

เอกสารประกอบการสอน
รายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง
CONSTITUTION AND POLITICAL INSTITUTION

สากล พรหมสถิตย์
ศศ.ม. (การบริหารองค์การ)

สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์

2560

คำนำ

เอกสารประกอบการสอนรายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง (Constitution and Political Institution) รหัส 2552503 นี้เป็นรายวิชา ในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ ในหมวดวิชาเฉพาะ กลุ่มวิชาเนื้อหาบังคับของนักศึกษาระดับปริญญาตรี หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต เนื้อหาในเอกสารเล่มนี้ประกอบด้วยความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐและนิติรัฐ ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ รูปแบบการปกครอง ประวัติรัฐธรรมนูญไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 สถาบันทางการเมือง และสิทธิและเสรีภาพ โดยมีจุดมุ่งหมายให้ผู้เรียนมีความรู้ความเข้าใจหลักการของรัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมืองและเพื่อที่จะใช้เป็นคู่มือในการเรียน การสอนของนักศึกษาในระดับปริญญาตรี สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ รวมถึงใช้เป็นคู่มือศึกษาในชั้นเรียนและศึกษาค้นคว้าด้วยตนเอง

ในการเรียบเรียงเอกสารประกอบการสอนเล่มนี้ เนื้อหาสาระส่วนใหญ่รวบรวมและทำการสังเคราะห์สาระทางวิชาการที่สำคัญจากตำราหลายเล่ม โดยคำนึงถึงลิขสิทธิ์ของเจ้าของตำราอย่างเคร่งครัด ได้อ้างอิงนักวิชาการที่ได้เคยเขียนเนื้อหาสาระต่างๆ ที่เกี่ยวข้องตามหัวข้อที่กำหนดขึ้น และพยายามรักษาสาระสำคัญของเนื้อหาเดิมไว้ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ต่อผู้สนใจที่จะไปศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติมจากแหล่งอ้างอิงและบรรณานุกรม

ผู้เรียบเรียงขอขอบพระคุณเจ้าของตำราและเอกสารทุกฉบับที่ใช้ค้นคว้า อ้างอิงทุกท่าน มา ณ โอกาสนี้ด้วย และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าเอกสารเล่มนี้จักเป็นแนวทางในการเรียนการสอนได้เป็นอย่างดี หากมีข้อผิดพลาดประการใดผู้เรียบเรียงต้องขออภัยมา ณ โอกาสนี้ และขอความอนุเคราะห์จากท่านผู้รู้ ได้โปรดชี้แนะ ผู้เรียบเรียงยินดีน้อมรับคำแนะนำด้วยความยินดี เพื่อปรับปรุงแก้ไขให้งานมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

สากกล พรหมสถิตย์

ตุลาคม 2560

สารบัญ

หน้าที่

คำนำ.....	ก
สารบัญ.....	ค
บทที่ 1 ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐและนิติรัฐ.....	1
ความหมายของรัฐ.....	1
องค์ประกอบของรัฐ.....	3
ทฤษฎีกำเนิดรัฐ.....	7
นิติรัฐ.....	19
สรุป.....	24
แบบฝึกหัดท้ายบท.....	25
บทที่ 2 ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย.....	27
ความหมายของอำนาจอธิปไตย.....	27
ลักษณะของอำนาจอธิปไตย.....	30
ที่มาของอำนาจอธิปไตย.....	32
รัฐธำธิปไตย.....	35
การแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย.....	41
องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการใช้อำนาจอธิปไตย.....	44
สรุป.....	47
แบบฝึกหัดท้ายบท.....	49
บทที่ 3 ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ.....	51
ความหมายของรัฐธรรมนูญ.....	51
ความแตกต่างระหว่างรัฐธรรมนูญกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ.....	52
ลักษณะของรัฐธรรมนูญ.....	55
ความสำคัญของรัฐธรรมนูญ.....	59
ประเภทของรัฐธรรมนูญ.....	60
หลักรัฐธรรมนูญนิยม.....	65
ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองกับวิชาอื่นๆ.....	70
สรุป.....	72
แบบฝึกหัดท้ายบท.....	74

บทที่ 4 หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ.....	75
วิวัฒนาการทั่วไปของรัฐธรรมนูญ.....	75
อำนาจการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ.....	81
ผู้มีอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญ.....	83
เนื้อหาของรัฐธรรมนูญ.....	85
กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ.....	88
การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ.....	92
การยกเลิกรัฐธรรมนูญ.....	96
สรุป.....	99
แบบฝึกหัดท้ายบท.....	100
บทที่ 5 รูปแบบการปกครอง.....	101
การจำแนกรูปแบบการปกครอง.....	101
รูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตย.....	105
ประเภทของประชาธิปไตย.....	108
รูปแบบของรัฐบาลในการปกครองแบบประชาธิปไตย.....	111
รูปแบบการปกครองแบบเผด็จการ.....	121
สรุป.....	124
แบบฝึกหัดท้ายบท.....	125
บทที่ 6 ประวัติรัฐธรรมนูญไทย.....	127
กำเนิดรัฐธรรมนูญไทย.....	127
พัฒนาการแนวคิดรัฐธรรมนูญไทย.....	129
สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญไทยภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2560.....	133
ฉบับที่ 1 พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475.....	134
ฉบับที่ 2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475.....	135
ฉบับที่ 3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489.....	136
ฉบับที่ 4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490.....	136
ฉบับที่ 5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492.....	138
ฉบับที่ 6 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2495.....	138
ฉบับที่ 7 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502.....	139
ฉบับที่ 8 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511.....	140
ฉบับที่ 9 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515.....	141

ฉบับที่ 10 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517.....	142
ฉบับที่ 11 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519.....	143
ฉบับที่ 12 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520.....	144
ฉบับที่ 13 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521.....	145
ฉบับที่ 14 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534.....	146
ฉบับที่ 15 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534.....	147
ฉบับที่ 16 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.....	148
ฉบับที่ 17 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549.....	149
ฉบับที่ 18 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.....	150
ฉบับที่ 19 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557.....	151
สรุป.....	153
แบบฝึกหัดท้ายบท.....	155
บทที่ 7 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.....	157
ความเบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560.....	157
บททั่วไป : หลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญ.....	159
พระมหากษัตริย์กับรัฐธรรมนูญ.....	160
สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย.....	161
หน้าที่ของรัฐที่จะต้องปฏิบัติเพื่อตอบสนองต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน.....	165
สถาบันทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560.....	167
องค์กรอิสระ.....	175
การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ.....	177
สรุป.....	179
แบบฝึกหัดท้ายบท.....	181
บทที่ 8 สถาบันทางการเมือง.....	183
ความหมายของสถาบันการเมือง.....	183
สถาบันพระมหากษัตริย์.....	185
สถาบันนิติบัญญัติ.....	191
สถาบันบริหาร.....	198
สถาบันตุลาการ.....	203
สรุป.....	207
แบบฝึกหัดท้ายบท.....	209

บทที่ 9 สิทธิและเสรีภาพ	211
ความหมายของสิทธิและเสรีภาพ	211
ประเภทของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ	218
หลักประกันการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ.....	224
องค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ.....	227
แนวคิดที่ว่าด้วยศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และหลักความเสมอภาค.....	229
สิทธิเสรีภาพในรัฐธรรมนูญไทย	233
สรุป	235
แบบฝึกหัดท้ายบท	236
บรรณานุกรม	237

บทที่ 1

ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐและนิติรัฐ

ในการศึกษารัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง จำเป็นต้องศึกษาถึงแนวคิดที่ว่าด้วยรัฐ เนื่องจากรัฐเป็นที่มาสำคัญของรัฐธรรมนูญ ถ้าหากปราศจากรัฐแล้วย่อมจะเกิดรัฐธรรมนูญขึ้นไม่ได้ นอกจากนี้ภายในรัฐยังประกอบด้วยสถาบันทางการเมืองต่างๆ มากมาย เช่น ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ เป็นต้น ดังนั้น รัฐจึงต้องอยู่ในฐานะที่เป็นองค์รวมของสถาบันทางการเมืองภายในรัฐ และสถาบันเหล่านั้นก็จะมีหน้าที่ที่จะดำเนินกิจกรรมให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์แห่งรัฐนั้น

รัฐ คือกลไกทางการเมืองโดยมีอำนาจอธิปไตยปกครองดินแดนทางภูมิศาสตร์ที่มีอาณาเขตและมีประชากรแน่นอน โดยอำนาจดังกล่าวเบ็ดเสร็จทั้งภายในและภายนอกรัฐ ไม่ขึ้นกับรัฐอื่นหรืออำนาจอื่นจากภายนอก และอาจกล่าวได้ว่า รัฐสามารถคงอยู่ได้แม้จะไม่มี การรับรองจากรัฐอื่น เพียงแต่รัฐที่ไม่ได้รับการรับรองเหล่านี้ มักจะพบว่าตนประสบอุปสรรคในการเจรจาสนธิสัญญากับต่างประเทศและดำเนินกิจการทางการทูตกับรัฐอื่น

ในบทนี้จะว่าด้วยความหมายของรัฐ องค์ประกอบของรัฐ การกำเนิดของรัฐ วิวัฒนาการของรัฐ รูปแบบของรัฐ และนิติรัฐ

ความหมายของรัฐ

รัฐเป็นรูปแบบทางประวัติศาสตร์ของอำนาจทางการเมืองที่สมบูรณ์ที่สุด และแตกต่างจากรูปแบบของอำนาจในสังคมนิคมรูปแบบอื่นที่เล็กกว่ารัฐ เช่น แก๊งค์ เผ่า การรวมตัวกันทางศาสนา สมาคม และครอบครัว ในการให้นิยามความหมายของคำว่ารัฐ (State) นั้น นักวิชาการได้ให้ความหมายที่แตกต่างกันออกไปตามจุดยืน มุมมองและอุดมการณ์ทางการเมืองที่ยึดถือ ดังนั้น จึงขอยกแนวคิดความหมายของคำว่า รัฐ จากนักวิชาการหลายๆ ท่าน รายละเอียดโดยสรุปดังนี้

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 (2556 : 986) ได้ให้ความหมายว่า รัฐ หมายถึง แคว้น รัฐ เช่น รัฐปะหัง หมายถึง บ้านเมือง เช่น กฎหมายสูงสุดของรัฐ หมายถึง ประเทศ เช่น รัฐวาติกัน

ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2539 : 25) ได้สรุปแนวคิดเกี่ยวกับรัฐที่มีนักวิชาการหลายคนได้เสนอไว้เป็น 4 แนวทางด้วยกัน ดังนี้

1. รัฐในฐานะที่เป็นรัฐบาล หมายถึง กลุ่มบุคคลที่ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจในการตัดสินใจในสังคมนการเมือง
2. รัฐในฐานะที่เป็นระบบราชการ หมายถึง เครื่องมือทางการบริหารที่เป็นปีกแผ่นและเป็นระเบียบทางกฎหมายที่มีความเป็นสถาบัน

2 กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง

3. รัฐในฐานะที่เป็นชนชั้นปกครอง หมายถึง เครื่องมือของการกดขี่และครอบงำที่ชนชั้นหนึ่งมีต่อชนชั้นอื่นๆ ในสังคม

4. รัฐในฐานะที่เป็นโครงสร้างทางอุดมการณ์ หมายถึง แนวคิดนี้เป็นของนักวิชาการทางด้านมานุษยวิทยาอันเกี่ยวกับแนวคิดและอุดมการณ์ของโครงสร้างทางการเมืองการปกครองในรัฐนั้นๆ

บรูซ อี. ฮัม (2552 : 25) ได้กล่าวไว้ว่า แอนดรูส์ (Andrew) ได้สะท้อนให้เห็นถึงความหลากหลายของความหมายของคำว่ารัฐ ว่าเป็นผลมาจากการมองรัฐที่แตกต่างกันออกไป 3 แนวทางด้วยกัน คือ

แนวทางแรก มองรัฐในเชิงนามธรรม เช่น ความคิดของเฮเกิล (Hegel) รัฐเป็นองค์รวมที่มีเจตจำนงเป็นของตนเองและมีเป้าหมายในตัวเอง ซึ่งแยกออกมาและอยู่สูงกว่าปัจเจกชนซึ่งเป็นเพียงสมาชิกของรัฐ รัฐยังเป็นผู้กระทำตามเหตุผลที่เป็นสากล มีเป้าหมายที่จะแสวงหาความสมบูรณ์ให้กับตัวเอง มีสิทธิสูงสุดเหนือปัจเจกชนแต่ละคนที่อยู่ภายในรัฐ และ เสกสรร ประเสริฐกุล เคยเสนอว่าเท่าที่เห็นและเป็นอยู่ และเท่าที่มนุษยชาติมีความทรงจำ รัฐ คืออำนาจใจกลางในแต่ละสังคมที่คอยกำหนดลักษณะการมีอำนาจและการใช้อำนาจอื่นๆ ทั้งปวง

แนวทางที่สอง มองรัฐในเชิงการกระทำหน้าที่ อธิบายรัฐว่าเป็นชุดของสถาบันที่มีบทบาทและทำหน้าที่ในการรักษาความเป็นระเบียบ ความสงบเรียบร้อยของสังคม

แนวทางที่สาม มองรัฐในเชิงองค์กร แนวทางนี้มองว่ารัฐประกอบด้วยสถาบันต่างๆ ของรัฐบาล เป็นจำนวนมาก เช่น ทหาร ตำรวจ ศาล เป็นต้น

ชาลส์ แสงศักดิ์ (2560 : 37) กล่าวว่า ในสังคมทุกรูปแบบต่างประสบปัญหาเดียวกันคือทำอย่างไรจึงจะประนีประนอมกันให้ได้ระหว่างอำนาจกับเสรีภาพ สังคมที่พัฒนาแล้วมากที่สุดคือสังคมนิติรัฐ ซึ่งรัฐนั้นเป็นกรอบปกติของการใช้อำนาจทางการเมืองและเป็นพื้นฐานอันดับแรกของการก่อตั้งกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยมีข้อพิจารณาเบื้องต้นว่า รัฐคืออะไร

จากความหมายดังกล่าวแสดงถึงความหมายของรัฐที่มีความเป็นนามธรรม ส่วนความหมายของคำว่ารัฐที่มีความเป็นรูปธรรมและเข้าใจง่าย จากทัศนะของนักวิชาการ ดังต่อไปนี้

เกษม อุทยานิน (2516 : 15) กล่าวว่า รัฐ หมายถึง องค์กรทางการเมืองที่มั่นคงของมนุษยชาติจำนวนหนึ่ง ซึ่งมีชีวิตทางการเมืองของชุมชนนั้น ดำเนินหน้าที่ซึ่งมีลักษณะสำคัญ คือ

1. มีกลุ่มคนที่มีประโยชน์และจุดหมายร่วมกัน
2. มีดินแดนเป็นส่วนจำกัด
3. มีอิสระจากการควบคุมจากต่างประเทศ
4. มีอำนาจสูงสุดหรืออำนาจอธิปไตยรวมอยู่

วิชญ์ เครื่องงาม (2530: 32) กล่าวว่า รัฐ หมายถึง สังคมการเมืองขนาดใหญ่ ซึ่งประกอบด้วยดินแดนหรืออาณาเขตอันแน่ชัด และราษฎรหรือสมาชิกของสังคมการเมืองนั้นๆ ตลอดจนอำนาจทางการเมืองการปกครองในดินแดนที่จะรักษารัฐนั้นไว้ให้ดำรงอยู่ต่อไปได้

ประยูร กาญจนกุล (2549 : 5) กล่าวว่า รัฐ หมายถึง ชุมชนแห่งมนุษย์ ซึ่งตั้งอยู่ในดินแดนอันมีอาณาเขตแน่นอน มีอำนาจอธิปไตยที่จะใช้ได้อย่างอิสระ และมีการปกครองอย่างเป็นระเบียบเพื่อประโยชน์ของบรรดามนุษย์ที่อยู่ร่วมกัน

ดิเรก ควรสมาคม (2553 : 82) กล่าวว่า รัฐ หมายถึง การจัดการทางการเมืองต่างๆ ไปหรือหมายถึง ชุมชนทางการเมืองของมนุษย์ อันประกอบด้วยดินแดนที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรอาศัยอยู่ในจำนวนเหมาะสม โดยมีรัฐบาลปกครองและมีอำนาจอธิปไตยของตนเอง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า รัฐเป็นสังคมมนุษย์ที่ถูกจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การ (Organization) เหนืออาณาเขตแห่งใดแห่งหนึ่ง

ชาญชัย แสวงศักดิ์ (2560ข : 38) กล่าวไว้ว่า ตามกฎหมายแล้ว รัฐเป็นนิติบุคคล รัฐเป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายซึ่งมีสิทธิและหน้าที่ดังเช่นบุคคลธรรมดา กล่าวคือ มีทรัพย์สิน มีงบประมาณ มีความสามารถในการทำนิติกรรมสัญญาและในการฟ้องคดี โดยผ่านทางบุคคลธรรมดาซึ่งเป็นผู้แทนของนิติบุคคล ดังนั้น รัฐจึงเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนที่สำคัญที่สุดทั้งในแง่งบประมาณและเอกสิทธิของรัฐในกฎหมายปกครองและบทบาทของรัฐในกฎหมายระหว่างประเทศ

กล่าวโดยสรุป รัฐ คือ ชุมชนทางการเมืองที่มีการจัดระเบียบแบบแผน และจัดระบบระเบียบปัจจัยที่สอดคล้องต่อการดำเนินชีวิตของมนุษย์ ภายใต้ขอบเขตดินแดนที่แน่นอน และมีอำนาจอธิปไตยในการบังคับให้คนในสังคมปฏิบัติตาม เพื่อก่อให้เกิดการบรรลุวัตถุประสงค์แห่งรัฐที่ได้ตั้งเอาไว้

องค์ประกอบของรัฐ

เพื่อตอบคำถามเมื่อใดและจะใช้อะไรเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาว่าสังคมมนุษย์สังคมหนึ่งสังคมใดมีฐานะเป็นสังคมรัฐแล้ว มีนักวิชาการหลายๆ ท่าน ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของรัฐไว้โดยมีรายละเอียดสรุปดังนี้

โกวิท วงศ์สุรวัฒน์ (2547 : 25) กล่าวไว้ว่า อริสโตเติล ปราชญ์ของกรีกโบราณผู้ได้ฉายาว่า บิดาแห่งรัฐศาสตร์ได้เริ่มการแบ่งประเภทของรัฐเอาไว้เมื่อสองพันกว่าปีมาแล้ว ซึ่งองค์ประกอบของรัฐก็มีอยู่ 4 ประการ คือ

1. ประชาชน : รัฐจะไม่มีประชาชนไม่ได้ ทวีปที่ไม่มีคนอาศัยอยู่ เช่น ทวีปแอนตาร์กติกา ที่ทั่วโลกได้จึงไม่มีรัฐ
2. ดินแดน : รัฐจำเป็นต้องมีดินแดนเพื่อจะได้มีคนอยู่อาศัย
3. รัฐบาล : รัฐบาลคือผู้จัดการของรัฐที่มีประชาชนและดินแดนนั่นเอง
4. อำนาจอธิปไตย : เครื่องมือในการจัดการที่อ้างอิงถึงเสมอคือกฎหมาย อำนาจ อิทธิพล การประนีประนอม เป็นต้น

ชาญชัย แสวงศักดิ์ (2560ก : 193-195) ได้อธิบายไว้ว่า เมื่อพิจารณาในเชิงรูปธรรม การที่จะบ่งชี้ให้เห็นว่าชุมชนทางการเมืองแห่งใดมีลักษณะของความเป็นรัฐ นักวิชาการโดยส่วนใหญ่เฉพาะ

นักวิชาการที่ยึดแนวทางการศึกษาวิเคราะห์ในเชิงกฎหมายและสถาบัน ซึ่งเน้นการศึกษาถึงโครงสร้างองค์การของรัฐบาลที่เป็นทางการและหลักกฎหมายมหาชน มักจะลงความเห็นเห็นว่า รัฐมีองค์ประกอบร่วมกันที่สำคัญ 4 ประการ คือ

1. ดินแดน (Territory) การอ้างตัวของชุมชนทางการเมืองใดว่ามีความเป็นรัฐ จำเป็นที่จะต้องที่ดินแดนอิสระเป็นของตนเอง ไม่ใช่การอาศัยดินแดนของรัฐอื่น กลุ่มคนในชุมชนทางการเมืองแห่งใดก็ตาม トラบไตที่ยังไม่มีดินแดนเป็นของตนเอง อาศัยดินแดนของผู้อื่นหรือร่อนเร่พเนจรไปในที่ต่างๆ ชุมชนทางการเมืองแห่งนี้ก็ยังไม่จัดว่าเป็นรัฐ เช่น ชนกลุ่มน้อยชาวกะเหรี่ยง ไทยใหญ่ในพม่า ชาวเคิร์ดในอิรัก ชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ไม่มีดินแดนที่เป็นของตนเองอย่างแท้จริง อาศัยพื้นที่ของชุมชนทางการเมืองอื่นซึ่งถูกกดขี่และปราบปรามจากประเทศนั้นอยู่เป็นระยะ และในขณะเดียวกันชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ ดำเนินการต่อสู้ด้วยกำลังอาวุธเรื่อยมา เพื่อหวังยึดพื้นที่และสถาปนาความเป็นรัฐให้เกิดขึ้นได้

นอกจากปัญหาเรื่องการปราศจากดินแดนที่เป็นของตนเองและถูกกดขี่ ปราบปรามจากรัฐที่ถือครองดินแดนอยู่ก่อนเป็นระยะๆ บางชุมชนทางการเมืองถึงแม้มีดินแดนครอบครองเป็นของตนเองมาอย่างยาวนาน แต่ด้วยพัฒนาการทางประวัติศาสตร์และการเมืองระหว่างประเทศ ส่งผลทำให้ถูกประเทศที่มีกำลังอำนาจทางทหารที่เหนือกว่าอ้างสิทธิเหนือดินแดน และประกาศให้โลกรับรู้ว่าดินแดนแห่งนั้นเป็นส่วนหนึ่งของแผ่นดินใหญ่ของตน ไม่ใช่รัฐเอกราชแต่อย่างใด ดังที่ปรากฏในกรณีของประเทศไต้หวัน ซึ่งถูกประเทศจีนประกาศว่าเป็นเพียงจังหวัดหนึ่งของตนภายใต้นโยบายจีนเดียว ในโลกนี้จะมีประเทศจีนเพียงหนึ่งเดียวเท่านั้น ไม่มีประเทศจีนในพื้นที่แห่งอื่น นโยบายนี้มีผลทำให้หลายประเทศไม่กล้าดำเนินความสัมพันธ์ทางการทูตและทำการค้ากับประเทศไต้หวัน เนื่องจากห่วงเกรงในอำนาจของจีน ประกอบกับในระยะหลัง อำนาจทางเศรษฐกิจของจีนในระดับโลกมีเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ประเทศต่างๆ จึงอยากมีความสัมพันธ์ทางการทูตและการค้ากับจีนมากกว่า

องค์ประกอบแรกของรัฐคือดินแดน ไม่มีรัฐใดที่ไม่มีดินแดน ดังนั้น องค์การระหว่างประเทศซึ่งแม้ว่าจะมีความเป็นนิติบุคคลก็ตาม แต่ในเมื่อไม่มีดินแดนเป็นของตนเอง จึงไม่อาจเป็นรัฐได้

2. ประชากร (Population) รัฐทุกรัฐจำเป็นต้องมีประชากรอาศัยอยู่ภายในดินแดนของตนเอง แต่จำนวนจะมากหรือน้อยไม่ใช่สาระสำคัญ เพราะบางรัฐมีจำนวนประชากรมากกว่าพันล้านคนเช่นจีน ขณะที่บางรัฐมีจำนวนน้อยมากเช่นบรูไนมีประชากรไม่ถึงหนึ่งล้านคน

ประชากรที่อยู่ภายในรัฐไม่จำเป็นต้องมีเชื้อชาติ ความคิด ความเชื่อ วัฒนธรรมขนบธรรมเนียม ประเพณี หรือการนับถือศาสนา เดียวกัน สหรัฐอเมริกาเป็นกรณีตัวอย่างที่ชัดเจนถึงความแตกต่างในด้านต่างๆ ของประชากร แต่ผู้คนในสังคมสามารถมีชีวิตร่วมกันได้ และกลายเป็นความแตกต่างในด้านต่างๆ ของประชากร แต่ผู้คนในสังคมสามารถมีชีวิตร่วมกันได้ และกลายเป็นรัฐที่มีความเจริญก้าวหน้าในด้านต่างๆ จนกลายเป็นแบบอย่างของรัฐต่างๆ พยายามเลียนแบบหวังที่จะให้สังคมของตนเป็นเช่นนั้นบ้าง

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันมีหลายรัฐที่เดียวที่เกิดปัญหาความขัดแย้งจากความแตกต่างในด้านต่างๆ ของประชากร จนกลายเป็นสงครามกลางเมืองระหว่างเชื้อชาติ ศาสนา มีหลายประเทศที่เกิดปัญหาเช่นนี้แล้ว ในท้ายที่สุดนำไปสู่การแบ่งแยกประเทศ เกิดรัฐใหม่ขึ้นมาในโลก เช่น ความขัดแย้งในติมอร์ตะวันออกของอินโดนีเซีย ซึ่งท้ายที่สุดนำไปสู่การแยกเป็นประเทศเอกราชออกจากอินโดนีเซีย ในชื่อ สาธารณรัฐประชาธิปไตยติมอร์-เลสเต (Democratic Republic of Timor-Lesta) ความขัดแย้งในยูโกสลาเวียนำไปสู่การสูญเสียของประเทศกลายเป็นประเทศใหม่ขึ้นมาคือ มอนเตเนโกร (Montenegro) ซึ่งประกาศตัวเป็นเอกราช เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน ปี ค.ศ. 2006 แล้วต่อมาเซอร์เบีย (Serbia) ก็ประกาศตัวเป็นเอกราชตาม

ดินแดนที่จะเป็นรัฐได้จะต้องมีประชากรขั้นต่ำ ด้วยเหตุนี้ ดินแดนที่ไม่มีประชากรอาศัยอยู่เลย ดังเช่น ทวีปแอนตาร์คติก ที่มีอาณาบริเวณกว้างใหญ่ไพศาล แต่ไม่มีประชากรอยู่อาศัยเลย จึงไม่มีฐานะเป็นรัฐได้

3. อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) องค์ประกอบสุดท้ายของความเป็นรัฐ คือ อำนาจอธิปไตย ซึ่งหมายถึง อำนาจที่สมบูรณ์ที่รัฐมีอยู่เหนือดินแดนและพลเมืองที่อยู่ภายใต้การปกครองของตน มีความเป็นอิสระในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ทั้งภายในและระหว่างประเทศ โดยปราศจากการแทรกแซง การใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐอื่นเข้ามาบังคับ ชูเชิญให้รัฐกระทำหรือไม่กระทำตามความประสงค์ของรัฐอื่น เมื่อเป็นเช่นนี้จึงเกิดปัญหากับบางรัฐ แม้มีองค์ประกอบของรัฐครบถ้วน 3 ประการ แต่สำหรับองค์ประกอบที่สามคืออำนาจอธิปไตยกลับเป็นที่กังขาต่อรัฐอื่นๆ ว่ามีอำนาจอธิปไตยหรือไม่ เพราะกิจการของรัฐทั้งภายในและภายนอกถูกข่มขู่ คุกคามจากรัฐอื่น เช่น กรณีไต้หวัน ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า ถูกจีนประกาศว่าเป็นส่วนหนึ่งของตน ส่งผลให้รัฐต่างๆ หวั่นเกรงไม่กล้าจะสร้างสัมพันธไมตรีทางการทูตและทำการค้าระหว่างกัน

องค์ประกอบที่สำคัญของการเป็นรัฐคืออำนาจอธิปไตย ภายในดินแดนและเหนือประชากรกับทรัพย์สินของตน รัฐจะต้องมีอำนาจที่จะบังคับบัญชาสั่งการเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและมีอำนาจที่จะทำให้มีการเคารพปฏิบัติตามได้ทั้งภายในและภายนอก

4. รัฐบาล (Government) องค์ประกอบของรัฐจะไม่ครบถ้วน แม้มีดินแดนและประชากรแล้ว แต่หากปราศจากซึ่งรัฐบาลผู้ที่มีหน้าที่ในการบริหารกิจการต่างๆ ภายในชุมชนการเมืองนั้น รัฐบาลที่เกิดขึ้นจำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากประชาชน เพื่อความชอบธรรมในการปกครอง ในบางรัฐจึงเกิดปัญหาขึ้นเมื่อผู้ประกาศตัวเป็นรัฐ มีสิทธิและความชอบธรรมในการบริหารประเทศขึ้นมา 2 คณะ คณะหนึ่งเป็นรัฐบาลที่ครองอำนาจอธิปไตยภายในดินแดน แต่ได้อำนาจด้วยวิธีการที่ขาดความชอบธรรม เช่น การรัฐประหาร หรือรัฐบาลหุ่นเชิดของประเทศมหาอำนาจที่เข้ามามีอำนาจเหนือดินแดน ส่งผลให้เกิดรัฐบาลอีกคณะหนึ่ง ซึ่งเรียกขานในวงการเมืองระหว่างประเทศว่า รัฐบาลพลัดถิ่น (Government in Exile) โดยจัดตั้งรัฐบาลขึ้นในดินแดนอื่นที่ไม่ใช่ดินแดนของตนเนื่องจากสูญเสียอำนาจทางการเมืองให้กับกลุ่มผู้ที่มีอำนาจที่จัดตั้งรัฐบาลใหม่ โดยพยายามแสวงหาการรับรองจากเวทีการเมืองโลกว่าเป็นรัฐบาลที่ชอบธรรม

ณัฐกร วิทิตานนท์ (2557 : 13) และ อภิชาติ แสงอำพร (2559 : 60) ได้กล่าวไว้สรุปได้ว่า จากความหมายของรัฐที่หมายถึงชุมชนทางการเมืองที่มีองค์ประกอบ 4 ประการดังกล่าวแล้ว ยังมีคำอื่นที่มีความหมายใกล้เคียงกับคำว่ารัฐ และในบางครั้งก็ใช้แทนกัน เช่น ใช้คำว่าประเทศแทนรัฐ ใช้คำว่าชาติแทนรัฐในบางครั้ง เป็นต้น คำเหล่านี้แม้จะมีการใช้แทนกันในบางครั้ง แต่ก็ไม่ใช้สิ่งเดียวกัน อธิบายคำที่มีความหมายใกล้เคียงกับรัฐ รายละเอียดโดยสรุปดังนี้

1. ประเทศ (Country) ได้แก่ อาณาเขตหรือดินแดนของรัฐ ซึ่งประกอบไปด้วยพื้นดิน พื้นน้ำ อากาศ ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งปลูกสร้างที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ ฯลฯ เมื่อกล่าวถึงประเทศจึงเป็นการพิจารณาจากมุมมองภูมิศาสตร์มากกว่ากฎหมาย

2. ชาติ (Nation) ได้แก่ ความรู้สึกร่วมกันของบุคคล เกิดความผูกพันร่วมกัน ทั้งในด้านเชื้อชาติ วัฒนธรรม ภาษา ลัทธิความเชื่อ หรือแม้แต่ประวัติศาสตร์ความเป็นมา ความรู้สึกเหล่านี้ก่อให้เกิดความรู้สึกถึงความเป็นชาติเดียวกัน ความเป็นชาติจึงไม่จำเป็นต้องสัมพันธ์กับปัจจัยด้านดินแดนของรัฐ กล่าวคือ ความผูกพันต่อความเป็นชาตินั้นได้ก้าวข้ามพรมแดนของรัฐไปแล้ว เช่น กลุ่มคนไทยที่อาศัยในต่างประเทศก็ยังมีสำนึกร่วมกันว่า เขาเป็นคนไทยคนหนึ่ง แม้เขาจะได้อยู่อาศัยอยู่ในดินแดนของรัฐอื่นก็ตาม นอกจากจะกล่าวถึงชาติในเชิงวัฒนธรรมแล้ว ยังได้มีการกล่าวถึงชาติในเชิงการเมือง แต่ก็ยังคงมีลักษณะเดียวกับมุมมองเชิงวัฒนธรรม นั่นก็คือ ชาติเป็นที่รวมความเชื่อถือและความผูกพันของบุคคลที่มีต่อระบบทางการเมืองร่วมกัน มักแสดงออกด้วยความสมัครสมานสามัคคีของคนร่วมชาติ หรืออาจแสดงออกเชิงสัญลักษณ์ เช่น การกำหนดให้มีธงชาติ ต้นไม้ประจำชาติ เพลงชาติ เป็นต้น อันเป็นการแปรแนวความคิดว่าด้วยชาติซึ่งเป็นเรื่องนามธรรมให้ปรากฏเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนยิ่งขึ้น

3. รัฐบาล (Government) อาจสื่อความหมายได้ 2 นัยสำคัญ ได้แก่ คณะรัฐมนตรี ซึ่งมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน กำหนดนโยบายของประเทศ และบังคับบัญชาองค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายบริหาร ส่วนอีกนัยหนึ่ง หมายถึง บรรดาองค์กรทั้งหลายของรัฐที่มีส่วนในการขับเคลื่อนภารกิจของรัฐให้บรรลุผล ความหมายของรัฐตามนัยที่สองนี้จึงมีความหมายกว้างกว่านัยแรก ดังนั้น องค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ จัดเป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลตามความหมายอย่างหลังด้วย

กล่าวโดยสรุป องค์ประกอบของรัฐดังกล่าวเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางแพร่หลาย อีกด้านหนึ่งเปรียบเสมือนเงื่อนไขในการเป็นรัฐ กล่าวคือ เมื่อใดและจะใช้อะไรเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาว่าสังคมมนุษย์สังคมหนึ่งสังคมใดมีฐานะเป็นรัฐแล้ว จะต้องพิจารณาจากองค์ประกอบ 3 ประการ คือ ดินแดน ประชากร และอำนาจอธิปไตยทางการเมือง เมื่อมีครบทั้ง 3 องค์ประกอบนี้แล้ว สังคมนั้นก็มีความเป็นรัฐ โดยมีรัฐบาลเป็นองค์กรทางการเมืองที่ขาดไม่ได้ของรัฐ ซึ่งยุคปัจจุบัน รัฐย่อมเกิดขึ้นตามความหมายในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ และสามารถจัดกิจการภายในรัฐได้โดยถูกต้องตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่ยึดถือ ด้วยเหตุนี้ รัฐสมัยใหม่ (Modern State) หรือ รัฐชาติ (Nation State) จึงต้องประกอบไปด้วยประชากรที่มีการรวมตัวกันมาอย่างต่อเนื่องยาวนานพอสมควร ดินแดน

ทางภูมิศาสตร์ที่แน่นอน รัฐบาลซึ่งเป็นสถาบันที่มีความต่อเนื่องและมั่นคงในการปกครองดูแลประชาชน และสิ่งสำคัญสุดท้ายคือ อำนาจอธิปไตย เพื่อที่จะกำหนดวิธีการปกครองต่างๆ ของรัฐตนเอง

ทฤษฎีกำเนิดรัฐ

ความเป็นมาของรัฐ อาจจะต้องพิจารณาจากวิวัฒนาการของมนุษย์ประกอบไปด้วยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้เพราะในอดีตที่มีมนุษย์มีการรวมกลุ่มรวมตัวกัน และมีความเชื่อ ความรู้ที่พัฒนาต่าง ๆ ขึ้น ล้วนเป็นวิวัฒนาการมาสู่การเป็นรัฐในปัจจุบัน จึงเป็นที่มาของแนวคิดของการกำเนิดรัฐเป็นทฤษฎีต่าง กล่าวคือ ทั่วรัฐ (State) เกิดขึ้นได้อย่างไร นักปราชญ์การเมืองพยายามตอบคำถามมานานหลายร้อยปี ว่ารัฐเกิดมาอย่างไร คำอธิบายถึงการกำเนิดรัฐจึงมีอยู่หลายแนวทาง ได้แก่ ทฤษฎีเทวสิทธิ์ (Divine Theory) ทฤษฎีสัญญาประชาคม (Social Contract Theory) ทฤษฎีพลังกำลัง (Force Theory) และทฤษฎีธรรมชาติ (Natural Theory) มีสาระสำคัญ ดังนี้

ดิเรก ควรสมาคม (2553 : 84-88) และ อภิชาติ แสงอำพร (2559 : 61-64) ได้ให้คำอธิบายเกี่ยวกับแนวคิดของการกำเนิดรัฐไว้สรุปได้ดังนี้

ทฤษฎีเทวสิทธิ์ไว้ว่า ทฤษฎีนี้เป็นทฤษฎีที่เก่าแก่ที่สุด อธิบายว่า รัฐถูกบัญญัติหรือสร้างโดยพระเจ้า พระเจ้าเป็นผู้ให้กำเนิดและสร้างรัฐขึ้นมา ความคิดนี้แพร่หลายอยู่ในอาณาจักรทางตะวันออกซึ่งผู้ปกครองมักมองว่าตัวเองสืบเชื้อสายมาจากพระเจ้า เช่น ตามความคิดของพวกอิบรูโบราณถือว่าพระเจ้าเป็นผู้สร้างผู้ปกครอง หรือชาวคริสเตียนยุคต้นเชื่อว่าพระเจ้าสร้างรัฐขึ้นมาบังคับประชาชน เนื่องจากการทำบาปของ อัดัม (Adam) ต่อมาแพร่หลายไปยังตะวันตก ตลอดระยะสมัยกลางนั้น ทฤษฎีการกำเนิดรัฐจากพระเจ้านี้ไม่มีปัญหา มีผู้นับถือนิยมทฤษฎีนี้มา แต่ก็มี การแก่งแย่งอำนาจกันระหว่างศาสนจักร ต่อสู้กันระหว่างสันตะปาปากับจักรพรรดิโรมัน กล่าวคือ ต่างฝ่ายต่างอ้างว่าตัวเองคือผู้ที่ได้รับอำนาจมาจากพระเจ้าโดยตรง กรณีที่เกิดปัญหาถกเถียงกันว่า จักรพรรดิควรเป็นตัวแทนของพระเจ้าโดยตรง หรือว่ากระทำผ่านทางสันตะปาปาอีกทอดหนึ่ง

ต่อมา มีการปฏิรูปศาสนาและแยกเป็นนิกายโปรเตสแตนต์ ข้ออ้างที่ว่าพระมหากษัตริย์ได้รับมอบอำนาจจากพระเจ้าโดยตรงจึงมีน้ำหนักว่า ไม่นานจึงถูกนำมาอ้างว่าพระมหากษัตริย์ไม่เพียงได้อำนาจมาจากพระเจ้า แต่ยังปกครองด้วยพระคุณของพระเจ้า (ruled by the grace of God) ภายหลังเมื่อมีชนชั้นกลางเกิดขึ้น ชนชั้นกลางจึงนำหลักเทวสิทธิ์มาอ้างอิงอีก แต่คราวนี้เป็นการอ้างเพื่อหาทางล้มล้าง โดยสร้างหลักการใหม่ขึ้นมาว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน (popular sovereignty) จนเป็นผลให้เกิดการปฏิวัติในคริสต์ศตวรรษที่ 17 และ 18

ธเนศ วงศ์ยานนาวา (2560 : 37) ได้กล่าวถึงมูลเหตุของการปฏิวัติดังกล่าวว่า มีมูลเหตุมาจากการต่อต้านอำนาจเด็ดขาดของพระมหากษัตริย์ โดยสรุปว่า ทฤษฎีเทวสิทธิ์นี้มีความเชื่อว่าอำนาจการปกครองรัฐนั้นคืออำนาจของพระเจ้าเป็นผู้มอบให้ สาระสำคัญของทฤษฎีเทวสิทธิ์นั้น คือ

1. เชื่อว่ารัฐเกิดขึ้นจากเจตนาและการบันดาลของพระเจ้า

2. เชื่อว่าการปกครองรัฐเป็นอำนาจของพระเจ้า ผู้ปกครองรัฐทำหน้าที่เสมือนเป็นตัวแทนของพระเจ้า และได้รับอำนาจจากพระเจ้า

3. เชื่อว่าประชาชนในรัฐเป็นเพียงองค์ประกอบของรัฐเท่านั้น มิใช่เป็นปัจจัยที่สำคัญของรัฐแต่อย่างใด ฉะนั้นจะต้องเชื่อฟังเคารพผู้ปกครองรัฐโดยุษฎี การละเมิดอำนาจของผู้ปกครองรัฐจะมีโทษและเป็นบาป

สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2547 : 122) และ ชาญชัย แสงศักดิ์ (2560ข : 60-61) ได้กล่าวถึงทฤษฎีสัญญาประชาคมไว้ว่า รัฐนั้นเกิดจากเจตจำนงร่วมของประชาชนซึ่งมีความประสงค์ที่จะจัดตั้งรัฐขึ้นมาเพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพในชีวิต อย่างไรก็ตาม มีนักปราชญ์หลายได้ได้อธิบายถึงทฤษฎีสัญญาประชาคมทั้งในส่วนที่สอดคล้องกันและแตกต่างกัน รายละเอียดโดยสรุป ดังต่อไปนี้

1. ทฤษฎีสัญญาประชาคมตามแนวคิดของโทมัส ฮอบส์ (Thomas Hobbes) อธิบายว่าธรรมชาติสร้างมนุษย์ให้มีความเท่าเทียมกันทั้งร่างกายและจิตใจ มนุษย์จึงมีความเสมอภาคกัน ด้วยเหตุนี้ มนุษย์จึงมีความเท่าเทียมกันในการแสวงหาความต้องการ และในที่สุดก็เกิดความขัดแย้งและแย่งชิง กลายเป็นศัตรูกัน อันนำมาซึ่งลักษณะทางธรรมชาติของมนุษย์อีกประการหนึ่ง นั่นก็คือ มนุษย์มีลักษณะเหมือนสัตว์เดรัจฉานมีธรรมชาติที่เห็นแก่ตัว เลว และโหดร้าย ในภาวะธรรมชาติของมนุษย์จึงตกอยู่ในภาวะที่เกลียดกลัว และไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกัน ต่างทำสงครามต่อสู้เข่นฆ่ากันตลอดเวลา ในภาวะธรรมชาติเช่นนี้จึงไม่มีหลักความผิด-ถูก ชั่ว-ดี ไม่มีศีลธรรม ไม่มีกฎหมาย มนุษย์ย่อมมีสิทธิตามธรรมชาติที่จะรักษาตัวรอดด้วยการใช้กำลังหรืออำนาจของตัวเองต่อสู้หรือต่อต้านมนุษย์อื่นที่มาล่วงละเมิดตน

สภาวะธรรมชาติดังกล่าวจึงไม่ใช่สภาวะอันพึงปรารถนาของมนุษย์ และเพื่อให้สังคมเกิดความสงบสุข มนุษย์จึงได้ตกลงทำสัญญาร่วมกันที่จะสละสิทธิทั้งหลายที่มีอยู่ให้กับรัฐอธิปัตย์ ซึ่งเป็นคนกลางที่จะเข้ามาใช้อำนาจในการปกครองเหนือมนุษย์ทุกคน อำนาจของรัฐอธิปัตย์จึงเป็นอำนาจเด็ดขาดและมีความสมบูรณ์ มนุษย์ไม่อาจต่อต้านหรือเรียกคืนอำนาจดังกล่าวจากรัฐอธิปัตย์ เนื่องจาก รัฐอธิปัตย์มิได้อยู่ในฐานะคู่สัญญาของมนุษย์ แต่คู่สัญญากลับเป็นมนุษย์ด้วยกันเอง แต่ก็มีข้อยกเว้นในบางกรณี เมื่อรัฐอธิปัตย์ไม่อาจรักษาความมั่นคงปลอดภัยให้กับมนุษย์ต่อไปได้ มนุษย์จึงมีสิทธิที่จะต่อต้านและโค่นล้มรัฐอธิปัตย์

เนื้อหาโดยรวมของแนวคิดสัญญาประชาคมของฮอบส์ ส่งเสริมระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) ซึ่งอำนาจสูงสุดเป็นของผู้ปกครอง ด้วยเหตุนี้ จึงเรียกสัญญาประชาคมตามแนวคิดของฮอบส์ว่า “สัญญาสวามิภักดิ์ (Pactum Subjectiones)”

2. ทฤษฎีสัญญาประชาคมตามแนวคิดของจอห์น ล็อก (John Locke) นักปราชญ์ชาวอังกฤษ เชื่อว่าธรรมชาติของมนุษย์นั้นต่างคนต่างอยู่ มีเสรีภาพอย่างสมบูรณ์ไม่จำกัด แต่มนุษย์ก็มิรู้จักผิดถูก ชั่วดี นั้นแตกต่างไปจากความพอใจและความเจ็บปวด หรือสิ่งที่น่าสนใจหรือความเจ็บปวดแต่ประการใด มนุษย์สามารถทำการทั้งปวงเพื่อตอบสนองความต้องการของตน มนุษย์จึงอาจแสวงหาทรัพย์สินได้โดยไม่มีขีดจำกัด แต่ข้อแตกต่างทางความคิดระหว่างล็อกกับฮอบส์ อยู่

ที่ว่า ฮอบส์เห็นว่ามนุษย์ในสภาวะตามธรรมชาติต้องแก่งแย่งต่อสู้เหมือนอยู่ในสภาวะสงคราม แต่ล๊อคกลับเห็นว่าสภาวะตามธรรมชาติของมนุษย์นั้นเป็นสภาวะแห่งสันติภาพและความเสมอภาค มนุษย์ทุกคนรู้จักกฎหมายธรรมชาติ รู้จักเคารพความเสมอภาคและความเป็นอิสระต่อกัน เมื่อเกิดข้อพิพาทมนุษย์จึงมีอำนาจที่จะบังคับการตามสิทธิที่ตนมีตามธรรมชาติและลงโทษผู้กระทำผิดด้วยกำลังของตน

จะเห็นว่าสภาวะธรรมชาติของมนุษย์ตามแนวคิดของล๊อค แม้จะมีลักษณะที่แตกต่างจากแนวคิดของฮอบส์ แต่ผลสุดท้ายก็นำไปสู่สภาพความวุ่นวายของสังคมเช่นกัน เนื่องจากมนุษย์แต่ละคนมีสิทธิเสรีภาพตามธรรมชาติที่เท่าเทียมกัน จึงถือสิทธิที่จะบังคับเอากับผู้ที่ละเมิดสิทธิของตนได้ การบังคับการกันเองโดยปราศจากการตัดสินข้อพิพาทโดยคนกลาง จึงอาจเป็นการเกินเลยและไม่เป็นธรรมกับคู่กรณี ด้วยเหตุนี้ มนุษย์จึงตกลงเข้าทำสัญญาร่วมกันโดยมอบอำนาจในการบังคับการให้แก่รัฐ ซึ่งรัฐอยู่ในฐานะของคู่สัญญากับประชาชน รัฐจึงมิได้มีอำนาจเด็ดขาดดังเช่นแนวคิดของฮอบส์ รัฐจึงมีพันธะสัญญาที่จะคุ้มครองความปลอดภัยให้แก่ประชาชนรวมถึงการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทระหว่างประชาชนอีกด้วย

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่า การที่ประชาชนมอบอำนาจให้แก่รัฐนั้น เป็นเพียงการมอบอำนาจที่จะบังคับการระหว่างประชาชนกันเองไปให้แก่รัฐเท่านั้น แต่ประชาชนยังคงถือสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานในความเป็นมนุษย์ อันได้แก่ ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินเป็นของตนอยู่เช่นเดิม ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงไม่อาจละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน เว้นแต่อำนาจของกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบ โดยประชาชนหรือผู้แทนของประชาชนเท่านั้น หากรัฐได้ทำการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยปราศจากความชอบธรรม ก็เท่ากับรัฐได้ฝ่าฝืนพันธะสัญญาที่ให้ไว้กับประชาชน ประชาชนสามารถเรียกคืนอำนาจของตนโดยการปฏิวัติเพื่อเปลี่ยนแปลงรัฐได้

3. ทฤษฎีสัญญาประชาคมตามแนวคิดของฌอง ฌาคส์ รูสโซ (Jean Jacques Rousseau) เห็นว่า โดยธรรมชาติดั้งเดิมของมนุษย์มีความดีความบริสุทธิ์อย่างยิ่ง ไม่เป็นคนเอาัดเอาเปรียบ มีจิตใจสูง โอ้อ้อมอารี ไม่เห็นแก่ตัว แต่เมื่อมนุษย์เริ่มมีระบบกรรมสิทธิ์ มนุษย์เริ่มห่วงหาพันธุสิ่งที่ เป็นของตัวเองและกลายเป็นความเห็นแก่ตัว เริ่มมีการละเมิดต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันในความมั่นคงปลอดภัย มนุษย์จึงได้นำพาตนเองและพลังที่มีอยู่ของตนไว้ภายใต้คำ บังคับบัญชาสูงสุดแห่งเจตจำนงทั่วไป และรับสมาชิกแต่ละคนเข้าไว้ด้วยกัน โดยมีอาจแบ่งแยก สมาชิกเหล่านั้นออกจากส่วนรวมทั้งหมด

จะเห็นได้ว่าสัญญาประชาคมของรูสโซเป็นสัญญาซึ่งทุกคนตกลงทำสัญญากับทุกคน เพื่อสละสิทธิเสรีภาพตามธรรมชาติที่ไม่ถูกจำกัดให้แก่ส่วนรวม โดยไม่ได้โอนให้แก่ผู้ใด และแต่ละคนต่างก็เป็นส่วนหนึ่งของส่วนรวมนี้ ทุกคนจึงเป็นผู้ถืออำนาจปกครองตนเอง ประชาชนจึงเป็นทั้งผู้ปกครองและอยู่ภายใต้ปกครองในขณะเดียวกัน ซึ่งการปกครองของประชาชนแสดงออกในรูปของเจตจำนงทั่วไป ซึ่งเป็นความคิดเห็นและความต้องการของส่วนรวม และนั่นคือกฎหมาย โดยกฎหมายที่ใช้เป็นกฎหมายได้ ต้องมาจากเจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชนเท่านั้น และเมื่อกฎหมายเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชนแล้ว กฎหมายเท่านั้นจึงจะจำกัดสิทธิเสรีภาพของคนแต่ละคนได้ ดังนั้น รัฐตาม

ทฤษฎีสัญญาประชาคมของรูสโซ จึงเกิดจากเจตนาร่วมกันของประชาชน และส่งผลให้รัฐตามแนวคิดนี้จึงต้องเป็นรัฐประชาธิปไตย

กล่าวโดยสรุป ทฤษฎีสัญญาประชาคมนี้เป็นที่นิยมกันมากในภายหลังและมีอิทธิพลแทนทฤษฎีเทวสิทธิ ทฤษฎีอธิปไตยเป็นของปวงชน มีรากฐานจากความคิดที่ว่ามนุษย์เป็นผู้สร้างรัฐ โดยการที่มนุษย์ยินยอมร่วมกันทำสัญญาประชาคม ปราชญ์ที่มีชื่อเสียงในฐานะผู้ให้กำเนิดทฤษฎีนี้ได้แก่ ฌ็อง-ฌัก รูสโซ และ จอห์น ล็อก และ ฌอง ฌาคส์ รูสโซ เป็นผู้สนับสนุน หลักการสำคัญสรุปได้ ดังนี้

1. มนุษย์เป็นผู้สร้างรัฐ
2. มนุษย์มีสิทธิตามธรรมชาติ
3. รัฐเกิดจากการที่มนุษย์ร่วมกันทำสัญญา
4. รัฐต้องปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของประชาชน
5. รัฐที่ดีต้องมีลักษณะเป็นประชาธิปไตย
6. เจตนารมณ์ของคนส่วนใหญ่ที่รัฐต้องปฏิบัติตามก็คือต้องทรงไว้ซึ่งลักษณะคุณธรรมและ

ศีลธรรม

อานนท์ อาภาภิรม (2528 : 44) ได้กล่าวถึงทฤษฎีพลละกำลังไว้สรุปได้ว่า ทฤษฎีนี้มองว่ารัฐเกิดจากการถูกยึดครองและการใช้กำลังบังคับ นักปรัชญาในยุคแรกๆ เห็นว่ารัฐบาลมาจากความอยุติธรรมและความชั่วร้าย การเกิดรัฐนั้นมาจากผู้ที่แข็งแรงกว่าใช้อำนาจต่อผู้ที่อ่อนแอ โดยไม่สนใจความชอบธรรมและสิทธิของผู้อื่น ตัวอย่าง ความคิดของชาวคริสต์ยุคแรกๆ ที่มีต่อการปกครองของโรมัน หรือนักคิดทางศาสนาในสมัยกลางที่มองการใช้อำนาจของผู้ปกครองฝ่ายโลกซึ่งไม่ได้รับการยอมรับจากฝ่ายศาสนา โดยเฉพาะกรณีการประณามผู้นำทางโลกที่ยึดอำนาจฝ่ายศาสนาในคริสต์ศตวรรษที่ 18 ดังนี้

ช่วงท้ายคริสต์ศตวรรษที่ 19 เกิดลัทธิชาตินิยม (Nationalism) ซึ่งเป็นสำนักคิดที่เกิดขึ้นในเยอรมัน ลัทธิชาตินิยมให้ความสำคัญกับการใช้อำนาจบังคับ แต่ก็ไม่ได้มองว่ารัฐมาจากความชั่วร้าย หากเห็นว่าจำเป็นต้องใช้กำลัง เพราะกำลัง คือ ความถูกต้อง อำนาจเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดความสมเหตุสมผลในตัวของมันเอง ความคิดนี้มีพื้นฐานมาจากการมองว่าคนที่มีร่างกายแข็งแรงเป็นคนดี ดังนั้น รัฐที่มีอำนาจจึงเป็นรูปแบบที่สูงกว่าการรวมตัวกันในรูปแบบอื่นของมนุษย์และอยู่เหนือหลักการทางศีลธรรมตามปกติ อย่างไรก็ตาม ความคิดนี้ก็เป็นของนักทฤษฎีสำนึกเยอรมันซึ่งจำกัดอยู่เพียงเรื่องการกำเนิดรัฐ แต่สำนักนี้ก็ไม่ได้ห้ามคนต่อต้านรัฐหรือตัดสิทธิตามธรรมชาติที่นักทฤษฎีสัญญาประชาคมส่วนใหญ่เห็นว่าควรเป็นสิทธิของปัจเจกชน

อภิชาติ แสงอัมพร (2559 : 64) ได้กล่าวถึงทฤษฎีธรรมชาติไว้ว่า ทฤษฎีนี้มีมาตั้งแต่สมัยโบราณ ซึ่งเห็นว่าคนแยกออกจากรัฐไม่ได้ รัฐเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับความอยู่รอดของมนุษย์ รวมทั้งเป็นเครื่องมือที่จะทำให้คนบรรลุการมีชีวิตที่ดี การที่อริสโตเติลประกาศว่า “คนตามธรรมชาติเป็นสัตว์

การเมือง” นั่นก็หมายความว่าคนจะมีชีวิตที่สมบูรณ์ก็แต่เพียงอยู่ในรัฐ ส่วนคนที่อยู่นอกรัฐ อริสโตเติลมองว่าไม่ใช่คน เป็นพระเจ้าหรือไม่ก็สัตว์ป่า

แนวคิดเรื่องรัฐเกิดโดยธรรมชาตินี้ได้ยึดถือกันต่อๆ มาจนถึงช่วงหลังที่มีการวิจัยทาง ประวัติศาสตร์และวิทยาศาสตร์ ซึ่งนักวิจัยหลายคนเชื่อว่ารัฐเป็นสิ่งที่มีความหมายและมีวิวัฒนาการจากระดับต่ำไปสู่ระดับสูง นักปราชญ์สำนักอุดมคติของอังกฤษ (English idealist school) ปลายคริสต์ศตวรรษ ที่ 19 พยายามรื้อฟื้นความคิดตามทฤษฎีธรรมชาติของอริสโตเติลขึ้นมาเพื่อยืนยันว่ารัฐเกิดขึ้นเองตาม ธรรมชาติ รัฐไม่ใช่เป็นสิ่งที่มนุษย์สร้าง และมีแรงผลักดันให้รัฐก้าวหน้าเพื่อมุ่งไปสู่การมีชีวิตที่ดี มากกว่าจะเป็นสิ่งที่ชั่วร้าย

อย่างไรก็ตาม ทฤษฎีธรรมชาติมีลักษณะอนุรักษ์นิยมและมีความหมายเหมือนไม่ได้อธิบาย อะไร คล้ายกับจะพูดว่าสิ่งที่เกิดก็ต้องเกิด ส่วนสิ่งที่ไม่น่าเกิดก็จะไม่เกิดเช่นกัน ทฤษฎีธรรมชาติ มองว่ารัฐวิวัฒนาการมาเอง ไม่ใช่มาจากความต้องการของมนุษย์หรือการกระทำที่เป็นเหตุผลของ มนุษย์ คนจึงไม่แน่ใจว่าจะช่วยสร้างสถาบันหรือความสัมพันธ์ทางสังคมอย่างไร ส่วนสิทธิของปัจเจก คนนั้น ทฤษฎีธรรมชาติมองปัจเจกชนว่ามีสิทธิเท่าที่รัฐและประเพณีจะกำหนด ประเพณีเป็นตัวจำกัด การใช้อำนาจของรัฐด้วย แต่เสรีภาพของประชาชนก็ไม่ได้เกิดขึ้นในทันที หรืออีกนัยหนึ่ง ทฤษฎีนี้ ไม่ได้รับประกันว่าพลเมืองจะมีสิทธิในตัวเองเพราะยังขึ้นอยู่กับเงื่อนไขการดำรงชีวิตที่เคยเป็นมาตั้งแต่ อดีต

กล่าวโดยสรุป รัฐเกิดขึ้นได้อย่างไร เป็นคำถามที่นักปราชญ์ทางรัฐศาสตร์ได้พยายามหา คำตอบมาเป็นเวลานานหลายศตวรรษแล้ว แต่ไม่สามารถให้คำตอบที่เป็นข้อยุติได้ ทั้งนี้เนื่องจากการ เกิดขึ้นของรัฐยังหาหลักฐานทางประวัติศาสตร์และทางมานุษยวิทยามายืนยันให้ชัดเจนไม่ได้ ฉะนั้นจึงจำเป็นต้องใช้สมมติฐานเพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาการดำเนินของรัฐไว้หลายทฤษฎี แต่ละ ทฤษฎีต่างก็มุ่งที่จะอธิบายถึงการกำเนิดรัฐต่างๆ กัน ที่ยังคงเป็นที่นิยมสืบมาคือทฤษฎีสัญญา ประชาคม ทฤษฎีพลละกำลัง และทฤษฎีธรรมชาติ หรือทฤษฎีวิวัฒนาการ

พัฒนาการของรัฐ

จากความเชื่อว่ารัฐเกิดขึ้นโดยการวิวัฒนาการ กล่าวคือ รัฐเกิดขึ้นด้วยเหตุด้วยผล นั่นคือ เป็นการเกิดขึ้นด้วยเหตุผลทางสังคมศาสตร์และเหตุผลทางวิทยาศาสตร์ เป็นต้น

จอร์จ สูภาพ (2514 : 21) และ อภิชาติ แสงอัมพร (2559 : 64-68) ได้กล่าวถึงวิวัฒนาการ ของรัฐไว้สรุปได้ว่า เนื่องจากอิทธิพลของโลกตะวันตกที่มีต่อวงการศึกษารัฐศาสตร์ เมื่อก้าวถึง พัฒนาการของรัฐนับตั้งแต่อดีตจนกระทั่งถึงปัจจุบัน จึงมีการแบ่งยุคสมัยตามพัฒนาการของรัฐใน ประเทศแถบยุโรป ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็นยุคต่างๆ คือ ยุคชนเผ่า ยุคนครรัฐ ยุคจักรวรรดิโรมัน ยุค กลางหรือยุคพิวตัล และยุครัฐชาติ ดังนี้

1. ยุครัฐชนเผ่า (Tribal State) กล่าวได้ว่า รัฐชนเผ่า เป็นจุดเริ่มต้นของการมีรัฐเกิดขึ้นใน สังคม โดยเริ่มจากการที่มนุษย์ได้สร้างสถาบันครอบครัวเป็นจุดเริ่มต้น ทำให้มาอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม เล็กๆ ในหมู่ญาติญาติเดียวกัน ซึ่งมีความผูกพันกันในทางสายโลหิต แต่อยู่ในวงจำกัดเนื่องจาก

ความผูกพันกันในทางสายโลหิตทำให้ประกอบไปด้วยคนจำนวนไม่มากนักที่เป็นสมาชิกของคนในครอบครัวเดียวกัน อย่างไรก็ตาม เมื่อจำนวนครอบครัวขยายตัวเพิ่มมากขึ้น การปฏิสัมพันธ์กันระหว่างครอบครัวต่างๆ ซึ่งอาจเป็นสายโลหิตเดียวกันหรือต่างสายโลหิต แต่อยู่ในอาณาบริเวณเดียวกันหรือใกล้เคียงกัน จึงเกิดการรวมตัวกันขึ้นเป็นเผ่า ความผูกพันทางสายโลหิตค่อยๆ จางหายไป กลายเป็นความผูกพันที่มาจากความเป็นเผ่าเดียวกันแทน

การเปลี่ยนแปลงจากความผูกพันทางสายโลหิตมาเป็นความผูกพันที่มาจากความเป็นเผ่าเดียวกัน และสังคมมีการขยายตัวเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม ส่งผลให้มีความจำเป็นที่จะต้องสร้างกฎเกณฑ์การอยู่ร่วมกัน เพื่อความเป็นระเบียบและสร้างความสงบสุขให้เกิดขึ้นภายในสังคม กฎเกณฑ์ที่สร้างขึ้นได้แก่ การมีหัวหน้าเผ่า การมีขนบธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรม หรือความเชื่อเดียวกันเพื่อสร้างความเป็นปึกแผ่นภายในเผ่า เป็นต้น

2. ยุคนครรัฐ (City-State) ยุคนครรัฐที่มักมีการกล่าวอ้างเป็นตัวอย่างได้แก่ นครรัฐกรีก ซึ่งเกิดขึ้นในยุคอารยธรรมกรีกโบราณ ด้วยข้อจำกัดทางด้านสภาพภูมิศาสตร์จึงเป็นตัวกำหนดขนาดนครรัฐ ทำให้นครรัฐแต่ละแห่ง ซึ่งมีประมาณ 150 แห่ง มีขนาดของพื้นที่เล็ก มักตั้งอยู่บนเนินเขาสูงชันขึ้นไปที่ราบ เพราะพื้นที่มีเทือกเขามาก การคมนาคมติดต่อกับนครรัฐอื่นๆ เป็นไปด้วยความยากลำบาก ส่งผลทำให้นครรัฐกรีกสามารถพัฒนาสังคมที่มีขนาดเล็ก แต่มีอิสระในตัวเอง ให้มีความเจริญทางอารยธรรมในด้านต่างๆ ในขณะเดียวกัน นครรัฐกรีกยังแวดล้อมไปด้วยทะเล ชาวกรีกจึงมีความเชี่ยวชาญในการเดินเรือและมีความเจริญรุ่งเรืองในการติดต่อการค้าขายทางทะเลอย่างมาก

นครรัฐแต่ละแห่งมีรูปแบบการปกครองที่แตกต่างกันออกเป็น 3 รูปแบบ คือ ราชาธิปไตย (Monarchy) ซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองเพียงคนเดียว คณาธิปไตย (Oligarchy) หรือรูปแบบการปกครองที่ปกครองโดยคนจำนวนน้อย และประชาธิปไตย (Democracy) หรือรูปแบบการปกครองโดยคนจำนวนมาก

นครรัฐแต่ละแห่งมีรัฐบาลทำหน้าที่ในด้านต่างๆ เช่น การเก็บภาษี การบังคับใช้กฎหมาย นครรัฐที่ใหญ่ที่สุดและมักเป็นตัวอย่างของนครรัฐกรีกที่มีการพูดถึงมากที่สุด โดยเฉพาะในประเด็นของการมีรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรง (Direct Democracy) คือ นครรัฐเอเธนส์ มีอาณาเขตประมาณ 1,000 ตารางไมล์ มีประชากรอาศัยประมาณ 400,000 คน

นครรัฐกรีกโบราณซึ่งรุ่งเรืองมาอย่างยาวนาน มีอันต้องยุติลงจากการรุกรานของชาวโรมัน ซึ่งมีกองกำลังทหารขนาดใหญ่ที่ทรงอำนาจ และต้องการแผ่ขยายอาณาจักรให้ยิ่งใหญ่ไพศาลมากขึ้นกว่าเดิม

ในกรณีของไทย พัฒนาการของรัฐในยุคนครรัฐ ที่เป็นตัวอย่างที่น่าสนใจได้แก่ กรุงสุโขทัย และนครรัฐอื่นๆ ที่ร่วมสมัยอยู่ในช่วงเวลานั้น เช่น เมืองศรีสัชชนาลัย เมืองสองแคว เมืองนครศรีธรรมราช เป็นต้น

3. ยุคจักรวรรดิโรมัน (Roman Empire) จักรวรรดิโรมันมีศูนย์กลางอยู่ที่กรุงโรม ประเทศอิตาลีในปัจจุบัน ยุคจักรวรรดิโรมันแตกต่างจากยุคนครรัฐก่อนหน้านั้นในแง่ของอาณาเขต จำนวน

ประชากร และรูปแบบการปกครอง จักรวรรดิโรมันเริ่มต้นจากการเป็นนครรัฐกรีก แต่ด้วยพฤติกรรมของนครรัฐที่ต้องการสร้างความยิ่งใหญ่ แม่นแสนยานุภาพทหารด้วยการทำสงครามเพื่อขยายอาณาเขตมากขึ้นเรื่อยๆ กับนครรัฐต่างๆ ซึ่งรวมถึงนครรัฐกรีก ผลจากการขยายอาณาเขตและรวบรวมประชากรจากนครรัฐอื่นๆ มาอยู่ภายใต้การปกครองของตนเป็นจำนวนมาก ทำให้มีการคิดค้นรูปแบบการบริหารการปกครองขึ้นใหม่แทนรูปแบบนครรัฐ คือรูปแบบจักรวรรดิ มีการจัดทำประมวลกฎหมายเพื่อใช้ปกครองทั้งคนของตนเองและใช้บังคับคนต่างด้าว ซึ่งนับเป็นประมวลกฎหมายฉบับแรกของโลก และมีอิทธิพลต่อระบบกฎหมายของประเทศต่างๆ ในทุกวันนี้

ความยิ่งใหญ่ของจักรวรรดิโรมัน ทำให้ดินแดนยุโรปตะวันตกที่ถูกยึดครองเข้าเป็นส่วนหนึ่งของจักรวรรดิยินยอมทำสนธิสัญญาโรมัน (Pax Romana) เป็นเวลายาวนานไม่ต่ำกว่า 200 ปี ทำให้เกือบทั้งหมดของยุโรปตะวันตกอยู่ภายใต้ประมวลกฎหมายฉบับเดียวกัน มีกองทัพของจักรวรรดิโรมันเพียงหนึ่งเดียวให้การปกป้องคุ้มครอง มีระบบเงินตราแบบเดียวกัน มีรูปแบบการบริหารงานแบบเดียวกัน ใช้ภาษาเดียวกันคือภาษาละติน มีความคิดในเรื่องเอกภาพทางอารยธรรมร่วมกัน และนับถือศาสนาเดียวกันคือศาสนาคริสต์นิกายโรมันคาทอลิก

ประมาณปี ค.ศ. 500 จักรวรรดิโรมันก็ถึงการล่มสลาย ความล่มสลายของจักรวรรดิโรมันเกิดขึ้นจากปัจจัยทั้งภายในจักรวรรดิเอง และปัจจัยภายนอก กล่าวคือ ปัจจัยภายในมาจากความไม่เป็นเอกภาพภายในจักรวรรดิที่พลเมืองเสื่อมความสนใจต่อการปกครอง ความไม่เป็นธรรมในสังคม โดยเฉพาะการเก็บภาษี และการนำภาษีไปใช้ ชวิญและกำลังใจของทหารเสื่อมทราวมลงรวมถึงความฟุ่มเฟือยภายในสังคมโรมัน จุดอ่อนที่เกิดขึ้นภายในจักรวรรดินี้เองเชื่อมโยงเข้ากับปัจจัยภายนอกกลายเป็นตัวเร่งที่ทำให้จักรวรรดิล่มสลายเร็วขึ้น คือ การรุกรานของพวกเยอรมันทำให้กรุงโรมแตกสลายในปี พ.ศ. 476

4. ยุคกลางหรือยุครัฐฟิวดัล (Feudal State) ภายหลังจากการล่มสลายของจักรวรรดิโรมัน ยุโรปเข้าสู่ยุคกลางหรือยุคศักดินาซึ่งอยู่ระหว่างคริสต์ศตวรรษที่ 5 ถึง คริสต์ศตวรรษที่ 15 ทั้งนี้การล่มสลายของจักรวรรดิโรมันมีผลทำให้เหล่าขุนศึกหรือขุนนางต่างแยกย้ายกันไปจับจองครอบครองที่ดินต่างๆ พร้อมกับสร้างป้อมปราการของตนเองและบังคับให้ประชาชนที่อยู่ภายใต้การปกครองดูแลตกเป็นทาสติดที่ดินเพื่อทำการเกษตรและมอบผลผลิตให้กับขุนนางเพื่อแลกเปลี่ยนกับการให้ความคุ้มครองในชีวิตและทรัพย์สิน

ในระยะเวลาต่อมา ขุนนางเหล่านี้ได้รวมตัวกันเลือกขุนนางคนหนึ่งในหมู่พวกตนให้ทำหน้าที่เป็นผู้นำในการให้ความช่วยเหลือคุ้มครองดูแลพื้นที่ของเหล่าขุนนางต่างๆ อีกชั้นหนึ่ง เนื่องจากมีกำลังความสามารถและมีอาวุธยุทโธปกรณ์ที่ทันสมัยและเพียบพร้อมกว่า สามารถป้องกันทั้งศัตรูจากภายนอกและการแก่งแย่งชิงผลประโยชน์ในหมู่ขุนนางด้วยกันเอง โดยเหล่าขุนนางได้แบ่งผลผลิตทางการเกษตรและของมีค่าต่างๆ บางส่วนมอบให้กับผู้นำเป็นการตอบแทน

โครงสร้างความสัมพันธ์ที่กล่าวมานั้นไปสู่สิ่งที่เรียกว่า รัฐแบบฟิวดัล ที่มีลักษณะเป็นปิรามิด ยอดแหลม มีผู้นำสูงสุดคือกษัตริย์ และมีเหล่าขุนนาง ศักดินาชั้นสูง ชั้นรอง และชั้นต่ำลดหลั่นกันลง

มา นอกจากนั้นในรัฐแบบฟิวดัลยังมีคริสตจักร ซึ่งนำโดยองค์พระสันตะปาปา ซึ่งมีอิทธิพลสูงมากในด้านการเมืองการปกครองเพราะเป็นผู้สถาปนาการขึ้นครองอำนาจของกษัตริย์

โครงสร้างทางการเมืองการปกครองเช่นนี้ แม้องค์พระมหากษัตริย์ถือเป็นผู้นำสูงสุด แต่ในทางปฏิบัติกลับมีอำนาจที่จำกัด ไม่มีอำนาจที่สมบูรณ์เบ็ดเสร็จเด็ดขาด เพราะอำนาจกระจายตัวไปยังหมู่ขุนศึกหรือขุนนางต่างๆ ความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับเหล่าขุนศึกหรือขุนนางมีลักษณะของการพึ่งพาอาศัยขึ้นอยู่กับการจัดสรรผลประโยชน์ต่างๆ ระหว่างกัน โดยเฉพาะด้านภาษีกระจายตัวในหมู่ ขุนนางและพระมหากษัตริย์ ไม่มีระบบการจับเก็บภาษีจากส่วนกลาง

5. รัฐชาติ (Nation-State) การเกิดขึ้นของรัฐสมัยใหม่คือรัฐชาติ อย่างที่ปรากฏเช่นในปัจจุบันนี้มีจุดกำเนิดในทวีปยุโรปหลังจากผ่านพ้นยุคกลาง ซึ่งกินเวลายาวนานนับตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 5 ถึง คริสต์ศตวรรษที่ 15 ตามที่ได้กล่าวข้างต้น โดยมีพัฒนาการในการก่อตัวเป็นรัฐที่สืบเนื่องยาวนานกว่า 3 ศตวรรษ นับตั้งแต่ปลายคริสต์ศตวรรษที่ 15 ไปจนถึงประมาณกลางคริสต์ศตวรรษที่ 19 ซึ่งได้เกิดการเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆ หลายประการ ซึ่ง อนุสรณ์ ลิมมณี (2542 : 16-21) ได้อธิบายโดยสรุปได้ดังนี้

ประการแรก การฟื้นฟูศิลปวิทยาการ ปัญญาชนได้หวนกลับไปให้ความสนใจต่อความรู้ต่างๆ ในยุคกรีกโบราณและโรมัน และได้มีการพัฒนาองค์ความรู้ด้านต่างๆ อย่างแพร่หลาย ทั้งทางด้านปรัชญา การเมือง การศึกษา ศิลปะ วรรณกรรม ทำให้ผู้คนทั้งหลายได้เปิดโลกทัศน์ใหม่ๆ มีองค์ความรู้ใหม่ๆ เกิดขึ้น ส่งผลให้เกิดการตั้งคำถามต่อความเชื่อและอำนาจเดิม

ประการที่สอง การปฏิวัติสินค้าในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 16 ที่มีการขยายตัวทางด้านการค้า การผลิต การอุตสาหกรรม อย่างมาก ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างอำนาจในสังคม เช่น ภาษีอากรผลประโยชน์ทางการค้าของรัฐ ทำให้สามารถลดการพึ่งพารายได้จากขุนนาง ก่อให้เกิดการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่พระมหากษัตริย์กลายเป็นรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่กษัตริย์มีอำนาจสมบูรณ์เด็ดขาด

ประการที่สาม การปฏิรูปศาสนาที่เกิดการก่อตั้งนิกายใหม่ๆ ในคริสตจักร ส่งผลให้ศาสนาจักรสูญเสียอำนาจเหนือสังคม เกิดการตีความศาสนาแนวใหม่ที่แตกต่างไปจากเดิม และสอดคล้องกับวิถีชีวิตแบบปัจเจกชนที่เกิดขึ้นจากกระแสการฟื้นฟูศิลปวิทยาการ และการขยายตัวของระบบทุนนิยมจากการปฏิวัติด้านการค้าที่หากำไรไม่ขัดกับหลักศาสนา

รัฐชาติ เป็นคำที่เกิดจากคำสองคำประกอบกัน คือ คำว่า ชาติ (Nation) ที่มีความหมายว่า หมู่ชนที่มีชาติเดียวกัน มีประวัติศาสตร์ ภาษาและวัฒนธรรมร่วมกัน กับคำว่า รัฐ (State) ที่หมายถึง การจัดการทางการเมืองที่รัฐบาลใช้อำนาจอธิปไตยปกครองสมาชิกทุกคนของชุมชนทางการเมืองนั้น ดังนั้น รัฐชาติ คือ รัฐที่มีความเป็นรัฐและความเป็นชาติที่สอดคล้องกัน ทำให้สมาชิกในรัฐมีความรู้สึกว่าเป็นพวกเดียวกัน อันจะก่อให้เกิดความมั่นคงและเสถียรภาพในรัฐนั้นๆ แต่ในความเป็นจริงแล้วจะพบว่าแต่ละรัฐจะประกอบด้วยคนหลายเชื้อชาติที่มีภูมิหลังแตกต่างกัน อาจนับถือศาสนาต่างกัน มีภาษาพูดหรือวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน ดังนั้น เพื่อให้รัฐมีความเป็นชาติ จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่

ต้องสร้างให้คนในรัฐมีความรู้สึกเป็นชาติเดียวกัน วิธีการที่นิยมนำมาใช้ในการสร้างรัฐชาติ คือ การสร้างสัญลักษณ์ร่วมกัน และการสร้างประวัติศาสตร์ร่วมกัน

การสร้างสัญลักษณ์ร่วมกัน จะก่อให้เกิดความรู้สึกเป็นพวกเดียวกัน ในช่วงแรกๆ มักนิยมใช้บุคคลสำคัญทางศาสนาเป็นสัญลักษณ์ เช่น อังกฤษจะถือเอา Saint George เป็นนักบุญผู้คุ้มครองชาวอังกฤษ สกอตแลนด์ถือเอา Saint Andrew ต่อมาก็ขยายสิ่งอื่นๆ มาเป็นสัญลักษณ์ร่วมกัน เช่น ธงชาติ สัตว์ประจำชาติ ดอกไม้ประจำชาติ เป็นต้น สำหรับการสร้างประวัติศาสตร์ร่วมกันนั้นเป็นการทำให้มีความเป็นมาร่วมกัน มีบรรพบุรุษเดียวกัน ก่อให้เกิดความรู้สึกผูกพันทางสายเลือด จะมีการสร้างประวัติศาสตร์ให้มีจุดเริ่มต้นและสามารถไล่เรียงมาจนถึงปัจจุบันได้

สมยศ เชื้อไทย (2560 : 91-94) ได้กล่าวไว้ว่า การอุบัติขึ้นและวิวัฒนาการของรัฐนั้น ในประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติ มนุษย์ไม่เคยเริ่มมีชีวิตเป็นเอกชนอยู่คนเดียวโดยๆ โดยไม่ต้องอยู่กับใครเลย แต่มนุษย์นั้นเมื่อเกิดมาก็ต้องอยู่ในแวดวงของมนุษย์ อย่างน้อยที่สุดเมื่อคนคลอดออกจากครรภ์มารดาก็มีแม่เป็นผู้ดูแลเลี้ยงดู ความสัมพันธ์ที่ติระหว่างมนุษย์กับมนุษย์ในสังคมทำให้คนสนิทสนมรักใคร่เมตตาถนอมต่อกัน จากการทำต้องพึ่งพาผู้อื่นนี้ทำให้มนุษย์คุ้นเคยกับการอยู่ร่วมกับผู้อื่น โดยเริ่มจากสายสัมพันธ์สายแรกเริ่มเดิมทีสุดของมนุษย์คือความสัมพันธ์ระหว่างแม่กับลูก

จากนั้นความสัมพันธ์ก็ขยายเป็นความสัมพันธ์ผัวกับเมีย พี่กับน้อง ยายกับหลาน กลายเป็นเกลียวความสัมพันธ์ที่เรียกว่าครอบครัวที่มีความใกล้ชิดกันโดยเชื้อสายและพักพิงอยู่ร่วมกันในบ้าน แล้วแผ่ขยายวงกว้างออกไปจนเป็นเครือญาติ กล่าวสรุปได้ว่า ครอบครัวเป็นสังคมขนาดเล็กจึงเป็นสังคมที่คนกับคนมีความใกล้ชิดสนิทสนมเป็นกันเอง ระวังข้อพิพาทโดยวิธีอะลุ้มอล่วยไม่รุนแรงไม่เคร่งครัด เป็นการปกครองแบบพ่อแม่กับลูก หรือผู้ใหญ่ปกครองผู้น้อย

เมื่อครอบครัวขยายตัวจะอยู่ในที่เดียวกันย่อมไม่สะดวกจึงต้องแยกบ้านอยู่เป็นครอบครัวๆ ครอบครัวที่เชื้อสายเดียวกันรวมกันเรียกโคตรตระกูล แต่ยังมีความสัมพันธ์เป็นเครือญาติ ต่อมาเวลาผ่านไปอีกหลายชั่วอายุคน สังคมระดับโคตรตระกูลขยายตัวออกไปเรื่อยๆ จนกลายเป็นสังคมที่ใหญ่ขึ้นอีกระดับหนึ่งเรียกว่าชนเผ่า ความสัมพันธ์ของคนจะค่อยๆ ห่างออกไป สิ่งที่เชื่อมคนในชนเผ่าให้มีความรู้สึกเป็นคนพวกเดียวกันอยู่ที่ภาษาที่ใช้พูด กฎเกณฑ์ที่ใช้ทั้งโคตรตระกูลทั้งชนเผ่าก็คือขนบธรรมเนียมประเพณีที่มีมาตั้งแต่ดั้งเดิมของปู่ ย่า ตา ยาย ที่รับสืบทอดกันมาแต่โบราณ

จากครอบครัวไปสู่รัฐนั้นกล่าวได้ว่า บรรยากาศของสังคมใหญ่จึงเกิดลักษณะการปกครองบังคับบัญชา ต้องฟังคำสั่งคำสั่งบัญชาของผู้ปกครองอย่างเคร่งครัด บางที่ต้องมีการบังคับรุนแรงมีการลงโทษอย่างหนักถึงขั้นประหารชีวิต ฉะนั้น การเปลี่ยนแปลงจากสังคมเล็กไปสู่สังคมใหญ่นั้นบรรยากาศความใกล้ชิดสนิทสนมลดน้อยลง ความเป็นกันเองและความอะลุ้มอล่วยหมดไป ความเคร่งครัดเอาจริงเอาจังในการบังคับบัญชาและการลงโทษมีมากขึ้น การปกครองเพิ่มความรุนแรงขึ้น ลักษณะของชนเผ่าค่อยๆ กลายเป็นการปกครองบ้านเมืองยิ่งขึ้น ซึ่งการปกครองต่างไปจากการปกครองคนในครอบครัวอย่างชัดเจน คือมีการปกครองบังคับบัญชาที่เป็นกิจจะลักษณะ แยกชัดเจนระหว่างผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้การปกครอง

ในสังคมใหญ่ความสัมพันธ์ไม่ใช่ความสัมพันธ์แบบพ่อกับลูก แต่มีผู้ปกครองที่เป็นหัวหน้าเผ่าเป็นนายปกครองคนส่วนใหญ่ที่เป็นราษฎร คนเผ่าก็จะเปลี่ยนลักษณะเป็นกองทัพ บรรยายากเปลี่ยนเป็นแบบทหารคือมีการบังคับบัญชาอย่างจริงจังเคร่งครัดรุนแรงและฉับพลัน การปกครองมีลักษณะใช้อำนาจบังคับขั้บังคับกันด้วยกำลัง ในกรณีนี้จึงมีความจำเป็นต้องตั้งกฎเกณฑ์บังคับบัญชาแบบทหารขึ้นมา ต้องมีการสาบานตนว่าจะเชื่อฟังปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา สังคมจึงเปลี่ยนไปเป็นอีกแบบหนึ่ง คือเป็นสังคมขนาดใหญ่ที่มีการปกครองอย่างแท้จริงที่เรียกว่า สังคมการเมือง

กล่าวคือ มีผู้บังคับบัญชาฝ่ายหนึ่งและผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาอีกฝ่ายหนึ่งเป็นคนละพวกกัน แยกจากกันอย่างชัดเจน การปกครองก็จะมี การบังคับกันอย่างรุนแรงและเคร่งครัด สังคมที่มีการปกครองอย่างนี้เรียกว่าบ้านเมือง หรือ รัฐ เครื่องมือในการปกครองคือกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะบังคับอย่างเป็นกิจจะลักษณะ คือเป็นไปอย่างเคร่งครัดเอาจริงอาศัยอำนาจของส่วนรวมเข้าบังคับการ กฎเกณฑ์ลักษณะนี้เรียกว่า กฎหมาย เพราะฉะนั้นกฎเกณฑ์ที่ใช้ในรัฐส่วนใหญ่จึงเป็นกฎหมาย เพราะว่าคนในรัฐไม่ใกล้ชิดสนิทสนมกันเหมือนในครอบครัว เนื่องจากเป็นสังคมขนาดใหญ่และไม่มีความสัมพันธ์ทางเชื้อสายหรือเครือญาติ ลักษณะเช่นนี้จึงมีความจำเป็นที่จะปกครองด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ที่แน่นอนตายตัวให้ความเป็นธรรมแก่ทุกคน ไม่เลือกปฏิบัติตามอำเภอใจโดยบังคับบัญชาไปตามกฎเกณฑ์อย่างเคร่งครัด รัฐจึงเป็นระบบที่จัดตั้งหรือปรุงแต่งขึ้น

กล่าวได้ว่า รัฐคือสังคมที่มีการปกครองโดยแท้คือมีการแยกชัดเจนระหว่างผู้ปกครองและผู้ใต้ปกครอง และมีการบังคับบัญชาอย่างเคร่งครัดจริงจังเป็นกิจจะลักษณะ คือมีระเบียบแบบแผนในการปกครอง หรือใช้กฎหมายในการจัดระเบียบการปกครอง ในรัฐสมัยใหม่จะต้องมีการปกครองที่เป็นอิสระเหนืออาณาเขตแห่งใดแห่งหนึ่ง จะต้องเป็นสังคมที่ไม่ขึ้นอยู่กับใครหรืออำนาจอื่นใด ด้วยเหตุนี้สังคมของมนุษย์ที่เรียกว่ารัฐ ในสมัยใหม่จึงหมายถึง หน่วยการปกครองของมนุษย์เหนือดินแดนแห่งใดแห่งหนึ่งที่เป็นอิสระไม่ขึ้นต่ออำนาจอื่นใด รัฐสมัยใหม่จึงประกอบด้วยชุมชนซึ่งมีอำนาจการปกครองที่เป็นอิสระหรือที่เรียกว่าอำนาจอธิปไตย และมีอาณาเขตซึ่งเป็นดินแดนของตนเองที่แน่นอน หน่วยการปกครองที่เรียกว่ารัฐต้องมืองค์ประกอบ 3 ประการ คือ ราษฎร ดินแดน และอำนาจการปกครองหรือที่เรียกว่าอำนาจอธิปไตย

กรณีประเทศไทยนั้น กิตติวัฒน์ รัตนดิกล ภูเก็ต (2554 : 7) และ โกวิท วงศ์สุรวัฒน์ (2547 : 29) ได้กล่าวไว้ว่า เริ่มต้นของประเทศไทยเริ่มเกิดขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 4 ที่พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 ทรงสถาปนาพระสยามเทวาริราชขึ้นเป็นเทพยดาผู้พิทักษ์ เป็นสัญลักษณ์ ในการพิทักษ์ประชาชาติสยามทั้งหมด นอกจากนี้พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังทรงกำหนดประวัติศาสตร์ร่วมกันของชาวสยาม โดยถือเอากรุงสุโขทัยเป็นจุดเริ่มต้นแห่งประวัติศาสตร์ชาติไทยอีกด้วย และสำหรับการสร้างประวัติศาสตร์ร่วมกันเป็นการกระทำที่แสดงให้เห็นถึงความปรารถนาที่จะร่วมกัน ซึ่งก่อให้เกิดในรัฐมีความรู้สึกเป็นพวกเดียวกัน ในกรณีประวัติศาสตร์ชาติ

ไทย แม้ว่ายังคงมีการถกเถียงเรื่องถิ่นกำเนิดและการกระจายตัวของคนไทย แต่ในเชิงประวัติศาสตร์สากลของชาวสยามได้ถือเอากรุงสุโขทัยเป็นจุดเริ่มต้นแห่งประวัติศาสตร์ชาติไทย

กล่าวโดยสรุป ชาติคือรัฐที่มีความเป็นรัฐและความเป็นชาติที่สอดคล้องกัน ประชาชนในรัฐนั้นมีความรู้สึกเป็นชาติเดียวกัน หรือเป็นพวกพ้องเดียวกันอันจะก่อให้เกิดความมั่นคงและเสถียรภาพขึ้นในรัฐนั้นๆ โดยมีหลักการการสำคัญ 2 ประการ คือ การสร้างสัญลักษณ์ร่วมกันและ การสร้างประวัติศาสตร์ร่วมกัน จึงจะสร้างชาติขึ้นมาได้

รูปแบบของรัฐ

รูปแบบของรัฐสามารถแบ่งได้หลายประเภท ในที่นี้จะแบ่งรูปแบบของรัฐออกเป็น 2 ประเภท โดยใช้เกณฑ์ในการแบ่งต่างกัน ได้แก่ ประเภทแรก รูปแบบของรัฐตามเกณฑ์อำนาจการปกครอง และประเภทที่สอง รูปแบบของรัฐตามเกณฑ์ประมุขของรัฐ

ไพโรจน์ ชัยนาม (2524 : 312) และ ชาญชัย แสงวงศ์ (2560 : 43-48) ได้ให้คำอธิบายถึงรูปแบบของรัฐตามเกณฑ์อำนาจการปกครองไว้ว่า การอาศัยเกณฑ์อำนาจการปกครองเป็นเครื่องมือในการแบ่งรูปแบบของรัฐจึงอาจแบ่งรูปแบบของรัฐออกเป็น 2 รูปแบบ ได้แก่ รัฐเดี่ยว และรัฐรวม หรือรัฐที่ประกอบด้วยรัฐอื่น กล่าวสรุปไว้ดังนี้

1. รัฐเดี่ยว (Unitary State) หมายถึง รัฐที่มีศูนย์กลางในทางการเมืองการปกครองแห่งเดียวกันเป็นรัฐที่มีผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทั้งภายในและภายนอกประเทศเป็นศูนย์เดียว คือ รัฐที่มีสภาพเป็นนิติบุคคล ที่บุคคลทุกคนในประเทศจะอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของอำนาจแห่งเดียวกัน อยู่ในระบอบการปกครองเดียวกัน และอยู่ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายอย่างเดียวกัน เช่น มีรัฐธรรมนูญเพียงฉบับเดียวที่ใช้บังคับทั้งประเทศ มีรัฐบาลหรือรัฐสภาเพียงหนึ่งเดียวที่บริหารกิจการครอบคลุมทั่วทั้งประเทศ เป็นต้น ในปัจจุบันประเทศที่มีรูปแบบของรัฐเป็นรัฐเดี่ยว เช่น ประเทศไทย ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การบริหารของรัฐเดี่ยวอาจมีการกระจายอำนาจการปกครองออกจากส่วนกลางไปยังส่วนท้องถิ่นได้ ซึ่งเป็นคนละกรณีกับการแยกรัฐออกเป็นหลายๆ รัฐ เพราะแม้จะมีการกระจายอำนาจการปกครอง แต่ก็มีได้กระทบต่อความเป็นรัฐเดี่ยวแต่อย่างใด ดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, 2550, และ 2560 ที่ได้รับรองความเป็นรัฐเดี่ยวไว้ในมาตรา 1 ความว่า “ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกไม่ได้” และรับรองหลักการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังเช่น มาตรา 281 วรรคหนึ่ง (2550) ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ปัญหาในพื้นที่” จะเห็นได้ว่า มาตรา 281 วรรคหนึ่ง ได้กำหนดให้การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อรูปของรัฐราชอาณาจักรที่มีลักษณะเป็นอันหนึ่งอันเดียวแบ่งแยกไม่ได้

2. รัฐรวม (Composite State) เกิดจากการรวมตัวของรัฐตั้งแต่ 2 รัฐขึ้นไป ซึ่งอาจแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ ได้แก่ สมาพันธรัฐ และสหพันธรัฐ

2.1 สมาพันธรัฐ (Confederation State) เป็นกลุ่มของรัฐที่มารวมตัวกันเป็นทำนองสมาคม โดยมีจุดประสงค์เดิมเพื่อการรับรองการป้องกันตนร่วมกัน กล่าวคือ เป็นการรวมตัวกันอย่างหลวมๆ เพื่อจุดหมายอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นการชั่วคราว อำนาจอธิปไตยแต่ละรัฐสมาชิกยังคงมีอยู่เป็นของตนเอง

ตัวอย่างของสมาพันธรัฐในอดีต ได้แก่ สมาพันธรัฐอเมริกา ซึ่งเกิดจากการรวมตัวของอดีต 13 อาณานิคมของประเทศอังกฤษ (ก่อนจะเปลี่ยนแปลงภายหลังเป็นสหรัฐอเมริกา) โดยมี The Articles of Confederation เป็นรัฐธรรมนูญของสมาพันธรัฐ รูปแบบของสมาพันธรัฐอเมริกาในขณะนั้นมีแต่เพียงสภาองเกรสของสมาพันธรัฐ แต่ไม่มีรัฐบาลกลางของสมาพันธรัฐแต่อย่างใด

ในปัจจุบันไม่ปรากฏการรวมตัวของรัฐต่างๆ ในรูปสมาพันธรัฐเช่นในอดีตแล้ว แต่ปรากฏในรูปของสมาคมระหว่างประเทศ โดยมุ่งความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจ หรือสังคมเป็นสำคัญ เช่น การรวมตัวกันของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในนามของประชาคมอาเซียน ที่มีการตกลงร่วมมือกันใน 3 ด้านหลัก คือ ด้านเศรษฐกิจ ความมั่นคงและสังคมและวัฒนธรรม หรือการรวมกลุ่มกันของประเทศในยุโรป เป็นต้น

2.2 สหพันธรัฐ (Federation State) เป็นการรวมตัวกันของรัฐตั้งแต่ 2 รัฐขึ้นไป เกิดเป็นรัฐใหม่ที่ทับซ้อนบรรดารัฐสมาชิก (มลรัฐ) ทั้งหลาย นั่นก็คือสหพันธรัฐ การรวมตัวของรัฐสมาชิกหรือมลรัฐนั้นจะต้องสละอำนาจอธิปไตยบางส่วนให้สหพันธรัฐ ส่วนใหญ่เป็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ นโยบายทางด้านเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ เป็นต้น ดังนั้น โดยส่วนใหญ่จะกำหนดให้เรื่องที่มีความสำคัญค่อนข้างมากหรือมีผลกระทบต่อประชาชนของรัฐสมาชิกทุกรัฐตกเป็นอำนาจของสหพันธรัฐ

นอกจากสหพันธรัฐจะมีฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ เป็นของตนเองแล้ว รัฐสมาชิกก็ยังมีฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการเป็นของตนเองเช่นกัน ซึ่งรวมถึงการที่สหพันธรัฐและรัฐสมาชิกต่างมีรัฐธรรมนูญเป็นของตนเอง กล่าวคือ มีรัฐธรรมนูญระดับสหพันธรัฐและมีรัฐธรรมนูญประจำแต่ละรัฐสมาชิกอีกด้วย

สำหรับการแบ่งขอบเขตอำนาจหน้าที่ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างสหพันธรัฐกับรัฐสมาชิกจะต้องพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญระดับสหพันธรัฐที่กำหนดให้เรื่องใดเป็นอำนาจของสหพันธรัฐหรือเรื่องใดเป็นอำนาจของรัฐสมาชิก

ตัวอย่างของประเทศที่ใช้ระบบสหพันธรัฐในปัจจุบัน เช่น สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐเยอรมัน สหพันธรัฐรัสเซีย เป็นต้น

รูปแบบของรัฐตามเกณฑ์ประมุขของรัฐ การแบ่งรูปแบบของรัฐตามเกณฑ์ประมุขของรัฐ อาจแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ ได้แก่ ราชาอาณาจักร และสาธารณรัฐ

1. ราชาอาณาจักร (Kingdom) เป็นรูปแบบของรัฐที่มีความเป็นมายาวนานที่สุด จุดเด่นของราชาอาณาจักรก็คือมีกษัตริย์เป็นประมุขของรัฐ พึ่งสังเกตจากรูปศัพท์ของคำว่าราชาอาณาจักร โดยคำว่า ราช แปลว่า พระเจ้าแผ่นดิน และอาณาจักร แปลว่า เขตแดนที่อยู่ในอำนาจปกครองของประเทศหนึ่งๆ ดังนั้น ราชาอาณาจักรก็คือเขตแดนของพระเจ้าแผ่นดินหรือแผ่นดินของกษัตริย์นั่นเอง

ต้องแยกรูปแบบของรัฐออกจากระบอบการปกครอง เนื่องจากรัฐในรูปแบบราชาอาณาจักร ถึงแม้จะมีกษัตริย์เป็นประมุขของรัฐ แต่ก็อาจมิได้ปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) เสมอไป อาจปกครองในระบอบประชาธิปไตย (Democracy) ดังเช่นประเทศไทยในปัจจุบัน

ตัวอย่างของรัฐรูปแบบราชาอาณาจักรในปัจจุบัน เช่น ประเทศไทย ญี่ปุ่น ภูฏาน อังกฤษ สเปน สวีเดน นอร์เวย์ เป็นต้น

2. สาธารณรัฐ (Republic) เป็นรัฐที่มีประธานาธิบดีซึ่งเป็นประชาชนธรรมดาดำรงตำแหน่งประมุขของรัฐ และมักมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน นอกจากนี้ โดยส่วนใหญ่ประเทศที่ปกครองในระบอบสาธารณรัฐมักเกิดขึ้นภายหลังจากรับเอกราชหลุดพ้นจากการครอบงำของเจ้าอาณานิคม หรืออาจเกิดขึ้นภายหลังจากการยกเลิกระบอบกษัตริย์และเข้าสู่การปกครองในระบอบสาธารณรัฐ เช่น สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส รัสเซีย และอินเดีย เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป รัฐเดี่ยว คือ รัฐที่มีศูนย์กลางในทางการเมืองการปกครองแห่งเดียวกันเป็นรัฐที่มีผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทั้งภายในและภายนอกประเทศเป็นศูนย์ และอยู่ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายอย่างเดียวกัน เช่น มีรัฐธรรมนูญเพียงฉบับเดียวที่ใช้บังคับทั้งประเทศ มีรัฐบาลหรือรัฐสภาเพียงหนึ่งเดียวที่บริหารกิจการครอบคลุมทั่วทั้งประเทศ รัฐรวม คือ รัฐที่เกิดจากการรวมตัวของรัฐตั้งแต่ 2 รัฐขึ้นไป ซึ่งอาจแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ ได้แก่ สมาพันธรัฐ และสหพันธรัฐ

นิติรัฐ

ในการเกิดขึ้นของรัฐทำให้รัฐทรงไว้ซึ่งอำนาจในการปกครองประชาชน ในบางครั้งการใช้อำนาจรัฐก็อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน ดังนั้น จึงมีการสร้างหลักนิติรัฐ (Legal State) ขึ้นเพื่อควบคุมการกระทำของรัฐให้เป็นไปตามกรอบของกฎหมาย เพราะการปกครองโดยปुरुชนมักจะไม่คงเส้นคงวา ไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน อาจมีการใช้อำนาจที่เกินขอบเขตและส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยทั่วไปนิติรัฐคือรัฐที่มีการปกครองโดยการถือกฎหมายเป็นใหญ่ และรัฐยอมตนอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย ในนิติรัฐ กฎหมายถึงเป็นที่มาแห่งอำนาจรัฐและในฐานะบทบัญญัติที่จำกัดอำนาจรัฐ แม้ว่ากฎหมายดังกล่าวจะเป็นการตราขึ้นด้วยอำนาจของตนก็ตาม ทั้งนี้เพื่อป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจ อันจะส่งผลกระทบต่อประชาชน ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าเป้าหมายสูงสุดของการหลักนิติรัฐ คือ การให้หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนนั่นเอง

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ (2540 : 1-7) ให้คำอธิบายแนวคิดและสาระสำคัญของหลักนิติรัฐไว้สรุปได้ ดังนี้

แนวความคิดว่าด้วยหลักนิติรัฐ รัฐเสรีประชาธิปไตยยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของราษฎรไว้ในรัฐธรรมนูญโดยอาจจำแนกสิทธิเสรีภาพดังกล่าวได้ 3 ประเภท คือ

1. สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลโดยแท้ อันได้แก่ สิทธิเสรีภาพในชีวิตร่างกาย สิทธิในเคหสถาน สิทธิเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารถึงกันและกัน สิทธิเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ และสิทธิเสรีภาพในครอบครัว
2. สิทธิเสรีภาพในทางเศรษฐกิจ อันได้แก่ สิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพ สิทธิเสรีภาพในการมีและใช้ทรัพย์สิน และสิทธิเสรีภาพในการทำสัญญา
3. สิทธิเสรีภาพในการมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง อันได้แก่ สิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง สิทธิเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคมหรือพรรคการเมือง และสิทธิเสรีภาพในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งและสมัครรับเลือกตั้ง

สาระสำคัญของหลักนิติรัฐ มี 3 ประการ คือ

1. บรรดาการกระทำทั้งหลายขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะต้องชอบด้วยกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะมีอำนาจสั่งการให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้ อย่างชัดแจ้งและจะต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้

2. บรรดากฎหมายทั้งหลายที่องค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นไว้จะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรนั้นจะต้องมีข้อความระบุไว้อย่างชัดเจนพอสมควรว่าให้องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารองค์กรใดมีอำนาจล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ในกรณีใดและภายในขอบเขตอย่างไร และกฎหมายดังกล่าวจะต้องไม่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นเพื่อธำรงรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะ

3. การควบคุมไม่ให้การกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารขัดต่อกฎหมายก็ดี การควบคุมไม่ให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญก็ดี จะต้องเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรรัฐฝ่ายตุลาการ ซึ่งมีความเป็นอิสระจากองค์กรรัฐฝ่ายบริหารและองค์กรรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ โดยองค์กรรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร อาจจะเป็นองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการอีกองค์กรหนึ่ง แยกต่างหากจากองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญาก็ได้

ชาญชัย แสวงศักดิ์ (2549 : 69) ได้กล่าวถึงความสำคัญของรัฐที่มีความเป็นนิติรัฐไว้ว่า รัฐจะต้องธำรงรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ ซึ่งในบางกรณีรัฐจำต้องบังคับให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการบางอย่าง โดยองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ แต่รัฐให้คำมั่นสัญญาต่อราษฎรว่าองค์กรหรือเจ้าหน้าที่

ของรัฐจะกล่าวกรายสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดแจ้งและเป็นการทั่วไปว่าให้องค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกล่าวกรายสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ในกรณีใดและภายในขอบเขตอย่างไร

บวรศักดิ์ อูวรรณโณ (2537 : 48-55) ได้อธิบายว่า ตามแนวความคิดเสรีนิยมประชาธิปไตย นั้น ถือว่า แม้รัฐจะมีอำนาจอธิปไตยแต่รัฐก็ต้องเคารพกฎหมายซึ่งมีอยู่ 2 ทฤษฎีหลักๆ คือ

1. ทฤษฎีว่าด้วยการจำกัดอำนาจตนเองด้วยความสมัครใจ มีหลักว่ารัฐไม่อาจถูกจำกัดอำนาจโดยกฎหมายได้ เว้นแต่รัฐจะสมัครใจผูกมัดตนเองด้วยกฎหมายที่ตนสร้างขึ้น และกฎหมายหลักที่รัฐสร้างขึ้นมาก็คือรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญจะกำหนดสถานะของอำนาจการเมืองในรัฐว่าอยู่ที่องค์กรใด ต้องใช้อย่างไร มีข้อจำกัดอย่างไร

2. ทฤษฎีนิติรัฐ มีหลักว่า รัฐและหน่วยงานของรัฐทำการเพื่อประโยชน์สาธารณะและอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าเอกชน มีอำนาจก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวในสิทธิและหน้าที่แก่เอกชนได้ฝ่ายเดียว โดยที่เอกชนไม่ต้องให้ความยินยอม กฎหมายมหาชนให้อำนาจแก่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ในฐานะที่เหนือกว่าเอกชน แต่กฎหมายนั้นเองก็จำกัดอำนาจรัฐหรือหน่วยงานของรัฐไม่ให้ใช้อำนาจนอกรอบที่กฎหมายไว้ให้ ผลที่ตามก็คือจะต้องมีการควบคุมการกระทำขององค์กรของรัฐทุกองค์กร การกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย

หยุด แสงอุทัย (2513 : 59) และ จักษ์ พันธุ์เพชร (2557 : 95) ได้กล่าวถึงหลักนิติรัฐไว้ว่า นิติรัฐ หมายถึง การที่รัฐยอมตนอยู่ในบังคับแห่งกฎหมายที่รัฐเป็นผู้ตราขึ้นหรือยอมให้บังคับใช้ ซึ่งรัฐที่ใช้หลักนิติรัฐจะต่างจากรัฐตำรวจ (State of Police) เพราะรัฐตำรวจจะใช้อำนาจได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงความชอบด้วยกฎหมายที่ตนเป็นผู้บัญญัติขึ้น หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐสามารถใช้อำนาจได้อย่างปราศจากข้อจำกัดใดๆ ทางกฎหมายหากเป็นการกระทำที่สามารถบรรลุผลได้ตามเป้าประสงค์แห่งรัฐ

จากความหมายของนิติรัฐยังสามารถแบ่งแยกนิติรัฐออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ หลักนิติรัฐในความหมายอย่างแคบและในความหมายอย่างกว้าง กล่าวคือ หลักนิติรัฐในความหมายอย่างแคบ ถือหลักความชอบด้วยกฎหมายในเชิงรูปแบบ แต่ละเลยความชอบด้วยกฎหมายในเชิงเนื้อหา ยึดถือเพียงหลักการที่ว่า การกระทำใดๆ หากมีกฎหมายรองรับก็สามารถกระทำได้ ถึงแม้กฎหมายฉบับนั้นจะไม่ชอบธรรมก็ตาม หรือเป็นการใช้กฎหมายที่เปิดช่องทางให้ผู้มีอำนาจใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ หรือความชอบธรรมให้ตนเอง ดังนั้น หลักนิติรัฐในความหมายอย่างแคบจะไม่ใช้หลักการที่ประกันการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพให้แก่ประชาชน

หลักนิติรัฐในความหมายอย่างกว้าง นอกจากจะให้ความสำคัญกับกฎหมายในเชิงรูปธรรมแล้ว ยังถือการใช้กฎหมายอย่างถูกต้องชอบธรรมด้วย กล่าวคือ กฎหมายใดที่ผ่านความเห็นชอบของประเทศหรือผู้แทนของประชาชนจะด้วยคะแนนเสียงมากเพียงใด ถ้าเนื้อหาของกฎหมายนั้นขัดกับบทบัญญัติหรือหลักทั่วไปของรัฐธรรมนูญ กฎหมายฉบับนั้นก็จะมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ความเห็นของ

เสียงข้างมากมิได้ทำให้สิ่งที่มีขอบกลายเป็นที่ขอบขึ้นมาแต่อย่างใด กล่าวได้ว่า หลักนิติรัฐในความหมายอย่างกว้างเป็นกรอบจำกัดการใช้สิทธิ เสรีภาพของบุคคล ตลอดจนเป็นหลักการที่อยู่เหนือกว่าหลักประชาธิปไตย

หลักนิติรัฐ ได้มีการขยายความของหลักนิติรัฐออกไปอย่างกว้างขวาง ก่อให้เกิดหลักการย่อยๆ มากมายที่รองรับวัตถุประสงค์ของหลักนิติรัฐ ดังนั้น ในทางวิชาการจึงมีการแบ่งหลักการย่อยของหลักนิติรัฐไว้มากหรือน้อยแตกต่างกัน แต่โดยภาพรวมยังคงคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอยู่เช่นเดิม ตัวอย่างของหลักการย่อยดังกล่าว เช่น หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของรัฐ หลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาตุลาการ หลักความมั่นคงของกฎหมาย หลักกฎหมายไม่มีผลย้อนหลังให้เป็นผลร้าย หลักความเสมอภาค และหลักความได้สัดส่วน เป็นต้น

วิชญ์ เครื่องงาม (2543ก : 73) ได้สรุปให้เห็นว่าการที่ประเทศใดจะเป็นนิติรัฐได้นั้น จำต้องมีคุณลักษณะเด่นดังต่อไปนี้

1. ในประเทศนั้น กฎหมายจะต้องอยู่เหนือสิ่งใดทั้งหมด การกระทำต่างๆ ในทางปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำของตำรวจจะต้องเป็นไปตามกฎหมายและความชอบด้วยกฎหมาย หลักประกันสิทธิและเสรีภาพของราษฎรอยู่ที่กฎหมาย ถ้าเจ้าพนักงานของรัฐเข้ามากล้ำกรายสิทธิเสรีภาพของผู้คนโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจ เจ้าพนักงานก็ย่อมจะต้องมีความผิดทางอาญา

2. ในประเทศที่เป็นนิติรัฐ ขอบเขตแห่งอำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมกำหนดไว้แน่นอน เริ่มตั้งแต่การแบ่งแยกอำนาจออกเป็น 3 อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยมีขอบเขตในการใช้อำนาจของรัฐ อำนาจของเจ้าพนักงานของรัฐที่ลดหลั่นลงมาก็เป็นอำนาจที่วัดได้ กล่าวคือ เป็นอำนาจที่มีขอบเขตเช่นเดียวกัน และต้องมีการควบคุมให้มีการใช้อำนาจภายในขอบเขตเท่านั้น เช่น ในประเทศไทย บุคคลย่อมทราบได้จากกฎหมายว่าตำรวจมีอำนาจหน้าที่อย่างไร และสามารถใช้อำนาจนั้นกับราษฎรได้หรือไม่

3. ในประเทศที่เป็นนิติรัฐ ผู้พิพากษาหรือตุลาการจะต้องมีอิสระในการพิจารณาพิพากษา อรรถคดีทั้งปวงให้เป็นไปด้วยความยุติธรรม โดยจะต้องมีหลักประกันดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อให้เป็นหลักประกันอันเพียงพอสำหรับราษฎร ตามนัยนี้ นิติรัฐจึงนับเป็นรัฐที่ยอมให้ศาลเข้ามาควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองในทางอรรถคดีได้ เช่น ในการวินิจฉัยการกระทำของเจ้าพนักงานว่าได้กระทำความผิดในทางอาญา หรือกระทำการละเมิดในทางแพ่งต่อราษฎรหรือไม่เพียงใด เป็นต้น

นอกจากหลักนิติรัฐที่กล่าวแล้ว ยังมีการกล่าวถึงหลักนิติธรรม (Rule of Law) ควบคู่กันด้วยเสมอ นักวิชาการบางส่วนมีความเห็นว่า หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมเป็นหลักเดียวกัน แต่นักวิชาการอีกส่วนหนึ่งกลับเห็นว่ามีความแตกต่างกัน โดยความเป็นจริงทั้งหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม ต่างถือหลักการปกครองภายใต้กฎหมาย แต่มักจะอ้างอิงถึงความแตกต่างด้านประวัติศาสตร์ โดยหลักนิติธรรมเป็นหลักทางวิชาการตามแบบฉบับของอังกฤษ ที่ไม่มีรัฐธรรมนูญถือเป็นกฎหมายสูงสุด ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) อาศัยเพียงศาลยุติธรรมในการตัดสินอรรถคดีทุกประเภท

หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมแตกต่างกันชัดเจนตรงที่หลักนิติธรรมเรียกร้องเอาเฉพาะแต่การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยองค์กรตุลาการ ขณะที่หลักนิติรัฐจะรวมถึงการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายที่ตรงโดยองค์การนิติบัญญัติ

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ (2548 : 54-55) และ ณิชกร วิทิตานนท์ (2557 : 24-26) ได้สรุปแนวคิดด้วยหลักนิติธรรมไว้ว่า แนวคิดด้วยหลักนิติธรรม (Rule of Law) ที่ได้รับการกล่าวถึงจนเป็นที่ยอมรับมากที่สุดก็คือแนวคิดของ Albert Venn Dicey นักกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ ซึ่งเห็นว่าหลักนิติธรรมมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

1. การที่ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจลงโทษบุคคลใดได้ตามอำเภอใจ เว้นเพียงในกรณีที่มีการละเมิดกฎหมายโดยชัดแจ้ง และการลงโทษที่อาจจะทำได้นั้นจะต้องกระทำตามกระบวนการปกติของกฎหมายต่อหน้าศาลปกติของแผ่นดิน

2. ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมาย ไม่ว่าเขาจะอยู่ในตำแหน่งหรือเงื่อนไขประการใด ไม่ว่าเป็นเจ้าของที่ของรัฐหรือบุคคลธรรมดา ล้วนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและศาลเดียวกัน ด้วยเหตุนี้ Dicey จึงปฏิเสธการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาเป็นอีกระบบศาลหนึ่งคู่ขนานกับศาลยุติธรรมหรือศาลธรรมดา โดยเขาเห็นว่า หากศาลปกครองหรือองค์กรอื่นซึ่งไม่ใช่ศาลยุติธรรมหรือศาลธรรมดา ทำหน้าที่ตัดสินคดีปกครองแล้ว บรรดาข้าราชการที่ถูกฟ้องในศาลปกครองว่ากระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายย่อมอยู่ในฐานะที่ได้เปรียบกว่าราษฎรทั่วไป ซึ่งเขาเห็นว่าไม่ถูกต้อง

3. บรรดาสิทธิทั้งหลายทั้งปวงของราษฎรย่อมเกิดจากกฎหมายที่รัฐสภาได้ตราขึ้นและเกิดจากกฎหมายประเพณีที่พัฒนาโดยศาล อาจกล่าวได้ว่า สิทธิขั้นพื้นฐานของราษฎรอังกฤษไม่ได้รับการคุ้มครองและปกป้องโดยรัฐธรรมนูญ แต่ได้รับการปกป้องและคุ้มครองโดยรัฐสภาและศาลด้วยเหตุผลที่ว่า ประเทศอังกฤษไม่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร การประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลในอังกฤษจึงไม่ได้เป็นการประกันในระดับรัฐธรรมนูญ สิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลในอังกฤษไม่ได้มีฐานะเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับโดยตรงและอยู่ในลำดับขั้นที่สูงกว่ากฎหมายธรรมดาที่ตราขึ้นไว้โดยรัฐสภา

กล่าวโดยสรุป หลักนิติธรรม คือ การปกครองประเทศด้วยกฎหมาย โดยบุคคลยอมเสมอกันในทางกฎหมาย และจะรับโทษต่อการกระทำใดของตนก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดและมีบทบัญญัติกำหนดโทษไว้ และบุคคลจะต้องได้รับการพิจารณาดีจากศาลยุติธรรมที่มีความเป็นอิสระไม่ว่าจะเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชน หรือเอกชนกับรัฐก็ตาม

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีความเห็นทางวิชาการที่แตกต่างกันว่า หลักนิติรัฐกับหลักนิติธรรม เป็นหลักการทั้งสองนั้นต่างสอดคล้องซึ่งกันและกัน หลักการทั้งสองให้ความสำคัญกับการปกครองภายใต้กฎหมาย แม้แต่ผู้ตรากฎหมายและองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะผู้ปกครองก็จะต้องผูกพันและปฏิบัติตามกฎหมายเช่นเดียวกับประชาชน การใช้อำนาจรัฐถูกจำกัดด้วยกรอบของกฎหมายเพื่อขจัดการใช้อำนาจตามอำเภอใจของผู้ปกครอง เมื่อเป็นเช่นนี้ สิทธิและเสรีภาพของประชาชนก็ย่อมได้รับความคุ้มครองอย่างเป็นรูปธรรม

สรุป

ในการให้ความหมายของรัฐนั้นนักวิชาการได้ให้ความหมายที่แตกต่างและหลากหลาย แต่ถ้าพิจารณาในเชิงรูปธรรม เราสามารถเข้าใจความเป็นรัฐได้จากการพิจารณาจากองค์ประกอบของรัฐ อย่างไรก็ตาม การเกิดขึ้นของรัฐมีความสำคัญกับรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐเป็นบ่อเกิดของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เนื้อหาที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญในส่วนแรกก็มักมีการบัญญัติถึงลักษณะของรัฐและรูปแบบของรัฐ และเนื้อหาในส่วนต่อๆ มา ก็จะบัญญัติถึงการใช้อำนาจในรัฐนั้น การศึกษาเรื่องรัฐจึงมีความสำคัญในการที่ทำให้การศึกษารัฐธรรมนูญมีความลึกซึ้งมากยิ่งขึ้น

รัฐ คือ กลไกทางการเมืองโดยมีอำนาจอธิปไตยปกครองดินแดนทางภูมิศาสตร์ที่มีอาณาเขตและมีประชากรแน่นอน โดยอำนาจดังกล่าวเบ็ดเสร็จทั้งภายในและภายนอก รัฐไม่ขึ้นกับรัฐอื่นหรืออำนาจอื่นจากภายนอก และอาจกล่าวได้ว่า รัฐสามารถคงอยู่ได้แม้จะไม่มีการรับรองจากรัฐอื่น เพียงแต่รัฐที่ไม่ได้รับการรับรองเหล่านี้ มักจะพบว่าตนประสบอุปสรรคในการเจรจาสันติสัญญา กับต่างประเทศและดำเนินกิจการทางการทูตกับรัฐอื่น องค์ประกอบสำคัญของรัฐมี 4 ประการ คือ

1. ดินแดน รัฐต้องมีดินแดนอันแน่นอนของรัฐนั้น กล่าวคือมีเส้นเขตแดนเป็นที่ยอมรับของนานาประเทศทั้งโดยข้อเท็จจริงและโดยสันติสัญญา ทั้งนี้รวมถึงพื้นดิน พื้นน้ำและพื้นอากาศ
2. ประชากร รัฐทุกรัฐจะต้องมีประชากรจำนวนหนึ่งซึ่งเป็นกลุ่มคนที่มีจุดมุ่งหมายและมีประโยชน์ร่วมกัน จำนวนประชากรของแต่ละรัฐอาจมีมากน้อยแตกต่างกันไป ที่สำคัญคือ จะต้องมีการดำรงชีพอยู่ภายในขอบเขตของรัฐนั้น
3. อำนาจอธิปไตย คืออำนาจรัฐ หมายถึง อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ทำให้รัฐสามารถดำเนินการทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปกครองภายในและภายนอก
4. รัฐบาล คือองค์กรหรือหน่วยงานที่ดำเนินงานของรัฐในการปกครองประเทศ รัฐบาลเป็นผู้ทำหน้าที่สาธารณะสนองเจตนารมณ์ของสาธารณชนในรัฐ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของประชาชนและป้องกันการรุกรานจากรัฐอื่น เป็นองค์กรทางการเมืองที่ขาดไม่ได้ของรัฐ

การเกิดขึ้นของรัฐในปัจจุบันมีพัฒนาการมาเป็นลำดับ และพัฒนาการที่รัฐดำเนินไปในปัจจุบัน โดยส่วนใหญ่ คือการเป็นนิติรัฐ ซึ่งหมายถึงรัฐที่ปกครองโดยถือกฎหมายเป็นใหญ่ โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายหลักในการก่อให้เกิดกฎหมายอื่นๆ ของรัฐ สำหรับในประเทศไทยเราสามารถรับรู้ถึงการใช้หลักนิติรัฐในการปกครองประเทศ เพราะมีการให้ความสำคัญกับกฎหมายรวมทั้งกฎหมายที่สำคัญโดยส่วนใหญ่เกิดขึ้นจากตัวแทนประชาชน คือ รัฐสภา ส่วนผู้พิพากษามีความเป็นอิสระที่ได้รับรองโดยกฎหมาย

แบบฝึกหัดท้ายบท

จงตอบคำถามต่อไปนี้

1. รัฐ หมายถึงอะไร และมีองค์ประกอบอย่างไรบ้าง
2. ชาติและประเทศ หมายถึงอะไร และมีข้อแตกต่างจากรัฐอย่างไร
3. จงเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างทฤษฎีสัญญาประชาคมของโทมัส ฮอบส์ จอห์น ล็อก และรูสโซ
4. จงอธิบายถึงพัฒนาการของรัฐ
5. รัฐชาติ หมายถึงอะไร วิธีที่นิยมนำมาใช้สร้างรัฐชาติ มีลักษณะอย่างไร
6. สมาพันธรัฐและสหพันธรัฐ มีความแตกต่างกันอย่างไร
7. ราชาณาจักร หมายถึงอะไร และการที่ประเทศไทยในปัจจุบันเป็นราชาณาจักร หมายความว่าอย่างไร
8. นิติรัฐ หมายถึงอะไร มีหลักการที่สำคัญอย่างไร
9. จงอธิบายหลักนิติธรรมที่สัมพันธ์กับหลักนิติรัฐมาให้ละเอียด

บทที่ 2

ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย

ในการศึกษาเรื่องรัฐจะพบว่าองค์ประกอบที่สำคัญของความเป็นรัฐ คือ การที่รัฐนั้นมีอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) อำนาจอธิปไตยมีลักษณะเป็นนามธรรมไม่สามารถมองเห็นหรือจับต้องได้ แต่เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าอำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองรัฐ ซึ่งทำให้รัฐมีอำนาจบังคับให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายและมีอำนาจในการดำเนินกิจกรรมระหว่างประเทศ ฉะนั้นจึงไม่มีอำนาจอื่นใดภายในรัฐที่จะมีอำนาจเหนืออำนาจอธิปไตย เพราะถ้ามีอำนาจใดมาจำกัดอำนาจอธิปไตยแล้ว อำนาจอธิปไตยก็จะมีอำนาจอีกต่อไป โดยทั่วไปรัฐธรรมนูญของรัฐต่างๆ จะมีการกล่าวถึงอำนาจอธิปไตยว่ามีมาจากที่ไหน มีการใช้อำนาจนั้นอย่างไร รวมถึงการควบคุมตรวจสอบการใช้ อำนาจเหล่านี้อย่างไร การที่ต้องระบุอำนาจอธิปไตยไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างแน่นอนและชัดเจนเช่นนี้ เป็นการช่วยให้มีการดำเนินการใช้อำนาจอธิปไตยอย่างถูกต้อง รวมถึงเพื่อเป็นหลักประกันว่าจะใช้อำนาจอธิปไตยอย่างชอบธรรม

อำนาจอธิปไตย ย่อมมีความแตกต่างกันไปในแต่ละระบอบการปกครองของประเทศนั้นๆ เช่น ประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อำนาจอธิปไตยจะเป็นของประชาชน ส่วนการปกครองในระบอบกษัตริย์ อำนาจจะเป็นของคณะบุคคลที่ปกครองในระบอบกษัตริย์ ขณะเดียวกันการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์

ในบทนี้จะกล่าวถึงความเป็นมาและความหมายของอำนาจอธิปไตย ลักษณะของอำนาจอธิปไตย ที่มาของอำนาจอธิปไตย และ รัฐธำมณียัตย์ รวมถึงหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย

ความหมายของอำนาจอธิปไตย

อำนาจอธิปไตย ย่อมมีความแตกต่างกันไปในแต่ละระบอบการปกครองของประเทศนั้นๆ เช่น ประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อำนาจอธิปไตยจะเป็นของประชาชน กล่าวคือประชาชนคือผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ โดยผ่านตัวแทนคือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่วนการปกครองในระบอบกษัตริย์ อำนาจจะเป็นของคณะบุคคลที่ปกครองในระบอบกษัตริย์ ขณะเดียวกันการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์ กล่าวคือ กษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ และเป็นผู้เดียวที่ใช้ อำนาจดังกล่าว ดังนั้นจึงขอยกแนวคิดของความหมายของคำว่า อำนาจอธิปไตย จากนักวิชาการหลายๆ ท่าน มีรายละเอียดโดยสรุปดังนี้

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 (2556 : 1367) ได้ให้ความหมายไว้ว่า อธิปไตย หมายถึง อำนาจสูงสุดของรัฐที่จะใช้บังคับบัญชาภายในอาณาเขตของตน หรือ ความเป็นใหญ่ยิ่ง

เดซชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์ (2508 : 100) ได้กล่าวไว้ว่า คำว่าอำนาจอธิปไตยแต่เดิมเคยเรียกว่า อำนาจสูงสุด บุคคลแรกที่ใช้คำว่าอำนาจอธิปไตย คือ ฌอง โบแดง (Jean Bodin) เป็นนักปรัชญาการเมืองของโลกตะวันตก ชาวฝรั่งเศส ในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 16 หรือประมาณ พ.ศ. 2100 เป็นคนแรกที่เริ่มใช้คำว่าอำนาจอธิปไตย ในความหมายที่เข้าใจกันอยู่ในปัจจุบัน กล่าวคือ ในความหมายที่เป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ซึ่งขณะนั้นเป็นช่วงเวลาของรัฐทั้งหลายในโลกปกครองโดยระบอบที่มีกษัตริย์มีอำนาจเด็ดขาดหรือสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ภายใต้คติความเชื่อทางการปกครองอันไม่แตกต่างกันมากนักว่ากษัตริย์เป็นผู้ได้รับอำนาจอธิปไตยมาจากสวรรค์ หรือจตุตจากสวรรค์ลงมาปกครองโลก เขาสร้างแนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตย สูงสุด เด็ดขาด เป็นนิรันดร์ขึ้นมา เพื่อสนับสนุนความสมบูรณ์และความสูงสุดของอำนาจรัฐ เป็นความพยายามในอันที่จะสร้างความชอบธรรมให้กับอำนาจของกษัตริย์ผู้ปกครอง เพื่อแทนที่อำนาจของพระสันตะปาปาแห่งคริสตจักร เขาเชื่อว่าอำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจเด็ดขาด ปราศจากขอบเขตถาวร แบ่งแยกมิได้ และเป็นอำนาจสูงสุดที่สมบูรณ์ล้นพ้น ซึ่งพระมหากษัตริย์มีต่อประชาชนในอาณาจักรของพระองค์และไม่มีอำนาจอื่นใดอีกแล้วที่จะเหนือไปกว่าอำนาจดังกล่าว เพราะอย่างนี้เอง เขาจึงถือเป็นคนแรกที่ทำให้รัฐได้มีอำนาจอธิปไตย ในความหมายทางการเมืองดังเช่นที่เข้าใจกันดีในปัจจุบัน

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2538 : 46-48) และ โภคิน พลกุล และ ชาญชัย แสงศักดิ์ (2549 : 122) ได้ให้คำอธิบายถึงความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์ระหว่าง รัฐ และอำนาจอธิปไตยกับกฎหมายไว้ พอสรุปได้ว่า หลักกฎหมายมหาชนเรื่องรัฐและอำนาจอธิปไตยนั้นเป็นหลักสำคัญเบื้องต้นของกฎหมายมหาชนภายในและกฎหมายมหาชนภายนอก ในหลักกฎหมายมหาชนถือว่ารัฐเป็นการจัดการสถาบันของอำนาจการเมืองสูงสุด รัฐกับอำนาจอธิปไตยจึงเป็นเสมือนเหรียญสองด้าน กล่าวคือ จะไม่มีรัฐถ้าไม่มีอำนาจอธิปไตย และจะไม่มีอำนาจอธิปไตยโดยไม่มีรัฐ รัฐในฐานะสถาบันเท่านั้นที่เป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตย ไม่ใช่บุคคลธรรมดา ซึ่งถึงแม้มีอำนาจสูงสุดอย่างกษัตริย์หรือทรราช ก็เป็นเพียงผู้ใช้อำนาจสูงสุดแทนรัฐในนามรัฐเท่านั้น เมื่อเป็นเช่นนี้ รัฐจึงเป็นนิติบุคคลโดยสภาพในกฎหมายมหาชนภายในและกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ

ดังนั้น การแยกเรื่องส่วนตัวออกจากตำแหน่งหน้าที่จึงเป็นหลักการสำคัญอีกประการหนึ่งของการจัดสถาบันของอำนาจ กษัตริย์หรือข้าราชการจึงมีลักษณะทางกฎหมายเหมือนกัน กล่าวคือ ถ้ากระทำการใดไปในฐานะส่วนพระองค์หรือส่วนตัวย่อมไม่ผูกพันกับรัฐและการกระทำนั้นก็ไม่ต่างไปจากการกระทำของคนสามัญ แต่ถ้ากระทำการใดไปในฐานะและตำแหน่งหน้าที่ของกษัตริย์หรือเจ้าพนักงานของรัฐ กษัตริย์และข้าราชการย่อมมีภาระหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติแทนรัฐจึงใช้อำนาจรัฐเหนือคนธรรมดาได้ รัฐและอำนาจอธิปไตยเป็นที่มาของกฎหมายทั้งหลายที่ใช้ในรัฐนั้น ยิ่งกว่านั้นรัฐยังผูกขาดการใช้กำลังบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอีกด้วย ไม่ว่าจะโดยผ่านกองทัพ ตำรวจ อัยการ ศาล หรือข้าราชการทั้งหลาย ทั้งนี้เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมในรัฐนั้น

มานิตย์ จุมปา (2543 : 16) ให้ความหมายไว้ว่า อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) หมายถึง อำนาจที่แสดงความเป็นใหญ่ ความเป็นอิสระไม่ขึ้นต่อใคร หรือต้องเชื่อฟังคำสั่งคำบัญชาของผู้ใดที่เหนือตนโดยปราศจากความยินยอมของตน

ดิเรก ควรสมาคม (2553 : 106) ให้ความหมายไว้ว่า อำนาจ (Power) หมายถึง อิทธิพลที่จะบังคับให้ผู้อื่นต้องยอมทำตาม ไม่ว่าจะด้วยความสมัครใจหรือไม่ หรือความสามารถบันดาลให้เป็นไปตามความประสงค์ อำนาจในแง่หนึ่งจึงมีลักษณะเชิงบังคับที่เหนือกว่า นอกจากนี้ อำนาจ ในแง่หนึ่ง เป็นสิทธิที่ได้รับมอบมาหรือได้รับอำนาจมา (Authority) คำว่า อธิปไตย หมายความว่า ความเป็นใหญ่ ภาวะที่ถือเอาเป็นใหญ่ อำนาจอธิปไตย มาจากศัพท์ในภาษาอังกฤษที่ว่า Sovereignty แปลว่า อำนาจสูงสุดของรัฐเอกราชที่ใช้ในการปกครอง

ทศพล สมพงศ์ (2556 : 17-18) กล่าวถึงโทมัส ฮอบส์ และ จอห์น ล็อก ไว้ว่า นักปรัชญารุ่นหลังที่ช่วยให้อำนาจอธิปไตยขยายจนกลายเป็นอำนาจสมบูรณ์มีมากมาย นักปรัชญาคนสำคัญคนหนึ่ง คือ โทมัส ฮอบส์ (Thomas Hobbes) ผู้มีความคิดไปในทางส่งเสริมอำนาจเด็ดขาดของพระมหากษัตริย์ และมุ่งที่จะทำให้รัฐมีอำนาจที่สมบูรณ์ ทั้งนี้เพราะเขามีความเชื่อว่า การปกครองโดยกษัตริย์ที่ทรงมีพระราชอำนาจเด็ดขาดหรือระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) นั้นจะเป็นระบอบที่มีความมั่นคง และเป็นระเบียบเรียบร้อยมากที่สุด ยิ่งไปกว่านั้น ประชาชนก็จะได้รับการปกป้องคุ้มครองจากกษัตริย์อย่างเต็มที่อีกด้วย

ฮอบส์ เชื่อว่าตามสภาพธรรมชาติแล้ว มนุษย์เห็นแก่ตัว โหดร้าย ป่าเถื่อน และไม่ได้ปรารถนาจะอยู่ร่วมกันในสังคม ผู้คนจึงไร้ซึ่งความรับผิดชอบใดๆ หากใช้เสรีภาพของมนุษย์แต่ละคน สังคมจะขัดแย้งวุ่นวาย จนกระทั่งเกิดสภาวะอนาธิปไตย (Anarchy) ด้วยเหตุผลนี้มนุษย์จึงต้องหันมาตกลงเหมือนทำสัญญาต่อกันว่าต่อไปนี้จะเลิกอยู่แบบตัวใครตัวมัน แต่จะมาอยู่ร่วมกันภายใต้การปกครองขององค์อธิปัตย์ ผลแห่งสัญญานี้แสดงว่ามนุษย์ได้ยินยอมที่จะยุติการใช้กำลังตามธรรมชาติของตนเอง และยอมมาอยู่ภายใต้รัฐเดียวกัน ซึ่งยอมทำให้เกิดอำนาจการปกครองของรัฐบาลในฐานะองค์อธิปัตย์ (Sovereign) ขึ้น ซึ่งเขามองว่าองค์อธิปัตย์ในที่นี้หาได้เป็นคู่สัญญากับประชาชนไม่ เพราะองค์อธิปัตย์มิได้เข้าร่วมทำสัญญาด้วยแต่ประการใด ปวงชนเป็นผู้มอบอำนาจให้องค์อธิปัตย์มาเป็นผู้ปกครองด้วยความสมัครใจของตนเอง ฉะนั้น ปวงชนผู้ซึ่งเป็นเจ้าของสัญญาจึงปราศจากซึ่งสิทธิหรือฐานอำนาจใดๆ ที่จะมาเรียกร้องอำนาจกลับคืนจากองค์อธิปัตย์ สัญญาสังคมนี้มีลักษณะเป็นการถาวร หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า สัญญานั้นต้องคงอยู่ตลอดไป และมีอาจจะบอกเลิกได้

สำหรับนักปรัชญาคนสำคัญที่มีอิทธิพลทางความคิดในเรื่องนี้อีกคนหนึ่ง คือ จอห์น ล็อก (John Locke) เขาแย้งว่ามนุษย์โดยธรรมชาติแล้ว รักสงบ มีจิตใจงดงาม ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และทุกคนเท่าเทียมกัน แต่เพราะในสภาพธรรมชาตินั้น เมื่อมีการละเมิดกฎธรรมชาติแล้วกลับไม่มีสภาพบังคับ ในที่สุดกลายเป็นความไม่เท่าเทียมกัน เกิดการรังแก การเอารัดเอาเปรียบระหว่างกัน เกิดความไม่สงบ เกิดความไม่มั่นคง ไม่มีการคุ้มครองทรัพย์สินให้ จนเป็นความขัดแย้งรุนแรง สิ่งนี้เองที่ทำให้สภาพธรรมชาติดังกล่าวข้างต้นลงไป มนุษย์จึงตกลงเข้ามารวมกันเป็นสังคมและเจตนา

ตรงกันของทุกคน ต้องการจะหลีกเลี่ยงความไม่ปลอดภัยนี้เอง ทำให้เกิดสัญญาสังคมขึ้น โดยที่แต่ละคนยินดีสละสิทธิตามธรรมชาติที่จะบังคับตนเองเมื่อมีการละเมิดสิทธิ และโอนสิทธิในการบังคับนี้ให้สังคมแต่เพียงผู้เดียว สัญญาสังคมนี้อาจเกิดขึ้นโดยปริยาย แต่ก็ต้องมี และรัฐบาลจะเป็นรัฐบาลได้ก็ด้วยความยินยอมของผู้ถูกปกครองเท่านั้น เขายืนยันว่า เสรีภาพเป็นกฎเกณฑ์พื้นฐานของระบอบการปกครอง และต้องสร้างสถาบันการเมืองขึ้นมาเพื่อคุ้มครองเสรีภาพนี้ โดยประการแรกต้องใช้หลักเสียงส่วนใหญ่ ประการที่สอง ต้องมีการแยกหน้าที่ขององค์กรออกเป็น 3 หน้าที่ คือ การออกกฎหมาย การปฏิบัติตามกฎหมายโดยฝ่ายปกครองและศาล การทำความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

กล่าวโดยสรุป อำนาจทุกชนิดในสังคมล้วนเต็มไปด้วยข้อจำกัด กล่าวคือ ประชาชนยังสงวนสิทธิ ซึ่งเป็นสิทธิของมนุษย์ทุกคนบนโลกที่จะตรวจสอบว่า สิ่งที่มีอำนาจกระทำนั้นยุติธรรมหรือไม่ ทั้งนี้ตามกฎหมายธรรมชาติซึ่งอยู่เหนือและมีมาก่อนมนุษย์ หรือกล่าวได้ว่า ประชาชนมีสิทธิที่จะต่อต้านหรือปฏิวัติทรราชโดยประชาชน (Popular Revolutions) นั้นเอง

จากแนวคิดต่างๆ ข้างต้น แสดงให้เห็นว่า อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศเป็นอำนาจที่จะบังคับให้ประชาชนภายในรัฐปฏิบัติหรืองดเว้นปฏิบัติ และยังใช้ในการอ้างสิทธิเพื่อป้องกันไม่ให้กลุ่มอำนาจอื่นๆ เข้ามามีอำนาจเหนือพื้นที่ที่รัฐนั้นๆ อ้างอำนาจอธิปไตยอยู่ หนึ่ง อำนาจอธิปไตยถือว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญที่สุดของความเป็นรัฐ เพราะการจะเป็นรัฐได้นั้น นอกจากประกอบด้วยอาณาเขตหรือดินแดน ประชากรที่อยู่รวมกันอย่างถาวร และรัฐบาลแล้ว ย่อมต้องมีอำนาจอธิปไตยด้วย ทั้งนี้ประเทศนั้นต้องเป็นประเทศที่สามารถมีอำนาจสูงสุด (อำนาจอธิปไตย) ในการปกครองตนเอง จึงจะสามารถเรียกว่ารัฐได้

ลักษณะของอำนาจอธิปไตย

อำนาจทางการเมืองเหนือประชากรและเหนือดินแดนเป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่ก่อให้เกิดรัฐ อำนาจทางการเมืองนั้นเป็นปรากฏการณ์ตามธรรมชาติของมนุษย์ในสังคมซึ่งต้องมีผ่านหนึ่งเป็นหัวหน้าหรือผู้ปกครองกับอีกฝ่ายหนึ่งซึ่งเป็นลูกน้องหรือผู้ถูกปกครอง อำนาจทางการเมืองจะต้องเป็นอำนาจตามกฎหมายด้วย เพื่อให้เข้าใจถึงอำนาจอธิปไตย จึงต้องทำการศึกษาถึงลักษณะของอำนาจอธิปไตยเป็นเบื้องต้น

พทฤติสาณ ชุมพล และคณะ (2546 : 13) ดิเรก ครอบสมาคม (2553 : 111) และ โกเมศ ขวัญเมือง (2555 : 82-83) ได้กล่าวสรุปถึงลักษณะของอำนาจอธิปไตยไว้สรุปได้ว่า จากการศึกษาถึงความหมายของอำนาจอธิปไตย ไม่ว่าจะ เป็นแนวคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยทั้งทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน หรือทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ ย่อมมีความสำคัญๆ เหมือนๆ กัน 4 ประการดังต่อไปนี้

1. ความเด็ดขาด (Absoluteness) อำนาจอธิปไตยมีความเด็ดขาดสามารถบังคับใช้กับผู้ที่อยู่ภายใต้อำนาจนั้นได้ โดยที่บุคคลดังกล่าวต้องปฏิบัติตามอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ตามนัยนี้ อำนาจอธิปไตยจึงเป็นอำนาจสูงสุด ไม่มีอำนาจอื่นใดที่อยู่เหนืออำนาจอธิปไตย ความเป็นสูงสุดแสดงออก

โดยความมีเอกราชของรัฐ หากรัฐสูญเสียเอกราชก็หมายความว่ารัฐนั้นได้สูญเสียอำนาจอธิปไตยของตนเอง ความเป็นสูงสุดของอำนาจอธิปไตยจึงไม่มีอีกต่อไป และกลายเป็นเมืองอาณานิคมของรัฐอื่น อำนาจอธิปไตยของรัฐเจ้าอาณานิคมจึงมาแทนที่อำนาจอธิปไตยที่มีอยู่แต่เดิม ดังนั้น ดินแดนที่ตกเป็นเมืองขึ้นจึงไม่มีสภาพความเป็นรัฐเอกราช และในบางกรณีดินแดนนั้นอาจได้รับการผนวกให้กลายเป็นส่วนหนึ่งของรัฐเจ้าอาณานิคม

ความเด็ดขาดของอำนาจอธิปไตยที่แสดงออกอย่างชัดเจนที่สุด ได้แก่ หลักความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย กล่าวคือ กฎหมายได้รับการยึดถือปฏิบัติตาม ในรัฐสมัยใหม่กฎหมายจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการควบคุมพฤติกรรมของสมาชิกร่วมสังคม จำกัดความประพฤติบางอย่าง บัญญัติความผิดและโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย กฎหมายจึงเป็นผลผลิตของการใช้ความเด็ดขาดของอำนาจอธิปไตยอย่างเป็นทางการ สำหรับอำนาจบังคับการอื่นๆ เป็นผลที่เกิดจากการที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้เท่านั้น

2. เป็นการทั่วไป (Comprehensiveness) อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจที่สามารถใช้ได้เป็นการทั่วไปแก่ทุกสิ่งที่อยู่ในรัฐ หมายความว่า อำนาจอธิปไตยอยู่เหนือทุกสิ่งทุกอย่าง นับตั้งแต่บุคคล กลุ่มบุคคล หรือองค์การที่อยู่ในอาณาเขตของรัฐ หากมีการละเมิดกฎหมาย ข้อบังคับหรือระเบียบ ซึ่งอำนาจอธิปไตยได้กำหนดขึ้น บุคคลนั้นจะต้องได้รับโทษทัณฑ์ตามที่กำหนดไว้ แต่มีข้อยกเว้นอยู่บ้าง กล่าวคือ อำนาจอธิปไตยไม่อาจใช้ในอาณาเขตสถานทูตของผู้แทนรัฐอื่น รวมทั้งบุคคลในคณะทูต ซึ่งเป็นเรื่อง ถ้อยทีถ้อยอาศัยปฏิบัติต่อกันตามขนบธรรมเนียมประเพณีทางการทูตที่เคยปฏิบัติสืบต่อกันมา อย่างไรก็ตาม รัฐมีอำนาจที่จะยกเลิกเอกสิทธิคุ้มกันทางการทูตนั้นได้ตามความเหมาะสมและความจำเป็น

3. ถาวร (Permanence) ลักษณะข้อนี้เป็นไปตามคำกล่าวของโบแดงที่ว่า อำนาจอธิปไตยมีความเป็นนิรันดร์ กล่าวคือ ทรายที่ดินแดนนั้นยังคงความเป็นรัฐ อำนาจอธิปไตยก็ยังคงอยู่และมั่นคงถาวรตลอดไป แนวคิดนี้สอดคล้องกับแนวคิดการแยกอำนาจออกจากตัวบุคคลและจัดตั้งอำนาจดังกล่าวเป็นสถาบัน จึงส่งผลให้อำนาจอธิปไตยมีอาจเสื่อมสลายลงได้ เพียงแต่ผู้ปกครองที่เข้ามาใช้อำนาจนั้นย่อมต้องมีการเปลี่ยนแปลงไปตามผลของธรรมชาติหรือวาระ โดยสรุปก็คือ อำนาจอธิปไตยจึงมีความถาวรเป็นนิรันดร์ แต่ผู้ปกครองเป็นเพียงผู้ใช้อำนาจอธิปไตยเพียงระยะเวลาชั่วคราวเท่านั้น

4. แบ่งแยกมิได้ (Indivisibility) อำนาจอธิปไตยต้องมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวมีอาจแบ่งแยกได้ โดยนัยนี้หมายความว่า ไม่อาจแยกตัวอำนาจดังกล่าวออกเป็นแต่ละส่วน มิฉะนั้น จะกระทบต่อรูปของรัฐ กล่าวคือ จะส่งผลให้เกิดการแบ่งแยกรัฐออกเป็นรัฐอิสระต่างๆ ตามสัดส่วนของอำนาจอธิปไตยที่ถูกแบ่งแยกนั้นด้วย

กล่าวโดยสรุป ได้เกิดข้อถกเถียงในทางวิชาการเกี่ยวกับความไม่สอดคล้องระหว่างหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power) กับลักษณะสำคัญของอำนาจอธิปไตยที่แบ่งแยกมิได้ ซึ่งเห็นว่าในเมื่อลักษณะสำคัญของอำนาจอธิปไตยนั้นไม่สามารถแบ่งแยกได้แล้ว เหตุใดจึงมีการสร้างหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยขึ้นมาควบคู่กับแนวคิดดังกล่าวอีก และเห็นว่าหลักการทั้งสอง

ประการมีความขัดแย้งกันภายในตัวเอง แต่ถึงกระนั้นความเห็นอีกส่วนหนึ่งกลับเห็นว่า อันที่จริงหลักการแบ่งแยกอำนาจมิได้มีจุดประสงค์เพื่อแบ่งแยกตัวอำนาจอธิปไตยแต่อย่างใด เป็นแต่เพียงการแบ่งแยกรูปแบบการใช้อำนาจอธิปไตย ออกเป็นรูปแบบต่างๆ เท่านั้น ซึ่งความหมายเช่นเดียวกับการแบ่งแยกบทบาทหน้าที่ในการใช้อำนาจอธิปไตย นอกจากนี้ หลักการแบ่งแยกอำนาจอีกนัยหนึ่งนั้น หมายถึง การแบ่งแยกองค์กรใช้อำนาจอธิปไตย ออกเป็นหลายองค์กร เพื่อมิให้อำนาจรวมศูนย์อยู่ที่องค์กรใดองค์กรหนึ่ง อันจะส่งผลกระทบต่อองค์กรดังกล่าวมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดและอยู่เหนือองค์กรอื่นของรัฐ

ที่มาของอำนาจอธิปไตย

แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยปรากฏขึ้นจากทฤษฎีทางการเมืองที่ว่าทุกรูปแบบของการปกครองจะต้องมีอำนาจแห่งการตัดสินใจโดยสูงสุดเด็ดขาด และอำนาจนี้ถูกใช้หรือควบคุมโดยองค์อธิปัตย์ซึ่งอาจเป็นบุคคลหรือสิ่งสมมติ โดยที่อำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองรัฐ ในการปกครองแต่ละยุคแต่ละสมัยจึงเกิดแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับเจ้าของอำนาจดังกล่าวต่างๆ กันไป แล้วแต่บริบทของสภาพการเมืองการปกครองและสังคมในขณะนั้นๆ แนวคิดที่สำคัญเกี่ยวกับเจ้าของอำนาจสูงสุดในการปกครองหรืออำนาจอธิปไตยนั้นพอสรุป ได้ดังนี้

ณัชชาภัทร อุ๋นตรงจิตร (2548 : 42-44) และ ชาญชัย แสงวงศ์ดี (2560 : 245-248) ได้กล่าวถึงแนวคิดเรื่องที่มาของอำนาจอธิปไตยไว้ในสาระและลักษณะสำคัญคล้ายๆ กัน พอสรุปได้ว่าแนวคิดว่าด้วยที่มาของอำนาจอธิปไตยนั้น แบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ คือ ทฤษฎีเทวสิทธิ และทฤษฎีสัญญาประชาคม สาระสำคัญโดยสรุป ดังนี้

ทฤษฎีเทวสิทธิหรือลัทธิเทวอธิปไตย (Divine right theory) แนวคิดพื้นฐานของทฤษฎีนี้คือพระเจ้าเป็นผู้ให้กำเนิดรัฐ ซึ่งเป็นความคิดที่เก่าแก่ที่สุดของมนุษย์เกี่ยวกับรัฐ ฌอง โบแตง ใช้ทฤษฎีนี้ในการสนับสนุนอำนาจของกษัตริย์ ในขณะที่ต้องการลดอำนาจศาสนจักรไปในตัว โบแตงได้คิดปรัชญาที่จะเพิ่มอำนาจกษัตริย์จึงให้แนวคิดที่ว่าพระเจ้ามอบอำนาจอธิปไตยให้แก่กษัตริย์โดยตรง โดยที่กษัตริย์จะมีอำนาจสูงสุดในแผ่นดิน กล่าวโดยสรุปทฤษฎีนี้มีสาระสำคัญดังนี้

1. รัฐมีต้นกำเนิดมาจากเจตนารมณ์ของพระเจ้า โดยเชื่อว่าพระเจ้าเป็นผู้สร้างโลกและทุกอย่างอย่าง รัฐจึงเป็นผลผลิตของพระเจ้าด้วย รวมถึงมนุษย์ซึ่งเป็นผลมาจากเจตนารมณ์ของพระเจ้า
2. มนุษย์เป็นองค์ประกอบในการสร้างรัฐ ไม่ได้เป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างรัฐ และจากการที่พระเจ้าได้สร้างมนุษย์ขึ้นมาเอง มนุษย์จึงเปรียบเสมือนวัตถุและเป็นองค์ประกอบของรัฐ ไม่ได้มีความสำคัญในฐานะผู้สร้างรัฐ
3. ผู้ปกครองรัฐซึ่งเป็นมนุษย์ได้รับอำนาจมาจากพระเจ้า ไม่ใช่จากประชาชน โดยเมื่อพระเจ้าสร้างโลกเสร็จแล้ว ก็มีบัญชาให้มนุษย์คนหนึ่งช่วยดูแลรัฐรวมถึงมนุษย์
4. ผู้ปกครองรัฐเปรียบเสมือนตัวแทนของพระเจ้า การละเมิดอำนาจรัฐจึงมีโทษและมีบาป เพราะถือว่าการละเมิดต่อตัวแทนของพระเจ้า เป็นการละเมิดต่อพระเจ้าโดยตรง

5. ประชาชนในรัฐจะต้องเชื่อฟังและเคารพผู้ปกครองรัฐโดยคหุขฎี เพราะผู้ปกครองเป็นตัวแทนของพระเจ้า มนุษย์จึงไม่สามารถปฏิเสธ ต่อด้านหรือล้มล้างผู้ที่พระองค์ได้ประทานอำนาจในการปกครองได้

ทฤษฎีนี้ยังแบ่งออกได้เป็น 2 แนวคิด คือ ความคิดแรกเชื่อว่าพระเจ้ามอบอำนาจอธิปไตยให้เป็นของกษัตริย์แต่เพียงผู้เดียวโดยมติสวรรค์ ใครจะล่วงละเมิดมิได้ ถ้าผู้ปกครองเป็นทรราชย์ จะถือว่าเป็นบาปของมนุษย์เอง ไม่สามารถปลดกษัตริย์ผู้ได้รับอาณัติมาจากพระเจ้าได้ ส่วนแนวคิดที่สองคืออำนาจอธิปไตยเป็นของพระเจ้าและพระเจ้าไม่ได้มอบอำนาจอธิปไตยให้ใครคนใดคนหนึ่ง แต่มนุษย์เลือกผู้ทำหน้าที่ใช้อำนาจอธิปไตยตามเจตจำนงของพระเจ้าเป็นผู้เป็นเจ้า ซึ่งแนวคิดหลังนี้ใกล้เคียงกับแนวคิดสัญญาประชาคมในสมัยต่อมา

ทฤษฎีสัญญาประชาคมหรือลัทธิประชาธิปไตย (Popular Sovereign) ทฤษฎีนี้เชื่อกันว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ซึ่งเป็นที่นิยมกันมากในปัจจุบัน และมีอิทธิพลแทนที่ทฤษฎีเทวสิทธิมากขึ้นทุกที แนวความคิดนี้มีรากฐานมาจากความคิดที่ว่า มนุษย์เป็นผู้สร้างรัฐ โดยที่ประชาชนในสังคมจะมาทำสัญญาประชาคม (Social Contract) เพื่อมอบให้ผู้ปกครองซึ่งอาจจะเป็นบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือคณะบุคคลคณะใดคณะหนึ่ง ทำหน้าที่ปกครองประเทศ โดยผู้ปกครองจะทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในการใช้อำนาจตามเจตจำนงของประชาชน หากผู้ปกครองละเมิดเจตจำนงของประชาชน ประชาชนจะมีสิทธิถอดถอนผู้ปกครองนั้นได้

ทฤษฎีสัญญาประชาคมหรือลัทธิประชาธิปไตย มีข้อสรุปดังนี้

1. รัฐเกิดมาจากมนุษย์หรือประชาชนที่มีเจตจำนงร่วมกัน โดยรัฐไม่ได้เกิดจากพระเจ้าหรือการสร้างของผู้นำหรือบุคคลคนเดียว แต่รัฐมาจากความจำนงของมนุษย์เพื่ออยู่ร่วมกัน

2. มนุษย์ที่ร่วมกันทำสัญญาประชาคม เป็นผลทำให้เกิดรัฐ ด้วยเหตุนี้รัฐจึงเป็นสมบัติของประชาชนทุกคนที่เข้ามาทำสัญญาร่วมกัน ตรงนี้จะสังเกตว่าแตกต่างจากทฤษฎีเทวสิทธิ เพราะในทฤษฎีเทวสิทธิจะมองว่ามนุษย์เป็นองค์ประกอบ ไม่ใช่ปัจจัยหลักในการสร้างรัฐเหมือนในทฤษฎีสัญญาประชาคมนี้

3. สัญญานี้มีผลผูกพันกับประชาชนและผู้ปกครอง ด้วยเหตุที่ประชาชนเป็นเจ้าของรัฐนี้เอง ประชาชนจึงร่วมกันเลือกผู้ปกครองซึ่งเป็นการสัญญาระหว่างประชาชนกับผู้ปกครอง

4. สัญญานี้ทำให้เกิดรัฐและรัฐบาล โดยสัญญาที่ประชาชนทำนี้ผูกมัดผู้ปกครองและมีส่วนทำให้เกิดรัฐและรัฐบาล

5. รัฐและรัฐบาลต้องใช้อำนาจอธิปไตยตามเจตจำนงของประชาชนผู้ร่วมทำสัญญา ทั้งนี้หากผู้ปกครองไม่ทำตามเจตจำนงของประชาชนผู้เป็นเจ้าของรัฐ ประชาชนสามารถปลดผู้ปกครองออกได้ เนื่องจากละเมิดสัญญา

จรรยา สุภาพ (2514 : 82-84) และ อภิชาติ แสงอัมพร (2559 : 83-85) ได้กล่าวถึงประเภทของการใช้อำนาจอธิปไตยว่า จะประกอบด้วย อำนาจอธิปไตยทางกฎหมาย อำนาจอธิปไตยทาง

การเมือง อำนาจอธิปไตยตามพหุตินัย อำนาจอธิปไตยตามนิติินัย และอำนาจอธิปไตยภายนอก ซึ่งมีสาระสำคัญโดยสรุป ดังนี้

อำนาจอธิปไตยทางกฎหมาย (Legal Sovereignty) อำนาจอธิปไตยทางกฎหมาย คือ การใช้อำนาจอธิปไตยโดยผ่านทางกฎหมาย ซึ่งได้แก่ การมีกฎระเบียบที่ควบคุม บังคับ และให้โทษแก่ผู้ล่วงละเมิด ผู้ที่ใช้อำนาจอธิปไตยทางกฎหมายจึงเป็นสภานิติบัญญัติหรือรัฐสภา แนวคิดนี้ถูกใช้เป็นครั้งแรกโดยนักนิติศาสตร์ชาวอังกฤษชื่อ จอห์น ออสติน (Austin) ซึ่งมีแนวคิดที่ว่า รัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจอธิปไตย เพราะเป็นผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน สามารถออกกฎหมายเพื่อบังคับให้มีการปฏิบัติตามความปรารถนาของประชาชน ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ดังนั้นในแนวความคิดของเขา รัฐสภาก็คือผู้ที่มีอำนาจอธิปไตยนั่นเอง

อำนาจอธิปไตยทางการเมือง (Political Sovereignty) อำนาจอธิปไตยทางการเมือง คือ อำนาจอธิปไตยที่มาจากความร่วมมือร่วมทางการเมืองของประชาชน เช่น การออกเสียงเลือกตั้ง การกำหนดผู้เข้าแข่งขันและตัวบุคคลที่จะเข้าไปดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อจะเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยที่ผ่านทางกฎหมาย ดังนั้นในประเทศประชาธิปไตย จึงกล่าวได้ว่า อำนาจอธิปไตยทางกฎหมายและอำนาจอธิปไตยทางการเมืองจึงสอดคล้องไปในทางเดียวกันก็คือรัฐสภา แต่ในประเทศเผด็จการอาจจะเป็นคนละฝ่ายก็ได้ หากประเทศเผด็จการมีผู้ปกครองผู้เป็นเผด็จการใช้อำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริง ในขณะที่อำนาจอธิปไตยทางการเมืองของประชาชนไม่สามารถมีผลในทางกฎหมาย

อำนาจอธิปไตยตามพหุตินัย (De facto Sovereignty) อำนาจอธิปไตยตามพหุตินัย เกิดขึ้นใน 2 กรณี คือ ในการเมืองภายในประเทศ ได้มีการปฏิวัติรัฐประหารต่อรัฐบาลของประเทศใดประเทศหนึ่ง และการรัฐประหารนั้นทำได้สำเร็จโดยประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศให้ความเคารพต่อคณะผู้ปกครองใหม่ คณะผู้ปกครองใหม่จึงกลายเป็นรัฐบาลที่เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยตามความเป็นจริงหรือตามพหุตินัย กรณีที่สองในการเมืองระหว่างประเทศ การคงอยู่ของรัฐ ๆ หนึ่ง ในการเมืองระหว่างประเทศ นอกจากจะต้องมีองค์ประกอบหลัก 4 ส่วน คือ อำนาจอธิปไตย รัฐบาล ประชาชน และดินแดนแล้ว ยังต้องได้รับการยอมรับจากประเทศอื่นๆ ด้วย แต่ในกรณีของไต้หวัน ไม่ได้ได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการจากรัฐอื่นๆ ว่าเป็นรัฐ จึงถือว่าไต้หวันมีสภาพเป็นรัฐบาลที่มีการยอมรับทางพหุตินัยอย่างเดียว

อำนาจอธิปไตยตามนิติินัย (De Jure Sovereignty) อำนาจอธิปไตยตามนิติินัย คือ อำนาจอธิปไตยที่ได้มาโดยกระบวนการทางกฎหมาย ซึ่งเกิดขึ้นได้ 2 กรณี คือ ในการเมืองภายในประเทศ คือ การที่รัฐบาลใช้อำนาจอธิปไตยได้ตามหลักการของกฎหมายในประเทศนั้นๆ ได้แก่ เป็นรัฐบาลที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ จึงเป็นรัฐบาลที่เกิดขึ้นตามกระบวนการและวิถีทางการเมือง หรืออีกในกรณีหนึ่งก็คือ เมื่อกลุ่มที่ได้อำนาจพหุตินัยสามารถครอบครองประเทศอย่างมั่นคงแล้วก็จะกลายเป็นรัฐบาลที่ถูกต้องตามกฎหมายในระยะต่อมา

ในการเมืองระหว่างประเทศ ตามปกติเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในประเทศใดประเทศหนึ่ง จะมีการแสดงความยอมรับในอำนาจอธิปไตยของรัฐ ๆ นั้น จากรัฐอื่น การแสดงความยอมรับนี้

จึงเป็นการแสดงความยอมรับตามนิตินัย ในกรณีที่มีสิ่งที่น่าสนใจคือ ประเทศสหรัฐอเมริกาเคยยอมรับประเทศไต้หวันเป็นประเทศหนึ่งในสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ แต่ต่อมาเมื่อสถานการณ์ระหว่างประเทศเปลี่ยนแปลงไป สหรัฐอเมริกาก็เปลี่ยนไปมอบอำนาจอธิปไตยแก่ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน

อำนาจอธิปไตยภายใน (Internal Sovereignty) หมายถึง อำนาจสูงสุดที่รัฐจะใช้ปกครองบังคับบัญชาประชาชนที่อยู่ในรัฐ โดยปราศจากข้อจำกัดและเงื่อนไข อำนาจสูงสุดดังกล่าวนี้รัฐจะต้องแสดงออกมาในรูปของกฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ เพื่อให้ประชาชนทุกคนภายในรัฐได้ปฏิบัติตาม และมีองค์กรของรัฐเป็นผู้รับผิดชอบใช้แก่ประชาชนหรือองค์กรต่างๆ โดยที่ประชาชนเหล่านี้จะคัดค้านหรือขัดแย้งไม่ได้

อำนาจอธิปไตยภายนอก (External Sovereignty) หมายถึง ความเป็นเอกราชของรัฐในการที่จะดำรงความเป็นอิสระภาพ ปราศจากการแทรกแซงของรัฐอื่น ทั้งกิจการภายในประเทศและกิจการระหว่างประเทศทั้งปวง ไม่ว่าจะเป็นการทำสนธิสัญญา การประกาศและการยุติสงคราม เพราะว่าการกระทำดังกล่าวเกี่ยวข้องกับประโยชน์ของรัฐ กล่าวคือ อำนาจสูงสุดของรัฐที่จะดำเนินความสัมพันธ์กับรัฐอื่นๆ ได้โดยเสรี ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินความสัมพันธ์ในรูปใด ทางทหาร หรือทางการค้า รัฐนั้นย่อมมีสิทธิดำเนินการได้อย่างเต็มที่ เป็นต้นว่า การส่งทูตไปเจริญสัมพันธไมตรีกับประเทศอื่นๆ การทำสนธิสัญญาทางการค้าหรือแม้กระทั่งการประกาศสงคราม

กล่าวโดยสรุป เมื่อกล่าวถึงอำนาจอธิปไตยในประเภทต่างๆ แล้ว สามารถแยกอำนาจอธิปไตยออกได้เป็น 2 ลักษณะใหญ่ๆ คือ อำนาจอธิปไตยภายในและอำนาจอธิปไตยภายนอก ดังนั้น จะเห็นได้ว่า รัฐที่มีอำนาจอธิปไตยที่สมบูรณ์นั้น จะต้องมีความอธิปไตยซึ่งหมายถึงอำนาจในการปกครองตนเอง (Autonomy) หรือมีความอิสระจากการปกครองของรัฐอื่น กล่าวคือ จะต้องไม่ตกเป็นเมืองขึ้นของรัฐใด เพราะการตกเป็นเมืองขึ้นของรัฐอื่นนั้น จะทำให้รัฐนั้นขาดความเป็นอิสระในการตัดสินใจในการปกครอง ตัวอย่างเช่น ประเทศที่ตกเป็นอาณานิคมจะเห็นได้ว่าการดำเนินการต่างๆ ทั้งการปกครองภายในและการติดต่อสัมพันธ์กับต่างประเทศ เป็นอำนาจของประเทศเมืองแม่ทั้งสิ้น

รัฐอธิปไตย

รัฐอธิปไตย (Sovereign) ปัจจุบันมีการใช้คำนี้ในสังคมการเมืองไทยอย่างกว้างขวาง เพราะนอกจากความหมายที่กล่าวถึงตัวบุคคลหรือคณะบุคคลแล้ว ยังมีความหมายในเชิงนามธรรมด้วย ตามความหมายในระบอบการปกครองของไทย คือ ผู้มีอำนาจสูงสุดตามประเพณีการปกครองในแต่ละยุคสมัย รวมถึงยุคสมัยปัจจุบันภายใต้ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข คำว่า รัฐอธิปไตย เป็นคำที่รู้จักมากที่สุดในยุคที่การเมืองเกิดการยึดอำนาจ โดยคณะยึดอำนาจจะสถาปนาตัวเองเป็น รัฐอธิปไตย เพื่อแต่งตั้งผู้บริหารราชการแผ่นดิน และ รัฐอธิปไตย ยังถูกแปลความหมายได้อีกนัยหนึ่ง นั่นคือ อำนาจอธิปไตย ที่เป็นอำนาจปกครองสูงสุดของรัฐ ขณะเดียวกันความหมายเชิง

นามธรรม รัฐอธิปไตย ยังหมายถึง รัฐธรรมนูญ หรือ กฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ซึ่งผู้ใดไม่อาจจะละเมิดได้ และกฎหมายอื่นไม่อาจจะขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้

ชาญชัย แสวงศักดิ์ (2560ก : 245) กล่าวโดยสรุปไว้ว่า อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจอสูงสุดในการปกครองรัฐ ปัญหาสังคมประเภทหนึ่งที่เกิดขึ้นตามมาคือ อำนาจอธิปไตยเป็นของใครและใครเป็นผู้ใช้อำนาจนั้น โดยทั่วไปผู้ทรงอำนาจอธิปไตยนั้นเรียกว่า รัฐอธิปไตย คือว่า รัฐอธิปไตยมาจากคำว่า รัฐ และ คำว่า อธิปไตย แนวคิดเกี่ยวกับเจ้าของอำนาจอสูงสุดในการปกครองรัฐหรืออำนาจอธิปไตยนั้นมีที่สำคัญพอสรุปได้ดังนี้

ด้านรัฐศาสตร์ คำว่า รัฐอธิปไตย หมายถึง อำนาจอสูงสุดในการปกครองรัฐ ดังนั้นสิ่งใดจะมีอำนาจยิ่งกว่าหรือขัดต่ออำนาจอธิปไตยหาได้ไม่ ทั้งนี้ อำนาจอธิปไตยย่อมมีความแตกต่างกันในแต่ละระบอบการปกครอง ตัวอย่างเช่น ในระบอบประชาธิปไตย อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน กล่าวคือ ประชาชนคือผู้มีอำนาจอสูงสุดในการปกครองประเทศ ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์ คือ กษัตริย์ทรงเป็นผู้มีอำนาจอสูงสุดในการปกครองประเทศ เป็นต้น ด้านนิติศาสตร์ คำว่า รัฐอธิปไตย หมายถึง ผู้ทำให้เกิดกฎหมาย (เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2555 : 1-4)

สุขุม นวลสกุล และ โกศล โรจนพันธ์ (2539 : 48-49) ได้กล่าวถึงรัฐอธิปไตยในมุมมองของ รุสโซ่ไว้ว่า รุสโซ่ เจ้าของงานเขียนสัญญาประชาคม กล่าวถึงความหมายของรัฐอธิปไตยว่า เมื่อใดที่คนมารวมเป็นสังคม ประชาชนย่อมมีสองฐานะในตัวเอง ฐานะหนึ่งคือสมาชิกคนหนึ่งของรัฐอธิปไตย อีกฐานะหนึ่งคือสมาชิกคนหนึ่งของรัฐ รัฐและรัฐอธิปไตยคืออะไร และแตกต่างกันอย่างไร รุสโซ่กล่าวว่าทั้งสองสิ่งคือสิ่งเดียวกัน เพียงแต่ประชาชนทั้งหมดเมื่ออยู่ในฐานะถูกกระทำเรียกว่า รัฐ และเรียกว่า รัฐอธิปไตย เมื่อเป็นฝ่ายกระทำ และเมื่อใดมีการกล่าวถึงรัฐอธิปไตย นั้นย่อมหมายถึงประชาชนในสังคมโดยส่วนรวม ไม่ใช่เพียงคนใดคนหนึ่ง หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง โดยอำนาจในการออกกฎหมายนั้น รุสโซ่ มองว่าเป็นสิทธิโดยธรรมชาติของรัฐอธิปไตย รัฐบาลหรือข้าราชการที่ดียอมเป็นได้เพียงผู้กระทำตามกฎหมายของรัฐอธิปไตยเท่านั้น เพราะเมื่อใดผู้ที่กระทำตามกฎหมายมีอำนาจออกกฎหมายเสียเองแล้ว กฎหมายและการกระทำตามกฎหมายนั้นก็ปะปนไปจนไม่มีใครบอกได้ว่าอะไรคือกฎหมายและอะไรไม่ใช่ อันจะนำไปสู่ความรุนแรงที่ขัดแย้งกับวัตถุประสงค์ของการเข้าร่วมกันเป็นสังคมในที่สุด

ดิเรก ควรสมาคม (2553 : 106-111) อภิชาติ แสงอัมพร (2559 : 85-86) และ ชาญชัย แสวงศักดิ์ (2560ก : 245-248) จำแนกประเภทของแนวคิดผู้ทรงอำนาจอธิปไตยว่า รัฐอธิปไตย ซึ่งหมายถึง ผู้ที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่ใช้ในการปกครองรัฐ มีหลากหลายความคิด จำแนกได้ คือ อำนาจอธิปไตยเป็นของพระเจ้า อำนาจอธิปไตยเป็นของพระสันตะปาปา อำนาจอธิปไตยเป็นของกษัตริย์ อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน และอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ สารสำคัญโดยสรุปดังนี้

แนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของพระเจ้า (The Supremacy of God) มีความสอดคล้องกับแนวคิดการกำเนิดรัฐตามทฤษฎีเทวสิทธิ์ที่เชื่อว่า พระเจ้าเป็นผู้ให้กำเนิดรัฐ แนวคิดนี้มองว่าพระเจ้าเป็นผู้กำเนิดทุกสรรพสิ่ง ดังนั้น อำนาจของพระเจ้าจึงอยู่เหนือสรรพสิ่งที่พระองค์ทรงสร้างเช่นกัน ความเชื่อเช่นนี้ได้รับการอธิบายแต่เพียงความรู้ทางด้านปรัชญาการเมืองการปกครองหรือกฎหมายเท่านั้น เพราะโดยเนื้อหาของแนวคิดดังกล่าวได้ยึดโยงกับความเชื่อทางเทววิทยา (Theology) อีกด้วย ด้วยเหตุนี้ อำนาจของพระเจ้าที่อยู่เหนืออำนาจของมนุษย์จึงมิได้จำกัดแต่เพียงความเชื่อของคริสต์ศาสนาเท่านั้น แต่ยังรวมถึงอำนาจศักดิ์สิทธิ์ตามความเชื่อของแต่ละลัทธิหรือศาสนาอีกด้วย

แนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของพระเจ้านี้เป็นของนักคิดในสำนักกฎหมายธรรมชาติและนักคิดฝ่ายศาสนจักร โดยมีแนวความคิดว่า พระเจ้าเป็นผู้สร้างโลก อำนาจในการปกครองจึงมาจากพระเจ้า ทำให้เกิดหลักที่ว่า อำนาจสูงสุดเป็นของพระเจ้า (The supremacy of God) ขึ้น โดยในยุโรปนั้นได้มีการอ้างหลักดังกล่าว เพื่อยืนยันอำนาจของศาสนจักรเหนืออาณาจักร

อย่างไรก็ดี ในยุคปัจจุบันความเชื่อถือตามแนวคิดนี้ได้คลายความศักดิ์สิทธิ์ลง เพราะเมื่อสังคมเริ่มมีระบบระเบียบทางการเมืองการปกครองและมีระบบกฎหมายที่ชัดเจนมากขึ้น จึงทำให้ประชาชนในยุคหลังเริ่มเข้าใจว่าอำนาจในการปกครองบ้านเมืองแตกต่างจากอำนาจเหนือธรรมชาติ จึงได้จำกัดกรอบเรื่องอำนาจเหนือธรรมชาติหรืออำนาจของพระเจ้าไว้แต่เพียงความเชื่อทางมโนธรรมส่วนบุคคลเท่านั้น และเห็นว่าอำนาจในการปกครองบ้านเมืองหรืออำนาจอธิปไตยเป็นเรื่องทางโลก ที่มนุษย์ต้องเป็นผู้บริหารจัดการกันเอง ซึ่งจะเห็นตัวอย่างที่ชัดเจนได้จากแนวคิดว่าด้วยประชาธิปไตยที่อำนาจสูงสุดในการปกครองบ้านเมืองนั้นเป็นของประชาชน มิใช่เป็นของพระเจ้าหรือสิ่งศักดิ์สิทธิ์แต่อย่างใด

แนวคิดว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของพระสันตะปาปานั้น มีความสืบเนื่องมาจากแนวคิดว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของพระเจ้า เนื่องจาก ในสมัยกลางของยุโรป ฝ่ายศาสนจักรมีอำนาจเหนือฝ่ายอาณาจักร ทั้งนี้ โดยพระสันตะปาปาเป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าวแทนพระองค์ การใช้อำนาждังกล่าวจึงได้ล่วงเลยจากกรอบของความเชื่อทางศาสนาเข้าสู่ขอบเขตการปกครองบ้านเมือง ซึ่งควรจะเป็นบทบาทหน้าที่ของฝ่ายอาณาจักร โดยอ้างว่าอำนาจในการปกครองของบรรดากษัตริย์และจักรพรรดินั้นมาจากพระเจ้าโดยผ่านมาทางพระสันตะปาปา แนวคิดดังกล่าวก่อให้เกิดการครอบงำอำนาจฝ่ายอาณาจักรโดยฝ่ายศาสนจักรโดยพระสันตะปาปา ทำให้ผู้ปกครองฝ่ายอาณาจักรไม่พอใจและหาหนทางเป็นอิสระ ไม่ขึ้นต่อคริสตจักรโรมันคาทอลิก ซึ่งนำไปสู่ความขัดแย้งและสงครามแย่งชิงอำนาจในเวลาต่อมา

จะเห็นได้ว่า ปัจจุบันความเชื่อถือตามแนวคิดข้างต้นได้คลายความศักดิ์สิทธิ์ลง เช่นเดียวกับแนวคิดว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของพระเจ้า เนื่องจากประชาชนได้แยกแยะเรื่องการเมืองการปกครองซึ่งเป็นเรื่องของอำนาจการปกครองบ้านเมืองออกจากความเชื่อในทางศาสนาและเห็นว่าบทบาทของพระสันตะปาปารวมถึงศาสนจักรควรจำกัดแต่เพียงทางธรรมเท่านั้น กล่าวโดยสรุปก็คือเป็นการแบ่งแยกบทบาทระหว่างทางโลกกับทางธรรมออกจากกันนั่นเอง

แนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของกษัตริย์นั้น ภายหลังจากศาสนจักรได้เสื่อมอำนาจลง อำนาจของฝ่ายอาณาจักรได้รับการสถาปนาขึ้นอย่างเด่นชัด ส่วนหนึ่งได้รับการสนับสนุนโดยนักปราชญ์ผ่านการสร้างแนวคิดทฤษฎีเพื่อรองรับอำนาจของกษัตริย์ ผู้ที่มีบทบาทในการสร้างแนวคิดดังกล่าวมากที่สุดคนหนึ่ง คือ ฌอง โบแดง (Jean Bodin) โดยกำหนดให้อำนาจอธิปไตยมีความสูงสุด ล้นพ้นเด็ดขาด และเป็นนิรันดร์ ซึ่งผู้ที่เหมาะสมในการใช้อำนาจอธิปไตยก็คือกษัตริย์ โดยทรงเป็นตัวแทนของรัฐ จึงทรงรัฐธาธิปไตย โบแดง ได้ความคิดนี้มาจากหลักที่ว่า จักรพรรดิคือเจ้าของประเทศ ตามที่เชื่อกันในสมัยโรมัน ซึ่งโบแดงจะบอกว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐ แต่ก็เข้าใจว่ารัฐคือกษัตริย์นั่นเอง

แนวคิดว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของกษัตริย์มิได้มีแต่ในยุโรปเท่านั้น แต่ยังปรากฏอยู่ทั่วทุกมุมโลก โดยส่วนใหญ่เป็นผลมาจากวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ ผู้ที่มีพลังกำลังและบริวารก็จะสถาปนาตนเองขึ้นเป็นผู้ปกครอง ซึ่งอาจมีชื่อเรียกที่แตกต่างกันไป เช่น กษัตริย์หรือจักรพรรดิ เป็นต้น ด้วยเหตุของความแตกต่างจากปัจจัยหลายประการ เช่น ภูมิศาสตร์ ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ ความเชื่อ ประเพณี เป็นต้น ส่งผลให้แนวคิดว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของแต่ละท้องถิ่นที่มีความแตกต่างกันไปด้วย เช่นว่า ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์หรือระบอบราชาธิปไตย อันเป็นระบอบการปกครองที่อำนาจอธิปไตยเป็นของกษัตริย์ ตามมุมมองของยุโรปนั้นอำนาจอธิปไตยมีความสูงสุดและเด็ดขาดอย่างแท้จริง

มานิตย์ จุมปา (2543 : 17) กล่าวถึงแนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ไว้ว่า แนวคิดว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนนี้ เห็นว่า ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย กล่าวคือประชาชนทุกคนอาจใช้อำนาจอธิปไตยเองในกิจการทั้งปวงโดยตรง หรือจะจัดการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยอ้อม คือให้ประชาชนเลือกผู้แทนขึ้นทำการแทนตนเองก็ได้

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ (2546 : 16) ได้กล่าวไว้ว่า แนวคิดดังกล่าวนี้เป็นผลพวงมาจากข้อเสนอของรุสโซ ที่กล่าวในหนังสือชื่อสัญญาประชาคม เพื่อต่อต้านระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในฝรั่งเศส โดยมีหลักการสำคัญยืนยันในอำนาจอธิปไตยของประชาชน (The Sovereignty of the People) ในทัศนะของเขาเห็นว่ามนุษย์เกิดมาโดยอิสระและเท่าเทียมกัน เชื่อกันว่า โดยสภาพธรรมชาติแล้ว มนุษย์เป็นคนดี มีความเห็นอกเห็นใจในความทุกข์ยากของผู้อื่น และมีความรู้สึกที่อยู่ร่วมกันเป็นสังคม ด้วยเหตุผลดังกล่าว สังคมจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะหลีกเลี่ยงมิได้ ภายใต้เจตนารมณ์ทั่วไปแก่สังคมส่วนรวม ในหนังสือเล่มนี้รุสโซก็ได้ให้ความเห็นทำนองว่า สังคมเกิดจากความยินยอมพร้อมใจกันของมนุษย์ การที่มนุษย์ทุกคนยินยอมมารวมกันเป็นสังคม ก่อให้เกิดเป็นสัญญาประชาคมขึ้น ส่งผลให้อำนาจอธิปไตยของประชาคมเข้ามาแทนที่สิทธิเสรีภาพตามธรรมชาติของมนุษย์แต่ละคน โดยกล่าวเอาไว้ว่า “เราแต่ละคนมอบร่างกายและพลังทั้งหมดที่ตนมี เข้าอยู่ภายใต้คำบัญชาสูงสุดของเจตนารมณ์ส่วนรวม และในอำนาจร่วมกันของเรา เราขอรับสมาชิกแต่ละคนในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่ง ซึ่งจะแบ่งแยกมิได้ของสังคม สมมติว่ารัฐประกอบด้วยคนหมื่นคน สมาชิกแต่ละคนของรัฐย่อมมีส่วนหนึ่งในหมื่นของอำนาจอธิปไตย เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจอธิปไตยนี้ ต้องนับทุกส่วนรวมกันเข้ามาทั้งหมด” จากคำกล่าวนั้น อธิบายได้ว่า อำนาจอธิปไตยของประชาคมนี้ ไม่สามารถจะถูกแบ่งแยก

ออกไปและจำหน่ายถ่ายโอนให้แก่ผู้ใดได้ เพราะถือเป็นอำนาจของผู้คนทั้งหมดในประชาคมนั้น ซึ่งเป็นเจตนารมณ์สูงสุดของสังคม หากใช้ของผู้คนแต่บางส่วนหรือของปัจเจกชนแต่ละคนไม่ องค์กรปิตัยในที่นี้จึงได้แก่ เจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชนทั้งหมด ที่อาจหมายถึงองค์คณะการเมืองที่ทุกคนในประชาคมได้มีส่วนร่วมจัดตั้งขึ้น

แน่นอนที่สุดว่าอำนาจอธิปไตยนี้ ถือเป็นอำนาจภายในของรัฐและเป็นอำนาจที่เกิดขึ้นมาพร้อมๆ กับการเป็นรัฐ กล่าวคือ อำนาจอธิปไตยเกิดขึ้นมาได้เพราะคนมาอยู่รวมกันเป็นรัฐ โดยที่ประชาชนแต่ละคนได้สละอำนาจของตนมาเป็นอำนาจส่วนกลางหรืออำนาจอธิปไตย ดังนั้น อำนาจอธิปไตยก็ย่อมเป็นของทุกคน ประชาชนแต่ละคนจึงต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตย

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ (2548 : 149-151) สรุปไว้ว่า การถือทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนจะมีผลตามมา ดังนี้

1. การออกเสียงเลือกตั้งเป็นสิทธิ ซึ่งเราจะใช้สิทธิดังกล่าวหรือไม่ก็ย่อมได้
2. ผู้แทนราษฎรเป็นตัวแทนของประชาชน ประชาชนสามารถควบคุมผู้แทนฯ ได้ เช่น ในเมื่อประชาชนไม่พอใจผู้แทนฯ ประชาชนก็สามารถที่จะถอดถอนผู้แทนฯ ออกจากตำแหน่งได้ เป็นต้น
3. ประชาชนมีส่วนร่วมในทางกฎหมายและการเมืองอื่นๆ เช่น มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายต่างๆ มีสิทธิออกเสียงแสดงประชามติในเรื่องสำคัญๆ

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2542 : 12-15) กล่าวถึงแนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ (National Sovereignty) ไว้ว่า แนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ มองว่าอำนาจอธิปไตยไม่ใช่ของประชาชน แต่เป็นของชาติ ชาติเป็นสิ่งที่สมมติขึ้นมาอันเกิดจากการรวมตัวกันของพลเมืองทุกคน ซึ่งถ้าแยกเป็น คนแต่ละคนแล้วก็จะไม่มีอะไรเลย ตรงกันข้าม ถ้ารวมกันทุกคนแล้วให้ถือว่าเป็นชาติ ตามข้อเสนอของซีเอเยส (Sieyes) เชื่อว่าอำนาจอธิปไตยแบ่งแยกไม่ได้ ผลที่ตามมาก็คือ ประชาชนแต่ละคนไม่ได้เป็นเจ้าของในส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตย ดังนั้น อำนาจอธิปไตยจึงเป็นของรัฐหรือของชาติ ไม่ใช่เป็นของประชาชนแต่อย่างใด ประชาชนแต่ละคนนั้นมีสิทธิแต่เพียงในการเลือกตัวแทนของตน เพื่อเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยในนามของชาติเท่านั้น ดังนั้นผู้แทนที่ได้รับเลือกเข้าไปนั้นจึงเป็นผู้แทนของชาติไม่ใช่ผู้แทนของประชาชน และก็ย่อมเป็นอิสระจากอำนาจของประชาชน มีอิสระอย่างเต็มที่ที่จะกระทำการใดๆ ในนามของรัฐ เจตนารมณ์ของชาติจึงเป็นเจตนารมณ์ที่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเชื่อกันว่าชาติมีอยู่ก่อนสิ่งอื่นใด และเป็นที่มาของทุกสิ่ง อำนาจอธิปไตยจึงต้องอยู่ที่ชาติ ฉะนั้นบุคคลหรือคณะบุคคลจะใช้อำนาจได้ก็ต่อเมื่อได้รับมอบหมายมาจากชาติ ตามทฤษฎีนี้้องค์อธิปัตย์ได้แก่ชาติ ราษฎรแต่ละคนไม่ได้เป็นเจ้าของส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตย ราษฎรเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจนี้ก็แต่ในฐานะที่เป็นสมาชิกของชาติเท่านั้น

มานิตย์ จุมปา (2543 : 18) ได้สรุปไว้ว่า การถือทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติจะมีผลตามมา ดังนี้

1. การออกเสียงเลือกตั้งเป็นหน้าที่ ซึ่งเราจะต้องทำ ไม่ใช่สิทธิ

2. ถึงแม้ผู้แทนจะมาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่ผู้แทนเหล่านั้นจะไม่ใช่ตัวแทนของประชาชนแต่อย่างใด เนื่องจากผู้แทนเหล่านั้นเป็นตัวแทนของชาติ การกระทำต่างๆ อาทิ การออกกฎหมายก็ถือว่าเป็นของชาติ ผู้แทนจึงไม่ตกอยู่ภายใต้อำណัติของผู้ใด

3. ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในทางกฎหมายกับการเมืองฉันทใด ประชาชนจะเสนอร่างกฎหมายออกเสียงประชามติหรืออ้างว่าเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยไม่ได้ฉันทนั้น

กล่าวโดยสรุปได้ว่า อำนาจอธิปไตยมิได้เป็นของประชาชนคนใดคนหนึ่ง แต่ให้ถือเป็นของส่วนรวม ฉันทนั้น ชาติจะไม่เป็นของประชาชนคนใดคนหนึ่ง ในทางกลับกันประชาชนต่างหากที่นับเป็นส่วนหนึ่งของความเป็นชาติ อำนาจอธิปไตยจึงเป็นของชาติ โดยที่ประชาชนแต่ละคนไม่มีส่วนในอำนาจนั้นเลยแม้แต่น้อย และเจตนารมณ์ของชาติจะแสดงออกได้ก็แต่โดยชาติ โดยผ่านคณะผู้แทนของชาติ ซึ่งเป็นอิสระไม่ถูกผูกมัดโดยสัญญาใดๆ กับราษฎรผู้เลือกเข้ามาจัดว่าเป็นประชาธิปไตยแบบอ้อมโดยแท้

การแสดงออกซึ่งอำนาจอธิปไตยของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย

อำนาจอธิปไตยของปวงชน (Sovereignty of the People or Popular Sovereignty) เป็นแนวคิดที่ว่าแหล่งที่มาของอำนาจสูงสุดของรัฐ หรือ อำนาจอธิปไตยมีที่มาจากพลเมืองทุกๆ คนภายในรัฐ จึงทำให้บางครั้งแนวคิดนี้ถูกเรียกว่าอธิปไตยของมหาชน (Popular Sovereignty) อำนาจอธิปไตยที่มีความเชื่อมโยงกับประชาชนจำนวนมากในสังคมในระบอบประชาธิปไตย หรือ ก็คือแนวคิดที่ว่า อำนาจเป็นของปวงประชามหาชน (Power Belongs to the People) ในประเทศที่ใช้ระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยมีหลักสำคัญคือ ประชาชนเป็นอธิปัตย์หรือประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ฉันทนั้น ประชาชนจึงทรงไว้ซึ่งอำนาจในการแสดงออกซึ่งการเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ด้วยวิธีการต่างๆ

อภิชาติ แสงอัมพร (2559 : 88-90) ได้กล่าวถึงการแสดงออกซึ่งอำนาจอธิปไตยของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยไว้ ดังต่อไปนี้

1. การออกเสียงเลือกตั้ง (Election) ด้วยเหตุที่ในปัจจุบันพลเมืองของประเทศต่างๆ มีจำนวนมากขึ้น อีกทั้งปัญหาต่างๆ ซึ่งเกี่ยวเนื่องด้วยรัฐทั้งภายในภายในและภายนอกมีความสลับซับซ้อน การที่ประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาตัดสินและดำเนินการต่างๆ ของรัฐด้วยตนเอง จึงเป็นเรื่องยากที่จะเป็นไปได้ ฉันทนั้นประเทศต่างๆ ในปัจจุบันจึงใช้วิธีให้ประชาชนเลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตน การเลือกตั้งเป็นส่วนประกอบที่สำคัญที่สุดของการปกครองระบอบประชาธิปไตยและเป็นจุดเริ่มต้นของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในปัจจุบัน เพราะการเลือกตั้งเป็นการชี้ให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของประชาชนว่า ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศต้องการอะไร

ในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น การเลือกตั้งจะต้องจัดให้มีขึ้นตามระยะเวลาอันสมควร เช่น อาจจะมีช่วงระยะเวลา 3, 4, 5 และ 6 ปี เป็นต้น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศเป็นฝ่ายกำหนด และจะต้องมีผลในการเปลี่ยนรัฐบาลด้วย หลักสำคัญของการเลือกตั้ง คือ ยุติธรรม เสมอภาค เปิดเผย และเสรี ประเทศประชาธิปไตยจะต้องยึดถือ

หลักเกณฑ์เหล่านี้โดยเคร่งครัด และเสียงของบุคคลหนึ่งจะต้องเท่ากับเสียงของบุคคลอื่น (One Man One Vote)

2. การออกเสียงประชามติ (Referendum) วิธีการออกเสียงประชามติเป็นวิธีหนึ่งที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีสิทธิที่จะแสดงซึ่งเจตนารมณ์ของตน โดยปกติมักจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตราใดมาตราหนึ่ง ก็จะต้องให้ประชาชนออกเสียงประชามติว่าจะรับรองหรือไม่รับรองในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ถ้าประชาชนรับรองการแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้นก็จะมีผลบังคับใช้ได้ ในบางประเทศการออกเสียงประชามติจะครอบคลุมถึงการแก้ไขกฎหมายธรรมดาด้วย

3. ประชาชนมีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย (Initiative) วัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนมีอำนาจในการริเริ่มหรือเสนอแนะการร่างกฎหมายต่อสภานิติบัญญัติโดยตรง นับได้ว่าเป็นพัฒนาการของระบอบประชาธิปไตยระดับสุดยอดในทางปฏิบัติ ภายในขอบเขตของการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญ และก้าวไกลกว่าการออกเสียงประชามติ กล่าวได้ว่าทฤษฎีการให้ประชาชนมีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย และมีสิทธิในการออกเสียงประชามติ ตั้งอยู่บนพื้นฐานเดียวกัน แต่เงื่อนไขในการนำมาปฏิบัติแตกต่างกัน ดังที่มีผู้กล่าวว่า ในขณะที่การออกเสียงประชามติเป็นมาตรการป้องกันการกระทำไม่ชอบไม่ควรของฝ่ายนิติบัญญัติ ส่วนสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายเป็นการเปิดโอกาสให้แก่ประชาชนในการแก้ไขสิ่งที่ฝ่ายนิติบัญญัติละเว้นการกระทำ

4. สิทธิในการถอดถอน (Recall) สิทธิในการถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐออกจากตำแหน่งการปกครองซึ่งปฏิบัติกันอยู่ตามท้องถิ่นต่างๆ ในสหรัฐอเมริกา ประชาชนมีสิทธิที่จะออกเสียงถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเข้าดำรงตำแหน่งโดยวิธีการเลือกตั้งเท่านั้น และเมื่อประชาชนถอดถอนเจ้าหน้าที่ดังกล่าวออกจากตำแหน่งแล้วก็จะเลือกคนใหม่เข้าไปดำรงตำแหน่งแทน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดสิทธิให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 : มาตรา 164) มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรือ อัยการสูงสุด ออกจากตำแหน่งได้

กล่าวโดยสรุป ประชาชนในฐานะผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยในระบอบการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยสามารถแสดงออกหรือใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงด้วยตัวเอง โดย การออกเสียงเลือกตั้ง การออกเสียงประชามติ การเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา และการใช้สิทธิในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

การแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย

อำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองรัฐหรือประเทศนั้น ประกอบด้วยอำนาจหลายสาขาด้วยกัน เช่น อำนาจในการออกกฎหมายบังคับใช้ในประเทศ อำนาจในการบริหารกิจการบ้านเมืองด้านต่างๆ และอำนาจในการพิจารณาตัดสินคดีความต่างๆ การแบ่งอำนาจหน้าที่ในการใช้

อำนาจอธิปไตยออกเป็นสาขาต่างๆ โดยให้อำนาจแต่ละสาขาทกอยู่ในมือผู้ใช้อำนาจที่ต่างบุคคลกัน เป็นการพยายามที่จะจัดการผูกขาดการใช้อำนาจอธิปไตย เพราะการที่อำนาจอธิปไตยตกอยู่ในมือของคนคนเดียวหรือคณะบุคคลคณะเดียวกัน ย่อมก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องราวการใช้อำนาจนั้นโดยไม่เป็นธรรม

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ (2548 : 155-156) สรุปไว้ว่า การแบ่งอำนาจหน้าที่ในการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐเป็นส่วนๆ และให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบไม่ขึ้นต่อกัน เพื่อเป็นการคานอำนาจซึ่งกันและกัน (Checks and Balances) จะเป็นวิธีการที่สามารถประกันสิทธิและเสรีภาพของราษฎรมิให้ถูกคุกคาม หรือป้องกันไม่ให้มีกดขี่ทรมานเอารัดเอาเปรียบจากผู้ใช้อำนาจปกครอง ความพยายามที่จะอธิบายองค์ประกอบของอำนาจอธิปไตยหรือการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ ในการใช้อำนาจอธิปไตยนี้ได้มีนักปราชญ์และนักทฤษฎีหลายคนได้อธิบายไว้ ที่สำคัญ คือ

อริสโตเติล (Aristotle) นักปราชญ์ชาวกรีก ได้กล่าวไว้ว่า รัฐบาลหรือการปกครองนั้นประกอบด้วยที่ชุมชนใหญ่สำหรับพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับสาธารณสุข คณะข้าราชการและคณะตุลาการ

จอห์น ล็อก (John Lock) ได้อธิบายการแยกอำนาจหน้าที่ในการใช้อำนาจอธิปไตยไว้ว่า อำนาจหน้าที่ในการใช้อำนาจอธิปไตยแยกออกเป็นสามส่วนคือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจในการทำสงครามหรือการสงบศึกและการทำสัญญาทางไมตรี โดยที่การตัดสินใจคิดความหรือการตุลาการนั้นเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจนิติบัญญัติ

มงเตสกีเออ (Montesquieu) นักปราชญ์ชาวฝรั่งเศสได้กล่าวในหนังสือชื่อว่าเจตนารมณ์ของกฎหมาย (The Spirit of Law) กล่าวถึงกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ทุกๆ ไป และรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ มงเตสกีเออ ได้กล่าวว่า ทุกประเทศมีอำนาจอยู่สามอย่างเช่นกัน คือ 1) อำนาจนิติบัญญัติ (Legislative Power) มีอำนาจในการออกกฎหมาย 2) อำนาจที่จะปฏิบัติกิจการต่างๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายมหาชน อันได้แก่ อำนาจที่พระมหากษัตริย์หรือข้าราชการทำสัญญาสันติภาพหรือประกาศสงคราม สงหรือรบทูต หรือรักษาความสงบเรียบร้อยหรือป้องกันมิให้มีการรุกราน ซึ่งเป็นอำนาจบริหาร (Executive Power) และ 3) อำนาจที่จะปฏิบัติกิจการต่างๆ ซึ่งเป็นอำนาจที่จะพิจารณาคดี คือ อำนาจตุลาการ (Judicial Power)

ชาลวซีย์ แสงศักดิ์ (2560ก : 253-254) กล่าวไว้ว่า การที่มงเตสกีเออ เห็นว่าทุกประเทศจะต้องมีหลักเรื่องการแบ่งแยกอำนาจนั้น ก็เพราะเป็นธรรมดาที่บุคคลมีอำนาจ บุคคลมักจะใช้อำนาจเกินเลยไปเสมอ ฉะนั้น จึงต้องให้อำนาจหนึ่งหยุดยั้งอำนาจอีกอย่างหนึ่ง (Power stop Power) บุคคลจึงจะมีเสรีภาพได้ ทั้งนี้เพราะถ้าอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารอยู่ในมือบุคคลคนเดียวหรือเจ้าพนักงานคณะเดียว คือสภานิติบัญญัติ ก็จะมีการออกกฎหมายกดขี่ และใช้กฎหมายนั้นบังคับอย่างกดขี่ และถ้าอำนาจตุลาการไม่แยกออกจากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร บุคคลก็จะมีเสรีภาพเช่นเดียวกัน กล่าวคือ ถ้าอำนาจตุลาการมารวมเป็นอำนาจนิติบัญญัติ ชีวิตและเสรีภาพของบุคคลจะอยู่ในมือผู้ใช้อำนาจทั้งสองนี้ เพราะผู้พิพากษาเป็นผู้ออกกฎหมายด้วย และถ้าอำนาจตุลา

การมารวมกับอำนาจบริหาร ผู้พิพากษาก็จะมีอำนาจที่จะบังคับราษฎรได้เต็ม ดังนั้น มองเตสกีเออจึงเห็นว่า จะต้องไม่ให้อำนาจต่างๆ นี้ขึ้นอยู่กับกันคือให้ผู้ใช้อำนาจทั้งสามนี้เป็นอิสระจากกัน

กิตติวัฒน์ รัตนติลภ ญ กุเกศ (2554 : 21) กล่าวถึงองค์การของรัฐที่ใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐ โดยสรุปว่า มองเตสกีเออ ยังเรียกร้องให้มีการจัดแบ่งอำนาจและแยกบุคคลผู้ใช้อำนาจแต่ละอำนาจนั้นเป็นคนละคนอีกด้วย ซึ่งการเรียกร้องให้ผู้ใช้อำนาจที่แบ่งแยกนี้ให้เป็นอิสระจากกันนั้น เป็นหลักเกณฑ์สำคัญของรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ เพราะเป็นหลักประกันเสรีภาพของราษฎร ด้วยเหตุนี้ความคิดเห็นของมองเตสกีเออจึงถือว่าเป็นความคิดเห็นที่สำคัญ และมีอิทธิพลเหนือรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ ที่ใช้ระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเมื่อได้มีการแบ่งแยกอำนาจออกเป็นส่วนต่างๆ 3 ส่วนแล้ว ได้มีการกำหนดองค์กรผู้ใช้อำนาจต่างๆ ดังนี้ คือ

1. องค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ คือ รัฐสภา
2. องค์กรผู้ใช้อำนาจบริหาร คือ คณะรัฐมนตรี หรือประธานาธิบดี หรือประมุขของฝ่ายบริหารที่เรียกชื่ออย่างอื่น
3. องค์กรผู้ใช้อำนาจตุลาการ คือ ศาล

ความสำคัญของหลักการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเออ ก็คือ ประการแรก การแบ่งแยกอำนาจ เป็นหลักที่แสดงถึงการแบ่งแยกองค์กร การใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยผ่านทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามลำดับ ประการที่สอง หลักการแบ่งแยกอำนาจ มิได้หมายความว่า องค์กรผู้ใช้อำนาจทั้งสามข้างต้น จะต้องมีความเท่าเทียมกัน อำนาจใดอำนาจหนึ่ง อาจอยู่เหนืออำนาจหนึ่งก็ได้ แต่ต้องมีใช้อำนาจที่เหนือกว่าอย่างเด็ดขาด และอำนาจที่อยู่ภายใต้ ก็จะต้องมีมาตรการที่เป็นหลักประกันในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนได้พอควร ประการที่สาม องค์กรผู้ใช้อำนาจทั้งสามอาจใช้อำนาจขององค์กรฝ่ายอื่นได้ ไม่จำเป็นต้องใช้อำนาจในอำนาจของตนดังที่เคยเข้าใจกันว่า การแบ่งแยกอำนาจต้องแบ่งโดยเด็ดขาด จะไปใช้อำนาจขององค์กรอื่นไม่ได้ ประการที่สี่ หลักการแบ่งแยกอำนาจนี้เพื่อประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ปลอดภัยจากการใช้อำนาจโดยมิชอบขององค์กรของรัฐที่ใช้อำนาจทั้งสาม

กล่าวโดยสรุป ความหมายและสาระสำคัญของหลักการแบ่งแยกอำนาจ พอสรุปได้ว่า รัฐสมัยใหม่ (Modern State) มีฐานะเป็นบุคคลอีกคนหนึ่งแยกต่างหากจากปัจเจกชนแต่ละคนซึ่งเป็นราษฎรหรือเป็นพลเมืองของตน หรืออีกนัยหนึ่ง มีความสามารถที่จะทรงสิทธิหรือมีหน้าที่ต่างๆ ตามกฎหมายแยกต่างหากจากปัจเจกชนแต่ละคนที่เป็นราษฎรหรือเป็นพลเมืองของตน มีเจตนาของตนเองแยกต่างหากจากเจตนาของปัจเจกชนแต่ละคนที่เป็นราษฎรหรือเป็นพลเมืองของตน เป็นต้น และเห็นว่ารัฐเป็นเจ้าของอำนาจการปกครองแผ่นดินที่เรียกว่า อำนาจอธิปไตย รัฐแม้จะมีฐานะเป็นบุคคล แต่ก็ยังเป็นบุคคลในแง่นามธรรมหรือนิติบุคคลเท่านั้น หาได้มีตัวตนและชีวิตจิตใจดังเช่นบุคคลธรรมดาไม่ ดังนั้นรัฐจึงย่อมไม่สามารถใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการต่างๆ ทั้งสามประการนี้แทนตนและในนามของตน บุคคลธรรมดาที่ใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐแทนรัฐในนามของรัฐนี้ เรียกว่าองค์กรของรัฐ

องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการใช้อำนาจอธิปไตย

รัฐเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่เรียกว่าอำนาจอธิปไตย แต่เนื่องจากรัฐเป็นนิติบุคคล รัฐจึงไม่สามารถใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางนิติบัญญัติ ทางบริหาร และทางตุลาการได้ด้วยตนเอง รัฐจึงต้องมีบุคคลธรรมดาคนหนึ่งหรือคณะหนึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการแทนตนและในนามตน บุคคลที่ใช้อำนาจแทนและในนามของรัฐนี้เรียกว่าองค์กรของรัฐ

เดือน บุนนาค (2520 : 16) ได้กล่าวถึงการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐไว้ว่า รัฐอาจใช้อำนาจอธิปไตยของตนกระทำการต่างๆ โดยทางองค์กรเพียงองค์กรเดียวก็ได้ เช่น ในการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ แต่ลำพังพระองค์เดียว แต่ประวัติศาสตร์ทางการเมืองการปกครองได้แสดงให้เห็นอยู่เสมอๆ ว่า เมื่อใดก็ตามที่การใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐรวมศูนย์อยู่ที่คนๆ เดียว หรือคนคณะเดียว ไม่ว่าจะคนๆ นั้น หรือคณะนั้น จะได้อำนาจมาโดยการแบ่งแยกอำนาจ การแต่งตั้ง หรือการเลือกตั้งจากราษฎรหรือพลเมืองก็ตาม ราษฎรหรือพลเมืองจะไม่มีสิทธิเสรีภาพในอันที่จะกระทำการต่างๆ เพื่อพัฒนาบุคลิกภาพของตน ทั้งในทางกายภาพและจิตใจได้เลย ทั้งนี้ เพราะอำนาจทำให้ผู้ถืออำนาจนั้นเสื่อมลง อำนาจเด็ดขาดยิ่งทำให้ผู้ถืออำนาจนั้นเสื่อมลงอย่างถึงที่สุด (All Power Trends To Corrupt, Absolute Power Corrupts Absolutely) กล่าวคือ คนเราทุกคนเมื่อมีอำนาจแล้วมักจะมัวเมาในอำนาจและมักใช้อำนาจอย่างสุดโต่งเสมอ ดังนั้นถ้าหากอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารมารวมกันอยู่ในตัวบุคคลเดียวกันหรือองค์กรเดียวกัน เสรีภาพจะไม่มีเลย เพราะเป็นที่น่าห่วงเกรงว่าบุคคลหรือองค์กรผู้ใช้อำนาจทั้งสองนั้นจะตรากฎหมายที่มีลักษณะกดขี่มาใช้ และจะใช้กฎหมายนั้นบังคับอย่างกดขี่ และยังถ้าอำนาจพิพากษาไปรวมกับอำนาจบริหารแล้ว ผู้พิพากษาก็จะมีอำนาจที่จะทำการบีบคั้นได้เต็มที่ และก็ไม่มีอะไรเหลือ จะสูญสิ้นไปหมด ถ้าบุคคลคนเดียวหรือองค์กรเดียวกันเป็นผู้ใช้อำนาจทั้งสาม กฎหมายก็จะไม่แน่นอน การใช้กฎหมายบังคับก็ผันแปรไปตามความประสงค์ของผู้ใช้อำนาจ และใครไม่กระทำตามความประสงค์นั้นผู้มีอำนาจก็จะลงโทษตามความพอใจของตน กฎหมายก็เลื่อนลอย บ้านเมืองก็จะไม่มีความสงบ

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2544 : 59) กล่าวถึงการแยกองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐไว้ว่า เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของราษฎรหรือของพลเมืองจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของผู้ปกครองแผ่นดิน รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยจึงได้บัญญัติจัดระเบียบการใช้อำนาจอธิปไตยโดยวางอยู่บนพื้นฐานของการแบ่งแยกอำนาจ กล่าวคือ มีการกระจายการใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางนิติบัญญัติ ทางบริหาร และทางตุลาการ ให้องค์กรของรัฐต่างองค์กรเป็นผู้ใช้แยกต่างหากจากกันแต่ละองค์กร ต่างก็ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการตามที่รัฐธรรมนูญมอบหมายอย่างเป็นอิสระ ไม่ต้องฟังคำสั่งหรือคำบัญชาขององค์กรอื่น และก็เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในปัจจุบันว่าสังคมใดไม่มีการประกันเสรีภาพของปัจเจกชนอีกทั้งไม่มีการแบ่งแยกอำนาจ ในสังคมนั้นไม่มีรัฐธรรมนูญ คำว่ารัฐธรรมนูญ ในที่นี้หมายความว่ารัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตย หรือรัฐธรรมนูญตามลัทธิรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) อันเป็นรัฐธรรมนูญที่จำกัดอำนาจของผู้ปกครองว่าการแผ่นดินไม่ให้

ผู้ปกครองว่าการแผ่นดินมีอำนาจมากเกินไปจนเป็นอันตรายต่อสิทธิเสรีภาพของราษฎรหรือพลเมืองนั่นเอง

ตามที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power) นั้นไม่ได้หมายถึงการแบ่งอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอันหนึ่งอันเดียวแบ่งแยกมิได้ แต่หมายถึง การแบ่งแยกลักษณะของการใช้อำนาจอธิปไตย ไม่ให้การใช้อำนาจอธิปไตยไปรวมศูนย์อยู่ที่องค์กรใดองค์กรหนึ่ง ดังนั้น การแบ่งแยกอำนาจจึงหมายถึงการแบ่งแยกองค์กรใช้อำนาจอธิปไตย

ดิเรก ธรรมสมาคม (2553 : 112-114) ได้อธิบายถึงลักษณะองค์กรที่มีหน้าที่ใช้อำนาจอธิปไตย โดยเริ่มจากประเด็น ปัญหาเกี่ยวกับการเมืองการปกครองทั่วไปก็คือผู้มีอำนาจปกครอง (อำนาจอธิปไตย) มักจะมีแนวโน้มใช้อำนาจไปในทางที่มีขอบ โดยเฉพาะเหตุการณ์ในยุคกลางของยุโรปที่เรียกว่ายุคมืด (Dark Ages) หรือแม้แต่ยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในยุโรป การกดขี่ ครอบงำด้านความคิดความเชื่อจากอิทธิพลด้านศาสนาคริสต์ในยุคนี้ สร้างความหวาดหวั่นและเป็นทิวทัศน์เบื้องหลังที่คนยุโรปในยุคนี้หาทางหลุดพ้นจากอิทธิพลและอำนาจเหล่านั้น เมื่อวิทยาศาสตร์และอุตสาหกรรมได้เจริญก้าวหน้าขึ้น นักคิดและนักวิทยาศาสตร์สามารถพิสูจน์หักล้างความเชื่อดั้งเดิมได้ในทางการเมืองก็เช่นกัน ได้มีนักคิดนักปรัชญาที่พยายามเสนอแนวคิดใหม่ๆ ที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่สำคัญได้แก่ มงเตสกีเออ (Montesquieu) ได้เสนอแนวคิดเรื่องการแบ่งและคานอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ ในตอนนั้น มงเตสกีเออ อธิบายเกี่ยวกับเสรีภาพว่า

“เมื่อใดอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารรวมอยู่ที่คนคนเดียวหรือองค์กรเดียวกัน อิสระภาพย่อมไม่อาจมีได้ เพราะจะเกิดความหวาดกลัว เนื่องจากกษัตริย์หรือสภาเดียวกันอาจบัญญัติกฎหมายแบบทรราชย์ เช่นเดียวกันอิสระภาพจะไม่มีอยู่ ถ้าอำนาจตุลาการไม่แยกออกจากอำนาจนิติบัญญัติ และบริหาร หากรวมอยู่กับนิติบัญญัติ ชีวิตและอิสระภาพของคนในบังคับจะอยู่ภายใต้การควบคุมแบบผลการ เพราะตุลาการอาจประพฤติด้วยวิธีรุนแรงและกดขี่ ทุกสิ่งทุกอย่างจะถึงซึ่งอวสาน ถ้าหากคนหรือองค์กรเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นชนชั้นสูงหรือประชาชนจะใช้อำนาจทั้งสามเหล่านี้ คือ อำนาจบัญญัติกฎหมาย อำนาจบริหารนโยบายสาธารณะ อำนาจพิจารณาตัดสินของบุคคล”

มงเตสกีเออ ได้อธิบายว่าในทุกรัฐจะมีอำนาจอยู่ 3 อย่าง คือ

1. อำนาจการออกกฎหมาย คือ อำนาจเกี่ยวกับการวางระเบียบบังคับทั่วไปในรัฐ กล่าวคือ อำนาจนิติบัญญัติ นั่นเอง
2. อำนาจปฏิบัติการ ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายมหาชน คือ อำนาจในการใช้หรือบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย (อำนาจบริหาร)
3. อำนาจปฏิบัติการต่างๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายแพ่ง คือ อำนาจในการวินิจฉัยอรรถคดีซึ่งต่อมาก็คือ อำนาจตุลาการ

ดิเรก ธรรมสมาคม (2553 : 120) ได้ให้คำอธิบายเกี่ยวกับหลักประชาธิปไตยไว้ พอสรุปได้ว่า ประชาธิปไตย เป็นค่านาม แปลว่าระบอบการปกครองที่ล้อมติปวงชนเป็นใหญ่ การถือเสียงข้างมาก

เป็นใหญ่ หรือความความว่า ประโยชน์ที่ถูกต้องของประชาชนเป็นใหญ่ ประชาธิปไตยในฐานะของระบอบการเมืองการปกครองได้ถือกำเนิดขึ้นตั้งแต่สมัยกรีก ซึ่งหมายถึงอำนาจหรือการปกครองประชาธิปไตยในยุคกรีกนี้เป็นประชาธิปไตยทางตรง โดยการที่พลเมืองเอเธนส์มีสิทธิเข้าไปร่วมประชุมในสภาประชาชน เพื่อพิจารณากิจการสาธารณะต่างๆ ด้วยตัวเองโดยไม่ต้องผ่านตัวแทนเหมือนอย่างระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่

ดังนั้น ประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นหลักการปกครองที่ประชาชนมีสิทธิในการกำหนดแนวทางการปกครองของรัฐด้วยตนเอง ในการพิจารณาความเป็นประชาธิปไตยในสังคมใด อาจพิจารณาได้จาก

1. ประชาชนมีอำนาจสูงสุดในการปกครอง หรือที่เรียกว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน
2. ประชาชนได้รับการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพไว้ในกฎหมายสูงสุด (รัฐธรรมนูญ)
3. การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอาศัยหลักเรื่องเสียงข้างมาก เสียงส่วนใหญ่ที่ผ่านการคัดเลือก (เลือกตั้ง) จากประชาชน

อย่างไรก็ตาม ทั้งหมดนี้เป็นเพียงหลักการซึ่งแนวทางในการจัดทำรัฐธรรมนูญเท่านั้น ในทางปฏิบัติแล้วผู้มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญย่อมนำเอาหลักการหรือทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจไปใช้เป็นแนวทางในการบัญญัติรัฐธรรมนูญ โดยคำนึงถึงสถานการณ์ทางการเมืองและวัฒนธรรมที่ดำรงอยู่ในประเทศของตน ด้วยเหตุนี้การแบ่งแยกอำนาจในรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยแต่ละรัฐ จึงมีสาระสำคัญ ทั้งที่เหมือนกันและแตกต่างกันออกไป สรุปได้ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยทุกรัฐจะบัญญัติให้แยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางตุลาการออกจากองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางนิติบัญญัติและทางบริหาร ซึ่งรวมเรียกว่า การใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางการเมืองอย่างเคร่งครัด กล่าวคือ

- 1.1 รัฐธรรมนูญมอบหมายให้องค์กรตุลาการหรือศาลเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยพิจารณาพิพากษาอรรถคดีแต่เพียงผู้เดียว ไม่เปิดโอกาสให้องค์กรอื่นร่วมใช้อำนาจนี้กับศาล ในด้านกลับกัน ศาลก็ต้องจำกัดตัวเองอยู่แต่เฉพาะกับการใช้อำนาจอธิปไตยพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเท่านั้น รัฐธรรมนูญไม่เปิดโอกาสให้ศาลร่วมใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางนิติบัญญัติและหรือทางบริหารกับองค์กรอื่น

- 1.2 บุคคลที่เป็นผู้พิพากษาหรือตุลาการ จะดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกขององค์กรอื่น เช่น เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐมนตรี หรือเจ้าหน้าที่ทางปกครอง ในเวลาเดียวกันกับที่ เป็นผู้พิพากษาไม่ได้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การเป็นผู้พิพากษานั้นเป็นลักษณะต้องห้าม มิให้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่น การแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางตุลาการออกจากองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางนิติบัญญัติและบริหารอย่างเคร่งครัดเช่นว่านี้ ย่อมเป็นหลักประกันความเป็นอิสระของศาล ทำให้ศาลอยู่ในวิสัยที่จะพิจารณาพิพากษาอรรถคดีได้อย่างปราศจากอคติลำเอียง และไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลทางการเมืองทั้งทางตรงและทางอ้อม

2. ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบการใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางนิติบัญญัติและทางบริหารนั้น รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยมีบทบัญญัติแตกต่างกัน ได้จำแนกระบบอธิปไตยโดยพิจารณาจากการจัดระเบียบการใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางนิติบัญญัติและทางบริหารออกเป็น 3 ระบบ คือ ระบบรัฐสภา ระบบประธานาธิบดี และระบบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดี

กล่าวโดยสรุป รัฐเป็นเจ้าของอำนาจปกครองแผ่นดินที่เรียกว่าอำนาจอธิปไตย แต่เนื่องจากรัฐเป็นนิติบุคคล รัฐจึงไม่สามารถใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางนิติบัญญัติ ทางบริหาร และทางตุลาการได้ด้วยตนเอง รัฐจึงต้องมีบุคคลธรรมดาคนหนึ่งหรือคณะหนึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการแทนตนและในนามตน บุคคลที่ใช้อำนาจแทนและในนามของรัฐนี้เรียกว่าองค์กรของรัฐ ประกอบด้วย รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล

สรุป

อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครอง สามารถเกิดขึ้นได้ในหลายรูปแบบ โดยทั่วไปอำนาจอธิปไตยมีลักษณะสำคัญคือ มีความเด็ดขาด เป็นการทั่วไป ถาวรและแบ่งแยกมิได้ ดังนั้นอำนาจอธิปไตยในรัฐหนึ่งๆ จะมีความเป็นหนึ่งเดียวที่เป็นสิ่งให้รัฐคงความเป็นรัฐอยู่ได้ เพียงแต่ในทางปฏิบัติอาจมีการแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจออกเป็นส่วนๆ เพื่อประโยชน์ในด้านอื่นๆ เช่น การถ่วงดุลและการตรวจสอบการใช้อำนาจ การแบ่งหน้าที่ เป็นต้น ในกรณีนี้ อำนาจทางการเมืองเหนือประชากรและเหนือดินแดน เป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่ก่อให้เกิดรัฐ อำนาจทางการเมืองนั้นเป็นปรากฏการณ์ตามธรรมชาติของมนุษย์ในสังคมซึ่งต้องมีฝ่ายหนึ่งที่เป็นหัวหน้าหรือผู้ปกครอง กับอีกฝ่ายหนึ่งซึ่งเป็นลูกน้องหรือผู้ถูกปกครอง อำนาจทางการเมืองจะต้องเป็นอำนาจตามกฎหมายด้วย กล่าวคือ อำนาจดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ มิใช่เป็นเพียงการปกครองโดยอาศัยกำลังทางกายภาพหรือกำลังอาวุธเท่านั้น

สำหรับผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตยหรือที่เรียกว่า รัฐอธิปไตย นั้น มีแนวคิดที่ได้รับการยอมรับและสอดคล้องกับปัจจุบัน มีสองแนวคิดหลัก คือ แนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนและแนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ โดยที่แนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน มีความเชื่อและให้ความสำคัญในปัจเจกชนที่ยอมมารวมตัวกันเป็นรัฐ และอำนาจเหล่านี้ยังคงมีอยู่ที่ประชาชน ส่วนแนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ ให้ความสำคัญกับการเป็นองค์รวม ในลักษณะที่เมื่อประชาชนรวมกันเป็นชาติ ดังนั้น อำนาจอธิปไตยจะมีได้อยู่ที่ประชาชนแต่ละคน แต่จะอยู่ที่ชาติ

รัฐเป็นเจ้าของอำนาจปกครองแผ่นดินที่เรียกว่าอำนาจอธิปไตย แต่เนื่องจากรัฐเป็นนิติบุคคล รัฐจึงไม่สามารถใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางนิติบัญญัติ ทางบริหาร และทางตุลาการได้ด้วยตนเอง รัฐจึงต้องมีบุคคลธรรมดาคนหนึ่งหรือคณะหนึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการแทนตนและในนามตน บุคคลที่ใช้อำนาจแทนและในนามของรัฐนี้เรียกว่าองค์กรของรัฐ โดยการแบ่งแยกอำนาจเป็นอย่างไร้เคร่งครัด ซึ่งมีอิทธิพลต่อการตั้งระบบการเมืองที่เรียกว่าระบบรัฐสภาขึ้นในอังกฤษ และโดยการแบ่งแยกอำนาจอย่างเคร่งครัด ซึ่งมีอิทธิพลต่อการตั้งระบบการเมืองที่เรียกว่าระบบ

ประธานาธิบดีขึ้นในสหรัฐอเมริกา สำหรับในรัฐที่มีการปกครองในระบบประชาธิปไตย ซึ่งอำนาจ
อธิปไตยเป็นของประชาชนมักนำหลักการแบ่งแยกอำนาจมาใช้ เพื่อไม่ให้อำนาจอธิปไตยของรัฐถูก
นำไปใช้โดยบุคคลหรือองค์กรใดองค์กรหนึ่ง โดยแบ่งองค์กรผู้ใช้อำนาจออกเป็น ฝ่ายนิติบัญญัติ
(รัฐสภา) ฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) และฝ่ายตุลาการ (ศาล) เพื่อให้การใช้อำนาจภายในรัฐมีการควบคุม
และตรวจสอบซึ่งกันและกัน

แบบฝึกหัดท้ายบท

จงตอบคำถามต่อไปนี้

1. จงอธิบายความเป็นมาและความหมายของอำนาจอธิปไตย
2. อำนาจอธิปไตยมีลักษณะที่สำคัญอย่างไร
3. จงอธิบายถึงที่มาของอำนาจอธิปไตยตามทฤษฎีสัญญาประชาคม
4. ประเภทของอำนาจอธิปไตยมีกี่ประเภท จงอธิบาย
5. จงอธิบายแนวคิดเกี่ยวกับรัฐอธิปไตย
6. ลักษณะการแสดงออกซึ่งอำนาจอธิปไตยของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย มีอะไรบ้าง
7. จงอธิบายหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยตามแนวคิดของมองเตสกีเออ
8. จงเปรียบเทียบความแตกต่างของแนวคิดความเกี่ยวกับการใช้อำนาจของประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตย ตามแนวคิดของล๊อคและมงเตสกีเออ
9. จงอธิบายถึงข้อดีในการใช้สิทธิเลือกตั้งตัวแทนของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย

บทที่ 3

ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง เป็นการศึกษาถึงกฎเกณฑ์อันเกี่ยวกับการปกครองประเทศ มีขอบเขตกว้างเกินขอบเขตของทฤษฎีกฎหมายรัฐธรรมนูญและตัวบทรัฐธรรมนูญ เพราะบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับสถาบันการเมืองมิได้ปรากฏอยู่แต่ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น หากปรากฏอยู่ในบทบัญญัติของกฎหมายและระเบียบต่างๆ ตลอดจนจารีตประเพณี

ตั้งแต่ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ได้มีการนำเอารัฐธรรมนูญมาใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศ โดยที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการกำหนดรูปแบบ สถาบันและวิธีในการปกครองประเทศ รวมถึงการดำเนินชีวิตของคนในสังคม ดังนั้น การศึกษาเรียนรู้เพื่อทำความเข้าใจ รวมถึงการมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางและเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ จึงเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับการเป็นอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขในสังคม

ในบทนี้จะกล่าวถึง ความหมายของรัฐธรรมนูญ ลักษณะของรัฐธรรมนูญ ความสำคัญของรัฐธรรมนูญ ประเภทของรัฐธรรมนูญ หลักรัฐธรรมนูญนิยม และความสัมพันธ์ของรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองกับวิชาอื่น

ความหมายของรัฐธรรมนูญ

รัฐทุกรัฐจำเป็นต้องมีรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เป็นเพราะผู้ปกครองในนิติรัฐจะใช้อำนาจได้ก็ต่อเมื่อได้รับมอบหมายแต่งตั้ง มิใช่เพราะอาศัยคุณสมบัติที่เป็นของตนโดยเฉพาะ ในฐานะที่เป็นบ่อเกิดของระบบกฎหมายของรัฐ รัฐธรรมนูญอยู่ในลำดับสูงสุดของลำดับชั้นของกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย ซึ่งรัฐธรรมนูญมอบอำนาจทางกฎหมายให้แก่กฎเกณฑ์ดังกล่าว ในฐานะที่เป็นบ่อเกิดของความชอบธรรมของอำนาจ รัฐธรรมนูญเป็นการกำหนดกติกาที่สำคัญของการเล่นเมืองภายในรัฐ การให้นิยามตามคำของรัฐธรรมนูญข้างต้นเป็นความหมายค่อนข้างที่จะกว้างและยังสร้างความเข้าใจที่ไม่เพียงพอ ดังนั้นจึงขอยกแนวคิดของความหมายของคำว่า รัฐธรรมนูญ จากนักวิชาการหลายๆ ท่าน รวบรวมโดยสรุปดังนี้

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 (2556 : 987) ให้ความหมายไว้ว่า รัฐธรรมนูญ (constitution) หมายถึง บทกฎหมายสูงสุดที่จัดระเบียบการปกครองประเทศ กำหนดรูปแบบและระบอบการปกครองประเทศ สิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ของประชาชน อำนาจหน้าที่ขององค์กร และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร

หยุด แสงอุทัย (2538 : 39) กล่าวว่า รัฐธรรมนูญ หมายถึง กฎหมายที่กำหนดระเบียบแห่งอำนาจสูงสุดในรัฐและความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจเหล่านี้ต่อกันและกัน

มานิตย์ จุมปา (2546 : 55) ให้ความหมายรัฐธรรมนูญว่า เป็นกฎหมายที่กำหนดโครงสร้างกลไกพื้นฐานในการปกครองประเทศ และรับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนั้นรัฐธรรมนูญจึงเป็นกฎหมายที่วางระเบียบการปกครองของรัฐทั้งหมด

ณัฐกร วิทิตานนท์ (2557 : 74-75) กล่าวไว้ว่า คำว่า รัฐธรรมนูญ เป็นคำที่แปลมาจากคำว่า Constitution เป็นศัพท์บัญญัติโดยกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ (หม่อมเจ้าวรรณไวทยากร) เริ่มนำมาใช้เมื่อดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 (10 ธันวาคม พ.ศ. 2475) โดยตามศัพท์ รัฐธรรมนูญ แปลว่าระเบียบอำนาจหน้าที่ในการปกครองแผ่นดิน ซึ่งมาจากการพิจารณาความหมายของคำว่า รัฐธรรมนูญ ที่มาจากรัฐแปลว่าการปกครองแผ่นดิน และธรรมนูญแปลว่าระเบียบอำนาจหน้าที่

ณัฐกร วิทิตานนท์ (2557 : 75) ยังได้อ้างถึง กมล ทองธรรมชาติ ไว้ว่า รัฐธรรมนูญ คือกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ซึ่งกำหนดรูปแบบและหลักการปกครองตลอดจนวิธีการดำเนินการปกครองไว้อย่างเป็นระเบียบ รวมทั้งกำหนดหน้าที่ของประชาชนที่พึงกระทำต่อรัฐ กับรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งรัฐจะละเมิดมิได้ไว้ด้วย

กิตติวัฒน์ รัตนดิถ กณ ภูเก็ต (2554 : 126) กล่าวว่า หลวงประดิษฐ์มนูธรรม (ปรีดี พนมยงค์) อธิบายว่า กฎหมายธรรมนูญการปกครองแผ่นดินเป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงระเบียบแห่งอำนาจสูงสุดในแผ่นดินทั้งหลาย และวิธีดำเนินการทั่วไปแห่งอำนาจเหล่านี้ หรือจะกล่าวอีกอย่างหนึ่งว่า กฎหมายธรรมนูญการปกครองวางหลักทั่วไปแห่งอำนาจสูงสุดในประเทศ

จักษ์ พันธุ์ชูเพชร (2557 : 55) สรุปไว้ว่า รัฐธรรมนูญ หมายถึง กฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ โดยจะกำหนดรูปแบบ หลักการ และวิธีการดำเนินการปกครอง รวมทั้งสิทธิหน้าที่ที่รัฐมีต่อประชาชนและประชาชนมีต่อรัฐ

ดังกล่าวมา สรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญ หมายถึง กฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ที่ได้กำหนดถึงระเบียบของอำนาจสูงสุดและการใช้อำนาจเหล่านั้น โดยกำหนดองค์การทางการเมือง รูปแบบ หลักการ และวิธีการดำเนินการปกครอง การควบคุมอำนาจการปกครอง รวมทั้งกำหนดสิทธิหน้าที่ของรัฐต่อประชาชน และหน้าที่ที่ประชาชนพึงมีต่อรัฐ

ความแตกต่างระหว่างรัฐธรรมนูญกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ

จากความหมายของรัฐธรรมนูญจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายฉบับหนึ่งซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดที่ได้วางระเบียบอำนาจการปกครองภายในรัฐ ยังมีอีกคำหนึ่งที่มีความใกล้เคียงกันและมีการใช้ที่สับสน คือคำว่า “กฎหมายรัฐธรรมนูญ” โดยทั่วไปกฎหมายรัฐธรรมนูญ หมายถึง สาขาหนึ่งของวิชากฎหมายมหาชน ที่จะศึกษาถึงตัวรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร ศึกษาถึงจารีตประเพณีที่รับรู้ในการปฏิบัติที่เคยเป็นมา อันเกี่ยวกับรัฐบาลและรัฐสภา รวมถึงศึกษาถึงบทบัญญัติของกฎหมายทั้งหลายที่ออกมาโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการใช้รัฐธรรมนูญ

กฎหมายรัฐธรรมนูญกับรัฐธรรมนูญเป็นคำที่สร้างปัญหาและความสับสนให้แก่ผู้ศึกษาอยู่พอสมควร เพราะในหลายครั้งก่อให้เกิดความเข้าใจผิดว่าเป็นสิ่งเดียวกัน มีความหมายเหมือนกัน ซึ่งในความเป็นจริงทางวิชาการหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ นักวิชาการหลายได้อธิบายถึงความแตกต่างระหว่างกฎหมายรัฐธรรมนูญกับรัฐธรรมนูญ รายละเอียดโดยสรุป ดังนี้

ไพโรจน์ ชัยนาม (2524 : 66) บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2537 : 20) และ จักษ์ พันธุ์เพชร (2557 : 53) กล่าวถึงความแตกต่างของกฎหมายรัฐธรรมนูญกับรัฐธรรมนูญ โดยสรุปได้ว่า กฎหมายรัฐธรรมนูญ (Constitutional Law หรือ Law of Constitution) หมายถึงกฎหมายในสาขามหาชนที่วางระเบียบเกี่ยวกับสถาบันการเมือง (Institutions Politiques) ของรัฐ โดยกำหนดโครงสร้างของรัฐ ระบอบการปกครอง การใช้อำนาจอธิปไตย และการดำเนินงานของสถาบันสูงสุดของรัฐที่ใช้อำนาจอธิปไตย กล่าวคือ เป็นกฎหมายที่กำหนดวิธีการปกครองหรือระบอบการเมืองของรัฐ เช่น วางระเบียบเกี่ยวกับการได้มาและสิ้นสุดลงของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งประมุขของรัฐ วางระเบียบเกี่ยวกับสถาบันบริหารหรือคณะรัฐมนตรี ถึงคุณสมบัติของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี วิธีการและขั้นตอนของการได้มาและสิ้นสุดสภาพของรัฐมนตรีและอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี เป็นต้น

กฎหมายรัฐธรรมนูญจึงเป็นกฎหมายหลักในการกำหนดระเบียบแบบแผนในการจัดอำนาจและองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐ ครอบคลุมถึงการจัดองค์กร การดำเนินการ อำนาจหน้าที่ และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรดังกล่าวต่อกันและต่อประชาชน ซึ่งโดยปกติแล้วเนื้อหาของสาระหลักของกฎหมายรัฐธรรมนูญโดยส่วนใหญ่จะปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ (Constitution) เป็นหลัก แต่ยังมีปรากฏในกฎหมายอื่นอีก ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ คำพิพากษาของศาล หรือรวมไปถึงจารีตประเพณีอันเป็นธรรมเนียมปฏิบัติทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวิธีทางปกครองหรือระบบการเมืองของประเทศอีกด้วย

จึงกล่าวได้ว่า กฎหมายรัฐธรรมนูญมีขอบเขตกว้างกว่ารัฐธรรมนูญ เพราะกฎหมายรัฐธรรมนูญมีความหมายครอบคลุมไปถึงกฎเกณฑ์อื่นทั้งที่เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรและไม่เป็นลายลักษณ์อักษร ตัวอย่างของกฎหมายที่ไม่ถูกรวมอยู่ในรัฐธรรมนูญด้วย คือ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นหมายที่ขยายรัฐธรรมนูญในรายละเอียด อาทิ กฎหมายรัฐสภา กฎหมายเลือกตั้ง กฎหมายวิธีพิจารณาความของตุลาการรัฐธรรมนูญ เป็นต้น นอกจากนั้นกฎหมายรัฐธรรมนูญยังประกอบด้วยกฎเกณฑ์ที่เป็นธรรมเนียมปฏิบัติ จารีตประเพณี หรือแม้แต่คำพิพากษาของศาลในกฎหมายมหาชน เช่น ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือตุลาการศาลปกครองอีกด้วย

หลวงประดิษฐมนูธรรม (2513: 41) กล่าวถึงกฎหมายรัฐธรรมนูญไว้ว่า อย่างไรก็ตาม การที่กฎหมายรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับจะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับสถาบันทางการเมืองสถาบันใดบ้าง หรือมีข้อบัญญัติครอบคลุมมากน้อยเพียงใดนั้น ก็ขึ้นอยู่กับเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญในแต่ละฉบับ มิได้เป็นข้อกำหนดที่ตายตัวแต่อย่างใดว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญจะต้องมีรูปแบบอย่างไร หรือเนื้อหาของสาระจะต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องใด สถาบันใด และภายในขอบเขตแค่ไหน เพราะกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงระเบียบแห่งอำนาจสูงสุดในแผ่นดินทั้งหลาย และ

วิธีดำเนินการทั่วไปแห่งอำนาจเหล่านี้ หรือจะกล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือ เป็นกฎหมายที่วางหลักทั่วไปแห่งอำนาจสูงสุดในประเทศ

อภิชาติ แสงอัมพร (2559 : 4-5) กล่าวถึงความแตกต่างระหว่างกฎหมายรัฐธรรมนูญและรัฐธรรมนูญว่า กฎหมายรัฐธรรมนูญและรัฐธรรมนูญ ไม่ได้เป็นสิ่งที่มีความหมายอย่างเดียวกัน กล่าวคือ กฎหมายรัฐธรรมนูญมีความหมายที่กว้างกว่ารัฐธรรมนูญ โดยมีได้หมายความถึงบทบัญญัติที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น ยังมีความหมายครอบคลุมถึงตัวบทรัฐธรรมนูญ ทั้งที่เป็นลายลักษณ์อักษรและจารีตประเพณี รวมทั้งบทบัญญัติของกฎหมายทั้งหลายที่ออกมาโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ และเกี่ยวข้องโดยตรงกับการใช้รัฐธรรมนูญ เช่น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ หรือแม้แต่คำพิพากษาของศาลปกครองหรือศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้น กฎหมายรัฐธรรมนูญ จึงหมายถึง กฎหมายมหาชนสาขาหนึ่ง ที่มีวัตถุประสงค์ในการวางระเบียบของอำนาจการปกครองรัฐในทางการเมือง การใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐ ส่วนรัฐธรรมนูญหมายถึงบทบัญญัติที่อยู่ในรัฐธรรมนูญ กรณีของประเทศไทยจะหมายถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นต้น โดยคำว่ารัฐธรรมนูญเป็นชื่อเฉพาะของกฎหมายประเภทหนึ่งเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด ซึ่งเป็นคำที่แสดงถึงความเป็นกฎหมายในตัวอยู่แล้ว โดยไม่ต้องมีคำว่ากฎหมายนำหน้าอีก

วิชฌู เครื่องงาม (2545 : 105) และ จักษ์ พันธุ์ชูเพชร (2557 : 59) ได้อธิบายเปรียบเทียบให้เห็นความแตกต่างและความเหมือนของกฎหมายรัฐธรรมนูญกับรัฐธรรมนูญไว้ในลักษณะคล้ายกันไว้ว่า ถ้าเปรียบเทียบกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นเอกเทศสัญญาแล้ว รัฐธรรมนูญก็จะเป็นเพียงกฎหมายเช่าชื่อ เช่าทรัพย์ ค่าประกัน จำนอง จำนำ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของเอกเทศสัญญาเท่านั้น

โดยนัยแห่งความหมายของกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นคำที่กว้างกว่ารัฐธรรมนูญ เพราะกฎหมายรัฐธรรมนูญรวมความไปถึงรัฐธรรมนูญด้วย ทั้งรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรและไม่เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น กฎเกณฑ์การปกครองของประเทศอังกฤษ นอกจากนี้ยังหมายรวมถึงกฎหมายที่วางระเบียบเกี่ยวกับสถาบันการเมืองใดสถาบันการเมืองหนึ่งด้วย เช่น กฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบสันตติวงศ์ของสถาบันพระมหากษัตริย์ กฎหมายว่าด้วยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

หากนำรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นชื่อเฉพาะของกฎหมายเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด หรือพระราชกฤษฎีกา มาเปรียบเทียบกับกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นชื่อรวมใช้เรียกกฎหมายต่างๆ ที่บัญญัติเกี่ยวกับสถาบันการเมือง จะพบว่ามีส่วนที่เหมือนกันคือ กฎหมายทั้งสองประเภทเป็นกฎหมายมหาชนและเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติวางระเบียบเกี่ยวกับการเมืองการปกครองเช่นกัน เพียงแต่ว่ารัฐธรรมนูญมักจะกำหนดรายละเอียดมากกว่า ส่วนที่ต่างกันก็คือรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร แต่กฎหมายรัฐธรรมนูญมีทั้งส่วนที่เป็นลายลักษณ์อักษรและไม่เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งเมื่อกล่าวโดยสรุปก็คือ ในประเทศที่มีรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่เป็นลายลักษณ์อักษรก็ตาม ประเทศนั้นย่อมมีกฎหมายรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญเป็นหนึ่งในกฎหมายหลายประเภทของกฎหมายรัฐธรรมนูญ แต่ประเทศใดมีกฎหมายรัฐธรรมนูญ ประเทศนั้น

อาจไม่มีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร ตัวอย่างเช่น ในประเทศอังกฤษ ที่มีการใช้กฎหมายการปกครองประเทศในรูปแบบที่ไม่มีตัวบทกฎหมายที่เป็นรัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษร

ดังนั้นจึงสามารถสรุปได้ว่า กฎหมายรัฐธรรมนูญนั้นเป็นเรื่องของหลักการที่มีความหมายกว้างกว่ารัฐธรรมนูญ โดยที่รัฐธรรมนูญนั้นเป็นเพียงสาขาหนึ่งของกฎหมายรัฐธรรมนูญ เพราะในการศึกษากฎหมายรัฐธรรมนูญ จึงเป็นการศึกษาถึงหลักเกณฑ์ แนวคิด และทฤษฎี ซึ่งทั้งนี้อาจนำบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ หรือแม้กระทั่งคำพิพากษาของศาลในทางมหาชนมาศึกษาประกอบคำอธิบาย โดยมิได้มุ่งเน้นที่จะศึกษาเฉพาะตัวบทของรัฐธรรมนูญแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น

จากแนวคิดข้างต้น สามารถสรุปให้เห็นข้อแตกต่างของคำว่ารัฐธรรมนูญกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยที่กฎหมายรัฐธรรมนูญ หมายถึง กฎหมายสาขาหนึ่งของกฎหมายมหาชน โดยอาจอยู่ในรูปแบบของกลุ่มกฎหมาย หลักการหรือทฤษฎีต่างๆ ที่มีการวางระเบียบการปกครองรัฐในทางการเมือง ส่วนรัฐธรรมนูญมุ่งหมายเฉพาะกฎหมายฉบับหนึ่งที่มีลำดับชั้นเป็นกฎหมายสูงสุด ดังนั้นกฎหมายรัฐธรรมนูญจึงเป็นการศึกษารัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองต่างๆ ที่ครอบคลุมทั้งทฤษฎีทางรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

ลักษณะของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด เป็นกฎหมายที่กำหนดกฎเกณฑ์ว่าด้วยการปกครองประเทศ เป็นกฎหมายที่ก่อตั้งสถาบันทางการเมือง

มานิตย์ จุมปา (2556 : 2-4) ได้ระบุให้ชัดเจนยิ่งขึ้นถึงลักษณะของรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีลักษณะสำคัญโดยสรุปดังต่อไปนี้

1. รัฐธรรมนูญมีลักษณะเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศในขณะนั้นๆ เมื่อพิจารณาในทางศักดิ์หรือลำดับชั้นของกฎหมายแล้ว ชนิดของกฎหมายมีมากมายหลายชนิด และมีชื่อเรียกต่างๆ กัน เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด กฎกระทรวง เป็นต้น ในทางทฤษฎีกฎหมายนั้น กฎหมายแต่ละชนิดมีศักดิ์แห่งกฎหมายแตกต่างกันเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติ โดยปกติกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์กฎหมายต่ำกว่าจะขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่ามิได้ การเรียงลำดับศักดิ์กฎหมายจากสูงไปต่ำมี ดังนี้ คือ กฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ กฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหาร และกฎหมายที่ออกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วย รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ กฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหารจะประกอบด้วย พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง กฎหมายที่ออกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะประกอบด้วย ข้อบัญญัติจังหวัด เทศบัญญัติ ข้อบังคับตำบล เป็นต้น ในกรณีกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัตินั้น รัฐธรรมนูญจะมีลำดับศักดิ์แห่งกฎหมายสูงสุด

สำหรับเหตุที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดนั้น ถ้าอธิบายในเชิงอุดมการณ์ทางการเมืองแบบประชาธิปไตย กล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดเพราะรัฐธรรมนูญเป็นสัญญาประชาคม

ที่สมาชิกในสังคมทุกคนร่วมตกลงกันสร้างขึ้นมาเป็นกฎเกณฑ์ในการปกครองสังคมนั้นๆ ในอีกแง่หนึ่ง เมื่อพิจารณากระบวนการในการตรารัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดเพราะกระบวนการในการจัดทำรัฐธรรมนูญต่างไปจากกฎหมายทั่วไปที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา การจัดทำรัฐธรรมนูญจะมีกระบวนการพิเศษที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมไม่โดยตรงก็โดยอ้อม เช่น ประชาชนมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ โดยในการร่างรัฐธรรมนูญนั้น สภาร่างรัฐธรรมนูญต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนประกอบการร่างรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ยังอาจมีการจัดให้มีการลงคะแนนออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบรัฐธรรมนูญนั้นโดยประชาชน

ในอีกแง่หนึ่งเมื่อพิจารณาถึงที่มาของอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด เพราะอำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองหรือสถาบันทางการเมือง ที่จัดให้มีรัฐธรรมนูญนั้น สูงสุดมีอยู่ก่อนมีรัฐธรรมนูญ ไม่มีกฎเกณฑ์ทางกฎหมายใดๆ อยู่เหนือและผูกมัดอำนาจในการต่อตั้งระบบกฎหมายและสถาบันทางการเมืองอยู่แล้ว อำนาจในการก่อตั้งสถาบันทางการเมืองและให้กำเนิดรัฐธรรมนูญจึงเป็นที่มาโดยตรงของรัฐธรรมนูญ และเป็นผู้สร้างรัฐธรรมนูญ เมื่อรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นแล้วรัฐธรรมนูญก็สร้างสถาบันทางการเมืองโดยมอบให้ใช้อำนาจต่างๆ ไม่ว่าจะใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร หรืออำนาจตุลาการ

ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ จะส่งผลที่สำคัญ 2 ประการ ในระบบกฎหมายได้แก่

ประการแรก กฎหมายอื่นใดในระบบกฎหมายจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิได้ หากกฎหมายอื่นใดในระบบขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่ขัดหรือแย้งนั้นจะใช้บังคับไม่ได้ ดังจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญจะมีการกำหนดสถานะความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา มีการกำหนดไว้ในมาตรา 6 วรรคสองว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของแผ่นดิน หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 บัญญัติไว้ในมาตรา 6 ว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

ประการที่สอง การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกระทำได้ยากและด้วยวิธีการที่พิเศษยิ่งกว่าการแก้ไขกฎหมายอื่นๆ เช่น ในสหรัฐอเมริกา การแก้ไขรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายทั่วไปในระดับสหรัฐนั้นกระทำโดยการเสนอของสมาชิกรัฐสภาและพิจารณาโดยสมาชิกรัฐสภา และประธานาธิบดีเป็นผู้ลงนามประกาศใช้ โดยมีจำกัดให้มลรัฐให้ความเห็นชอบ แต่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญกำหนดวิธีการไว้เป็นพิเศษซึ่งกระทำได้ยากกว่าแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยผู้มีสิทธิเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้แก่สมาชิก 2 ใน 3 ของสมาชิกทั้งสองสภา คือ สมาชิกของสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกของวุฒิสภา หรือมลรัฐจำนวน 2 ใน 3 ของจำนวนมลรัฐทั้งหมด และเมื่อพิจารณาให้มีการแก้ไขแล้ว จะต้องส่งไปให้ มลรัฐให้สัตยาบัน โดยต้องได้รับเสียงให้สัตยาบันจำนวน 3 ใน 4 ของจำนวนมลรัฐทั้งหมด

2. ลักษณะของรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร มีชื่อหรือศัพท์ใช้เรียกให้เห็นต่างจากกฎหมายธรรมดาอื่น เช่น ประเทศไทย บางช่วงเวลาเรียกว่า ธรรมนูญการปกครอง หรือ บางช่วงเวลาเรียกว่า รัฐธรรมนูญ เป็นต้น

3. รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายหลักในการปกครองประเทศ จะมีลักษณะการเขียนอย่างกว้างๆ กล่าวเฉพาะในเรื่องของหลักการเท่านั้น ส่วนรายละเอียดมักจะมีกฎหมายอื่นๆ มาบัญญัติรองรับอีกชั้นหนึ่ง ในแง่นี้จึงสามารถกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญเป็นที่มาของกฎหมายต่างๆ ภายในรัฐ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 จะกล่าวถึงหลักการกว้างๆ ในเรื่องการเลือกตั้ง สำหรับในรายละเอียดจะมีบทบัญญัติให้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากำหนดรายละเอียดอีกครั้งหนึ่ง เป็นต้น ในการที่รัฐธรรมนูญจะกล่าวเฉพาะเรื่องหลักการนั้นเป็นเรื่องที่มีความจำเป็น เพราะถ้าให้รัฐธรรมนูญ มีบทบัญญัติถึงรายละเอียดในเรื่องต่างๆ ด้วย จะทำให้รัฐธรรมนูญมีเนื้อหามากเกินไป เกิดความเทอะทะ ไม่เหมาะแก่การเรียนรู้ ส่วนการที่รัฐธรรมนูญเป็นที่มาของกฎหมายต่างๆ ภายในรัฐ เป็นไปโดยภาพกว้างที่กฎหมายต่างๆ จะไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ

4. สาระของรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่กำหนดกฎเกณฑ์ว่าด้วยการปกครองประเทศ ซึ่งจะมีการกำหนดหลักการสำคัญในการปกครองประเทศในเรื่องต่างๆ ดังนี้

4.1 รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่กำหนดระบอบการปกครองและกติกาทางการเมืองของรัฐหรือประเทศว่าจะปกครองในระบอบใด เช่น เป็นประชาธิปไตย สังคมนิยม หรือคอมมิวนิสต์ เป็นต้น นอกจากนี้ยังรวมถึงการกำหนดโครงสร้างของรัฐ

4.2 รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่กำหนดองค์กรที่เป็นผู้ใช้อำนาจรัฐ รัฐธรรมนูญของประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยส่วนใหญ่ จะบัญญัติรับรองหลักการแบ่งแยกอำนาจ 3 ฝ่าย คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน มิให้องค์กรหนึ่งองค์กรใดใช้อำนาจตามอำเภอใจ ซึ่งโดยทั่วไป อำนาจในการตรากฎหมายเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่อาจมีการให้อำนาจในการตรากฎหมายแก่ฝ่ายบริหารในบางเรื่อง อำนาจในการบริหารประเทศเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร และอำนาจในการวินิจฉัยคดีที่ฟังเป็นอำนาจของฝ่ายตุลาการ

4.3 รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์การเข้าสู่ตำแหน่ง การสิ้นสุด ตลอดจนความสัมพันธ์ของการใช้อำนาจขององค์กรต่างๆ รัฐธรรมนูญบัญญัติถึงหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวกับขั้นตอนของการดำรงตำแหน่งว่ามีวิธีการในการดำรงตำแหน่งองค์กรต่างๆ ของรัฐเป็นอย่างไร เช่น ตาย ลาออก ยุบสภา หรือการถูกถอดถอน เป็นต้น

4.4 รัฐธรรมนูญกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐในเรื่องต่างๆ ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคงแห่งชาติ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ฯลฯ

4.5 รัฐธรรมนูญของรัฐต่างๆ ในปัจจุบันโดยเฉพาะประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยมักจะมีสาระสำคัญประการหนึ่ง คือ การไม่ละเมิดสิทธิ เสรีภาพของประชาชน โดยให้ความเสมอภาคในทางกฎหมายและการคุ้มครองที่เท่าเทียมกัน

จักษ์ พันธ์ชูเพชร (2557 : 57) ได้กล่าวถึงลักษณะพิเศษสำคัญของรัฐธรรมนูญในฐานะเป็นกฎหมายสูงสุดและเป็นกฎหมายที่กำหนดระเบียบแบบแผนการปกครองประเทศ 4 ประการที่แตกต่างจากกฎหมายทั่วไป ดังนี้

1. เป็นกฎหมายสูงสุดเหนือกฎหมายทั้งปวง
2. เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักการและวิธีการปกครองประเทศ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ
3. เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักประกันเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน
4. เป็นกฎหมายหลักทำให้การใช้บังคับ เปลี่ยนแปลงแก้ไข และตีความมีลักษณะแตกต่างไปจากกฎหมายธรรมดา

โกวิท วงศ์สุรวัฒน์ (2546 : 85-86) บุญฤทธิ์ เพ็ชรวิเศษ (2554 : 69) และ ณิชกร วิทิตานนท์ (2553 : 108) ได้กล่าวถึงลักษณะที่ดีของรัฐธรรมนูญว่ามีลักษณะสำคัญ 5 ประการ ดังนี้ คือ

1. รัฐธรรมนูญที่ดีควรมีข้อความที่ชัดเจนแน่นอน เพื่อให้เข้าใจได้ง่าย จะต้องใช้ถ้อยคำที่เลือกสรรมาแล้วว่ามีความหมายที่แน่นอนที่สุด

2. รัฐธรรมนูญที่ดีควรมีการบัญญัติถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้อย่างชัดเจนแน่นอน รวมทั้งการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอีกด้วย เพื่อที่จะเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ป้องกันมิให้รัฐหรือเอกชนมากดขี่บังคับได้

3. รัฐธรรมนูญที่ดีต้องครอบคลุมบทบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองของรัฐไว้อย่างครบถ้วน กล่าวคือ รัฐธรรมนูญควรมีบทบัญญัติถึงการใช้อำนาจอธิปไตย การแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย ความสัมพันธ์ขององค์การที่ใช้อำนาจอธิปไตยและสถาบันทางการเมืองของรัฐ การกำหนดวิธีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลตามวิถีทางของรัฐธรรมนูญ

4. รัฐธรรมนูญที่ดีไม่ควรยาวเกินไป เพราะรัฐธรรมนูญที่ดีควรมีบทบัญญัติเพียงหลักการ จดรูปการปกครองของรัฐที่สำคัญและจำเป็นเท่านั้น บทบัญญัติที่ละเอียดฟุ่มเฟือยเกินไปไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ จะทำให้เกิดมีการแก้ไขบ่อยจนเกินไป สำหรับรายละเอียดปลีกย่อยของการปกครองประเทศนั้น ควรเป็นหน้าที่ขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติที่จะออกกฎหมายมาเสริมในภายหลังมิใช่เรื่องที่ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

5. รัฐธรรมนูญที่ดีควรมีการกำหนดวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญขึ้นไว้ เพราะรัฐธรรมนูญที่ดีต้องมีความยืดหยุ่นเหมาะสมกับกาลสมัย เมื่อสถานการณ์ต่างๆ เปลี่ยนแปลงไป บทบัญญัติเดิมในรัฐธรรมนูญก็ควรต้องมีการปรับเปลี่ยนให้เหมาะสม นอกจากนี้การที่มีวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น เป็นการป้องกันการล้มล้างหรือแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยการใช้กำลัง ในลักษณะของการปฏิวัติหรือรัฐประหารขึ้นเพื่อที่จะแก้ไขรัฐธรรมนูญ

กล่าวโดยสรุป รัฐธรรมนูญมีลักษณะเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศในขณะนั้นๆ ซึ่งส่งผลให้กฎหมายอื่นใดในระบบกฎหมายจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิได้ หากมีกฎหมายอื่นใดในระบบกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่ขัดหรือแย้งนั้นจะใช้บังคับมิได้ รวมถึงการเป็นกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมจะต้องกระทำด้วยวิธีที่พิเศษกว่าการแก้ไขกฎหมายอื่นๆ โดยส่วนใหญ่ในประเทศต่างๆ จะใช้รัฐธรรมนูญในลักษณะที่เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร เพื่อใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศ มีลักษณะการเขียนอย่างกว้างๆ โดยกล่าวเฉพาะหลักการเท่านั้น ส่วนรายละเอียดมักจะมีกฎหมายอื่นๆ มาบัญญัติรองรับอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งกล่าวสรุปได้ว่ารัฐธรรมนูญที่ดี คือ รัฐธรรมนูญที่เหมาะสมกับสภาพอันแท้จริงของรัฐ กล่าวคือ เพื่อผลประโยชน์ต่อประชาชน เป็นส่วนรวมและชีวิตความเป็นอยู่ประจำวันของเอกชนแต่ละบุคคล

ความสำคัญของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับทุกประเทศหรือไม่ หรือเป็นไปได้ไหมที่รัฐจะสามารถดำรงอยู่ได้โดยปราศจากรัฐธรรมนูญ กล่าวได้ว่า คงเป็นไปได้สำหรับในสถานการณ์ปัจจุบัน เพราะในทุกระบบการปกครองจะต้องมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน ทั้งในแง่สิทธิที่สามารถปฏิบัติได้และหน้าที่ที่พึงปฏิบัติ เช่น ในระบอบประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญจะจำกัดอำนาจรัฐไม่ให้ลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนจนเกินไป ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ต้องมีข้อบัญญัติว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เป็นการคุ้มครองไม่ให้รัฐเข้ามาลิดรอนหรือล่วงละเมิดได้ แต่ทั้งนี้ก็ต้องมีบทบัญญัติที่กล่าวถึงหน้าที่ที่ควรรับผิดชอบและขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้เช่นกัน ในระบอบประชาธิปไตย แม้ว่ารัฐบาลจะมีการผลัดเปลี่ยนกันเข้ามาทำหน้าที่บริหารประเทศ แต่ก็ต้องอยู่ภายใต้กรอบตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

เขาวนะ ไตรมาศ (2546 : 4) ได้กล่าวถึงความจำเป็นหรือเหตุผลที่รัฐทุกรัฐจำเป็นต้องมีรัฐธรรมนูญเป็นหลักในการบริหารประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่เกิดใหม่ ไม่ว่าจะเป็นการได้รับเอกราชใหม่ หรือมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองสู่ระบอบใหม่ อันเป็นการพัฒนาการทางการเมือง โดยสรุปได้ดังนี้

1. เพื่อแสดงถึงแหล่งที่มาของอำนาจอธิปไตยและการใช้อำนาจอธิปไตย ซึ่งถือว่ามี ความสำคัญยิ่งต่อประเทศที่เกิดใหม่ เพราะการได้เป็นประเทศเอกราชจะมีความสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อรัฐได้รับอำนาจอธิปไตยทางการเมืองด้วย การแสดงถึงที่มาของอำนาจอธิปไตยและการใช้อำนาจอธิปไตยเป็นสิ่งที่รัฐธรรมนูญต้องบัญญัติไว้ให้ชัดเจน เพื่อแสดงความเกี่ยวพันระหว่างรัฐกับประชาชน รวมถึงขอบเขตของสิทธิและหน้าที่ของแต่ละฝ่าย

2. เพื่อแสดงฐานะของรัฐในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การที่รัฐมีรัฐธรรมนูญของตนเองเป็นการแสดงถึงความเป็นเอกราชของรัฐนั้นอันพึงได้รับการยอมรับจากรัฐอื่น

3. เพื่อเป็นสัญลักษณ์แสดงถึงพัฒนาการทางการเมืองของรัฐ อันเป็นสิ่งสำคัญยิ่งสำหรับรัฐที่มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์สู่ระบอบประชาธิปไตยหรือเผด็จการ

อภิชาติ แสงอัมพร (2559 : 9-10) ได้กล่าวถึงความสำคัญของรัฐธรรมนูญโดยสรุปไว้ว่า รัฐธรรมนูญเปรียบเหมือนกติกาที่จะใช้ในการปกครองประเทศ เป็นหลักการว่าจะไม่มีรัฐบาลใดสามารถออกกฎหมายมาลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้

ชาญชัย แสงศักดิ์ (2560ข : 64) ได้อธิบายว่า รัฐทุกรัฐจำเป็นต้องมีรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เพราะผู้ปกครองในนิติรัฐจะใช้อำนาจได้ก็ต่อเมื่อได้รับการมอบหมายแต่งตั้ง มิใช่เพราะอาศัยคุณสมบัติที่เป็นของตนโดยเฉพาะ ในฐานะที่เป็นบ่อเกิดของระบบกฎหมายของรัฐ รัฐธรรมนูญอยู่ในลำดับสูงสุดของลำดับชั้นของกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย ซึ่งรัฐธรรมนูญมอบอำนาจทางกฎหมายให้แก่กฎเกณฑ์ดังกล่าว ในฐานะที่เป็นบ่อเกิดของความชอบธรรมของอำนาจ รัฐธรรมนูญเป็นการกำหนดกติกาที่สำคัญของการเล่นการเมืองภายในรัฐ

กล่าวโดยสรุป รัฐธรรมนูญเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับทุกประเทศ รัฐทุกรัฐจำเป็นต้องมีรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญเปรียบเหมือนกติกาที่จะใช้ในการปกครองประเทศ ทั้งนี้เพราะผู้ปกครองในนิติรัฐจะใช้อำนาจได้ก็ต่อเมื่อได้รับการมอบหมายแต่งตั้ง ทั้งนี้รัฐธรรมนูญยังเป็นบ่อเกิดของระบบกฎหมายของรัฐ รัฐธรรมนูญอยู่ในลำดับสูงสุดของลำดับชั้นของกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย ซึ่งรัฐธรรมนูญมอบอำนาจทางกฎหมายให้แก่กฎเกณฑ์ดังกล่าว

ประเภทของรัฐธรรมนูญ

การแบ่งประเภทของรัฐธรรมนูญมีเกณฑ์แบ่งแยกมากมาย สุดแท้แต่ที่ผู้แบ่งแยกจะถือเอาอะไรเป็นเกณฑ์ ได้มีนักวิชาการแบ่งประเภทของรัฐธรรมนูญไว้หลายแบบ มีดังนี้

ณัชชาภัทร อุ๋นตรงจิตร (2548 : 133) และ จักษ์ พันธุ์ชูเพชร (2549 : 336-339) แบ่งประเภทของรัฐธรรมนูญผ่านกรอบของลักษณะและแหล่งที่มาของรัฐธรรมนูญไว้ตรงกัน โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. รัฐธรรมนูญจารีตประเพณี หรือ รัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร (Unwritten Constitution) เป็นรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้มีการรวบรวมและเขียนไว้ในฉบับเดียวกัน มีประเทศอังกฤษเป็นประเทศแม่แบบ โดยมีที่มาจาก 5 แหล่งสำคัญ คือ 1) กฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา 2) คำพิพากษาของศาลยุติธรรม 3) จารีตประเพณี 4) ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ และ 5) กฎหมายประชาคมยุโรป

2. รัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร (Written Constitution) จะมีลักษณะเป็นการเขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในเอกสารชัดเจน โดยสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรกที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญประเภทนี้ เริ่มจากมลรัฐ 12 มลรัฐได้ประกาศ “บทบัญญัติแห่งสมาพันธ์” ในปี ค.ศ. 1787 เพื่อเรียกร้องเอกราชจากประเทศอังกฤษ และต่อมาภายหลังจึงเรียกว่า “รัฐธรรมนูญ” โดยใช้ศัพท์

“Constitution of United of America” และในปัจจุบันประเทศส่วนใหญ่จะใช้รัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ เพราะความแน่ชัดในบทบัญญัติที่มีการเขียนไว้ในเอกสารอย่างชัดเจน

อภิชาติ แสงอัมพร (2559 : 10-12) ได้แบ่งประเภทรัฐธรรมนูญตามเกณฑ์ต่างๆ ออกเป็น 4 ประเภท คือ การแบ่งประเภทตามรูปของรัฐ การแบ่งประเภทตามการกำหนดเวลาในการใช้ และการแบ่งประเภทตามวิธีการบัญญัติ ดังนี้

การแบ่งประเภทของรัฐธรรมนูญตามรูปของรัฐ ตามเกณฑ์นี้รัฐธรรมนูญสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ รัฐธรรมนูญรัฐเดี่ยวและรัฐธรรมนูญรัฐรวม กล่าวคือ รัฐธรรมนูญรัฐเดี่ยวเป็นลักษณะของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้เป็นฉบับเดียวหรือระดับเดียว โดยกำหนดให้มีสถาบันนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ มีเพียงอย่างละหนึ่งหน่วย จะให้มีหลายหน่วยหลายระดับไม่ได้ เช่น รัฐธรรมนูญของไทยก็กำหนดให้มีรัฐสภา คณะรัฐมนตรี เพียงคณะเดียว ระดับเดียว ส่วนการปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยงานในกำกับของราชการส่วนกลางคือกระทรวงมหาดไทย สำหรับรัฐธรรมนูญรัฐรวมเป็นรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มีรัฐบาล 2 ระดับ คือ รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลสหพันธ์กับรัฐบาลมลรัฐ มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ไว้อย่างแน่นอน เช่น รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย สวิตเซอร์แลนด์ อินเดีย เป็นต้น

การแบ่งประเภทของรัฐธรรมนูญตามกำหนดเวลาในการใช้ การแบ่งลักษณะนี้เป็นการพิจารณาในแง่ของระยะเวลาในการบังคับใช้ สามารถแบ่งออกเป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราวและรัฐธรรมนูญถาวร กล่าวคือ รัฐธรรมนูญชั่วคราวมีลักษณะที่ผู้จัดทำให้มีรัฐธรรมนูญมิได้มุ่งหวังให้ใช้บังคับรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวเป็นการถาวรตลอดไป แต่ใช้เพื่อแก้ไขสถานการณ์เฉพาะหน้าเท่านั้น รัฐธรรมนูญประเภทนี้จึงได้แก่รัฐธรรมนูญที่สถาปนาขึ้นโดยคณะปฏิวัติรัฐประหาร ภายหลังจากคณะปฏิวัติรัฐประหารยึดอำนาจจากรัฐบาลเดิม ในกรณีประเทศไทย เช่น พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม (ชั่วคราว) พ.ศ. 2475 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 เป็นต้น ส่วนรัฐธรรมนูญถาวร เป็นรัฐธรรมนูญที่ผู้จัดทำให้มีรัฐธรรมนูญ ประสงค์จะบังคับใช้รัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นการถาวรตลอดไป มิได้มุ่งใช้บังคับเพียงชั่วคราว เพื่อแก้ไขสถานการณ์ที่จำเป็นเร่งด่วนเท่านั้น ฉะนั้น รัฐธรรมนูญถาวรจึงมีเนื้อหาที่ค่อนข้างสมบูรณ์กว่ารัฐธรรมนูญชั่วคราว และมักจะมีกระบวนการขั้นตอนในการจัดทำตลอดจนการเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญที่ละเอียดรอบคอบกว่ารัฐธรรมนูญชั่วคราว ตัวอย่างของรัฐธรรมนูญถาวรของไทย เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เป็นต้น

ชาญชัย แสวงศักดิ์ (2560ข : 65-66) ได้แบ่งแยกประเภทรัฐธรรมนูญตามวิธีการบัญญัติ ไว้ว่า การแบ่งแยกรัฐธรรมนูญตามวิธีการบัญญัติเป็นเกณฑ์สากลที่นิยมใช้ในการแบ่งแยกประเภทของรัฐธรรมนูญ ในการใช้เกณฑ์นี้สามารถแบ่งรัฐธรรมนูญได้เป็น 2 ประเภท คือ รัฐธรรมนูญจารีตประเพณีและรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร

รัฐธรรมนูญจารีตประเพณี คือรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาสาระอยู่ในจารีตประเพณีและธรรมเนียมปฏิบัติที่ยึดถือกันมาโดยมิได้มีการนำมาเขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษร รัฐธรรมนูญจารีตประเพณีเป็นกระบวนการทางประวัติศาสตร์ การจัดองค์กรทางการเมืองของรัฐต่างๆ ในยุโรปจนถึงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 18 ล้วนแล้วแต่อาศัยจารีตประเพณีเป็นสำคัญ จนกระทั่งในเวลาต่อมา นักกฎหมายและที่ปรึกษาของกษัตริย์ได้ทำการวิเคราะห์ ประยุกต์ และประมวลกฎหมายที่เป็นจารีตประเพณีทางการเมือง แล้วบันทึกส่วนหนึ่งของกฎหมายดังกล่าวไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ก็ยังมีกฎหมายทางการเมืองอื่นๆ ที่ยังคงปล่อยให้ไปตามจารีตประเพณีอยู่เช่นเดิม กฎหมายมหาชนในขณะนั้นจึงเป็นกฎหมายจารีตประเพณีเป็นหลัก แต่ต่อมาได้เกิดกระแสการจัดทำประมวลกฎหมายเอกชนขึ้นเพื่อให้เป็นที่แน่นอนชัดเจนและสะดวกต่อการใช้และการศึกษา การจัดทำกฎหมายลายลักษณ์อักษรจึงเป็นที่นิยมในเวลาต่อมา รวมถึงรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดด้วย

ในปัจจุบัน มีประเทศที่ยังคงใช้รัฐธรรมนูญจารีตประเพณีหลงเหลืออยู่น้อยมาก และแม้แต่สหราชอาณาจักรซึ่งเป็นต้นแบบของรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีก็มิได้มีรัฐธรรมนูญที่เป็นจารีตประเพณีทั้งหมด โดยมีกฎหมายรัฐธรรมนูญบางส่วนเป็นลายลักษณ์อักษร กล่าวคือ ระบบรัฐธรรมนูญของสหราชอาณาจักรนั้นประกอบด้วย 3 ส่วน คือ หลักกฎหมายคอมมอนลอว์ ซึ่งเป็นแนวคำพิพากษาของศาลสูงของอังกฤษในคดีก่อนๆ ประเพณีปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญที่ยึดถือกันมาโดยตลอด เช่น การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น และพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดองค์กรของสถาบันทางการเมือง

รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร คือ รัฐธรรมนูญที่มีการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร พันธะผูกพันและผลบังคับใช้ทั้งหลายมีอยู่แต่เฉพาะในกรอบที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้เท่านั้น ไม่ว่าจะในส่วนของอำนาจการปกครอง หรือส่วนของสิทธิ เสรีภาพของประชาชน อาจมีการบัญญัติเป็นเอกสารฉบับหนึ่งหรือหลายฉบับที่รวบรวมกฎหมายการปกครองประเทศไว้ ได้มีการจัดทำด้วยวิธีพิเศษแตกต่างจากการจัดทำกฎหมายธรรมดา เนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรซึ่งรวบรวมกฎหมายการปกครองรัฐที่กล่าวถึงประมุขของรัฐซึ่งอาจเป็นกษัตริย์หรือประธานาธิบดี กล่าวถึงการใช้อำนาจอธิปไตยว่าใครเป็นผู้ใช้ ใช้อย่างไร และองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยต่างๆ มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันอย่างไร และนอกจากนั้นยังมีบทบัญญัติในการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนในเรื่องอะไรบ้าง เป็นต้น รัฐธรรมนูญ ลายลักษณ์อักษรเป็นเอกสารที่มีวิธีการจัดทำเป็นพิเศษแตกต่างจากกฎหมายธรรมดา

ในกรณีประเทศไทยนั้นได้มีการบัญญัติรัฐธรรมนูญอยู่ในเอกสารฉบับเดียว แต่บางประเทศนิยมบัญญัติรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรไว้เป็นหลายฉบับ เช่น รัฐธรรมนูญของสเปนที่ประกอบด้วยกฎหมายถึง 7 ฉบับ รัฐธรรมนูญของสวีเดนประกอบด้วยกฎหมาย 4 ฉบับ เป็นต้น

อภิชาติ แสงอัมพร (2559 : 12-14) และ ชาญชัย แสงวงศ์ (2560ข : 65-68) ได้เปรียบเทียบข้อดีข้อเสียของรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีกับรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร โดยสรุป ดังนี้

ข้อดีของรัฐธรรมนูญจารีตประเพณี

1. รัฐธรรมนูญจารีตประเพณีย่อมป้องกันการปฏิวัติหรือรัฐประหารได้เพราะไม่แข็งกระด้างตายตัวของรัฐธรรมนูญ จึงไม่จำเป็นต้องละเมิดหรือฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญโดยใช้กำลังบังคับ
2. รัฐธรรมนูญจารีตประเพณีมีลักษณะยืดหยุ่น อาจสามารถพลิกแพลงอนุโลมตามสถานการณ์ได้
3. รัฐธรรมนูญจารีตประเพณีเป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นโดยวิวัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงเป็นไปโดยราษฎรไม่รู้สึกรู้สีกตัว คือเมื่อมีเหตุการณ์อันใด ก็มีการปฏิบัติและเมื่อมีการปฏิบัติอย่างนั้นจนเคยชิน ก็เป็นกาเสริมต่อรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีเดิมไปในตัว ดังนั้น สำหรับรัฐธรรมนูญจารีตประเพณี จึงไม่มีกรณีที่จะไม่มีบทบัญญัติมาใช้บังคับ กล่าวคือไม่มีกรณีช่องว่างแห่งรัฐธรรมนูญเหมือนอย่างกรณีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร

ข้อเสียของรัฐธรรมนูญของรัฐธรรมนูญจารีตประเพณี

1. มีข้อความไม่แน่นอน ทำให้เกิดมีปัญหากันได้เสมอว่ารัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติอย่างไร
2. ไม่เปิดโอกาสให้ทดลองวิธีใหม่ๆ ซึ่งไม่สามารถนำมาใช้โดยวิวัฒนาการได้ เพราะการวิวัฒนาการนั้นต้องอาศัยของเดิม เช่น คณะตุลาการรัฐธรรมนูญย่อมไม่อาจเกิดขึ้นโดยทางวิวัฒนาการได้

ข้อดีของรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร

1. รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรย่อมเป็นรัฐธรรมนูญที่มีข้อความแน่นอนกว่ารัฐธรรมนูญจารีตประเพณี เพราะปรากฏบทบัญญัติไว้ชัดเจนเป็นตัวหนังสือ ต่างกับรัฐธรรมนูญจารีตประเพณี ซึ่งเป็นเพียงวิธีปฏิบัติต่อเนื่องกันมา จึงไม่มีข้อความชัดเจนแน่นอน
2. รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรนั้นถือว่าการร่างได้กระทำโดยรอบคอบแล้ว เพราะผู้ร่างได้มีโอกาสพิจารณาความบกพร่องที่ได้เกิดขึ้นในประเทศและย่อมหาทางแก้ไขข้อบกพร่องนั้น นอกจากนั้นผู้ร่างมีโอกาสเทียบเคียงกับรัฐธรรมนูญต่างประเทศ จึงมีโอกาสคัดเลือกวิธีการต่างๆ ของรัฐธรรมนูญต่างประเทศที่เหมาะสมกับความเป็นอยู่ของประเทศตน ฉะนั้น จึงสามารถกำหนดบทบัญญัติที่เหมาะสมไว้ในรัฐธรรมนูญได้
3. รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรย่อมจะป้องกันมิให้เกิดปัญหาการขัดแย้งระหว่างอำนาจต่างๆ เพราะมีบทบัญญัติไว้ชัดเจน เช่น กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรออกกฎหมาย กำหนดให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดี นอกจากนี้ยังได้กำหนดอำนาจประมุขของรัฐและหัวหน้าฝ่ายบริหารไว้ด้วย ทำให้ไม่มีการช่วงชิงอำนาจกันระหว่างผู้ใช้อำนาจต่างๆ
4. รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรย่อมมีความมั่นคงกว่ารัฐธรรมนูญจารีตประเพณี เพราะจะใช้อยู่จนกว่าจะได้แก้ไขเพิ่มเติมหรือถูกยกเลิกไป แต่รัฐธรรมนูญจารีตประเพณีนั้นอาจมีการปฏิบัติต่อๆ กันมาทำให้ผิดเพี้ยนไปได้
5. รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรย่อมเหมาะสมกับระบอบประชาธิปไตย เพราะในการปกครองระบอบนี้ อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ฉะนั้นจึงต้องมีวิธีทางที่จะแสดงว่าราษฎรมี

อำนาจอย่างไร แค่นั้น เพียงไร ซึ่งรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีการกำหนดอำนาจจอร์ราชกรย่อมจะไม่ชัดเจนแน่นอน

6. สำหรับประเทศที่แต่เดิมมีการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และเปลี่ยนแปลงมาเป็นระบอบประชาธิปไตย เช่น ประเทศฝรั่งเศส ประเทศไทย เป็นต้น รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรย่อมเป็นประโยชน์เพราะแสดงให้เห็นผลของการปฏิบัติเด่นชัด โดยกำหนดระบอบการปกครองให้เป็นการผูกมัดไว้แน่นอน

7. รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรย่อมกำหนดสิทธิและเสรีภาพราษฎร จึงเป็นการคุ้มครองราษฎรดีกว่ารัฐธรรมนูญจารีตประเพณี

8. สำหรับรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร การละเมิดหรือฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญย่อมทราบได้ง่าย เพราะมีบทบัญญัติแน่นอน แต่สำหรับรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีนั้น การฝ่าฝืนย่อมจะเป็นการยากที่จะทราบได้ เพราะไม่มีบทบัญญัติแน่นอน

ข้อเสียของรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร

1. การกำหนดบทบัญญัติต่างๆ ไว้ในรัฐธรรมนูญไว้ล่วงหน้านั้น ย่อมเป็นแต่เพียงการคาดคะเน จึงอาจไม่สอดคล้องกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจริงๆ ก็ได้ หรืออาจเกิดขึ้นภายหลังเนื่องจากเหตุการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไปก็ได้ ฉะนั้น รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรจึงอาจผิดพลาดได้ ส่วนรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีนั้นเป็นผลแห่งวิวัฒนาการ สิ่งใดที่เหมาะสมก็ปฏิบัติต่อเนื่องกันมา สิ่งใดที่ไม่เหมาะสมก็ยกเลิกไป ดังนั้นจึงก่อให้เกิดสมเหตุสมผลกับความเป็นไปของประเทศ

2. รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรมีบทบัญญัติตายตัวไป จึงทำให้ต้องแก้ไขบ่อยๆ ในเมื่อการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญนั้นเกิดความไม่เหมาะสมขึ้น และในกรณีไม่สามารถแก้ไขรัฐธรรมนูญตามวิถีทางรัฐธรรมนูญได้ ก็จะทำให้เกิดการปฏิวัติหรือรัฐประหารขึ้น

3. โดยที่รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรบัญญัติข้อความไว้แน่นอน รัฐธรรมนูญจึงมีลักษณะไม่ยืดหยุ่นตามสถานการณ์ของบ้านเมืองเหมือนกับรัฐธรรมนูญจารีตประเพณี

ถึงแม้จะสามารถแบ่งแยกรัฐธรรมนูญประเภทจารีตประเพณี และรัฐธรรมนูญประเภทลายลักษณ์อักษร ออกให้เห็นได้อย่างชัดเจน แต่มีข้อสังเกตที่เกี่ยวกับการใช้เกณฑ์วิธีการบัญญัติอยู่ 2 ประการใหญ่ๆ คือ

ประการแรก การที่ประเทศใดประเทศหนึ่งจะมีรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีหรือรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรนั้นไม่ใช่สิ่งที่ประเทศหรือราษฎรจะเลือกเองได้ตามใจชอบ ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีนั้นย่อมเกิดขึ้นได้ด้วยการวิวัฒนาการที่ละเล็กละน้อย ซึ่งต้องใช้เวลาอันนาน ฉะนั้นประเทศต่างๆ ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองโดยกะทันหัน เช่น โดยการปฏิวัติ รัฐประหาร หรือประเทศที่เพิ่งได้รับเอกราช ประเทศเหล่านี้ย่อมไม่สามารถที่จะมีรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีได้ เพราะประวัติศาสตร์ของประเทศเมื่อได้รับเอกราชแล้วย่อมไม่ยาวนานพอ จึงจำเป็นต้องมีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร สหราชอาณาจักรเป็นประเทศเดียวที่ใช้รัฐธรรมนูญจารีตประเพณี ส่วนประเทศที่อยู่

ในเครื่องจักรภพนั้นจะใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร ทั้งนี้เพราะประเทศเหล่านี้ไม่มีวิวัฒนาการเหมือนอย่างสหราชอาณาจักร

ประการที่สอง การจำแนกรัฐธรรมนูญออกเป็นรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีกับรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรนี้ มีนักนิติศาสตร์หลายท่านไม่เห็นพ้องด้วย เพราะเป็นการจำแนกไม่ตรงกับสภาพที่แท้จริงของรัฐธรรมนูญ เราจะเห็นได้ว่าประเทศที่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร เช่น ประเทศไทยก็ได้ยึดถือเอกสารที่รวบรวมกฎเกณฑ์การปกครองประเทศ หรือที่เรียกกันว่ารัฐธรรมนูญเป็นรากฐานการปกครองประเทศเสมอไป แต่ก็ได้อาศัยธรรมเนียมปฏิบัติบางประการที่มีได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นหลักในการปกครองประเทศ เช่น ธรรมเนียมปฏิบัติในการสรรหาผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้น มิได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ในทางปฏิบัติแล้วหัวหน้าพรรคการเมืองที่ได้รับที่นั่งมากที่สุดในการสภาจะได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี เป็นต้น ในทางกลับกัน ประเทศที่ใช้รัฐธรรมนูญจารีตประเพณีซึ่งมีกฎเกณฑ์ปกครองประเทศโดยอาศัยคำพิพากษาของศาล จารีตประเพณี ธรรมเนียมปฏิบัติเป็นหลัก แต่ก็ยังมีกฎเกณฑ์การปกครองประเทศที่เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น Magna Carta ค.ศ. 1215 Bill of Rights ค.ศ. 1689 Act of Union with Scotland ค.ศ. 1937 Petition of Rights ค.ศ. 1628 เป็นต้น (ไตรรงค์ สุวรรณคีรี, 2558 : 125-129) เป็นกฎเกณฑ์การปกครองประเทศด้วย

กล่าวโดยสรุป การแบ่งประเภทของรัฐธรรมนูญนั้น ค่อนข้างจะเป็นเรื่องในทางทฤษฎี และแม้ในทางทฤษฎีเองก็ยังไม่เห็นไม่ลงรอยกัน เพราะมีเกณฑ์ในการแบ่งแยกมากมาย ขึ้นอยู่กับว่าผู้จำแนกจะถือเอาอะไรมาเป็นเกณฑ์ ประโยชน์ของการแบ่งแยกดังกล่าวจะเป็นไปเพื่อการเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญมากกว่าอย่างอื่น ซึ่งสามารถช่วยให้ทราบว่าคุณลักษณะของประเทศใดบ้างที่พอจะจัดเข้ากลุ่มรวมกันได้ การแบ่งแยกรัฐธรรมนูญออกเป็นกลุ่มประเภทนั้น อาจถือเกณฑ์ต่างๆ กล่าวคือ การแบ่งแยกตามลักษณะและแหล่งที่มาของรัฐธรรมนูญ การแบ่งแยกตามรูปของรัฐ การแบ่งแยกตามการกำหนดเวลาในการใช้ และการแบ่งแยกตามวิธีการบัญญัติ

หลักรัฐธรรมนูญนิยม

หลักรัฐธรรมนูญนิยม เป็นหลักการที่นิยมกล่าวถึงในยุคปัจจุบันค่อนข้างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่ให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังปรากฏตามประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นส่วนใหญ่ สำหรับเนื้อหาของหลักรัฐธรรมนูญนิยมนั้น มีนักวิชาการที่ให้คำอธิบายไว้ ดังนี้

อมร จันทรสมบูรณ์ (ม.ป.ป. : 9) ได้กล่าวไว้ว่า หลักรัฐธรรมนูญนิยมเป็นแนวคิดที่จะใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรให้เป็นเครื่องมือในการกำหนดรูปแบบการปกครอง และกำหนดกลไกอันเป็นโครงสร้างพื้นฐานในการจัดองค์กรบริหารของรัฐ

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2550 : 82) กล่าวว่า หลักรัฐธรรมนูญนิยมเป็นหลักการที่เกิดขึ้นเพื่อให้รัฐธรรมนูญในฐานะกฎหมายสูงสุดที่เป็นลายลักษณ์อักษรใช้ในการจำกัดอำนาจรัฐและองค์กรของรัฐ

มิให้กลายเป็นอำนาจตามอำเภอใจและอำนาจพระราชในท้ายที่สุด และรัฐธรรมนูญรูปแบบนี้จะมีลักษณะเป็นสัญญาประชาคม คือ มาจากการยอมรับของสมาชิกในสังคมร่วมกัน หากมีการละเมิดก็จะต้องมีกระบวนการคุ้มครองให้ประชาชนสามารถฟ้องคดีให้ศาลเยียวยาความเสียหายได้

เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์ (2555 : 199) กล่าวว่า หลักรัฐธรรมนูญนิยมเป็นแนวคิดในการใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นเครื่องมือในการจำกัดอำนาจผู้ปกครองหรือรัฐและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ที่อยู่ใต้การปกครองหรือประชาชน

จะเห็นได้ว่า หลักรัฐธรรมนูญนิยมเป็นหลักการที่อาศัยรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรในการจำกัดอำนาจของรัฐ ซึ่งในที่นี้รวมถึงการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ ทั้งนี้การจำกัดหรือตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐดังกล่าวเป็นไปเพื่อให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เมื่อรัฐมิอาจใช้อำนาจตามอำเภอใจ กล่าวคือรัฐต้องใช้อำนาจภายในกรอบของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย สิทธิและเสรีภาพของประชาชนก็จะไม่ได้รับการกระทบกระเทือน หากการกระทำของรัฐเป็นการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย อีกทั้งส่งผลกระทบต่อประชาชน ประชาชนย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องร้องคดีเพื่อให้รัฐเยียวยาความเสียหาย ตลอดจนมีการกำหนดโทษต่อองค์กรหรือเจ้าหน้าที่รัฐที่กระทำความผิดด้วย

โดยลักษณะของหลักรัฐธรรมนูญนิยมจึงประกอบไปด้วยหลักการย่อยอื่นๆ เพื่อส่งเสริมการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เช่น หลักนิติรัฐ ทฤษฎีสัญญาประชาคม หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หลักประชาธิปไตย หรือหลักความเสมอภาคของบุคคล เป็นต้น

อภิชาติ แสงอัมพร (2559: 15-19) กล่าวถึงพัฒนาการของหลักรัฐธรรมนูญนิยม รายละเอียดโดยสรุปดังนี้

แนวคิดหลักรัฐธรรมนูญนิยมเกิดขึ้นในสมัยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ถือว่าเป็นแนวคิดของรัฐสมัยใหม่ โดยเริ่มต้นที่เยอรมันและฝรั่งเศส กล่าวคือ ทั้งสองประเทศจำเป็นต้องสร้างกลไกที่เป็นลักษณะของรัฐธรรมนูญ เพื่อแก้ไขปัญหาของประเทศเพราะต่างก็ได้รับบทเรียนอันเลวร้าย คือ ประเทศเยอรมันนั้นพรรคนาซีผูกขาดอำนาจ เยอรมันจึงล้มพรรคการเมืองเดียวผูกขาดอำนาจ จึงต้องสร้างกลไกไม่ให้พรรคการเมืองเดียวผูกขาดอำนาจ ส่วนประเทศฝรั่งเศสนั้น ก่อนหน้าสงครามโลกครั้งที่ 2 และหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ไม่มีการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ ในช่วง ค.ศ. 1946 ถึง พ.ศ. 1957 มีรัฐบาลที่ไร้เสถียรภาพ โดยมีการเปลี่ยนรัฐบาลบ่อยถึง 70 ชุด จนมีการร่างรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958

หลักการสำคัญของหลักรัฐธรรมนูญนิยม จากพัฒนาการของหลักรัฐธรรมนูญนิยมจะพบว่าแนวคิดหรือหลักการหลักรัฐธรรมนูญนิยม มีความมุ่งเน้นการจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง เพราะประชาชนเผชิญกับการกดขี่และการใช้อำนาจแบบรวมศูนย์ของผู้ปกครอง อาศัยรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นเครื่องมือในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชน เกิดแนวคิดปรัชญาที่สนับสนุนความเชื่อแบบปัจเจกนิยม เสรีนิยม และประชาธิปไตย บางครั้งอาศัยรัฐธรรมนูญเพื่อขจัดความเหลื่อมล้ำทางสังคม

คุ้มครองผู้อ่อนแอกว่าในทางสังคมและเศรษฐกิจ และเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่รัฐบาลเพื่อการบริหารราชการแผ่นดินอย่างมีประสิทธิภาพ พัฒนาการของหลักรัฐธรรมนูญนิยมได้ก่อให้เกิดหลักการสำคัญๆ 4 ประการ ได้แก่

1. การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมีผลสืบเนื่องมาจากการจำกัดอำนาจของกษัตริย์ซึ่งเป็นผู้ปกครองในอดีต การจำกัดอำนาจดังกล่าวมิใช่เป็นแต่เพียงแนวคิดเท่านั้น แต่เป็นผลที่เกิดจากข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์ ดังเช่นกรณี แมกนาคาต้า ซึ่งเป็นการจำกัดพระราชอำนาจของพระเจ้าจอห์น หรือแม้แต่การปฏิวัติใหญ่ในฝรั่งเศส ด้วยเหตุนี้การจำกัดอำนาจผู้ปกครองจึงมิใช่ผลที่เกิดจากแนวคิดของนักปรัชญาเท่านั้น แต่ปรากฏเป็นข้อเท็จจริงที่ยืนยันการจำกัดอำนาจของผู้ปกครองเป็นผลสำเร็จ

เมื่อหลายประเทศเข้าสู่การปกครองในยุคใหม่ โครงสร้างทางการเมืองการปกครองเริ่มมีความชัดเจนมากขึ้น มีแบบแผนในการจัดตั้งองค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐ การกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรและเจ้าหน้าที่ดังกล่าว รวมถึงมีการจัดระบบกฎหมายที่มีความชัดเจนแน่นอน การจำกัดอำนาจของผู้ปกครองในยุคนี้จึงมิใช่การใช้กำลังทางกายภาพอีกต่อไป แต่อาศัยระบบกฎหมายเป็นเครื่องมือในการจำกัดอำนาจผู้ปกครอง องค์กร และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนตรวจสอบการใช้อำนาจของบุคคลดังกล่าวให้เป็นไปตามกฎหมายอีกด้วย

สำหรับระบบและกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้นมีอยู่หลายประการ อาทิ การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน เช่น การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี เป็นต้น การจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นต้น การสร้างระบบการตรวจสอบทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐบาลบางประเภท และการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

2. การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเป็นผลสืบเนื่องจากการจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง เมื่อผู้ปกครองไม่อาจใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจ แต่การใช้อำนาจต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนจึงเกิดขึ้นโดยปริยาย

อย่างไรก็ตาม แนวคิดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพเป็นเพียงแนวคิดที่เป็นนามธรรม นักวิชาการบางกลุ่มเห็นว่าสิทธิเสรีภาพเป็นสิ่งที่มิอยู่ตามธรรมชาติ มีความเป็นสากล ผูกพันกับความเป็นมนุษย์ทุกผู้ทุกคน โดยไม่จำกัดเชื้อชาติ สัญชาติ ชนชั้นวรรณะ ลัทธิความเชื่อหรือศาสนาใดๆ เมื่อมนุษย์ถือกำเนิดก็ย่อมมีสิทธิเสรีภาพติดตัวมาเสมอ แนวคิดดังกล่าวก็คือแนวคิดว่าด้วยสิทธิธรรมชาติอันเป็นรากฐานของสิทธิมนุษยชนในปัจจุบัน แต่ถึงกระนั้น ก็ยังมีนักวิชาการอีกกลุ่มหนึ่ง ที่เห็นว่าสิทธิเสรีภาพตามความเชื่อของสำนักกฎหมายธรรมชาติไม่มีความเป็นธรรมและไม่มีผลบังคับใช้ในทาง

กฎหมาย การนำแนวคิดดังกล่าวมาแปรสภาพให้เป็นรูปธรรมจึงต้องมีการรับรองสิทธิเสรีภาพในรูปของกฎหมายลายลักษณ์อักษร ซึ่งก็คือรัฐธรรมนูญนั่นเอง

การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน มีความหมายอย่างกว้าง กล่าวคือ เป็นทั้งการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพให้แก่ประชาชน การรับรองสิทธิเสรีภาพก็คือการรับรองหรือยืนยันการมีอยู่ของสิทธิเสรีภาพประเภทนั้นๆ ได้แก่ การนำแนวคิดที่ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพที่เป็นนามธรรมมาบัญญัติรับรองให้เป็นรูปธรรมผ่านบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ก่อให้สิทธิเสรีภาพเหล่านี้เกิดผลใช้บังคับได้ตามกฎหมาย นอกจากนี้ สิทธิเสรีภาพบางประการมิได้มีสภาพเป็นสิทธิมนุษยชนอันเป็นสิทธิเสรีภาพที่ติดตัวมนุษย์มาแต่กำเนิด แต่กลับเป็นสิทธิเสรีภาพที่รัฐได้มอบให้เป็นการเฉพาะ การรับรองสิทธิเสรีภาพประเภทหลังนี้จึงเป็นการยืนยันสิทธิเสรีภาพเพิ่มเติมให้แก่ประชาชน นอกเหนือไปจากสิทธิมนุษยชนซึ่งสิทธิเสรีภาพประเภทหลังเรียกว่าสิทธิพลเมือง

สำหรับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพเป็นการสร้างระบบและกลไกเพื่อทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพให้แก่ประชาชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพจึงเกิดขึ้นภายหลังจากการรับรองความมีอยู่ของสิทธิเสรีภาพแล้ว กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เมื่อรัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิเสรีภาพแต่ละประเภทว่ามีอยู่จริงและมีผลบังคับใช้ตามกฎหมาย แต่สิทธิเสรีภาพดังกล่าวจะปราศจากคุณค่าถ้าไม่มีการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพให้มีผลใช้บังคับได้อย่างจริงจัง การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญอาจทำได้หลายวิธี เช่น กำหนดให้บุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญสามารถยกบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาล หรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีได้ การกำหนดให้การจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนจะกระทำได้อต่อเมื่ออาศัยอำนาจตามกฎหมาย อีกทั้งกำหนดผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป จะต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมาย หรือกฎหมายประเภทนี้จะจำกัดสิทธิเสรีภาพจนถึงขั้นกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญหรือแก่นของสิทธิมิได้ การจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ การกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และการกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาว่า กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดในทางปกครองกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

3. การสร้างความเป็นธรรมแก่สังคม นอกจากรัฐธรรมนูญจะให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพแล้ว รัฐธรรมนูญยังต้องทำหน้าที่สร้างความเป็นธรรมแก่สังคม มิใช่กลายเป็นเครื่องมือรองรับการแสวงหาประโยชน์จากนายทุน แนวคิดเสรีนิยมประชาธิปไตยที่ส่งเสริมอำนาจทุนนิยมอย่างสุดโต่ง จึงต้องปรับเปลี่ยนท่าทีด้วยการรับแนวคิดการปกครองแบบสังคมนิยมประชาธิปไตยมาประยุกต์ใช้ อันส่งผลให้เกิดแนวคิดที่ว่าด้วยรัฐสวัสดิการ

ประชาชนบางกลุ่มถูกมองว่าเป็นประชาชนชั้นสองของสังคม สิทธิเสรีภาพที่ได้รับจากรัฐจึงไม่เท่าเทียมกับประชาชนทั่วไป รัฐธรรมนูญมีบทบาทที่จะต้องยกระดับคุณภาพของบุคคลดังกล่าวให้มีคุณค่าเฉกเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป แนวคิดเช่นนี้ปรากฏตามรัฐธรรมนูญ เช่น การบัญญัติให้บุคคลทุกคนมีความเสมอภาคกันในทางกฎหมาย รัฐจะต้องไม่กระทำการอันเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็น

ธรรม เพราะเหตุแห่งความแตกต่างกันในถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ เพศ ความพิการ สภาพทางกายภาพหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม เป็นต้น การกำหนดสิทธิของบุคคลที่จะได้รับหลักประกันในความปลอดภัยและสวัสดิการในการทำงาน การกำหนดให้บุคคลมีสิทธิเท่าเทียมกันในการได้รับการศึกษาจากรัฐอย่างมีคุณภาพ และไม่เสียค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ตามความเหมาะสมและได้มาตรฐานจากรัฐ นอกจากนี้ ผู้ยากไร้ยังต้องได้รับการรักษาจากรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย หรือการกำหนดให้บุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ ต้องได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ เป็นต้น

4. การส่งเสริมเสถียรภาพให้แก่รัฐบาล การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและสร้างความเป็นธรรมแก่สังคม มีอาจเป็นจริงได้หากไร้ซึ่งการผลักดันจากรัฐบาล เนื่องจากรัฐบาลมีหน้าที่โดยตรงในการบริหารราชการแผ่นดิน ประกอบอับอภัยพิพทั้งหลายของรัฐบาล ต่างก็มีทรัพยากรที่พร้อมจะดำเนินการเห็นนโยบายของรัฐบาลบรรลุผล รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดให้ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งมีอยู่ด้วยกันหลายประการ เช่น แนวนโยบายด้านความมั่นคงของรัฐ แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน แนวนโยบายด้านศาสนา สังคม สาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม แนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม แนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นต้น

ดังนั้น เพื่อให้รัฐบาลมีเสถียรภาพในการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้กับรัฐสภา และเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะ จึงมีแนวคิดที่จะใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการสร้างความมั่นคงให้แก่รัฐบาล เช่น บทบัญญัติในการตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือ ปัดป้องภัยพิบัติสาธารณะ โดยเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ แสดงถึงการสร้างความมั่นคงในการบริหารราชการประเทศให้แก่รัฐบาล ในสภาวะที่ประเทศประสบเหตุการณ์ที่ไม่ปกติ เพื่อรัฐบาลจะรับมือแก้ไขปัญหาที่ใกล้มาถึงได้ทันการณ์ หรือกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดสัดส่วนคะแนนเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีต้องอาศัยคะแนนเสียงข้างมากแบบเด็ดขาด เช่น ต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่าที่มีอยู่

กล่าวสำหรับรัฐธรรมนูญของไทย มีความพยายามในการนำแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมมาใช้ โดยมีการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน มีการควบคุมการใช้อำนาจรัฐและเสริมสร้างเสถียรภาพของรัฐบาลมาไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับถาวรมาโดยตลอด แต่ไม่ประสบความสำเร็จ จนมาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ซึ่งนับได้ว่าเป็นการยกวางรัฐธรรมนูญตามแนวคิด

รัฐธรรมนูญนิยมอย่างเต็มรูปแบบมากที่สุด ดังปรากฏชัดในคำปรารภของรัฐธรรมนูญ ที่เป็นการแสดงเจตนารมณ์หลักของรัฐธรรมนูญ 4 ประการ คือ

1. ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน
2. ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น
3. ปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
4. กำหนดกลไกสถาบันทางการเมืองทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารให้มีคุณภาพและ

ประสิทธิภาพตามวิถีทางการปกครองแบบรัฐสภา รวมทั้งให้สถาบันศาลและองค์กรอิสระสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยสุจริตและเที่ยงธรรม

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองกับวิชาอื่นๆ

การจัดทำรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรมักจะนำแนวคิดทฤษฎีดังกล่าวมาเป็นรากฐานของการร่างบทบัญญัติอยู่เสมอ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือบทบัญญัติรายมาตราของรัฐธรรมนูญเป็นผลผลิตจากการนำแนวคิดทฤษฎีมาปรับใช้ให้เกิดเป็นรูปธรรมนั่นเอง ดังนั้นการศึกษารัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองจึงต้องศึกษาแนวคิดทฤษฎีก่อนที่จะศึกษาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในขั้นต่อไป และในส่วนของเนื้อหาการศึกษารัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง จึงเป็นการศึกษาทฤษฎีอันเกี่ยวกับการปกครองประเทศในภาพกว้าง หากศึกษาในรายละเอียดของกฎเกณฑ์เรื่องใดเรื่องหนึ่งอย่างลึกซึ้งอาจกลายเป็นการศึกษากฎหมายมหาชนสาขาอื่นๆ การจะทำให้ผู้ที่ศึกษาเห็นภาพของรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองได้อย่างชัดเจนและเกิดความเข้าใจนั้น จำเป็นต้องศึกษาความรู้ในสาขาวิชาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย

อภิชาติ แสงอัมพร (2559: 20-22) และ ชาญชัย แสงศักดิ์ (2560ข : 24) ได้อธิบายถึงความสัมพันธ์ของวิชารัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองกับรายวิชาอื่นๆ สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองกับวิชาปรัชญาการเมือง วิชาปรัชญาการเมือง มุ่งศึกษาปรัชญาที่เกี่ยวกับการเมืองการปกครองตั้งแต่สมัยโบราณจนถึงปัจจุบัน เป็นเหมือนหลักการเหตุผล เรียนรู้ทั้งจุดมุ่งหมายและวิถีทางของแต่ละปรัชญา โดยแสวงหาเหตุผลและนำผลมาปฏิรูปความคิดและการปฏิบัติทางการปกครอง ให้ได้รูปแบบที่ดีขึ้นจากตัวอย่างความบกพร่องของรัฐอื่นๆ วิชาปรัชญาการเมืองจึงเป็นรากฐานที่สำคัญของการศึกษารัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง แนวคิดของนักปรัชญาในอดีตที่เกี่ยวข้องกับการก่อกำเนิดรัฐ อำนาจอธิปไตย หลักการแบ่งแยกอำนาจ หรือแม้แต่สิทธิธรรมชาติ ก็ล้วนแต่เป็นแนวคิดที่ผู้ศึกษารัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองจะต้องเรียนรู้เป็นพื้นฐานก่อนที่จะไปศึกษาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

2. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองกับวิชารัฐศาสตร์ วิชารัฐศาสตร์เป็นสาขาวิชาที่ศึกษาเรื่องราวเกี่ยวข้องกับรัฐ การเมืองการปกครอง ระบบการเมือง กระบวนการและกิจกรรมทางการเมืองต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าในสังคม แต่รัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองมุ่งศึกษาถึงกฎระเบียบที่เกี่ยวกับการเมืองการปกครองเป็นหลัก โดยมีได้กล่าวถึง

ไปวิเคราะห์ถึงความเหมาะสมของข้อเท็จจริงทางการเมืองโดยปราศจากหลักการทางกฎหมาย เช่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

3. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองกับรัฐประศาสนศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เป็นวิชาที่มุ่งศึกษาถึงองค์การของภาครัฐ และระบบราชการ กระบวนการในการบริหารงานในระบบราชการ การนำนโยบายที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลไปปฏิบัติ มุ่งเน้นให้ผู้ศึกษาได้ทราบถึงกฎเกณฑ์ระเบียบตลอดจนเทคนิค วิธีการต่างๆ ในการบริหารงานราชการให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล การศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์จึงมุ่งเน้นเรื่องการบริหารงานของภาครัฐเป็นหลัก แต่อย่างไรก็ตาม การบริหารงานด้วยความรวดเร็วและบรรลุผลจะต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย กล่าวคือ ต้องเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายด้วย นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญอาจกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเพื่อเป็นแนวทางให้รัฐบาลได้นำไปปฏิบัติให้บังเกิดผล กฎหมายรัฐธรรมนูญจึงเปรียบเหมือนโครงร่างเพื่อให้ดำเนินการ ส่วนการบริหารรัฐกิจก็เป็นการดำเนินตามโครงร่างเหล่านั้นอย่างมีประสิทธิภาพและชอบด้วยกฎหมาย

4. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองกับประวัติศาสตร์ วิชาประวัติศาสตร์ เป็นวิชาที่ศึกษาเกี่ยวกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในอดีต หากผู้ที่ศึกษากฎหมายรัฐธรรมนูญได้ทราบถึงประวัติศาสตร์การเมืองการปกครอง ทราบถึงบรรยากาศทางการเมืองในช่วงที่มีการจัดทำรัฐธรรมนูญ ก็จะทำให้เข้าใจถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับได้ดียิ่งขึ้น เช่น เมื่อศึกษาประวัติศาสตร์ของไทยในช่วงที่เกิดเหตุการณ์รัฐประหารยึดอำนาจการปกครอง ก็จะทำให้ทราบว่า รัฐธรรมนูญที่จัดทำโดยคณะรัฐประหารมีบทบัญญัติส่งส่งเสริมแนวคิดอำนาจนิยมเบ็ดเสร็จ หรือเมื่อศึกษาประวัติศาสตร์การเมืองของประเทศไทย ช่วงก่อน พ.ศ. 2540 ก็พบว่าเกิดแนวคิดการปฏิรูปการเมืองครั้งสำคัญ ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงมีเจตนารมณ์ที่สอดคล้องกับหลักรัฐธรรมนูญนิยมอย่างชัดเจน เป็นต้น

5. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองกับวิชาสังคมวิทยา วิชาสังคมวิทยา เป็นวิชาที่มุ่งศึกษาถึงสังคมทั้งหมด โดยพิจารณาในแง่โครงสร้างการเปลี่ยนแปลงและการแข่งขัน หรือปัญหาต่างๆ ของสังคม วิชาสังคมวิทยาจึงช่วยให้ผู้ศึกษารัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองได้เห็นถึงสภาพปัญหาในความเป็นจริงของสังคม ซึ่งอาจเกิดผลที่แตกต่างไปจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ วิชาสังคมวิทยาจึงให้ความสำคัญแก่สังคมและมุ่งศึกษาสิ่งที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งขึ้นอยู่กับสถานการณ์ที่ไม่จำเป็นต้องมีรูปแบบที่แน่นอน อาจไม่เกี่ยวข้องกับกฎหมายหรืออยู่ในระดับที่กฎหมายไม่ครอบคลุม ดังนั้นการศึกษาวิชาสังคมวิทยาควบคู่ไปกับรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง จึงเป็นการเปิดทัศนคติของผู้ที่ศึกษารัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองให้กว้างขึ้น นอกจากนี้จะมุ่งศึกษาแต่เพียงกฎเกณฑ์อันเกี่ยวกับการปกครองประเทศแล้ว ยังต้องศึกษาถึงผลที่เกิดขึ้นจริงจากการบังคับใช้กฎเกณฑ์ดังกล่าวด้วย

กล่าวโดยสรุป การศึกษารัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมืองนั้น นอกจากเป็นการศึกษาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว ยังจำเป็นที่จะต้องศึกษาตั้งแต่รากฐาน

ทฤษฎีทางรัฐธรรมนูญ แนวคิดว่าด้วยรัฐ แนวคิดว่าด้วยอำนาจอธิปไตย รวมถึงหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ ความหมาย ประเภท ที่มา การแก้ไข และการยกเลิกรัฐธรรมนูญ การจะทำให้ผู้ที่ศึกษาเห็นภาพของรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองได้อย่างชัดเจนและเกิดความเข้าใจนั้น จำเป็นต้องศึกษาความรู้ในสาขาวิชาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น วิชาปรัชญาการเมือง วิชารัฐศาสตร์ วิชารัฐประศาสนศาสตร์ วิชาประวัติศาสตร์ และวิชาสังคมวิทยา เป็นต้น

สรุป

ในปัจจุบันนี้ประเทศต่างๆ ได้มีการนำรัฐธรรมนูญมาเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ แม้ว่าประเทศเหล่านั้นจะมีรูปแบบการปกครองลักษณะใดก็ตาม ซึ่งต่างจากอดีตที่รัฐธรรมนูญมักมีความหมายที่ใกล้ชิดกับแนวคิดประชาธิปไตย ดังนั้นจึงมีเพียงเฉพาะประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเท่านั้นที่ใช้รัฐธรรมนูญเป็นหลักในการปกครองประเทศ ซึ่งลักษณะเช่นนี้นับเป็นวิวัฒนาการอย่างหนึ่งของรัฐธรรมนูญ สำหรับสาเหตุที่ประเทศต่างๆ นำเอารัฐธรรมนูญมาใช้อย่างกว้างขวางขึ้น เป็นเพราะในปัจจุบันรัฐธรรมนูญเปรียบเหมือนสัญลักษณ์แห่งความเป็นรัฐที่สมบูรณ์ ที่ใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับรัฐอื่นในประชาคมโลก ซึ่งถือว่าเป็นบทบาทอีกอย่างหนึ่งของรัฐธรรมนูญ

กล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญมีความสำคัญในการปกครองประเทศมาก เพราะรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่กำหนดถึงอำนาจสูงสุดและการใช้อำนาจสูงสุดภายในรัฐนั้นๆ ว่าใครเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด การใช้อำนาจเหล่านั้นอยู่ในลักษณะใด มีความสัมพันธ์กับอำนาจอื่นๆ อย่างไร รวมถึงได้มีการกำหนดองค์การทางการเมืองที่จะมาใช้อำนาจเหล่านั้น อย่างไรก็ตามในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยจะมีการกำหนดให้อำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน ดังนั้นเนื้อหาของรัฐธรรมนูญในประเทศเหล่านั้นจึงได้กล่าวถึงสิทธิและหน้าที่ของประชาชน บทบาทของรัฐที่มีต่อประชาชน การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมถึงการให้หลักประกันการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชน

สำหรับในรัฐยุคใหม่ที่ให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จึงมักวางรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรที่มีการนำหลักรัฐธรรมนูญนิยมมาเป็นแนวทางในการจัดทำรัฐธรรมนูญ ซึ่งส่งผลให้รัฐธรรมนูญมีสาระเนื้อหาที่มีการจำกัดการใช้อำนาจรัฐและมีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ให้ถูกแทรกแซงจากรัฐ ในกรณีประเทศไทย ได้มีการนำหลักรัฐธรรมนูญนิยมมาใช้เป็นหลักในการร่างรัฐธรรมนูญหลายฉบับ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นต้น ทำให้ในห้วงเวลาที่มีการใช้รัฐธรรมนูญดังกล่าว ประชาชนสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้ตามขอบเขตของรัฐธรรมนูญ โดยมีได้ถูกจำกัดหรือถูกแทรกแซงจากอำนาจรัฐ

โดยทั่วไปแล้วรัฐธรรมนูญจะถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งกฎหมายรัฐธรรมนูญนอกจากจะประกอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว ยังครอบคลุมไปถึงกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกัสถาบันการเมืองและการใช้อำนาจรัฐ หรือหลักเกณฑ์ แนวคิด รวมถึงจารีตประเพณีที่เกี่ยวข้องกับ

การใช้อำนาจในการปกครองด้วย ดังนั้น การศึกษารัฐธรรมนูญจึงเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายรัฐธรรมนูญ และมีความสัมพันธ์กันในแง่ที่ว่าถ้าเราต้องการศึกษารัฐธรรมนูญให้ลึกซึ้งและเข้าใจอย่างทั่วถึงแล้ว ควรที่จะศึกษาในลักษณะการศึกษากฎหมายรัฐธรรมนูญด้วย

สำหรับการใช้รัฐธรรมนูญในสากลทั่วไป สามารถแบ่งประเภทของรัฐธรรมนูญออกได้เป็นหลายลักษณะ แต่ลักษณะที่นิยมมากที่สุดคือการแบ่งประเภทรัฐธรรมนูญออกเป็น รัฐธรรมนูญจารีตประเพณีและรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร โดยที่ประเทศส่วนใหญ่จะใช้รัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร ส่วนประเทศที่ใช้รัฐธรรมนูญที่เป็นจารีตประเพณี ที่ชัดเจนที่สุดคือสหราชอาณาจักร แต่อย่างไรก็ตามการแบ่งประเภทรัฐธรรมนูญในลักษณะนี้ก็ยังคงเป็นปัญหาในทางวิชาการอยู่บ้าง เพราะในประเทศที่ใช้รัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษรก็ยังคงมีลักษณะการใช้อำนาจในการปกครองบางลักษณะที่ไม่ได้บัญญัติไว้ในรูปของกฎหมายลายลักษณ์อักษร แต่ยังคงอยู่ในรูปแบบของประเพณีการปกครองและธรรมเนียมปฏิบัติต่างๆ การแบ่งประเภทของรัฐธรรมนูญในลักษณะนี้จึงเป็นการมองในภาพรวมของรัฐธรรมนูญในประเทศนั้นๆ และเพื่อประโยชน์ในการศึกษาเรียนรู้ต่อไป

แบบฝึกหัดท้ายบท

จงตอบคำถามต่อไปนี้

1. การศึกษารัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองมีความสัมพันธ์กับวิชาอื่นๆ ในลักษณะใดบ้าง
2. จงอธิบายถึงความหมายของรัฐธรรมนูญและกฎหมายรัฐธรรมนูญ พร้อมทั้งแสดงให้เห็นถึงข้อแตกต่างระหว่างรัฐธรรมนูญและกฎหมายรัฐธรรมนูญ
3. จงอธิบายถึงลักษณะของรัฐธรรมนูญ พร้อมทั้งอภิปรายถึงลักษณะที่ดีของรัฐธรรมนูญ
4. รัฐธรรมนูญมีความสำคัญสำหรับประเทศที่เกิดใหม่ ไม่ว่าจะเป็นการได้รับเอกราชใหม่ หรือมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองสู่ระบอบใหม่ เพราะเหตุใด
5. การแบ่งประเภทของรัฐธรรมนูญตามรูปของรัฐ สามารถแบ่งออกได้กี่ประเภท อะไรบ้าง และแต่ละประเภทมีลักษณะที่สำคัญอย่างไร
6. รัฐธรรมนูญประเภทลายลักษณ์อักษรมีลักษณะอย่างไร มีข้อดีและข้อเสีย อย่างไร
7. รัฐธรรมนูญจารีตประเพณีมีลักษณะอย่างไร และมีข้อแตกต่างจากรัฐธรรมนูญประเภทลายลักษณ์อักษร อย่างไร
8. หลักรัฐธรรมนูญนิยม หมายถึงอะไร มีหลักการที่สำคัญ อย่างไร
9. จงวิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างหลักรัฐธรรมนูญนิยมกับรัฐธรรมนูญของไทย

บทที่ 4

หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญ ถือเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ เป็นกฎหมายที่เป็นหลักที่ใช้ในการปกครองประเทศ ทั้งนี้กล่าวได้ว่าการปกครองแบบประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญ จัดเป็นองค์ประกอบหนึ่งของการปกครองแบบประชาธิปไตย อันเป็นการปกครองที่มุ่งในจุดหมายการปกครองเพื่อประชาชน โดยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนส่วนใหญ่ รัฐธรรมนูญยังอาจกล่าวได้ว่าเป็นหลักเกณฑ์ในการปกครองประเทศของทุกภาคส่วนในทางการเมืองหรือกล่าวโดยสรุปว่า “รัฐธรรมนูญ คือ กติกาหลักในการเมือง”

การเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐนั้น มีลักษณะที่มีวิวัฒนาการตามการพัฒนาของการเมืองการปกครองของรัฐ เดิมทีการใช้อำนาจภายในรัฐมักจะผูกพันกับตัวบุคคล แล้วค่อยๆคลี่คลายมาโดยมีการจัดระบบให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในรัฐ มีการนำแนวคิดเรื่องสิทธิ ความเสมอภาคของพลเมืองมาเป็นปัจจัยในการปกครองรัฐ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่ามีการมีรัฐธรรมนูญใช้ในปัจจุบันเป็นผลพวงมาจากการพัฒนาด้านการเมืองของรัฐ เพื่อก่อให้เกิดความเข้าใจในการศึกษารัฐธรรมนูญอย่างกว้างขวาง เราจึงต้องศึกษาถึงวิวัฒนาการของรัฐธรรมนูญ การจัดทำรัฐธรรมนูญ เนื้อหาหลักของรัฐธรรมนูญ ตลอดจนการแก้ไข เปลี่ยนแปลงและการยกเลิกรัฐธรรมนูญ

ในบทนี้จะกล่าวถึงวิวัฒนาการทั่วไปของรัฐธรรมนูญ อำนาจการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ ผู้มีอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญ เนื้อหาของรัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และการยกเลิกรัฐธรรมนูญ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

วิวัฒนาการทั่วไปของรัฐธรรมนูญ

ในการศึกษาถึงรัฐธรรมนูญคงหลีกเลี่ยงมิได้ที่จะศึกษาถึงลักษณะความเป็นมาของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้มีความเข้าใจถึงแนวคิดในการจัดทำรัฐธรรมนูญ วิวัฒนาการทั่วไปของรัฐธรรมนูญจะแบ่งออกเป็น 5 ยุค โดยใช้เหตุการณ์ที่สำคัญที่เกิดขึ้นกับรัฐธรรมนูญและส่งผลต่อแนวคิดและลักษณะของรัฐธรรมนูญในช่วงเวลานั้นๆ ดังต่อไปนี้

วิชญ์ เครื่องงาม (2530 : 107-111) บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2554 : 21-36) และณัฐกร วิทิตานนท์ (2557 : 79-85) ได้ให้คำอธิบายเกี่ยวกับพัฒนาการของรัฐธรรมนูญไว้ ซึ่งมีเนื้อหาและลักษณะดังนี้

ยุคแรก การกำหนดช่วงเวลายุคแรกๆของวิวัฒนาการทั่วไปของรัฐธรรมนูญ จะใช้ช่วงเวลาตั้งแต่มีการใช้อำนาจการปกครองในยุคโบราณ จนกระทั่งถึงปี ค.ศ. 1215 โดยทั่วไปใช้อำนาจการปกครองและกฎหมายเกี่ยวกับกฎเกณฑ์การปกครองรัฐมีลักษณะไม่คงที่ชัดเจน อาจมีการบัญญัติ

กฎหมายบ้าง เป็นจารีตประเพณีบ้าง เป็นไปตามอรรถาธิบายของผู้ปกครองบ้าง กฎหมายที่เกิดขึ้นก็ไม่มีลักษณะเป็นรัฐธรรมนูญแบบปัจจุบัน การบัญญัติกฎหมายขึ้นมาใช้ในรัฐมักเป็นไปเพื่อตอบสนองต่อการใช้อำนาจของผู้ปกครอง และอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้ปกครอง หากมีข้อกำหนดใดที่ทำให้ราษฎรมีความมั่นคงปลอดภัย ก็เป็นเรื่องที่ผู้ปกครองจะกระทำเอง ไม่ใช่เป็นเพราะมีกฎหมายไว้เพื่อจำกัดอำนาจของผู้ปกครองรัฐ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าในยุคนี้ไม่มีรัฐธรรมนูญดังความหมายในปัจจุบัน หรือถ้าจะมีลักษณะของรัฐธรรมนูญปรากฏอยู่บ้าง ก็ถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นราชาธิปไตย

ยุคที่สอง ในยุคนี้เริ่มตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1215 ซึ่งเป็นปีที่เริ่มประกาศใช้เอกสารมหากฎบัตร (Magna Carta) เป็นต้นมา จนถึง ปี ค.ศ. 1776 เป็นปีที่มีการประกาศอิสรภาพในสหรัฐอเมริกา ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้ได้เกิดเหตุการณ์หลายเหตุการณ์ในอังกฤษและนำไปสู่การทำให้มีการกำหนดกฎเกณฑ์ต่อการใช้อำนาจของกษัตริย์

ในประเทศอังกฤษ พระเจ้าจอห์นที่ 1 มีกรณีขัดแย้งกับฝรั่งเศสจนเกิดเป็นสงคราม พระองค์มีความจำเป็นที่จะต้องเก็บภาษีราษฎรเพิ่มเพื่อนำไปเป็นปัจจัยในการทำสงคราม แต่บรรดาเหล่าขุนนางอังกฤษไม่ยินยอม จึงรวมตัวกันเมื่อวันที่ 15 มิถุนายน ค.ศ. 1215 เพื่อเรียกร้องหลักประกันในสิทธิของตน โดยยื่นคำขาดให้พระเจ้าจอห์นยอมทำตามข้อเรียกร้องของพวกเขา โดยให้ลงพระปรมาภิไธยในเอกสารที่มีชื่อเรียกว่า Magna Carta โดยเอกสารนี้เรียกร้องให้กษัตริย์ต้องผูกมัดตนเองกับกฎหมายและให้หลักประกันสิทธิแก่ราษฎรทั้งหลายในการให้ความยินยอมต่อการเก็บภาษีเพิ่มขึ้นจากเดิม อีกทั้งยังให้ราษฎรมีสิทธิที่จะต่อต้านการตัดสินใจที่ไม่เป็นธรรมของฝ่ายกษัตริย์ได้ เอกสารมหากฎบัตร กำหนดถึงการจำกัดอำนาจของกษัตริย์บางประการ มีบทกำหนดคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ราษฎร โดยมีสาระสำคัญโดยสรุป คือ

1. พระเจ้าแผ่นดินจะเรียกเก็บภาษี หรือขอให้ราษฎรให้ความช่วยเหลือไม่ได้ นอกจากจะได้รับความยินยอมจากที่ประชุมหัวหน้าราษฎร
2. การงดใช้กฎหมาย หรือการยกเว้นไม่ใช้กฎหมายบังคับแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งจะกระทำไม่ได้
3. บุคคลใดๆ จะถูกจับกุมคุมขัง หน่วงเหนี่ยว หรือขับไล่เนรเทศไม่ได้ นอกจากการนั้นเป็นไปโดยคำพิพากษาที่ชอบ และตามกฎหมายของบ้านเมือง

นอกจากเหตุการณ์เกิดขึ้นของเอกสารมหากฎบัตรแล้ว ในปี พ.ศ. 1726 มีการตรากฎหมายอังกฤษในการร้องขอความคุ้มครองจากกษัตริย์เพิ่มเติม ในกฎหมายที่ชื่อว่า Petition of Right พระราชบัญญัติฉบับนี้ย้ำถึงหลักที่ว่าสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะต้องได้รับความคุ้มครองตามบทบัญญัติของกฎหมายของรัฐสภา สำหรับสาระสำคัญของ Petition of Right มีดังนี้

1. บุคคลไม่พึงถูกบังคับให้ให้สิ่งของ ใ้กู้ บังคับใ้กู้หรือเสียภาษี โดยมีได้รับความยินยอมจากราษฎร ตามที่กฎหมายของรัฐสภาบัญญัติไว้

2. บุคคลที่เป็นอิสระไม่พึงถูกพิพากษาประหารชีวิต หรือตัดอวัยวะ หรือจำคุก หรือคุมขัง ก่อนฟังคำพิพากษาหลักฐาน อันเป็นการขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายของประเทศ

3. เอกชนจะต้องไม่ถูกบังคับให้รับทหารเข้าอยู่อาศัยในบ้านของตน 4) กษัตริย์ไม่พึงออก คำสั่งให้พิจารณาโทษพลเรือนตามกฎหมายการศึกษาที่ตั้งขึ้นที่ทหารกระทำในเวลาสงคราม

สำหรับเหตุการณ์สำคัญอีกเหตุการณ์หนึ่ง เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1685 เป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเมื่อ พระเจ้าเจมส์ที่ 2 (James II) ขึ้นครองราชย์ในปี ค.ศ. 1685 ซึ่งพระองค์ทรงนับถือในศาสนาคริสต์ นิกายโรมันคาทอลิก และมีพระราชประสงค์ที่จะเผยแพร่คำสอนของศาสนาคริสต์นิกายโรมันคาทอลิก ให้กว้างขวางขึ้น แต่ก็ได้รับการต่อต้านจากเหล่าขุนนางและคนอังกฤษจำนวนมากที่หันมาอยู่ในนิกาย ใหม่คือนิกายแองกลิคัน ฝ่ายขุนนางจึงรวมตัวกันทูลเชิญเจ้าชายวิลเลียมแห่งออเรนจ์ (William of Orange) จากฮอลแลนด์ ซึ่งสมรสกับเจ้าหญิงแมรี พระราชธิดาของพระเจ้าเจมส์ที่ 2 ให้ขึ้นมา ปกครองอังกฤษแทนพระเจ้าเจมส์ที่ 2 ซึ่งในเวลาต่อมาพระเจ้าเจมส์ที่ 2 ก็ยินยอมทำตามที่ฝ่ายขุน นางเรียกร้อง ทั้งนี้ก็เพื่อไม่ต้องการให้เกิดความขัดแย้งถึงต้องสู้รบกัน ก่อนที่พระเจ้าวิลเลียมจะขึ้น ครองราชย์ พระองค์ได้ทรงลงพระนามในเอกสาร The Bill of Right (ไตรรงค์ สุวรรณคีรี, 2558 : 37)

The Bill of Right เป็นกฎหมายที่วางกฎเกณฑ์ที่เป็นหลักในการกำหนดความสัมพันธ์ ระหว่างฝ่ายกษัตริย์กับรัฐสภาอังกฤษ ซึ่งมีผลใช้บังคับอยู่จนถึงปัจจุบัน โดยมีรายละเอียดที่สำคัญ ดังนี้

1. การที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจใดใช้กฎหมายก็ดี หรือใช้กฎหมายก็ดี โดยมิได้รับความยินยอมจากรัฐสภา เป็นการกระทำไม่ชอบด้วยกฎหมาย

2. การที่พระมหากษัตริย์ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายก็ดี หรือการนำกฎหมายที่ยกเลิกแล้วมาใช้ ก็ดี เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

3. คำสั่งตั้งศาลพิจารณาเกี่ยวกับศาสนา ตลอดจนคำสั่งและการจัดตั้งศาลให้มีลักษณะ ทำนองเดียวกัน เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

4. การที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจเรียกเก็บเงินสำหรับค่าใช้จ่ายในกิจการของ พระองค์ โดยมิได้รับความยินยอมจากรัฐสภาที่ดี เรียกเก็บเงินเกินระยะเวลาที่รัฐสภานุมัติก็ดี หรือ เรียกเก็บเงินโดยวิธีอื่นนอกจากที่ได้รับอนุมัติ หรือจะได้รับอนุมัติจากรัฐสภาที่ดี เป็นการกระทำที่ไม่ ชอบด้วยกฎหมาย

5. ประชาชนมีสิทธิที่จะร้องทุกข์ต่อพระมหากษัตริย์ได้ การจำกัดเสรีภาพเช่นว่านี้ก็ดี และ การดำเนินคดีฐานร้องทุกข์ก็ดี เป็นการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมาย

6. การจัดให้มีกองทัพประจำการในราชอาณาจักรในยามสงบ โดยมิได้รับความยินยอมจาก รัฐสภา เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย

7. บุคคลซึ่งนับถือศาสนานิกายโปรเตสแตนต์ พึงมีอาวุธสำหรับป้องกันตนตามที่กฎหมาย บัญญัติ

8. การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพึงให้เป็นการกระทำด้วยความสมัครใจ
9. เสรีภาพในการพูดและอภิปราย หรือการดำเนินการใดๆ ในรัฐสภานั้น ไม่พึงนำไปฟ้องร้องเป็นคดีในศาลใดศาลหนึ่ง
10. การเรียกประกันตัวจำเลยมากไปก็ดี การกำหนดค่าปรับมากเกินไปก็ดี หรือการลงโทษอย่างทารุณโหดร้ายและผิดธรรมดาที่ดี เป็นสิ่งที่ไม่พึงกระทำ
11. ผู้ที่เป็นลูกขุนต้องลงทะเลเบียน และประกาศเป็นทางการโดยถูกต้อง และในคดีความผิดฐานกบฏ ผู้ที่จะเป็นลูกขุนต้องเป็นผู้ที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน
12. การปรับและริบทรัพย์สินบุคคลก่อนมีคำพิพากษา เป็นการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมายและเป็นโมฆะ

13. รัฐสภาพึงจัดให้มีการประชุมเนื่องๆ เพื่อแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้ดีขึ้นอยู่เสมอ

จากเหตุการณ์ทั้ง 3 เหตุการณ์ข้างต้น ทำให้เกิดข้อกำหนดในรูปของกฎหมายที่มีผลต่อการจำกัดพระราชอำนาจของกษัตริย์ อำนาจในการปกครองของกษัตริย์ถูกควบคุมโดยรัฐสภา และประชาชนได้รับการคุ้มครองและมีหลักประกันทางสิทธิและเสรีภาพมากขึ้น ดังนั้นเหตุการณ์ในช่วงยุคที่สองดังกล่าวนี้ ขอบเขตของรัฐธรรมนูญได้มีความหมายที่ชัดเจนและมีความเป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยเฉพาะการเกิดขึ้นของเอกสารมหากฎบัตรนั้นได้รับการยกย่องว่าเป็นการเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญฉบับแรกของโลก กล่าวโดยสรุปแล้วในยุคที่สองนี้ถือว่าได้มีรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นแล้ว และเป็นกฎหมายที่เกิดขึ้นมาเพื่อจำกัดอำนาจของกษัตริย์หรือผู้ปกครองประเทศ

ยุคที่สาม เริ่มนับช่วงตั้งแต่มีการประกาศอิสรภาพในประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม ค.ศ. 1776 จนถึงช่วงสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 ในปี ค.ศ. 1945 ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้ ได้มีเหตุการณ์สำคัญเกิดขึ้นหลายเหตุการณ์ที่ส่งผลต่อความเป็นรัฐธรรมนูญในโลกนี้ และได้ทำให้ขอบเขตความหมายของรัฐธรรมนูญเปลี่ยนแปลงไปจากยุคที่สอง กล่าวคือ รัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นในรัฐต่างๆ มิได้หมายถึงแค่การจำกัดอำนาจของผู้ปกครองประเทศเท่านั้น แต่ยังถือว่ารัฐธรรมนูญ จัดทำขึ้นมาได้ด้วยความร่วมมือของราษฎร และจำต้องว่าด้วยการจัดระเบียบการปกครองประเทศอย่างเป็นสัดส่วน มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย และมีบทคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งถือเป็นต้นแบบของรัฐธรรมนูญในปัจจุบัน

จากการประกาศอิสรภาพในสหรัฐอเมริกา ปี ค.ศ. 1776 นำมาสู่การจัดทำรัฐธรรมนูญใน ค.ศ. 1787 ซึ่งถือว่ารัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรเริ่มเกิดขึ้นครั้งแรกในโลก รัฐธรรมนูญดังกล่าวได้มีการวางกฎเกณฑ์การปกครองประเทศ และกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองต่างๆ อย่างเป็นระเบียบ โดยมีการแยกองค์กรปกครองประเทศออกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ซึ่งรู้จักกันในนามหลักการแบ่งแยกอำนาจ มีการบัญญัติให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด ยอมรับอำนาจสูงสุดของประชาชนสหรัฐอเมริกา และมีบทคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังที่ปรากฏในปฏิญญาคำประกาศอิสรภาพอเมริกา ซึ่งมีข้อความตอนหนึ่งว่า “ผู้ปกครองหรือรัฐบาลจะ

จัดตั้งขึ้นได้ในหมู่ราษฎรก็โดยอาศัยอำนาจอันชอบธรรม ซึ่งมาจากความเห็นชอบของราษฎรผู้ถูกปกครอง”

การบัญญัติรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาได้มีการนำแนวคิดเกี่ยวกับทฤษฎีประชาธิปไตยเสรีนิยมของนักปรัชญาทางกฎหมายและการเมือง ซึ่งค่อนข้างเป็นนามธรรมมาบัญญัติไว้อย่างเป็นรูปธรรม ว่าจะจะเป็นหลักนิติรัฐ การแบ่งแยกอำนาจ หลักอำนาจอิปไตย หลักสัญญาประชาคม เป็นต้น เดิมทีแนวคิดจากนักปรัชญาเหล่านี้ เช่น มอนเตสกีเออ จอห์น ล็อก และ รูซโซ เป็นต้น ได้เผยแพร่แนวคิดเสรีประชาธิปไตยดังกล่าวอย่างแพร่หลายและเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในยุโรป เพียงแต่ยังมีได้นำมาใช้ในเชิงปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม เมื่อแนวคิดเหล่านี้ได้นำมาสู่การปฏิบัติที่เป็นจริงได้

การจัดทำรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกานี้เป็นต้นแบบให้ประเทศต่างๆ โดยเฉพาะในยุโรปได้เอาเป็นแบบอย่าง การปฏิวัติใหญ่ในฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 นำไปสู่การล้มล้างอำนาจการปกครองแบบเดิม และได้มีการนำรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสมาใช้ในการปกครองเมื่อ ค.ศ. 1791 มีการจัดทำรัฐธรรมนูญสวิตเซอร์แลนด์ ค.ศ. 1919 ในช่วงเวลาที่เกิดการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ มีสาระสำคัญร่วมกันคือ รัฐทั้งหลายในยุโรปได้ถูกทำลายด้วยแนวคิดการใช้อำนาจการปกครองแบบใหม่ที่ถือเอาอำนาจของประชาชนเป็นสำคัญ เกิดการพังทลายของรูปแบบการใช้อำนาจการปกครองแบบเดิมคือระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เกิดการเข้าแทนที่ของระบอบการปกครองใหม่ คือ ระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นเมื่อมีการนำรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยมาใช้ในรัฐนั้น การนำเอารัฐธรรมนูญมาใช้จึงมีบทบัญญัติที่เน้นแนวคิดปรัชญาประชาธิปไตยเป็นสำคัญ ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญในช่วงเวลานั้นจึงถูกนำมาใช้ในความหมายเดียวกับคำว่าประชาธิปไตย จะต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแบ่งแยกการใช้อำนาจและการประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และใช้มาตรฐานนี้ที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแบ่งแยกการใช้อำนาจและการประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และใช้มาตรฐานนี้เป็นเครื่องวัดว่าประเทศใดมีรัฐธรรมนูญหรือไม่

ในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 จะเกิดขึ้น ได้มีเหตุการณ์ที่มีการต่อสู้ทางความคิดในเรื่องสิทธิทางการเมืองเกิดขึ้นในยุโรป กล่าวคือ เป็นการต่อสู้ระหว่างฝ่ายนิยมลัทธิประชาธิปไตยและฝ่ายนิยมลัทธิเผด็จการในรูปแบบต่างๆ เช่น ฟาสซิสต์ นาซี และคอมมิวนิสต์ ฝ่ายนิยมลัทธิประชาธิปไตยมีท่าทีว่าจะได้เปรียบฝ่ายนิยมลัทธิเผด็จการ เพราะในระยะเวลาดังกล่าวรัฐที่เคยเป็นเมืองขึ้นหรืออยู่ในอารักขาของรัฐอื่น พยายามดิ้นรนจะยกตัวเองให้เป็นประเทศอิสระ รัฐใหม่ที่มีราษฎรต่างเชื้อชาติ สัญชาติ หรือศาสนาหันมา ก็พยายามดิ้นรนจะแยกตัวออกเป็นรัฐอิสระหลายรัฐ ซึ่งความพยายามดังกล่าวจะสำเร็จได้ก็โดยวิถีทางประชาธิปไตยเท่านั้น ระบอบประชาธิปไตยจึงเป็นสิ่งใฝ่หากันอย่างหนักในขณะนั้น แม้ว่าอาจจะจะเป็นประชาธิปไตยเพียงในนามหรือเพียงเพื่อช่วงชิงอำนาจจากคนหมู่นิ่งไปสู่คนอีกหมู่นิ่งก็ตาม แต่การจะทำได้สำเร็จก็ต่อเมื่อได้รับความสนับสนุนจากมหาชน ซึ่งจำเป็นต้องอ้างคำว่าประชาธิปไตยขึ้นบังหน้าอยู่นั่นเอง รัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นในช่วงนี้จึงจะต้องมีหลักการแบ่งแยกอำนาจและมีบทบัญญัติประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน ได้ถูกนำมาใช้ในความหมายเดียวกับประชาธิปไตย

โดยภาพรวมในยุคนี้ตั้งแต่การประกาศอิสรภาพในสหรัฐอเมริกา จนถึงสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศต่างๆ ได้มีการนำเอารัฐธรรมนูญมาใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศ และเนื้อหาของรัฐธรรมนูญมีเนื้อหาที่เป็นประชาธิปไตย เพราะฉะนั้นรัฐธรรมนูญกับประชาธิปไตยจึงเป็นสิ่งที่แยกออกจากกันไม่ได้

ยุคที่สี่ เริ่มตั้งแต่สมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลงจนถึงปัจจุบัน ในช่วงสมัยนี้ได้มีเหตุการณ์ที่สำคัญๆ ทางการเมืองเกิดขึ้นในโลกมากมาย จนทำให้ขอบเขตความหมายของรัฐธรรมนูญเปลี่ยนแปลงไป เช่น เกิดองค์การสหประชาชาติ (UN) ขึ้นมา บรรยากาศช่วงสงครามเย็นส่งผลให้มีหลายรัฐแตกออกเป็นฟากฝั่งตามขั้วอุดมการณ์ เช่น เยอรมนีตะวันตกกับเยอรมนีตะวันออก เวียดนามเหนือกับเวียดนามใต้ เกาหลีเหนือกับเกาหลีใต้ นอกจากนี้บรรดารัฐทั้งหลายที่เคยเป็นอาณานิคมของมหาอำนาจต่างก็ได้รับเอกราชกันถ้วนหน้า เช่น อินเดีย ลาว เวียดนาม กัมพูชา มาเลเซีย สิงคโปร์ พม่า เป็นต้น อีกทั้งประเทศที่มีการปกครองแบบเผด็จการสังคมนิยมหรือคอมมิวนิสต์ ก็สามารถเข้ามาร่วมกิจกรรมระหว่างประเทศได้ โดยมีบทบาทสำคัญร่วมกับประเทศที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตยอื่นๆ อีกด้วย

ในที่สุดจึงเป็นที่ยอมรับว่าแท้ที่จริงแล้ว รัฐธรรมนูญเป็นเพียงคำกลางๆ สำหรับใช้เรียกกฎหมายสูงสุด ซึ่งเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ในการปกครองประเทศโดยตรง ประเทศที่มีการปกครองในรูปแบบใดก็สามารถมีรัฐธรรมนูญของตัวเองได้ ความหมายของรัฐธรรมนูญในช่วงสมัยนี้จึงมีความหมายแปรเปลี่ยนไป เพราะรัฐธรรมนูญเริ่มกลายเป็นเอกสารกำหนดอุดมการณ์ทางการเมืองของรัฐ ตลอดจนเป็นสัญลักษณ์ของความเป็นรัฐเอกราชมากกว่าความเป็นประชาธิปไตย เช่นในยุคก่อนหลายประเทศอาศัยรัฐธรรมนูญเป็นข้ออ้างในการเข้าสมาคมกับรัฐอื่นๆ ประเทศใหม่หลายๆ ประเทศจะต้องรีบจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นประกาศใช้อย่างรวดเร็ว เพื่อให้องค์การสหประชาชาติยอมรับเข้าเป็นสมาชิก หรือการที่บางประเทศรีบร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อเอาใจประเทศเจ้าของเมืองขึ้นหรือประเทศซึ่งอารักขาตนอยู่ เพื่อใช้เป็นข้อต่อรองในการขอเอกราชหรือให้ได้มาซึ่งสถานะอิสระในสังคมนระหว่างประเทศ เป็นต้น

ยุคที่ห้า กระแสของรัฐธรรมนูญในเวลานี้และยุคต่อไป คือ การพยายามจัดทำรัฐธรรมนูญระดับนานาชาติ เริ่มที่ยุโรปซึ่งพัฒนาประชาคมยุโรปขึ้นมาหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ตามสนธิสัญญากรุงโรม และได้พัฒนาขึ้นมาเป็นลำดับจนเปลี่ยนเป็นสหภาพยุโรปในปี ค.ศ. 1990 ต่อมาในปี ค.ศ. 2000 สหภาพยุโรปได้จัดทำรัฐธรรมนูญยุโรป หรือ European Constitution เมื่อร่างสำเร็จเสร็จสิ้นหลายประเทศได้ให้ความเห็นชอบ แต่เห็นชอบโดยรัฐสภา มีเพียงสองประเทศที่นำไปให้ประชาชนลงมติ คือ ฝรั่งเศสและ เนเธอร์แลนด์ ผลปรากฏว่าประชาชนฝรั่งเศสไม่พอใจประธานาธิบดีจึงลงมติไม่เห็นชอบกับรัฐธรรมนูญยุโรป กระบวนซึ่งกำหนดประกาศใช้รัฐธรรมนูญยุโรปปี ค.ศ. 2007 ต้องเลื่อนไปไม่มีกำหนด

แม้รัฐธรรมนูญสหภาพยุโรปในความเป็นจริงจะเป็นเพียงสนธิสัญญา แต่หากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ถูกรับรองจากประเทศต่างๆ จริงแล้ว กระแสรัฐธรรมนูญก็จะเพิ่มวัตถุประสงค์ขึ้นอีกประการหนึ่ง คือ รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการรวมตัวกันของประเทศในระดับภูมิภาค

กล่าวโดยสรุป พัฒนาการของรัฐธรรมนูญจึงแบ่งเป็น 5 ยุค คือ

ยุคที่ 1 ต้องการใช้กฎหมายลายลักษณ์อักษรธรรมดาจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง

ยุคที่ 2 เป็นยุคที่ใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรที่เป็นกฎหมายสูงสุดจำกัดอำนาจการปกครองของผู้ปกครอง และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชนตลอดจนสถาปนาประชาธิปไตยขึ้นในการปกครอง

ยุคที่ 3 ต้องการสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม โดยคุ้มครองคนที่อ่อนแอกว่า

ยุคที่ 4 ต้องการสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้เกิดขึ้นในระบบการเมือง

ยุคที่ 5 การจัดทำรัฐธรรมนูญนานาชาติ

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญในสมัยนี้จะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแบ่งแยกการใช้อำนาจอัติปไตยอย่างเคร่งครัดหรือไม่เคร่งครัดอย่างไรสุดแล้วแต่ความต้องการของแต่ละประเทศ ส่วนเรื่องการประกันสิทธิเสรีภาพจะบัญญัติเอาไว้อย่างไรหรือไม่ก็ได้ ถ้าบัญญัติไว้ก็ดีแต่ถึงไม่บัญญัติไว้ก็ไม่ถือว่าเสียหายอะไรในเชิงความหมาย รัฐธรรมนูญจึงมีความหมายเป็นคำกลางๆ และยอมรับกันทั่วไปว่า แม้ในประเทศเผด็จการรูปแบบใดๆ ก็ตาม ก็ถือว่ามีรัฐธรรมนูญได้เพื่อใช้กำหนดกฎเกณฑ์การปกครองประเทศ

อำนาจการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ

อำนาจการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ หมายถึง อำนาจทางการเมืองของคณะบุคคลหรือบุคคลที่อยู่ในฐานะบันดาลให้มีรัฐธรรมนูญขึ้นได้สำเร็จ โดยนัยนี้ผู้มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญจึงหมายถึงรัฐสภา ปัตย์ หรือผู้อยู่ในฐานะอย่างรัฐสภา ปัตย์ แต่เดิมมาถือว่าพระเจ้าเป็นเจ้าเท่านั้นที่จะบันดาลให้มีรัฐธรรมนูญได้ เพราะรัฐธรรมนูญก็คือโครงการสวรรค์ คตินิยมเช่นนี้สืบเนื่องมาจากลัทธิเทวสิทธิราชย์ ซึ่งมีสาระสำคัญว่าพระเจ้าทรงเลือกกษัตริย์ให้เป็นผู้นำประเทศ และทรงวางกฎเกณฑ์การปกครองไว้ให้อำนาจทั้งปวงของกษัตริย์ ย่อมหลงไหลจากองค์พระเจ้าเป็นที่เชื่อถืออยู่ในทวีปยุโรปสมัยกลาง ต่อมาคตินิยมแบบลัทธิเทวสิทธิราชย์เสื่อมลง เกิดมีแนวคิดใหม่ๆ เกี่ยวกับผู้มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญในลักษณะที่มนุษย์ธรรมดาเป็นผู้สร้างขึ้น ซึ่งอาจจำแนกการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ ได้ดังนี้

กาญจนารัตน์ ลีวีโรจน์ (2544 : 3-7) เซาวนะ ไตรมาส (2546 : 6-7) และ ญัฐกร วิทิตานนท์ (2557 : 94-99) ได้อธิบายถึงที่มาของรัฐธรรมนูญอันเกิดจากอำนาจการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีเนื้อหาและลักษณะดังนี้

1. ประมุขของรัฐในฐานะผู้มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ ประมุขของรัฐในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อาจเป็นผู้จัดทำให้มีรัฐธรรมนูญขึ้นเองได้ ตามพระราชประสงค์เมื่อพระองค์

ทรงเล็งเห็นว่า ถึงเวลาแล้วที่ประชาชนควรจะมีสิทธิมีเสียงในการบริหารประเทศ ในกรณีเช่นนี้ประมุขของรัฐจะสละอำนาจบางส่วนของพระองค์ ให้แก่คณะบุคคลหรือประชาชนโดยทั่วไป แต่ยังคงสงวนพระราชอำนาจบางประการไว้ รัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นโดยอำนาจของประมุขของรัฐเช่นนี้ ยังไม่อาจถือได้ว่ามีลักษณะเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง แต่ต้องถือว่าเป็นก้าวสำคัญที่จะผันแปรไปสู่ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยในเวลาต่อไป

การที่ประมุขของรัฐจัดให้มีรัฐธรรมนูญขึ้นเองย่อมเกิดมีผล 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก เพื่อช่วยให้ประเทศรอดพ้นจากการปฏิวัติ เพราะประมุขของรัฐได้รับจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นก่อนที่จะมีการเรียกร้องหรือบีบบังคับ

ประการที่สอง เพื่อเสริมสร้างบารมีของกษัตริย์ตลอดจนเป็นวิธีทำให้พสกนิกรเคารพยำเกรงกษัตริย์ยิ่งขึ้น เพราะสำนักในพระกรุณาธิคุณที่ทรงสละพระราชอำนาจบางส่วนแก่พสกนิกรของพระองค์

2. ผู้ก่อการปฏิวัติหรือคณะรัฐประหารในฐานะผู้มีอำนาจจัดทำให้มีรัฐธรรมนูญ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองดังที่เรียกว่าการปฏิวัติ หรือเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลโดยใช้อำนาจบังคับ ที่เรียกว่าการรัฐประหาร ผู้ก่อการปฏิวัติหรือรัฐประหารได้สำเร็จย่อมอยู่ในฐานะรัฐอธิปไตย ซึ่งมีอำนาจทางกฎหมายการปกครองประเทศได้ตามที่ตนต้องการ บุคคลประเภทนี้จึงจัดได้ว่าเป็นผู้มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ

3. ราษฎรในฐานะผู้มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ ในกรณีราษฎรร่วมกันก่อการปฏิวัติและเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองได้สำเร็จ ราษฎรทั้งปวงย่อมได้ชื่อว่ามีอำนาจยิ่งใหญ่ในรัฐในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตย ซึ่งตนช่วงชิงมาได้ แม้หัวหน้าคณะปฏิวัติก็ต้องอยู่ใต้ความประสงค์ของประชาชน จะทำการใดตามความพอใจของตนเอง ดังกรณีข้างต้นหาได้ไม่

4. ประมุขของรัฐ คณะปฏิวัติหรือราษฎรในฐานะผู้มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญร่วมกัน ในบางกรณีเมื่อราษฎรหรือผู้ก่อการปฏิวัติหรือรัฐประหาร ได้ยึดอำนาจจากประมุขของรัฐเป็นผลสำเร็จ ราษฎรผู้ก่อการปฏิวัติหรือรัฐประหารอาจตกลงประนีประนอมกับประมุขของรัฐ ด้วยการยินยอมให้ประมุขของรัฐอยู่ในอำนาจสืบไปภายในเงื่อนไขบางประการ รัฐธรรมนูญในกรณีเช่นนี้ถือว่าเกิดขึ้นโดยประมุขของรัฐและราษฎรเป็นผู้ร่วมใจกันจัดให้มีขึ้น

ในประเทศไทยนั้น ถือเป็นประเพณีการเมืองตลอดมา ไม่ว่าจะมีการปฏิวัติหรือรัฐประหารเกิดขึ้นครั้งใด การตรารัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับใหม่จะต้องถือว่าเป็นความตกลงร่วมกันระหว่างประมุขของรัฐกับคณะผู้ก่อการปฏิวัติหรือรัฐประหารเสมอ ที่เป็นเช่นนี้น่าจะมีเหตุผล 3 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก คณะผู้ก่อการปฏิวัติหรือรัฐประหาร ต้องการอาศัยพระราชอำนาจทางสังคมของพระมหากษัตริย์ เพื่อที่จะให้ประชาชนรู้สึกและเข้าใจว่าพระมหากษัตริย์ทรงยินยอมด้วยตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้แล้ว

ประการที่สอง คณะผู้ก่อการปฏิวัติหรือรัฐประหาร ต้องการอาศัยพระราชอำนาจทางสังคมและการเมืองของพระมหากษัตริย์ เพื่อให้ให้นานาประเทศรับรองรัฐบาลใหม่

ประการที่สาม คณะผู้ก่อการปฏิวัติหรือรัฐประหาร ต้องการให้เห็นความสำคัญของสถาบันประมุขเดิมว่าไม่มีการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด หากมีการปฏิวัติแล้วออกรัฐธรรมนูญไปโดยที่สถาบันประมุขเดิมยังคงอยู่แต่ไม่ได้รู้เห็นด้วย รัฐธรรมนูญจะมีความสำคัญต่ำ ไม่เหมือนการอ้างพระบรมราชโองการในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ที่จะทำให้นิติบัญญัติเป็นที่ยอมรับในวงกว้าง

5. ผู้มีอำนาจภายนอก รัฐในฐานะผู้มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ เมื่อรัฐเจ้าอาณานิคมจะให้เอกราชกลับคืนแก่รัฐใต้อาณานิคม รัฐเจ้าอาณานิคมมักตกลงเป็นเงื่อนไขก่อนเสมอว่า รัฐใต้อาณานิคมจะต้องจัดทำรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐเจ้าอาณานิคมรับรองแล้ว ในกรณีเช่นนี้อาจถือได้ว่ารัฐเจ้าอาณานิคมอยู่ในฐานะผู้มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญได้ด้วยอีกกรณีหนึ่ง

ผลเสียของรัฐธรรมนูญซึ่งเกิดขึ้นโดยผู้มีอำนาจจากองค์กรภายนอกเป็นผู้จัดให้มีเช่นนี้ อาจก่อให้เกิดผลเสียบางประการ กล่าวคือ

ประการแรก ทำให้ประชาชนขาดความภาคภูมิใจรัฐธรรมนูญของตน ซึ่งเป็นเหตุผลในทางจิตวิทยาการเมือง

ประการที่สอง การที่องค์กรภายนอกเข้ามาจัดให้มีรัฐธรรมนูญขึ้น อาจจะเป็นการฝ่าฝืนความประสงค์และเจตนารมณ์ของประชาชนในประเทศนั้นๆ เช่น รัฐธรรมนูญอาจจะมีบทบัญญัติบางอย่างที่ไม่สอดคล้องกับลักษณะนิสัย สภาพภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์และความเป็นอยู่ของประชาชน

กล่าวโดยสรุป รัฐธรรมนูญเกิดขึ้นจากอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญหรืออำนาจให้รัฐธรรมนูญ ซึ่งหมายถึง อำนาจของบุคคลหรือคณะบุคคลที่อยู่ในฐานะตัดสินใจในเรื่องความเป็นอยู่ทางการเมืองของตนเอง กล่าวคือ ผู้ใดมีอำนาจอันสูงสุดและแท้จริงในรัฐขณะใดขณะหนึ่ง ผู้นั้นก็จะมีอำนาจที่จะให้รัฐธรรมนูญได้ เช่น

1. พระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์โดยการพระราชทานรัฐธรรมนูญ
2. คณะปฏิวัติหรือคณะรัฐประหารโดยการทำปฏิวัติหรือรัฐประหาร
3. สถานิติบัญญัติในระบอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนจัดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ
4. ประชาชนทำการตกลงร่วมกันโดยการเรียกร้องให้มีรัฐธรรมนูญรวมถึงการร่างรัฐธรรมนูญโดยประชาชน

ผู้มีอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญนอกจากจะเกิดขึ้นจากผู้มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังสามารถเกิดจากผู้มีอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญด้วย ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้เป็นรัฐอธิปัตย์ หรือเกิดจากผู้มีอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับใดฉบับหนึ่ง ซึ่งพอจะแบ่งแยกประเภทของผู้มีอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญได้ดังต่อไปนี้

สมยศ เชื้อไทย (2535 : 81-84) ธีรยุทธ วิทิตานนท์ (2557 : 100-102) และ ชาญชัย แสงศักดิ์ (2560ข : 73-75) ได้กล่าวถึงผู้มีอำนาจหน้าที่ซึ่งได้รับการมอบหมายจากผู้เป็นรัฐอธิปัตย์ ในการจัดรัฐธรรมนูญ มีสาระและลักษณะสรุปได้ดังนี้

1. โดยบุคคลคนเดียว ในกรณีบุคคลคนเดียวจัดทำรัฐธรรมนูญ มักเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหรือรัฐประหาร และผู้ทำการปฏิบัติหรือรัฐประหารได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญเตรียมไว้ก่อนแล้ว ร่างรัฐธรรมนูญประเภทนี้มักมีข้อความสั้นๆ และมุ่งหมายจะให้ป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราว

2. โดยคณะบุคคล หรือคณะกรรมการ ลักษณะที่คณะบุคคลจัดทำรัฐธรรมนูญ ได้แก่ กรณีที่มีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นกร่างและพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการอาจมีจำนวน 10 คน ถึง 20 คน โดยคัดเลือกจากผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่างๆ ประเทศที่เพิ่งเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองหรือเพิ่งได้รับเอกราชใหม่ๆ มักจัดทำรัฐธรรมนูญในลักษณะนี้

3. โดยสภานิติบัญญัติ ในกรณีที่สภานิติบัญญัติ เป็นผู้มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญนั้น มักเป็นกรณีที่ต้องการกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ เพื่อยกเลิกรัฐธรรมนูญเก่าทั้งฉบับ การให้สภานิติบัญญัติซึ่งเป็นสภาที่ใช้อำนาจในการดำเนินการทางกฎหมายอยู่แล้ว เป็นผู้จัดทำเสียเอง ย่อมเป็นการประหยัดค่าใช้จ่าย แต่ผลเสียก็คือ อาจทำงานได้ล่าช้าเพราะต้องปฏิบัติหน้าที่นิติบัญญัติในเวลาเดียวกัน และสมาชิกสภาอาจขาดความรู้ความชำนาญในการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งต้องอาศัยความรู้ทางทฤษฎีกฎหมายรัฐธรรมนูญอยู่ไม่น้อย อนึ่ง สภานิติบัญญัติจะมีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญได้ก็ต่อเมื่อรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญ ดังนั้นอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญประเภทนี้จึงเป็นอำนาจที่อยู่ภายในขอบเขตของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

4. โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญของประเทศประชาธิปไตย หมายถึง สภาที่ประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรทั่วทั้งประเทศได้ออกเสียงเลือกตั้งเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใช้โดยเฉพาะ และโดยปกติสภานี้จะถูกยุบไปทันทีเมื่อรัฐธรรมนูญที่ตนร่างขึ้นนั้นได้รับการประกาศใช้แล้ว เพื่อให้ราษฎรทำการเลือกตั้งสมาชิกเข้ามาทำหน้าที่ในสภานิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญใหม่ แต่ในบางครั้งก็มีความจำเป็นอยู่เหมือนกันที่สภาร่างรัฐธรรมนูญจะยุบเลิกไปทันทีไม่ได้ เพราะจะต้องทำงานให้ติดต่อกัน ในร่างรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นมักจะมีบทบัญญัติให้สภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่สภานิติบัญญัติไปชั่วคราวจนกว่าจะถึงเวลาที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติขึ้น

เมื่อร่างรัฐธรรมนูญใหม่เข้าสู่การพิจารณาของสภาร่างรัฐธรรมนูญแล้ว สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญทุกคนมีสิทธิขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติม หรือตัดทอนข้อความได้ตามใจชอบ แล้วสภาก็จะลงมติในร่างนั้น แต่เสียงที่เห็นชอบด้วยจะต้องมากกว่าธรรมดา เช่น 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เป็นต้น

ประเทศต่างๆ ที่ได้มีรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เช่น ฝรั่งเศส อิตาลี อินเดีย เป็นต้น มีสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาจัดทำรัฐธรรมนูญนี้ทั้งสิ้น ดังนั้น สภาร่างรัฐธรรมนูญของประเทศเหล่านี้จึงเป็นสภาที่ประกอบด้วยผู้แทนของราษฎรอย่างแท้จริง เพราะเป็นผู้ที่ราษฎรทั่วประเทศได้ลงคะแนนเลือกตั้งขึ้นมา เพื่อให้ทำหน้าที่ร่างหรือบัญญัติรัฐธรรมนูญ อันเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศของตน

อภิชาติ แสงอัมพร (2559 : 38) ได้กล่าวถึงกรณีประเทศไทยว่า เคยมีการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ทำหน้าที่ในการจัดทำรัฐธรรมนูญมาแล้ว 4 ครั้ง คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พ.ศ. 2492 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 แต่ลักษณะของสภาร่างรัฐธรรมนูญใกล้เคียงกับสภาร่างรัฐธรรมนูญที่สากลทั่วไป คือ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมาจากการเลือกตั้งของประชาชนให้เข้าทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญนั้น มีเพียงครั้งเดียวคือสภาร่างรัฐธรรมนูญที่เข้าทำหน้าที่ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ส่วนสภาร่างรัฐธรรมนูญในส่วนที่เหลือไม่มีลักษณะที่เป็นแบบสากลทั่วไป

กล่าวโดยสรุป รัฐธรรมนูญนอกจากจะเกิดขึ้นจากผู้มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญแล้ว ยังสามารถเกิดจากผู้มีอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญด้วย ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้เป็นรัฐอธิปไตย หรือเกิดจากผู้มีอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับใดฉบับหนึ่ง แบ่งแยกประเภทของผู้มีอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญ โดยบุคคลคนเดียว โดยคณะบุคคล โดยสภานิติบัญญัติ และโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ

เนื้อหาของรัฐธรรมนูญ

ในการพิจารณาว่าเนื้อหาของรัฐธรรมนูญควรเป็นเช่นไร ประกอบด้วยสาระอะไรบ้าง คงเป็นเรื่องยากที่จะให้คำตอบได้อย่างสมบูรณ์ เมื่อพิจารณาเนื้อหาของรัฐธรรมนูญในแต่ละประเทศก็มีลักษณะที่แตกต่างกันไปตามบริบททางการเมืองของประเทศนั้น แม้แต่ในประเทศหนึ่งๆ เนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญในแต่ละช่วงเวลาอาจแตกต่างกันไป การที่ประเทศหนึ่งกำหนดเนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญโดยนำเอาหลักการมาจากรัฐธรรมนูญของรัฐอื่น อาจทำให้ประสบกับปัญหาบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับบริบทของรัฐนั้นได้ ดังนั้นการกำหนดเนื้อหาของรัฐธรรมนูญจึงต้องพิจารณาถึงหลักการหรือแนวทางที่สอดคล้องกับการเมือง เศรษฐกิจ วัฒนธรรม ตลอดจนวิถีการดำเนินชีวิตภายในรัฐ

ณัฐกร วิทิตานนท์ (2557 : 106-107) อภิชาติ แสงอัมพร (2559 : 39-42) และ ชาญชัย แสงศักดิ์ (2560ข : 69-72) ได้อธิบายถึงเนื้อหาของรัฐธรรมนูญไว้สรุปได้ว่า เนื่องด้วยรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่จัดระเบียบการใช้อำนาจการปกครอง การจัดตั้งสถาบันทางการเมืองที่สำคัญ รวมทั้งการให้หลักประกันในสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนั้นเนื้อหาของรัฐธรรมนูญควรมีบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยของรัฐ การกำหนดรูปของรัฐ ระบบการปกครอง องค์กรใช้อำนาจอธิปไตย การใช้อำนาจการปกครองประเทศ การตรวจสอบการใช้อำนาจเหล่านั้น สิทธิและเสรีภาพของประชาชน เป็นต้น สมดังคำที่กล่าวว่า รัฐธรรมนูญอีกแง่หนึ่งจึงเปรียบเหมือนเป็นแผนที่อำนาจสำหรับทุกๆ ระบบการเมือง

โดยทั่วไปรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรได้มีกำหนดโครงสร้างของเนื้อหารัฐธรรมนูญออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ๆ คือ ส่วนนำและส่วนที่เป็นเนื้อหา แต่อย่างไรก็ดีทั้งสองส่วนก็มีความสัมพันธ์และใช้อธิบายซึ่งกันและกัน ในที่นี้จะจำแนกเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ ดังนี้

1. คำปรารภ เป็นส่วนต้นของรัฐธรรมนูญที่เปรียบเสมือนคำนำ อารัมภบท หรือบทนำของรัฐธรรมนูญฉบับนั้นๆ คำปรารภเป็นคนละส่วนกับตัวบทบัญญัติที่เป็นเนื้อหาหลัก แต่มีความสำคัญที่อาจใช้เป็นเครื่องมือในการตีความมาตราต่างๆ ในรัฐธรรมนูญฉบับนั้นๆ หรือใช้ค้นหาเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้นๆ โดยทั่วไปคำปรารภมักประกอบด้วยข้อความที่แสดงให้ทราบถึงที่มาของรัฐธรรมนูญ ความจำเป็นหรือวัตถุประสงค์ในการร่างรัฐธรรมนูญ

2. บททั่วไป เป็นส่วนที่มีความสำคัญในฐานะที่เป็นหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญ เป็นแนวคิดหลักของรัฐธรรมนูญฉบับนั้นๆ ซึ่งเป็นแม่บทของบทบัญญัติอื่นๆ หรือเนื้อหาในรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ดังนั้น เนื้อหาในส่วนอื่นๆ จะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับหลักการสำคัญในบททั่วไป ในบททั่วไปมักกล่าวถึงรูปของรัฐ รูปแบบการปกครอง หลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย สิทธิเสรีภาพ ในลักษณะที่เป็นหลักการใหญ่ เนื้อหาของบทบัญญัติในส่วนที่เหลือจะต้องเป็นไปตามหลักการใหญ่ของบททั่วไป

3. บททั่วไปเกี่ยวกับประมุขของรัฐ การที่รัฐหนึ่งรัฐใดจะมีประมุขเป็นพระมหากษัตริย์หรือประธานาธิบดีนั้น เป็นสิทธิของราษฎรในแต่ละรัฐเป็นผู้ตัดสินใจ ประเทศที่ราษฎรเคารพรักใคร่และจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์นั้น ราษฎรก็ประสงค์จะให้พระมหากษัตริย์เป็นประมุข โดยเหตุนี้แม้จะเปลี่ยนมาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยหรือเผด็จการ ผู้มีอำนาจให้มีรัฐธรรมนูญจึงได้รักษาประมุขที่เป็นพระมหากษัตริย์ไว้ กรณีจึงตรงข้ามกับประเทศที่มีประธานาธิบดีเป็นประมุข ที่ประเทศเหล่านั้นไม่เคยปกครองโดยกษัตริย์มาก่อน หรือราษฎรของประเทศเหล่านั้นอาจจะเห็นว่าผู้ที่จะเข้ามาเป็นประมุขของรัฐและประมุขฝ่ายบริหารควรมาจากการเลือกสรรของประชาชน จึงกำหนดให้มีประธานาธิบดีดำรงตำแหน่งดังกล่าว

4. สิทธิและเสรีภาพของประชาชน สิทธิและเสรีภาพเป็นเรื่องสำคัญของรัฐธรรมนูญ เพราะการที่ราษฎรต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญระบอบประชาธิปไตยนั้น ก็เพราะประสงค์จะให้ตนมีสิทธิและเสรีภาพนั่นเอง ฉะนั้นถ้ารัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรของทุกประเทศ จะเห็นว่ามิมีบทบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพไว้ทั้งสิ้น

บทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นเรื่องสำคัญ แต่ความสำคัญดูเหมือนจะปรากฏแต่เฉพาะในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น รัฐธรรมนูญในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ หรือเผด็จการ หรือคอมมิวนิสต์ ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมิมีบทบัญญัติในเรื่องนี้ กระนั้นก็ตามรัฐธรรมนูญของประเทศในระบอบประชาธิปไตยหลายประเทศก็ได้บัญญัติเรื่องนี้ไว้สำหรับการรับรองสิทธิและเสรีภาพในรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ ได้รับรองไว้ในขนาดแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับความเป็นประชาธิปไตยของรัฐธรรมนูญของประเทศเหล่านั้น ทั้งนี้พอที่จะแบ่งแยกประเภทของการรับรองสิทธิและเสรีภาพออกได้เป็น 3 ลักษณะ ดังนี้

ลักษณะแรก รับรองสิทธิและเสรีภาพไว้เด็ดขาด คือไม่ยอมให้กฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพเลย

ลักษณะที่สอง รับรองสิทธิและเสรีภาพไว้อย่างกลาง คือ ยอมให้ตัดสิทธิและเสรีภาพโดยการออกกฎหมายเฉพาะบางประเภทหรือเฉพาะบางกรณี เช่น กฎหมายที่ออกใช้ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉิน

การรับรองสิทธิและเสรีภาพอย่างกลางนี้ให้ประโยชน์แก่ราษฎร แต่เป็นการจำกัดอำนาจสภานิติบัญญัติ เพราะกำหนดเงื่อนไขให้ออกกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้เฉพาะกฎหมายบางประเภทหรือในบางกรณีเท่านั้น

ลักษณะที่สาม รับรองสิทธิและเสรีภาพไว้ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย การรับรองสิทธิและเสรีภาพภายใต้แห่งกฎหมายนี้เป็นการให้อำนาจสภานิติบัญญัติที่จะออกกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้เสมอ

5. หน้าที่ของประชาชน รัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นในระยะหลังมักกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่ของพลเมืองหรือหน้าที่ของประชาชนไว้คู่กับบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ หน้าที่พลเมืองส่วนใหญ่เป็นเรื่องของพันธะที่มีต่อประเทศชาติเป็นส่วนร่วม เช่น อาจกำหนดว่าต้องรักษาไว้ซึ่งชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ ต้องป้องกันประเทศ ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ต้องเสียภาษี ต้องใช้สิทธิเลือกตั้ง ต้องเคารพธงชาติ เป็นต้น

6. แนวนโยบายแห่งรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐหมายความถึงหลักการแห่งนโยบายซึ่งต้องปฏิบัติจัดทำ ทั้งนี้จะไม่คำนึงว่าพรรคการเมืองที่เป็นฝ่ายข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรจะมีนโยบายอย่างไร และจัดตั้งรัฐบาลอย่างไร แนวนโยบายแห่งรัฐได้วางหลักการไว้เป็นกลางๆ สำหรับรัฐบาลทุกรัฐบาลและสภาผู้แทนราษฎร การกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นความคิดใหม่ แต่เดิมรัฐธรรมนูญมักจะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการปกครอง สิทธิและหน้าที่ของประชาชน และสถาบันต่างๆ ของรัฐธรรมนูญเท่านั้น

7. อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจนิติบัญญัติของรัฐถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญในหมวดรัฐสภา ซึ่งรัฐธรรมนูญมักจะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับรัฐสภาไว้ ดังนี้

- 7.1 จำนวนสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา
- 7.2 วิธีการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา
- 7.3 คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
- 7.4 คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสมาชิก
- 7.5 อายุของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสมาชิก
- 7.6 อำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา
- 7.7 กำหนดประโยชน์ตอบแทนสมาชิกรัฐสภา

8. อำนาจบริหาร อำนาจบริหารของรัฐถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญในหมวดรัฐบาล โดยมีประธานาธิบดีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร หรือนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ในที่นี้จะยกตัวอย่างนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร หรือหัวหน้ารัฐบาล โดยมีการบัญญัติหลักการสำคัญเกี่ยวกับรัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร ดังนี้

- 8.1 คุณสมบัติของผู้เป็นนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี
- 8.2 การขอรับความไว้วางใจ

- 8.3 การลงมติไม่ไว้วางใจ
 - 8.4 การเข้าร่วมประชุมในรัฐสภา
 - 8.5 การยอมให้รัฐบาลอภิปรายในรัฐสภา
 - 8.6 การยุบสภาผู้แทนราษฎร
 - 8.7 การให้ฝ่ายบริหารเสนอร่างกฎหมายได้
 - 8.8 การให้ฝ่ายบริหารในสถานการณ์ฉุกเฉิน
9. อำนาจตุลาการ อำนาจตุลาการของรัฐถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญในหมวดศาล โดยมีหลักการที่สำคัญ คือ
- 9.1 ห้ามออกกฎหมายย้อนหลังไปลงโทษ หรือเพิ่มโทษบุคคล
 - 9.2 ราษฎรจะได้รับการพิจารณาจากศาล
 - 9.3 ผู้พิพากษาจะต้องเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดี
10. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญทุกฉบับมีบทบัญญัติให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และได้กำหนดวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมไว้แตกต่างกับการบัญญัติกฎหมาย ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญนั้นเมื่อร่างขึ้นแล้วย่อมมีการแก้ไขเพิ่มเติมได้ตามความจำเป็น ฉะนั้นจึงจะต้องกำหนดกฎเกณฑ์ว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมไว้ให้ชัดเจนว่าจะทำอย่างไร แม้รัฐธรรมนูญที่ไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยการนี้ไว้ก็ย่อมมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ตามควรแก่เวลา
11. บทเฉพาะกาล รัฐธรรมนูญบางฉบับเกิดขึ้นหลังจากที่มีรัฐธรรมนูญฉบับก่อนอยู่แล้ว โดยที่อาจจะเป็นการเปลี่ยนจากฉบับชั่วคราวเป็นฉบับถาวร หรือมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในส่วนสาระสำคัญ แล้วมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าจะทำอย่างไรกับองค์กรเดิมหรือกิจการเดิมที่ยังคงมีอยู่ ขณะที่องค์กรใหม่ยังไม่มีหรือมีแต่ยังไม่เข้ามาดำรงตำแหน่ง แต่ภาระของงานจะหยุดไม่ได้ ดังนั้นเมื่อประกาศรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จึงจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดบทเฉพาะกาลที่เป็นบทบัญญัติอยู่นอกจากนี้อาจมีการก่อตั้งหรือเปลี่ยนแปลงสถาบันตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะต้องใช้เวลาดำเนินการบ้าง ในระหว่างนี้ก็ควรจะต้องให้ผู้ที่ทำหน้าที่อยู่แล้วตามรัฐธรรมนูญเดิม ทำหน้าที่ต่อไปก่อน ทั้งนี้ เพื่อให้มีผู้ปฏิบัติหน้าที่อยู่เสมอ
- กล่าวโดยสรุป รัฐธรรมนูญจะมีบทบัญญัติในสาระสำคัญ หลักการทั่วไป โดยไม่มีระบุรายละเอียดเพราะเป็นเอกสารแม่บทที่ใช้ได้อีกในระยะเวลานาน ถ้าระบุเนื้อหาไว้นานเกินไปอาจก่อให้เกิดความล้าสมัยได้ ดังนั้นเนื้อหาสาระที่สำคัญของรัฐธรรมนูญจึงประกอบไปด้วย อารัมภบท รูปแบบการปกครอง โครงสร้างของรัฐบาล สิทธิของราษฎรและพันธกรณีของรัฐบาล การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และ บทเฉพาะกาล

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

แต่เดิมระบบกฎหมายไทยยังไม่มีกรกล่าวถึงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน คงมีแต่การกล่าวถึงกฎหมายธรรมดา อันได้แก่ พระราชบัญญัติ และกฎเกณฑ์อื่นที่มีศักดิ์เทียบเท่า

พระราชบัญญัติ (พระราชกำหนด) หรืออาจกล่าวถึงบรรดากฎหมายทั้งหลายของฝ่ายบริหารหรือที่นิยมเรียกกันว่า กฎหมายลำดับรองเท่านั้น

นั้นทัศนน์ บรมานันท์ (2541 : 8-26) และวิชญ์ เครื่องงาม (2543ข : 26-32) ได้กล่าวถึงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในลักษณะดังนี้

เนื่องจากรัฐธรรมนูญถูกจัดทำขึ้นเพื่อเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศและมีการกำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมกระทำได้ยากกว่ากฎหมายธรรมดา ดังนั้นในการเขียนรัฐธรรมนูญจึงไม่สมควรที่จะบัญญัติรายละเอียดไว้ เรื่องใดที่เป็นสาระสำคัญเกรงว่าฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติจะบิดเบือนไปจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จึงบัญญัติหลักเกณฑ์สำคัญๆ ไว้ เช่น กระบวนการได้มาซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร อำนาจหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โครงสร้างขององค์กรหรือสถาบันทางการเมืองประเภทต่างๆ เป็นต้น ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดเข้ามากำหนดรายละเอียดและแนวทางปฏิบัติต่างๆ เฉพาะแต่เรื่องตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ โดยกฎหมายประเภทนี้จะต้องมีความศักดิ์สิทธิ์น้อยกว่ารัฐธรรมนูญ กล่าวคือ กระบวนการในการจัดทำและการแก้ไขเพิ่มเติมควรมีความคล่องตัวมากกว่ารัฐธรรมนูญ รวมทั้งจะต้องเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาเฉพาะเรื่อง ซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาเป็นภาพรวมของระบบการปกครองทั้งหมด

กฎหมายเสริมนี้จะเข้ามาวางหลักเกณฑ์ต่างๆ ตามที่รัฐธรรมนูญได้มอบอำนาจเอาไว้ โดยหลักเกณฑ์ต่างๆ นี้อาจมีผลเป็นการอธิบายรัฐธรรมนูญหรือขยายความรัฐธรรมนูญ เพื่อให้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญนั้นมีความสมบูรณ์และสามารถบังคับใช้ได้ ดังนั้น เนื้อหาของกฎหมายเสริมจึงมีความเป็นรัฐธรรมนูญด้วย

กฎหมายเสริมนี้มีชื่อเรียกหลายอย่าง เช่น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ กฎหมายพิเศษ กฎหมายเฉพาะอย่าง เป็นต้น ซึ่งไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไรก็ตาม ก็มีความหมายเดียวกันคือเป็นกฎหมายที่ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไทยเป็นกฎหมายประเภทหนึ่งซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้มีขึ้นเพื่อช่วยขยายบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้มีความสมบูรณ์ครบถ้วน กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของไทยแม้จะมีเนื้อหาที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เป็นพิเศษและดูเหมือนจะมีความเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่กฎหมายรัฐธรรมนูญไทยก็มิได้มีกระบวนการในการตราที่แตกต่างจากกฎหมายธรรมดาทั่วไป คงมีเพียงการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเท่านั้นที่ทำได้ง่ายกว่าการขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายธรรมดา จึงทำให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไทยมีสถานะเช่นเดียวกับกฎหมายธรรมดา

แต่อีกนัยหนึ่ง เมื่อประเทศไทยประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้บัญญัติให้มีกฎหมายอีกประการหนึ่งขึ้น คือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการยกระดับความสำคัญของกฎหมายดังกล่าวให้มีความพิเศษแตกต่างไปจากกฎหมายธรรมดาทั่วไป

กล่าวคือ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมีขึ้นเพื่อขยายความหรือรายละเอียดของรัฐธรรมนูญโดยตรง เนื้อหาเหล่านั้นเป็นเรื่องที่ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ด้วยรายละเอียดที่ค่อนข้างมากจึงไม่สามารถบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญได้ทั้งหมด จึงบัญญัติเฉพาะหลักการสำคัญไว้ในรัฐธรรมนูญ ในส่วนของรายละเอียดก็มาบัญญัติเพิ่มเติมในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญยังต้องการให้ความสำคัญกับกฎหมายประเภทดังกล่าว จึงไม่บัญญัติให้การตรากฎหมายเพื่อขยายความรัฐธรรมนูญกระทำในรูปของกฎหมายธรรมดา แต่ต้องตราเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเท่านั้น เพื่อแสดงออกถึงความสำคัญของเรื่องเหล่านั้นอย่างชัดเจน สำหรับเหตุผลที่ไม่บัญญัติในส่วนของการรายละเอียดไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่เลือกที่จะตราเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้น พอสรุปได้ดังนี้

1. หากบัญญัติทุกรายละเอียดไว้ในรัฐธรรมนูญ จะส่งผลให้รัฐธรรมนูญมีความยาวมากเกินไป
2. หากบัญญัติทุกรายละเอียดไว้ในรัฐธรรมนูญ หากต้องการจะแก้ไขเพิ่มเติมในอนาคตจะกระทำได้ยาก เพราะกลายเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ
3. ถ้าการร่างรัฐธรรมนูญจำเป็นต้องเร่งรัดให้ทันภายในกำหนด การบัญญัติรายละเอียดต่างๆ ลงในรัฐธรรมนูญ จะทำให้สิ้นเปลืองเวลาในการถกเถียงถึงหลักการและถ้อยคำสำนวนต่างๆ และในที่สุดการร่างรัฐธรรมนูญก็จะสำเร็จไม่ทันเวลา
4. การบัญญัติทุกรายละเอียดในรัฐธรรมนูญอาจเป็นการผูกขาดทางความคิด ถ้าปล่อยให้รัฐสภาหรือสภานิติบัญญัติไปบัญญัติเป็นกฎหมายเองบ้าง น่าจะเป็นการเฉลี่ยความรับผิดชอบ และเปิดกว้างทางความคิดมากกว่า

จากเหตุผลดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเนื้อหาสาระที่ปรากฏในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะแท้ที่จริงแล้วเนื้อหาในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญควรจะปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญตั้งแต่แรก แต่ด้วยข้อจำกัดดังกล่าวจึงต้องนำเนื้อหาในส่วนของรายละเอียดไปตราเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญแทน

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติให้มีการตรากฎหมายในรูปของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้ 8 ฉบับ (มาตรา 323 และ 329) ดังนี้

1. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา
2. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง
3. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง
4. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
5. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
6. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

7. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน
8. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติให้มีการตรากฎหมายในรูปของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้ 9 ฉบับ (มาตรา 138-141) ดังนี้

1. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา
2. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง
3. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง
4. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ
5. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ
6. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
7. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน
8. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
9. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

ในกรณีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติให้มีการตรากฎหมายในรูปของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้ 10 ฉบับ ดังนี้

1. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
2. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา
3. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง
4. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าพรรคการเมือง
5. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน
6. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
7. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน
8. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ
9. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

10. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
กล่าวโดยสรุปได้ว่า ในกรณีกฎหมายต่างๆ ไป เช่นพระราชบัญญัติ แบ่งออกเป็น 2 แนวทาง
ดังนี้

1. เห็นว่ากฎหมายต่างๆ ที่มีค่าบังคับอย่างเป็นทางการควรต้องถูกยกเลิกไปตามรัฐธรรมนูญ แนวทางนี้อธิบายตามทฤษฎีกฎหมายบริสุทธิ์ เมื่อบรรทัดฐานชั้นมูลฐานถูกยกเลิกไปแล้ว

บรรทัดฐานอื่นๆ ที่อาศัยอำนาจจากบรรทัดฐานชั้นมูลฐานก็ต้องยกเลิกไปโดยปริยายเพราะขาดฐานที่มาของอำนาจแล้ว

2. เห็นว่ากฎเกณฑ์ต่างๆ ที่มีค่าบังคับอย่างเป็นทางการมิได้ถูกยกเลิกตามรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุผลหลายประการ รัฐธรรมนูญเพียงแต่บัญญัติวิธีการขั้นตอนในการตรากฎหมาย (พระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด) เท่านั้น มิได้บัญญัติถึงขนาดว่ากฎหมายที่ตราขึ้นจะต้องมีเนื้อหาสาระเช่นใด แต่ความเห็นส่วนนี้ก็ยังมิช้อยกเว้น เพราะรายละเอียดบางอย่างเป็นเรื่องสำคัญ รัฐธรรมนูญอาจบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า เรื่องใดบ้างที่ต้องบัญญัติในรูปกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ตลอดจนกำหนดว่าเนื้อหาเบื้องต้นที่ต้องบัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจะต้องมีเนื้อหาเช่นใดบ้าง

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

การที่เปิดโอกาสให้มีการเปลี่ยนแปลงในตัวรัฐธรรมนูญได้นั้น ก่อให้เกิดประโยชน์เป็นอย่างมาก เนื่องจากรัฐธรรมนูญก็เหมือนกับกฎหมายอื่นในทุกประเภทที่ต้องมีวันล้าสมัย ขาดความสอดคล้องเหมาะสมกับสถานการณ์บ้านเมือง ความล้าสมัยนี้อาจจะเป็นเพราะบทบัญญัติที่ล้าสมัยเอง หรืออาจเป็นเพราะกฎหมายนั้นไม่ได้บัญญัติถึงเรื่องนั้นเอาไว้ก็ตามที ด้วยเหตุนี้เอง หลายฝ่ายจึงเห็นตรงกันว่าจำเป็นต้องให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ เพื่อให้เหมาะสมกับสภาวะการณของบ้านเมืองสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนที่อาจเปลี่ยนแปลงไปได้อยู่เสมอ

วิชญ์ เครื่องงาม (2530 : 73-75) และ ณิชกร วิทิตานนท์ (2557 : 111-118) ได้กล่าวถึงการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้โดยสรุปดังนี้

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หมายถึง การเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขถ้อยคำข้อความ หรือเนื้อหาเดิมที่มีอยู่แล้วบางมาตราของรัฐธรรมนูญ การยุบเลิกบางมาตราของรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการเพิ่มเติมถ้อยคำข้อความหรือเนื้อหาใหม่เข้าไปในรัฐธรรมนูญ อีกด้วย การแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของรัฐธรรมนูญอาจจะมีได้ตั้งแต่การแก้ไขเพียงเล็กน้อยไปจนถึงการแก้ไขที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงระบอบการเมืองการปกครองของประเทศ โดยหนทางในการควบคุมไม่ให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญพร่ำเพรื่อจนส่งผลทำให้รัฐธรรมนูญคลายความสำคัญในฐานะกฎหมายสูงสุดลงไป ก็คือ การกำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญสามารถทำได้ แต่ก็ยากพอสมควร เพราะในที่สุดหากแก้ไขไม่ได้เสียแล้วมันอาจจะนำไปสู่การล้มล้างรัฐธรรมนูญฉบับนั้นทิ้งนับ โดยวิธีทางนอกรัฐธรรมนูญอยู่ดี

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากผู้ร่างย่อมต้องการที่จะดำรงหลักการที่สำคัญบางประการของรัฐธรรมนูญเอาไว้ รัฐธรรมนูญจึงอาจกำหนดข้อจำกัดในการแก้ไขเอาไว้ในบางมาตรา หรือที่เรียกว่าบทบัญญัติที่ห้ามแก้ไขนั่นเอง เช่น ห้ามแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติสำคัญในเรื่องใดบ้าง เช่น รัฐธรรมนูญของโมนาโก ค.ศ. 1962 กำหนดห้ามแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปกครองโดยกษัตริย์ รัฐธรรมนูญของตุรกี ค.ศ. 1961 กำหนดห้ามแก้ไขเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐบาลในฐานะสาธารณรัฐ รัฐธรรมนูญของเยอรมนีตะวันตก ค.ศ. 1949 กำหนดห้ามแก้ไขเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับระบบสหพันธรัฐ รัฐธรรมนูญของฮอนดูรัส ค.ศ. 1982 ไม่ให้แก้ไขในเรื่องวาระ 4 ปี ของการดำรงตำแหน่งของ

ประธานาธิบดี รวมถึงการห้ามดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีติดต่อกันด้วย หรือในกรณีที่รัฐธรรมนูญบางฉบับใช้วิธีห้ามโดยกำหนดเวลาห้ามแก้ไขในช่วงระยะหนึ่ง เช่น รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1791 กำหนดห้ามแก้ไขไว้เป็นเวลา 6 ปี และเมื่อแก้ไขแล้ว จะต้องเว้นไปอีก 4 ปี และรัฐธรรมนูญกรีซ ค.ศ. 1975 บัญญัติให้การแก้ไขแต่ละครั้งจะต้องทิ้งช่วงห่างกันไม่น้อยกว่า 5 ปี เป็นต้น

พรชัย เลื่อนฉวี (2554 : 54-55) กล่าวถึงกรณีประเทศรัฐธรรมนูญของประเทศจีนไว้ว่า อนึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าการห้ามแก้ไขบทบัญญัติบางมาตรา อาจมิได้ใช้วิธีห้ามโดยตรงเช่นนี้ก็ได้อีก เช่น รัฐธรรมนูญของจีน ค.ศ. 1941 เลี่ยงไปบัญญัติว่าสาธารณรัฐจีนจะต้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันตลอดไป แทน ซึ่งตามนัยนี้ก็เท่ากับว่าเราไม่มีทางที่จะแก้ไขรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้ได้เลยแม้แต่น้อย ถึงกระนั้นก็ตาม แม้ว่าในรัฐธรรมนูญจะไม่ได้กล่าวถึงข้อจำกัดไว้ก็ตาม แต่เป็นที่เข้าใจได้ว่า ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ องค์กรผู้ใช้อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมย่อมไม่สามารถใช้อำนาจนี้เกินเลยจนไปกระทบกระเทือนต่อหลักการพื้นฐานที่เป็นสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ หรือทำลายสถาบันต่างๆ ที่รัฐธรรมนูญก่อตั้งขึ้นมาได้ โดยสรุปแล้ว บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่ห้ามการแก้ไขเปลี่ยนแปลง มักจะเป็นเรื่องดังต่อไปนี้

1. รูปแบบการปกครองแบบสาธารณรัฐ
2. อาณาเขตของประเทศ
3. ศาสนาประจำชาติ
4. รูปแบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองแบบสังคมนิยม
5. ความเป็นเอกภาพ
6. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลมลรัฐกับรัฐบาลกลาง

พรชัย เลื่อนฉวี (2554 : 56) ได้อธิบายวิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ไว้ดังนี้ว่า อาจแบ่งแยกตามวิธีการในการแก้ไขออกได้เป็น 2 ประเภท คือ รัฐธรรมนูญที่แก้ไขได้ง่ายและรัฐธรรมนูญที่แก้ไขได้ยาก รัฐธรรมนูญที่แก้ไขได้ง่าย คือรัฐธรรมนูญที่อาจแก้ไขได้โดยวิธีเช่นเดียวกับการแก้ไขกฎหมายธรรมดาทั่วไป ซึ่งรวมถึงกรณีที่รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดวิธีพิเศษสำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมเอาไว้ด้วย นัยนี้ กฎหมายฉบับหนึ่งจึงสามารถออกมาแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเมื่อใดก็ได้ กล่าวคือเพียงพระราชบัญญัติธรรมดาที่อาจยกเลิกสถาบันการปกครองทั้งปวงหรืออาจจะสถาปนาสถาบันการปกครองใหม่ได้ รัฐสภาในรูปแบบนี้จึงถือว่ามีอำนาจมาก และรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีนั้น ให้ถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่แก้ไขง่ายเสมอ เพราะไม่ได้มีความเป็นกฎหมายสูงสุดอยู่ในตัว รัฐธรรมนูญลักษณะนี้มีข้อดีก็คือ สามารถแก้ไขเพิ่มเติมให้ทันสมัยกับการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ และแก้ไขให้เหมาะสมกับสถานการณ์ได้โดยรวดเร็ว แต่ข้อเสียคือ รัฐธรรมนูญนั้นไม่สามารถเป็นหลักประกันแก่ประชาชนได้อย่างแท้จริง

รัฐธรรมนูญที่แก้ไขได้ยาก เป็นรัฐธรรมนูญที่ไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้ด้วยวิธีเดียวกับวิธีการออกกฎหมายธรรมดา แต่จะต้องทำโดยวิธีพิเศษและยากยิ่งกว่า รัฐธรรมนูญชนิดนี้ จึงมีความสำคัญ

มาก เพราะถือว่ามีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุด กล่าวคือ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ล้วนมีกระบวนการแก้ไขค่อนข้างสลับซับซ้อนยุ่งยากกว่ามาก

ประเทศส่วนใหญ่ที่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร มักกำหนดวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้ยากกว่าการแก้ไขกฎหมายธรรมดา เช่น รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาเป็นตัวอย่างของรัฐธรรมนูญประเภทนี้ ซึ่งนับแต่มีรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีการขอแก้ไขรัฐธรรมนูญนับครั้งไม่ถ้วน แต่มีเพียงไม่กี่ครั้งเท่านั้นที่มีการแก้ไขสำเร็จตามที่ถูกเสนอมา รัฐธรรมนูญลักษณะนี้มีข้อดี คือ สามารถเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้เป็นอย่างดี ส่วนข้อเสียนั้นก็คืออาจไม่สามารถแก้ไขได้ทันกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วได้

อย่างไรก็ตาม ความสำคัญของวิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้แก้ไขยากหรือง่ายขึ้น ดูเหมือนจะไม่มีมากนัก ทั้งนี้เพราะขึ้นอยู่กับสถานการณ์หรือพฤติการณ์ในขณะนั้นว่ามีความจำเป็นหรือไม่ ถ้ามีพฤติการณ์จำเป็นเกิดขึ้น รัฐธรรมนูญที่แก้ไขยากก็อาจมีการแก้ไขได้อยู่ดี ในทำนองเดียวกัน รัฐธรรมนูญที่แก้ไขง่าย ถ้าไม่มีเหตุการณ์จำเป็นเกิดขึ้น ก็ไม่เห็นว่าจะมีการขอแก้ไขโดยพร่ำเพรื่อแต่อย่างใด

สมภพ โทตระกิตย์ (2512: 51-57) ได้อธิบายถึงกระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร สรุปได้ดังนี้ว่า การแก้ไขรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร เพื่อให้มีลักษณะแก้ไขได้ยาก โดยทั่วไป กำหนดให้มีกระบวนการควบคุมต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. การเสนอขอแก้ไข จากการสำรวจรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ พบว่า ผู้ที่มีสิทธิเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญส่วนมากมักจะเป็นผู้ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายให้สภานิติบัญญัติ ให้มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายให้สภานิติบัญญัติพิจารณาตนเอง ซึ่งได้แก่ บุคคลดังต่อไปนี้ คือ ประมุขของรัฐ สมาชิกสภานิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรี หรือประชาชน

กรณีที่รัฐธรรมนูญให้สิทธิประมุขของรัฐเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ เช่น รัฐธรรมนูญอินเดีย ค.ศ. 1959 ซึ่งการเสนอขอแก้ไขจำนวนของประมุขของรัฐจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และสมาชิกสภานิติบัญญัติจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 เป็นต้น

ในกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้สิทธิแก่สภานิติบัญญัติเป็นผู้เสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ เพื่อให้การขอเสนอแก้ไขเป็นไปโดยยาก จึงไม่มีรัฐธรรมนูญของประเทศใดยินยอมให้สมาชิกสภานิติบัญญัติเสนอแก้ไขได้แต่เพียงผู้เดียว ทว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดให้ต้องมีสมาชิกจำนวนหนึ่งลงชื่อรับรองเสมอ เป็นต้นว่า กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 เป็นผู้ที่มีสิทธิเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ หรืออาจบัญญัติให้สิทธิแก่ฝ่ายบริหารเป็นผู้เสนอญัตติในเรื่องนี้ได้

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังอาจให้สิทธิแก่ประชาชนจำนวนหนึ่งเป็นผู้ริเริ่มในการเสนอได้ เช่น รัฐธรรมนูญของสวิตเซอร์แลนด์ ค.ศ. 1999 ระบุว่า การที่ประชาชนจะสามารถเข้าชื่อเสนอเพื่อขอเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้นั้นจะต้องมีไม่น้อยกว่า 50,000 คน ขึ้นไป

2. การดำเนินการแก้ไข รัฐธรรมนูญของประเทศส่วนใหญ่ จะกำหนดให้องค์กรนิติบัญญัติ ตามปกติ อันได้แก่สภานิติบัญญัติ เป็นผู้ดำเนินการพิจารณาแก้ไข ด้วยถือว่าสภานิติบัญญัติ ประกอบด้วยผู้แทนของปวงชน ซึ่งได้รับเลือกตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ถ้าหากว่าฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นระบบ 2 สภา สภาทั้งสองก็มาประชุมร่วมกันในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ

ดังเช่นในประเทศฝรั่งเศส ข้อเสนอแนะแก้ไขรัฐธรรมนูญจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภา ผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามลำดับ และถ้าประธานาธิบดีเห็นสมควร อาจขอให้ประชาชนออกเสียง แสดงประชามติว่าเห็นด้วยกับข้อเสนอหรือไม่ก็ได้ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า ประเทศส่วนมากไม่นิยม จัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญหรือคณะกรรมการพิเศษขึ้นมา เพื่อดำเนินแก้ไขรัฐธรรมนูญเหมือนกับการจัดทำรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

3. วิธีการแก้ไข สำคัญสำคัญของวิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ก็คือ การลงมติให้ความเห็นชอบ ข้อเสนอขอแก้ไข การให้ความเห็นชอบผลการแก้ไขของคณะกรรมการฯ และการให้ความเห็นชอบ เพื่อส่งให้ประมุขของรัฐประกาศใช้บังคับต่อไป

การลงมติในทุกชั้นตอนข้างต้น จะต้องเป็นการลงมติที่มีจำนวนคะแนนเสียงข้างมากเป็นพิเศษ เช่น 2 ใน 3 หรือ 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกจากทั้งสองสภา แต่บางประเทศจะกำหนดเพียงว่า ต้องให้คะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่ง ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่านั้น ตลอดจนอาจมีหลักเกณฑ์ในการกำหนดให้การพิจารณาลงมติแต่ละวาระ จะต้องทิ้งช่วงเวลาห่างกันนานกว่าการพิจารณากฎหมายธรรมดา เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนรวมถึงกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ได้แสดงความคิดเห็นและได้ วิพากษ์วิจารณ์การแก้ไขรัฐธรรมนูญอย่างเต็มที่เสียก่อน

4. ระยะเวลาการแก้ไข เพื่อให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นการแก้ไขยาก บางประเทศจึงได้ กำหนดเงื่อนไขเวลาสำหรับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเอาไว้ โดยที่สามารถจะกระทำต่อเมื่อเวลาผ่านไปนานพอสมควร เช่น บัญญัติว่า “เมื่อครบ 5 ปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ คณะกรรมการฯ มีอำนาจทำรายงานเสนอความคิดเห็นต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญนี้ หรือกฎหมายอื่นได้” เป็นต้น

5. การให้ประมุขของรัฐ หรือประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ หน้าที่ ประมุขของรัฐในส่วนที่เกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ก็คือ การลงนาม (พระปรมาภิไธย) ใน รัฐธรรมนูญที่ได้รับการแก้ไขแล้ว รัฐธรรมนูญของหลายๆ ประเทศได้ให้อำนาจประมุขของรัฐที่จะลง นามในรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจน รัฐธรรมนูญหลายฉบับของไทยที่ผ่านมา ซึ่งมักจะบัญญัติให้ พระมหากษัตริย์ต้องทรงลงนามก่อน ร่างรัฐธรรมนูญนั้นจึงจะมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ แต่ขั้น ตอนนี้อาจไม่จำเป็นสำหรับหลายๆ ประเทศ

ถึงกระนั้น รัฐธรรมนูญบางประเทศ อาจให้อำนาจประมุขของรัฐ เช่น พระมหากษัตริย์หรือ ประธานาธิบดี มีอำนาจที่จะวินิจฉัยว่า สมควรให้ประชาชนลงคะแนนเสียงชี้ขาดในร่างรัฐธรรมนูญที่ ได้แก้ไขแล้วหรือไม่ เช่น รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ถ้าประธานาธิบดีเห็นสมควร อาจขอให้

ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติว่าเห็นชอบด้วยกับข้อเสนอหรือไม่ก็ได้ ในกรณีนี้รัฐธรรมนูญจะมีผลสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อได้มีการลงคะแนนประชามติรับรองเรียบร้อยแล้ว

กล่าวโดยสรุป การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หมายถึง การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขถ้อยคำหรือข้อความที่มีอยู่แล้ว หรือ โดยเพิ่มเติมข้อความใหม่เข้าไป การที่ให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพราะรัฐธรรมนูญก็เหมือนกฎหมายอื่นโดยทั่วไปที่อาจล้าสมัยได้หรือไม่เหมาะสม การสภาวะการณ์ของบ้านเมืองได้ ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องเป็นผู้ที่เป็นเจ้าของหรือผู้ที่ใช้อำนาจอธิปไตย หรือเจ้าของอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้รัฐธรรมนูญจะเป็นผู้กำหนดว่าใครจะมีสิทธิหรืออำนาจหน้าที่ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ในกรณีของประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติไว้ในหมวด 15 มาตรา 255-256

การยกเลิกรัฐธรรมนูญ

การยกเลิกรัฐธรรมนูญสำหรับการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญจากฉบับชั่วคราวไปสู่ฉบับถาวร นั้น มีความแตกต่างจากการแก้ไขรัฐธรรมนูญ เพราะการยกเลิกรัฐธรรมนูญนั้นหมายถึงการเลิกใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรทั้งฉบับ ส่วนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นการเลิกใช้หรือเปลี่ยนแปลงแต่เพียงบางส่วน

สมภพ โทตระกิตย์ (2512 : 84-89) และ วัชรกร วิทิตานนท์ (2557 : 118-124) ได้อธิบายถึงการยกเลิกรัฐธรรมนูญไว้ว่า การยกเลิกรัฐธรรมนูญ แตกต่างจากการแก้ไขรัฐธรรมนูญ เพราะการยกเลิกรัฐธรรมนูญย่อมหมายถึงการเลิกใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรหมดทั้งฉบับ ขณะที่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นมุ่งมั่นปรารถนาที่จะเลิกใช้หรือปรับเปลี่ยนแต่เพียงบางส่วน บางหมวด บางมาตราเท่านั้น โดยทั่วไปการยกเลิกรัฐธรรมนูญสามารถกระทำได้ 2 วิธี คือ การยกเลิกรัฐธรรมนูญโดยวิถีทางรัฐธรรมนูญ และ การยกเลิกรัฐธรรมนูญนอกวิถีทางรัฐธรรมนูญ

1. การยกเลิกรัฐธรรมนูญโดยวิถีทางรัฐธรรมนูญ คือ การยกเลิกรัฐธรรมนูญโดยวิถีทางรัฐธรรมนูญ สามารถกระทำได้โดยประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งโดยเหตุผลของการยกเลิกคือรัฐธรรมนูญฉบับเดิมเมื่อได้ประกาศใช้มาเป็นเวลานานอาจมีข้อความที่ไม่เหมาะสม หรืออาจไม่สอดคล้องกับจิตใจของประชาชนเป็นส่วนใหญ่ หรือเป็นหลักการปลีกย่อยไม่สำคัญ ก็สามารถใช้วิธีแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญนั้นให้เหมาะสมได้

แต่ถ้าหากข้อความที่ไม่เหมาะสมหรือไม่สอดคล้องนั้นมีเป็นจำนวนมาก หรือถ้าเป็นหลักสำคัญของรัฐธรรมนูญ ในกรณีเช่นนี้ผู้มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญในขณะนั้น อาจจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ ให้มีหลักการที่เหมาะสมกับสถานการณ์ของประเทศ และสอดคล้องกับจิตใจของประชาชน

วิธีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพื่อใช้แทนฉบับเก่านั้น อาจดำเนินการในลักษณะเดียวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ เช่น ผู้ริเริ่มขอให้มีการยกเลิกอาจเป็นฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติก็ได้ ส่วนองค์กรหรือผู้ดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ อาจมอบอำนาจให้สภาร่างรัฐธรรมนูญ หรืออาจเป็นสภานิติบัญญัติทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญก็ได้

เมื่อได้จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสร็จแล้ว ก็จะทำพิธีการประกาศใช้ และเมื่อได้ประกาศใช้แล้ว รัฐธรรมนูญที่เคยใช้อยู่ก็เป็นอันถูกยกเลิกไปในวันที่ประกาศใช้ การประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่จะบัญญัติข้อความให้ยกเลิกรัฐธรรมนูญที่กำลังใช้อยู่หรือไม่ก็ได้ ถึงแม้จะไม่บัญญัติไว้ก็ตาม แต่ในทางนิติศาสตร์แล้วย่อมถือว่าเมื่อมีกฎหมายฉบับใหม่ประกาศใช้ และกฎหมายฉบับใหม่มีข้อความขัดหรือแย้งกับข้อความเดิม ก็ให้ถือตามกฎหมายฉบับใหม่ แต่ทั้งนี้ต้องเป็นกฎหมายที่มีลักษณะ หรือศักดิ์ฐานะเท่าเทียมกัน

กรณีประเทศไทย มีตัวอย่างเกี่ยวกับการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่และมีผลยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับเก่า คือการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ไม่มีความใดให้ยกเลิกพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว ลงวันที่ 27 มิถุนายน 2475 แต่เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม ฉบับ 10 ธันวาคม 2475 ถูกประกาศใช้ รัฐธรรมนูญฉบับ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ก็เป็นอันถูกยกเลิกไปเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475

ต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 (รวมทั้งฉบับแก้ไขเพิ่มเติมอีก 3 ฉบับ) ได้ใช้มาเป็นเวลานานประมาณ 12 ปีเศษ ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติต่างเห็นพ้องต้องกันว่า รัฐธรรมนูญฉบับ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 ได้ใช้มานานและโดยที่สถานการณ์ของประเทศหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้เปลี่ยนแปลงไป รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวจึงมีข้อความไม่เหมาะสมกับประเทศไทย สมควรปรับปรุงเสียใหม่ จึงได้ดำเนินการจัดทำขึ้นใหม่ คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่มีข้อความใดให้ยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2475) แต่ประการใด แต่ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญ ได้มีข้อความให้ใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2489 นี้แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 ซึ่งเมื่อได้ประกาศใช้เรียบร้อยแล้วก็ถือว่ารัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2475 ได้ถูกยกเลิกไปแล้ว

2. การยกเลิกรัฐธรรมนูญนอกวิธทางรัฐธรรมนูญ คือ การยกเลิกรัฐธรรมนูญโดยการปฏิวัติหรือรัฐประหารนั่นเอง กล่าวคือ การปฏิวัติ หมายถึง การช่วงชิงอำนาจปกครองสูงสุดในประเทศหนึ่งโดยอาศัยประชาชนส่วนหนึ่งหรือทั้งหมดเป็นกำลังสนับสนุน และมีความมุ่งหมายที่จะจัดตั้งระเบียบทางการเมืองขึ้นใหม่ หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองเสียใหม่ การปฏิวัติใหญ่ครั้งสำคัญๆ ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปได้แก่ การปฏิวัติใหญ่ของฝรั่งเศส ในปี ค.ศ. 1789 การปฏิวัติในรัสเซีย ค.ศ. 1917 การปฏิวัติของจีน ค.ศ. 1949 การปฏิวัติของสหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ. 1775 และการปฏิวัติของอังกฤษ ในปี ค.ศ. 1642

ส่วนคำว่ารัฐประหาร หมายถึง การกระทำโดยใช้อำนาจบังคับที่ผิดกฎหมายและอย่างฉับพลันต่อผู้มีอำนาจปกครองด้วยเหตุผลต่างๆ กัน เป็นการกระทำโดยบุคคลหรือคณะบุคคลโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ฐานะตำแหน่งของตนที่มีอยู่แล้วเข้มแข็งขึ้น หรือเพื่อฉวยอำนาจหรือเพียงเพื่อเปลี่ยนแปลงทิศทางการเมืองของประเทศเท่านั้น ก็ได้

อภิชาติ แสงอัมพร (2559 : 50-51) กล่าวถึงกรณีนี้ไว้ว่า ผู้ทำการปฏิวัติหรือรัฐประหารสำเร็จจะเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองสูงสุดและมีฐานะเป็นรัฐอธิปัตย์ คือเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการแต่ผู้เดียว ผู้ใช้อำนาจปกครองสูงสุดซึ่งอาศัยผลของการปฏิวัติหรือรัฐประหาร จะมีลักษณะเป็นรัฐบาลโดยพฤตินัย คือมีลักษณะเป็นรัฐชั่วคราวในระหว่างที่ยังไม่ได้จัดทำรัฐธรรมนูญ เพื่อใช้เป็นกฎเกณฑ์ในการปกครองประเทศและสามารถปกครองประเทศอย่างไรก็ได้ トラบเท่าที่ประชาชนยังให้การสนับสนุน ส่วนของในทางกฎหมาย โดยปกติแล้ว การก่อการปฏิวัติหรือรัฐประหารนั้นหาชอบด้วยกฎหมายไม่ ซึ่งตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 113 บัญญัติว่า “ผู้ใดใช้กำลังประทุษร้ายหรือขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้าย เพื่อล้มล้างหรือเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ ล้มล้างอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร หรืออำนาจตุลาการ แห่งรัฐธรรมนูญ หรือให้ใช้อำนาจดังกล่าวไม่ได้ หรือแบ่งแยกราชอาณาจักรหรืออำนาจปกครองในส่วนหนึ่งส่วนใดแห่งราชอาณาจักร ผู้ที่กระทำความผิดฐานเป็นกบฏ ต้องระวางโทษประหารชีวิตหรือถูกจำคุกตลอดชีวิต”

ถ้ากระทำการปฏิวัติหรือรัฐประหารสำเร็จ ผลของการปฏิวัติหรือรัฐประหารอาจสมบูรณ์หรือชอบด้วยกฎหมายได้ และผู้กระทำการปฏิวัติหรือรัฐประหารสำเร็จ ก็จะกลายเป็นรัฐอธิปัตย์ จัดตั้งรัฐบาลที่ชอบด้วยกฎหมายได้ เมื่อผู้กระทำการปฏิวัติหรือรัฐประหารสำเร็จ ย่อมก่อให้เกิดผลในทางกฎหมาย 2 ประการ ดังต่อไปนี้

1. ในทางรัฐศาสตร์นั้นถือว่าเมื่อปฏิวัติหรือรัฐประหารสำเร็จแล้ว รัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองต่างๆ ทางการเมืองที่ถูกจัดตั้งโดยรัฐธรรมนูญ เช่น รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ย่อมจะถูกเพิกถอนไปโดยอัตโนมัติ ทั้งนี้เพราะโดยปกติผู้ใช้อำนาจอธิปัตย์ คือ สถาบันต่างๆ ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ แต่เมื่อทำปฏิวัติหรือรัฐประหารสำเร็จ อำนาจอธิปัตย์และเปลี่ยนมือผู้เข้ามาเป็นของคณะปฏิวัติหรือคณะรัฐประหารแทน แต่ในทางนิติศาสตร์ย่อมถือตามแบบพิธีเป็นสำคัญ กล่าวคือ เมื่อมีการปฏิวัติหรือรัฐประหารสำเร็จ อำนาจอธิปัตย์ย่อมอยู่ที่คณะปฏิวัติหรือคณะรัฐประหาร และถ้าหากคณะปฏิวัติหรือคณะรัฐประหารต้องการให้รัฐธรรมนูญหรือสถาบันทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลง หรือให้คงไว้ก็ตาม ก็ตรากฎหมายขึ้นมาให้เป็นไปตามนั้น

2. เมื่อผู้กระทำการปฏิวัติหรือรัฐประหารสำเร็จ ก็จะได้กลายเป็นรัฐอธิปัตย์ คือผู้มีอำนาจสูงสุดในประเทศ ผู้ใดจะกล่าวหาว่าเป็นผู้กระทำความผิดต่อกฎหมายหาได้ไม่ ในปัจจุบันความคิดเห็นเกี่ยวกับการไม่ต้องรับผิดชอบในการปฏิวัติหรือรัฐประหาร ก็คือการขอให้ผู้แทนของปวงชนเห็นชอบในการกระทำนั้น ซึ่งได้แก่ การออกกฎหมายนิรโทษกรรมในการกระทำอันเป็นความผิดต่อกฎหมาย คือไม่ให้ถือว่าเป็นความผิดต่อกฎหมายบ้านเมือง

กล่าวโดยสรุป ไม่มีรัฐธรรมนูญฉบับใดที่สมบูรณ์แบบ คุณค่าของรัฐธรรมนูญขึ้นอยู่กับคุณค่าของผู้ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการสอดส่องดูแลให้มีการเคารพและปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญเท่ากับหรือมากกว่าเนื้อหาสาระทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นวิธีการปกติในการปรับเปลี่ยนรัฐธรรมนูญเมื่อสถานการณ์เรียกร้องให้ต้องกระทำเช่นนั้น การยกเลิกรัฐธรรมนูญมีความแตกต่างจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เพราะการยกเลิกรัฐธรรมนูญนั้นหมายถึงการเลิกใช้

รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรทั้งฉบับ ส่วนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงแต่เพียงบางส่วน สำหรับการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญจากฉบับชั่วคราวไปสู่ฉบับถาวรนั้น นักกฎหมายบางท่านถือว่าเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอีกแบบหนึ่ง เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับฉบับก่อนอยู่บ้าง แต่สำหรับในที่นี้ถือว่าเป็นเรื่องของการยกเลิกรัฐธรรมนูญอย่างหนึ่ง

สรุป

รัฐธรรมนูญในลักษณะที่เป็นกฎหมายสูงสุดในปัจจุบันนี้ โดยภาพรวมแล้วมีวิวัฒนาการที่ค่อยๆ เกิดขึ้นมาจากพัฒนาการในการอยู่ร่วมกันในสังคม ระหว่างผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครอง โดยรัฐธรรมนูญในระยะเริ่มแรกมีลักษณะเป็นบทบัญญัติหรือข้อตกลงร่วมกันที่ผู้ปกครองได้มีการประนีประนอมในการใช้อำนาจปกครองกับกลุ่มขุนนางและประชาชน ทำให้ก่อให้เกิดกฎเกณฑ์ในการปกครองที่ผู้ปกครองถูกจำกัดอำนาจลง และผู้ถูกปกครองมีสิทธิและเสรีภาพบางประการเกิดขึ้น หลังจากนั้นพัฒนาการเหล่านี้ค่อยๆ ก่อให้เกิดรัฐธรรมนูญในลักษณะที่เป็นลายลักษณ์อักษรขึ้นมา โดยเกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นดินแดนที่ไม่มีกษัตริย์ปกครองโดยตรง หลังจากนั้นรัฐธรรมนูญจึงค่อยแผ่ขยายไปยังทวีปยุโรปและส่วนต่างๆ ของโลก ซึ่งเมื่อพิจารณาโดยรวมแล้วรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรที่เกิดขึ้นในระยะเริ่มแรก ได้ก่อให้เกิดสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนอย่างกว้างขวาง

สำหรับในแต่ละรัฐ การเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญ อาจเกิดขึ้นได้ในหลายลักษณะ แต่โดยรวมแล้วเรียกอำนาจที่ก่อให้เกิดรัฐธรรมนูญว่า อำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดภายในรัฐ ขณะนั้นๆ รัฐอธิปไตยอาจเป็นประมุขของรัฐ ผู้ก่อการการปฏิวัติหรือรัฐประหาร หรืออาจเป็นผู้มีอำนาจจากภายนอกก็ได้ เมื่อรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นในรัฐแล้ว อาจมีเนื้อหาสาระหรือบทบัญญัติต่างๆ กันไป ตามบริบทการเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญในรัฐนั้น แต่โดยทั่วไปมักมีเนื้อหาสาระที่คล้ายคลึงกัน เช่น ลักษณะและบทบาทของประมุขรัฐ สิทธิและเสรีภาพ ลักษณะการใช้อำนาจรัฐ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เป็นต้น ในกรณีประเทศไทยและอีกหลายประเทศ ได้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญและมีการบัญญัติหลักการดังกล่าวข้างต้น แต่สำหรับรายละเอียดในประเด็นที่สำคัญมักจะมีการบัญญัติเป็นกฎหมายแยกออกมา ที่มีรายละเอียดขยายหลักการของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเรียกว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ลักษณะเช่นนี้จึงทำให้ฐานะของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมีศักดิ์ของกฎหมายสูงกว่ากฎหมายธรรมดาทั่วไป เพราะเป็นกฎหมายที่มีความใกล้ชิดโดยตรงกับรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญที่นำมาใช้ในรัฐมักจะมีการบัญญัติให้สอดคล้องกับบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของรัฐในขณะนั้นๆ แต่เมื่อนำไปใช้ระยะหนึ่ง บริบทต่างๆ อาจเปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น การบัญญัติรัฐธรรมนูญที่มีความเหมาะสม ควรมีบทบัญญัติในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เพราะถ้าไม่มีการบัญญัติในเรื่องดังกล่าว อาจทำให้เป็นข้ออ้างในการล้มล้างรัฐธรรมนูญได้ อย่างไรก็ตาม หากมีบทบัญญัติที่ต้องแก้ไขในสาระสำคัญจำนวนมาก ก็อาจมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ แต่ทั้งนี้การกระทำดังกล่าวควรเป็นความเห็นชอบร่วมกันของสังคม

แบบฝึกหัดท้ายบท

จงตอบคำถามต่อไปนี้

1. จงอธิบายถึงสาระสำคัญของวิวัฒนาการทั่วไปของรัฐธรรมนูญในแต่ละยุค
2. อำนาจการจัดให้มีรัฐธรรมนูญจำแนกออกได้เป็นกี่ลักษณะ แต่ละลักษณะมีข้อดี ข้อเสียอย่างไร พร้อมทั้งวิเคราะห์ว่าการมีรัฐธรรมนูญในประเทศไทยเกิดจากอำนาจในลักษณะใด
3. เนื้อหาของรัฐธรรมนูญประกอบด้วยอะไรบ้าง
4. กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ คืออะไร ทำไมจึงต้องมีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ
5. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกับการยกเลิกรัฐธรรมนูญ มีความแตกต่างกันอย่างไร
6. กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษร ประกอบด้วยขั้นตอนอย่างไร
7. การยกเลิกรัฐธรรมนูญสามารถกระทำได้อย่างไรบ้าง
8. จงอธิบายผลกระทบจากการยกเลิกรัฐธรรมนูญนอกวิถีทางรัฐธรรมนูญ
9. จงอธิบายความเหมือนและความต่างของคำว่าปฏิวัติกับรัฐประหาร

บทที่ 5

รูปแบบการปกครอง

ในการศึกษารัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองนั้น คงหลีกเลี่ยงที่จะกล่าวถึงรูปแบบการปกครองไม่ได้ เพราะโดยปกติแล้วในรัฐธรรมนูญของรัฐต่างๆ มักจะกล่าวถึงรูปแบบการใช้อำนาจอการปกครองรัฐให้สอดคล้องกับรูปแบบการปกครองในรัฐนั้น และเนื่องด้วยรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด จึงจำเป็นต้องมีการวัดระดับการปกครองรัฐให้แน่ชัดว่าจะใช้รูปแบบการปกครองแบบใดในรัฐนั้นๆ การกำหนดรูปแบบการปกครองนี้ จะส่งผลต่อไปถึงสถาบันการเมืองที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาในรัฐ กรณีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พ.ศ. 2550 และ พ.ศ. 2560 กำหนดไว้ชัดเจนในหมวดที่ 1 บททั่วไป มาตรา 2 ที่ บัญญัติว่า “ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข”

รูปแบบการปกครอง (Forms of Government) มีหลายรูปแบบและมีวิธีจำแนกประเภทรูปแบบการปกครองหลายวิธี ขึ้นอยู่กับว่าจะใช้เกณฑ์ใดในการพิจารณา ในที่นี้จะกล่าวถึงประเภทของรูปแบบการปกครองที่จำแนกตามเกณฑ์ต่างๆ โดยจะเน้นเป็นพิเศษคือ รูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยและรูปแบบของรัฐในระบอบประชาธิปไตย เนื่องด้วยในปัจจุบันประเทศต่างๆ ส่วนใหญ่ในโลกยึดถือรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตย

ในบทนี้จะกล่าวถึง การจำแนกรูปแบบการปกครอง รูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตย ประเภทของประชาธิปไตย รูปแบบรัฐบาลในการปกครองแบบประชาธิปไตย และรูปแบบการปกครองแบบเผด็จการ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

การจำแนกรูปแบบการปกครอง

การจำแนกรูปแบบการปกครองนั้น สามารถจำแนกออกได้หลายประเภท ในที่นี้จะจำแนกรูปแบบการปกครองออกเป็น 3 ประเภท ประเภทแรกจำแนกตามผู้ปกครองและผู้ได้รับผลประโยชน์จากการปกครอง ประเภทที่สองจำแนกตามรัฐธรรมนูญ และประเภทสุดท้ายจำแนกตามสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

บรูซ อี. ฮิม (2552 : 49) ได้กล่าวไว้ว่า รูปแบบการปกครองที่จำแนกตามจำนวนผู้ปกครองและผู้ได้รับผลประโยชน์จากการปกครอง การแจกแจงรูปแบบการปกครองที่นับว่ามีการยอมรับและกล่าวอ้างถึงกันอย่างแพร่หลายและเป็นรูปแบบที่สามารถใช้อธิบายได้ทั้งในยุคอดีตและยุคสมัยใหม่ ก็คือ การจำแนกของอริสโตเติล โดยใช้เกณฑ์ในการจำแนกด้วยการพิจารณาจากจำนวนของผู้ปกครองหรือพิจารณาว่าใครเป็นผู้ปกครองและใครได้รับผลประโยชน์จากการปกครองนั้น

ธเนศวร์ เจริญเมือง (2547 : 27-28) ได้อธิบายไว้ว่า อริสโตเติล จำแนกผู้ปกครองออกเป็น 3 ประเภท คือ คนเดียว คนจำนวนน้อย และคนจำนวนมาก และจำแนกผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากการ

ปกครองออกเป็น 2 ประเภท คือ รูปแบบที่ชอบธรรม และรูปแบบที่ฉ้อฉล ซึ่งนำไปสู่การแบ่งรูปแบบการปกครองออกได้เป็น 6 รูปแบบ ดังนี้

1. ราชาธิปไตย (Monarchy) คนเดียวเป็นผู้ปกครอง โดยใช้รูปแบบที่ชอบธรรม
2. ทรรราชย์ (Tyranny) คนเดียวเป็นผู้ปกครอง โดยใช้รูปแบบที่ฉ้อฉล
3. อภิชนาธิปไตย (Aristocracy) คนจำนวนน้อยเป็นผู้ปกครอง โดยใช้รูปแบบที่ชอบธรรม
4. คณาธิปไตย (Oligarchy) คนจำนวนน้อยปกครอง โดยใช้รูปแบบที่ฉ้อฉล
5. มัชฌิมวิถีประชาธิปไตย (Polity) คนจำนวนมากเป็นผู้ปกครอง โดยใช้วิธีที่ชอบธรรม
6. ประชาธิปไตย (Democracy) คนจำนวนมากเป็นผู้ปกครอง โดยใช้วิธีที่ฉ้อฉล

ราชาธิปไตย เป็นรูปแบบการปกครองที่ปกครองโดยคนเดียว เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในรัฐ หรือในราชอาณาจักรในทุกๆ ด้าน การขึ้นมามีอำนาจปกครองนั้นอาจมาจากการสืบทอดทางสายเลือด หรือตามหลักการสืบสันตติวงศ์ หรืออาจเป็นการสถาปนาอำนาจขึ้นมาใหม่ แทนที่ราชวงศ์เดิมที่สูญเสียอำนาจจากการถูกล้มล้าง ในทัศนะของอริสโตเติลเห็นว่าการปกครองนี้เป็นรูปแบบที่ดี เพราะผู้ปกครองคำนึงถึงผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ ไม่ใช่ผลประโยชน์เฉพาะตัว

อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 18 เป็นต้นมา ระบอบกษัตริย์หรือราชาธิปไตย ก็เปลี่ยนแปลงไป บทบาทและอำนาจที่เคยมีอยู่อย่างเบ็ดเสร็จของกษัตริย์ก็ลดน้อยลง เมื่อหลายประเทศเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย เช่น อังกฤษ ไทย มาเลเซีย เป็นต้น ในขณะที่มีอีกหลายประเทศที่ยังปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เช่น บรูไน ซาอุดีอาระเบีย คูเวต เป็นต้น

ทรรราชย์ ความหมายดั้งเดิมในยุคกรีกโบราณ คำว่า ทรรราชย์ หมายถึง บุคคลที่ล้มล้างรัฐบาลที่ถูกต้องชอบธรรมของนครรัฐ (City-State) แล้วสถาปนาตนเองเป็นผู้ปกครองแบบเผด็จการแทนที่ โดยได้รับการสนับสนุนจากประชาชนในชนชั้นพ่อค้าและชาวนา ซึ่งไร้ที่ดินทำกินหรือตกเป็นหนี้ต่อเศรษฐีเจ้าของที่ดิน โดยหวังว่าผู้ปกครองคนใหม่จะเข้ามาช่วยแก้ไขปัญหาค่าได้

แต่สำหรับอริสโตเติล คำว่า ทรรราชย์ เป็นการอธิบายถึงการปกครองของคนเดียว ในรูปแบบราชาธิปไตยที่ขาดคุณธรรม จริยธรรม ใช้อำนาจในทางที่ผิดหรือฉ้อฉลในอำนาจ มีเป้าหมายมุ่งประโยชน์ส่วนตัวและพวกพ้อง ละเลยการให้ความใส่ใจต่อความทุกข์ยากเดือดร้อนและประโยชน์สุขของสังคมโดยรวมของผู้อยู่ใต้การปกครอง ดังนั้น ทรรราชย์ จึงกลายเป็นรูปแบบการปกครองที่ผิดเพี้ยนของรูปแบบราชาธิปไตย เมื่อผู้ปกครองละทิ้งคุณธรรม จริยธรรม เพื่อประโยชน์สุขของสังคมโดยรวม หันมากอบโกยผลประโยชน์เพื่อตนเองและพวกพ้อง

อภิชนาธิปไตย มาจากภาษากรีกโบราณ 2 คำ ผสมกันคือ Aritos หมายถึง ดีที่สุด กับคำว่า Kratein แปลว่า ปกครอง หมายถึง รูปแบบการปกครองโดยคนที่ดีที่สุด หรือมีความสามารถพิเศษที่สุด จุดเริ่มต้นของคำนี้ปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรกในนครรัฐเอเธนส์ ใช้อธิบายถึงทหารหนุ่มที่นำกองทัพชนะในการรบด้วยความกล้าหาญ ชัยชนะในการรบเกิดขึ้นได้ภายใต้การนำของคนที่ดีที่สุคนั่นเอง ทั้งนี้ ความกล้าหาญแบบนักรบเป็นสิ่งที่ถือว่าเป็นคุณธรรมอันสูงส่งยิ่งในยุคกรีกโบราณ

ในระยะเวลาต่อมา เมื่อสังคมเปลี่ยนแปลงไป รวมถึงเมื่อรูปแบบการเปลี่ยนแปลงจากเดิม อันเป็นผลมาจากความก้าวหน้าของเทคโนโลยีทางการทหารที่ทำให้ผู้นำกองทัพไม่ได้รับขูณาการรบอยู่ ข้างหน้าอีกต่อไป ก็มีผลต่อความหมายนี้ด้วยเช่นเดียวกัน เมื่อคำว่าอภิชน (Aristocrat) ไม่ได้หมายถึง บุคคลที่ดีที่สุดเพราะเป็นคนกล้าหาญจากการรบอีกต่อไปแล้ว แต่เป็นสถานภาพที่ติดตัวมาจากการ เกิดในตระกูลชั้นสูงหรือตระกูลขุนนาง ซึ่งมีชีวิตที่หรูหราและมีอภิสิทธิ์ในสังคม อภิชนาธิปไตยใน คำอธิบายของอริสโตเติล หมายถึง รูปแบบการปกครองที่มีคณะผู้ปกครองจำนวนที่มาจากคนที่ดีที่สุด หรือมีความสามารถพิเศษที่สุดในสังคม เป็นการปกครองที่วางอยู่บนหลักคุณธรรม จริยธรรม ความสามารถอันสูงส่งของคณะผู้ปกครอง โดยมีเป้าหมายเพื่อประโยชน์ของคนทั้งปวง

คณาธิปไตย มาจากภาษากรีกว่า Oligarkhia หมายถึง การปกครองโดยคนจำนวนน้อย การ ปกครองรูปแบบนี้ผู้ปกครองประกอบด้วยคนจำนวนน้อยไม่แตกต่างจากรูปแบบอภิชนาธิปไตย เพียงแต่ต่างกันที่รูปแบบนี้มุ่งผลประโยชน์เฉพาะแก่กลุ่มหรือพวกพ้องของตน แทนที่จะคำนึงถึง ประโยชน์ของคนทั้งหลาย อย่างที่รูปแบบอภิชนาธิปไตยยึดถือ ในรูปแบบคณาธิปไตยเกิดขึ้นได้ทั้งจาก การได้อำนาจมาด้วยการใช้กำลังทหาร ใช้ความได้เปรียบจากความมั่งคั่ง ความเป็นคนมีชาติตระกูลที่ สูงส่ง หรืออำนาจอิทธิพลทางการเมือง โดยเมื่อได้อำนาจแล้วจะพยายามสร้างอำนาจและขยายฐาน อำนาจเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง แทนที่จะปกครองเพื่อผลประโยชน์ของคน ส่วนใหญ่

มัชฌิมวิถีประชาธิปไตย ทศนคติของอริสโตเติล มัชฌิมวิถีประชาธิปไตย จัดเป็นรูปแบบการ ปกครองที่ดีที่สุดเพราะยึดหลักทางสายกลาง เนื่องจากมีลักษณะของการผสมผสานระหว่างปริมาณ กับคุณภาพ ดึงเอาข้อดีทั้งในปริมาณและคุณภาพมารวมกัน กล่าวคือ ในด้านปริมาณ ผู้มีอำนาจ ปกครองมีจำนวนไม่มากนัก โดยได้รับความยินยอมจากคนส่วนใหญ่ ส่วนในด้านคุณภาพผู้มีอำนาจ ปกครองเป็นชนชั้นกลางซึ่งเป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ ในขณะที่เดียวกันโครงสร้างสังคมยัง ประกอบไปด้วยชนชั้นกลางจำนวนมากที่ไม่มีช่องทางเศรษฐกิจและสังคม

มัชฌิมวิถีประชาธิปไตยจึงจัดเป็นการปกครองโดยชนชั้นกลาง ซึ่งอริสโตเติลถือว่าเป็นการ ปกครองที่ดีที่สุดเท่าที่จะเกิดขึ้นได้หรือเป็นจริงได้ในสังคม ทั้งนี้การปกครองโดยชนชั้นกลางจัดเป็น การปกครองที่ดีที่สุดเพราะชนชั้นนี้ไม่ได้มุ่งผลประโยชน์เฉพาะหน้า และไม่ได้ฉ้อฉลขูดรีดชนชั้นสูง เหมือนชนชั้นล่าง ในขณะที่เดียวกันไม่เหมือนชนชั้นสูงที่ห่างไกลจากชีวิตความเป็นอยู่ของคนชั้นล่าง ดู ถูกชีวิตความเป็นอยู่และไม่เข้าใจความต้องการในชีวิตของชนชั้นล่าง

อภิชาติ แสงอัมพร (2559 : 101) ได้อธิบายเกี่ยวกับรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตย ไว้ว่า รูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยในที่นี้มีความแตกต่างจากประชาธิปไตยในยุคปัจจุบัน คือเป็นรูปแบบของประชาธิปไตยในยุคสมัยกรีกโบราณในนครรัฐเอเธนส์ ที่มีลักษณะเป็น ประชาธิปไตยโดยตรง ซึ่งเปิดโอกาสให้พลเมืองจำนวนมากเข้าประชุมหารือร่วมกันเพื่อกำหนด กฎเกณฑ์ นโยบายและตัดสินปัญหาต่างๆ ที่สำคัญของบ้านเมือง โดยถือมติเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ใน การตัดสิน ในทัศนะของอริสโตเติลเห็นว่าลักษณะเช่นนี้เป็นรูปแบบการปกครองที่ไม่ดี เนื่องจากอาศัย

ความเห็นความรู้สึกของคนหมู่มากมาเป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจปัญหาต่างๆ ที่สำคัญต่อความอยู่รอด และเป็นไปของบ้านเมือง โดยปราศจากความเป็นระเบียบ มีเหตุผล ความรู้ และคุณธรรม เพราะความเห็นของคนหมู่มากเป็นความเห็นที่ขาดคุณภาพ ปราศจากฐานของความรู้ (Knowledge)

หยุด แสงอุทัย (2538 : 44) ได้จำแนกรูปแบบการปกครองซึ่งจำแนกตามรัฐธรรมนูญไว้ พอสรุปได้ว่า การจำแนกรูปแบบการปกครองอีกแนวทางหนึ่ง คือ การจำแนกตามรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญทำหน้าที่อย่างน้อย 3 ประการ คือ

1. แสดงและอธิบายให้เห็นถึงโครงสร้างหรือรูปแบบของการปกครอง
2. แจกแจงถึงอำนาจ บทบาท หน้าที่ ของสถาบันต่างๆ ในด้านการเมืองการปกครอง ตลอดจนถึงความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันต่างๆ เหล่านั้น ซึ่งหมายถึงการกำหนดกฎเกณฑ์ กฎกติกา ทางการเมืองการปกครองที่มีต่อสถาบันต่างๆ เหล่านี้นั่นเอง
3. การกำหนดถึงขอบเขตของการใช้อำนาจหน้าที่ทางการเมืองการปกครองของรัฐว่าสามารถใช้ได้มากน้อยเพียงใด ในปริมณฑลใดบ้าง

วิชญ์ เครื่องงาม (2530 : 54) ได้อธิบายไว้ พอสรุปได้ว่า จากการจำแนกรูปแบบการปกครองตามรัฐธรรมนูญแบ่งออกเป็น 3 รูปแบบ คือ รูปแบบปกครองแบบรัฐเดี่ยว รูปแบบการปกครองแบบสหพันธรัฐ และรูปแบบการปกครองแบบสหพันธรัฐ โดยรายละเอียดรูปแบบการปกครองทั้ง 3 รูปแบบ ได้กล่าวไว้แล้วในบทเรียนที่ว่าด้วยรัฐ

วิชญ์ เครื่องงาม (2530 : 245-250) ยังได้กล่าวถึงการจัดรูปแบบการปกครองที่จำแนกตามสิทธิเสรีภาพไว้ พอสรุปได้ว่า รูปแบบการปกครองจำแนกตามสิทธิเสรีภาพของประชาชน การจำแนกรูปแบบการปกครองตามสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นการจำแนกในยุคสมัยใหม่ โดยดูว่ารูปแบบการปกครองนั้นประชาชนมีสิทธิเสรีภาพมากน้อยเพียงใด การใช้เกณฑ์นี้เป็นสิ่งจำแนกรูปแบบการปกครอง ทำให้สามารถแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ คือ รูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตย (Democracy) และรูปแบบการปกครองแบบเผด็จการ (Dictatorship)

ระบอบประชาธิปไตย การปกครองระบอบประชาธิปไตย คือ ระบอบการปกครองที่ให้ประชาชนเป็นใหญ่ ซึ่งมีลักษณะดังต่อไปนี้ คือ

1. อำนาจสูงสุดในการปกครองอยู่ที่ประชาชน
2. ในฐานะที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ประชาชนมีสิทธิตั้งรัฐบาลและล้มเลิกรัฐบาล
3. ประชาชนได้รับหลักประกันสิทธิเสรีภาพว่า รัฐบาลจะไม่ล่วงล้ำสิทธิเสรีภาพ หรือการกระทำใดให้เป็นการรบกวนสิทธิเสรีภาพ
4. เน้นความเท่าเทียมกันของมนุษย์ทุกคน โดยให้ความคุ้มครองทางกฎหมายอย่างทัดเทียมกัน
5. แม้ประชาธิปไตยจะเป็นการปกครองที่เชื่อฟังเสียงข้างมาก แต่ก็รับฟังเสียงข้างน้อยด้วย โดยจะต้องให้ความเป็นธรรมแก่ฝ่ายข้างน้อย

ระบอบเผด็จการ การปกครองระบอบเผด็จการ คือ ระบอบการปกครองที่รวบอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ให้อำนาจอยู่ในมือคนเพียงคนเดียว หรือกลุ่มคนเพียงไม่กี่คน รัฐบาลไม่ต้องรับผิดชอบต่อผู้ใด ระบอบเผด็จการเป็นระบอบที่มีลักษณะต้องกันข้ามกับระบอบประชาธิปไตย ระบอบเผด็จการนี้มีหลายประเภท เช่น ราชาธิปไตย คอมมิวนิสต์ รัฐตำรวจ นาซี เป็นต้น

อนึ่งการแบ่งแยกรูปแบบทั้งสองรูปแบบเป็นสิ่งที่กระทำค่อนข้างยาก เพราะประเทศต่างๆ มักอ้างว่าใช้รูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตย ดังนั้นหากวิเคราะห์ดูเฉพาะสถาบันทางการเมืองภายในประเทศ เช่น รัฐธรรมนูญ ระบบการเลือกตั้ง เป็นต้น ก็ไม่สามารถแยกประชาธิปไตยออกจากเผด็จการได้ เพราะทุกประเทศมีสถาบันการเมืองเหล่านี้ปรากฏอยู่ทั้งสิ้น ดังนั้นสิ่งที่จะใช้ในการจำแนกรูปแบบการปกครองทั้ง 2 รูปแบบ ต้องดูที่เนื้อหาของการปกครองนั้นๆ เช่น การใช้อำนาจรัฐ การพิจารณาว่าประชาชนมีสิทธิเสรีภาพทางการเมืองอย่างไร ประชาชนมีอำนาจทางการเมืองแค่ไหน มีการจำกัดเสรีภาพของฝ่ายค้านหรือไม่ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป รูปแบบการปกครอง หมายถึง แนวความคิดรวบยอด หรือลัทธิทางการเมืองที่นำมาใช้เป็นหลักในการปกครองรัฐ การวางระบบการเมือง การกำหนดสิทธิเสรีภาพราษฎร เป็นต้น กล่าวตามจริงซึ่งปรากฏในปัจจุบัน รูปแบบการปกครองของประเทศต่างๆ ในโลกนี้ สามารถแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบใหญ่ๆ ในฐานะตรงกันข้าม ได้แก่ รูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตย และรูปแบบการปกครองระบอบเผด็จการ

รูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตย

ประชาธิปไตยคือคือรูปแบบการปกครองตามอุดมการณ์สากลทางสังคมอย่างกว้างขวางที่มีหลักการสำคัญกล่าวถึงเสรีภาพ เสมอภาค และภราดรภาพ เมื่อกกล่าวถึงในมุมการรูปแบบการปกครองจะมีหลักการสำคัญคือการปกครองที่อำนาจเป็นของประชาชน ผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยโดยตรง บนพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค และการเคารพศักดิ์แห่งความเป็นมนุษย์

สำหรับประเทศไทยใช้คำว่า ประชาธิปไตย ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 (2556 : 703) ให้ความหมายของคำสำคัญคำนี้ไว้ว่า ประชาธิปไตย หมายถึง ระบอบการปกครองที่มีมตติปวงชนเป็นใหญ่ การถือเสียงข้างมากเป็นใหญ่)

วรรณมา เจียมศรีพงษ์ (2531 : 211) และ วัชรกร วิทิตานนท์ (2557 : 17-19) ได้ให้คำอธิบายเกี่ยวกับรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยในยุคปัจจุบันไว้ มีสาระสำคัญดังนี้

ประชาธิปไตย (Democracy) เกิดขึ้นครั้งแรกในสมัยกรีกโบราณ มาจากคำในภาษากรีก 2 คำผสมกัน คือ demos หมายถึง ประชาชน และคำว่า kratos หมายถึง อำนาจหรือการปกครอง เมื่อรวมกันแล้วมีความหมายว่าการปกครองโดยประชาชน ส่วนในภาษาไทยคำว่าประชาธิปไตย กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ ได้บัญญัติคำนี้โดยเอาคำว่าประชาชน สนธิกับคำว่าอธิปไตย กลายเป็นประชาธิปไตย ซึ่งมีความหมายว่า การปกครองที่อำนาจอสูงสุดเป็นของประชาชน

ประชาธิปไตยในยุคสมัยใหม่แตกต่างจากประชาธิปไตยในคำอธิบายของอริสโตเติล และที่เกิดขึ้นในยุคสมัยกรีกโบราณ ซึ่งอริสโตเติลเห็นว่าเป็นรูปแบบการปกครองที่เลว แต่ประชาธิปไตยในยุคสมัยใหม่วางอยู่บนหลักการว่าด้วยสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค ความเท่าเทียมกันของมนุษย์ทุกคนที่อยู่ในสังคม เมื่อเปรียบเทียบกับรูปแบบการปกครองอื่นๆ ในปัจจุบัน เช่น เผด็จการ ประชาธิปไตยจัดรูปแบบการปกครองที่คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของมนุษย์มากที่สุด และกลายเป็นรูปแบบการปกครองที่ประเทศส่วนใหญ่ของโลกยึดถือมากที่สุด

สำหรับคำว่าประชาธิปไตย พอสรุปได้โดยแบ่งออกเป็นความหมายแบบแคบและแบบกว้าง สำหรับประชาธิปไตยในความหมายแบบแคบ หมายถึง รูปแบบการปกครองแบบหนึ่งซึ่งมีลักษณะพิเศษ คือ ประชาชนเป็นเจ้าของประเทศ เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย และมีสิทธิ มีอำนาจและโอกาสในการเข้าควบคุมกิจการทางการเมืองของชาติ สำหรับประชาธิปไตยในความหมายแบบกว้าง เกิดจากความเข้าใจว่าไม่ควรตีความประชาธิปไตยให้อยู่ในรูปแบบการปกครองเพียงอย่างเดียว แต่ประชาธิปไตยควรหมายถึง ปรัชญาของสังคมมนุษย์หรือวิถีที่ยึดถืออุดมคติหรือหลักการที่กำหนดพฤติกรรมระหว่างมนุษย์ในสังคม ในกิจกรรมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

สมบัติ อารังธัญวงศ์ (2547 : 258-273) ได้อธิบายถึงลักษณะของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยด้วยการแสดงให้เห็นถึงองค์ประกอบของระบอบประชาธิปไตยว่ามี 5 ลักษณะ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วม (Participation) ประชาธิปไตยถือว่าเป็นระบอบการปกครองที่ประชาชนกับรัฐมีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันทั้งในแง่ของปัจจัยนำเข้า กล่าวคือ ประชาชนเป็นผู้กำหนดและมีอิทธิพลต่อรัฐบาล และในแง่ปัจจัยนำออก กล่าวคือ รัฐบาลออกนโยบายและกฎหมายตอบสนองต่อข้อเรียกร้อง ความต้องการของประชาชน ดังนั้น ประเด็นการมีส่วนร่วมจึงเป็นองค์ประกอบหนึ่งซึ่งชี้ให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างประชาชนกับรัฐบาลตามที่กล่าวมา เนื่องจากภายใต้ระบอบนี้ประชาชนเป็นผู้คัดเลือกคนที่จะมาเป็นรัฐบาล ในระบอบประชาธิปไตยนั้นจะต้องให้สิทธิการเลือกตั้งแก่คนทุกคนที่อยู่ในวัยที่กฎหมายกำหนด โดยไม่มีข้อจำกัดในเรื่องของเพศ ชนชั้น ฐานะทางเศรษฐกิจ และสังคม สีผิว ศาสนา ความเชื่อ นอกจากนั้นการเลือกตั้งต้องดำเนินไปอย่างอิสระเสรี ทั้งในตัวผู้เลือกและพรรคการเมืองที่ลงสมัครรับเลือกตั้งอย่างหลากหลาย ปราศจากการบังคับขู่เข็ญ การใช้อำมีสินจ้าง การซื้อสิทธิขายเสียง การเลือกตั้งต้องเป็นไปอย่างบริสุทธิ์ ยุติธรรม

การมีส่วนร่วมทางการเมืองไม่เพียงด้านการเลือกตั้งเท่านั้น ประเทศที่เป็นประชาธิปไตยประชาชนต้องได้รับโอกาสในการมีส่วนร่วมทางการเมืองด้านอื่นๆ ด้วย ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นต่อความเป็นประชาธิปไตย ได้แก่ สิทธิ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การรวมกลุ่ม การวิพากษ์วิจารณ์นโยบาย และการดำเนินงานของรัฐบาล เป็นต้น

2. พหุนิยม (Pluralism) คำว่า พหุนิยม หมายถึง ความแตกต่าง หลากหลายด้านต่างๆ ในสังคม ทั้งในระดับปัจเจกบุคคลและกลุ่ม ซึ่งมีสิทธิเสรีภาพที่จะดำเนินชีวิตตามความคิด ความเชื่อของตนหรือกลุ่มของตน มีอิสระที่จะคิดเห็นแตกต่าง หลากหลายและมีอิสระในการที่จะแสดงออกถึงความแตกต่าง หลากหลายนั้น ครอบคลุมที่ไม่ล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น ระบอบประชาธิปไตยให้สิทธิ

แก่คนทุกคน ทุกกลุ่ม ซึ่งมีความคิด ความเห็น ความเชื่อ ค่านิยมที่แตกต่างหลายหลาย มีอิสระในการติดต่อสัมพันธ์กับรัฐบาลอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่มีใครหรือกลุ่มใดสามารถอ้างสิทธิพิเศษเหนือคนอื่นหรือกลุ่มอื่น และกีดกันคนอื่นหรือกลุ่มอื่นไม่ให้รัฐบาลรับฟังหรือให้ความสนใจได้ หากสังคมใดก็ตามความคิดของคนบางคนหรือบางกลุ่มถูกปิดกั้น ย่อมเป็นที่สงสัยได้ว่าความเป็นประชาธิปไตยของสังคมนั้นอยู่ในขั้นที่มีปัญหา

3. การพัฒนานิยม (Developmentalism) หมายถึง การที่ประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่พัฒนาศักยภาพของความเป็นมนุษย์ ให้คนเราสามารถตระหนักรู้ถึงพฤติกรรมหรือการกระทำต่างๆ ของตนในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการประชาธิปไตย เช่น การไปใช้สิทธิเลือกตั้งในฐานะที่เป็นพลเมืองซึ่งเห็นถึงความสำคัญของคะแนนเสียงของตนว่ามีคุณค่า มีความหมาย ไม่ใช่การตัดสินใจเลือกโดยไม่ได้ตระหนักรู้ว่าการกระทำของตนมีความหมายว่าอย่างไร

4. การปกป้องคุ้มครอง (Protection) ประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่จำกัดการใช้อำนาจของรัฐไม่ให้มีมากเกินไปจนนำไปสู่การทำลายสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ ซึ่งเป็นหนึ่งในหลักการพื้นฐานที่สำคัญในรูปแบบการปกครองนี้ การปกป้องคุ้มครองประชาชน ยับยั้งการใช้อำนาจของรัฐบาลปรากฏในหลายรูปแบบผ่านกลไกที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ได้แก่ การให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนในการแสดงความคิดเห็น ตีพิมพ์ หรือรายงานข่าว การรวมกลุ่มหรือสมาคม การตรวจสอบและถ่วงดุล ไม่ให้องค์ใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจมากเกินไป หรือการที่รัฐธรรมนูญกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของนักการเมืองเพื่อป้องกันไม่ให้ผูกขาดอำนาจไปตลอดชีวิต

5. การดำเนินงาน (Performance) การปกครองในระบอบประชาธิปไตยต้องนำมาซึ่งการยกระดับมาตรฐานชีวิต ความเป็นอยู่ของประชาชนทั้งหลายให้สูงขึ้น ทั้งในด้านปัจจัยสี่ที่จำเป็นสำหรับดำรงชีวิต ดำรงศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ของประชาชนทั้งหลายให้สูงขึ้น ระดับการศึกษา ระดับของรายได้ ความยืนยาวของอายุขัย ของประชาชนทั้งหลาย ให้สูงขึ้น เป็นต้น สิ่งเหล่านี้เป็นเครื่องบ่งชี้ให้เห็นถึงประสิทธิภาพของรัฐบาลว่าได้ปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายอย่างดีหรือไม่ หากประเทศใดมีความอุดมสมบูรณ์เต็มไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติและมีเทคโนโลยีในระดับขั้นที่สามารถดึงทรัพยากรที่มีอยู่มากนั้นมาใช้ประโยชน์ได้ไม่ยาก แต่กลับปรากฏว่าประชากรโดยส่วนใหญ่ตกอยู่ในสภาวะยากจน คุณภาพชีวิตต่ำกว่าระดับมาตรฐาน ย่อมต้องนำมาสู่ข้อสงสัยหรือคำถามว่าการดำเนินงานของรัฐบาลนั้นคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนเป็นหลักหรือไม่

กล่าวโดยสรุป ประชาธิปไตยเกิดขึ้นครั้งแรกในยุครีก คือ การปกครองโดยประชาชน คือ อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ความหมายประชาธิปไตย มี 2 นัย คือ

นัยที่ 1 ความหมายของประชาธิปไตยในวงแคบ หมายถึง รูปแบบการปกครองที่ประชาชนเป็นเจ้าของประเทศเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย มีสิทธิ อำนาจ และโอกาส ในการควบคุมกิจการทางการเมืองของชาติ

นัยที่ 2 ความหมายของประชาธิปไตยในวงกว้าง หมายถึง ปรัชญาของสังคมมนุษย์หรือวิถีชีวิตที่ยึดถืออุดมการณ์หรือหลักการที่กำหนดพฤติกรรมของมนุษย์ในสังคมในกิจกรรมการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

ประชาธิปไตยเป็นรูปแบบการปกครองตามอุดมการณ์สากลที่ผู้นำประเทศได้รับอำนาจและความชอบธรรมในการบริหารประเทศจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยโดยตรง บนพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค และการเคารพศักดิ์แห่งความเป็นมนุษย์

ประเภทของประชาธิปไตย

แม้ว่าการปกครองแบบประชาธิปไตยจะเป็นการปกครองที่ประชาชนเป็นใหญ่ แต่สามารถจำแนกแยกประเภทย่อยๆ ของประชาธิปไตยออกเป็น 3 ประเภทด้วยกันคือ ประชาธิปไตยโดยตรง (Direct Democracy) ประชาธิปไตยแบบผู้แทนหรือตัวแทน (Representative Democracy) หรือ ประชาธิปไตยโดยอ้อม (Indirect Democracy) และ ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

โกลินทร์ วงศ์สุรวัฒน์ (2529 : 12) ได้กล่าวถึงประชาธิปไตยโดยตรงไว้ว่า ประชาธิปไตยรูปแบบนี้ คือรูปแบบประชาธิปไตยที่เปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนมีบทบาทสำคัญในการกำหนดหรือตัดสินใจในกิจการต่างๆ ของสังคม เช่น การออกกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย บทบาทหน้าที่ทางการบริหาร ตลอดจนถึงอำนาจทางด้านตุลาการ หรือตัดสินใจพิพาทต่างๆ โดยไม่ต้องผ่านตัวแทน ประชาธิปไตยรูปแบบนี้อาจเรียกได้ว่าเป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมที่เก่าแก่มีมานานหลายพันปีแล้วก็ได้

เมื่อกล่าวถึงการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยโดยตรง นักวิชาการทั้งหลายมักยกตัวอย่างรูปแบบการปกครองของนครรัฐเอเธนส์ ในยุคกรีกโบราณกว่า 2,500 ปี มาแล้ว ซึ่งเหมาะสมกับรูปแบบนี้เพราะมีประชากรประมาณ 250,000 คน แต่ประชากรทั้งหมดไม่มีสิทธิในทางการเมืองการปกครอง เพราะในนครรัฐเอเธนส์ แบ่งคนออกเป็น 3 พวก 3 ชั้น คือ 1) พวกพลเมือง ซึ่งหมายถึงเฉพาะผู้ชายเท่านั้น ได้สถานภาพความเป็นพลเมืองติดตัวมาตั้งแต่เกิด และเฉพาะพลเมืองเท่านั้นที่มีสิทธิทางการเมืองการปกครองในนครรัฐเอเธนส์ ซึ่งมีประมาณ 40,000 คน 2) พวกต่างด้าว บิดา มารดาไม่ได้เป็นชาวเอเธนส์ 3) พวกทาส ซึ่งเป็นกลุ่มคนที่มีจำนวนมากที่สุดในนครรัฐเอเธนส์ กล่าวคือ ประชาชนที่มีสิทธิทางการเมืองการปกครองจึงมีเพียงพลเมือง และเป็นเพศชายเท่านั้น จำนวนของประชาชนที่เข้ามาเกี่ยวข้องในรูปแบบประชาธิปไตยโดยตรงในนครรัฐเอเธนส์จึงมีจำนวนไม่มากนัก

วนิดา แสงสารพันธ์ (2543 : 9-11) และ สมบัติ อารังธัญวงศ์ (2546 : 38-43) ได้อธิบายถึงประชาธิปไตยแบบตัวแทนว่า ประชาธิปไตยรูปแบบนี้ คือ การคัดเลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ในด้านต่างๆ แทนตน หลังจากรูปแบบประชาธิปไตยโดยตรงในนครรัฐเอเธนส์เสื่อมสลายลงพร้อมๆ กับอารยธรรมยุคโบราณได้เสื่อมถอยลงไปด้วย ประชาธิปไตยแบบตัวแทนเกิดขึ้นภายใต้บริบทของสังคมที่มี

พัฒนาการที่สลับซับซ้อนมากขึ้น ทั้งทางด้านสังคมและเศรษฐกิจไม่ว่าจะเป็นจำนวนประชากรที่มีเพิ่มมากขึ้น สภาพเศรษฐกิจขยายตัวเพิ่มมากขึ้น ส่งผลทำให้รูปแบบประชาธิปไตยโดยตรงไม่สะดวกที่จะนำมาใช้ตามแบบอย่างที่เกิดขึ้นในอดีต

โดยทั่วไปมักเรียกว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของระบอบประชาธิปไตยที่มีลักษณะตรงข้ามกับประชาธิปไตยแบบโดยตรง ประชาธิปไตยแบบตัวแทน เป็นระบอบการเมืองที่ประชาชนเลือกผู้แทนของตนเข้าไปบริหารและตัดสินใจแทนตน เป็นระบอบการปกครองที่ประชาชนมอบอำนาจอธิปไตยให้ผู้แทนที่เขาเลือกตั้งเข้าไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งของรัฐ เป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าวแทน โดยมีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งที่แน่นอน ซึ่งเกิดขึ้นจากแนวคิดที่ว่าเมื่ออาณาเขตกว้างใหญ่ไพศาลมากขึ้น ซึ่งมีความยุ่งยากที่จะจัดให้ประชาชนทุกคนมาร่วมประชุมเพื่อลงประชามติในการบริหารประเทศ เนื่องจากข้อจำกัดในสถานที่ประชุม ดังนั้นในปัจจุบันในระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทนจึงถือกำเนิดขึ้นและมีบทบาทที่นิยมอย่างแพร่หลายภายใต้หลักการที่สำคัญ คือเป็นการปกครองที่รับรู้การใช้อำนาจอธิปไตย หรืออำนาจสูงสุดในการปกครองว่าราษฎรเท่านั้นเป็นผู้ใช้อำนาจ แต่ราษฎรได้ตั้งผู้แทนขึ้นเพื่อใช้อำนาจอธิปไตยแทนตน ซึ่งระบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยทางผู้แทนนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานแนวคิดทฤษฎีว่าด้วยรัฐ กล่าวคือ การปกครองโดยระบบผู้แทนนั้นประชาชนเป็นผู้ปกครอง แต่ประชาชนทั้งหมดมิได้มาร่วมหารือและตัดสินใจด้วยตนเอง ดังนั้น การปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งวางอยู่บนพื้นฐานความคิดทางการเมืองโดยอยู่ในรูปแบบของประชาธิปไตยโดยอ้อม ซึ่งการปกครองนี้เรียกว่า อำนาจอธิปไตยมาจากประชาชน โดยประเทศประชาธิปไตยส่วนใหญ่ที่ได้ยึดถือหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยนั้นมักนิยมแบ่งออกเป็น 3 ฝ่าย คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ เป็นต้น

พัฒนาการของรูปแบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน เริ่มต้นราวคริสต์ศตวรรษที่ 10-11 ในขณะที่ก่อนหน้านี้อังกฤษและทั่วโลกปกครองภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) โดยอังกฤษมีจุดเริ่มต้นมาจากชัยชนะของพวกนอร์มัน (Norman) ทำให้ให้อำนาจการปกครองอังกฤษ กษัตริย์นอร์มันจึงริเริ่มจัดตั้งสภาที่ปรึกษาหรือมหาสภา (The Great Council) ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นของสถาบันรัฐสภา สภานี้ประกอบไปด้วยขุนนาง เสนาบดี ขุนนางเจ้าที่ดิน และผู้นำทางศาสนา มีหน้าที่หลักในการให้คำปรึกษาแก่กษัตริย์ในด้านนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ หลังจากนั้นอำนาจของสภาที่ปรึกษาก็มีมากขึ้นเป็นลำดับจนสามารถต่อรองกับกษัตริย์ได้ เนื่องจากมีเหตุการณ์วุ่นวายทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และภาวะสงคราม จึงเป็นความจำเป็นที่กษัตริย์ต้องขอคำปรึกษาหารือ ขอความร่วมมือกับสภาที่ปรึกษาในเรื่องต่างๆ เป็นอย่างมาก

อำนาจของสภาที่ปรึกษาที่มีต่อกษัตริย์ปรากฏอย่างเด่นชัดในสมัยพระเจ้าจอห์นที่ 1 (John I) ซึ่งเป็นกษัตริย์ที่หลงมัวเมาในอำนาจ ปกครองประเทศในลักษณะกดขี่ประชาชน โดยการบังคับเรียกเก็บภาษีเพิ่มมากขึ้น เพื่อนำเงินไปใช้ในการทำสงครามเป็นจำนวนมาก อันเนื่องมาจากการดำเนินนโยบายต่างประเทศผิดพลาด ด้วยการเป็นศัตรูกับฝรั่งเศส และทำทลายอำนาจขององค์พระสันตะปาปา อีกทั้งยังมองข้ามความสำคัญของสภาที่ปรึกษา และละเมิดข้อผูกพันต่างๆ ที่

เปรียบเสมือนรัฐธรรมนูญของอังกฤษ จนในที่สุดนำมาซึ่งความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างกษัตริย์กับสภาที่ปรึกษา และพระเจ้าจอห์นถูกบังคับให้ลงพระนามในมหากฎบัตร แมกนา คาร์ตา (Magna Carta) ในปี ค.ศ. 1215 ซึ่งมีเนื้อหาจำกัดอำนาจของกษัตริย์ คຸ້ມครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ป้องกันการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมายและทำนองคลองธรรมของกษัตริย์ ประชาธิปไตยแบบตัวแทนในระบบรัฐสภาที่มีความใกล้เคียงกับรูปแบบในปัจจุบันมากยิ่งขึ้น และถือเป็นจุดเริ่มต้นของรูปแบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนในระบบรัฐสภา

เมื่อมาถึงยุคสมัยของไซมอน เดอ มงฟอร์ด (Montfort) ขุนนางที่สถาปนาขึ้นเป็นกษัตริย์ภายหลังจากยึดอำนาจจากพระเจ้าเฮนรีที่ 3 (Henry III) ในปี ค.ศ. 1265 โดยจัดให้มีการประชุมที่เรียกชื่อว่า การประชุมรัฐสภา (Parliament) ขึ้นเป็นครั้งแรก ซึ่งไม่ได้มีเฉพาะพระและเหล่าขุนนางเท่านั้น แต่ยังมีอัศวินและผู้แทนสามัญชนจากเมืองต่างๆ นับเป็นครั้งแรกที่ผู้แทนของเมืองมีสิทธิเข้าร่วมประชุม หน้าที่ของรัฐสภาชุดนี้คือ การให้คำปรึกษาแก่กษัตริย์ในการกำหนดนโยบาย การบัญญัติกฎหมายต่างๆ

ในคริสต์ศตวรรษที่ 14 การทำงานของรัฐสภา ซึ่งมีสภาเดียวเริ่มแสดงให้เห็นถึงการแบ่งแยกระหว่างกลุ่มขุนนางกับกลุ่มสามัญชนอย่างเด่นชัด จนมาถึงปลายศตวรรษ ระบบรัฐสภาของอังกฤษก็วิวัฒนาการมาเป็นระบบ 2 สภา อย่างเป็นอยู่ในปัจจุบัน คือ สภาขุนนาง (House of Lords) ประกอบด้วยขุนนางและพระเถระชั้นผู้ใหญ่ และสภาสามัญ (House of Commons) ประกอบด้วยผู้แทนสามัญชนและขุนนางชั้นผู้น้อย นับแต่นั้นมาระบบรัฐสภาของอังกฤษยังคงมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นการต่อสู้ทางการเมืองระหว่างกษัตริย์ เหล่าขุนนาง และสามัญชน ซึ่งในท้ายที่สุดอำนาจที่เคยมีมากของกษัตริย์และขุนนางก็ค่อยๆ ลดน้อยลง ขณะที่อำนาจของสามัญชนมีเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ โดยในคริสต์ศตวรรษที่ 19 ความคิดเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองได้สะพัดอย่างแพร่หลาย เกิดความตื่นตัวทางการเมืองเป็นอย่างมาก อันเป็นผลมาจากการปฏิวัติฝรั่งเศสซึ่งเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1789 ปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำจากการทำสงครามกับประเทศใกล้เคียงและจำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้นจนนำไปสู่ปัญหาการว่างงาน ความยากจน เกิดจลาจลทั่วประเทศ ในขณะเดียวกันแนวคิดเสรีนิยมและทุนนิยมเริ่มแพร่หลายมากขึ้นจากการขยายตัวของเศรษฐกิจอุตสาหกรรม

ในปี ค.ศ. 1832 จึงเกิดการปฏิรูปทางการเมืองครั้งใหญ่ ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหลายประการ เช่น การขยายสิทธิการเลือกตั้ง ลดอำนาจของกษัตริย์และขุนนางเพื่อให้สภาสามัญเป็นอิสระและเป็นตัวแทนของประชาชนมากขึ้น เกิดการจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นครั้งแรก และสภาสามัญกลายเป็นสถาบันที่มีอำนาจมาก คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาสามัญ กษัตริย์ไม่อาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีหรือถอดถอนคณะรัฐมนตรีได้ตามใจชอบอีกต่อไป (สมบัติ อารังธัญวงศ์ 2546 : 71) นับแต่นั้นเป็นต้นมา ระบบรัฐสภาของอังกฤษก็พัฒนาขึ้นมาเป็นลำดับจนกระทั่งมีรูปแบบอย่างที่เป็นในปัจจุบัน

ไพโรจน์ ชัยนาม (2515 : 33) ได้อธิบายรูปแบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) ไว้พอสรุปได้ว่า แนวคิดของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมก็คือ ความพยายามที่จะหวนกลับหรือรื้อฟื้นรูปแบบประชาธิปไตยโดยตรงที่เกิดขึ้นในยุคนครรัฐเอเธนส์ในอดีตขึ้นมาใหม่ เนื่องจากการเมืองควรเป็นเรื่องที่ทุกคนควรเข้ามาเกี่ยวข้อง ไม่ใช่ปล่อยให้เป็นที่ของตัวแทนเพียงลำพัง กล่าวคือ เป็นการนำการมีส่วนร่วมในทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยโดยตรงมาผสมผสานกับการมีส่วนร่วมในทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน หรือที่เรียกอีกอย่างว่า ประชาธิปไตยแบบกึ่งโดยตรง (Semi-Direct Democracy) เป็นประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองในระดับต่างๆ มากขึ้น โดยให้ประชาชนมีอำนาจในการควบคุมและตรวจสอบการทำงานของผู้ที่ได้รับเลือกตั้งให้ใช้อำนาจอิตยแทนตนด้วยมิใช่เพียงมีอำนาจเพียงเป็นที่มาแห่งอำนาจการปกครอง หรือมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเท่านั้น ซึ่งลักษณะหรือรูปแบบของการมีส่วนร่วมในทางการเมืองนั้น อาจจะเป็นรูปแบบของการมีส่วนร่วมในทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยโดยตรง เช่น การออกเสียงประชามติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป การปกครองระบอบประชาธิปไตยสามารถจำแนกออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

1. ประชาธิปไตยโดยทางตรงหรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เป็นรูปแบบการปกครองที่ให้ประชาชนทั้งประเทศเป็นผู้ใช้อำนาจในการปกครองโดยตรง ด้วยการประชุมร่วมกัน เพื่อพิจารณาตัดสินใจ และเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานของรัฐ ราษฎรมีบทบาทในการตัดสินใจในกิจการของบ้านเมืองโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการหลายขั้นตอน
2. ประชาธิปไตยโดยทางอ้อมหรือประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน เป็นรูปแบบการปกครองที่ให้อำนาจประชาชนเลือกตัวแทนเข้าสู่ที่ประชุม เพื่อพิจารณาแก้ไขปัญหาของรัฐและบริหารกิจการบ้านเมืองตามกรอบนโยบายของรัฐ

รูปแบบของรัฐบาลในการปกครองแบบประชาธิปไตย

ดังที่กล่าวว่าการปกครองแบบประชาธิปไตยเป็นรูปแบบที่รัฐต่างๆ ใช้กันมากที่สุด โดยเฉพาะรูปแบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนนับว่าเป็นกระแสหลักที่ใช้ทั่วโลกในปัจจุบัน ระบบรัฐบาล (System of Government) คือการจัดรูปแบบ โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ขององค์กรทางการเมือง ที่เรียกว่า รัฐบาล อำนาจหน้าที่นี้รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่างๆ ทางการเมือง เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับประมุข ประมุขกับรัฐสภา รัฐสภากับคณะรัฐมนตรี เป็น ซึ่งสามารถแบ่งรูปแบบของรัฐบาลในรูปแบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนออกเป็น 3 รูปแบบ คือ รัฐบาลในระบบรัฐสภา รัฐบาลในระบบประธานาธิบดี และรัฐบาลในระบบผสมกึ่งประธานาธิบดีกึ่งรัฐสภา ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

รัฐบาลในระบบรัฐสภา (Parliamentary System)

รัฐบาลในระบบรัฐสภาถือว่ารัฐสภาเป็นองค์กรสูงสุด เป็นที่รวมของเจตจำนงของประชาชนทั้งประเทศ เป็นศูนย์กลางของอำนาจทางการเมือง ทำหน้าที่ทั้งทางด้านนิติบัญญัติและควบคุมการบริหารประเทศ

วิชญ์ เครื่องงาม (2530 : 118-120) ได้ให้คำอธิบายถึงรูปแบบรัฐบาลในระบบรัฐสภาไว้ สรุปได้ดังนี้

รูปแบบรัฐบาลในระบบรัฐสภานี้ มีต้นกำเนิดมาจากประเทศอังกฤษ ดำเนินตามแนวคิดหรือหลักความเชื่อมโยงแห่งอำนาจ (Fusion of Power) ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร เนื่องจากฝ่ายบริหารที่มีมาจากสภาผู้แทนราษฎรหรือฝ่ายนิติบัญญัตินั่นเอง เพราะรูปแบบนี้ประชาชนเลือกฝ่ายบริหารโดยทางอ้อม ซึ่งแตกต่างจากรูปแบบประธานาธิบดี ทั้งนี้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้คัดเลือกนายกรัฐมนตรีจากสมาชิกพรรคการเมืองที่ครองเสียงข้างมากในสภา จากนั้นนายกรัฐมนตรีเป็นผู้เลือกรัฐมนตรีประกอบกันเป็นคณะรัฐมนตรี ระบบนี้จึงเรียกอีกอย่างหนึ่งได้ว่าเป็นระบบคณะรัฐมนตรี (Cabinet System) ความรับผิดชอบทางการเมืองภายใต้รูปแบบรัฐสภา จึงเป็นความรับผิดชอบแบบองค์คณะหรือความรับผิดชอบร่วม ไม่ใช่ตัวผู้นำรัฐบาลเพียงคนเดียวอย่างที่เกิดขึ้นในรูปแบบประธานาธิบดี

เนื่องจากเป็นความสัมพันธ์แบบเชื่อมโยงอำนาจตามที่ได้กล่าวมา ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารจึงมีความแนบแน่นอย่างยิ่ง กล่าวคือ เสถียรภาพหรือความอยู่รอดของรัฐบาลขึ้นอยู่กับฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะขึ้นอยู่กับเสียงสนับสนุนในสภา เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการตรวจสอบ ถ่วงดุล โดยเฉพาะการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจเพื่อให้รัฐบาลพ้นจากตำแหน่ง ในขณะที่ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลก็มีอำนาจในการถ่วงดุลฝ่ายนิติบัญญัติด้วยการประกาศยุบสภา

ระบบรัฐสภาเป็นระบบที่ไม่ยอมรับให้หลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยอย่างเด็ดขาด กล่าวคือ ยินยอมให้ฝ่ายบริหารสามารถเกี่ยวข้องกับฝ่ายนิติบัญญัติได้ ซึ่งระบบรัฐสภานี้ มีลักษณะสำคัญ 4 ประการ ดังนี้คือ (พลทิสาน ชุมพล, 2544 : 43-51)

1. ประมุขของรัฐและหัวหน้าฝ่ายบริหารเป็นบุคคลคนละคนกัน กล่าวคือ ประมุขของรัฐอาจเป็นกษัตริย์หรือประธานาธิบดีก็ได้ และหัวหน้าฝ่ายบริหาร หมายถึง นายกรัฐมนตรี มีรัฐมนตรีต่างๆ ประกอบกันขึ้นเป็นคณะรัฐมนตรี

จะเห็นได้ว่าฝ่ายบริหารประกอบไปด้วยองค์กร 2 องค์กร คือ ประมุขของรัฐและคณะรัฐมนตรี ประมุขของรัฐไม่ว่าจะเป็นกษัตริย์หรือประธานาธิบดี จะทำหน้าที่เป็นประมุขของรัฐและถือว่าเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารด้วย การเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของประมุขของรัฐนี้เป็นไปในนามเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติแล้วคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารแทนประมุขของรัฐและใช้อำนาจบริหารนั้นร่วมกันเป็นคณะ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าของผู้ใช้อำนาจบริหารคณะรัฐมนตรี จึงต้องมีความรับผิดชอบร่วมกันในการใช้อำนาจบริหารนั้น

2. ประมุขของรัฐไม่ต้องรับผิดชอบต่อสภานิติบัญญัติ ประมุขของรัฐไม่ว่าจะเป็นกษัตริย์หรือประธานาธิบดี จะต้องเป็นอิสระไม่ขึ้นต่อสภานิติบัญญัติ เช่น สภานิติบัญญัติไม่มีอำนาจที่จะถอดถอนประมุขของรัฐได้ ดังนั้นประมุขของรัฐจึงไม่ต้องรับผิดชอบต่อทางการเมืองต่อสภานิติบัญญัติ อนึ่ง ประมุขของรัฐที่เป็นกษัตริย์ไม่ต้องรับผิดชอบต่อในทางใดๆ ไม่ว่าจะทางการเมือง ทางอาญาหรือทางแพ่ง ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากหลักที่ว่ากษัตริย์ทรงกระทำผิดมิได้ โดยรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้กษัตริย์ทรงเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้

3. คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภานิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรีเป็นคณะบุคคลผู้ใช้อำนาจแทนประมุขของรัฐ กล่าวคือ ประมุขของรัฐแม้ว่าจะได้รับการยกย่องให้เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารก็ตาม แต่คณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่บริหารประเทศแทนประมุขของรัฐ โดยเป็นผู้ควบคุมและบังคับบัญชางานประจำกระทรวงต่างๆ ให้สอดคล้องกับนโยบายของคณะรัฐมนตรี ฉะนั้น ในระบบนี้ คณะรัฐมนตรีจึงเป็นจักรกลที่สำคัญที่สุด ทั้งนี้เพราะเป็นผู้ทำหน้าที่ให้ความร่วมมือระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ และเป็นผู้รับผิดชอบต่อทางการเมืองแทนประมุขของรัฐ

ด้วยสาเหตุนี้คณะรัฐมนตรีจึงต้องบริหารประเทศด้วยความไว้วางใจของสภานิติบัญญัติ ถ้าสภานิติบัญญัติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีจะต้องพ้นจากตำแหน่งไปทันที ความรับผิดชอบต่อทางการเมืองดังกล่าวนี้ถ้าเป็นประเทศที่มี 2 สภา ความรับผิดชอบต่อนี้มักจะเป็นความรับผิดชอบต่อสภาล่างคือสภาผู้แทนราษฎร

การทำงานของคณะรัฐมนตรีนั้น เรียกว่า การบริหารราชการแผ่นดิน ส่วนการควบคุมโดยรัฐสภานั้นเรียกว่าการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งหมายถึงการที่ฝ่ายนิติบัญญัติควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารนั่นเอง การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินในระบบรัฐสภานั้น โดยทั่วไปมีอยู่หลายวิธี คือ

วิธีที่ 1 สภานิติบัญญัติมีสิทธิอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจหรือไว้วางใจก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะรับตำแหน่ง หรือเริ่มปฏิบัติงาน ซึ่งเรียกว่า การควบคุมนโยบายของฝ่ายบริหาร

วิธีที่ 2 สมาชิกสภานิติบัญญัติตั้งกระทู้ถามให้รัฐมนตรีตอบในปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีผู้นั้น อาจนำความทุกข์ยากหรือปัญหาของราษฎรมาชี้แจง เรียกว่าการควบคุมโดยการตั้งกระทู้ถาม

วิธีที่ 3 สมาชิกสภานิติบัญญัติมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเปิดอภิปราย เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลที่บริหารราชการแผ่นดินไปได้ระยะหนึ่ง เรียกว่าการควบคุมโดยการเปิดอภิปรายทั่วไป

วิธีที่ 4 สมาชิกสภานิติบัญญัติมีสิทธิอภิปรายและให้ความเห็นชอบในการที่ฝ่ายบริหารจะแต่งตั้งบุคคลใดให้ดำรงตำแหน่งในทางบริหารบางตำแหน่ง เรียกว่าการควบคุมโดยการอนุมัติตัวบุคคล

อย่างไรก็ตาม มิใช่ว่าฝ่ายบริหารจะอยู่ภายใต้การควบคุมของสภานิติบัญญัติโดยเด็ดขาด เพราะฝ่ายบริหารย่อมมีอิสระในการใช้ดุลยพินิจในการบริหารราชการแผ่นดิน สภานิติบัญญัติจะเข้า

แทรกแซงการทำงานของฝ่ายบริหารไม่ได้ เพียงแต่ว่า เมื่อฝ่ายบริหารทำงานไปแล้วสภานิติบัญญัติมีอำนาจไม่ให้ความเห็นชอบ

4. สภานิติบัญญัติอาจถูกควบคุมโดยฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหารสามารถควบคุมสภานิติบัญญัติได้ด้วยวิธีการยุบสภา เพื่อให้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารสมดุลกัน ระบบรัฐสภาจึงให้อำนาจคณะรัฐมนตรีอาจแนะนำให้ประมุขของรัฐยุบสภา ซึ่งผลเท่ากับให้เครื่องมือแก่คณะรัฐมนตรีสำหรับต่อสู้กับสภานิติบัญญัติ การยุบสภาเป็นวิธีการที่ให้สมาชิกสภานิติบัญญัติพ้นจากตำแหน่งก่อนครบกำหนดเวลา โดยประมุขของรัฐในฐานะประมุขของฝ่ายบริหารจะใช้อำนาจนี้ตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี เมื่อยุบสภาแล้วให้มีการเลือกตั้งใหม่ภายในเวลาที่กำหนดไว้ เพื่อให้ราษฎรเป็นผู้วินิจฉัยว่าควรให้ความไว้วางใจแก่คณะรัฐมนตรีหรือสภานิติบัญญัติ โดยจะเลือกบุคคลที่ตนเห็นชอบเข้ามาใหม่ การยุบสภานี้จะเกิดขึ้นได้ก็แต่ในประเทศที่มีรัฐบาลปกครองในระบบรัฐสภา หรือประเทศที่มีรัฐบาลปกครองในระบบกึ่งประธานาธิบดีที่รัฐสภาก็ได้ แต่การยุบสภาจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้ในประเทศที่มีรัฐบาลปกครองในระบบประธานาธิบดี เพราะรัฐบาลในระบบรัฐสภานั้น ฝ่ายบริหารไม่ต้องรับผิดชอบในทางการเมืองโดยตรงต่อประชาชนเหมือนกับระบบประธานาธิบดี แต่ฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชน ดังนั้น ตามระบบรัฐสภาทั่วไป ฝ่ายนิติบัญญัติจึงสามารถเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารได้ และในทางกลับกันฝ่ายบริหารก็สามารถโต้ตอบฝ่ายนิติบัญญัติได้ด้วยวิธีการยุบสภา การที่ฝ่ายบริหารสามารถควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติได้ด้วยวิธีการยุบสภา ก็เพื่อให้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารสมดุลกัน

ดังนั้น รัฐบาลในระบบรัฐสภาทั่วไป จึงพึงเล็งถึงการสมดุลระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารเป็นสำคัญ โดยเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารที่อาจแนะนำให้ประมุขของรัฐยุบสภาได้ ซึ่งส่งผลเท่ากับให้เครื่องมือแก่คณะรัฐมนตรีสำหรับต่อสู้กับสภานิติบัญญัตินั่นเอง การยุบสภานั้นเกิดจากมูลเหตุหลายประการ ดังนี้ (สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2544 : 72-80)

1. มีการขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ ในการเสนอร่างกฎหมายโดยฝ่ายบริหารและพิจารณานุมัติกฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติ
2. มีการขัดแย้งระหว่างสภาสูงกับสภาล่างในการพิจารณาหรือจัดทำกฎหมาย
3. การยุบสภาในขณะที่ฝ่ายบริหารกำลังได้คะแนนนิยมจากประชาชน และเป็นเวลาที่สภากำลังจะสิ้นอายุหรือครบวาระ กล่าวคือไม่ได้มีความขัดแย้งใดๆ ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร
4. ประมุขของรัฐยุบสภาเมื่อมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญใหม่ รัฐธรรมนูญบางประเทศได้บัญญัติให้ยุบสภานิติบัญญัติแล้วสภานิติบัญญัติชุดใหม่จะต้องลงมติให้ความเห็นชอบในการแก้ไขรัฐธรรมนูญของสภานิติบัญญัติชุดเก่า ซึ่งถูกยุบไปแล้ว ซึ่งสภาชุดใหม่จะแก้ไขประการใดมิได้ กรณีเช่นนี้เท่ากับเป็นการควบคุมระยะเวลาแก้ไขรัฐธรรมนูญให้มีลักษณะเป็นการแก้ไขยากนั่นเอง

นอกจากนี้ การยุบสภาอาจเกิดจากมูลเหตุอื่นๆ อีกก็ได้ เช่น ประมุขของรัฐยุบสภาเมื่อสภานิติบัญญัติไม่เห็นชอบในการที่ประมุขของรัฐแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี เป็นต้น หรืออาจเกิดจากปัญหาไม่

อาจตั้งรัฐบาลได้หรือต้องตั้งรัฐบาลในรูปรัฐบาลผสมหลายพรรคมากเกินไป จึงต้องยุบสภา เพื่อจัดตั้งใหม่อีกครั้ง

ในประเทศที่มีรัฐบาลในระบบรัฐสภานั้น การยุบสภาเป็นอำนาจของประมุขของรัฐ ซึ่งอาจเป็นพระมหากษัตริย์หรือประธานาธิบดีก็ได้ ซึ่งประมุขของรัฐจะใช้อำนาจยุบสภาตามคำแนะนำของฝ่ายบริหาร รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่...”

กล่าวโดยสรุป สามารถแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภา ดังนี้ ประการแรก ฝ่ายบริหารต้องมาจากการเลือกสรรหรือความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งตำแหน่งนายกรัฐมนตรีโดยธรรมเนียมประเพณีปฏิบัติทางการเมืองจะตกเป็นของผู้นำพรรคที่ครองเสียงข้างมากในสภา ประการที่สอง ฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร เพื่อให้บริหารประเทศให้สอดคล้องตามความมุ่งหมายของประชาชนที่ได้เลือกตั้งเข้ามา โดยวิธีการต่างๆ ได้แก่ การตั้งกระทู้ การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ประการที่สาม ฝ่ายบริหารก็มีวิธีการในการแก้ไขปัญหา หากเกิดกรณีความแตกแยกวุ่นวายขาดความเห็นพ้องต้องกันในการดำเนินงานของสภาผู้แทนราษฎร ด้วยการตัดสินใจยุบสภา

รัฐบาลในระบบประธานาธิบดี (Presidential System)

รัฐบาลในระบบประธานาธิบดีนั้น ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติต่างเป็นอิสระไม่ขึ้นแก่กันและกัน และแยกจากกันอย่างเด็ดขาด แต่ละฝ่ายถือว่าต่างก็มีอำนาจซึ่งได้รับมอบหมายจากปวงชนของประเทศให้มาดำเนินการบริหารประเทศด้วยกันทั้งสองฝ่าย โดยเป็นไปตามหลักการของการแบ่งแยกอำนาจ

จตุรรัตน์ บางยี่ขัน (2528 : 23-25) สมบัติ อารังธัญวงศ์ (2545 : 275-278) และ ณิชกร วิทิตานนท์ (2557 : 170-183) ได้ให้คำอธิบายเกี่ยวกับรัฐบาลในระบบประธานาธิบดีไว้สรุปได้ดังนี้

รัฐบาลในระบบประธานาธิบดี มีจุดเริ่มต้นจากรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นระบบรัฐบาลแบบใหม่ที่สร้างขึ้นมาเคียงคู่กับระบบรัฐสภาแบบอังกฤษ สาธารณรัฐของระบบประธานาธิบดีมี 4 ประการ ดังนี้ คือ

1. ประธานาธิบดีทำหน้าที่ประมุขของประเทศและเป็นหัวหน้ารัฐบาล ประธานาธิบดีได้รับเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรงประเภทนี้จะเป็นทั้งประมุขของรัฐและเป็นหัวหน้ารัฐบาลที่ใช้อำนาจด้วยตนเอง จึงไม่ต้องมีนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่บริหารแทนประมุขของรัฐเหมือนระบบรัฐสภา การบริหารก็ไม่กระทำในรูปคณะรัฐมนตรี คือไม่มีการประชุมคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีแต่ละคนมีฐานะเป็นหัวหน้ารับผิดชอบในกระทรวงที่ตนได้รับมอบหมาย ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างรัฐมนตรีเหล่านี้ต่อประธานาธิบดี จะเห็นได้ว่ารัฐมนตรีมีฐานะเป็นเพียงที่ปรึกษาให้ความเห็นเกี่ยวกับกิจการในกระทรวงซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของตน และการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาขั้นสุดท้ายตกอยู่กับประธานาธิบดี

2. ประธานาธิบดีเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง ทั้งนี้เพื่อให้ประธานาธิบดีซึ่งเป็นประมุขของประเทศ และเป็นหัวหน้าผู้ใช้อำนาจบริหารด้วยในขณะเดียวกัน สามารถบริหาร

ประเทศได้อย่างกว้างขวางและเพื่อให้ประธานาธิบดีเป็นอิสระ ไม่เกี่ยวข้องหรือไม่ต้องรับผิดชอบต่อสภานิติบัญญัติ โดยประธานาธิบดีจะรับผิดชอบโดยตรงต่อประชาชน

3. ประธานาธิบดีบริหารประเทศด้วยความรับผิดชอบต่อประชาชนโดยตรง ไม่ต้องรับผิดชอบต่อสภานิติบัญญัติ ทั้งนี้เพราะว่าความรับผิดชอบของประธานาธิบดีมีต่อประชาชนผู้เลือกตั้ง ซึ่งเลือกประธานาธิบดีให้เข้ามาบริหารประเทศภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และประธานาธิบดีจะเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารโดยตรง อย่างไรก็ตาม ประธานาธิบดีอาจต้องรับผิดชอบต่อสภานิติบัญญัติในบางกรณี ตามวิธีการที่เรียกว่า Impeachment เช่น ถูกกล่าวหาว่าได้ทำความผิดฐานทรยศต่อประเทศชาติ รับสินบน ก่ออาชญากรรมอย่างร้ายแรง หรือเสียจริตไร้สมรรถภาพในการทำงาน สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจที่จะฟ้องร้องกล่าวหาต่อสภาสูง และสภาสูงจะลงโทษอย่างอื่นมิได้นอกจากให้ออกจากตำแหน่งเพียงอย่างเดียว ทั้งเข้ารับหน้าที่ใดไม่ได้อีกด้วย และอาจถูกนำไปฟ้องร้องเพื่อดำเนินคดีในทางอาญาได้ด้วย การกล่าวโทษประธานาธิบดีนั้นต้องได้รับเสียงข้างมากจากสภาผู้แทนราษฎร แต่สำหรับอำนาจในการลงโทษนั้น สภาสูงเท่านั้นที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคัดสนลงโทษนั้น โดยต้องได้รับคะแนนเสียง 2 ใน 3 ของสมาชิกสภาซีเนท

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรัฐมนตรี ประธานาธิบดีมีอำนาจแต่งตั้งรัฐมนตรีได้เอง แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาสูงเสียก่อน รัฐมนตรีมีฐานะเป็นเพียงที่ปรึกษาของประธานาธิบดี และรับผิดชอบต่อประธานาธิบดีเท่านั้น หมายความว่าประธานาธิบดีสามารถถอดถอนรัฐมนตรีได้โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาสูง หรือสภาสูง ส่วนความรับผิดชอบของรัฐมนตรีตามวิธีการ Impeachment เป็นไปเช่นเดียวกับประธานาธิบดี สรุปได้ว่า ประธานาธิบดีไม่ต้องรับผิดชอบต่อสภา ซึ่งผลก็คือรัฐสภาจะทำให้ประธานาธิบดีพ้นจากตำแหน่งก่อนครบกำหนดไม่ได้ และจะตั้งกระทู้ถามหรือลงมติไม่ไว้วางใจประธานาธิบดีไม่ได้

4. มีการแยกอำนาจระหว่างอำนาจทั้งสาม คือ อำนาจนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ ตามทฤษฎีนั้น ระบบประธานาธิบดี คือ ระบบที่มุ่งหมายให้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ แยกจากกันอย่างเด็ดขาด โดยแต่ละอำนาจมีฐานะที่ตัดเทียมกันและผู้ใช้อำนาจบริหารก็ได้มาจากผู้ใช้อำนาจอธิปไตย เหมือนเช่นระบบรัฐสภา แต่มาจากประชาชนผู้เลือกตั้ง ดังนั้น จึงไม่มีความเกี่ยวพันระหว่างอำนาจดังกล่าว เช่น ประธานาธิบดีไม่มีอำนาจเสนอร่างกฎหมายโดยตรงต่อรัฐสภา ไม่มีสิทธิยุบสภาและประธานาธิบดีต้องไม่แต่งตั้งรัฐมนตรีจากสภานิติบัญญัติ ในทางกลับกัน สภานิติบัญญัติก็ไม่มีสิทธิควบคุมการบริหารประเทศของประธานาธิบดี เช่น ไม่มีสิทธิเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจประธานาธิบดี หรือไม่มีสิทธิตั้งกระทู้ถาม อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีระบบการคานและถ่วงดุลของการใช้อำนาจทั้งสามนี้ไว้ เช่น

4.1 การแต่งตั้งข้าราชการระดับสูง เช่น ทูตประจำการต่างประเทศ ผู้พิพากษาศาลสูงสุดของสหรัฐ เป็นต้น ประธานาธิบดีจะแต่งตั้งได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาเสียก่อน

4.2 การทำสนธิสัญญากับนานาชาติโดยฝ่ายบริหารจะต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาเป็นจำนวนอย่างน้อย 2 ใน 3 จึงจะมีผลใช้บังคับได้

4.3 ประธานาธิบดีมีสิทธิยับยั้งร่างกฎหมาย (Veto) ที่รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว ซึ่งถ้าประธานาธิบดีไม่เห็นชอบด้วยก็จะคืนร่างกฎหมายนั้นไปให้รัฐสภาพิจารณาใหม่ ถ้ารัฐสภายืนยันตามเดิมจึงจะสามารถนำร่างกฎหมายนั้นไปประกาศใช้เป็นกฎหมายได้

4.4 ศาลยุติธรรมสูงสุดของสหรัฐอเมริกามีอำนาจพิพากษาว่ารัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของมลรัฐมีข้อความขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาได้

กล่าวโดยสรุป ระบบในระบอบประธานาธิบดี คือ ระบบที่ต้องการให้อำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ มีฐานะทัดเทียมและเป็นอิสระจากกัน แต่ในทางปฏิบัติก็มีข้อยกเว้นที่สามารถเกี่ยวข้องกันได้บางประการดังที่ได้กล่าวข้างต้น

สมบัติ อารังธัญวงศ์ (2545 : 278) ได้อธิบายถึงความแตกต่างระหว่างระบบรัฐสภากับระบบประธานาธิบดี ไว้ว่า ด้วยเหตุที่ระบบหรือรูปแบบรัฐบาลที่เป็นที่นิยมในโลกมี 2 ระบบหรือรูปแบบ คือ ระบบหรือรูปแบบรัฐสภากับระบบหรือรูปแบบประธานาธิบดี ทั้ง 2 ระบบหรือรูปแบบดังกล่าว มีลักษณะแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด กล่าวคือ ความแตกต่างระหว่างระบบหรือรูปแบบรัฐสภากับระบบหรือรูปแบบประธานาธิบดี มีดังนี้

1. ระบบรัฐสภา เสถียรภาพหรือความอยู่รอดของรัฐบาลขึ้นอยู่กับความไว้วางใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยเฉพาะ สามารถหลุดพ้นจากตำแหน่งหากสภาลงมติไม่ไว้วางใจ ดังนั้นฝ่ายบริหารจึงมีอายุไม่แน่นอน แตกต่างจากระบบประธานาธิบดีที่ประธานาธิบดีอยู่ในตำแหน่งจนครบวาระ เพราะสภาผู้แทนราษฎรไม่มีอำนาจในการอภิปรายไม่ไว้วางใจเพื่อให้ออกจากตำแหน่ง

2. ระบบรัฐสภา นายกรัฐมนตรีได้รับการคัดเลือกจากสมาชิกสภาหรือจากฝ่ายนิติบัญญัติ ถือว่าประชาชนเลือกผู้นำในการบริหารประเทศโดยทางอ้อม แตกต่างจากระบบประธานาธิบดีที่ผู้นำฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติแบ่งแยกกันอย่างชัดเจน

3. ระบบรัฐสภาเป็นการบริหารงานทั้งในรูปของคณะรัฐมนตรี จึงเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าระบบคณะรัฐมนตรี ส่วนระบบประธานาธิบดีผู้นำฝ่ายบริหารคือประธานาธิบดี บริหารงานและรับผิดชอบเพียงลำพังคนเดียว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างๆ โดยสถานะเป็นเพียงที่ปรึกษา ผู้ช่วยหรือเลขา เท่านั้น

รัฐบาลในระบบผสมกึ่งประธานาธิบดีกึ่งรัฐสภา (Semi-Parliamentary and Semi-Presidential System)

รัฐบาลในระบบผสมกึ่งประธานาธิบดีกึ่งรัฐสภา คือ ระบบรัฐบาลซึ่งอยู่ระหว่างสองระบบนั้น คือระบบรัฐสภาซึ่งรัฐบาลเป็นของคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่รับผิดชอบทางการเมืองต่อรัฐสภา และระบบประธานาธิบดี ซึ่งรัฐบาลอยู่ภายใต้การควบคุมของประธานาธิบดี โดยประธานาธิบดีจะเป็นผู้บริหารประเทศ โดยมีรัฐมนตรีต่างๆ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยตรงจากประธานาธิบดีทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยในระบบรัฐบาลแบบนี้ รัฐสภาไม่มีอำนาจที่จะให้ประธานาธิบดีออกจากตำแหน่งได้

สุรพล ราชภัณฑาทาร์กซ์ (2543 : 334-379) เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ (2548 : 15-78) และ ญัฐกร วิทิตานนท์ (2557 : 197-210) ได้ให้คำอธิบายเกี่ยวกับรัฐบาลในระบบผสมกึ่งประธานาธิบดีกึ่งรัฐสภาไว้สรุปได้ดังนี้

รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสฉบับปัจจุบัน ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1958 และต่อมาเมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน ค.ศ. 1962 ได้มีการแก้ไขมาตราบางมาตราในรัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1958 การแก้ไขที่สำคัญคือการแก้ไขระบบการคัดเลือกประธานาธิบดี โดยให้มีการเลือกตั้งประธานาธิบดีโดยตรงจากประชาชนทั่วประเทศ แทนที่จะเป็นการคัดเลือกโดยอ้อมแบบสมัยก่อน ซึ่งให้คณะผู้เลือกตั้งในแต่ละท้องถิ่นเป็นผู้คัดเลือกประธานาธิบดีอีกต่อหนึ่ง

การเลือกตั้งประธานาธิบดีโดยตรงนี้ทำให้ประธานาธิบดีมีบทบาทมากขึ้นกว่าสมัยก่อน เพราะแต่เดิมนั้นประธานาธิบดีไม่มีอำนาจแต่อย่างใด ฉะนั้นการแก้ไขรัฐธรรมนูญจึงมีผลต่อการเปลี่ยนรูปร่างของรัฐบาลจากระบบรัฐสภา ซึ่งแต่เดิมประธานาธิบดีเป็นเพียงประมุขของประเทศเท่านั้น ไม่มีอำนาจอันใด กลับกลายเป็นรูปร่างแบบกึ่งประธานาธิบดี กึ่งรัฐสภา ซึ่งประธานาธิบดีตามระบบการเมืองใหม่ จะมีอำนาจเฉพาะของตนคล้ายๆ กับระบบประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา ซึ่งประธานาธิบดีนั้นก็มีอำนาจมาก เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร แต่อย่างไรก็ตาม ระบบการเมืองของประเทศฝรั่งเศสนี้ นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีก็ยังคงรับผิดชอบต่อรัฐสภาเช่นเดียวกับระบบรัฐสภาโดยทั่วไปของยุโรป

การที่กล่าวว่าระบบฝรั่งเศสมีความคล้ายคลึงกับระบบรัฐบาลแบบประธานาธิบดี ทั้งนี้เพราะประธานาธิบดีฝรั่งเศสมีอำนาจมากนั่นเอง ซึ่งอำนาจของประธานาธิบดีมีดังนี้ คือ

1. อำนาจของประธานาธิบดีในยามปกติ ในกรณีแรกนี้ ประธานาธิบดีจะมีอำนาจ 3 ทาง คืออำนาจที่ใช้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาล รัฐสภา และอำนาจตุลาการ

อำนาจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาล

1.1 อำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ประธานาธิบดีเป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีโดยประธานาธิบดีนั้น เป็นอำนาจเฉพาะของประมุขของรัฐ ส่วนตำแหน่งรัฐมนตรีต่างๆ นั้น ประธานาธิบดีมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนโดยการเสนอแนะของนายกรัฐมนตรี แม้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจะบัญญัติไว้เช่นนั้นก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติประธานาธิบดีก็มีอำนาจที่จะควบคุมการแต่งตั้งรัฐมนตรีได้ด้วย โดยอาจไม่แต่งตั้งบุคคลที่นายกรัฐมนตรีเสนอมาก็ได้

1.2 อำนาจในการลงนามในกฎหมายต่างๆ ประธานาธิบดีมีอำนาจลงนามในกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของที่ประชุมของคณะรัฐมนตรี

1.3 อำนาจทางการทูต ประธานาธิบดีจะเป็นผู้แต่งตั้งทูตฝรั่งเศสประจำประเทศต่างๆ และเป็นผู้รับสารตราตั้งทูตต่างประเทศที่มาประจำ ณ ประเทศฝรั่งเศส

1.4 อำนาจในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนและทหาร

อำนาจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรัฐสภา อำนาจในส่วนนี้มี 2 ประเภท คือ อำนาจซึ่งมีไว้ให้แก่ประธานาธิบดีตามระบบดั้งเดิมและอำนาจใหม่ที่ให้อิสริทธิ์ส่วนตัวต่างๆ แก่ประธานาธิบดี ดังนี้ คือ

ประเภทแรก อำนาจตามระบบดั้งเดิม ได้แก่ อำนาจในการประกาศใช้กฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา โดยประธานาธิบดีจะต้องประกาศใช้กฎหมายนั้นภายใน 15 วัน หลังจากที่กฎหมายฉบับนั้นได้ผ่านการพิจารณาอนุมัติจากทั้งสองสภาแล้ว ถึงอย่างไรก็ตาม ประธานาธิบดียังมีอำนาจในการขอให้มีการพิจารณาบางมาตราในกฎหมายฉบับนั้นใหม่ได้ ก่อนที่จะพ้นกำหนด 15 วัน ของการประกาศใช้กฎหมาย นอกจากนี้ ประธานาธิบดียังมีอำนาจในการขอให้เปิดและปิดสมัยประชุมวิสามัญได้ โดยการกำหนดประกาศเป็นกฤษฎีกา ส่วนการประชุมสมัยสามัญนั้นการเปิดและปิดจะเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ประธานาธิบดีไม่มีอำนาจที่จะไปยุ่งเกี่ยวได้

ประเภทที่สอง อำนาจใหม่ที่ให้แก่ประธานาธิบดี อำนาจดังกล่าวได้แก่ ก) อำนาจในการส่งสาส์นรายงานไปยังรัฐสภา ข) อำนาจในการยุบสภา ค) อำนาจในการขอประชามติ

อำนาจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายตุลาการ ประธานาธิบดีมีอิทธิพลในอำนาจที่สามารถเข้าไปสอดแทรกในการปฏิบัติงานของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และคณะตุลาการศาลสูงได้ และยังมีอำนาจในการให้อภัยโทษอีกด้วย อำนาจในส่วนนี้มี 3 ประการ ดังนี้ คือ

ประการแรก อำนาจที่เกี่ยวกับตุลาการรัฐธรรมนูญ คือ องค์กรทางตุลาการสูงสุด ประธานาธิบดีมีอำนาจในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ 3 คน ใน 9 คน และผู้ดำรงตำแหน่งเป็นประธานของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญนี้ ประธานาธิบดีจะเป็นผู้แต่งตั้ง

ประการที่สอง อำนาจที่เกี่ยวกับคณะตุลาการศาลสูง ประธานาธิบดีจะเป็นผู้แต่งตั้งบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งเป็นคณะตุลาการศาลสูง

ประการที่สาม อำนาจในการให้อภัยโทษ ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1946 การให้อภัยโทษเป็นการพิจารณาร่วมกันของคณะตุลาการศาลสูงกับประธานาธิบดี แต่ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ประธานาธิบดีจะเป็นผู้เดียวในการตัดสินใจในการอภัยโทษ คณะตุลาการศาลสูงมีหน้าที่เพียงให้ความเห็นต่อประธานาธิบดีเท่านั้น นอกจากนี้การให้อภัยโทษนี้ต้องกระทำโดยมีการลงนามรับรองของรัฐมนตรี

2. อำนาจพิเศษของประธานาธิบดีในยามฉุกเฉิน ภาวะไม่ปกติ ประธานาธิบดีมีอำนาจในการตัดสินใจในภาวะไม่ปกติ ภายหลังจากที่ได้ปรึกษากับนายกรัฐมนตรี ประธานสภาทั้ง 2 สภา และคณะตุลาการรัฐธรรมนูญแล้ว ภายใต้งี๋อนไข 2 ประการ คือ 1) สถาบันแห่งสาธารณรัฐ เอกราชของชาติ บุรณภาพแห่งดินแดน หรือการปฏิบัติตามข้อผูกพันระหว่างประเทศได้รับการคุกคามอย่างร้ายแรง และทันทีทันใด เช่น การที่ประเทศถูกโจมตีโดยระเบิดปรมาณูอย่างคาดไม่ถึง เป็นต้น 2) สถานการณ์ที่เกิดขึ้นตามเงื่อนไข มีผลทำให้การทำหน้าที่ของสถาบันต่างๆ ต้องหยุดชะงักลง

เมื่อสถานการณ์ของประเทศเข้าสู่เงื่อนไขครบ 2 ประการ ดังกล่าวแล้ว ประมุขของรัฐจะเป็นผู้ตัดสินใจแต่เพียงผู้เดียวว่าจะใช้อำนาจตามมาตรา 16 หรือไม่ ถ้าตัดสินใจใช้อำนาจดังกล่าว ประธานาธิบดีจะใช้อำนาจเข้าแทนที่รัฐบาล และสภาทั้งสอง โดยมุ่งหวังให้สถาบันต่างๆ ตาม

รัฐธรรมนูญที่หยุดชะงักการปฏิบัติหน้าที่นั้น สามารถดำเนินการต่อไปได้ตามปกติ หมายความว่า ประธานาธิบดีมีอำนาจในการที่จะทำให้สถานการณ์วุ่นวายของประเทศกลับคืนสู่ภาวะปกติ ภายในระยะเวลาอันรวดเร็ว

องค์กรที่ควบคุมการใช้อำนาจของประธานาธิบดีก็คือ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญและรัฐสภา ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับตุลาการรัฐธรรมนูญก่อนที่จะใช้มาตรา 16 นั้น ประธานาธิบดีจะต้องขอคำปรึกษาต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเสียก่อน แต่ก็ยังเป็นเพียงการปรึกษาเท่านั้น ประธานาธิบดีมีสิทธิที่จะตัดสินใจใช้มาตรา 16 ได้เลย แม้ว่าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะไม่เห็นด้วยก็ตาม

อำนาจประธานาธิบดีของประเทศฝรั่งเศสที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าประธานาธิบดีสามารถที่จะใช้อำนาจบริหารโดยตรง และถือได้ว่าเป็นประมุขของฝ่ายบริหารอย่างแท้จริง จึงมีลักษณะคล้ายกับรัฐบาลในระบบประธานาธิบดี และนอกจากนี้การที่กล่าววาระบบรัฐบาลของฝรั่งเศสมีความคล้ายคลึงกับระบบรัฐสภานั้น จะเห็นได้จากความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา

สำหรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของฝรั่งเศสแตกต่างจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในระบบรัฐสภา เพราะมีอำนาจน้อย มีหน้าที่เป็นเพียงผู้ช่วยหรือตัวแทนของประธานาธิบดีเท่านั้น ในขณะที่เดียวกันยังตกอยู่ในสภาพเหมือนหนังหน้าไฟ เพราะด้านหนึ่งต้องทำงานสนองต่อนโยบายและความต้องการของประธานาธิบดี ในขณะที่อีกด้านหนึ่งเมื่อเกิดปัญหาในการบริหารงานต้องถูกกดดันจากรัฐสภา ซึ่งในท้ายที่สุดต้องพ้นจากตำแหน่งหากสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจ

ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของฝรั่งเศส มีรายละเอียด ดังนี้ คือ

1. มาจากผู้แนะนำพรรคการเมืองที่ได้เสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร แต่ด้วยการเสนอชื่อของประธานาธิบดี
2. เป็นผู้จัดตั้งคณะรัฐมนตรีโดยขอความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร
3. รับนโยบายจากรัฐบาลไปปฏิบัติ
4. สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจขับนายกรัฐมนตรีและคณะให้พ้นจากตำแหน่งด้วยการยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจ และนายกรัฐมนตรีไม่มีอำนาจยุบสภาเพราะผู้มีอำนาจยุบสภา คือ ประธานาธิบดี

กล่าวโดยสรุป รัฐบาลในระบบผสมกึ่งประธานาธิบดีกึ่งรัฐสภา ในรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส ในภาพใหญ่เท่ากับเป็นการผสมผสานกฎเกณฑ์อันโดดเด่นของทั้งอังกฤษและสหรัฐอเมริกา ผนวกเข้ากับระบบเดิมๆ ของตนเองจนลงตัวกลมกลืน ก้าวสู่ความเป็นประชาธิปไตยยิ่งขึ้น โดยรับรองถึงสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคตามกฎหมายของพลเมืองแต่ละคน ทั้งยังได้วางโครงสร้างการปกครองแบบกระจายอำนาจเอาไว้อย่างชัดเจน สำหรับฝ่ายนิติบัญญัติของฝรั่งเศสไม่มีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากฝ่ายนิติบัญญัติของรูปแบบรัฐสภากับรูปแบบประธานาธิบดี ความแตกต่างของรูปแบบการเมืองฝรั่งเศส เมื่อเทียบกับ 2 รูปแบบ ก็คือ การพยายามนำเอาข้อดีหรือจุดแข็งของทั้ง 2 ระบบมาผสมผสานกันเพื่อสร้างเสถียรภาพทางการเมืองให้กับตำแหน่งผู้นำฝ่ายบริหาร คือ ประธานาธิบดีให้อยู่จนครบวาระ เหมือนกับผู้นำฝ่ายบริหารในระบบประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา

รูปแบบการปกครองแบบเผด็จการ

การปกครองรูปแบบเผด็จการ (Dictatorship) เป็นการปกครองที่มีมายาวนานเก่าแก่กว่าระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย แต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา ประเทศเผด็จการหลายๆ ประเทศ ในโลกพยายามจะเปลี่ยนแปลงไปใช้รูปแบบการปกครองอื่น ทำให้มีประเทศในรูปแบบเผด็จการลดน้อยลงเรื่อยๆ และมักจะถูกต่อต้านหรือในบางกรณีจะถูกคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมจากประเทศประชาธิปไตย

ชาญชัย แสวงศักดิ์ (2560 : 220-232) ได้อธิบายถึงรูปแบบการปกครองแบบเผด็จการไว้ดังนี้

ในรูปแบบนี้สามารถแยกระบอบการปกครองแบบเผด็จการเป็น 2 รูปแบบ คือ แบบอำนาจนิยม (Authoritarianism) และแบบเบ็ดเสร็จนิยม (Totalitarianism) แต่รูปแบบการปกครองทั้งอำนาจนิยมและเบ็ดเสร็จนิยมต่างก็มีจุดร่วมกัน คือ เป็นระบอบการปกครองโดยคนๆ เดียว หรือโดยคนกลุ่มเล็กๆ ที่ไม่ต้องรับผิดชอบต่อประชาชน หรือคนที่สนับสนุนให้เขาได้อำนาจ การที่ไม่ต้องรับผิดชอบต่อประชาชน หมายความว่า กลุ่มคนเล็กๆ หรือคนๆ เดียวที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จในการปกครองนี้สามารถทำอะไรก็ได้ตามที่เขาคิดว่าถูกต้อง หรือทำให้เขาได้รับผลประโยชน์ ไม่ว่าจะเป็นผลประโยชน์ทางการเมือง เศรษฐกิจ หรือทางสังคม โดยส่วนใหญ่การที่เขาไม่ต้องรับผิดชอบต่อประชาชนนี้เอง ทำให้ประชาชนที่อยู่ภายใต้ระบอบการปกครองแบบนี้ต้องทุกข์ทรมานจากการกดขี่ข่มเหง การเลือกปฏิบัติและการทุจริต รูปแบบการปกครองแบบเผด็จการเป็นรูปแบบการปกครองแรกเริ่มของมนุษย์ ซึ่งกษัตริย์มีอำนาจเด็ดขาดในการควบคุมทุกอย่างในสังคม แต่ในสมัยโรมันการปกครองแบบเผด็จการจะถูกนำมาใช้ชั่วคราวเท่านั้น คือในช่วงวิกฤติการณ์ เพื่อสร้างกฎระเบียบ และรับประกันความมีเสถียรภาพของบ้านเมืองในช่วงเหตุการณ์คับขัน เช่น ภาวะสงคราม โรคระบาด เหตุการณ์อันเนื่องมาจากภัยธรรมชาติ เมื่อสถานการณ์กลับคืนสู่สภาวะปกติ ผู้นำต้องคืนอำนาจเบ็ดเสร็จดังกล่าวให้แก่ประชาชน

เผด็จการแบบอำนาจนิยม (Authoritarianism) มาจากคำว่า อำนาจ หรือ Authority ซึ่งเป็นการสร้างอำนาจที่เป็นทางการ เช่น อำนาจของตำรวจในการจับอาชญากร หรืออำนาจของศาลในการพิพากษาคดี เป็นต้น การปกครองแบบอำนาจนิยมเป็นระบบการปกครองแบบที่เน้นการใช้อำนาจและมักอ้างจารีตประเพณี การปกครองแบบนี้จึงปฏิเสธเสรีภาพส่วนบุคคล และเป็นอันตรายต่อการปกครองแบบประชาธิปไตย ผู้ปกครองหรือผู้ใช้อำนาจในลักษณะเผด็จการอำนาจนิยม จึงมักจะอ้างว่ามันเป็นสิ่งที่เคยปฏิบัติกันมาจนเป็นจารีต ไม่มีเหตุผลที่จะต้องเปลี่ยนแปลง ผู้น้อยยอมทำตามอำนาจของผู้มีอำนาจ และมันจะเป็นเช่นนั้นตลอดไป หลักการของการปกครองแบบอำนาจนิยม มีดังนี้ คือ (ณัชชาภัทร อุ่นตรงจิตร, 2548 : 119-120)

1. ปกครองโดยคนกลุ่มน้อย การปกครองรูปแบบเผด็จการแบบอำนาจนิยมนี้ การตัดสินใจทุกอย่างทางการเมืองมาจากกลุ่มผู้ปกครองกลุ่มเดียวที่จะกระทำการเพื่อประโยชน์ส่วนตัวโดยไม่ต้องรับผิดชอบต่อประชาชน ผู้ปกครองไม่ยินยอมให้อำนาจของตัวเองถูกลดทอนหรือไม่ยินยอมให้กลุ่ม

การเมืองอื่นเข้ามามีอำนาจทำลายอำนาจของตัวเอง ทำให้ฝ่ายค้านถูกจำกัดบทบาทซึ่งส่วนใหญ่จะไม่
มีฝ่ายค้านในรัฐสภาเลย

2. ไม่ต้องการผู้ที่ไม่เห็นด้วย จากที่ผู้ปกครองปกครองรัฐโดยเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวหรือ
พรรคพวกของตัวเอง ดังนั้น จึงไม่ต้องการสูญเสียอำนาจไป ฝ่ายค้านหรือผู้ไม่เห็นด้วยจะถูกกีดกัน
ออกจากบ้านเมือง โดยอ้างว่าฝ่ายหนึ่งทำผิดกฎหมาย รวมทั้งการจับกุมปิดสถานที่ทำการ ปิด
หนังสือพิมพ์ รายการโทรทัศน์หรือนิตยสารใดๆ ที่ขัดขวางระบบ รวมทั้งสั่งห้ามการกระทำใดๆ ที่
อาจจะเป็นการทำลายระบบการเมือง

3. ใช้กำลังเข้าข่มขู่ ระบบการเมืองแบบเผด็จการ จะมีสัญลักษณ์ที่บ่งบอกถึงพลังอำนาจ
ผ่านทางกองทัพและตำรวจลับ ซึ่งถือได้ว่าเป็นมีความสำคัญต่อระบบเป็นอันมาก ในการปกครองที่เป็น
ระบบเผด็จการต่างๆ ผู้นำของรัฐมักจะเป็นผู้นำทางทหาร และมักใช้ความรุนแรงเข้าปราบปรามกลุ่ม
คนที่ไม่เห็นด้วย โดยมักจะอ้างกับประชาชนของตนเองว่ากระทำไปเพื่อเสถียรภาพและความมั่นคง
มากกว่าเพื่อสร้างเสรีภาพและกระบวนการแห่งกฎหมาย เป็นต้น

4. ใช้การโฆษณาชวนเชื่อเพื่อให้ประชาชนสนับสนุน เครื่องมืออีกอย่างที่ผู้นำแบบเผด็จการ
ใช้เพื่อเรียกร้องการสนับสนุนจากประชาชน คือ ใช้การโฆษณาชวนเชื่อ อย่างต่อเนื่อง เพื่อสร้าง
ความชอบธรรมของตัวระบบมากกว่าที่จะดำเนินนโยบายเพื่อที่จะให้เกิดผลทางรูปธรรมต่อประชาชน
ภายในรัฐ นอกจากนี้ในหลายๆ รัฐยังดำเนินนโยบายพัฒนาอุตสาหกรรม เพื่อให้กลุ่มทุนนิยมในสังคม
สนับสนุนการปกครอง นอกจากนี้ การพัฒนาเป็นอุตสาหกรรมยังทำให้รัฐมีรายได้จำนวนหนึ่งเพียง
พอที่จะนำไปอุดหนุนการใช้กำลังของรัฐอีกด้วย

5. สิทธิเสรีภาพของประชาชนถูกลิดรอน ระบบนี้ผู้นำของรัฐเชื่อว่าประชาชนไม่จำเป็นต้อง
มีส่วนร่วมทางการเมือง เพราะจะทำให้ไม่มีความสามัคคีและยังทำให้กระทบต่อระเบียบและความ
สงบเรียบร้อยของรัฐ ประชาชนอาจมีเสรีภาพในทางการเมืองอยู่บ้างแต่ก็อยู่ในขอบเขตจำกัด
ประชาชนจะไม่มีเสรีภาพในทางการเมืองที่จะเลือกพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองที่ตรงกับ
ตัวเอง

เผด็จการแบบเบ็ดเสร็จนิยม (Totalitarianism) เผด็จการแบบเบ็ดเสร็จนิยมกับเผด็จการ
อำนาจนิยม มีความเหมือนกันตรงที่ไม่ยอมรับความเท่าเทียมกันทางการเมืองหรือการปกครองโดยคน
ส่วนใหญ่ ซึ่งลักษณะทั่วไปที่รัฐแบบเผด็จการเบ็ดเสร็จนิยมทั้งหลายมีร่วมกันและเข้มข้นมากกว่า
อำนาจนิยมในประเด็นต่างๆ ดังนี้ (บุฆอรี ยีหมะ, 2552 : 54-56)

1. ควบคุมอุดมการณ์ทางการเมือง การปกครองในรูปแบบเผด็จการเบ็ดเสร็จนิยม
ผู้ปกครองจะควบคุมประชาชนทุกด้านของชีวิต ไม่เว้นแม้แต่ด้านความคิดหรืออุดมการณ์ทางการเมือง
ผู้นำจะสร้างรูปแบบอุดมการณ์แบบเบ็ดเสร็จนิยมบังคับให้ประชาชนจะต้องยึดมั่น ซึ่งเปรียบเสมือน
อุดมการณ์ของรัฐ ประชาชนทำได้เพียงเลือกระหว่างเชื่อฟังหรืออยู่ตรงข้ามรัฐ อุดมการณ์ของรัฐมัก
ทำให้ประชาชนเชื่อว่าสังคมมนุษย์ที่สมบูรณ์แบบอยู่ในอนาคตข้างหน้า (Utopia) ดังนั้น ประชาชนจึงต้อง
ให้ความสนใจและอุทิศตนให้กับอุดมการณ์ของรัฐ

2. มีพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียว เผด็จการเบ็ดเสร็จนิยมมักจะตั้งพรรคการเมืองใหญ่เพียงพรรคเดียวของตัวเอง ซึ่งมีอำนาจเพียงกลุ่มเดียวในรัฐ เช่น ในสหภาพโซเวียต และประเทศจีน เป็นต้น ซึ่งมีพรรคคอมมิวนิสต์เพียงพรรคเดียวที่เป็นพรรคการเมืองหลักและมีอำนาจมาก พรรคการเมืองนี้มักจะมีอำนาจมากกว่าหรือเท่ากับรัฐบาล

3. มีการใช้ความรุนแรงและการควบคุมอย่างเบ็ดเสร็จ มีการใช้ความรุนแรงของตำรวจลับอย่างกว้างขวางในรัฐเผด็จการเบ็ดเสร็จนิยม ทั้งเพื่อบังคับและป้องกันกิจกรรมทั้งปวงของฝ่ายตรงข้ามในอันที่จะทำลายอำนาจของรัฐบาล นอกจากนี้ยังควบคุมสื่อมวลชนโดยทุกช่องทางการสื่อสารจะอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลทั้งหมด โดยที่ประชาชนไม่มีทางเข้ามาใช้ระบบสื่อสารมวลชน นอกจากนี้ จะเป็นผู้รับฟังการโฆษณาชวนเชื่อจากรัฐบาลเท่านั้น นอกจากนี้ยังมีการควบคุมการใช้อาวุธสงครามและควบคุมการกระจายรายได้ทางเศรษฐกิจอย่างเบ็ดเสร็จและครอบคลุมยิ่งกว่าเผด็จการแบบอำนาจนิยม

4. มีการควบคุมถึงระบบความคิด เผด็จการแบบอำนาจนิยมมักจะใช้วิธีการควบคุมที่อ่อนกว่าเผด็จการแบบเบ็ดเสร็จนิยม โดยผู้นำในระบบอำนาจนิยมจะมีกฎหมายและเชื้อเพลิงในกฎหมายในระดับหนึ่ง トラบเท่าที่ไม่มีใครเข้ามาทำลายต่อระบบการเมือง ในขณะที่เบ็ดเสร็จนิยมจะเข้ามาควบคุมประชาชนในระดับที่มากกว่า และมุ่งไปสู่การเปลี่ยนแปลงความรู้สึกนึกคิดและบุคลิกภาพของประชาชน ดังเช่นในสมัย สตาลิน ได้ประกาศลัทธิ Soviet Man ซึ่งเป็นอุดมการณ์สูงสุดที่ยึดมั่นในลัทธิคอมมิวนิสต์ ซึ่งเผด็จการแบบเบ็ดเสร็จนิยมนี้จะไม่ควบคุมแค่การกระทำเท่านั้น แต่รวมไปถึงระบบการผลิต (Hegemony) รวมทั้งพยายามปลูกฝังอุดมการณ์ผ่านระบบการศึกษา เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และแม้แต่วิทยาศาสตร์ด้วย

5. มีการใช้เทคโนโลยีเพื่อควบคุม ไม่ว่าจะอำนาจนิยมหรือเบ็ดเสร็จนิยม ต่างมีจุดมุ่งหมายของรัฐเป็นอย่างเดียวกัน ก็คือ การควบคุมรัฐ (Autonomy of State) และมุ่งสร้างระบบการเมืองใหม่ให้ความสนับสนุนแก่รัฐโดยปราศจากคำถาม อย่างไรก็ตามระบบเผด็จการมักจะเป็นระบบที่ไม่ยั่งยืน เพราะการควบคุมประชาชนโดยใช้กำลังทหารและตำรวจลับ เพื่อสร้างความเป็นเนื้อเดียวกันของประชาชนนั้น เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ยากเพราะประชาชนที่อาศัยอยู่ในรัฐนั้นๆ มีความแตกต่างกันในเรื่องของเชื้อชาติ ศาสนา อาชีพ เป็นต้น จนยากจะรวมตัวกันเป็นหนึ่งเดียว ประเทศที่ปกครองด้วยระบอบเผด็จการจึงมักประสบปัญหาความขัดแย้งทางเชื้อชาติ กรณีตัวอย่างของการปกครองในระบบเบ็ดเสร็จการเบ็ดเสร็จนิยม เช่น รัฐบาลคอมมิวนิสต์ของอดีตสหภาพโซเวียต รัฐบาลนาซีของเยอรมัน รัฐบาลฟาสซิสต์ของอิตาลี เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปได้ว่า จากที่กล่าวมาข้างต้น รูปแบบการปกครองในระบบเผด็จการอำนาจนิยมมีความแตกต่างจากระบอบเผด็จการเบ็ดเสร็จนิยม ตรงที่ระดับความเข้มข้นที่รัฐบาลหรือผู้มีอำนาจกระทำหรือบังคับประชาชน ระบอบเผด็จการอำนาจนิยมมีเป้าหมายเพียงให้ประชาชนเชื่อฟัง ไม่ทำลายหรือประท้วงในสิ่งที่รัฐดำเนินการ ไม่ได้หวังปลูกฝังอุดมการณ์ทางการเมือง หรือมุ่งเปลี่ยนแปลงความคิดทางการเมืองจากเดิมที่เป็นอยู่ให้ยอมรับในอุดมการณ์ทางการเมืองชุดใหม่ที่รัฐต้องการ

ขณะเดียวกันประชาชนก็มีสิทธิเสรีภาพอยู่บ้างในบางระดับ トラบใดที่ไม่ได้ใช้สิทธิเสรีภาพที่มีอยู่ทำ
 ทายอำนาจรัฐหรือผู้ปกครอง ครอบงำเผด็จการอำนาจนิยมจึงยินยอมให้เสรีภาพในการนับถือศาสนา
 หรือการรวมกลุ่มเป็นกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ได้บ้าง

สรุป

รูปแบบการปกครองเป็นสิ่งที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ว่าประเทศมีการปกครองในรูปแบบ
 ใด ซึ่งถ้าจำแนกรูปแบบตามสิทธิและเสรีภาพของประชาชน สามารถแบ่งได้เป็น 2 รูปแบบ คือ
 ประชาธิปไตยและเผด็จการ

รูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยมีลักษณะสำคัญ คือ การมีส่วนร่วม ความเป็นพหุ
 นิยม การพัฒนานิยม การปกป้องคุ้มครองและการดำเนินงานเพื่อยกระดับมาตรฐานการดำรงชีพของ
 คนในรัฐ ในการนำรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยมาใช้ โดยส่วนใหญ่ก็มีลักษณะเป็น
 ประชาธิปไตยแบบตัวแทน ที่มีผู้แทนทำหน้าที่ใช้อำนาจแทนประชาชน อย่างไรก็ตาม ในระยะหลังได้
 มีการพัฒนาการใช้อำนาจของประชาชนมากขึ้น ทำให้รูปแบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเป็นที่นิยม
 มากขึ้น ในรัฐธรรมนูญของไทยก็มีพัฒนาการใช้อำนาจของประชาชนในลักษณะดังกล่าว กล่าวคือ ใน
 รัฐธรรมนูญฉบับหลังๆ โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ฉบับ พ.ศ. 2550
 และ ฉบับ พ.ศ. 2560 ได้มีบทบัญญัติการมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจการปกครองโดยตรงมากขึ้นกว่า
 รัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ มาก กล่าวเฉพาะการใช้อำนาจทางการบริหาร

ในประเทศที่มีรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยจะมีรูปแบบรัฐบาลในการปกครองที่
 ต่างกัน ซึ่งขึ้นอยู่กับรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติว่าอยู่ในลักษณะใด
 โดยที่รูปแบบเหล่านี้จะส่งผลต่อพฤติกรรมและการปฏิบัติทางการเมืองของประชาชน

สำหรับรูปแบบการปกครองที่มีลักษณะตรงข้ามกับรูปแบบประชาธิปไตย คือ รูปแบบการ
 ปกครองแบบเผด็จการ ซึ่งถือเป็นรูปแบบการปกครองที่มีการใช้กันมาก่อนรูปแบบประชาธิปไตย และ
 ค่อยๆ ถูกแทนที่ด้วยรูปแบบประชาธิปไตย และเป็นที่ยิมน้อยลงในปัจจุบัน

แบบฝึกหัดท้ายบท

จงตอบคำถามต่อไปนี้

1. รูปแบบการปกครองสามารถจำแนกออกได้เป็นกี่ประเภท และรูปแบบการปกครองแบบทรราชย์มีลักษณะที่สำคัญอย่างไร
2. องค์ประกอบของระบอบประชาธิปไตย มีอะไรบ้าง
3. รูปแบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนมีพัฒนาการมาอย่างไร มีลักษณะอย่างไร
4. รูปแบบประชาธิปไตยแบบโดยตรงกับรูปแบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม มีความแตกต่างกันอย่างไร
5. ลักษณะสำคัญของรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา เป็นอย่างไร
6. ลักษณะสำคัญของรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบประธานาธิบดี เป็นอย่างไร
7. จงอธิบายความแตกต่างระหว่างรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภากับระบบประธานาธิบดี
8. จงอธิบายถึงรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบผสมกึ่งประธานาธิบดีกึ่งรัฐสภา เป็นอย่างไร
9. จงอธิบายความแตกต่างระหว่างรูปแบบเผด็จการแบบอำนาจนิยมและแบบเบ็ดเสร็จนิยม

บทที่ 6

ประวัติรัฐธรรมนูญไทย

นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในประเทศไทยจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ประเทศไทยได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศมาหลายฉบับ แต่ละฉบับที่ประกาศใช้มีลักษณะที่น่าสนใจแตกต่างกัน โดยภาพรวมของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับจะมีความสัมพันธ์กับลักษณะของความเป็นไปในทางการเมืองในขณะนั้น จนสามารถกล่าวได้ว่าเมื่อศึกษาถึงเนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญ ก็สามารถได้รับการเรียนรู้ในพัฒนาการของการเมืองไทยด้วย ดังนั้น การศึกษาถึงประวัติของรัฐธรรมนูญไทยจึงมีความจำเป็นและมีความสำคัญอย่างมาก การเข้าใจถึงพัฒนาการของรัฐธรรมนูญ ทำให้สามารถนำมาเป็นข้อมูลในการออกแบบรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมกับสังคมไทยในที่สุด

สำหรับเนื้อหาการเรียนรู้นี้ จะกล่าวถึงพัฒนาการของแนวคิดการนำรัฐธรรมนูญมาใช้ในประเทศไทย ซึ่งเกิดมาพร้อมกับการที่สังคมไทยได้รับแนวคิดการปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจากประเทศยุโรปที่เข้ามาติดต่อสัมพันธ์กัน นอกจากนี้จะกล่าวถึงเนื้อหาสาระที่สำคัญของรัฐธรรมนูญไทยในแต่ละฉบับ พร้อมทั้งสรุปให้เห็นถึงลักษณะในแง่มุมต่างๆ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่ฉบับที่ 1 ถึง ฉบับที่ 19 มีรายละเอียดดังนี้

กำเนิดรัฐธรรมนูญไทย

ประวัติรัฐธรรมนูญของประเทศไทยอาจแบ่งออกเป็น 2 ยุค นั่นคือ ยุคก่อนและหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 สำหรับยุคก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองมีนักวิชาการหลายท่านกล่าวว่า หลัทธิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหงมหาราช ถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทย

วิชัย สังข์ประไพ (2543 : 49-52) จักษ์ พันธุ์ชูเพชร (2557 : 82) และ นรนิติ เศรษฐบุตร (2558 : 12-30) ได้กล่าวถึงกำเนิดรัฐธรรมนูญไทยไว้ สรุปได้ดังนี้

การปกครองของไทยในอดีตเป็นระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข มีอำนาจสูงสุดแต่เพียงผู้เดียว พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจเด็ดขาดเหนือราษฎรทั้งปวง แต่พระมหากษัตริย์ของไทยที่ผ่านมาต่างทรงไว้ซึ่งทศพิธราชธรรมในการปกครอง นับจากกรุงสุโขทัย (พ.ศ. 1781-1891) ที่ถือได้ว่าเป็นราชธานีแห่งแรกของไทยมีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่เป็นลักษณะของ “พ่อปกครองลูก” อำนาจในการปกครองทั้งหมดจึงอยู่ที่พระมหากษัตริย์ ทั้งในเรื่องของการปกครอง การกำหนดกฎเกณฑ์ของสังคม รวมทั้งการตัดสินปัญหาต่างสามารถกระทำได้ด้วยพระองค์เอง

สมัยกรุงศรีอยุธยา (พ.ศ. 1893-2310) สภาพของสังคมเปลี่ยนแปลงไปมีความซับซ้อนมากขึ้น มีประชากรมากขึ้น อีกทั้งได้รับอิทธิพลต่าง ๆ จากอินเดียและเพื่อนบ้านอื่น ๆ พระมหากษัตริย์กลายเป็นสมมติเทพ คือ เป็นเทพเจ้ามาจุติเพื่อปกครองประชาชนตามความเชื่อทางศาสนาที่ได้รับอิทธิพลมาจากอินเดีย พระราชนิเวศน์ของพระมหากษัตริย์มีขุนนางและข้าราชการบริพารทำหน้าที่แทนองค์พระมหากษัตริย์ ทั้งนี้การปกครองเป็นไปตามพระราชประสงค์ของพระมหากษัตริย์เป็นสิ่งสำคัญ

สมัยกรุงธนบุรีและสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ตั้งแต่ พ.ศ. 2310 เป็นต้นมาถึงสมัยรัชกาลที่ 3 ต่อรัชกาลที่ 4 การปกครองไม่แตกต่างไปจากสมัยกรุงศรีอยุธยามากนัก อำนาจสูงสุดยังอยู่กับพระมหากษัตริย์ ส่วนในการปกครองหัวเมืองต่าง ๆ ขุนนางทำหน้าที่แทนพระมหากษัตริย์ แต่อำนาจสูงสุดยังคงเป็นของพระมหากษัตริย์ที่จะกำหนดแนวทางในการปกครอง

จนกระทั่งในสมัยรัชกาลที่ 4 ประเทศไทยมีการติดต่อกับชาวต่างประเทศมากขึ้น โดยเฉพาะชาวยุโรป ทำให้ประเทศไทยต้องปรับปรุงกฎหมายและการปกครองให้เป็นที่ยอมรับของนานาประเทศ ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 5 พระองค์ท่านทรงปรีชาสามารถ ทรงโปรดเกล้าฯ ส่งพระราชโอรสและนักเรียนไทยไปศึกษาต่างประเทศเพื่อนำวิชาความรู้มาพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ รวมทั้งพระองค์เองได้เสด็จยุโรปถึงสองครั้ง ได้นำเอาหลักการต่าง ๆ ของประเทศตะวันตกมาปรับปรุงระบบราชการของไทย แต่อย่างไรก็ตามก็ยังคงถือว่าประเทศไทยยังปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 6 และรัชกาลที่ 7 มีนักเรียนไทยไปศึกษาต่างประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน มากขึ้นในหลายด้านทั้งการทหาร กฎหมาย วิศวกรรมศาสตร์ ฯลฯ ได้พบเห็นระบบการปกครองความเจริญด้านการเมือง การศึกษาและวัฒนธรรมแตกต่างจากประเทศไทยมาก ขณะนั้นประเทศต่าง ๆ ในยุโรปได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยเป็น เวลาหนึ่งร้อยปีเศษแล้ว

นักเรียนไทยที่ศึกษาอยู่ในประเทศยุโรปในช่วงสมัยรัชกาลที่ 6 และ 7 นั้น ได้ตั้งเป็นสมาคมนักเรียนไทยและได้พบปะสังสรรค์กันในเวลาหยุดภาคเรียน และได้ปรึกษากันถึงเรื่องของการเปลี่ยนแปลงการปกครองบ้างแล้วว่าการปกครองของไทยยังเป็นระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อำนาจการปกครองพระมหากษัตริย์มีอำนาจตัดสินพระทัยอยู่พระองค์เดียว ทำให้การพัฒนาประเทศเป็นไปได้ล่าช้าไม่ทันอาณาประเทศ

กล่าวโดยสรุป อิทธิพลของแนวคิดทางการเมืองแบบตะวันตกในส่วนที่เป็นรากเหง้าทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ได้เริ่มก่อตัวขึ้นมาตั้งแต่ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และได้เพิ่มกระแสเรื่อยมาจนกระทั่งในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี .พ.ศ. 2475

พัฒนาการแนวคิดรัฐธรรมนูญไทย

แนวคิดการนำรัฐธรรมนูญมาใช้เป็นหลักในการปกครอง เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมครั้งแรกในสหรัฐอเมริกาที่สามารถต่อสู้เรียกร้องเอกราชจากอังกฤษได้ปี ค.ศ. 1776 การสถาปนารัฐธรรมนูญมาใช้เกิดขึ้นเพื่อตอบสนองกับแนวคิดประชาธิปไตย ฉะนั้นรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาที่เกิดขึ้นจึงเป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตย ต่อมาแนวคิดเหล่านี้ได้ขยายตัวไปยังทวีปยุโรป โดยเฉพาะในฝรั่งเศส ได้มีการโค่นล้มการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เปลี่ยนมาเป็นการปกครองแบบประชาธิปไตย เมื่อ ค.ศ. 1789 และได้ทำการสถาปนารัฐธรรมนูญใช้เป็นหลักการในการปกครอง หลังจากนั้นแนวคิดเหล่านี้ได้แพร่ขยายไปยังประเทศต่างๆ ประเทศไทยก็ได้รับแนวคิดเรื่องประชาธิปไตยและการปกครองโดยรัฐธรรมนูญจากการติดต่อกับประเทศทางตะวันตกเหล่านี้โดยสรุปดังนี้

ณัฐกร วิทิตานนท์ (2557 : 213-217) และ นรนิติ เศรษฐบุตร (2558 : 31-43) กล่าวไว้ สรุปได้ดังนี้

ในช่วงตอนต้นของกรุงรัตนโกสินทร์ ประเทศไทยมีพระราชไมตรีทางการค้ากับประเทศอังกฤษเมื่อ พ.ศ. 2367 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว รวมทั้งมีต่างชาติอีกหลายประเทศได้เข้ามาในประเทศไทยรูปแบบต่างๆ เช่น การค้า การเผยแพร่ศาสนา เป็นต้น ทำให้คนไทยในสมัยนั้นได้เรียนรู้วิทยาการต่างๆ เช่น ความรู้ทางภาษา ทางวิทยาศาสตร์ เป็นต้น กลุ่มชนชั้นสูงไทย โดยเฉพาะพระบรมวงศานุวงศ์และข้าราชการ จะเป็นกลุ่มแรกๆ ที่มีโอกาสได้รับความรู้ความคิดจากประเทศทางตะวันตก ดังที่เห็นได้จากพระภิกษุเจ้าฟ้ามงกุฏ ซึ่งต่อมาได้ขึ้นครองราชย์เป็นรัชกาลที่ 4 พระองค์ได้แลกเปลี่ยนความรู้ทั้งทางภาษาและวิทยาศาสตร์จากชาวต่างชาติ และพระองค์ทรงนำความรู้เหล่านั้นมาประยุกต์ใช้ในลักษณะต่างๆ ให้ปรากฏแม้หลังจากครองราชย์แล้ว

การรับความรู้จากทางตะวันตก โดยเฉพาะแนวคิดเรื่องเกี่ยวกับประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญพัฒนาขึ้นในสังคมไทยตามลำดับ และแพร่ขยายไปยังกลุ่มชนทุกชั้นในสังคมไทย จนนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการปกครองในที่สุด เพื่อให้เห็นถึงพัฒนาการดังกล่าว จึงสามารถจำแนกพัฒนาการของแนวคิดรัฐธรรมนูญไทยได้ตั้งแต่ในช่วงรัชกาลที่ 5 จนถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อ พ.ศ. 2475 ได้ดังนี้

พัฒนาการเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญไทยสมัยรัชกาลที่ 5 กล่าวคือ เมื่อรัชกาลที่ 4 ขึ้นครองราชย์เมื่อ พ.ศ. 2394 พระองค์ทรงเปิดรับแนวคิดใหม่ๆ ของประเทศทางตะวันตก และได้ทรงดำเนินการปรับปรุงบ้านเมืองให้มีความเจริญก้าวหน้าตามแบบอารยประเทศ รวมทั้งได้เปิดรับการทำสนธิสัญญาต่างๆ เช่น สนธิสัญญาบาวริง ทรงมีการเตรียมความพร้อมให้กับข้าราชการสำนักโดยเฉพาะในหมู่พระราชวงศ์ให้มีความคิดเท่าทันกับประเทศตะวันตก เช่น ทรงจ้างครูชาวต่างชาติมาสอนภาษาอังกฤษในราชสำนัก เป็นต้น การเปิดรับแนวคิดของประเทศตะวันตกของพระองค์ ทำให้สังคมไทยได้รับรู้แนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบการปกครองประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญ ในหนังสือจดหมายเหตุ (Bangkok Recorder) ของหมอบรัดเลย์ (บัณฑิต จันทรโรจกิจ, 2558 : 40) ได้มีข้อเขียนเกี่ยวกับกษัตริย์เมืองอยู่

ในทิศเทคที่ได้อธิบายถึง การเลือกตั้งประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา และได้มีการอธิบายถึงใช้รัฐธรรมนูญ ซึ่งในสมัยนั้นเรียก คอนสตีติวชัน ของสหรัฐอเมริกา ว่าเป็นสิ่งที่ใช้เป็นหลักในการใช้อำนาจปกครองโดยมีประธานาธิบดีเป็นหัวหน้าในการบริหารประเทศ

เมื่อรัชกาลที่ 5 ได้ขึ้นครองราชย์ ทรงมีพระราชประสงค์อย่างแน่วแน่ที่จะปรับปรุงประเทศไทยให้มีความเจริญทัดเทียมกับประเทศตะวันตก ได้ส่งพระราชโอรสไปศึกษาในประเทศตะวันตกในหลากหลายสาขา เพื่อเป็นการเตรียมคนที่จะมาเป็นกำลังในการพัฒนาประเทศ กลุ่มของข้าราชการและเชื้อพระวงศ์เหล่านี้ได้รับอิทธิพลของแนวทางในการพัฒนาและการปกครองประเทศจากทางตะวันตก จนกระทั่งก่อให้เกิดเหตุการณ์กรณีส.ศ. 103 (พ.ศ. 2427) ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นของกระแสเรียกร้องให้ประเทศเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) เป็นระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy)

เหตุการณ์กรณีส.ศ. 103 เป็นเหตุการณ์ที่เจ้านายและข้าราชการจำนวนหนึ่งได้ร่วมกันลงชื่อในเอกสารกราบบังคมทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงการปกครองราชการแผ่นดิน โดยมีสาระสำคัญดังนี้ คือ (อภิชาติ แสงอำพร, 2559 : 208-209)

1. ให้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากแอบโซลูตโมนากี (Absolute Monarchy) ให้เป็นการปกครองที่เรียกว่า คอนสตีติวชันแนลโมนากี (Constitutional Monarchy) ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเป็นประธานของบ้านเมือง มีข้าราชการรับสนองพระบรมราชโองการ เหมือนสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินทุกพระองค์ในยุโรป ที่มีต้องทรงราชการทั่วไปทุกอย่าง
2. การทำนุบำรุงแผ่นดินต้องมีพวกคาบิเนต รับผิดชอบและต้องมีพระราชประเพณีจัดสืบสันตติวงศ์ให้เป็นที่รู้ทั่วกัน เมื่อถึงคราวเปลี่ยนแผ่นดินจะได้ไม่ยุ่งยาก และป้องกันไม่ให้ผู้ใดคิดหาอำนาจเพื่อตัวเองด้วย
3. ต้องหาทางป้องกันคอร์รัปชันให้ข้าราชการมีเงินเดือนพอใช้ตามฐานานุรูป
4. ต้องให้ประชาชนมีความสุขเสมอกัน มีกฎหมายให้ความยุติธรรมแก่ประชาชนทั่วไป
5. ให้เปลี่ยนแปลงแก้ไขขนบธรรมเนียม และกฎหมายที่ใช้ไม่ได้ที่กีดขวางความเจริญของบ้านเมือง
6. ให้มีเสรีภาพในทางความคิดเห็น และให้แสดงออกได้ในที่ประชุมหรือในหนังสือพิมพ์ การพูดไม่จริงจะต้องมีโทษตามกฎหมาย

นอกจากนี้ยังมีข้อเสนอของเทียนวรรณ หรือ ต.ว.ส. วัฒนาภโณ นักคิดและบรรณาธิการหนังสือพิมพ์ในสมัยนั้นได้เสนอแนวคิดผ่านข้อเขียนของเขาที่มีความก้าวหน้ากว่าข้อเสนอของเหตุการณ์ ส.ศ. 103 กล่าวคือ ได้มีการเรียกร้องให้มีการแต่งตั้งรัฐสภาที่มาจากราษฎร แต่ รัชกาลที่ 5 ก็ทรงเห็นว่าประเทศไทยในขณะนั้นยังไม่พร้อมที่จะมีรัฐธรรมนูญและรัฐสภา แต่พระองค์ก็นำแนวคิดเหล่านี้มาดำเนินนโยบายในการปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดิน โดยได้ทรงจัดตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน และสภาที่ปรึกษาในพระองค์ขึ้นมาช่วยในการบริหารราชการแผ่นดิน อย่างไรก็ตาม

พระองค์ทรงยอมรับว่าในอนาคตการปกครองของประเทศจะต้องเปลี่ยนไปในทิศทางที่ต้องจัดตั้งรัฐธรรมนูญและรัฐสภา

พัฒนาการเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญในสมัยรัชกาลที่ 6 กล่าวคือ เมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวขึ้นครองราชย์ ได้มีคณะนายทหารและพลเรือนรวมตัวกัน เรียกว่า คณะ ร.ศ. 130 ได้วางแผนที่จะปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยที่กษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ดังเช่นที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในประเทศญี่ปุ่น โดยเชื่อว่าแนวทางดังกล่าวจะช่วยในการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าได้ แต่คณะก่อการนี้ได้ถูกจับกุมเสียก่อน ในแนวทางของคณะก่อการนี้รัชกาลที่ 6 ทรงไม่เห็นด้วยและได้ทรงพระบรมราชาธิบายในประเด็นสำคัญ กล่าวคือ ในข้อดีระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญส่งผลให้อำนาจการปกครองไม่ได้ตกอยู่กับคนๆ เดียว ดังเช่นระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ดังนั้น ในทางทฤษฎีระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญจึงมีข้อได้เปรียบในแง่การตัดความแน่นอนเรื่องคุณสมบัติของพระมหากษัตริย์ในการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และพระองค์ได้ทรงมีพระบรมราชาธิบายข้อเสียของระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญไว้ดังนี้ คือ (อภิชาติ แสงอัมพร, 2559 : 209-210)

ประการแรก หากประชาชนยังไม่พร้อมโดยไม่มีความรู้พอเพียงต่อการปกครองตนเองได้ ก็อาจสร้างมติมหาชนในทางที่ผิดเป็นผลร้ายต่อชาติได้

ประการที่สอง ถ้าประชาชนไม่รู้จักและไม่เข้าใจการเลือกตั้งจึงไม่อาจเลือกคนดีเข้าสภา แต่จะเลือกเพราะมีคนมาชักจูงและติดสินบน จึงทำให้ประชาธิปไตยกลายเป็นคณาธิปไตย

ประการที่สาม การปกครองระบอบประชาธิปไตยต้องอาศัยนักการเมืองอาชีพผลิตเปลี่ยนหมุนเวียนเข้ามาบริหารประเทศ หากมีการเปลี่ยนรัฐบาลบ่อยครั้ง ก็จะทำให้การปกครองบอบช้ำ ทำให้การดำเนินนโยบายไม่ต่อเนื่องกัน การงานล่าช้า

ประการที่สี่ พรรคการเมืองผลัดกันเป็นรัฐบาลทำให้อำนาจมิได้อยู่ในมือประชาชนที่แท้จริง เพราะพรรคการเมืองใดที่มีทุนมากก็อาจจะล่อใจประชาชนได้ต่างๆ นานา ให้เลือกพรรคของตน ฉะนั้น อำนาจจึงเป็นของคนกลุ่มน้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนที่บริจาการเงินให้แก่พรรคมากที่สุด ก็มักจะมียุทธศาสตร์มากที่สุด การลงมติใดๆ ในสภาก็เป็นไปตามความประสงค์ของบุคคลเหล่านี้ ราษฎรจึงไม่ได้รับผลประโยชน์อะไร

ประการที่ห้า การมีรัฐสภาไม่สามารถแก้ไขปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงให้หมดไป เพราะตราบไต่ผู้มิอำนาจยังมีทางเลือกให้บำเหน็จแก่ใครได้ตามชอบใจ ตราบนั้นก็ยังคงมีผู้คนสอพลอและคนหัวประจบ จะผิดกันก็แต่ชื่อที่เรียกผู้มิอำนาจเท่านั้น จะเห็นได้ว่าพระบรมราชาธิบายของพระองค์ได้สะท้อนให้เห็นถึงประเด็นในเรื่องความพร้อมของประชาชนในการปกครองตนเองและการเลือกตั้ง ซึ่งจะส่งผลให้เกิดปัญหาการปกครองโดยคนจำนวนน้อยที่เป็นคณาธิปไตย

เมื่อรัชกาลที่ 7 ทรงขึ้นครองราชย์ใหม่ๆ ได้มีราษฎรถวายฎีกาขอให้พระองค์พระราชทานรัฐธรรมนูญและหนังสือพิมพ์หลายฉบับได้เสนอบทความเกี่ยวกับปัญหาบ้านเมือง ซึ่งสิ่งเหล่านี้ทำให้

รัชกาลที่ 7 ทรงเริ่มมีพระราชดำริที่จะแสวงหาแนวทางการปกครองที่เหมาะสมกับสังคมไทยหลายประการ คือ (อภิชาติ แสงอัมพร, 2559 : 210)

ประการแรก ได้ทรงปรึกษาในเรื่องรูปแบบการปกครองแบบรัฐสภาโดยมีผู้แทนราษฎรมาปฏิบัติหน้าที่กับพระยาภิรมย์ภักดีซึ่งมีความเห็นเหมือนกับพระราชดำริของรัชกาลที่ 7 ที่เห็นว่าประเทศไทยยังไม่พร้อมที่จะมีรัฐสภาที่มาจากประชาชนโดยตรง เพราะประชาชนยังไม่มีความพร้อมในหลายๆ ด้าน โดยเชื่อว่าระบบรัฐสภาที่มีประสิทธิภาพ ต้องมาจากการเลือกตั้งอย่างใช้สติปัญญาของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จึงควรรอให้ประชาชนส่วนใหญ่ได้รับการศึกษาสูงขึ้นก่อน

ประการที่สอง ทรงมีพระราชดำริที่จะต้องเตรียมการให้ประชาชนรู้เรื่องประชาธิปไตยอย่างค่อยเป็นค่อยไป พระองค์จึงทรงปรับปรุงสภาองคมนตรี โดยคัดเลือกผู้ที่มีลักษณะคล้ายกับสภาผู้แทนราษฎรในระบอบประชาธิปไตย

ประการที่สาม แรกกดดันจากหนังสือพิมพ์ในเรื่องการเรียกร้องให้เปลี่ยนแปลงการปกครองตามแบบประเทศต่างๆ เช่น สหรัฐอเมริกา รัสเซีย จีน เป็นต้น ทำให้รัชกาลที่ 7 มีพระราชดำริที่จะเตรียมการให้ประชาชนทั่วไปมีความรู้ในระบอบรัฐสภาและสามารถดำเนินงานในระบอบรัฐสภาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทรงมีพระราชดำริจะให้มีสภาเทศบาล (Municipal Council) และการปกครองท้องถิ่น (Local Government) เพื่อให้ประชาชนได้เรียนรู้การปกครองตนเองตั้งแต่ระดับท้องถิ่น เพื่อเป็นการเตรียมปูพื้นฐานประชาธิปไตยในระดับรากฐาน การดำเนินการในครั้งนี้ได้มีการร่างพระราชบัญญัติเทศบาลเสร็จในปี พ.ศ. 2473 แต่ก็ได้มีการดำเนินการในทางปฏิบัติให้เกิดผลแต่อย่างใด

การดำเนินการในประการต่อไป คือ การเตรียมการพระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่ชาวไทย ในประเด็นนี้ เมื่อ พ.ศ. 2474 ทรงโปรดเกล้าฯ ให้พระยาศรีสารวาจา (เทียนเลี้ยง ฮุนตระกูล) และนาย เรมอนด์ บี.สตีเวนส์ (Reymond B.Stevens) เป็นกรรมการในการร่างรัฐธรรมนูญ และร่างเสร็จในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2474 โดยใช้ชื่อว่า An Outline of Changes in the Form of Government ในร่างฉบับนี้ได้กำหนดรูปแบบการปกครองประชาธิปไตยแบบรัฐสภา มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กษัตริย์จะมีได้ทรงบริหารราชการแผ่นดิน แต่จะมีบุคคลหนึ่งเป็นประธานของเสนาบดีที่มีจากการเลือกตั้งของพระมหากษัตริย์และเป็นผู้ลงนามรับสนองพระราชโองการ ทำให้พระมหากษัตริย์ไม่ทรงอยู่ในฐานะที่ต้องรับผิดชอบทางการเมือง อยู่ในสถานะเหนือการเมือง ร่างดังกล่าวถูกส่งไปที่ประชุมอภิรัฐมนตรีสภาพิจารณาและที่ประชุมไม่เห็นด้วยกับหลักการในร่างดังกล่าว จึงถูกระงับไว้และมีได้ดำเนินการต่อไป

นรนิติ เศรษฐบุตร (2558 : 34-35) ได้กล่าวไว้ว่า แม้ว่าจะมีการเตรียมการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองของรัชกาลที่ 7 ดังกล่าวแล้วก็ตาม แต่ก็ไม่อาจหยุดยั้งความต้องการทำการปฏิวัติของผู้ก่อการได้ เนื่องจากความไม่พอใจในระบบการปกครอง ความเหลื่อมล้ำ และการที่ข้าราชการรุ่นใหม่ขาดโอกาสที่จะก้าวหน้าเพราะถูกกีดกันโดยระบบเก่า ทำให้เกิดการทำการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองขึ้นในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ในนามของคณะราษฎรซึ่งประกอบด้วยกลุ่มพลเรือนที่

นำโดยนายปรีดี พนมยงค์ และกลุ่มนายทหารที่นำโดยพระยาพหลพลพยุหเสนา ซึ่งเป็นหัวหน้าคณะราษฎร คณะราษฎรได้ออกประกาศฉบับแรกหลังจากปฏิวัติสำเร็จ โดยได้แถลงอุดมการณ์ของคณะราษฎรที่เรียกว่า หลักการในการปกครองประเทศ 6 ประการ คือ

1. รักษาความเป็นเอกราชทั้งหลาย เช่น เอกราชในทางการเมือง ทางศาล ทางเศรษฐกิจ เป็นต้น ของประเทศ
2. รักษาความปลอดภัยในประเทศ ให้การประทุษร้ายต่อกันลดลงให้มาก
3. บำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลใหม่จะหางานให้ราษฎรทุกคนทำ จะวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยาก
4. ให้ราษฎรมีสิทธิเสมอภาคกัน
5. ให้ราษฎรมีเสรีภาพไม่ขัดต่อหลัก 4 ประการข้างต้น
6. ให้การศึกษาอย่างเต็มที่แก่ราษฎร

เมื่อคณะราษฎรได้ทำการปฏิวัติสำเร็จแล้ว ได้แถลงความประสงค์ที่จะให้มีรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ แต่ยังคงยอมให้มีกษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ

กล่าวโดยสรุปได้ว่า สภาพทั่วไปก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญสภาพปัญหาต่าง ๆ ทางสังคมของไทยในสมัยรัชกาลที่ 6 และ สมัยรัชกาลที่ 7 ถ้ามองภาพรวมของประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีความเดือดร้อนในเรื่องใด เพราะประชาชนเคารพและศรัทธาในองค์พระมหากษัตริย์ ชีวิตความเป็นอยู่เรียบง่าย ประชาชนมีวัฒนธรรมและประเพณีที่เคารพผู้ปกครอง และประการสำคัญพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวก็ทรงอยู่ในทศพิศราชธรรม ถึงแม้จะมีขุนนางทำหน้าที่หลายอย่างแทนพระมหากษัตริย์ แต่ก็มิได้ทำความเดือดร้อนให้กับประชาชนจนเกินควร จึงเห็นว่าความเป็นอยู่ของประชาชนไทยในขณะนั้นอยู่กันอย่างสงบสุข

เหตุผลที่แท้จริงของการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 นั้นน่าจะมาจากความต้องการเปลี่ยนแปลงของคณะผู้ก่อการเป็นสำคัญที่ต้องการให้ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงเป็นระบอบประชาธิปไตย ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ ทั้งนี้เพราะประเทศยุโรปต่างได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยแล้วมีความก้าวหน้ามีความเจริญ ซึ่งคณะผู้ก่อการคาดการณ์ว่าประเทศไทยจะเจริญเช่นประเทศดังกล่าว

สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญไทยภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2560

หลังจากที่คณะราษฎรได้ทำการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ก็ได้มีการนำรัฐธรรมนูญมาใช้เป็นเครื่องมือในการใช้อำนาจการปกครอง

นรนิติ เศรษฐบุตร (2558 : 397) ได้สรุปไว้ว่า เมื่อศึกษาถึงวิวัฒนาการของรัฐธรรมนูญตั้งแต่ฉบับแรกในวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2475 มาจนถึงรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) วันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2557 นับเป็นเวลาแปดสิบสองปีกว่าของการพัฒนาการเมืองไทย เราก็ได้เห็นรัฐธรรมนูญได้เป็นสถาบันการเมืองอันเป็นที่ยอมรับของมหาชนไทยมาตามลำดับ แม้ว่าตัวรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับจะถูกยกเลิกได้โดยคณะผู้ยึดอำนาจมาแล้วหลายครั้ง แต่ก็จัดให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มาใช้บังคับแทน

ตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ถึงปัจจุบัน ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น 20 ฉบับ เพื่อให้เห็นถึงพัฒนาการของรัฐธรรมนูญไทย จึงขอกล่าวถึงสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับอย่างสั้นๆ พอสังเขป ดังนี้

ฉบับที่ 1 พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช

2475

เป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ประกาศใช้ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยคณะราษฎร โดยมีเจตนาที่จะประกาศใช้เป็นการชั่วคราว ก่อนที่จะมีรัฐธรรมนูญฉบับถาวร มีการบัญญัติแนวทางหลักในการปกครองประเทศ ให้อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะกรรมการราษฎร อำนาจตุลาการทางศาล และอำนาจนิติบัญญัติทางสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีลักษณะการจำกัดอำนาจกษัตริย์และใช้เป็นเครื่องมือป้องกันและเอื้อประโยชน์แก่คณะราษฎร โดยสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวน 70 คน แต่มาจากการแต่งตั้งโดยคณะราษฎร แลฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจยุบสภา (จักษ์ พันธ์ชูเพชร, 2557 : 84) มีผลใช้บังคับตามคำกราบบังคมทูลของคณะราษฎร เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ถูกยกเลิกเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 จากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475

หลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้กล่าวถึงสถาบันไว้ 3 สถาบัน คือ กษัตริย์ สภาผู้แทนราษฎร และกรรมการราษฎร ซึ่ง มนตรี รูปสุวรรณ (2543 : 168) ธีรกร วิทิตานนท์ (2557 : 218-220) และ ชาญชัย แสงศักดิ์ (2560ข : 320-422) ได้กล่าวไว้สรุปได้ดังนี้

1. เป็นการระบุเป็นครั้งแรกว่าอำนาจสูงสุดเป็นของราษฎรทั้งหลาย และกำหนดให้ผู้ใช้อำนาจแทนราษฎรได้แก่ กษัตริย์ สภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการราษฎร และศาล
2. จำกัดพระราชอำนาจของกษัตริย์ กล่าวคือ หากจะกระทำการใดๆ ต้องมีคณะกรรมการราษฎรลงนามกำกับ และหากไม่ทรงลงพระปรมาภิไธยในร่างพระราชบัญญัติที่ทูลเกล้าฯ ไปภายใน 7 วัน สภาผู้แทนราษฎรสามารถลงมติยืนยันและประกาศใช้ได้
3. รัฐธรรมนูญกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมีที่มาของสมาชิกแตกต่างกัน โดยกำหนดเป็น 3 สมัย (ระยะ) โดยในสมัยที่หนึ่ง ให้ผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชั่วคราว 70 คน

4. กำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการราษฎร องค์ประกอบของคณะกรรมการราษฎร อำนาจในการเจรจาข้อตกลงและสนธิสัญญาระหว่างประเทศ การประกาศสงคราม ซึ่งกษัตริย์ทรงใช้ได้โดยคำแนะนำของคณะกรรมการราษฎร
5. การกำหนดให้กระบวนการยุติธรรมเป็นไปตามกฎหมายและกระบวนการศาลในเวลา
นั้น

ฉบับที่ 2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้ความสำคัญในบทบาทของพระมหากษัตริย์มากขึ้น เช่น การให้พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ จึงถือเป็นการคืนพระราชอำนาจบางส่วนให้แก่พระมหากษัตริย์ แต่กลับไม่ได้กล่าวถึงบทบาทของคณะราษฎรที่ชัดเจนไว้ และไม่เปิดโอกาสให้มีการตั้งพรรคการเมือง จึงอาจกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ได้มีเจตนาในการสร้างสรรค์การปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง แต่ดูจะเป็นการเขียนขึ้นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการคงไว้ซึ่งอำนาจทางการเมืองของกลุ่มคน คณะตนเท่านั้น (จักษ์ พันธ์ชูเพชร, 2557 : 84) มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 ถูกยกเลิกเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2489 เมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489

หลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้กล่าวถึง “พระมหากษัตริย์” แทนคำว่า “กษัตริย์” ที่เคยใช้ในพระราชบัญญัติ แต่ยังห้ามมิให้พระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นหม่อมเจ้าขึ้นไปโดยกำเนิดหรือโดยแต่งตั้ง ลงสมัครรับเลือกตั้งหรือมีตำแหน่งทางการเมือง แต่ยังทรงสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ส.ส. ได้ ซึ่ง กิจบตี ก้องเบญจกุล (2553 : 45) ธีรยุทธ วิทิตานนท์ (2557 : 220-223) และ ชาญชัย แสงศักดิ์ (2560 : 322-324) ได้กล่าวไว้ สรุปได้ดังนี้

1. อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวสยามมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ทรงใช้อำนาจโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อำนาจอธิปไตยแบ่งเป็นสามส่วน โดยมีสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ มีคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร และศาลเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ
2. พระมหากษัตริย์ทรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ ทรงดำรงตำแหน่งจอมทัพ ตามรัฐธรรมนูญกำหนดต้องเป็นพุทธมามกะ ลงนามในสัญญาสันติภาพ ทำสนธิสัญญากับนานาชาติ และยังทรงมีพระราชอำนาจทางอภัยโทษ ทรงเรียกเปิดและปิดสมัยประชุมสภาผู้แทนราษฎร ตลอดจนยุบสภาผู้แทนราษฎร
3. พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของสภาผู้แทนราษฎร และให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้จัดตั้งคณะรัฐมนตรี
4. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี สมาชิก 2 ประเภท ประกอบด้วยสมาชิกที่หนึ่งมาจากการเลือกตั้ง 2 ชั้น โดยราษฎรชาย หญิง ที่มีอายุ 20 ปีบริบูรณ์ และมีสัญชาติไทยตามกฎหมาย และภายใต้เงื่อนไขที่ระบุไว้ใน พ.ร.บ. เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2475 โดยการจัดการเลือกตั้งผู้แทนตำบล แล้วให้ผู้แทนตำบลเลือกผู้แทนราษฎรอีกชั้นหนึ่ง ส่วนสมาชิก

ประเภทที่สอง ได้รับแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี และจะยกเลิกโดยกำหนดระยะเวลาไว้ว่าหากมีจำนวนราษฎรผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจบการศึกษาชั้นประถมศึกษาเกินกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิออกทั้งหมด หรือในระยะเวลา 10 ปี

5. กำหนดให้พระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นหม่อมเจ้าขึ้นไป ไม่ว่าจะทรงอิสริยยศโดยกำเนิดหรือแต่งตั้งก็ตาม ย่อมดำรงอยู่ในฐานะเหนือการเมือง

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ถูกแก้ไข 3 ครั้ง ครั้งสำคัญคือรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยนามประเทศ พ.ศ. 2482 มีผลให้เปลี่ยนชื่อเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475

ฉบับที่ 3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489

รัฐธรรมนูญฉบับนี้นำหลักการการปกครองแบบรัฐสภามาใช้และให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติอย่างเต็มที่ในการตราพระราชบัญญัติ รัฐสภาประกอบด้วย 2 สภา คือ พุฒสภา และสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสมาชิกของทั้งสองสภามาจากการเลือกตั้ง โดยสมาชิกพุฒสภามาจากการเลือกตั้งทางอ้อม อยู่ในวาระ 6 ปี ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งโดยตรง อยู่ในวาระ 4 ปี และบุคคลจะดำรงตำแหน่งในสองสภาพร้อมกันไม่ได้ อย่างไรก็ตาม สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการควบคุมฝ่ายรัฐบาลมากกว่าพุฒสภา เพราะสามารถเปิดอภิปรายและลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลทั้งคณะและรายบุคคลได้ ในขณะที่พุฒสภาไม่สามารถลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ จะทำได้เพียงการตั้งกระทู้ถามในรัฐสภา เว้นแต่วันแถลงนโยบายรัฐบาล มีการแยกข้าราชการประจำออกจากข้าราชการการเมือง นั่นคือ ข้าราชการประจำจะดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองไม่ได้ นอกจากนี้ยังมีการกำหนดให้อำนาจฝ่ายตุลาการมีอิสระในการพิจารณาคดี โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.) ทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลให้กับผู้พิพากษา เพื่อป้องกันอำนาจจากฝ่ายบริหารหรือนิติบัญญัติที่จะเข้าไปแทรกแซง (จักษ์ พันธ์ชูเพชร, 2557 : 84-85) บังคับใช้เมื่อ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2489 จำนวน 96 มาตรา ถูกล้มเลิกลงในวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 โดยการรัฐประหารของ “คณะทหารของชาติ”

หลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยกร่างขึ้นโดยคณะกรรมการวิสามัญที่ตั้งขึ้นโดยสภาผู้แทนราษฎร ซึ่ง มนตรี รูปสุวรรณ (2543 : 171-173) ธีรกร วิทิตานนท์ (2557 : 224-226) และชาญชัย แสวงศักดิ์. (2560ข : 324-325) ได้กล่าวไว้ สรุปได้ดังนี้

1. การยกเลิกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 (ที่มาจากการแต่งตั้ง) ให้อำนาจนิติบัญญัติประกอบด้วย 2 สภา คือ พุฒสภาและสภาผู้แทนราษฎร รวมเรียกว่ารัฐสภา สมาชิกพุฒสภาประกอบด้วยผู้ซึ่งองค์การเลือกตั้งสมาชิกพุฒสภาเป็นผู้เลือกตั้ง (โดยกำหนดวิธีเลือกตั้งไว้ในบทเฉพาะกาล)

2. สมาชิกสภาผู้แทนมาจากการเลือกตั้ง
3. ให้รัฐสภามีอำนาจสูงสุดในการตีความรัฐธรรมนูญ

4. มีบทบัญญัติห้ามข้าราชการประจำเป็นรัฐมนตรี มีผลให้แยกการเมืองออกจากข้าราชการประจำ
5. บัญญัติให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจำนวน 15 คนขึ้นเป็นครั้งแรก แต่ทำหน้าที่ตีความเฉพาะส่วนที่ขัดแย้งระหว่างศาลกับการบังคับใช้กฎหมาย

ฉบับที่ 4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังคงไว้ซึ่งการปกครองระบอบรัฐสภาที่มีสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎร กับวุฒิสภา (พฤฒสภา เดิม) แต่สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ ดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี เฉพาะในวาระแรก เมื่อครบกำหนด 3 ปี ให้จับฉลากออกกึ่งหนึ่ง และสมาชิกวุฒิสภามีอำนาจเท่าเทียมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีการเปิดโอกาสให้ข้าราชการประจำสามารถดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองได้ และรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นข้าราชการประจำไม่ได้ (จักษ์ พันธ์ชูเพชร, 2557 : 85) ประกาศใช้เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 ถูกเปลี่ยนผ่านอย่างราบรื่น ในวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2492 หลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

หลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ร่างขึ้นโดย พล.อ.ท.หลวงกาจสงคราม ซึ่ง ญัตติกวีวิทานนท์ (2557 : 226-229) และ ชาญชัย แสงศักดิ์ (2560ข : 326-327) ได้กล่าวไว้ สรุปได้ดังนี้

1. ให้อำนาจนิติบัญญัติ ประกอบด้วยวุฒิสภากับสภาผู้แทน โดยมีพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งวุฒิสภา และมีจำนวนเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทน ให้วุฒิสภามีอำนาจเท่ากับสภาผู้แทนในการเสนอร่างกฎหมาย และสามารถลงมติร่วมกับสภาผู้แทนในการลงมติความไว้วางใจคณะรัฐมนตรี
2. เพิ่มหมวดว่าด้วยอภิรัฐมนตรี ให้มีคณะอภิรัฐมนตรีจำนวน 5 คน เป็นผู้บริหารราชการในพระองค์และถวายคำปรึกษาแด่พระมหากษัตริย์ โดยพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง
3. ในหมวดอำนาจนิติบัญญัติ มีการเปลี่ยนแปลงคำเรียกสภาผู้แทนราษฎรเป็นสภาผู้แทนมีวาระ 4 ปี กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ กลับมาใช้คำว่าวุฒิสภา แทนคำว่าพฤฒสภา โดยพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเท่ากับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทน กำหนดวาระ 6 ปี โดยในวาระแรกเมื่อครบสามปี ให้จับฉลากออกกึ่งหนึ่ง
4. ในระหว่างที่ไม่มีสภาผู้แทน วุฒิสภาประชุมได้ โดยนัยคือ การให้ทำหน้าที่รัฐสภา
5. คณะรัฐมนตรีประกอบด้วยบุคคลที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจำนวน 15-25 คน และให้ประธานคณะอภิรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ส่วนรัฐมนตรีจะเป็นข้าราชการประจำไม่ได้
6. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกระทำได้โดยความเห็นชอบของรัฐสภา ซึ่งในระหว่างที่ยังไม่มีการเลือกตั้งสภาผู้แทนให้วุฒิสภามีหน้าที่รัฐสภา
7. กำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ และกำหนดให้ร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้นภายใน 180 วัน

ฉบับที่ 5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

รัฐธรรมนูญฉบับนี้เกิดทุนพระมหากษัตริย์เป็นอย่างมาก ส่วนการปกครองยังคงกำหนดให้ปกครองในระบบรัฐสภาที่ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภา โดยระบุว่าผู้ที่ดำรงตำแหน่งในสภาใดแล้วจะดำรงตำแหน่งในอีกสภาไม่ได้ หลักความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการประจำ ห้ามข้าราชการดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมือง และห้ามข้าราชการการเมืองดำรงตำแหน่งอื่นๆ ในรัฐวิสาหกิจหรือสัมปทานจากรัฐ (จักษ์ พันธ์ชูเพชร, 2557 : 85) ประกาศใช้ในวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2492 ถูกล้มเลิกอีก เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2494

หลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นฉบับแรกที่ยกวางขึ้นโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ซึ่ง กิจบัติ ก้องเบญจमुख (2553 : 50-54) ญัฐกร วิทิตานนท์ (2557 : 229-232) และ ชาญชัย แสวงศักดิ์ (2560ข : 327-329) ได้กล่าวไว้ สรุปได้ดังนี้

1. มีการตั้งองคมนตรีมีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่กษัตริย์ขึ้นเป็นครั้งแรก โดยถวายเป็นพระราชอำนาจตามพระราชอัธยาศัย
2. กำหนดการสืบราชสมบัติให้เป็นไปตามกฏมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467 และความเห็นชอบจากรัฐสภา โดยกำกับไว้ด้วยการการยกเลิกแก้ไขเพิ่มเติมกฏมณเฑียรบาลฯ จะกระทำมิได้
3. แยกสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ออกจากกัน และมีการเพิ่มรายละเอียดมากขึ้นในหมวด 3 และ 4
4. กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐในหมวด 5 ขึ้นเป็นครั้งแรก
5. กำหนดให้มี 2 สภา คือ วุฒิสภาและสภาผู้แทน ให้ศักดิ์ของวุฒิสภาเหนือสภาผู้แทน โดยให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา
6. กษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา 100 คน โดยมีองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ มีวาระดำรงตำแหน่ง 6 ปี เมื่อครบสามปีของสมัยแรกให้จับสลากออกครึ่งหนึ่งเพื่อเปลี่ยนสมาชิก
7. กำหนดให้มีหมวดตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรก ให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานตุลาการรัฐธรรมนูญ โดยมีประธานสภาผู้แทน ประธานศาลฎีกา อธิบดีศาลอุทธรณ์ อธิบดีกรมอัยการ และบุคคลอื่นอีก 4 คน

ฉบับที่ 6 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495

รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นไปเพื่อเอื้อประโยชน์แก่ผู้นำทางการเมือง เช่น ใช้ระบบสภาเดียว คือสภาผู้แทนราษฎร ที่ประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ ประเภทที่มาจากการเลือกตั้ง อยู่ในตำแหน่ง 5 ปี กับประเภทที่มาจากการแต่งตั้ง ให้อยู่ในตำแหน่ง 10 ปี ในจำนวนสมาชิกที่เท่ากันของทั้งสองประเภท นอกจากนี้ยังไม่มีข้อห้ามข้าราชการประจำที่จะดำรงตำแหน่งข้าราชการทางการเมือง และ

รัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (จักษุ พันธุ์ชูเพชร, 2557 : 85) ประกาศใช้เมื่อวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2495 ถูกยกเลิกเมื่อ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 เป็นผลพวงจากการรัฐประหารยึดอำนาจอีกครั้งของคณะผู้ก่อการชุดเดิม

หลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญรัฐธรรมนูญฉบับนี้คณะรัฐประหารนำโดย จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ทำรัฐประหารโดยยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับก่อนเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2494 แล้วกราบบังคมทูลให้มีประกาศพระบรมราชโองการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 มีหลักการผสมผสานกันระหว่างฉบับ พ.ศ. 2475 กับฉบับ พ.ศ. 2492 ซึ่งมนตรี รุประเสริฐ (2543 : 178-179) ไพโรจน์ ชัยนาม (2519 : 139) และ ชาญชัย แสงศักดิ์ (2560 : 330) ได้กล่าวไว้ สรุปได้ดังนี้

1. การนำเอาเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยนามประเทศ พ.ศ. 2482 มาใช้ และเพิ่มบทบัญญัติบางประการที่ไม่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 เช่น คณะองคมนตรี หมวด 3 แนวนโยบายแห่งรัฐ และตุลาการรัฐธรรมนูญ จึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นการนำเอารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 เข้ามาผสมผสาน)

2. การกำหนดโครงสร้างรัฐสภาให้มีสภาผู้แทนราษฎรเพียงสภาเดียว กำหนดวาระ 5 ปี

3. กำหนดวิธีการลดจำนวนสมาชิกประเภทที่ 2 เป็น 2 ระยะ ระยะแรก 5 ปี ลดตามเกณฑ์จำนวนราษฎรมีสิทธิเลือกตั้งในจังหวัดต่างๆ ซึ่งจบการศึกษาชั้นประถมศึกษา โดยอนุญาตให้ราษฎรในจังหวัดนั้นเลือกผู้แทนเพิ่มขึ้นอีกจำนวนหนึ่งเท่ากับจำนวนผู้แทนที่จังหวัดนั้นมีอยู่แล้วในสภาผู้แทนราษฎร เมื่อครบ 10 ปี สมาชิกประเภทที่ 2 ก็จะหมดวาระทั้งหมด คงเหลือแต่สมาชิกประเภทที่ 1

4. กำหนดจำนวนคณะรัฐมนตรีไม่น้อยกว่า 14 แต่ไม่เกิน 28 คน

5. ในหมวด 7 ตุลาการรัฐธรรมนูญ กำหนดให้ประกอบด้วยประธานศาลฎีกาเป็นประธาน ตุลาการรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยตุลาการคือ อธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ อธิบดีกรมอัยการ และผู้ทรงคุณวุฒิสามคน แต่งตั้งโดยสภาผู้แทนราษฎร

ฉบับที่ 7 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีเพียง 20 มาตรา ซึ่งไม่มีข้อห้ามข้าราชการประจำที่จะไปดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมือง ไม่มีการระบุถึงสิทธิอำนาจทางการเมืองของประชาชนแต่ประการใด แต่กลับให้อำนาจแก่หัวหน้าฝ่ายบริหารคือนายกรัฐมนตรีอย่างมาก ทั้งอำนาจด้านบริหาร อำนาจด้านตุลาการ และอำนาจด้านนิติบัญญัติ ทำให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจอย่างไม่มีขอบเขต (จักษุ พันธุ์ชูเพชร, 2557 : 86) ประกาศใช้เมื่อวันที่ 28 มกราคม พ.ศ. 2502 ถูกยกเลิก เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2511 เนื่องจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

หลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ร่างโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ที่มีพระยาอรรถการีย์นิพนธ์เป็นประธาน ซึ่ง มন্ত্রী รูปสุวรรณ (2543 : 179-180) ญัฐกร วิหิตานนท์ (2557 : 235-237) และ ชาญชัย แสวงศักดิ์ (2560ข : 331-332) ได้กล่าวไว้ สรุปได้ดังนี้

1. กำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่เป็นสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีสมาชิก 240 คน แต่งตั้งโดยกษัตริย์

2. มีบทบัญญัติห้ามมิให้รัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ

3. สภาไม่มีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีก็ไม่มีอำนาจถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงยุบสภา

4. เมื่อได้บัญญัติธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร โดยที่คณะปฏิวัติยังต้องการคงอำนาจปฏิบัติไว้ คณะผู้ร่างธรรมนูญการปกครอง จึงได้บัญญัติมาตรา 17 ในธรรมนูญการปกครอง ความว่า

“มาตรา 17 ในระหว่างที่ใช้ธรรมนูญนี้ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการระงับหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักรหรือราชบัลลังก์ หรือการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลาย ก่อวิน หรือคุกคามความสงบที่เกิดขึ้นภายในหรือภายนอกราชอาณาจักร ให้นายกรัฐมนตรี โดยมติของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจสั่งการ หรือกระทำการใดๆ ได้ และให้ถือว่า คำสั่งหรือการกระทำเช่นนั้นเป็นคำสั่งหรือการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการหรือกระทำการใดไปตามความในวรรคก่อนแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีแจ้งให้สภาทราบ”

5. เป็นครั้งแรกที่มีการอ้างถึงประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากในธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรมีเพียง 20 มาตรา จึงไม่ครอบคลุมเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญได้ ดังนั้นจึงมีข้อบัญญัติในมาตรา 20 เพื่ออุดช่องว่างที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้ โดยให้วินิจฉัยตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย

ฉบับที่ 8 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีการแยกอำนาจบริหารออกจากอำนาจนิติบัญญัติ โดยห้ามนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ การปกครองใช้รูปแบบ 2 สภา คือ วุฒิสภากับสภาผู้แทนราษฎร แต่ให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารได้เทียบเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งๆ ที่ วุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง โดยอ้างว่าทั้งสองสภาถือเป็นตัวแทนปวงชนชาวไทย อีกทั้งไม่มีข้อห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมือง แต่มีบทบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและอนุญาตให้มีการตั้งพรรคการเมืองได้ (จักษ์ พันธ์ชูเพชร, 2557 : 86) ประกาศและใช้บังคับ เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2511 ถูกยกเลิกเมื่อ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 จากการรัฐประหารของ “จอมพลถนอม กิตติขจร” ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นทั้งนายกรัฐมนตรี และผู้บัญชาการทหารสูงสุดในขณะนั้น

หลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยกกว้างขึ้นโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งโดยรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ในภาพรวม เนื้อหาสาระส่วนใหญ่ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 ใกล้เคียงกับฉบับ พ.ศ. 2492 เป็นอันมาก ซึ่ง มন্ত্রী รูปสุวรรณ (2543 : 181-182) ญัฐกร วิทิตานนท์ (2557 : 237-239) และ ชาญชัย แสงศักดิ์ (2560ข : 333-334) ได้กล่าวไว้ พอสรุปได้ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2515 กำหนดให้มี 2 สภา ได้แก่ วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาจะประกอบด้วยสมาชิก 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด โดยได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ ส่วนสภาผู้แทนราษฎรจะมีสมาชิกจากการเลือกตั้งของประชาชน มีจำนวนผู้แทนฯในแต่ละจังหวัดในสัดส่วนประชากร 150,000 คน ต่อผู้แทนหนึ่งคน

2. ให้อำนาจแก่วุฒิสภามากกว่าสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งพิจารณาได้จากการประชุมร่วมกันของสภาทั้งสองมีข้อกำหนดหลายกรณี ให้มีประธานวุฒิสภาเป็นประธานโดยใช้ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา วุฒิสภามีอำนาจขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ

3. วุฒิสภามีอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติได้เช่นเดียวกับคณะรัฐมนตรีและสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งรวมถึงร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน และยังให้อำนาจในการควบคุมรัฐบาลอื่นๆ เช่น การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง เป็นต้น

วุฒิสภาเสนอร่างกฎหมายได้ และการให้วุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะได้ ถือว่าเป็นหลักการใหม่ที่บัญญัติขึ้น

4. การบริหารราชการแผ่นดินของนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาคือวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร

5. ได้แยกอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารออกจากกันมากขึ้น โดยห้ามมิให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นสมาชิกแห่งรัฐสภา เป็นที่มาของมาตรา 139 ซึ่งถือว่าเป็นหลักการใหม่ และในมาตรา 141 ห้ามรัฐสภาลงมติความไว้วางใจภายหลังที่คณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา

ฉบับที่ 9 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่แตกต่างไปจากธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 เท่าใดนัก จะต่างกันก็เพียงการให้อำนาจแก่ฝ่ายนิติบัญญัติในการออกกฎหมายและอนุมัติร่างรัฐธรรมนูญที่คณะรัฐมนตรีเสนอมา และสามารถตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ ส่วนรูปแบบการปกครองยังคงใช้รูปแบบสภาเดียวที่มาจากการแต่งตั้งทั้งหมด นอกจากนั้นยังคงเปิดโอกาสให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ และยังคงให้อำนาจอย่างไร้ขอบเขตแก่นายกรัฐมนตรีและให้ใช้อำนาจตามมาตรานี้บังคับย้อนหลังได้อีกด้วย (จักษ์ พันธุ์ชูเพชร, 2557 : 86) ประกาศบังคับใช้เป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราว เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ถูกยกเลิกเมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2517

หลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยกร่างโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ มีหลักการสำคัญคล้ายคลึงรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2502 แต่ได้แก้ไขเพิ่มเติมบ้าง ซึ่ง มন্ত্রী รูปสุวรรณ (2543 : 182-183) วัชรกร วิทิตานนท์ (2557 : 239-241) และ ชาญชัย แสงวงศ์ (2560ข : 335-336) ได้กล่าวไว้สรุปได้ดังนี้

1. ให้รัฐสภาหรือสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่นิติบัญญัติ ประกอบด้วยสมาชิก 299 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ทำหน้าที่ตรวจสอบฝ่ายบริหารด้วยการตั้งกระทู้ถาม เป็นผู้อนุมัติร่างรัฐธรรมนูญซึ่งทางคณะรัฐมนตรีเสนอให้พิจารณา แต่ไม่มีหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญ

2. ข้าราชการประจำสามารถจะเข้าดำรงตำแหน่งทั้งในคณะรัฐมนตรีและในสภานิติบัญญัติ ขณะเดียวกันได้

3. รัฐบาลสามารถตราพระราชกำหนดใช้ในกรณีเร่งด่วน หรือมีเหตุจำเป็นเพื่อรักษาความมั่นคง ป้องกันภัยสาธารณะ ออกกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา โดยมีผลบังคับใช้เท่ากับพระราชบัญญัติ

4. อำนาจพิเศษของฝ่ายบริหารปรากฏในมาตรา 17 บทบัญญัติคล้ายในธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2502 มีขอบข่ายการบังคับที่ใช้ครอบคลุมลักษณะความผิดกว้างกว่าเดิม โดยผนวกการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายเศรษฐกิจของประเทศ หรือก่อความ คุกคามความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีงามของประชาชน หรือการทำลายทรัพยากรของประเทศ หรือบั่นทอนอนามัยของประชาชน เป็นอาชญากรรมชั้นร้ายแรง เท่ากับการบ่อนทำลายความมั่นคงของชาติ และยังเป็น การบังคับใช้ย้อนหลังบังคับการกระทำดังกล่าวอีกด้วย

5. มาตรา 21 ก็ให้การรับรอง “บรรดาประกาศของคณะปฏิวัติหรือคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติที่ได้ประกาศหรือสั่งในระหว่างการปฏิวัติ วันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 จนถึงวันประกาศธรรมนูญการปกครองนี้ ไม่ว่าจะ เป็นในรูปแบบใดและไม่ว่าจะประกาศหรือคำสั่งให้มีผลบังคับในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร หรือในทางตุลาการ ให้ถือว่าประกาศคือคำสั่งตลอดจนการปฏิบัติตามประกาศหรือคำสั่งนั้น เป็นประกาศหรือคำสั่งหรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมาย”

6. ในกรณีมีปัญหาว่าการกระทำหรือการปฏิบัติใดขัดหรือแย้ง หรือไม่เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งธรรมนูญการปกครองให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้วินิจฉัย

ฉบับที่ 10 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังคงเป็นการปกครองในระบบสองสภา มีการจำกัดอำนาจวุฒิสภาให้ทำหน้าที่ในการออกกฎหมายและควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหารได้เฉพาะวิธีการตั้งกระทู้ถามเท่านั้น ห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งข้าราชการเมือง นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น และที่สำคัญคือการคุ้มครองและรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างกว้างขวางกว่าที่ผ่านมา (จักษ์ พันธุ์เพชร, 2557 : 86) ประกาศใช้ เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2517 ถูกยกเลิกเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 อันเนื่องมาจากการรัฐประหาร

หลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้จัดทำขึ้นโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่ง มนตรีรูป-สุวรรณ (2543 : 183-192) ญัฐกร วิทิตานนท์ (2557 : 241-245) และ ชาญชัย แสงศักดิ์ (2560ข : 336-338) ได้กล่าวไว้ สรุปได้ดังนี้

1. การประกาศอุดมการณ์การปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างชัดแจ้งในคำปรารภ ซึ่งเป็นส่วนที่วาดด้วยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ
2. ในกรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลง ให้การสืบราชสมบัติเป็นไปตามกฎมณเฑียรบาล หากไม่มีราชโอรส รัฐสภาอาจให้ความเห็นชอบถวายสิทธิในการสืบราชสมบัติแก่พระราชธิดา
3. การอนุญาตให้แก้ไขกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467 ด้วยวิธีการแบบเดียวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งจากเดิมไม่มีการอนุญาตให้แก้ไข
4. การให้สิทธิเสรีภาพแก่ชาย-หญิงเท่าเทียมกัน
5. การวางแนวทางสร้างความเป็นธรรมในสังคม ลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมและเศรษฐกิจ การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม การจัดสวัสดิการแก่ลูกจ้างเมื่อแก่ชรา
6. ห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาดำรงตำแหน่งข้าราชการประจำ
7. กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต้องแสดงทรัพย์สิน เพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบของนักการเมือง รวมทั้งรัฐมนตรี
8. การส่งเสริมพรรคการเมืองโดยการกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง และการสนับสนุนให้มีผู้นำพรรคฝ่ายค้าน
9. การส่งเสริมให้รัฐสภามีการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล การใช้จ่ายของข้าราชการโดยให้มีผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภา
10. การเพิ่มมาตรการควบคุมสมาชิกรัฐสภา
11. การกำหนดให้นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้ง การห้ามคณะรัฐมนตรีใช้กฏอัยการศึกตามอำเภอใจ โดยต้องขออนุมัติจากรัฐสภาเสียก่อน
12. การกำหนดให้มีศาลปกครอง ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากรและสังคม
13. การให้อิสระในการปกครองตัวเองและท้องถิ่น เป็นครั้งแรกที่มีการวางบทบัญญัติให้ท้องถิ่นปกครองตนเองได้ในระดับหนึ่ง
14. การสร้างเกราะป้องกันรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดไว้ว่า การนิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการล้มล้างสถาบันพระมหากษัตริย์หรือรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้
15. การกำหนดให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญ กระทำได้โดยง่าย โดยใช้เสียงข้างมากธรรมดา

ฉบับที่ 11 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่แตกต่างไปจากธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 คือให้อำนาจแบบเผด็จการโดยคนๆ เดียวแก่หัวหน้าฝ่ายบริหารคือนายกรัฐมนตรี และให้มีผลบังคับย้อนหลังไปก่อนที่จะมีรัฐธรรมนูญ เหมือนที่บัญญัติไว้ในธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.

2515 สำหรับฝ่ายนิติบัญญัติได้กำหนดให้มี “สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน” ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งสภาปฏิรูปการปกครองประกอบด้วยสมาชิก 300-400 คน ที่มาจากการแต่งตั้งและอยู่ในวาระครั้งละ 4 ปี (จักษ์ พันธ์ชู-เพชร, 2557 : 87) ประกาศเมื่อ 22 ตุลาคม พ.ศ. 2519 ถูกยกเลิก ในวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2520 เนื่องจากการรัฐประหาร

หลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยกย่องขึ้นโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่ “คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน” แต่งตั้งขึ้น เนื้อหาแทบทั้งหมดของรัฐธรรมนูญนี้ รับอิทธิพลมาจากฉบับที่ 7 และฉบับที่ 9 อย่างชัดเจน ซึ่ง กิจปติ ก้องเบญจภูษ (2553 : 61-62) ญัฐกร วิทิตานนท์ (2557 : 245-247) และ ชาญชัย แสงศักดิ์ (2560ข : 339-340) ได้กล่าวไว้ สรุปได้ดังนี้

1. กำหนดให้มีสภาเดียวในชื่อสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินทำหน้าที่นิติบัญญัติ ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า 300 คน แต่ไม่เกิน 400 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและให้อยู่ในตำแหน่ง 4 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง

2. มีหลักการใหม่คือ กำหนดให้สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินและคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติฝ่ายละไม่เกิน 6 คน เพื่อกลั่นกรองกฎหมายก่อน

3. คณะรัฐมนตรีประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี 1 คน และรัฐมนตรีอื่นไม่เกิน 20 คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีจะต้องร่วมกับสภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี คือบุคคลในคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินเพื่อกำหนดนโยบายบริหาร

4. คงอำนาจตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 เอาไว้ในมาตรา 21

5. มีลักษณะเป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวร เพราะถึงแม้จะกำหนดให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญตามกำหนดเวลา แต่เป็นการแก้ไขเฉพาะสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภา มิได้แก้ไขในกรอบหรือโครงสร้างใหญ่ของรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดเวลาภายใน 4 ปี ให้แก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีรัฐสภา ได้แก่สภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งและวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้ง และกำหนดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปภายใน 90 วัน นับแต่ครบกำหนด 4 ปี ของรัฐธรรมนูญ

6. รับรองให้ “บรรดาการกระทำ ประกาศหรือคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน หรือการกระทำ ประกาศหรือคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ที่ได้กระทำประกาศหรือสั่งการก่อนวันใช้รัฐธรรมนูญนี้ ทั้งนี้ที่เกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ไม่ว่าจะกระทำด้วยประการใดหรือเป็นในรูปใด และไม่ว่าจะกระทำ ประกาศหรือคำสั่งให้มีผลบังคับในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร หรือในทางตุลาการ ให้ถือการกระทำ ประกาศหรือคำสั่ง ตลอดจนการกระทำของผู้ปฏิบัติตามประกาศหรือคำสั่งนั้น เป็นการกระทำ ประกาศหรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย”

ฉบับที่ 12 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มาจากการรวมบทบัญญัติจากรัฐธรรมนูญหลายฉบับ สิ่งหนึ่งที่ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือของคณะปฏิวัติ ก็คือ การห้ามประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองและห้ามการจัดตั้งพรรคการเมือง นอกจากนี้ยังมีการกำหนดให้บุคคลในคณะปฏิวัติทำหน้าที่เป็นสมาชิกของสภานโยบาย

แห่งชาติ โดยมีหัวหน้าคณะปฏิวัติเป็นประธาน สภานโยบายแห่งชาติทำหน้าที่กำหนดนโยบายและให้คำแนะนำแก่ฝ่ายบริหารเพื่อให้เป็นไปตามแนวทางที่สภานโยบายแห่งชาติกำหนด รวมไปถึงการมีอำนาจแต่งตั้งและสั่งปลดนายกรัฐมนตรีได้ด้วย (จักษ์ พันธ์ชูเพชร, 2557 : 87) ประกาศใช้เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2520 ถูกยกเลิกเมื่อวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2521

หลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยกร่างขึ้นโดยคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญที่คณะปฏิวัติแต่งตั้งขึ้น รัฐธรรมนูญนี้ตั้งใจให้เป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราว ซึ่งสาระสำคัญ นำมาจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้า แต่มีข้อแตกต่างที่ชัดเจน ซึ่ง มนตรี รูปสุวรรณ (2543 : 194-196) ธีรกร วิทิตานนท์ (2557 : 248-249) และ ชาญชัย แสงศักดิ์ (2560 : 341-342) ได้กล่าวไว้ สรุปได้ดังนี้

1. กำหนดให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ประกอบด้วยสมาชิก 300-400 คนซึ่งอาจมาจากข้าราชการประจำ เพราะธรรมนูญการปกครองไม่ห้ามข้าราชการประจำสามารถดำรงตำแหน่งทางการเมือง
2. การกำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญ โดยให้คำนึงถึงการเลือกตั้งทั่วไป ในปี พ.ศ. 2521 และให้ทำหน้าที่พิจารณาพระราชบัญญัติ แต่ไม่มีสิทธิเสนอเอง
3. กำหนดให้มีสภานโยบายแห่งชาติประกอบด้วยบุคคลในคณะปฏิวัติ เพื่อทำหน้าที่กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐ และให้ข้อคิดเห็นในการบริหารประเทศแก่คณะรัฐมนตรี และอาจร่วมวินิจฉัยปัญหา หรือประชุมร่วมกับคณะรัฐมนตรี เพื่อมีมติให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการ นอกจากนี้ประธานสภานโยบายแห่งชาติยังสามารถถวายคำแนะนำให้นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง และให้รัฐมนตรีตามที่นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำ
4. ตามธรรมนูญการปกครอง ห้ามนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และห้ามดำรงตำแหน่งในกิจการเอกชนที่ดำเนินธุรกิจค้ากำไร
5. มาตรา 27 ยังกำหนดอำนาจพิเศษของฝ่ายบริหารที่มีลักษณะคล้าย มาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2502, 2515 หรือ มาตรา 21 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2519
6. การวินิจฉัยปัญหาการปกครองที่ไม่มีบัญญัติในธรรมนูญการปกครองนั้น ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด

ฉบับที่ 13 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกอบด้วยหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 กำหนดให้ประธานวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ประธานรัฐสภาให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจเท่าเทียมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในหลายประการ และยอมให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมือง (จักษ์ พันธ์ชูเพชร, 2557 : 87) ประกาศใช้เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2521 ถูกยกเลิกเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 จากการรัฐประหาร โดย “คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ” (ร.ส.ช.) ภายใต้การนำของ “พล.อ.สุนทร คงสมพงษ์”

หลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยกสร้างขึ้นโดยคณะกรรมการที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติแต่งตั้งขึ้น และได้ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติตามที่รัฐธรรมนูญฉบับก่อนได้กำหนดไว้) ในภาพรวม โครงสร้างของรัฐธรรมนูญนี้ก็เหมือนกับกับรัฐธรรมนูญหลายฉบับที่ผ่านมา คือ ตั้งใจจะให้ใช้ถาวร แตกต่างก็ตรงที่ครั้งนี้รัฐธรรมนูญเสมือนถูกแบ่งออกเป็น 2 ฉบับ (หรือ 2 ระยะ) ได้แก่ ฉบับ “ถาวร” หรือระยะที่พิเศษเฉพาะกาลเป็นอันยกเลิกไปแล้ว กับฉบับ “พิเศษเฉพาะกาล” หรือระยะที่พิเศษเฉพาะกาลยังมีผลใช้บังคับอยู่ ซึ่ง มนตรี รูปสุวรรณ (2543 : 55-58) ธีรกร วิทิตานนท์ (2557 : 250-253) และ ชาญชัย แสงศักดิ์ (2560ข : 343-344) ได้กล่าวไว้ สรุปได้ดังนี้

1. ส่วนที่รับเอาหลักการในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 เช่น หมวดพระมหากษัตริย์ ส่วนใหญ่รับเอาหมวดพระมหากษัตริย์มาทั้งหมด รวมทั้งเรื่ององคมนตรี และการสืบสันตติวงศ์ หมวดสิทธิเสรีภาพของประชาชนชาวไทย หมวดหน้าที่ของชนชาวไทย หมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ

2. โครงสร้างและสถาบันการเมือง ในหมวดรัฐสภาได้กำหนดให้มี 2 สภา ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภา โดยประธานวุฒิสภาทำหน้าที่ประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นรองประธานรัฐสภา ซึ่งต่างไปจากฉบับ พ.ศ. 2517 ที่ให้ความสำคัญกับสภาผู้แทนราษฎร โดยให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา

3. มาตราสำคัญที่ให้บทบาทแก่พรรคการเมืองได้แก่ การควบคุมคะแนนเสียงของสมาชิกพรรคที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผ่านการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง ซึ่งหากถูกขับออกจากพรรคที่ตนสังกัด ก็เท่ากับว่าสิ้นสมาชิกภาพของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

4. กำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาถึง 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด มีการกำหนดคุณสมบัติไว้กว้างๆ โดยเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้หรือความชำนาญในสาขาต่างๆ อายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ เท่ากับเปิดช่องให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา และมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี โดยสมัยแรกมีการจับสลากออกทุก 2 ปี จนครบวาระ 6 ปีแรก แต่ก็อาจถูกแต่งตั้งเข้ามาได้อีก

5. กำหนดให้มีคณะกรรมการตุลาการรัฐธรรมนูญ

6. การแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับนี้สร้างเกณฑ์ให้แก่ไขยาก

ฉบับที่ 14 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีการจัดตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติอันประกอบด้วยสมาชิกที่มาจาก การแต่งตั้งทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ และที่สำคัญอีกประการคือ การให้อำนาจประธานสภา รักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ซึ่งก็คือหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติมีอำนาจเหนือกว่านายกรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยสรุปอำนาจเบ็ดเสร็จจึงรวมอยู่ที่ประธานสภา รักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เพราะการริเริ่มใดๆ ของนายกรัฐมนตรีจะกระทำไม่ได้หากไม่ได้ผ่านความเห็นชอบจากสภา รักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (จักษ์ พันธ์ชูเพชร, 2557 : 87) ประกาศ

เมื่อวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2534 ถูกยกเลิกเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2534 อันเนื่องมาจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

หลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยกร่างขึ้นโดยคณะเจ้าหน้าที่ที่ “คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ” แต่งตั้งขึ้น ส่วนใหญ่ใกล้เคียงกับฉบับที่ 12 อย่างมาก แต่มีข้อแตกต่างบ้างบางประการ ซึ่ง มนตรี รูปสุวรรณ (2543 : 58-60) ญัฐกร วิทิตานนท์ (2557 : 253-255) และ ชาญชัย แสงศักดิ์ (2560ข : 345-346) ได้กล่าวไว้ สรุปได้ดังนี้

1. กำหนดให้สภานิติบัญญัติมีหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
2. ให้มีสภารักษาความเรียบร้อยซึ่งโอนมาจากคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ
3. พยายามแยกอำนาจการเมืองออกจากผลประโยชน์ และไม่ได้ดำรงตำแหน่งซ้อนระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ
4. นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็นสภานิติบัญญัติแห่งชาติมิได้และจะดำรงตำแหน่งใดในกิจการเอกชนที่ดำเนินธุรกิจเพื่อค้ากำไรมิได้
5. กำหนดกระบวนการในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของ “คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ”

ฉบับที่ 15 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้ระบบสองสภา โดยให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งโดยให้อำนาจนายกรัฐมนตรีเป็นผู้เลือก มีข้อกำหนดห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมือง แต่นายกรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้ง (จักษ์ พันธุ์ชูเพชร, 2557 : 88) ประกาศใช้เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2534 ถูกยกเลิกไปเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 จากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

หลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยกร่างขึ้นโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญและได้ผ่านความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่ง กิจบติ ก้องเบญจภูษ (2553 : 83-89) ญัฐกร วิทิตานนท์ (2557 : 255-265) และ ชาญชัย แสงศักดิ์ (2560ข : 346-348) ได้กล่าวไว้ สรุปได้ดังนี้

1. การยืนยันว่าการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระเบียบว่าด้วยการสืบสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467 เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์เท่านั้น
2. การกำหนดในส่วนที่ว่าด้วยพรรคการเมืองว่าพรรคการเมืองต้องแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามบทบัญญัติของกฎหมาย
3. กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร แต่กลับไปให้ความสำคัญกับวุฒิสภา โดยให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา
4. สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งทั้งหมด จำนวน 270 คน มีวาระ 6 ปี ขณะที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีจำนวน 360 คน โดยใช้วิธีเฉลี่ยจากฐานประชากรให้ได้ จำนวนผู้แทนราษฎรคงที่มีวาระ 4 ปี

ฉบับที่ 16 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ เน้นการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ประชาชนได้รับการรับรองเรื่องสิทธิอย่างเป็นรูปธรรม รูปแบบการปกครองใช้ระบบ 2 สภา ในส่วนของคณะรัฐมนตรีให้มีได้ไม่เกิน 36 คน เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม จึงมีองค์กรอิสระคือคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือ กกต. ทำหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งและให้การรับรองผลการเลือกตั้งในทุกระดับ กำหนดบทลงโทษผู้ที่ไม่ไปใช้สิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เป็นครั้งแรกที่กำหนดให้ใช้ระบบศาลคู่ โดยมีระบบศาลยุติธรรมร่วมกับศาลปกครองในลักษณะคู่ขนาน แยกความรับผิดชอบและมีวิธีการที่แตกต่างกันในแต่ละระบบ (จักษ์ พันธุ์ชูเพชร, 2557 : 88) ประกาศใช้ เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 ถูกยกเลิกเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 จากการรัฐประหาร

หลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ประกาศเจตนารมณ์หลัก 3 ประการ (ดังปรากฏอยู่ใน “คำปรารภ”) โดยมีสาระสำคัญที่ มานิตย์ จุมปา (2546 : 319-355) กิจบตี ก้องเบญจกุล (2553 : 107-157) และ ชาญชัย แสวงศักดิ์ (2560ข : 353-358) ได้กล่าวไว้ สรุปได้ดังนี้

1. รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวน 500 คน มาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจำนวน 100 คน และอีก 400 คน มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต ส่วนวุฒิสภามีสมาชิก 200 คน มาจากการเลือกตั้ง โดยใช้เขตจังหวัดเป็นตัวกำหนด โดยมีจำนวนสมาชิกตามสัดส่วนของประชากรที่ได้กำหนดไว้ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี

2. กำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้มีนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่นจำนวนไม่เกิน 36 คน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งจะต้องได้รับการเสนอชื่อในสภาผู้แทนราษฎรโดยมีคะแนนเสียงรับรองไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 และการรับรองผู้ที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต้องมีคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของสภาผู้แทนราษฎร

3. มีการขยายบทบัญญัติในหมวด 3 เรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างกว้างขวาง รวมทั้งรับรองสิทธิในการต่อต้านโดยสันติวิธีในการได้มาซึ่งอำนาจการปกครองประเทศโดยมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

4. เป็นครั้งแรกที่บัญญัติให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ หากไม่ไปทำหน้าที่อาจเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ

5. กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้จัดการเลือกตั้งและการทำประชามติ เป็นครั้งแรกที่ได้แยกการทำหน้าที่นี้จากกระทรวงมหาดไทย

6. มีตำแหน่งและหน้าที่ใหม่ๆ รวมทั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ รวมทั้งการตรวจเงินแผ่นดิน

7. กำหนดให้รัฐมนตรีห้ามเป็นหุ้นส่วน ผู้ถือหุ้น หรือบริษัทตามที่กฎหมายบัญญัติเพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ

8. ให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คน สามารถเข้าชื่อเพื่อร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหมวด 3 และ หมวด 5
9. มีบทบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติโดยความริเริ่มของคณะรัฐมนตรีประกอบกับความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีให้ปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา
10. ให้มีศาลรัฐธรรมนูญเป็นการเฉพาะเพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยการใช้รัฐธรรมนูญ ความขัดกันของข้อกฎหมายในทางรัฐธรรมนูญ มีวาระการดำรงตำแหน่ง 9 ปี โดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลเด็ดขาดผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ
11. ให้มีศาลปกครองทำหน้าที่พิจารณาข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐต่างๆ ที่ใช้อำนาจทางปกครอง กำหนดให้มีศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุด โดยจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้
12. ในหมวด 9 การปกครองท้องถิ่น มีการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจมากขึ้น เกิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบลและสภาท้องถิ่น
13. ในหมวด 10 มีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยการกำหนดให้ผู้มีตำแหน่งทางการเมืองต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน มีการตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) กำหนดเงื่อนไขและวิธีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
14. หมวด 12 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้สามารถกระทำได้ง่าย โดยใช้จำนวน 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกจากทั้ง 2 สภาารวมกัน ในการลงมติให้ใช้เสียงข้างมากธรรมดา

ฉบับที่ 17 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ บัญญัติให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย ให้ใช้ระบบสภาเดียว คือ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ทำหน้าที่แทนสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา และในการสรรหาให้คำนึงถึงบุคคลกลุ่มต่างๆ ในภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคสังคม และภาควิชาการ จากภูมิภาคต่างๆ อย่างเหมาะสม กำหนดให้มีคณะรัฐมนตรีไม่เกิน 36 คน แต่คงอำนาจกลุ่มรัฐประหาร ในนามของ คมช. ให้ประธาน คมช. มีอำนาจถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ให้นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งได้ ให้มีการตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ควบคุมกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ (จักษุ พันธุ์ชูเพชร, 2557 : 88) ประกาศใช้ในวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2549 ถูกยกเลิกเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2550 อันเนื่องมาจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

หลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ นำมาจากรัฐธรรมนูญ “ชั่วคราว” หลายๆ ฉบับก่อนหน้าี่รวมกัน ความโดดเด่นอธิบายเป็นข้อๆ ตามที่ ญัตติก ร วิทิตานนท์ (2557 : 278-282) และชาญชัย แสวงศักดิ์ (2560ข : 366-369) ได้กล่าวไว้ สรุปได้ดังนี้

1. กำหนดให้สภานิติบัญญัติประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่เกิน 250 คน ทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา
2. ไม่ให้สมาชิกสภานิติบัญญัติดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี โดยกำหนดให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลงเมื่อดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี
3. ให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ มีสมาชิกจำนวน 100 คน ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ
4. ให้มีสมาชิกรัฐสภาแห่งชาติจำนวนไม่เกิน 2,000 คน จากการแต่งตั้ง ทำหน้าที่เลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
5. กำหนดให้สภาร่างรัฐธรรมนูญไปให้หน่วยงานสำคัญในทางราชการและสถานศึกษาร่วมพิจารณาและรับฟังความคิดเห็น
6. ให้มีการออกเสียงประชามติโดยนับคะแนนเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิเลือกตั้งแบบธรรมดา

ฉบับที่ 18 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ในหลักการมีการกล่าวถึงเจตนารมณ์ว่า จะให้การคุ้มครอง ส่งเสริม และขยายสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเต็มที่ ลดการผูกขาดอำนาจรัฐและจัดการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม ทำการเมืองให้มีความโปร่งใส มีคุณธรรมและจริยธรรม ทำให้ระบบตรวจสอบมีความเข้มแข็งและทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ กำหนดการปกครองแบบ 2 สภา โดยวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งผสมกับการเลือกตั้ง ในด้านตุลาการยังคงให้ใช้ระบบศาลคู่เช่นเดิม (จักษ์ พันธุ์เพชร, 2557 : 88) ประกาศใช้เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2550 ถูกยกเลิกเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 อันเนื่องมาจากการรัฐประหาร

หลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ซึ่ง กิจบตี ก้องเบญจภูษ (2553 : 159-208) ธีรกร วิทิตานนท์ (2557 : 282-290) และ ชาญชัย แสงศักดิ์ (2560 : 375-390) กล่าวไว้ สรุปได้ดังนี้

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ปรารถนาจะสถาปนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ “สมบูรณ์” ขึ้นมา ดังมีเจตนารมณ์สำคัญ 4 ประการ คือ

1. คุ้มครอง ส่งเสริม และการขยายสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเต็มที่
2. ลดการผูกขาดอำนาจรัฐ และจัดการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม
3. ทำให้การเมืองมีความโปร่งใส มีคุณธรรมและจริยธรรม
4. ทำให้ระบบตรวจสอบมีความเข้มแข็ง และทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อาจกล่าวได้ว่า เนื้อหาส่วนมากในรัฐธรรมนูญนี้ก็เป็เนื้อหาของ พ.ศ. 2540 นั่นเอง แต่อาจมีบ้างในสาระหลักๆ บางเรื่องซึ่งถูก “รื้อสร้าง” ขนานใหญ่ ก็เพียงเพื่อที่จะแก้ไขปัญหาบางประการของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 อธิบายเฉพาะเรื่องสำคัญๆ ดังนี้

1. โดยภาพรวมรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ปรับหมวดหมู่และจัดกลุ่มของบทบัญญัติต่างๆ เข้าไว้ด้วยกัน และเพิ่มหลักการจากรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ขึ้น เช่น หมวดสิทธิและเสรีภาพของ

กระบวนการยุติธรรม มีการจัดบทบัญญัติเป็นส่วนๆ กล่าวถึงความเสมอภาค สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล สิทธิในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งถือว่ามียุทธศาสตร์และระเบียบมากขึ้น

2. กำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ ตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540
3. มีรัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา โดยสภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิก 480 คน มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตจำนวน 400 คน และมาจากการเลือกตั้งแบบสัดส่วน 80 คน (ภายหลังมีการแก้ไขเพิ่มเติม)
4. วุฒิสภามีสมาชิก 150 คน มาจากการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัดๆ ละ 1 และสมาชิกที่มาจากการสรรหาในจำนวนที่หักออกจากจำนวน 150 คน คงเหลือเป็นสมาชิกที่มาจากการสรรหา การสรรหากระทำโดยคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา
5. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในรายละเอียด เนื่องจากมีส่วนที่ต้องออกเป็นพระราชบัญญัติต่างหาก เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งวุฒิสภา และองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นๆ ที่ต้องมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นการเฉพาะ
6. มีบทบัญญัติหมวดที่ว่าด้วยการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนโดยตรง ได้แก่ การเข้าชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 10,000 คน เพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติตามหมวด 3 หมวด 5 และการให้ประชาชนไม่น้อยกว่า 20,000 คน สามารถเข้าชื่อเพื่อเสนอขอให้วุฒิสภาพิจารณาถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและอื่นๆ ตามมาตรา 270
7. แยกบทบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และองค์กรอิสระให้ชัดเจนยิ่งขึ้น เช่นเดียวกับองค์กรอื่นๆ ตามรัฐธรรมนูญ เช่น อัยการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นต้น
8. มีบทบัญญัติว่าด้วยการตรวจสอบอำนาจรัฐ ได้แก่ การตรวจสอบทรัพย์สิน การระบุงการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ การถอดถอนจากตำแหน่ง และการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
9. มีบทบัญญัติว่าด้วยจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นครั้งแรก
10. มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่กระทำได้ง่าย และใช้เสียงข้างมากธรรมดาในการลงคะแนนเสียงทั้ง 3 วาระ

ฉบับที่ 19 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ก็เหมือนหรือคล้ายกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ที่ตราออกมาใช้เป็นการชั่วคราวระหว่างรอการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับถาวร ซึ่งคาดว่าจะประกาศใช้ได้ในปี พ.ศ. 2558 และแน่นอนว่าเมื่อเป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ย่อมมีไม่กี่มาตรา เลือกเขียนเฉพาะมาตราที่จำเป็นเร่งด่วน สำหรับใช้ในช่วงระยะเวลาเปลี่ยนผ่านเท่านั้น

ชาญชัย แสวงศักดิ์ (2560ข : 403-429) ได้ให้คำอธิบายไว้ สรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ประกาศใช้เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2557 ถูกยกเลิกเมื่อวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2550 อันเนื่องมาจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ดังนี้

1. หมวดพระมหากษัตริย์ สำหรับหมวดพระมหากษัตริย์นั้น ให้คงหมวดพระมหากษัตริย์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550
2. หมวดสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชน การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนหรือภาคประชาสังคมนั้นถูกตัดออกไปในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เช่น สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน เสรีภาพในการชุมนุมและการสมาคม สิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น
3. ให้มีการจัดตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีสมาชิกจำนวน 220 คน ทำหน้าที่แทนรัฐสภา (สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา) โดยผู้ที่เป็นนักการเมืองและมีตำแหน่งทางการเมืองและตำแหน่งในพรรคการเมืองในระยะเวลา 3 ปี ก่อนหน้าถูกตัดสิทธิ
4. ให้มีสภาพปฏิรูปแห่งชาติ กำหนดให้มีการจัดตั้งสภาพปฏิรูปแห่งชาติที่มีสมาชิกจำนวน 250 คน โดยคัดเลือกจากทุกภาคส่วนของประชาชนไทย โดยผู้ที่เป็นนักการเมืองและมีตำแหน่งทางการเมืองและตำแหน่งในพรรคการเมืองในระยะเวลา 3 ปี ก่อนหน้าถูกตัดสิทธิ
5. ให้มีการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะเลือกนายกรัฐมนตรีก่อนทูลเกล้าและรับสนองพระบรมราชโองการ และนายกรัฐมนตรีจะเลือกคณะรัฐมนตรีเข้ามาบริหารประเทศอีกจำนวนไม่เกิน 35 คน โดยผู้ที่เป็นนักการเมืองและมีตำแหน่งทางการเมืองและตำแหน่งในพรรคการเมืองในระยะเวลา 3 ปี ก่อนหน้าถูกตัดสิทธิ
6. ให้มีการจัดตั้งกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ ให้มีการจัดตั้งกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น โดย คสช. จะเป็นผู้เลือกประธานกรรมาธิการ ส่วนสมาชิกอีก 35 คน นั้นมาจากการคัดเลือกของสภาพปฏิรูปแห่งชาติ จำนวน 20 คน และโดย คสช. สนช. และ ครม. ฝ่ายละ 5 คน โดยที่คณะกรรมาธิการยกร่าง ไม่มีสิทธิ์ดำรงตำแหน่งทางการเมือง 2 ปี ภายหลังจากรัฐธรรมนูญประกาศใช้
7. กำหนดระยะเวลายกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ให้กรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ ยกร่างรัฐธรรมนูญให้เสร็จภายใน 4 เดือน ก่อนส่งให้ คสช. และคณะรัฐมนตรีตรวจสอบ
8. ให้คงคณะรักษาความสงบแห่งชาติไว้ เพื่อดูแลด้านความมั่นคง แต่งตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สภาพปฏิรูปแห่งชาติ และกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ และสามารถสั่ง ระวัง ยับยั้งการกระทำในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร หรือในทางตุลาการ และให้ถือว่าคำสั่งและปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายและเป็นที่สุด
9. ให้คงประกาศและคำสั่งต่างๆ ของ คสช. เอาไว้ จนกว่าจะมีการตรากฎหมายหรือพระราชบัญญัติยกเลิก

10. นิรโทษกรรมการกระทำทั้งปวงของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

สรุป

แนวคิดการนำรัฐธรรมนูญมาใช้ในการเมืองการปกครองไทย ได้เกิดขึ้นมาตั้งแต่ประเทศไทยได้ติดต่อกับประเทศตะวันตก ในสมัยรัชกาลที่ 4 และค่อยพัฒนาการที่ชัดเจนขึ้นจนสุกงอมและเกิดการปฏิวัติ เมื่อ พ.ศ. 2475 รวมทั้งประเทศไทยได้นำเอารัฐธรรมนูญมาใช้เป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ

ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรฉบับแรก นั่นคือ “พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว” เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ภายหลังจากการยึดอำนาจและเปลี่ยนแปลงการปกครอง โดยในครั้งนั้นเรียกกันว่า “กฎหมายธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน” จนต่อมาในวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 รัฐบาลก็ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวร คือ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม 2475” จึงเปลี่ยนมาเรียกว่า “รัฐธรรมนูญ” และถือเป็นรัฐธรรมนูญถาวรฉบับแรกของประเทศไทย

จากการศึกษาถึงเนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญไทยในแต่ละฉบับ พบว่ามีเนื้อหาสาระที่แตกต่างกันไปทั้งนี้ขึ้นอยู่กับบริบทและเจตนารมณ์ของผู้มีอำนาจทางการเมืองในขณะนั้นๆ จากลักษณะของรัฐธรรมนูญไทยที่แตกต่างกันไปในัน ทำให้เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญไทยมีความอ่อนไหวต่อการดำเนินการทางการเมืองเป็นอย่างมาก ถ้าจำแนกรัฐธรรมนูญไทยตามเนื้อหาสาระจะพบว่ารัฐธรรมนูญไทยบางฉบับมีเนื้อหาสาระที่สอดคล้องกับกระบวนการทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ซึ่งรัฐธรรมนูญเหล่านี้จะมีเนื้อหาสาระที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองตั้งแต่ระดับเบื้องต้น เช่น การเข้ามาใช้อำนาจทางการเมืองในรูปแบบการเลือกตั้ง หรืออาจเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับที่สูงขึ้น เช่น สามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติ หรือตรวจสอบการทำงานของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในรูปแบบการเริ่มต้นถอดถอน เป็นต้น

ในขณะที่รัฐธรรมนูญไทยบางฉบับก็มีเนื้อหาสาระที่ไม่สอดคล้องกับกระบวนการทางการเมืองแบบประชาธิปไตย เช่น การกำหนดให้ที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรง การให้อำนาจวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งมีอำนาจมากกว่าสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้ง เป็นต้น

รัฐธรรมนูญไทยบางฉบับมีลักษณะที่ขัดแย้งกับแนวคิดประชาธิปไตย คือ มีลักษณะเป็นเผด็จการอำนาจนิยม ที่เน้นการใช้อำนาจโดยกลุ่มผู้มีอำนาจโดยไม่ตอบสนองต่อผลประโยชน์ทางการเมืองของประชาชนอย่างแท้จริง รัฐธรรมนูญไทยในลักษณะนี้ เน้นการควบคุมสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้อยู่ในวงจำกัด และการดำเนินการทางการเมืองเป็นไปตามความต้องการของผู้มีอำนาจ

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญไทยบางฉบับมีเนื้อหาสาระที่สอดคล้องกับอุดมการณ์ประชาธิปไตยในบางเรื่อง ในขณะที่ก็ยังมีเนื้อหาสาระบางส่วนที่ยังคงเปิดโอกาสให้มีการรอมชอมกับอำนาจนิยมในขณะนั้นๆ ซึ่งเรียกรัฐธรรมนูญในลักษณะนี้ว่า รัฐธรรมนูญประชาธิปไตยครึ่งใบ

สำหรับเหตุผลที่ประเทศไทยมีทั้งรัฐธรรมนูญชั่วคราวและถาวร และค่อนข้างจะสลับกันไปมาเป็นเพราะรัฐธรรมนูญถาวรมักถูกยกเลิกโดยการทำรัฐประหาร และมีการร่างฉบับชั่วคราวขึ้นมาใช้แล้วดำเนินการร่างฉบับถาวรขึ้นมาใช้ในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง แล้วมีการจัดการเลือกตั้ง จัดตั้งรัฐบาลขึ้นตามรัฐธรรมนูญถาวร แล้วมีการทำรัฐประหารยกเลิกรัฐธรรมนูญถาวรนั้นอีก ทำให้การเมืองไทยเผชิญกับสภาวะชะงักงันเสมอมา และทำให้รัฐธรรมนูญไทยตกอยู่ภายใต้วิงวอนตลอดเวลาเป็นวัฏจักรที่ซ้ำซาก

แบบฝึกหัดท้ายบท

จงตอบคำถามต่อไปนี้

1. จงอธิบายถึงแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญจากเหตุการณ์ ร.ศ. 103
2. จงอธิบายข้อเสียของระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ ตามแนวคิดของรัชกาลที่ 6
3. จงอธิบายถึงการพยายามนำรัฐธรรมนูญมาใช้ในสมัยรัชกาลที่ 7
4. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 มีสาระสำคัญที่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้าอย่างไร
5. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 ที่ถูกร่างโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรก มีสาระสำคัญอย่างไร
6. ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 ซึ่งเป็นต้นแบบของรัฐธรรมนูญในลักษณะเดียวกันอีกหลายฉบับ มีสาระสำคัญอย่างไร
7. รัฐธรรมนูญไทยที่มีเนื้อหาสาระแบบประชาธิปไตยครึ่งใบ มีลักษณะอย่างไร
8. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งได้ชื่อว่ารัฐธรรมนูญฉบับประชาชน มีสาระสำคัญที่ให้อำนาจแก่ประชาชน อย่างไร
9. จงวิเคราะห์และอธิบายถึงสาเหตุที่สำคัญที่ทำให้ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญบ่อยครั้ง

บทที่ 7

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ โดยเป็นกฎหมายที่กำหนดโครงสร้างพื้นฐานและสถาบันทางการเมืองในการจัดองค์กรบริหารของรัฐ รวมถึงการคุ้มครองและรักษาสิทธิเสรีภาพของประชาชน และเป็นรากฐานที่มาของกฎหมายอื่น ๆ จึงกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่สำคัญยิ่ง เพราะเนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญทุกประเทศต่างบัญญัติเรื่องของอำนาจการบริหารประเทศไว้ทั้งสิ้น ไม่ว่าประเทศนั้นปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย ระบอบคอมมิวนิสต์ หรือระบอบการปกครองอื่น ต่างก็บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเรื่องเดียวกัน คือ เรื่องอำนาจการบริหารประเทศ

ประเทศไทยนับแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองจากรบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาแบบประเทศอังกฤษ ใน พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2560 เป็นเวลา 85 ปี โดยในช่วงเวลาดังกล่าว ประเทศไทยได้ประกาศใช้ร่างและประกาศใช้รัฐธรรมนูญ เพื่อใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศ โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการกำหนดรูปแบบ สถาบัน และวิธีการในการปกครองประเทศ มาแล้วถึง 20 ฉบับ

ในบทนี้จะกล่าวถึง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในสาระสำคัญ ที่เกี่ยวกับ บททั่วไปของรัฐธรรมนูญ สิทธิและเสรีภาพของประชาชนชาวไทย รัฐสภา รัฐบาล ศาล และองค์กรอิสระ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ความเบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

รัฐธรรมนูญ แปลมาจากคำว่า Constitution เริ่มนำมาใช้เมื่อดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม (ไทย) ฉบับที่ 2 ที่ประกาศใช้เป็นกฎหมายสูงสุด เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 โดยตามศัพท์ รัฐธรรมนูญแปลว่าระเบียบอำนาจหน้าที่ในการปกครองแผ่นดิน

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 (2556 : 987) ได้บัญญัติความหมายของรัฐธรรมนูญ ว่าหมายถึง บทกฎหมายสูงสุดที่จัดระเบียบการปกครองประเทศ โดยกำหนดรูปแบบของรัฐ ระบอบการปกครองของรัฐ รวมทั้งสถาบันและองค์กรใช้อำนาจอธิปไตยในการปกครองรัฐ

ณัฐกร วิทิตานนท์ (2557 : 128) ได้กล่าวถึงผลจากความเป็นของกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ว่า การที่รัฐธรรมนูญมีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ย่อมส่งผลตามมา 2 ประการ คือ

1. กฎหมายอื่นใดในระบบกฎหมายจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิได้ ดังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือ

ข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

2. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกระทำได้ยาก โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า “การแก้ไขเพิ่มเติมที่เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ จะกระทำมิได้” และโดยวิธีพิเศษยิ่งกว่าการแก้ไขกฎหมายอื่น ๆ

กล่าวโดยสรุป รัฐธรรมนูญจึงหมายถึง กฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ เป็นรากฐานที่มาแห่งกฎหมายอื่น ซึ่งได้กำหนดถึงที่มาแห่งอำนาจอธิปไตย การใช้อำนาจอธิปไตย และรวมถึงองค์กรและสถาบันทางการเมือง ความสัมพันธ์ขององค์กรหรือสถาบันทางการเมือง รวมถึงการกำหนดสิทธิและหน้าที่ระหว่างรัฐกับประชาชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (ราชกิจจานุเบกษา, 2560 : 1-90) ตราไว้ ณ วันที่ 6 เมษายน พุทธศักราช 2560 เป็นปีที่ 2 ในรัชกาลปัจจุบัน (สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณ บดินทรเทพยวรางกูร) ถือกำเนิดมาบนแนวคิดในการปฏิรูปในทางการเมือง (Pliltical Reform) มี 16 หมวด 279 มาตรา ประกอบด้วย

- หมวดที่ 1 บททั่วไป (มาตรา 1-5)
- หมวดที่ 2 พระมหากษัตริย์ (มาตรา 6-14)
- หมวดที่ 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย (มาตรา 25-49)
- หมวดที่ 4 หน้าที่ของชนชาวไทย (มาตรา 50)
- หมวดที่ 5 หน้าที่ของรัฐ (มาตรา 51-63)
- หมวดที่ 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ (มาตรา 64-78)
- หมวดที่ 7 รัฐสภา (มาตรา 79-157)
- หมวดที่ 8 คณะรัฐมนตรี (มาตรา 158-183)
- หมวดที่ 9 การขัดกันแห่งผลประโยชน์ (มาตรา 184-187)
- หมวดที่ 10 ศาล (มาตรา 188-199)
- หมวดที่ 11 ศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา 200-214)
- หมวดที่ 12 องค์กรอิสระ (มาตรา 215-247)
- หมวดที่ 13 องค์กรอัยการ (มาตรา 248)
- หมวดที่ 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 249-254)
- หมวดที่ 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (มาตรา 255-256)
- หมวดที่ 16 การปฏิรูปประเทศ (มาตรา 257-261)
- บทเฉพาะกาล (มาตรา 226-279)

สำหรับคำปรารภเบื้องต้นของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่ระบุเหตุผลในการประกาศใช้ เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว)

พุทธศักราช 2557 (ราชกิจจานุเบกษา, 2557 : 1-2) ที่บัญญัติให้มีคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ มีหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญเพื่อใช้เป็นหลักในการปกครอง และเป็นแนวทางในการจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น โดยได้กำหนดกลไกเพื่อจัดระเบียบและสร้างความเข้มแข็งแก่การปกครองประเทศขึ้นใหม่ ด้วยการจัดโครงสร้างของหน้าที่และอำนาจขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ และสัมพันธ์ภาพระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารให้เหมาะสม การให้สถาบันศาลและองค์กรอิสระอื่นซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สุจริตเที่ยงธรรม และมีส่วนร่วมในการป้องกันหรือแก้ไขวิกฤตของประเทศตามความจำเป็นและความเหมาะสม

รวมถึงการรับรอง ปกป้องและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทยให้ชัดเจนและครอบคลุมอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น โดยถือว่าการมีสิทธิเสรีภาพเป็นหลัก การจำกัดตัดสิทธิเสรีภาพเป็นข้อยกเว้น แต่การใช้สิทธิเสรีภาพดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์เพื่อคุ้มครองส่วนรวม

การกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต่อประชาชนเช่นเดียวกับการให้ประชาชนมีหน้าที่ต่อรัฐ การวางกลไกป้องกัน ตรวจสอบ และจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่เข้มงวด เด็ดขาด เพื่อมิให้ผู้บริหารที่ปราศจากคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลเข้ามามีอำนาจในการปกครองบ้านเมืองหรือใช้อำนาจตามอำเภอใจ และการกำหนดมาตรการป้องกันและบริหารจัดการวิกฤติการณ์ของประเทศให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ตลอดจนได้กำหนดกลไกอื่น ๆ ตามแนวทางที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ระบุไว้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีบทบัญญัติ จำนวน 279 มาตรา ในที่นี้ จะได้อธิบายเพื่อประโยชน์ในการศึกษา โดยยึดตามหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญ ซึ่งประกอบด้วย รูปแบบของรัฐ รูปแบบการปกครอง ที่มาและผู้ใช้อำนาจอธิปไตย หลักการใช้อำนาจอธิปไตย หลักความเสมอภาคของประชาชนชาวไทย และหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ พอสั่งเขป โดยมีรายละเอียด ดังนี้

บททั่วไป : หลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญจะมีบทบัญญัติในสาระสำคัญ หลักการทั่วไป ไม่ระบุรายละเอียด เพราะเป็นเอกสารแม่บทที่ใช้ได้อีกในระยะเวลาอันยาวนาน ถ้าระบุเนื้อหาไว้ยาวเกินไปอาจก่อให้เกิดความล้าสมัยได้ เนื้อหาสาระที่สำคัญของรัฐธรรมนูญประกอบไปด้วย (ราชกิจจานุเบกษา, 2560 : 3-4)

มาตรา 1 “ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้” คือบทบัญญัติเรื่องรูปแบบของรัฐ นามประเทศ กำหนดนามประเทศที่ใช้รัฐธรรมนูญนี้มีชื่อว่าประเทศไทย เป็นราชอาณาจักรคือมีพระมหากษัตริย์เป็นพระประมุข และเป็นรัฐเดี่ยวที่จะแบ่งแยกไม่ได้

มาตรา 2 “ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” คือบทบัญญัติเรื่องรูปแบบการปกครอง กำหนดให้ประเทศไทยมีระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภา อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

มาตรา 3 “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ” คือบทบัญญัติเรื่องที่มาและผู้ใช้อำนาจอธิปไตย กำหนดให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นพระประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภาอันประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ทั้งนี้ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม อันเป็นหลักการใช้อำนาจอธิปไตย

มาตรา 4 “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง” คือบทบัญญัติเรื่องหลักความเสมอภาคของประชาชนชาวไทย คุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค กำหนดให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค บรรดาที่ปวงชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตย และตามพันธกรณีระหว่างประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้เสมอกันทุกคน

มาตรา 5 “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด บทบัญญัติของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้น เป็นอันใช้บังคับมิได้” คือบทบัญญัติเรื่องหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ และรวมถึงเรื่องหลักการอุดช่องว่างของรัฐธรรมนูญ กำหนดให้เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้กระทำการนั้นหรือวินิจฉัยกรณีนั้น ไปตามประเพณีการปกครองไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข แต่ประเพณีการปกครองดังกล่าวต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้

พระมหากษัตริย์กับรัฐธรรมนูญ

สถาบันพระมหากษัตริย์เป็นสถาบันทางการเมืองที่ปรากฏในประวัติศาสตร์ของประเทศไทย ที่มีอายุธรรมและวัฒนธรรมที่เก่าแก่ และมีวิวัฒนาการที่ถือกำเนิดเคียงคู่กับความเปลี่ยนแปลงทางสังคม ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 (ราชกิจจานุเบกษา, 2560 : 4)

มาตรา 6 “องค์พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ ผู้ใดจะกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ มิได้” คือบทบัญญัติเรื่องพระราชสถานะขององค์พระประมุข กำหนดให้ดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะฟ้องร้องในทางใด ๆ มิได้

มาตรา 7 “พระมหากษัตริย์ทรงเป็นพุทธมามกะ และทรงเป็นอัครศาสนูปถัมภก” คือบทบัญญัติเรื่องพระราชสถานะขององค์พระประมุข กำหนดให้เป็นอัครศาสนูปถัมภก กล่าวคือ

พระมหากษัตริย์ต้องเป็นพุทธมามกะ และยังต้องทรงเป็นผู้อุปถัมภ์ศาสนาต่าง ๆ ที่มีผู้นับถืออยู่ในประเทศไทยด้วย

มาตรา 8 “พระมหากษัตริย์ทรงดำรงตำแหน่งจอมทัพไทย” คือบทบัญญัติเรื่องพระราชสถานะขององค์พระประมุข กำหนดให้ดำรงตำแหน่งจอมทัพไทย กล่าวคือพระมหากษัตริย์เป็นผู้บัญชาการสูงสุดของกองทัพไทย

มาตรา 9 “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะสถาปนาและถอดถอนฐานันดรศักดิ์ และพระราชทานและเรียกคืนเครื่องราชอิสริยาภรณ์” คือบทบัญญัติเรื่ององค์พระประมุขเป็นที่มาแห่งฐานันดรศักดิ์ อีสริยยศ

ฉัตร ตู้ออก (2559 : 12) กล่าวสรุปไว้ว่า ลักษณะสำคัญของสถาบันพระมหากษัตริย์แบ่งออกเป็น 3 ประการ คือ

1. การเป็นสถาบันเหนือสถาบันทางการเมืองอื่นในฐานะองค์อธิปัตย์ที่หมายถึงการเป็นสถาบันที่ใช้อำนาจสูงสุดในระบอบราชาธิปไตย และเป็นสถาบันที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของรัฐในระบอบประชาธิปไตย เป็นพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ
2. การเป็นสถาบันที่เป็นที่ยอมรับจากสังคมเพื่อความชอบธรรม ก่อกำเนิดความสัมพันธ์กับฐานอำนาจทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม
3. การเป็นสถาบันที่สืบทอดโดยสายโลหิตเป็นหลัก เป็นการสืบทอดราชบัลลังก์โดยการสืบสันตติวงศ์ เป็นไปโดยการแต่งตั้ง มีกฎหมายหรือจารีตประเพณีกำหนด

สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ (2538 : 22) ได้ให้คำอธิบายไว้ว่า สิทธิ (Right) คือประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือบุคคล เช่น สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิในร่างกาย เป็นต้น และ เสรีภาพ (Liberty) คือภาวะของมนุษย์ที่ไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของผู้อื่น มีอิสระที่จะกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ เช่น เสรีภาพในการติดต่อสื่อสาร เสรีภาพในการเดินทาง เป็นต้น

มานิตย์ จุมปา (2559 : 84) ได้จำแนกสิทธิและเสรีภาพไว้ 2 ประเภท คือ สิทธิเสรีภาพสมบูรณ์ และสิทธิเสรีภาพสัมพัทธ์ ดังนี้

สิทธิเสรีภาพสมบูรณ์ หมายถึง สิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ว่าเป็นสิทธิเด็ดขาด ไม่อาจมีการจำกัดสิทธิเสรีภาพประเภทนี้ได้ เช่น เสรีภาพในการนับถือศาสนา เป็นต้น

สิทธิเสรีภาพสัมพัทธ์ หมายถึง สิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ แต่ในขณะเดียวกันก็เปิดโอกาสให้มีการจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้นได้ โดยกำหนดเงื่อนไขไว้ เช่น เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เป็นต้น รัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ต่างก็รับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล การกระทำใดที่ขัดหรือแย้งหรือลดทอนสิทธิเสรีภาพของบุคคลจะกระทำได้อีกแต่ภายใต้ขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เปลี่ยนวิธีการรับรองและคุ้มครองจากเดิมที่รับรองและคุ้มครองเฉพาะสิทธิและเสรีภาพเฉพาะที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น เป็นว่านอกจากสิทธิและเสรีภาพสำคัญ ๆ ที่มีบทบัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายหมาย บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำได้ และได้รับการคุ้มครอง ตามแนวมาตรา 5 ของคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ของฝรั่งเศสและหลักสากล (คณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ, 2559 : 2)

กำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลให้ชัดเจนว่า การใช้สิทธิหรือเสรีภาพต้อง ไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของประเทศ ไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความสงบเรียบร้อยและประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น รวมถึงไม่ใช้สิทธิเสรีภาพกันอย่างไม่มีขอบเขต ไม่คำนึงถึงสังคมและผู้อื่น

กำหนดให้รัฐจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนได้เฉพาะกรณีที่ถูกกฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น และกฎหมายที่จะตราขึ้นต้องจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลนั้น ถ้ารัฐธรรมนูญกำหนดเงื่อนไขไว้เป็นการเฉพาะ ก็ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดเท่านั้น แต่ถ้ารัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดเงื่อนไขไว้ กฎหมายนั้น ต้องไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบกระเทือนต่อศักดิ์ความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ (คณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ 29, 2559 : 3) การตรากฎหมายนั้นกำหนดให้กฎหมายต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

รวมถึง การประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามที่ได้รับรองไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมที่ประเทศไทยเป็นภาคี

กล่าวโดยสรุปสิทธิเสรีภาพปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ดังต่อไปนี้

มาตรา 28 สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย

มาตรา 29 ความคุ้มครองที่จะไม่ถูกบังคับใช้กฎหมายอาญาย้อนหลัง และความคุ้มครองจากข้อสันนิษฐานในคดีอาญาว่าไม่มีความผิด

มาตรา 30 ความคุ้มครองที่จะไม่ถูกเกณฑ์แรงงาน

มาตรา 31 เสรีภาพในการนับถือศาสนา นิกาย ลัทธิทางศาสนา และเสรีภาพในการปฏิบัติตามพิธีกรรมความเชื่อของตน

มาตรา 32 สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และครอบครัว

มาตรา 33 เสรีภาพในเคหสถาน

มาตรา 34 เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น รวมถึงความคุ้มครองเสรีภาพในทางวิชาการ

มาตรา 35 เสรีภาพในการเสนอข่าวสารและแสดงความคิดเห็นตามจริยธรรมแห่งวิชาชีพของสื่อมวลชน

มาตรา 36 เสรีภาพในการติดต่อสื่อสารถึงกัน

มาตรา 37 สิทธิในทรัพย์สินและการสืบทอดและการได้รับค่าเวนคืน

มาตรา 38 เสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่

มาตรา 39 คุ้มครองที่จะไม่ถูกเนรเทศหรือถูกห้ามมิให้เข้ามาในประเทศ

มาตรา 40 เสรีภาพในการประกอบอาชีพ

มาตรา 41 สิทธิของบุคคลและชุมชน ในอันที่จะรับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยของรัฐ ในอันที่จะเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ รวมถึงในอันที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐ

มาตรา 42 เสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหกรณ์ สหภาพ องค์กร ชุมชน หรือหมู่คณะอื่น

มาตรา 43 สิทธิของบุคคลและชุมชน ในอันที่จะอนุรักษ์ ป่าไม้ พืชพันธุ์ หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ ในอันที่จะบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ อย่างสมดุล และยั่งยืน ในอันที่จะเข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการหรืองดเว้นการดำเนินการ อันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชน และในการจัดให้มีระบบสวัสดิการของชุมชน

มาตรา 44 เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

มาตรา 45 เสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมือง

มาตรา 46 ความคุ้มครองสิทธิในฐานะของผู้บริโภค

มาตรา 47 สิทธิรับบริการสาธารณสุขของรัฐ

มาตรา 48 สิทธิของมารดาในช่วงระหว่างก่อนและหลังการคลอดบุตร

มาตรา 49 สิทธิในการต่อต้านการล้มล้างระบอบประชาธิปไตย

จากที่แสดงข้างต้น จะเห็นได้ว่าปวงชนชาวไทยมีสิทธิและเสรีภาพในหลากหลายด้าน ดังนั้น เพื่อให้มีผลให้สิทธิและเสรีภาพเป็นจริงในทางปฏิบัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงมีบทบัญญัติกำหนดให้การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคล และบัญญัติหน้าที่ของรัฐไว้เป็นการเจาะไว้ใน หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ มาตรา 51-63

แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะรับรองสิทธิและเสรีภาพไว้ แต่สิทธิและเสรีภาพที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น บางประการรับรองไว้โดยเด็ดขาดไม่มีการจำกัด บางประการรับรองไว้โดยอาจมีการจำกัดได้

หน้าที่ของปวงชนชาวไทยตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

มานิตย์ จุมปา (2541 : 52) ได้อธิบายไว้ว่า เมื่อรัฐธรรมนูญมีการบัญญัติกำหนดให้สิทธิ เสรีภาพและปวงชนชาวไทยแล้ว ก็ย่อมจะต้องมีการกำหนดหน้าที่แก่ปวงชนชาวไทยด้วย ดังคำกล่าว

ที่ว่า “สังคมใดก็ตามที่มีการให้สิทธิเสรีภาพแก่สมาชิกในสังคม ก็ย่อมจะต้องมีการกำหนดหน้าที่แก่สมาชิกที่จะต้องปฏิบัติตามด้วย”

คำว่า “สิทธิ” มีคำคู่กันอยู่ คือ “หน้าที่” ไม่ว่าจะเรื่องใดๆ ก็ตาม เมื่อมี “สิทธิ” ก็ย่อมมี “หน้าที่” คู่กันเสมอไป เช่น บิดามารดามีสิทธิที่จะปกครองดูแลบุตรผู้เยาว์ตลอดจนลงโทษได้ตามสมควร แต่ในขณะเดียวกันกฎหมายก็กำหนดหน้าที่ของบิดามารดาไว้ว่ามีหน้าที่ต้องให้การอุปการะเลี้ยงดูและให้การศึกษาแก่บุตรตามสมควร

หยุด แสงอุทัย (2538 : 159) ได้สรุปไว้ว่า ในระบอบประชาธิปไตย ประชาชนมี 2 สถานะ กล่าวคือ ฐานะเป็นผู้ปกครอง ในฐานะนี้ประชาชนเลือกผู้แทนของตนมาปฏิบัติงานในสภาแทนตน และ ฐานะเป็นผู้อยู่ใต้ปกครอง ในฐานะนี้รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประชาชนได้ไปซึ่งสิทธิและเสรีภาพ แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องกำหนดให้มีหน้าที่บางประการเป็นของคู่กันไปด้วย เมื่อปวงชนชาวไทยมีสิทธิได้รับประโยชน์จากรัฐตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ก็ย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติต่อรัฐด้วยเช่นกัน

สำหรับหน้าที่ของปวงชนชาวไทย ได้บัญญัติไว้ในหมวด 4 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ว่าด้วยหน้าที่ของปวงชนชาวไทย โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 50 บัญญัติกำหนดหน้าที่ของปวงชนชาวไทย ไว้ 10 ประการ ดังนี้

1. พิทักษ์รักษาไว้ซึ่งชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
2. ป้องกันประเทศ พิทักษ์รักษาเกียรติภูมิ ผลประโยชน์ของชาติ และสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทั้งให้ความร่วมมือในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
3. ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด
4. เข้ารับการศึกษอบรมในการศึกษาภาคบังคับ
5. รับราชการทหารตามที่กฎหมายบัญญัติ
6. เคารพและไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น และไม่กระทำการใดที่อาจก่อให้เกิดความแตกแยกหรือเกลียดชังในสังคม
7. ไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือลงประชามติอย่างอิสระโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศเป็นสำคัญ
8. ร่วมมือและสนับสนุนการอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งมรดกทางวัฒนธรรม
9. เสียภาษีอากรตามที่กฎหมายบัญญัติ
10. ไม่ร่วมมือหรือสนับสนุนการทุจริตและประพฤติมิชอบทุกรูปแบบ

จากที่กล่าวถึงสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย จะเห็นได้ว่าปวงชนชาวไทยมีสิทธิและเสรีภาพในหลากหลายด้าน ทั้งนี้สิทธิและเสรีภาพจะเป็นจริงเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับว่ารัฐซึ่งมีหน้าที่ต้องเอื้ออำนวยให้เป็นไปตามสิทธิและเสรีภาพนั้นเพียงใดด้วย

หน้าที่ของรัฐที่จะต้องปฏิบัติเพื่อตอบสนองต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน

วิชณุ เครืองาม (2530 : 26) ได้กล่าวในเรื่องหน้าที่ของรัฐ ไว้โดยสรุปดังนี้ รัฐมีหน้าที่ 2 ประการ คือ หน้าที่กระทำการ หมายความว่า ในกรณีที่บุคคลหรือชุมชนมีสิทธิตามรัฐธรรมนูญ ประการใด รัฐต้องมีหน้าที่จัดการให้ได้รับสิทธินั้นนั้นตามที่กำหนดไว้ และหน้าที่งดเว้นกระทำการ หมายความว่า ในกรณีที่บุคคลหรือชุมชนมีเสรีภาพในการกระทำการใด ย่อมมีอิสระในการกระทำนั้น รัฐมีหน้าที่ที่จะงดเว้นการกระทำการใด ๆ อันจะเป็นการแทรกแซงเสรีภาพดังกล่าว

ดังนั้นเพื่อที่จะให้มีผลให้สิทธิและเสรีภาพเป็นจริงในทางปฏิบัติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงมีบทบัญญัติกำหนดให้การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคล และบัญญัติหน้าที่ของรัฐไว้เป็นการเฉพาะไว้

หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ (มาตรา 51-63) โดยรัฐมีหน้าที่ทำให้สิทธิของประชาชนเป็นสิ่งที่จับต้องได้

หน้าที่ของรัฐ ประกอบด้วย หน้าที่พื้นฐาน และหน้าที่ในการทำให้สิทธิของประชาชนเป็นสิ่งที่จับต้องได้ (คณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, 2559 : 4)

หน้าที่พื้นฐาน รัฐต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช อธิปไตย บูรณภาพแห่งอาณาเขตและเขตที่ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย ความมั่นคงแห่งชาติ และความสงบเรียบร้อยของประชาชน และรัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด

หน้าที่ในการทำให้สิทธิของประชาชนเป็นสิ่งที่จับต้องได้ รัฐต้องดำเนินการหรือจัดให้มีการศึกษาก่อนวัยเรียนสำหรับประชาชนอย่างทั่วถึง และเมื่อถึงวันที่ต้องได้รับการศึกษาภาคบังคับ รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาภาคบังคับที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึงโดยไม่เรียกเก็บค่าใช้จ่าย และในการจัดการศึกษาทุกระดับชั้น รัฐต้องมุ่งพัฒนาผู้เรียนให้เป็นคนดี มีวินัย ภูมิใจในชาติ และสามารถเชี่ยวชาญได้ตามความถนัดและศักยภาพของผู้เรียนซึ่งแตกต่างกัน

รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึง

รัฐต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

รัฐต้องคุ้มครองและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพให้เกิดประโยชน์อย่างยั่งยืน โดยต้องสอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และหลักการกระจายอำนาจ

รัฐต้องระมัดระวังในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพน้อยที่สุด กรณีเกิดผลกระทบต่อรัฐต้องเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายให้แก่ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรมและโดยไม่ชักช้า และรัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐ ที่อาจ

ก่อให้เกิดผลกระทบต่อความสงบสุข วิถีชีวิตหรือสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน หรือสิ่งแวดล้อม ได้มีส่วนร่วม และต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้องกัน

รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐหรือความลับของทางราชการ และต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวโดยสะดวกตามที่กฎหมายบัญญัติ

รัฐต้องรักษาไว้ซึ่งคลื่นความถี่และสิทธิในวงโคจรของดาวเทียมอันเป็นทรัพยากรของชาติ

รัฐต้องจัดให้มีมาตรการหรือกลไกในการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค และต้องส่งเสริมสนับสนุนให้มีการรวมตัวกันเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค

รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด เพื่อให้ฐานะการเงินการคลังของรัฐ มีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืน

รัฐต้องใช้มาตรการและกลไกเพื่อจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการทุกรูปแบบ

ทั้งนี้ ถ้ารัฐ “ไม่ทำหน้าที่” ดังกล่าว ประชาชนสามารถฟ้องศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง หรือจะไปร้องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าผู้เกี่ยวข้องจงใจไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ ได้ (คณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, 2559 : 6)

แนวนโยบายแห่งรัฐ : แนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน

มานิตย์ จุมปา (2541 : 56) ได้อธิบายแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ว่า แนวนโยบายแห่งรัฐมีประโยชน์ต่อรัฐบาลที่บริหารประเทศ 2 ประการ คือ ประการแรก เป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมาย และประการที่สอง เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้นแนวนโยบายแห่งรัฐจึงเป็นหลักการ (Principles) ต่างไปจากนโยบายของรัฐบาลที่รัฐบาลทุกรัฐบาลต้องจัดทำซึ่งเป็นตัวนโยบาย (Policy) แนวนโยบายแห่งรัฐเป็นการบัญญัติหลักการที่เป็นกลาง ที่แต่ละรัฐบาลสามารถนำไปปฏิบัติได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐไว้ที่สำคัญดังต่อไปนี้ (ราชกิจจานุเบกษา, 2560 : 17-20)

1. รัฐพึงจัดให้มี “ยุทธศาสตร์ชาติ” เป็นแนวทางเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล
2. รัฐพึงส่งเสริมสัมพันธไมตรีกับนานาประเทศ โดยถือหลักความเสมอภาคในการปฏิบัติต่อกัน และไม่แทรกแซงกิจการภายในของกันและกัน ให้ความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศและคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติและคนไทยในต่างประเทศ
3. รัฐพึงอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนาและศาสนาอื่น
4. รัฐพึงจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร

5. รัฐพึงจัดให้มีและส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และศิลปวิทยาการแขนงต่าง ๆ ให้เกิดความรู้ การพัฒนา และนวัตกรรม เพื่อความเข้มแข็งของสังคมและเสริมสร้างความสามารถของคนในชาติ
6. รัฐพึงส่งเสริมและให้ความคุ้มครองชาวไทยกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ให้มีสิทธิดำรงชีวิตในสังคมตามวัฒนธรรม ประเพณี และวิถีชีวิตดั้งเดิมตามความสมัครใจได้อย่างสงบสุข ไม่ถูกรบกวน
7. รัฐพึงเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัวอันเป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญของสังคม รวมตลอดทั้งส่งเสริมและพัฒนาการสร้างเสริมสุขภาพเพื่อให้ประชาชนมีสุขภาพที่แข็งแรงและมีจิตใจที่เข้มแข็ง
8. รัฐพึงดำเนินการเกี่ยวกับที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และพลังงาน โดยมีการวางแผนการใช้ จัดให้มีการวางผังเมือง จัดให้มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดิน จัดให้มีทรัพยากรน้ำที่มีคุณภาพและเพียงพอ รวมถึงส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานและการใช้พลังงานอย่างคุ้มค่า และพัฒนาอย่างยั่งยืน
9. รัฐพึงจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่ช่วยให้เกษตรกรประกอบเกษตรกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้ผลผลิตที่มีปริมาณและคุณภาพสูง
10. รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนมีความสามารถในการทำงานโดยเหมาะสมกับศักยภาพและวัย และพึงคุ้มครองผู้ใช้แรงงานให้ได้รับความปลอดภัยในการทำงาน โดยได้รับสวัสดิการ รายได้ และสิทธิประโยชน์อื่นที่เหมาะสมแก่การดำรงชีพ
11. รัฐพึงจัดระบบเศรษฐกิจให้ประชาชนมีโอกาสได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไปพร้อมกันอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และยั่งยืน และรัฐต้องไม่ประกอบกิจการที่เป็นลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน
12. รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และพึงดำเนินการให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม
13. รัฐพึงให้มีกฎหมายเพียงพอเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพที่ไม่จำเป็นอย่างรวดเร็ว เพื่อไม่ให้เป็นการกระทบแก่ประชาชน
14. รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

สถาบันทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรบัญญัติไว้ใน มาตรา 3 ว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นพระประมุขทรงใช้อำนาจนั้น ทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

รัฐสภา : อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ

คำว่า รัฐสภา นั้น พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2554 (2556 : 987) ได้ให้คำนิยามไว้ว่า รัฐสภา หมายถึง องค์การนิติบัญญัติ ทำหน้าที่บัญญัติกฎหมาย ประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร

มานิตย์ จุมปา (2559 : 56-57) ได้อธิบายถึงอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติไว้ว่า รัฐสภาเป็นองค์กรที่ใช้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ มีหน้าที่ออกกฎหมายใช้บังคับในประเทศ โครงสร้างของรัฐสภา อาจประกอบด้วยสภาเพียงสภาเดียว หรือสองสภาก็ได้ แล้วแต่รัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศจะกำหนด คำว่า “สภาเดียว” คือ สมาชิกสภาเดียวหรือประเภทเดียว ประชุมพร้อมกันในเวลาและสถานที่เดียวกัน มีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกัน มีที่มาอย่างเดียวกัน ส่วนคำว่า “สองสภา” คือ สมาชิกแบ่งออกเป็นสองฝ่ายหรือสองประเภท ประชุมแยกกันคนละเวลาและสถานที่ มีอำนาจหน้าที่ที่ต่างกัน แต่อาจมีกรณีที่สภาทั้งสองประชุมร่วมกันได้

จุมพล หนีมพานิช (2551 : 87) ได้กล่าวไว้ว่า รัฐสภามีความหมายมากกว่าองค์การหรือสถาบันซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ เพราะรัฐสภายังมีหน้าที่ในการควบคุมดูแลและประสานงานเกี่ยวกับกิจการของรัฐบาล และยังต้องทำหน้าที่เป็นตัวแทนประชาชนอีกด้วย ในแง่ดังกล่าวในทางทฤษฎี โดยเฉพาะในกรณีของรัฐสภาแบบอังกฤษ (รัฐสภาในระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา) จึงถือว่ารัฐสภาเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีอำนาจสูงสุดในการปกครอง มีอำนาจทั้งการออกกฎหมายและอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 7 รัฐสภา (มาตรา 79-157) มีหลักการสำคัญประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา (ราชกิจจานุเบกษา, 2560 : 20) อำนาจหน้าที่ของรัฐสภา และการประชุมร่วมกันของรัฐสภา และได้กำหนดโครงสร้างของรัฐสภาให้ประกอบด้วยสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยรัฐสภาจะประชุมร่วมกันหรือแยกกันย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดข้อห้ามไว้ไม่ให้บุคคลเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกัน ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าสมาชิกภาพของสมาชิกคนใดคนหนึ่งแห่งสภานั้นสิ้นสุดลง

องค์ประกอบสภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 500 คน กล่าวคือ สมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน 350 คน และ สมาชิกซึ่งมาจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองจำนวน 150 คน

วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบแบ่งเขตเลือกตั้งให้ใช้วิธีลงคะแนนโดยตรงและลับ มีวาระ 4 ปี โดยให้แต่ละเขตเลือกตั้งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เขตละหนึ่งคน และผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งได้คนหนึ่งละหนึ่งคะแนน กาบัตรเดียว โดยจะนับคะแนนไปคำนวณจัดสรรสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ต่อไป

บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้ กล่าวคือมีสัญชาติไทย มีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีในวันเลือกตั้ง และมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 90 วัน นับถึงวันเลือกตั้ง

บุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ในวันเลือกตั้ง เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง กล่าวคือ เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไม่ว่าคดีนั้นจะถึงที่สุดหรือไม่ ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย และ วิกฤติหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีนับถึงวันเลือกตั้ง และเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียว

ผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ ติดยาเสพติดให้โทษ เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต เป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนใด ๆ เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง อยู่ระหว่างถูกระงับสิทธิรับเลือกตั้งชั่วคราว หรือถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามคำพิพากษาหรือตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ต้องคำพิพากษาให้จำคุกหรือถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล เคยได้รับโทษจำคุกโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงสิบปีนับถึงวันเลือกตั้ง เคยถูกสั่งให้พ้นจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอันถึงที่สุดให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือกระทำความผิดฐานทุจริตหรือประพฤติมิชอบ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน กฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในฐานะเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า กฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานะความผิดเป็นเจ้าของหรือเจ้าสำนัก กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำการอันเป็นการทุจริตในการเลือกตั้ง

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมาย หรือความครอบงำใด ๆ ปฏิบัติหน้าที่ในการใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชนในด้านต่าง ๆ เพื่อรักษาและดูแลผลประโยชน์ของส่วนรวม ตามรัฐธรรมนูญ กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. ปีหนึ่งมีประชุม 2 สมัย สมัยละไม่น้อยกว่า 120 วัน
2. พิจารณาร่างกฎหมาย หน้าที่จัดทำกฎหมาย กล่าวคือ มีหน้าที่ในการออก แก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกพระราชบัญญัติ ตลอดจนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

3. ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย กล่าวคือการดำเนินการควบคุมการปฏิบัติงานของรัฐบาลที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา

4. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 1 ใน 5 สามารถเสนอญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะได้

5. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 1 ใน 10 สามารถเสนอญัตติเพื่อขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติได้

นอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังมีหน้าที่ที่เกิดจากธรรมเนียมและประเพณีที่ปฏิบัติสืบต่อกันมา ที่สำคัญ เช่น มีหน้าที่รับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อที่จะเป็นแหล่งสะท้อนถึงความทุกข์ยากของประชาชนให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายต่าง ๆ ได้รับรู้และดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง มีหน้าที่สนใจและติดตามข่าวสารเกี่ยวกับความเดือดร้อนของประชาชนทั่วประเทศ และต้องให้ความร่วมมือในการหาแนวทางแก้ปัญหาดังกล่าว และเป็นตัวอย่างที่ดีในด้านความประพฤติ ค่านิยม และการปฏิบัติตนเพื่อให้เกิดความศรัทธาอันดีงามต่อประชาชน

จุมพล หนีมพานิช (2551 : 95) ได้กล่าวถึงวุฒิสภาของประเทศไทยไว้ สรุปได้ว่า นับแต่ประเทศไทยสถาปนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย เมื่อ พ.ศ. 2475 แรกเริ่มคณะผู้เปลี่ยนแปลงการปกครองจัดรูปการปกครองในรูปสภาเดียว แต่ติดขัดในเรื่องความรู้ ความชำนาญในการปกครองประเทศ การจัดให้มีวุฒิสภาในระยะหนึ่งก็เพื่อให้มาเป็นพี่เลี้ยงของสภาผู้แทนราษฎร โดยจะแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่าง ๆ รัฐธรรมนูญมักจะกำหนดให้มาจากการแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรีเพราะต้องการให้ฝ่ายบริหารเข้มแข็ง โดยคัดสรรจากผู้ที่มีความรู้ความชำนาญในด้านต่าง ๆ ทั้งที่เป็นข้าราชการและไม่เป็นข้าราชการ ต่อมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ปรับเปลี่ยนวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา โดยกำหนดให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงที่มาของสมาชิกวุฒิสภา จากการแต่งตั้งเป็นการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน การเลือกตั้งโดยตรงนี้ทำให้สมาชิกวุฒิสภาต้องอิงกับระบบเมืองการเมืองเพื่อประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้ง ทั้งรัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย จึงมีความพยายามจากฝ่ายการเมืองที่จะเข้าครอบงำสมาชิกวุฒิสภา ต่อมา แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงที่มาโดยใช้ระบบผสม กล่าวคือ มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนส่วนหนึ่ง กับการสรรหาอีกส่วนหนึ่ง ก็เกิดปัญหาใหม่ขึ้น คือการเลือกตั้งยังอิงกับระบบการเมือง ส่วนการสรรหานั้นขาดความยึดโยงกับประชาชน (คณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, 2559 : 14) ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการได้มาใหม่ โดยให้มาจากการเลือกกันเองของประชาชนพลเมืองผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ จากทุกภาคส่วนที่หลากหลายของสังคม พัฒนาจากการเป็นสภาพี่เลี้ยงสู่การเป็นสภาเติมเต็ม โดยจะช่วยพิจารณาร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรให้รอบด้าน

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังกำหนดให้มีวุฒิสภาซึ่งประกอบด้วยสมาชิก จำนวน 200 คน ซึ่งมาจากการเลือกกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคม โดยในการแบ่งกลุ่มต้องแบ่งในลักษณะที่ทำให้ประชาชนซึ่งมีสิทธิสมัครรับเลือกทุกคนสามารถอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้

คุณสมบัติที่สมาชิกวุฒิสภาต้องมี กล่าวคือ มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปี ในวันสมัครรับเลือก มีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ หรือทำงานในด้านต่างๆ ที่สมัคร ไม่น้อยกว่า 10 ปี และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 98 มาตรา 109 มีวาระ 5 ปี มาตรา 113 ต้องไม่ฝักใฝ่หรือยอมตนอยู่ใต้อำนาจของพรรคการเมืองใดๆ มีสถานะเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

สมาชิกวุฒิสภามีหน้าที่ช่วยพิจารณาร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรให้รอบด้าน และให้ความเห็นชอบการตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามบทบัญญัติในหมวดองค์กรอิสระ

สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน โดยไม่มีการลงมติ

อำนาจหน้าที่ของรัฐสภา

ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภาและบทบัญญัติที่ใช้แก่สภาทั้ง 2 ในรัฐธรรมนูญใหม่ โดยสรุปว่า รัฐสภามีอำนาจในการออกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้ (ราชกิจจานุเบกษา, 2560 : 37)

1. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
2. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา
3. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง
4. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง
5. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน
6. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
7. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน
8. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ
9. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
10. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

การประชุมร่วมกันของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ในกรณีต่อไปนี้ (ราชกิจจานุเบกษา, 2560 : 45)

1. การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์
2. การปฏิญาณตนของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภา
3. การรับทราบการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อยกเลิกการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467
4. การรับทราบหรือให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ
5. การให้ความเห็นชอบในการปิดสมัยประชุม
6. การเปิดประชุมรัฐสภา
7. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
8. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติใหม่
9. การพิจารณาให้ความเห็นชอบ
10. การเปิดอภิปรายทั่วไป
11. การตราข้อบังคับการประชุมรัฐสภา
12. การแถลงนโยบายตาม
13. การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม
14. การรับฟังคำชี้แจงและให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญา
15. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา 256

ในที่ประชุม สมาชิกผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใดในทางแถลงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น หรือ ออกเสียงลงคะแนน ย่อมเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิกผู้นั้น ในทางใด ๆ มิได้

ในระหว่างสมัยประชุม ห้ามมิให้จับกุม คุมขัง หรือหมายเรียกตัวสมาชิกรัฐสภาไปทำการสอบสวนในฐานะที่เป็นผู้ต้องหาในคดีอาญา เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก หรือ เป็นการจับในขณะทำผิด

ชัยวัฒน์ ม่านศรีสุข (2559 : 2) กล่าวสรุปไว้ว่า รัฐสภาเป็นสถาบันทางการเมืองสำคัญที่มีประวัติศาสตร์ยาวนาน มีรูปแบบหลักแบ่งเป็นสภาเดี่ยวและสภาคู่ และมีอำนาจหน้าที่ทั้งด้านนิติบัญญัติ ด้านที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหาร และด้านอื่นๆ ในฐานะที่เป็นผู้แทนของประชาชน ซึ่งรัฐสภาไทยตั้งแต่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 มีทั้งรูปแบบที่เป็นระบบสภาเดี่ยวและระบบสภาคู่ การทำหน้าที่ของรัฐสภาแตกต่างกันไปในแต่ละช่วงเวลา

กล่าวโดยสรุป สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา รวมกันเรียกว่า รัฐสภา เป็นองค์กรทางนิติบัญญัติ มีสถานะเป็นตัวแทนของปวงชนชาวไทย มีอำนาจตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยสรุปคือ อำนาจในการตรากฎหมาย กล่าวคือมีอำนาจในการออกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติทั่วไป ตลอดจนแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกพระราชบัญญัติต่าง ๆ อำนาจในการควบคุม

การบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวคือมีอำนาจหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยสอดส่องดูแลการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร ตามวิธีการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เช่น การตั้งกระทู้ถาม การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี และการให้ความเห็นชอบ กล่าวคือมีอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประเทศชาติ

คณะรัฐมนตรี : อำนาจบริหาร

วิชญ์ เครื่องงาม (2530 : 550) และ มานิตย์ จุมปา (2541 : 93) ได้อธิบายถึงอำนาจบริหารไว้สรุปได้ว่า คณะรัฐมนตรี หมายถึง คณะบุคคลผู้ทำหน้าที่บริหารหรือปกครองประเทศ คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอย่างกว้างขวาง ภารกิจสำคัญของคณะรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นฝ่ายบริหารก็คือการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย

คณะรัฐมนตรี มีความสำคัญทั้งในทางกฎหมาย ในทางการเมือง และในทางอำนาจ กล่าวคือในทางกฎหมาย เป็นองค์กรฝ่ายบริหารที่มีหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ในทางการเมือง เป็นสัญลักษณ์แห่งอำนาจทางการเมืองทั้งภายในและภายนอกประเทศ และ ในทางอำนาจ มีกฎหมายต่าง ๆ ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีมาก อีกทั้งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดนโยบายของประเทศด้วย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดจำนวนไว้ไม่เกิน 36 คน โดยพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากบุคคลซึ่งสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบตามมาตรา 159 ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ โดยมีวาระดำรงตำแหน่งรวมกันแล้วเกิน 8 ปี ไม่ได้

รัฐมนตรี ต้องมีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปี สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 98

คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาซึ่งต้องสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์ชาติ และต้องชี้แจงแหล่งที่มาของรายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินนโยบาย โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ

รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิเข้าประชุมและแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภา แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน

คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

1. ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต เสียสละ เปิดเผย และมีความรอบคอบ
2. ใช้จ่ายเงินแผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด
3. ยึดถือและปฏิบัติตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และ
4. สร้างเสริมให้ทุกภาคส่วนในสังคมอยู่ร่วมกันอย่างผาสุก

ในกรณีที่มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชแผ่นดิน จะขอให้ประธานรัฐสภาเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติ ก็ได้

ในกรณีที่มีเหตุอันสมควร คณะรัฐมนตรี อาจจัดให้มีการออกเสียงประชามติในเรื่องใด ๆ อันมิใช่เรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือที่เกี่ยวกับตัวบุคคลหรือคณะบุคคล ได้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

อำนาจในการออกพระราชกำหนด ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ และความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ ในกรณีให้เห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินมีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ดังเช่นพระราชบัญญัติ

อำนาจในการออกพระราชกำหนด ในกรณีมีความจำเป็นเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราซึ่งต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับ เพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน

มีหน้าที่ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ บทกฎหมาย พระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการอันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน

วรวลัญช์ โจรจนพล (2559 : 5) กล่าวสรุปไว้ว่า รัฐบาลเป็นสถาบันทางการเมืองที่ทำหน้าที่ปกครอง เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจรัฐ ในรัฐสมัยใหม่ หมายถึง สถาบันทางการเมืองที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร ซึ่งแนวคิดที่สำคัญในการอธิบายที่มา ฐานะ และอำนาจของรัฐบาล คือ แนวคิดสัญญาประชาคม

ศาล : อำนาจตุลาการ

มานิตย์ จุมปา (2559 : 60) ได้กล่าวถึงอำนาจตุลาการไว้ว่า ศาลเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ โดยมีหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งอำนาจหน้าที่ของศาลนี้กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น เพื่อให้ศาลทำหน้าที่ได้ดีที่สุด ผู้พิพากษาของศาลจะต้องมีหลักประกันในความเป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงใด ๆ ไม่ว่าจะมาจากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายตุลาการด้วยตนเอง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติคุ้มครองความเป็นอิสระและการปฏิบัติหน้าที่ ดังนี้

1. การพิจารณาพิพากษารรคดีเป็นอำนาจของศาล ซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ มีอิสระในการพิจารณาพิพากษารรคดีตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เป็นธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง

2. บรรดาศาลทั้งหลายจะตั้งขึ้นได้แต่โดยพระราชบัญญัติ แต่จะตั้งศาลขึ้นใหม่เพื่อพิจารณาคดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะแทนศาลที่มีอยู่ จะกระทำมิได้

3. องค์พระประมุขทรงแต่งตั้งและให้ผู้พิพากษาและตุลาการพ้นจากตำแหน่ง

รัฐธรรมนูญฯ ได้มีการจัดระบบศาลใหม่ โดยแยกศาลรัฐธรรมนูญแยกออกไป คงไว้ในหมวดนี้เพียง 3 ประเภท ประกอบด้วย ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร แต่ละศาลมีอำนาจพิจารณาคดีแตกต่างกันไป ดังนี้

ศาลยุติธรรม มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น ให้มีแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกา และการบริหารงานบุคคลต้องมีความเป็นอิสระ และดำเนินการโดยคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม

ศาลปกครอง มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง มี 2 ชั้นศาล กล่าวคือ ศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และการบริหารงานบุคคลต้องมีความเป็นอิสระ และดำเนินการโดยคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง

ศาลทหาร มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญา ที่ผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลซึ่งอยู่ในอำนาจศาลทหาร และคดีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

รัฐธรรมนูญฯ แยกบทบัญญัติเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญไว้ต่างหากในหมวด 11 (มาตรา 200) ประกอบด้วยตุลาการ 9 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง จากศาลฎีกา 3 คน ศาลปกครอง 2 คน ศาสตราจารย์สาขานิติศาสตร์ 1 คน ศาสตราจารย์สาขารัฐศาสตร์/รัฐประศาสนศาสตร์ 1 คน และผู้มีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดินระดับอธิบดีขึ้นไป 2 คน โดยความเห็นชอบจากวุฒิสภา ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว (7 ปี) มีหน้าที่ ดังนี้ วินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย หรือร่างกฎหมาย วินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรอิสระ รวมทั้ง หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น มาตรา 213 วินิจฉัยว่าบุคคลใดถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้หรือไม่

องค์คณะในการนั่งพิจารณาและในการทำคำวินิจฉัยต้องประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่า 7 คน ให้ถือเสียงข้างมาก โดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ

องค์กรอิสระ

ก่อนปี พ.ศ. 2540 รัฐธรรมนูญไทยไม่มีองค์กรอิสระมาก่อน แต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้มีองค์กรอิสระขึ้น และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็มีการรับรองความมีอยู่และหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระสืบมา กล่าวได้ว่า องค์กรอิสระเกิดขึ้นและดำรงอยู่ตามความต้องการของประชาชน (คณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, 2559 : 21-22) ซึ่งองค์กรอิสระเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นให้มีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อดำเนินการหรือตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย การปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจขององค์กรอิสระ ต้องเป็นไปโดยสุจริต เที่ยงธรรม กล้าหาญ และปราศจากอคติทั้งปวง ในการใช้ดุลพินิจ

รัฐธรรมนูญ หมวด 12 กำหนดให้มืองค์กรอิสระ ประกอบด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน คุณสมบัติทั่วไปที่ต้องมี คือ มีอายุไม่ต่ำกว่า 45 ปี แต่ไม่เกิน 70 ปี มีคุณสมบัติตามมาตรา 201 และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 202 (ราชกิจจานุเบกษา, 2560 : 62)

ให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระร่วมกันกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมขึ้นใช้บังคับแก่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ

ในการปฏิบัติหน้าที่ให้องค์กรอิสระร่วมมือและช่วยเหลือกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละองค์กร

คณะกรรมการการเลือกตั้ง

ประกอบด้วยกรรมการ 7 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากการสรรหา 5 คน และจากการคัดเลือกของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา 2 คน วาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี วาระเดียว มีหน้าที่และอำนาจ จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการเลือกสมาชิกวุฒิสภา การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น และการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม จัดหรือดำเนินการให้มีการจัดการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และดูแลการดำเนินงานของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามกฎหมาย (ราชกิจจานุเบกษา, 2560 : 63-66)

ผู้ตรวจการแผ่นดิน

มีจำนวน 3 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งได้รับการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา มีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี วาระเดียว มีหน้าที่และอำนาจ เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ แสวงหาข้อเท็จจริงกรณีมีผู้ได้รับความเดือนร้อนหรือไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือนอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และ เสนอต่อศาลปกครอง เมื่อเห็นว่ากฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย (ราชกิจจานุเบกษา, 2560 : 66-67)

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ประกอบด้วยกรรมการจำนวน 9 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งได้รับการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา วาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี วาระเดียว มีหน้าที่และอำนาจ ไต่สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ใดมี

พฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ พุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย (ราชกิจจานุเบกษา, 2560 : 67-70)

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ประกอบด้วยกรรมการจำนวน 7 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งได้รับการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา วาระในการดำรงตำแหน่ง 7 ปี เพียงวาระเดียว มีหน้าที่และอำนาจ วางนโยบายการและกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานการตรวจเงินแผ่นดิน และกำกับการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ รวมถึงให้คำปรึกษา แนะนำ และเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน และวินิจฉัยอุทธรณ์ของหน่วยงานของรัฐที่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน โดยให้มีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินคนหนึ่งซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา โดยได้รับการเสนอชื่อจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ราชกิจจานุเบกษา, 2560 : 70-72)

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ประกอบด้วยกรรมการจำนวน 7 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งได้รับการสรรหา มีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี เพียงวาระเดียว มีหน้าที่และอำนาจ ตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนทุกกรณีโดยไม่ล่าช้า และเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสม ต่อหน่วยงานของรัฐ หรือเอกชนที่เกี่ยวข้อง จัดทำรายงานผลการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศเสนอต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี เพื่อดำเนินการป้องกันแก้ไขและเยียวยาต่อไป (ราชกิจจานุเบกษา, 2560 : 72-73)

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญที่ได้ประกาศใช้ในช่วงเวลาหนึ่ง เมื่อกาลเวลาผ่านไปอาจทำให้ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลง หรืออาจไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน จึงเป็นปกติธรรมดาที่รัฐธรรมนูญย่อมสามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้เพื่อให้เกิดความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพการณ์และความต้องการของประชาชน

กาญจนารัตน์ ลีวิโรจน์ (2544 : 39) ได้อธิบายไว้ว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หมายถึง การเปลี่ยนแปลงถ้อยคำบทบัญญัติหรือเนื้อหาแห่งรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะโดยแก้ไขบทบัญญัติหรือเนื้อหาที่ปรากฏอยู่แล้ว หรือเป็นการเพิ่มเติมบทบัญญัติหรือเนื้อหาที่ไม่ได้ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญมาก่อน

วิชญ์ เครื่องงาม (2530 : 733) ได้กล่าวสรุปไว้ว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หมายถึง การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะโดยการแก้ไขถ้อยคำหรือข้อความเดิมที่มีอยู่แล้ว หรือโดยเพิ่มเติมข้อความใหม่เข้าไป

เมื่อรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ทำให้บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัตินั้นเป็นอันบังคับใช้ไม่ได้ รวมถึงได้กำหนดโครงสร้างกลไกพื้นฐานเกี่ยวกับองค์กรหรือสถาบันทางการเมืองของประเทศ และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของ

ประชาชน ซึ่งเป็นหัวใจหลักของการปกครองด้วย ดังนั้นการแก้ไขเพิ่มเติมจึงบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ แตกต่างจากการแก้ไขเพิ่มเติมของกฎหมายทั่วไป กล่าวคือมีบัญญัติไว้เป็นหมวดว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นอีกหมวดหนึ่ง โดยกำหนดเกี่ยวกับ ผู้มีสิทธิเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติม หลักการการขอแก้ไขเพิ่มเติม ผู้พิจารณาขอแก้ไขเพิ่มเติม การออกเสียงลงคะแนน เป็นต้น ซึ่งรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับอาจมีการกำหนดเงื่อนไขที่แตกต่างกันไป

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติไว้ในหมวด 15 มาตรา 255-256 มีสาระสำคัญโดยสรุป ดังนี้ (ราชกิจจานุเบกษา, 2560 : 75-76)

1. การแก้ไขเพิ่มรัฐธรรมนูญเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ จะกระทำมิได้
2. ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ หรือจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน
3. ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อรัฐสภา และให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ
4. การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ซึ่งในจำนวนนั้นต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา
5. การพิจารณาในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเสียงข้างมากเป็นประมาณ
6. การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วย มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา โดยต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่สมาชิกมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานหรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน และต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา
7. การประกาศใช้ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ให้รอไว้ 15 วัน แล้วให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

สรุป

กล่าวโดยสรุป รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นรัฐธรรมนูญลำดับที่ 20 ที่ได้ประกาศใช้ในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทย สาระสำคัญอยู่ในหมวดทั่วไป คือ ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด บทบัญญัติของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้น เป็นอันใช้บังคับมิได้

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติกำหนดองค์กรที่เป็นสถาบันทางการเมืองที่ประกอบด้วย รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล โดยรัฐสภาให้ใช้ระบบ 2 สภา คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 500 คน มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต 350 คน และมาจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง 150 คน วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 200 คน มาจากการเลือกกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะหรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงาน หรือเคยทำงานด้านต่างๆ ที่หลากหลายของสังคม ในการแบ่งกลุ่มต้องแบ่งในลักษณะที่ทำให้ประชาชนซึ่งมีสิทธิสมัครรับทุกคนสามารถอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้

คณะรัฐมนตรีประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกิน 35 คน นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบ ซึ่งเป็นผู้มีชื่อในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ก่อนปิดการรับสมัครเลือกตั้ง มติของสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรีต้องกระทำโดยการลงคะแนนโดยเปิดเผย และมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

หมวดว่าด้วยศาลมี 3 ศาล คือ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร โดยแยกศาลรัฐธรรมนูญไปบัญญัติแยกไว้อีกหมวดหนึ่งต่างหาก โดยวางหลักประกันความเป็นอิสระให้ผู้พิพากษาและตุลาการย่อมมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เป็นธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง ให้แต่ละศาลยกเว้นศาลทหาร มีหน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการที่มีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น และให้ศาลยุติธรรมและศาลปกครองมีระบบเงินเดือนและค่าตอบแทนเป็นการเฉพาะ ตามความเหมาะสมที่กฎหมายบัญญัติ

รัฐธรรมนูญที่ได้ประกาศใช้ในช่วงเวลาหนึ่ง เมื่อกาลเวลาผ่านไปอาจทำให้ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลง หรืออาจไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน จึงเป็นปกติธรรมดาที่รัฐธรรมนูญย่อมสามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้เพื่อให้เกิดความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพการณ์และความต้องการของประชาชน

องค์กรอิสระมี 5 องค์กร ประกอบด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

แบบฝึกหัดท้ายบท

จงตอบคำถามต่อไปนี้

- 1 จงอธิบายความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560
- 2 จงอธิบายถึงสาระและความสำคัญของบททั่วไปของรัฐธรรมนูญ
- 3 จงอธิบายเนื้อหาของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนชาวไทย
- 4 จงอธิบายหน้าที่ที่ประชาชนชาวไทยถึงปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560
- 5 จงอธิบายสาระสำคัญของรัฐสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ
- 6 จงอธิบายสาระสำคัญของรัฐบาลตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ
- 7 จงอธิบายลักษณะความแตกต่างของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2560 กับฉบับ พ.ศ. 2540
- 8 จงอธิบายแนวนโยบายและหน้าที่แห่งรัฐที่รัฐบาลต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ
- 9 จงอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหาร ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

บทที่ 8

สถาบันทางการเมือง

สถาบันการเมือง (Political institution) เป็นสิ่งสำคัญและปรากฏอยู่ในทุกระบบและทุกระบบการเมือง เพราะสถาบันการเมืองเป็นสิ่งที่แปรเปลี่ยนปัจจัยนำเข้าทางการเมืองมาเป็นผลผลิตทางการเมือง และการตัดสินใจของสถาบันทางการเมืองจะส่งผลกระทบต่อสังคมทั้งระบบ โดยปกติสถาบันการเมืองถือเป็นส่วนย่อยที่สำคัญของระบบการเมือง และถือเป็นปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งที่ใช้เป็นตัวชี้วัดถึงระดับการพัฒนาทางการเมือง กล่าวคือ ในสังคมที่มีระดับการพัฒนาทางการเมืองอยู่ในระดับสูง จะมีสถาบันทางการเมืองที่หลากหลาย และทำหน้าที่เฉพาะด้านมากกว่าสถาบันทางการเมืองในสังคมที่มีระดับการพัฒนาทางการเมืองที่ต่ำกว่า

สถาบันทางการเมือง คือ สถาบันที่มีความสัมพันธ์กับการปกครองของรัฐโดยตรง เช่น รัฐธรรมนูญ สถาบันนิติบัญญัติ สถาบันบริหาร สถาบันตุลาการ พลเมืองและสิทธิเสรีภาพของประชาชน กล่าวคือ แบบแผนทางการเมืองที่ถูกสร้างขึ้นมาภายในระบบการเมืองหรือกิจกรรมที่เกิดขึ้นในลักษณะของการสร้างพฤติกรรมทางการเมือง ทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เพื่อก่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยในสังคม โดยมีโครงสร้างและองค์การทางการเมืองกำหนดรูปแบบและวิธีในการปฏิบัติหรือกิจกรรมทางการเมือง รวมทั้งทำหน้าที่ในการพิจารณาและตัดสินใจในกิจกรรมทางการเมืองเหล่านั้น เพื่อเป็นหลักประกันถึงเสถียรภาพของระบบการเมืองนั้นที่ดำรงอยู่ภายใต้การเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อม

ในบทนี้จะกล่าวถึง ความหมายของสถาบันการเมือง สถาบันพระมหากษัตริย์ สถาบันนิติบัญญัติ สถาบันบริหาร และสถาบันตุลาการ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ความหมายของสถาบันการเมือง

สถาบันมีความหมายที่แบ่งเป็น 2 นัย คือ สถาบันทางรูปธรรม คือ องค์การหรือสมาคม และสถาบันทางนามธรรม คือ ระเบียบหรือระบบที่ปฏิบัติในสังคม ดังนั้น สถาบันจึงเป็นแบบอย่างพฤติกรรมที่ก่อตั้งขึ้นถือปฏิบัติสืบต่อกันมาและเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปในสังคม ในสังคมจะมีสถาบันเกิดขึ้น เช่น สถาบันครอบครัว สถาบันทางเศรษฐกิจ สถาบันทางการเมือง สถาบันทางการเมือง คือ สถาบันที่มีความสัมพันธ์กับการปกครองของรัฐโดยตรง เช่น รัฐธรรมนูญ สถาบันฝ่ายนิติบัญญัติ สถาบันฝ่ายบริหาร สถาบันตุลาการ พลเมืองและสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งนักวิชาการได้ให้ความหมายของสถาบันทางการเมืองไว้หลากหลาย ดังนี้

อานนท์ อาภาภิรม (2545 : 56) กล่าวถึงความหมายของสถาบันทางการเมืองว่า หมายถึงแบบอย่างของการคิด การกระทำในเรื่องเกี่ยวกับการรักษาระเบียบ ความสงบ การบรรลุเป้าหมายของสังคมร่วมกันและการตัดสินใจร่วมกัน สถาบันทางการเมืองเป็นสถาบันที่ครอบคลุมตั้งแต่เรื่อง

ผู้ปกครองหรือผู้มีอำนาจในสังคม รวมทั้งการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ผู้นำ การเลือกตั้ง ลัทธิการเมืองต่างๆ และอุดมการณ์ทางการเมือง เป็นต้น

บูฆอริ ยีหมะ (2552 : 130) กล่าวว่า สถาบันทางการเมือง หมายถึง แบบแผนของพฤติกรรม หรือการกระทำทางการเมือง ซึ่งถูกสร้างวางระเบียบกฎเกณฑ์ บรรทัดฐานและกระบวนการต่างๆ โดยมีโครงสร้างและองค์การทางการเมืองที่กำหนดรูปแบบวิธีการในการประพฤติปฏิบัติ หรือการกระทำทางการเมือง และมีปฏิสัมพันธ์หรือการกระทำที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางการเมืองของบุคคลในสังคม

กิตติวัฒน์ รัตนดิลล ก ภูเก็ต (2554 : 39) สรุปไว้ว่า สถาบันการเมือง หมายถึง แบบแผนที่ถูกสร้างขึ้นหรือดำรงไว้ซึ่งพฤติกรรมทางการเมือง ซึ่งอาจเป็นหรือไม่เป็นทางการก็ได้ มีหน้าที่ในการสร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อยภายในสังคม ยุติปัญหาความขัดแย้งทางการเมือง และเป็นหลักประกันถึงเสถียรภาพของระบบการเมืองที่จะสามารถดำเนินกิจกรรมและดำรงอยู่ได้ภายใต้สภาวะที่มีการเปลี่ยนแปลง

โกเมศ ขวัญเมือง (2555 : 328) ได้กล่าวไว้ว่า สถาบันการเมือง เป็นสถาบันตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ เป็นองค์กรและกฎเกณฑ์ทั้งหลายที่เกี่ยวกับอำนาจภายในรัฐ อันได้แก่ อำนาจมหาชนระดับชาติ อันได้แก่ รัฐสภา (อำนาจนิติบัญญัติ) และองค์กรปกครองส่วนกลาง (ฝ่ายบริหาร) รวมถึงสถาบันตุลาการที่เป็นสถาบันที่สำคัญอีกสถาบันหนึ่งภายในรัฐที่ผูกพันลึกซึ้งกับระบอบประชาธิปไตย

Roy (1955 : 24) กล่าวว่า สถาบันทางการเมือง คือ องค์กรของชุมชนทางการเมืองที่มีลักษณะเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการก็ได้ โดยจะทำหน้าที่ในการพิจารณาและตัดสินใจเกี่ยวกับกิจกรรมทางการเมือง

Eisenstadt (1965 : 44) สรุปว่า เมื่อมองสถาบันทางการเมืองในแง่กิจกรรม โดยเน้นพิจารณาไปที่กิจกรรมของสถาบันทางการเมืองว่ามีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์เช่นไร ฉะนั้น สถาบันทางการเมืองจึงหมายถึง กิจกรรมหรือการกระทำที่มุ่งจะรักษาเสถียรภาพของความเป็นองค์กรของสถาบันทางการเมืองไว้ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อกลุ่มสังคมหรือชุมชนทางการเมืองที่สถาบันทางการเมืองนั้นดำรงอยู่

อภิชาติ แสงอัมพร (2559 : 128) ได้กล่าวถึงลักษณะที่สำคัญของสถาบันการเมืองไว้ว่า จากความหมายของสถาบันทางการเมือง จะพบว่า มีลักษณะที่สำคัญอยู่ 3 ประการ คือ

1. มีแบบแผน หมายถึง มีแบบแผนในการจัดตั้งและยอมรับในกิจกรรมทั้งหลายขององค์กร รวมถึงกฎเกณฑ์บรรทัดฐานและกระบวนการต่างๆ
2. มีโครงสร้างและองค์การทางการเมือง ที่กำหนดรูปแบบและวิธีการในการประพฤติปฏิบัติกิจกรรมทางการเมือง
3. มีปฏิสัมพันธ์หรือการกระทำที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางการเมือง หรือการมีส่วนร่วมทางการเมืองของบุคคล กลุ่มสมาคม หรือทั้งสังคมโดยรวม

Samuel (1968 : 12-21) ได้นำเสนอปัจจัยที่จะสร้างเสถียรภาพแก่สถาบันทางการเมืองไว้สรุปได้ดังนี้ สถาบันการเมืองเป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจซึ่งตั้งมั่นและปรากฏอยู่ในระบบการเมือง มีความสำคัญต่อพัฒนาการทางการเมือง รวมทั้งเป็นโครงสร้างทางการเมืองที่ก่อให้เกิดการบรรลุวัตถุประสงค์ของระบบการเมือง การที่รัฐมีสถาบันทางการเมืองที่ต่อเนื่องและมีเสถียรภาพจึงเป็นสิ่งที่สำคัญ ปัจจัยที่จะก่อให้เกิดความมีเสถียรภาพของสถาบันทางการเมืองนั้นประกอบด้วย

1. ความสามารถในการปรับตัว (Adaptability) หมายถึง ความสามารถในการตอบสนองหรือทำหน้าที่เพื่อการคงอยู่ของสถาบันได้อย่างต่อเนื่อง แม้ว่าสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการเมืองจะมีการเปลี่ยนแปลงไป

2. ความสลับซับซ้อน (Complexity) เป็นการพิจารณาถึงลักษณะของสถาบันว่ามีหน่วยย่อยมากน้อยเพียงใด มีการจำแนกโครงสร้างการทำงานตามความรู้ ความสามารถและมีลักษณะแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะด้านหรือไม่ รวมถึงการพิจารณาในการบังคับบัญชาว่าเป็นไปในลักษณะตามสายงานหรือไม่ อย่างไร

3. ความเป็นอิสระ (Autonomy) หมายถึง ความสามารถของสถาบันหรือองค์การที่จะทำการตัดสินใจด้วยตนเอง มีอำนาจในการดำเนินนโยบายให้เป็นที่ไปตามระเบียบวิธีการขององค์การหรือสถาบันของตนเองได้ โดยไม่ถูกครอบงำหรือตกอยู่ภายใต้อำนาจหรืออิทธิพลขององค์การอื่น

4. ความเป็นปึกแผ่น (Coherence) ถือเป็นเงื่อนไขสำคัญสำหรับสถาบันทุกสถาบัน รวมทั้งสถาบันทางการเมืองด้วย ความเป็นปึกแผ่นนี้เน้นรวมถึงการมีความเห็นที่สอดคล้องต้องกัน เพราะการที่จะได้รับการขนานนามว่าเป็นสถาบันหรือองค์การที่มีประสิทธิภาพนั้น องค์ประกอบหนึ่งที่จะขาดเสียมิได้ ก็คือจะต้องมีความคิดเห็นที่สอดคล้องต้องกันโดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องขอบเขตอำนาจหน้าที่

กล่าวโดยสรุป สถาบันทางการเมือง หมายถึง แบบแผนทางการเมืองที่ถูกสร้างขึ้นมาภายในระบบการเมืองหรือกิจกรรมที่เกิดขึ้นในลักษณะของการสร้างพฤติกรรมทางการเมือง ทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เพื่อก่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยในสังคม โดยมีโครงสร้างและองค์การทางการเมืองกำหนดรูปแบบและวิธีในการปฏิบัติหรือกิจกรรมทางการเมือง รวมทั้งทำหน้าที่ในการพิจารณาและตัดสินใจในกิจกรรมทางการเมืองเหล่านั้น เพื่อเป็นหลักประกันถึงเสถียรภาพของระบบการเมืองนั้นที่ดำรงอยู่ภายใต้การเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อม

การศึกษาสถาบันการเมืองอันเป็นโครงสร้างทางการเมืองโครงสร้างหนึ่งที่ทำหน้าที่เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์ของระบบนั้นๆ สิ่งหนึ่งที่ต้องพิจารณาก็คือโครงสร้างหรือสถาบันทางการเมืองดังกล่าวมีความมั่นคงหรือเสถียรภาพมากน้อยแค่ไหน เพียงใด

สถาบันพระมหากษัตริย์

ในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ ในปัจจุบัน ได้มีการกำหนดสถาบันทางการเมืองที่สำคัญไว้ คือ ประมุขแห่งรัฐ เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนและเป็นสัญลักษณ์ของประเทศและประชาชน

โดยเฉพาะในงานพิธีการที่สำคัญ อย่างไรก็ตามรูปแบบประมุขของรัฐในแต่ละประเทศมักจะมีการกำหนดแตกต่างกันแล้วแต่ประวัติศาสตร์และบริบททางการเมืองการปกครองของประเทศนั้นๆ

พรชัย เลื่อนฉวี (2554 : 147) ได้อธิบายไว้ว่า โดยทั่วไปรูปแบบประมุขของรัฐมักจะมีปรากฏใน 2 รูปแบบ คือ ประมุขของรัฐที่เป็นพระมหากษัตริย์ และประมุขของรัฐที่เป็นประธานาธิบดี โดยไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบใดมักมีอำนาจหน้าที่ในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน เช่น การลงนามประกาศใช้กฎหมาย การแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี การแต่งตั้งรัฐมนตรีและข้าราชการชั้นสูง การประกาศสงคราม เป็นต้น สำหรับกรณีประเทศไทยนั้น ภายหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อ พ.ศ. 2475 รูปแบบประมุขที่ประเทศไทยใช้มาตลอดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ คือ ประมุขของรัฐในรูปแบบพระมหากษัตริย์

อภิชาติ แสงอัมพร (2559 : 129) ได้กล่าวถึงสถาบันพระมหากษัตริย์ไว้ว่า คำว่า กษัตริย์ แปลว่า นักรบหรือผู้ป้องกันภัย ดังนั้น พระมหากษัตริย์จึงหมายถึงนักรบผู้ยิ่งใหญ่ ซึ่งเป็นคตินิยมที่สืบเนื่องมาจากธรรมเนียมเรื่องวรรณคดีของอินเดีย ที่ถือว่ากษัตริย์เป็นวรรณะที่รวมถึงพวกษัตริย์ด้วย และลักษณะเหล่านี้สอดคล้องกับสังคมและการเมืองการปกครองในอดีต ที่กษัตริย์เป็นผู้ปกครองที่ต้องมีความสามารถในการเป็นอยู่ ในการทำศึกสงครามกับรัฐอื่นๆ จะเห็นได้ว่ากษัตริย์ที่ทรงเป็นมหาราชในอดีตนั้นล้วนมีความสามารถในการนี้ทั้งสิ้น สำหรับแนวคิดในทางการเมืองการปกครองที่เกี่ยวข้องกับพระมหากษัตริย์นั้นถือว่าพระมหากษัตริย์คือหัวหน้าครอบครัวใหญ่ที่มีความสัมพันธ์กันทางสายเลือดกับหมู่คณะ และเป็นประมุขของรัฐหรือเป็นผู้มีอำนาจปกครองสูงสุด เห็นได้จากในยุโรป มีหลักการเทวสิทธิ์ที่ทำให้พระมหากษัตริย์มีอำนาจอย่างเด็ดขาด ส่วนในประเทศไทยนั้นสถานะของพระมหากษัตริย์มีบางส่วนคล้ายคลึงกับทางยุโรป แต่มีคตินิยมอย่างอื่นเข้ามาผสมผสานด้วย ทำให้พระมหากษัตริย์มีลักษณะทั้งที่เป็นพ่อเมืองและเป็นอเนกชนนิกรสโมสรสมมติ คือ พระองค์ทรงถูกเลือกขึ้นมาปกครองประเทศและมีความใกล้ชิดและได้รับการเคารพจากประชาชนโดยทั่วไป ในปัจจุบันพระมหากษัตริย์ไทยเป็นพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตย โดยผ่านทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล โดยมีพระราชอำนาจและพระราชภารกิจที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและตามพระราชประเพณีที่พระองค์ทรงเป็นศูนย์รวมของชาติ

กล่าวโดยสรุปถึงลักษณะทั่วไปของสถาบันพระมหากษัตริย์มีลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ ประการแรก สถาบันพระมหากษัตริย์เป็นสถาบันทางการเมืองที่อยู่เหนือสถาบันทางการเมืองอื่น ในการปกครองในแต่ละรูปแบบที่มีสถาบันพระมหากษัตริย์ สถาบันพระมหากษัตริย์จะอยู่เหนือสถาบันทางการเมืองอื่นในฐานะเป็นเป็นองค์อธิปัตย์

ประการที่สอง สถาบันพระมหากษัตริย์เป็นสถาบันทางการเมืองที่ต้องได้รับการยอมรับจากสังคม จึงจะดำรงได้อย่างชอบธรรม ดังนั้น การดำรงอยู่ของสถาบันพระมหากษัตริย์จึงต้องมีฐานอำนาจเพื่อสร้างความมั่นคง ซึ่งประกอบด้วยอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

ประการที่สาม สถาบันพระมหากษัตริย์จะเป็นสถาบันที่ต้องมีการสืบทอดโดยสายโลหิตเป็นสิ่งสำคัญ มีการสืบทอดราชบัลลังก์โดยการสืบสันตติวงศ์ การขึ้นสู่บัลลังก์จึงเป็นไปโดยการแต่งตั้งที่มีกฎหมายหรือจารีตประเพณี เป็นตัวกำหนดกรอบแนวทางปฏิบัติ

ประเภทของสถาบันพระมหากษัตริย์

สถาบันพระมหากษัตริย์เป็นสถาบันทางการเมืองที่ปรากฏในประวัติศาสตร์ของประเทศที่มีอายุธรรมและวัฒนธรรมที่เก่าแก่ วิวัฒนาการจึงถือกำเนิดเคียงคู่กับความเปลี่ยนแปลงทางสังคม

จักษุ พันธุ์ชูเพชร (2545 : 142) และ ธโรธร ด้งทองคำ (2559 : 9-11) ได้อธิบายถึงประเภทของสถาบันพระมหากษัตริย์ไว้ว่า การจัดประเภทของสถาบันพระมหากษัตริย์ โดยทั่วไปสามารถแบ่งประเภทของพระมหากษัตริย์ออกเป็น 3 ประเภท คือ กษัตริย์ในระบบฟิวดัล (Feudal Monarchy) กษัตริย์ในลัทธิเทวสิทธิ (Divine Rights Monarchy) และกษัตริย์ในระบบประชาธิปไตย (Constitutional Monarchy) รายละเอียดดังนี้

1. กษัตริย์ระบบฟิวดัล (Feudal Monarchy) หรือ สถาบันพระมหากษัตริย์ยุคเทวราชา เป็นรูปแบบกษัตริย์ที่แพร่หลายในยุคกลางของยุโรป (ระหว่างคริสต์ศตวรรษที่ 5-14) โดยมีแนวความคิดว่า กษัตริย์เป็นประมุขที่มีอำนาจเหนือพื้นที่และประชาชนที่อาศัยอยู่ในขอบเขตของพื้นที่ด้วย ลักษณะของสังคมจะมีขุนนางเป็นเจ้าของที่ดินและมีไพร่หรือทาสติดดินอยู่ในการควบคุมของขุนนาง อันรวมถึงบุคคลที่เข้ามาเช่าที่ดินเพื่อการประกอบอาชีพด้วย กษัตริย์ทำหน้าที่ในการประสานประโยชน์และลดข้อขัดแย้งระหว่างขุนนางเจ้าที่ดินและต้องทำหน้าที่ทางสัญลักษณ์อีกด้วย กษัตริย์มีอำนาจควบคุมพื้นที่และคนจำนวนหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตามอำนาจที่แท้จริงเป็นของกลุ่มเจ้าที่ดิน

2. กษัตริย์ในลัทธิเทวสิทธิ (Divine Rights Monarchy) หรือ สถาบันพระมหากษัตริย์ยุคสมัยใหม่ (คริสต์ศตวรรษที่ 16-19) การปฏิรูปศาสนา การฟื้นฟูศิลปวิทยาการ การปฏิวัติการค้า และการปฏิวัติอุตสาหกรรม ทำให้ก้าวสู่ยุคใหม่ มีความเชื่อว่า การเป็นกษัตริย์เป็นโองการแห่งสวรรค์ตามพระประสงค์ของพระเจ้า หรือจากสิ่งศักดิ์สิทธิ์ กษัตริย์จึงมีความชอบธรรมในการใช้อำนาจปกครอง กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ กษัตริย์เป็นผู้เดียวที่รับผิดชอบต่อพระเจ้า ทำให้ประชาชนไม่อาจต่อต้านหรือขัดขืนในอำนาจกษัตริย์ แต่ประชาชนยอมรับและประพฤติปฏิบัติตนตามที่กษัตริย์ต้องการ อันถือเป็นการเคารพและยอมรับต่ออำนาจพระเจ้า ทำให้กษัตริย์มีอำนาจสมบูรณ์เบ็ดเสร็จเด็ดขาด มิใช่เป็นเพียงกษัตริย์ในแง่ของสัญลักษณ์เท่านั้น

3. กษัตริย์ในระบบประชาธิปไตย (Constitutional Monarchy) การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่ยอมรับในแนวคิดเรื่องปัจเจกบุคคล ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารปกครองบนพื้นฐานความเสมอภาค อิสรภาพ และภราดรภาพ เพราะมีความเชื่อพื้นฐานว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนทุกคน มิใช่เป็นของบุคคลใดหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง พระมหากษัตริย์ในระบบประชาธิปไตยทรงเป็นประมุขของรัฐภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ทรงเป็นสัญลักษณ์การใช้อำนาจในประปรมาภิไธยผ่านสถาบันทางการเมืองที่เป็นผู้ใช้อำนาจจริง ฉะนั้น กษัตริย์ในระบบ

ประชาธิปไตยจึงไม่มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดเหมือนดังเช่นในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่ทำหน้าที่ที่สำคัญคือบทบาทแห่งสัญลักษณ์ในระบบการเมือง

ธงทอง จันทรางศุ (2541 : 138) ได้อธิบายไว้ว่า แต่ถ้าอาศัยพระราชอำนาจและพระราชสถานะเป็นเครื่องจำแนก สามารถจำแนกประเภทของพระมหากษัตริย์ได้ 3 ประเภท คือ

1. พระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) คือ ในระบอบนี้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของรัฐ มีพระราชอำนาจและพระบรมเดชานุภาพเด็ดขาดและล้นพ้นแต่พระองค์เดียว การปกครองแบบนี้เคยใช้อยู่ในประเทศต่างๆ ในอดีต และเคยใช้อยู่ในประเทศไทย ก่อน พ.ศ. 2475

2. พระมหากษัตริย์ในระบอบปรimitาญาสิทธิราชย์ (Limited Monarchy) คือในระบอบนี้พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจทุกประการ เว้นแต่ที่ต้องถูกจำกัดโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เช่น การบัญญัติกฎหมาย การกำหนดงบประมาณแผ่นดิน ต้องให้รัฐสภาเห็นชอบเสียก่อน แต่ที่สำคัญคืออำนาจของพระมหากษัตริย์ในการแต่งตั้งและถอดถอนนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีรับผิดชอบโดยตรงต่อพระมหากษัตริย์ พระมหากษัตริย์ในระบอบนี้มักจะเป็นกรณีทีสืบเนื่องมาจากเหตุที่พระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ยอมจำกัดพระราชอำนาจของพระองค์เอง โดยวิธีการพระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชน เช่น ประเทศญี่ปุ่นก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 หรือประเทศซาอุดีอาระเบีย ในปัจจุบัน เป็นต้น

3. พระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) คือ ในระบอบนี้มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข แต่ในการใช้พระราชอำนาจทุกกรณี ทั้งนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ พระองค์มิได้ใช้พระราชอำนาจนั้นเอง แต่มีองค์กรหรือหน่วยงานรับผิดชอบด้านต่างๆ กันไป พระมหากษัตริย์ในระบอบนี้ เช่น ประเทศไทย ประเทศอังกฤษ และประเทศญี่ปุ่น ในปัจจุบัน

พระราชสถานะและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทย

ในปัจจุบันพระมหากษัตริย์ไทยทรงเป็นพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ พระราชสถานะและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์จึงมิได้มีอย่างกว้างขวางดังเช่นในอดีต ที่ประเทศไทยมีรูปแบบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ดังนั้น พระราชสถานะและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์จึงเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตามพระมหากษัตริย์ไทยก็ทรงมีพระราชอำนาจที่นอกเหนือจากรัฐธรรมนูญในบางเรื่อง ซึ่งพระราชอำนาจเหล่านั้นเป็นพระราชอำนาจตามประเพณี ที่ประชาชนชาวไทยยังคงยึดมั่นและมอบถวายพระราชอำนาจเหล่านั้นอย่างจริงใจและด้วยความจงรักภักดี

ธโรธร ตูทองคำ (2559 : 19-21) อธิบายว่า พระราชสถานะและพระราชอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในรัฐธรรมนูญไทยทุกฉบับ ได้กล่าวถึงพระราชสถานะและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไว้อย่างชัดเจนและคล้ายคลึงกัน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงพระราชสถานะและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ดังนี้

1. พระมหากษัตริย์คือศูนย์รวมของชาติทางกฎหมาย ดังที่ปรากฏชัดในรัฐธรรมนูญ “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” ซึ่งแสดงให้เห็นเอกลักษณ์ประชาธิปไตยไทยว่า อำนาจอธิปไตยอยู่ที่พระมหากษัตริย์และประชาชน

2. พระมหากษัตริย์ทรงเป็นองค์พระประมุข รัฐธรรมนูญทุกฉบับนับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 บัญญัติในหลักการที่ว่าประเทศไทยเป็นราชอาณาจักร และมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข กล่าวคือ เป็นที่มาแห่งเกียรติศักดิ์ ทรงเป็นกลางทางการเมือง ทรงเป็นประมุขถาวร และทรงเป็นศูนย์รวมของความเป็นชาติ

3. พระมหากษัตริย์อยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ดังที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ บทบัญญัติเรื่องนี้ได้รับอิทธิพลมาจากรัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นที่สอดคล้องกับความคิดความเชื่อของคนไทย จึงมีการนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญไทย ทั้งนี้ด้วยความประสงค์ที่จะแสดงพระราชสถานะอันสูงสุดของพระมหากษัตริย์ให้ประจักษ์ คติการปกครองของประชาธิปไตย พระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือความรับผิดชอบทางการเมือง จนเป็นเหตุให้เกิดหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ว่า พระมหากษัตริย์ไม่ทรงกระทำผิด (The King Can Do No Wrong) ซึ่งหมายถึงผู้ใดจะฟ้องร้องหรือกล่าวหาพระมหากษัตริย์ในทางใดๆ ไม่ได้ ไม่ว่าจะผ่านทางคดีแพ่งหรือคดีอาญา

4. พระมหากษัตริย์ทรงเป็นอัครศาสนูปถัมภก ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ “พระมหากษัตริย์ทรงเป็นพุทธมามกะ และทรงเป็นอัครศาสนูปถัมภก” ซึ่งหมายความว่าพระมหากษัตริย์ต้องเป็นพุทธศาสนิกชน และยังต้องทำเป็นผู้อุปถัมภ์ศาสนาต่างๆ ที่มีผู้นับถืออยู่ในประเทศไทย

5. พระมหากษัตริย์ทรงดำรงตำแหน่งจอมทัพไทย คือ พระมหากษัตริย์เป็นผู้บัญชาการสูงสุดของกองทัพ

6. พระมหากษัตริย์เป็นที่มาของฐานันดรศักดิ์ อีสริยยศ และประธานแห่งเครื่องราชอิสริยาภรณ์

7. พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการแต่งตั้งและให้ข้าราชการในพระองค์ และ สมุหราชองครักษ์พ้นจากตำแหน่ง

8. พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ” การอภัยโทษหมายถึง การยกโทษหรือลดหย่อนผ่อนโทษให้แก่ผู้ถูกสั่งลงโทษเพราะกระทำความผิดอาญา อันเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์

อมร จันทรสมบูรณ์ (2516 : 1-8) กล่าวถึงพระราชสถานะและพระราชอำนาจตามประเพณีการปกครอง ไว้ว่า นอกเหนือจากพระราชสถานะและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว ตามหลักทั่วไป พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจอีกส่วนหนึ่งต่างหาก พระราชอำนาจเหล่านี้เป็นธรรมเนียมปฏิบัติ (Convention) ซึ่งมีค่าบังคับเป็นรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน ทั้งนี้เพราะว่าเดิมนั้น พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจสิทธิขาดในทุกๆ เรื่อง และทุกๆ กรณีแต่ผู้เดียว

และต่อมาเมื่อมีรัฐธรรมนูญรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรจำกัดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ฉะนั้น จึงเป็นที่ยอมรับกันว่า ถ้ากรณีใดไม่มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดขอบเขตหรือเงื่อนไขของการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไว้ พระมหากษัตริย์ก็จะมีพระราชอำนาจ เช่นนั้นอยู่โดยผลของธรรมเนียมปฏิบัติ พระราชสถานะและพระราชอำนาจตามประเพณีการปกครอง ประกอบด้วย

1. พระราชอำนาจในภาวะวิกฤต กล่าวคือ เมื่อเกิดวิกฤตร้ายแรงทางการเมืองถึงขั้นมีการ เผชิญหน้าระหว่างฝ่ายต่างๆ ไม่ว่าจะเป็เหตุการณ 14 ตุลาคม 2516 หรือเหตุการณ์พฤษภาทมิฬก็ตี จะเห็นว่า พระมหากษัตริย์ทรงเข้ามาระงับเหตุร้อนให้กลับสงบเย็นลงได้อย่างอัศจรรย์ (กรณี วิกฤตการณ์พฤษภาทมิฬ พระมหากษัตริย์ทรงเรียกแกนนำของสองฝ่ายที่ขัดแย้งกันเข้าเฝ้า และสามารถทำให้ปัญหาความรุนแรงต่างๆ ยุติลงได้ด้วยความสะดวก)

2. พระราชอำนาจพิจารณาฎีการ้องทุกข์ ประเพณีถวายฎีการ้องทุกข์จากราษฎรที่ได้รับ ความเดือดร้อนมีมานานนับตั้งแต่ครั้งสุโขทัยเป็นราชธานี พระมหากษัตริย์ทรงรับฎีกาและดำเนินการ แก้ทุกข์ โดยการประสานงานกับส่วนราชการต่างๆ ที่รับผิดชอบ (ฎีการ้องทุกข์ คือ การทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาปัญหาความเดือดร้อนที่ได้รับ ไม่ว่าจะมาจากการกระทำที่ไม่ชอบของฝ่ายปกครอง เช่น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการอันมิชอบ หรือความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นทั่วไป และขอพระบรมรา ชานุเคราะห์เป็นการเฉพาะราย พระราชวินิจฉัยพระมหากษัตริย์เกี่ยวกับฎีกาของประชาชนบาง ประการ เป็นที่มาของโครงการพัฒนาต่างๆ ของทางราชการ เช่น โครงการตามพระราชดำริ เป็นต้น) พระราชอำนาจในการพิจารณาฎีการ้องทุกข์นี้ ไม่มีบทกฎหมายบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่มีที่มา ในทางธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ

อภิชาติ แสงอัมพร (2559 : 131-134) ได้อธิบายถึงพระราชอำนาจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนิติ บัญญัติไว้ พอสรุปได้ว่า โดยหลักการแล้ว ร่างกฎหมายไม่ว่าจะเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ร่าง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว นายกรัฐมนตรีต้องนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศใน ราชกิจจานุเบกษาแล้ว ก็ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ แต่อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรง เห็นชอบด้วยและพระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือเมื่อพ้น 90 วัน แล้วมิได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาจะต้องปรึกษาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือ ร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่ ถ้ารัฐสภามีมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของ จำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้ง 2 สภาแล้ว นายกรัฐมนตรีต้องนำร่างกฎหมายนั้นขึ้น ทูลเกล้าฯ ถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยและพระราชทานคืน ภายใน 30 วัน นายกรัฐมนตรีต้องนำร่างกฎหมายนั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็น กฎหมายได้ เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว

โกเมศ ขวัญเมือง (2555 : 348) กล่าวว่า สถาบันพระมหากษัตริย์ในระบบประชาธิปไตยใน ระบบรัฐสภาไม่ต้องรับผิดชอบทางการเมืองและไม่มีอำนาจทางการเมืองอย่างแท้จริง แต่ในทางนิตินัย

สถาบันกษัตริย์ยังมีพระราชอำนาจพิเศษ ในเรื่องสำคัญ เช่น การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และข้าราชการระดับสูง การพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ การยุบสภาผู้แทนราษฎร การประกาศใช้พระราชบัญญัติ การยับยั้งพระราชบัญญัติ การพระราชทานอภัยโทษ การทำสนธิสัญญา เป็นต้น ซึ่งในทางพฤตินัย สถาบันพระมหากษัตริย์จะไม่ทรงใช้พระราชอำนาจดังกล่าวเอง แต่ให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้ในพระปรมาภิไธยของสถาบันกษัตริย์

กล่าวโดยสรุป สถาบันพระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขแห่งรัฐ เป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญ ดำรงต่อเนื่องช่วงของประวัติศาสตร์หรือตลอดประวัติศาสตร์ของประเทศส่วนใหญ่ ที่เน้นการสืบทอดของพระมหากษัตริย์ทางสายโลหิต มีแนวคิดเกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์ที่หลากหลายนับจากอดีตจนถึงปัจจุบัน มีวิวัฒนาการที่ต่อเนื่องและยาวนานจากอดีตสู่ปัจจุบัน นับแต่อาณาจักรสุโขทัยอันถือว่าเป็นอาณาจักรแรกของชาวไทยจวบจนปัจจุบันประเทศไทยก็มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขตลอดมา แม้ว่าจะมีการกิจ อำนาจ และบทบาท แตกต่างกันไปตามกาลเวลาแต่ละยุคสมัย ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ทำให้สถาบันพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญ มีพระราชสถานะและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ดังนี้

1. พระมหากษัตริย์คือศูนย์รวมของชาติทางกฎหมาย
2. พระมหากษัตริย์ทรงเป็นองค์พระประมุข
3. พระมหากษัตริย์อยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ
4. พระมหากษัตริย์ทรงเป็นอัครศาสนูปถัมภก
5. พระมหากษัตริย์ทรงดำรงตำแหน่งจอมทัพไทย
6. พระมหากษัตริย์เป็นที่มาของฐานันดรศักดิ์ อีสริยยศและประธานแห่งเครื่องราชอิสริยาภรณ์
7. พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการแต่งตั้งและให้ข้าราชการในพระองค์และสมุหราชองครักษ์พ้นจากตำแหน่ง
8. พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ

สถาบันนิติบัญญัติ

สถาบันนิติบัญญัติ (Legislature) เป็นสถาบันที่ทำหน้าที่หลักในการบัญญัติกฎหมายโดยมีรัฐสภา (Parliament) เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ดังกล่าว การปกครองในระบอบประชาธิปไตยมีรัฐสภาเป็นสถาบันที่แสดงถึงเจตนารมณ์ของประชาชน เพราะมีตัวแทนของประชาชนที่ผ่านการเลือกตั้งเข้ามาทำหน้าที่ ฉะนั้น การบัญญัติกฎหมายจึงต้องผ่านกระบวนการพิจารณาและความเห็นชอบจากรัฐสภาเสียก่อน จึงจะมีผลบังคับใช้ตามหลักการของประชาธิปไตยทางอ้อม (Indirect Democracy) รัฐสภาเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติมีหน้าที่ออกกฎหมายใช้บังคับในประเทศ รัฐสภาจึงมีบทบาทที่สำคัญที่สุดที่จะกำหนดว่าพฤติกรรมใดของบุคคลใดในสังคมควรจะเป็นความผิดและมีความผิดสถานใด มีอัตราโทษอย่างไร

จุมพล หนีพานิช (2551 : 99-100) ได้อธิบายไว้ว่า อำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมายหรือการออกกฎหมาย เพื่อบังคับใช้ในรัฐถือเป็นอำนาจหน้าที่หลักของรัฐสภา ซึ่งในทางการเมืองการปกครองนั้นกฎหมายนับเป็นสิ่งที่สำคัญ และจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับใช้ในการบริหารและปกครองประเทศ ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นการจัดระเบียบเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค และความเป็นธรรม ให้เกิดในสังคม ดังนั้น ในการตรากฎหมายแต่ละฉบับจึงเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขส่วนรวมของประชาชนเป็นหลัก โดยมุ่งคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของประชาชนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม นอกจากนี้สถาบันฝ่ายนิติบัญญัติยังมีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของสถาบันบริหาร และมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบตามเกณฑ์ที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ

ดังที่กล่าวแล้วว่าองค์กรที่ทำหน้าที่นิติบัญญัตินั้นคือรัฐสภา ถ้าพิจารณาถึงรูปแบบของรัฐสภาแล้วสามารถจำแนกรูปแบบของรัฐสภาออกได้เป็น 2 รูปแบบ คือ รูปแบบรัฐสภาจำแนกตามจำนวนสภาที่ประกอบกันเป็นรัฐสภา และรูปแบบรัฐสภาจำแนกโดยพิจารณาโดยคำนึงถึงการใช้อำนาจอธิปไตย ดังนี้

อานนท์ อาภาภิรม (2545 : 21) ได้อธิบายไว้ว่า รูปแบบรัฐสภาซึ่งจำแนกตามจำนวนสภาที่ประกอบกันเป็นรัฐสภา สามารถจำแนกออกได้ 2 ลักษณะ คือ

1. ระบบสภาเดียว เป็นระบบที่ได้รับความนิยมและนำมาใช้ปฏิบัติกันน้อยมาก และมักปรากฏว่านิยมใช้ระบบสภาเดียวในการปกครองระดับท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกา เช่นการปกครองในระดับแขวง และระดับนคร ส่วนระดับมลรัฐนั้นมีเพียงมลรัฐเดียวคือเนบาสกา (Nebraska) สำหรับประเทศอื่นๆ ที่ใช้ระบบสภาเดียวได้แก่ รัฐต่างๆ ในแคนาดา ประเทศคอซตาริกา ส่วนประเทศยุโรปที่ใช้ระบบสภาเดียวก็มีสวีเดน ซึ่งเริ่มใช้ ค.ศ. 1967 และประเทศนอร์เวย์

2. ระบบสองสภา วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งระบบสองสภา เพื่อเปิดโอกาสให้มีสภาที่ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากประชาชนธรรมดาต่างๆ ไป กับสมาชิกที่มีคุณสมบัติพิเศษบางประการ เช่น ผู้ที่จะเป็นสมาชิกต้องมีอายุสูงกว่าสมาชิกที่มาจากประชาชน หรือเป็นตัวแทนของคนบางกลุ่ม กล่าวได้ว่า ระบบสองสภามีกำเนิดในประเทศอังกฤษ และสืบต่อมาได้รับความนิยมไปยังประเทศต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

รูปแบบรัฐสภาจำแนกโดยพิจารณาโดยคำนึงถึงการใช้อำนาจอธิปไตย สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

1. รัฐสภาที่มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจอย่างเคร่งครัดระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและบริหาร ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ อยู่บนพื้นฐานของการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งให้หลักประกันในความเป็นอิสระและเสรีภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละฝ่าย

ลักษณะความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นการแบ่งแยกอำนาจจากกันค่อนข้างเด็ดขาด โดยเฉพาะรัฐสภาในระบบประธานาธิบดี การบริหารงานของประธานาธิบดี รัฐสภานำไปเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจไม่ได้ ในขณะที่เดียวกันประธานาธิบดีจะใช้อำนาจในการยุบสภาไม่ได้เช่นกัน อำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมีความสัมพันธ์ แต่การใช้อำนาจนั้นอยู่บนพื้นฐานของความร่วมมือ

เช่น ประธานาธิบดีบริหารงานภายใต้กฎหมายต่างๆ ที่ผ่านจากรัฐสภา ในขณะเดียวกันหากกฎหมายดังกล่าวเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ ประธานาธิบดีมีสิทธิที่จะยับยั้งกฎหมายดังกล่าวนั้นได้ การโน้มน้าวให้ฝ่ายนิติบัญญัติผ่านกฎหมายที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม และการบริหารงานของประธานาธิบดีเป็นสิ่งที่มีความจำเป็น ตัวอย่างเช่น ในกรณีประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาขอให้รัฐสภาอนุมัติงบประมาณจำนวนมาก เพื่อช่วยเหลือบริษัทขนาดใหญ่ที่ประสบปัญหาทางการเงินจากวิกฤตเศรษฐกิจโลก พ.ศ. 2552 เป็นต้น

2. รัฐสภาที่แบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารออกจากกันไม่เด็ดขาด ระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภามีหลักการสำคัญตรงที่ว่า องค์กัรนิติบัญญัติเป็นองค์กัรที่สำคัญที่สุดในการบัญญัติกฎหมาย แต่ในความเป็นจริงแล้วคณะรัฐมนตรีต่างหากที่มีอำนาจแท้จริง เพราะการปกครองในระบบรัฐสภานั้น พรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในรัฐสภา (สภาสามัญ) จะเป็นผู้ที่จัดตั้งรัฐบาล ซึ่งคณะรัฐมนตรีส่วนใหญ่ประกอบด้วยบุคคลชั้นนำที่มีอิทธิพลของพรรค บทบาทของเสียงข้างมากของฝ่ายบริหาร จะต้องได้รับการสนับสนุนจากสภา ซึ่งแต่ละฝ่ายก็จะมีอำนาจในการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกัน

เมื่อเกิดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหารสามารถยุบสภาเพื่อคืนอำนาจให้กับประชาชนในการเลือกตั้งทั่วไป ว่าเห็นด้วยกับฝ่ายบริหารหรือรัฐสภา โดยพิจารณาจากผลการเลือกตั้งเป็นสำคัญ ในขณะเดียวกันหากปล่อยให้ฝ่ายบริหารปฏิบัติหน้าที่ต่อไปอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อส่วนรวม รัฐสภาอาจขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร ซึ่งผลของการอภิปรายย่อมกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาล

กล่าวโดยสรุป โครงสร้างของรัฐสภาอาจประกอบด้วยสภาเพียงสภาเดียว หรือสองสภาก็ได้ แล้วแต่รัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศจะกำหนด

องค์ประกอบของรัฐสภา

รัฐสภาของแต่ละประเทศอาจมีองค์ประกอบที่แตกต่างกัน ดังที่กล่าวในรูปแบบของรัฐสภาเพื่อสะดวกในการศึกษา ขอยกตัวอย่างของรัฐสภาไทยมาเป็นกรณีศึกษา ตามรัฐธรรมนูญไทยแต่ละฉบับกำหนดรูปแบบและองค์ประกอบต่างๆ กัน ในบางครั้งก็มีลักษณะเป็นสภาเดียว บางครั้งก็มี 2 สภา รวมทั้งที่มาและองค์ประกอบก็แตกต่างกันไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

อภิชาติ แสงอัมพร (2559 : 136) ได้อธิบายโดยสรุปว่า ในรัฐธรรมนูญที่บัญญัติโดยปกติและเป็นรัฐธรรมนูญประเภทถาวร มักกำหนดให้รัฐสภาไทยประกอบด้วย 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา และยังได้กำหนดตำแหน่งสำคัญต่างๆ ที่มีความสำคัญในการบริหารและการดำเนินการในรัฐสภาให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ ดังนี้

1. ประธานรัฐสภา ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาในกิจการทั้งหมดของรัฐสภา เป็นประธานในที่ประชุมรัฐสภา บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญไทยเกี่ยวกับประธานรัฐสภาในช่วงหลัง จะกำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา และให้ประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา

2. ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ตำแหน่งนี้มีขึ้นเพื่อเป็นการยอมรับความสำคัญของเสียงน้อยในรัฐสภา ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติไว้ว่า “ภายหลังคณะรัฐมนตรีเข้าบริหารราชการแผ่นดินแล้ว พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งพรรคคนมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี เป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร”

3. คณะกรรมการสามัญ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า “สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภา ตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกหรือไม่ได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อการกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภา”

4. ผู้ประสานงานควบคุมการลงคะแนนเสียงในสภา (Whip) เป็นการประยุกต์มาจากการดำเนินการของรัฐสภาอังกฤษ เมื่อพรรคได้สัญญากับประชาชนไว้ก็ต้องมีมาตรการให้มั่นใจได้ว่านโยบายที่หาเสียงเกิดผลเป็นพระราชบัญญัติ

อำนาจหน้าที่ของรัฐสภา

จุมพล หนีมพานิช (2551 : 97-105) ได้กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของรัฐไว้ว่า รัฐสภาเป็นตัวแทนในการทำหน้าที่ทางนิติบัญญัติดังกล่าวแล้ว โดยมีอำนาจหน้าที่สำคัญหลายประการ ซึ่งสามารถแบ่งออกได้ 4 ประการ คือ

1. อำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย
2. อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน
3. อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบ
4. อำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งและถอดถอนบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

จักษ์ พันธุ์เพชร (2545 : 197-202) ได้อธิบายถึงกระบวนการในการทำหน้าที่ตรากฎหมายของรัฐสภาไว้ ดังนี้ อำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย การปกครองระบอบประชาธิปไตยได้กำหนดให้รัฐสภาเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่หลักในการบัญญัติกฎหมาย เพราะสมาชิกในรัฐสภาได้ผ่านการยอมรับจากประชาชนโดยส่วนใหญ่ให้เข้ามาใช้อำนาจนิติบัญญัติแทนตนภายใต้วิถีทางที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉะนั้นกฎหมายหรือข้อบังคับที่จะมีผลต่อประชาชนผู้เป็นเจ้าของอธิปไตยจึงต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา ซึ่งไม่ว่าจะเป็นการปกครองในรูปแบบรัฐสภาหรือรูปแบบประธานาธิบดี ก็จะใช้หลักการเดียวกัน จะแตกต่างกันก็เฉพาะในรายละเอียด ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

1. ผู้เสนอร่างกฎหมาย

ระบบประธานาธิบดี : ผู้มีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย คือ สมาชิกรัฐสภาเท่านั้น เพราะการปกครองในรูปแบบประธานาธิบดีเป็นการปกครองที่แบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในการใช้อำนาจอธิปไตยแบบเด็ดขาด คือ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ และฝ่ายนิติบัญญัติต่างปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างค่อนข้าง

อิสระ เพราะฉะนั้น การเสนอร่างกฎหมายจึงเป็นหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงของฝ่ายนิติบัญญัติ จึงให้อำนาจเฉพาะสมาชิกรัฐสภาเท่านั้นที่มีสิทธิในการเสนอร่างกฎหมาย

ระบบรัฐสภา : ผู้เสนอร่างกฎหมายสู่สภานิติบัญญัติสามารถกระทำได้ทั้งสมาชิกรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี การให้อำนาจในการเสนอร่างกฎหมายแก่ฝ่ายบริหารเนื่องจากในระบบรัฐสภา การปฏิบัติงานของทั้งสองฝ่ายมีลักษณะของการร่วมมือและถ่วงดุลอำนาจกันมากกว่าที่จะเป็นการแบ่งแยกอำนาจ ประกอบกับการที่ฝ่ายบริหารมีหน่วยงานมากมายที่เป็นเครื่องมือในการบริหารราชการแผ่นดิน ไม่ว่าจะเป็นกระทรวง ทบวง กรม รวมไปถึงข้าราชการที่ทำงานให้กับรัฐ จึงทำให้ฝ่ายบริหารมีความใกล้ชิดและเข้าใจถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดี จึงสมควรที่ฝ่ายบริหารจะมีสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายได้เช่นเดียวกับสมาชิกรัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ

2. การพิจารณาร่างกฎหมาย

ระบบประธานาธิบดี : การพิจารณาร่างกฎหมายถือเป็นภารกิจของรัฐสภาแต่เพียงองค์กรเดียว ฝ่ายบริหารไม่มีสิทธิเข้าไปรับทราบหรือยุ่งเกี่ยวอย่างเป็นทางการ วิธีการที่ฝ่ายบริหารจะเข้าไปมีบทบาทต่อกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายอาจทำได้โดยการใช้อิทธิพลโน้มน้าวให้สมาชิกรัฐสภาที่มีความเห็นคล้อยตาม (Lobby) หรือการแสดงข้อเท็จจริงในกรณีที่คณะกรรมการผู้พิจารณาร่างกฎหมายเรียกฝ่ายบริหารเข้าไปแถลงข้อเท็จจริง (Testifying) ในขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการ ซึ่งก็เป็นโอกาสที่ฝ่ายบริหารจะได้แสดงข้อเท็จจริงโน้มน้าวความเห็นของกรรมการ แต่ก็ได้มีส่วนในการพิจารณาร่างกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติเสนอมาแต่ประการใด

ระบบรัฐสภา : จะมีการประชุมปรึกษาเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายโดยฝ่ายบริหารสามารถเข้าร่วมประชุมเพื่อชี้แจงข้อมูลในที่ประชุมสภานิติบัญญัติได้ แต่สิทธิในการลงคะแนนเสียงยังคงสงวนไว้เฉพาะสมาชิกรัฐสภาเท่านั้น และในขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมายของคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมาย ฝ่ายบริหารสามารถเสนอขอให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญ โดยอาจเสนอชื่อบุคคลเป็นคณะกรรมการวิสามัญได้ตามจำนวนที่กำหนดไว้ตามกฎหมายข้อบังคับ

3. การประกาศใช้

ระบบประธานาธิบดี : ให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีในฐานะประมุขของประเทศเป็นผู้ลงนามประกาศใช้

ระบบรัฐสภา : ประมุขของประเทศเป็นผู้ลงนามประกาศใช้ ซึ่งอาจเป็นพระมหากษัตริย์หรือประธานาธิบดี แล้วแต่ว่าประเทศนั้นมีสถาบันใดเป็นประมุข

ข้อสังเกตประการหนึ่งก็คือ โดยทั่วไปจะให้อำนาจแก่ประมุขทั้งในระบบประธานาธิบดีและระบบรัฐสภา ในการที่จะยับยั้งกฎหมายฉบับนั้นได้กรณีที่ไม่เห็นด้วย

ชัยวัฒน์ ม่านศรีสุข (2559 : 5-16) ได้อธิบายถึงอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินไว้ว่า กระบวนการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินถือได้ว่าเป็นหลักการที่สำคัญอย่างยิ่งในระบบรัฐสภา ซึ่งรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่จะกำหนดสัมพันธภาพ ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและ

อำนาจบริหารไว้ แต่ละอำนาจต่างมีความเชื่อมโยงและมีการถ่วงดุลแห่งอำนาจซึ่งกันและกัน โดยฝ่ายบริหารมีอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่ และในขณะเดียวกัน ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีการกำหนดวิธีการต่างๆ ไว้ เช่น การตั้งกระทู้ถาม และการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ หรือการตั้งคณะกรรมการประจำรัฐสภา เพื่อทำหน้าที่ในการสอบสวนข้อเท็จจริงต่างๆ แล้วนำเสนอต่อฝ่ายบริหาร

ในขณะที่ในระบบประธานาธิบดีไม่สามารถทำได้ด้วยวิธีการต่างๆ ข้างต้น เพราะมีการแยกอำนาจออกจากกันโดยเด็ดขาด อย่างไรก็ตามหากฝ่ายบริหารหรือประธานาธิบดีกระทำความผิดร้ายแรงหรือกระทำการอันเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐ ก็อาจถูกตรวจสอบด้วยการถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ด้วยกระบวนการที่เรียกว่า Impeachment

ชัยวัฒน์ ม่านศรีสุข (2559 : 17-18) ยังได้อธิบายถึงหน้าที่อื่นๆ ที่สำคัญของรัฐสภาไว้ สรุปได้ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบ โดยทั่วไปการให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญของการใช้อำนาจรัฐ เช่น การแต่งตั้งประมุขของรัฐหรือประมุขฝ่ายบริหาร การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ การประกาศสงคราม การทำหนังสือสัญญาที่ต้องผูกพันกับรัฐต่างประเทศ เป็นต้น จะต้องให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบ นั่นคือการให้ผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนก่อนนั่นเอง นอกจากนี้ รัฐสภาโดยวุฒิสภายังมีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งบุคคลดำรงตำแหน่งต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญได้ด้วย เช่น ที่กำหนดอยู่ในรัฐธรรมนูญของไทยในเรื่องการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่สำคัญ เช่น ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น

2. อำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งและถอดถอนบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้กำหนดให้รัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบและการพิจารณาเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ โดยพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา และถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งได้ด้วย ดังนี้

2.1 การให้ความเห็นชอบบุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน องค์กรอัยการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ นอกจากนี้ วุฒิสภาพิจารณาเลือกบุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ คือ คณะกรรมการตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และ คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง

2.2 การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งเป็นวิธีการควบคุมฝ่ายบริหารวิธีหนึ่ง ซึ่งควบคุมและตรวจสอบพฤติกรรมของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงว่ามีความเหมาะสมหรือสมควรที่จะให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวอยู่หรือไม่ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้กำหนดให้ผู้ดำรง

ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกำหนด หากมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกตีส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่าการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่าการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงดังกล่าว ออกจากตำแหน่งได้

โดยหลักการดังกล่าวนี้มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นครั้งแรก การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูง แบ่งเป็น 2 กรณี คือ (ชัยวัฒน์ ม่านศรีสุข, 2559 : 19)

1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรหรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 20,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งได้ โดยคำร้องขอดังกล่าวต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำความผิดเป็นข้อๆ ให้ชัดเจน

2. สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่งได้

กล่าวโดยสรุป สถาบันนิติบัญญัติเป็นสถาบันที่รับผิดชอบต่อการกระบวนการบัญญัติกฎหมายเป็นสำคัญ ประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยมีองค์กรที่ทำหน้าที่บัญญัติกฎหมาย คือ รัฐสภาเพราะถือว่ารัฐสภาเป็นสถาบันที่แสดงเจตนารมณ์ทั่วไปของประชาชน รัฐสภาเป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญภายใต้ระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน รูปแบบของรัฐสภาในแต่ละประเทศเป็นผลจากพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ที่แตกต่างกันไป โครงสร้างของรัฐสภา แบ่งออกเป็น 2 รูปแบบหลักคือระบบสภาเดี่ยวและระบบสภาคู่ และโดยทั่วไปมีอำนาจหน้าที่หลักคือ มีอำนาจหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ ด้านที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหาร และด้านอื่นๆ ในฐานะที่เป็นผู้แทนของประชาชน ในปัจจุบันรัฐสภาเป็นสถาบันทางการเมืองทำหน้าที่นิติบัญญัติ อันได้แก่การบัญญัติกฎหมาย การควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร และการให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญต่างๆ ประกอบด้วยสมาชิกจากสภาเดี่ยวหรือสองสภา แบ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาก็ได้

สถาบันบริหาร

สถาบันบริหาร (Executive) หรือฝ่ายบริหารนั้นมีลักษณะเป็นสากลในทุกๆ ประเทศและทุกระบบการปกครองย่อมมีองค์กรหรือสถาบันฯ หนึ่งที่เรียกว่ารัฐบาล (Government) ทำหน้าที่ขับเคลื่อนองค์กรหรือประเทศ

จักษ์ พันธ์ชูเพชร (2545 : 213) อธิบายไว้ว่า ฝ่ายบริหาร (Executive) หมายถึง คณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ซึ่งมีหน้าที่ในการนำนโยบายของรัฐไปดำเนินการและไปปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้น องค์กรที่ถูกกำหนดให้ใช้อำนาจบริหารคือรัฐบาล (Government) ซึ่งหมายถึง คณะรัฐมนตรีนั่นเอง โดยมีกลไกหรือเครื่องมือการนำนโยบายและกฎหมายไปปฏิบัติ คือข้าราชการประจำทุกคน ที่ร่วมกันปฏิบัติหน้าที่ในการปกครองบริหารประเทศ ซึ่งในระบอบประชาธิปไตยรูปแบบรัฐสภา (Parliamentary Democracy) จะมีนายกรัฐมนตรีที่ได้รับการยอมรับจากรัฐสภาเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร แต่ในระบอบประธานาธิบดี (Presidential Democracy) จะมีประธานาธิบดี ซึ่งได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนโดยตรงเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร

โกเมศ ขวัญเมือง (2555 : 247) ได้อธิบายไว้ว่า ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลของประเทศต่างๆ ย่อมมีความแตกต่างกันไปไม่ว่าในด้านหนึ่งด้านใดหรือหลายด้าน ต่อไปนี้

1. ด้านองค์ประกอบจำนวนของฝ่ายบริหาร
2. องค์กรภายใน
3. กลไกการเลือกสรรบุคคลกร
4. ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง
5. อำนาจในการบริหารที่เป็นทางการและการเลือกตั้งโดยที่ไม่เป็นทางการ
6. มาจากการเลือกตั้งโดยตรงหรือมาจากตัวแทนประชาชน
7. รัฐบาลที่มีการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น หรือรัฐบาลที่คณะบุคคลในรัฐบาลมีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน

8. เป็นรัฐบาลที่มีอำนาจเข้มแข็งหรืออ่อนแอ

โกเมศ ขวัญเมือง (2555 : 249) ยังได้กล่าวถึงวิวัฒนาการของการบริหารของรัฐบาลไว้ว่า ถ้านับย้อนประวัติศาสตร์ จะพบว่าโครงสร้างของฝ่ายบริหารย่อมแตกต่างกันแต่ละยุคแต่ละสมัย เช่น โครงสร้างฝ่ายบริหารในยุคนครรัฐและในยุคฟื้นฟูศิลปวิทยาการ ย่อมแตกต่างกันอย่างมากเมื่อเปรียบเทียบกับโครงสร้างฝ่ายบริหารในยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในคริสต์ศตวรรษที่ 16 เป็นต้นมา

ส่วนในคริสต์ศตวรรษที่ 19 พบว่า ในยุโรปและอเมริกาเหนือได้มีความพยายามที่จะทำให้การบริหารจัดการรัฐบาลที่มีเหตุมีผลมากขึ้น โดยนำเอาบรรพรัฐธรรมนูญมาใช้ ซึ่งทำให้เกิดระบบบริหาร 2 ระบบใหญ่ ได้แก่

1. ระบบคณะรัฐมนตรี (Cabinet System) เป็นระบบที่เริ่มเกิดครั้งแรกในประเทศอังกฤษและสวีเดน เป็นระบบที่มีการบริหารภายใต้หลักการที่ว่า

1.1 นายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้ารัฐบาลที่ต้องบริหารประเทศในบริบทของความ เป็นองค์คณะ โดยมีคณะรัฐมนตรีมีสิทธิเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเต็มที่ และร่วม รับผิดชอบในการปฏิบัติตามนโยบายด้วยเช่นกัน

1.2 ระบบคณะรัฐมนตรีนี้ค่อยๆ ขยายไปประเทศยุโรปตะวันตก ยุโรปกลาง และ ยุโรปตะวันออก ในขณะที่ระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ค่อยๆ สลายลง ทำให้ระบบคณะรัฐมนตรีเข้า แทนที่ระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และระบบนิยมการใช้อำนาจเด็ดขาด

2. ระบบประธานาธิบดีตามระบอบรัฐธรรมนูญ (Constitutional Presidential) ภายใต้ กลักรการที่ว่า

2.1 เป็นระบบที่เริ่มเกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกาภายหลังประกาศอิสรภาพแล้วค่อยๆ ขยายไปสู่ประเทศละตินอเมริกา

2.2 รูปแบบของฝ่ายบริหารในระบบประธานาธิบดีนั้นมีลักษณะเป็นการรับผิดชอบ ตามลำดับชั้น ไม่ใช่ลักษณะความรับผิดชอบร่วมแบบระบบคณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรีมักเรียก Secretaries แทน Ministers รัฐมนตรีจึงอยู่ในฐานะเป็นผู้ได้บังคับบัญชาของประธานาธิบดีและ รับผิดชอบต่อประธานาธิบดีโดยตรง

อภิชาติ แสงอัมพร (2559 141-142) ได้กล่าวถึงรูปแบบของสถาบันบริหารไว้ ดังนี้

1. รัฐบาลแบบประธานาธิบดี เป็นรูปแบบรัฐบาลที่ใช้หลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจ อธิปไตยออกเป็นสัดส่วนให้อำนาจสถาบันนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการเท่าเทียมกัน ขณะเดียวกัน ให้แต่ละฝ่ายยับยั้งถ่วงดุลกันได้ ประธานาธิบดีเป็นทั้งประมุขของประเทศและประมุขของฝ่ายบริหาร หรือหัวหน้าคณะของฝ่ายบริหาร รับผิดชอบทางด้านบริหารแต่ผู้เดียว

รูปแบบรัฐบาลตามโครงสร้างนี้ การจัดตั้งรัฐบาล จะขึ้นอยู่กับประธานาธิบดีที่ได้รับเลือกมา จากประชาชนโดยเป็นบุคคลที่จะกำหนดตัวรัฐมนตรีโดยตรง นอกจากนี้จะมีอำนาจแต่งตั้งรัฐมนตรีแล้ว ยังมีอำนาจถอดถอนรัฐมนตรีได้อีกด้วย ในระบบนี้นโยบายของรัฐบาลจะไม่ต้องรับรองโดยรัฐสภา รัฐบาลแบบนี้เริ่มต้นในสหรัฐอเมริกาปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19

ตามหลักการรัฐบาลแบบประธานาธิบดี อำนาจการบริหารอยู่กับประธานาธิบดีเพียงคนเดียว ดังนั้น รัฐมนตรีแต่ละคนจึงเป็นเสมือนเลขานุการของประธานาธิบดี กล่าวคือ ปฏิบัติหน้าที่แทนตัว ประธานาธิบดีในแต่ละเรื่องที่ได้รับมอบหมาย สำหรับรองประธานาธิบดี เป็นตำแหน่งสูงสุดเป็นอันดับ สองของประเทศ แต่รัฐธรรมนูญระบุหน้าที่ไว้เพียงเล็กน้อย มีบทบาทและหน้าที่อื่นเท่าที่ ประธานาธิบดีจะมอบหมายให้

2. รัฐบาลแบบรัฐสภา เป็นรูปแบบรัฐบาลที่ให้อำนาจกับรัฐสภาในการควบคุมฝ่ายบริหาร หรือคณะรัฐมนตรีอย่างกว้างขวาง นอกเหนือไปจากมีอำนาจในด้านนิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรีจะต้อง มาจากรัฐสภา และบริหารประเทศโดยรับผิดชอบต่อรัฐสภา การบริหารงานต่างๆ ต้องกระทำในนาม ของคณะรัฐมนตรี นโยบายหรือมติที่ผ่านคณะรัฐมนตรีจะต้องผูกพันรัฐมนตรีทุกคน ประมุขของ

ประเทศเป็นคณะคนกับนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าคณะฝ่ายบริหาร อาจเป็นไปได้ทั้งประธานาธิบดีหรือพระมหากษัตริย์ที่จะทำหน้าที่เฉพาะพิธีการเท่านั้น ไม่มีอำนาจในการบริหารประเทศ

การจัดตั้งรัฐบาลรูปแบบนี้ จะขึ้นอยู่กับหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในการเลือกตั้งทั่วไป จะเป็นผู้ได้รับพระบรมราชโองการให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หลังจากนั้นนายกรัฐมนตรีจะทำการคัดเลือกบุคคลเข้าร่วมรัฐบาล เมื่อนายกรัฐมนตรีได้จัดตั้งรัฐบาลแล้วจะต้องขอพระบรมราชโองการจากพระมหากษัตริย์ให้ทรงแต่งตั้ง หลังจากนั้นนายกรัฐมนตรีนำคณะรัฐมนตรีไปแถลงขอความไว้วางใจจากรัฐสภา ถ้ารัฐสภาลงมติไว้วางใจก็จะดำเนินงานของตนได้ แต่ถ้ารัฐสภาลงมติไม่ไว้วางใจ ก็จะดำรงตำแหน่งไม่ได้ ทั้งนี้เพราะการดำเนินงานของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีในระบบนี้จะต้องขึ้นอยู่กับรัฐสภา รัฐบาลแบบนี้เริ่มต้นในประเทศอังกฤษ

กล่าวโดยสรุป สำหรับสถาบันบริหารของไทย ประกอบด้วยฝ่ายการเมือง (คณะรัฐมนตรี ข้าราชการการเมืองซึ่งเป็นผู้ช่วยทำงานของคณะรัฐมนตรี) กับฝ่ายบริหาร (ข้าราชการประจำ) นั้นเอง กล่าวคือ ประเทศไทย ภายใต้รูปแบบระบอบประชาธิปไตยรูปแบบรัฐสภานั้น คณะรัฐมนตรีประกอบไปด้วยหัวหน้าคณะ คือ นายกรัฐมนตรีซึ่งปกติคือหัวหน้าพรรคการเมือง ซึ่งได้รับความไว้วางใจจากประชาชนเลือกตั้งสมาชิกของพรรคเข้ามาเป็นสมาชิกรัฐสภามากที่สุด หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากพรรคการเมืองดังกล่าวให้ทำหน้าที่นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีร่วมคณะทั้งชุดจะร่วมกันพิจารณา กำหนดนโยบาย (Policy) หรือแนวทางกว้างๆ ในการดำเนินงานสาธารณะเพื่อสนองต่อความต้องการส่วนรวมของประชาชนและนำเสนอต่อรัฐสภา เมื่อรัฐสภาให้ความไว้วางใจแล้ว ต่อจากนั้นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแต่ละคนจึงรับเอานโยบายแต่ละด้านจากรัฐบาลไปควบคุมการปฏิบัติดำเนินงานให้เป็นไปตามเป้าหมาย

ความสำคัญของสถาบันบริหาร

อุทัย หิรัญโต (2524 : 230) ได้อธิบายความสำคัญของสถาบันบริหารไว้ 3 ประการ คือ

1. อำนาจบริหารมีฐานะอยู่เหนืออำนาจอื่น กล่าวคือเป็นผู้ดำเนินให้กิจการทั้งปวงของรัฐบังเกิดผล เป็นผู้สนองให้กิจการของฝ่ายนิติบัญญัติและตุลาการสำเร็จผล
2. อำนาจบริหารมีอิสระเต็มที่ในการบริหารประเทศ และเป็นอำนาจที่สมบูรณ์ มิใช่เป็นอำนาจที่คอยรับใช้อำนาจนิติบัญญัติและตุลาการ ความเป็นเอกของอำนาจบริหารดังกล่าวนี้ เห็นได้ชัดจากระบบการปกครองแบบประธานาธิบดี
3. อำนาจบริหารมีสิทธิริเริ่มในกิจการต่างๆ ได้อย่างกว้างขวาง แม้แต่ในการออกกฎหมายใหม่หรือยกเลิกกฎหมายเก่า นอกจากนี้ ฝ่ายบริหารมีอำนาจดำเนินบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ และความอยู่ดีกินดีของประชาชนได้ ในขณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติและตุลาการไม่มีอำนาจเช่นนี้เลย

วิชฌุ เครื่องงาม (2530 : 550-552) ได้กล่าวถึงความสำคัญของคณะรัฐมนตรีไว้ว่า

1. ความสำคัญในทางกฎหมาย เป็นองค์กรฝ่ายบริหารที่มีหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย

2. ความสำคัญในทางการเมือง เป็นสัญลักษณ์แห่งอำนาจทางการเมืองทั้งภายในและภายนอกประเทศ

3. ความสำคัญในทางอำนาจ กฎหมายต่างๆ ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีมาก อีกทั้งคณะรัฐมนตรียังเป็นผู้กำหนดนโยบายของประเทศจึงเท่ากับเป็นผู้กุมชะตากรรมของประเทศไว้ในมือ กล่าวโดยสรุป สถาบันบริหาร หรือฝ่ายบริหาร (Executive) เป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญ มีหน้าที่ในการบริหารประเทศ ในหลักการโดยทั่วไป รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี จะประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีหรือประธานาธิบดีเป็นหัวหน้าคณะ และมีรัฐมนตรีที่ประจำกระทรวง กระทรวงละ 1 คน ส่วนรัฐบาลใดมีหัวหน้าคณะเป็นนายกรัฐมนตรีหรือประธานาธิบดีขึ้นอยู่กับโครงสร้างหรือรูปแบบของรัฐบาล กล่าวคือ ถ้าโครงสร้างหรือรูปแบบของรัฐบาลเป็นแบบประธานาธิบดี หัวหน้ารัฐบาลคือประธานาธิบดี แต่ถ้าโครงสร้างหรือรูปแบบของรัฐบาลเป็นแบบรัฐสภา หัวหน้าคณะรัฐบาลคือนายกรัฐมนตรี สถาบันบริหารมีความสำคัญอย่างมาก โดยเฉพาะในยุคสมัยปัจจุบัน นโยบายการดำเนินงานของฝ่ายบริหารมีผลกระทบต่อสังคม ไม่เพียงแต่เฉพาะเรื่องความมั่นคงปลอดภัยของสังคม แต่กระทบถึงความสงบอยู่ การทำมาหากินของประชาชน กระทบถึงสถานภาพทางสังคมและการเมืองของกลุ่มต่างๆ ด้วย

อำนาจหน้าที่ของสถาบันบริหาร

ในกรณีประเทศไทยซึ่งใช้รูปแบบรัฐบาลในระบบรัฐสภา มาจากการที่ได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียงข้างมาก คณะรัฐมนตรีจึงไม่ได้มีอิสระจากสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ จะมีความเชื่อมต่อกับอำนาจ (Fusion of Power) ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเข้าด้วยกัน ที่สุดแล้วรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีในระบบรัฐสภาก็จะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา ซึ่งเป็นสถาบันอันเป็นตัวแทนของประชาชนเสมอ

อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีโดยทั่วไป แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ อำนาจหน้าที่ทั่วไป และ อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย มีรายละเอียดพอสรุปได้ดังนี้

โกเมศ ขวัญเมือง (2555 : 248) ได้กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ทั่วไปหรืออำนาจหน้าที่ที่สำคัญๆ ของฝ่ายบริหารไว้ว่า เป็นอำนาจหน้าที่โดยกว้างๆ ที่คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบ ได้แก่

1. วางนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ก่อนเข้ารับตำแหน่ง คณะรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารจะต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา เพื่อเป็นกรอบในการบริหารราชการแผ่นดิน

2. บริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา เป็นภาระหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่จะต้องนำนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาไปปฏิบัติบริหารราชการแผ่นดินให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

3. ประสานงานระหว่างกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ การบริหารราชการแผ่นดินจะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งก็คือ

การประสานความร่วมมือระหว่างกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานราชการเหล่านี้ ซึ่งก็คือ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำกระทรวงต่างๆ นั่นเอง

4. วางระเบียบข้อบังคับให้กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ถือปฏิบัติ การปฏิบัติราชการที่มุ่งผลสำเร็จหรือเป้าหมายเดียวกัน จำเป็นอย่างยิ่งต้องมีนโยบาย ระเบียบ ข้อบังคับที่ชัดเจนและมีทิศทางเดียวกัน

5. พิจารณาและลงมติเรื่องต่างๆ ที่กระทรวง ทบวง กรม เสนอมา การปฏิบัติราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ตามนโยบายของรัฐบาล หรือปัญหาอื่นใดที่เกิดขึ้นอันเกี่ยวข้องกับนโยบายรัฐบาล องค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยตัดสินใจสุดท้ายคือคณะรัฐมนตรี

อภิชาติ แสงอำพร (2559 : 143-144) ได้กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายไว้ว่า เป็นอำนาจที่กฎหมายบัญญัติรองรับสิทธิอำนาจ (Authority) ไว้ ซึ่งสามารถจำแนกออกเป็นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ และอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ คือ การบริหารราชการแผ่นดิน อำนาจหน้าที่ประเภทนี้จึงถือว่าสำคัญที่สุด

2. อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น อำนาจหน้าที่ประเภทนี้ของคณะรัฐมนตรีมักจะเป็นอำนาจแต่งตั้งหรือให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งที่สำคัญ อำนาจในการอนุมัติหรือให้ความเห็นชอบการดำเนินกิจการต่างๆ ของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ และอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาด

ส่วนอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างๆ นั้นอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ด้าน คือ อำนาจหน้าที่ในทางการเมือง คือ มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินร่วมกับรัฐมนตรีอื่นตามนโยบายของรัฐบาล และอำนาจหน้าที่ในทางการปกครอง คือ เป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบงานราชการทั้งปวงซึ่งอยู่ในสังกัดของกระทรวง และมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ

กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐบาลจะถูกตรวจสอบโดยรัฐสภา ในแง่ที่ว่ารัฐบาลจะต้องตอบคำถามต่างๆ ที่รัฐสภาถามเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลได้ และทำยที่สุดอาจถูกลงมติไม่ไว้วางใจโดยรัฐสภา และที่สำคัญที่สุดในทางการเมืองก็คือ รัฐบาลที่แพ้มติไม่ไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร จะต้องแสดงความรับผิดชอบด้วยการลาออกหรือประกาศยุบสภา ซึ่งเป็นไปตามหลักการความรับผิดชอบต่อฝ่ายบริหารต่อฝ่ายนิติบัญญัติ

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ยังกำหนดให้รัฐมนตรีมีสิทธิในการเข้าร่วมประชุมและแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภาได้ นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรียังมีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรได้อีกด้วย แต่ไม่สามารถใช้อำนาจดังกล่าวในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านยื่นญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะทำให้ นายกรัฐมนตรีไม่มีสิทธิยุบสภา และต้องยอมให้มีการอภิปรายในญัตติดังกล่าวในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรต่อไป

เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี สรุปได้ ดังนี้

1. การวางนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน เมื่อเข้ารับตำแหน่งต้องแถลงต่อรัฐสภา
2. การเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภา
3. การตราพระราชกำหนด หรือกฎหมายอื่นที่ออกโดยฝ่ายบริหาร
4. การถวายคำแนะนำในการตราพระราชกฤษฎีกายุบสภา
5. การทูลเกล้าฯ ให้ออกพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมสภาสมัยวิสามัญ
6. ประสานงานของกระทรวง ทบวง ตามที่กฎหมายกำหนด
7. หน้าที่อื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

กล่าวโดยสรุป อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีตามที่กล่าวมานั้น สามารถสรุปได้เป็น 2 เรื่องใหญ่ๆ คือ การบริหารราชการแผ่นดินตามที่ได้แถลงนโยบายไว้ต่อรัฐสภา รับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน กล่าวคือ รัฐมนตรีแต่ละคนรับผิดชอบต่อรัฐสภาในเรื่องนโยบายและการดำเนินงานทั้งในส่วนของตนเอง และของกระทรวงที่ตนรับผิดชอบ นอกจากนี้ กรณีความประพฤติไม่เหมาะสมซึ่งเป็นเรื่องส่วนตัวของรัฐมนตรี แม้ว่าจะไม่เกี่ยวกับหน้าที่ความรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินโดยตรง แต่ก็เป็นเหตุผลในการบีบให้รัฐมนตรีคนนั้นนั้นจำต้องลาออก เพื่อแสดงความรับผิดชอบต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้เหมือนกัน และรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี เป็นหลักการที่ต้องการแสดงภาพความเป็นเอกภาพของรัฐบาล กล่าวคือ รัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อข้อตัดสินใจทั้งปวงของคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีคนใดที่ปฏิเสธไม่ยอมรับ หรือต่อต้านข้อตัดสินใจ โดยธรรมเนียมปฏิบัติ รัฐมนตรีคนนั้นควรที่จะลาออก การไม่เปิดเผยเรื่องราวของการประชุมคณะรัฐมนตรี ก็ถือเป็นความรับผิดชอบร่วมกันประการหนึ่งของคณะรัฐมนตรี เพราะรัฐมนตรีจะแสดงความขัดแย้งระหว่างกันให้ปรากฏต่อสาธารณชนก่อนหรือหลังการตัดสินใจคณะรัฐมนตรีไม่ได้

สถาบันตุลาการ

รัฐใดที่ประกาศตนเป็นนิติรัฐ ย่อมหลีกเลี่ยงไม่พ้นที่จะยอมรับบทบาทขององค์กรตุลาการในฐานะที่เป็นกุญแจสำคัญในการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ไม่ให้เป็นไปตามอำเภอใจ การควบคุมฝ่ายบริหาร ได้แก่ การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ในขณะที่การควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา

โกเมศ ขวัญเมือง (2555 : 278) ได้อธิบายไว้ว่า สถาบันตุลาการ (Judiciary) คือศาล (Court) ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ตัดสินข้อขัดแย้งทางกฎหมายที่เกิดขึ้นโดยมีฝ่ายตุลาการเป็นผู้ใช้อำนาจอย่างเสมอภาค ศาลยุคใหม่โดยปกติจะต้องทำหน้าที่เป็นอิสระจากหน่วยงานภาครัฐ หรือฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการถือว่าเป็นสถาบันที่สำคัญยิ่งของประเทศ ที่ทำหน้าที่พิจารณาบรรทัดคดีทั้งปวงที่

เกี่ยวข้องกับระหว่างเอกชนกับเอกชน หรือรัฐกับรัฐ โดยมีความเป็นอิสระเป็นกลาง ในการเอื้ออำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนและคำวินิจฉัย คำตัดสินย่อมผูกพันคู่กรณี

จักษ์ พันธุ์เพชร (2545 : 225) ได้กล่าวไว้ว่า จุดมุ่งหมายที่สำคัญประการหนึ่งที่รัฐพึงมีต่อประชาชนคือการให้หลักประกันทางด้านความยุติธรรมแก่ประชาชน ซึ่งในทางปฏิบัติกลไกที่เป็นกรอบหรือกติกาพื้นฐานที่รัฐใช้เป็นแนวทางเพื่อพิทักษ์ความยุติธรรมในสังคมก็คือกฎหมาย โดยมีสถาบันตุลาการเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในการให้ความยุติธรรมบนพื้นฐานคือกฎหมายของรัฐ กล่าวคือ มีกฎหมายเป็นเครื่องมือในการตัดสินคดีความเมื่อประชาชนเกิดความขัดแย้งขึ้น หรืออีกนัยหนึ่งอาจกล่าวได้ว่าสถาบันตุลาการ หมายถึง ศาลหรือผู้พิพากษาที่ปฏิบัติหน้าที่ในศาล มีหน้าที่สำคัญในการปกป้องเสรีภาพและเป็นที่ยึดของประชาชนในกรณีที่เกิดความขัดแย้งหรือมีการกระทำผิดเกิดขึ้น เพราะฉะนั้นการปฏิบัติหน้าที่ของศาลจึงเป็นการกระทำในนามของรัฐ หรือในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ ในกรณีประเทศที่ปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ในการตัดสินคดีความผู้พิพากษาจึงต้องมีอิสระในการปฏิบัติงานโดยปราศจากการถูกรวบงำจากอำนาจอื่นใด โดยการแยกอำนาจตุลาการออกไปจากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร

อภิชาติ แสงอัมพร (2559 : 144-145) ได้กล่าวถึงหลักสากลที่ยึดปฏิบัติเพื่อความเป็นอิสระของสถาบันตุลาการ ดังนี้

1. การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของผู้พิพากษาและตุลาการไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาตามลำดับชั้น
2. หลักเกณฑ์ในการจ่ายสำนวนคดีให้ผู้พิพากษาและตุลาการว่าจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติ ไม่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้บริหารงานของศาลแต่ละคน
3. ห้ามเรียกสำนวนหรือโอนสำนวนไปให้ผู้พิพากษาหรือตุลาการผู้อื่นทำ เว้นแต่กรณีนั้นจะกระทบกระเทือนต่อความยุติธรรมในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี
4. สร้างความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่ของผู้พิพากษาและตุลาการ เพื่อไม่ให้ผู้พิพากษาและตุลาการต้องกังวลใจในเรื่องของเงินเดือนและถูกโยกย้ายบ่อยๆ โดยกำหนดการโยกย้ายตามวาระที่กฎหมายบัญญัติหรือเป็นการเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้น และกำหนดไม่ให้นำระบบบัญชีเงินเดือนหรือเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนมาใช้แก่ผู้พิพากษาและตุลาการ
5. แยกหน่วยธุรการของศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลรัฐธรรมนูญออกเป็นอิสระ ไม่สังกัดกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง

นอกจากนี้องค์กรตุลาการยังต้องดำรงความเป็นกลางและปราศจากอคติ ในกระบวนการพิจารณาคดี ต้องให้โอกาสคู่ความทุกฝ่ายอย่างเท่าเทียมกัน ในกรณีที่ผู้พิพากษามีส่วนได้เสียกับประเด็นแห่งคดีที่ตนพิจารณา ผู้พิพากษานั้นต้องถอนตัวออกจากกรพิจารณา คดีนั้น นอกจากนั้น ผู้พิพากษายังต้องไม่เข้าไปดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหาร หรือเข้าไปทำหน้าที่เป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ร่างกฎหมาย หากต้องเข้าไปทำหน้าที่ดังกล่าวก็ไม่ควรกลับเข้ามารับหน้าที่เป็นผู้พิพากษาอีก เพราะในวันข้างหน้าอาจเป็นไปได้ว่าอาจมีประเด็นแห่งคดีที่เกี่ยวกับเรื่องที่ตนเข้าไปเกี่ยวข้อง ดังนั้น คำตัดสิน

พิพากษาขององค์กรตุลาการจึงต้องกระทำภายใต้ความเป็นเหตุเป็นผลตามกฎหมายเท่านั้น หากใช้เพราะความเชื่อในทางการเมืองเป็นการส่วนตัว ความเชื่อในทางศาสนา ความนิยมชมชอบส่วนตัวของผู้พิพากษามาเป็นปัจจัยในการตัดสินวินิจฉัยคดีไม่

วิธีการได้มาซึ่งบุคคลเพื่อทำหน้าที่ตัดสินคดีความในกระบวนการยุติธรรม สามารถแยกออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ การแต่งตั้ง และการเลือกตั้ง ดังนี้

การแต่งตั้ง อาจจะได้โดยคณะกรรมการ เช่น ในประเทศไทยที่มีคณะกรรมการตุลาการ หรือ ก.ต. ทำหน้าที่ในการสรรหาและแต่งตั้งบุคคลขึ้นดำรงตำแหน่งผู้พิพากษา หรืออาจโดยบุคคลผู้ทำหน้าที่ เช่น ในสหรัฐอเมริกาให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีในการแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลสูง โดยผ่านการยอมรับจากคณะกรรมการตุลาการและวุฒิสภา ในความรู้ความสามารถตามที่กฎหมายของรัฐกำหนด

การเลือกตั้ง ในบางประเทศจะให้ประชาชนที่ได้รับการเลือกตั้งเข้าไปมีส่วนในการตัดสินคดีความ โดยเฉพาะในประเทศที่ใช้ระบบไต่สวนในการตัดสินคดีความ เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา ที่จะต้องมีประชาชนเข้าไปทำหน้าที่เป็นลูกขุนในกระบวนการตัดสินคดีของศาลยุติธรรม

บรรเจิด สิงคะเนติ (2548 : 171) และ ไพโรจน์ วายุภาพ (2553 : 24) ได้ให้คำอธิบายว่า ปัจจุบันระบบศาลแบ่งได้เป็น 2 ระบบ คือ ระบบศาลเดี่ยว และระบบศาลคู่

ระบบศาลเดี่ยว (Single System of Justice) กระบวนการตัดสินคดีความของประชาชนไม่ว่าจะเป็นคดีใดจะใช้ศาลประเภทเดียวกัน คือ ศาลยุติธรรม ที่เรียกว่าศาลปกติ (Ordinary Court) ไม่ว่าจะป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนด้วยกัน หรือข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ระบบศาลเดี่ยวจะมีศาลสูงสุดเพียงศาลเดียว คือ ศาลยุติธรรมสูงสุด ที่ควบคุมดูแลศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์

ระบบศาลคู่ (Dual System of Justice) มีการแบ่งศาลออกเป็น 2 ลักษณะ คือ ระบบศาลยุติธรรม (Judicial Court) ใช้สำหรับตัดสินข้อพิพาททางแพ่งและทางอาญา กับระบบศาลอื่นที่ทำหน้าที่ตัดสินคดีความระหว่างเอกชนกับรัฐหรือหน่วยงานของรัฐด้วย ตามหลักกฎหมายมหาชน เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง เป็นต้น

อภิชาติ แสงอัมพร (2559 : 146) ได้กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการ เกี่ยวกับการตีความในกฎหมาย มีดังนี้

1. ตัดสินความในข้อขัดแย้งต่างๆ ที่เกิดขึ้น คดีต่างๆ จะต้องนำไปขึ้นศาล เพื่อให้ศาลตัดสิน
2. ป้องกันการกระทำผิด โดยการออกกฎหมายศาล และโดยการสั่งให้บุคคลระงับการกระทำใดๆ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการละเมิดกฎหมาย การไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของศาล ย่อมถือเป็นการหมิ่นประมาทศาล อาจถูกลงโทษปรับ หรือจำคุกได้
3. ชี้ขาดเกี่ยวกับสิทธิคู่กรณี โดยไม่ต้องมีการฟ้องร้องกัน ซึ่งทำให้เสียเวลา และโดยไม่ต้องมีการพิสูจน์กันว่ามีกรกระทำผิดใดๆ เกิดขึ้น คำชี้ขาดของศาลดังกล่าวจะมีผลผูกพันกับทุกๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

4. อำนาจในการพิจารณาตัดสินว่า กฎหมายใด หรือกฎหมายฉบับใดที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ นั้น จะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรือใช้อำนาจหน้าที่เกินขอบเขตที่ให้ไว้โดยรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรือเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลหรือไม่ ถ้าเป็นเช่นนั้น ก็จะต้องเป็นโมฆะ

5. อำนาจในการพิจารณาตัดสินว่า คำสั่งหรือการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย หรือเป็นคำสั่งและการกระทำที่ใช้อำนาจโดยมิชอบ จึงไม่มีผลใช้บังคับหรือเป็นโมฆะ

6. อำนาจหน้าที่อื่น ฝ่ายตุลาการอาจมีกิจกรรมประจำวันที่สำคัญๆ เช่น การออกใบอนุญาตต่างๆ รวมทั้งการแต่งตั้งผู้พิทักษ์ผู้เยาว์ เป็นต้น

กรณีประเทศไทย อำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการ พอสรุปได้ดังนี้ (อภิชาติ แสงอัมพร, 2559 : 147-148)

1. อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร เป็นอำนาจหน้าที่ที่จะกระทำการตรวจสอบว่า กฎหมายบทใด หรือฉบับใด ที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นมานั้น ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ อำนาจหน้าที่เช่นนี้ ปัจจุบันคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้รับผิดชอบ สำหรับการตรวจสอบว่า คำสั่งหรือการกระทำของฝ่ายบริหารอย่างหนึ่งอย่างใด จะขัดต่อกฎหมาย นอกเหนืออำนาจที่ให้ไว้ หรือเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือไม่นั้น จะเป็นหน้าที่ของศาลปกครอง

2. อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยการพิจารณาพิพากษาคดีซึ่งเกิดจากการพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชน หรือระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้ โดยจะต้องยึดถือด้วยบทกฎหมายเป็นหลักในการพิจารณา และเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความต่างๆ ซึ่งจะให้อำนาจแก่ศาลในการเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำต่อศาล และมีอำนาจจับกุมคุมขังบุคคลที่ขัดขืนไม่มาศาลตามที่ได้ออกหมายไปด้วย

ในส่วนของวิธีพิจารณาความในชั้นศาล ก็นับว่ามีความสำคัญพอๆ กับการจัดตั้งศาลและการกำหนดตัวผู้พิพากษา ด้วยเหตุนี้จึงมีการกำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความขึ้น เพื่อให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีด้วยความรวดเร็วและเป็นธรรมต่อทุกๆ ฝ่าย ทั้งนี้เพราะความยุติธรรมที่ได้มาโดยใช้เวลานานเกินควร หรือต้องเสียค่าใช้จ่ายมากเกินไป ก็เท่ากับการปฏิเสธความยุติธรรมนั่นเอง ศาลจึงควรให้โอกาสแก่ทุกๆ ฝ่าย อย่างเท่าเทียมกันด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งควรให้มีค่าใช้จ่ายน้อย มิฉะนั้นคนจนกว่าจะเสียเปรียบ

ผู้พิพากษาจะต้องไม่ลำเอียง และให้โอกาสแก่คู่ความแต่ละฝ่ายนำเสนอข้อเท็จจริงหลักฐานสนับสนุนข้ออ้างของตน วิธีพิจารณาที่ดีจะต้องมีความแน่นอน คดีที่คล้ายกันจะต้องได้รับการตัดสินชี้ขาดเหมือนกัน ดังนั้น จึงมีการถือคำพิพากษาศาลฎีกาหรือศาลสูงเป็นบรรทัดฐาน ที่ศาลชั้นล่างจะต้องยึดเป็นแนวทางในการพิจารณาคดี กล่าวคือ เมื่อมีคดีเกิดขึ้นและมีข้อเท็จจริงใกล้เคียงกับศาลฎีกาหรือศาลสูงได้ตัดสินไปแล้ว ศาลชั้นล่างก็จะตัดสินตามแนวที่ศาลฎีกาหรือศาลสูงวางไว้

สำหรับประเภทของศาลนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้มีศาลอยู่ 4 ประเภท คือ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร เช่นเดียวกับ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 แต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2560x : 434) ได้กำหนดให้มีศาล 3 ประเภท คือ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร ส่วนศาลรัฐธรรมนูญแยกเป็นหมวดต่างหากจากหมวดที่ว่าด้วยศาล แต่ก็ยังบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ดังเช่นที่เคยมีมา

กล่าวโดยสรุป สำหรับประเทศไทยนั้นในอดีตก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้ใช้ระบบศาลเดี่ยวมาโดยตลอด จนเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แล้วก็ได้เปลี่ยนเป็นระบบศาลคู่ คือ มีศาลอื่นที่นอกจากศาลยุติธรรม มาทำหน้าที่ตัดสินคดีได้ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง เป็นต้นหน้าที่หลักของฝ่ายตุลาการก็คือ การตีความหรือตัดสินความ ตามตัวบทกฎหมายเมื่อมีคดีใดคดีหนึ่งเกิดขึ้น กล่าวคือ เมื่อมีคดีเกิดขึ้นศาลจะต้องค้นหาความจริง และนำกฎหมายมาใช้กับคดีนั้นๆ แต่ถ้ากฎหมายที่มีอยู่ล้าสมัย คลุมเครือ หรือมีการขัดแย้งกัน ศาลจะต้องเป็นผู้ตีความในกฎหมาย โดยอาศัยหลักยุติธรรมในการกระทำดังกล่าว อาจถือได้ว่าผู้พิพากษาได้มีส่วนในการสร้างกฎหมายขึ้นมา ในคดีที่คล้ายๆ กัน คำพิพากษาของศาล จึงอาจใช้เป็นหลัก หรือแนวทางในการตัดสินครั้งต่อๆ ไปด้วย

สรุป

สถาบันทางการเมืองเป็นแบบแผนที่เกิดขึ้นในระบบการเมือง ซึ่งส่งผลต่อลักษณะและพฤติกรรมทางการเมืองในรัฐนั้นๆ โดยสถาบันทางการเมืองในแต่ละสังคมจะมีลักษณะแตกต่างกันตามความต้องการในการบรรลุเป้าหมายของรัฐ สถาบันทางการเมืองที่เกิดขึ้นภายในระบบการเมืองหนึ่งๆ อาจดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องยาวนาน หรืออาจสูญสลายไปตามกาลเวลา ก็ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ แต่สถาบันทางการเมืองที่สามารถดำรงอยู่และสืบทอดกันมาได้อย่างยาวนานนั้น มักจะมีโครงสร้างที่ยืดหยุ่นและปรับตัวก่อนการเปลี่ยนแปลงของโลกและสังคม

สถาบันพระมหากษัตริย์เป็นสถาบันสูงสุดที่ใช้ในการปกครองในอดีต แต่โดยส่วนใหญ่ในปัจจุบันจะเป็นสถาบันที่อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ในกรณีของสถาบันพระมหากษัตริย์ไทย แม้เป็นสถาบันที่อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ แต่เป็นศูนย์รวมของชาติในหลายด้าน ในรัฐธรรมนูญได้กำหนดพระราชสถานะและพระราชอำนาจหลายประการ แต่ส่วนใหญ่เป็นพระราชอำนาจที่ไม่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจอธิปไตย นอกจากนั้นพระมหากษัตริย์ไทยยังทรงไว้ซึ่งความเคารพสักการะจากปวงชนอย่างสูง ดังนั้นจึงก่อให้เกิดพระราชอำนาจและพระราชสถานะที่ปวงชนทั่วไปยังคงถวายให้แม้ไม่มีบทบัญญัติตามกฎหมาย ซึ่งประชาชนทั่วไปถือว่าพระองค์ทรงเป็นที่พึ่งพิงและให้ความเชื่อมั่นอย่างสนิทใจ พระราชอำนาจเหล่านั้น เช่น การยอมรับในการเข้ามาแก้ไขปัญหาของประเทศในภาวะวิกฤติ พระราชอำนาจในการพิจารณาฎีการ้องทุกข์ เป็นต้น

นอกจากนั้น ในการบริหารของรัฐต่างๆ โดยทั่วไปมักมีการนำแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจมาใช้ เพื่อก่อให้เกิดการตรวจสอบระหว่างอำนาจต่อกัน ทำให้เกิดสถาบันทางการเมืองที่สำคัญ คือ สถาบันนิติบัญญัติ ทำหน้าที่หลักในการบัญญัติกฎหมาย สถาบันบริหาร ที่ทำหน้าที่ในการบริหาร

ประเทศและนำนโยบายต่างๆ ไปสู่การปฏิบัติ และสถาบันตุลาการ ที่ทำหน้าที่ในการตัดสินอรรถคดีต่างๆ ภายในรัฐ ให้เกิดความยุติธรรม

สถาบันทางการเมืองต่างๆ ดังกล่าว ล้วนเป็นผลผลิตที่เกิดจากการพัฒนาทางการเมือง การปกครองของรัฐ เพื่อให้เกิดแบบแผนและโครงสร้างทางการเมืองการปกครองที่เหมาะสมของรัฐ ซึ่งรูปแบบและลักษณะของสถาบันทางการเมือง อาจมีการเปลี่ยนแปลงไปตามความเหมาะสมและเหตุปัจจัยต่างๆ แต่โดยทั่วไปเมื่อสังคมมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ก็จะก่อให้เกิดสถาบันทางการเมืองเหล่านั้นมีความซับซ้อนและหลากหลายมากขึ้น อย่างไรก็ตาม สถาบันทางการเมืองที่แต่ละรัฐนำไปปรับใช้ ก็จะถูกกำหนดไว้ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐนั้นๆ นั่นเอง

แบบฝึกหัดท้ายบท

จงตอบคำถามต่อไปนี้

1. สถาบันทางการเมืองหมายถึงอะไร มีลักษณะที่สำคัญอย่างไร
2. จงอธิบายถึงประเภทของสถาบันพระมหากษัตริย์ เมื่ออาศัยพระราชอำนาจและพระราชสถานะเป็นเครื่องจำแนก
3. จงอธิบายถึงพระราชอำนาจและพระราชสถานะของพระมหากษัตริย์ไทย
4. จงอธิบายถึงอำนาจหน้าที่ของสถาบันนิติบัญญัติ ประกอบด้วยอะไรบ้าง
5. ให้อธิบายความแตกต่างระหว่างรัฐสภาที่มีการแบ่งแยกอำนาจอย่างเคร่งครัดระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและบริหาร กับรัฐสภาที่แบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติและบริหารออกจากกันไม่เด็ดขาด
6. จงอธิบายถึงอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปของสถาบันบริหาร
7. จงอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหาร
8. จงอธิบายความแตกต่างระหว่างระบบศาลคู่กับระบบศาลเดี่ยว
9. หลักสากลที่ยึดปฏิบัติเพื่อความเป็นอิสระของสถาบันตุลาการ ประกอบด้วยอะไรบ้าง

บทที่ 9

สิทธิและเสรีภาพ

สิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นหัวใจของระบอบประชาธิปไตย และของมนุษยชาติ ในฐานะที่เป็นสัตว์โลกที่มีจิตใจสูง ต่างกับระบอบเผด็จการที่ถือว่าคนเป็นทาสของรัฐและผู้มีอำนาจ ซึ่งพร้อมจะใช้มาตรการที่ทารุณโหดร้ายเกินมนุษยธรรมดาเพื่อบังคับประชาชนให้อยู่ในอำนาจ

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญในปัจจุบันมีพัฒนาการมาเป็นลำดับจากแรกเริ่มที่มุ่งจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง ค่อยๆ ขยายผลมาสู่การมีส่วนร่วมในการปกครองของประชาชน โดยเฉพาะในรัฐธรรมนูญของประเทศที่เป็นประชาธิปไตยนั้น บทบัญญัติเรื่องสิทธิและเสรีภาพเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง ส่วนการที่จะมีสิทธิและเสรีภาพในทางปฏิบัติมากน้อยเพียงใด คงต้องศึกษาติดตามในบริบททางการเมืองของประเทศนั้นๆ เพราะในบางครั้งรัฐธรรมนูญอาจมีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพมากมาย แต่อาจมีข้อความต่อท้ายต่างๆ เช่น ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือตามเงื่อนไขหรือวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ เป็นต้น

ในบทนี้จะกล่าวถึง พลเมืองและสิทธิเสรีภาพของพลเมือง ความหมายและที่มาของสิทธิและเสรีภาพ ประเภทและขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ หลักประกันการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ องค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงแนวคิดว่าด้วยศักดิ์ของความเป็นมนุษย์และแนวคิดว่าด้วยหลักความเสมอภาค มีรายละเอียดต่อไปนี้

ความหมายของสิทธิและเสรีภาพ

สิทธิและเสรีภาพ เป็นคำที่นิยมกล่าวควบคู่ด้วยกันเสมอ ในทางกฎหมายแม้คำสองคำนี้จะมี ความหมายที่คล้ายคลึงกัน แต่ก็มีใช้จะมีความหมายเหมือนกันหมด พึงสังเกตจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ที่เรียกชื่อประเภทของสิทธิและเสรีภาพแยกต่างหากจากกันอย่างชัดเจน เช่น รัฐธรรมนูญ บัญญัติว่าเสรีภาพในการชุมนุม โดยมีได้เรียกว่าสิทธิในการชุมนุม หรือรัฐธรรมนูญบัญญัติว่าสิทธิ พิทักษ์รัฐธรรมนูญ แต่มีได้เรียกว่าเสรีภาพพิทักษ์รัฐธรรมนูญ บทบัญญัติต่างๆ ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ในรัฐธรรมนูญจึงแสดงให้เห็นว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีเจตนาที่แยกใช้คำว่า สิทธิและเสรีภาพให้แตกต่างกัน เพราะความหมายของคำทั้งสองมีความแตกต่างกัน ความหมายของ สิทธิและเสรีภาพ อาจมองได้หลายแง่มุมและนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้ ดังต่อไปนี้

ในการให้ความหมายกับสิทธิ มีการให้คำนิยามไว้ค่อนข้างหลากหลาย ในทางวิชาการได้มีผู้ให้ ความหมายของเสรีภาพไว้ ดังนี้

พจนานุกรมราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 (2556 : 1232) ให้ความหมายไว้ว่า สิทธิ (right) คืออำนาจอันชอบธรรม เช่น บุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ เขามีสิทธิในที่ดินแปลงนี้ และอำนาจที่กฎหมายรับรองให้กระทำการใดๆ โดยสุจริตได้อย่างอิสระ แต่ต้องไม่กระทบกระเทือนถึงสิทธิของคนอื่น

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2538 : 348) ให้ความเห็นว่า สิทธิหมายถึงอำนาจที่จะให้ผู้อื่นต้องกระทำหรืองดเว้นการทำการบางอย่างตามที่เรามีสิทธิอันเป็นการบังคับให้คนอื่นต้องกระทำตามสิทธิของเรา

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ (2543 : 22) ได้ให้ความหมายของสิทธิไว้ว่า สิทธิคืออำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือบุคคลอื่น เป็นต้นว่าอำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลหนึ่งในอันที่จะเรียกร้องให้ผู้อื่นอีกคนหนึ่งหรือหลายคนกระทำการบางอย่างบางประการให้เกิดประโยชน์แก่ตน หรือให้ละเว้นการทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง

บรรเจิด สิงคะเนติ (2552 : 49) ได้ให้ความหมายของสิทธิไว้ว่า สิทธิในความหมายทั่วไปหมายถึงอำนาจที่กฎหมายรับรองคุ้มครองให้แก่บุคคลในอันที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นด้วย ส่วนสิทธิตามรัฐธรรมนูญนั้นหมายถึงอำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดได้บัญญัติให้การรับรองคุ้มครองแก่ปัจเจกบุคคลในอันที่จะกระทำการใดหรือไม่กระทำการใด การให้อำนาจแก่ปัจเจกชนดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่จะไม่ให้บุคคลใดแทรกแซงการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรียกร้องต่อองค์กรของรัฐมิให้แทรกแซงขอบเขตแห่งสิทธิของตน ในบางกรณีการรับรองดังกล่าวได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องให้รัฐกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งด้วย

หยุด แสงอุทัย (2553 : 167) ให้ข้อสังเกตว่ามีความเห็นต่อความหมายของสิทธิอยู่ 2 ความเห็น ได้แก่ ความเห็นแรก สิทธิหมายถึงอำนาจที่กฎหมายให้แก่บุคคลในอันที่จะมีเจตจำนง และความเห็นที่สอง สิทธิหมายถึงประโยชน์ที่กฎหมายคุ้มครองให้ ซึ่งเราไม่อาจถือความเห็นใดความเห็นหนึ่งแต่เพียงอย่างเดียว เพราะความเห็นแรกมองในแง่ของเนื้อหาของสิทธิ ส่วนความเห็นที่สองมองในแง่ของจุดประสงค์ของสิทธิ ดังนั้น ควรจะถือว่าสิทธิเป็นทั้งอำนาจและประโยชน์ กล่าวโดยสรุป สิทธิคืออำนาจที่กฎหมายให้เพื่อสำเร็จประโยชน์ที่กฎหมายคุ้มครอง

อภิชาติ แสงอัมพร (2559 : 154) ได้สรุปลักษณะสำคัญของสิทธิ ไว้ดังนี้

1. สิทธิอาจเป็นได้ทั้งประโยชน์หรืออำนาจ กล่าวคือ ฝ่ายที่ให้ความเห็นว่าสิทธิเป็นประโยชน์นั้น พิจารณาว่าวัตถุประสงค์ของสิทธิเป็นไปก็เพื่อประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งที่บุคคลมุ่งประสงค์ ส่วนฝ่ายที่ให้ความเห็นว่าสิทธิเป็นอำนาจได้กล่าวว่าเป็นอำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคล เป็นการมองในแง่เนื้อหาของสิทธิ

2. สิทธิเป็นประโยชน์ต่อเจ้าของสิทธิที่จะเลือกใช้สิทธิ กล่าวคือผู้ทรงสิทธิย่อมสามารถที่จะตัดสินใจว่าจะใช้หรือไม่ก็ได้ หรืออาจให้ผู้อื่นใช้แทนก็ได้ ซึ่งกรณีการให้ผู้อื่นใช้สิทธิแทนนี้มักพบในกฎหมายแพ่ง เช่น เรื่องตัวการตัวแทน ผู้แทนโดยชอบธรรม ผู้อนุบาล เป็นต้น

3. สิทธิเรียกร้องให้บุคคลอื่นมีหน้าที่เคารพต่อสิทธิของผู้ทรงสิทธิอื่นๆ กล่าวคือ ในการใช้สิทธิต่างๆ นั้น ผู้ทรงสิทธิย่อมจะเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการตามที่ตนมีสิทธิอยู่ เช่น ให้กระทำการให้เกิดประโยชน์แก่ผู้ทรงสิทธิ งดเว้นกระทำการที่ผู้ทรงสิทธิต้องการ หรืองดเว้นกระทำการในอันที่จะล่วงละเมิดการใช้สิทธิอื่นๆ การที่สิทธิเรียกร้องให้บุคคลอื่นมีหน้าที่เคารพต่อสิทธิของผู้ทรงสิทธินี้เองทำให้เห็นว่าสิทธิย่อมคู่กับหน้าที่เสมอ

กล่าวโดยสรุป สิทธิหมายถึงประโยชน์อันชอบธรรมที่กฎหมายได้รับรองให้แก่ผู้ที่ได้รับประโยชน์ สามารถกระทำการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ และก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นที่จะต้องอำนวยความสะดวกนั้นให้แก่ผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายได้กำหนด อนึ่ง สิทธิตามความหมายข้างต้นถือเป็นสิทธิในความหมายทั่วไป และใช้กันในกลุ่มประเทศเสรีประชาธิปไตยเท่านั้น ในประเทศเผด็จการคอมมิวนิสต์ต่างๆ หากได้มีสิทธิเช่นว่านี้แต่อย่างใด

ส่วนในการให้ความหมายของเสรีภาพก็มีลักษณะเช่นเดียวกับสิทธิ กล่าวคือมีการให้คำนิยามไว้ค่อนข้างหลากหลาย ในทางวิชาการได้มีผู้ให้ความหมายของเสรีภาพไว้ ดังนี้

พจนานุกรมราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 (2556 : 1256) ได้ให้ความหมายไว้ว่า เสรีภาพคือ ความสามารถที่จะกระทำการใดๆ ได้ตามที่ตนปรารถนาโดยไม่มีอุปสรรคขัดขวาง เช่น เสรีภาพในการพูด เสรีภาพในการนับถือศาสนา ความมีสิทธิที่จะทำอะไรก็ได้โดยไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2538 : 348) ให้ความเห็นว่า เสรีภาพคืออำนาจที่จะกระทำการอะไรก็ได้ คือมีอำนาจที่จะเลือกประพฤติหรือไม่ประพฤติได้อย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งก่อให้เกิดหน้าที่เชิงปฏิเสธแก่ผู้อื่นที่จะไม่เข้ามารบกวนการใช้อำนาจเลือกประพฤติของเรา

คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง วันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1789 ซึ่งเป็นสิ่งที่เป็ผลมาจากกรอภิวฒันใหญ่เปลี่ยนแปลงการปกครองในฝรั่งเศส ได้ให้ความหมายของเสรีภาพในมาตรา 4 ซึ่งบัญญัติว่า “เสรีภาพคือความสามารถที่จะกระทำการใดก็ได้ที่ไม่เป็นการรบกวนผู้อื่น ดังนั้น การใช้สิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์แต่ละคนจะมีก็แต่เพียงข้อจำกัดเฉพาะที่ต้องยอมให้สมาชิกอื่นของสังคมสามารถใช้สิทธิเหล่านี้ได้เช่นเดียวกัน ข้อจำกัดเช่นว่านี้จะกำหนดขึ้นได้ก็โดยบทกฎหมายเท่านั้น”

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ (2543 : 22) กล่าวว่า เสรีภาพคืออำนาจของบุคคลในอันที่จะกำหนดตนเอง โดยอำนาจนี้บุคคลย่อมเลือกวิถีชีวิตของตนได้ด้วยตนเองตามใจปรารถนา บุคคลใดบุคคลหนึ่งย่อมมีเสรีภาพอยู่ตราบเท่าที่เขาไม่ถูกบังคับให้กระทำในสิ่งที่เขาไม่ประสงค์จะกระทำ และไม่ถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวางไม่ให้กระทำในสิ่งที่เขาประสงค์จะทำ

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ (2548 : 24) เห็นว่า เสรีภาพเป็นอำนาจในการกำหนดตนเอง บุคคลสามารถเลือกได้ด้วยตนเองว่าจะกระทำหรือไม่ก็ได้ ดังนั้น บุคคลใดบุคคลหนึ่งย่อมมีเสรีภาพอยู่ตราบเท่าที่เขาไม่ถูกบังคับให้กระทำในสิ่งที่เขาไม่ประสงค์จะกระทำหรือไม่ถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวางไม่ให้กระทำในสิ่งที่เขาประสงค์จะทำ กล่าวโดยสรุปเสรีภาพ คืออำนาจของบุคคลในอันที่จะกำหนดตนเองโดยอำนาจนี้ บุคคลย่อมเลือกวิถีชีวิตของตนได้ด้วยตนเอง เสรีภาพจึงเป็นอำนาจที่บุคคลมีอยู่เหนือตนเอง

บรรเจิด สิงคะเนติ (2552 : 51) ให้ความหมายของเสรีภาพไว้ว่า เสรีภาพ หมายถึง สภา การณ์ที่บุคคลมีอิสระในการที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามความประสงค์ของตน เสรีภาพจึง หมายถึง อำนาจในการกำหนดตนเองโดยอิสระของบุคคลที่จะกระทำการใดหรือไม่กระทำการใดอัน เป็นอำนาจที่มีเหนือตนเอง

โดยสรุป เสรีภาพ คือ สภาวะที่มนุษย์มีอิสระที่จะกระทำการใดหรืองดเว้นกระทำการใด โดย ปราศจากเงื่อนไขผูกมัดหรือหน่วงเหนี่ยว และก่อให้เกิดหน้าที่เพียงประการเดียวแก่บุคคลอื่นที่จะต้อง ไม่เข้ามาแทรกแซงการใช้เสรีภาพของบุคคลดังกล่าว

ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงความหมายของสิทธิและเสรีภาพนั้น จึงมีความแตกต่างกันอยู่ที่สิทธิ เป็นประโยชน์ในเรื่องที่บุคคลชอบที่จะเรียกร้องเอาจากบุคคลอื่น หากการเรียกร้องนั้นเป็นการ เรียกร้องเอาแก่บุคคลทั่วไปหรือปัจเจกก็เป็นสิทธิในทางเอกชน เช่น สิทธิทางแพ่ง ถ้าการเรียกร้อง ประโยชน์นั้นเป็นการเรียกร้องเอาจากรัฐ สิทธินั้นก็จะเป็นสิทธิตามกฎหมายมหาชน หรือสิทธิตาม รัฐธรรมนูญ หรือหากพิจารณาถึงวิธีการ สิทธินั้นเป็นสิ่งที่ต้องใช้ เช่น การใช้สิทธิเรียกร้องให้ผู้อื่นชำระ หนี้ทางแพ่ง หรือสิทธิในการเลือกตั้งแสดงเจตนารมณ์ทางการเมือง เป็นเรื่องที่จะเห็นว่าผู้ทรงสิทธิ นั้นจะต้องดำเนินการบางประการเพื่อใช้สิทธินั้น ส่วนเสรีภาพนั้นคือประโยชน์ในลักษณะที่บุคคลจะ กระทำการใดๆ โดยไม่ถูกบังคับหรืออยู่ใต้อำนาจ อันเป็นสิ่งที่ไม่ต้องเรียกร้องหรือดำเนินการเพื่อใช้ แต่ เสรีภาพนั้นจะส่งผลให้บุคคลผู้ทรงเสรีภาพนั้นปลอดจากการถูกบังคับให้กระทำหรือไม่กระทำการอยู่ แล้วตลอดเวลาที่ยังมีเสรีภาพนั้นคุ้มครองอยู่

พลเมืองและสิทธิเสรีภาพของพลเมือง

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐในฐานะองค์กรทางการเมืองกับบุคคลที่อยู่ภายในรัฐ สถานภาพของ บุคคลภายในรัฐมีความแตกต่างกัน แสดงออกในรูปแบบที่ต่างกันไปด้วย เช่น ในฐานะเป็นพลเมือง หรือฐานะต่างด้าว เป็นต้น ในระบอบเสรีประชาธิปไตย ให้ความสำคัญกับเรื่องสิทธิและเสรีภาพของ พลเมืองเป็นอย่างมาก สิทธิของพลเมืองหรือสิทธิในฐานะเป็นพลเมืองย่อมมี ซึ่งเป็นการจำกัดอำนาจ ของรัฐ แต่สิทธิย่อมไม่สมบูรณ์ที่สุด ทั้งนี้เพราะหากผู้ใดมีสิทธิหรือเสรีภาพเต็มที่ จะส่งผล กระทบกระเทือนต่อบุคคลอื่นด้วย คือไปรอนสิทธิเสรีภาพของคนอื่น รัฐจึงมีหน้าที่ในการกำหนด ขอบเขตโดยดูแลให้สิทธิของพลเมืองหรือสิทธิในฐานะเป็นพลเมือง

บุญฤทธิ์ เพ็ชรวิศิษฐ์ (2554 : 94-95) ได้อธิบายถึงพลเมืองไว้ พอสรุปได้ว่า พลเมือง หมายถึง บุคคลซึ่งโดยกำเนิดหรือโดยการแปลงชาติหรือโอนสัญชาติ เป็นสมาชิกของรัฐขึ้นอยู่กับรัฐนั้น ๆ กล่าวคือต้องปฏิบัติตามกฎหมายของรัฐ และมีสิทธิที่จะได้รับการปกป้องและได้รับสิทธิต่าง ๆ จาก กฎหมายของรัฐ ความเป็นพลเมืองขึ้นอยู่กับหลักการที่นานาประเทศส่วนมากใช้เป็นหลักเกณฑ์ พิจารณาที่มีข้อแตกต่างกันบ้างในรายละเอียด ได้แก่ สถานที่เกิด สายโลหิต และโดยการแปลงชาติ หรือโดยการโอนสัญชาติ ดังนี้

1. ความเป็นพลเมืองโดยสถานที่เกิด การเป็นพลเมืองขึ้นอยู่กับสถานที่เกิด คือ เกิด ณ รัฐ ไตก็ถือว่าเป็นพลเมืองของรัฐนั้น ประเทศที่ยอมรับหลักการนี้ มีหลายประเทศรวมทั้งสหรัฐอเมริกา

2. ความเป็นพลเมืองโดยการสืบสายโลหิต การยึดถือหลักความเป็นพลเมืองตามความเป็นบิดามารดา หมายถึง การเป็นพลเมืองตาม บิดา มารดา คือ บิดา มารดาเป็นพลเมืองของประเทศใด บุตรที่เกิดมาแม้จะเกิดในต่างประเทศก็ให้ถือว่าเป็นพลเมืองของประเทศที่บิดามารดาถือสังกัดอยู่ การให้สิทธิแห่งการเป็นพลเมืองโดยสายโลหิต คือยึดถือตามบิดามารดา ปรากรูในประเทศยุโรปตะวันตก

สหรัฐอเมริกายอมรับหลักการเป็นพลเมืองโดยสายโลหิตในบางกรณี เช่น หากเกิดในสถานเอกอัครราชทูตสหรัฐในต่างประเทศ หรือเมื่อสามารถพิสูจน์ได้ว่าบิดามารดาผู้ให้กำเนิดไปอยู่ ณ ต่างประเทศเป็นการชั่วคราวเท่านั้น โดยปกติแล้ว สหรัฐอเมริกาและอังกฤษยึดถือหลักสถานที่เกิด คือ หากคนไทยไปมีบุตรในสหรัฐอเมริกาหรืออังกฤษ ย่อมได้ความเป็นพลเมืองของสหรัฐอเมริกาหรือของอังกฤษโดยอัตโนมัติ

3. ความเป็นพลเมืองโดยการแปลงชาติหรือโดยการโอนสัญชาติ การเป็นพลเมืองอาจได้มาภายหลัง คือไม่เกี่ยวกับการเกิด ณ ที่ใด หรือจากการสืบสายโลหิตมาอย่างไร เช่น การที่พลเมืองมีผิวสีแตกต่างกัน และเกิดในประเทศอื่น แต่มีสภาพเป็นพลเมืองของอังกฤษ ของสหรัฐอเมริกา ของเบลเยียมการเป็นพลเมืองในกรณีที่เกิดขึ้นโดยการแปลงสัญชาติหรือโอนสัญชาติ แม้จะมีสิทธิเหมือนพลเมืองโดยสถานที่เกิด หรือโดยการสืบสายโลหิต แต่มีสภาพไม่เท่าเทียม กล่าวคือหากมีพฤติกรรมที่รัฐถือว่าเป็นภัยต่อรัฐอาจมีการถอนสัญชาติ คือความเป็นพลเมืองได้ ในประเทศเสรีประชาธิปไตย การถอนถอนสัญชาติจะต้องกระทำโดยคำสั่งศาล (โดยอำนาจฝ่ายตุลาการ) และให้เป็นตามกระบวนการแห่งกฎหมายด้วย ผู้ที่มีสัญชาติ เป็นบุคคลซึ่งขึ้นอยู่กับรัฐใดรัฐหนึ่ง แต่ให้ได้สิทธิเต็มในฐานะพลเมือง ผู้มีสัญชาติอาจได้รับการคุ้มครองจากรัฐ แต่อาจไม่มีสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้ง ตัวอย่างเช่น คนที่เกิดในเกาะฮาวายของสหรัฐอเมริกามีสถานภาพเป็นเพียงผู้ที่มีสัญชาติอเมริกัน แต่หากบิดาหรือมารดาคนหนึ่งคนใดเป็นพลเมืองอเมริกัน ตัวเองจึงจะเป็นพลเมืองอเมริกันได้

กล่าวโดยสรุป สำหรับผู้ไม่มีสิทธิเป็นพลเมือง คือคนที่มีสถานะอย่างอื่นและเป็นคนต่างด้าว หมายถึงผู้ที่ไม่เป็นพลเมือง หรือผู้ที่ไม่มีสัญชาติของรัฐที่ตนกำลังอาศัยอยู่ คนต่างด้าวขึ้นอยู่กับรัฐต่างประเทศ คนต่างด้าวจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายของประเทศที่ตนกำลังพักอยู่ ในขณะที่เดียวกันรัฐที่บุคคลคนนั้นอาศัยอยู่จะต้องให้ความคุ้มครองดูแล

เสรีภาพนั้นก็ก่อให้เกิดสิทธิเช่นกัน ซึ่งบางครั้งอาจจะเรียกว่าสิทธิในเสรีภาพ กล่าวคือเสรีภาพนั้นก่อให้เกิดสิทธิในการที่จะเรียกร้องมิให้บุคคลอื่นหรือรัฐกระทำการอันเป็นการลิดรอนเสรีภาพนั้นได้ และหากมีการลิดรอนเสรีภาพ ผู้ทรงเสรีภาพก็ย่อมมีสิทธิในการร้องขอหรือเยียวยา เพื่อให้ยุติการลิดรอนเสรีภาพนั้น

อมร รัชศาสตร์ (2541 : 68) ได้ให้ความเห็นไว้ว่า เสรีภาพในการนับถือศาสนาตามรัฐธรรมนูญ บุคคลไม่จำเป็นต้องดำเนินการเรียกร้องหรือกระทำการใดๆ ทั้งสิ้น ก็สามารถที่จะนับถือศาสนา นิยามของศาสนา หรือลัทธิในศาสนา และสามารถปฏิบัติกิจตามศาสนบัญญัติ หรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือของตนได้ตราบใดที่ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมือง และไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดสิทธิในการที่จะ

เรียกร้องให้ผู้อื่นเคารพในเสรีภาพดังกล่าว โดยบุคคลอื่นย่อมเกิดหน้าที่ในการที่ไม่ไปกระทำการใดๆ ที่จะละเมิดเสรีภาพในการนับถือศาสนาด้วย รวมทั้งได้รับการคุ้มครองมิให้รัฐกระทำการใดๆ อันเป็นการลิดรอนสิทธิหรือเสียประโยชน์อันควรมีควรได้เพราะเหตุที่นับถือศาสนา นิกายของศาสนา ลัทธิในทางศาสนา หรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือของตนได้ ตราบใดที่ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมืองและไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยศีลธรรมอันดีของประชาชน และถ้าหากเสรีภาพดังกล่าวถูกละเมิดย่อมสามารถใช้สิทธิที่จะขอรับการเยียวยาได้

จากความหมายของสิทธิและเสรีภาพในข้างต้น กล่าวโดยสรุปได้ว่า เมื่อสิทธิและเสรีภาพมีความเกี่ยวข้องและเชื่อมโยงกันโดยใกล้ชิดเช่นนี้เอง ทำให้ส่วนใหญ่แล้วเรามักจะพิจารณา หรือศึกษาสิทธิและเสรีภาพนี้ไปควบคู่กันและมักจะเรียกไปโดยรวมกันเป็นคำเดียวกันว่า สิทธิและเสรีภาพ เป็นการอธิบายในแง่มุมสิทธิและเสรีภาพตามกฎหมายทั่วไป

ถ้ากล่าวถึงสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ จะเป็นกรณีที่ยกระดับสิทธิและเสรีภาพเหล่านั้นให้มีคุณค่าอยู่ในระดับรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ เป็นสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครอง ซึ่งผลจากการที่รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครองจะส่งผลให้บุคคลที่ถือปฏิบัติตามสิทธิเสรีภาพดังกล่าวภายใต้ขอบเขต เงื่อนไข หรือข้อจำกัดที่รัฐธรรมนูญกำหนด บุคคลนั้นย่อมได้รับความคุ้มครองจากรัฐธรรมนูญด้วยเช่นกัน ฉะนั้นเมื่อบุคคลได้รับความคุ้มครองจากรัฐธรรมนูญแล้วการกระทำใดๆ ย่อมไม่เป็นความผิดตามกฎหมายที่มีลำดับชั้นต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ

ที่มาของสิทธิและเสรีภาพ

สิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นหัวใจของระบอบประชาธิปไตยและของมนุษยชาติ ต่างจากระบอบเผด็จการที่ถือว่าคนเป็นทาสของรัฐและผู้มีอำนาจ

อมร รัชสาสัจย์ และคณะ (2543 : 65-66) ได้กล่าวไว้ว่า เมื่อประชาชนทั่วโลกมีการศึกษาดีขึ้น การปกครองของประเทศต่างๆ จึงต้องวิวัฒนาการโดยลดความป่าเถื่อนโหดร้ายลงและมีความเป็นอารยะสูงขึ้น ดังเห็นได้ว่าโลกได้เริ่มใช้การปกครองระบอบประชาธิปไตยมาแต่สมัยกรีกโบราณร่วม 2,500 ปีมาแล้ว ส่วนโลกตะวันออกก็ได้ปรากฏแนวคิดทางธรรมาธิปไตยในอนุทวีประยะใกล้เคียงกัน แต่ต่อมายุโรปกลับตกไปสู่ยุคมืด และเอเชียตกอยู่ภายใต้ลัทธิเทวสิทธิราชย์ แต่แนวความคิดทางประชาธิปไตยและสิทธิเสรีภาพของประชาชนก็กลับฟื้นมาในยุโรป เริ่มจากอังกฤษในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 13 ที่พระเจ้าจอห์นทรงยอมลงพระนามในมหากฎบัตรเมื่อ 15 มิถุนายน ค.ศ. 1215 แต่การยอมรับสิทธิเสรีภาพของประชาชนและความสำคัญของรัฐสภา ก็ได้เกิดขึ้นอย่างชัดเจน จนถึงสมัยพระเจ้าวิลเลียมที่ 3 ที่ทรงประกาศสิทธิประชาชน ใน ค.ศ. 1689 ต่อมาสิทธิของพลเมืองได้รับการบัญญัติขึ้นเป็นส่วนเพิ่มเติมของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา (1787) ใน ค.ศ. 1791 และได้กลายเป็นตัวแบบของสิทธิมนุษยชนของประเทศต่างๆ ในเวลาต่อมา

สิทธิมนุษยชนได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางทั่วโลก เมื่อภาคีสมาชิกขององค์การสหประชาชาติได้ประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนอย่างเป็นทางการเป็นเอกฉันท์เมื่อ 10 ธันวาคม ค.ศ.

1948 โดยประเทศไทยซึ่งเป็นสมาชิกสหประชาชาติเมื่อปี ค.ศ. 1946 ได้ร่วมลงนามด้วย ซึ่งถือได้ว่าเป็นสนธิสัญญาที่ไทยต้องปฏิบัติตาม

วิชฌุ เครื่องงาม (2530 : 242-243) ได้กล่าวถึงที่มาของสิทธิและเสรีภาพไว้ว่า สิทธิและเสรีภาพเป็นสิ่งที่ได้มีขึ้นก่อนที่จะมีกฎหมายรับรอง หรือเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดให้ มีขึ้น เป็นข้อที่สมควรพิจารณาให้ชัดเจน แนวคิดที่มาของสิทธิและเสรีภาพ ได้มีแนวคิดแตกต่างกันออกเป็น 2 แนวคิด คือ แนวคิดกฎหมายธรรมชาติ และแนวคิดกฎหมายฝ่ายบ้านเมือง ดังนี้

1. แนวคิดกฎหมายธรรมชาติ (Law of Nature) เชื่อว่าสิทธิทั้งหลายทั้งปวงเกิดขึ้นตามธรรมชาติพร้อมๆ กับมนุษย์ และถือว่าความยุติธรรมมาก่อนตัวบทกฎหมาย นับแต่สมัยโบราณมาก็ได้เกิดแนวคิดที่ว่ากฎหมายธรรมชาติมีอยู่จริง แม้จะมีได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ก็นับเป็นกฎหมายที่สูงส่งควรค่าแก่การเคารพยิ่งเสียกว่ากฎหมายที่ถูกตราขึ้นโดยผู้ปกครองประเทศ สิทธิทั้งหลายแห่งมนุษยชาติเกิดขึ้นตามกฎหมายธรรมชาติ ส่วนกฎหมายที่ตราขึ้นในภายหลังนั้นเป็นเพียงการยอมรับหรือรับรองสิทธิที่ได้มีอยู่แล้วว่ามีอยู่จริงและรับบังคับคุ้มครองให้เท่านั้น ไม่ได้เป็นผู้ก่อตั้งหรือประกาศสิทธิให้มนุษย์แต่ประการใด เช่น สิทธิในร่างกาย เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เป็นต้น กฎหมายธรรมชาติคือกฎแห่งธรรมชาติของความเป็นมนุษย์ เมื่อแนวความคิดนี้เชื่อในกฎธรรมชาติ จึงเชื่อว่ามนุษย์มีสิทธิบางประการติดตัวมาตั้งแต่เกิดจนกระทั่งตาย ซึ่งต่อมาได้กลายเป็นที่มาอันสำคัญของสิทธิมนุษยชน (Human Rights)

2. แนวคิดกฎหมายฝ่ายบ้านเมือง (Positive Law) จอห์น ออสติน (Austin) ได้กล่าวไว้ว่ากฎหมาย คือ คำสั่งของรัฐอธิปัตย์ ซึ่งสั่งแก่ราษฎรทั้งหลาย ถ้าผู้ใดไม่ปฏิบัติตามผู้นั้นต้องรับโทษเพื่อสนับสนุนแนวความคิดกฎหมายฝ่ายบ้านเมือง ที่มีความขัดแย้งกับแนวความคิดก่อนหน้าโดยสิ้นเชิง กล่าวคือในเมื่อสิทธิเป็นประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ สิทธิจึงเกิดขึ้นได้แต่โดยกฎหมาย ถ้าไม่มีกฎหมายรับรองหรือคุ้มครองแล้ว สิทธินั้นๆ ก็ไม่อาจเกิดขึ้นได้เลย หากกฎหมายของรัฐมิได้รับรองไว้ บุคคลในรัฐนั้นก็มิอาจยกสิทธิดังกล่าวขึ้นอ้างได้ แนวความคิดนี้มองสวนทางการกล่าวอ้างถึงสิทธิที่เกิดจากกฎหมายธรรมชาตินั้น แท้จริงแล้วกฎหมายธรรมชาติคือศีลธรรม มโนธรรม และความรู้สึกว่าควรจะเป็น ซึ่งหากกฎหมายขัดได้ยากกว่าสิทธิต่างๆ ที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาตินั้นมีอยู่เพียงใดและภายในขอบเขตอย่างไร หากยอมให้มีการอ้างกฎหมายธรรมชาติได้แล้ว ก็อาจจะเกิดปัญหาถกเถียงได้ไม่มีที่สิ้นสุด

กล่าวโดยสรุป ที่มาของสิทธิและเสรีภาพ ขึ้นอยู่กับแนวคิดของกฎหมายที่ยึดถือ กล่าวคือแนวคิดของกฎหมายธรรมชาติที่เชื่อว่าสิทธิและเสรีภาพเกิดมาพร้อมกับมนุษย์ และแนวคิดของกฎหมายฝ่ายบ้านเมืองที่ถือว่าสิทธิและเสรีภาพเป็นประโยชน์และอำนาจที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้

ประเภทของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

เมื่อพิจารณารายละเอียดของสิทธิและเสรีภาพ จะพบว่าสิทธิและเสรีภาพมีหลายประการ เพื่อให้มีการจัดหมวดหมู่ของสิทธิและเสรีภาพให้ชัดเจน จึงได้มีการแยกประเภทของสิทธิและเสรีภาพ ในที่นี้จะศึกษาถึงประเภทของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ ซึ่งสามารถจำแนกประเภทของสิทธิและเสรีภาพโดยอาศัยเกณฑ์ต่างๆ มาเป็นตัวจำแนก ดังนี้

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ (2538 : 22-30) ได้ให้คำอธิบายไว้ว่า สิทธิและเสรีภาพตามเกณฑ์เนื้อหา เมื่ออาศัยวัตถุประสงค์แห่งสิทธิและเสรีภาพเป็นหลักเกณฑ์ เราอาจจำแนกสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญได้ 6 ประเภท ดังต่อไปนี้

1. สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล ได้แก่ ความมั่นคงปลอดภัยในร่างกายและชีวิต ซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติให้ความคุ้มครองจากการใช้อำนาจอธิปไตยป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดทางอาญา เช่น บทบัญญัติที่ว่าบุคคลจะไม่ต้องรับโทษทางอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้ อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิด

2. สิทธิและเสรีภาพในทางความคิดและการแสดงออกซึ่งความคิด เช่น เสรีภาพในการนับถือศาสนา เสรีภาพในทางวิชาการ เสรีภาพในการศึกษาอบรม หรือเสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์ หรือสื่อความหมายโดยวิธีอื่นๆ เป็นต้น

3. สิทธิและเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ เช่น สิทธิในทรัพย์สิน เสรีภาพในการทำสัญญาก่อตั้งนิติสัมพันธ์ระหว่างกัน หรือสิทธิในการประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม เป็นต้น

4. สิทธิและเสรีภาพในการรวมกลุ่ม เช่น เสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ หรือหมู่คณะอื่นๆ เป็นต้น

5. สิทธิและเสรีภาพทางการเมือง เช่น สิทธิเลือกตั้งและสมัครรับเลือกตั้ง เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ สิทธิในการสมัครเข้ารับราชการ เป็นต้น

6. สิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน เช่น บทบัญญัติที่รับรองว่าบุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน เป็นต้น

ณัฐกร วิทิตานนท์ (2557 : 60-61) ได้กล่าวถึงประเภทของสิทธิและเสรีภาพไว้ว่า สิทธิและเสรีภาพตามเกณฑ์ผู้ทรงสิทธิ เมื่อพิจารณาจากมุมมองผู้ทรงสิทธิหรือประธานแห่งสิทธิ เราจะสามารถจำแนกสิทธิและเสรีภาพออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ สิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมือง ดังนี้

1. สิทธิมนุษยชน (Human Rights) ได้แก่ สิทธิและเสรีภาพทั้งหลายที่ติดตัวมนุษย์ทุกคนมาตั้งแต่กำเนิด สิทธิและเสรีภาพประเภทนี้จึงผูกพันกับความเป็นมนุษย์โดยตรง กล่าวคือ ถ้าได้ชื่อว่า เป็นมนุษย์ไม่ว่าจะมีเพศ เชื้อชาติ สัญชาติ ภาษา สภาพทางร่างกายและจิตใจ หรือฐานะทางเศรษฐกิจ หรือสังคมเช่นใด ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพประเภทนี้กันถ้วนทุกคน

สิทธิมนุษยชนมีรากฐานความคิดจากปรัชญาว่าด้วยสิทธิธรรมชาติ ซึ่งถือว่าสิทธิเสรีภาพเป็นสิ่งที่มิอยู่ตามธรรมชาติไม่มีผู้ใดเป็นผู้สร้างขึ้น กฎหมายของบ้านเมืองที่บัญญัติรับรองรับสิทธิเสรีภาพ

จึงเป็นเพียงการรับรองสิทธิเสรีภาพที่มีอยู่แล้วให้ชัดเจนยิ่งขึ้นเท่านั้น ฉะนั้นแม้ว่ากฎหมายของรัฐใด จะไม่มีบทบัญญัติให้การรับรองสิทธิมนุษยชนหรือสิทธิธรรมชาติไว้เลย ก็หาใช่เครื่องยืนยันว่า ประชาชนของรัฐนั้นจะปราศสิทธิเสรีภาพไม่ เพราะสิทธิเสรีภาพประเภทนี้ดำรงอยู่ได้โดยไม่ต้องอาศัย อำนาจอรัฐเป็นเครื่องรับรอง จากลักษณะของสิทธิมนุษยชนจึงทำให้มนุษย์ทุกคนสามารถอ้างสิทธิ เสรีภาพเหล่านี้ได้โดยไม่มีเงื่อนไขของดินแดนหรือความเป็นพลเมืองของรัฐเป็นอุปสรรค ปัจจุบันจึงถือ ว่าสิทธิเสรีภาพเกือบทุกประเภทเป็นสิทธิมนุษยชน เว้นแต่สิทธิเสรีภาพที่รัฐประสงค์จะมอบให้แก่ พลเมืองของรัฐเท่านั้น

2. สิทธิพลเมือง (Citizen Rights) ได้แก่ สิทธิและเสรีภาพต่างๆ ที่ผูกพันกับความเป็น พลเมืองของรัฐ ความหมายของสิทธิพลเมืองจึงค่อนข้างแคบกว่าสิทธิมนุษยชนค่อนข้างมาก กล่าวคือ แม้บุคคลจะถือกำเนิดเป็นมนุษย์ มีสิทธิมนุษยชนโดยธรรมชาติ แต่ก็ใช่ว่ามนุษย์ทุกคนจะได้รับความคุ้มครอง สิทธิพลเมืองมักเป็นสิทธิเสรีภาพที่เกี่ยวข้องกับการเมืองซึ่งเป็นเรื่องความมั่นคงของรัฐ บุคคลที่มีใช้พลเมืองของรัฐนั้นๆ จึงไม่อาจอ้างสิทธิเสรีภาพดังกล่าวได้ เช่น สิทธิในการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกตั้งผู้บริหาร และสมาชิกสภาท้องถิ่น สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ เป็นต้น

มานิตย์ จุมปา (2541 : 32-51) ได้อธิบายไว้ว่า สิทธิเสรีภาพตามเกณฑ์วิธีการใช้สิทธิเสรีภาพ การแบ่งสิทธิเสรีภาพโดยคำนึงถึงวิธีการใช้สิทธิและเสรีภาพนั้น แบ่งเป็นสิทธิเสรีภาพที่ปลอดจากการ แทรกแซงของรัฐ สิทธิเสรีภาพที่เรียกร้องเอาจากรัฐ และสิทธิเสรีภาพในการแสดงเจตจำนงทาง การเมือง ดังนี้

1. สิทธิเสรีภาพที่ปลอดจากการแทรกแซงของรัฐ ได้แก่ สิทธิเสรีภาพที่รัฐรับรองว่าจะไม่ เข้ามาก้าวล่วงหรือบังคับเอาแก่ประชาชน ประชาชนสามารถใช้สิทธิเสรีภาพเช่นว่านี้ประการใดก็ได้ ตามใจสมัคร เว้นแต่จะขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย เช่น สิทธิในการที่รัฐจะต้องไม่เลือกปฏิบัติต่อ ประชาชนเพราะเหตุแห่งความแตกต่างกันในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ สิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง หรือความเป็นอยู่ส่วนตัว เสรีภาพในเคหสถาน สิทธิในการที่จะอยู่อาศัยและ ครอบครองเคหสถานโดยปกติสุข เป็นต้น

2. สิทธิเสรีภาพที่ประชาชนสามารถเรียกร้องเอาจากรัฐ ได้แก่ สิทธิที่ประชาชนมีสิทธิร้อง ขอดต่อรัฐ หรือรัฐจะต้องดำเนินการเพื่อให้สมแก่สิทธินั้นของประชาชน สิทธิเสรีภาพนี้มีได้เพียงแต่ จำกัดอำนาจอรัฐเท่านั้น แต่เป็นการสร้างหน้าที่ให้แก่รัฐด้วย เช่น สิทธิในคลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่ง วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และวิทยุโทรคมนาคม ที่เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติ เพื่อประโยชน์ สาธารณะ เป็นสิทธิของประชาชนทุกคนในการที่จะได้รับประโยชน์จากคลื่นความถี่เช่นนี้ รัฐธรรมนูญ จึงกำหนดให้มืองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลการประกอบ

กิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ กิจการโทรคมนาคม ตามที่กฎหมายบัญญัติ สิทธิในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นต้น

3. สิทธิเสรีภาพในการการแสดงเจตจำนงทางการเมือง ได้แก่ สิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองทางตรง เช่น สิทธิในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น ทั้งนี้ รวมถึงสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เช่น เข้าชื่อเสนอกฎหมาย ข้อมติข้อบัญญัติท้องถิ่น การร่วมแสดงประชามติ สิทธิในการเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น

กลุ่มพลังวิชาการเพื่ออนาคต (2553 : 225-261) ได้ให้คำอธิบายถึงสิทธิเสรีภาพตามเกณฑ์การจำกัดสิทธิเสรีภาพ พอสรุปได้ว่า การแบ่งประเภทของสิทธิเสรีภาพวิธีนี้เป็นพิจารณาว่าสิทธิเสรีภาพสามารถถูกจำกัดได้อย่างไรบ้าง โดยอาจไล่เรียงจากการจำกัดที่น้อยที่สุดไปสู่การจำกัดที่มากที่สุด สามารถแบ่งออกได้เป็นสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญที่จำกัดไม่ได้ สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญที่จำกัดได้โดยผลของเงื่อนไขกฎหมายพิเศษ และสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญที่จำกัดได้โดยผลของเงื่อนไขกฎหมายทั่วไป ดังนี้

1. สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญที่จำกัดไม่ได้เลย หรือสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญที่ปราศจากเงื่อนไขของกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญ ได้แก่ สิทธิเสรีภาพที่ไม่อยู่ภายใต้การจำกัดของกฎหมายใดๆ เลย ได้แก่ เสรีภาพในการนับถือศาสนา โดยรัฐธรรมนูญมักใช้คำว่าเสรีภาพบริบูรณ์ การนับถือศาสนานั้นเป็นสิทธิเสรีภาพที่ไม่มีการจำกัดใดๆ เลย แต่เสรีภาพในการปฏิบัติตามศาสนบัญญัติหรือปฏิบัติพิธีกรรมทางศาสนานั้นเป็นสิทธิเสรีภาพที่จำกัดได้โดยเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ จะกระทำได้เท่าที่ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมือง และไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เป็นต้น

2. สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญที่จำกัดได้โดยผลของเงื่อนไขกฎหมายพิเศษ สิทธิเสรีภาพประเภทนี้ถูกจำกัดได้โดยผลของกฎหมาย แต่มีข้อยกเว้นใดๆ ก็สามารถตราขึ้นเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพในกลุ่มนี้ได้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้กำหนดเงื่อนไขไว้ว่าสิทธิเสรีภาพกลุ่มนี้จะสามารถถูกจำกัดได้ในกรณีใด หรือด้วยกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ประการใดบ้าง การจำกัดสิทธิเสรีภาพในกลุ่มนี้สังเกตได้ว่า รัฐธรรมนูญจะใช้ถ้อยคำว่า โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อ เช่น เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติการจำกัดเสรีภาพในกรณีนี้ไว้ว่า จะกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบหรือสุขภาพของประชาชนเท่านั้น

3. สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญที่จำกัดได้โดยผลของกฎหมายทั่วไป สิทธิและเสรีภาพประเภทนี้ถูกจำกัดได้โดยผลของกฎหมายโดยไม่มีเงื่อนไขประการใดกำหนดไว้อีก ดังนั้น กฎหมายใดๆ ก็สามารถตราขึ้นเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพในกลุ่มนี้ได้ทั้งสิ้น ซึ่งสิทธิและเสรีภาพในกลุ่มนี้ รัฐธรรมนูญจะ

ใช้ถ้อยคำลงท้ายมาตราที่รับรองสิทธิเสรีภาพดังกล่าวว่าตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เช่น สิทธิในทรัพย์สินและการสืบทอดก ตามมาตรา 48 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นสิทธิและเสรีภาพที่ถูกจำกัดได้โดยผลของกฎหมายทั่วไป ทั้งนี้ถ้อยคำของมาตราดังกล่าวได้บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ...การสืบทอดกยอมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดกยอมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งรัฐธรรมนูญมิได้ระบุว่ากฎหมายใดบ้างที่จะจำกัดสิทธิเสรีภาพเรื่องนี้ได้ ซึ่งกฎหมายที่รับรองสิทธิและจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่บัญญัติถึงหลักทั่วไปและข้อจำกัดแห่งสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลเอาไว้ และยังรวมถึงกฎหมายอื่นที่อาจจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลได้ด้วย

อย่างไรก็ตาม การจำกัดสิทธิเสรีภาพก็ต้องเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนด้วย กล่าวคือ มาตรการที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้น จะต้องเป็นไปเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของการที่ถือเป็นเหตุในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นด้วย และเป็นวิธีการที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพที่ถูกจำกัดนั้น โดยจะต้องเป็นทางเลือกที่เป็นผลร้ายน้อยที่สุด หรือหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องดำเนินการนั้นแล้ว

มานิตย์ จุมปา (2541 : 31-32) ได้จำแนกประเภทของสิทธิและเสรีภาพตามเกณฑ์การจำกัดสิทธิไว้อีกลักษณะหนึ่ง คือแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ สิทธิสัมบูรณ์ และสิทธิสัมพัทธ์ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. สิทธิสัมบูรณ์ (Absolute Rights) หมายถึง สิทธิและเสรีภาพที่รัฐมีอาจจำกัดได้ เพราะเหตุว่าโดยสภาพของสิทธิเสรีภาพดังกล่าวมีลักษณะเป็นนามธรรม และเป็นสิทธิในทางมโนธรรม กล่าวคือ เป็นเรื่องความรู้สึกนึกคิดหรือความเชื่อความศรัทธาที่อยู่ไนจิตใจ ดังนั้นแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะจำกัดขอบเขตการใช้สิทธิเสรีภาพประเภทนี้ ก็เป็นเพียงการจำกัดในทางกฎหมายเท่านั้น มีอาจจำกัดได้ในความเป็นจริง เช่น เสรีภาพในการนับถือศาสนา ลัทธิความเชื่อ แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะให้ความคุ้มครองเสรีภาพเฉพาะศาสนาหรือลัทธิความเชื่อที่ไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน แต่ในความเป็นจริงบุคคลอาจจะนับถือศาสนาหรือลัทธิความเชื่อที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนก็ได้ เพราะรัฐไม่อาจหยั่งรู้ถึงความนึกคิดของบุคคลดังกล่าวได้ トラบใดที่บุคคลนั้นไม่แสดงออกมาทางกายภาพ ดังนั้นการจำกัดเสรีภาพในการนับถือศาสนา ลัทธิความเชื่อ ตลอดเสรีภาพอื่นในทางมโนธรรม จึงไม่อาจกระทำได้ในทางปฏิบัติ

2. สิทธิสัมพัทธ์ (Relative Rights) หมายถึง สิทธิและเสรีภาพที่รัฐมีอาจจำกัดขอบเขตและเงื่อนไขการใช้สิทธิเสรีภาพได้ มิฉะนั้นหากปล่อยให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพที่ตนมีอย่างเต็มที่และไร้ขอบเขต การใช้สิทธิเสรีภาพนั้นจะไม่ต่างอะไรกับการใช้อำนาจตามอำเภอใจของรัฐ อีกทั้งยังสุ่มเสี่ยงที่จะเป็นการใช้สิทธิเสรีภาพของตนไปกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน ด้วยเหตุนี้จึงต้องมีการกำหนดขอบเขตและเงื่อนไขบางประการเพื่อจำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพให้อยู่ในสัดส่วนที่

พอเหมาะพอควร เช่น การใช้สิทธิเสรีภาพอาจถูกจำกัดได้ด้วยกรณีที่มีกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือขอบเขตการใช้สิทธิเสรีภาพอาจถูกจำกัดได้ด้วยกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะ

ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

สิทธิและเสรีภาพเป็นเรื่องจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของบุคคลภายในรัฐ แต่การใช้สิทธิเสรีภาพก็เชื่อว่าเสรีขอบเขต เพราะหากใช้แล้วไปกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น ก็จะกลายเป็นการใช้สิทธิเสรีภาพโดยมิชอบ ไม่ต่างอะไรกับการใช้อำนาจรัฐแล้วไปกระทบสิทธิของประชาชน นอกจากนี้การกล่าวอ้างสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นสิทธิเสรีภาพที่มีลักษณะกว้างขวางและไม่มีใครยืนยันได้ว่าสิทธิมนุษยชนมีรายละเอียดเช่นใดบ้าง ยิ่งจะทำให้ผู้อ้างสิทธิมนุษยชนกลายเป็นผู้ใช้สิทธิเสรีภาพอย่างสุดโต่ง

บรรเจิด สิงคะเนติ (2552 : 216-219) ได้อธิบายสรุปไว้ว่า ความไม่ชัดเจนแน่นอนของสิทธิมนุษยชนก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้รัฐจำเป็นต้องกำหนดขอบเขตของการใช้สิทธิและเสรีภาพไว้ในรัฐธรรมนูญ ในการกำหนดขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพ มีหลักการหรือเหตุผลของการจำกัดสิทธิดังนี้

1. หลักว่าด้วยความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน เป็นหลักเบื้องต้นในการบัญญัติกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ปรากฏอยู่ในระบบกฎหมายหลายประเทศ โดยในชั้นแรกได้ยอมรับเฉพาะที่ใช้บังคับแก่หลักเสรีภาพในการทำสัญญา แต่ต่อมาปรากฏว่าเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าแนวความคิดดังกล่าวได้กลายเป็นหลักสำคัญที่ใช้บังคับโดยทั่วไปในกฎหมายเอกชน ความสงบเรียบร้อยของประชาชนมีความมุ่งหมายที่จะยกขึ้นใช้ในกรณีที่ผลประโยชน์ส่วนรวมของสังคมขัดกับผลประโยชน์ส่วนตัว ในที่นี้ผลประโยชน์ส่วนรวมย่อมมีความสำคัญมากกว่า จึงอาจให้ความหมายได้ว่าความสงบเรียบร้อยของประชาชน หมายถึง ประโยชน์โดยทั่วไปของประเทศชาติและสังคม

ศีลธรรมเป็นความรู้สึกนึกคิดของมนุษย์ว่าการกระทำเช่นไรเป็นสิ่งที่ถูกต้อง ศีลธรรมเกี่ยวข้องกับกฎหมายเพราะศีลธรรมเป็นรากฐานของกฎหมาย มนุษย์จะยอมรับกฎหมายก็ต่อเมื่อกฎหมายนั้นสอดคล้องกับความรู้สึกทางศีลธรรมของตน อย่างไรก็ตาม กฎหมายอาจจะมุ่งแต่เพียงการดำรงไว้ซึ่งความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม ทำให้ในบางกรณีการกระทำบางอย่างอาจจะมีกฎหมายแต่ไม่ขัดต่อศีลธรรม

2. หลักสิทธิของบุคคลอื่น ขอบเขตประการแรกของการใช้สิทธิและเสรีภาพคือสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่ว่าบุคคลใดก็ไม่สามารถที่จะแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นได้ ตามทัศนะของจอห์น ล็อค มนุษย์กับสังคมแยกจากกันมิได้เพราะสังคมเกิดจากมนุษย์ สังคมจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อความสงบสุขของมนุษย์ผู้เป็นสมาชิกในสังคม แต่เดิมนั้นมนุษย์อยู่ในสภาวะที่มีเสรีภาพอย่างสมบูรณ์ สามารถที่จะกระทำการได้ภายในขอบเขตของกฎหมายธรรมชาติและมีสถานะ

เท่าเทียมกัน ทำให้ไม่มีบุคคลใดสามารถก่อความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินและเสรีภาพของบุคคลอื่นๆ ได้ เพราะทุกคนต่างมีอิสระเท่าเทียมกัน

เมื่อเกิดรัฐขึ้นสิทธิของบุคคลอื่นจึงได้รับการรับรองโดยกฎหมายของรัฐ สิทธิของบุคคลอื่น จึงเป็นข้อจำกัดของเสรีภาพที่แฝงอยู่โดยตรรกะของกฎหมาย โดยเปลี่ยนจากตรรกะในทางกฎหมายธรรมชาติ มาเป็นตรรกะในทางกฎหมายบ้านเมือง การจำกัดสิทธิของบุคคลอาจเป็นความจำเป็นเพื่อความมุ่งหมายในการคุ้มครองผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคล แต่เงื่อนไขดังกล่าวยังไม่ใช่เงื่อนไขที่เพียงพอ หน้าที่ในการคุ้มครองผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคลนั้นฝ่ายนิติบัญญัติอาจยกขึ้นเพื่อให้เป็นสิทธิของผู้ได้รับประโยชน์ได้ ในกรณีนี้เป็นกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ให้อำนาจในทางกฎหมายแก่บุคคล เพื่อให้บุคคลนั้นสามารถบรรลุเป้าหมาย ในผลประโยชน์ที่กฎหมายให้ความคุ้มครองได้เฉพาะกรณีที่ผลประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งได้ ถูกกำหนดให้เป็นประโยชน์แก่บุคคลที่สาม ในกรณีนี้จึงกล่าวได้ว่าสิทธิของบุคคลอื่น จึงเป็นความชอบธรรมในการจำกัดขอบเขตสิทธิเสรีภาพ

3. หลักความมั่นคงของรัฐ รากฐานของการทำหน้าที่ในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของรัฐถือว่าเป็นพื้นฐานสำหรับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ตามพื้นฐานของทฤษฎีสัญญาประชาคม ความมั่นคงของรัฐเป็นผลจากการที่รัฐเข้ามาทำหน้าที่ให้การคุ้มครองแก่สิทธิของปัจเจกบุคคล ดังนั้น ตามแนวคิด ของนักกฎหมายธรรมชาติ ความมั่นคงในการดำรงอยู่ของรัฐจึงเป็นเหตุผลอันชอบธรรม สำหรับการจำกัดเสรีภาพของบุคคลได้ การย้อนกลับไปพิจารณาการทำหน้าที่ในการรักษาความมั่นคงของรัฐกับความมั่นคงปลอดภัยในสิทธิของปัจเจกบุคคล จึงเป็นการแสดงถึงความเกี่ยวพันของความชอบธรรมในยุคดั้งเดิมที่ยังคงมีผลมาจนถึงปัจจุบัน ดังนั้น ความสามารถในการทำหน้าที่ของรัฐจึงได้รับการยอมรับว่าเป็นวัตถุประสงค์ในการจำกัดสิทธิเสรีภาพ ซึ่งอาจกำหนดรูปแบบของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในลักษณะของการกำหนดหน้าที่ให้แก่พลเมือง เช่น การกำหนดให้บุคคลมีหน้าที่ในการเสียภาษี การกำหนดให้ประชาชนมีหน้าที่ต่างๆ เป็นต้น

4. หลักการใช้สิทธิต้องไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ มีประเด็นที่สมควรพิจารณาก่อนว่า การใช้สิทธิและเสรีภาพแค่ไหนเพียงใดถึงจะเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้อาจแยกบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญออกได้หลายลักษณะ เช่น บทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นบทบัญญัติทั่วไป บทบัญญัติที่มีลักษณะห้ามมิให้ทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลง บทบัญญัติที่มีลักษณะบังคับให้กระทำตาม บทบัญญัติที่ไม่มีลักษณะเป็นการให้เลือกปฏิบัติได้ เป็นต้น การใช้สิทธิและเสรีภาพที่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญจะหมายเฉพาะกรณีที่เป็นการให้เลือกปฏิบัติได้ เป็นต้น การใช้สิทธิและเสรีภาพที่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญจะหมายเฉพาะกรณีที่เป็นการให้เลือกปฏิบัติได้ เป็นต้น การใช้สิทธิและเสรีภาพที่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะห้ามมิให้ทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเท่านั้น มิได้หมายความว่าถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้งหมด

กรณี บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่มีลักษณะห้ามมิให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงถูกบัญญัติไว้ใน มาตรา 291 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติไว้ว่า ผู้ติดขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ จะเสนอมิได้ ฉะนั้นสาระสำคัญที่ไม่อาจใช้สิทธิให้เป็นปฏิปักษ์

ต่อรัฐธรรมนูญ จึงได้แก่ ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และรูปของรัฐ สำหรับสาระสำคัญของระบอบประชาธิปไตย ได้แก่

1. อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน
2. เป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบเสรี มีใช้ระบอบประชาธิปไตยแบบเผด็จการ
3. เป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยทางผู้แทน
4. เป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่อาศัยหลักเสียงข้างมาก
5. เป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยอาศัยระบบพรรคการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติห้ามการกระทำที่เป็นปฏิปักษ์ต่อระบอบประชาธิปไตย ในมาตรา 68 ซึ่งได้บัญญัติว่า “บุคคลจะใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ไม่ได้”

ส่วนในเรื่องรูปของรัฐนั้นการใช้สิทธิและเสรีภาพที่เป็นปฏิปักษ์ในกรณีนี้ จึงหมายถึงกรณีที่มีความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงรัฐเดี่ยวเป็นสหพันธรัฐ พยายามที่จะเปลี่ยนจากราชาอาณาจักรเป็นสาธารณรัฐ หรือพยายามที่จะแยกส่วนใดส่วนหนึ่งเป็นรัฐอิสระ ดั่งนี้ย่อมเป็นการกระทำที่กระทบต่อความเป็นราชอาณาจักรที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันแบ่งแยกมิได้ ดังนั้นหากมีการใช้สิทธิที่เป็นปฏิปักษ์ต่อระบอบประชาธิปไตยหรือเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐเดี่ยว ซึ่งเป็นราชอาณาจักรจึงย่อมเป็นการใช้สิทธิที่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญและไม่ได้รับความคุ้มครอง

หลักประกันการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่มีหลักการรับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล มีการกำหนดหลักประกันในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติ จะตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น

บรรเจิด สิงคะเนติ (2548 : 249 -337) ได้ให้คำอธิบายไว้ว่า เพื่อมิให้การรับรองสิทธิเสรีภาพเป็นการรับรองโดยลายลักษณ์อักษรแต่เพียงอย่างเดียว รัฐธรรมนูญจึงสร้างหลักประกันเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลให้มีผลบังคับใช้ได้อย่างจริงจัง ดังวิธีการต่างๆ ดังนี้

1. การรับรองหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพไว้ในหมวดที่ 1 ว่าด้วยบททั่วไป เพื่อแสดงถึงสถานะของบทบัญญัติดังกล่าวว่าเป็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติอื่นใดของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นจะละเมิดมิได้
2. การบัญญัติให้การใช้อำนาจขององค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของบุคคล

3. การรับรองให้บุคคลสามารถยกบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดเพื่อใช้สิทธิทางศาล หรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในชั้นศาล

4. การจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลไม่อาจกระทำได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย นอกจากนี้กฎหมายดังกล่าวจะต้องเป็นกฎหมายเฉพาะกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้สามารถตราขึ้นเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพบางประเภทได้ อีกทั้งเนื้อหาสาระของกฎหมายจะต้องไม่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพจนเกินความจำเป็น ไม่กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญหรือแก่นของสิทธิเสรีภาพประเภทนั้น กฎหมายที่มุ่งจำกัดสิทธิเสรีภาพจะต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่เลือกที่จะบังคับบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือกลุ่มบุคคลใดกลุ่มบุคคลหนึ่งอันเป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคล และกฎหมายนั้นจะต้องระบุบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายไว้ด้วย ฉะนั้น กฎหมายฉบับใดที่มีเนื้อหาเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลไม่ว่าจะเป็นสิทธิเสรีภาพประเภทใดก็ตาม หากไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ข้างต้น กฎหมายดังกล่าวย่อมมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

5. การจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นอิสระเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคล เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นต้น

6. การรับรองอำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการกระทำต่างๆ ของรัฐที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และมีปัญหาความชอบด้วยกฎหมาย เช่น การรับรองให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยกรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือการรับรองให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษากรณีกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดในทางปกครองกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

กลุ่มพลังวิชาการเพื่ออนาคต (2553 : 221-225) ได้อธิบายไว้ว่า ในบทบัญญัติมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดสภาพเงื่อนไขของการจำกัดสิทธิเสรีภาพ ประกอบด้วยหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1. การจำกัดสิทธิต้องเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง บทบัญญัติตามมาตรา 29 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เรียกร้องให้องค์กรนิติบัญญัติซึ่งมีอำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลว่าจะต้องตรากฎหมายให้มีผลบังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้องค์กรนิติบัญญัติออกคำสั่งทางปกครองในรูปของกฎหมาย เพราะคำสั่งทางปกครองเป็นเครื่องมือหน้าที่องค์กรฝ่ายปกครองใช้ในการดำเนินกิจกรรมทางปกครองให้สำเร็จลุล่วงไปได้ ซึ่งถือว่าเป็นภาระหน้าที่โดยแท้ของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง การยอมให้ฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพเพื่อใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง จึงเป็นการยอมให้ฝ่ายนิติบัญญัติเข้าไปแทรกแซงอำนาจเจ้าหน้าที่ของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง อันขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจซึ่งเป็นหลักการสำคัญใน

ระบอบประชาธิปไตย และเพื่อป้องกันมิให้มีการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมต่อปัจเจกบุคคลแต่ละคน โดยการตรากฎหมายเฉพาะกรณีขึ้นใช้บังคับอันขัดต่อหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ

กรณีฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพแต่มีผลใช้บังคับเฉพาะบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มบุคคลจำนวนแน่นอนจำนวนหนึ่ง หรือกลุ่มบุคคลที่อาจคำนวณเป็นจำนวนได้ กับกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่แม้กฎหมายนั้นจะมีลักษณะเป็นนามธรรมและใช้บังคับแก่บุคคลทั่วไปก็ตาม แต่ในทางข้อเท็จจริงแล้วฝ่ายนิติบัญญัติมุ่งประสงค์จะให้ใช้บังคับกับบุคคลเฉพาะรายหรือเฉพาะกลุ่ม หรืออาจกล่าวได้ว่ากฎหมายนั้นอำพรางเจตนาที่แท้จริง ซึ่งทั้งสองกรณีถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่ไม่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป แต่เป็นกฎหมายที่ใช้เฉพาะบุคคลและเฉพาะกรณีในทางตรงกันข้าม หากเป็นกรณีที่เกิดเหตุการณ์หรือข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้น และฝ่ายนิติบัญญัติเห็นว่าจำเป็นจะต้องมีการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งถ้าหากว่ากฎหมายนั้นไม่ได้มีผลเฉพาะเหตุการณ์นั้น แต่ได้รับการบัญญัติให้ครอบคลุมเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต กับทั้งใช้บังคับบุคคลไม่จำกัดจำนวนด้วยแล้ว จะถือว่าในกรณีเช่นนี้ฝ่ายนิติบัญญัติอาจตรากฎหมายลักษณะนี้ใช้บังคับได้ โดยถือว่าเป็นการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง ดังนั้น หากฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน แต่ขัดกับหลักที่บัญญัติไว้ในมาตรา 29 วรรค 2 ย่อมถือว่าเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ

2. การจำกัดสิทธิจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิไม่ได้ หลักการนี้เรียกร้องการควบคุมการจำกัดสิทธิในกรณีสมบูรณ์ กล่าวคือไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใด ฝ่ายนิติบัญญัติไม่ว่าจะออกกฎหมายที่มีผลกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพได้ เพราะตามรัฐธรรมนูญมาตรา 29 ถือว่าเป็นการคุ้มครองขั้นต่ำสุดต่อแก่นของสิทธิเสรีภาพอันเป็นหัวใจของสิทธิและเสรีภาพนั้นๆ ซึ่งได้แบ่งเขตแดนของสิทธิออกเป็น 2 ส่วน กล่าวคือ ส่วนที่รัฐไม่อาจก้าวล่วงเข้าไปกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพได้เลย และส่วนที่รัฐอาจเข้าไปกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพนั้นได้ โดยในส่วนของรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแล้วว่าสิทธิและเสรีภาพประเภทไหนที่รัฐธรรมนูญต้องการจะคุ้มครอง

3. การจำกัดสิทธิจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็น หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จะจำเป็นหรือหลักพอสมควรแก่เหตุ หรือหลักความได้สัดส่วน เป็นหลักที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการนำมาใช้ควบคุมการใช้อำนาจของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน สาระสำคัญของหลักความได้สัดส่วน มีดังต่อไปนี้

3.1 หลักความสัมฤทธิ์ผล หมายถึง มาตรการนั้นเป็นมาตรการที่อาจทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ได้ มาตรการอันใดอันหนึ่งจะเป็นมาตรการที่ไม่เหมาะสมหากมาตรการนั้นไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ หรือการบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวนั้นเป็นไปด้วยความยากลำบาก

3.2 หลักความจำเป็น หมายถึง มาตรการหรือวิธีการที่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดได้ และเป็นมาตรการหรือวิธีการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุด ดังนั้นหากมีมาตรการอื่น

ที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์นั้นและมีผลกระทบน้อยกว่ามาตรการที่รัฐได้เลือกใช้ ในกรณีนี้ย่อมถือได้ว่ามาตรการที่รัฐนำมาใช้ไม่เป็นไปตามหลักความจำเป็น

3.3 หลักความได้สัดส่วน ในความหมายอย่างแคบ หมายถึง มาตรการอันใดอันหนึ่งจะต้องไม่อยู่นอกเหนือขอบเขตของความสัมพันธ์ระหว่างวิธีการดังกล่าวกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ กล่าวคือ เป็นการพิจารณาความสมดุลระหว่างสิทธิขั้นพื้นฐานที่ถูกกระทบกับผลประโยชน์ส่วนรวมที่เกิดจากการกระทบสิทธิขั้นพื้นฐานดังกล่าวจะต้องอยู่ในสัดส่วนที่สมดุลกัน แต่หากกระทบสิทธิของปัจเจกบุคคลมากแต่ประโยชน์สาธารณะที่เกิดจากการกระทบสิทธิดังกล่าวมีเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ย่อมถือว่าไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ

4. การจำกัดสิทธิต้องระบุบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิ หลักการจำกัดสิทธิต้องระบุบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิ มีความสำคัญในการเตือนฝ่ายนิติบัญญัติไม่ให้เข้าไปแทรกแซงในขอบเขตของสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับ ความคุ้มครองโดยไม่ตั้งใจ และโดยปราศจากการไตร่ตรองซึ่งน้ำหนักระหว่างผลดีและผลเสียของการแทรกแซงดังกล่าวกับผลที่จะได้จากการแทรกแซงดังกล่าว ดังนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติควรจะต้องไตร่ตรองอย่างรอบคอบและจะต้องตรวจสอบอย่างละเอียดถึงผลดังกล่าว เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติได้ล่วงล้ำเข้าไปในขอบเขตของสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญ หน้าที่ในการอ้างมาตรการที่ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานไว้ในกฎหมายถือว่าเป็นข้อจำกัดในทางรูปแบบที่มีต่อฝ่ายนิติบัญญัติ

กล่าวโดยสรุป ในยามที่บ้านเมืองสงบสุข การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ฝ่ายนิติบัญญัติต้องตราโดยมีวัตถุประสงค์เป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด การจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายจึงจะชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่ในบางสถานการณ์ เมื่อเกิดความไม่สงบขึ้นในบ้านเมือง เพื่อการดำรงอยู่ของรัฐและเพื่อความต่อเนื่องในการบริหาร สาธารณะ สิทธิและเสรีภาพของประชาชนจึงต้องถูกจำกัดลงภายใต้สถานการณ์พิเศษบางอย่าง กล่าวคือ รัฐธรรมนูญบัญญัติข้อจำกัดของการใช้สิทธิและเสรีภาพไว้ 3 ประการ คือ ต้องไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ ไม่กระทบสิทธิของบุคคลอื่น และไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

องค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ

การบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพไม่ได้ทำให้ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพอย่างสมบูรณ์ เพราะเมื่อมีการละเมิดสิทธิและเสรีภาพขึ้น ก็จำเป็นที่จะต้องมียุติธรรมทำหน้าที่คุ้มครอง ซึ่งองค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญที่สำคัญ ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ศาลยุติธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

โกวิท วงศ์สุรวัฒน์ (2559 : 1-41-1-47) ได้อธิบายถึงองค์กรทางตุลาการและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกระบวนการทางด้านตุลาการและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ไว้ดังนี้

ศาลรัฐธรรมนูญ (Constitution Court)

เป็นองค์การที่สำคัญที่มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การคุ้มครองทำได้โดยการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติโดยการตรวจสอบร่างกฎหมาย และกฎหมายที่สภาตราขึ้น ตลอดจนพระราชกำหนดว่าขัดต่อสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้หรือไม่ แต่ทั้งนี้รัฐธรรมนูญประชาชนจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรงหรือไม่ ขึ้นอยู่กับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ

ศาลปกครอง (Administrative Court)

เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารว่า การออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือการกระทำอื่นใด ที่ออกโดยฝ่ายบริหารขัดต่อความชอบของกฎหมายหรือไม่ โดยศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทของฝ่ายบริหารอันเนื่องมาจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่ฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย

ศาลยุติธรรม (Court Justice)

เป็นศาลอีกศาลหนึ่งที่มีหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ศาลยุติธรรมที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ได้แก่ ศาลอาญา กล่าวคือ เมื่อมีการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐอันละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพที่กฎหมายคุ้มครองแก่บุคคลใด บุคคลผู้ถูกละเมิดย่อมมีอำนาจที่จะนำคดีขึ้นสู่ศาลได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ละเมิดเสียเอง โดยการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติโดยไม่ชอบ (มาตรา 157 ประมวลกฎหมายอาญา)

ผู้ตรวจการแผ่นดิน (Ombudsman)

เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีจำนวนไม่เกิน 3 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากบุคคลที่ได้รับการสรรหาจากคณะกรรมการสรรหา โดยมีอำนาจหน้าที่สำคัญ คือ

1. พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี 1) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น และ 2) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

2. จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา นอกเหนือจากนี้ในกรณีผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่ากฎหมายขัดรัฐธรรมนูญ หรือหากเป็นกฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของฝ่ายบริหารขัดต่อกฎหมาย ผู้ตรวจการแผ่นดินก็สามารถเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองได้เช่นกัน

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Human Rights Commission)

เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ (องค์อิสระ) ซึ่งประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่น จำนวน 6 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งได้รับการสรรหา โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าว เพื่อดำเนินการ ในกรณีที่น่าจะปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการ ต่อไป
2. เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
3. ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน
4. ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์กรเอกชนและองค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน
5. จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศและเสนอต่อรัฐสภา
6. อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

แนวคิดว่าด้วยศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และหลักความเสมอภาค

แนวคิดว่าด้วยศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

แนวคิดว่าด้วยศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) ได้รับการพัฒนามากพร้อมกับแนวคิดว่าด้วยสิทธิตามธรรมชาติของสำนักกฎหมายธรรมชาติ โดยเห็นว่ามนุษย์ที่ถือกำเนิดมามีศักดิ์ศรีในความเป็นมนุษย์ทุกคน รัฐหรือบุคคลอื่นใดก็มิอาจละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้

บรเรจิด ลิงคะเนติ (2548 : 35-36) ได้กล่าวไว้ว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) ในทางกฎหมายนั้น นักกฎหมายชาวเยอรมันที่ชื่อเคลาส์ สเติร์น (Stern) ได้ให้ความหมายว่า หมายถึงคุณค่าอันมีลักษณะเฉพาะที่ผูกพันอยู่กับความเป็นมนุษย์ ซึ่งบุคคลในฐานะที่เป็นมนุษย์ทุกคนได้รับคุณค่าดังกล่าว โดยไม่ต้องคำนึงถึงเพศ เชื้อชาติ ศาสนา วัย หรือคุณสมบัติอื่นๆ ของบุคคล จากความหมายดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นคุณค่าที่มีลักษณะเฉพาะอันสืบเนื่องมาจากความเป็นมนุษย์และเป็นคุณค่าที่ผูกพันอยู่เฉพาะกับความเป็นมนุษย์เท่านั้น โดยไม่ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขอันใดทั้งสิ้น เช่น เชื้อชาติ ศาสนา เป็นต้น คุณค่าของความเป็นมนุษย์ดังกล่าวนี้อยู่เพื่อให้มนุษย์มีความเป็นอิสระในการพัฒนาบุคลิกภาพส่วนบุคคลภายใต้ความรับผิดชอบของตนเองโดยอิสระ และถือว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นสิ่งสูงสุดที่มิอาจล่วงละเมิดได้

สำหรับความหมายศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หมายถึงความมีค่าของมนุษย์แต่ละคนทั้งในแง่ของความมีค่าในตัวเองของผู้ตัวเอง และในสถานภาพของความเป็นมนุษย์ของแต่ละคนด้วย ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ย่อมเป็นส่วนที่เป็นสาระสำคัญของมนุษย์แต่ละคนอันไม่อาจจะพรากเสียได้ อาจกล่าวได้ว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ก็คือการปฏิบัติต่อเพื่อนมนุษย์ด้วยกันดังเช่นเขาเป็นมนุษย์ โดยที่มนุษย์ทุกคนมีคุณค่าในตัวเองอันไม่อาจแบ่งแยกด้วยเหตุแห่งเพศ เชื้อชาติ สัญชาติ ภาษา ถิ่นกำเนิด สถานะทางสังคมและเศรษฐกิจ หรือปัจจัยอื่นใด อันไม่คำนึงถึงสถานะที่บุคคลดังกล่าวเป็นมนุษย์เช่นเดียวกับเรา ผู้ทรงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์คือมนุษย์แต่ละคนโดยมิได้จำกัดแต่พลเมืองของรัฐหนึ่งรัฐใด แม้แต่คนไร้สัญชาติ คนเร่ร่อน คนที่ไม่อาจสื่อสารด้วยวิธีใดๆ ก็ย่อมเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วย ดังนั้น การเอาคนไปเป็นทาสและมองว่าเป็นเพียงทรัพย์สินสมบัติของนายทาส จะเขียนตีหรือลงโทษอย่างใดก็ได้หรือการแบ่งชนชั้นวรรณะของบุคคล ไม่ว่าจะเกี่ยวพันกับความเชื่อในลัทธิศาสนาหรือไม่ก็ตาม จึงเป็นการละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างชัดเจน

อภิชาติ แสงอัมพร (2559 : 169) กล่าวว่าไว้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 4 ได้บัญญัติถึงแนวคิดที่ว่าด้วยศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ย่อมได้รับการคุ้มครอง บทบัญญัตินี้จึงเป็นการประกาศหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญว่าประสงค์จะให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ บทบัญญัติอื่นใดในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายจะต้องไม่มีเนื้อหาที่ขัดหรือแย้งกับหลักการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เนื่องจากสถานะของบทบัญญัตินี้เป็นหลักการพื้นฐานอันมิอาจถูกเปลี่ยนแปลงหรือละเมิดได้

กล่าวโดยสรุป สถานะของแนวคิดที่ว่าด้วยศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงเป็นพื้นฐานของแนวคิดที่ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพอีกชั้นหนึ่ง กล่าวคือ แม้บุคคลได้รับความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพจากรัฐและการจำกัดสิทธิเสรีภาพก็เป็นไปตามกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วก็ตาม แต่หากมาตรการทางกฎหมายมีลักษณะเป็นการเหยียดหยามดูหมิ่นถึงรากฐานศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพที่รัฐรับรองก็ย่อมไร้ความหมาย เช่น กฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภามีมาตรการลงโทษด้วยการตัดนิ้วหรือปล่อยกระแสไฟฟ้าใส่ร่างกาย หรือ การขังคุกที่มีสภาพเหม็นและคับแคบ เป็นต้น

แนวคิดที่ว่าด้วยหลักความเสมอภาค

แนวคิดเรื่องหลักแห่งความเสมอภาคตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ว่า โดยธรรมชาติแล้วมนุษย์ทุกคนเกิดมากและดำรงอยู่อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน และมนุษย์ทุกคนจะต้องเคารพสิทธิและเสรีภาพของกันและกัน

วีระ โลจายะ (2545 : 465-466) อธิบายไว้ว่า แนวคิดดังกล่าวเป็นมุมมองของสำนักกฎหมายธรรมชาติที่มองว่า สิ่งเหล่านี้ติดตัวมาแต่กำเนิดและถึงแม้จะไม่มีกฎหมายบัญญัติรับรองไว้เป็นลายลักษณ์อักษรก็ยังคงมีผลบังคับใช้ได้ การยอมรับหลักการดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์กับแนวคิดปัจเจกชนนิยมอีกด้วย เพราะการที่รัฐหรือบุคคลต้องยอมรับและเคารพต่อหลักความเสมอภาคนั้นเท่ากับเป็นการยอมรับสิทธิตามธรรมชาติของปัจเจกชนแต่ละคนด้วยเช่นกัน

ปัจจุบันหลักความเสมอภาคเป็นส่วนหนึ่งในหลักสิทธิมนุษยชนที่ได้รับการยอมรับในรูปแบบที่เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรโดยสำนักกฎหมายฝ่ายบ้านเมือง กล่าวคือ ได้รับการพิจารณาในมุมมองทางกฎหมายมิใช่ในขอบเขตทางปรัชญาแต่เพียงอย่างเดียว ปรากฏการณ์ดังกล่าวเป็นผลมาจากการรวมขอมทางความคิดของสำนักกฎหมายฝ่ายบ้านเมืองและสำนักกฎหมายธรรมชาติ ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นการแปรสิทธิตามธรรมชาติของบุคคลมาเป็นสิทธิของบุคคลที่ได้รับการรับรองโดยกฎหมาย

วิวัฒนาการของหลักความเสมอภาค

แนวคิดเรื่องหลักความเสมอภาคในสมัยดั้งเดิมเกิดจากคำสอนของศาสนาคริสต์ ที่ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจและระบบทาสที่มีอยู่ในยุคของอาณาจักรโรมัน ต่อมาในสมัยกลางระบบศักดินาได้ยกเลิกแนวคิดเรื่องความเสมอภาคและสร้างลำดับชั้นของสังคมขึ้น แปรผันตามสภาพของที่ดินและบุคคล อย่างไรก็ตาม ความไม่เสมอภาคในสมัยกลางดังกล่าวค่อยๆเปลี่ยนแปลงไปเมื่อเกิดชนชั้นกลางที่สะสมความเข้มแข็งจนนำไปสู่การเรียกร้องให้เปลี่ยนแปลงความไม่เสมอภาคดังกล่าว

สมยศ เชื้อไทย (2535 : 138) ได้อธิบายไว้ว่า สำหรับหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญก็คือหลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย (Equality before the law) ซึ่งบุคคลย่อมเสมอภาคในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ดังนั้น นอกจากหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญจะมีใช้แต่เพียงแนวคิดปรัชญาทางกฎหมาย แต่ยังได้รับการบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญอีกด้วย ซึ่งส่งผลให้หลักความเสมอภาคได้รับความคุ้มครองในระดับสูงสุด ซึ่งกฎหมายอื่นใดมีอาจจะละเมิดหลักการดังกล่าวได้

ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง นอกจากนี้ยังมีเอกสารทางประวัติศาสตร์ที่ระบุถึงหลักความเสมอภาคได้ดีที่สุด ก็คือคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองของฝรั่งเศส ซึ่งตราขึ้นภายหลังจากการปฏิวัติใหญ่ของฝรั่งเศส ปี ค.ศ. 1789 ซึ่งหลังจากนั้นประเทศต่างๆ ก็ได้นำหลักความเสมอภาคไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของตน

ณัฐกร วิทิตานนท์ (2557 : 68) ได้ให้คำอธิบายเกี่ยวกับประเภทของหลักความเสมอภาคไว้ว่า ความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ หลักความเสมอภาคทั่วไป และหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง ดังนี้

1. หลักความเสมอภาคทั่วไป เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลทุกคนที่อาจกล่าวอ้างกับการกระทำใดๆ ของรัฐได้ หากเรื่องนั้นมิได้มีการกำหนดไว้ในหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง แต่หากเรื่องใดมีหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องกำหนดไว้แล้ว ก็ให้พิจารณาไปตามหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องนั้นๆ

2. หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง คือ หลักความเสมอภาคที่ใช้เฉพาะภายในขอบเขตเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ เช่น หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับชายและหญิง โดยความสัมพันธ์ระหว่างหลักความเสมอภาคทั่วไปกับหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องนั้น ถือได้ว่าหลักความเสมอภาคทั่วไปเป็นพื้นฐานของหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง แต่หลักความเสมอภาคทั่วไปนั้น

สามารถนำไปใช้ได้ทุกๆ เรื่องโดยไม่จำกัดขอบเขตเรื่องใดเรื่องหนึ่ง และบุคคลทุกๆ คนย่อมอ้างหลักความเสมอภาคทั่วไปได้ ส่วนหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องอาจถูกจำกัดโดยใช้เฉพาะเรื่องหรือเฉพาะกลุ่มบุคคลที่รัฐธรรมนูญมุ่งคุ้มครองเท่านั้น โดยหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องนั้นยังถือเป็นหลักกฎหมายพิเศษซึ่งย่อมมาก่อนหลักความเสมอภาคทั่วไป ถ้ากฎหมายใดได้รับการพิจารณาด้วยหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องนำมาพิจารณาตามหลักความเสมอภาคทั่วไปอีก

สมัยศ. เชื้อไทย (2535 : 139) แบ่งหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องออกเป็น 5 ด้านดังต่อไปนี้

1. ความเสมอภาคในกระบวนการยุติธรรม เมื่อมีกรณีที่ต้องใช้สิทธิเรียกร้องทางศาล บุคคลทุกคนที่ถูกโต้แย้งสิทธิสามารถที่จะนำคดีสู่การพิจารณาในศาลที่มีเขตอำนาจได้อย่างเท่าเทียมกัน ผู้ใดจะร้องขอให้ตั้งศาลพิเศษเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีของตนโดยเฉพาะไม่ได้
2. ความเสมอภาคในการเข้าทำงานในภาครัฐ บุคคลทุกคนที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามกฎหมายที่กำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะเข้าทำหน้าที่ในภาครัฐ บุคคลย่อมมีความเสมอภาคที่จะสมัครเข้ารับราชการได้ โดยทั่วไปกระบวนการคัดเลือกจะใช้วิธีการสอบแข่งขันเพื่อพิจารณาความรู้ความสามารถของบุคคล การนำหลักเกณฑ์อื่นมาพิจารณานอกจากเรื่องความรู้ความสามารถจึงอาจขัดต่อหลักความเสมอภาค เช่น ผู้มีสิทธิสมัครสอบเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องจบปริญญาตรีเกียรตินิยม
3. ความเสมอภาคในการเลือกตั้ง บุคคลทุกคนที่มีคุณสมบัติตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ย่อมมีสิทธิเลือกตั้งและสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งอย่างเท่าเทียมกัน
4. ความเสมอภาคในการรับภาระของรัฐ เช่น ความเสมอภาคในการชำระภาษีให้แก่รัฐ มากน้อยตามความสามารถของแต่ละบุคคล ความเสมอภาคในการรับราชการทหารของชายไทยทุกคน เว้นแต่จะเป็นบุคคลที่ได้รับการยกเว้นให้ไม่ต้องเข้ารับราชการทหาร เช่น ผู้พิการทุพพลภาพ
5. ความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะ เช่น บุคคลทุกคนมีสิทธิเสมอภาคในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือมีสิทธิเสมอภาคกันในการรับบริการทางสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน

การกระทำที่ขัดต่อหลักความเสมอภาค

โดยทั่วไปบุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิเสมอกันในทางกฎหมาย อีกทั้งกฎหมายต้องให้ความคุ้มครองบุคคลทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งให้แตกต่างจากบุคคลอื่น ทั้งที่บุคคลนั้นมีคุณสมบัติหรือสาระสำคัญเช่นเดียวกับบุคคลอื่น จึงเป็นการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมขัดต่อหลักความเสมอภาค การเลือกปฏิบัติต่อบุคคลด้วยเหตุแห่งความแตกต่างในเพศ เชื้อชาติ ภาษา อายุ สภาพทางร่างกายและจิตใจ สถานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อความศรัทธา การศึกษา หรือเหตุอื่นใด อันเป็นสาระสำคัญของดำรงอยู่ซึ่งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จึงไม่อาจกระทำได้ เพราะเท่ากับว่าการเลือกปฏิบัติเช่นนั้นได้แบ่งแยกชนชั้นของบุคคลทั้งที่ต่างก็เป็นมนุษย์เช่นเดียวกัน ดังนั้น การเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมด้วยเหตุข้างต้น จึงเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่อาจยอมรับได้

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2548 : 77-80) มีความเห็นในประเด็นการเลือกปฏิบัตินี้ไว้ พอสรุปได้ว่าการกระทำบางอย่างอาจดูเหมือนจะเป็นการละเมิดหลักความเสมอภาค แต่หากการกระทำนั้นมีเหตุผลสำคัญรองรับ ก็มีอาจจัดว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม เช่น การเลือกปฏิบัติเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะหรือรักษาความมั่นคงของรัฐ การเลือกปฏิบัติเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เช่น การสร้างห้องน้ำสำหรับผู้พิการ หรือการสร้างทางเดินสำหรับอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้พิการทางสายตาเป็นการเฉพาะ เป็นต้น เพื่อให้การใช้สิทธิของบุคคลดังกล่าวเท่าเทียมกับการใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลทั่วไป หรือการเลือกปฏิบัติเพราะระบบการทำงานที่แตกต่างกัน เช่น ระบบงานของเอกชนย่อมแตกต่างจากระบบงานของรัฐ ซึ่งมีเรื่องของสายการบังคับบัญชา วินัย สมรรถภาพ หรือจริยธรรมมาเกี่ยวข้อง

สิทธิเสรีภาพในรัฐธรรมนูญไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้มีบทบัญญัติในเรื่องสิทธิเสรีภาพมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับแรก และได้ขยายขอบเขตการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพมากขึ้นเป็นลำดับ กล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, 2550 และ 2560 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพมากที่สุด อย่างไรก็ตามเป็นสิ่งที่ควรทราบเป็นเบื้องต้นว่าบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพในรัฐธรรมนูญ ได้ปรากฏอยู่ในหลายหมวดไม่เฉพาะว่าจะปรากฏในหมวดสิทธิและเสรีภาพเท่านั้น แต่กระจายอยู่ในหมวดอื่นๆ ด้วย เช่น หมวดรัฐสภา หมวดศาล หมวดการปกครองท้องถิ่น หมวดการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เป็นต้น

บรรเจิด สิงคะเนติ (2558 : 249-337) ได้ให้คำอธิบายไว้ว่า เป็นที่ยอมรับว่า บทบัญญัติสิทธิและเสรีภาพโดยตรงและชัดแจ้งนั้น ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพ ตั้งแต่มาตรา 26 ถึงมาตรา 69 (พ.ศ. 2560 ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพ ตั้งแต่มาตรา 25 ถึงมาตรา 49) กล่าวคือ การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายบุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำได้ และได้รับการคุ้มครอง สรุปได้ดังนี้

1. ความเสมอภาค รัฐธรรมนูญได้รับรองหลักความเสมอภาคในทางกฎหมายและการห้ามเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม
2. สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล เช่น สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย เสรีภาพในเคหสถาน เสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร สิทธิในครอบครัว เกียรติยศชื่อเสียง ตลอดจนความเป็นอยู่ส่วนตัว เสรีภาพในการสื่อสาร เสรีภาพในการนับถือศาสนา เป็นต้น
3. สิทธิในกระบวนการยุติธรรม เช่น ในคดีอาญานั้นต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำผิดไม่ได้ สิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็วและทั่วถึง ซึ่งในคดีแพ่งบุคคลมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายอย่างเหมาะสมจากรัฐ เป็นต้น

4. สิทธิในทรัพย์สิน โดยสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับการคุ้มครองขอบเขตแห่งสิทธินั้น
5. สิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ โดยบุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม
6. เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อมวลชน โดยบุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น
7. สิทธิและเสรีภาพในการศึกษา โดยบุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการได้รับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีซึ่งรัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย และบุคคลย่อมมีเสรีภาพในทางวิชาการ
8. สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐ เช่น บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการทางสาธารณสุขที่เหมาะสมและได้มาตรฐาน เด็กเยาวชนซึ่งไม่มีผู้ดูแลมีสิทธิได้รับการเลี้ยงดูและการศึกษาอบรมที่เหมาะสม บุคคลซึ่งพิการหรือทุพพลภาพมีสิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะและความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ บุคคลลวิกลจริตย่อมได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ เป็นต้น
9. สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน เช่น บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในความครอบครองของหน่วยราชการ สิทธิได้รับข้อมูลคำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยราชการ สิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครอง อันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน สิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์และได้รับแจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาอันรวดเร็ว เป็นต้น
10. เสรีภาพในการชุมนุมและการสมาคม เช่น บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยปราศจากอาวุธ เสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะ เสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมือง เป็นต้น
11. สิทธิชุมชน เช่น สิทธิในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน เป็นต้น
12. สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ โดยบุคคลจะใช้สิทธิและเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ มิได้ และบุคคลย่อมมีสิทธิต่อต้านโดยสันติวิธีซึ่งการกระทำใดๆ ที่เป็นไปเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้

กล่าวโดยสรุป สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย จำแนกออกได้ 4 ประเภท คือ สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล สิทธิและเสรีภาพในทางเศรษฐกิจ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลร่วมกับชุมชน และ

สิทธิและเสรีภาพในการมีส่วนร่วมทางการเมือง กล่าวคือตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนั้น ประชาชนชาวไทยมีสิทธิและเสรีภาพในหลากหลายด้าน ดังนั้นเพื่อที่จะให้มีผลให้สิทธิและเสรีภาพเป็นจริงในทางปฏิบัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงมีบทบัญญัติกำหนดให้การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคล และบัญญัติหน้าที่ของรัฐไว้เป็นการเฉพาะ

สรุป

สิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นสิ่งที่มีการให้ความสำคัญอย่างมาก ในรัฐธรรมนูญของประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะได้มีการนำหลักรัฐธรรมนูญนิยมมาใช้ในการจัดทำรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีสาระสำคัญในการจำกัดการใช้อำนาจของรัฐและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ กล่าวคือ เมื่อเรามีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการจำกัดอำนาจรัฐที่เหมาะสม ไม่ให้รัฐมีอำนาจเกินขอบเขต ก็จะทำให้ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพมากขึ้น ในทางตรงกันข้าม ถ้ารัฐมีอำนาจมากสามารถครอบงำประชาชนในทางต่างๆ ได้ เท่ากับว่าสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมีน้อยลง

โดยทั่วไปสิทธิและเสรีภาพมีความหมายที่แตกต่างกัน แต่มีความเกี่ยวข้องและสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด ซึ่งสิทธิอาจก่อให้เกิดเสรีภาพได้ และเสรีภาพก็อาจก่อให้เกิดสิทธิได้เช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม สิทธิและเสรีภาพเป็นสิ่งที่รัฐและประชาชนจะต้องมีอยู่อย่างเหมาะสมกับสภาพความเป็นไปภายในรัฐ เช่น วัฒนธรรม ประเพณี ค่านิยม เป็นต้น ดังนั้น การบัญญัติถึงสิทธิและเสรีภาพจึงต้องมีการกระทำอย่างละเอียดรอบคอบ

นอกจากนี้สิทธิและเสรีภาพเมื่อมีการนำมาใช้อาจมีปัญหาในเชิงปฏิบัติ คือ การใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนอาจมีการกระทบสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นได้ ดังนั้นการใช้สิทธิและเสรีภาพจะต้องมีการกำหนดขอบเขตการใช้ให้ชัดเจน ซึ่งหลักทั่วไปในการกำหนดขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพในรัฐธรรมนูญ มักจะวางหลักว่า จะต้องไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน รวมทั้งต้องไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นไปอย่างสมบูรณ์ยิ่งขึ้น โดยทั่วไปรัฐธรรมนูญจะมีบทบัญญัติในเรื่องการให้หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งในเชิงรูปธรรมจะต้องมีการกำหนดองค์กรที่จะทำหน้าที่ในการดูแลคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน องค์กรเหล่านี้ประกอบด้วย ศาลและองค์กรอิสระ ที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้การใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนถูกต้องเหมาะสมตามเจตนารมณ์ร่วมกันของสังคม

แบบฝึกหัดท้ายบท

จงตอบคำถามต่อไปนี้

1. จงอธิบายความหมายของคำว่าสิทธิและเสรีภาพ พร้อมทั้งแสดงข้อแตกต่างของคำทั้งสอง
2. จงอธิบายประเภทของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ พร้อมยกตัวอย่างประกอบ
3. จงอธิบายถึงประโยชน์ของสิทธิและเสรีภาพที่ประชาชนได้รับได้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษร
4. ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญที่กล่าวว่าจะต้องไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ มีลักษณะอย่างไร
5. การสร้างหลักประกันเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล มีอะไรบ้าง จงอธิบาย
6. ผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีบทบาทอย่างไรในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล
7. จงอธิบายถึงแนวคิดที่ว่าด้วยศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์
8. จงอธิบายถึงแนวคิดที่ว่าด้วยหลักความเสมอภาค
9. ให้อภิปรายว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพในรัฐธรรมนูญไทย มา 1 เรื่อง พร้อมยกตัวอย่างประกอบ

บรรณานุกรม

- กลุ่มพลังวิชาการเพื่ออนาคต. (2553). เจาะหลัก-ฎีกา กฎหมายปกครอง กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: พิมพ์อักษร.
- กาญจนารัตน์ สิริโรจน์. (2544). สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540). กรุงเทพฯ: องค์การค้ำของคุรุสภา.
- กิจบัติ ก้องเบญจภูษ. (2553). กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- กิตติวัฒน์ รัตนดิลล ภูเก็ต. (2554). คู่มือศึกษาพื้นฐานวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2546). ที่มาของกฎหมายมหาชน โครงการตำราคณะนิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- _____. (2548). หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (2555). หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- เกษม อุทยานิน. (2516). รัฐศาสตร์. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.
- โกเมศ ขวัญเมือง. (2555). กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ: ภูทับเบิก.
- โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. (2546). พื้นฐานรัฐศาสตร์กับการเมืองในศตวรรษที่ 21. กรุงเทพฯ: คณะสังคมศาสตร์ ภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- _____. (2547). การเมืองการปกครองไทย : หลายมิติ. กรุงเทพฯ: ภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- _____. (2559). แนวคิดว่าด้วยสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย ใน เอกสารการสอนชุดวิชา สถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย (พิมพ์ครั้งที่ 3). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- โกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์. (2529). วิทยานิพนธ์ "ความเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย". กรุงเทพฯ: สถาบันวิชาการทหารบกชั้นสูง.
- คณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. (2559). สรุปหลักการสำคัญร่างรัฐธรรมนูญเบื้องต้น. กรุงเทพฯ: ฝ่ายผลิตเอกสาร สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
- จรรยา สุภาพ. (2514). ประชาธิปไตยกับพัฒนาการเศรษฐกิจและระบบการเมือง. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.

- จักร์ พันธุ์เพชร. (2545). **การเมืองการปกครองไทย : มิติทางประวัติศาสตร์และสถาบันทางการเมือง** (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: มายด์ พับลิชชิ่ง.
- _____. (2549). **การเมืองการปกครองไทย : จากยุคสุโขทัยถึงสมัยทักษิณ** (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: มายด์ พับลิชชิ่ง.
- _____. (2557). **กฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครอง** (พิมพ์ครั้งที่ 3). นนทบุรี: ธนภัทร (2006) พรินต์ติ้ง.
- จุฑารัตน์ บางยี่ขัน. (2528). **การเมืองสหรัฐอเมริกา**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- จุมพล หนิมพานิช. (2551). **"รัฐสภา" ในเอกสารการสอนชุดวิชา สถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย หน่วยที่ 9-15** (พิมพ์ครั้งที่ 13). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ชัยวัฒน์ ม่านศรีสุข. (2559). **"รัฐสภา" ในเอกสารการสอนชุด สถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย หน่วยที่ 1-5** (พิมพ์ครั้งที่ 3). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ชัยอนันต์ สมุทรวรณิช. (2539). **รัฐ** (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2549). **คำอธิบายกฎหมายปกครอง** (พิมพ์ครั้งที่ 11). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (2560ก). **กฎหมายมหาชน : วิวัฒนาการของกฎหมายมหาชนในต่างประเทศและในประเทศไทย** (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (2560ข). **กฎหมายรัฐธรรมนูญ : แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ** (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- เชาวนะ ไตรมาศ. (2546). **การใช้กลไกรัฐธรรมนูญสำหรับประชาชน**. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา.
- ณัฐกร วิทิตานนท์. (2557). **หลักรัฐธรรมนูญเบื้องต้น** (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ณัชชาภัทร อุ่นตรงจิตร. (2548). **รัฐศาสตร์** (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ดิเรก ควรสมาคม. (2553). **กฎหมายมหาชน : แนวประยุกต์** (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์. (2508). **หลักรัฐศาสตร์**. กรุงเทพฯ: มปป.
- เดือน บุญนาค. (2520). **การแยกอำนาจ. วารสารนิติศาสตร์, ฉบับที่ 3 ปีที่ 9 (ธันวาคม 2520) น.16.**
- ไทรรงค์ สุวรรณศิริ. (2558). **มารยาททางการเมืองกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ: โปสต์พับลิชชิ่ง.
- ทศพล สมพงษ์. (2556). **พัฒนาการและการพัฒนาประชาสังคม**. กรุงเทพฯ: ศูนย์การพิมพ์ขอนแก่น.
- ธงทอง จันทราศุ. (2541). **รวมสาระรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน**. กรุงเทพฯ: มติชน.
- ธนศ วงศ์ยานนาวา. (2560). **การสร้างความสะดวกผสมผล (ของใคร?)**. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ธนศวร์ เจริญเมือง. (2547). **รัฐศาสตร์ที่ยังมีลมหายใจ** (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: พิราบ.

- ธโรธร ตู่ทองคำ. (2559). "สถาบันพระมหากษัตริย์" ในเอกสารการสอนชุดวิชา สถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย หน่วยที่ 1-5 (พิมพ์ครั้งที่ 3). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- นรนิติ เศรษฐบุตร. (2558). รัฐธรรมนูญไทยกับการเมืองไทย (พิมพ์ครั้งที่ 2 แก้ไขเพิ่มเติม). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2541). กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส : ข้อคิดเพื่อการปรับปรุงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2548). หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (2552). หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (2558). หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2537). กฎหมายมหาชน : การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- _____. (2538). คำอธิบายกฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- _____. (2544). รวมคำอธิบายเนติภาคหนึ่ง สมัยที่ 54 การบรรยายครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- _____. (2550). กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- _____. (2554). คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- บัณฑิต จันทร์โรจน์กิจ. (2558). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย : ความเป็นมาและสาระสำคัญ. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- บุญฤทธิ์ เพ็ชรวิศิษฐ์. (2554). เอกสารประกอบการสอนกระบวนการสอนวิชารัฐศาสตร์. ขอนแก่น: คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ วิทยาเขตหนองคาย มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- บุขอรียีหะ. (2552). ความรู้เบื้องต้นทางรัฐศาสตร์ (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประยูร กาญจนาดุล. (2549). คำบรรยายกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พฤทธิสาน ชุมพล. (2544). ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในอังกฤษ. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พฤทธิสาน ชุมพล และคณะ. (2546). คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- พรชัย เลื่อนฉวี. (2554). **กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง** (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- ไพโรจน์ ชัยนาม. (2515). **สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับการปกครองของไทย**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- _____. (2519). **รัฐธรรมนูญ บทกฎหมายและเอกสารในทางการเมืองของประเทศไทย เล่ม 1**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- _____. (2524). **สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค 1 ความนำทั่วไป**. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ไพโรจน์ วายุภาพ. (2553). **คำอธิบายระบบศาลและพระธรรมนูญศาลยุติธรรม** (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- โกคิน พลกุล และ ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2549). **หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น** (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- มนตรี รูปสุวรรณ. (2543). **กฎหมายรัฐธรรมนูญ** (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- มานิตย์ จุมปา. (2541). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540**. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- _____. (2543). **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 (ความรู้เบื้องต้น)**. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- _____. (2546). **คู่มือศึกษาวิชากฎหมายปกครอง**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (2556). **หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- _____. (2559). **หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ** (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- ราชกิจจานุเบกษา. (22 กรกฎาคม 2557 เล่ม 131 ตอนที่ 55ก.). **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557**.
- _____. (6 เมษายน 2560 เล่มที่ 134 ตอนที่ 40ก.). **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560**.
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2556). **พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554** (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คพับลิเคชั่น.
- เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2555). **เอกสารทางวิชาการประกอบการประชุมเสวนา เรื่อง รัฐธำภิปัตย์ เอื้อประโยชน์รัฐประหารหรือทำลายระบบนิติธรรม. (หน้า 1-4)**. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- วนิดา แสงสารพันธ์. (2543). **วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต “การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน”**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2538). **สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (2540). **"นิติรัฐ : หลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตย"** ในหนังสือ **"ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน"**. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- _____. (2543). **สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540** (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- วรรณณา เจียมศรีพงษ์. (2531). **"ประชาธิปไตย"** ในการเมืองเบื้องต้น พลศักดิ์ จิรไกรศิริ (บก.). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒประสานมิตร.
- วรวลัญช์ โรจนพล. (2559). **"รัฐบาลในการเมืองไทย"** ในเอกสารการสอนชุด สถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย หน่วยที่ 6-10 (พิมพ์ครั้งที่ 3). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- วิชัย สังข์ประไพ. (2543). **กฎหมายรัฐธรรมนูญ และสถาบันการเมือง**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- วิชญ์ เครื่องงาม. (2530). **กฎหมายรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ: แสงสุทธิการพิมพ์.
- _____. (2543ก). **"ความหมาย ลักษณะและโครงสร้างของกฎหมาย"** ในเอกสารการสอนชุดวิชา **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป**. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- _____. (2543ข). **กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ**. วารสารบัณฑิตยสถาน, 26-32 (ตุลาคม 42 - มกราคม 43).
- _____. (2545). **"ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ"** ใน เอกสารประกอบการสอนชุดวิชา **กฎหมายมหาชน**. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- วีระ โลจายะ. (2545). **สิทธิเสรีภาพ ใน เอกสารประกอบการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน**. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2542). **กฎหมายเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (2548). **กฎหมายรัฐธรรมนูญ หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สมบัติ อารังอัญวงศ์. (2544). **การเมืองอังกฤษ**. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.
- _____. (2545). **การเมืองอเมริกา**. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.
- _____. (2546). **การเมืองอังกฤษ** (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- _____. (2547). **การเมือง : แนวคิดและการพัฒนา**. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.
- สมภพ โหตระกิตย์. (2512). **คำสอนชั้นปริญญาตรี กฎหมายรัฐธรรมนูญ (ภาค1)**. กรุงเทพฯ: นำเชียการพิมพ์.

- สมยศ เชื้อไทย. (2535ก). **คำอธิบายหลักรัฐศาสตร์ทั่วไป**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- _____. (2535ข). **คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป** (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์.
- _____. (2560). **หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น** (พิมพ์ครั้งที่ 12). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- สุขุม นวลสกุล และโกศล โรจนพันธ์. (2539). **ทฤษฎีการเมืองสมัยโบราณและสมัยกลาง** (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- สุรพล ราชภัณฑารักษ์. (2543). **ประชาธิปไตยแบบฝรั่งเศส ในประชาธิปไตย : อุดมการณ์ หลักการ และแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ**. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- หยุด แสงอุทัย. (2513). **หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป**. พระนคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- _____. (2538). **หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป** (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (2553). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป** (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- หลวงประดิษฐมนูธรรม. (2513). **คำอธิบายกฎหมายปกครอง พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พล.ต.ต.พัฒน์ นิลพัฒนานนท์**. กรุงเทพฯ: นิติเวชช์.
- อนุสรณ์ ลิมมณี. (2541). **พัฒนาการรัฐศาสตร์ในกระแสการเปลี่ยนแปลง : การปรับทิศทางและหลักสูตรการศึกษา : รายงานผลการวิจัย**. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อภิชาติ แสงอัมพร. (2559). **เอกสารประกอบการสอนรายวิชารัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง**. สุรินทร์: คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์.
- อมร จันทรมบูรณ์. (2516). **พระมหากษัตริย์ในกฎหมายไทย**. กรุงเทพฯ: มงคลการพิมพ์.
- _____. (ม.ป.ป.). **คอนสติติวชันแนลลิสม์ : ทางออกของประเทศไทย**. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายการศึกษา.
- อมร รักษาสัตย์. (2541). **รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนพร้อมบทวิจารณ์**. กรุงเทพฯ: ด่านสุทธาการพิมพ์.
- อมร รักษาสัตย์ และคณะ. (2543). **ประชาธิปไตย : อุดมการณ์ หลักการ และแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ**. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อานนท์ อาภาภิรม. (2545). **รัฐศาสตร์เบื้องต้น**. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.
- Andrew, H. (2002). *Politics*. (2nd ed.). New York: Palgrave.
- Anthony, G. (1985). *The Nation-state and Violence*. Cambridge: polity.
- Eisenstads, S.N. (1965). *Essays on Comparative Institotions*. New York: John Wiley and Sonx.

- Richard, H. (1997). "The Nature of the State" in Barrie Axford. Gary K, Browning, Richard Huggins, Ben Rosamond, John Turner, with Alan Grant (eds). **Politics: An Introduction**. London and New York: Routledge.
- Roy, C. Macridis. (1995). **The Study of Comparative Government**. New York: Doubleday & Company.
- Samuel, P. Huntington. (1968). **Political Order in Changing Societies**. New Haven and London: Yale University Press.