

สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญ

Political Institution and Constitutional

สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญ
Political Institution and Constitutional

กัณฑ์พัฒน์ ชนะบุญ

 สำนักพิมพ์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2565

กัณฑ์พัฒนา ชนະบุญ

สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญ / กัณฑ์พัฒนา ชนະบุญ

1. รัฐธรรมนูญ. 2. รัฐธรรมนูญ -- ไทย. 3. สถาบันการเมือง. 4. สถาบันการเมือง -- ไทย.
5. ไทย -- การเมืองและการปกครอง.

342.0209593

ISBN (e-book) 978-974-03-4187-1

สพจ. 2581



สรรคุณคำวิชาการ สู่สังคม
Knowledge to All
www.cupress.chula.ac.th

สิทธิในการผลิตและพิมพ์หนังสือเล่มนี้เป็นของสำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยแต่ผู้เดียว

การผลิตและการลอกเลียนหนังสือเล่มนี้ไม่ว่ารูปแบบใดทั้งสิ้น

ต้องได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากสำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จัดทำโดย สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2565

www.cupress.chula.ac.th [CUB6509-001K]

โทร. 0-2218-3562-3

บรรณาธิการอำนวยการ : นางอรทัย นันทนาดิษฐ์ ศาสตราจารย์ ดร.อรรณพ หาญสืบสาย

กองบรรณาธิการฝ่ายวิชาการ : ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.ปิยนดา บุนนาค รองศาสตราจารย์ ดร.พิมพ์พันธุ์ เดชะคุปต์
รองศาสตราจารย์ นายแพทย์วิชญ์ พันธุ์เจริญ รองศาสตราจารย์ ดร.วิมลวรรณ พิมพ์พันธุ์

ผู้ประสานงาน : วาสนา ขำเซ็น

พิสูจน์อักษร : ทศนีย์ ผิวขำ

ออกแบบปกและรูปเล่ม : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สั่งซื้อได้ที่ : ศูนย์หนังสือแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ถนนพญาไท เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330

<http://www.chulabook.com>

โทร. 08-6323-3703-4

customer@cubook.chula.ac.th, info@cubook.chula.ac.th

Apps: CU-eBook Store

คำนำ

ตำราเรื่อง สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญ เป็นรายวิชาที่ใช้ศึกษาในระดับปริญญาตรีและสำหรับผู้สนใจทั่วไป ซึ่งได้เรียบเรียงเนื้อหาขึ้นเพื่อใช้บรรยายและอธิบายในชั้นเรียนสำหรับนักศึกษา อันมุ่งเน้นให้ผู้เรียนมีความรู้ความเข้าใจและทักษะทางด้านสถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญได้อย่างชัดเจนขึ้น โดยเนื้อหาบางส่วนเรียบเรียงจากประสบการณ์จากการสอนของผู้เขียนและจากการตั้งคำถามของนักศึกษาในชั้นเรียนด้วย อีกทั้งผู้เขียนยังได้ค้นคว้าจากหนังสือ ตำรา เอกสารวิชาการของนักวิชาการที่เชี่ยวชาญในด้านรัฐธรรมนูญ นิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ และประวัติศาสตร์ เพื่อเป็นข้อมูลต่อการเรียบเรียงเอกสารตำราเล่มนี้ให้มีความหนักแน่นในเนื้อหาด้วย

สุดท้ายผู้เขียนขอขอบพระคุณคณาจารย์ทุกท่านที่เป็นอาจารย์ของผู้สอนทั้งโดยตรงและโดยอ้อม และนักศึกษาทุกคนที่ให้คำแนะนำเพื่อให้เอกสารตำราฉบับนี้เสร็จสิ้นด้วยดี โดยเฉพาะสำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่อนุเคราะห์การจัดพิมพ์ครั้งนี้

กันตพัฒน์ ชนะบุญ

พฤษภาคม 2565

สารบัญ

หน้า

คำนำ

สารบัญ

สารบัญตาราง

สารบัญผังภาพ

บทที่ 1 บทนำ	1
ข้อวิจารณ์ทั่วไปเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ	1
รัฐธรรมนูญในทางรัฐศาสตร์	6
รัฐธรรมนูญในทางกฎหมาย	7
รัฐธรรมนูญว่าด้วยสัญลักษณ์ทางการปกครอง	8
รัฐธรรมนูญว่าด้วยสัญลักษณ์ของประชาธิปไตย	11
รัฐธรรมนูญกับเผด็จการ	15
รัฐธรรมนูญกับสถาบันการเมือง	19
ประโยชน์การมีรัฐธรรมนูญของประเทศ	21
สรุป	23
คำถามท้ายบท	24
บทที่ 2 หลักการของรัฐธรรมนูญทั่วไป	25
ความหมายของรัฐธรรมนูญ	25
ประเภทของรัฐธรรมนูญ	28
กำเนิดของรัฐธรรมนูญ	31
อำนาจในการให้มีรัฐธรรมนูญ	33
โครงสร้างของรัฐธรรมนูญ	35
แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม	37

รัฐธรรมนูญกับทฤษฎีการแบ่งอำนาจ.....	42
รัฐธรรมนูญในเชิงปริมาณ	44
สรุป	48
คำถามท้ายบท	49
 บทที่ 3 รัฐ การปกครองและอำนาจอธิปไตย	51
ทำไมต้องศึกษารัฐ	51
ความหมายของรัฐและชาติ	57
ทฤษฎีกำเนิดรัฐ	60
รูปแบบของรัฐ	62
รัฐบาล	64
อำนาจอธิปไตย	68
สรุป	73
คำถามท้ายบท	74
 บทที่ 4 หลักการแบ่งอำนาจ : สถาบันนิติบัญญัติ สถาบันบริหาร	75
และสถาบันตุลาการ	
หลักการแบ่งอำนาจ : อำนาจนิตบัญญัติ อำนาจบริหาร	75
และอำนาจตุลาการ	
ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันนิติบัญญัติกับสถาบันบริหาร	78
และสถาบันตุลาการ	
สถาบันนิติบัญญัติ	78
สถาบันบริหาร	97
สถาบันตุลาการ	107
สรุป	112
คำถามท้ายบท	114

บทที่ 5 ประชาธิปไตยกับรัฐธรรมนูญ	115
ประชาธิปไตย	115
หลักประชาธิปไตยในรัฐธรรมนูญ	118
รัฐธรรมนูญไทยกับการกำเนิดประชาธิปไตย	134
สรุป	139
คำถามท้ายบท	140
บทที่ 6 รัฐธรรมนูญกับสถาบันพระมหากษัตริย์	141
การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์	141
ทรงเป็นประมุข	
พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ	143
1. พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ก่อนการปกครอง	144
ระบอบประชาธิปไตย	
2. พระราชอำนาจภายใต้รัฐธรรมนูญในการปกครอง	148
ระบอบประชาธิปไตย	
สรุป	154
คำถามท้ายบท	155
บทที่ 7 บทสรุป	157
ความรู้ทั่วไปของรัฐธรรมนูญไทย	157
พัฒนาการทางการเมืองกับรัฐธรรมนูญไทย	163
สรุป	188
คำถามท้ายบท	189
บรรณานุกรม	191
ประวัติผู้เขียน	199

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1	จำนวนรัฐธรรมนูญไทยฉบับแรกถึงฉบับที่ 20	45
ตารางที่ 2	ความแตกต่างระหว่างรัฐกับรัฐบาล	65
ตารางที่ 3	รัฐธรรมนูญที่กำหนดโครงสร้างรัฐสภาแบบสภาเดียวของไทย	81
ตารางที่ 4	รัฐธรรมนูญที่กำหนดโครงสร้างรัฐสภาแบบสภาคู่ของไทย	86
ตารางที่ 5	หลักอำนาจสูงสุดเป็นของประชาชนในรัฐธรรมนูญไทย	120
ตารางที่ 6	หลักสิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชนใน รัฐธรรมนูญไทย	123
ตารางที่ 7	รัฐธรรมนูญที่ผ่านกระบวนการร่างโดยกรรมการร่างกับ รัฐธรรมนูญหลังยึดอำนาจ	161

สารบัญผังภาพ

หน้า

ภาพ ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข	153
--	-----



บทที่ 1

บทนำ

ความคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญได้กลายเป็นสายธารของระบอบประชาธิปไตย และแพร่หลายจากตะวันตกสู่ประเทศต่าง ๆ แม้แต่ประเทศที่ปกครองด้วยระบอบการปกครองอื่นยังมิต้องสงสัย หากเพียงว่าการมีรัฐธรรมนูญย่อมมีเนื้อหาสาระที่เหมือนกันและต่างกันในหลักการ และอาจจะมี ความแตกต่างไม่มากนักน้อยในการบังคับใช้ในแต่ละประเทศ แน่นนอนการมีรัฐธรรมนูญสำหรับบางประเทศย่อมเป็นกติกาสูงสุดของประเทศ หากแต่บางประเทศกลับมองรัฐธรรมนูญเป็นเพียงกฎหมายพื้นฐานที่ใช้เสมือนเป็นกฎหมายทั่วไปเท่านั้น เช่นเดียวกันไม่ว่าจะมองมุมไหน การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญย่อมเกิดขึ้นเสมอทั้งในภาวะความสงบของประเทศหรือเกิดความขัดแย้งทางการเมืองในประเทศหรือระหว่างประเทศ ย่อมมีผลต่อการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญได้เช่นเดียวกัน ดังนั้นในบทนี้จึงขอกล่าวและพิจารณาถึงกรอบความคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญทั่ว ๆ ไปเสียก่อน เพื่อกระตุ้นให้เกิดข้อสงสัยในการศึกษาในหัวข้อต่อไปตามลำดับ

ข้อวิจารณ์ทั่วไปเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ

เมื่อคำว่ารัฐธรรมนูญได้กลายเป็นสัญลักษณ์หรือเครื่องมือและระเบียบแห่งอำนาจสูงสุดของรัฐ และเป็นสัญลักษณ์ที่กำหนดให้เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศนั้น ย่อมเป็นเรื่องที่ทุกประเทศต่างให้ความสำคัญและตระหนักดี ทั้งนี้ ด้วยเพราะรัฐธรรมนูญจะส่งผลให้ชีวิต สิทธิ เสรีภาพและทรัพย์สินของประชาชนได้รับการปกป้องคุ้มครองจากรัฐ ตลอดจนรัฐธรรมนูญยังเป็นกติกาให้รัฐบาลนำมาเป็นทิศทางและนโยบายในการสร้าง “ความก้าวหน้าวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี

พลังทางเศรษฐกิจ การพัฒนาทางวัฒนธรรมและความกินดีอยู่ดีของมนุษย์”¹ กล่าวคือ หลักการของรัฐธรรมนูญได้กลายเป็นหลักประกันคุณภาพชีวิตของประชาชนให้อยู่ดีมีสุขตราบเท่าที่อาศัยอยู่ในรัฐ ซึ่งเปรียบเสมือนกับกำแพงที่ก่อด้วยก้อนอิฐที่ละก้อนและค่อยก่อตัวขึ้นเป็นชั้น ๆ กลายเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นขึ้น

อย่างไรก็ดี ประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยได้ถือเอารัฐธรรมนูญเป็นทั้งสัญลักษณ์และเครื่องมือเพื่อสร้างหลักประกันในด้านต่าง ๆ แก่ประชาชน บุคคลและกลุ่มบุคคลเป็นสำคัญ ทั้งนี้ทุกคนไม่ว่าจะประกอบอาชีพอะไรจะต้องให้ความเคารพและปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญของประเทศ อันเป็นการแสดงเจตนารมณ์ของตนเองในการยอมรับถึงการกระทำของตนเองว่าไม่ละเมิดต่อรัฐธรรมนูญของประเทศ แต่หากถือทิวี่ว่ามีรัฐธรรมนูญแล้วประเทศจะเป็นประชาธิปไตยก็คงเป็นสิ่งที่ไม่ถูกเสมอไปนัก เพราะบางประเทศที่ปกครองโดยเผด็จการก็มีรัฐธรรมนูญ หากแต่ใช้เป็นเครื่องมือในการสั่งการหรือรองรับอำนาจผู้นำเผด็จการเท่านั้น ดังที่ ปรีดี พนมยงค์ ได้กล่าวเพื่อชี้ให้เห็นเป็นหลักการว่า

“ถ้ารัฐธรรมนูญฉบับใดให้ถือนติปวงชนเป็นใหญ่และให้สิทธิของมนุษย์ชนแก่ประชาชน รัฐธรรมนูญนั้นก็เป็นประชาธิปไตย ถ้ารัฐธรรมนูญฉบับใดถือตามความเห็นชอบของอภิสิทธิ์ชนและจำกัดสิทธิมนุษยชนที่ประชาชนพึงมีได้ รัฐธรรมนูญนั้นก็ไม่ใช่ประชาธิปไตย”²

หากกล่าวว่า การมีรัฐธรรมนูญถือเป็นจุดเริ่มต้นของการปกครองระบอบประชาธิปไตยก็คงจะไม่แปลกนัก ด้วยเพราะกระแสนิยมรัฐธรรมนูญได้เป็นส่วนสำคัญที่จะส่งผลให้การใช้อำนาจอย่างจำกัดของผู้ปกครองเป็นไปตามมติของคนส่วนใหญ่ในประเทศ ดังนั้นจุดเริ่มของการมีรัฐธรรมนูญจะต้องมีกระบวนการ

¹Elliot Bulmer, *What is a Constitution? Principles and Concepts* (Stockholm Sweden: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), 2017), p. 13.

²ปรีดี พนมยงค์, *แนวความคิดประชาธิปไตยของ ปรีดี พนมยงค์*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สุภาพไพ, 2552), หน้า. 350.

ร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการ และมอบให้ประชาชนเห็นชอบสู่การนำไป
กลั่นกรองในสภานิติบัญญัติและนำเสนอขึ้นให้ประมุขแห่งรัฐลงนามประกาศบังคับ
ใช้ต่อไป

ดังนั้นหากพิจารณาถึงรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้บังคับอยู่นั้น เราจะ
ทราบได้อย่างไรว่ารัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่มีความเป็นประชาธิปไตยหรือ
เป็นเผด็จการ โดยคำถามที่ตั้งไว้เบื้องต้นเพื่อชวนให้หาคำตอบคือ

1. ทุกประเทศจำเป็นต้องมีรัฐธรรมนูญหรือไม่
2. ประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยจำเป็นต้องมีรัฐธรรมนูญหรือไม่
3. ประเทศที่มีรัฐธรรมนูญปกครองประเทศถือว่ามีความเป็นประชาธิปไตยหรือไม่
4. การกำหนดให้มีรัฐธรรมนูญแบบประชาธิปไตยกับแบบเผด็จการอันไหนทำได้ง่ายกว่าหรือยากกว่า

การตอบคำถามข้างต้นดูเหมือนจะง่ายในตอบ หากแต่จะตอบอย่างไร
ให้มีหลักการที่น่าเชื่อถือ และเป็นคำตอบที่ไม่เอนเอียงเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง
มากจนเกินไปนั้นควรเป็นประเด็นที่สำคัญ ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญมีทั้งข้อดีและ
ข้อเสียเมื่อนำไปประกาศใช้ อีกทั้งการจะเหมารวมว่า เพราะรัฐธรรมนูญ
แบบเดียวกันสามารถนำไปใช้ได้กับทุกประเทศ ย่อมถือเป็นการเข้าใจที่
คลาดเคลื่อน หากแต่การมีรัฐธรรมนูญและนำไปใช้อยู่ขึ้นอยู่กับความแตกต่าง
ด้านบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมทางการเมืองของ
ประเทศนั้น ๆ เป็นสำคัญ เช่น ประเทศจีนกับสหรัฐอเมริกาย่อมมีรัฐธรรมนูญ
ที่แตกต่างกันในเนื้อหาและรายละเอียด หรือรัฐธรรมนูญของไทยกับรัฐธรรมนูญ
แบบจารีตของอังกฤษย่อมมีความแตกต่างกัน ถึงแม้เนื้อหาบางประเด็น
ของรัฐธรรมนูญทั้งสองประเทศดังกล่าวจะมีลักษณะที่เหมือนกันก็อาจจะมี
ความแตกต่างกันในปฏิบัติเช่นกัน

กระนั้นก็ดี หลักการรัฐธรรมนูญที่สำคัญที่ทุกประเทศต้องมีและจำเป็นสำหรับประชาชนในประเทศ นั่นก็คือ การกำหนดให้มีรัฐธรรมนูญที่สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างแท้จริงและเป็นที่ยอมรับทั่วไปทั้งในประเทศและต่างประเทศด้วย ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญต้องกำหนดหลักประกันว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้กว้างที่สุด กล่าวคือ การปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น รัฐธรรมนูญย่อมคุ้มครองและกำหนดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้อย่างกว้างและชัดเจน โดยไม่มีการออกกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพ และจะมีไม่การออกกฎหมายใดของผู้มีอำนาจเพื่ออ้างสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้บรรลุเป้าหมายของตน

2. รัฐธรรมนูญต้องกำหนดหลักการแบ่งแยกอำนาจเพื่อป้องกันการผูกขาดอำนาจขององค์กรหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ทั้งนี้เพื่อเป็นการกำหนดบทบาทหน้าที่ของสถาบันการเมืองให้มีความชัดเจน ไม่มีการใช้อำนาจหน้าที่ก้าวล้ำและแทรกแซงกันและกันได้ หากแต่ละสถาบันการเมืองสามารถถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่กันและกันได้ภายใต้ข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญ เช่น การออกกฎหมาย การกลั่นกรองกฎหมาย การตั้งกระทู้ถาม การขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจของฝ่ายนิติบัญญัติ หรือการเสนองบประมาณประจำปีและการยุบสภาของฝ่ายบริหาร

3. รัฐธรรมนูญต้องกำหนดหลักการควบคุมอำนาจของฝ่ายบริหารไม่ให้มีอำนาจมากเกินไป ที่กำหนดเช่นนี้ก็เพื่อป้องกันการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารไม่ใช้อำนาจในตำแหน่งและหน้าที่เข้าไปแสวงหาประโยชน์จากรัฐหรือหน่วยงานราชการด้วยการแก้ไขกฎหมายหรือคุกคามและแทรกแซงงานในหน้าที่ของข้าราชการประจำหรือเข้าไปก้าวล้ำอำนาจหน้าที่ในฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ หรือองค์กรที่มีบทบาทในการจัดการเลือกตั้งเพื่อให้ตนและกลุ่มพวกพ้องได้ประโยชน์จากรัฐ เช่น การแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการสัมปทานกิจการของรัฐ การแก้ไขกฎหมายว่าด้วยที่มาของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

การแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญเพื่อไม่ให้มีการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งผู้นำฝ่ายบริหารหรือประมุขประเทศ

คำว่า รัฐธรรมนูญ ในภาษาฝรั่งเศสใช้ว่า “la Constitution”³ และในภาษาอังกฤษใช้คำว่า “Constitution” ที่แปลได้ว่าเป็นชุดของกฎหมายพื้นฐานที่เป็นศูนย์รวมของสถาบัน อำนาจและหน้าที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ”⁴ ซึ่งความคิดดังกล่าวบ่งชี้ได้ว่ารัฐธรรมนูญเป็นแม่บทของกฎหมายพื้นฐานทั้งหลายที่นำไปสู่การกำหนดโครงสร้างขององค์กรของรัฐ หรือหากพิจารณาในแง่รัฐศาสตร์แล้ว รัฐธรรมนูญเป็นกฎของเกมการเมืองที่ใครก็มีสิทธิทางการเมืองที่จะเล่นเกมว่าใครมีสิทธิและเสรีภาพในการออกเสียงบ้าง ใครมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองบ้างหรือใครมีสิทธิที่จะเข้าไปใช้อำนาจรัฐ

ดังนั้นรัฐธรรมนูญจึงถือเป็นกฎหมายขั้นมูลฐาน (Fundamental Law) ซึ่งกฎหมายอื่นใดจะขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไม่ได้ แต่ก็มีข้อสังเกตว่ากฎหมายขั้นมูลฐานเสมือนเป็นกฎหมายพื้นฐาน (Basic Law) ที่มีการประกาศใช้เป็นกฎหมายปกครองในบางประเทศอันเป็นคุณลักษณะเฉพาะสำหรับบางประเทศที่มีความเคร่งครัดด้านศาสนาและสามารถกำหนดให้กฎหมายปกครองสูงสุดให้มีเนื้อหาสอดคล้องกับหลักคำสอนของศาสนาได้ เช่น ประเทศซาอุดีอาระเบีย เช่นนั้นแล้วรัฐธรรมนูญนอกจากจะเป็นกฎหมายสูงสุดแล้วยังเป็นเครื่องมือสำคัญในการอำนวยความสะดวกให้บรรลุปเป้าหมายตามที่ถูกปกครองต้องการไม่ว่าจะเป็นการปกครองในรูปแบบใด เพราะรัฐธรรมนูญเป็นข้อบัญญัติที่ระบุถึง สิทธิ อำนาจ หน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครอง หรือรัฐกับประชาชน

³เกรียงศักดิ์ เจริญธนาวัฒน์, *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วย รัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย*, พิมพ์ครั้งที่ 8 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2559), หน้า 89.

⁴Kenneth Newton and Jan W. Van Deth, *Foundations of Comparative Politics* (New York: Cambridge University Press, 2010), p. 71.

รัฐธรรมนูญในทางรัฐศาสตร์

การศึกษารัฐธรรมนูญในทางรัฐศาสตร์มีความเกี่ยวข้องและสัมพันธ์กันในเนื้อหาอย่างยากที่แยกออกจากกัน ทั้งนี้เพราะการศึกษารัฐศาสตร์เป็นการกล่าวถึงรัฐคืออะไร มีความสำคัญอย่างไร ถือกำเนิดขึ้นมาอย่างไร องค์ประกอบของรัฐมีอะไร มีรูปแบบของรัฐเป็นอย่างไร ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนเป็นอย่างไร และท้ายสุดรัฐสิ้นสุดลงได้อย่างไร ขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญนั้นก็จะเป็นการศึกษาและอธิบายถึงสถานะของรัฐที่เป็นเอกราช อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจที่ถูกใช้โดยใคร การแบ่งแยกอำนาจและถ่วงดุลตรวจสอบกันและกันอย่างไร การกำหนดขอบเขตอำนาจระหว่างสถาบันการเมืองหรือองค์กรต่าง ๆ รวมถึงการมีพรรคการเมืองและการเลือกตั้งหรือไม่อย่างไร ตลอดจนพฤติกรรมทางการเมืองของผู้ปกครองกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นอย่างไร

ดังนั้นรัฐธรรมนูญย่อมมีที่มาจากระบบเมืองของประเทศนั้น ๆ ที่จะส่งผลให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญเป็นการชั่วคราวหรือถาวรก็ได้ หรือมีการถกเถียงกันว่ารัฐธรรมนูญฉบับนั้น ๆ มีการกำหนดหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากน้อยเพียงไร กล่าวคือ ในรัฐธรรมนูญได้เชื่อมโยงถึงความ เป็นรัฐหรือสถานะของรัฐ รูปแบบของรัฐ สถาบันการเมืองและองค์กรอิสระต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจระหว่างกันอย่างไร นั้นหมายความว่า รัฐธรรมนูญเป็นสัญลักษณ์ที่จะบ่งบอกถึงการแสดงออกทางพฤติกรรมทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของผู้ปกครองกับประชาชนและองค์กรต่าง ๆ ว่าเป็นอย่างไร เช่น ผู้ปกครองมีแนวโน้มใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการรักษาอำนาจและสืบทอดอำนาจทางการเมืองหรือไม่ หรือประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพในการแสดงออกและมีส่วนร่วมทางการเมืองมากน้อยอย่างไร หรือในกรณี ที่ผู้ปกครองเป็นเผด็จการจะมีส่งผลให้ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพในการต่อต้าน กับเผด็จการอย่างไร

อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญในทางการเมืองหรือรัฐศาสตร์จะเป็นอย่างไรนั้น ให้พิจารณาว่ารัฐธรรมนูญมีส่วนในการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจนกลาย พัฒนาการทางการเมืองอย่างไร กล่าวคือ การกำเนิดและสิ้นสุดของรัฐธรรมนูญ ทำให้การเมืองของประเทศเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีหรือแย่ลงอย่างไร

รัฐธรรมนูญในทางรัฐศาสตร์

1. ข้อเท็จจริงและปรากฏการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นนำไปสู่รัฐธรรมนูญ
2. พฤติกรรมทางการเมืองของประชาชนที่มีต่อผู้ปกครอง
3. พฤติกรรมทางการเมืองของผู้ปกครองที่มีต่อประชาชน
4. สิทธิและเสรีภาพในการแสดงออกของประชาชน
5. การถ่วงดุลอำนาจทางการเมืองโดยองค์กรต่าง ๆ

รัฐธรรมนูญในทางกฎหมาย

การศึกษารัฐธรรมนูญในทางกฎหมายหรือในทางนิติศาสตร์มีความเกี่ยวข้องหรือสัมพันธ์กันในหลักการและเนื้อหาตรงที่หลักการของการศึกษาด้านนิติศาสตร์ จะเน้นความถูกต้องและความไม่ถูกต้องหรือความถูกและความผิดในเรื่องที่มีการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร และมีการบัญญัติไว้ว่าสิ่งที่กระทำได้และกระทำไม่ได้ และหากฝ่าฝืนจะได้รับโทษอย่างไร กล่าวคือ การศึกษารัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นกฎหมายเป็นการกล่าวถึงกฎเกณฑ์และข้อตกลงที่มีการกำหนดไว้เป็นเอกสารแน่นอนที่เป็นลายลักษณ์อักษรที่บุคคลใด ๆ ไม่สามารถล่วงละเมิดกันและกันได้อย่างเสรี อีกทั้งยังเป็นการศึกษารายละเอียดเนื้อหาของรัฐธรรมนูญเป็นรายมาตราว่ามีประเด็นและเรื่องใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้หรือไม่ได้บัญญัติไว้ และการบัญญัติกับไม่บัญญัติไว้ย่อมนำไปสู่การตีความให้มีผลต่อการปฏิบัติและยอมรับในข้อกำหนดนั้น ๆ แตกต่างกันได้

ดังนั้นเมื่อประเทศมีรัฐธรรมนูญประกาศใช้บังคับแล้ว ย่อมถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศที่กำหนดหรือบัญญัติขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ปกครอง สถาบันทางการเมือง องค์การอิสระต่าง ๆ รวมถึงประชาชนทั้งหลายว่า ควรจะปฏิบัติตนอย่างไรภายใต้ขอบเขต อำนาจและหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ อีกทั้งหากองค์กรใด บุคคลกลุ่มใดใช้อำนาจออกกฎหมายขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญนั้นย่อมถือกฎหมายฉบับนั้น ๆ ไม่ได้ประกาศใช้ได้

นอกจากนี้ การร่างรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับเพื่อให้ถูกนำไปประกาศใช้เป็นกฎหมายสูงสุดนั้น ภาษาและถ้อยคำที่เป็นทางการหรือเป็นภาษาวิชาการทางกฎหมายก็ต้องระมัดระวัง เพื่อไม่ให้เกิดการตีความเป็นอย่างอื่นได้ ดังนั้น การเขียนรัฐธรรมนูญในเชิงกฎหมายแล้วต้องให้เข้าใจง่ายเป็นดีที่สุด หากแต่โดยทั่วไปแล้วรัฐธรรมนูญจะกำหนดสถานะของรัฐธรรมนูญว่าเป็นกฎหมายสูงสุดไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจนอยู่แล้วก็ตาม

รัฐธรรมนูญในทางกฎหมาย

- มาตรา 1 ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักร
- มาตรา 2 ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
- มาตรา 3 อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย
- มาตรา 4 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาค
- มาตรา 5 ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิด เพศหรือศาสนาใด
- มาตรา 6 รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ
- มาตรา 7 ไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับกรณีใด

รัฐธรรมนูญว่าด้วยสัญลักษณ์ทางการปกครอง

หลักการทั่วไปเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ ได้พิจารณารัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นเครื่องมือของระบอบประชาธิปไตยมากกว่าจะพิจารณาในหลักการปกครอง ถึงแม้ว่าหลักการปกครองจะเป็นส่วนหนึ่งของระบอบประชาธิปไตย แต่โดยกรอบความคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยหลักประกันในเรื่องต่าง ๆ ของ

ประชาชนแล้ว การพิจารณารัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นเครื่องมือทางการปกครองนั้นก็ถือเป็นประเด็นที่สำคัญเช่นกัน ทั้งนี้ด้วยเหตุผลที่ว่าหากยึดระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองของประเทศนั้น ๆ และมีรัฐธรรมนูญประกอบขึ้นเป็นสัญลักษณ์แห่งความเป็นประชาธิปไตย ก็เชื่อว่าจะเป็นเรื่องที่ถูกต้องเสมอไปในทางปฏิบัติ ทั้งนี้ด้วยเพราะสถานการณ์ทางการเมืองและสังคมได้มีการเรียกร้องความเป็นประชาธิปไตยและขอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญอย่างเนื่อง ๆ ไม่ว่าจะเป็นประเทศไทยหรือประเทศอื่น ๆ เช่น เมียนมา กัมพูชา และจีน

เมื่อเกิดคำถามว่า ทำไมรัฐธรรมนูญที่เป็นสัญลักษณ์ของระบอบประชาธิปไตยยังไม่มีผลลงตัวในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย ทั้งในรูปแบบการปกครองแบบรัฐสภาและรูปแบบการปกครองแบบประธานาธิบดี หรือรูปแบบกึ่งประธานาธิบดี

คำตอบต่อคำถามข้างต้น ย่อมพิจารณาจากระบบการปกครองและระบบการเมือง ระบบเศรษฐกิจและระบบสังคมของประเทศนั้น ๆ ประกอบในการอธิบายด้วย นั่นก็คือ บางประเทศในระบบโลกใ้ว่าจะปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยล้วน หากแต่ยังมีกลุ่มประเทศที่ปกครองด้วยระบอบคอมมิวนิสต์ที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญเป็นหลักการปกครองในประเทศด้วย เช่น จีน คิวบา เวียดนาม ลาว และเกาหลีเหนือ จากกรณีประเทศดังกล่าวอะไรคือประเด็นที่ทำให้ประเทศระบอบคอมมิวนิสต์ต้องประกาศใช้รัฐธรรมนูญในประเทศทั้ง ๆ ที่กรอบความคิดของระบอบคอมมิวนิสต์นิยามเน้นรวมศูนย์อำนาจไว้ส่วนกลางและมีการจัดสรรรายได้ไว้ที่รัฐ ขาวนาและบุคคลเท่านั้น นั่นหมายความว่า รัฐธรรมนูญในกลุ่มประเทศดังกล่าวอาจเป็นสัญลักษณ์ทางการปกครองเพื่อส่งเสริมอำนาจอิทธิพลและการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญให้มีความมั่นคงและความมั่งคั่งแก่กลุ่มบุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์และประเทศ ซึ่งก็สามารถส่งเสริมหลักความเป็นประชาธิปไตยในมุมมองภายใต้หลักการปกครองของประเทศนั้น ๆ ได้เช่นเดียวกัน แต่เมื่อเทียบกับความเป็นอยู่ของประชาชนแล้วความมั่นคงและมั่งคั่ง

ยังมีความสำคัญมากกว่าสิทธิเสรีภาพทางการเมืองและความยากจนของประชาชน

กรณีดังกล่าวพิจารณาจากประเทศคิวบาที่มีความพยายามในการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับ 1976 ในเรื่อง “การยอมรับสิทธิในการครอบครองทรัพย์สินของเอกชน”⁵ โดยถือว่าเป็นครั้งแรกที่คิวบายอมรับสิทธิด้านทรัพย์สินของเอกชนจากเดิมที่ยอมรับเฉพาะกลุ่มรัฐ ชาวนาและบุคคล

นอกจากนี้ ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ก็ถือเป็นอีกอุดมการณ์ทางการเมืองหนึ่งที่ยังมีอยู่ในระบบโลกในปัจจุบันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญในประเทศเช่นบรูไน คูเวตและกาตาร์ โดยลักษณะทั่วไปการพิจารณารัฐธรรมนูญของประเทศข้างต้น จะพิจารณาจากปัจจัยด้านประมุขประเทศเป็นสำคัญ คือพระมหากษัตริย์ที่ทรงสืบราชสันตติวงศ์จากรุ่นสู่รุ่น และปัจจัยด้านการบริหารและปกครองประเทศที่ต้องมีสภาหรือองค์กรบริหารประเทศที่คอยช่วยและสนับสนุนการบริหารและปกครองประเทศของประมุขประเทศ ซึ่งประเทศที่ปกครองด้วยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และมีรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือทางการเมืองและการปกครองและบริหารประเทศนั้น ถือว่าไม่ใช่เรื่องผิดปกติใด ๆ ทั้งนี้เหตุผลอาจเป็นเพราะกระแสรัฐธรรมนูญนิยมจากระบอบประชาธิปไตยได้แพร่เข้าไปสู่การเมืองการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จากเดิมที่ปกครองแบบเคร่งครัดก็ปรับเปลี่ยนให้ทันสมัยและยืดหยุ่น และเป็นการผ่อนคลายบรรยากาศทางการเมืองให้แก่ประชาชนด้วย แต่ทั้งนี้ข้อพิจารณาอีกประเด็นคือการนับถือศาสนาอิสลามกับการเมืองการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญนิยมนั้น มีความลงตัวมากน้อยอย่างไรเมื่อเทียบกับรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งประเด็นนี้สามารถศึกษาและค้นคว้าข้อมูลจากประเทศซาอุดีอาระเบียและสหรัฐอเมริกาหรับเอมิเรตส์

⁵ดูรายละเอียด www.reuters.com/article/us-cuba-politics/communist-run-cuba-to-recognize-private-property-in-new-constitution-idUSKBN1K108, July 15, 2018, By Reuters Staff.

สำหรับประเทศไทย นับตั้งแต่ พ.ศ. 2475 เริ่มแรกรัฐธรรมนูญได้เป็นสัญลักษณ์ทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยมากกว่าเป็นเครื่องมือทางการเมือง ซึ่งพิจารณาได้จากการมีนโยบายของรัฐบาลของคณะราษฎรให้มีการสร้างอนุสาวรีย์รัฐธรรมนูญในจังหวัดต่าง ๆ ของประเทศไทย เช่น จังหวัดมหาสารคาม จังหวัดชัยภูมิ จังหวัดสุรินทร์ จังหวัดขอนแก่น จังหวัดอุบลราชธานี⁶

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญกำลังเป็นที่นิยมในโลกปัจจุบัน ได้ถูกตีความว่าเป็นทั้งเครื่องมือและสัญลักษณ์ทางการเมืองในระบอบคอมมิวนิสต์ ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และระบอบประชาธิปไตย หากเพียงแต่ประเด็นที่จะนำมาเป็นหน่วยวิเคราะห์ตั้งแต่หน่วยวิเคราะห์ระดับ รัฐ สถาบันการเมือง กลุ่มองค์กร กลุ่มบุคคล ผู้นำรัฐ พรรคการเมือง และประชาชนนั้นมีความแตกต่างกันในรายละเอียดและบริบททางประวัติศาสตร์การเมืองและศาสนาของประเทสนั้น ๆ เป็นสำคัญ

รัฐธรรมนูญว่าด้วยสัญลักษณ์ของประชาธิปไตย

สังคมหนึ่ง ๆ นอกจากจะเรียนรู้การอยู่ร่วมกันแล้ว ยังต้องเรียนรู้ถึงการเคารพกฎเกณฑ์ กติกาและระเบียบของสังคมนั้น ๆ ด้วย ทั้งนี้เพื่อความปลอดภัยในชีวิตและความมั่นคงของรัฐ หากแต่ความปลอดภัยชีวิตและความมั่นคงของรัฐนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับระบอบการปกครองและโครงสร้างการปกครองว่าจะจะเป็นแบบเผด็จการหรือแบบประชาธิปไตย หรือสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ ตลอดจนประชาชนในประเทศให้ความร่วมมือและสนับสนุนหรือคัดค้านต่อต้านในการใช้อำนาจปกครองของผู้ปกครองหรือไม่อย่างไร ทั้งนี้ไม่ว่าประเทศจะปกครองในระบอบและรูปแบบใดต่างมีคุณลักษณะของการปกครองที่แตกต่างและคล้ายคลึงกัน หรืออาจจะเป็นลักษณะของการผสมผสานกันของหลักการการปกครอง ซึ่งในที่นี้จะขอพิจารณาเพียงความคิดประชาธิปไตย

⁶ศรีบุญ เทพสงเคราะห์, “มองสำนึกพลเมืองยุคคณะราษฎรผ่านอนุสาวรีย์รัฐธรรมนูญในอีสาน,” ศิลปวัฒนธรรม 39, 8 (มิถุนายน 2561): 74.

ในรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ เมื่อรัฐธรรมนูญประกาศใช้บังคับในประเทศ ประเด็นที่สะท้อนให้เห็นถึงเนื้อหาของรัฐธรรมนูญว่าเป็นประชาธิปไตยหรือไม่นั้น สามารถพิจารณาได้จากที่มาที่ไปของการร่างรัฐธรรมนูญ หลักการเสรีนิยมและหลักการของประชาธิปไตย หรือหลักการของสัญญาประชาคมภายใต้สำนึกคิดทางปรัชญาการเมือง เช่น จอห์น ล็อก, มงเตสกิเออ, ฌอง ฌากส์ รูสโซ ฯลฯ

คำว่า ประชาธิปไตย เป็นคำที่มาจากการผสมระหว่าง “ประชา หมายถึง หมู่คนหรือปวงชน กับคำว่า อธิปไตย หมายถึง ความเป็นใหญ่ หรือแปลโดยรวมว่า ความเป็นใหญ่ของประชาชน”⁷

แม้ประชาธิปไตยจะเริ่มที่เอเธนส์และกลายเป็นกระแสของประชาธิปไตยของตะวันตก แต่ประชาธิปไตยเอเธนส์ที่กล่าวถึงนั้นกลับเน้นที่พลเมืองชายในนครรัฐเท่านั้นที่มีสิทธิทางการเมืองการปกครอง หรือมีสิทธิในการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะที่สำคัญ ๆ และเชื่อว่าทุกคนในนครรัฐจะเป็นพลเมืองที่มีสิทธิในทางการเมือง หากแต่การอยู่ร่วมกันทั้งทาส ชาวต่างด้าวและพลเมืองต่างก็เผชิญกับอำนาจรัฐและอำนาจของระบบการเมือง เพียงแต่เมื่อกล่าวถึงสิทธิทางการเมืองแล้ว พลเมืองที่เป็นชายเท่านั้นที่มีสิทธิและกำหนดนโยบายกฎหมายของนครรัฐต่าง ๆ

อย่างไรก็ดี การให้ความหมายของคำว่าประชาธิปไตย ย่อมมีบุคคลที่หลากหลายในวงวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศได้ระบุไว้อย่างเด่นชัด โดยที่นิยมกล่าวถึงคือ คำกล่าวของ อับราฮัม ลินคอล์น (Abraham Lincoln) อดีตประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา ที่กล่าวถึงประชาธิปไตยว่าเป็น “การปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน”⁸ หรือพจนานุกรมภาษาอังกฤษฉบับออกซฟอร์ด กำหนดว่าเป็น “ระบอบการปกครองของรัฐบาลที่ประชาชนทุกคนในประเทศมีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตน” พจนานุกรมไทย

⁷ปรีดี พนมยงค์, อ้างแล้ว, หน้า 349.

⁸สมบัติ ชำรงชัญญะ, การเมือง : แนวความคิดและการพัฒนา, พิมพ์ครั้งที่ 12 (กรุงเทพฯ: เสมาธรรม, 2544), หน้า 219.

ฉบับราชบัณฑิตยสถานระบุว่าคือ “ระบอบการปกครองที่ล้อมติปวงชนเป็นใหญ่, การถือเสียงข้างมากเป็นใหญ่” อันเป็นการบ่งชี้ถึงความสำคัญกับประชาชนในฐานะเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุด อีกทั้งการที่ประชาชนจะมาร่วมกันเป็นหมู่ชนแล้วแสดงออกซึ่งความเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดนั้น ระบอบการปกครองจะต้องกำหนดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชนอย่างเสมอภาคและทั่วถึงทั้งประเทศ หรือแม้แต่ เกษียร เตชะพีระ ก็ตอกย้ำความหมายของประชาธิปไตยคือ “การปกครองโดยประชาชน อันเปรียบตรงกันข้ามกับการปกครองโดยคนคนเดียวหรือโดยคนไม่กี่คน”⁹

กระนั้นก็ดี บริบทคำว่า “ประชาธิปไตย” ดูเหมือนจะมีความย้อนแย้งในตัวของมันเอง ซึ่งหากนำกรอบความคิดตะวันตกมาใช้คงหลีกเลี่ยงไม่ได้ว่า “ประชาธิปไตย คือ อำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน” ซึ่งถือเป็นหลักสากลที่ทุกประเทศยึดถือ หากแต่ด้วยบริบทภายใต้แต่ละประเทศมีความแตกต่างทางประวัติศาสตร์ การเมือง สังคม ศาสนา ภาษาและวัฒนธรรม การนำเอาประชาธิปไตยแบบตะวันตกไปใช้เป็นระบอบการปกครองของประเทศย่อมต้องผ่านสภาวะการเปลี่ยนผ่านอำนาจรัฐทั้งรุนแรงและไม่รุนแรงมาพอควร ทั้งนี้เพราะระยะเวลาจะเป็นเครื่องพิสูจน์ประชาธิปไตยว่ามีความแตกต่างในทางปฏิบัติมากกว่าทฤษฎีอย่างไร นั่นหมายความว่า ในความเหมือนของประชาธิปไตยก็มีความแตกต่างกันในรายละเอียดหรือผลกระทบที่เกิดจากการใช้ระบอบประชาธิปไตยที่มีความแตกต่างกัน ย่อมนำไปสู่ความมั่นคงและไม่มั่นคงของระบอบประชาธิปไตยที่แตกต่างกันอย่างไรด้วย

ประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นหลัง พ.ศ. 2475 ไม่ใช่สิ่งที่เกิดขึ้นมาลอย ๆ และก็ไม่ใช่เรื่องของโชคชะตาแต่อย่างใด หากแต่เป็นเรื่องของการนำเอาทฤษฎีประชาธิปไตยเข้ามาสร้างและพัฒนาด้วยการประยุกต์ให้เกิดขึ้นจริงกับสถานการณ์ทางการเมือง เช่น การมีรัฐธรรมนูญ พรรคการเมือง การเลือกตั้ง ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพและไม่ถูกจำกัดสิทธิใด ๆ ทางการเมือง มีองค์กร

⁹ เกษียร เตชะพีระ, แปล, *เสรีนิยมกับประชาธิปไตย* (กรุงเทพฯ: คบไฟ, 2558), หน้า 36.

ถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งประเด็นดังกล่าวหากถูกนำไปใช้ให้เกิดความต่อเนื่อง ไม่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบ้อย ไม่มีการห้ามรวมกลุ่มจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นบางครั้งบางคราว ไม่มีการแทรกแซงองค์กรอิสระจากรัฐบาล ตลอดจนไม่มีการรัฐประหารอย่างต่อเนื่องก็จะนำไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยที่ก้าวหน้าแบบมั่นคงได้ หรือไม่ก็นำไปสู่ประชาธิปไตยที่ไม่มั่นคงได้เช่นกันเสียกัน ซึ่งจะว่าไปแล้วประเทศที่พัฒนาแล้วในหลาย ๆ ด้านก็กลายเป็นต้นแบบประชาธิปไตยให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศ โดยเฉพาะประเทศไทย กัมพูชา และเมียนมา

ประชาธิปไตย ถือเป็นเรื่องหนึ่งที่ยังถึงเจตนารมณ์ของประชาชนที่จะปฏิบัติตนอย่างไรในสังคมการเมืองหนึ่ง ๆ ทั้งนี้เพราะหลักการของประชาธิปไตย นอกจากจะได้รับอิทธิพลจากแนวคิดเสรีนิยมและนักปรัชญาการเมืองสายเสรีนิยมแล้ว ยังเป็นหลักการพื้นฐานที่ต้องถูกนำไปกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง ซึ่งหลักการประชาธิปไตยที่สำคัญ คือ

1. หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน คือ หลักการที่ให้ความสำคัญกับประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอิสระสูงสุดของประเทศ และประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยเลือกผู้แทนไปใช้อำนาจแทนตนในสภาผู้แทนราษฎร

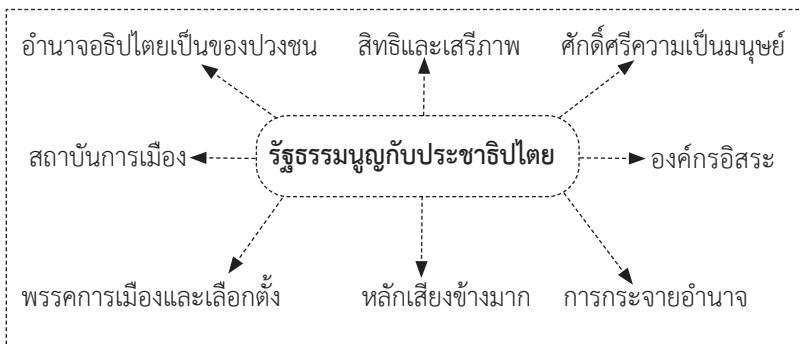
2. หลักเสรีภาพ คือ สภาวะที่มนุษย์สามารถใช้เสรีภาพในการทำกิจกรรมในด้านต่าง ๆ ได้โดยปราศจากการถูกคุกคามและละเมิดโดยตั้งใจและไม่ตั้งใจจากบุคคลอื่น ตลอดจนเสรีภาพที่จะทำอะไรก็ได้โดยไม่ถูกจำกัดจากอำนาจรัฐ เช่น เสรีภาพในการพูด การอ่าน การเขียน การวิพากษ์วิจารณ์ทางการเมือง เสรีภาพในการรวมกลุ่มตั้งเป็นสมาคมหรือจัดตั้งพรรคการเมืองหรือผู้นำได้เสรีภาพในการเดินทาง เสรีภาพในการศึกษา เสรีภาพในการนับถือศาสนา และเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่อาศัย

3. หลักความเสมอภาค คือ ความเท่าเทียมกันหรือการไม่เลือกปฏิบัติต่อบุคคลด้วยเหตุผลทางเชื้อชาติ ศาสนา อาชีพ การศึกษาหรือฐานะใด ๆ ซึ่งประกอบด้วย ความเสมอภาคทางการเมือง ความเสมอภาคทางกฎหมาย

ความเสมอภาคในโอกาส ความเสมอภาคทางเศรษฐกิจ และความเสมอภาคทางสังคม

4. หลักกฎหมาย คือ การปกครองรัฐโดยกฎหมาย ที่นำกฎหมายไปบังคับใช้อย่างเท่าเทียมและไม่เลือกปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นอยู่ในสถานะใด ๆ

5. หลักเสียงข้างมากและเคารพเสียงข้างน้อย คือ การยอมรับความคิดเห็นของคนส่วนใหญ่ที่เป็นมติเอกฉันท์ในเรื่องใด ๆ ที่จะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงสังคมการเมือง โดยปราศจากการข่มขู่ คุกคามใด ๆ โดยวิธีการที่นำไปสู่การให้ได้มาโดยเสียงข้างมาก หลักการออกเสียงด้วยการหย่อนบัตรและหลักการยกมือเพื่อชี้ขาดเรื่องใด ๆ แต่หากการเน้นเสียงข้างมากดังกล่าวอาจเป็นข้อครหาว่าเสียงข้างน้อยได้รับการปฏิบัติอย่างไร มีการรับฟังและเคารพเสียงข้างน้อยหรือไม่ เพราะก่อนที่จะตัดสินใจด้วยเสียงข้างมากนั้น การเคารพเหตุผลของเสียงข้างน้อยถือเป็นสิ่งสำคัญในระบอบประชาธิปไตยมากกว่าจะอาศัยเสียงข้างมากที่ขาดเหตุผลเพื่อชี้ตัดสินในเรื่องใด ๆ



รัฐธรรมนูญกับเผด็จการ

การปกครองของแต่ละประเทศมีระบอบการปกครองที่ทั้งเหมือนและต่างกัน การมีระบอบการปกครองที่ต่างกันย่อมนำไปสู่การใช้อำนาจในการปกครองต่างกัน ขณะเดียวกันระบอบการปกครองและลักษณะการใช้อำนาจปกครอง ถือเป็นการให้ความสำคัญกับเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล

กับประชาชน และผลกระทบที่เกิดจากการใช้อำนาจปกครองไม่ว่าจะอยู่ภายใต้ระบบการปกครองใดนั้นย่อมสามารถศึกษาได้ดังนี้

เผด็จการ เป็นการปกครองที่รวมศูนย์อำนาจการบริหารการปกครองไว้ที่คนคนเดียว ซึ่งการตัดสินใจอยู่ที่ผู้นำเป็นสำคัญ ที่มาหรือตำแหน่งทางการเมืองส่วนใหญ่จะมาจากการสถาปนาตนเองหลังการทำการปฏิวัติ รัฐประหาร หรือยึดอำนาจรัฐ โดยผู้นำที่มีที่มาจากวิธีการดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจแบบเผด็จการด้วยการจำกัดเสรีภาพของประชาชนเกือบทุกด้าน เช่น การเมืองศึกษา ศาสนา เศรษฐกิจและสังคม ขณะเดียวกันผู้นำอาจใช้อำนาจกำจัดบุคคลที่เห็นต่างหรือเป็นปฏิปักษ์ต่อผู้นำหรือรัฐบาลนั้น ๆ ไปในคราวเดียวกันด้วย ดังนั้นระบอบการปกครองแบบเผด็จการจึงมี 2 แบบ คือ เผด็จการแบบอำนาจนิยมกับเผด็จการแบบเบ็ดเสร็จ

เผด็จการ คือ อำนาจปกครองอยู่ภายใต้ผู้นำเพียงคนเดียวหรือคณะบุคคล และผู้นำใช้อำนาจปกครองด้วยการเปิดสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนเกือบทุกด้าน แต่จำกัดสิทธิ เสรีภาพด้านการเมืองการปกครอง ซึ่งในลักษณะอย่างนี้ถือว่าผู้นำนิยมใช้อำนาจแบบอ่อน ๆ ไม่เข้มข้นหรือไม่เคร่งครัด ดังที่ ฌ็อง-ฌัก ลินส์ว็สตี ได้กล่าวถึงอำนาจนิยมของไทยว่า “อำนาจนิยม คือ แนวโน้มของบุคคลที่จะอ่อนน้อมหรือรับฟังโดยไม่ได้โต้แย้งต่อบุคคลที่มีอำนาจมากกว่า อายุมากกว่า คือ แม้ไม่เห็นด้วยกับบุคคลเหล่านั้นก็เฉยเสีย รับฟังเฉย ๆ ถ้าไม่พอใจก็พยายามข่มความรู้สึกเข้าไว้ ขณะเดียวกันก็ไม่ต้องการให้ผู้ที่มิอำนาจน้อยกว่าอายุน้อยกว่า ความรู้หรืออาวุโสต่ำกว่าแสดงความขัดแย้งหรือขุ่นเคือง”¹⁰

เผด็จการแบบเบ็ดเสร็จหรือควบคุมถ้วนทั่ว (Totalitarian)¹¹ เป็นการใช้อำนาจของรัฐบาลที่จำกัดเสรีภาพของประชาชนแทบทุกด้าน เช่น การเมืองศึกษา ศาสนา เศรษฐกิจ สังคม รัฐบาลของกลุ่มประเทศที่ใช้อำนาจลักษณะนี้

¹⁰ ฌ็อง-ฌัก ลินส์ว็สตี, *การเมืองไทย : การวิเคราะห์เชิงจิตวิทยา* (สำนักพิมพ์อเรียนเทลสกลล่า, 2539), หน้า 110.

¹¹ Gene Sharp, *From Dictatorship to Democracy a conceptual framework for liberation*, 4th ed. (USA: The Albert Einstein Institution, 2010), p. 20.

ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้แก่ พม่า จีน เยอรมนี อิตาลี โดยสามารถแยกการใช้อำนาจแบบเผด็จการออกเป็นเผด็จการแบบธรรมดา กับเผด็จการถ้วนทั่ว คือ

1. เผด็จการแบบธรรมดา คือ การที่รัฐบาลใช้อำนาจปกครองโดยไม่มีกฎหมาย เป็นเพียงการทำตามความพอใจของตน โดยเห็นได้จากการใช้อำนาจข่มเหงรังแกคนอื่น การละเมิดสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่คำนึงถึงศีลธรรมใด ๆ แต่บางครั้งบางสถานการณ์ก็ให้สิทธิและเสรีภาพบางด้านแก่ประชาชน

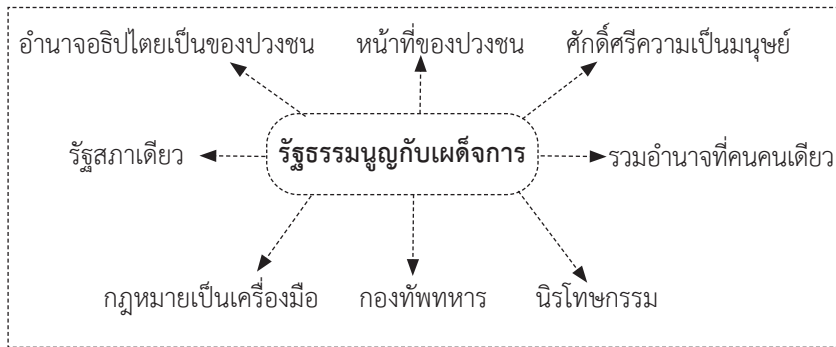
2. เผด็จการแบบถ้วนทั่ว คือ การที่รัฐบาลใช้อำนาจปกครองตามอำเภอใจของตน ซึ่งมีเข้มมากกว่าแบบเผด็จการธรรมดา โดยไม่ได้มุ่งเน้นจำกัดสิทธิด้านการเมืองเท่านั้น หากแต่มุ่งควบคุมทั้งระบบเศรษฐกิจและระบบสังคมทั้งหมด เช่น กลุ่มนับถือศาสนา การศึกษา วัฒนธรรมที่แตกต่าง ซึ่งรูปแบบดังกล่าวนี้หากมีการใช้มากขึ้นจนสุดโต่งหรือใช้อำนาจออกนโยบายแบบสุดขั้วจนนำไปสู่การเกิดรูปแบบที่เรียกกันว่า นโยบายแบบซ้ายสุดที่เกิดขึ้นในประเทศรัสเซียภายใต้การปฏิวัติรัสเซีย ค.ศ. 1917 และแบบขวาสุดที่เกิดขึ้นครั้งแรกในขบวนการฟาสซิสต์ของนายพล เบนิตो มุสโสลินีแห่งอิตาลีและแพร่หลายเข้าสู่ประเทศเยอรมนีภายใต้การนำของอดอล์ฟ ฮิตเลอร์

ดังนั้นหากพิจารณาแต่ละประเด็นโดยรวมของลักษณะของอำนาจนิยมและเผด็จการของบุคคลข้างต้น พอจะสะท้อนให้เห็นว่าเมื่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดมีทัศนคติที่ไม่เปิดกว้างทางการเมืองและทางสังคม ก็จะกลายเป็นบุคคลที่เน้นความคิด อารมณ์และการทำของตนเป็นใหญ่ อีกทั้งยังมีมุมมองต่อบุคคลอื่นหรือผู้คิดต่างเป็นฝ่ายตรงกันข้ามหรือศัตรูทางการเมือง ดังนั้นเมื่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดมีลักษณะอำนาจนิยมและมีความเป็นเผด็จการมากขึ้นเท่าใด ย่อมนำไปสู่การเรียกร้องประท้วงของประชาชนหรือผู้คิดต่างมากขึ้นเท่านั้น โดยเฉพาะในสังคมการเมืองที่ประชาชนมีความตื่นตัวในทางการเมืองผ่านระบบออนไลน์สูงและเริ่มมีการเรียนรู้และรู้ทันถึงพฤติกรรมทางการเมืองของผู้หน้าที่นิยมใช้อำนาจแบบอำนาจนิยมผ่านระบบสังคมออนไลน์สูง

หากผู้ปกครองถือเอาอำนาจคือธรรม ประกาศิตของผู้ปกครองคือกฎหมาย เมื่อประกาศแล้วย่อมมีผลใช้บังคับ หรือธรรมเนียม จารีต ประเพณี ที่ปฏิบัติสืบทอดต่อ ๆ กันมา โดยประเด็นดังกล่าวพิจารณาแล้ว หากเกิดในยุคปัจจุบันที่มีความเจริญก้าวหน้าในหลาย ๆ ด้านแล้ว อาจดูล้าสมัยหรืออาจจะเห็นได้จากการปกครองในยุคโบราณที่เน้นปกครองเพื่อสะสมความมั่งคั่งของชาติทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยมีความเชื่อว่าหากศูนย์กลางนครมีความเจริญเติบโตย่อมส่งผลให้รอบ ๆ นครมีความเติบโตตามไปด้วย แต่หากแยกการปกครองแบบกษัตริย์ออกจากแบบพหุราชก็จะยิ่งทำให้เห็นภาพการปกครองที่มีกษัตริย์เป็นประมุขที่มีความเป็นธรรมมากกว่าแบบพหุราชได้เช่นเดียวกัน

หากผู้ปกครองถือเอาอำนาจและอิทธิพลของกลุ่มคือธรรม โดยอ้างอำนาจจากประชาชนเพื่อสร้างความชอบธรรมแก่กลุ่มบุคคล และในมุมมองของผู้ปกครองโดยกลุ่มบุคคลนี้จะนิยมหลงใหลในทรัพย์สินของคนอื่น อันนำไปสู่การใช้อำนาจเหนือเหตุผลและฉ้อฉลในที่สุด ซึ่งประเด็นนี้ก็คงมีข้อวิจารณ์ว่าเป็นเพราะความฉ้อฉลของเหล่าพหุราชจึงได้เปิดช่องให้คณาธิปไตยเข้ามายุติอำนาจและกลายเป็นเผด็จการอ่อน ๆ จนถึงขั้นผูกขาดอำนาจแทนที่เสียเอง นั่นหมายความว่า ผู้ปกครองจะถือเอาอะไรเป็นใหญ่มากไปกว่าการถือเอาธรรมเป็นใหญ่ การปกครองก็ยังคงหมุนเวียนแย้งชิงอำนาจกันเองในหมู่ชนชั้นนำโดยผ่านการเรียนรู้ของกลุ่มคณาธิปไตยที่เห็นความต้องการของประชาชนและสร้างสัญลักษณ์ กลไกและเงื่อนไขที่เรียกว่า พรรคการเมือง การเลือกตั้งขึ้นเพื่อเอื้อต่อการอยู่ในอำนาจและสืบทอดอำนาจทางการเมืองอย่างต่อเนื่องนั่นเอง

ดังนั้นรัฐธรรมนูญหรือธรรมนุญการปกครองจึงกลายเป็นเครื่องมือที่สำคัญสำหรับผู้ปกครองเผด็จการที่จะทำให้อยู่ในตำแหน่งทางการเมืองในระยะยาวหรือใช้เพื่อสืบทอดอำนาจทางการเมืองของตน อีกทั้งยังสามารถเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญตามใจชอบได้เมื่อเห็นว่ารัฐธรรมนูญฉบับนั้น ๆ ไม่เอื้อต่อการใช้อำนาจของตน



รัฐธรรมนูญกับสถาบันการเมือง

การศึกษารัฐธรรมนูญหากไม่ศึกษาสถาบันการเมืองก็อาจจะทำให้เข้าใจในตัวบทและเนื้อหาของรัฐธรรมนูญเพียงด้านเดียว และอาจจะทำให้เห็นภาพรวมของโครงสร้างอำนาจรัฐทั้งหลายไม่รอบด้าน ดังนั้นวิธีการศึกษาทางรัฐศาสตร์จึงมีผลต่อการเกิดและเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญ หากละเลยแง่มุมทางรัฐศาสตร์ที่เกี่ยวกับสถาบันการเมือง อาจจะทำให้ภาพโครงสร้างของรัฐธรรมนูญที่มีแต่ตัวบทกฎหมายและเนื้อหาที่เป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น

นอกจากนี้ ความเกี่ยวพันระหว่างสถาบันทางการเมืองกับรัฐธรรมนูญยังมีการกล่าวถึงขั้นตอนและกระบวนการทางการเมืองและปรากฏการณ์ทางการเมืองว่ามีการเปลี่ยนแปลงในข้อเท็จจริงและที่ไม่ใช่ข้อเท็จจริงอย่างไร และเมื่อสถาบันการเมืองต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญมีบทบาทต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมอย่างไร เช่น สถาบันนิติบัญญัติจะออกกฎหมายเกี่ยวกับการเก็บภาษีมรดกและที่ดิน และสถาบันบริหารจะนำกฎหมายเกี่ยวกับการเก็บภาษีมรดกและที่ดินไปบังคับใช้ได้อย่างเท่าเทียมและจริงจังได้หรือไม่

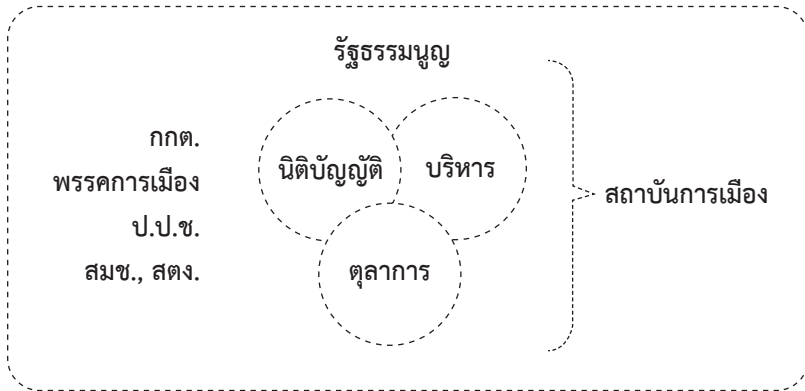
ดังนั้นคำว่า “สถาบัน” กับ “การเมือง” จึงเป็นสองคำที่มีนัยทางการเมืองที่รวมคำเป็น “สถาบันการเมือง” อันเป็นการกล่าวถึง “สถาบันการเมืองของรัฐที่ใช้อำนาจรัฐเกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะ”¹² กล่าวคือ สถาบันการเมืองที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ได้แก่ สถาบันนิติบัญญัติ สถาบันบริหาร สถาบันตุลาการ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (สมช.) พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์

สถาบันการเมืองต่าง ๆ ข้างต้น มีส่วนสนับสนุนระบบการเมืองจนเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของประเทศได้ หากรัฐธรรมนูญรับรองขอบเขตอำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน ตลอดจนแต่ละสถาบันทำหน้าที่ถ่วงดุลอำนาจกันและกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่นเดียวกันหากไม่มีรัฐธรรมนูญ สถาบันการเมืองข้างต้นย่อมไม่ปรากฏบทบาทหน้าที่ให้เห็นในระบบการเมือง

อย่างไรก็ตาม เมื่อรัฐธรรมนูญเป็นกติกาสูงสุดที่กำหนดว่ามีสถาบันการเมืองใดบ้าง มีขอบเขตอำนาจใดบ้าง มีองค์กรใดเกี่ยวข้องกันในเชิงอำนาจบ้าง ย่อมบ่งบอกได้ถึงความเกี่ยวพันในเชิงอำนาจขององค์กรต่าง ๆ ว่าเกี่ยวข้องและยึดหลักการทำงานต่อกันอย่างไร ดังนั้นรัฐธรรมนูญจะมีความมั่นคงโดยไม่ถูกยกเลิกได้นั้น ส่วนหนึ่งย่อมขึ้นอยู่กับการดำรงอยู่ของสถาบันการเมืองที่มีเสถียรภาพ ตรงกันข้ามหากสถาบันการเมืองมีเสถียรภาพ ไม่อ่อนแอ ไม่ทุจริต เคารพกฎหมาย และรัฐธรรมนูญย่อมส่งผลให้รัฐธรรมนูญมีความมั่นคงได้เช่นเดียวกัน ดังนั้นด้วยความหลากหลายทางสังคมการเมือง ย่อมนำไปสู่ความหลากหลายทางความคิดของสถาบันการเมืองและองค์กรต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการพัฒนาและรักษารัฐธรรมนูญไว้ไม่ให้เป็นเครื่องมือทางอำนาจของกลุ่มบุคคลใด ๆ ย่อมถือ

¹² ไพโรจน์ ชัยนาม, อ้างแล้ว, 2515, หน้า 2.

เป็นสถาบันและองค์กรที่พร้อมจะถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ที่เกินกว่ากฎหมายกำหนดของกันและกันได้ ดังผังภาพข้างล่าง



ประโยชน์การมีรัฐธรรมนูญของประเทศ

ประเทศใด ๆ ที่มีรัฐธรรมนูญย่อมเข้าใจถึงความสำคัญของการมีรัฐธรรมนูญทั้งที่เป็นลายลักษณ์อักษรและไม่เป็นลายลักษณ์อักษร เพราะเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้ส่งเสริมให้ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจในองค์กรต่าง ๆ ให้เกิดการเอื้ออำนวยต่อการดำรงชีวิตของประชาชน นั่นหมายความว่า ประโยชน์ของการมีรัฐธรรมนูญของประเทศนั้นพิจารณาได้ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญเป็นสัญลักษณ์ทางกฎหมายที่นานาประเทศยอมรับ อันจะมีผลต่อการติดต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
2. รัฐธรรมนูญได้กำหนดขอบเขตอำนาจของสถาบันต่าง ๆ ไว้แน่นอน เพื่อให้ทราบถึงขอบเขตความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

3. รัฐธรรมนูญได้จำกัดอำนาจสถาบันต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญให้มีอำนาจเท่าที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

4. รัฐธรรมนูญเป็นเอกสารที่มีความแน่นอน ที่สามารถรับรองความถูกต้อง ความชอบธรรมในประเทศ เว้นแต่ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

5. รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่ส่งเสริมให้ประชาชนมีสิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคกันอย่างกว้างขวาง เว้นแต่ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น โดยเฉพาะการปกครองภายใต้เผด็จการ

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า ประโยชน์ของการมีรัฐธรรมนูญข้างต้น ย่อมเป็นหลักประกันในเรื่องต่าง ๆ ภายในประเทศ อันจะนำไปสู่ความก้าวหน้าและความสงบได้ ตลอดจนยังเป็นสัญลักษณ์ในเชิงอำนาจระหว่างประเทศที่นานาชาติจะติดต่อเพื่อเชื่อมสัมพันธ์ไมตรีได้อย่างราบรื่น หากแต่การมีรัฐธรรมนูญเพียงอย่างเดียวคงไม่สามารถทำให้บ้านเมืองมั่นคงได้ หากประชาชนในประเทศไม่เคารพ และไม่ยอมรับและไม่ปฏิบัติตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งการให้ความสำคัญในแง่เนื้อหาของรัฐธรรมนูญและถูกบังคับให้ต้องปฏิบัติตามอย่างเดียว ก็อาจจะเป็นความแข็งทื่อของรัฐธรรมนูญมากกว่าที่จะดีความและถูกนำไปประชาสัมพันธ์และสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนโดยสถาบันการเมืองที่เกี่ยวข้องให้เกิดการเคารพและปฏิบัติตามอย่างเข้าใจที่ทอ่งแท้ในรัฐธรรมนูญ

สรุป

การศึกษารัฐธรรมนูญที่เป็นสัญลักษณ์ของระบอบประชาธิปไตย ถือเป็นเรื่องสำคัญเพราะรัฐธรรมนูญที่ปรากฏในระบอบการปกครองของประเทศใด ย่อมบ่งบอกได้ถึงหลักประกันด้านต่าง ๆ ของประชาชนและองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐ โดยเฉพาะในบทนำนี้ ถือเป็นบทที่เกี่ยวกับประเด็นในการตั้งถามถึงกรอบความคิดของรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นการกระตุ้นความสนใจของผู้ศึกษาได้ตระหนักถึงความเกี่ยวพันระหว่างรัฐธรรมนูญกับประชาธิปไตย การศึกษารัฐธรรมนูญในทางรัฐศาสตร์และในทางนิติศาสตร์มีความแตกต่างกันอย่างไร ตลอดจนการมองรัฐธรรมนูญเป็นสัญลักษณ์หรือเครื่องมือของระบอบประชาธิปไตย และระบอบการปกครองอื่นว่ามีนัยต่อการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของประเทศนั้นอย่างไร

คำถามท้ายบท

1. ท่านคิดว่ารัฐธรรมนูญมีความสำคัญต่อประเทศอย่างไร
2. ท่านคิดว่าประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยจำเป็นต้องมีรัฐธรรมนูญหรือไม่
3. จงอธิบายถึงการศึกษารัฐธรรมนูญในทางรัฐศาสตร์เป็นอย่างไร
4. จงอธิบายถึงการศึกษารัฐธรรมนูญในทางนิติศาสตร์เป็นอย่างไร
5. จงอธิบายถึงรัฐธรรมนูญในเชิงสัญลักษณ์ต่อระบอบการปกครองว่าเป็นอย่างไร
6. จงอธิบายถึงคำว่า สถาบันการเมืองกับรัฐธรรมนูญว่าเกี่ยวข้องกันอย่างไร
7. ท่านคิดว่าประโยชน์ของการมีรัฐธรรมนูญมีอะไรบ้าง
8. หากประเทศใดไม่มีรัฐธรรมนูญบังคับใช้ในประเทศจะส่งผลต่อประเทศอย่างไร
9. ท่านคิดว่าการกำหนดรัฐธรรมนูญฉบับเผด็จการจะมีเนื้อหาอย่างไร
10. ท่านคิดว่าอะไรคือปัญหาของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ



บทที่ 2

หลักการของรัฐธรรมนูญทั่วไป

หลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญทั่วไปที่ปรากฏในทุกประเทศนั้น ล้วนมีที่มาจากทั้งที่ชัดเจนและไม่ชัดเจน หรือมีที่มาจากการกำหนดขึ้นเองโดยฝ่ายผู้นำประเทศ หรือประเทศอื่นกำหนดให้มีรัฐธรรมนูญ โดยประเด็นเนื้อหาสาระนั้น อาจจะเอื้อประโยชน์ให้ทั้งแก่ผู้กำหนดและผู้รับเอารัฐธรรมนูญไปใช้ในประเทศ ดังนั้นสิ่งที่ต้องตระหนักคือ จะมีประเด็นใดบ้างที่จะต้องกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชนมากกว่าเจตนารมณ์ของผู้นำหรือผู้ร่างรัฐธรรมนูญ โดยรายละเอียดเบื้องต้นที่ถือเป็นหลักการพื้นฐานทั่วไปของรัฐธรรมนูญว่าควรจะเป็นอย่างไรและมีที่มาอย่างไร สามารถพิจารณาได้ในประเด็นข้างล่างนี้

ความหมายของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญที่จะกล่าวถึงโดยทั่วไปแล้วย่อมมีความแตกต่างกันในเชิงนิยามพอควร ขึ้นอยู่กับว่าจะมองนิยามในเชิงนิติศาสตร์หรือเชิงรัฐศาสตร์ แต่ไม่ว่าจะมองด้านไหน ข้อสังเกตก็มีว่ารัฐธรรมนูญย่อมจำแนกแยกเป็นตามศาสตร์ทางกฎหมายและการเมืองการปกครองได้ และยังผลให้เกิดข้อเรียกร้องให้มีรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยให้มากที่สุด

คำว่า Constitution แปลเป็นภาษาไทยว่า “รัฐธรรมนูญ โดยพระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนคราธิพงศ์ประพันธ์ หรือหม่อมเจ้าวรรณไวทยากร วรวรรณ ที่ทรงกล่าวว่า เพราะวิธีปกครองแบบนี้เป็นวิธีที่ดัดแปลงมาจากฝรั่ง”¹ อันเป็นบุคคลสำคัญในช่วงเปลี่ยนผ่านอำนาจทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย

¹ไพโรจน์ ชัยนาม, รัฐธรรมนูญ บทกฎหมายและเอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519), หน้า 110.