

บทที่ 3

หลักความเสมอภาคและการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับหลักความเสมอภาค ในประเทศไทย

3.1 หลักความเสมอภาคในประเทศไทย

หลักความเสมอภาคในประเทศไทยนั้น ถือได้ว่าเป็นเรื่องใหม่ที่คนไทยยังไม่มีความเข้าใจในเรื่องดังกล่าวที่แจ้งชัดเท่าไรนัก หลักความเสมอภาคที่ปรากฏในประเทศไทยนั้น สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ช่วง ได้แก่ หลักความเสมอภาคก่อนมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ และหลักความเสมอภาคหลังมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

3.1.1 หลักความเสมอภาคก่อนมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

หลักความเสมอภาคที่ปรากฏในประเทศไทยก่อนมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญนั้น สามารถแบ่งศึกษาออกได้เป็น 3 ช่วง ได้แก่ หลักความเสมอภาคที่ปรากฏในสมัยสุโขทัย หลักความเสมอภาคที่ปรากฏในสมัยอยุธยา และหลักความเสมอภาคที่ปรากฏในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น (ก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475)

3.1.1.1 หลักความเสมอภาคสมัยสุโขทัย

สุโขทัยเป็นเมืองเล็กๆ ที่มีการปกครองเป็นแบบการปกครองโดยสังคมน้อยๆ ที่มีประชาชนไม่มาก การปกครองนั้นใช้การปกครองแบบไม่ซับซ้อนนัก เป็นปกครองโดยสร้างความสนิทสนมระหว่างผู้ปกครองกับประชาชน โดยแบบพ่อปกครองลูก ให้ประชาชนมีสิทธิเข้าพบเจ้าเมืองได้โดยไมยากเพื่อกล่าวให้ทราบถึงความเดือดร้อน

ลักษณะการปกครองแบบพ่อปกครองลูกหรือบิดาปกครองบุตร (Patriarchal family) ดังกล่าว พระมหากษัตริย์มีอำนาจเด็ดขาดในอันที่จะวินิจฉัยและปฏิบัติตามที่ทรงเห็นสมควร เป็นความสัมพันธ์ใกล้ชิดระหว่างกษัตริย์กับประชาชน กษัตริย์ในสมัยสุโขทัยเป็นกษัตริย์ที่ไม่ยกตนสูงเกินไป ไม่กุมอำนาจไว้แต่เพียงผู้เดียว อีกทั้งยังยินยอมให้ประชาชนมีอิสระเสรีมาก

ความมีอิสระเสรีของประชาชนในสมัยสุโขทัย สะท้อนให้เห็นว่าสิทธิเสรีภาพของพลเมืองไทยมีมาตั้งแต่สมัยพ่อขุนรามคำแหง ดังปรากฏอยู่ในศิลาจารึกสมัยสุโขทัย สิทธิต่างๆ ที่มีอยู่ในศิลาจารึกเป็นสิทธิที่พระมหากษัตริย์ทรงพระราชทานให้พลเมือง โดยที่พลเมืองมิได้เรียกร้องแต่ประการใด กล่าวโดยทั่วไปแล้ว สุโขทัยเป็นยุคที่พลเมืองไทยมีอิสระเสรีมากที่สุดยุคหนึ่ง¹

¹ โภทล โสภากย์วิจิตร, รายงานผลการวิจัยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามกฎหมายไทย, (กรุงเทพ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า ii.

สมัยพ่อขุนรามคำแหงนับเป็นสมัยสำคัญที่สุดของการที่มีกรุงสุโขทัยเป็นราชธานี ในประมาณปี พ.ศ. 1820 และมีระยะยาวนานถึง 40 ปี เหตุการณ์ต่างๆ ในสมัยพ่อขุนรามคำแหงสามารถศึกษาได้เป็นอย่างดีจากหลักศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหง ซึ่งบรรจุไปด้วยเนื้อหาต่างๆ มากมาย ไม่ว่าจะเป็น ประวัติศาสตร์ การสงคราม ภูมิศาสตร์ กฎหมาย ประเพณี การปกครอง เศรษฐกิจ หัวเมือง ปรัชญา และอื่นๆ การถือหลักศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหงนี้ นับได้ว่าเป็นเสมือนรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทย เทียบได้ไม่ต่างกับแมคนาคาค้าของพระเจ้าจอห์น ที่ออกมาใน ค.ศ. ที่ 13 ซึ่งคนอังกฤษถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของอังกฤษ²

แม้ศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหงไม่มีข้อความกล่าวไว้ว่า ได้จารึกขึ้นในปีใด แต่ก็มีความที่กล่าวไว้ว่า เมื่อปีมะแม มหาศักราช 1204 ซึ่งตรงกับ พ.ศ. 1826 หรือ ค.ศ. 1283 พ่อขุนรามคำแหงได้คิดประดิษฐ์ลายสือไทยขึ้นใช้เป็นครั้งแรก จึงสันนิษฐานว่าคงได้จารึกไว้ในช่วงเวลาใกล้เคียงกันนี้ ศิลาจารึกนี้จึงเหมือนประกาศปฏิญญาของผู้ครองบ้านเมือง เป็นการที่พ่อเมืองประสิทธิประสาทสิทธิเสรีภาพให้แก่ลูกเมืองโดยอำเภอใจด้วยใจรักและเอ็นดู³ และถือได้ว่าเป็นบันทึกข้อตกลงระหว่างผู้ปกครองและผู้ถูกปกครองที่ได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ดังนั้น การศึกษาค้นคว้าถึงหลักความเสมอภาคในสมัยสุโขทัยอาจอาศัยศึกษาได้จากหลักฐานสำคัญชิ้นนี้ หลักศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหงฯ ได้จารึกไว้หลายๆ เรื่อง และพอจะสะท้อนให้เห็นหลักความเสมอภาคอยู่ได้บ้าง ดังนี้

หลักศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหงในสมัยสุโขทัยนี้มีจำนวนทั้งสิ้น 15 หลัก ปรากฏเรื่องกฎหมายในหลักแรก โดยหลักที่ 1 มีเรื่องกฎหมายอยู่ในด้านที่ 1 บรรทัดที่ 19 ถึงบรรทัดสุดท้าย ด้านที่ 2 เป็นเรื่องกฎหมายทั้งหมด คือ 35 บรรทัด ด้านที่ 3 ก็ทั้งหมดคือ 27 บรรทัด และด้านที่ 4 มีเรื่องกฎหมายตั้งแต่บรรทัดที่ 1-16

ศิลาจารึกหลักที่ 1 นี้เองที่ได้กล่าวแล้วว่าเป็นเสมือนรัฐธรรมนูญ ประกอบกับที่มรว.เสนีย์ ปราโมทย์ ได้ให้ความหมายไว้ว่า⁴ รัฐธรรมนูญ หมายถึงแต่เอกสารเกี่ยวกับการปกครองบ้านเมือง อันมีลักษณะเป็นประกาศม ถือเป็นกฎหมายสูงสุดผูกมัดให้ผู้มีอำนาจปกครองบ้านเมืองใช้อำนาจภายในขอบเขตที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น ซึ่งเป็นข้อสำคัญที่ต่างกับการปกครองภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชที่พระเจ้าแผ่นดินปกครองบ้านเมืองตามอำเภอใจไม่อยู่ในอาณัติแห่งกฎหมาย ดังนี้ จะเห็นได้ว่า เมื่อเทียบกับแมคนาคาค้าของอังกฤษแล้ว โดยตัวเองก็ไม่ได้บอกว่าเป็นรัฐธรรมนูญ แต่ชาวอังกฤษก็ถือเป็นรัฐธรรมนูญ โดยถือเป็นเอกสารที่ใช้ปกครองบ้านเมืองอันมีลักษณะเป็นสัญญาประชาคม เช่น ประสิทธิประสาทไว้ว่า พ่อเมืองจะไม่เอาจังกอบในไพร่ลู่ทาง ป่าหมาก ป่าพลู ใครสร้างไว้ได้แก้มัน

² โกศล โสภาคย์วิจิตร, รายงานผลการวิจัยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามกฎหมายไทย, หน้า 7.

³ หลวงสุทิวาหนฤพุมิ, ประวัติศาสตร์กฎหมายชั้นปริญญาโท, หน้า 109. อ้างถึงใน โกศล โสภาคย์วิจิตร, หน้า 8.

⁴ เสนีย์ ปราโมทย์ เรื่อง พ่อขุนรามคำแหง หน้า 9 . อ้างถึงใน โกศล โสภาคย์วิจิตร, หน้า 14.

ศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหงมีข้อความที่ปรากฏและแสดงให้เห็นถึงการกำหนดสิทธิและหน้าที่แก่ประชาชนโดยชัดแจ้ง ทำให้ศิลาจารึกเป็นเสมือนหลักประกันที่ดีทั้งสำหรับพระมหากษัตริย์เองเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปกครองที่ดีและประชาชนยอมรับ และสำหรับประชาชนเองก็กล้าที่จะทำในสิ่งที่พระมหากษัตริย์ได้ให้สิทธิไว้อย่างเต็มที่ โดยไม่ต้องกังวลว่าจะเกิดการเปลี่ยนแปลง ซึ่งหากพระมหากษัตริย์กระทำฝ่าฝืนสิทธิหน้าที่ที่ให้กับประชาชนไว้ ประชาชนย่อมไม่เคารพนับถือ จึงทำให้คำจารึกในหลักศิลาที่เกี่ยวกับกฎหมายและมีลักษณะเป็นกฎหมายย่อมเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้

ถ้อยคำในศิลาจารึกที่สะท้อนให้เห็นถึงหลักความเสมอภาค เช่น ในศิลาจารึกปรากฏถ้อยคำที่จารึกไว้ว่า “ไพร่ฟ้า ลูกเจ้า ลูกขุน ผิดผิดผิดแผลกแผลกว่างกัน (เป็นความกัน) ส่วนแท้แล (สอบความจริงได้ต้องแท้แล้ว) แล่งความแก่ข้าด้วยชื่อ (ตัดสินคดีให้โดยบริสุทธิ์ใจ) บ่เข้าผู้รักมักผู้ชอน เห็นข้างท่านบ่ใคร่ผิน เห็นสินท่านบ่ใคร่เดือด” ถ้อยคำดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า ได้มีการจารึกไว้ในศิลาเพื่อรับรองว่า ไม่ว่าใครก็ตามเมื่อได้เป็นความกันหรือเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นระหว่างกัน จะเป็นไพร่ฟ้า ลูกเจ้า ลูกขุน ให้ตุลาการสอบสวนเอาความจริงให้ต้องแท้ และให้ตัดสินไปตามข้อเท็จจริงด้วยความบริสุทธิ์ใจ ไม่เห็นแก่ผู้รัยลักทรัพย์ หรือผู้รับของโจร หรือเห็นแก่อำมิส สินจ้าง เห็นใครมีข้าว ไม่ยินดียินร้าย เห็นใครมีทรัพย์สมบัติไม่อยากได้⁵ เป็นการกำหนดให้ทุกคนมีความเสมอภาคในการได้รับความยุติธรรมทางศาล

จากถ้อยคำที่ปรากฏในศิลาจารึกดังกล่าวข้างต้น อาจกล่าวโดยอ้างอิงจากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ชั้นนี้ได้ว่า หลักความเสมอภาคนั้นเป็นสิ่งที่ได้รับการรับรองและปรากฏให้เห็นในสมัยสุโขทัย เป็นยุคที่ผู้ปกครองรับรองให้ความเสมอภาคแก่ราษฎรทุกคน ในการที่จะได้รับความยุติธรรมในการพิจารณาตัดสินคดีโดยศาล ทั้งยังวางหลักกำกับตัวผู้เป็นตุลาการให้กระทำการพิจารณาตัดสินคดีโดยยุติธรรม และห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุสถานะของบุคคลในสังคมหรือฐานะทางเศรษฐกิจ

การจารึกรับรองหลักความเสมอภาคไว้ในจารึกเช่นนี้ หากตุลาการในสมัยสุโขทัยประพฤติผิดหน้าที่ มีการไต่สวนหาความจริงที่ลำเอียงหรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ประชาชนก็ย่อมอ้างข้อความที่จารึกดังกล่าวเพื่อเรียกร้องให้เกิดการปฏิบัติที่เท่าเทียมได้ และถึงแม้สมัยสุโขทัยจะเป็นสมัยที่ประชาชนไม่มีกล้าร้องเรียนข้าราชการ เมื่อข้าราชการทำผิดองค์อธิปัตย์โดยก็จะไม่ปล่อยให้มีการละเมิดในสิ่งที่พระองค์ได้กำหนดไว้ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า ถึงหากจะยังไม่มียุติธรรมลายลักษณ์อักษรกำหนดโทษไว้ก็ตาม องค์ประมุขจะทรงลงโทษได้ตามสมควร⁶

⁵ เสนีย์ ปราโมทย์, พ่อขุนรามคำแหง, หน้า 34 – 35, อ้างถึงใน อ้างถึงใน โกศล โสภาคย์วิจิตร, หน้า 14.

⁶ หลวงสุทิวาหนฤพุมิ, ประวัติศาสตร์กฎหมายชั้นปริญญาโท, หน้า 148, อ้างถึงใน อ้างถึงใน โกศล โสภาคย์วิจิตร, หน้า 14.

ณ จุดนี้อาจกล่าวได้ว่า จากการศึกษาหลักความเสมอภาคในสมัยสุโขทัยนั้น พบว่าผู้ปกครองได้รับรองให้ผู้อยู่ใต้ปกครองมีความเสมอภาคกัน โดยเฉพาะความเสมอภาคทางศาลที่มีการจารึกกำหนดไม่ให้ตุลาการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่เป็นธรรม ไม่ให้มีการปฏิบัติด้วยเหตุความต่างในสถานะของบุคคลในสังคมหรือฐานะทางเศรษฐกิจ ถือได้ว่าเป็นสมัยที่มีการรับรองให้ราษฎรได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมเสมอภาคกัน

นอกจากนี้ ศิลปจารึกมิได้ปรากฏเพียงถ้อยคำที่รับรองสิทธิพลเมืองหรือความเสมอภาคของพลเมืองสุโขทัยเท่านั้น แต่ยังมีถ้อยคำที่รับรองสิทธิมนุษยชนอีกด้วย กล่าวคือ ได้ปรากฏถ้อยคำที่สะท้อนให้เห็นการรับรองความเสมอภาคไปยังคนต่างด้าวหรือแม้แต่การรับรองสิทธิเสรีภาพในเนื้อตัวร่างกายของเชลยศึกอีกด้วย

สำหรับสิทธิของคนต่างด้าวนั้น เนื่องจากในสมัยสุโขทัยเปิดโอกาสให้มีการค้าขายระหว่างประเทศและไม่มีการตรวจตราผู้คนที่จะผ่านเข้ามาในกรุงสุโขทัย และยังให้สิทธิและความสะดวกแก่คนต่างด้าวเหล่านั้น รวมไปถึงการไม่เลือกปฏิบัติแก่คนเหล่านั้นด้วย ดังถ้อยคำที่ปรากฏในจารึกความว่า “คนใดซึ่งข้ามมาหา พาเมืองมาสู่ ช่วยเหลือเพื่อกู้ มันทบมีช้าง บ่มีม้า บ่มีปือ บ่มีนาง บ่มีเงิน บ่มีทอง ให้มันช่วยมันดวง เป็นบ้าน เป็นเมือง” ซึ่งความในตอนนี้มีหมายความว่า คนใดมาสู่สุโขทัย ไม่มีปัจจัยจะตั้งบ้านเมือง พ่อขุนรามคำแหงจะช่วยเหลือ สะท้อนให้เห็นถึงการไม่เลือกปฏิบัติด้วยเหตุเชื้อชาติ ทำให้คนต่างด้าวก็มีสิทธิได้รับการรับรองคุ้มครองหรือช่วยเหลือเช่นสิทธิของพลเมืองสุโขทัย

สำหรับสิทธิของเชลยศึกนั้น ก็ได้มีการจารึกไว้ในหลักศิลาเช่นกัน ความว่า “ได้ข้าเสือก ข้าเสื่อ หัวรบหัวฟุงกิติ บ่ฆ่า บ่ตี”⁷ ซึ่งแสดงว่าเมื่อจับข้าศึกเป็นเชลยได้แล้วก็ไม่ฆ่า ไม่ตี ถึงแม้จะไม่ใช้ถ้อยคำที่รับรองว่าเชลยศึกเหล่านั้นมีความเสมอภาคเท่าเทียมพลเมืองสุโขทัยก็ตาม แต่ก็ยังเป็นถ้อยคำสะท้อนให้เห็นถึงการคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือสิทธิมนุษยชนของชนชาติต่าง ๆ อย่างทั่วถึง

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าตามหลักฐานทางประวัติศาสตร์นั้น หลักความเสมอภาคในสมัยสุโขทัยมีปรากฏให้เห็นอยู่บ้าง และจากผลการวิจัยก็ได้มีการรายงานว่า ศิลปจารึกของพ่อขุนรามคำแหงแสดงให้เห็นถึงสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชนพลเมือง⁸ อย่างไรก็ตาม หลักความเสมอภาคที่ปรากฏให้เห็นในศิลปจารึกของพ่อขุนรามคำแหง อันเป็นบันทึกข้อตกลงระหว่างผู้ปกครองและผู้ถูกปกครองที่ได้บัญญัติไว้เป็นสายลักษณ์อักษรนี้ ก็เป็นเพียงหลักฐานทางประวัติศาสตร์ที่นำมาใช้อ้างอิงเพื่อแสดงให้เห็นว่า สิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคได้รับการรับรองมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย โดยเป็นสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคที่ผู้ปกครองมอบให้ผู้อยู่ใต้ปกครองด้วยความเมตตา ส่วนผลในทางปฏิบัติหรือการบังคับใช้ ก็ไม่อาจจะระบุได้แน่ชัดว่าได้มีการยกข้อความในจารึกขึ้นอ้างเพื่อให้มีการรับรองสิทธิดังกล่าวอย่างเป็นทางการเป็นจริงเป็นจังหรือไม่ หรือแม้แต่ความมีอยู่จริงของหลักฐานสำคัญทางประวัติศาสตร์ชิ้นนี้ ก็ยังคงเป็นเรื่องที่ต้องพิสูจนในเชิงประวัติศาสตร์ต่อไป

⁷ โทศล โสภาคย์วิจิตร, รายงานผลการวิจัยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามกฎหมายไทย, หน้า 16.

⁸ เรื่องเดียวกัน หน้า 19

3.1.1.2 หลักความเสมอภาคสมัยอยุธยา

กรุงศรีอยุธยา ตั้งขึ้นโดยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอู่ทอง) ใน พ.ศ. 1893 เป็นราชธานีของไทยจนถึง พ.ศ. 2310 มีพระมหากษัตริย์ปกครองสืบต่อกันมา 33 พระองค์ นับเป็นเวลาถึง 417 ปี⁹ การปกครองของไทยสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี เริ่มแปรรูปจากการปกครองในสมัยสุโขทัย ซึ่งเป็นแบบบิดาปกครองบุตร (Paternal Government) มาเป็นระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ทั้งนี้เพราะไทยทางใต้อยู่ใกล้ชิดกับขอม จึงรับลัทธิธรรมเนียมเทวราชของขอมมาใช้ ซึ่งก็ได้ยึดแบบต่อมาจากอินเดีย โดยถือว่าพระมหากษัตริย์ทรงมีฐานะเทียบเท่าพระศิวะ หรือพระวิษณุ อำนาจในการปกครองในสมัยอยุธยาขึ้นอยู่กับพระมหากษัตริย์แต่พระองค์เดียว ทรงเป็นทั้งเจ้าชีวิตของประชาชนและเจ้าแผ่นดินด้วย ดังกฎหมายเบ็ดเสร็จ ซึ่งประกาศใช้ในสมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 เมื่อ พ.ศ. 1903 กล่าวว่า “ที่ในแคว้นแคว้นกรุงเทพพระมหานครศรีอยุธยามหาดิลกภพนพรัตน์ราชธานีบุรีรมย์ เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลายผู้เป็นข้าแผ่นดินอยู่ จะได้เป็นที่ราษฎรหามิได้”

ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในสมัยกรุงศรีอยุธยาถือกษัตริย์เป็นสมมติเทพ เช่น ในยุคพระเจ้าสามพระยา ระบอบการปกครองและวัฒนธรรมทั้งหมดเป็นแบบเขมร พระราชโองการทั้งปวงถือเป็นเทวโองการ มนุษย์ธรรมดาไม่อยู่ในฐานะที่จะขัดแย้งหรือวิจารณ์หรือแม้แต่แสดงความคิดเห็นใดๆ สังคมในสมัยอยุธยาจึงขึ้นอยู่กับพระราชอัธยาศัยและพระราชประสงค์ของกษัตริย์ แต่อย่างไรก็ดี พระราชอำนาจก็ถูกจำกัดไว้ด้วยทศพิธราชธรรม ซึ่งถือเป็นขอบเขตในทางศีลธรรม ที่จะเป็นการรอกันอำนาจกษัตริย์ให้ใช้ได้เหมาะสม¹⁰ แม้อยุธยาจะอยู่ภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า พระมหากษัตริย์ทรงยึดหลักธรรมบางประการไว้ปฏิบัติเป็นราชจริยาวัตร ธรรมของพระเจ้าแผ่นดินแบ่งออกเป็นสามประการ คือ ทศพิธราชธรรม 10 ประการ ราชจรรยาวัตร 4 ประการ และจักรวรรดิวัตร 12 ประการ เป็นธรรมที่นำทางให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจแต่ในทางที่ถูกที่ควร มีการทำนุบำรุงประเทศชาติ ไม่นำอำนาจไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตน ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นการจำกัดพระราชอำนาจลงเพื่อเพิ่มสิทธิเสรีภาพให้แก่ราษฎรมากขึ้น¹¹ จึงเห็นได้ว่าแม้กษัตริย์สมัยกรุงศรีอยุธยาจะมีอำนาจล้นพ้นเพียงใดก็ตามก็ไม่ได้หมายความว่าสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในกรุงศรีอยุธยาจะถูกบั่นทอนโดยสิ้นเชิง เพราะด้วยเหตุที่กษัตริย์กรุงศรีอยุธยาทรงอยู่ในทศพิธราชธรรม

ในช่วงสมัยอยุธยาที่เองที่เป็นช่วงที่มีการเรียกร้องสิทธิเสรีภาพกันอย่างมากในต่างประเทศ เช่น ประเทศต่างๆ ในยุโรป แต่ก็ไม่ปรากฏว่ามีเหตุการณ์รุนแรงในประเทศไทยเช่นเดียวกับที่เกิดในยุโรปในขณะนั้น ทั้งนี้อาจเป็นเพราะประเทศไทยไม่ได้อยู่ใต้การปกครองของชนชั้นผู้ปกครองที่กดขี่หรือข่มเหงผู้อยู่ใต้ปกครอง ไม่เคยปรากฏว่ามีพระมหากษัตริย์องค์ใดตั้งพระองค์เป็นผู้ปกครองแบบเผด็จการจนประชาชนทนไม่ไหว อีกทั้งกฎหมายที่ใช้

⁹ เรื่องเดียวกัน หน้า 23.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน หน้า 28.

¹¹ เรื่องเดียวกัน หน้า 24

กันในขณะที่ก็เป็นส่วนหนึ่งของจารีตประเพณีที่รับปฏิบัติกันมา และแม้คำว่าสิทธิมนุษยชนหรือความเสมอภาคยังไม่เป็นที่รู้จัก หรือได้รับการบัญญัติรับรองอย่างแจ่มชัด แต่การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทั่วไปของประชาชนก็มีปรากฏให้เห็นในรูปของกฎหมายลักษณะต่างๆ เช่น กฎหมายลักษณะอาญามุ่งคุ้มครองสิทธิในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน กฎหมายลักษณะห้ามเมีย มุ่งคุ้มครองสถาบันครอบครัว เป็นต้น¹²

ในสมัยอยุธยาที่สังคมแบ่งเป็นหลายชั้นนั้น พระมหากษัตริย์ถือได้ว่าทรงเป็นชั้นสูงสุดทางสังคม ถัดไปเป็นเจ้านาย ขุนนาง ราษฎร และทาส การใช้ทาสจึงเริ่มมีปรากฏให้เห็นในสมัยกรุงศรีอยุธยา พวกทาสไม่มีสิทธิเสรีภาพในร่างกายของตน แล้วแต่นายเงินของตนจะทำอย่างไรก็ได้ นายเงินมีสิทธิจะเมียนตีทางของตนได้ แต่จะฆ่าทาสไม่ได้ จะเห็นว่าเอกลักษณ์ในสมัยอยุธยาซึ่งเป็นเมืองกสิกรรมนี้ก็ต่างจากการที่เจ้านาย หรือนายเงินมีทาสไว้ใช้สอยทำงานให้แก่เงินเหล่านั้น

ถึงอย่างไรก็ตาม ก็ไม่เคยปรากฏว่าทาสในสมัยนั้นมีการเรียกร้องที่จะได้อิสราภาพหรือความเสมอภาคเท่าเทียมในสิทธิเสรีภาพแต่อย่างใด แต่กลับแสดงให้เห็นถึงความจงรักภักดีต่อนายของตนมากกว่า ทั้งๆ ที่ทาสมีค่าตัวกำหนดแน่นอน อาจได้ถอนตัวเองออกจากความเป็นทาสได้ ถ้าอยากมีสิทธิเสรีภาพก็ทำได้ แต่ทาสส่วนมากมักจะฝืนใจยอมจะเรียกร้องสิทธิเสรีภาพเท่าใดนัก อาจเนื่องจากไม่เคยได้รับการศึกษาหรือสั่งสอนในเรื่องความเสมอภาคเท่าเทียมหรือสิทธิเสรีภาพจึงไม่มีความคิดที่จะต่อต้าน หรืออาจเป็นเพราะได้รับการสั่งสอนว่านายเป็นผู้มีพระคุณจะออกตัญญูไม่ได้ หรือเกรงว่าถ้าพ้นจากความเป็นทาสแล้วก็ไม่รู้จะหาเลี้ยงชีพอย่างไร หรืออาจเป็นเพราะไม่รู้สึกเดือดร้อนอะไรกับสถานภาพทาสที่ตนเป็นจึงสมัครใจที่จะเป็นทาส ดังนั้น ความเสมอภาคเท่าเทียมหรือสิทธิเสรีภาพของทาสก็จะมีเท่าที่นายเงินจะให้เท่านั้น เมื่อเทียบกับยุคปัจจุบันอาจจะถือได้ว่าเป็นการวิตรอนสิทธิเสรีภาพของราษฎร แต่ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า สำหรับทาสเองในสมัยนั้น อาจไม่รู้สึกรู้ว่าตนเองถูกวิตรอนสิทธิเสรีภาพแต่อย่างใด

ต่อมาในสมัยพระบรมไตรโลกนาถได้มีการแบ่งชนชั้นทางสังคมที่ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยการตั้งตำแหน่งบรรดาศักดิ์ข้าราชการจัดเป็นลำดับชั้น เช่น เจ้าพระยา พระยา พระหลวง ขุน หมื่น อันเป็นการเริ่มต้นระบอบศักดินาในไทย ศักดินาคือการถือสิทธิในการถือที่นาจะมากจะน้อยตามตำแหน่งหน้าที่ในราชการแผ่นดินหรือตามแต่อาชีพ ยกเว้นทาสเท่านั้นที่ไม่มีศักดินา การถือเอาศักดิ์ของคนเป็นสำคัญในการกำหนดสิทธิและหน้าที่ ลักษณะการเมืองการปกครองของอยุธยาที่เป็นแบบระบบศักดินาเช่นนี้ ทำให้การตรากฎหมายต่างๆ คำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติและชนชั้นสูงที่มีความรับผิดชอบต่อการป้องกันประเทศ สังคมจึงมีลักษณะแบ่งลำดับชนชั้น ซึ่งมีผลทำให้มีการออกกฎหมายคุ้มครองชนชั้นต่างๆ ไม่เท่าเทียมกัน ชนชั้นสูงกว่าได้รับการคุ้มครองทางกฎหมายมากกว่าชนชั้นที่ต่ำลงมา

ณ จุดนี้จึงอาจกล่าวได้ว่า ศักดินาเป็นเครื่องกำหนดสิทธิหน้าที่ของคนในสังคมอยุธยา ทำให้สิทธิของคนในสังคมอยุธยานั้นไม่เสมอภาคเท่าเทียมกัน มีมากน้อยเท่า

¹² เรื่องเดียวกัน หน้า ii - iii.

ใดเป็นไปตามศักดินาที่ตนมี ระบบศักดินาถือเป็นระบบสังคมสมัยกรุงศรีอยุธยาโดยแท้ ต่างจากปัจจุบันที่ศักดินาเป็นเพียงประเพณี ไม่ได้มีผลในทางกฎหมาย หรือเกี่ยวข้องกับสิทธิหน้าที่ของคนเช่นในระบบสังคมของอยุธยา

นอกจากสภาพสังคมในระบบศักดินาจะเป็นเครื่องกำหนดสิทธิเสรีภาพของพลเมืองในอยุธยาและทำให้คนไม่เสมอภาคเท่าเทียมกันดังที่ได้กล่าวมาในข้างต้นแล้ว กฎหมายในอยุธยาก็เป็นเครื่องกำหนดสิทธิเสรีภาพของพลเมืองเช่นกัน กฎหมายในสมัยอยุธยาถูกกำหนดขึ้นโดยพระมหากษัตริย์และถือว่าเป็นราชโองการอันทำให้ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของพระมหากษัตริย์อย่างเคร่งครัด

กฎหมายสมัยอยุธยามีทั้งกฎหมายสารบัญญัติ ที่ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของพลเมือง มีกฎหมายวิธีสบัญญัติ ที่ว่าด้วยวิธีพิจารณาพิพากษาอรรถคดี และมีกฎหมายปกครอง ซึ่งว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน นอกจากนี้ แม้สมัยอยุธยาจะเป็นยุคที่กษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจอย่างล้นพ้นตามระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชโดยแท้ แต่กษัตริย์สมัยนั้นก็ยังได้ตรากฎหมายขึ้นเพื่อจำกัดอำนาจของพระองค์เองบางประการไว้ เป็นการแสดงถึงพระราชคุณธรรมอย่างสูง และเป็นสาเหตุให้สิทธิเสรีภาพของคนไทยในสมัยอยุธยาจึงมีพอสมควร

การศึกษาถึงหลักความเสมอภาคในสมัยอยุธยาอาศัยศึกษาได้จากกฎหมายหลาย ๆ ฉบับในสมัยนั้น เช่น กฎหมายลักษณะทาส กฎหมายลักษณะอาญาหลวง กฎหมายลักษณะกัณฑ์ กฎหมายพระอัยการลักษณะฝ่าฝืน และกฎหมายลักษณะรับฟ้อง

กฎหมายลักษณะทาส¹³ เป็นกฎหมายที่ตราไว้ในสมัยพระเจ้าปราสาททอง กำหนดทาสไว้ 7 ประเภท ได้แก่ 1) ทาสไถ่มาด้วยทรัพย์ 2) ลูกทาสเกิดในเรือนเบี้ย 3) ทาสไถ่มาแต่ข้างบิดามารดา 4) ทาสมีผู้ยกให้ 5) ทาสอันได้ช่วยกังวลธุระทุกข์แห่งผู้ต้องทัณฑ์โทษ 6) ทาสอันได้เลี้ยงไว้ในเวลาข้าวแพง 7) ทาสเชลย แม้กฎหมายลักษณะทาสจะจำกัดสิทธิของทาสไว้ แต่ขณะเดียวกันก็ให้สิทธิแก่ทาสตามกฎหมายลักษณะทาส ดังนี้

บทที่ 6 และ 9 : เป็นการจำกัดอำนาจนายเงินไว้ให้ตีทาสแต่พอหลาบปราบแต่พอกแล้ว จะใช้สอยให้ค่อยใช้สอย ผิดพลั้งสิ่งใด ทำแต่พอควร ห้ามมิให้เจ้าสินข่มเหงใส่ชื่อใส่ตราวนทำแก่ทาสโดยอุก

บทที่ 15 : ห้ามมิให้บังคับทาสหญิงให้มีผ้าโดยเจ้าตัวเขาไม่ยอมหรือข่มขืนทาสหญิงเอาเป็นเมียนายเงิน นายเงินคนใดเป็นกบฏต่อแผ่นดิน ทาสนำความไปกล่าวหา พิจารณาเป็นสัจ ท่านให้หลุดจากความเป็นทาส และให้เป็นคนหลวง

บทที่ 68 และ 85 : ทาสมีสิทธิฟ้องคดียังโรงศาลเพื่อให้ศาลแสดงว่าเขามิได้เป็นทาสเจ้าเงิน หรือแม้เป็นก็ใช้ค่าตัวหมดแล้ว จึงไม่เป็นทาส หรือจะฟ้องไถ่ตัวก็ได้ ทรัพย์สมบัติที่ทาสมีอยู่ก่อนขายตัว เป็นของทาส อาจเป็มรดกตกทอดไปถึงลูกเมียได้

¹³ เรื่องเดียวกัน 41.

อนึ่ง การล่าคนไปขายเป็นทาสนั้นเป็นสิ่งที่กฎหมายห้าม ดังปรากฏ
ใน กฎหมายลักษณะอาญาหลวง บทที่ 34

จากบทบัญญัติของกฎหมายลักษณะทาสที่กล่าวมาข้างต้น อาจต้อง
ยอมรับว่าสมัยอยุธยาทาสไม่มีความเสมอภาคเท่าเทียมกับคนในชนชั้นอื่น แต่กฎหมายก็บัญญัติ
รับรองสิทธิเสรีภาพ รวมไปถึงให้ความคุ้มครองในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อยู่บ้าง และอาจกล่าว
ได้ว่าในสมัยอยุธยา นั้น การเอาคนมาทำงานและอาศัยอยู่กับครัวเรือนและช่วยทำสวน ทำครัว
 ฯลฯ เป็นการรับใช้การงานที่มีฐานะเท่ากับลูกจ้างในยุคปัจจุบัน

กฎหมายลักษณะกู้หนี้¹⁴ (สมัยสมเด็จพระเจ้าปราสาททอง) สามารถ
กำหนดให้ทาสรับผิดชอบแทนนาย ตามบทบัญญัติที่ 29 ความว่า “นายเอาชื่อทาสลงในสารกรมธรรม์กู้
เงินท่าน ... ถ้าเจ้าทาสล้มตายหายหนี ให้ทาสผู้มีชื่อในกรมธรรม์ส่งแต่ค่าตัวจนถ้วน ... เหตุเพราะ
ทาสเถียงเจ้าทาสไม่ได้”

กรณีที่มีกู้หนี้มาใช้จ่ายในครอบครัว แม้ภรรยาจะไม่รู้ กฎหมายได้
ให้สิทธิแก่เจ้าหนี้ที่จะเรียกร้องเอาจากภรรยาของลูกหนี้ได้ ตามบทบัญญัติที่ 14 ซึ่งบัญญัติว่า “ถ้า
ผู้กู้หนี้ท่านมาซื้อข้าวปลาอาหารสู้กันกิน และเอามาเลี้ยงลูกเต้า แม้เมียจะไม่รู้ ท่านก็ให้เมียใช้ทั้ง
ต้นและดอกเบี้ยย เหตุเพราะเมียมิได้เอาใจใส่แก่ผู้”

จากบทบัญญัติของกฎหมายลักษณะกู้หนี้ สะท้อนให้เห็นถึงความ
แตกต่างและไม่เสมอภาคเท่าเทียมระหว่างทาสและเจ้าทาสได้อย่างชัดเจน และสะท้อนให้เห็นถึง
ความไม่เสมอภาคเท่าเทียมระหว่างชายหญิงในสมัยอยุธยาเช่นกัน

กฎหมายพระอัยการลักษณะผัวเมีย¹⁵ เป็นกฎหมายที่ระบุถึงสิทธิใน
การสร้างครอบครัวไว้ชัดเจนว่า สิทธิในการแต่งงานนั้นเป็นสิทธิของพ่อแม่หญิงที่จะยกลูก
สาวให้ชาย แม้จะขายลูกสาวเป็นทาสก็ทำได้ เนื่องจากในสมัยอยุธยา นั้นหญิงอยู่ในความปกครอบ
ดูแลของพ่อแม่โดยเด็ดขาด แต่สำหรับการหย่านั้น สามารถกระทำได้โดยความสมัครใจของทั้ง
สองฝ่าย ดังที่บทที่ 67 กำหนดไว้ว่า “ภริยาสามีมิชอบเนื้อฟังกัน เขาจะหย่ากันไซ้ ตามใจเขา
เหตุว่าเขาทั้งสองสิ้นบุญกันแล้ว”

¹⁴ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมชย์, กฎหมายสมัยอยุธยา, ห้างหุ้นส่วนจำกัดศิwap 2510, หน้า 29.

¹⁵ สวัสดิ์ ศรสมภ, ประวัติศาสตร์กฎหมาย, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, หน้า 98. อ้างถึงใน โทศล
โสภาคย์วิจิตร, หน้า 52 - 53.

บทที่ 8 9 และ 10 : เป็นบทที่กำหนดโทษแต่ฝ่ายหญิงในกรณีที่หญิงไปมีชู้ และลงโทษหญิงมีชู้อย่างรุนแรง เช่น ชายสามีจับชายชู้และภรรยาได้ มีสิทธิฆ่าชายชู้และภรรยาได้ และกฎหมายยกเว้นโทษเหตุชายสามีบ้นดลโทษ ถ้าหญิงมักมากมีชู้หลายคน ให้ลงโทษหญิงให้ชายหน้าประจานแก่ชาวเมือง หากชายไม่สมัครใจเลี้ยงหญิงต่อไป ให้ทรัพย์สินตกแก่ตัวเก่า ให้หญิงมีเพียงผ้าถุงผืนหนึ่งกับผ้าห่มเท่านั้น

บทที่ 60 : ได้บัญญัติว่า “สามีมียุติว่ากล่าวตักเตือนสั่งสอนภรรยาได้ ถ้าไม่เชื่อฟังจะตีโอบหญิงก็ได้ ถ้าภรรยาโกรธค่าสามี ให้ภรรยานำข้าวดอกดอกไม้ไปขอมมา”

จากบทบัญญัติของกฎหมายพระอัยการลักษณะผิดเมีย สะท้อนให้เห็นถึงสิทธิสามีเหนือภรรยาแสดงให้เห็นชัด และเป็นกรำให้เห็นว่าในสมัยอยุธยาไม่มีความเสมอภาคระหว่างชายหญิง ยังคงเป็นยุคสมัยที่ยอมให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเพศ

อนึ่ง นอกจากกฎหมายในสมัยอยุธยาจะยังไม่ยอมรับในความเสมอภาคระหว่างชายหญิงแล้ว สภาพสังคมหรือวัฒนธรรมประเพณีก็ไม่เอื้อให้มีความเสมอภาคระหว่างชายหญิงเช่นกัน เช่น ความเสมอภาคระหว่างชายหญิงทางการศึกษา เนื่องจากสังคมสมัยอยุธยาไม่เปิดโอกาสให้หญิงได้มีโอกาสเล่าเรียน ชายจะได้เรียนหนังสือกับพระ หญิงจะได้รับการสั่งสอนอบรมจากพ่อแม่ เมื่อแต่งงานก็มีสามีเป็นผู้ดูแล สั่งสอน หากไม่เชื่อฟังก็โอบตีได้ตามที่กฎหมายรับรองดังกล่าวข้างต้น

กฎหมายลักษณะรับฟ้อง (สมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1) เป็นกฎหมายที่บัญญัติรับรองสิทธิในการฟ้องคดี โดยให้สิทธิแก่ราษฎรที่จะฟ้องคดีได้ แต่ก็กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการฟ้องคดีอันเป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลบางจำพวกไว้ เช่น

บทที่ 1 : “... คนเป็นนกระยาจกถือกระเบื้องกระลาขอทาน ... ให้ตระลาการไต่สวนสักขีพยานรู้เห็นก่อน ต่อเมื่อคดีมีมูลจึงให้รับบังคับบัญชาตามฟ้อง ถ้าไม่มีมูลอย่ารับ”

บทที่ 12 : “ทาสแค้นใจเจ้าเบียดนายเงินด้วยประการใดๆ ฟ้องให้เรียกนายเงินออกมายังโรงศาล ... ก็ให้รับฟ้องไว้พิจารณาได้”

จากบทบัญญัติของกฎหมายลักษณะรับฟ้องสะท้อนให้เห็นว่า สิทธิในการฟ้องคดีนั้นมีการกำหนดเงื่อนไขอันเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะทางเศรษฐกิจ เป็นการยอมให้มีการเลือกปฏิบัติต่อขอทานที่จะต้องผ่านเงื่อนไขในการรับฟ้องก่อนจึงจะรับฟ้องไว้ได้ ในขณะที่ทาสยังมีสิทธิที่ดีกว่าในการฟ้องคดีสามารถฟ้องนายเงินได้โดยไม่ต้องผ่านเงื่อนไขเช่นที่ขอทานถูกจำกัด

อนึ่ง แม้ในสมัยอยุธยามีการวางระเบียบแบบแผนของข้าราชการในการบริหารราชการไว้ โดยมีบทลงโทษอย่างเข้มงวดสำหรับข้าราชการที่ประพฤติผิดหรืออยู่กรรม หรือฉ้อราษฎ์ บังหลวงเอาเปรียบราษฎร ฯลฯ อันเป็นการให้การคุ้มครองตามกฎหมายปก

ครอง แต่ก็ไม่ได้ระบุว่าห้ามใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางเลือกปฏิบัติต่อบุคคลโดยไม่เป็นธรรมอันถือได้ว่าเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักความเสมอภาค และคงเป็นไปได้ยากที่ชนชั้นผู้ปกครองหรือผู้ใช้อำนาจจะปฏิบัติอย่างต่อทุกคนอย่างเสมอภาคเท่าเทียมได้ เพราะกฎหมายในสมัยนั้นยังไม่ได้บัญญัติรับรองให้ทุกคนเสมอภาคเท่าเทียมกัน

ดังนั้น อาจกล่าวสรุปได้ว่า หลักความเสมอภาคในสมัยอยุธยา นั้นยังไม่ได้รับการรับรองหรือปรากฏให้เห็นในกฎหมายหลายๆ ฉบับ สมัยอยุธยาเป็นสมัยที่ปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์โดยแท้ ประกอบกับระบอบสังคมเป็นแบบระบอบศักดินา ทำให้มีความแตกต่างระหว่างชนชั้นในสังคม และกฎหมายเองก็ยอมรับให้มีความแตกต่างได้ในระหว่างคนในชนชั้นที่ต่างกันนั้น ถึงอย่างไรก็ตาม แม้จะเป็นที่ยอมรับว่ากษัตริย์ในสมัยอยุธยาทรงเป็นรัฐาธิปัตย์ จะสั่งให้ราษฎรทำอะไรก็ได้ โดยไม่จำเป็นต้องออกกฎหมายมากำหนดขอบเขตอำนาจแต่ประการใด แต่กษัตริย์ในสมัยอยุธยาก็ได้ประกาศกฎหมายออกมาใช้เพื่อยับยั้งการใช้พระราชอำนาจของพระองค์เอง ดังเช่นปรากฏใน กฎมณเฑียรบาล กฎหมายที่พระเจ้าแผ่นดินแห่งระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ประกาศใช้ด้วยพระองค์เองและเพื่อยับยั้งการใช้พระราชอำนาจของพระองค์เอง เพื่อรับรองสิทธิเสรีภาพของราษฎร ยึดหลักปกครองให้ราษฎรได้อยู่เย็นเป็นสุข รวมทั้งทรงยึดหลักทศพิธราชธรรม ราชจรรยาวัตร และจักรวรรดิวัตร อันเป็นธรรมเนียมทางให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจแต่ในทางที่ถูกต้อง ดังนั้นจึงไม่แปลกที่แม้หลักความเสมอภาคจะยังไม่ได้รับการรับรองในสมัยอยุธยา แต่ก็ไม่ปรากฏว่ามีการเรียกร้องหรือเหตุการณ์รุนแรงเช่นที่เกิดในยุโรปในช่วงเวลาเดียวกันนี้เอง

3.1.1.3 หลักความเสมอภาคสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น

สมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ไทยยังคงถือเรื่องศักดินาเหมือนสมัยกรุงศรีอยุธยา ยังคงถือเรื่องชั้นวรรณะอย่างเคร่งครัด เจ้าเป็นชนชั้นสูงสุด เจ้าเป็นผู้อยู่เหนือกฎหมาย เจ้ารังแกราษฎรได้โดยไม่มีผิด¹⁶ เนื่องจากตามธรรมเนียมเจ้าไม่ต้องขึ้นศาล วรรณะทางสังคมถัดจากเจ้าคือ ข้าราชการชั้นขุนนาง ซึ่งแบ่งออกเป็นอีก 2 ชั้น ได้แก่ ชั้นขุนนาง และขุนหมื่น วรรณะทางสังคมถัดมาคือ ไพร่ และทาสคือวรรณะทางสังคมหรือพลเมืองชั้นต่ำสุด

ประกาศฉบับหนึ่งออกเมื่อ จ.ศ. 1216 ในต้นรัชกาลที่ 4 มีความสำคัญว่า “อนึ่งผู้ใดมีคดีเกี่ยวข้องต่อเจ้าต่างกรม เจ้ายังไม่มีกรม และหม่อมเจ้า หม่อมราชวงศ์ ญาติฝ่ายเจ้าจะต้องเป็นโจทก์ฟ้องกล่าวหาโทษข้าราชการ ก็ให้นำเรื่องมายื่นต่อท่านผู้ใหญ่ในกรมวังตามกระทรวงอย่าให้เอาความเจ้าไปว่ากล่าวยังโรงศาล และตระลาการตำแหน่งอื่น” ทำให้ศาลไม่มีอำนาจพิจารณาคดีที่เจ้าเป็นคู่ความ มีแต่พระเจ้าแผ่นดินจะพิจารณาคดีเท่านั้นได้

¹⁶ ชัย เรื่องศิลป์, ประวัติศาสตร์ไทยสมัย พ.ศ. 2352 – 2453 ตอนที่ 1 ด้านสังคม (กรุงเทพฯ: บ้านเรื่องศิลป์), 2517, หน้า 80-88, อ้างถึงใน โกศล โสภาคย์วิจิตร, หน้า 76.

สืบเนื่องจากการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น ประชาชนนับถือพระมหากษัตริย์เปรียบเสมือนสมมติเทพที่ทรงสถิตย์อยู่ในทศพิชราชธรรม ทำให้ระหว่างประชาชนและชนชั้นระดับเชื้อพระวงศ์มีช่องว่างทางสังคมปรากฏอยู่ ดังนั้น เจ้าหน้าที่หรือขุนนางจึงมักปฏิเสธไม่ยอมรับเรื่องร้องเรียนพระบรมวงศานุวงศ์ไว้พิจารณาดีความตามสังกัดของตน พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักในปัญหานี้เป็นอย่างมาก ถึงกับทรงเคยตรัสว่า กลับกลายเป็นการเปิดโอกาสเหมือนกับเป็นว่าพระบรมวงศานุวงศ์ สามารถกระทำผิดได้โดยไม่ผิดกฎหมาย อันเป็นการทำลายความยุติธรรมไป ดังความที่กล่าวถึงการใช้อำนาจไม่เหมาะสมของพระบรมวงศานุวงศ์ในรัชสมัยก่อนพระองค์เสด็จขึ้นครองราชย์ว่า "...ในแผ่นดินนี้ พระเจ้าลูกเธอและตำรวจมีอำนาจเกี่ยวเกาะกุมราษฎรชาวบ้านมาชำระความตามอำเภอใจ แล้วจุดบุตรหลานหญิงสาวชาวบ้านไปเป็นห้าม ทำดังนี้เนื่องๆ ราษฎรก็ไม่เป็นสุข ได้รับความทุกข์แต่อาจเข้าร้องถวายฎีกาได้..."¹⁷

พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักในปัญหาดังกล่าวเป็นอย่างมาก ด้วยทรงเกรงว่าขุนนางไม่ยอมรับเรื่องราวของพระบรมวงศานุวงศ์ได้ ทำให้พระบรมวงศานุวงศ์กระทำการสิ่งใดแล้วขุนนางตระลาการไม่อาจสอบสวนเอาความผิดหรือเอาตัวมาลงโทษตามกฎหมายได้ ดังมีพระราชหัตถเลขาถึงเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) ความว่า "...ความพระบรมวงศานุวงศ์ชำระไม่ได้คำนี้ พิศเคราะห์เหมือนไปเป็นการทำลายยศศักดิ์แผ่นดินนี้ ดูเหมือนเมืองไทยไม่มีเจ้านายที่เป็นเชื้อตระกูลครอบครัวยุคจักรโดยยุติธรรมโดยแท้..."¹⁸

หลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นการวางบรรทัดฐานว่า ทุกคนในสังคมต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบได้ ภายใต้ระบบกฎหมาย หากกระทำผิดก็ย่อมได้รับการตรวจสอบได้ หลักเกณฑ์นี้จึงเทียบได้กับหลักนิติรัฐ (Rule of Law) พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงใช้ระบบทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา มาแก้ไขช่องว่างปัญหาเรื่องการไม่อาจเอาความผิดบรรดาพระบรมวงศานุวงศ์ที่กระทำผิด เพื่อดำรงความยุติธรรมให้มีความศักดิ์สิทธิ์และเสมอภาค เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถนำความเดือดร้อนเสียหายที่เกิดจากพระบรมวงศานุวงศ์มาร้องทุกข์ฎีกาต่อพระมหากษัตริย์ได้โดยตรง¹⁹

¹⁷ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 3, (พระนคร : อรุณสภา, 2504), หน้า 182. อ้างถึงใน อักขราท จุฬารัตน, กว่าจะมาเป็น...ศาลปกครอง, (กรุงเทพฯ : บพิศการพิมพ์, 2549), หน้า 18.

¹⁸ พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, (มหามงกุฎราชวิทยาลัย, 2421) หน้า 367. อ้างถึงใน อักขราท จุฬารัตน, เรื่องเดียวกัน, หน้า 18.

¹⁹ อักขราท จุฬารัตน, กว่าจะมาเป็น...ศาลปกครอง, (กรุงเทพฯ : บพิศการพิมพ์, 2549), หน้า 19.

สำหรับทาสในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นนี้ก็ยังคงไม่มีอิสระหรือได้รับความเสมอภาค ยังคงถูกตีค่าเทียบเท่าทรัพย์สิน แม้ในยามที่เจ้าทาสตาย กฎหมายก็ยังคงถือว่าทาสผู้นั้นเป็นมรดกที่ตกแก่ทายาท เช่นเดียวกับกับทรัพย์สินมรดกอื่นๆ โดยทั่วไป ยังคงสะท้อนให้เห็นความไม่เสมอภาคเท่าเทียม แต่ก็มีกฎหมายที่ระบุงการพระราชทานสิทธิให้พวกไพร่ทั้งหลายมีสิทธิถวายตัวเป็นมหาดเล็ก ซึ่งเท่ากับว่าให้สิทธิแก่ไพร่ที่จะเปลี่ยนฐานะมาเป็นขุนนางได้ เป็นการมองที่ความดีความรู้ความสามารถมากกว่าชาติตระกูล อันเป็นการไม่เลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากชาติตระกูลของบุคคล ต่างจากสมัยอยุธยาที่ผู้ที่จะถวายตัวเป็นมหาดเล็กจะต้องมาจากอัครมหาเสนาบดี ยังมองว่าชาติตระกูลคือสาระสำคัญที่ทำให้มนุษย์แตกต่างและได้รับการปฏิบัติที่แตกต่าง อันเป็นการเลือกปฏิบัติในอดีตที่ยอมรับได้

พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีจดหมายส่วนตัวไปถึงหม่อมแอนนา เลียวโนเวนส์ ในจดหมายเหล่านี้มีฉบับหนึ่ง ลงวันที่ 12 พฤษภาคม ค.ศ. 1846 ซึ่งพูดถึงทาสหญิงสองคนที่นางแอนนาได้เคยทูลขอให้เป็นอิสระไป คำตอบและคำอธิบายของรัชกาลที่ 4 ต่อปัญหาดังกล่าวทำให้เห็นถึงทรรศนะของชนชั้นนำสยามสมัยนั้นว่ามีความคิดอย่างไรต่อระบบทาสและปัญหาทาสในประเทศต่างๆ²⁰

รัชกาลที่ 4 ทรงมองว่าทาสในสยามนั้นมีหลายประเภท ประเภทแรกคือทาสเชลย ประเภทที่สองคือทาสกบฏ คือพวกคนที่คิดคดและไม่จงรักภักดีต่อกษัตริย์ ประเภทที่สามคือทาสในเรือนเบี้ย และประเภทที่สี่คือทาสสินไถ่ บรรดาทาสในสยามดังกล่าวนี้ไม่เหมือนบรรดาทาสในประเทศระบบอุตสาหกรรมทั้งหลาย ซึ่งต้องทำงานในเมือง ในโรงงาน ต้องใช้ชีวิตแออัดยัดเยียดในห้องพักเล็กๆ ภายในเมืองอุตสาหกรรม เช่น ลอนดอน แมนเชสเตอร์ และกลาสโกว เป็นต้น พวกทาสกรรมกรเหล่านั้นต่างหากที่ยากจนและแสนเข็ญ ในขณะที่ทาสสยามนั้นมีเจ้านายคอยดูแลความเป็นอยู่ ให้ที่พัก อาหาร ฝ้านุ่ง กระทั่งให้ไปเรียนหนังสือในโรงเรียนและวัดได้ หน้าเทศกาลพวกทาสก็ไปเล่นในงานตามประเพณีเหมือนอย่างราษฎรทั่วๆ ไปเขาทำกัน

มีหลักฐานว่ารัชกาลที่ 4 ทรงใช้ศัพท์ว่า “เสรี” ในการตั้งชื่อ กล่าวคือเมื่อพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าฯ พระราชทานนามแก่พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระนราธิปประพันธ์พงศ์ ในคาถาบาลีก็มีคำว่า “เสรี” ประกอบอยู่ด้วย ซึ่งหมายความว่า “ให้เป็นอิสระแก่ตน” หรือ “ให้พึ่งตนเองเป็นใหญ่” แสดงว่าทรงมีแนวคิดว่าด้วยความเป็นตัวของตัวเอง นัยคือการมีอำนาจเหนือตนเอง ไม่ใช่มีอำนาจเหนือคนอื่น ดังนั้นจึงไม่น่าแปลศัพท์ liberty ว่า “อิสรภาพ” ทั้งนี้ทำให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างมโนทัศน์เสรีภาพแบบใหม่ที่มาจากตะวันตก กับมโนทัศน์อิสรภาพแบบเก่าของสยามเอง

ในการใช้คำว่า “เสรี” ซึ่งทรงให้ความหมายว่า “ความเป็นอิสระแก่ตนเอง” หรือ “ให้พึ่งตนเองเป็นใหญ่” ความคิดดังกล่าวนี้เป็นการหันเหออกไปจากแนวความคิดเรื่อง

²⁰ ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ, “แนวพระราชดำริ เรื่อง ทาสและเสรีภาพ ของรัชกาลที่ 4”, ศิลปวัฒนธรรม (มกราคม 2547): 89.

สิทธิที่มีมาแต่โบราณกาล ซึ่งสิทธิจะหมายถึงอภิสิทธิ์ของผู้เป็นใหญ่ หรือให้ (ผู้น้อย) ฟังผู้ใหญ่ เป็นสำคัญ การให้เอกชนคิดฟังตนเอง หรือให้ตนเองเป็นอิสระนั้น โดยนัยแล้วขัดแย้งกับ โลกทรรศน์และระเบียบสังคมแบบไทยเดิมยิ่งนัก²¹

การเกิดขึ้นของคำว่า “เสรีภาพ” ในบริบทของสังคมการเมืองสยาม นั้น ได้แสดงออกถึงการต่อสู้ โต้แย้งระหว่างสองความหมาย ความหมายแรก คือ การหมายถึง อำนาจของเอกชนผู้เป็นใหญ่ที่มีเหนือคนอื่น ๆ ทั้งหมด เป็นแนวคิดเดิมที่ให้อำนาจอันไม่มี ขอบเขต (แต่มีพันธะ) แก่ผู้ปกครองและผู้ใหญ่ ความหมายหลังหมายถึงอำนาจและสิทธิอำนาจ (ที่ มีขอบเขต) ของคน ๆ หนึ่งที่มีเหนือตนเอง ไม่ไปครอบงำสิทธิของคนอื่น ความหมายหลังนี้ เป็นการบ่อนทำลายและตรงข้ามกับความหมายอันแรก เพราะเท่ากับทำให้อำนาจของผู้เป็นใหญ่ที่ ศูนย์กลางต้องถูกจำกัดลงหรือไม่ก็ต้องเปลี่ยนไปนั่นเอง ความหมายอันหลังของเสรีภาพและสิทธิ นี้เองที่ใกล้เคียงและมาจากกำเนิดของลัทธิประชาธิปไตยกระฎุมพีหรือชนชั้นกลาง แนวคิดใหม่ ของเสรีภาพและสิทธินำไปสู่การโต้แย้งและเรียนรู้ในความรู้อันใหม่นี้ ฝ่ายชนชั้นนำนั้นมีความรู้ เก่าและขนบธรรมเนียมประเพณีความเชื่อช่วยเป็นกรอบและพื้นฐาน ในการเข้าไปรับรู้และสร้าง ความรู้อันใหม่ขึ้นมา โดยให้สามารถประสานเข้ากับองค์ความรู้เดิมให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ แนว คิดดังกล่าวจึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะมีแนวโน้มของการเป็นแนวคิดเชิงอนุรักษนิยม

ในอีกด้านหนึ่งคือฝ่ายราษฎรสยามก็เริ่มรับเอาแนวคิดใหม่ของเสรี ภาพและสิทธิมนุษยชนมาช่วยพัฒนา ผลประการหนึ่งคือนำไปสู่การสร้าง “ตัวตน” ของความเป็น คน ที่ยึดถือคุณค่าของตัวเองแต่ละคนเป็นสำคัญ ไม่ใช่แบบเดิมที่ความสำคัญอยู่ที่ว่า “เป็นของ ใคร” นั่นคือกระบวนการ socialization จากราษฎรที่ไม่มีตัวตนในสังคม มาเป็น “ปัจเจกชน” ที่มี พื้นที่เฉพาะของตนในสังคมมากขึ้น²² อันเป็นการพัฒนาจากสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคแบบ ไทย ๆ ไปสู่สิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคในความหมายแบบตะวันตกนั่นเอง

ส่วนสถานะของสตรีในสมัยรัตนโกสินทร์นั้น สตรีชั้นสูง พนักงานชาว วัง และสตรีชาวบ้านได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายทัดเทียมกันเฉพาะในหมู่หญิงด้วยกันเท่า นั้น ดังนั้นสถานภาพสตรีในทางกฎหมายจึงยังไม่ทัดเทียมชาย หญิงไม่ได้รับความเสมอภาคเท่า เทียมชาย แต่พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงทำการแก้กฎหมายลักษณะผัวเมีย บางมาตราและพยายามยกฐานะสตรีให้สูงขึ้น เช่น ให้ผู้หญิงที่เป็นชั้นไพร่ เมื่อบรรลุนิติภาวะแล้ว ให้มีเสรีภาพในการเลือกคู่ครอง

ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นยุคสมัย ที่ไทยมีการติดต่อกับต่างประเทศมากขึ้น เป็นช่วงที่เริ่มมีการเปลี่ยนแปลง ความเปลี่ยนแปลงได้ เริ่มต้นขึ้นเป็นอันดับแรกคือ การเลิกระบบไพร่ โดยกำหนดให้มีการเรียกเงินช่วยราชการแผ่นดิน ชำระเป็นรายปี และเรียกชายฉกรรจ์เข้าฝึกหัดป้องกันประเทศตามหลักการเกณฑ์ทหารแทนการ

²¹ เฟิ่งอ๋าง, หน้า 91.

²² เฟิ่งอ๋าง, หน้า 94.

ใช้แรงงานบังคับของไพร่ตามประเพณีเดิม ส่งผลให้ไพร่หลุดพ้นจากการถูกบังคับให้รับราชการงานโยธา โดยจ่ายเงินช่วยราชการแผ่นดิน และมีอิสระที่จะสมัครเป็นทหารโดยได้รับเงินเดือนเงินปี และเงินรางวัลเป็นการตอบแทน

ในช่วงรัชสมัยรัชกาลที่ 5 นี้เองที่ได้มีการปฏิรูปกฎหมายมากมาย กฎหมายเก่าตั้งแต่สมัยอยุธยาบางฉบับที่เป็นการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมก็ได้ถูกยกเลิกไป เช่น กฎหมายลักษณะพยาน ซึ่งได้เคยกำหนดไว้ไม่ให้คนบางจำพวกเบิกความเป็นพยาน เช่น คนไม่มีบ้านอยู่อาศัย คนเย็บเกือก คนเดินรำ คนเป็นโรคมาก ฯลฯ (ถือได้ว่าเป็นการที่รัฐปฏิบัติต่อประชาชนอย่างไม่เสมอภาคด้วยเหตุสถานะ หรือสภาพทางกายของบุคคล ซึ่งปัจจุบันห้ามยกเหตุผลนี้ขึ้นอ้างเพื่อเลือกปฏิบัติ) กฎหมายลักษณะพยาน พ.ศ. 2437 ฉบับใหม่จึงได้ยกเลิกกฎหมายลักษณะพยานฉบับเก่าที่มีเนื้อหาเป็นการเลือกปฏิบัติโดยปราศจากเหตุผลอันรับฟังได้เสีย โดยกฎหมายใหม่ พ.ศ. 2437 ถือหลักว่าคนที่มีสติดี รู้จักผิดชอบ และฟังรู้เรื่อง ย่อมเป็นพยานได้

นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาความ ร.ศ. 115 ที่กำหนดให้พลเมืองมีความเสมอภาคกันในทางศาล ไม่ว่าจะมียศศักดิ์สูงต่ำกว่ากันสักเพียงใด²³ ทั้งยังไม่มีข้อกำหนดห้ามชนชั้นไพร่ที่ไม่มีมูลนายฟ้องต่อศาลดังเช่นที่กฎหมายเก่าเคยกำหนดห้าม ดังนั้นราษฎรชั้นไพร่จึงสามารถใช้สิทธิฟ้องร้องทางศาลได้เสมอกัน กฎหมายเก่าเชิดชวยกย่องบรรดาศักดิ์และกีดกันพลเมืองซึ่งเป็นชนชั้นไพร่ แต่กฎหมายใหม่ไม่ได้คำนึงถึงศักดิ์นาจนมากเกินไปและเปิดให้มีความเสมอภาคมากขึ้น

ในลำดับถัดมา ได้มีเหตุการณ์สำคัญที่เกี่ยวข้องกับหลักความเสมอภาค กล่าวคือ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเล็งเห็นถึงความไม่เท่าเทียมและความไม่เสมอภาคระหว่างคนชั้นสูงกับคนที่เป็นทาส พระองค์จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าให้มีการเลิกทาส โดยมีการดำเนินการเป็นไปตามลำดับขั้น ดังนี้²⁴

1) ในปี พ.ศ. 2411 ทรงประกาศลดค่าตัวทาสที่เกิดปีมะโรง (พ.ศ. 2411) อันเป็นปีที่พระองค์เสด็จขึ้นเถลิงราชสมบัติ โดยกำหนดให้เมื่อทาสมีอายุครบ 8 ปี ชายมีค่าตัว 32 บาท หญิง 28 บาท และให้ลดราคาลงทุกๆ ปี จนอายุครบ 21 ปี ให้ถือว่าเป็นไทยแก่ตัว

2) ในปี พ.ศ. 2420 ทรงบริจาคเงินค่าไถ่ทาส ในคราวชนมายุครบ 2 รอบ เป็นเงิน 8,767 บาท เพื่อช่วยทาสที่อยู่กับนายเงินคนเดียวเป็นเวลานานตั้งแต่ 25 ปีขึ้นไป ช่วยทาสชายได้ 16 คน หญิงได้ 20 คน ลูกทาสชายได้ 5 คน หญิง 3 คน โดยพระราชทานที่ดินให้ทำกินด้วย

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 95

²⁴ บุปผา คุ่มมานนท์, ประวัติศาสตร์ไทย (กรุงเทพฯ : สุทธิสารการพิมพ์), 2519, หน้า 141-142, อ้างถึงใน โภทล โสภาคย์วิจิตร, หน้า 83.

3) ในปี พ.ศ. 2443 ทรงตรา พ.ร.บ. ลักษณะทาสในมณฑลพายัพ เพื่อลดค่าตัวทาส และห้ามขายตัวเป็นทาสอีกในภายหน้า

4) ในปี พ.ศ. 2447 ทรงลดค่าตัวทาสในมณฑลบูรพา เพื่อลดค่าตัวลงเดือนละ 4 บาท ส่วนลูกทาสประกาศให้เป็นไทย และห้ามซื้อขายทาส

5) ในปีพ.ศ. 2448 ทรงตรา พ.ร.บ. ลักษณะทาส (ลว. 10 เมษายน 2488) มีผลใช้บังคับทั่วราชอาณาจักร เว้นมณฑลพายัพ บูรพา ไทรบุรี กลันตัน ตรังกานู ให้ลูกทาสเป็นไทยทั้งสิ้น และห้ามขึ้นค่าตัวทาส

ดังนั้น ในช่วงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวชนชั้นทางสังคมก็ได้เปลี่ยนไป เหลือเพียง 4 ชั้น คือ เจ้านาย ขุนนาง คนชั้นกลาง และคนสามัญ เป็นยุคที่การถือยศถือศักดิ์เสื่อมลง และเป็นยุคที่รัฐบาลให้เสรีภาพแก่ราษฎรที่จะแต่งกายและเครื่องประดับได้ตามใจชอบ เป็นช่วงที่ความเสมอภาคของบุคคลเริ่มมีมากขึ้นแต่ก็ยังไม่เท่าเทียมกันทั้งหมด

สิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชนในสมัยรัชกาลที่ 5 เริ่มปรากฏให้เห็น ไม่ว่าจะเป็น ความเสมอภาคที่จะได้รับการศึกษา ความเสมอภาคที่จะเข้ารับราชการ ความเสมอภาคในการฟ้องคดี ฯลฯ

ในวันที่ 9 มกราคม พ.ศ. 2428 มีคณะบุคคล เจ้านาย และข้าราชการที่ได้ไปศึกษาและได้เห็นประเพณีการปกครองของต่างชาติในทวีปยุโรป ได้ร่วมกันเข้าชื่อในหนังสือถวายความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยคำกราบบังคมทูลเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน ร.ศ. 103 เพื่อกราบบังคมทูลร้องขอให้การปกครองประเทศเป็นแบบ “คอนสติติวชันแนล โมนากี” และมอบให้การบริหารประเทศเป็นของคณะ “คาบิเนต” โดยมีใจความสำคัญดังนี้²⁵

1. ขอเปลี่ยนแปลงประเพณีปัจจุบัน ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวต้องทรงพระราชวินิจฉัยทุกอย่างแต่พระองค์เดียว ที่เรียกว่าสมบูรณาญาสิทธิราชย์ให้เป็นการปกครองแบบรัฐธรรมนูญ

2. ...

3. ...

4. ให้มนุษย์มีความสุขเสมอกัน ถือกฎหมายเดียวกัน การเก็บภาษีก็เป็นไปอย่างยุติธรรมทั้งไทยและต่างประเทศ

ฯลฯ

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีพระราชปรารภในพระราชดำรัสตอบความเห็นของผู้ที่จะให้เปลี่ยนแปลงการปกครอง ร.ศ. 103 ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าพระ

²⁵ ประยูรท สิริพิพันธ์, ตามรอยบาทพระพุทธเจ้าหลวง, (พระนคร : โรงพิมพ์มิตรสยาม, 2514), หน้า 125-126. อ้างถึงใน อักษราท จุฬารัตน, เรื่องเดียวกัน, หน้า 65.

องค์ทรงปรารถนาทำนุบำรุงกิจการบ้านเมืองให้มั่นคง สำหรับการเปลี่ยนแปลงนั้นพระองค์ทรงตระหนักอยู่เสมอหากเกรงแต่โอกาสอันเหมาะสม การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวพระองค์มิได้รับร้อนจนเกินไปและอยู่ระหว่างหารูปแบบที่เหมาะสมมาใช้กับเมืองไทย²⁶

ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว สิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชนในรัชสมัยนี้เป็นไปเช่นเดียวกันกับในรัชกาลที่ 5 ประกอบกับได้มีการปรับปรุงส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปกครองบ้านเมืองเพื่อความผาสุกของประชาชนและความก้าวหน้าทันสมัยต่างๆ เช่น ทรงขยายการศึกษาให้ประชาชนมีพื้นฐานการศึกษาที่สูงขึ้น ทรงทดลองสร้างเมืองดุสิตธานีเพื่อจำลองการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันเป็นการเตรียมความพร้อมให้แก่ประชาชนที่จะเข้าสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย

ดังนั้น อาจกล่าวสรุปในภาพรวมได้ว่า แม้สิทธิเสรีภาพในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 หรือก่อนมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญนั้นจะมีปรากฏให้เห็นในระดับหนึ่ง แต่ก็ยังคงสะท้อนให้เห็นถึงความไม่เสมอภาคเท่าเทียมระหว่างชนชั้นในสังคมและยังไม่ปรากฏว่าได้มีการรับรองหลักความเสมอภาคในช่วงนี้แต่อย่างใด

3.1.2 หลักความเสมอภาคภายหลังมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 หลังจากที่ได้คณะราษฎรได้ยึดอำนาจการปกครองเป็นผลสำเร็จเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 การปกครองของประเทศไทยก็เปลี่ยนจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ โดยจัดให้มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรที่เป็นกฎหมายในการปกครองประเทศเป็นครั้งแรก ซึ่งนับจนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญมาแล้วทั้งสิ้น 17 ฉบับ และสามารถแบ่งกลุ่มรัฐธรรมนูญออกได้เป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ รัฐธรรมนูญภายใต้ระบอบเผด็จการทหาร รัฐธรรมนูญภายใต้ระบอบกึ่งประชาธิปไตย และรัฐธรรมนูญภายใต้ระบอบประชาธิปไตย ซึ่งสะท้อนให้เห็นหลักความเสมอภาคได้ดังนี้

3.1.2.1 รัฐธรรมนูญภายใต้ระบอบเผด็จการทหาร

(1) พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 (รัฐธรรมนูญฉบับที่ 1)

พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2475 มีจำนวนทั้งสิ้น 39 มาตรา ถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ

²⁶ อัครราช จุฬารัตน, เรื่องเดียวกัน, หน้า 66 - 67.

รัฐธรรมนูญฉบับแรกนี้ซึ่งเกิดขึ้นภายหลังจากที่คณะบุคคลคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะราษฎร” ได้ยึดอำนาจการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 7) โดยประสงค์จะให้รัฐธรรมนูญการปกครองและเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นแบบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ ตามแนวความคิดที่รับมาจากตะวันตก หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย²⁷ มุ่งให้การปกครองเป็นประชาธิปไตยภายใต้การกำกับดูแลที่มีคณะราษฎรเป็นผู้มีอำนาจควบคุมการปกครองประเทศ

หลักความเสมอภาคที่พอจะสะท้อนให้เห็นจากรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทยฉบับนี้ ไม่ปรากฏหลักความเสมอภาคทั่วไปให้เห็นเด่นชัด แต่พอจะสะท้อนให้เห็นหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง ที่บัญญัติรับรองให้ชายและหญิงมีสิทธิเลือกตั้งเท่าเทียมกัน ปรากฏในมาตรา 14 ดังนี้

มาตรา 14 : ราษฎรไม่ว่าเพศใดเมื่อมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ย่อมมีสิทธิออกเสียงลงมติเลือกผู้แทนหมู่บ้านได้ คือ

1. มีอายุครบ 20 ปีบริบูรณ์
2. ไม่เป็นผู้ไร้หรือเสมือนไร้ความสามารถ
3. ไม่ถูกศาลพิพากษาให้เสียสิทธิในการออกเสียง
4. ต้องเป็นบุคคลที่มีสัญชาติไทยตามกฎหมาย

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า แม้หลักความเสมอภาคทั่วไปยังไม่ปรากฏชัดแจ้งในรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทย ภายใต้ระบอบเผด็จการทหาร แต่ก็พอจะสะท้อนให้เห็นหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง กรณีความเสมอภาคระหว่างชายหญิงในสิทธิเลือกตั้ง และพอจะสะท้อนให้เห็นว่า แม้คณะราษฎรจะเป็นผู้ควบคุมปกครองประเทศ แต่คณะราษฎรก็ให้การรับรองคุ้มครองความเท่าเทียมระหว่างชายหญิงตามหลักความเสมอภาคอยู่เหมือนกัน

หลังจากนั้น ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงสิ้นผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2475

(2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475

(รัฐธรรมนูญฉบับที่ 2)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่สองของประเทศไทย และยังคงเป็นรัฐธรรมนูญภายใต้ระบอบเผด็จการทหาร โดยได้ ประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 มีจำนวนทั้งสิ้น 68 มาตรา

²⁷ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐, หน้า 2.

สภาผู้แทนราษฎรตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรเพื่อใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศต่อไป เมื่อร่างเสร็จ ก็ได้เสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเสร็จเมื่อวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2475 และพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงลงพระปรมาภิไธยเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475²⁸

หลักความเสมอภาคที่พอจะสะท้อนให้เห็นจากรัฐธรรมนูญฉบับฉบับนี้มีอยู่สองมาตราด้วยกัน มีดังนี้

มาตรา 1 บรรค 2 : ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิดหรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญเสมอกัน

มาตรา 12 : บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายฐานันดรศักดิ์ โดยกำเนิดก็ดี โดยแต่งตั้งก็ดี หรือโดยประการอื่นก็ดี ไม่กระทำให้เกิดเอกลิทธิหรืออย่างใดเลย

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า จากบทบัญญัติของทั้งสองมาตราข้างต้น หลักความเสมอภาคเบื้องต้นนักกฎหมายได้รับการบัญญัติรับรองไว้อย่างชัดเจน นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่สองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยเผด็จการทหารที่มีการบัญญัติรับรองความเสมอภาคให้แก่ประชาชน

หลังจากนั้น ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ รัฐธรรมนูญฉบับที่สองนี้จึงสิ้นผลใช้บังคับไปเมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2489

(3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 (รัฐธรรมนูญฉบับที่ 4)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่สี่ของประเทศไทย และนับเป็นรัฐธรรมนูญภายใต้ระบอบเผด็จการทหาร ประกาศใช้เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 มีจำนวนทั้งสิ้น 98 มาตรา

เนื่องจากรัฐบาลของพลเรือตรี ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ ซึ่งได้รับการโปรดเกล้าฯ ตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรี สมัยที่ 2 เมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม พ.ศ. 2490 ไม่สามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนและการทุจริตได้ คณะทหารโดยการนำของพลโท ผิน ชุณหะวัณ จึงได้ยึดอำนาจการปกครองเพื่อจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่ และให้เลิกใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 หลังจากนั้นจึงได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490 โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รับสมญาว่า “รัฐธรรมนูญตุ้มแดง” หรือ “รัฐธรรมนูญไตตุ้ม” เพราะผู้ร่างได้ร่างขึ้นและ

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

เก็บซ่อนไว้ได้ดุ่มแดง การรัฐประหารครั้งนี้ นับเป็นการเริ่มต้นของการรัฐประหารเลิกล้มรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ ต่อมาอีกหลายครั้ง²⁹

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ คณะรัฐประหารเป็นผู้ร่างขึ้น โดยเห็นว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อนไม่เหมาะสมกับสภาพบ้านเมือง ณ ปัจจุบัน เนื้อหาที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญล้วนเป็นเรื่องให้อำนาจแก่ฝ่ายทหาร ต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับแรกและฉบับที่สองที่แม้จะอยู่ภายใต้ระบอบเผด็จการทหาร แต่ก็ยังพอปรากฏให้เห็นหลักความเสมอภาคอยู่บ้าง แต่สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับนี้ กลับไม่ปรากฏการรับรองหลักความเสมอภาคไว้ในรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

หลังจากนั้น ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับฉบับถาวร รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงสิ้นผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2492

(4) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 (รัฐธรรมนูญฉบับที่ 6)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 เป็นรัฐธรรมนูญอีกฉบับที่อยู่ภายใต้ระบอบเผด็จการทหาร ประกาศใช้เมื่อวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2495 มีจำนวนทั้งสิ้น 123 มาตรา

หลังจากที่ การปกครองประเทศภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ดำเนินไปได้เพียง 2 ปีเศษ คณะบริหารประเทศชั่วคราวนำโดยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ทำรัฐประหารรัฐบาลตนเอง เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2494 และให้ยกเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 พร้อมกับให้นำรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 มาใช้ไปพลางก่อน โดยอ้างเหตุผลในประกาศ คณะบริหารประเทศชั่วคราว ลงวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2494 ว่า ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 รัฐบาลไม่สามารถแก้ปัญหาเรื่องคอมมิวนิสต์และการคอร์รัปชันตามที่มุ่งหมายได้ แต่สาเหตุที่แท้จริงคงเนื่องมาจากบทบัญญัติที่ห้ามข้าราชการประจำเป็นสมาชิกรัฐสภาและรัฐมนตรี ตลอดจนห้ามทำการค้า ทำให้ผู้บัญชาการทหารไม่สามารถเป็นรัฐมนตรีได้ ประกอบกับ จอมพล ป. ไม่สามารถคุมเสียดวุฒิสมาชิกได้ จึงต้องการล้มเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 เพื่อจะได้แต่งตั้งสมาชิกประเภท 2 ใหม่ หลังจากใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 เป็นการชั่วคราวแล้ว ก็ได้มีการปรับปรุงให้มีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวร³⁰

หลักความเสมอภาคที่ได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้แก่

²⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6

³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.

มาตรา 55: ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิดหรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญเสมอกัน

มาตรา 56 บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายฐานะอันควรศักดิ์ โดยกำเนิดก็ดี โดยแต่งตั้งก็ดี หรือโดยประการอื่นก็ดี ไม่กระทำให้เกิดเอกลิทธิอย่างใดเลย

เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญที่นำรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2475 มาแก้ไขเพิ่มเติม ดังนั้น หลักความเสมอภาคที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงเหมือนกับที่ปรากฏใน รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2475 มาตรา 1 วรรค 2 และมาตรา 12 อันเป็นบทบัญญัติที่รับรองหลักความเสมอภาคเบื้องต้นกฎหมาย

ต่อมาได้มีการปฏิวัติโดยการนำของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงสิ้นผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501

(5) ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 (รัฐธรรมนูญฉบับที่ 7)

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 7 ของประเทศไทย และนับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 5 แล้วที่อยู่ภายใต้ระบอบเผด็จการทหาร ได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 28 มกราคม พ.ศ. 2502 และมีจำนวนทั้งสิ้นเพียง 20 มาตรา

หลังจากที่จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ปฏิวัติยึดอำนาจเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 ก็ได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญ 2495 โดยอ้างเหตุผลสำคัญคือ เพื่อป้องกันภัยจากคอมมิวนิสต์ และรักษาไว้ซึ่งระบอบที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข รัฐธรรมนูญฉบับเก่าไม่รัดกุมพอที่จะแก้สถานการณ์ได้ จำต้องสร้างรัฐธรรมนูญใหม่ ระหว่างร่างรัฐธรรมนูญใหม่ คณะปฏิวัติเป็นผู้บริหารประเทศโดยไม่มีการแบ่งแยกอำนาจ ช่วงนี้จึงเป็นการปกครองแบบเผด็จการโดยคณะบุคคล ในที่สุด คณะปฏิวัติได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 เป็นรัฐธรรมนูญแบบเผด็จการ³¹

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่มีมาตราใดสะท้อนให้เห็นถึงหลักความเสมอภาคเลย และไม่ปรากฏแม้แต่บทบัญญัติที่ว่าด้วยหลักการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงดูเหมือนเป็นเครื่องมือในการให้อำนาจแก่ผู้ปกครอง หาใช้รัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยบทบัญญัติที่รับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

เมื่อมีการการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงสิ้นผลใช้บังคับไปเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2511

³¹ เรื่องเดียวกัน หน้า 9.

(6) ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515

(รัฐธรรมนูญฉบับที่ 9)

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2515 จำนวนทั้งสิ้น 23 มาตรา

การสร้างเสถียรภาพให้รัฐบาลตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2511 โดยอาศัยเสียงจากวุฒิสภาและการห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นรัฐมนตรีในเวลาเดียวกัน รวมทั้งการที่รัฐบาลไม่สนับสนุนการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในรูปของงบประมาณจังหวัด ได้สร้างความไม่พอใจแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างมาก จึงพยายามตัดเงินงบประมาณที่รัฐบาลเสนอทุกปีจนต้องต่อรองกันอย่างมาก งบประมาณของรัฐบาลจึงประกาศใช้ล่าช้า ทำให้จอมพล ถนอม กิตติขจร ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีขณะนั้นทำรัฐประหารยกเลิกรัฐธรรมนูญ และใช้รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2515 แทน³²

เนื่องจากคณะปฏิวัติได้นำเอาธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 มาใช้ หลักความเสมอภาคจึงไม่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับนี้เช่นกัน รัฐธรรมนูญยังคงเป็นเรื่องของการให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครอง มากกว่าที่จะทำหน้าที่ในการรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงสิ้นผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2517

(7) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519

(รัฐธรรมนูญฉบับที่ 11)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ. 2519 มีจำนวนทั้งสิ้น 29 มาตรา

จากเหตุการณ์นองเลือดเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 ทำให้เกิดการรัฐประหารของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน หลังจากนั้นจึงได้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญแล้วนำเสนอพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ทรงลงพระปรมาภิไธย³³

เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้มาโดยการรัฐประหารอีกเช่นกัน และยังคงถูกนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครอง ดังนั้น หลักความเสมอภาคจึงไม่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับนี้เช่นกัน

หลังจากนั้นก็เกิดการปฏิวัติโดยการนำของพลเรือเอก สงัด ชลออยู่ ทำให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้สิ้นผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2520

³² เรื่องเดียวกัน หน้า 11.

³³ เรื่องเดียวกัน หน้า 13.

(8) ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520**(รัฐธรรมนูญฉบับที่ 12)**

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2520 มีจำนวนทั้งสิ้น 32 มาตรา

การบริหารประเทศโดยรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2519 ได้จำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างมากโดยเฉพาะสิทธิทางการเมือง นอกจากนี้ ตามแผนพัฒนาระบอบประชาธิปไตยเป็นเวลา 12 ปี ก็ยาวนานเกินไปไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน คณะปฏิวัติโดยการนำของพลเรือเอก สงัด ชลออยู่ จึงยึดอำนาจ ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2519 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2520 ในเวลาต่อมา³⁴

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังคงเป็นรัฐธรรมนูญเผด็จการที่ใช้เป็นเครื่องมือในการให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองฝ่ายเดียว ไม่ปรากฏว่าฝ่ายปกครองให้การรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนแต่อย่างใด รวมถึงหลักความเสมอภาคก็ไม่ปรากฏว่าได้รับการรับรองในรัฐธรรมนูญฉบับนี้เช่นกัน

ต่อมาเมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้สิ้นสุดใช้บังคับไปเมื่อวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2521

(9) ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534**(รัฐธรรมนูญฉบับที่ 14)**

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2534 มีจำนวนทั้งสิ้น 33 มาตรา

คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (ร.ส.ช.) โดยการนำของพลเอก สุนทร คงสมพงษ์ ได้อ้างเหตุผลและความจำเป็นในการเข้ายึดอำนาจว่ามีการฉ้อราษฎร์บังหลวงอย่างกว้างขวาง ข้าราชการการเมืองกดขี่ข่มเหงข้าราชการประจำโดยเฉพาะทหารรัฐบาลเป็นเผด็จการทางรัฐสภาและมีการบิดเบือนคดีล้มล้างสถาบันพระมหากษัตริย์ แต่เหตุผลสำคัญที่แท้จริงนั้น น่าจะสืบเนื่องมาจากความขัดแย้งระหว่างผู้นำฝ่ายบริหาร (พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรี) กับผู้นำทางทหารเกี่ยวกับการโยกย้ายตำแหน่งสำคัญทางทหาร หลังจากยึดอำนาจแล้วก็ได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 เมื่อวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2534³⁵

³⁴ เรื่องเดียวกัน หน้า 14.

³⁵ เรื่องเดียวกัน หน้า 16

รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นอีกหนึ่งรัฐธรรมนูญภายใต้ระบอบ
เผด็จการ และถูกนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการให้อำนาจแก่ประธาน ร.ส.ช. หรือ หัวหน้าคณะ
ปฏิวัติ รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงยังไม่ได้ทำหน้าที่ในการรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอีก
เช่นกัน และแน่นอนว่าหลักความเสมอภาคก็ยังไม่มีโอกาสได้รับการรับรองในรัฐธรรมนูญฉบับนี้
เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ รัฐธรรมนูญฉบับ
นี้ได้สิ้นสุดใช้บังคับไปเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2534

(10) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว)

พุทธศักราช 2549 (รัฐธรรมนูญฉบับที่ 17)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธ
ศักราช 2549 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2549 มีจำนวนทั้งสิ้น 39 มาตรา

หัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อัน
มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ได้ทำการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ 19 กันยายน
พ.ศ. 2549 โดยเหตุผลในการยึดอำนาจนั้นเพื่อแก้ไขความเสื่อมศรัทธาในการบริหารราชการแผ่นดิน
ดิน (โดยการนำของ พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร) ความไร้ประสิทธิภาพในการควบคุมการบริหาร
ราชการแผ่นดินและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ทำให้เกิดการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมถึง
ปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชน

แม้รัฐธรรมนูญฉบับนี้จะเป็นผลจากการรัฐประหาร แต่หลัก
ความเสมอภาคก็ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ดังปรากฏในมาตรา 3 ดังนี้

มาตรา 3 : ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้
ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้ม
ครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็น
ประมุข และตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐ
ธรรมนูญนี้

รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 17 ของประเทศไทย
และเป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน และจะสิ้นสุดใช้บังคับเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ
ฉบับถาวรในอนาคต



3.1.2.2 รัฐธรรมนูญภายใต้ระบอบกึ่งประชาธิปไตย

(1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511

(รัฐธรรมนูญฉบับที่ 8)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2511

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ เป็นผลจากสภาร่างรัฐธรรมนูญตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 โดยใช้เวลาร่าง 9 ปี จึงได้นำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย เมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2511 และได้มีพระราชพิธีพระราชทานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2511³⁶

รัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้เวลาในการร่างที่ยาวนานที่สุดฉบับนี้ ปรากฏหลักความเสมอภาคที่พอจะสะท้อนให้เห็นได้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ดังนี้

มาตรา 24 : ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิดหรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญเสมอกัน

มาตรา 25 : บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายฐานันดรศักดิ์ โดยกำเนิดก็ดี โดยแต่งตั้งก็ดี หรือโดยประการอื่นก็ดี ไม่กระทำให้เกิดเอกสิทธิ์อย่างใดเลย

แม้รัฐธรรมนูญฉบับนี้จะได้รับการร่างโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญและใช้เวลายาวนานในการร่าง แต่ก็ไม่ปรากฏว่าทำให้มีการรับรองหลักความเสมอภาคมากขึ้นหรือชัดเจนไปกว่าเดิม อาจเป็นเพราะแท้ที่จริงแล้วอำนาจของผู้ปกครองยังคงอยู่ภายใต้อิทธิพลทหาร ทำให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นได้แค่เพียงกึ่งประชาธิปไตย

รัฐธรรมนูญฉบับนี้สิ้นสุดใช้บังคับเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 เนื่องจากมีการปฏิวัติภายใต้การนำของจอมพล ถนอม กิตติขจร

(2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

(รัฐธรรมนูญฉบับที่ 13)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2521 มีจำนวนทั้งสิ้น 206 มาตรา

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ เป็นรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นตามธรรมนูญ พ.ศ. 2520 โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติเห็นชอบในวาระที่ 3 เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2521 และพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ทรงลงพระปรมาภิไธยเมื่อวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2521³⁷

³⁶ เรื่องเดียวกันหน้า 10.

³⁷ เรื่องเดียวกันหน้า 14.

หลักความเสมอภาคที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีดังนี้

มาตรา 4 : ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิดหรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญเสมอกัน

มาตรา 23 : บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

จะเห็นได้ว่าหลักความเสมอภาคก็ยังคงได้รับการรับรองที่ไม่แตกต่างไปจากเดิม นอกจากนี้ ยังอาจกล่าวได้ว่าการรับรองความเสมอภาคที่ปรากฏเป็นเพียงการรับรองหลักความเสมอภาคทั่วไป การรับรองหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง เช่นความเท่าเทียมระหว่างชายหญิง ก็ไม่ได้รับการบัญญัติไว้เช่นรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ บางฉบับ และการที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบทเฉพาะกาลมากถึง 12 มาตรา ซึ่งยาวกว่ารัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ และมีผลใช้บังคับ 4 ปี ทำให้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญในบางมาตราต้องถูกดัดใช้เป็นการชั่วคราว รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงถือเป็นรัฐธรรมนูญที่อยู่ภายในระบอบกึ่งประชาธิปไตยอีกฉบับ

รัฐธรรมนูญฉบับนี้สิ้นผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 เนื่องจากมีการรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ

ดังนั้น อาจกล่าวสรุป ณ จุดนี้ได้ว่า แม้มีการนำหลักความเสมอภาคมาบัญญัติไว้ตั้งแต่ในรัฐธรรมนูญฉบับแรก หลักดังกล่าวแทบจะไม่ค่อยได้รับการกล่าวถึง หลักความเสมอภาคจึงเป็นเพียงหลักการที่บัญญัติรับรองคุ้มครองไว้โดยไม่ก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ พัฒนาการของหลักความเสมอภาคในระบบกฎหมายไทยจึงเป็นไปอย่างจำกัด³⁸ และอาจกล่าวได้ว่า แม้ประเทศไทยจะมีรัฐธรรมนูญหลายฉบับ แต่ก็ล้วนเป็นเรื่องของการสร้างอำนาจให้ผู้ปกครอง ต่างจากรัฐธรรมนูญของอารยประเทศที่รัฐธรรมนูญคือการจำกัดอำนาจรัฐและคุ้มครองประชาชน

3.1.2.3 รัฐธรรมนูญภายใต้ระบอบประชาธิปไตย

(1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489

(รัฐธรรมนูญฉบับที่ 3)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2489 มีจำนวนทั้งสิ้น 96 มาตรา

³⁸ บรรเจิด สิงคะเนติ, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เรื่อง ความเสมอภาค (กรุงเทพฯ : องค์การค้ำของคุรุสภา, 2543), หน้า 3.

เนื่องด้วยรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2475 ได้ใช้มานาน 10 ปีเศษแล้ว เหตุการณ์บ้านเมืองเปลี่ยนแปลงไปเป็นอันมาก ประกอบกับประเทศไทยต้องการสมัครเป็นภาคีองค์การสหประชาชาติ ต้องแสดงให้ชาวโลกเห็นว่าประเทศไทยปกครองระบอบประชาธิปไตยเต็มรูปแบบ มิใช่ประชาธิปไตยภายใต้การกำกับดูแล สมควรปรับปรุงรัฐธรรมนูญให้เหมาะสมกับสภาพการณ์บ้านเมือง ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาว่างเสร็จและมีมติให้นำขึ้นทูลเกล้าฯ เมื่อวันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2489 ต่อมาพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดลทรงลงพระปรมาภิไธยเมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2489 รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงเกิดขึ้นโดยวิถีทางของรัฐธรรมนูญฉบับก่อน³⁹

หลักความเสมอภาคที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้แก่

มาตรา 1 วรรค 2 : ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิดหรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญเสมอกัน

มาตรา 12 : บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายฐานันดรศักดิ์ โดยกำเนิดก็ดี โดยแต่งตั้งก็ดี หรือโดยประการอื่นก็ดี ไม่กระทำให้เกิดเอกสิทธิ์อย่างใดเลย”

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกภายใต้ระบอบประชาธิปไตยแบบเต็มใบ มีการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างมากมาย แต่สำหรับหลักความเสมอภาคแล้ว ก็ไม่ปรากฏว่ามีการบัญญัติรับรองที่แตกต่างหรือมากไปกว่าเดิม

ต่อมาไม่นาน ได้เกิดการรัฐประหารโดยคณะทหารของชาติ ภายใต้การนำของพลโท ผิน ชุณหะวัณ ทำให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้สิ้นผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490

(2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

(รัฐธรรมนูญฉบับที่ 5)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2492 มีจำนวนทั้งสิ้น 188 มาตรา

รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นผลจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฯ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2491 ที่กำหนดให้มีสภาว่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร ซึ่งเมื่อยกร่างเสร็จแล้วก็ได้เสนอต่อสภา ที่ประชุมสภาได้ให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 28 มกราคม พ.ศ. 2492 และเสนอต่อคณะอภิรัฐมนตรีทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เมื่อวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2492⁴⁰

³⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

หลักความเสมอภาคที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีดังนี้

มาตรา 26 : ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิดหรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญเสมอกัน

มาตรา 27 : บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายฐานันดรศักดิ์ โดยกำเนิดก็ดี โดยแต่งตั้งก็ดี หรือโดยประการอื่นก็ดี ไม่กระทำให้เกิดเอกสิทธิ์อย่างใดเลย

และอีกเช่นกัน แม้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ จะได้รับการร่างโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ แม้จะได้รับการยกย่องว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุด มีการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพอย่างละเอียด แต่สำหรับหลักความเสมอภาคแล้ว ก็ยังคงอยู่ ณ จุดเดิม ที่ไม่มีอะไรแตกต่างไปจากเดิม

รัฐธรรมนูญฉบับนี้สิ้นผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2494 เนื่องจากมีการยึดอำนาจภายใต้การนำของพลเอก ผิน ชุณหะวัณ

(3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

(รัฐธรรมนูญฉบับที่ 10)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2517 มีจำนวนทั้งสิ้น 238 มาตรา

หลังจากที่นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ก็ได้แต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 24 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ซึ่งคณะกรรมการได้ใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 เป็นแนวทาง พร้อมกับรับฟังความคิดเห็นของประชาชนประกอบการพิจารณา คณะกรรมการได้ยกร่างเสร็จเมื่อวันที่ 28 มกราคม พ.ศ. 2517 แล้วนำเสนอให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาและเสนอพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ทรงลงพระปรมาภิไธยในเวลาต่อมา⁴¹

หลักความเสมอภาคที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีดังนี้

มาตรา 5 : ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิดหรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญเสมอกัน

มาตรา 27 : บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

⁴¹ เรื่องเดียวกัน หน้า 12.

บทบัญญัติข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่าประเทศไทยได้รับรองหลักความเสมอภาคในรูปแบบที่เป็นสากลมากขึ้นจากเดิม ทัดเทียมหลักความเสมอภาคที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญของนานาประเทศ

รัฐธรรมนูญฉบับนี้สิ้นผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ.

2519

เนื่องจากการรัฐประหารของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน

(4) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

(รัฐธรรมนูญฉบับที่ 15)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2534 มีจำนวนทั้งสิ้น 223 มาตรา โดยเป็นรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2534⁴²

หลักความเสมอภาคที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีดังนี้

มาตรา 4 : ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิดหรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญเสมอกัน

มาตรา 25 : บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

บทบัญญัติข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่าประเทศไทยได้มีการนำหลักความเสมอภาคมารับรองในรูปแบบที่เป็นสากลทัดเทียมกับหลักความเสมอภาคที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญของนานาประเทศ

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงสิ้นผลใช้บังคับไปเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540

(5) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

(รัฐธรรมนูญฉบับที่ 16)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่มีการปรับโครงสร้างของระบบการเมืองการปกครองอย่างมาก เป็นรัฐธรรมนูญที่มุ่งหมายให้เกิด “การปฏิรูปการเมือง”

⁴² เรื่องเดียวกันหน้า 16.

หลักความเสมอภาคได้รับการบัญญัติรับรองแตกต่างไปจากเดิมเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ กล่าวคือ มีการบัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคที่เป็นสากล ครอบคลุมทั้งหลักความเสมอภาคทั่วไป หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง หลักการห้ามเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม รวมไปถึงหลักการเกี่ยวกับมาตรการที่รัฐสามารถกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น โดยไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 30 ดังนี้

มาตรา 30 : “บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา อายุ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจ หรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

หลักความเสมอภาคทั่วไป ตามที่ปรากฏในมาตรา 30 วรรคหนึ่ง นั้น ไม่ได้เป็นการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นครั้งแรก ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า หลักความเสมอภาคได้รับการบัญญัติรับรองตั้งแต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 ดังปรากฏในมาตรา 12 ที่บัญญัติว่า “ภายในบังคับแห่งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้ บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมาย ฐานะยศศักดิ์โดยกำเนิดก็ดี โดยแต่งตั้งก็ดี หรือโดยประการอื่นใดก็ดี ไม่กระทำให้เกิดเอกสิทธิ์อย่างใดเลย” หรือแม้แต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ก็ได้มีการบัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคไว้อย่างชัดเจน ดังปรากฏใน มาตรา 27 ที่บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” และในมาตรา 28 วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน”

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยังได้บัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องไว้ดังต่อไปนี้อีกด้วย

มาตรา 30 วรรคสอง : บัญญัติรับรองสิทธิเท่าเทียมกันระหว่างหญิงและชาย

มาตรา 43 : บัญญัติรับรองให้บุคคลมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี

มาตรา 52 : บัญญัติรับรองให้บุคคลมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน และผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการบริการโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย

มาตรา 53 : บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่จะได้รับความคุ้มครองโดยรัฐจากการใช้ความรุนแรงและการปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เด็กและเยาวชนซึ่งไม่มีผู้ดูแล มีสิทธิได้รับการเลี้ยงดูและการศึกษาอบรมจากรัฐ

มาตรา 54 : บัญญัติรับรองให้บุคคลอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์ และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพมีสิทธิได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ

มาตรา 55 : บัญญัติให้ผู้พิการมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ

มาตรา 104 : บัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคในการเลือกตั้ง

มาตรา 113 : บัญญัติรับรองความเสมอภาคของพรรคการเมือง

มาตรา 129 : บัญญัติรับรองความเสมอภาคของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นวุฒิสภา

แม้หลักความเสมอภาคจะไม่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นครั้งแรกก็ตาม และอาจกล่าวได้ว่าเนื้อหาใน มาตรา 30 วรรคหนึ่งและวรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็มาจากมาตรา 27 และมาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 นั่นเอง แต่ก็เป็นที่น่าสังเกตว่าเนื้อหาใน มาตรา 30 วรรคสามของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้กล่าวถึง “การเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม” โดยขยายขอบเขตออกไปอย่างกว้างขวางไม่จำกัดเฉพาะเรื่องเพศระหว่างชายหญิงเท่านั้น แต่ได้ขยายรวมไปถึงเรื่องเชื้อชาติ ภาษา อายุ สภาพทางกาย สุขภาพ ฯลฯ ด้วย และยังรวมไปถึงเนื้อหาในมาตรา 30 วรรคสี่ ที่ได้กล่าวถึง “มาตรการเพื่อขจัดอุปสรรค” ซึ่งนับเป็นนวัตกรรมที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติรับรองไว้ครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อันเป็นความพยายามของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่จะทำให้หลักความเสมอภาคได้ลงหลักปักฐานในสังคมไทยอย่างมั่นคง และก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นในการบังคับใช้หลักความเสมอภาคนี้ให้เป็นผลในทางปฏิบัติ⁴³ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ได้อำนาจให้มิเกลไกเพื่อคุ้มครองหลักความเสมอภาคให้เกิดขึ้นได้จริง รวมไปถึงองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักความเสมอภาคอีกด้วย

อนึ่ง เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 หัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ได้ทำการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน ทำให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ฉบับนี้เป็นอันสิ้นสุดไป และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯ (ฉบับชั่วคราว) เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2549

⁴³ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), หน้า 70.

3.2 การวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองเกี่ยวกับหลักความเสมอภาคในประเทศไทย

การวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองเกี่ยวกับหลักความเสมอภาคในประเทศไทย แบ่งออกเป็น 2 ช่วง ได้แก่ การวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองเกี่ยวกับหลักความเสมอภาคก่อนมีการจัดตั้งศาลปกครอง และการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองเกี่ยวกับหลักความเสมอภาคภายหลังมีการจัดตั้งศาลปกครอง

3.2.1 การวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองเกี่ยวกับหลักความเสมอภาคก่อนมีการจัดตั้งศาลปกครอง

3.2.1.1 ศาลยุติธรรม

ศาลฎีกาได้พิพากษายืนยันถึงหลักความเสมอภาคของผู้มีสัญชาติไทยในการมีสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ไว้ในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 881/2495 ว่า “จำเลย (นายอำเภอสันป่าตอง) ได้เข้าใจผิด ในข้อสำคัญที่คิดไปว่า จำเลยมีอำนาจที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ใครๆ ซื้อที่ดินก็ได้ ซึ่งไม่ถูกต้อง จำเลยหาอำนาจเช่นนั้นไม่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีข้อความบัญญัติถึงการทำนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ไว้หลายมาตรา โดยทั่วไปปรากฏอยู่ในมาตรา 1299 แต่เพียงว่า “ภายในบังคับแห่งบทบัญญัติในประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ท่านว่าการได้มาโดยนิติกรรมซึ่งอสังหาริมทรัพย์ หรือทรัพย์สินอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์นั้นไม่บริบูรณ์ เว้นแต่นิติกรรมจะได้ทำเป็นหนังสือ และจดทะเบียนการได้มากับพนักงานเจ้าหน้าที่ ...” พระราชบัญญัติว่าด้วยพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2486 ซึ่งได้แก่เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติปี พ.ศ. 2492 นั้น ก็ได้แต่เพียงบัญญัติให้บุคคลตามตำแหน่งที่ระบุไว้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ขึ้นตามประมวลกฎหมายเท่านั้น หาได้มีข้อความใดที่จะให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจอนุญาตการซื้อขายหรือหน่วงเหนี่ยวขัดขวางการจดทะเบียนนิติกรรมของราษฎรไว้ได้ไม่ ตรงกันข้ามกลับมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 26 ระบุไว้อีกว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในทรัพย์สิน ... ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย” ซึ่งย่อมแสดงว่า คนไทยทุกคนย่อมมีสิทธิเสมอภาคกันในอันที่จะถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินใดๆ เว้นแต่จะมีกฎหมายห้าม หรือวางเงื่อนไขอย่างใดไว้ ศาลนี้ไม่เห็นเลยว่า จะมีบทกฎหมายในใดที่ไว้ว่าคนไทยจะถือกรรมสิทธิ์ที่ดินจะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับจดทะเบียนก่อนหรือว่าจะมีกฎหมายให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับจดทะเบียนให้หน่วงเหนี่ยว ขัดขวางการรับจดทะเบียนไว้ได้ตามอำเภอใจ ระเบียบที่จำเลยอ้าง แม้จะมีอยู่ก็มีใช้กฎหมาย และไม่มีการบัญญัติให้อำนาจให้ออกระเบียบเช่นนั้นได้ ข้ออ้างของจำเลยที่ว่า จำเลยต้องการจะสอบสวนในเรื่องการเป็นสัญชาติไทยของโจทก์ต่อไปอีก ทั้งๆ ที่ข้อเท็จจริงปรากฏชัดตามคำสั่งคำพิพากษาของศาลว่า โจทก์เป็นคนสัญชาติไทยแล้วนั้น ก็เป็นข้ออ้างที่ปราศจากมูลที่จะหน่วงเหนี่ยว ขัดขวางการรับจดทะเบียนนิติกรรมเสียเลย การกระทำของจำเลยเป็นการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมาย”

* คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 881/2495

3.2.1.2 คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ได้วินิจฉัยเรื่องการปรับใช้และตีความหลักความเสมอภาคโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้หลายกรณี ดังนี้⁴⁴

1) ความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะ

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (ครท.) ได้มีคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 25/2543 เรื่อง ไม่ได้รับความเป็นธรรมในการสอบคัดเลือกเข้าเรียนโรงเรียนสาธิตแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ว่า “หลักเกณฑ์ที่โรงเรียนได้กำหนดไว้เป็นกรณีพิเศษและนำมาใช้คัดเลือกนักเรียนจากการสอบด้วยนั้น ประกอบด้วยหลักเกณฑ์ 4 ประการ คือ 1) พิจารณารับบุตรหรือธิดาของผู้ปกครองนักเรียน ซึ่งมีบุตรหรือธิดาอยู่ในโรงเรียนแล้ว โดยผู้ปกครองนั้นได้ร่วมมือในการสนับสนุนช่วยเหลือกิจการโรงเรียนด้วยดีมาโดยตลอด 2) พิจารณารับบุตรหลานของอาจารย์ในโรงเรียนหรือบุตรหลานของบูรพาจารย์ 3) พิจารณารับบุตรหรือธิดาของผู้ที่ทำประโยชน์ต่อโรงเรียน มหาวิทยาลัย หรือประเทศชาติ แม้จะไม่มีพี่น้องอยู่ในโรงเรียนนี้มาก่อน และ 4) พิจารณารับเด็กของผู้ฝากที่สำคัญจากส่วนราชการต่างๆ ที่ให้การสนับสนุนช่วยเหลือราชการโรงเรียนหรือมหาวิทยาลัย ปรากฏว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้เป็นกรณีพิเศษนี้มิได้มีการประกาศให้สาธารณชนทราบโดยทั่วไป แม้จะปรากฏว่ามีอยู่ในหนังสือครบรอบ 15 ปีของโรงเรียนก็ตาม ก็ไม่อาจถือได้ว่าได้ประกาศให้สาธารณชนทราบด้วย หลักเกณฑ์นี้ยังเป็นหลักเกณฑ์ที่ให้ความเปรียบแก่บุคคลบางกลุ่ม ผู้ปกครองที่ไม่มีบุตรหรือธิดาเรียนในโรงเรียนและประสงค์จะให้บุตรหรือธิดาเข้าเรียนในโรงเรียนนี้ ก็จะไม่ทราบหลักเกณฑ์ดังกล่าวและไม่มีโอกาสที่จะทำตัวเองให้เข้าหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ได้

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นว่า การนำหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเป็นกรณีพิเศษนี้มาใช้ในการคัดเลือกนักเรียนนั้น มิได้เป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งโรงเรียนสาธิตแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ทั้งยังเป็นการเปิดโอกาสให้โรงเรียนใช้ดุลพินิจได้ตามอำเภอใจ อันเป็นการเลือกปฏิบัติให้เป็นคุณแก่บุคคลบางกลุ่มเท่านั้น จึงไม่เป็นธรรมต่อนักเรียนที่สมัครสอบคัดเลือกเข้าเรียนในโรงเรียนโดยทั่วหน้ากัน อันเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาคของบุคคลในการแสวงหาโอกาสที่จะเข้ารับการศึกษาในโรงเรียนของรัฐ⁴⁵

นอกจากนี้ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ยังได้มีคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 13/2540 กรณีการเคหะแห่งชาติผ่อนผันผู้เช่าซื้ออาคารบางคน ทั้งที่ล่วงเลยกำหนดระยะเวลาตามแนวปฏิบัติที่การเคหะแห่งชาติกำหนดไว้ แต่ไม่ผ่อนผันผู้เช่าซื้ออาคารบางคนนั้น ไม่มีเหตุผลอันสมควร ซึ่งถือได้ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติต่อผู้ร้องทุกข์ที่ไม่เท่า

⁴⁴ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐, (กรุงเทพ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), หน้า 92 - 94.

⁴⁵ คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 25/2543

เทียบกับรายอื่น ... การเคหะซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานเพื่อให้ความช่วยเหลือในด้านที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยและรายได้ปานกลาง การปฏิบัติงานของการเคหะแห่งชาติ จึงควรมุ่งเน้นในทางอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เช่าซื้อภายในกรอบระเบียบ หลักเกณฑ์หรือแนวปฏิบัติที่กำหนด ซึ่งได้ประกาศล่วงหน้าให้ทราบทั่วกันและควรปฏิบัติต่อผู้เช่าซื้อทุกรายโดยเท่าเทียมกัน⁴⁶

2) ความเสมอภาคในการทำงานของรัฐและสวัสดิการ

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ได้มีคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 27/2543 เรื่อง การพิจารณาเลื่อนขั้นค่าจ้างลูกจ้างประจำไม่ชอบด้วยกฎหมาย ว่า การที่ผู้บังคับบัญชาเสนอเลื่อนขั้นผู้บังคับบัญชาเพียงครั้งชั้นด้วยเหตุที่ผู้บังคับบัญชา “ไม่มาในวันพัฒนาคณะ” ทั้งๆ ที่ผู้บังคับบัญชาหลายคนไม่ได้มาในวันนั้น ไม่ได้รับผลกระทบหรือถูกนำเอากรณีดังกล่าวไปใช้ในการพิจารณาเลื่อนขั้นค่าจ้างด้วย กรณีนี้จึงถือได้ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม⁴⁷ หรือในคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 24/2541 คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้พิจารณากรณีที่ข้าราชการกู้เงินปลูกบ้านเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยและได้อยู่อาศัยจริงในบ้านนั้น ข้าราชการผู้นั้นยอมมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้เช่นเดียวกับคนอื่น แม้ข้าราชการผู้นั้นจะแบ่งห้องเช่าโดยไม่นำค่าเช่าที่ได้รับมาหักจำนวนเงินที่ขอเบิกก็ตาม หน่วยราชการก็ไม่สามารถตัดสิทธิข้าราชการผู้นั้นได้ ตราบใดที่ยังไม่มีการแก้ไขกฎหมาย มิฉะนั้นอาจเกิดความลักลั่นในทางปฏิบัติอันเป็นเหตุให้เกิดความไม่เสมอภาคแก่ข้าราชการผู้ต้องใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามพระราชกฤษฎีกา⁴⁸ แต่สำหรับคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 118/2540 คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณากรณีที่สถาบันราชภัฏไม่อนุญาตให้ผู้ร้องทุกข์โอนไปรับราชการที่ส่วนราชการอื่นจนกว่าผู้ร้องทุกข์จะขอใช้หนี้ให้ครบจำนวนก่อนนั้น ว่า “ผู้ร้องทุกข์ไม่อาจหยิบยกกรณีการโอนข้าราชการของกรมสามัญศึกษา ... ปฏิเสธความรับผิดชอบตามสัญญาได้ เพราะกรณีนั้นเป็นการใช้ดุลพินิจของส่วนราชการที่ต่างกัน”⁴⁹

3.2.2 การวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองเกี่ยวกับหลักความเสมอภาคภายหลังมีการจัดตั้งศาลปกครอง

นับตั้งแต่มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้น เพื่อเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง อันเป็นกระบวนการยุติธรรมอีกประเภทหนึ่งต่างหากจากกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งและอาญา ซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ทำให้ปัจจุบันระบบศาลของประเทศไทยจัดอยู่ในระบบศาลคู่

⁴⁶ คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 13/2540

⁴⁷ คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 27/2542

⁴⁸ คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 24/2541

⁴⁹ คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 118/2540

3.2.2.1 อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง

ศาลปกครองเป็นศาลที่จัดตั้งขึ้นใหม่เป็นเอกเทศจากศาลยุติธรรมและมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเป็นคดีพิพาทระหว่างเอกชนกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง และจะต้องเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครอง การละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ การปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร การกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 ได้กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

- 1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือกระทำการอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ
- 2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร
- 3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร
- 4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง
- 5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด
- 6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

ดังนั้น จึงอาจกล่าวสรุปได้ว่าอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองนั้น ได้แก่ อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง และข้อพิพาทที่เกิดขึ้นนั้น เกิดจาก 1) การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามกฎหมาย ออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือ 2) ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือ 3) มีการกระทำละเมิดหรือต้องรับผิดอย่างอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย รวมทั้ง

4) คดีที่เกี่ยวข้องกับสัญญาทางปกครอง อีกนัยหนึ่ง ภาระหน้าที่ของศาลปกครองก็คือ การตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง ว่าได้ใช้อำนาจถูกต้องสอดคล้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย หรือไม่⁵⁰

3.2.2.2 อำนาจในการกำหนดค่าบังคับของศาลปกครอง

เมื่อศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดและจะต้องมีการบังคับคดี พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 72 ได้ให้อำนาจศาลปกครองที่จะกำหนดค่าบังคับได้ ดังต่อไปนี้

1) กรณีที่เป็นค่าบังคับให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สิน หรือให้บุคคลกระทำหรือละเว้นการกระทำตามกฎหมาย

2) กรณีที่เป็นค่าบังคับให้ปฏิบัติในเรื่องอื่น ๆ ซึ่งมีใช้ค่าบังคับให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สิน หรือให้บุคคลกระทำหรือละเว้นการกระทำตามกฎหมาย

ดังนั้น จึงอาจกล่าวสรุปได้ว่าโดยทั่วไป เมื่อศาลปกครองมีคำพิพากษาและคำสั่งศาลปกครองในส่วนที่ฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐในการใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็จะเป็นการ 1) สั่งเพิกถอนกฎหมายลำดับรองที่เรียกว่า “กฎ” หรือเพิกถอนคำสั่งหรือการกระทำที่ไม่ถูกต้องนั้น หรือ 2) สั่งให้ปฏิบัติเสียให้ถูกต้องหรือภายในเวลาอันสมควร ถ้าเป็นการฟ้องเรียกให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินก็จะ 3) สั่งให้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน หรือในกรณีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองก็จะ 4) บังคับให้ปฏิบัติตามข้อกำหนดในสัญญา เป็นต้น

จากการที่ศาลปกครองมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งหรือการกระทำของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งหมายถึง การกระทำโดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการ อันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ ดังนั้น ศาลปกครองจึงมีอำนาจในการพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือการกระทำทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ตาม พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) อันเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาค และศาลปกครองมีอำนาจในการกำหนดค่าบังคับในเรื่องดังกล่าว ตาม พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 72 โดย สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม และหรือสั่งห้ามการกระทำที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมได้

⁵⁰ อักษราทร จุฬารัตน, กว่าจะมาเป็น...ศาลปกครอง, (กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง, 2549), หน้า 207.