



# สารานุกรมเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ

น.ท.พศ.อมรเทพ แก้วกลีกรกรม

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ฝ่ายศึกษา โรงเรียนนายเรือ

## ความนำ: เหตุผลความจำเป็นของการมีรัฐธรรมนูญ

นับตั้งแต่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolutemonarchy) มาเป็นระบอบประชาธิปไตย (Democracy) เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ.๒๔๗๕ มีผลทำให้โฉมหน้าการเมืองการปกครองของประเทศไทยเปลี่ยนไปจากเดิมที่พระมหากษัตริย์มีอำนาจสูงสุดเด็ดขาดในการปกครองประเทศ มาเป็นระบอบการปกครองที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย หรือที่เรียกว่าอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) พระมหากษัตริย์จะทรงเป็นที่เคารพสูงสุด และทรงใช้อำนาจอธิปไตยผ่านทางองค์กรต่างๆ คือ ทรงใช้อำนาจนิตินิติบัญญัติผ่านทางรัฐสภา อำนาจบริหารผ่านทางคณะรัฐมนตรี และอำนาจตุลาการผ่านทางศาล การที่รูปแบบการเมืองการปกครองเปลี่ยนไปทำให้โครงสร้างการใช้อำนาจอธิปไตยต้องเปลี่ยนไปด้วย จึงจำเป็นที่จะต้องสร้างกฎเกณฑ์เพื่อใช้เป็นหลักในการอ้างอิง และการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองการปกครอง กฎเกณฑ์ดังกล่าวนี้จะเป็นตัวกำหนดลักษณะอำนาจ ขอบเขตของอำนาจและการใช้อำนาจให้กับประชาชน ตลอดจนหน่วยการปกครองต่าง ๆ เพื่อเป็นการให้ความชอบธรรม (Legitimacy) แก่ฝ่ายต่าง ๆ ในการใช้อำนาจทางการเมืองตามขอบเขตแห่งสิทธิ และหน้าที่ กฎเกณฑ์ดังกล่าวนี้เป็นที่ทราบและยอมรับร่วมกันในสังคม ซึ่งถูกเรียกว่า “รัฐธรรมนูญ” (Constitution)

รัฐธรรมนูญ เป็นเอกสารทางกฎหมายที่แสดงภาพรวมทางการเมือง การปกครอง และการบริหารประเทศ ในส่วนที่เป็นรายละเอียดสำคัญ ๆ เช่น รูปแบบการปกครอง แนวนโยบายพื้นฐานของรัฐ สิทธิหน้าที่ของประชาชน นิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน เช่น ประชาชนมีสิทธิหน้าที่ต่อรัฐ หรือรัฐมีหน้าที่ต่อประชาชนอย่างไร เป็นต้น การมีรัฐธรรมนูญก็เพื่อเป็นหลักอ้างอิงในการใช้อำนาจบริหารและปกครองประเทศ รัฐธรรมนูญยังก่อให้เกิดการดำเนินการในเรื่องอื่น ๆ ที่จะตามมา เช่น การตรากฎหมายเพื่อการปฏิบัติในเรื่องที่เกี่ยวกับราชการแผ่นดินและประชาชน ดังนั้น ไม่ว่าประเทศจะปกครองแบบใดก็ตาม มีความจำเป็นที่จะต้องมีการสร้างกฎเกณฑ์เพื่อเป็นหลักอ้างอิงการใช้อำนาจ ยิ่งในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะให้ความสำคัญกับการมีรัฐธรรมนูญมากเป็นพิเศษ จึงอาจถือได้ว่าจำเป็นที่จะต้องมีการสร้างรัฐธรรมนูญเพื่อใช้บังคับในสังคม รัฐธรรมนูญมีรายละเอียดอันเป็นประเด็นที่น่าสนใจหลายแง่มุม ในบทความนี้จะหยิบยกนำเอาเฉพาะส่วนที่เป็นสาระนำรู้มานำเสนอให้ทราบ ซึ่งจะเป็นอีกแง่มุมหนึ่งที่จะทำให้ผู้อ่านได้รู้จักรัฐธรรมนูญมากขึ้น

## รัฐธรรมนูญคืออะไร

เราคงรู้จัก “รัฐธรรมนูญ” ในฐานะที่เป็นเอกสารทางกฎหมายอย่างหนึ่ง ซึ่งนานอารยประเทศ มักจะมีไว้ อาจจะเป็นสิ่งที่แสดงถึงความมีอารยธรรม (Civilization) ของประเทศ หรือแสดงถึงรูปแบบการปกครองของประเทศ สิทธิเสรีภาพของประชาชนว่ามีลักษณะอย่างไร เป็นต้น อย่างไรก็ตามหากจะกล่าวถึงความหมายหรือประเด็นที่ว่ารัฐธรรมนูญคืออะไรนั้นอาจกล่าวให้เข้าใจง่าย ๆ ได้ว่า รัฐธรรมนูญคือระเบียบ กฎเกณฑ์ทางการปกครองที่ใช้เป็นบรรทัดฐานให้ผู้อยู่ใต้อำนาจรัฐต้องยึดถือและปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด และมีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญจะอยู่เหนือกฎหมายทั้งปวง ไม่มีกฎหมาย หรือ ระเบียบกฎเกณฑ์ใดที่จะอยู่เหนือกว่ารัฐธรรมนูญได้กำเนิดของกฎหมายต่าง ๆ จะต้องอาศัยอำนาจจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเป็นหลักอ้างอิงในการบัญญัติขึ้นมา จึงได้มีการกล่าวว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายแม่บทของกฎหมายทั้งปวง การปกครองที่ปราศจากรัฐธรรมนูญก็เท่ากับว่าปราศจากหลักเกณฑ์ที่จะใช้อ้างอิงเพื่อสร้างความชอบธรรมในการใช้อำนาจ สังคมอาจเกิดความสับสนไม่เป็นระเบียบ กลไกการบริหารการปกครองก็จะไม่สามารถเกิดขึ้น หรือดำเนินการได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่ยึดถือกฎหมายเป็นหลักในการปกครอง หรือที่เรียกว่าปกครองโดยใช้หลัก “นิติรัฐ” หรือ “นิติธรรม” (Rule of Law) ที่จะยึดมั่นในเรื่องความถูกต้อง ความชอบธรรมในการใช้อำนาจ มีการกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจของรัฐที่จะต้องไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน หลักนิติรัฐ หรือหลักนิติธรรม จะให้ความสำคัญกับการเคารพสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งต้องมีความยุติธรรมอย่างเท่าเทียมกัน รัฐจะต้องไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน กฎหมายจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการตัดสินชี้ขาด หรือกำหนดขอบเขตการกระทำของฝ่ายต่าง ๆ ซึ่งหลักดังกล่าวนี้สอดคล้องกับประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างยิ่ง รัฐธรรมนูญจึงมีความสำคัญในการให้ความคุ้มครอง สร้างความชอบธรรมให้กับทุกฝ่ายของสังคม ดังนั้นจึงอาจกล่าวสรุปเป็นประเด็นได้ว่า รัฐธรรมนูญคือ

๑. กฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ
๒. ต้นกำเนิดในการบัญญัติกฎหมายอื่น
๓. กรอบแนวทางกว้าง ๆ ในการบริหารและการปกครองประเทศ

## ความสำคัญของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญเป็นเอกสารทางกฎหมายที่มีความสำคัญต่อการปกครองประเทศเป็นอย่างยิ่ง เป็นเสมือนคัมภีร์การปกครองของประเทศก็ว่าได้ รัฐธรรมนูญจะกำหนดกรอบภารกิจในเรื่องต่าง ๆ ที่เป็นนิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนเพื่อเป็นหลักประกันให้กับทุกฝ่ายในเรื่องความชอบธรรมของการใช้อำนาจ การได้รับความคุ้มครองสิทธิ หน้าที่ต่าง ๆ หากจะกล่าวถึงความสำคัญของรัฐธรรมนูญเป็นประเด็นแล้วอาจกล่าวได้ดังนี้

### ๑. รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ

หมายถึงว่ารัฐธรรมนูญมีสถานะเป็นกฎหมายที่อยู่เหนือกฎหมายอื่นใด จะไม่มีกฎหมายหรือบทบัญญัติใดที่จะอยู่เหนือกว่า หรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญได้ ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญนี้เอง ทำให้รัฐธรรมนูญมีสถานะเป็นกฎหมายหลัก หรือกฎหมายแม่บท ที่เป็นต้นทางในการบัญญัติกฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติ ซึ่งสามารถไปแยกย่อยออกเป็นกฎหมายลูกได้อีก เช่น กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง หรือระเบียบต่าง ๆ เพื่อให้ส่วนราชการอันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม สามารถนำไปใช้บริหารงานหรือปฏิบัติราชการในส่วนของตนได้ การบัญญัติกฎหมายในลักษณะดังกล่าวเป็นการให้อำนาจตามลำดับชั้น (Hierarchy) ที่จะเป็นการมอบอำนาจจากกฎหมายที่มีศักดิ์สูงกว่าไปสู่กฎหมายลำดับรองลงไป เนื่องจากว่าไม่สามารถที่จะกำหนดรายละเอียดทุกอย่างไว้ในกฎหมายฉบับเดียวได้ทั้งหมดโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกฎหมายที่มีศักดิ์สูงซึ่งจะกำหนดเฉพาะหลักการสำคัญแบบกว้าง ๆ ไว้เท่านั้น รายละเอียดปลีกย่อยจึงถูกนำไปกำหนดไว้ใน กฎหมายที่มีศักดิ์ลำดับหลังจากสถานะความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญจึงมีความสำคัญต่อการบริหารการปกครองประเทศเป็นอย่างยิ่ง เท่ากับว่ารัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการสร้างกลไกขององค์กรทางการเมืองและการใช้อำนาจของทุกฝ่าย หากไม่มีรัฐธรรมนูญจะเป็นข้อยุ่งยากในการอ้างความชอบธรรมเมื่อจะใช้อำนาจการปกครอง ประเทศก็จะเหมือนปราศจากแผนที่การเดินทาง และผู้ที่จะได้รับผลกระทบมากที่สุดก็คือประชาชนนั่นเอง

### ๒. รัฐธรรมนูญเป็นหลักประกันการใช้อำนาจ และสิทธิเสรีภาพอย่างชอบธรรม

สังคมที่ปราศจากกฎเกณฑ์ย่อมไม่เป็นระเบียบ เนื่องจากไม่มีใครที่จะสามารถทราบได้ว่าการใช้อำนาจ การใช้สิทธิเสรีภาพของตานั้นมีขอบเขตมากน้อยเพียงใด การใช้อำนาจ หรือสิทธิเสรีภาพของบุคคลหนึ่งอาจเป็นการละเมิดอีกบุคคลหนึ่งก็ได้ สังคมก็จะเกิดความไม่เป็นระเบียบ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการสร้างกฎเกณฑ์เพื่อกำหนดขอบเขตในเรื่องดังกล่าว และเป็นหลักประกันให้กับทุกฝ่ายเพื่อที่จะใช้อำนาจ สิทธิเสรีภาพของตนได้อย่างชอบธรรม โดยที่กฎเกณฑ์ดังกล่าวนี้จะเป็นที่ทราบและยอมรับโดยทั่วกันในสังคม และเป็นแหล่งอ้างอิงเพื่อป้องกันการโต้แย้ง กฎเกณฑ์ดังกล่าวในอดีตกาลอาจมีชื่อเรียกแตกต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับข้อตกลงของสังคมใน เมื่อวันเวลาผ่านไปก็ได้มีวิวัฒนาการเป็นกฎเกณฑ์หลักของสังคมในชื่อที่รู้จักกันดีคือ “รัฐธรรมนูญ” บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกำหนดครอบคลุมในเรื่องสำคัญ เช่นรูปแบบการปกครอง สถาบันสำคัญของประเทศ มีการกำหนดให้อำนาจ สิทธิหน้าที่ และเสรีภาพ มีการกำหนดนิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน รัฐธรรมนูญจึงเป็นเสมือนสิ่งที่ทุกฝ่ายต้องยึดถือเป็นแนวทางเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ เป็นหลักประกันรับรองการใช้อำนาจ สิทธิเสรีภาพของบุคคล ที่จะนำไปเพื่อการปฏิบัติหรือดำเนินการตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้นหากปราศจากรัฐธรรมนูญ ก็เท่ากับว่าขาดหลักประกันการใช้อำนาจ สิทธิเสรีภาพ สังคมอาจจะเกิดความสับสน ไม่เป็นระเบียบ มีการละเมิดอำนาจระหว่างบุคคลได้ในที่สุด

### ๓. รัฐธรรมนูญกำหนดความสำคัญขององค์กรทางการเมืองพร้อมทั้งอำนาจหน้าที่

รัฐธรรมนูญจะมีบทบัญญัติกว้าง ๆ เกี่ยวกับโครงสร้างและกลไกทางการเมืองการปกครองไว้ว่าประกอบด้วยส่วนต่าง ๆ อย่างไรบ้าง เช่น กำหนดให้มีรัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา เพื่อเป็นองค์กรดำเนินนิติบัญญัติ มีคณะรัฐมนตรี เพื่อเป็นองค์กรดำเนินการ มีศาลเพื่อองค์กรด้านตุลาการ เป็นต้น นอกจากการกำหนดด้านโครงสร้างแล้วยังมีส่วนสำคัญที่จะต้องบัญญัติไว้พร้อม ๆ กันด้วยคืออำนาจหน้าที่ของหน่วยงานการเมืองการปกครองเหล่านั้น เพื่อที่จะให้สามารถขับเคลื่อนภารกิจต่าง ๆ ต่อไปได้ เช่น อำนาจการพิจารณาบัญญัติกฎหมายต่าง ๆ เป็นของรัฐสภา และเมื่อมีการตรากฎหมายเป็นที่เรียบร้อยแล้วคณะรัฐมนตรีจะเป็นฝ่ายที่นำกฎหมายนั้นไปใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินต่อไป บทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรทางการเมืองการปกครองนี้จึงมีความสำคัญต่อหน่วยการเมืองการปกครอง หากไม่มีกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญก็จะเป็นการยุ่งยากที่จะทราบได้ว่าโครงสร้างทางการเมืองการปกครองอันเป็นกลไกขับเคลื่อนที่สำคัญของประเทศประกอบด้วยส่วนใดบ้าง การใช้อำนาจหน้าที่ในการขับเคลื่อนประเทศให้ดำเนินไปตามแนวทางที่ต้องการจะต้องดำเนินการอย่างไร ใครเป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบภารกิจเหล่านั้น ในส่วนนี้จึงเท่ากับว่ารัฐธรรมนูญจะเป็นหลักประกันให้หน่วยงานการเมืองการปกครองนั้นทำหน้าที่เป็นกลไกในการบริหารการปกครองประเทศต่อไปได้อย่างชอบธรรม

## โครงสร้างของรัฐธรรมนูญ

การยกร่างรัฐธรรมนูญจะต้องมีการกำหนดรายละเอียดที่สำคัญ และความเป็นระเบียบทางเนื้อหาไปพร้อม ๆ กันด้วย โดยทั่วไปแล้วในการยกร่างรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับนิยมที่จะจัดระบบทางเนื้อหาออกเป็น ๕ ส่วน ดังนี้

### ๑. บทนำ หรืออารัมภบท (Preamble)

เป็นส่วนเริ่มต้น หรือส่วนนำ มักจะอยู่ในส่วนแรกสุดของเอกสารรัฐธรรมนูญก่อนที่จะเป็นบทบัญญัติในส่วนอื่น ๆ เราอาจจะพบในส่วนที่เขียนว่า “คำปรารภ” นั่นเอง บทนำ หรืออารัมภบท จะมีเนื้อความที่แสดงถึงเหตุผล เจตจำนง ที่มาของอำนาจในการร่างและประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนั้น ทำให้ผู้อ่านทราบถึงเจตจำนงของการมีรัฐธรรมนูญว่าต้องการที่จะให้ประเทศชาติ ประชาชนเป็นอย่างไร

### ๒. โครงสร้างของรัฐบาล (Framework of Government)

เป็นส่วนที่กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับรูปแบบการปกครองประเทศ โครงสร้างของรัฐบาล และกลไกการบริหารปกครองประเทศว่าประกอบด้วยส่วนใด อย่างไรบ้าง รูปแบบการปกครองประเทศมักจะถูกกำหนดไว้ในส่วนที่เป็น “บททั่วไป” เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ.๒๕๔๐

(ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๔๐ และถูกยกเลิกจากเหตุการณ์ยึดอำนาจการปกครองเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน พ.ศ.๒๕๔๙) ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวนี้มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงรูปแบบการปกครองไว้ใน มาตรา ๑ ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกไม่ได้ และในมาตรา ๒ ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือในส่วนที่เกี่ยวกับโครงสร้างรัฐบาลก็จะมีการบัญญัติไว้ใน หมวดที่ ๗ มาตรา ๒๐๑ เรื่องคณะรัฐมนตรี กำหนดให้คณะรัฐมนตรีประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกิน ๓๕ คน มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน เป็นต้น

### ๓. การให้อำนาจและการกำหนดขอบเขตแห่งอำนาจ (Grant and Restriction of Power)

รัฐธรรมนูญจะมีส่วนที่บัญญัติถึงเรื่องอำนาจ ขอบเขตแห่งอำนาจ และการใช้อำนาจของฝ่ายต่าง ๆ ทั้งฝ่ายผู้ใช้อำนาจ และฝ่ายตรวจสอบการใช้อำนาจ ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะทำให้องค์กร หน่วยการปกครอง หรือบุคคลได้ทราบถึงขอบเขตแห่งอำนาจ สิทธิเสรีภาพ และหน้าที่ของตน ทำให้เกิดความชอบธรรมในการใช้อำนาจ ตลอดจนสิทธิเสรีภาพและหน้าที่เหล่านั้น เป็นการให้หลักประกันความคุ้มครองแก่ทุกฝ่ายดังที่ได้กล่าวแล้วในส่วนก่อนหน้า การให้อำนาจและกำหนดขอบเขตแห่งอำนาจนี้ครอบคลุมทั้งส่วนที่เป็นหน่วยทางการเมืองซึ่งมีหน้าที่โดยตรงในการบริหารการปกครองประเทศ และรวมถึงภาคประชาชนที่จะต้องทราบถึงสิทธิเสรีภาพ และหน้าที่ของตนเพื่อนำมาสู่การปฏิบัติอย่างถูกต้อง การกำหนดหลักเกณฑ์การใช้อำนาจควบคู่ไปกับการตรวจสอบการใช้อำนาจเป็นวิธีการถ่วงดุลอำนาจในทางการเมืองอย่างหนึ่ง กล่าวคือเป็นการทำให้ฝ่ายที่ใช้อำนาจไม่ใช้อำนาจที่เกินขอบเขตกว่าที่กฎหมายกำหนด เพราะจะมีอีกฝ่ายหนึ่งคอยตรวจสอบการใช้อำนาจอยู่ด้วย เช่น ในระบบรัฐสภาที่จะมีฝ่ายรัฐบาลเป็นผู้ใช้อำนาจการบริหาร ในขณะที่เดียวกันก็มีฝ่ายค้านทำหน้าที่ในการตรวจสอบการบริหารงานของฝ่ายรัฐบาลด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล หรือทั้งคณะเมื่อเห็นว่าฝ่ายรัฐบาลบริหารราชการแผ่นดินไม่เป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา ในทางกลับกันฝ่ายรัฐบาลก็อาจเลือกที่จะยุบสภาเมื่อเห็นว่าเกิดข้อขัดแย้งกับฝ่ายค้านจนอาจจะเป็นอุปสรรคต่อการบริหารราชการแผ่นดินต่อไป เป็นต้น หลักการนี้ในทางรัฐศาสตร์ถือว่าเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (Checks and Balance) ในทางการเมือง เป็นการสร้างดุลยภาพสองฝ่ายเพื่อที่จะให้เกิดความเหมาะสมในการใช้อำนาจให้อยู่ในขอบเขตที่เหมาะสม

### ๔. สิทธิของบุคคลและพันธกรณีของรัฐ (Rights and Obligations)

การยกร่างรัฐธรรมนูญจะมีบทบัญญัติที่กล่าวถึงสิทธิ หน้าที่ของบุคคลในฐานะประชาชนพลเมืองของรัฐ ตลอดจนการได้รับความคุ้มครองจากรัฐอย่างเท่าเทียมกันอย่างไรบ้าง ถือเป็นพันธกรณี (Obligations) อย่างหนึ่งซึ่งรัฐบาลจะต้องรับผิดชอบต่อประชาชน เช่น ในเรื่องความมั่นคง ความปลอดภัย การศึกษา การสวัสดิการต่าง ๆ เป็นต้น บทบัญญัติในส่วนนี้มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง อาจกล่าวได้ว่า

เป็นส่วนที่แสดงถึงความเป็นประชาธิปไตยของประเทศได้ด้วย กล่าวคือหากรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติที่ให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนมากเท่าใดย่อมแสดงถึงความเป็นประชาธิปไตยมากตามไปด้วย ในทางกลับกัน หากรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิเสรีภาพประชาชน หรือให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพน้อยเท่าใด ย่อมแสดงถึงความเป็นประชาธิปไตยที่มีน้อยเช่นกัน การที่เราเห็นว่าประเทศใดมีรัฐธรรมนูญใช้ได้ แปลว่าประเทศนั้นมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเสมอไป ประเทศที่มีได้มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยก็สามารถมีรัฐธรรมนูญใช้ได้เช่นกัน สิ่งที่จะบ่งบอกว่าประเทศนั้นมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้ชัดเจนที่สุดก็คือการพิจารณาจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญของประเทศนั้นว่ามีการกำหนดให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนมากน้อยเพียงใด ดังนั้นจึงยังไม่ควรสรุปว่าประเทศที่มีรัฐธรรมนูญ ต้องมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเสมอไป

### ๕. การแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ (Constitution Revision)

การที่รัฐธรรมนูญมีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุดนั้นก็เพื่อต้องการให้เกิดความศักดิ์สิทธิ์เป็นกฎหมายที่มีลักษณะพิเศษประการหนึ่งคือควรที่จะแก้ไขยากด้วย เนื่องจากหากแก้ไขง่ายเกินไปอาจจะทำให้สถานะแห่งการเป็นกฎหมายสูงสุดมีความศักดิ์สิทธิ์น้อยลง อย่างไรก็ตาม การแก้ไขยากก็มิได้แปลว่า จะไม่สามารถแก้ไขได้ เพียงแต่เมื่อต้องมีการแก้ไขจะมีกระบวนการ พิธีการที่ซับซ้อนกว่ากฎหมายทั่วไป เหตุที่ยอมให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ก็เนื่องจากว่า เมื่อมีการนำรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับแล้วอาจเกิดข้อขัดข้องบางประการ เพราะสถานการณ์ของประเทศมีการเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา อาจเป็นเหตุให้ประชาชนจะได้รับผลกระทบเชิงลบ ซึ่งในตอนร่างรัฐธรรมนูญอาจจะไม่คาดคิดว่าข้อขัดข้องนั้นจะเกิดขึ้น แต่เมื่อเกิดขึ้นแล้วก็ต้องพิจารณาแก้ไขข้อขัดข้องนั้น นับว่าเป็นวิธีการสร้างความยืดหยุ่นให้เหมาะสมกับสถานการณ์ หากไม่มีบทบัญญัติยอมให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อการบริหารราชการแผ่นดินและประชาชน โดยปกติแล้วรัฐธรรมนูญจะมีบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์การแก้ไขไว้ชัดเจน และเมื่อมีการยกร่างแก้ไขตามกระบวนการเป็นที่เรียบร้อยแล้วก็สามารถประกาศใช้บังคับเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ..... (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่.....) เป็นต้น ซึ่งจะมีการนับจำนวนฉบับตามจำนวนครั้งที่มีการแก้ไข เช่น หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งแรกก็จะนับเป็น แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ ๑ ถ้าต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกก็จะนับเป็น แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ ๒ เป็นเช่นนี้ไปเรื่อย ๆ อย่างไรก็ตาม การแก้ไขรัฐธรรมนูญควรที่จะมีให้น้อยครั้งที่สุด ด้วยเหตุผลดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้นว่า หากมีการแก้ไขบ่อยอาจจะทำให้รัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นกฎหมายสูงสุดมีความศักดิ์สิทธิ์น้อยลง และยังสะท้อนถึงความละเอียดยรอบคอบของคณะบุคคลที่รับผิดชอบในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญได้อีกด้วย การแก้ไขรัฐธรรมนูญอาจจะกระทำได้หลายลักษณะ เช่น การยกร่างแก้ไขเป็นรายมาตราผ่านทางรัฐสภา (คล้ายกับการแก้ไขกฎหมายทั่วไป) การทำประชามติ (Referendum) คือการให้ประชาชนเข้าชื่อยื่นคำร้องเสนอขอแก้ไขตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด การแก้ไขโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ (Constituent Assemblies) คือ การตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นองค์การเฉพาะในการดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จ หรือ

แม้กระทั่งในกรณีที่เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองซึ่งนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญได้คือ การยึดอำนาจการปกครอง เช่น การปฏิวัติ (Revolution) หรือ การรัฐประหาร (Coupe d'etat) ซึ่งเมื่อมีการยึดอำนาจการปกครองเป็นที่เรียบร้อยแล้วคณะผู้ยึดอำนาจการปกครองอาจจะประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับเดิม แล้วร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เป็นฉบับชั่วคราวขึ้นใช้บังคับแทน หรืออาจจะยังคงใช้รัฐธรรมนูญฉบับเดิมโดยเปลี่ยนแปลงเฉพาะบางบทบัญญัติก็ได้ ตัวอย่างเช่น กรณีการยึดอำนาจการปกครองของประเทศไทยครั้งล่าสุดเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน พ.ศ.๒๕๔๙ ภายหลังการยึดอำนาจคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) ได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๔๐ ซึ่งใช้อยู่ล่าสุดในขณะนั้น แล้วร่างรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวขึ้นใหม่ใช้บังคับเพื่อมิให้กลไกการบริหารการปกครองประเทศซึ่งกำลังดำเนินอยู่ไม่สะดุดหยุดลง พร้อมทั้งนำไปสู่การร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (คาดว่าจะแล้วเสร็จในเดือนกรกฎาคม พ.ศ.๒๕๕๐)

## ประเภทของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญที่นานาประเทศใช้อยู่อาจมีหลายลักษณะ ในทางรัฐศาสตร์นิยมจัดแบ่งประเภทของรัฐธรรมนูญตามลักษณะของเอกสารรัฐธรรมนูญซึ่งจะสามารถจัดแบ่งออกได้เป็น ๒ ประเภทใหญ่ ๆ คือ รัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษร (Written Constitution) และรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร (Un - Written Constitution)

### ๑. รัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษร (Written Constitution)

รัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษรจะมีการจารึกเป็นตัวหนังสือในลักษณะบทบัญญัติที่จะมีการเรียงมาตรานับตั้งแต่มาตราแรกสุดจนถึงมาตราสุดท้ายอย่างเป็นระบบที่ชัดเจนและรวมกันอยู่เป็นเอกสารฉบับเดียวกันทั้งหมด ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญจะมีคณะบุคคลรับผิดชอบการยกร่างต้องผ่านกระบวนการบัญญัติตามขั้นตอนคือ ต้องจัดทำตามขั้นตอนที่กฎหมายให้อำนาจในขณะนั้นกำหนด เช่น เริ่มต้นอย่างไร มีขั้นตอนการดำเนินการอะไรบ้าง จนกระทั่งถึงขั้นตอนสุดท้ายที่ได้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับสมบูรณ์และจะต้องมีประกาศใช้อย่างเป็นทางการเพื่อให้ทราบโดยทั่วกัน สำหรับประเทศไทยนั้นรัฐธรรมนูญที่พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้วจะต้องนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา ก่อนจึงจะมีผลใช้บังคับได้ ส่วนใหญ่ประเทศที่ใช้รัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษรจะเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบลายลักษณ์อักษร (Civil Law) ด้วย ประเทศที่มีรัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษร เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา (เป็นประเทศแรกของโลกที่มีการร่างรัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษร) ประเทศฝรั่งเศส ประเทศอินเดีย และประเทศไทย เป็นต้น

## ๒. รัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร (Un-Written Constitution)

จะมีลักษณะแตกต่างจากรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร กล่าวคือจะไม่จัดทำเป็นรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติเรียงรายมาตรารวมไว้เป็นเอกสารฉบับเดียวกัน หากแต่เมื่อเกิดกรณีที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหรือการดำเนินการในเรื่องใดก็จะนำเอาบรรทัดฐานทางสังคมที่มีการยึดถือ ใช้ตัดสิน หรือใช้ปฏิบัติจากหลายแหล่งที่ นำมาใช้เป็นเสมือนรัฐธรรมนูญ เช่น คำพิพากษาศาลพระราชบัญญัติ ข้อบังคับ ระเบียบปฏิบัติ ข้อตกลง ตลอดจนธรรมเนียมจารีตประเพณีต่าง ๆ โดยที่สิ่งเหล่านี้อาจจะถูกรวมไว้ด้วยกันหรือไม่ก็ได้ ในการนำมาใช้ก็จะนำเอากฎเกณฑ์ดังกล่าวนี้ไปเทียบเคียงกับกรณีที่เกิดขึ้น ประเทศที่ใช้รัฐธรรมนูญแบบไม่เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น ประเทศอังกฤษ มีเอกสารที่ใช้เป็นรัฐธรรมนูญคือ “มหาเอกสาร” (Magna Carta) ประกาศใช้มาตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๒๑๕ (พ.ศ. ๑๗๕๘) เป็นเอกสารเก่าแก่ที่ถือกันว่าเป็นปฐมรัฐธรรมนูญของอังกฤษ นอกจากประเทศอังกฤษแล้วยังมีประเทศที่ใช้รัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรอีกเช่น นิวซีแลนด์ และอิสราเอล เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยในยุคก่อนที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย ได้มีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) มาก่อนและยังไม่มีรัฐธรรมนูญใช้ดังเช่นปัจจุบัน ในช่วงนั้นได้มีการนำเอากฎหมายมณฑลเทศาภิบาล จารีตประเพณี คำสั่งต่าง ๆ มาใช้เป็นเสมือนรัฐธรรมนูญเช่นกัน และที่น่าสนใจคือได้มีนักวิชาการทางรัฐศาสตร์ให้ข้อคิดเห็น ว่าในอดีตประเทศไทยก็มีสิ่งที่มีคุณค่าซึ่งมีคุณลักษณะคล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญ และได้ถูกนำมาใช้เป็นกรอบแนวทางการปกครองประเทศมาแล้ว สามารถเทียบเคียงกับมหาเอกสารของประเทศอังกฤษได้ คือ “หลักศิลาจารึก” ในสมัยพ่อขุนรามคำแหงมหาราช เนื่องจากศิลาจารึกมีข้อความที่แสดงถึงเอกลักษณ์ความเป็นไทย การเมืองการปกครอง วิถีชีวิต การประกอบอาชีพของประชาชนในสมัยนั้น จึงเท่ากับว่าเป็นกรอบแนวทางการปกครองประเทศที่อาจถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญได้ เช่น จากข้อความตอนหนึ่งในหลักศิลาจารึกที่บันทึกไว้ว่า “ใครจักใคร่ค้าช้างค้า ใครจักใคร่ค้าม้าค้า ใครจักใคร่ค้าเงินค้า ทองค้า ไพร์ฟ้าหน้าใส” ข้อความดังกล่าวเป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่าในสมัยสุโขทัยช่วงนั้นได้กำหนดให้ใช้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม (Laissez-Fair) กล่าวคือมีการยอมให้ประชาชนมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพได้ตามที่ต้องการ หรือเมื่อประชาชนมีความทุกข์ เกิดคดีความใด ก็สามารถไปยื่นกระดิ่งหน้าวังเพื่อร้องทุกข์ได้ เป็นต้น จึงถือได้ว่าประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองไทยได้เคยมีการใช้รัฐธรรมนูญแบบที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรมาแล้ว จนเมื่อประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากรบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ จึงได้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรกขึ้นคือ “พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๗๕” ประกาศใช้เมื่อ ๒๗ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ แต่ในขณะนั้นยังไม่เรียกว่า “รัฐธรรมนูญ” จนกระทั่งในวันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้นเรียกว่า “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๕” และถือว่าเป็นเอกสารทางกฎหมายที่เรียกว่า “รัฐธรรมนูญ”



ฉบับแรกของประเทศไทย จึงได้กำหนดให้วันที่ ๑๐ ธันวาคม ของทุกปีเป็นวันรัฐธรรมนูญนับแต่นั้นมา

จากที่ได้กล่าวข้างต้น เชื่อว่าท่านคงจะได้รับทราบรายละเอียดที่สำคัญเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ ในแง่มุมต่าง ๆ มากขึ้น รัฐธรรมนูญเป็นเอกสารทางกฎหมายที่สำคัญยิ่งของประเทศ การที่รัฐธรรมนูญ มีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุด จึงส่งผลให้รัฐธรรมนูญมีความศักดิ์สิทธิ์อยู่เหนือกฎหมายทั้งปวงของประเทศ เป็นต้นกำเนิดกฎหมายอื่นที่จะต้องนำมาใช้บริหารปกครองประเทศ การร่างรัฐธรรมนูญมีความจำเป็นที่ผู้รับผิดชอบจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดอย่างเป็นระบบ มีขั้นตอน ทั้งนี้ ก็เพื่อที่จะให้รัฐธรรมนูญฉบับนั้นมีความสมบูรณ์มากที่สุดสามารถนำมาใช้ปฏิบัติแล้วเกิด ปัญหาข้อขัดข้องน้อยที่สุดเพื่อที่จะไม่ต้องแก้ไขบ่อย ๆ ให้สมกับที่มีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุด การร่างรัฐธรรมนูญจึงเป็นภารกิจที่มีความสำคัญยิ่งหากได้มีการพิจารณาอย่างรอบคอบแล้วก็จะเกิดความเหมาะสมในการปฏิบัติมากกว่าการร่างที่พิจารณาไม่ละเอียดถี่ถ้วน โดยทั่วไปแล้วเมื่อจะต้องมีการร่าง รัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ครั้งใด สิ่งที่ประชาชนทั่วไปมักจะให้ความสนใจก็คือ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะมี เนื้อหาแตกต่างจากฉบับเดิมอย่างไรบ้าง ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับมีมากขึ้นกว่าเดิมหรือไม่ ประชาชนจะมีสิทธิเสรีภาพ มีโอกาสในการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองได้มากขึ้นเพียงใด และในทางกลับกันก็ยังมีประชาชนอีกจำนวนไม่น้อยที่ยังไม่ทราบรายละเอียดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ เท่าที่ควร เช่น ไม่ทราบว่ารัฐธรรมนูญคืออะไร มีบทบาทความสำคัญอย่างไร บางคนเห็นว่าเป็นเรื่อง ไกลตัว ไม่อยากที่จะเข้าถึง ใครจะร่างจะบัญญัติอย่างไรก็ไม่ได้ให้ความสนใจ แต่ถ้าเป็น ประชาชนที่สนใจการเมืองการปกครองก็มักจะติดตามข่าวสารความเคลื่อนไหวของการร่างรัฐธรรมนูญ อย่างใกล้ชิด และต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเท่าที่จะมีโอกาสหรือช่องทาง เช่น เข้าร่วมการทำประชาพิจารณ์ แสดงความคิดเห็นต่อรัฐธรรมนูญที่กำลังดำเนินการร่างอยู่ในขณะนั้น เพื่อที่จะให้เป็นรัฐธรรมนูญของประชาชนอย่างแท้จริง จึงเป็นเรื่องที่ประชาชนทุกคนควรที่จะให้ความสนใจศึกษา ทำความเข้าใจรัฐธรรมนูญ อย่างน้อยที่สุดในประเด็นสำคัญ ๆ เช่น บทบัญญัติในส่วนที่ เกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ของประชาชนเพราะเป็นเรื่องใกล้ตัวเรามากที่สุด ไม่ควรมองว่ารัฐธรรมนูญเป็นเรื่อง เข้าใจยาก ไกลตัว หรือไม่เกี่ยวข้องกับเรา จึงไม่พยายามให้ความสนใจจริง ๆ แล้วไม่ใช่เรื่องยุ่งยาก อะไรจนเกินไปที่เราจะพยายามเข้าถึงรัฐธรรมนูญ เราอาจจะเริ่มจากการติดตามข้อมูลข่าวสารความ เคลื่อนไหวเมื่อมีการเริ่มร่างรัฐธรรมนูญ แล้วพิจารณาประเด็นสำคัญจากเรื่องที่จะมีผลกระทบโดยตรง กับตัวเราก่อนเพื่อที่จะสร้างความรู้สึกรอยากรที่จะติดตามรายละเอียด เช่น เราจะได้สิทธิเสรีภาพในเรื่อง อะไรบ้าง เพิ่มขึ้นหรือน้อยลงกว่าเดิม รัฐจะให้หลักประกันหรือความคุ้มครองอะไรกับเรา หลังจากนั้น อาจจะค่อย ๆ เข้าไปพิจารณาประเด็นที่เป็นเรื่องสาธารณะมากขึ้น เราต้องพยายามสร้างความรู้สึกร ว่าการเมืองเป็นเรื่องที่มีผลกระทบโดยตรงต่อเรา เราในฐานะประชาชนก็สามารถช่วยพัฒนาระบบ การเมืองของประเทศได้ เช่น การมีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญ หรืออย่างน้อยที่สุดก็ควรที่จะติดตาม ข่าวสารความเคลื่อนไหวต่าง ๆ ทางการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่มีเหตุการณ์สำคัญทางการเมือง

ซึ่งในทางรัฐศาสตร์ถือว่าเป็นการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองแล้วแม้ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในระดับที่ยังไม่มากนักก็ตาม หากประชาชนให้ความสนใจเรื่องการเมืองมากขึ้นเท่าใดย่อมเป็นนิมิตรหมายอันดีว่าการเมืองการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนั้น ๆ น่าจะดำเนินไปได้ด้วยดี ระบอบการปกครองก็จะมีพัฒนาการก้าวหน้าเป็นรูปแบบที่มีความเข้มแข็งมากขึ้นให้กับประเทศ และในท้ายที่สุดผู้ที่จะได้รับประโยชน์อย่างแท้จริงก็คือประชาชนนั่นเอง

---

## เอกสารอ้างอิง

คณะ สสร. . รวมสาระรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน . กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มติชน. ๒๕๔๑.

จิระโชค วีระสัย , สุรพล ราชภัณฑารักษ์ และ สุรพันธ์ ทับสุวรรณ . รัฐศาสตร์ทั่วไป . กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง. ๒๕๓๘ .

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๔๐ .

สุขุม นวลสกุล และ วิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ . การเมืองการปกครองไทย . กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง. ๒๕๓๙ .

<http://www.eduzones.com>

<http://www.lawonline.co.th>

<http://www.mylesson.swu.ac.th>