

**การศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง  
ของมาเลเซียและเนการาเนการาบรูไนดารุสซาลาม**  
Comparative study of cconstitutional law and political institutions  
Of Malaysia and Negara Brunei Darussalam

พระครูประศาสน์ธรรมนันท์ ฐิตสมปนโน<sup>1</sup>  
โกเมศ ขวัญเมือง<sup>2</sup>, ประเสริฐ ลิ้มประเสริฐ<sup>3</sup>, วรพจน์ ถนอมกุล<sup>4</sup>

### บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) เพื่อศึกษาวิวัฒนาการของกฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมืองตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันของสหพันธรัฐมาเลเซียกับเนการาบรูไนดารุสซาลาม 2) เพื่อศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบ ความหมาย ประเภท วัตถุประสงค์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญ และสถาบันทางการเมืองตามกฎหมายรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐมาเลเซียและเนการาบรูไนดารุสซาลาม 3) เพื่อศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารตามกฎหมายรัฐธรรมนูญในรูปแบบการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยของมาเลเซียกับเนการาบรูไนดารุสซาลาม และ 4) เพื่อศึกษาข้อดีของกฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองของมาเลเซียกับเนการาบรูไนดารุสซาลามเพื่อนำมาเป็นแนวทางแก้ไขปรับปรุงกฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองการปกครองของราชอาณาจักรไทย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยได้นำเอาข้อมูลที่ได้จากการศึกษาและรวบรวมจากเอกสารต่างๆ มาวิเคราะห์เปรียบเทียบด้วยวิธีการพรรณนา ตามแนวคิดและทฤษฎีและกฎหมายรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง เพื่อแสดงให้เห็นถึงบทบาทนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ อำนาจหน้าที่ของสถาบันทางการเมืองต่างๆ โดยการเชื่อมโยงเนื้อหาอย่างเป็นระบบ

ผลการวิจัยพบว่า

รัฐธรรมนูญมาเลเซียกับเนการาเนการาบรูไนดารุสซาลาม ได้จัดทำขึ้นหลังได้รับเอกราชในเวลาใกล้เคียงกัน รัฐธรรมนูญมาเลเซียมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 27 สิงหาคม พ.ศ. 2500 และได้รับเอกราชอย่างเป็นทางการในวันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2500 ส่วนเนการาบรูไนดารุสซาลามได้จัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นเมื่อวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2502 และได้รับเอกราชอย่างสมบูรณ์เมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2527 แม้ว่าทั้งสองประเทศต่างก็เคยเป็นรัฐภายใต้การปกครองของสหราชอาณาจักรแต่ทั้งสอง

<sup>1</sup> นิสิตหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

<sup>2</sup> อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์และอาจารย์ประจำหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

<sup>3</sup> อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์และอาจารย์ประจำหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

<sup>4</sup> อาจารย์ประจำหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

ประเทศได้ปรับให้รัฐธรรมนูญเป็นรูปแบบลายลักษณ์อักษร มาเลเซียปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ มีรัฐสภาที่เป็นระบบสภาคู่ ส่วนเนการาบรูไนดารุสซาลามปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มีรัฐสภาที่เป็นระบบสภาเดียวคือสภานิติบัญญัติแห่งชาติและพระมหากษัตริย์ทรงปกครองแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ทั้งสองประเทศได้มีการกำหนดหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ ทั้งสองประเทศมีสถาบันหลักคือสถาบันประมุข สถาบันฝ่ายบริหาร และสถาบันรัฐสภา ที่ยึดถือปฏิบัติตามหลักที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างเคร่งครัดโดยนำหลักการบริหารที่ยึดหลักคุณธรรม จริยธรรม และความเสมอภาคมาใช้ในการบริหารและปกครองประเทศ เนการาเนการาบรูไนดารุสซาลามใช้หลักรัฐสวัสดิการเต็มรูปแบบในการดูแลผู้ได้ปกครอง สหพันธรัฐมาเลเซียก็เช่นเดียวกันที่เมื่อผู้บริหารไม่สามารถแก้ไขปัญหาของประเทศได้ก็ลาออกทั้งคณะเพื่อเป็นการแสดงความรับผิดชอบ ดังนั้นจึงทำให้ทั้งสองประเทศมีรัฐธรรมนูญที่มีความเสถียรมั่นคง แตกต่างกับราชอาณาจักรไทยที่เมื่อเกิดปัญหาในการบริหารประเทศจนเกิดความแตกแยกทางความคิดและแตกแยกทางการบริหารก็มักจะเปิดช่องโหว่ให้ทหารมีโอกาสดำเนินการเข้ามายุ่งเกี่ยวจนกระทั่งยกเลิกรัฐธรรมนูญของประเทศ พร้อมกับการกำหนดเงื่อนไขให้มีอำนาจเหนือรัฐธรรมนูญโดยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและไม่ใช่ยอมรับของประชาชนดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

**คำสำคัญ :** กฎหมายรัฐธรรมนูญ, สถาบันการเมือง

### Abstract

The objectives of this research were 1) To study the evolution of constitutional law and political institutions from past to present of the Federation of Malaysia and Negara Brunei Darussalam 2) To study, analyze, compare, meaning, type, and objectives of constitutional law; and political institutions according to the Constitution of the Federation of Malaysia and Negara Brunei Darussalam 3) To study, analyze and compare the relationship between the legislative power and the executive power under the law. Constitution in the democratic form of government of the Federation of Malaysia and Negara Brunei Darussalam and 4) To study the merits of constitutional law and political institutions of the Federation of Malaysia and Negara Brunei Darussalam, to be used as a guideline to amend and improve the constitutional law and the political and administrative institutions of the Kingdom of Thailand.

This research is a qualitative research. The researcher took the data obtained from the study and gathered from various documents. By using the descriptive method for comparative analysis, according to the concepts and theories and relevant constitutional laws. To demonstrate constitutional provisions Powers and duties of various political institutions by systematically linking content.

The findings of the research as follows :

Federal Constitution of Malaysia with Brunei Darussalam It was made after independence at the same time. The Federal Constitution of Malaysia came into force on 27 August 1957 and officially gained independence on 31 August 1957, part of Brunei Darussalam produced a constitution on 29 September 1959 and gained full independence on 1 January 1984. Although both were formerly states under the rule of the United Kingdom, both adopted a written constitution. Malaysia is ruled by a constitutional monarchy. There is a bicameral parliament. Negara Brunei Darussalam is an absolute monarchy. There is a unicameral parliament, namely the National Legislative Assembly, and the King has absolute rule. Both countries have established the supreme law principles of the constitution in the country's constitution. Both countries have their main institution, the Head of State. Administrative institute and the Institute of Parliament which strictly adheres to the principles set forth in the Constitution by applying the principles of administration based on morality, ethics and equality in the administration and governance of the country. Brunei Darussalam uses the full welfare state principle to care for its subordinates. Likewise, the Federation of Malaysia, when the executive is unable to resolve the country's problems, resigns as a whole to express responsibility. Therefore, both countries have stable constitutions. Unlike the Kingdom of Thailand, when problems in the administration of the country lead to ideological divisions and administrative divisions, they often open up loopholes for the military to have the opportunity to seize power and abolish the country's constitution. Along with stipulating conditions to have power over the constitution by stipulating in the constitution and not acceptable to the people, such as the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560

**Keyword:** Constitutional Law, Political Institution

## 1. บทนำ

รัฐธรรมนูญนั้นนับว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญสำหรับการเมืองการปกครอง รัฐในโลกยุคใหม่ไม่ว่าจะมีรูปแบบการปกครองแบบเผด็จการ แบบคอมมิวนิสต์ แบบราชาธิปไตย ก็ต้องมีรัฐธรรมนูญเป็นองค์ประกอบสำคัญ เพราะ “รัฐธรรมนูญ” หมายถึง กฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ<sup>5</sup> ซึ่งจะเป็นตัวกำหนดถึงที่มาของอำนาจและโครงสร้างทางการเมืองการปกครอง ถึงแม้ว่าประเทศที่มีรัฐธรรมนูญอาจจะไม่ได้เป็นประชาธิปไตยเสมอไป แต่ประเทศซึ่งเป็นประชาธิปไตยมักมีรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นกฎเกณฑ์ในการจัดระเบียบการปกครองประเทศ

<sup>5</sup> วิษณุ เครืองาม, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แสวงสุทธิการพิมพ์, ๒๕๓๐), หน้า ๔๖-๔๗.

รัฐธรรมนูญนั้นสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ รัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร (Written Constitution)<sup>6</sup> เป็นรัฐธรรมนูญที่มีการเขียนเป็นตัวหนังสือบันทึกไว้อย่างแน่นอน มีอยู่ในเกือบทุกประเทศ และรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร (Unwritten Constitution) ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ไม่มีการจัดเก็บหรือเขียนบันทึกรัฐธรรมนูญอย่างเป็นทางการเป็นรูปแบบแน่นอน เน้นการใช้หลักจารีตประเพณีมาประกอบ เช่นรัฐธรรมนูญในรัฐอิสราเอล นิวซีแลนด์ และสหราชอาณาจักร

ประวัติศาสตร์และความเป็นมาของมาเลเซียเกี่ยวกับเนการาบูรไนดารุสซาลามนั้น พบว่าประวัติและความเป็นมาของระบบกฎหมายของทั้งสองประเทศมีความเป็นมาของกฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมืองที่คล้ายคลึงกันแต่ก็พบความแตกต่างกันอยู่ในหลายประการ ดังนั้นการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองของทั้งสองประเทศจึงจำเป็นที่จะต้องทำการศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับรัฐ รัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง เพื่อใช้เป็นแนวทางในการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบ โดยผู้วิจัยได้วางหลักแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องได้แก่ ความหมายของรัฐธรรมนูญ รูปแบบรัฐธรรมนูญ วัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญ สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ รวมทั้งสถาบันทางการเมืองที่สำคัญของรัฐธรรมนูญ โดยนักวิชาการ แอนดริว เฮวูด ได้กล่าวสรุปถึงประโยชน์ของรัฐธรรมนูญไว้ว่า<sup>7</sup> 1) เพิ่มอำนาจให้กับรัฐ แอนดริว เฮวูด อธิบายว่า รัฐธรรมนูญเป็นตัวสร้างความชอบธรรมให้กับรัฐ โดยมอบอำนาจทางกฎหมายในประเด็นต่างๆ ให้แก่รัฐ เช่น บทบาทของรัฐบาลกลาง สิทธิเหนืออาณาเขต ความเป็นพลเมือง ฯลฯ ดังนั้น ประเทศโลกที่ 3 หรือ ประเทศที่เพิ่งเป็นเอกราชจากลัทธิล่าอาณานิคม จะพยายามบัญญัติรัฐธรรมนูญเป็นของตนเองเพื่อกำหนดความเป็นรัฐใหม่ 2) เป็นตัวกำหนดคุณค่าและเป้าหมาย แอนดริว เฮวูด อธิบายว่า รัฐธรรมนูญเป็นตัวประสานระหว่างคุณค่าภายในอุดมการณ์ที่ตัวเองยึดถืออยู่กับกฎหมาย หรือนโยบายต่างๆ อีกทั้งรัฐธรรมนูญยังคอยช่วยจัดวาง หรือจัดระเบียบคุณค่าเหล่านั้นให้เกิดความลงตัว เพื่อสอดคล้องกับเป้าหมายของรัฐ เช่น รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ก็จะต้องสนับสนุนหรือปกป้องสิทธิและทรัพย์สินส่วนบุคคลตามอุดมการณ์ของประชาธิปไตยเสรีนิยม 3) ปกป้องสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แอนดริว เฮวูด อธิบายว่า รัฐธรรมนูญเป็นตัวจัดวางรูปแบบเชิงอำนาจของรัฐที่มีต่อประชาชน ดังนั้น มาตราที่จำเป็นในรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ แม้แต่คอมมิวนิสต์ ก็จะกล่าวถึงหน้าที่ของรัฐในฐานะผู้ปกป้องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้วย และ 4) สร้างความเข้มแข็งให้กับรัฐบาล แอนดริว เฮวูด กล่าวว่า ถึงแม้รัฐธรรมนูญจะจำกัดอำนาจของรัฐบาล แต่รัฐธรรมนูญจะช่วยให้มีการจัดวางขอบเขตอำนาจของสถาบันและองค์กรต่างๆ อย่างลงตัวและมีระเบียบ ทำให้ตัวของรัฐบาลในฐานะสถาบันมีความเข้มแข็ง มั่นคง เพราะรัฐธรรมนูญที่ถูกเขียนขึ้นมาร้อยรัดกุมจะช่วยป้องกันไม่ให้ตัวบุคคลหยาบฉวยอำนาจเข้าสู่ตน ซึ่งจะนำผลเสียมาสู่รัฐบาลและประเทศชาติโดยรวม

จากการที่ผู้วิจัยได้ศึกษาถึงความเป็นมาและวิวัฒนาการของกฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองการปกครองในประชาคมอาเซียน รวมทั้งรัฐธรรมนูญของมาเลเซียและเนการาบูรไนดารุสซาลาม ทำให้เกิดความสนใจและเกิดประเด็นคำถามขึ้นมาว่า ทำไมหรือเหตุใดทั้งสองประเทศนี้ทั้งที่เคยเป็นเมืองที่อยู่ภายใต้อาณานิคมหรืออยู่ภายใต้การปกครองของสหราชอาณาจักรมาก่อนทั้งคู่

<sup>6</sup> หยุต แสงอุทัย, **หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป**, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538), หน้า 44.

<sup>7</sup> Andrew Heywood, **Politics**, (New York: Palgrave Macmillan, 2007), p. 321.

และถึงแม้จะมีระบบประมุขของประเทศที่เป็นระบบกษัตริย์เหมือนกัน มาเลเซียก็มีรัฐธรรมนูญฉบับเอกราชในปี ค.ศ. 1975 ได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ผลประโยชน์ของชาวมลายูมีมากกว่าคนเชื้อชาติอื่นๆ แม้ว่ากลุ่มคนที่ ไม่ใช่ชาวมลายูได้รับสิทธิความเป็นพลเมืองได้เหมือนกับชาวมลายู แต่กลับมีเงื่อนไขที่คาดหวังให้กลุ่มคนเชื้อชาติอื่นๆ “ปรับเปลี่ยน” ตนเองมาเป็น ชาวมลายู เช่น บุคคลที่จะได้รับสัญชาติต้องมีความรู้ภาษามลายูเป็นอย่างดี เป็นต้น นอกจากนี้ สิทธิพิเศษของชาวมลายูยังได้ปรากฏให้เห็นในที่อื่นๆ ของรัฐธรรมนูญอีกเช่นกัน มาตราที่ 153 ได้ระบุให้สุลต่าน ทำหน้าที่ปกป้องสถานะพิเศษของชาวมลายู<sup>8</sup> และในมาตราที่ 160 ได้ให้คำจำกัดความว่าชาวมลายู คือ ต้องนับถือศาสนาอิสลาม พูดภาษามลายู และปฏิบัติตามประเพณีมลายู<sup>9</sup> เป็นต้น โดยรัฐธรรมนูญของสหพันธมลายา ในช่วง 15 ปีแรก อาศัยรูปแบบของข้อตกลง สหพันธมลายาของปี ค.ศ. 1948 (Federation of Malaya Agreement) ในปีค.ศ. 1963 ได้มีการแก้ไขเล็กน้อย และทำการเปลี่ยนชื่อเป็นรัฐธรรมนูญมาเลเซียเพื่อรองรับการเข้าร่วมเป็นประเทศเดียวกันของสิงคโปร์ ซาบาห์และซาราวัก แต่เมื่อสิงคโปร์ได้แยกประเทศออกไปในอีก 2 ปีต่อมา ก็ต้องมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญกันอีกครั้ง รวมทั้งหลังจากนั้นรัฐธรรมนูญก็ได้รับการแก้ไขในวาระต่างๆ เพื่อตอบสนองสถานการณ์ทางการเมืองในยุคนี้ๆ ระหว่างปีค.ศ. 1975 ถึงปีค.ศ. 1994 ได้มีการออกพระราชบัญญัติแก้ไขรัฐธรรมนูญถึง 34 ฉบับ แต่ละฉบับจะมีมาตราและพระราชกำหนดแก้ไขในประเด็นย่อยๆ อยู่อีกหลายเรื่องด้วยกัน

ส่วนจักรวรรดิบรูไน (Bruneian Empire) เริ่มตั้งแต่จัดตั้งขึ้นเมื่อราวพุทธศตวรรษที่ 12 บนเกาะบอร์เนียว ในยุคแรกปกครองโดยกษัตริย์ที่นับถือศาสนาฮินดู ก่อนจะเปลี่ยนมานับถือศาสนาอิสลาม ซึ่งได้รับอิทธิพลทั้งจากมุสลิมอินเดียและชาวอาหรับที่เข้ามาค้าขาย ไม่มีหลักฐานในท้องถิ่นที่ยืนยันการมีอยู่ แต่ในเอกสารจีนได้อ้างถึงบรูไนในยุคเริ่มแรก<sup>10</sup> บรูไนเป็นที่รู้จักและมีอำนาจมากในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 14 ถึงคริสต์ศตวรรษที่ 16 โดยมีอาณาเขตครอบคลุมส่วนใหญ่ของเกาะบอร์เนียวและส่วนหนึ่งของหมู่เกาะซูลู มีชื่อเสียงทางการค้า สินค้าส่งออกที่สำคัญในสมัยนั้น ได้แก่ การบูร พริกไทย และทองคำ หลังจากนั้นบรูไนเสียดินแดนและเสื่อมอำนาจลงเนื่องจากสเปนและฮอลันดาได้แผ่อำนาจเข้ามา จนถึงสมัยคริสต์ศตวรรษที่ 19 ในปี พ.ศ. 2431 (ค.ศ. 1888) ด้วยความวิตกว่าจะต้องเสียดินแดนต่อไปอีก บรูไนจึงได้ยินยอมเข้าอยู่ภายใต้อารักขาของอังกฤษ และต่อมาในปี พ.ศ. 2449 (ค.ศ. 1906) บรูไนได้ลงนามในสนธิสัญญายินยอมอยู่เป็นรัฐในอารักขาของอังกฤษอย่างเต็มรูปแบบ ในปี พ.ศ. 2505 (ค.ศ. 1962) ได้มีการเลือกตั้ง ซึ่งพรรคประชาชนบอร์เนียว (Borneo People's Party) ได้รับชัยชนะอย่างท่วมท้น แต่ถูกกีดกันไม่ให้จัดตั้งรัฐบาล ต่อมาจึงได้ยึดอำนาจจากสุลต่าน แต่สุลต่านทรงได้รับความช่วยเหลือจากกองทหารกูรข่าที่อังกฤษส่งมาจากสิงคโปร์

<sup>8</sup>Reginald Hugh Hickling, *An Introduction to the Federal Constitution*, Ibid., pp. 71-72.

<sup>9</sup>Federal Constitution, (Kuala Lumpur: Percetakan Nasional Malaysia Berhad, 2010), p. 145, and p. 153.

<sup>10</sup>Mohd Jamil Al-Sufri, *Tarsilah Brunei : The Early History of Brunei Up to 1432 AD.*, edited and translated by Awang Haji Mohamad Amin bin Hassan, (Bandar Seri Begawan: Brunei History Centre, 2000), pp. 113-121.

หลังจากนั้นได้มีการประกาศภาวะฉุกเฉิน และต่ออายุทุก ๆ 2 ปี เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน หลังจากที่อยู่ภายใต้การรักษากฎของอังกฤษมาถึง 95 ปี บรูไนก็ได้รับเอกราชเมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2527 (ค.ศ. 1984)

เนการาบรูไนดารุสซาลาม เป็นประเทศที่ใช้ระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ หลักการบริหารประเทศของเนการาบรูไนดารุสซาลาม<sup>11</sup> นั้น เนื่องด้วยเนการาบรูไนดารุสซาลามเป็นประเทศที่มีขนาดเล็กมากและปกครองด้วยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่กลับมีลักษณะในทางตรงกันข้ามกับลักษณะของประเทศที่เป็นรัฐขนาดเล็ก คือเป็นรัฐที่มีความเข้มแข็ง หรือ strong state นั้นคงเพราะความโชคดีที่มีทรัพยากรธรรมชาติสำคัญ คือน้ำมันและก๊าซธรรมชาติที่ส่งออกได้จำนวนมากและสร้างรายได้มหาศาลให้กับประเทศ ประกอบกับการตัดสินใจที่จะไม่รวมประเทศกับมาเลเซียในอดีตทำให้ไม่ได้ต้องแชร์เรื่องผลประโยชน์ บวกกับมีจำนวนประชากรเพียงสี่แสนกว่าคน (ในปีพ.ศ. 2563) ทำให้สถานะประเทศง่ายต่อการบริหาร จึงได้นำรายได้มาพัฒนาดัชนีการพัฒนามนุษย์จนติดอันดับที่ดีที่สุดในโลกร่วมกับประเทศในตะวันตก คือ อยู่ในอันดับที่ 30 จากทั่วโลก คุณภาพชีวิตของประชาชนที่นี่ค่อนข้างดีแม้ว่าจะไม่ได้มีการปกครองประเทศแบบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตามการบริหารประเทศของเนการาบรูไนดารุสซาลาม มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจ การสั่งการ และการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลางก่อนที่จะกระจายอำนาจ งบประมาณ การบริการ และทรัพยากร ลงสู่องค์กรและหน่วยงานต่างๆ ในลักษณะ “รัฐสวัสดิการ” เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชนในพื้นที่ต่างๆ ซึ่งทำให้เห็นถึงระบบราชการที่เข้มแข็ง คือ มีการจัดสายบังคับบัญชาแบบบนลงล่างโดยสมบูรณ์แบบแต่อย่างใดก็ตามโจทย์สำคัญของรัฐบาลบรูไน ดารุส ซาลาม คือ “ประชาชน” บนหลักคิดของศาสนาอิสลามที่ทุกคนเท่าเทียมกัน รักกันฉันท์พี่น้อง แม้กระทั่งสุลต่านเองเมื่อเข้าสู่สมัยก็ยังต้องนั่งประกอบพิธีที่พื้นเช่นเดียวกับประชาชน

กษัตริย์ของมาเลเซียตามรัฐธรรมนูญเรียกว่า “สมเด็จพระราชาธิบดี หรือยัง ดี-เปอร์ตวนอากง”<sup>12</sup> กษัตริย์ของเนการาบรูไนดารุสซาลามเรียกว่า “สมเด็จพระสุลต่านและยังดี-เปอร์ตวนอ” อีกทั้งประมุขที่ปกครองประเทศก็ต้องเป็นเชื้อสายอิสลามรวมทั้งต้องนับถือศาสนาอิสลามเช่นกัน แต่แตกต่างกันที่มาของการขึ้นครองราชย์และวาระของการดำรงตำแหน่ง มาเลเซียมาจากการเลือกตั้งของสุลต่านจาก 9 รัฐ ส่วนเนการาบรูไนดารุสซาลามมาจากการสืบสันตติวงศ์ รวมทั้งมีรูปแบบของการปกครองที่แตกต่างกัน คือมาเลเซียปกครองด้วยรูปแบบสหพันธรัฐ<sup>13</sup> โครงสร้างทางการเมืองการปกครองของมาเลเซียค่อนข้างมีความสลับซับซ้อน เพราะภูมิหลังทางประวัติศาสตร์การเมืองของมาเลเซียเกิดจากการควมรวมกันของพื้นที่ซึ่งมีลักษณะแตกต่างกันทางวัฒนธรรม ทั้งที่เป็นดินแดนที่สืบมรดกทางประวัติศาสตร์มาจากแคว้นแคว้นโบราณ (รัฐเปรัก รัฐสลังงอร์ รัฐปาหัง) ดินแดนที่เคยอยู่

<sup>๑๑</sup> นิซานท์ สิงห์พุทรากร, (20 กรกฎาคม 2556), “ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช หลักศาสนาอิสลาม กับการบริหารประเทศบรูไนดารุสซาลาม”, [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://prachatai.com/journal/2013/07/47797> [26 กรกฎาคม 2563].

<sup>12</sup> รัฐธรรมนูญสหพันธรัฐมาเลเซีย พ.ศ. 2500 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2553, (พฤศจิกายน 2553): 40.

<sup>13</sup> รัฐธรรมนูญสหพันธรัฐมาเลเซีย พ.ศ. 2500 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2553, (พฤศจิกายน 2553): 52.

ภายใต้การปกครองของสยาม (รัฐโยโฮร์ รัฐเคดะห์ รัฐเปอร์ลิส รัฐกลันตัน และรัฐตรังกานู) และดินแดนที่อังกฤษแบ่งแยกไปปกครองในช่วงที่เป็นเจ้าอาณานิคม (ปีนัง มะละกา) ความแตกต่างในแง่ประวัติศาสตร์การเมืองนี้เองที่ทำให้รัฐบาลกลางเลือกใช้ระบบการปกครอง “แบบสหพันธรัฐ” ที่มีรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละรัฐทำหน้าที่ในการบริหารควบคู่กันไป<sup>14</sup> ซึ่งเป็นระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาที่เป็นระบบสภาคู่ มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขแห่งรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญ แต่เนการาเนการาบูรไนดารุสซาลามปกครองแบบรัฐเดี่ยว และมีรัฐสภาที่เป็นสภาเดียวคือมีเพียงวุฒิสภาและมีเพียงสภาที่ปรึกษาขององค์ประมุข 5 สภา อีกทั้งมีพระมหากษัตริย์ที่มีทั้งอำนาจปกครองในฐานะประมุขและมีอำนาจบริหารจากการปกครองด้วยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ซึ่งเป็นเพียงประเทศเดียวในอาเซียนที่ยังคงใช้ระบบปกครองนี้อยู่ หากแต่ได้นำหลักของรัฐธรรมนูญมาใช้ในการดูแลประชาชนแบบเต็มรูปแบบเพียงประเทศเดียวซึ่งนี้อาจเป็นสาเหตุหนึ่งของการประสบความสำเร็จในการบริหารปกครองประเทศ อีกทั้งจากการศึกษาถึงประวัติศาสตร์และความเป็นมาของทั้งสองประเทศ โดยเฉพาะประวัติศาสตร์ของรัฐธรรมนูญพบว่าตั้งแต่ได้รับเอกราชและได้จัดทำรัฐธรรมนูญมาจนถึงปัจจุบันยังไม่พบที่มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญยังคงใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรกและฉบับเดียวมาโดยตลอด ซึ่งแสดงถึงความเสถียรและความศักดิ์สิทธิ์ของหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ จนทำให้ประเทศทั้งสองได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ มั่นคงทางการเมืองมาโดยตลอด จากที่กล่าวมา ทำให้ผู้วิจัยพบประเด็นที่น่าสนใจเพื่อการศึกษาเปรียบเทียบในหลายๆ ประเด็นให้ชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นในด้านความเหมือนและความแตกต่างกันในเรื่องของประวัติและความเป็นมาของระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองการปกครองของทั้งสองประเทศเพื่อนำจุดเด่นหรือข้อดีของสถาบันการเมืองการปกครองของทั้งสองประเทศตามกฎหมายรัฐธรรมนูญมาเป็นแนวทางแก้ไขปรับปรุงสถาบันการเมืองการปกครองของไทยตามกฎหมายรัฐธรรมนูญต่อไป เนื่องจากราชอาณาจักรไทยนั้น พบว่าตั้งแต่มีการจัดทำรัฐธรรมนูญมาได้มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญบ่อยครั้งมากไม่ว่าจะเป็นยกเลิกตามวิถีทางรัฐธรรมนูญหรือการยกเลิกนอกวิถีทางรัฐธรรมนูญ ซึ่งส่วนใหญ่จะเกิดจากการกระทำรัฐประหารของฝ่ายทหารโดยสาเหตุเกิดจากความวุ่นวายทางการเมืองในการบริหารประเทศของฝ่ายบริหารเป็นส่วนใหญ่รวมทั้งการทำให้รัฐประหารครั้งล่าสุดเมื่อปี 2557 ส่งผลให้ไทยมีรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ในปัจจุบันคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

จากที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้ผู้วิจัยสนใจที่จะทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองของสหพันธรัฐมาเลเซียและเนการาบูรไนดารุสซาลาม”

## 2.วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1) เพื่อศึกษาวิวัฒนาการของกฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมืองตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันของมาเลเซียกับเนการาเนการาบูรไนดารุสซาลาม

<sup>14</sup> นีอับลูรากีบ บินนิฮัสซัน, “โครงสร้างการเมืองการปกครองกลุ่มผู้นำทาง การเมืองของรัฐกลันตัน รัฐตรังกานูและเปรักของประเทศมาเลเซียกับอิทธิพลที่มีต่อจังหวัดชายแดนภาคใต้”, รายงานงานวิจัย, (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2552), หน้า 9.

2) เพื่อศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบ ความหมาย ประเภท วัตถุประสงค์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญ และสถาบันทางการเมืองตามกฎหมายรัฐธรรมนูญของมาเลเซียและเนการาบรูไนดารุสซาลาม

3) เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารตามกฎหมายรัฐธรรมนูญในรูปแบบการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยของมาเลเซียกับเนการาเนการาบรูไนดารุสซาลาม

4) เพื่อศึกษาข้อดีของกฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองของสหพันธรัฐมาเลเซียกับเนการาบรูไนดารุสซาลามเพื่อนำมาเป็นแนวทางแก้ไขปรับปรุงกฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองการปกครองของราชอาณาจักรไทยให้มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

### 3.วิธีการดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่อง “การศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองของมาเลเซียและเนการาเนการาบรูไนดารุสซาลาม” ผู้วิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยเป็นการศึกษาจากเอกสาร (Documentary Studying) ใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เป็นผลงานทางวิชาการ ได้แก่ หนังสือ บทความ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ งานวิชาการในสื่ออิเล็กทรอนิกส์ และกฎหมายรัฐธรรมนูญของมาเลเซีย ค.ศ. 1957 (พ.ศ. 2500) ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2010 (พ.ศ. 2553) และกฎหมายรัฐธรรมนูญของเนการาบรูไนดารุสซาลาม ค.ศ. 1959 (พ.ศ. 2502) ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2011 (พ.ศ. 2554)

วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล เป็นวิธีวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) โดยเป็นการวิเคราะห์และบรรยายเชิงพรรณนา ตามแนวคิดและทฤษฎี และกฎหมายรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง เพื่อแสดงให้เห็นถึงบทบาทนิติตามรัฐธรรมนูญ อำนาจหน้าที่ของสถาบันทางการเมืองต่างๆ ที่มีผลต่อการพัฒนาการเมืองและกระบวนการสู่ประชาธิปไตยที่กำหนดไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ

### 4.ผลการวิจัย

กฎหมายรัฐธรรมนูญของมาเลเซียกับเนการาเนการาบรูไนดารุสซาลามนำมาจากรูปแบบกฎหมายรัฐธรรมนูญของสหราชอาณาจักรหรือประเทศอังกฤษ ซึ่งเรียกว่ารูปแบบอังกฤษโมเดล (British Model) เนื่องจากทั้งสองประเทศเคยเป็นรัฐที่อยู่ภายใต้การปกครองของอังกฤษ แต่ก็จะใช้หลักรัฐธรรมนูญผสมผสานกับหลักศาสนาอิสลามมาร่วมกำหนดรูปแบบในการปกครอง เป็นรัฐธรรมนูญที่มีรูปแบบประมวลรัฐธรรมนูญ (Codified Constitution) ที่อยู่ในรูปเอกสารชิ้นเดียว (Single Text) โดยบัญญัติไว้เป็นมาตราเรียงกันไปเป็นหมวดๆ รัฐธรรมนูญของเนการาเนการาบรูไนดารุสซาลามมีขนาดสั้นกระชับกว่ารัฐธรรมนูญของมาเลเซียคือมีเพียง 87 มาตรา ส่วนมาเลเซียนั้นมี 183 มาตรา อีกทั้ง ยังกำหนดให้รัฐธรรมนูญอยู่ในรูปแบบพระราชบัญญัติซึ่งจัดเป็นรัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษร มาเลเซียและเนการาเนการาบรูไนดารุสซาลามผู้มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญคือรัฐเจ้าอาณานิคม ผู้มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญคือคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่เป็นบุคคลภายนอกร่วมกันจัดทำ แต่ผู้มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของมาเลเซียคือองค์กรรัฐสภา ส่วนผู้มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของเนการาเนการาบรูไนดารุสซาลามคือสุลต่านและสมเด็จพระ

พระราชอาธิบดีแห่งบรูไนดารุสซาลาม โดยคำแนะนำจากสภาที่ปรึกษาฝ่ายกฎหมายคือสภานิติบัญญัติ โดยพบว่าตั้งแต่ทั้งสองประเทศได้รับเอกราชและมีการจัดตั้งรัฐธรรมนูญ ยังไม่เคยมีการยกเลิก รัฐธรรมนูญเลย เพียงแต่มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเท่านั้น รัฐธรรมนูญของมาเลเซียกำหนดให้มีการปกครองด้วยรูปแบบรัฐรวมที่เรียกว่า สหพันธรัฐ เนื่องจากมีรัฐที่รวมกันเป็นประเทศด้วยกันถึง 13 รัฐ ภายใต้ระบบรัฐสภาที่เรียกว่าสภาคู่ คือมีทั้งสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งทั่วไปและวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งและการสรรหา ส่วนเนการาเนการาบรูไนดารุสซาลามนั้นรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการปกครองแบบรัฐเดี่ยว ภายใต้การปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มีเพียงวุฒิสภาที่มีสมาชิกวุฒิสภาซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยประมุขของรัฐ

สถาบันการเมืองการปกครองของมาเลเซียและเนการาเนการาบรูไนดารุสซาลาม ประกอบด้วยสถาบันประมุข สถาบันฝ่ายบริหาร และสถาบันรัฐสภา โดยสถาบันประมุขแห่งรัฐของทั้งสองประเทศมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข แต่มีที่มาและอำนาจหน้าที่แตกต่างกัน รัฐธรรมนูญแห่งมาเลเซียเรียกประมุขของรัฐว่า “สมเด็จพระราชาธิบดี” หรือ ยังดี-เปอร์ตวน อากง เป็นพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) พระมหากษัตริย์จะทรงเป็นพระประมุขของประเทศเท่านั้น ไม่ทรงเป็นประมุขของฝ่ายบริหารด้วย เพราะฝ่ายบริหารมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าอยู่แล้ว ดังนั้น ในการปกครองแบบนี้พระมหากษัตริย์ไม่ต้องทรงรับผิดชอบทางการเมือง แต่ประการใด การใช้พระราชอำนาจทั้งฐานะประมุขของประเทศและในฐานะอื่นๆ ย่อมถูกกำหนดโดยรัฐธรรมนูญเท่านั้น การขึ้นครองราชย์สมบัติโดยวิธีเลือกตั้งระหว่างผู้มีสิทธิทั้ง 9 รัฐผ่านที่ประชุมสภาผู้ปกครองแห่งสหพันธรัฐ มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี อีกทั้งรัฐธรรมนูญยังได้กำหนดให้ประมุขของประเทศสามารถถูกฟ้องร้องโดยศาลพิเศษได้ ส่วนเนการาเนการาบรูไนดารุสซาลามนั้น เรียกประมุขของรัฐว่า “สมเด็จพระสุลต่านและยังดี-เปอร์ตวน” ซึ่งเรียกอย่างเป็นทางการว่า “สุลต่านและสมเด็จพระราชาธิบดีแห่งเนการาบรูไนดารุสซาลาม” ซึ่งเป็นพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) ในระบอบการปกครองนี้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข เป็นนายกรัฐมนตรี เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รวมทั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังด้วย ดังนั้นพระมหากษัตริย์ของเนการาเนการาบรูไนดารุสซาลามจึงทรงมีอำนาจทั้งปกครองและอำนาจบริหาร รวมทั้งอำนาจฝ่ายตุลาการด้วย ทรงขึ้นครองราชย์โดยการสืบราชสมบัติ เป็นการขึ้นครองราชสมบัติสืบต่อจากพระราชบรรพบุรุษ และจะเป็นประมุขจนกว่าจะเสด็จสวรรคตหรือสละราชสมบัติ ซึ่งเห็นได้ชัดว่าแม้ทั้งสองประเทศจะปกครองโดยมีกษัตริย์เป็นประมุขแต่ก็มีความแตกต่างกันดังกล่าวนี้นี้

สถาบันฝ่ายบริหารของมาเลเซียและเนการาเนการาบรูไนดารุสซาลาม นั้นมีความแตกต่างกันทั้งด้านการขึ้นดำรงตำแหน่งหรือที่มาและคุณสมบัติของฝ่ายบริหาร แตกต่างกันทั้งอำนาจหน้าที่ รวมทั้งแตกต่างกันในเรื่องของวาระการดำรงตำแหน่งอีกด้วย กล่าวคือมาเลเซีย นั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดถึงที่มาของฝ่ายบริหารไว้ในสถาบันฝ่ายบริหารแห่งมาเลเซียซึ่งได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 160(1) ซึ่งประกอบด้วย 2 ส่วน คือ นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี (Prime Minister) เป็นผู้นำสูงสุดของฝ่ายบริหารตามระบบรัฐสภาและเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่สมาชิกได้รับเลือกเข้ามาในสภามากที่สุด หรืออาจเป็นหัวหน้าพรรคที่เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล นายกรัฐมนตรีจะเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เหมาะสมเข้าร่วมเป็น

คณะรัฐมนตรี (Cabinet) มาดำรงตำแหน่งตามกระทรวงต่างๆ ตามนโยบาย ทั้ง 24 กระทรวง ทั้งนี้ กษัตริย์จะเป็นผู้ทรงแต่งตั้ง ตามมาตรา 43(1) ซึ่งในส่วนของความสำคัญของฝ่ายบริหารนี้ ประเทศมาเลเซียให้ความสำคัญกับบทบาทนายกรัฐมนตรีของรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลสหพันธ์เป็นอย่างมาก ซึ่งนอกจากจะเป็นผู้นำคณะรัฐบาลในการบริหารประเทศแล้ว นายกรัฐมนตรียังสามารถแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่ง ผู้บริหารระดับสูงในระบบราชการ ทั้งยังต้องถวายนโยบายการปกครอง และการบริหารรัฐให้แก่กษัตริย์ทรงรับ ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการแต่งตั้ง ผู้พิพากษา อธิบดีกรมตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการบริหารสาธารณะ และคณะกรรมการการเลือกตั้ง มุ่งพัฒนาการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย โดยไม่ยึดติดกับรูปแบบของประเทศตะวันตก มีแนวดำเนินการของตนเอง และให้ความสำคัญเรื่องความมั่นคงภายในประเทศเป็นหลัก วาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีของมาเลเซียนั้น กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญว่า ตามมาตรา 43 (5) ภายใต้บังคับข้อ (4) ของมาตรา 43 (4) จึงสรุปได้ว่า วาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีจะสิ้นสุดโดยการไม่ได้รับความไว้วางใจ และการยุบสภา และยึดตามวาระของประมุข นั่นคือมีวาระ 5 ปี ส่วนอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี (Functions of Minister) โดยหลักการตามรัฐธรรมนูญแล้ว คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้หากไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีทั้งคณะต้องลาออก หรืออาจถวายคำแนะนำให้กษัตริย์ประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรีช่วย (Deputy Ministers) กำหนดไว้ มาตรา 43 (3) ส่วนวาระการดำรงตำแหน่งของคณะรัฐมนตรีนั้น กำหนดไว้ตามมาตรา 43 (5) ภายใต้บังคับข้อ (4)

สถาบันฝ่ายบริหารของเนการาเนการาบุรูในดารุสซาลามตามกฎหมายรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้ให้อำนาจเด็ดขาดแก่สุลต่านและสมเด็จพระราชาธิบดีแห่งเนการาบุรูในดารุสซาลาม (Prerogative Power) ในการดำเนินการเรื่องการบริหาร (Executive) เรื่องการนิติบัญญัติ (Legislative) และเรื่องศาสนา (Religious) โดยสุลต่านและสมเด็จพระราชาธิบดีแห่งเนการาบุรูในดารุสซาลาม จะทรงดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา 11 (1A) และทรงใช้อำนาจบริหารตามมาตรา 11 (2) รัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้มีอำนาจสูงสุดของฝ่ายบริหารในเนการาเนการาบุรูในดารุสซาลาม คือสุลต่านและสมเด็จพระราชาธิบดีแห่งบุรูในดารุสซาลาม ให้ทรงดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ดังนั้นที่มาของผู้นำฝ่ายบริหารจึงมีที่มาเช่นเดียวกับประมุขของรัฐที่ดำรงตำแหน่งโดยการสืบทอดพระราชอำนาจนั่นเอง รัฐธรรมนูญกำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นชาวบุรูในเชื้อสายมาเลย์โดยกำหนดเป็นมุสลิมที่นับถือศาสนาอิสลามนิกายสุหนี่ นอกจากนี้องค์สุลต่านดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมและรัฐมนตรีคลังอีกด้วย แม้ว่าในบางช่วงการปกครองพระองค์จะสละตำแหน่งรัฐมนตรีคลังก็ตาม โดยพระองค์จะมีอำนาจหน้าที่ขององค์สุลต่านในฐานะที่ทรงเป็นประมุขของรัฐ และหัวหน้ารัฐบาลของเนการาเนการาบุรูในดารุสซาลาม พระองค์มีอำนาจโดยสมบูรณ์ในการบริหารและปกครองประเทศ จึงจะเห็นได้ว่าสถาบันฝ่ายบริหารของมาเลเซียและเนการาเนการาบุรูในดารุสซาลามนั้นมีความแตกต่างกันทั้งด้านการขึ้นดำรงตำแหน่งหรือที่มาและคุณสมบัติของฝ่ายบริหารแตกต่างกันทั้งอำนาจหน้าที่ รวมทั้งแตกต่างกันในเรื่องของวาระการดำรงตำแหน่งดังกล่าว

เกี่ยวกับสถาบันรัฐสภาของมาเลเซียและเนการาเนการาบุรูในดารุสซาลามนั้นมีความแตกต่างกันทุกด้านไม่ว่าจะเป็นด้านคุณสมบัติและที่มา องค์ประกอบ อำนาจหน้าที่ และวาระการดำรงตำแหน่ง เนื่องจากมาเลเซียเป็นประเทศประชาธิปไตยแบบรัฐสภาอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็น

ประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ การปกครองอยู่ในรูปแบบสหพันธรัฐ ซึ่งแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 13 รัฐ โครงสร้างระบบรัฐสภาเป็นแบบสภาคู่ ภายใต้มาตรา 44 อำนาจในการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเป็นขององค์กรรัฐสภา และผู้ใช้อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็คือฝ่ายนิติบัญญัติ ภายใต้มาตรา 66 (1) อำนาจทางการเมืองจะอยู่กับเดวัน รักยัต หรือสภาผู้แทนราษฎร ในขณะที่ เดวัน เนการา หรือวุฒิสภา มีอำนาจยับยั้งกฎหมายต่างๆ ได้ เพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน

ผู้มีอำนาจขอเสนอให้ยุบสภาคือนายกรัฐมนตรี และผู้มีอำนาจให้ยุบรัฐสภาของมาเลเซีย คือสมเด็จพระราชาธิบดีตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ส่วนองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายรัฐธรรมนูญของมาเลเซียคือ ศาลสูงสุด เนื่องจากรัฐธรรมนูญของมาเลเซียไม่ได้บัญญัติให้มีศาลรัฐธรรมนูญแยกไว้ต่างหาก แต่บัญญัติให้ศาลสูงสุดมีอำนาจทำนองเดียวกับศาลรัฐธรรมนูญ สำหรับเนการาเนการาบริรูเนดารุสซาลามเมืองครวินิจัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในลักษณะองค์คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับมาเลเซียและราชอาณาจักรไทย แต่มีชื่อเรียกที่แตกต่างกันว่า องค์คณะตีความ “Interpretation Tribunal” ซึ่งปรากฏมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2502 จนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยลักษณะขององค์กรเป็นเพียงองค์คณะตีความ ทำให้อำนาจและหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวจึงจำกัดอยู่เพียงการตีความบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเท่านั้น ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 86 แห่งรัฐธรรมนูญเนการาเนการาบริรูเนดารุสซาลามที่ บัญญัติให้อำนาจเฉพาะกษัตริย์แห่งบริรูเนมีอำนาจแต่เพียงผู้เดียวที่จะส่งเรื่องให้องค์คณะตีความพิจารณาบทบัญญัติและปัญหาเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ กรณีนี้รวมถึงกรณีที่คู่ความในคดีหากมีข้อพิพาทเรื่องรัฐธรรมนูญให้ส่งเรื่องร้องเรียนดังกล่าวให้พระมหากษัตริย์แห่งบริรูเนเป็นผู้พิจารณาเพื่อส่งเรื่องร้องเรียนดังกล่าวต่อองค์คณะตีความ องค์คณะตีความรัฐธรรมนูญประกอบด้วย ประธาน (Chairman) 1 คน และ องค์คณะอีก 2 คน ซึ่งแต่งตั้งโดยกษัตริย์แห่งบริรูเน องค์คณะดังกล่าวมีวาระ 10 ปีปฏิบัติหน้าที่ภายใต้กษัตริย์แห่งบริรูเน โดยคำวินิจฉัยขององค์คณะตีความรัฐธรรมนูญมีผลผูกพันทุกองค์กรและให้ถือเป็นที่สุด จะเห็นได้ว่าองค์คณะตีความรัฐธรรมนูญมีลักษณะเป็นเพียงที่ปรึกษาให้แก่พระมหากษัตริย์บริรูเน อำนาจที่แท้จริงยังเป็นของกษัตริย์แห่งบริรูเน กรณีนี้จึงสรุปได้ว่า อำนาจในการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญที่แท้จริงเป็นอำนาจของกษัตริย์ แห่งบริรูเนซึ่งเป็นประมุขแห่งรัฐ (Head of the State) หรือองค์อธิปัตย์ นั่นเอง

สำหรับสถาบันรัฐสภาแห่งเนการาเนการาบริรูเนดารุสซาลามนั้นเป็นสภาเดียว ที่เรียกว่าสถาบันนิติบัญญัติซึ่งเป็นองค์กรหนึ่งในห้าที่อยู่ในสภาที่ปรึกษาขององค์ประมุขของรัฐ มีชื่ออย่างเป็นทางการว่า “สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (Majlis Mesyuarat Negara)” โดยถูกจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1959 (พ.ศ. 2502) ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2011 (พ.ศ. 2554) มาตรา 23 ส่วนสมาชิกสภานิติบัญญัตินั้นจะถูกกำหนดและประกาศในราชกิจจานุเบกษา ตามมาตรา 24(1) และ (2) องค์ประกอบของสมาชิกสภานิติบัญญัติ ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 24 (1) ส่วนประธานสภานิติบัญญัติและรองประธานสภานิติบัญญัตินั้น บัญญัติไว้ในมาตรา 37 และมาตรา 38 ซึ่งปัจจุบันสภานิติบัญญัติบริรูเน (Brunei Legislative Council : Legco) ได้รับการแต่งตั้งโดยกษัตริย์ และพระองค์ทรงเป็นวุฒิสมาชิกโดยตำแหน่ง มีสมาชิก 45 คน และจัดให้มีการประชุมประจำปีในเดือนมีนาคม อำนาจหน้าที่ของสภานิติบัญญัติของเนการาเนการาบริรูเนดารุสซาลาม ได้แก่ การให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติ การคัดค้านไม่รับร่างพระราชบัญญัติ การประกาศใช้กฎหมาย อำนาจที่สงวนไว้

ระเบียบข้อบังคับการประชุม การตั้งกระทู้ของสผู้แทนและสมเด็จพระราชาธิบดีแห่งบรูไนดารุสซาลาม ต่อสมานิติบัญญัติ สามารถกระทำได้อย่างต่อเนื่องตามกฎหมายรัฐธรรมนูญในระหว่างที่เปิดสมัยประชุม เนื่องจากพระองค์เป็นสมาชิกวุฒิสภาโดยตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ เกี่ยวกับวาระของสมานิติบัญญัติ และการยุบสมานิติบัญญัติ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 55 (1) ผู้มีอำนาจเสนอให้ยุบสภาและผู้มีอำนาจ ยุบสภาของเนการาเนการาบรูไนดารุสซาลามคือพระมหากษัตริย์

จากที่กล่าวมาเกี่ยวกับสถาบันรัฐสภาหรือสถาบันฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งของมาเลเซียและ เนการาเนการาบรูไนดารุสซาลาม นั้น พบว่า ทั้งสองประเทศแม้ว่าจะมีรัฐธรรมนูญที่นำหลักการและ รูปแบบของรัฐธรรมนูญมาจากสหราชอาณาจักรทั้งคู่ แต่ด้วยบริบทของระบบรัฐสภาที่แตกต่างกันจึง ทำให้มีที่มาของสถาบันฝ่ายนิติบัญญัติที่แตกต่างกันหลายประการ ในด้านความสัมพันธ์ระหว่าง อำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารตามกฎหมายรัฐธรรมนูญในรูปแบบการปกครองตามระบอบ ประชาธิปไตยของมาเลเซียกับรูปแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของเนการาเนการาบรูไนดารุสซาลามนั้น ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำสูงสุด มาจากหัวหน้าพรรคการเมืองที่สมาชิกได้รับ เลือกเข้ามาลงในสภามากที่สุด ทั้งนี้ สมเด็จพระราชาธิบดี หรือยัง ดี-เปอร์ตวน อากง จะเป็นผู้แต่งตั้ง ผู้ที่จะมาเป็นนายกรัฐมนตรีซึ่งต้องเป็นพลเมืองของสหพันธรัฐโดยกำเนิดเท่านั้น และต้องเป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นายกรัฐมนตรีสามารถแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงสุด ในระบอบราชาธิปไตย รวมทั้งมีหน้าที่ถวายคำแนะนำชี้แจงนโยบายการปกครองและการบริหารรัฐให้แก่ สมเด็จพระราชาธิบดีหรือยัง ดี-เปอร์ตวน อากง ส่วนรองหัวหน้าพรรคจะได้รับตำแหน่งรอง นายกรัฐมนตรีไปด้วย ถือเป็นผู้มีอำนาจรองจากนายกรัฐมนตรีและเป็นผู้ที่สืบทอดอำนาจต่อ จากนายกรัฐมนตรี ภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี มีกลุ่มผู้ทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินคือ คณะรัฐมนตรี โดยมีการเลือกรัฐมนตรีกระทรวงต่างๆ เอาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งด้วยระบบ การเมืองของมาเลเซียที่มีพรรคร่วมรัฐบาลจำนวนมาก อีกทั้งหลายพรรคตั้งขึ้นมาโดยอาศัยเชื้อชาติ ศาสนา ฝ่ายบริหารไม่มีสิทธิที่จะเข้าไปข้องเกี่ยวกับฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายตุลาการของรัฐ การ กำหนดเช่นนี้ก็เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่า หลักการแยกอำนาจได้รับการปฏิบัติตามที่ได้รับการยืนยัน โดยมาตรา 127 ของรัฐธรรมนูญแห่งมาเลเซีย โดยฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ด้านนิติ บัญญัติของมาเลเซียคือรัฐสภา ซึ่งรัฐสภาจะทำหน้าที่พิจารณากฎหมายต่างๆ และทำการแก้ไข กฎหมายที่มีอยู่รวมถึงตรวจสอบนโยบายของรัฐบาล กฎหมายต่างๆ ที่ออกโดยรัฐสภาของมาเลเซีย ดังนั้น อำนาจทางการเมืองจะอยู่กับเดวัน รักยัต หรือสภาผู้แทนราษฎร ในขณะที่อำนาจในการ ตรวจสอบและถ่วงดุลจะเป็นของเดวัน เนการา หรือวุฒิสภา ซึ่งจะมีอำนาจยับยั้งกฎหมายต่างๆ ได้ เพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน

ส่วนเนการาเนการาบรูไนดารุสซาลามนั้น จากการที่เป็นประเทศอันมีพระมหากษัตริย์ใน ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) ดังนั้นในระบอบการปกครองนี้ พระมหากษัตริย์ทรงเป็นองค์ประมุขที่มีพระราชอำนาจและพระบรมเดชานุภาพเด็ดขาดและล้นพ้นแต่ พระองค์เดียวไม่มีข้อจำกัด ทรงเป็นองค์รัฐอธิปัตย์ (sovereign) ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจ บริหาร และอำนาจตุลาการด้วยพระองค์เองโดยลำพัง แม้จะมีสภาที่ปรึกษาทั้งห้าสภาเพื่อให้ คำปรึกษาในแต่ละด้านก็ตาม แต่ท้ายที่สุดแล้วพระบรมราชวินิจฉัยของพระมหากษัตริย์เป็นที่สิ้นสุดใน กิจการทั้งภายในและภายนอก พระบรมราชโองการย่อมมีผลเป็นกฎหมาย ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่าย

นิติบัญญัติและฝ่ายบริหารจึงเป็นหนึ่งเดียว จึงไม่มีระบบการถ่วงดุลอำนาจ ซึ่งปรากฏอยู่ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1959 (พ.ศ. 2502) ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2011 (พ.ศ. 2554) ในหมวดที่ 6 ว่าด้วยขั้นตอนและกระบวนการออกกฎหมายของสภานิติบัญญัติ ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 39 เรื่องอำนาจในการออกกฎหมาย ซึ่งได้กำหนดไว้ว่า “สมเด็จพระสุลต่านและยังดี-เปอร์ตวน จะมีอำนาจในการออกกฎหมายเพื่อความสงบเรียบร้อยความมั่นคงและธรรมาภิบาลของเนการาเนการาบุรูในดารุสซาลาม” องค์การฝ่ายนิติบัญญัติของเนการาเนการาบุรูในดารุสซาลามคือ รัฐสภาหรือสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่มีเพียงวุฒิสภาที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาผ่านร่างกฎหมายที่ต้องได้รับความยินยอมจากสมเด็จพระสุลต่านและยังดี-เปอร์ตวนก่อนแล้วจึงประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ ดังนั้นฝ่ายนิติบัญญัติของเนการาเนการาบุรูในดารุสซาลามจึงไม่มีอำนาจในการถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารเนื่องจากไม่มีการแบ่งแยกอำนาจในระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั่นเอง

จากผลการศึกษาวิจัย พบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารตามกฎหมายรัฐธรรมนูญในรูปแบบการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยของมาเลเซียกับเนการาบุรูในดารุสซาลาม นั้น จากการที่มาเลเซียปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารตามกฎหมายรัฐธรรมนูญในรูปแบบการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยของมาเลเซียจึงมีความสัมพันธ์กันในลักษณะการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน กล่าวคือ ฝ่ายบริหารไม่มีสิทธิที่จะเข้าไปข้องเกี่ยวกับฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายตุลาการของรัฐ ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ด้านนิติบัญญัติของมาเลเซียคือรัฐสภา ซึ่งรัฐสภาจะทำหน้าที่พิจารณากฎหมายต่างๆ และทำการแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่ รวมถึงตรวจสอบนโยบายของรัฐบาล ส่วนความสัมพันธ์ของเนการาเนการาบุรูในดารุสซาลามระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารตามกฎหมายรัฐธรรมนูญในรูปแบบการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยที่ปกครองด้วยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ประมุขหรือกษัตริย์เป็นทั้งผู้ปกครองประเทศ และเป็นผู้นำฝ่ายบริหารคือนายกรัฐมนตรีด้วย อีกทั้งยังทรงเป็นวุฒิสมาชิกโดยตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญดังนั้นความสัมพันธ์จึงเป็นหนึ่งเดียวไม่มีการแบ่งแยกอำนาจบริหารกับอำนาจนิติบัญญัติจึงไม่มีการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจ

## 5. ข้อเสนอแนะ

### 1) ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัย

เพื่อให้รูปแบบการปกครองของราชอาณาจักรไทยเป็นไปตามระบบรัฐสภา และเป็นไปตามหลักการที่นานาประเทศที่มีรูปแบบการปกครอง ซึ่งอยู่ในรูปแบบระบบรัฐสภาเช่นมาเลเซียที่ยึดถือปฏิบัติด้วยระบบรัฐสภาอย่างเคร่งครัด ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังนี้

(1) เสนอให้มีการยกเลิกมาตรา 88 และมาตรา 89 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่บัญญัติให้พรรคการเมืองมีสิทธิเสนอชื่อบุคคลที่สมควรได้รับเลือกจากรัฐสภาเป็นนายกรัฐมนตรีด้วยเหตุผลที่ว่า ผู้วิจัยไม่ต้องการให้บุคคลภายนอกที่ทั้งมิได้เป็นสมาชิกพรรคการเมือง หัวหน้าพรรคการเมือง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกต่อไป ทั้งนี้เพื่อให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบันเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น

(2) เพื่อให้สอดคล้องกับข้อเสนอแนะข้อที่ (1) ผู้วิจัยขอเสนอแนะต่อไปว่า เห็นควรตัดออกซึ่งอำนาจของวุฒิสภามีให้อำนาจเลือกนายกรัฐมนตรีในรัฐสภาอีก และการเลือกนายกรัฐมนตรี

บัณฑิตศึกษาปริทรรศน์ วิทยาลัยสงฆ์นครสวรรค์ ปีที่ 10 ฉบับที่ 2 พฤษภาคม-สิงหาคม 2565

ต้องกระทำโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 159 เท่านั้น ผู้วิจัยจึงเสนอแนะให้ยกเลิกมาตรา 272 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

## 2) ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

จากการศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองของมาเลเซีย กับเนการาเนการาบริรูไนดารุสซาลามดังที่ได้กล่าวในรายละเอียดมาแล้วข้างต้น ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเพื่อให้เป็นแนวทางในการดำเนินงานศึกษาวิจัยในครั้งต่อไป ควรมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับ สถาบันตุลาการ และสถาบันการคลังซึ่งเป็นสถาบันภายในของรัฐที่สำคัญของทั้งสองประเทศ

## เอกสารอ้างอิง

- นิขานท์ สิงห์พุทธางกูร. (20 กรกฎาคม 2556) “ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช หลักศาสนาอิสลามกับการบริหารประเทศบริรูไนดารุสซาลาม”. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://prachatai.com/journal/2013/07/47797> [26 กรกฎาคม 2563].
- นิอับลูรากีบ บินนิฮัสซัน. “โครงสร้างการเมืองการปกครองกลุ่มผู้นำทาง การเมืองของรัฐกลันตัน รัฐตรังกานูและเปรักของประเทศมาเลเซียกับอิทธิพลที่มีต่อจังหวัดชายแดนภาคใต้”.
- รายงานงานวิจัย. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2552.
- วิชญ์ เครื่องงาม. **กฎหมายรัฐธรรมนูญ**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์, 2530.
- รัฐธรรมนูญสหพันธรัฐมาเลเซีย พ.ศ. 2500 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2553. พฤศจิกายน 2553.
- หยุด แสงอุทัย. **หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538.
- Andrew Heywood. **Politics**. New York : Palgrave Macmillan, 2007.
- Mohd Jamil Al-Sufri. **Tarsilah Brunei : The Early History of Brunei Up to 1432 AD**. edited and translated by Awang Haji Mohamad Amin bin Hassan, (Bandar Seri Begawan : Brunei History Centre, 2000.
- Reginald Hugh Hickling. **An Introduction to the Federal Constitution**. Ibid., pp. 71-72.
- Federal Constitution. Kuala Lumpur : Percetakan Nasional Malaysia Berhad, 2010.