568.

²⁴ Funnisha Garg, 'All you need to know about Clubbing of petitions' (iPleaders, 17 October 2017) <<https://blog.iplayers.in/clubbing-petition/>> สืบค้นเมื่อ 3 ธันวาคม 2568.

เป็นคดีเดียวในครั้งเดียว ที่สำคัญที่สุด คำพิพากษาของศาลสูงสุดยังได้กำหนดให้มีแนวปฏิบัติ *Vishaka Guidelines*²⁵ เพื่อบรรเทาปัญหาการล่วงละเมิดทางเพศในสถานที่ทำงานซึ่งมีผลผูกพันทุกองค์กรและเอกชน โดยให้ผลไปพลางจนกว่ารัฐสภาจะผ่านร่างกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวได้ ยิ่งไปกว่านั้น ในการกำหนดให้มีแนวปฏิบัติเช่นนี้ ศาลสูงสุดได้อ้างถึงอนุสัญญาระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันต่ออินเดียในบริบทการตีความกฎหมายภายใน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 51 คือ อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women: CEDAW)²⁶ ประกอบกับเอกสารระหว่างประเทศ 2 ฉบับ ได้แก่ ปฏิญญาปักกิ่งและแผนปฏิบัติการ (Beijing Declaration and Platform for Action)²⁷ (เป็นปฏิญญาที่มีการประชุมเกี่ยวกับสิทธิสตรีในระดับสหประชาชาติ) และถ้อยแถลงปักกิ่งว่าด้วยหลักความเป็นเอกเทศของฝ่ายตุลาการ (Beijing Statement of Principles on the Independence of the Judiciary)²⁸ ซึ่งอินเดียและผู้แทนประเทศอินเดียได้ให้สัตยาบันและลงนามไว้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นบรรทัดฐานสำหรับร่างแนวปฏิบัติดังกล่าวในเชิงรายละเอียด รวมถึงเป็นเหตุผลสนับสนุนให้ศาลตัดสินใจที่จะให้มีแนวปฏิบัติเช่นนี้

กระทั่งในปี ค.ศ. 2013 รัฐสภาจึงประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยการคุกคามทางเพศต่อสตรีในสถานที่ทำงาน (การป้องกัน ข้อยกเว้น และการแก้ไข) (*The Sexual Harassment of Women at Workplace (Prevention, Prohibition and Redressal)*) ค.ศ. 2013²⁹ ทั้งนี้ ในการอ้างถึงถ้อยแถลงระหว่างประเทศ คือ ถ้อยแถลงปักกิ่งว่าด้วยหลักความเป็นเอกเทศของฝ่ายตุลาการ (Beijing Statement of Principles of the Independence of the Judiciary) เป็นเหตุผลเชิงดุลยพินิจด้านความจำเป็นในการเลือกใช้มาตรการทางกฎหมายที่มีระดับสูงสุดอีกด้วย กล่าวคือ มาตรา 10 วัตถุประสงค์และหน้าที่ของฝ่ายตุลาการ (ในประเทศของผู้แทนที่เข้าร่วมในการลงนามถ้อยแถลงฉบับนี้) วางหลักเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และหน้าที่ของฝ่ายตุลาการ ได้แก่ ประกันว่าบุคคลทุกคนสามารถดำรงชีวิตได้อย่างมั่นคงปลอดภัยภายใต้กฎหมาย อาศัยอำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตที่พึงมีในฐานะฝ่ายตุลาการ ในการส่งเสริมให้มีการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนและการให้สัตยาบันซึ่งสิทธิมนุษยชน และบริหารจัดการตามกฎหมายอย่างเป็นธรรม ในกิจการระหว่างบุคคลต่าง ๆ รวมถึงระหว่างมหาชนกับเอกชน³⁰

²⁵ *Vishaka & Ors v. State of Rajasthan & Ors.* AIR 1997 SC 3011. Supreme Court of India (1997).

²⁶ Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women New York (adopted 18 December 1979, entered into force 3 September 1981) UNGA Res 34/180.

²⁷ Beijing Declaration and Platform for Action, Beijing+5 Political Declaration and Outcome.

²⁸ Beijing Statement of Principles of the Independence of the Judiciary in the Lawasia Region.

²⁹ The Sexual Harassment of Women at Workplace (Prevention, Prohibition and Redressal) Act, 2013.

³⁰ *Vishaka & Ors v. State of Rajasthan & Ors.* AIR 1997 SC 3011. Supreme Court of India (1997).

ดังนั้น จากข้างต้นพิจารณาได้ว่าศาลสูงสุดของอินเดียพิพากษาเกินคำขอใน 2 ลักษณะด้วยกัน ได้แก่ 1. ในเชิงขอบเขตของผลผูกพันจากคำพิพากษาที่โจทก์แต่ละรายมุ่งหมาย ซึ่งเกี่ยวเนื่องไปสู่ขอบเขตขององค์กรและบุคคลที่จะได้รับผลผูกพันจากคดีดังกล่าวในเวลาต่อมา และ 2. ในเชิงขอบเขตของบทบัญญัติทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นวัตถุแห่งคดี

ประการแรก จริยอยู่ที่ในบรรดาโจทก์จำนวนมากเห็นพ้องกันในภาพรวมโดยมีใจความสำคัญร่วมกัน คือ ขอให้ศาลใช้บังคับมาตรการที่สมควรแก่กรณี และสามารถบรรเทาสภาพปัญหาดังกล่าวได้โดยพลาง ไม่ว่าจะเป็นการขอให้พิจารณาว่า ความไม่สมบูรณ์ทางกฎหมายประกอบกับความล้มเหลวทางกระบวนการยุติธรรม อันละเมิดสิทธิตามรัฐธรรมนูญของสตรีตลอดห้วงเวลาที่ผ่านมา บ้างก็ขอให้ศาลมีคำสั่งที่มีผลผูกพันต่อองค์กรหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องในการเยียวยาสิทธิแก่เหยื่อ อย่างไรก็ตาม ในข้อเท็จจริงของระบบกฎหมายอินเดีย การยื่นคำฟ้องต่อศาลสูงสุดในลักษณะที่เป็นการร้องขอให้ศาลมีคำสั่งหรือหมายศาลร่วมด้วยในคำพิพากษา (Writ petition) ต่อกรณีร้องขอความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 32 นั้น เป็นกลไกทางเลือกในทางกฎหมายในกรณีที่ประสงค์ร้องขอให้ศาลสูงสุดมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองทบทวนการบังคับคดี หรือให้ศาลระดับรองทบทวนคำพิพากษา เพื่อความเป็นธรรมแก่กรณี ในแง่นี้ การที่ศาลสูงสุดได้พิพากษาโดยกำหนดให้มี *Vishaka Guidelines* อันมีผลผูกพันต่อเอกชนและองค์กรทั้งปวง ทั้งยังมีเนื้อหาสาระครอบคลุมอย่างกว้างขวางเพื่อใช้บังคับเป็นการทั่วไปโดยพลางนั้น นับว่าไม่อยู่ในขอบเขตความมุ่งหมายที่โจทก์ได้ร้องขออย่างแน่นอน เพราะวิธีการใช้สิทธิขอให้ศาลมีคำสั่งหรือหมายศาลข้างต้นนั้น ไม่ได้ปรากฏทางเลือกประเภทที่จะสามารถขอให้ศาลตรา “แนวปฏิบัติ” ขึ้น ทั้งนี้ เนื่องมาจากธรรมชาติและระเบียบในการใช้สิทธิของบุคคลและการใช้อำนาจศาลภายใต้รัฐธรรมนูญ มาตรา 32³¹ ซึ่งไม่ได้มีเจตนาให้โจทก์จำเป็นต้องระบุมมาตรการที่ตนมุ่งหมายอย่างเฉพาะเจาะจง ขณะเดียวกันศาลสูงสุดก็สามารถใช้ดุลยพินิจได้อย่างกว้างขวางตราบทที่อยู่บนฐานของอำนาจที่มาตราดังกล่าวให้ไว้ เพื่อระงับหรือบรรเทาสภาพการณ์ทางสังคมที่ไม่ปกติ

ประการที่สอง ศาลสูงสุดได้อ้างถึงบทบัญญัติแห่งกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งยังไม่ได้รับการอนุวัติการ (implementation) เป็นส่วนหนึ่งในระบบกฎหมายภายใน และไม่ได้รับการอ้างอิงโดยโจทก์ให้เป็นกฎหมายพิพาท ยิ่งไปกว่านั้น ศาลสูงสุดยังได้อ้างถึงเนื้อหาสาระของถ้อยแถลง (Statement) ระหว่างประเทศ เพื่อเป็นเหตุผลและหลักการที่สนับสนุนให้ศาลสูงสุดตัดสินใจเลือกที่จะกำหนดให้มีแนวปฏิบัติ (guidelines) ที่มีผลผูกพันเพื่อแก้ไขปัญหาในกรณีดังกล่าว แทนที่จะเป็นมาตรการทางกฎหมายประเภทอื่น ๆ ทั่วไป ขณะที่ข้อเท็จจริง ถ้อยแถลงระหว่างประเทศไม่ใช่เอกสารประเภทที่จะก่อให้เกิดผลผูกพันทางกฎหมายต่อองคภาวะใด ๆ แต่ประการใด หมายรวมไปถึงประเทศอินเดียด้วย

³¹ Constitution of India, art. 32.

นอกเหนือจากนี้ คำพิพากษาดังกล่าวยังถูกตั้งข้อสังเกตในแง่ความได้สัดส่วน การแบ่งแยกอำนาจรัฐ และความชอบธรรมด้วยเช่นกัน Zia Mody ทนายความชาวอินเดียผู้มีชื่อเสียงได้อธิบายปรากฏการณ์นี้ว่า เป็นการพิจารณาพิพากษาที่ศาลได้แสดงบทบาทเชิงรุกอย่างยิ่งในระดับที่วิวัฒน์ไปสู่ภาวะ “การนิติบัญญัติโดยตุลาการ” (Judicial legislation) และตั้งคำถามต่อไปว่า หากปราศจากสภาพปัจจัยทางสังคมที่จำเป็นเร่งด่วนอย่างยืดยาวดังเช่นในคดีนี้แล้ว กรณีอื่น ๆ ที่ศาลอาจตัดสินใจใช้อำนาจอย่างกว้างขวางในลักษณะนี้อีกจะยังได้รับความชอบธรรมเช่นเดียวกันหรือไม่ กล่าวอีกนัยหนึ่ง Zia Mody เห็นว่าการที่ศาลสูงสุดมีดุลยพินิจที่เป็นผลให้ตัดสินใจใช้อำนาจอย่างกว้างขวางถึงที่สุดเท่าที่พึงกระทำได้ เป็นเสมือน “ดาบสองคม” (Double-edged sword) ที่ในแง่หนึ่งอาจเป็นคุณูปการยิ่งในการก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงเชิงระบบต่อสถานการณ์ทางสังคมและกฎหมาย (socio-legal) ที่ไม่เป็นธรรมแทนที่จะปล่อยให้คงสภาพเดิมซึ่งผู้ที่กระทำการที่เป็นการละเมิดสิทธินั้นยังสามารถลอยนวลต่อไป ขณะที่ก็อาจเปิดโอกาสให้ศาลสูงสุดในฐานะองค์กรตุลาการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เลือกใช้อำนาจอย่างแผ่กว้างโดยไม่สมควรหรือจำเป็นแก่กรณีนั้น ๆ³²

3.3 สาธารณรัฐโคลอมเบีย

สำหรับสาธารณรัฐโคลอมเบีย ศาลรัฐธรรมนูญได้แสดงบทบาทที่นับเป็นปรากฏการณ์คล้ายคลึงกับศาลสูงสุดของอินเดีย ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของกลุ่มคนชายขอบ ซึ่งเดิมที่ตัวบทกฎหมายไม่ได้ตระหนักถึงเอาไว้อย่างชัดเจน ขณะเดียวกันสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเหล่านั้นยังอาจถูกพรากไปโดยรัฐเสียเองด้วย

ดังปรากฏในคำวินิจฉัยที่ T-025/2004³³ ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยเกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลผู้ถูกบังคับให้พลัดถิ่นภายในประเทศ (Forced displaced persons) จำนวนมหาศาลที่หลีกเลี่ยงความรุนแรงจากการปะทะกันระหว่างรัฐบาลกับเครือข่ายเจ้าพ่อค้ายาเสพติดทั่วประเทศ (Drug lords) ซึ่งยึดเยื้อต่อเนื่อง โดยผู้ถูกบังคับให้พลัดถิ่นดังกล่าวจำนวนมากได้แยกกันยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ผ่านการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญมาตรา 86 ซึ่งบัญญัติให้ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนโดยตรงจากการถูกละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ สามารถยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญผ่านตุลาการคนใดก็ได้โดยไม่ต้องมีผู้แทนทางกฎหมาย (Acción de Tutela) ทั้งนี้ เนื่องจากผู้ร้องแต่ละรายในแต่ละคำร้องอ้างว่าตนได้รับความเดือดร้อนจากการปฏิบัติงานที่บกพร่อง ไม่ได้ประสิทธิภาพของหน่วยงานทางปกครองที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการช่วยเหลือและเยียวยาตนในฐานะผู้ถูกบังคับให้พลัดถิ่น โดยปรากฏว่าผู้ร้องแต่ละรายได้อ้างถึงสิทธิของตนตามรัฐธรรมนูญมาตราต่าง ๆ ที่แตกต่างกันออกไป

³² Pragati Sharma, ‘Vishaka Guidelines Unveiled: A Critique Through Zia Mody’s Legal Lens’ (Legal Service India, 3 January 2024) <<https://www.legalserviceindia.com/legal/article-14406-vishakhaguidelines-unveiled-a-critique-through-zia-mody-s-legal-lens.html>> สืบค้นเมื่อ 3 ธันวาคม 2568.

³³ Corte Constitucional [Constitutional Court of Colombia], Sentencia T-025/04.

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ผู้ถูกบังคับให้พลัดถิ่นข้างต้นได้รับความเดือดร้อนจากการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่บกพร่อง ไม่ได้ประสิทธิภาพจริง ตามสภาพข้อเท็จจริงที่อ้างถึงในคำร้องจำนวนมากเหล่านั้น เป็นผลให้สิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลดังกล่าวถูกละเมิดตามรัฐธรรมนูญในหลายมาตราแล้วแต่กรณี อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญยังเห็นว่าความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐเหล่านี้ สื่อให้เห็นถึงความล้มเหลวเชิงสถาบันในทั้งองคาพยพ (Institutional failure) ยิ่งไปกว่านั้น ตลอดช่วงเวลาที่ผ่านมาการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญมาตรา 86 (Acción de Tutela) นั้น ได้กลายมาเป็นกลไกเงื่อนไขเชิงบังคับในทางพฤตินัย เพื่อที่บุคคลผู้ได้รับความเดือดร้อนจะสามารถได้รับการคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญของตนอย่างสมบูรณ์ แม้ว่าอันที่จริงต้องได้รับสิทธิดังกล่าวจากหน่วยงานของรัฐตั้งแต่แรกเสียด้วยซ้ำ ด้วยเหตุนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงประกาศให้ประเทศโคลอมเบียตกอยู่ในภาวะที่กิจการสาธารณะไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (Unconstitutional State of Affairs) และมีผลผูกพันต่อทุกองค์กรให้ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป³⁴ ทั้งนี้ สามารถอธิบายเพิ่มเติมเกี่ยวกับรายละเอียดของคำวินิจฉัยได้ ดังต่อไปนี้

ในส่วนผู้ที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาคดีนั้น ในฝั่งผู้ร้องประกอบด้วยครอบครัวจำนวนมากกว่า 1,150 ครอบครัวที่ถูกบังคับให้พลัดถิ่นที่ได้ใช้สิทธิในการร้องขอให้ได้รับการคุ้มครองสิทธิต่าง ๆ ของตนตามรัฐธรรมนูญ (Acción de Tutela) ผ่านมาตรา 86 อนึ่ง สภาพปัญหาที่ส่งผลให้ผู้ถูกบังคับให้พลัดถิ่นส่วนหนึ่งไม่สามารถเข้าถึงความช่วยเหลือที่พึงได้รับจากรัฐ เนื่องจากจำนวนผู้ถูกบังคับให้พลัดถิ่นที่ขยายวงกว้างขึ้นอย่างต่อเนื่องตลอดทศวรรษที่ผ่านมา จากภัยการสู้รบระหว่างกองกำลังติดอาวุธ การสังหารหมู่อย่างไม่เลือกหน้า ตลอดจนการซ้อมทรมาน โดยรายงานจาก *Human Rights Watch*³⁵ องค์กรไม่แสวงหาผลกำไรด้านสิทธิมนุษยชน ระบุว่าในปี ค.ศ. 2005 เพียงปีเดียวซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาคดีนี้ มีผู้ที่ถูกบังคับให้พลัดถิ่นจำนวนมากกว่า 150,000 คน และนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 2002 เป็นต้นมาคาดว่ามีผู้ถูกบังคับให้พลัดถิ่นทั้งหมดจำนวนมากกว่า 3 ล้านคนในประเทศโคลอมเบีย³⁶

อนึ่ง การร้องขอให้ได้รับการคุ้มครองสิทธิตามมาตรา 86 ดังกล่าว เป็นกลไกทางรัฐธรรมนูญที่เปิดโอกาสให้ผู้ใช้สิทธิซึ่งได้รับผลกระทบจากภาวะที่ทำให้เชื่อได้ว่าตนถูกละเมิดสิทธิตามรัฐธรรมนูญสามารถใช้สิทธิตามมาตรานี้ต่อตุลาการคนใดก็ได้ ในเขตอำนาจศาลและในเวลาใดก็ได้ โดยที่ไม่จำเป็นต้องมีผู้แทนทางกฎหมายในการยื่นคำร้องดังกล่าวด้วย ที่สำคัญอย่างยิ่ง คือ นับตั้งแต่ศาลรัฐธรรมนูญ

³⁴ เพิ่งอ้าง.

³⁵ Michael Bochenek, 'Internal Displacement in Colombia' (Human Rights Watch, 13 October 2005) <https://www.hrw.org/reports/2005/colombia1005/5.htm?utm_source=chatgpt.com> สืบค้นเมื่อ 3 ธันวาคม 2568.

³⁶ เพิ่งอ้าง.

ได้รับคำร้องตามมาตรา 86 ไว้พิจารณาวินิจฉัยแล้วก็ต้องดำเนินการเพื่อให้มีคำวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า
อย่างไรก็ดี ในแง่ของเงื่อนไขเชิงระเบียบวิธี การร้องขอให้ได้รับการคุ้มครองสิทธิตามวิธีการของ
มาตรานี้จะต้องปรากฏเป็นเหตุว่า ผู้ร้องไม่สามารถใช้กลไกอื่นใดได้แล้ว (other defense mechanism)
เว้นแต่จะเป็นไปเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายต่อสิทธิของตนในลักษณะที่จะไม่สามารถฟื้นฟู
สิทธินั้นได้อีกต่อไป (irremediable) นอกจากนี้ การร้องขอดังกล่าวต้องเป็นไปตามระยะเวลา
ที่สมเหตุสมผลนับแต่ที่การละเมิดสิทธินั้นได้เกิดขึ้น แม้ว่า “ความเสียหายต่อสิทธิในลักษณะที่จะ
ไม่สามารถฟื้นฟูได้อีกต่อไป” เช่นว่านี้จะไม่ปรากฏนิยามเฉพาะทางกฎหมาย แต่ตามแนวคำวินิจฉัย
ของศาลรัฐธรรมนูญ ในคดีที่ T-302/17³⁷ คือ “สถานการณ์อันตรายซึ่งเกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิ
ขั้นพื้นฐานโดยตรง ที่จะยังคงสามารถได้รับการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาจนกว่าจะไม่สามารถย้อนคืน
ผลกระทบนั้นได้” ทั้งนี้ ตามนัยของคำวินิจฉัยดังกล่าว จึงประกอบไปด้วยลักษณะ 4 ประการ ได้แก่
1. ต้องปรากฏว่าความเสียหายที่จะเกิดขึ้นนั้นใกล้เข้ามาถึง 2. สถานการณ์ดังกล่าวต้องการมาตรการ
ที่เร่งด่วน 3. ความเสียหายที่จะเกิดขึ้นต้องมีความรุนแรง และ 4. ความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ
ที่ร้องขอเป็นเรื่องที่จำเป็นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้³⁸

ในการพิจารณาวินิจฉัยคดี ศาลรัฐธรรมนูญได้ใช้อำนาจในการรวบรวมคำร้องข้างต้นที่มีเนื้อหา
สาระเกี่ยวเนื่องกันทั้งหมด เพื่อพิจารณาวินิจฉัยพร้อมกันในครั้งเดียว เพราะเห็นว่าการออกคำสั่งของ
ศาลให้หน่วยงานแก้ไขปัญหานั้นเป็นรายกรณีไปนั้นไม่เพียงพอ โดยหากพิจารณาในรายละเอียด คำร้อง
ส่วนใหญ่เป็นการขอให้ศาลสูงสุดมีคำสั่งต่อหน่วยงานระดับท้องถิ่นหรือเทศบาลให้ดำเนินการตามหน้าที่
ที่ยังบกพร่องอยู่ซึ่งเป็นเหตุให้ผู้ร้องนั้นถูกละเมิดสิทธิตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ผู้ร้องดังกล่าวได้ใช้สิทธิ
ในการร้องเรียนไปยังเทศบาลและหน่วยงานระดับท้องถิ่นของตนให้ทบทวนการปฏิบัติหน้าที่ก่อนแล้ว
ในเบื้องต้น และในหลายกรณีก็ไม่ได้ได้รับความช่วยเหลือ ได้รับความช่วยเหลือล่าช้า หรือได้รับ
ความช่วยเหลืออย่างไม่เต็มสัดส่วน ขณะที่หน่วยงานเหล่านี้แจ้งตอบกลับว่าไม่สามารถดำเนินการ
ตามที่ร้องขอได้โดยอ้างถึงข้อจำกัดด้านงบประมาณ อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี การตัดสินใจรวบรวมคำร้องของคดีนี้
เนื่องจากสภาพการณ์ที่ปรากฏว่า ในระยะหลังที่ผ่านมาการร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญคุ้มครองสิทธิ
ตามมาตรา 86 นี้กลับกลายมาเป็นกลไกทางกฎหมาย ซึ่งผู้ได้รับผลกระทบจากการถูกบังคับให้
พลัดถิ่นจำต้องใช้ เพื่อให้ได้มาซึ่งความช่วยเหลือและสิทธิต่าง ๆ ที่ตนพึงได้รับอยู่แล้วจากการปฏิบัติ

³⁷ Corte Constitucional [Constitutional Court of Colombia], Sentencia T-302/17.

³⁸ Jorge Ramírez, María Fernanda Bejarano and Michelle Lichtenberger, ‘The exceptional applicability of the constitutional actions in corporate matters’ (CMS law tax future, 26 January 2022) <<https://cms.law/en/col/publication/the-exceptional-applicability-of-the-constitutional-actions-in-corporate-matters>> สืบค้นเมื่อ 3 ธันวาคม 2568

หน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบตั้งแต่แรก กล่าวอีกนัยหนึ่ง การฟ้องร้อง คือ เงื่อนไขที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ในเชิงพหุนัยของผู้ได้รับผลกระทบ ในการที่จะได้มาซึ่งสิทธิขั้นพื้นฐานที่สุดของตนตามกฎหมาย³⁹

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้ถูกร้องในกรณีต่าง ๆ ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้ผู้ฟ้องได้รับความช่วยเหลือตามที่ตนพึงได้รับนั้น พิจารณาร่วมกัน ล้วนแล้วแต่เป็นการละเมิดสิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 5 และมาตรา 6 ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิในชีวิต สิทธิในศักดิ์ศรีของบุคคล สิทธิในความเสมอภาค สิทธิในการยื่นคำร้อง (petition) สิทธิในอาชีพ สิทธิในสุขอนามัย สิทธิในประกันสังคม สิทธิในการศึกษา สิทธิในรายได้ที่เพียงพอต่อการดำรงชีพ โดยเฉพาะการใช้บังคับสิทธิเหล่านั้นในแง่ที่จะเป็นการคุ้มครองกลุ่มเปราะบาง ได้แก่ สตรี ผู้สูงอายุ เด็ก และกลุ่มชาติพันธุ์

ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่าความไร้ประสิทธิภาพของหน่วยงานของรัฐทั้งหมดที่เป็นผู้ถูกร้อง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ยิ่งไปกว่านั้น ศาลยังได้วินิจฉัยต่อไปว่า การบริหารราชการของรัฐอยู่ในภาวะล้มเหลวเชิงระบบ และจึงอาศัยอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 86 (การคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ) ประกอบ มาตรา 241 (การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ) ร่วมกับหลักกฎหมายอื่น ๆ ที่เป็นผลจากคำวินิจฉัยที่เป็นบรรทัดฐานเดิม คือ หลักการเยียวยาสิทธิตามรัฐธรรมนูญของบุคคล และหลักการเยียวยาเชิงระบบ (Structural remedies) ทั้งนี้ เพื่อประกาศให้การบริหารราชการของประเทศโคลอมเบียตกอยู่ในภาวะที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (Unconstitutional State of Affairs) ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่งที่มีรายละเอียดเชิงลึกปรากฏอยู่ในคำวินิจฉัย ซึ่งมีผลผูกพันให้ทุกหน่วยงานต้องรับผิดชอบตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวของตน และให้มีการบูรณาการร่วมกันเองด้วย โดยคำสั่งดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยงาน เป็นกรอบในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อจำกัดด้านงบประมาณที่มีอยู่เป็นกลไกในการติดตามผลการปฏิบัติงานตามคำสั่งนี้ และเป็นแนวทางสำหรับการหารือร่วมกันเพื่อให้เกิดการปฏิรูปการบริหารราชการและนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวต่อไป

สังเกตได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการรวบรวมคำร้องจำนวนมากจากผู้ร้องที่มีสถานะเดียวกัน โดยร้องขอเกี่ยวกับสิทธิที่แตกต่างกันออกไปแต่อยู่ภายในขอบเขตของสภาพข้อเท็จจริงที่ใกล้เคียงกัน และล้วนเกี่ยวข้องกับหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ การวินิจฉัยเกินคำขอในกรณีนี้จึงมีลักษณะวิธีการและเหตุผลใกล้เคียงกับกรณีของศาลสูงสุดอินเดีย

³⁹ Corte Constitucional [Constitutional Court of Colombia], Sentencia T-025/04.

⁴⁰ Rodrigo Uprimny Yepes, 'Judicialization of Politics in Colombia: cases, merits and risks' International Journal on Human Rights, 49 (6), 49-63. สืบค้นจาก <https://sur.conectas.org/en/judicialization-politics-colombia/>

นอกจากนี้ ในแง่ของปรากฏการณ์ทางสังคมและการเมือง อธิบายได้ว่าการที่ศาลรัฐธรรมนูญสามารถใช้คำสั่งเป็นกลไกตามรัฐธรรมนูญที่สอดแทรกไปในคำวินิจฉัย ซึ่งคำสั่งดังกล่าวยังมีลักษณะใกล้เคียงกับกฎหมายเฉพาะเรื่องนั้น หากศาลรัฐธรรมนูญเลือกใช้กลไกดังกล่าวในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ จนเป็นความปกติใหม่และใช้อย่างแพร่หลาย อาจนำไปสู่ภาวะที่การตัดสินใจทางการเมืองของผู้บริหารฝ่ายบริหารถูกเคลื่อนย้ายมาอยู่ภายใต้อำนาจวินิจฉัยของฝ่ายตุลาการ (Judicialization of politics) โดยเฉพาะในแง่ของการวางกรอบมาตรการหรือแนวปฏิบัติเอาไว้ ซึ่งฝ่ายบริหารจะต้องดำเนินการภายใต้ระเบียบและวิธีการที่เป็นข้อจำกัดดังกล่าวต่อประเด็นปัญหาต่าง ๆ⁴⁰ ในทางเศรษฐศาสตร์และนโยบายสาธารณะอาจสังเกตได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ได้ใช้อำนาจล่วงเข้ามาในขอบเขตของการแก้ไขปัญหาด้านนโยบายสาธารณะซึ่งเกี่ยวเนื่องกับนโยบายทางเศรษฐกิจและการกีดกันการค้า โดยหลักการขอบเขตของงานดังกล่าวควรเป็นอำนาจหน้าที่เฉพาะตัวของหน่วยงานฝ่ายบริหาร ที่เกี่ยวเนื่องกับกระบวนการของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเฉพาะนโยบายสาธารณะซึ่งรายละเอียดของเนื้อหาสาระควรถูกสร้างขึ้นโดยฝ่ายบริหารที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ⁴¹ และจากการสำรวจทางวิชาการโดยภาพรวมจึงได้มีการตั้งข้อสังเกตว่า ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐโคลอมเบียถือเป็นองค์กรวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญที่แสดงบทบาทที่ก้าวหน้ามากที่สุดในโลก⁴²

3.4 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (The Federal Constitutional Court) ได้มีคำวินิจฉัยในลักษณะที่โต้แย้งคำพิพากษาศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป ในประเด็นที่เดิมที่ได้ยื่นเสนอเรื่องเพื่อขอให้พิจารณาพิพากษาไปเอง ทั้งนี้ โดยอ้างถึงหลักความได้สัดส่วน (Principle of proportionality) และหลักอธิปไตยรวมถึงเขตอำนาจศาลภายในประเทศ อันมิอาจถูกแทรกแซงได้

ดังปรากฏในคำวินิจฉัยที่ 2 BvR 859/15 1651/15 2006/15 และ 980/16⁴³ ลงวันที่ 5 พฤษภาคม ค.ศ. 2020 (The Judgement of 5th May 2020) ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับโครงการซื้อสินทรัพย์ภาครัฐโดยธนาคารกลางแห่งสหภาพยุโรป (European Central Bank: ECB) ผ่านธนาคารกลางของแต่ละประเทศ (Public Sector Asset Purchase Programme: PSPP) ว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญในหลายมาตราที่แตกต่างกันออกไปตามที่ผู้ร้องแต่ละรายได้อ้างถึงในแต่ละกรณี อันได้ถูกรวบรวมขึ้นในคำวินิจฉัยนี้ หรือไม่ รายละเอียดอธิบายเพิ่มเติมตามลำดับได้ดังต่อไปนี้

⁴¹ Porras-Santanilla, L., & Fleischer, F. 'Bogotá street vendors using tutela as a sword: the symbolic power of law in practice' (2023) 7 Third World Quarterly 1489, 1489-1505.

⁴² Landau, David Evan. (2015). *Beyond Judicial Independence: The Construction of Judicial Power in Colombia* Doctoral dissertation Graduate School of Arts & Sciences Harvard University

⁴³ Federal Constitutional Court of Germany, Judgment of 5 May 2020, 2 BvR 859/15.

แรกเริ่มศาลรัฐธรรมนูญได้รับคำร้องเกี่ยวกับโครงการดังกล่าวข้างต้น โดยผู้ร้องอ้างว่ากรณีเป็นการดำเนินการเกินขอบเขตอำนาจหน้าที่ของธนาคารกลางแห่งยุโรป รวมทั้งก่อให้เกิดภาระทางการเงินซึ่งผูกมัดทิศทางการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจที่เป็นอำนาจเด็ดขาดของรัฐสภา ดังนั้น จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ไม่เพียงเท่านั้น โครงการดังกล่าวยังอาจละเมิดสนธิสัญญาว่าด้วยการทำงานของสหภาพยุโรป (Treaty on the Functioning of the European Union: TFEU) ข้อบทที่ 23 ซึ่งกำหนดข้อห้ามในการให้เงินช่วยเหลือแก่รัฐบาลอีกด้วย เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ประเด็นปัญหามีสาระสำคัญเกี่ยวเนื่องกับอำนาจหน้าที่ของธนาคารกลางแห่งสหภาพยุโรป จึงได้เสนอเรื่องต่อไปยังศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป (Court of Justice of the European Union: CJEU)⁴⁴

ต่อมาศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปได้มีคำพิพากษาที่ C-493/17⁴⁵ ลงวันที่ 11 ธันวาคม ค.ศ. 2018) ว่าโครงการ PSPP นั้นชอบด้วยสนธิสัญญาว่าด้วยการทำงานของสหภาพยุโรป และไม่เป็น การก้าวล่วงอำนาจของรัฐสภาของประเทศสมาชิก โดยศาลยุติธรรมฯ ให้เหตุผลว่า โครงการดังกล่าว มีมาตรการรองรับผลกระทบอย่างเพียงพอแล้ว และมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการเพื่อให้ สหภาพยุโรปสามารถบรรลุเป้าหมายอัตราเงินเฟ้อร่วมกันได้อย่างเป็นเอกภาพ โดยเป็นไปตาม รายละเอียดเงื่อนไขที่ได้กำหนดไว้ในข้อมติเหล่านี้ โดยศาลยุติธรรมฯ พิพากษาว่าข้อมติข้างต้นทั้งหมด มีรายละเอียดที่สอดคล้องกับสนธิสัญญาว่าด้วยสหภาพยุโรปและสนธิสัญญาว่าด้วยการทำงานของ สหภาพยุโรป ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกิจด้านนโยบายทางการเงิน (monetary policy) ของสหภาพ ยุโรปแล้ว และอยู่ภายในเขตอำนาจหน้าที่ของธนาคารกลางแห่งสหภาพยุโรป ดังนั้น จึงไม่ขัดหรือแย้ง ต่อทั้งสองสนธิสัญญาเช่นว่านี้ และสามารถคงผลใช้บังคับต่อไปได้

อย่างไรก็ตาม เมื่อศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีทราบแล้วกลับมิได้เห็น พ้องกับคำพิพากษาดังกล่าว และวินิจฉัยโต้แย้งคำพิพากษาดังกล่าว (ในคำวินิจฉัยวันที่ 5 พฤษภาคม ค.ศ. 2020) โดยเห็นว่าคำพิพากษาศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปพิพากษาเกี่ยวกับโครงการดังกล่าว ปรากฏปัญหาด้วยกัน 2 ประการ กล่าวคือ ประการแรก โครงการดังกล่าวไม่ใช่นโยบายทางเศรษฐกิจ แต่เป็นเรื่องของนโยบายการคลัง ซึ่งเป็นอำนาจในการตัดสินใจด้วยตนเอง (self-determined) ของ รัฐบาลแห่งรัฐนั้นอย่างเด็ดขาด ศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปจึงไม่มีอำนาจในการพิพากษาก้าวล่วง เรื่องดังกล่าว โดยถือว่าเป็นการพิพากษาที่เกินกว่าเขตอำนาจ (*Ultra vires*) และประการที่สอง กระบวนการพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมฯ ไม่ได้คำนึงถึงหลักความได้สัดส่วน (principle of proportionality) ของโครงการดังกล่าว ที่จะกระทบต่อเศรษฐกิจของเยอรมนี ด้วยเหตุนี้

⁴⁴ เพิ่งอ้าง.

⁴⁵ Case C-493/17, *Weiss and Others*, ECLI:EU:C:2018:1000.

ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์จึงวินิจฉัยว่า คำพิพากษาดังกล่าวของศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปนั้น ไม่ชอบด้วยหลักพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ จึงไม่มีผลผูกพันเยอรมนีรวมถึงรัฐบาลและภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ทั้งปวง⁴⁶ ทั้งนี้ ในคดีนี้ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ได้รวบรวม 4 คำร้องที่มีสาระสำคัญเกี่ยวเนื่องกัน ได้แก่ 2 BVR 859/15, 1615/15, 2006/15 และ 980/16 โดยมีผู้ร้องรวมกันทั้งหมดจำนวนมากกว่า 1,700 คน โดยคำร้องเหล่านี้ล้วนสืบเนื่องมาจากคำพิพากษาที่ C-493/17 ข้างต้น

ดังนั้น คำพิพากษาจึงครอบคลุมข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องจำนวนมากทั้งที่เป็นกฎหมายภายใน ประเทศและบทบัญญัติระหว่างประเทศ ประกอบด้วย 1. รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 38 (1) มาตรา 20 (1) (2) และ (3) มาตรา 23 (1) มาตรา 79 (3) มาตรา 88 และมาตรา 100 (1) 2. รัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ (Bundesverfassungsgerichtsgesetz: Act on the Federal Constitutional Court) มาตรา 90 มาตรา 31 และมาตรา 35 และ 3. สนธิสัญญา มาสทริชต์ว่าด้วยสหภาพยุโรป (Maastricht Treaty: Treaty on the European Union) ข้อบทที่ 5 (1) (2) (3) และ (4) สนธิสัญญาว่าด้วยการทำงานของสหภาพยุโรป (Treaty on the Functioning of the European Union) ข้อบทที่ 119 ข้อบทที่ 123 ข้อบทที่ 127 (1) และ (2) ข้อบทที่ 130 และ ข้อบทที่ 267 ทั้งนี้ สามารถจำแนกสาระสำคัญในคำวินิจฉัยได้ดังต่อไปนี้

ประการแรก คำพิพากษาศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปนับเป็นการกระทำเกินขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามสนธิสัญญาว่าด้วยสหภาพยุโรป ข้อบทที่ 19 (1) เนื่องจากปรากฏลักษณะคำพิพากษา ในเชิงอัตวิสัยตามอำเภอใจ ประกอบกระบวนการพิจารณาอย่างไม่เป็นไปตามมาตรฐาน โดยไม่ได้ตีความ ตีบทกฎหมายอย่างเคร่งครัด จนเป็นผลให้เข้าใจอำนาจหน้าที่ของธนาคารกลางคลาดเคลื่อนไป จากเจตนารมณ์ ตลอดจนละเมิดสัตยาบันที่รัฐสมาชิกสหพันธ์ได้ให้ไว้ต่อสนธิสัญญาของสหภาพยุโรป (Domestic Act of Approval: innerstaatlicher Zustimmungsgesetz) ตามหลักความยินยอม และจึงบั่นทอนอำนาจอธิปไตยของเยอรมนี

ประการที่สอง คำพิพากษาศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปนั้นมุ่งส่งเสริมกระบวนการยุโรปภิวัตน์ (Europeanization) ผ่านการขับเคลื่อนภารกิจด้านนโยบายการเงิน ทว่าในการนี้กลับละเลยหลักการ พื้นฐานอื่น ๆ ที่สำคัญไม่แพ้กัน ได้แก่ หลักประชาธิปไตย และหลักอำนาจอธิปไตยของปวงชน อันเป็น ฐานความชอบธรรมในการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ของสหภาพยุโรป

⁴⁶ John Walsh, 'BVer Judgment of the Second Senate German Constitutional Court 5 May 2020 2BvR 859/15' (Doughty Street, 10 June 2020) <<https://insights.doughtystreet.co.uk/post/102g990/bver-judgment-of-the-second-senate-german-constitutional-court-5-may-2020-2bvr-85>> สืบค้นเมื่อ 30 ตุลาคม 2568.

ประการที่สาม การพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป ขาดการพิจารณาอย่างถ่วงน้ำหนักความได้สัดส่วน (proportionality) ของโครงการดังกล่าว ที่จะต้องชั่งน้ำหนักระหว่างผลลัพธ์และวัตถุประสงค์ที่คาดหวังด้านนโยบายทางการเงินของสหภาพยุโรป กับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐสมาชิกของประเทศเยอรมนี ดังนั้น จึงขัดหรือแย้งต่อข้อบทที่ 5 (1) และ (4) ของสนธิสัญญามาสทริชต์ว่าด้วยสหภาพยุโรป เสียเอง นอกจากนี้ แม้โครงการดังกล่าวจะไม่ได้ส่งผลกระทบโดยตรงต่อนโยบายทางเศรษฐกิจและสังคมของรัฐสมาชิก แต่ก็ส่งผลสืบเนื่องต่อหนี้สาธารณะ ระบบบำนาญบำนาญ ราคาพลังงาน ทรัพย์สิน เป็นต้น ดังนั้น จึงขัดหรือแย้งต่อบัญญัติแห่งกฎหมายในมาตราเดียวกัน

และประการที่สี่ การที่โครงการ PSPP กำหนดเงื่อนไขด้านการซื้อไว้ที่ร้อยละ 33 นั้น ถือเป็นการตั้งเงื่อนไขอย่างเฉพาะเจาะจงที่มีผลทั่วไปต่อทุกรัฐสมาชิก โดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์และความต้องการเฉพาะของแต่ละรัฐ เป็นผลให้ขัดหรือแย้งต่อข้อบทที่ 123 (1) ของสนธิสัญญาว่าด้วยการทำงานของสหภาพยุโรปเอง เช่นเดียวกับมาตรา 79 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับภาระหน้าที่ทางการคลัง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า คำพิพากษาที่ C-439/17 ของศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปเป็นการพิพากษาเกินขอบเขตอำนาจ ดังนั้น จึงขัดหรือแย้งต่อหลักพื้นฐานด้านความชอบธรรมตามกระบวนการทางประชาธิปไตย (Democratic legitimacy) ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 20 (1) และ (2) มาตรา 23 (1) และมาตรา 79 (3) พร้อมกันนี้ ให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สมาชิกวุฒิสภา ศาลากลางแห่งประเทศ และรัฐบาลกลาง ดำเนินการที่จำเป็นด้านการประสานงาน เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแก้ไขรายละเอียดของโครงการ PSPP ให้เหมาะสมต่อไป ทั้งนี้ จนกว่าจะถึงเวลานั้นห้ามมิให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญใด ๆ มีส่วนร่วมในการดำเนินการตามผลใช้บังคับของโครงการดังกล่าว

จากข้างต้น คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจึงพิจารณาได้ว่าเกินกว่าคำขอ โดยแม้ว่าคำวินิจฉัยดังกล่าวจะมีลักษณะที่เป็นการย้อนกลับ ตอบโต้คำพิพากษาเดิมของศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป แต่ด้วยการที่ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาวินิจฉัยย้อนกลับคำพิพากษานั้น ถือเป็นการใช้ดุลยพินิจและบังคับให้เกิดผลผูกพันที่กว้างขวางกว่าปกติ พร้อมกันนี้ถือเป็นการใช้ดุลยพินิจเชิงริเริ่มโดยศาลรัฐธรรมนูญเองซึ่งนอกเหนือจากคำขอ อย่างไรก็ตาม ในทางวิชาการได้อภิปรายสนับสนุนความชอบธรรมของคำวินิจฉัยที่เกินกว่าคำขอของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ในกรณีนี้ ว่าเป็นเรื่องจำเป็นเพื่อที่จะคุ้มครองสาธารณประโยชน์ได้อย่างสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับการพิทักษ์หลักนิติธรรม (Rule of law) และอำนาจรัฐของประเทศด้วยเช่นกัน โดยกล่าวยับยั้งบาทของศาลรัฐธรรมนูญ ในฐานะ “ผู้พิทักษ์กฎหมายและประโยชน์สาธารณะ มีหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองหรือกฎหมายของรัฐ ไม่ใช่เพียงชี้ขาดข้อพิพาทส่วนตัว”

จากกรณีข้างต้นกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า การวินิจฉัยเกินกว่าคำขอของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐนั้น เป็นไปเพื่อระงับยับยั้งโดยการกลับคำพิพากษาของศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปที่เกินกว่าขอบเขตอำนาจของตน (*Ultra vires*) เสียก่อน หรือการวินิจฉัยเกี่ยวกับความชอบด้วยบทบัญญัติแห่งกฎหมายของคำพิพากษาของศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป (Identity review)⁴⁷

นอกจากนี้ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้กลายเป็นปรากฏการณ์ที่เป็นที่ถกเถียงกัน อย่างกว้างขวางในหมู่ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปและวงวิชาการ เนื่องจากเป็นบรรทัดฐานใหม่ที่ ทวนกระแสหลักพื้นฐานเดิมที่ยึดปฏิบัติกัน คือ คำพิพากษาของศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป ถือเป็นที่สุด และมีผลให้กลับคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาของศาลสูงสุดที่มีอยู่เดิมในประเทศที่เกิด คดีนั้นขึ้น⁴⁸ ในแง่นี้จึงพิจารณาได้ว่า นอกจากที่ศาลรัฐธรรมนูญจะทวนทิศทางบรรทัดฐานเดิมแล้ว ยังได้วินิจฉัยเกินกว่าคำขอ โดยพาดพิงถึงอำนาจหน้าที่และผลผูกพันของคำพิพากษาของศาลยุติธรรม แห่งสหภาพยุโรป ซึ่งเป็น “ศาลที่มีสถานะสูงกว่า” ไปพร้อมกันด้วย⁴⁹

4. บทสรุปเชิงวิเคราะห์

จากบทสำรวจข้างต้น พบว่าศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรที่ทำหน้าที่เช่นเดียวกันของแต่ละประเทศ ต่างก็มีคำอธิบายที่เป็นเหตุผลและความชอบธรรมในการที่จะมีคำตัดสินที่เกินกว่าคำขอ ซึ่งไม่เพียง ปรากฏเป็นข้อสังเกตในเชิงนิติศาสตร์ หากแต่ยังสามารถอธิบายในเชิง “ปรากฏการณ์” ทางสังคม อีกด้วย

ในข้อเท็จจริงเบื้องต้น คำตัดสินที่เกินกว่าคำขอของศาลมักสัมพันธ์กับสภาพปัญหาที่มี การฟ้องร้องจำนวนมากต่อเรื่องเดียวกันอย่างซ้ำซ้อน อันสืบเนื่องมาจากการที่ภาคประชาสังคมเผชิญ ความเดือดร้อนหรือภาระร่วมกันถ้วนหน้า จนสะท้อนเป็น “วาระสาธารณะ” นำไปสู่การรวมคำร้อง เหล่านั้น และมีคำตัดสินที่จะสามารถบรรเทาสภาพปัญหาในภาพรวม มิใช่เป็นเพียงรายกรณีไป

⁴⁷ สิทธิกร ศักดิ์แสง, ‘หลัก *ultra vires* กับหลัก *ultra petita* : กรณีศึกษาหลักห้ามพิพากษาเกินคำขอในกฎหมายมหาชน’ *ไทยโพสต์* (24 ตุลาคม 2568) 2.

⁴⁸ European Union, ‘Court of Justice of the European Union (CJEU)’, <https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/court-justice-european-union-cjeu_en> สืบค้นเมื่อ 30 ตุลาคม 2568.

⁴⁹ Jacques René Zammit, ‘Press release following the judgment of the German Constitutional Court of 5 May 2020’ (Court of Justice of the European Union, 8 May 2020) <<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-05/cp200058en.pdf>> สืบค้นเมื่อ 3 ธันวาคม 2568

เมื่อพิจารณาพร้อมกับหลักการแบ่งแยกอำนาจอริปไตยแล้ว (Separation of powers) ปรากฏการณ์ที่ศาลได้มีคำตัดสินเกินกว่าคำขอยังช่วยเปิดโอกาสให้ทบทวนความเข้าใจในทางทฤษฎีใหม่ ๆ อีกด้วย โดยคำตัดสินของศาลที่มีลักษณะแผ่กว้างเช่นนี้สะท้อนให้เห็นถึงบทบาท “การมีปฏิสัมพันธ์ร่วมกันอย่างสร้างสรรค์” เพื่อก้าวข้ามข้อจำกัดในทางปฏิบัติ เสียมากกว่าการก้าวถอยพรหมแดนอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร และในอีกแง่หนึ่งยังสะท้อนให้เห็นถึงการใช้อำนาจอริปไตยของประชาชนในทางตรงอย่างทันการณ์ต่อความเดือดร้อน ทั้งนี้ จึงนับว่าเป็นการวิวัฒนาการไปจากหลักการแบ่งแยกอำนาจอริปไตยอย่างเคร่งครัดแบบดั้งเดิม

สำหรับรัฐสภาอันเป็นสถาบันหลักของระบบประชาธิปไตยผ่านตัวแทน (Representative democracy) แม้กลไกนิติบัญญัติจะให้น้ำหนักกับเสียงข้างมากแต่ก็ยังคงละเลยเสียงข้างน้อย และมีแนวโน้มที่จะคงไว้ซึ่ง “สภาพการณ์เดิม” (*status-quo*) ของสังคมที่กระทบต่อสิทธิตามรัฐธรรมนูญของกลุ่มชายขอบที่แม้จะมีจำนวนน้อยแต่กลับได้รับผลอย่างรุนแรง ดังกรณีของอินเดียซึ่งการเปลี่ยนผ่านเชิงโครงสร้างของกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิสตรีย่อมเกิดขึ้นได้ยาก เพราะมิได้มีความริเริ่มจากฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้น ศาลจึงต้องแสดงความริเริ่มเอง ก่อนที่รัฐสภาจะดำเนินการต่อไปในส่วนจากรายละเอียดเชิงนิติบัญญัติ ดังนั้น สถานการณ์ดังกล่าวยังสะท้อนให้เห็นถึงความไม่สมบูรณ์แบบในทางปฏิบัติของ “หลักตัวแทน” และ “ความรับผิดชอบ” ซึ่งไม่ได้สะท้อนเจตจำนงของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างครบถ้วนและทันการณ์

ส่วนฝ่ายบริหารในฐานะฝ่ายปกครอง กำหนดกรอบความเป็นไปได้สำหรับการปฏิบัติราชการ ในประเภทของคำสั่งหรือมาตรการทางปกครองในอนาคตต่อไป ในลักษณะอันจำเป็นเพื่อมิให้เกิดการปฏิบัติราชการที่ไม่ได้มาตรฐานหรือผิดพลาดจนเป็นเหตุให้กระทบและละเมิดสิทธิตามรัฐธรรมนูญของประชาชนในวงกว้าง นอกจากนี้ ผลผูกพันของคำตัดสินยังครอบคลุมถึงแนวทางกำหนดนโยบายสาธารณะเฉพาะเรื่อง สำหรับรัฐมนตรีในฐานะข้าราชการฝ่ายการเมืองซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาในฝ่ายบริหาร ดังเช่นในกรณีของโคลอมเบีย ที่คำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญมุ่งเน้นให้เกิดการบูรณาการและเอกภาพในทางนโยบาย เพื่อที่การปฏิบัติราชการและการวางแผนงานระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ จะสามารถบรรเทาสภาพที่กิจการสาธารณะไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (Unconstitutional state of affairs) ที่ดำรงอยู่ และไม่ให้เกิดความผิดพลาดซ้ำซ้อนในเรื่องเดิมอีก

ในอีกแง่หนึ่ง นอกจากบทบาทด้านการส่งเสริมแล้ว การเข้าไปมีส่วนร่วมของฝ่ายตุลาการผ่านคำตัดสินยังมีผลในเชิงถ่วงดุลต่ออีกทั้งสองฝ่ายอำนาจ กล่าวคือ เป็นการวางหลักที่มีผลผูกพันเป็นการกระตุ้นให้รัฐสภาจำต้องทำหน้าที่ทางนิติบัญญัติที่นำไปสู่การตรากฎหมายใหม่ ซึ่งจะบังคับใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญให้ถูกคุ้มครองอย่างเป็นรูปธรรม และขจัดสอุปญาคาทางกฎหมาย กล่าวคือ ช่วยให้สถาบันตัวแทนยึดโยงกับประชาชนในระดับที่เทียบเคียงกันได้ ในทางทฤษฎี ส่วนการบริหารราชการในฝ่ายบริหารก็จำเป็นต้องมีประสิทธิภาพและตอบสนองสาธารณประโยชน์มากเพียงพอ

มิใช่การเลือกกระทำหรือละเว้นกระทำตามอำเภอใจอย่างเอาแน่นอนไม่ได้ อันจะเป็นการวางหลัก ให้เกิดนโยบายสาธารณะที่มีเสถียรภาพและสอดคล้องกับหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง โดยสังเกต ได้อย่างเด่นชัดจากกรณีของโคลอมเบีย ซึ่งเดิมที่ประชาชนจำเป็นต้องอาศัยการฟ้องร้องต่อหน่วยงาน เจ้าสังกัดด้วยตนเอง และต่อมาจึงได้ใช้สิทธิในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงแทน (Acción de Tutela)

ในมิติด้านนิติธรรม (Rule of law) การคุ้มครองและพิทักษ์เสียงข้างน้อยมิให้ถูกรอบงำ บังการอย่างเบ็ดเสร็จหรือถูกละเลยจากอำนาจตัดสินใจโดยอ้างเหตุแห่งความเป็นเสียงข้างมาก เช่นเดียวกับการกำกับดูแลให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นธรรมตามที่กฎหมายได้กำหนด เอาไว้ ถือเป็นองค์ประกอบที่ปราศจากมิได้ในรัฐเสรีประชาธิปไตย

แม้ว่าคำตัดสินของศาลที่เกินกว่าคำขออาจเบี่ยงเบนไปจากหลักสากล ทว่าในแต่ละกรณีศึกษา ของต่างประเทศที่ได้หยิบยกมาในบทความนี้ นับเป็นการอาศัยกลไกทางกฎหมายและระเบียบวิธีที่ได้ กำหนดไว้ตามกฎหมาย หรือไม่ก็กระทำได้ด้วยเหตุเพราะไม่ได้ถูกบัญญัติห้ามไว้โดยรัฐธรรมนูญ

สังเกตได้ว่าการตัดสินเกินคำขอมีทั้งบริบทที่ศาลแสดงบทบาทในด้านการส่งเสริม และบทบาท เชิงถ่วงดุล แต่ไม่ว่าจะเป็นบทบาทในลักษณะใดก็ล้วนเป็นไปเพื่อเอื้ออำนวยให้เกิดความเปลี่ยนแปลง ในเชิงบวก ซึ่งถือเป็นความยุติธรรมในเชิงเนื้อหาสาระและความเป็นธรรมที่เสมอภาคภายในสังคม

ทั้งนี้ ยังสังเกตได้อีกว่า ในบรรดากรณีศึกษาข้างต้นศาลรัฐธรรมนูญได้ใช้กลไกของคำพิพากษา หรือคำสั่ง ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของแนวปฏิบัติหรือกรอบนโยบาย ในการเป็นตัวกลางในการสื่อสาร ระหว่างประชาชน กลุ่มผลประโยชน์ และภาคประชาสังคม กับฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร โดยอาศัย อำนาจของผลผูกพันขององค์กรตุลาการเป็นเครื่องมือให้เจตนารมณ์ของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บุคคลชายขอบ ได้รับการตระหนักถึงและถูกนำไปปฏิบัติจริงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ มิใช่เพียงข้อพิจารณา เชิงนโยบายของฝ่ายการเมืองหรือประเด็นหรือในรัฐสภาที่ฟังพาดังได้ ทั้งนี้ ด้วยเหตุเพราะประเด็นที่ ศาลได้เข้าไปมีส่วนร่วมนั้น คือ สิทธิขั้นพื้นฐานซึ่งองค์กรของรัฐไม่อยู่ในวิสัยที่จะเลือกละเว้น หรือนำไป กระทำภายหลังแทน

สำหรับบริบทของคำวินิจฉัยที่ 18/2568 นั้น ศาลรัฐธรรมนูญไทยได้แสดงบทบาท ในเชิงป้องกัน เพื่อเอื้ออำนวยให้ความเปลี่ยนแปลงตามเจตนารมณ์ของสังคมสัมฤทธิ์ผลได้จริง ซึ่งวางหลักสำหรับฝ่ายนิติบัญญัติและภาคประชาสังคมให้ดำเนินการได้อย่างถูกต้อง กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ช่วยให้การออกเสียงประชามติเพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ อันถือเป็นความเปลี่ยนแปลง ที่จะเกิดตามกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของภาคประชาสังคม ที่ริเริ่มผ่านรัฐสภา ในฐานะสถาบันตัวแทนนั้น ดำเนินไปได้อย่างราบรื่นโดยสอดคล้องกับความมั่นคงถาวรของความเป็น กฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ มิใช่บ่อนทำลายและเป็นอุปสรรคขัดขวางกันเอง

ถ้อยคำส่วนสำคัญของคำวินิจฉัยอันก่อให้เกิดปัญหาและข้อถกเถียงอย่างกว้างขวาง ที่ว่า “...รัฐสภาไม่อาจให้ประชาชนเลือกผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้โดยตรง...” ซึ่งในความรับรู้ของสาธารณชนจำนวนไม่น้อย นับว่าเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนเอาไว้ก่อน อันเกิดจากความริเริ่มของศาลเองโดยที่รัฐสภามิได้ร้องขอเป็นข้อคำถามเพื่อพิจารณา ซึ่งเป็นการใช้อำนาจเชิงดุลยพินิจอย่างกว้างขวาง (Advisory opinion) ที่พ้นไปจากปกติวิสัยขององค์กรตุลาการ

อย่างไรก็ดี ในส่วนของข้อครหาอันสืบเนื่องกลายมาเป็นประเด็นศึกษาหลักของบทความนี้นั้นคือ การที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่เกินกว่าคำขอในคดีดังกล่าว ดังปรากฏว่าทะลักปร่าในพื้นที่สื่อที่ว่า “ไม่ถามแต่ถาม” นั้น จากมุมมองเชิงเทคนิคกฎหมาย และธรรมชาติของการพิจารณาคดี รัฐธรรมนูญได้ปรากฏให้เห็นถึงข้อโต้แย้งที่สำคัญบางประการ แม้ในเบื้องต้นถ้อยคำดังกล่าวจะนับว่าเป็นการวินิจฉัยเกินกว่าคำขอที่ปรากฏไว้เป็นลายลักษณ์อักษรจริง กระนั้น หากพิจารณาถึงเหตุผลความจำเป็นประกอบกับลักษณะถ้อยคำที่ใช้อย่างละเอียดถี่ถ้วนแล้ว กรณีมิใช่เป็นการลิดรอนหรือจำกัดสิทธิของประชาชนเอาไว้ก่อนดังที่กล่าวอ้างเสมอไป

ในบทความ เรื่อง “ทำไมรัฐสภาจึงไม่อาจให้ประชาชนเลือกผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้โดยตรง : กรณีศึกษาคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญและประวัติศาสตร์การเมืองไทย”⁵⁰ ผู้เขียนได้อภิปรายไล่เรียงตรรกะทางภาษาและที่มาเชิงหลักการของถ้อยคำที่เป็นปัญหาเช่นว่าเอาไว้อย่างแหลมคม โดยเสนอว่าถ้อยคำที่เลือกใช้เกี่ยวเนื่องโดยตรงกับเหตุผลที่จำเป็นต้องมีคำวินิจฉัยในส่วนดังกล่าวตั้งแต่แรก ประการแรก การมีคำวินิจฉัยดังกล่าวเป็นเหตุมาจากการที่ศาลรัฐธรรมนูญทบทวนบรรทัดฐานของแนวคำวินิจฉัยในอดีตเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งที่ผ่านมา ซึ่งคำนึงถึงความซับซ้อน พลวัตทางการเมืองและบริบทเฉพาะที่ไม่อาจละเลย ทั้งนี้ เพื่อเป็นบรรทัดฐานสำหรับการออกเสียงประชามติในการที่จะมี “รัฐธรรมนูญฉบับใหม่” อันจะมีขึ้นในปัจจุบัน ได้แก่ คำวินิจฉัยที่ 18-22/2555 (อำนาจสถาปนาจัดตั้งรัฐธรรมนูญเป็นของประชาชน) ร่วมกับ คำวินิจฉัยที่ 4/2564 (การแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งฉบับต้องผ่านการออกเสียงของ ประชาชน)

ความหมายแท้จริงของถ้อยคำดังกล่าว คือ ภายใต้ข้อจำกัดของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ณ ขณะที่คำวินิจฉัยนั้น รัฐสภาเองไม่มีอำนาจในการที่จะกำหนดให้ประชาชนเป็นผู้เลือกผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้โดยตรง มิใช่บอกว่าประชาชนไม่มี “สิทธิ” หรือปิดกั้นวิธีการต่าง ๆ ที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้สิทธิดังกล่าวในอนาคต ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2560) ถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวร ที่ได้ผ่านการออกเสียงประชามติเห็นชอบจากประชาชน ในแง่นี้จึงเป็นผลให้อำนาจสถาปนาจัดตั้งรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นของประชาชน สอดคล้องกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 18-22/2555 ซึ่งวางหลักในเรื่องดังกล่าว ประกอบกับความมุ่งหมายที่จะมีเสถียรภาพสืบเนื่องไป

⁵⁰ ปฐมพงษ์ คำเขียว และคณะ, ‘ทำไมรัฐสภาจึงไม่อาจให้ประชาชนเลือกผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้โดยตรง : กรณีศึกษาคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญและประวัติศาสตร์การเมืองไทย’ (2568) 2 วารสารศาลรัฐธรรมนูญ 76, 76-105.

อย่างถาวรนับแต่ประกาศใช้ รัฐธรรมนูญในลักษณะดังกล่าวจึงไม่ได้กำหนดบทบัญญัติอันเป็นเงื่อนไข และวิธีการในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญทั้งฉบับเอาไว้

จากหลักการและข้อเท็จจริงข้างต้น นำมาสู่คำวินิจฉัยที่ 18/2568 ซึ่งพยายามทบทวนหลักทาง รัฐธรรมนูญตามแนวคำวินิจฉัยเดิม คือ รัฐสภานั้นไม่อาจให้ประชาชนเลือกตั้งผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้โดยตรง เพราะอำนาจดังกล่าวยังไม่ได้ถูกพิจารณาถึงในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ อันมุ่งหมายเป็นรัฐธรรมนูญฉบับ ถาวรเสียแต่แรกด้วยซ้ำ ขณะที่สิทธิของประชาชนในการที่จะมีส่วนร่วมในการเลือกผู้ร่างรัฐธรรมนูญ จะเป็นเช่นไรนั้นก็ขึ้นอยู่กับ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในหมวด 15 ซึ่ง รัฐสภา อาจจะได้รับอำนาจ “ให้ประชาชนเลือกผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้โดยตรง” หรือไม่อย่างนั้น ก็จะเป็นผลต่อเมื่อได้มีการแก้ไข เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในหมวดดังกล่าวเสียก่อนแล้วเช่นกัน กล่าวอีกนัยหนึ่ง ประชาชนผู้สถาปนาจัดตั้ง รัฐธรรมนูญฉบับนี้ผ่านการลงประชามติเห็นชอบ ไม่ได้ใช้อำนาจดังกล่าวของตนเพื่อให้อำนาจรัฐสภา ในการที่จะให้ตนเลือกผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้โดยตรง โดยหากประสงค์เช่นนั้นก็ต้องแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญในหมวด 15 ดังที่กล่าวไปตามกลไกของรัฐสภาเสียก่อน

ทั้งนี้สังเกตได้ว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้นที่หยาบกระด้างเรื่องที่มาของ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเพิ่มเติม เพื่อวางหลักเกณฑ์ของกระบวนการและขั้นตอนที่ย่อมเกิดขึ้นต่อไป หากปรากฏผลประชามติเห็นชอบนั้น มิตรระกะเหตุผลที่คล้ายคลึงกับกรณีคำวินิจฉัยเกินคำขอของ ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซียดังกล่าวข้างต้น ซึ่งเป็นเหตุมาจากการหยาบกระด้างของกฎหมาย ในบทบัญญัติเดียวกันเพื่อพิจารณาร่วมด้วย ดังนั้น จึงสังเกตได้ว่าการอินโดนีเซียเป็นความเกี่ยวเนื่อง เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันระหว่างผลบังคับใช้ของข้อกำหนด ส่วนกรณีไทยเป็นความเกี่ยวเนื่องกัน ระหว่างอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาในการดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขเปลี่ยนแปลง รัฐธรรมนูญตามเจตนารมณ์ของประชาชน ซึ่งในทั้งสองกรณีหากศาลวินิจฉัยอย่างจำกัดตามคำขอ ก็อาจก่อให้เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน ไม่ครบถ้วนสมบูรณ์จนนำไปสู่ภาวะชะงักงันหรือข้อพิพาท ที่อาจเกิดขึ้นภายหลังในทางปฏิบัติ

กล่าวโดยสรุปได้ว่า กรณีศึกษาของต่างประเทศข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่า คำวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญและคำพิพากษาขององค์กรวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญที่พิจารณาได้ว่าเกินกว่า ขอบเขตที่ร้องขอขึ้น ในบางบริบทอาจอธิบายได้ว่าเป็น “การเปลี่ยนผ่านทางกฎหมายหรือคดีสำคัญ” (breakthrough laws or landmark cases) อันถือเป็นบรรณานุกรมเชิงสนับสนุน และความเข้าใจ ทางวิชาการรูปแบบหนึ่งที่มีต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในฐานะองค์กรตุลาการรูปแบบพิเศษที่มีภารกิจ เฉพาะคือ ประกันและพิทักษ์ความยุติธรรมเชิงสาระสำคัญ (substantive justice) ซึ่งหลายครั้ง ไม่อาจเกิดขึ้นได้โดยพึ่งพาการตีความตัวบทกฎหมายอย่างเคร่งครัด และจำกัดรอบแต่เพียงประเด็น หรือบทบัญญัติที่ผู้ร้องได้ร้องขอไว้ แนวความคิดดังกล่าวยังเป็นฐานความคิดเรื่องความชอบธรรมและ ความสมเหตุสมผลของคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยลักษณะเช่นว่านี้อีกด้วย

นอกจากนี้เมื่อพิจารณากรณีศึกษาต่าง ๆ ร่วมกับนิยามพัฒนาการและบริบทเฉพาะ อาจกล่าวได้ว่าการที่ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรเทียบเท่าได้วินิจฉัยเกินคำขอนั้นอาจเกิดขึ้นจากพื้นฐาน 4 ประการ กล่าวคือ ประการแรก เพื่อประโยชน์แก่สาธารณะ หรือผู้ที่ถูกเพิกเฉยโดยรัฐหรือถูกกลืนสิทธิจากสิ่งที่ดำรงอยู่เดิม (*status quo*) ประการที่สอง เพื่อยกระดับกฎหมายที่มีอยู่หรือบรรเทาความอยุติธรรมอันเกิดจากความไม่สมบูรณ์ของกฎหมายหรือกระบวนการยุติธรรม ประการที่สาม เพื่อให้สามารถวินิจฉัยประเด็นทางรัฐธรรมนูญได้อย่างครบถ้วนรัดกุม สอดรับกับบทบัญญัติอื่น ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ และ ประการสุดท้าย เพื่อพิทักษ์ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่สัมพันธ์โดยตรงกับอธิปไตยและบูรณภาพของรัฐนั้น

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

ตำรา

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2566). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 32). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
บรรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2563). *คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: สำนักศึกษา
อบรมกฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.

หนังสือพิมพ์

สิทธิกร ศักดิ์แสง. (24 ตุลาคม 2568). หลัก Ultra Vires กับหลัก ultra petita : กรณีศึกษา
หลักห้ามพิพากษาเกินคำขอในกฎหมายมหาชน.

บทความในวารสารวิชาการ

ปฐมพงษ์ คำเขียว และคณะ. (2568). ทำไมรัฐสภาจึงไม่อาจให้ประชาชนเลือกผู้ร่างรัฐธรรมนูญ
ได้โดยตรง : กรณีศึกษาคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญและประวัติศาสตร์การเมืองไทย.
วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, 27 (2), 76-105.

ภาษาอังกฤษ

Laws and Legislations

Act No. 32/2004 on Local Government.

Act no. 40/2004 Regarding the National Social Security System.

Constitution of India.

The Sexual Harassment of Women at Workplace (Prevention, Prohibition and
Redressal) Act, 2013.

Treaties and International Laws

Beijing Declaration and Platform for Action, Beijing+5 Political Declaration and
Outcome.

Beijing Statement of Principles of the Independence of the Judiciary in the
Lawasia Region.

Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women
New York (adopted 18 December 1979, entered into force 3 September
1981) UNGA Res 34/180.

Report

International Institute for the Unification of Private Law, 'Principles of
Transnational Civil Procedure, Appendix: Rules of Transnational Civil
Procedure (A Reporters' Study)' (January 2005).

Court Decisions

Bundesverfassungsgericht [BVerfG - Federal Constitutional Court of Germany],
Judgment of 5 May 2020, 2 BvR 859/15.

Case C-493/17, Weiss and Others, ECLI:EU:C:2018:1000.

Constitutional Court of the Republic of Indonesia, Decision No. 007/PUU-III/2005.

Corte Constitucional [Constitutional Court of Colombia], Sentencia T-025/04.

Vishaka & Ors v. State of Rajasthan & Ors. AIR 1997 SC 3011. Supreme Court of
India (1997)

Academic Journals

Barbara Bazanth. (2022). An Unresolved Question: Optional Declarations at
the Intersection of Jura Novit Curia, Competence-Competence, and
Non Ultra Petita. *New York University Journal of International Law and
Politics*, 54 (3), 1053-1064. สืบค้นจาก <https://nyujilp.org/volume-54-2021-2022/>

Erika Dailey. (26 November 2018). *Using the Courts to Change the World: Insights
from Experience*. Open Society Justice Initiative. [https://www.justiceinitiative.
org/voices/using-courts-change-world-insights-experience](https://www.justiceinitiative.org/voices/using-courts-change-world-insights-experience)

John Walsh. (2020). *BVer Judgment of the Second Senate German Constitutional
Court 5 May 2020 2BvR 859/15*. [https://insights.doughtystreet.co.uk/
post/102g990/bver-judgment-of-the-second-senate-german-constitutional-
court-5-may-2020-2bvr-85](https://insights.doughtystreet.co.uk/post/102g990/bver-judgment-of-the-second-senate-german-constitutional-court-5-may-2020-2bvr-85)

Jorge Ramírez. (2022). *The exceptional applicability of the constitutional actions in
corporate matters*. [https://cms.law/en/col/publication/the-exceptional-
applicability-of-the-constitutional-actions-in-corporate-matters](https://cms.law/en/col/publication/the-exceptional-applicability-of-the-constitutional-actions-in-corporate-matters)

Landau, David Evan. (2015). *Beyond Judicial Independence: The Construction of Judicial Power in Colombia*. (Doctoral dissertation). Harvard University, Graduate School of Arts & Sciences.

Laskowska-Hulisz, A. (2020). Ne eat iudex ultra petita partium od prawa rzymskiego do czasów współczesnych. Uwagi na tle polskiego procesu cywilnego. *Zeszyty Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, 60 (3), 407–426. สืบค้นจาก <https://doi.org/10.31743/zn.2017.60.3.407-426>

Manatche Lapsi Christiano Situmorang and Suteki. (2022). Ultra Petita Decision of the Constitutional Court in Test Constitution (Something Perspective Law Progressive). *International Journal of Social Science And Human Research*, 11 (5), 5149-5159. สืบค้นจาก <https://ijsshr.in/v5i11/Doc/45.pdf>

Porras-Santanilla, L., & Fleischer, F. (2023). Bogotá street vendors using tutela as a sword: the symbolic power of law in practice. *Third World Quarterly*, 44 (7), 1489-1505 สืบค้นจาก <https://doi.org/10.1080/01436597.2023.2183190>

Rodrigo Uprimny Yepes. (2007) Judicialization of politics in Colombia: cases, merits and risks. *International Journal on Human Rights*, 4 (6) สืบค้นจาก <https://sur.conectas.org/en/judicialization-politics-colombia/>

Websites

Aaron X. Fellmeth and Maurice Horwitz. (2011). <https://www.oxfordreference.com/display/10.1093/acref/9780195369380.001.0001/acref-9780195369380-e-1478>

American Law Institute and UNIDROIT. (2004). *ALI-UNIDROIT Principles of Transnational Civil Procedure*. สืบค้นจาก <https://www.unidroit.org/instruments/civil-procedure/ali-unidroit-principles>

Attila Tanzi. (November 2019). *Ultra Petita*. Oxford Public International Law. <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law-mpeipro/e2239.013.2239/law-mpeipro-e2239>

- Erich Parpart. (2025). *Thammasat Law Professor Challenges Deputy PM's Claim on Constitutional Court Rulings Beyond Petition Scope*. Thai Enquirer. <https://www.thaienquirer.com/61373/thammasat-law-professor-challenges-deputy-pms-claim-on-constitutional-court-rulings-beyond-petition-scope/>
- European Union. (n.d.). *Court of Justice of the European Union (CJEU)*. สืบค้นจาก https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/court-justice-european-union-cjeu_en
- Funnish Garg. (2017) *All you need to know about Clubbing of Petitions*. iPleaders. <https://blog.ipleaders.in/clubbing-petition/>
- Geeta Pandey. (2017). *Bhanwari Devi: The rape that led to India's sexual harassment law*. BBC. <https://www.bbc.com/news/world-asia-india-39265653>
- Jacques René Zammit. (2020). *Press release following the judgment of the German Constitutional Court of 5 May 2020*. <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-05/cp200058en.pdf>
- John Walsh. (2020). *BVer Judgment of the Second Senate German Constitutional Court 5 May 2020 2BvR 859/15*. <https://insights.doughtystreet.co.uk/post/102g990/bver-judgment-of-the-second-senate-german-constitutional-court-5-may-2020-2bvr-85>
- Jorge Ramírez. (2022). *The exceptional applicability of the constitutional actions in corporate matters*. <https://cms.law/en/col/publication/the-exceptional-applicability-of-the-constitutional-actions-in-corporate-matters>
- Michael Bochnek. (2005). *Internal Displacement in Colombia*. Human Rights Watch. https://www.hrw.org/reports/2005/colombia1005/5.htm?utm_source.com
- Pragti Sharma. (2024). *Vishaka Guidelines Unveiled: A Critique Through Zia Mody's Legal Lens*. Legal Service India. <https://www.legalserviceindia.com/legal/article-14406-vishakha-guidelines-unveiled-a-critique-through-zia-mody-s-legal-lens.html>

- Ram Jethmalani. (2000) *Review of Rape Laws (Report No. 172) [2000] INLC 2*. Law Commission of India. <http://www.commonlii.org/in/other/lawreform/INLC/2000/2.html>
- Serena Forlati. (2019). *Infra Petita*. Oxford Public International Law. https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law-mpeipro/e3113.013.3113/law-mpeipro-e3113?d=%2F10.1093%2Flaw-mpeipro%2Fe3113.013.3113%2Flaw-mpeipro-e3113&p=emailAKdGC_gJQG8Efg&print

မာမာလား

สถานการณ์ของหลักนิติธรรมไทยในปัจจุบัน¹

ศาสตราจารย์พิเศษ ดร. กิตติพงษ์ กิตยารักษ์²

สำหรับการปาฐกถาพิเศษ หัวข้อ “สถานการณ์ของหลักนิติธรรมไทยในปัจจุบัน” ศาสตราจารย์พิเศษ ดร. กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ องค์ปาฐก ได้แบ่งเนื้อหาการบรรยายออกเป็น 7 ส่วน ได้แก่ (1) แนะนำสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (2) แนวคิดเรื่องหลักนิติธรรม (Rule of Law) (3) Rule of Law and SDGs (4) WJP’s Global Rule of Law Index (5) Thailand’s Rule of Law Ranking 2024 (6) บทเรียนหลักนิติธรรมจาก World Justice Forum 2025 และ (7) ข้อเสนอแนะสู่หลักนิติธรรมของประเทศไทย

ในการเกริ่นนำ องค์ปาฐกได้ชี้ให้เห็นว่า “หลักนิติธรรม” มิได้เป็นเพียงหลักกฎหมายในเชิงเทคนิคหากเป็น “กลไกกำกับอำนาจ” (constraint on power) ที่ทำให้การใช้อำนาจของรัฐอยู่ภายใต้กรอบกติกาเดียวกันกับประชาชน เป็นรากฐานของความไว้วางใจสาธารณะ (public trust) และเป็นเงื่อนไขสำคัญของสันติภาพ ความยุติธรรม และการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ในบริบทดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในฐานะองค์กรพิทักษ์รัฐธรรมนูญ ซึ่งทำหน้าที่ธำรงรักษาสาระและคุณค่าพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมิได้มีผลเพียงต่อข้อพิพาทเฉพาะกรณี หากส่งผลต่อการกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจอรัฐ และต่อระดับความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบบกฎหมายโดยรวม

องค์ปาฐกจึงได้เน้นย้ำว่า การเสริมสร้างหลักนิติธรรมในสังคมไทยจำเป็นต้องอาศัยความเข้มแข็งความเป็นอิสระ และความรับผิดชอบของศาลรัฐธรรมนูญควบคู่กัน เพราะศาลมิใช่เพียงผู้ตีความตัวบท แต่เป็นผู้กำหนดทิศทางของความยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญในระยะยาว การพัฒนาอย่างต่อเนื่องขององค์กร ทั้งในด้านมาตรฐานวิชาการ ความโปร่งใส และการสื่อสารกับสาธารณะ จึงเป็นส่วนหนึ่งของการธำรงความเชื่อมั่นและความชอบธรรมในสายตาประชาชน

¹ สรุปการปาฐกถาตามโครงการ Public Lecture ของกองรัฐธรรมนูญต่างประเทศ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

² ประธานกรรมการสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย.

การบรรยายครั้งนี้ยังได้นำบทเรียนจากการเข้าร่วมการประชุม World Justice Forum ณ กรุงวอชิงตัน สาธารณรัฐโปแลนด์ เมื่อเดือนมิถุนายน 2568 มาประกอบการวิเคราะห์ โดยที่ประชุมได้อภิปรายถึงปรากฏการณ์ “Rule of Law Recession” หรือแนวโน้มการถดถอยของหลักนิติธรรมทั่วโลก บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรตุลาการในการพิทักษ์สิทธิขั้นพื้นฐาน และความสำคัญของการรักษาตุลาอำนาจในระบอบประชาธิปไตยร่วมสมัย ซึ่งล้วนเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับภารกิจของศาลรัฐธรรมนูญไทยในปัจจุบัน

1. แนะนำสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย

สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (Thailand Institute of Justice – TIJ) เป็นสถาบันวิจัยที่ได้รับการรับรองให้เป็นเครือข่ายของแผนงานสหประชาชาติด้านการป้องกันอาชญากรรมและความยุติธรรมทางอาญา (United Nations Crime Prevention and Criminal Justice Programme Network Institutes – UN-PNI)

จุดกำเนิดของ TIJ สืบเนื่องจากพระวิสัยทัศน์ของสมเด็จพระเจ้าลูกเธอ เจ้าฟ้าพัชรกิติยาภาฯ ที่ทรงริเริ่มผลักดันมาตรฐานว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิง จนนำไปสู่ “Bangkok Rules” ซึ่งได้รับการรับรองโดยสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติในปี ค.ศ. 2010 อันถือเป็นหมุดหมายสำคัญของประเทศไทยในเวทีสิทธิมนุษยชนสากล

ภารกิจของ TIJ จึงมิได้จำกัดอยู่เพียงการวิจัย หากรวมถึงการเชื่อมโยงมาตรฐานสากลกับการปฏิบัติในระดับประเทศ และการส่งเสริมการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมให้สอดคล้องกับบริบทสังคมไทย

ในระยะหลัง TIJ ให้ความสำคัญกับแนวคิด “People-Centered Justice” ซึ่งเน้นการออกแบบระบบยุติธรรมให้ตอบโจทย์ความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง โดยอาศัยข้อมูลเชิงประจักษ์ (evidence-based policy) นวัตกรรม และความร่วมมือข้ามภาคส่วน

ขณะเดียวกัน สถาบันได้ให้ความสำคัญอย่างต่อเนื่องกับการขับเคลื่อน หลักนิติธรรมในมิติที่เชื่อมโยงกับมาตรฐานสากล ไม่ว่าจะเป็นการทำงานร่วมกับองค์การสหประชาชาติ (UNODC, UNDP) ความร่วมมือกับ World Justice Project (WJP) องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ตลอดจนเครือข่ายสถาบันด้านกระบวนการยุติธรรมในภูมิภาคต่าง ๆ

แนวทางของ TIJ จึงมิได้มุ่งเน้นเพียงการนำมาตรฐานสากลมาปรับใช้ หากเน้นการสร้าง “พื้นที่ความร่วมมือ” ระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการ และภาคประชาสังคม เพื่อร่วมกันพัฒนาแนวทางที่เหมาะสมกับบริบทไทย โดยยึดหลักความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการมีส่วนร่วมเป็นหัวใจสำคัญ

ในมุมมองนี้ การเสริมสร้างหลักนิติธรรมมิใช่ภารกิจขององค์กรใดองค์กรหนึ่ง หากเป็นกระบวนการร่วมของสังคมโดยรวม โดย TIJ ได้วางบทบาทของตนในฐานะ “กลไกเชื่อมประสาน” ระหว่างองค์กรมาตรฐานสากล และการปฏิบัติในบริบทไทย เพื่อสนับสนุนการปฏิรูปที่มีรากฐานมั่นคงและยั่งยืน

(2) แนวคิดเรื่องหลักนิติธรรม (Rule of Law)

องค์ปาฐกเห็นว่า แม้คำว่า “หลักนิติธรรม” จะถูกกล่าวถึงอย่างกว้างขวางทั้งในทางการเมือง นโยบายสาธารณะ และวงวิชาการ แต่ในเชิงเนื้อหากลับยังขาดความเข้าใจที่เป็นระบบและมีกรอบอ้างอิงที่ชัดเจน ทำให้คำดังกล่าวถูกใช้ในความหมายที่แตกต่างกันไปตามบริบทและวัตถุประสงค์ของแต่ละฝ่าย

ในบริบทของประเทศไทย หลักนิติธรรมได้รับการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 และต่อเนื่องมาถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งสะท้อนการยกระดับหลักการนี้ขึ้นสู่สถานะ “หลักพื้นฐานของการปกครอง” อย่างไรก็ดี การบัญญัติไว้ในตัวบทมิได้หมายความว่าหลักการดังกล่าวจะเกิดผลโดยอัตโนมัติ หากปราศจากกลไกตีความ การบังคับใช้ และวัฒนธรรมทางการเมืองที่เคารพต่อการจำกัดขอบเขตอำนาจรัฐอย่างแท้จริง

ในเชิงประวัติศาสตร์ แนวคิดที่เป็นรากฐานของหลักนิติธรรมสามารถสืบย้อนไปถึงยุคกรีก-โรมัน โดย Aristotle เสนอว่าการปกครองที่ดีควรเป็น “การปกครองโดยกฎหมาย มิใช่โดยบุคคล” (rule of law, not of men) ต่อมาแนวคิดนี้ได้รับการพัฒนาในยุโรป โดยเฉพาะในระบบกฎหมายอังกฤษผ่านงานของ A.V. Dicey ในศตวรรษที่ 19 ซึ่งเน้นความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย (equality before the law) และการที่รัฐต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเช่นเดียวกับประชาชน ขณะเดียวกัน ในระบบกฎหมายภาคพื้นทวีปยุโรปก็พัฒนาแนวคิด “รัฐภายใต้กฎหมาย” (Rechtsstaat) ซึ่งเน้นการจำกัดอำนาจรัฐและการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานผ่านรัฐธรรมนูญ

ในเชิงทฤษฎีร่วมสมัย นักวิชาการมักจำแนกหลักนิติธรรมออกเป็น 2 แนวทางสำคัญ ได้แก่

- แนวคิดแบบบาง (Thin Rule of Law) ซึ่งเน้นมิติทางกระบวนการ (procedural dimension) เช่น ความชัดเจนของกฎหมาย การไม่ใช้กฎหมายย้อนหลัง การประกาศใช้ล่วงหน้า และการบังคับใช้อย่างสม่ำเสมอและไม่เลือกปฏิบัติ แนวคิดนี้มุ่งเน้น “ความแน่นอนของกติกา” เป็นหลัก
- แนวคิดแบบหนา (Thick Rule of Law) ซึ่งขยายความหมายไปสู่มิติด้านสาระ (substantive dimension) รวมถึงการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ความเป็นธรรมทางสังคม และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยมองว่ากฎหมายที่ขัดต่อสิทธิขั้นพื้นฐาน แม้จะตราขึ้นโดยชอบด้วยกระบวนการ ก็ไม่อาจถือว่าตั้งอยู่บนหลักนิติธรรมอย่างแท้จริง

การถกเถียงระหว่างแนวคิดทั้งสองมิใช่เพียงเชิงทฤษฎี หากสะท้อนความเข้าใจที่แตกต่างกัน ต่อบทบาทของกฎหมายในสังคม ว่ากฎหมายควรเป็นเพียง “กรอบควบคุมอำนาจ” หรือควรเป็น “เครื่องมือสร้างความยุติธรรมเชิงคุณค่า” ด้วย

สำหรับประเทศไทย ความท้าทายสำคัญมิได้อยู่ที่การขาดบทบัญญัติ หากอยู่ที่การขยับจาก ความเข้าใจหลักนิติธรรมในเชิงรูปแบบ ไปสู่ความเข้าใจในเชิงคุณค่า กล่าวคือ ทำให้หลักนิติธรรมมิใช่ เพียงเงื่อนไขทางเทคนิคของการตรากฎหมาย แต่เป็นหลักประกันสิทธิของประชาชน เป็นกลไกจำกัด อำนาจอรัฐ และเป็นรากฐานของความเชื่อมั่นสาธารณะ

เมื่อกฎหมายถูกมองเป็นเพียงเครื่องมือบริหารจัดการหรือควบคุมสังคม หลักนิติธรรมก็จะถูก ลดทอนเหลือเพียงรูปแบบ แต่เมื่อกฎหมายถูกวางอยู่บนฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และความ เสมอภาค หลักนิติธรรมจึงจะทำหน้าที่เป็นแกนกลางของระเบียบการปกครองที่เป็นธรรมอย่างแท้จริง

(3) Rule of Law and SDGs

องค์ปาฐกได้ชี้ให้เห็นว่า บทเรียนจาก “เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ” (Millennium Development Goals – MDGs) สะท้อนอย่างชัดเจนว่า การพัฒนาเชิงเศรษฐกิจและสังคมที่มีได้ ตั้งอยู่บนฐานของหลักนิติธรรม ย่อมไม่ยั่งยืน แม้จะสามารถสร้างความเติบโตหรือยกระดับตัวชี้วัด บางด้านได้ในระยะสั้น แต่หากยังคงมีปัญหาการทุจริต ความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้าง และการบังคับใช้ กฎหมายอย่างไม่เสมอภาค ความก้าวหน้านั้นก็เปราะบางและไม่ยั่งยืน

กล่าวอีกนัยหนึ่ง หากรัฐขาดความโปร่งใส ขาดกลไกตรวจสอบ และขาดความรับผิดชอบ ต่อประชาชน นโยบายสาธารณะย่อมไม่สามารถแปรเปลี่ยนเป็นผลลัพธ์ที่เป็นธรรมได้อย่างแท้จริง

ด้วยเหตุนี้ “เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน” (Sustainable Development Goals – SDGs) จึงได้ยกระดับหลักนิติธรรมให้เป็นส่วนหนึ่งของกรอบการพัฒนาโลก โดยบรรจุไว้ใน เป้าหมายที่ 16 (Peace, Justice and Strong Institutions – สันติภาพ ความยุติธรรม และสถาบันที่เข้มแข็ง) ซึ่งเน้นการสร้างสถาบันที่มีความรับผิดชอบ โปร่งใส และเข้าถึงได้ และเชื่อมโยงกับ เป้าหมายที่ 17 (Partnerships for the Goals – หุ้นส่วนเพื่อการพัฒนา) ที่เน้นความร่วมมือระหว่างรัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม

สหประชาชาติมองว่า เป้าหมายที่ 16 และ 17 มิใช่เพียง “อีกสองเป้าหมาย” หากเป็น “ปัจจัยเอื้อ” (enabling goals) ที่ทำให้เป้าหมายอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นการจัดความยากจน การศึกษา สุขภาพ หรือการพัฒนาเศรษฐกิจ สามารถบรรลุผลได้อย่างมั่นคง เพราะหากปราศจากสถาบัน ที่เข้มแข็งและระบบกฎหมายที่เป็นธรรม ทรัพยากรและนโยบายก็ไม่สามารถกระจายประโยชน์ได้ อย่างทั่วถึง

ในเวทีสากลปัจจุบัน การอภิปรายเรื่องหลักนิติธรรมจึงมิได้จำกัดอยู่ในวงการกฎหมาย หากเชื่อมโยงโดยตรงกับ “การพัฒนา” (development) ในความหมายกว้าง ครอบคลุมถึงการสร้างโอกาสที่เท่าเทียม การลดความเหลื่อมล้ำ และการคุ้มครองกลุ่มเปราะบาง

ขณะเดียวกัน การผลักดันหลักนิติธรรมภายใต้กรอบ SDGs ยังเน้นสามมิติสำคัญ ได้แก่

- การกำหนดเป้าหมายที่วัดผลได้ (measurement) เพื่อให้ความก้าวหน้าสามารถประเมินได้อย่างเป็นรูปธรรม
- การออกแบบนโยบายบนฐานข้อมูลเชิงประจักษ์ (evidence-based policy)
- การสร้างเครือข่ายและความร่วมมือ (network and collaboration) ระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ

ดังนั้น หลักนิติธรรมในบริบทของ SDGs จึงมิใช่เพียงหลักการเชิงนามธรรม หากเป็นเงื่อนไขเชิงโครงสร้างของการพัฒนาที่ยั่งยืน และเป็นรากฐานของความเชื่อมั่นที่ทำให้สังคมสามารถก้าวไปข้างหน้าได้อย่างมั่นคงและเป็นธรรม

(4) WJP’s Global Rule of Law Index

World Justice Project (WJP) เป็นองค์กรอิสระที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมหลักนิติธรรมทั่วโลก และได้จัดทำ “ดัชนีหลักนิติธรรมโลก” (Global Rule of Law Index) อย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี ค.ศ. 2008 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินสถานะของหลักนิติธรรมในประเทศต่าง ๆ บนพื้นฐานข้อมูลเชิงประจักษ์ จุดเด่นของดัชนีนี้อยู่ที่วิธีวิทยา (methodology) ซึ่งอาศัยทั้งการสำรวจประชาชนทั่วไป (general population poll) และการสำรวจผู้เชี่ยวชาญในประเทศ (qualified respondents) เพื่อสะท้อนทั้ง “ประสบการณ์ของประชาชน” และ “มุมมองเชิงวิชาชีพ” ต่อระบบกฎหมายและสถาบันของรัฐ ทำให้ดัชนีมิใช่เพียงการประเมินเชิงทฤษฎี แต่สะท้อนการรับรู้และประสบการณ์จริงในสังคม

กรอบแนวคิดหลักของ WJP ตั้งอยู่บน 4 หลักการพื้นฐาน ได้แก่

1. ความรับผิดชอบของผู้ใช้อำนาจรัฐ (Accountability) – อำนาจรัฐต้องถูกจำกัดและตรวจสอบได้
2. กฎหมายที่เป็นธรรม (Just Laws) – กฎหมายต้องชอบธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน
3. รัฐบาลที่โปร่งใส (Open Government) – การตัดสินใจของรัฐต้องเปิดเผยตรวจสอบได้ และเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วม
4. กระบวนการระงับข้อพิพาทที่เข้าถึงได้และเป็นกลาง (Accessible and Impartial Dispute Resolution) – ประชาชนต้องเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยไม่ถูกกีดกัน และได้รับการพิจารณาอย่างเป็นธรรม

จากหลักการทั้ง 4 ประการนี้ WJP ได้พัฒนาเป็นตัวชี้วัด 8 ด้าน ได้แก่

(1) การควบคุมการใช้อำนาจรัฐ (Constraints on Government Powers) – วัดกลไกตรวจสอบและถ่วงดุลทั้งในเชิงนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ และสังคม

(2) การปราศจากการทุจริต (Absence of Corruption) – ประเมินการใช้อำนาจโดยมิชอบในภาครัฐ

(3) รัฐบาลโปร่งใส (Open Government) – การเปิดเผยข้อมูล การมีส่วนร่วม และกลไกรับผิดชอบ

(4) สิทธิขั้นพื้นฐาน (Fundamental Rights) – การคุ้มครองสิทธิพลเมืองและสิทธิมนุษยชน

(5) ความสงบเรียบร้อยและความมั่นคง (Order and Security) – ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

(6) การบังคับใช้กฎหมายและกฎระเบียบ (Regulatory Enforcement) – ประสิทธิภาพและความเป็นธรรมในการบังคับใช้กฎหมาย

(7) กระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง (Civil Justice) – การเข้าถึง ความรวดเร็ว ค่าใช้จ่าย และความเป็นธรรม

(8) กระบวนการยุติธรรมทางอาญา (Criminal Justice) – ความเป็นอิสระ ความเป็นธรรม และการคุ้มครองสิทธิของผู้เกี่ยวข้อง

ในมุมมองขององค์ปาฐก ดัชนีนี้มิใช่เพียง “การจัดอันดับประเทศ” หากเป็นเครื่องมือวิเคราะห์เชิงระบบ ที่ช่วยสะท้อน “สุขภาพของสถาบันรัฐ” (institutional health) และแนวโน้มเชิงโครงสร้างของหลักนิติธรรมในแต่ละสังคม

ที่สำคัญ ดัชนี WJP ยังทำให้หลักนิติธรรมซึ่งเคยถูกมองว่าเป็นแนวคิดเชิงคุณค่า กลายเป็นสิ่งที่สามารถวัดผลและเปรียบเทียบได้ในระดับนานาชาติ อันสอดคล้องกับแนวคิดว่าการพัฒนาในศตวรรษที่ 21 ต้องมีตัวชี้วัดที่ตรวจสอบได้ (measurable and accountable governance)

(5) Thailand’s Rule of Law Ranking 2024

ในปี 2567 ประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 78 จาก 142 ประเทศ ได้คะแนนเฉลี่ยประมาณ 0.5 จาก 1.0 ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของภูมิภาคเอเชียตะวันออกและแปซิฟิก (ประมาณ 0.59) และอยู่ลำดับที่ 10 จาก 15 ประเทศในภูมิภาค³

³ ที่มา <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2024/Thailand>

ตัวเลขดังกล่าวสะท้อนภาพรวมว่าประเทศไทยยังมีช่องว่างสำคัญในบางมิติ โดยเฉพาะด้านการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ (Constraints on Government Powers) และ การรับรู้เรื่องการทุจริต (Absence of Corruption) ซึ่งเป็นหัวใจของความเชื่อมั่นสาธารณะ

อย่างไรก็ดี องค์ปาฐกเห็นว่า การตีความดัชนีควรทำอย่างรอบคอบ มิใช่เพื่อแข่งขันชิงอันดับ หากเพื่อความเข้าใจแนวโน้มเชิงโครงสร้างของตนเอง ดัชนีควรถูกใช้เป็น “กระจกสะท้อนตนเอง” (self-reflection tool) เพื่อระบุจุดอ่อน จุดแข็ง และทิศทางการปฏิรูป มากกว่าจะเป็นเครื่องมือสร้างความพึงพอใจหรือความวิตกกังวลระยะสั้น

ในมุมมองเชิงยุทธศาสตร์ หากประเทศไทยสามารถยกระดับคะแนนในมิติที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบถ่วงดุล ความโปร่งใส และความเป็นธรรมในการบังคับใช้กฎหมายได้อย่างเป็นรูปธรรม ย่อมส่งผลเชิงบวกไม่เพียงต่อภาพลักษณ์ระหว่างประเทศ หากยังส่งผลต่อความเชื่อมั่นทางเศรษฐกิจ การลงทุน และความมั่นคงทางสังคมในระยะยาวด้วย

(6) บทเรียนหลักนิติธรรมจาก World Justice Forum 2025

องค์ปาฐกได้กล่าวถึงการประชุม World Justice Forum ครั้งที่ 8 ซึ่งจัดขึ้น ณ กรุงวอชิงตัน สหรัฐอเมริกาเมื่อเดือนมิถุนายน 2568⁴

เวทีดังกล่าวมิใช่เพียงการประชุมเชิงวิชาการ หากเป็นพื้นที่สะท้อนแนวโน้มเชิงโครงสร้างของหลักนิติธรรมทั่วโลก โดยข้อมูลของ World Justice Project (WJP) ชี้ให้เห็นปรากฏการณ์ที่เรียกว่า “Rule of Law Recession” หรือ “ภาวะถดถอยของหลักนิติธรรม” ซึ่งพบว่า ร้อยละ 78 ของประเทศทั่วโลกมีคะแนนหลักนิติธรรมลดลงในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา แนวโน้มนี้มีได้จำกัดอยู่ในประเทศกำลังพัฒนา หากเกิดขึ้นทั้งในประเทศประชาธิปไตยดั้งเดิมและประเทศเศรษฐกิจขนาดใหญ่

สาระสำคัญของการอภิปรายสะท้อนความท้าทายหลายประการ ได้แก่

- ความเชื่อมั่นสาธารณะที่ลดลง (Declining Public Trust) – ประชาชนจำนวนมากทั่วโลกตั้งคำถามต่อความเป็นธรรมและความเป็นกลางของสถาบันรัฐ โดยเฉพาะศาลและองค์กรตรวจสอบ
- ความสมดุลระหว่างความเป็นอิสระและความรับผิดชอบ (Balancing Independence and Accountability) – การรักษาความเป็นอิสระของตุลาการและองค์กรอิสระต้องดำเนินควบคู่กับกลไกความรับผิดชอบต่อที่โปร่งใส มิฉะนั้นจะถูกตั้งคำถามเรื่องความชอบธรรม
- การปกป้องประชาธิปไตย (Safeguarding Democracy) – หลักนิติธรรมถูกมองว่าเป็นแนวป้องกันสำคัญต่อการใช้อำนาจโดยพลการและการบั่นทอนกลไกตรวจสอบ

⁴ <https://youtu.be/ZfF0L9Zrb5o?si=fdv9DkiUzg6hoPB5>

- การเสริมสร้างศักยภาพและความซื่อสัตย์สุจริต (Strengthening Capacity and Integrity) – สถาบันตุลาการและกระบวนการยุติธรรมต้องพัฒนาอย่างต่อเนื่องทั้งในด้านความรู้ความสามารถ และมาตรฐานจริยธรรม

ในการประชุมครั้งนี้ ยังได้มีการประกาศ “หลักการแห่งวอร์ซอเพื่อหลักนิติธรรม” (Warsaw Principles for the Rule of Law) จำนวน 10 ประการ⁵

หลักการดังกล่าวเน้นย้ำว่า ความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการ (Judicial Independence) มีใช้สิทธิพิเศษของศาล หากเป็นหลักประกันของประชาชนในการได้รับความยุติธรรมอย่างเป็นกลาง และเป็นกลไกสำคัญในการอํารงการแบ่งแยกอำนาจ (separation of powers) ให้เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ

บทเรียนสำคัญจากเวทียอร์ซอ คือ การปกป้องหลักนิติธรรมในยุคปัจจุบันต้องอาศัยทั้งความเข้มแข็งของสถาบัน และความเชื่อมั่นของสาธารณชนควบคู่กัน หากสถาบันมีความเป็นอิสระแต่ขาดความไว้วางใจจากประชาชน หลักนิติธรรมก็ย่อมอ่อนแอ ในทางกลับกัน หากประชาชนขาดหลักประกันจากสถาบันที่เป็นกลาง ความเชื่อมั่นในระบอบประชาธิปไตยก็จะสั่นคลอน

ด้วยเหตุนี้ การเสริมสร้างหลักนิติธรรมจึงมิใช่เพียงการแก้ไขกฎหมายหรือปรับปรุงกระบวนการ หากเป็นการฟื้นฟู “ความสัมพันธ์แห่งความไว้วางใจ” ระหว่างรัฐกับประชาชน ซึ่งเป็นหัวใจของความยั่งยืนทางการเมืองและสังคมในระยะยาว

(7) ข้อเรียนรู้หลักนิติธรรมของประเทศไทย

องค์ปาฐกสรุปว่า หลักนิติธรรม (rule of law) ประชาธิปไตย (democracy) และธรรมาภิบาล (governance) มิใช่แนวคิดที่แยกขาดจากกัน หากเป็น “สามเสาหลักของระเบียบการปกครองที่ดี” ซึ่งต้องเกื้อกูลและค้ำจุนกันอย่างสมดุล หากเสาใดเสาหนึ่งอ่อนแอ โครงสร้างทั้งหมดก็ย่อมสั่นคลอน

ความท้าทายของประเทศไทยในช่วงหลายปีที่ผ่านมา คือการที่หลักนิติธรรมถูกทำให้แยกออกจากประชาธิปไตยและธรรมาภิบาล จนกลายเป็นเรื่องของ “กฎหมายในเชิงเทคนิค” มากกว่าจะเป็นหลักประกันสิทธิของประชาชน ผลที่ตามมาคือ แม้จะมีการเลือกตั้ง แต่กลไกตรวจสอบและถ่วงดุลยังไม่เข้มแข็งเพียงพอ ความโปร่งใสและความรับผิดชอบยังไม่มั่นคง และความเชื่อมั่นของประชาชนต่อสถาบันหลักของรัฐค่อย ๆ ลดทอนลง

⁵ <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-principle>

การฟื้นฟูหลักนิติธรรมจึงไม่ใช่เพียงการแก้ไขกฎหมายรายฉบับ หากต้องเริ่มจากการทำให้รัฐธรรมนูญ เป็น “สัญญาประชาคม” ที่สะท้อนคุณค่า ความหวัง และฉันทามติร่วมกันของสังคมอย่างแท้จริง เพราะรัฐธรรมนูญมิใช่เพียงกติกาทางอำนาจ แต่คือหลักประกันสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ของประชาชน

ในเชิงปฏิบัติ แนวทางสำคัญ ได้แก่

- การออกแบบและธำรงรักษารัฐธรรมนูญให้เป็นกรอบกติกาที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกัน
- การเสริมสร้างความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการควบคู่กับความรับผิดชอบและความโปร่งใส
- การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมให้ประชาชนเข้าถึงได้จริง รวดเร็ว เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ

- การส่งเสริมการศึกษาพลเมือง เพื่อปลูกฝังความเข้าใจเรื่องสิทธิ หน้าที่ และการเคารพ กติกาสาธารณะ

ท้ายที่สุด หลักนิติธรรมมิใช่เพียงบทบัญญัติในตัวบทกฎหมาย หากเป็น “วัฒนธรรมทางการเมือง และสังคม” ที่ต้องหล่อหลอมผ่านพฤติกรรมของผู้ใช้อำนาจอธิปไตยและความตื่นรู้ของประชาชนพร้อมกัน

ขณะเดียวกัน ศาลรัฐธรรมนูญในฐานะองค์กรพิทักษ์รัฐธรรมนูญ มีหน้าที่ธำรงสาระและคุณค่า พื้นฐานของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจอธิปไตยที่ไม่ชอบหรือเกินขอบเขต การตีความรัฐธรรมนูญจึงต้องตั้งอยู่บนหลักนิติธรรมอย่างมั่นคง ใช้การ ตรวจสอบและถ่วงดุลเป็นกลไกปกป้องประชาชน เพื่อให้รัฐธรรมนูญยังคงทำหน้าที่เป็นหลักประกัน ของสิทธิ มิใช่กลายเป็นเพียงเครื่องมือรองรับอำนาจรัฐ

การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและความท้าทายระดับโลกในยุคปัจจุบัน¹

นภดล เทพพิทักษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

บทนำ

การประชุมนานาชาติเนื่องในวาระศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐสวีเดนครบ 35 ปี ถือเป็นหมุดหมายสำคัญที่ไม่เพียงแต่เป็นการรำลึกถึงความยืนยงของสถาบันเท่านั้น แต่ยังเป็นการยืนยันถึงบทบาทอันยั่งยืนของการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในฐานะ “ผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญ” (*custos constitutionis*) ซึ่งมีหน้าที่หลักในการธำรงไว้ซึ่งหลักนิติธรรมและรักษาคุณภาพทางรัฐธรรมนูญ โดยเป็นเวทีสำคัญในการแลกเปลี่ยนความรู้ทางนิติปรัชญาและมุมมองเชิงเปรียบเทียบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในห้วงเวลาที่ระบบรัฐธรรมนูญต้องเผชิญกับความท้าทายที่มีความซับซ้อนและข้ามพรมแดนมากขึ้น พัฒนาการเหล่านี้ผลักดันให้ศาลรัฐธรรมนูญก้าวข้ามบทบาทการวินิจฉัยคดีแบบดั้งเดิมและต้องตอบสนองต่อสถานการณ์ด้วยความรอบคอบ ยืดหยุ่น และยึดมั่นต่อหลักการทางกฎหมายขั้นพื้นฐาน

พัฒนาการทางรัฐธรรมนูญในประเทศไทย

ศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก่อตั้งขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2540 และในปี พ.ศ. 2569 นี้ ศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยสถาปนาครบ 28 ปี นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเปลี่ยนแปลงมาโดยตลอด โดยประกาศใช้รัฐธรรมนูญมาแล้วถึง 20 ฉบับ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงทั้งการเปลี่ยนแปลงของสถาบันและความไม่หยุดนิ่งทางรัฐธรรมนูญ

¹ บทนำเสนอในการประชุมนานาชาติของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐสวีเดน ระหว่างวันที่ 19-21 พฤษภาคม 2569 ณ นครเซนต์ปีเตอส์เบิร์ก สหพันธรัฐสวีเดน.

เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2569 ประเทศไทยได้จัดให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยผู้มีสิทธิออกเสียงส่วนใหญ่ร้อยละ 58.6 เห็นชอบซึ่งสะท้อนถึงเจตจำนงของประชาชน (*voluntas populi*) อันเป็นรากฐานสำคัญของความชอบธรรมทางรัฐธรรมนูญ (*legitimatio ex consensu*) ถึงแม้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะเปิดช่องให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญรายมาตราได้ก็ตาม แต่ผลการออกเสียงประชามติถือเป็นการเปิดพื้นที่สำหรับ “การเริ่มต้นใหม่โดยสิ้นเชิง” (*tabula rasa*) ของการปฏิรูปเชิงโครงสร้างของรัฐธรรมนูญ

ความท้าทายทางรัฐธรรมนูญร่วมสมัย: ความเที่ยงธรรมของการเลือกตั้ง

ในคราวการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2569 ได้มีประเด็นสำคัญทางรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการกำหนดรูปแบบและจัดพิมพ์บัตรเลือกตั้งที่มีการใช้รหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) ซึ่งรูปแบบดังกล่าวอาจนำไปสู่การระบุตัวตนของผู้ลงคะแนน และกระทบต่อหลักการออกเสียงลงคะแนนโดยลับ (*libertas suffragii*)

ความเที่ยงธรรมของกระบวนการเลือกตั้งขึ้นอยู่กับหลักการลงคะแนนโดยลับ ซึ่งคุ้มครองเสรีภาพในการตัดสินใจทางการเมือง และสร้างความเชื่อมั่นว่าการเลือกตั้งจะเป็นไปโดยเสรีและยุติธรรมอย่างแท้จริง การละเมิดต่อหลักการนี้ย่อมกระทบต่อความชอบธรรมของการปกครองในระบบประชาธิปไตย

ขณะนี้ประเด็นดังกล่าวอยู่ระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะต้องใช้ความระมัดระวังในการสร้างดุลยภาพระหว่างการนำเอานวัตกรรมทางเทคโนโลยีมาใช้ในการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน โดยในการพิจารณาคดีอาจต้องคำนึงถึงหลักการสูงสุดของกฎหมาย ที่ว่า “ประโยชน์ของประชาชนย่อมเป็นกฎหมายสูงสุด” (*salus populi suprema lex esto*) เป็นแนวทางในการพิจารณา

แนวคำวินิจฉัยที่เกี่ยวข้อง

คำวินิจฉัยในอดีตของศาลรัฐธรรมนูญเน้นย้ำถึงความสำคัญของความเที่ยงธรรมในการเลือกตั้งดังนี้

- ในปี พ.ศ. 2549 ศาลได้มีคำวินิจฉัยให้การเลือกตั้งทั่วไปเป็นโมฆะเนื่องจากมีการละเมิดหลักการลงคะแนนโดยลับและกระบวนการที่ไม่เป็นธรรม²
- ในปี พ.ศ. 2557 ศาลได้มีคำวินิจฉัยให้การเลือกตั้งเป็นโมฆะ เนื่องจากการเลือกตั้งมิได้จัดขึ้นทั่วราชอาณาจักรในวันเดียวกัน³

² คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 9/2549.

³ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2557.

บรรทัดฐานเหล่านี้สะท้อนถึงหลักกฎหมายที่ว่า “บุคคลย่อมไม่อาจได้มาซึ่งประโยชน์จากการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายของตนเอง” (*nullus commodum capere potest de injuria sua propria*)

บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทสำคัญยิ่งในระบอบแห่งรัฐธรรมนูญ โดยใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (*constitutional review*) ของกฎหมายและการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร เพื่อให้มั่นใจว่าการใช้อำนาจรัฐทั้งปวงสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันเป็นกลไกหลักในการธำรงหลักการถ่วงดุลอำนาจ (*checks and balances*) และป้องกันการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบ

นอกจากนี้ ศาลยังมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการกระทำของผู้ดำรงตำแหน่งบริหารระดับสูง ไม่ว่าจะเป็นนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ในกรณีที่ปรากฏเหตุอันควรสงสัยว่าเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง ศาลอาจมีคำสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราวระหว่างการพิจารณาจนกว่าจะมีคำวินิจฉัย

กรณีตัวอย่าง ได้แก่

- การวินิจฉัยให้นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากมีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง⁴
- การวินิจฉัยให้การแต่งตั้งเป็นโมฆะ เนื่องจากผู้ได้รับการแต่งตั้งขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม⁵
- การสิ้นสุดตำแหน่งอันเนื่องมาจากการเข้าไปก้าวก่ายแทรกแซงการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการเพื่อประโยชน์ของตนเอง⁶

คำวินิจฉัยดังกล่าวสะท้อนถึงหลักการ “ความยุติธรรมต้องบังเกิดขึ้น แม้จะต้องเผชิญกับผลกระทบอันร้ายแรงเพียงใดก็ตาม” (*fiat justitia ruat caelum*) ซึ่งเป็นการยืนยันว่าความรับผิดชอบตามรัฐธรรมนูญจะต้องได้รับการธำรงไว้ โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบทางการเมือง

⁴ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 17/2568.

⁵ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 21/2567.

⁶ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 9/2557.

ความท้าทายระดับโลกและนัยต่อรัฐธรรมนูญ

1. ความขัดแย้งทางภูมิรัฐศาสตร์และหลักอริปไตยแห่งรัฐ

ความตึงเครียดทางภูมิรัฐศาสตร์ในปัจจุบัน รวมถึงความขัดแย้งด้วยการใช้กำลังอาวุธในหลายภูมิภาค ล้วนส่งผลกระทบต่อระบบรัฐธรรมนูญของรัฐทั้งหลาย ซึ่งประเทศไทยได้ยึดมั่นในหลักอริปไตยแห่งรัฐ บูรณภาพแห่งดินแดน และการไม่รุกราน โดยดำเนินนโยบายการทูตเชิงปฏิบัติอย่างสมดุลและยืดหยุ่น

หลักการดังกล่าวสอดคล้องกับบรรทัดฐานพื้นฐานแห่งกฎหมายระหว่างประเทศที่ว่าด้วย “รัฐต้องปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศโดยสุจริต” (*pacta sunt servanda*)

2. ปัญหาประติษฐ์และการเปลี่ยนแปลงทางกฎหมาย

การอุบัติขึ้นของปัญหาประติษฐ์นำมาซึ่งทั้งโอกาสที่ไม่เคยมีมาก่อนและความท้าทายเชิงกฎเกณฑ์ที่ซับซ้อน แม้ว่า ปัญหาประติษฐ์จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพ ความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ และศักยภาพด้านการบริหารจัดการ แต่ก็ยังสร้างความกังวลอย่างมีนัยสำคัญเกี่ยวกับความเป็นส่วนตัว ความรับผิดชอบ และความรับผิดชอบทางกฎหมาย

ประเทศไทยตรากฎหมายที่สำคัญขึ้นหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล⁷ และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์⁸ อีกทั้งยังอยู่ในระหว่างการพัฒนากรอบกฎหมายที่ครอบคลุมเพื่อการกำกับดูแลการใช้ปัญหาประติษฐ์⁹ การพัฒนาเหล่านี้เชื่อมโยงกับวิวัฒนาการที่กว้างขึ้นของ *lex informatica* อันสะท้อนถึงการบรรจบกันระหว่างระบบกฎหมายกับเทคโนโลยีดิจิทัล ที่ควบคุมพฤติกรรมของผู้ใช้ในโลกไซเบอร์

⁷ กำหนดหลักเกณฑ์ กลไก หรือมาตรการกำกับดูแลเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่เป็นหลักการทั่วไป เนื่องจากในปัจจุบันมีการล่วงละเมิดสิทธิความเป็นส่วนตัวของข้อมูลส่วนบุคคลเป็นจำนวนมาก จนสร้างความเดือดร้อนรำคาญ หรือความเสียหายให้แก่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล ประกอบกับความก้าวหน้าของเทคโนโลยีทำให้การเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลอันเป็นการล่วงละเมิดดังกล่าวทำได้โดยง่าย สะดวก และรวดเร็ว ก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจโดยรวม.

⁸ กำหนดลักษณะของภารกิจหรือบริการที่มีความสำคัญเป็นโครงสร้างพื้นฐานสำคัญทางสารสนเทศทั้งหน่วยงานของรัฐ และหน่วยงานเอกชนที่จะต้องมีการป้องกัน รับมือ และลดความเสี่ยงจากภัยคุกคามทางไซเบอร์ มิให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงในด้านต่าง ๆ รวมทั้งให้มีหน่วยงานเพื่อรับผิดชอบในการดำเนินการประสานการปฏิบัติงานร่วมกันทั้งภาครัฐและเอกชน ไม่ว่าในสถานการณ์ทั่วไปหรือสถานการณ์อันเป็นภัยต่อความมั่นคงอย่างร้ายแรง ตลอดจนกำหนดให้มีแผนปฏิบัติการและมาตรการด้านการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์อย่างมีเอกภาพ และต่อเนื่อง อันจะทำให้การป้องกันและการรับมือกับภัยคุกคามทางไซเบอร์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ.

⁹ (ร่าง) พระราชบัญญัติว่าด้วยการส่งเสริมและสนับสนุนนวัตกรรมปัญญาประดิษฐ์แห่งประเทศไทย มีความมุ่งหมายในการสร้างพื้นฐานของระบบนิเวศปัญญาประดิษฐ์ให้เกิดขึ้นเป็นหลัก โดยพยายามลดมาตรการที่มีลักษณะของการจำกัด กีดกันมากที่สุด แต่มุ่งไปที่การส่งเสริมการสร้างร่วมมือ การมีส่วนร่วมระหว่างรัฐกับเอกชน ความพร้อมที่จะเรียนรู้ ศึกษา และพัฒนาไปด้วยกัน โดยอำนวยความสะดวกสำหรับผู้ประกอบการในการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ และการนำเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์มาจำหน่ายในท้องตลาดอย่างแพร่หลาย และการสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้บริโภคในการใช้งานปัญญาประดิษฐ์ได้.

ศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ก้าวเข้าสู่การเปลี่ยนแปลงทางดิจิทัล โดยการนำระบบยื่นคำร้องทางอิเล็กทรอนิกส์¹⁰ เทคโนโลยีบริหารจัดการงานคดี¹¹ และเครื่องมือที่ช่วยในการทำงานโดยใช้ปัญญาประดิษฐ์มาประยุกต์ใช้¹² นวัตกรรมเหล่านี้ช่วยเพิ่มความโปร่งใสและขยายการเข้าถึงซึ่งสอดคล้องกับหลักการที่ว่า “ความยุติธรรมไม่เพียงต้องเกิดขึ้น แต่ต้องมองเห็นเป็นที่ประจักษ์ว่า มันได้เกิดขึ้นจริง” (justice must not only be done but must also be seen to be done)

3. การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิทธิตามรัฐธรรมนูญ

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมิใช่เพียงปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมเท่านั้น แต่ยังเป็นประเด็นทางรัฐธรรมนูญที่มีความสำคัญสูงสุด เนื่องจากเกี่ยวข้องกับสิทธิขั้นพื้นฐาน เช่น สิทธิในชีวิตและสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยรับรองสิทธิของบุคคลและชุมชนในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติ พร้อมทั้งกำหนดหน้าที่ของรัฐให้สอดคล้องกัน บทบัญญัติเหล่านี้สะท้อนหลักการความเป็นธรรมระหว่างรุ่น (intergenerational equity) ที่มุ่งประกันว่า ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะต้องได้รับการคุ้มครองสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของคนรุ่นต่อไป

แนวคำวินิจฉัยเปรียบเทียบกับจากต่างประเทศยิ่งเน้นย้ำแนวโน้มดังกล่าว เช่น ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีคำวินิจฉัยสำคัญในปี พ.ศ. 2564 (ค.ศ. 2021) เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ศาลวินิจฉัยว่า มาตรการด้านสภาพภูมิอากาศที่ไม่เพียงพออาจละเมิดเสรีภาพของคนรุ่นอนาคต แนวทางดังกล่าวนี้สอดคล้องกับบทบาทที่พัฒนาไปของศาลรัฐธรรมนูญในฐานะผู้พิทักษ์ผลประโยชน์ระยะยาวของสังคม

¹⁰ ระบบยื่นคำร้องทางอิเล็กทรอนิกส์และระบบให้บริการประชาชนทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-Filing and e-Service System) เป็นระบบที่ให้ประชาชนยื่นคำร้องได้สะดวก และสามารถส่งเอกสารกันระหว่างศาลกับคู่ความได้ ไม่ว่าจะเป็นคำสั่งระหว่างการดำเนินกระบวนการพิจารณา หรือคำสั่งหลังการดำเนินกระบวนการพิจารณา.

¹¹ ระบบบริหารจัดการงานคดี (Case Management System : CMS) ประกอบด้วย งานสารบรรณ งานพิจารณาคดี งานสถิติ และงานควบคุมระบบ โดยประกอบด้วย ระบบติดตามคดี (e-Tracking) เป็นระบบที่ให้คู่ความติดตามความคืบหน้าของการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี และระบบสืบค้นคำวินิจฉัยและคำสั่ง (e-Searching) เป็นระบบที่สามารถสืบค้นคำวินิจฉัยและคำสั่งได้.

¹² เช่น ระบบถอดเสียงอัตโนมัติภาษาไทย (Thai Automatic Transcription System) ที่ใช้ในการถอดเสียงในการออกนั่งพิจารณาคดีและการประชุมของศาลรัฐธรรมนูญและสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ระบบศูนย์รวมคำวินิจฉัย คำสั่ง และบทความศาลรัฐธรรมนูญทั่วโลก (Intelligent Search System : ISS) ซึ่งใช้ค้นหาคำวินิจฉัยและคำสั่งที่เผยแพร่บนเว็บไซต์ของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรเทียบเท่าทั่วโลก พร้อมทั้งอัปเดตข้อมูลความเคลื่อนไหวตามเว็บไซต์ต้นทางโดยอัตโนมัติ และระบบตอบคำถามอัตโนมัติอัจฉริยะ “น้องนุงหนิง” (“Nong Nung Ning” AI Chatbot) ซึ่งเป็นแชทบอตประจำศาลที่มีความสามารถในการเข้าใจข้อความของผู้ใช้งาน วิเคราะห์และตอบคำถามที่เกี่ยวข้องให้แก่ผู้ใช้งานได้ ทั้งนี้ ในกรณีที่ไม่สามารถให้คำตอบได้จะส่งเรื่องให้เจ้าหน้าที่เป็นผู้ตอบกลับแทน.

บทสรุป

ในยุคที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและความท้าทายระดับโลกที่หลากหลาย ศาลรัฐธรรมนูญจำเป็นต้องก้าวข้ามบทบาทดั้งเดิมในฐานะผู้ชี้ขาดข้อพิพาทเชิงรับและเข้ามามีบทบาทเชิงรุกมากขึ้นในฐานะผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญ

บทบาทที่กำลังพัฒนานี้ต้องอาศัยแนวทางการตีความรัฐธรรมนูญที่มีความยืดหยุ่นและมุ่งมั่น เป้าหมาย คล้ายคลึงกับแนวคิดเรื่อง “รัฐธรรมนูญที่มีชีวิต” (living constitution) ซึ่งสามารถตอบสนองต่อความเป็นจริงที่เกิดขึ้นใหม่ได้ โดยยังคงยึดโยงกับหลักการพื้นฐานแห่งความยุติธรรม ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และหลักนิติธรรม

ท้ายที่สุด หลักการที่ยั่งยืน “ที่ใดมีสิทธิ ที่นั่นย่อมมีหนทางในการเยียวยา” (*ubi jus ibi remedium*) ยังคงเป็นรากฐานของความยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญ เพื่อรับรองว่าสิทธิมิใช่เพียงแนวคิดนามธรรมในเชิงทฤษฎี แต่ต้องได้รับการคุ้มครองอย่างแท้จริงในทางปฏิบัติด้วย





ท่านสามารถอ่าน

วารสารศาลรัฐธรรมนูญ

ฉบับย้อนหลัง

หรือดาวน์โหลดวารสารในรูปแบบ PDF ได้ที่

<https://constitutionalcourt.or.th/>

และเลือกหัวข้อ **“วารสารศาลรัฐธรรมนูญ”**

หากท่านประสงค์รับวารสาร
ศาลรัฐธรรมนูญในรูปแบบตีพิมพ์
สามารถติดต่อขอรับได้ที่:



กลุ่มงานสัมมนาและเผยแพร่กฎหมาย
สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550
อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เลขที่ 120 หมู่ 3
ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง
เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210
โทรศัพท์ 0-2141-7573 และ 0-2141-7630
E-mail: Seminar@constitutionalcourt.or.th



สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550

อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ

แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

โทรศัพท์ 0-2141-7777 โทรสาร 0-2143-9500

www.constitutionalcourt.or.th