



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล  
(Individual Study)

หลักประชาธิปไตยกับการปฏิบัติหน้าที่เจ้าท่า

จัดทำโดย นายวิทยา ยาม่วง  
รหัส ๖๔๐๙๓๓

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม  
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๙  
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ  
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

## หลักประชาธิปไตยกับการปฏิบัติหน้าที่เจ้าท่า

นายวิทยา ยาม่วง<sup>๑</sup>

### บทนำ

คำว่า “เจ้าท่า” เป็นคำที่ใช้มายาวนานเท่าที่ปรากฏหลักฐานทางประวัติศาสตร์คือตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาในสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช โดยในรัชกาลพระองค์ การค้าขายทางเรือกับต่างชาติปรากฏว่า รุ่งเรืองยิ่งกว่าสมัยใด ๆ ในสมัยนั้นไม่มีการขนส่งทางราง ทางอากาศ และการขนส่งทางถนนก็ทำได้เพียงระยะสั้น ๆ ถนนหนทางยังไม่มีความสะดวก มีการใช้กองเกวียนกองคาราวานที่มีสัตว์ ได้แก่ ช้าง ม้า วัว ควาย ล่อ ลา และอูฐ เป็นยานพาหนะ จึงไม่สามารถเดินทางได้ไกลและไม่สามารถขนส่งสินค้าจำนวนมากได้ การค้าขายและการขนส่งสินค้าจำนวนมากในยุคนั้นจึงมักใช้ทางเรือและขนส่งมายังท่าเรือ<sup>๒</sup>

ในสมัยอยุธยาเมื่อแขกเปอร์เซียซึ่งมีความสามารถในทางภาษาเข้ามารับราชการในราชสำนักอยุธยาโดยเป็นผู้ดูแลท่าเรือ การขนส่งสินค้า และเก็บภาษี เนื่องจากการค้าขายต้องใช้ล่ามต่างชาติ และคนไทยมีความใกล้ชิดกับชาวอาหรับมากกว่าพวกยุโรปเนื่องจากมีพื้นที่เพื่อยู่ใกล้มากกว่าและเข้ามาค้าขายก่อนพวกยุโรป จึงมีการใช้คำว่า “เจ้าท่า” เป็นเจ้าหน้าที่ของทางการที่คอยควบคุมการส่งสินค้าเข้าและออกที่ทำเรือ ซึ่งสังกัดกรมท่า และคลัง ในจตุสดมภ์ โดยมีการเก็บภาษีสินค้าขาเข้าด้วยวิธีสิบหีบหนึ่งคือเอาสินค้ามาจ่ายเป็นภาษีหนึ่งในสิบส่วน ในขณะที่สินค้าขาออกต้องขาและซื้อผ่านเจ้าท่าหรือตัวแทนราชสำนักเท่านั้น คำว่า “เจ้าท่า” จึงสันนิษฐานว่ามีรากฐานมาจากภาษาเปอร์เซียว่า "Shah Bardar" หรือภาษาอิหร่านคำว่า ชาห์บันดาร์ (Shahpandar) ซึ่งแปลว่า ราชแห่งท่าเรือหรือนายแห่งท่าเรือ (King of the Haven or Harbour Master) เจ้าท่าในสมัยนั้นจึงมีอำนาจหน้าที่หลากหลายมากทั้งด้านการค้าพาณิชย์ การค้าระหว่างประเทศ การคลัง ศุลกากร สรรพสามิต การต่างประเทศ การทำสนธิสัญญา ตูลาการหรือศาลเกี่ยวกับการค้า และการคมนาคมขนส่งทางน้ำ<sup>๓</sup>

เจ้าท่าสมัยกรุงธนบุรีเป็นราชธานี พระเจ้าตากสินมหาราชทรงตั้งเจ้าท่าเพื่อดูแลตรวจตราบรรดาเรือแพ และเก็บค่าธรรมเนียมเรือค้าขายหรือเรือที่เข้าออกประเทศไทย เจ้าท่าสมัยกรุงรัตนโกสินทร์เป็นราชธานี พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อครั้งยังดำรงพระยศเป็นพระเจ้าลูกยาเธอกรมหมื่น เจษฎาบดินทร์ ได้ว่ากรกรมท่า และได้ทรงจัดการคลังของประเทศให้มีรายได้มากยิ่งขึ้นกว่าแต่กาลก่อน แต่ราชสำนักก็ยังคงผูกขาดการค้ากับต่างประเทศเหมือนในสมัยอยุธยา<sup>๔</sup>

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นยุคเริ่มต้นของการล่าอาณานิคมของตะวันตกประเทศไทยได้ทำสนธิสัญญาเบาวริงค์กับประเทศอังกฤษ และทำสนธิสัญญาในลักษณะ

<sup>๑</sup> อธิบดีกรมเจ้าท่า

<sup>๒</sup> กระทรวงคมนาคม, เกี่ยวกับกระทรวง, ๑๒ เมษายน ๒๕๖๔, สืบค้นจาก <https://www.mot.go.th/about.html?id=๗>

<sup>๓</sup> อัครเดช กมลรัตน์นันท์, บทบาทและอำนาจหน้าที่ของเจ้าท่าอัสสัมชัญ (พ.ศ. ๒๓๙๘-๒๔๕๓) วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๕๓, หน้า ๑-๒

<sup>๔</sup> กระทรวงคมนาคม, (อ้างแล้ว)

เดียวกับกับยุโรปหลายประเทศ ซึ่งเป็นการยุติการผูกขาดการค้ากับต่างประเทศโดยราชสำนักนับแต่นั้น และเริ่มมีการแบ่งแยกอำนาจการควบคุมการเดินเรือ การภาษี และการค้าระหว่างประเทศออกจากกัน ทางราชการได้ทำสัญญาจ้างกับตัน จอห์น บูช (John buch) ชาวอังกฤษ มาเป็นผู้ริเริ่มงานฝ่ายเจ้าท่า มีการลงนามในสัญญาจ้าง เมื่อวันที่ ๘๗ ๙ คำ จุลศักราช ๑๒๒๑ ปีมะแม เอกศก ตรงกับวันศุกร์ที่ ๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๐๒ กรมเจ้าท่าจึงถือเอาวันที่ ๕ สิงหาคมของทุกปี เป็นวันคล้ายวันสถาปนากรมเจ้าท่า และต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติกฎหมายท้องน้ำ บุกรุก ห้ามยิงปืน และการเที่ยวอาละวาดของพวกกะลาสี จ.ศ. ๑๒๒๒ ซึ่งประกอบด้วยพระราชบัญญัติว่าด้วยเรือใหม่ ๑๐ มาตรา เรือเล็ก ๗ มาตรา แพ้ โพงพาง และของลอยน้ำ ๓ มาตรา ทางบก ๔ มาตรา รวม ๒๔ มาตรา กฎหมายดังกล่าว นิยมเรียก "กฎหมายท้องน้ำ" ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทยฉบับแรกของประเทศไทย ตามมาตรา ๑ แห่งกฎหมายท้องน้ำ ได้บัญญัติให้อำนาจหลวงวิสุตตราครดิสฐ์หับประมาสะแตมเจ้าท่า เจ้าท่า ควบคุมดูแลท่าเรือและการขนส่งสินค้า โดยเรือที่เข้ามาในราชอาณาจักรต้องมาที่จุดแสดงตน (check point) เมื่อเรือเข้ามาให้ทอดสมอที่ด่านเมืองสมุทรปราการ ต้องมีการแจ้งเรือเข้าต่อผู้สำเร็จราชการเมือง การแจ้งรายการสินค้า และการแจ้งเปิดช่องต่อเจ้าพนักงานที่โรงภาษีเรือต่างประเทศต้องมาบอกต่อหลวงวิสุตตราครดิสฐ์หับประมาสะแตมเจ้าท่าด้วยหน้าที่กัปตันเรือเมื่อเรือมาถึงกรุงเทพฯ ต้องมีการจุดไฟคอมแขวนไม้ที่เสากระโดงในเวลากลางคืน การบอกต่อเจ้าท่า การจอดทอดริมแม่น้ำเจ้าพระยาทั้งสองฝั่ง การฟังคำสั่งของเจ้าท่าในการจอดและเลื่อนเรือหลวงวิสุตตราครดิสฐ์เจ้าท่ามีอำนาจในการไล่เลียงและออกหนังสือรับรองผู้นำร่องเรือ<sup>๕</sup>

ตามกฎหมายท้องน้ำมีการผสมผสานคำเรียกชื่อเจ้าท่าและ Harbour Master ในภาษาอังกฤษ โดยคำว่า "หับประมาสะแตม" น่าจะเป็นการเรียกเพี้ยนจากคำว่า Harbour Master ในภาษาอังกฤษ ตำแหน่ง เจ้าท่าที่เดิมขึ้นอยู่กับกรมพระคลัง ต่อมาย้ายสังกัดอยู่ในกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งเดิมมีชื่อว่า "กรมท่า" (Kromata) พ.ศ. ๒๔๓๒ ย้ายไปอยู่กระทรวงโยธาธิการ ครั้นพระยาวิสุตตราครดิสฐ์ชราภาพ ได้กราบถวายบังคมลาออกจากราชการ กัปตัน เอ. อาร์. วิล เป็นเจ้าท่าสืบทอด ต่อมา เมื่อกัปตันวิล ถึงแก่กรรม ใน พ.ศ. ๒๔๓๘ ได้ยุบตำแหน่งเจ้าท่าลงเป็นตำแหน่งเวรท่ามีนายโยเกนซัง ชาวเดนมาร์ก เป็นเวรท่า ทำหน้าที่ตรวจตราลำแม่น้ำ กัปตันจอห์น บูช หรือ Mr. John Bush จึงเป็นฝรั่งชาวอังกฤษคนแรกและคนเดียวของไทยที่มีตำแหน่ง "หับประมาสะแตมเจ้าท่า"

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำสยาม ร.ศ. ๑๒๔<sup>๖</sup> โดยนำหลักการมาจากกฎหมายของคณะกรรมการการค้า (Board of Trade) ของประเทศอังกฤษ และกฎหมายของประเทศในภาคพื้นยุโรป ได้แก่ ฝรั่งเศส เยอรมันนี เบลเยียม และนอร์เวย์ เป็นต้น<sup>๗</sup> ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้บัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมการเดินเรือ โดยให้ "เจ้าท่า" ซึ่งได้แก่ผู้รับอำนาจบังคับการฝ่ายท่าเรือ หรือคนทั้งปวงซึ่งเจ้าท่าได้จัดและมอบอำนาจให้ทำการใด ๆ หรือผู้ทำการมีหน้าที่ ๆ ตนจำต้องทำโดยอำนาจแห่งข้อบังคับ กฎหมายฉบับ

<sup>๕</sup> กรมศิลปากร, ประชุมประกาศรัชกาลที่ ๔, (พ.ศ. ๒๓๙๔ - ๒๔๐๔), กรุงเทพมหานคร: คณะสงฆ์วัดอนงค์าราม, ๒๕๒๘, หน้า ๓๗๕ - ๓๘๒

<sup>๖</sup> ราชกิจจานุเบกษา, คำนหราชอาณาจักรจานุเบกษา, ๑๐ มีนาคม ๒๕๖๔, สืบค้นจาก <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/๒๔๔๘/๐๑๓/๒๗๕.PDF>

<sup>๗</sup> พจนาน หลือองอรุณ, การเดินเรือพาณิชย์กับเศรษฐกิจไทย พ.ศ. ๒๓๙๘ - ๒๔๖๘ (Commercial shipping and Thai economy ๑๘๕๕-๑๙๒๕ A.D.), วิทยานิพนธ์อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยศิลปากร, ๒๕๒๓, หน้า ๕๗-๕๘

นี้ได้ยกเลิกคำว่า “หับประมาสะแตม” หรือ “Harbour Master” ตามกฎหมายท้องน้ำ และใช้เพียงคำว่า “เจ้าท่า” ตามที่คนไทยใช้กันมาตั้งแต่เดิมแทน

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการตราพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖<sup>๘๕</sup> ซึ่งเอาหลักการจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำสยาม ร.ศ. ๑๒๔ และกฎหมายสากลอื่น ๆ ได้แก่ กฎหมายการขนส่งสินค้าทางเรือ (Merchant Shipping Act) ของอังกฤษ และกฎหมายของประเทศต่าง ๆ ที่มีความก้าวหน้าในการเดินเรือสมัยนั้นมากร่างเป็นภาษาอังกฤษ แล้วมาแปลเป็นภาษาไทย<sup>๘๖</sup> โดยกฎหมายฉบับนี้ได้บัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมการเดินเรือ การตรวจเรือ การควบคุมท่าเรือ ทางเรือเดิน และคนประจำเรือ ซึ่งมีรายละเอียดในทางเทคนิค การเดินเรือมากกว่ากฎหมายสมัย ร.ศ. ๑๒๔ และยังคงให้ “เจ้าท่า” ซึ่งได้แก่ อธิบดีกรมเจ้าท่า หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย เป็นเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าว

นอกจากพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ ภายหลังก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติเรือไทย พระพุทธศักราช ๒๔๘๑<sup>๘๗</sup> ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับทะเบียนเรือไทยหรือสัญชาติเรือหรือธงเรือ (Flag State) เพื่อให้เป็นไปตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ซึ่งได้บัญญัติให้อำนาจหน้าที่แก่ “เจ้าท่า” ในการควบคุมเรือไทยและการทำการค้าในน่านน้ำไทยไว้ด้วย

การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าท่าตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ และตามพระราชบัญญัติเรือไทยฯ เกี่ยวข้องกับการควบคุมและตรวจตราการเดินเรือ การควบคุมตรวจสอบเรือ การควบคุมและตรวจสอบท่าเรือ การควบคุมและตรวจสอบคนประจำเรือ การควบคุมและตรวจสอบการขนส่งสินค้าโดยเรือ และขนถ่ายสินค้าบริเวณท่าเรือ การควบคุมดูแลการขนส่งผู้โดยสาร การดูแลและอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้โดยสาร การดูแลรักษาร่องน้ำ ทางเรือเดิน และทางน้ำสาธารณะ ซึ่งต้องมีการควบคุมการใช้ทางน้ำ ไม่ว่าจะเป็นการสัญจรทางน้ำ การสันนทนาการ กีฬาทางน้ำ การจับสัตว์น้ำ การท่องเที่ยวทางน้ำ การปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดลงในทางน้ำสาธารณะ การใช้น้ำจากทางน้ำ การส่งเสริมกองเรือไทย การห้ามมิให้เรือต่างชาติเข้ามาทำการค้าในน่านน้ำไทย เป็นต้น ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าท่าตามกฎหมายดังกล่าวนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนไม่มากก็น้อย ในหลายกรณีจึงต้องมีการนำหลักประชาธิปไตยมาปรับใช้และนำมาเป็นกรอบในการพิจารณาปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าท่าตามกฎหมายด้วย เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติบังคับให้หน่วยงานรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องดำเนินการบางประการตามหลักประชาธิปไตยในการปฏิบัติหน้าที่<sup>๘๘</sup> ซึ่งรวมถึงกรมเจ้าท่า เจ้าท่า ได้แก่ ผู้เขียนบทความในฐานะอธิบดีกรมเจ้าท่า และเจ้าหน้าที่กรมเจ้าท่าผู้ซึ่งได้รับมอบหมายอำนาจจากผู้เขียนบทความต้องดำเนินการบางประการตามหลักประชาธิปไตยในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วย มิฉะนั้นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้า

<sup>๘๕</sup> ราชกิจจานุเบกษา, คำนวณราชกิจจานุเบกษา, ๑๐ มีนาคม ๒๕๖๔, สืบค้นจาก <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/๒๔๕๖/A/๗๔.PDF>

<sup>๘๖</sup> สำนักงานเลขาธิการกรม กรมเจ้าท่า, ประวัติกรมเจ้าท่า และกฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ (ฉบับที่ ๑๕) พ.ศ. ๒๕๒๘, กรุงเทพมหานคร: กรมเจ้าท่า, ๒๕๓๕, หน้า ๑๖-๑๘

<sup>๘๗</sup> ราชกิจจานุเบกษา, คำนวณราชกิจจานุเบกษา, ๑๐ มีนาคม ๒๕๖๔, สืบค้นจาก <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/๒๔๘๑/A/๑๐๗๘.PDF>

<sup>๘๘</sup> ราชกิจจานุเบกษา, คำนวณราชกิจจานุเบกษา, ๙ เมษายน ๒๕๖๔, สืบค้นจาก <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/๒๕๖๐/A/๐๔๐/๑.PDF>

ทำดังกล่าวอาจไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เกิดผลในทางกฎหมายด้วยเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ผู้เขียนบทความในฐานะ “เจ้าท่า” และ อธิบดีกรมเจ้าท่าซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกรมเจ้าท่า ต้องปฏิบัติหน้าที่ กำกับและตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมเจ้าท่าและหน่วยงานต่าง ๆ ที่ได้รับมอบหมายจากอธิบดีกรมเจ้าท่าให้เป็น “เจ้าท่า” ให้เป็นไปตามหลักประชาธิปไตย ทั้งนี้ ตามบทความนี้ผู้เขียนบทความได้เสนอหลักประชาธิปไตยที่สมควรต้องนำมาใช้ในการในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าท่า เพื่อประสิทธิภาพและความชอบด้วยกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าท่า

## เนื้อหา

### ๑. หลักประชาธิปไตย

#### ๑.๑ ความหมายของคำว่าประชาธิปไตย

คำว่า “ประชาธิปไตย” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้ให้ความหมายไว้ว่า “ระบอบการปกครองที่ถือมติปวงชนเป็น หรือการถือเสียงข้างมากเป็นใหญ่” ซึ่งประกอบด้วยคำ ๒ คำ คือ “ประชา” ซึ่งแปลว่า หมู่คน เช่น ปวงประชา และคำว่า “อธิปไตย” ซึ่งแปลว่า อำนาจสูงสุดของรัฐที่จะใช้บังคับบัญชาภายในอาณาเขตของตน<sup>๑๒</sup>

ประชาธิปไตย ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า Democracy ซึ่งมีความหมายว่า รูปแบบการปกครองของรัฐที่มีอำนาจอธิปไตย มีพลเมืองอาศัยอยู่ และพลเมืองทุกคนสามารถใช้อำนาจอธิปไตยดังกล่าวได้โดยอิสระ ซึ่งแตกต่างจากระบอบราชาธิปไตย ขุนนาง หรือคณาธิปไตย และตามทฤษฎีประชาธิปไตยบริสุทธิ์ พลเมืองทุกคนควรมีส่วนร่วมโดยตรงในการปกครอง และสถานิติบัญญัติควรประกอบด้วยประชาชนทั้งหมด และมีลักษณะเด่นที่อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุด การปกครองด้วยระบบตัวแทนมิได้หมายความว่ารัฐนั้นปราศจากฝ่ายบริหาร ซึ่งอาจกล่าวโดยเฉพาะเจาะจงได้ว่าการปกครองดังกล่าวเป็น “ระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน”<sup>๑๓</sup>

คำว่า Democracy มาจากรากศัพท์ในคำภาษากรีกว่า “ดีโมคราเทีย” (δημοκρατία หรือ dēmokratía หรือ Democratia) ซึ่งเป็นคำประสมที่ประกอบด้วยคำ ๒ คำ คือ “ดีโมส” (δῆμος หรือ Demos) กับคำว่า “คราเทีย” (Kratein) หรือ “คราตอส” (κράτος หรือ kratos) ในขณะที่คำว่า Demos หมายถึง ประชาชน และคำว่า kratos หรือ Kratein หมายถึง การปกครอง หรือ พละกำลัง ฉะนั้น คำว่า ประชาธิปไตย ดีโมคราเทีย Demoskratia δημοκρατία หรือ dēmokratía ในภาษากรีก จึงหมายถึง ประชาชนปกครอง หรือการปกครองโดยประชาชน<sup>๑๔</sup>

<sup>๑๒</sup> ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔, กรุงเทพมหานคร :บริษัท ศิริวัฒนาอินเตอร์พริ้น จำกัด (มหาชน), ๒๕๕๔, หน้า ๗๐๓ และ ๑๓๖๗

<sup>๑๓</sup> HENRY CAMPBELL BLACK, M. A., Black Law Dictionary, (REVISED ๔<sup>TH</sup> EDITION), ST. PAUL, MINN : WEST PUBLISHING CO., ๑๙๖๘, p.๕๑๘ – ๕๑๙

<sup>๑๔</sup> วิกีพีเดีย สารานุกรมเสรี, ประชาธิปไตย, ๕ มิถุนายน ๒๕๖๔, สืบค้นจาก <https://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%8A%E0%B8%B2%E0%B8%98%E0%B8%B4%E0%B8%9B%E0%B8%84%E0%B8%95%E0%B8%A6>

### ๑.๒ การอุบัติขึ้นของหลักประชาธิปไตยหรือหลักประชาธิปไตยสมัยเริ่มต้น

หลักประชาธิปไตยมีหลักฐานว่าเกิดขึ้นครั้งแรกในสมัยกรีกโบราณ แต่มิได้เกิดขึ้นโดยสมบูรณ์ทีเดียวในยุคสมัยนั้น แต่มีวิวัฒนาการและสั่งสมแนวความคิดมาอย่างต่อเนื่องมาตามยุคสมัยในประวัติศาสตร์การเมืองการปกครอง โดยเริ่มต้นจากสมัยกรีกในนครรัฐเอเธนส์ สืบต่อไปยังโรมัน ยุโรป และอังกฤษ และแพร่ไปทั่วโลกจากการเผยแพร่วัฒนธรรมของประเทศในภาคพื้นยุโรปในสมัยยุคอาณานิคม ไปสู่สหรัฐอเมริกา และประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกจนถึงยุคปัจจุบัน

หลักประชาธิปไตยมีรากฐานจากความคิดและธรรมชาติของมนุษย์ ซึ่งเฮราคลิตุสเห็นว่าธรรมชาติของทุกสรรพสิ่งล้วนเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาหรือทุกสิ่งต้องไหลไป (panta rhei; everything flows) และเบื้องหลังสรรพสิ่งที่เปลี่ยนแปลงกลมกลืนประสานกันดำรงอยู่คือเหตุผลสากลที่กำกับความเป็นไปของสรรพสิ่ง (logos) และเหตุผลนั้นสถิตย์อยู่ในเบื้องลึกของจิตใจมนุษย์ อริสโตเติลกล่าวว่ามนุษย์เป็นสัตว์สังคม (zoon politikon; animal soziale) โดยธรรมชาติของมนุษย์ผู้มีเหตุผลต้องอยู่ร่วมกับผู้อื่น ซึ่งพยานก็คือภาษาที่มนุษย์สร้างขึ้นเพื่อสื่อสารระหว่างกัน เมื่ออยู่ร่วมกันก็เกิดเป็นชุมชนและขยายตัวจนมาเป็นรัฐในปัจจุบัน และต้องมีระเบียบ กฎเกณฑ์ กฎหมาย และระบบการปกครอง เพื่อให้การอยู่ร่วมกันเป็นไปโดยสงบสุขและมั่นคงตามความปรารถนาโดยธรรมชาติทั่วไปของมนุษย์ หลักประชาธิปไตยซึ่งเป็นแนวคิดรูปแบบหนึ่งของการปกครองจึงได้บังเกิดขึ้น ความคิดของมนุษย์คนหนึ่ง ๆ ไม่ได้ปรากฏขึ้นอย่างไร้สาเหตุ แนวคิดเรื่องหลักประชาธิปไตยก็เช่นกัน ซึ่งโดยทั่วไปแล้วความคิดเหล่านี้มักเป็นผลจากบริบททางสังคม การเมือง เศรษฐกิจตลอดจนวัฒนธรรมในแต่ละช่วงเวลา อริสโตเติลเห็นว่ารัฐเกิดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ (finalis) เนื่องจากไม่มีสิ่งใดเลยที่จะดำเนินไปโดยไร้เป้าหมาย (telos) และเป้าหมายเป็นสาเหตุในทางวัตถุประสงค์ (causa finalis) ตามแนวคิดของโสกราตีสความยุติธรรมที่แท้จริงอยู่ในจิตใจของมนุษย์เป็นพื้นฐานกฎหมายธรรมชาติ มนุษย์จึงต้องผูกพันหรือปกครองโดยกฎหมายที่ออกมาโดยมนุษย์มีฉะนั้นย่อมไม่อาจเกิดความยุติธรรมได้ พลาโตได้สอนเกี่ยวกับเรื่องแบบโดยเฉพาะแบบแห่งความดีที่เป็นรากฐานความรู้ทั้งปวงและได้กล่าวถึงอุดมรัฐ หรือรัฐตามรูปแบบในอุดมคติ ซึ่งได้เป็นรากฐานแนวความคิดของรัฐในระบอบประชาธิปไตย และระบอบอื่น ๆ ในเวลาต่อมา อริสโตเติลเห็นว่าโลกนี้มีรูปแบบทั้งที่ปรากฏให้เห็นเป็นวัตถุประสงค์หรือสสารหรือรูปแบบในทางความคิดหรืออุดมคติ แต่โลกนี้มีความไม่สมบูรณ์แบบอยู่ในทุกสิ่ง เนื่องจากการที่สสารต่อต้านแบบตลอดเวลา หลักประชาธิปไตยก็เช่นเดียวกันแม้มีนักคิดได้เสนอรูปแบบประชาธิปไตยมาหลายพันปีแล้ว ก็ยังไม่ปรากฏหลักประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบที่ทุกประเทศหรือทุกสังคมสามารถถือปฏิบัติได้อย่างสมบูรณ์และเป็นแบบเดียวกัน สรรพสิ่งรวมทั้งหลักประชาธิปไตยล้วนต้องเปลี่ยนแปลง พัฒนา หรือปรับปรุงตามบริบททางสังคม การเมือง เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมเพื่อให้เหมาะสมในแต่ละสังคมและแต่ละช่วงเวลา<sup>๑๕</sup>

ตามแนวคิดของนักปรัชญากรีกจะเห็นได้ว่า ทุกสรรพสิ่งรวมทั้งหลักประชาธิปไตยมิได้เกิดขึ้นโดยบังเอิญ ไร้เป้าหมาย ไม่มีสาเหตุ หรือไม่มีวัตถุประสงค์ แต่เป็นการเกิดขึ้นเนื่องจากปัญหาทางสังคม การเมือง เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม ประชาชนได้รับความเดือดร้อนทางเศรษฐกิจและสังคมและเบื่อหน่ายการปกครองที่เป็นอยู่ เมื่อมีผู้ต้องการอำนาจทางการเมืองก็ได้อาศัยปัญหาความเดือดร้อนของ

<sup>๑๕</sup> วรเจตน์ ภาศิริตัน, ประวัติศาสตร์ทางความคิด นิติปรัชญา, (พิมพ์ครั้งที่ ๒), สำนักพิมพ์อ่านกฎหมาย, กรุงเทพมหานคร : ๒๕๖๑, หน้า ๔๔ - ๔๗ และ ๗๒ - ๗๓

ประชาชน เสนอวิธีการแก้ไขปัญหาในทางหนึ่งก็เพื่อตอบสนองต่อปัญหาและเอาใจประชาชน ในอีกทางหนึ่งก็เพื่อให้ได้อำนาจการปกครองมาเป็นการแลกเปลี่ยน ซึ่งวิธีการปัญหามักเกิดจากผู้มีโอกาสทางการเมืองได้หยิบฉวยความคิดมาจากนักปราชญ์ นักปรัชญาหรือนักคิดซึ่งมักไม่ถนัด ละเอียด หรือบริสุทธิ์เกินกว่าจะนำเสนอเพื่อหวังผลประโยชน์จากสาธารณชน และความคิดเห็นต่าง ๆ ย่อมหลากหลายตามธรรมชาติของมนุษย์ที่มักเห็นได้แตกต่างกัน มีการแข่งขันกันทางความคิด จนเกิดการตกลึกความคิดทางสังคม หลักประชาธิปไตยเป็นที่ยอมรับของสังคม ประชาชนหรือคนส่วนมาก เกิดเป็นระบบการเมืองและการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปในปัจจุบันว่าเป็นหลักการปกครองที่ดีที่สุดที่สามารถรับรองสิทธิ เสรีภาพ และความยุติธรรมให้กับบุคคลแต่ละคนได้ ซึ่งมีวิวัฒนาการแนวความคิดตามหลักประชาธิปไตยของนักปราชญ์ในกรีกสมัยโบราณที่ปรากฏชื่อเสียงมาจนถึงปัจจุบันที่มีอิทธิพลต่อแนวคิดหลักประชาธิปไตยในปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็น โสกราตีส เพลโต อริสโตเติล ซีเซโร และโซลอน<sup>๑๖</sup>

หลักประชาธิปไตยของกรีกเกิดจากประวัติศาสตร์รูปแบบการปกครองของกรีก โดยในช่วงต้นของกรีกโบราณได้ปกครองแบบนครรัฐ (Polis) หลายนครรัฐโดยอยู่ร่วมกันได้ด้วยข้อตกลงสันติภาพหรือสัญญาสัมพันธไมตรีระหว่างกันเป็นเกณฑ์ ต่อมาเมื่อมีการยึดครองหรือผนวกรวมนครรัฐเข้าด้วยกันก็ได้มีการปกครองโดยระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์หรือกษัตริย์ (Basileus) โดยพระมหากษัตริย์ผู้ปกครองอ้างว่าได้รับเทวบัญชาจากเทพเจ้าซุส (Zeus) ให้ปกครองมนุษย์ดังคนเลี้ยงแกะได้รับมอบหมายจากเจ้าของแกะให้เลี้ยงดูแกะ โดยเริ่มต้นจากนครรัฐเอเธนส์ (Athens หรือ Αθήνα) ซึ่งตั้งอยู่บนคาบสมุทร Attica เดิมบรรดาขุนนางแห่ง Attica ได้ยอมอยู่ใต้อำนาจของกษัตริย์ (ในสมัยนี้เชื่อว่ากรีกจะมีแต่ นครรัฐเอเธนส์ ยังมีนครรัฐอื่นด้วย ได้แก่ สปาร์ต้า ซึ่งเป็นนครรัฐคู่แข่งของเอเธนส์ แต่เพราะมิได้ปรากฏว่ามีนักคิดเกี่ยวกับหลักประชาธิปไตยในสปาร์ต้าเนื่องจากสปาร์ต้าซึ่งนิยมยกย่องการสู้รบและมีการปกครองแบบราชาธิปไตยและคณาธิปไตย)

ต่อมาเมื่อในสมัยตราคอน ราวปีที่ ๖๘๓ ก่อนคริสตกาล เป็นยุคสมัยที่กษัตริย์ผู้ปกครองอ่อนแอ พวกขุนนางได้ยึดอำนาจและปกครองร่วมกันโดยคณะราชการ (Archontat) เนื่องจากไม่มีกำลังอำนาจแบบเบ็ดเสร็จ ไม่อาจอ้างความชอบธรรมขึ้นปกครองได้โดยลำพังจึงได้ร่วมกันปกครองแบบกลุ่มบุคคลหรืออภิชนาธิปไตย (Aristocracy) ต่อมาราวปีที่ ๖๒๔ ก่อนคริสตกาล ได้เกิดการร่วมตัวของกลุ่มบุคคลที่ใหญ่ขึ้นมีการปกครองโดยตัวแทนกลุ่มบุคคลนั้นเป็นคณะบุคคลที่เรียกว่า คณาธิปไตย (Oligarchy) ซึ่งเป็นการปกครองโดยคนกลุ่มน้อยซึ่งมีอำนาจปกครองเหนือคนกลุ่มใหญ่ที่เป็นเสรีชนกึ่งเสรีชน และทาส ที่มีฐานะยากจน ในยุคสมัยนี้ชนชั้นปกครองได้ยกเลิกกฎหมายที่ทำให้มีการล้างแค้นระหว่างกันเองเพื่อความสงบในสังคม เนื่องจากได้สั่งสมปัญหาจนเกิดวิกฤติทางสังคมและจริยธรรม ผู้มีกำลังน้อยกว่าไม่ได้รับความเสมอภาคและความเป็นธรรม<sup>๑๗</sup>

ในสมัยโซลอนราวปีที่ ๕๙๔ ก่อนคริสตกาลเกิดปัญหาทางเศรษฐกิจเสรีชน กึ่งเสรีชน และทาส ที่เป็นคนส่วนใหญ่และเป็นเกษตรกรยากจนลง โซลอนซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้เสนอนโยบายทางการเมือง โดยตรากฎหมายรัฐธรรมนูญในการปลดปล่อยชาวนาจากภาระหนี้สิน โดยยกเลิกหนี้จำนองและสัญญาทาส จำกัดอำนาจขุนนาง และจัดโครงสร้างทางสังคมใหม่เป็น ๔ ชั้น

<sup>๑๖</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, (อ้างแล้ว), หน้า ๙๔ - ๙๙

<sup>๑๗</sup> บุญศรี มิวังศุโขษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, (พิมพ์ครั้งที่ ๙), กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, ๒๕๕๙, หน้า ๕ - ๘

ตามขนาดกรรมสิทธิ์ในที่ดินของแต่ละคน และจัดสรรอำนาจปกครองตามชนชั้นในสังคม (Timocracy) ปฏิรูปเงินตราโดยเปลี่ยนระบบเงินตราที่มีการนำเงินตราเดิมมาเปลี่ยนใหม่ทำให้ทราบฐานะทางการเงินของแต่ละคน มีการประกันสิทธิขั้นพื้นฐานบางประการให้แก่ประชาชนโดยมีสิทธิฟ้องร้องข้าราชการได้เสมอ แนวนโยบายดังกล่าวของโซลอนเป็นรากฐานของหลักประชาธิปไตยในแง่ที่ว่า เป็นการปลดเอกราชให้กับประชาชน ประชาชนมีความเสมอภาคและได้รับความเป็นธรรมมากขึ้น ไม่มีการเลือกปฏิบัติโดยรัฐตามชาติกำเนิดของประชาชนอีกต่อไป โดยถือว่าพลเมืองทุกคนเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ และเริ่มมีการปกครองโดยกฎหมาย พลเมืองทุกคนที่อยู่ในวัยเกณฑ์ทหารได้สามารถมีส่วนร่วมในการปกครองและมีการประชุมของพลเมือง (Ekklesia) หรือสภาประชาชน พวกขุนนาง รัฐมนตรีและขุนคลังไม่จำเป็นต้องมาจากชนชั้นสูง อาจเป็นผู้ใดก็ได้ที่มีความรู้ความสามารถและได้รับเลือกมาจากสภาประชาชน และยังมีศาลประชาชน

สมัยเผด็จการเกิดความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ขุนนางชื่อ Peisistrators ได้รวบอำนาจเป็นผู้ปกครองแต่ให้รัฐธรรมนูญของโซลอนยังอยู่เพียงแต่บรรจุนของตนให้ดำรงตำแหน่งที่สำคัญ ดำเนินนโยบายเอาใจทุกฝ่าย มีการแบ่งที่ดินให้ชาวนาที่ยากจนซึ่งเอาใจเสรีชนมากกว่าสมัยโซลอน มีการสร้างวิหาร จัดงานบูชาเทพเจ้า และงานฉลองต่าง ๆ เพื่อรวมใจชาวเอเธนส์

หลังสมัย Peisistrators ทายาทของเขาได้แย่งชิงอำนาจกันและนครรัฐสปาร์ตาได้เข้ามาแทรกแซง แต่พลเมืองเอเธนส์ให้การสนับสนุนไคลส์เธเนส (Cleisthenes) ซึ่งมีแนวคิดตามหลักประชาธิปไตย ในที่นี้ย่อมแสดงให้เห็นว่าเมื่อใดที่พลเมืองได้ลิ้มรสอิสรภาพและเสรีภาพที่แท้จริงตามหลักประชาธิปไตยแล้ว ก็ไม่มีอำนาจหรืออาวุธใดมาสันคลอนจิตใจของประชาชนได้ ซึ่งในยุคไคลส์เธเนส (Cleisthenes) ราวปีที่ ๕๐๗ ก่อนคริสตกาลได้ปฏิรูปการปกครองตามหลักพลเมืองทุกคนต้องมีสิทธิเท่าเทียมกัน (Isonomie) โดยมีการปรับโครงสร้างทางสังคมและการปกครองใหม่ให้มีความละเอียดกว่าเดิม ให้แต่ละกลุ่มมีวีรบุรุษของตนเองและสามารถปกครองกันเองได้ในระดับต่าง ๆ มีการแบ่งการปกครองเป็น ๓ ส่วน ได้แก่ เมือง (นครเอเธนส์) ชนบท ชายฝั่งทะเล แต่ละส่วนมีการแบ่งออกเป็น ๑๐ ส่วนย่อย (Trittys) และแต่ละส่วนย่อยรวมกันเป็นชนเผ่า (Phyle) ๑๐ ชนเผ่า และแต่ละส่วนย่อยยังแบ่งพื้นที่ออกเป็นหมู่บ้าน (Demen) มีผู้ใหญ่บ้าน (Demarchen) ปกครอง และการปกครองแบบนี้เป็นพื้นฐานหลักคิดการปกครองในระบอบประชาธิปไตยตามหลักการกระจายอำนาจและการปกครองแบบสหพันธรัฐในยุคต่อ ๆ มา

ในสมัย Ephialtes และ Pericles มีการลุกฮือของประชาชน จนถูกปราบปราม ผู้ปกครองพยายามรวบอำนาจไว้แต่เพียงผู้เดียว เกิดสงครามกับสปาร์ตาและเปอร์เซีย Ephialtes และ Pericles ได้นำเสรีชนรบชนะเปอร์เซีย ส่งเสริมให้ชนชั้นต่ำที่ไร้ทรัพย์สินมีความมั่นใจ จนสามารถกำจัดอำนาจที่เหลืออยู่ของสภาขุนนาง (Areopag) ได้จนหมดสิ้น ได้มีการนำองค์กรสมัยไคลส์เธเนสมาใช้ได้เต็มศักยภาพ หลักประชาธิปไตยแบ่งบานเต็มที่ในสมัยนี้ มีสภาประชาชน (Ekklesia) ประกอบด้วยพลเมืองชายทุกคนของกรีกที่บรรลุนิติภาวะ สมาชิกทุกคนมีสิทธิพูด เสนอญัตติ มีสิทธิลงคะแนน มีกฎหมายกำหนดให้จัดประชุมสภาอย่างน้อยปีละ ๔๐ ครั้ง มีสมาชิกเข้าประชุมไม่น้อยกว่า ๖,๐๐๐ คนเป็นองค์ประชุม พิจารณาการปลดหนี้รัฐ ตรากฎหมาย อนุมัติสิทธิการเป็นพลเมืองให้แก่บุคคลใด ๆ สภาประชาชนจะมีการจับสลาก ๒๐๑ ถึง ๑,๕๐๑ คนเพื่อทำหน้าที่ศาลประชาชน (Heliaia) และมีตัวแทนชนเผ่าที่จับสลากมา ๕๐๐ คน ทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร เฉพาะตำแหน่งขุนคลังและเสนาธิการทหาร ๑๐



ตำแหน่งได้รับการแต่งตั้งเพราะต้องใช้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถจริง ๆ แต่ก็มาจากการคัดเลือกของสภาประชาชนการดำรงตำแหน่งต่าง ๆ มีข้อกำหนดเงื่อนไขอย่างละเอียด การจับสลากเป็นหลักความเสมอภาคประการหนึ่งของชาวเอเธนส์ และการจะดำรงตำแหน่งผ่านการมีส่วนร่วมตรวจสอบจากประชาชน (Dokimasia) และมีการรายงานผลการปฏิบัติหน้าที่ (Euthynai) โดยเปิดเผยต่อสภาและประชาชน เพื่อให้ประชาชนร่วมตรวจสอบตามหลักประชาธิปไตย<sup>๑๘</sup>

หลักประชาธิปไตยสมัยกรีกโดยเฉพาะในกรุงเอเธนส์มีจุดเด่นที่เป็นรูปแบบประชาธิปไตยโดยตรง เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนและการมีตัวแทนของประชาชนในทุกเรื่องไม่ว่าจะเป็นการบริหาร นิติบัญญัติและตุลาการ และการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ระดับสูงได้ แต่หลักประชาธิปไตยของเอเธนส์ก็ยังมีข้อบกพร่องหากวิเคราะห์ตามหลักประชาธิปไตยสมัยปัจจุบันคือสตรีทาส และผู้ที่มีพลเมืองของเอเธนส์ซึ่งมีจำนวนมากในคาบสมุทร Attica มิได้เป็นพลเมืองของเอเธนส์ มิได้มีส่วนในประชาธิปไตยของเอเธนส์เลย

### ๑.๓ หลักประชาธิปไตยสมัยโรมัน

โรมันได้รับอิทธิพลหลักประชาธิปไตยจากกรีก โดยในราวปี ๕๑๐ ก่อนคริสตกาล อาณาจักรโรมันได้เปลี่ยนรูปแบบการปกครองจากระบอบกษัตริย์เป็นแบบสาธารณรัฐของบรรดาตระกูลเก่าแก่ทั้งหลาย และเพื่อป้องกันมิให้กษัตริย์กลับมาใช้อำนาจอีก จึงได้กำหนดหลักการสำคัญ ๒ ประการสำหรับข้าราชการระดับสูง (Magistrate) คือ หลักการตัดสินใจร่วมกัน และหลักการจำกัดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งไม่เกินหนึ่งปี โดยสภาซีเนท (Senate) ซึ่งมีสมาชิกจากผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งข้าราชการระดับสูง และมาจากตระกูลเก่าแก่ดั้งเดิมของกรุงโรม จะเป็นผู้คัดเลือกกงสุล (Consul) จำนวน ๒ คน เป็นผู้ดำรงตำแหน่งสูงสุดของสาธารณรัฐ ต่อมาพวกไพร่ (Prebs) เริ่มมีอำนาจต่อรองมากขึ้นมีการตั้งองค์กรใหม่ชื่อ Concilia plebis tributa ซึ่งเป็นที่ประชุมของพวกไพร่ ซึ่งที่ประชุมของไพร่ได้เลือกผู้ตรวจการมาทำหน้าที่ประธานที่ประชุมไพร่ เรียกมติในที่ประชุมไพร่ว่ามติประชาชน (Plebiscita) มีผลผูกพัน ชาวโรมันทุกคน ผู้ตรวจการที่ไพร่เลือกมาเพิ่มจำนวนขึ้นเป็น ๑๐ คน และมีอำนาจมากถึงขนาดไม่มีผู้ใดแตะต้องได้ (untouchable) เนื่องจากไพร่ให้การหนุนหลังเพราะมีหน้าที่สำคัญ ๔ ประการคือ มีหน้าที่คุ้มครองไพร่มิให้ถูกข้าราชการรังแก (Jus auxilii) มีสิทธิคัดค้านการลงโทษหรือจับกุมและขังพลเมือง (Jus intercedendi) มีอำนาจคัดค้านการกระทำตามหน้าที่ของข้าราชการ (Magistrate) และคัดค้านหรือยับยั้งมติของสภาซีเนท (Veto) ยกเว้นในยามสงคราม ต่อมาไพร่ได้เรียกร้องให้มีการจารึกตัวบทกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษรเรียกว่ากฎหมายสิบสองโต๊ะ (lex duodecim tabularum) กลายเป็นหลักประชาธิปไตยในการปกครองโดยกฎหมาย และเมื่อสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของพลเมืองโรมันได้เจริญงอกงามขึ้น ไพร่ได้เรียกร้องสิทธิในการสมรสข้ามตระกูลของชนชั้นสูง ไพร่สามารถดำรงตำแหน่งข้าราชการระดับสูง (Magistrate) และตำแหน่งกงสุลในที่สุด<sup>๑๙</sup>

หลักประชาธิปไตยสมัยโรมันมีจุดเด่นที่เน้นรูปแบบประชาธิปไตยทางผู้แทน เน้นความเสมอภาคของประชาชน และอำนาจสูงสุดของสภา

<sup>๑๘</sup> บุญศรี มีวงศอุโฆษ, (อ้างแล้ว), หน้า ๙ - ๑๑

<sup>๑๙</sup> บุญศรี มีวงศอุโฆษ, (อ้างแล้ว), หน้า ๒๐ - ๓๕

#### ๑.๔ หลักประชาธิปไตยของอังกฤษ

เมื่อพระเจ้าจอห์นต้องการขึ้นภาษีเพื่อทำสงครามกับฝรั่งเศสจึงได้ออกกฎหมายริตเค้นเงินจากประชาชน ขุนนางและพ่อค้าไม่ยินยอมจึงต่อต้านเมื่อมีชัยชนะก็ได้บังคับให้พระเจ้าจอห์นลงนามในมหากฎบัตรแมกนาคาร์ตา (Magna Carta) โดยมีหลักการตามหลักประชาธิปไตยได้แก่ กษัตริย์ต้องยินยอมสละสิทธิและอำนาจอธิปไตยบางประการและมาอยู่ภายใต้กฎหมาย มีหลักประกันสิทธิของประชาชนโดยจะไม่มี การออกกฎหมายใดโดยเฉพาะที่เกี่ยวกับทรัพย์สินหรือภาษีหากปราศจากความยินยอมจากที่ประชุมขุนนาง มีนักวิชาการนิติศาสตร์บางท่านเรียกแมกนาคาร์ตาว่าเป็นใบเบิลของรัฐธรรมนูญทั้งหลายด้วยมีหลักจำกัดอำนาจรัฐเพื่อประสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ต่อมาได้มีการตั้งสภาที่มีตัวแทนมาจากสามัญชนและอัศวินซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นรัฐสภาแห่งแรก และภายหลังแยกเป็นสภาขุนนาง (House of Lord) และสภาสามัญชน (House of Commons) ต่อมาในสมัยพระเจ้าชาร์ลที่ ๑ สภาได้อาศัยโอกาสที่ได้มีการเรียกประชุมมีมติให้สนับสนุนเสรีภาพของประชาชน บุคคลไม่ควรถูกจับกุมและคุมขังโดยไม่มีสาเหตุและไม่มีหมายศาล มติของสภาดังกล่าวได้ออกมาเป็น the Petition of Right ในสมัยสาธารณรัฐพวกเพียวริตันภายใต้การนำของ Oliver Cromwell ได้มีการเสนอข้อเรียกร้องให้มีการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐาน ในสมัยพระเจ้าชาร์ลที่ ๒ ได้มีการตรากฎหมาย Habeas Corpus Acts, ๑๖๗๙ เพื่อคุ้มครองประชาชนให้พ้นจากการถูกจับและคุมขังตามอำเภอใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในสมัยพระเจ้าเจมส์ที่ ๒ เกิดการปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ (The Glorious Revolution) พระเจ้าเจมส์ที่ ๒ เสด็จลี้ภัยไปยังยุโรป พระเจ้าวิลเลียม จากฮอลแลนด์ และพระนางแมรี ราชกุมารีของ พระเจ้าเจมส์ที่ ๒ เสด็จขึ้นครองราชย์ร่วมกันได้ลงนามในประกาศว่าด้วยสิทธิ (Bill of Rights) ที่มีหลักประชาธิปไตยว่า กษัตริย์ไม่อาจยกเลิกกฎหมายหรือบังคับใช้กฎหมายได้โดยปราศจากความเห็นชอบของสภาซึ่งมาจากตัวแทนของประชาชน ห้ามใช้อำนาจกษัตริย์เพื่อไม่บังคับใช้กฎหมายเป็นการชั่วคราว ห้ามจัดตั้งศาลศาสนาหรือศาลอื่นต่างหากจากศาลคอมมอนลอว์ ห้ามเรียกเก็บเงินเพื่อมาเป็นค่าใช้จ่ายให้กษัตริย์โดยปราศจากความเห็นชอบจากสภาย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย การถวายฎีกาเป็นสิทธิของประชาชนห้ามจับกุมบุคคลโดยเหตุที่มีการถวายฎีกา ห้ามจัดตั้งและบำรุงกองทัพยามสงบโดยมิได้รับความเห็นชอบจากสภา การเลือกตั้งสมาชิกสภาต้องเป็นไปโดยเสรี ประชาชนมีเสรีภาพในการพูด การอภิปราย หรือการต่อรองในรัฐสภา และห้ามมิให้ฟ้องร้องคดีกับ ผู้พูดและอภิปรายต่อศาล หลักเหล่านี้เป็นที่มาของหลักความสูงสุดของรัฐสภา (Supremacy of Parliament) ซึ่งมาจากตัวแทนประชาชน และหลักความเสมอหน้าต่อหน้ากฎหมายคอมมอนลอว์ ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติสิทธิมนุษยชน (Human Rights Act ๑๙๙๘) ซึ่งได้พัฒนารับรองสิทธิขั้นพื้นฐานและหลักประชาธิปไตยต่อมาจากประกาศว่าด้วยสิทธิ<sup>๒๐</sup>

หลักประชาธิปไตยของอังกฤษมีจุดเด่นที่เน้นอำนาจสูงสุดของสภาซึ่งมาจากตัวแทนประชาชนเป็นรูปแบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนเช่นเดียวกับโรมัน เน้นหลักประกันสิทธิของประชาชน และฝ่ายปกครองที่ต้องผูกพันและจำกัดอำนาจอยู่ภายใต้กฎหมาย

#### ๑.๕ หลักประชาธิปไตยของสหรัฐอเมริกา

อาณานิคมในอเมริกาของอังกฤษได้ขยายตัวและพัฒนามากขึ้นแต่อังกฤษมิได้เอาใจใส่พัฒนาความเป็นอยู่ของชาวอาณานิคมมุ่งแต่กอบโกยผลประโยชน์ และอังกฤษประสบปัญหาการเงิน

<sup>๒๐</sup> บุญศรี มิวังศุโขษ, (อ้างแล้ว), หน้า ๓๘ - ๖๑

จากสงครามกับฝรั่งเศสและสเปน ความไม่เข้าใจกันระหว่างเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นตัวแทนจากประเทศอังกฤษ และประชาชนในอาณานิคม ผลจากการที่ประเทศอังกฤษออกกฎหมายสิทธิและเสรีภาพและแทรกแซงกิจการต่างของอาณานิคมในอเมริกามากขึ้น และความเชื่อมั่นของชาวอาณานิคมที่มีมากขึ้นว่าสามารถปกครองดูแลตัวเองได้จากการที่ได้ช่วยอังกฤษรบชนะฝรั่งเศสและสเปน ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างประชาชนในอาณานิคมและในอังกฤษเกิดการต่อต้านการปกครองโดยพระมหากษัตริย์อังกฤษที่ประชาชนอาณานิคมอเมริกาเห็นว่าเป็นทรราชย์ และกระแสวิพากษ์วิจารณ์จากการปฏิวัติการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยประชาชนในฝรั่งเศส จนเกิดเป็นสงครามประกาศอิสรภาพนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยประชาชนในอาณานิคมสหรัฐอเมริกา ดังปรากฏในคำประกาศอิสรภาพ (Declaration of Independence) ของสหรัฐอเมริกา ที่จัดทำขึ้นโดย ๑๓ มลรัฐ ในวันที่ ๔ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๗๗๖ ซึ่งมีความสำคัญเกี่ยวกับหลักประชาธิปไตยกล่าวถึงอิสรภาพและเสรีภาพของประชาชน การสิ้นสุดของความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างอเมริกาและประเทศอังกฤษ อิสรภาพและความเสมอภาคที่ประชาชนพึงมีตามธรรมชาติ ความเท่าเทียมกันของมนุษย์ทุกคน สิทธิขั้นพื้นฐานที่ไม่อาจพรากไป ทั้งสิทธิในชีวิต สิทธิในอิสรภาพ และสิทธิในการแสวงหาความสุข และเพื่อธำรงสิทธิเหล่านั้นต้องมีการจัดตั้งรัฐบาลที่ประกอบด้วยประชาชนเพื่อใช้อำนาจปกครองอย่างเป็นธรรมโดยความยินยอมของผู้ได้ปกครอง และเมื่อใดที่รัฐบาลกลายเป็นอุปสรรคทำลายหลักการดังกล่าวยอมเป็นสิทธิของประชาชนในการล้มล้างรัฐบาลนั้นเพื่อจัดตั้งรัฐบาลใหม่และวางรากฐานหลักการดังกล่าวขึ้นใหม่และจัดระเบียบอำนาจในรูปแบบตามที่เห็นสมควรว่าจะเป็นโยบายที่ได้มากที่สุดต่อความปลอดภัยและความสุขของประชาชน ซึ่งที่ประชุมผู้แทนมลรัฐดังกล่าวเรียกว่า สภาคองเกรส และต่อมาผู้แทนมลรัฐได้ลงนามในรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกากำหนดรูปแบบการปกครองของสหรัฐอเมริกาเป็นแบบสหพันธรัฐ แต่ละมลรัฐมีอำนาจปกครองตนเอง มีฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการของตนเอง เว้นแต่ในการระหว่างประเทศ และความสัมพันธ์ระหว่างมลรัฐ โดยรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ ๕ ค.ศ. ๑๗๙๑ ได้บัญญัติหลักศุนติกระบวนการ (due process of law) ห้ามมิให้รัฐลิดรอน สิทธิ เสรีภาพ หรือทรัพย์สินของบุคคลใดโดย ปราศจากกระบวนการที่ชอบด้วยกฎหมาย (without due process of law) และห้ามยึดทรัพย์สินของปัจเจกชนมาใช้ประโยชน์สาธารณะโดยไม่จ่ายค่าตอบแทน และตามรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ ๑๔ ค.ศ. ๑๘๖๘ ยืนยันสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนอเมริกา โดยห้ามมลรัฐมิให้บัญญัติหรือบังคับใช้กฎหมายอันเป็นการลิดรอนสิทธิและความคุ้มกันใด ๆ ของพลเมืองของอเมริกา ทั้งไม่ละเมิดในชีวิต เสรีภาพ และทรัพย์สิน โดยปราศจากกระบวนการที่ชอบด้วยกฎหมาย และต้องไม่ปฏิเสธการให้ความยุติธรรมอย่างเสมอภาคที่ได้รับการรับรองโดยกฎหมาย<sup>๒๑</sup>

หลักประชาธิปไตยของสหรัฐอเมริกามีจุดเด่นที่การจำกัดอำนาจของรัฐ โดยการดำเนินการของรัฐ หน่วยงานและเจ้าหน้าที่รัฐต้องเป็นไปตามหลัก หลักศุนติกระบวนการ (due process of law) การรับรองสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชน การละเมิดสิทธิของประชาชนต้องเป็นโดยจำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้และต้องจ่ายค่าชดเชย เป็นรูปแบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน เช่นเดียวกับโรมันและอังกฤษ มีการกระจายอำนาจปกครองไปตามมลรัฐคล้ายกับสมัยกรีก และมีหลักการแบ่งแยกอำนาจ (separation of power) ตามแนวคิดของมองเตสกีเอร์นักปรัชญาชาวฝรั่งเศส

<sup>๒๑</sup> ออร์พินท์ ปานนาค. ประวัติศาสตร์สหรัฐอเมริกา. (พิมพ์ครั้งที่ ๕). สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง. กรุงเทพมหานคร. ๒๕๔๓. หน้า ๑๑-๑๔, ๕๕, ๖๓ และ ๙๑

## ๑.๖ หลักประชาธิปไตยของฝรั่งเศส

กษัตริย์ของฝรั่งเศสอ่อนแอและได้สูญเสียความชอบธรรมและความภาคภูมิใจจากการไม่ประสบความสำเร็จในการสงคราม เศรษฐกิจตกต่ำและข้าวยากหมากแพง มีการแข็งข้อจากท้องถิ่น องค์การ Parlements ที่ทำหน้าที่เป็นเพียงศาลฐานันดร มิได้ให้หลักประกันความเป็นธรรมให้แก่ประชาชน มีการทุจริตและซื้อตำแหน่งในศาล จึงได้มีขุนนางนายหนึ่งชื่อมองเตสกีเออร์ได้เสนอแนวความคิดแบ่งแยกอำนาจ (separation of power) ในขณะที่รุสโซ (Rousseau) เห็นว่ารัฐคือพลเมืองโดยรวมและมีเจตจำนงทั่วไป (volonté générale) อำนาจทั้งหลายจึงเป็นหนึ่งเดียวไม่อาจแยกย่อยได้ ประชากรชาวฝรั่งเศสส่วนใหญ่กว่าร้อยละ ๕๐ เป็นคนงานรับจ้างในชนบทเป็นคนสิ้นไร้ไม้ตอกไร้ที่ดินทำกินนำไปสู่การปฏิวัติฝรั่งเศสในวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๗๘๙ ประชาชนได้ลุกฮือภายใต้คำขวัญว่า เสรีภาพ (Liberté) เสมอภาค (Egalité) และภราดรภาพ (Fraternité) เข้าทำลายคุกบาสดินที่ใช้กักขังนักโทษการเมืองที่เป็นสัญลักษณ์ของการกดขี่ ยุติการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พระเจ้าหลุยส์ที่ ๑๖ ต้องยอมรับรองสภาแห่งชาติ (Assemblée Nationale) สภาแห่งชาติมีมติยกเลิกอภิสิทธิ์ทั้งหลาย และประกาศคำปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมือง (Déclaration des droits de l'homme et du citoyen) ซึ่งมีแนวคิดมาจากคำประกาศอิสรภาพของอเมริกา และแนวคิดตามหลักประชาธิปไตยของรุสโซ เมื่อพระเจ้าหลุยส์ที่ ๑๖ ไม่ยอมจำนนจึงได้มีการปลดออกและประกาศใช้รัฐธรรมนูญโดยปกครองแบบสาธารณรัฐ และมีการเลือกตั้งผู้แทนจากประชาชนมาเป็นสมาชิกสภาแห่งชาติ ต่อมาได้มีการกลับมาปกครองโดยระบอบกษัตริย์ในสมัยจักรพรรดินโปเลียนที่ ๑ ซึ่งได้มีการเอาใจประชาชนโดยยกเลิกอภิสิทธิ์ชนและศักดินา มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่รับรองสิทธิของกรรมสิทธิ์ ต่อมาเมื่อต้นปี ค.ศ. ๑๗๙๙ ถูกจับในการรบจึงได้มีการใช้รูปแบบการปกครองแบบประธานาธิบดี โดยมีสองสภาคือสภาผู้แทนราษฎรและสภา Senate ให้ทั้งสองสภาเลือกตั้งประธานาธิบดี<sup>๒๒</sup> ซึ่งเป็นรูปแบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน

หลักประชาธิปไตยของฝรั่งเศสมีจุดเด่นที่เน้นรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด มีการแบ่งแยกอำนาจชัดเจน มีการถ่วงดุลตรวจสอบระหว่างอำนาจทั้ง ๓ มีศาลรัฐธรรมนูญแยกจากศาลทั่วไป และมีเชื่อมั่นในความเป็นสถาบันสูงสุดของสภาที่มาจากประชาชนเช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ ซึ่งสอดคล้องกับความเชื่อตามคำสอนของนักปราชญ์ของฝรั่งเศส ๒ ท่านคือ รุสโซ และมองเตสกีเออร์

## ๒. หลักการสำคัญของประชาธิปไตย

จากแนวคิดทฤษฎีที่ได้กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นอาจสรุปหลักการสำคัญของหลักประชาธิปไตยได้ ดังนี้

### ๒.๑ ประชาชนมีอำนาจสูงสุดหรืออำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน

นักคิดทางการเมืองการปกครองหลายท่านมีความเห็นตรงกันว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นรูปแบบการปกครองที่ให้ความชอบธรรมแก่การใช้อำนาจรัฐกับประชาชน เป็นความชอบธรรมแก่การปกครองมนุษย์ที่มีต่อมนุษย์ด้วยกัน เนื่องจากตั้งอยู่บนสมมุติฐานว่า ผู้ที่ทำหน้าที่ในการปกครองโดยเนื้อหาแล้วเป็นเพียงผู้ที่ทำให้เจตจำนงของประชาชนเป็นจริง คือเข้ามาทำหน้าที่แทนประชาชนเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในฐานะที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริง

<sup>๒๒</sup> บุญศรี มิวงศุโขไชย, (อ้างแล้ว), หน้า ๘๖ - ๘๔

<sup>๒๓</sup> ซึ่งกรณีนี้ตรงกับมาตรา ๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย และตรงกับคำกล่าวของประธานาธิบดีอับราฮัม ลินคอล์น ที่ว่า รัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน

#### ๒.๒ มีหลักการจำกัดอำนาจรัฐ และการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ

หลักดังกล่าวอาจเรียกได้ว่าหลักนิติรัฐหรือหลักนิติธรรม ซึ่งเป็นเรื่องที่สืบเนื่องจากหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนตามทฤษฎีสัญญาประชาคม คือ ประชาชนได้ทำสัญญาสละอำนาจอธิปไตยบางส่วนให้แก่ตัวแทน คือ รัฐ รัฐบาล นิติบัญญัติ ศาล และองค์กรต่าง ๆ เพื่อให้ดำเนินการต่าง ๆ แทนประชาชนเพื่อประชาชน โดยสัญญาดังกล่าวอาจเกิดขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรซึ่งได้แก่รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ตราขึ้นโดยตัวแทนประชาชนหรือที่ประชาชนมีมติเห็นชอบ ดังเช่น มาตรา ๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ว่า พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยที่มาจากประชาชนผ่านทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ดังนั้น รัฐ หน่วยงานต่าง ๆ และเจ้าหน้าที่ย่อมมีอำนาจจำกัดเพียงบางส่วนตามที่ประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงมอบให้ รัฐ หน่วยงานต่าง ๆ และเจ้าหน้าที่รัฐไม่อาจกระทำการใดได้หากกฎหมายมิได้ให้อำนาจไว้ นอกจากนี้ต้องมีช่องทางให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริงสามารถร่วมควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจของรัฐ หน่วยงานรัฐ และเจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายและเจตจำนงของประชาชนด้วย<sup>๒๔</sup>

#### ๒.๓ ประชาชนแต่ละคนมีสิทธิตามธรรมชาติบางอย่างที่ละเมิดมิได้

สิทธิเหล่านี้บางครั้งก็เรียกว่าสิทธิขั้นพื้นฐานหรือสิทธิมนุษยชน โดยหลักก็คือสิ่งที่กฎหมายมิได้ห้ามประชาชนกระทำการหรือมิได้ห้ามใช้สิทธิ และบางครั้งกฎหมายก็ได้รับรองไว้ เช่น สิทธิในการแสดงความคิดเห็น สิทธิในการประกอบอาชีพ สิทธิในการเดินทาง และสิทธิในการเลือกถิ่นที่อยู่ แต่บางครั้งก็มิได้มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยตรงแต่เป็นที่รับรู้ได้ทั่วไปเนื่องจากเป็นสิทธิที่น้อยที่สุดที่แสดงออกถึงความเป็นมนุษย์ หากปราศจากสิทธิดังกล่าวไปแล้วย่อมไม่อาจคงความเป็นมนุษย์ได้<sup>๒๕</sup> เช่น สิทธิในร่างกายและชีวิต แต่อย่างไรก็ตามสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนใช้นั้นต้องไม่ถึงขั้นละเมิดสิทธิของคนอื่น ไม่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะและความมั่นคงจนสังคมหรือรัฐไม่อาจดำรงอยู่ได้ เพราะเมื่อไม่มีรัฐก็ย่อมไม่มีสิ่งใดมารับรองและคุ้มครองสิทธิให้กับประชาชนได้<sup>๒๖</sup>

#### ๒.๔ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

เมื่ออำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนดังนั้นโดยหลักการแล้วการตัดสินใจเรื่องก็ควรมาจากประชาชนทุกคนร่วมกัน แต่ในทางความเป็นจริงแล้วอาจเกิดขึ้นได้ยากเนื่องจากไม่อาจนำประชาชนทุกคนมาอยู่ ณ ที่เดียวกันเพื่อตัดสินใจได้ตลอดเวลา จึงต้องมีการตัดสินใจผ่านตัวแทนที่เรียกว่าระบบประชาธิปไตยผ่านตัวแทนซึ่งเป็นระบบส่วนใหญ่ของโลกในปัจจุบันนี้ อย่างไรก็ตาม ศาตราจารย์ Verfassungslehre C. Schmit ประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนโดยแท้จริงแล้วเป็นเพียงอภิชนาธิปไตย

<sup>๒๓</sup> บุญศรี มิวังศอุโฆษ, (อ้างแล้ว), หน้า ๓๔๓

<sup>๒๔</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครองภาคทั่วไป, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติราษฎร์, ๒๕๕๔, หน้า ๔๗ - ๕๒

<sup>๒๕</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, (พิมพ์ครั้งที่ ๕), กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, ๒๕๕๘, หน้า ๒๙๑ - ๒๙๖

<sup>๒๖</sup> ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์, ทฤษฎีสหิทธิขั้นพื้นฐาน, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, ๒๕๖๑, หน้า ๔๙-๕๐

(Aristocracy) รูปแบบหนึ่งเท่านั้นเอง จึงมีบางประเทศได้พยายามดำรงประชาธิปไตยโดยตรง ได้แก่ ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ซึ่งได้กำหนดให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ให้มากที่สุด และเนื่องจากพัฒนาการของเทคโนโลยีโดยเฉพาะด้านการสื่อสารและสารสนเทศอาจมีความเป็นไปได้ว่าจะเห็นระบบประชาธิปไตยทางตรงมากขึ้น เพราะประชาชนสามารถลงมติและร่วมตัดสินใจผ่านระบบอินเทอร์เน็ตได้ และแม้แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายมาตราก็ยังเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนไว้หลายเรื่อง<sup>๒๗</sup>

### ๒.๕ หลักประกันสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค

ประชาธิปไตยมีคุณค่าเพราะสังคมโลกโดยส่วนใหญ่เชื่อว่าเป็นการปกครองที่รับรองสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคให้กับประชาชนได้มากที่สุด ซึ่งหลักประกันที่ดีก็คือรัฐธรรมนูญเนื่องจากเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ และให้ดีที่สุดรัฐธรรมนูญนั้นต้องมาจากการตราโดยประชาชนหรือประชาชนทั้งประเทศเห็นชอบรับรอง ประวัติศาสตร์ที่ผ่านมามนุษยโลกได้มีประสบการณ์แล้วว่าสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค เป็นความปรารถนาสูงสุด เป็นความยุติธรรม และเป็นความสุขในชีวิต บางยุคสมัยประชาชนต้องต่อสู้ด้วยเลือดเนื้อและชีวิตเพื่อให้ได้สิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาคและความยุติธรรมมา หลักประชาธิปไตยเป็นหลักประกันที่ดีที่สุดให้กับสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคโดยปราศจากข้อสงสัย แม้จะมีจุดอ่อนด้อยอยู่บ้างในเรื่องการแข่งขันที่ไม่อาจเป็นธรรมได้อย่างแท้จริงในระบบทุนนิยมเสรีประชาธิปไตยเพราะโดยธรรมชาติมนุษย์เกิดมาไม่เท่าเทียมกันอย่างแท้จริง แต่ประชาธิปไตยได้รับการยกย่องจากคนส่วนมากในโลกเมื่อเทียบกับระบบการปกครองอย่างอื่น<sup>๒๘</sup>

### ๓. การนำหลักประชาธิปไตยมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่เจ้าท่า

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า เจ้าท่า คืออธิบดีกรมเจ้าท่าและเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากอธิบดีกรมเจ้าท่าให้เป็นเจ้าท่า ซึ่งเจ้าหน้าที่หลักที่ได้รับหมายอำนาจคือเจ้าหน้าที่ของกรมเจ้าท่าตนเอง ซึ่งเจ้าท่ามีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ๒ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติเรือไทย พระพุทธศักราช ๒๔๘๑ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ เจ้าท่ามีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการเดินเรือ การตรวจเรือ การควบคุมท่าเรือ สิ่งล่องลำน่าน้ำท่าเรือ สิ่งล่องลำน่าน้ำ ทางน้ำสาธารณะที่เป็นทางเรือเดิน หรือที่ประชาชนใช้สัญจรทางน้ำ คนประจำเรือ และสิ่งแวดลอมทางน้ำ ส่วนที่มักเกี่ยวข้องกับประชาชนทั่วไปก็คือการควบคุมการใช้สิทธิในทางน้ำสาธารณะประการต่าง ๆ ของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการเดินทาง การใช้ทางน้ำสาธารณะเพื่อการคมนาคม การใช้ทางน้ำเพื่อประกอบอาชีพเช่นการขนส่งสินค้า การทำการประมง การจับสัตว์น้ำ การทิ้งต่าง ๆ ลงไปในลำน้ำ การปลูกสร้างสิ่งล่องลำน่าน้ำ เช่น ทำน้ำ กระจังเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ซึ่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ บัญญัติรับรองสิทธิ การห้ามใช้สิทธิบางประการที่ส่งผลกระทบต่อสาธารณะ และกำหนดวิธีการใช้สิทธิ อันเป็นการจำกัดสิทธิในทางน้ำสาธารณะไว้ เว้นแต่การสูบน้ำไปใช้อุปโภคและบริโภค กฎหมายการเดินเรือมิได้บัญญัติห้ามหรือกำหนดวิธีการใช้สิทธิไว้เนื่องจากพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ เป็นกฎหมายเก่าร้อยกว่าปีซึ่งในสมัยก่อนน้ำมีใช้อย่างมากมายไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายจำกัดสิทธิไว้ อย่างไรก็ตามปัจจุบันได้มี

<sup>๒๗</sup> บุญศรี มิวงศอุโฆษ, (อ้างแล้ว), หน้า ๓๔๒ และ ๓๔๗ -๓๔๙

<sup>๒๘</sup> บุญศรี มิวงศอุโฆษ, (อ้างแล้ว), หน้า ๒๘๕-๒๘๘

กฎหมายว่าด้วยทรัพยากรน้ำแห่งชาติมาควบคุมการใช้น้ำในทางน้ำสาธารณะแล้วแต่มิได้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าท่า

นอกจากนี้ตามพระราชบัญญัติเรือไทยฯ ได้บัญญัติให้อำนาจหน้าที่แก่ “เจ้าท่า” ในการควบคุมตรวจตราเรือไทยและควบคุมตรวจตราการทำการค้าในน่านน้ำไทยไว้มิให้มีการนำเรือต่างชาติเข้ามาทำการค้าขายแข่งขันกับเรือไทย และมีให้มีการจ้างคนต่างชาติมาทำงานในเรือไทยเกินสัดส่วนที่กฎหมายกำหนดไว้ เพื่อสงวนอาชีพไว้สำหรับคนไทย

ซึ่งผู้เขียนบทความเห็นว่ามิหลักประชาธิปไตยที่สมควรต้องนำมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าท่า ดังนี้

### ๓.๑ ประชาชนมีอำนาจสูงสุดหรืออำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน

เจ้าท่าต้องพึงเข้าใจว่าประชาชนไทยทุกคนมีอำนาจอธิปไตย หากมิได้มีกฎหมายห้ามมิให้ประชาชนกระทำการหรือใช้สิทธิใดในทางน้ำสาธารณะไว้ ประชาชนย่อมสามารถกระทำการหรือใช้สิทธินั้นได้ทั้งสิ้น เจ้าท่าไม่มีอำนาจเข้าไปขัดขวางได้ และยังมีกฎหมายรับรองสิทธิให้ประชาชนประการใดไว้ เจ้าท่าก็มีหน้าที่ต้องดำเนินการด้วยประการต่าง ๆ เท่าที่จำเป็นเพื่อให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิในทางน้ำสาธารณะต่าง ๆ นั้นได้ เพราะเจ้าท่าเป็นเจ้าหน้าที่รัฐเป็นส่วนหนึ่งของรัฐที่ได้รับมอบอำนาจอธิปไตยบางส่วนมาจากประชาชน จึงต้องกระทำทุกวิถีทางเพื่อให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิของตนได้ตามกฎหมาย เช่น ประชาชนย่อมมีสิทธิทั่วไปในการเดินเรือหรือสัญจรในทางน้ำสาธารณะอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน เจ้าท่าไม่สามารถห้ามประชาชนคนใดมิให้เดินทางทางน้ำได้ และหากมีผู้ใดมารบกวนการใช้สิทธิและกระทำการกีดขวางทางน้ำ เช่น ถมดินในทางน้ำ ปักหลักขวางทางน้ำ หรือปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำโดยฝ่าฝืนกฎหมาย เจ้าท่าก็ต้องไปดำเนินการรื้อถอนหรือกระทำด้วยประการต่าง ๆ ให้คืน หลัก หรือสิ่งล่วงล้ำลำน้ำดังกล่าวออกไปพ้นจากทางน้ำเพื่อให้ประชาชนทั่วไปใช้สิทธิในทางน้ำสาธารณะนั้นได้

### ๓.๒ มีหลักการจำกัดอำนาจรัฐ และการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ และพระราชบัญญัติเรือไทยฯ เป็นที่มาของอำนาจและหน้าที่ของเจ้าท่า แต่ในทางตรงข้ามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ และพระราชบัญญัติเรือไทยฯ ก็เป็นกรอบหรือข้อจำกัดในการใช้อำนาจและหน้าที่ของเจ้าท่าด้วย นั่นคือการใดที่พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ และพระราชบัญญัติเรือไทยฯ บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าท่า เจ้าท่าก็ต้องปฏิบัติหน้าที่นั้น และต้องดำเนินการบังคับใช้กฎหมายตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ และพระราชบัญญัติเรือไทยฯ ทุกประการ และการใดที่พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ และพระราชบัญญัติเรือไทยฯ มิได้บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าท่า เจ้าท่าย่อมไม่อาจกระทำได้ทั้งสิ้น ตัวอย่างเช่น

(๑) ตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ บัญญัติให้เจ้าท่ามีคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสิ่งล่วงล้ำลำน้ำที่ปลูกสร้างโดยมิได้รับอนุญาตหรือที่มีได้เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาตแก้ไขหรือรื้อถอน สิ่งล่วงล้ำลำน้ำดังกล่าว หากไม่ดำเนินการตามคำสั่งของเจ้าท่าภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้เจ้าท่ารื้อถอนหรือแก้ไขสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ โดยให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสิ่งล่วงล้ำลำน้ำชดเชยค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น กฎหมายได้บัญญัติขั้นตอนและวิธีการไว้ เจ้าท่าต้องดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าวโดยเคร่งครัดจะผิดขั้นตอนและวิธีการ ข้ามขั้นตอน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตาม

ขั้นตอนหรือวิธีการ ขั้นตอนหนึ่งขั้นตอนใดมิได้ เช่น จะไปรื้อถอนหรือแก้ไขสิ่งล่วงล้ำลำน้ำทันทีโดยไม่มีคำสั่งไปยังเจ้าของหรือผู้ครอบครองสิ่งล่วงล้ำลำน้ำก่อนไม่ได้ เจ้าของหรือผู้ครอบครองสิ่งล่วงล้ำลำน้ำอาจป้องกันขัดขวางการกระทำการผิดกฎหมายของเจ้าท่าได้โดยไม่ผิดกฎหมาย และ ไม่จำเป็นต้องใช้ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นให้แก่เจ้าท่าด้วย และเจ้าท่าเองอาจมีความผิดทางอาญาฐานบุกรุก ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ และผิดวินัย เนื่องจากการดำเนินการของเจ้าท่ากระทำไปโดยไม่ครบเงื่อนไขให้เกิดอำนาจหรือกระทำไปโดยไม่มีอำนาจ นอกจากนี้การบังคับใช้กฎหมาย การออกคำสั่งทางปกครองและการดำเนินการตามมาตรการทางปกครองของเจ้าท่าต้องกระทำโดยเปิดเผย และให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องตรวจสอบได้ตลอดเวลา เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบและร่วมควบคุมการดำเนินการของเจ้าท่าให้เป็นไปตามกฎหมายได้

(๒) ตามมาตรา ๔๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ เมื่อตรวจพบท่าเรือไม่ปลอดภัย กฎหมายได้บัญญัติขั้นตอนและวิธีการให้เจ้าท่ามีคำสั่งให้แก้ไขและห้ามใช้ท่าเรือที่มีสภาพไม่ปลอดภัย ดังนั้น เจ้าท่าก็ต้องมีคำสั่ง ๒ ประการ คือ คำสั่งให้แก้ไขและห้ามใช้ท่าเรือ จะออกเพียงคำสั่งใดคำสั่งหนึ่งมิได้

ทั้งนี้ ในปัจจุบันกรมเจ้าท่ามีช่องทางให้ประชาชนและผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติงานของเจ้าท่าสามารถรวมควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของเจ้าท่าได้ เช่น การร้องเรียนเป็นจดหมาย การแจ้งทางโทรศัพท์สายตรง ๑๑๙๙ และการแจ้งหรือร้องเรียนผ่านระบบบอเล็กรทอนิกส์ทางเว็บไซต์ของกรมเจ้าท่า

๓.๓ ประชาชนแต่ละคนมีสิทธิตามธรรมชาติบางอย่างที่ละเมิดมิได้

สิทธิในการเดินทางสัญจรทางน้ำ สิทธิในการประกอบอาชีพในทางน้ำสาธารณะ สิทธิของเจ้าของที่ดินริมทางน้ำสาธารณะ เหล่านี้เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานซึ่งแม้แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ได้บัญญัติรับรองสิทธิไว้ ดังนั้น เจ้าท่าจึงไม่อาจละเมิดสิทธิดังกล่าวของประชาชนได้ แต่เนื่องจากการใช้สิทธิดังกล่าวอาจกระทบสิทธิของประชาชนคนอื่น และกระทบต่อสาธารณะ กฎหมายจึงได้กำหนดวิธีใช้สิทธิไว้ เจ้าท่าย่อมมีหน้าที่ในการควบคุมให้ประชาชนใช้สิทธิตามขั้นตอนและวิธีการที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย โดยไม่กระทบต่อสิทธิของผู้อื่นและสาธารณะ แต่ไม่อาจละขัดขวางหรือห้ามใช้สิทธินั้นได้

๓.๔ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าท่าตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ และพระราชบัญญัติเรือไทยฯ ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมให้มากที่สุด โดยเฉพาะในเรื่องที่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะ ประชาชน และชุมชน เพื่อให้เป็นไปตามคำปรารภ มาตรา ๔๓ มาตรา ๕๗ มาตรา ๖๓ มาตรา ๗๘ มาตรา ๒๕๗ มาตรา ๒๕๘ และมาตรา ๒๕๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เช่น

(๑) การอนุญาตให้เรือต่างชาติเข้ามาทำการค้าในน่านน้ำไทย และการยินยอมให้บุคคลต่างด้าวลงทำการในเรือไทยตามพระราชบัญญัติเรือไทยฯ เจ้าท่าต้องมีการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นประชาชนและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

(๒) การอนุญาตให้ให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำตามมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติเรือไทยฯ โดยเฉพาะที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพ



ชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง จำทำต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อนเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาต เพื่อให้เป็นไปตามมาตรา ๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งผู้เขียนบทความในฐานะอธิบดีกรมเจ้าท่าได้ลงนามออก ระเบียบกรมเจ้าท่า ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้อง สำหรับโครงการกิจการ หรือการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชนอย่างรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๔ เพื่อให้การพิจารณาอนุญาตของเจ้าท่าเป็นไปตามหลักประชาธิปไตย

### ๓.๕ หลักประกันสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค

เจ้าท่ามีหน้าที่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ และพระราชบัญญัติเรือไทยฯ เพื่อให้เป็นไปตามสิทธิของประชาชน ไม่ว่าสิทธิในการทำการค้าในน่านน้ำไทย สิทธิในการถือกรรมสิทธิ์เรือไทย สิทธิในการใช้เรือไทยเดินในทางน้ำสาธารณะ สิทธิในการทำการในเรือไทย สิทธิในการใช้ทางน้ำสาธารณะประการต่าง ๆ ในทางหนึ่งคือดูแลให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิได้โดยไม่มีผู้ใดรบกวน การป้องกันมิให้ผู้ใดไปละเมิดหรือรบกวนสิทธิของผู้อื่น การดำเนินคดีหรือการดำเนินมาตรการตามกฎหมายแก่ผู้ละเมิดสิทธิของบุคคลอื่น และการกระทำด้วยประการต่าง ๆ เท่าที่จำเป็นเพื่อให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิ ได้อย่างเสรี และอย่างเสมอภาคกัน เช่น การอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำต้องเป็นไปเท่าที่จำเป็นและสมควรตามนัยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ โดยต้องไม่มีขนาดใหญ่เกินไป และต้องไม่อนุญาตหากเห็นว่าไม่จำเป็น และต้องคำนึงถึงสิทธิของประชาชนคนอื่นที่ได้รับผลกระทบด้วย เช่น ต้องไม่รบกวนการสัญจรทางน้ำตามปกติของประชาชนคนอื่น

### บทสรุป

กฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่ของกรมเจ้าท่า ได้แก่ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ และพระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช ๒๔๘๑ ได้มีการตราและบังคับใช้มายาวนาน โดยเฉพาะพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ ได้บังคับใช้มานานกว่าร้อยปี ก่อนที่ประเทศไทยจะได้เปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๕ พัฒนาการของหลักประชาธิปไตยในประเทศไทยเป็นไปอย่างไม่ราบรื่นนัก แม้ประชาชนจะมีความตื่นตัวในการมีส่วนร่วมในประชาธิปไตยของประเทศมากขึ้น แต่ผู้เขียนบทความยังเห็นว่าเจ้าหน้าที่ที่เป็นเจ้าท่าเองยังขาดความเข้าใจในการนำหลักประชาธิปไตยมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน สาเหตุอาจเกิดจากการขาดความรู้ความเข้าใจ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมก่อให้เกิดภาระแก่เจ้าหน้าที่ที่ต้องมีเนื้องานเพิ่มขึ้น การบรรลุเป้าหมายในการทำงานทำได้ยากขึ้น ไม่ตอบสนองต่อนโยบายของผู้บังคับบัญชาและฝ่ายการเมือง ส่วนหนึ่งก็อาจมาจากประชาชนเองที่ยังไม่เข้าใจเหตุและผลตามหลักประชาธิปไตย จึงมักมีการใช้สิทธิหรือร้องเรียนโดยไม่สมเหตุสมผล หากไม่พอใจในกรณีใดเจ้าท่าอาจเป็นเป้าให้เกิดการแกล้งร้องเรียน ทั้งนี้ เพราะความยุติธรรมและหลักประชาธิปไตยของไทยอาจยังไม่พัฒนาไม่ละเอียดพอที่จะสร้างความเข้าใจให้แก่เจ้าหน้าที่และประชาชนในทางปฏิบัติจริงได้ ความไม่ยอมรับและไม่คุ้นชินของเจ้าหน้าที่ที่จะนำหลักประชาธิปไตยมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประกันสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค ของประชาชน ล้วนเป็นอุปสรรคในการพัฒนาหลักประชาธิปไตยเพื่อนำมาใช้ในการปฏิบัติงานของประชาชนทั้งสิ้น

### บรรณานุกรม

๑. กรมศิลปากร. ประชุมประกาศรัชกาลที่ ๔. (พ.ศ. ๒๓๙๔ - ๒๔๐๔). กรุงเทพมหานคร : คณะสงฆ์ วัดอนงคาราม. ๒๕๒๘.
๒. กระทรวงคมนาคม. เกี่ยวกับกระทรวง. ๑๒ เมษายน ๒๕๖๔. สืบค้นจาก <https://www.mot.go.th/about.html?id=๗>
๓. ต่อบงศ์ กิตติยานุพงศ์. ทฤษฎีสติขั้นพื้นฐาน. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา. ๒๕๖๑.
๔. บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. (พิมพ์ครั้งที่ ๕). กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา. ๒๕๕๘.
๕. บุญศรี มีวงศ์โสม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. (พิมพ์ครั้งที่ ๙). กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา. ๒๕๕๙.
๖. พจนา เหลืองอรุณ. การเดินเรือพาณิชย์กับเศรษฐกิจไทย พ.ศ. ๒๓๙๘ - ๒๔๖๘ (Commercial shipping and Thai economy ๑๘๕๕-๑๙๒๕ A.D.). วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยศิลปากร. ๒๕๒๓.
๗. ราชกิจจานุเบกษา. คับหาราชกิจจานุเบกษา. ๑๐ มีนาคม ๒๕๖๔. สืบค้นจาก <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/๒๔๔๘/๐๑๓/๒๗๙.PDF>
๘. ราชกิจจานุเบกษา. คับหาราชกิจจานุเบกษา. ๑๐ มีนาคม ๒๕๖๔. สืบค้นจาก <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/๒๔๕๖/A/๗๔.PDF>
๙. ราชกิจจานุเบกษา. คับหาราชกิจจานุเบกษา. ๙ เมษายน ๒๕๖๔. สืบค้นจาก <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/๒๕๖๐/A/๐๔๐/๑.PDF>
๑๐. ราชบัณฑิตยสถาน. พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔. กรุงเทพมหานคร : บริษัทศิริวัฒนาอินเตอร์พริ้น จำกัด (มหาชน). ๒๕๕๙.
๑๑. วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. กฎหมายปกครองภาคทั่วไป. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติราษฎร์. ๒๕๕๔.
๑๒. วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. ประวัติศาสตร์ทางความคิด นิติปรัชญา. (พิมพ์ครั้งที่ ๒). สำนักพิมพ์อ่านกฎหมาย. กรุงเทพมหานคร : ๒๕๖๑.
๑๓. วิกีพีเดีย สารานุกรมเสรี. ประชาธิปไตย. ๕ มิถุนายน ๒๕๖๔. สืบค้นจาก <https://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%8A%E0%B8%B2%E0%B8%88%E0%B8%B4%E0%B8%9B%E0%B8%84%E0%B8%85%E0%B8%A2>
๑๔. สำนักงานเลขานุการกรม กรมเจ้าท่า. ประวัติกรมเจ้าท่า และกฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ (ฉบับที่ ๑๕) พ.ศ. ๒๕๒๘. กรุงเทพมหานคร: กรมเจ้าท่า. ๒๕๓๕.
๑๕. อรพินท์ ปานนาค. ประวัติศาสตร์สหรัฐอเมริกา. (พิมพ์ครั้งที่ ๕). สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง. กรุงเทพมหานคร. ๒๕๔๓.
๑๖. อัคเดช กมลรัตน์นันท์. บทบาทและอำนาจหน้าที่ของเจ้าท่าอ้อมมาสะแตม (พ.ศ. ๒๓๙๘-๒๔๕๓) วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. ๒๕๕๓.
๑๗. HENRY CAMPBELL BLACK. M. A., Black Law Dictionary. (REVISED ๔<sup>TH</sup> EDITION). ST. PAUL. MINN : WEST PUBLISHING CO., ๑๙๖๘.