

บทที่ 1



ความหมายลักษณะทั่วไปและวิวัฒนาการของรัฐธรรมนูญ

1.1 ความหมายและลักษณะทั่วไปของรัฐธรรมนูญ

ความหมายของรัฐธรรมนูญ

คำว่า "รัฐธรรมนูญ" ตรงกับภาษาอังกฤษว่า (Constitution) และภาษาฝรั่งเศสว่า (Constitution) ส่วนของไทยเรานั้น คำว่า "รัฐธรรมนูญ" ประกอบด้วย คำว่า "รัฐ" หมายถึงบ้านเมืองหรือแผ่นดิน กับคำว่า "ธรรมนูญ" หมายถึงบทกฎหมายว่าด้วยระเบียบการ ดังนั้นรัฐธรรมนูญ จึงหมายถึงกฎหมายว่าด้วยระเบียบการปกครองแผ่นดิน หรือรัฐ¹ ซึ่งในทุกประเทศไม่ว่าจะเป็นประเทศประชาธิปไตยหรือประเทศคอมมิวนิสต์ต่างก็มีรัฐธรรมนูญด้วยกันทั้งสิ้น เพราะรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ เป็นกฎหมายที่วางรูปของระบอบการปกครองประเทศ กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรสำคัญแห่งรัฐ ระบุหน้าที่ของราษฎรและถ้าเป็นประชาธิปไตยที่แท้จริงแล้วก็ต้องมีบัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของราษฎรไว้ด้วย² กฎหมายรัฐธรรมนูญจัดเป็นสาขาหนึ่งของกฎหมายมหาชนภายใน ซึ่งบัญญัติถึงความเกี่ยวพันระหว่างรัฐกับพลเมืองของรัฐ กำหนดระเบียบและความเกี่ยวพันระหว่างองค์กรทั้งหลายของรัฐ เราอาจกล่าวได้ว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญมีวัตถุประสงค์อยู่ 3 ประการ คือ

¹ปรีดี พนมยงค์, ระบอบประชาธิปไตยและการร่างรัฐธรรมนูญ (พระนคร: ประจักษ์การพิมพ์, 2518), หน้า 272.

²ชานินทร์ กรชัยเชียร, ระบอบประชาธิปไตย (พระนคร: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2520), หน้า 7-8.

1. กำหนดรูปของรัฐ
2. กำหนดรูปและองค์กรของรัฐบาล
3. กำหนดขอบเขตแห่งสิทธิทั้งหลายของรัฐ¹

นอกจากนี้ยังมีผู้ให้คำนิยามของรัฐธรรมเนียมไว้อ่างต่าง ๆ กันอีก เช่น

1. รัฐธรรมนูญ ก็คือกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศซึ่งกำหนดรูปแบบและหลักการปกครองตลอดจนวิธีการดำเนินการปกครองไว้อย่างเป็นระเบียบ รวมทั้งกำหนดหน้าที่ของประชาชนที่พึงกระทำต่อรัฐ กับรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนซึ่งรัฐจะละเมิดมิได้ไว้ด้วย²
2. รัฐธรรมนูญ หมายถึงกฎหมายซึ่งกำหนดกฎเกณฑ์การปกครองประเทศและจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจการปกครองต่าง ๆ ในประเทศ³
3. รัฐธรรมนูญ คือกฎหมายสูงสุดของประเทศ ซึ่งกำหนดการจัดระบบการปกครองของรัฐ และรับรองสิทธิเสรีภาพทางประการของพลเมืองในประเทศนั้น ๆ⁴

¹ไพโรจน์ ชัยนาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, 2482), หน้า 4-5.

²กระมล ทองธรรมชาติ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย (พระนคร: บรรณกิจเทรดคิง, 2520), หน้า 2.

³วิษณุ เครืองาม, ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 (พระนคร: อักษรการพิมพ์, 2520), หน้า 31.

⁴กระทรวงศึกษาธิการ, กรมวิชาการ, แบบเรียนสังคมศึกษาวิชาหน้าที่พลเมือง ประโยชน์มัธยมศึกษาตอนต้น (พระนคร: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2518), หน้า 50.

4. รัฐธรรมนูญ ก็คือผลลัพธ์ของสภิริทหรือภาวะแห่งจิต ฉันทานุมิตีหรือความยินยอมพร้อมใจ อุดมคติหรือความเข้าใจว่า รัฐบาลกับประชาชนใครควรจะมีบทบาทอย่างไร หัวใจของรัฐธรรมนูญอยู่ที่ทุกฝ่ายพร้อมที่จะรับข้อกำหนดหรือกติกาซึ่งเป็นการจำกัดอำนาจหรือเสรีภาพของตน เพื่อเป็นหลักประกันให้ความสัมพันธ์ ซึ่งตั้งอยู่บนรากฐานของอุดมคติร่วมกันนั้นราบรื่นยืนนานเป็นประโยชน์สุขแก่ส่วนรวม¹

5. รัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายที่ใช้กับสถาบันการเมือง²

6. รัฐธรรมนูญ ใดก็ กฎเกณฑ์ซึ่งกำหนดอำนาจของส่วนหรือหน่วยต่าง ๆ ของรัฐบาล โดยระบุว่า จะใช้อำนาจอย่างไร และอำนาจของรัฐบาลมีมากน้อยเพียงใดในการบริหารงาน³

7. รัฐธรรมนูญ คือกฎหมายสูงสุดของประเทศ เป็นแม่บทของกฎหมายทั้งปวง โดยปรกติรัฐธรรมนูญจะกล่าวถึงสิ่งต่อไปนี้คือ อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจรัฐมาจากไหน ใครเป็นผู้ใช้ และใช้อำนาจนั้นได้นานเพียงใด และจะเข้ามาได้โดยวิธีใด และที่สำคัญก็คือการรับประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนทั้งที่เป็นสิทธิเสรีภาพพื้นฐานและสิทธิเสรีภาพทั่วไป ใครจะล้มล้างรัฐธรรมนูญไม่ได้⁴

¹ปราโมทย์ นาครทรรพ รัฐธรรมนูญสำหรับชาวบ้าน (พระนคร: พิชเชต), หน้า 7.

²พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทักษ์, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ (พระนคร: หน่วยผลิตเอกสารจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), หน้า 40.

³บรรพต วีระลัย, สุขุม นวลสกุล และบวร ประพตศิริ, รัฐศาสตร์ทั่วไป (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2520), หน้า 53.

⁴นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย, ศูนย์กลาง, นิทรรศการประชาธิปไตย (พระนคร: โรงพิมพ์พิช, 2516), หน้า 12.

8. รัฐธรรมนูญ ได้แก่ บรรพัตฐานที่ควบคุมด้วยกฎหมายที่รัฐประกาศใช้กับราษฎร¹

9. กฎหมายรัฐธรรมนูญ คือ กฎข้อบังคับทางกฎหมายที่จัดตั้งอำนาจของผู้ปกครองของรัฐ กำหนดการสืบต่ออำนาจและการใช้อำนาจของผู้ปกครอง²

ลักษณะทั่วไปของรัฐธรรมนูญ

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ชัดว่ารัฐธรรมนูญมีความสำคัญต่อประชาชนอย่างมาก ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญไม่เพียงแต่เป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งผู้ปกครองจะละเมิดมิได้เท่านั้น แต่เป็นบทบัญญัติที่จำกัดอำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองและป้องกันมิให้ผู้ปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจอีกด้วย

รัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ในประเทศต่าง ๆ นั้นมีลักษณะไม่เหมือนกัน ถ้าจะพิจารณาดูในทางรูปของรัฐธรรมนูญซึ่งแสดงออกเป็นบทบัญญัติต่าง ๆ แล้วจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญมีอยู่ 2 ประเภท คือ

1. รัฐธรรมนูญที่ไม่ได้เขียนเป็นลายลักษณ์อักษรในเอกสารฉบับเดียว แต่เขียนไว้ในเอกสารหลายฉบับและปรากฏในรูปประเพณีนิยมที่ยึดถือกันมาเป็นเวลานาน เช่น รัฐธรรมนูญของอังกฤษ เป็นต้น

2. รัฐธรรมนูญที่เขียนเป็นลายลักษณ์อักษร ในเอกสารฉบับเดียวและอาจปรากฏในรูปของประเพณีนิยมที่ยึดถือกันมาเป็นเวลานานบ้างเหมือนกัน เช่น รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาและฝรั่งเศส³

¹G.A.Jacobsen and M.H.Lipman Political Science. (Barnes and Noble, 1969), p.68.

²Marcel Prelot, อ้างถึงใน พงศ์เพ็ญ ศฤงคารักษ์, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ (พระนคร:หน่วยผลิตเอกสารจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), หน้า 39.

³กระมล ทองธรรมชาติ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญ, หน้า 2.

วิธีการจัดทำรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร จำแนกออกเป็นหลายแบบคือ

1. แบบที่เป็นประชาธิปไตย วิธีการนี้อาจมีในหลายรูปด้วยกัน คือ
 - ก. มีที่มาจากสภาที่ได้รับการเลือกตั้งขึ้น เช่น สภาแห่งชาติ สภาร่างรัฐธรรมนูญ ดังตัวอย่าง เช่น การร่างรัฐธรรมนูญแห่งประเทศฝรั่งเศส พ.ศ. 2334 (ค.ศ. 1791) การร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา พ.ศ. 2330 (ค.ศ. 1787)
 - ข. วิธีการจัดทำรัฐธรรมนูญโดยมีสภาประชาชน เป็นการจัดทำในรูปประชาธิปไตยโดยตรง หมายถึงการร่างรัฐธรรมนูญโดยสภาประชาชน แต่วิธีนี้นำมาปฏิบัติได้ยาก
 - ค. วิธีการจัดทำรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรที่ปรากฏมาในรูปประชาธิปไตยเกือบโดยตรง หมายถึงการร่างรัฐธรรมนูญมาจากสภาที่ได้รับการเลือกตั้ง แต่ร่างรัฐธรรมนูญจะประกาศใช้ได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากประชาชนผู้เลือกตั้ง เช่น รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส พ.ศ. 2489 (ค.ศ. 1946)
2. วิธีการที่ไม่เป็นประชาธิปไตย ในแบบนี้รัฐธรรมนูญถือกำเนิดมาจากการตัดสินใจของคน ๆ หนึ่ง เช่น ประมุขของรัฐ โดยมีกษัตริย์ซึ่งมีอำนาจเด็ดขาดเป็นผู้ให้รัฐธรรมนูญด้วยความสมัครใจ หรือโดยถูกเหตุการณ์บีบบังคับ เช่นเดียวกับผู้เผด็จการอันมาจากการทำรัฐประหาร หรือปฏิวัติก็อาจให้กำเนิดรัฐธรรมนูญด้วยวิธีเดียวกัน
3. วิธีการแบบผสม วิธีการนี้เป็นที่รู้จักกันดีในประวัติศาสตร์ซึ่งเราแบ่งออกได้ 2 แบบ คือ
 - ก. ผสมระหว่างวิธีการจัดทำแบบที่เป็นประชาธิปไตยโดยตรงกับวิธีการที่ไม่เป็นประชาธิปไตย คือการร่างรัฐธรรมนูญเป็นผลงานของผู้เผด็จการ หรือของบิรวาร แต่ร่างรัฐธรรมนูญถูกเสนอให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติ
 - ข. ผสมระหว่างการจัดทำที่เป็นประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนกับวิธีการที่ไม่เป็นประชาธิปไตย คือรัฐธรรมนูญมาจากการตกลงกันระหว่างประมุขของรัฐกับสภาหรือผู้ที่อยู่ในฐานะเป็นผู้แทนของชาติในขณะนั้น เช่น คณะราษฎร รัฐธรรมนูญถือกำเนิดแบบนี้

เรียกว่าแบบสัญญา¹

รัฐธรรมนูญทั้ง 2 ประเภท มีทั้งส่วนดีและส่วนที่เสีย เวลานำมาใช้ในการปกครอง คือ

1. ฝ่ายที่ชอบรัฐธรรมนูญ จารีตประเพณีได้ให้เหตุผลถึงส่วนที่ดีของรัฐธรรมนูญประเภทนี้ คือ

- 1.1 สามารถเปลี่ยนแปลงไปได้ตามความต้องการของประเทศชาติ
- 1.2 เหมาะสมแก่กาลสมัยทุกเมื่อ
- 1.3 ป้องกันการปฏิวัติ

แต่ฝ่ายที่นิยมรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรได้ให้เหตุผลถึงส่วนที่เสียของรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีไว้ คือ

- (1) รัฐธรรมนูญจารีตประเพณีรู้ได้ยากไม่แน่นอนมั่นคง
- (2) ไม่ให้หลักประกันในสิทธิของพลเมืองเพียงพอ

2. ฝ่ายที่นิยมรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร ได้กล่าวถึงผลดีของรัฐธรรมนูญประเภทนี้ คือ

- 2.1 รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรทำให้ประชาชนรู้ได้ง่ายกว่ารัฐธรรมนูญจารีตประเพณี
- 2.2 รัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายสำคัญ เป็นกฎหมายสูงสุดของบ้านเมืองควรทำเป็นลายลักษณ์อักษร
- 2.3 ภายหลังจากการปฏิวัติแล้ว รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรย่อมมีประโยชน์ที่จะแสดงผลของการปฏิวัตินั้นให้เห็นได้เด่นชัด
- 2.4 รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร เหมาะสมกับการปกครองแบบประชาธิปไตย

¹ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทักษ์, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ, หน้า 47.

2.5 รัฐธรรมนูญ ลายลักษณ์อักษร ได้รับความเคารพจากผู้ปกครองประเทศ คือ รัฐบาลยิ่งกว่ารัฐธรรมนูญจารีตประเพณี¹

ถ้าเราจะพิจารณาโดยทางรูปเฉพาะรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรแล้ว จะเห็นได้ว่ายังแบ่งออกเป็น 2 ชนิด คือ

1. รัฐธรรมนูญที่แก้ไขได้ง่าย คือ ที่อาจแก้ไขได้โดยวิธีเช่นเดียวกับแก้ไขกฎหมายธรรมดาโดยผู้บัญญัติกฎหมาย

2. รัฐธรรมนูญที่แก้ไขได้ยาก คือที่จะแก้ไขโดยวิธีการเกี่ยวกับการแก้ไขกฎหมายธรรมดาไม่ได้ แต่จะต้องทำด้วยวิธีพิเศษและยากกว่า รัฐธรรมนูญชนิดนี้จะมีค่าและความสำคัญมากกว่ากฎหมายธรรมดา²

การแก้ไขรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นประเภทที่แก้ไขได้ง่ายหรือยาก ล้วนแต่ต้องการความมั่นคงทั้งสิ้น อันที่จริงความมั่นคงของรัฐธรรมนูญไม่อาจจะเป็นไปอย่างสมบูรณ์ได้ เพราะว่าวิวัฒนาการของชีวิตการเมืองทำให้ต้องมีการปฏิรูปรัฐธรรมนูญอยู่เสมอ การแก้ไขรัฐธรรมนูญอาจเป็นการแก้ไขแต่เพียงบางส่วนหรือทั้งหมดก็ได้ ในทางการเมืองแล้วการแก้ไขได้ง่ายนั้นเป็นการสมควร เพราะว่าจะทำให้มีการแก้ไขได้โดยปราศจากการใช้กำลัง เราแยกวิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญออกเป็น 2 วิธี คือ

1. การแก้ไขรัฐธรรมนูญตามวิธีการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้
2. โดยการปฏิวัติ³

¹ไพโรจน์ ชัยนาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 10.

²เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

³เรื่องเดียวกัน, หน้า 53.



1. การแก้ไขตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ

นักกฎหมายส่วนมากเห็นพ้องต้องกันว่า รัฐธรรมนูญทุก ๆ ฉบับสามารถแก้ไขได้จากเหตุผลที่ว่ารัฐธรรมนูญก็คือ กฎหมายอย่างหนึ่งซึ่งโดยธรรมชาติย่อมแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้อยู่เสมอ

วิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญที่แก้ไขได้ยากจะกำหนดวิธีการแก้ไขไว้แตกต่างกันกับวิธีการแก้ไขกฎหมายธรรมดา เราอาจจำแนกวิธีการแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญออกเป็น 2 วิธี คือ

1. วิธีการที่ยึดถือหลักการที่ว่า กฎข้อบังคับทางกฎหมายจะต้องได้รับการแก้ไขโดยวิธีการเดียวกันกับที่กฎข้อบังคับนั้นได้รับการจัดทำขึ้น ดังนั้นรัฐธรรมนูญก็ต้องได้รับการแก้ไขโดยอำนาจเดียวกันกับอำนาจที่จัดทำรัฐธรรมนูญ และตามแบบวิธีเดียวกันกับที่ใช้จัดทำรัฐธรรมนูญ ตามหลักการนี้ถ้าวางรัฐธรรมนูญได้รับการจัดทำโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ การแก้ไขก็กระทำโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ

2. วิธีการที่สองนี้ ไม่เข้มงวดเท่าวิธีแรก แต่รัฐธรรมนูญก็ยังคงแก้ไขยากกว่ากฎหมายธรรมดา กล่าวคือบางครั้งเพื่อที่จะหลีกเลี่ยงการเลือกตั้งใหม่ซึ่งจะทำให้การแก้ไขล่าช้า เรามักจะให้สภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบ ด้วยสมาชิกของสภานิติบัญญัติธรรมดา แต่กำหนดให้มีการปฏิบัติตามกฎข้อบังคับพิเศษบางประการ เช่น กำหนดเสียงข้างมากเป็นพิเศษ การแก้ไขอาจมีลักษณะเป็นประชาธิปไตยหรือไม่เป็นประชาธิปไตยมีหลายวิธี

วิธีที่ 1 มีรูป ลักษณะเป็นประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนหรือกึ่งผู้แทน ซึ่งได้แก่เลือกตั้งองค์กรหนึ่งขึ้นมา โดยเฉพาะสำหรับการแก้ไขโดยองค์กรนี้ไม่มีอำนาจหน้าที่ทางนิติบัญญัติ องค์กรเช่นนี้เรียกกันว่าสภาแก้ไขรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ

วิธีที่ 2 เป็นวิธีที่ให้สภานิติบัญญัติธรรมดาเป็นผู้แก้ไข

วิธีที่ 3 ให้สภาที่มีอยู่ทำการแก้ไขรัฐธรรมนูญ

วิธีที่ 4 วิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญจะมีรูปลักษณะเป็นประชาธิปไตยเกือบโดยตรง คือ

การแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญโดยประชามติ (Referendum)¹ ตามวิธีการนี้ประชาชนมีส่วนเข้ามาดำเนินการในฐานะเป็นองค์กรให้สัตยาบัน หรือยิ่งกว่านั้นในฐานะองค์กรที่ริเริ่มให้มีการแก้ไข

วิธีการแก้ไขแบบที่ไม่เป็นประชาธิปไตย วิธีการนี้มักใช้ในกรณีที่รัฐธรรมนูญเป็นแบบที่กำเนิดมาจากการตัดสินใจของคน ๆ หนึ่ง เช่น ประมุขของรัฐ โดยมีกษัตริย์ซึ่งมีอำนาจเด็ดขาดเป็นผู้ให้รัฐธรรมนูญด้วยความสมัครใจ หรือโดยถูกเหตุการณ์บีบบังคับ รัฐธรรมนูญที่กษัตริย์ได้พระราชทานใหม่มาไม่อาจจะมีการเรียกคืนกลับได้ ทั้งนี้โดยยึดหลักที่ว่าอำนาจเด็ดขาดที่ได้สละไปแล้วนั้นไม่อาจจะเอากลับคืนมาใหม่ได้ การแก้ไขอาจกระทำได้โดยการให้เสรีภาพใหม่ ๆ อื่น ๆ ซึ่งอาจจะปรากฏออกมาในรูปรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แต่จะเป็นการง่ายกว่าถ้าจะแก้ไขกันโดยอาศัยการตกลงกันระหว่างกษัตริย์ สมาชิกสภาสูง และสมาชิกสภาผู้แทน ในกรณีที่ผู้เผด็จการอันมาจากการทำรัฐประหารหรือปฏิวัติ ต้องการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ผู้เผด็จการมักใช้สภาที่ขึ้นต่อตนเป็น เครื่องบังหน้าในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ

(2. การแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยการปฏิวัติ ผลของการปฏิวัติก็คือ การยกเลิกใช้รัฐธรรมนูญฉบับหนึ่ง นอกเหนือไปจากวิธีการที่รัฐธรรมนูญได้ระบุไว้ การปฏิวัติมีจุดมุ่งหมายที่จะเลิกล้มรัฐธรรมนูญโดยไม่เคารพวิธีการแก้ไขของรัฐธรรมนูญฉบับนั้น ผลที่สำคัญของการปฏิวัติคือการปรากฏตัวของอำนาจร่างรัฐธรรมนูญดั้งเดิม และอำนาจนี้ถือว่าไม่ผูกพันกับกฎข้อบังคับสูงสุดที่มีอยู่ก่อน

นอกจากนี้ยังมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแบบไม่เป็นทางการหรืออุปนัย² (Informal) คือเปลี่ยนแปลงไปโดยการตีความหมายของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญการตีความย่อมแตกต่างกันไป

¹บรรพต วีระสัย, สุขุม นวลสกุล และบวร ประพฤติกี, รัฐศาสตร์ทั่วไป, หน้า 61.

²อุปนัย คือไม่กำหนดกฎเกณฑ์แน่นอน.

ตามสภาพของสิ่งแวดล้อมและเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เนื้อหาสาระของรัฐธรรมนุญยังคงอยู่เหมือนเดิม¹ ขณะเดียวกันถ้าเราจะแบ่งรัฐธรรมนุญตามวัตถุประสงค์ของผู้ให้กำเนิดรัฐธรรมนุญแล้ว จะแบ่งได้เป็น 2 ชนิด คือ

1. รัฐธรรมนุญประชาธิปไตย ซึ่งเป็นรัฐธรรมนุญเพื่อประชาชนผู้อยู่ใต้การปกครองประเภทหนึ่ง
2. รัฐธรรมนุญกษัตริย์ไทย ซึ่งเป็นรัฐธรรมนุญเพื่อคณะผู้ปกครองอีกประเภทหนึ่ง และเมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบข้อดีและข้อเสียของรัฐธรรมนุญสองประเภทนี้แล้วก็เห็นจะต้องกล่าวว่รัฐธรรมนุญประชาธิปไตยมีข้อดีมากกว่าและมีข้อเสียน้อยกว่ารัฐธรรมนุญกษัตริย์ไทย เพราะรัฐธรรมนุญประชาธิปไตยไม่เพียงแต่จะเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเท่านั้น แต่ยังช่วยป้องกันมิให้กลุ่มบุคคลหนึ่งบุคคลใดเบียดบังผลประโยชน์ส่วนรวมเพื่อประโยชน์ส่วนตนได้ โดยไม่ถูกประนามหรือถูกลงโทษในระหว่างที่ยังมีชีวิตอยู่ ส่วนข้อเสียที่สำคัญก็คือรัฐธรรมนุญประเภทนี้มักจะมีอายุสั้น เมื่อนำมาใช้ในประเทศที่ประชาชนยังไม่มีความรู้ทางการเมืองเพียงพอ ไม่มีความรับผิดชอบทางการเมืองและไม่เห็นความสำคัญของรัฐธรรมนุญ รวมทั้งไม่พร้อมที่จะป้องกันมิให้คณะผู้ปกครองแบบเผด็จการเลิกล้มรัฐธรรมนุญ ส่วนรัฐธรรมนุญกษัตริย์ไทย ซึ่งให้อำนาจเด็ดขาดแก่ฝ่ายบริหารหรือคณะบุคคลบางกลุ่ม ช่วยให้รัฐบาลสามารถบริหารงานหรือแก้ไขปัญหามาย่างไรได้อย่างรวดเร็ว แต่รัฐธรรมนุญประเภทนี้ก็มีข้อเสียอย่างมหันต์ คือ เปิดโอกาสให้บุคคลบางกลุ่มใช้อำนาจได้โดยสะดวกโดยไม่มีภาระความรับผิดชอบ ยังผลให้คณะบุคคลนั้นสามารถเบียดบังผลประโยชน์ส่วนรวมเพื่อประโยชน์ส่วนตนได้ง่าย²

¹บรรพต วีระดิษฐ์, สุขุม นวลสกุล และบวร ประพฤตติ, รัฐศาสตร์ทั่วไป, หน้า 62.

²กระมล ทองธรรมชาติ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนุญไทย, หน้า 25-26.

1.2 ความจำเป็นของการมีรัฐธรรมนูญในระบบประชาธิปไตย

ตามทฤษฎีรัฐอธิปไตยทุกรัฐมีรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญเป็นหลักสำคัญที่กำหนดแนวทางสำหรับการที่รัฐจะใช้อำนาจปกครองราษฎร¹ การปกครองระบอบประชาธิปไตย คือ การปกครองที่มีรากฐานเป็นการปกครองตนเองของประชาชน² ดังนั้นอำนาจสูงสุดในประเทศจึงมาจากราษฎร คือราษฎร เป็นผู้ใช้อำนาจซึ่งเรียกกันว่าอำนาจอธิปไตย แต่การใช้อำนาจนี้ของราษฎรไม่อาจจะทำได้โดยตรง เช่น ให้ราษฎรทุกคนมาร่วมกันจัดการปกครองบ้านเมืองหรือออกกฎหมาย ทั้งนี้แต่ละประเทศมีประชาชนเป็นจำนวนมากไม่อาจจะหาสถานที่ประชุมได้ และราษฎรแต่ละคนย่อมไม่เข้าใจในกิจการต่าง ๆ ได้ดีเสมอกันทุกคน ดังนั้น วิธีใช้อำนาจอธิปไตยจึงมิได้เป็นไปทำนองเดียวกันทุกประเทศ ทั้งนี้ย่อมสุดแล้วแต่รัฐธรรมนูญจะมีบัญญัติไว้ในลักษณะใด

004762

อำนาจอธิปไตยนี้ประกอบด้วยอำนาจนิติบัญญัติคือ อำนาจที่จะออกกฎหมายใช้บังคับแก่ราษฎรทุกคนโดยไม่มีข้อยกเว้น อำนาจนี้ตกอยู่แก่สภาผู้แทนราษฎร อำนาจบริหารคืออำนาจที่จะบริหารกิจการของประเทศให้เป็นไปตามกฎหมาย อำนาจนี้ตกอยู่แก่คณะรัฐมนตรีและอำนาจตุลาการ คืออำนาจที่จะวินิจฉัยบรรดาคดีต่าง ๆ ระหว่างบุคคลและลงโทษผู้กระทำผิดตามกฎหมาย อำนาจนี้ตกอยู่แก่ศาล การที่จำเป็นต้องแยกอำนาจทั้งสามนี้ออกจากกันก็เพื่อให้อำนาจเหล่านี้คอยควบคุมหน่วงเหนี่ยวซึ่งกันและกัน มิให้อำนาจไปรวมอยู่แก่บุคคลคณะใดคณะหนึ่งโดยเฉพาะซึ่งอาจจะเกิดผลร้ายขึ้นได้ เป็นการป้องกันมิให้ผู้มีอำนาจ

¹การมีรัฐธรรมนูญมิได้หมายความว่ารัฐนั้นเป็นประชาธิปไตยเสมอไป ประเทศที่ปกครองระบอบเผด็จการก็มีรัฐธรรมนูญเช่นกัน แต่สถาบันต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญย่อมเป็นกลไกสำหรับใช้อำนาจให้เป็นไปตามความประสงค์ของผู้เผด็จการ เพราะฉะนั้นการจะทราบว่ารัฐนั้นเป็นประชาธิปไตยหรือไม่ต้องดูข้อกำหนดต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญของรัฐนั้น

²กรมวิชาการ, แบบเรียนสังคมศึกษาวิชาหน้าที่พลเมืองประโยคมัธยมศึกษาตอนต้น,

ใช้อำนาจได้ตามความพอใจ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญเป็นส่วนหนึ่งของสถาบันประชาธิปไตย ซึ่งนักเขียนชาวต่างประเทศผู้หนึ่งได้วางทฤษฎีไว้ว่า สถาบันประชาธิปไตยจะต้องประกอบด้วย

1. รัฐธรรมนูญที่ลืขิต
2. จะต้องมีการประกาศสิทธิมนุษยย์อย่างอิงถึงขอบเขตอำนาจของรัฐบาล
3. การปกครองโดยเสียงข้างมากทั่ว ๆ ไปเป็นการควบคุมรัฐบาลโดยมีสภาผู้แทนราษฎรซึ่งถูกเลือกตั้งขึ้นมา
4. การแบ่งแยกอำนาจของรัฐบาล เพื่อที่อำนาจหนึ่งจะได้ทดสอบและจัดให้อำนาจส่งคูลย์กัน
5. การศึกษาของประชาชนทั่วไป เพื่อจะนำมาซึ่งความรู้และเจตนารมย์ซึ่งเหมาะสมกับรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตย¹

ระบอบประชาธิปไตย (Democracy) เริ่มประมาณ 500 ปีก่อนคริสตกาล ดินแดนแห่งประชาธิปไตยแห่งแรกคือบริเวณหุบเขากรีกและชายฝั่งทะเลเมดิเตอร์เรเนียน ซึ่งเป็นที่ตั้งของบรรดานครรัฐกรีกทั้งหลาย ลักษณะการปกครองแบบประชาธิปไตยคือการยึดหลักว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน หรืออำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศเป็นของประชาชน ประชาธิปไตยเริ่มแรกของกรีกในขณะนั้นเป็นประชาธิปไตยโดยตรง (Direct Democracy) ได้แก่การที่ยอมให้ประชาชนชายทุกคนที่บรรลุนิติภาวะหรือสามารถจับอาวุธป้องกันประเทศได้ (20 ปี) ได้สิทธิเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยทุกคน โดยเข้าร่วมเป็นสมาชิกสภาประชาชน ซึ่งทำหน้าที่เป็นสถาบันสูงสุดในการแสดงเจตจำนงค์ของรัฐ การที่นครรัฐต่าง ๆ ของกรีกสามารถปฏิบัติตามระบอบประชาธิปไตยโดยตรงได้นั้น เป็นเพราะว่าบรรดานครรัฐ แต่ละ

¹ Herman Finer, Theory and Practice of Modern Government

รัฐมีอาณาบริเวณไม่กว้างขวางและจำนวนประชากรไม่มากนัก ไม่มีอุปสรรคแต่อย่างใดในการที่จะให้พลเมืองอายุถึงเกณฑ์มีส่วนร่วมในการประชุมสภาประชาชน

ปัจจุบันระบอบประชาธิปไตยโดยตรง แบบกรีกไม่สามารถจะนำมาใช้ได้อีกต่อไป เพราะจำนวนประชากรของแต่ละรัฐแต่ละประเทศมีจำนวนมากเกินกว่าที่จะให้โอกาสแก่พลเมืองทุกคนเข้ามามีสิทธิโดยตรงในการวินิจฉัยตัดสินปัญหาของประเทศ ระบอบประชาธิปไตยที่ใช้กันอยู่ทุกวันนี้ จึงเป็นระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทน (Representative Democracy) ได้แก่การให้สิทธิพลเมืองทุกคนเป็นผู้ลงคะแนนเสียงเลือกผู้แทนราษฎรเข้าไปทำหน้าที่แทนตัวในรัฐสภา และมติหรือการดำเนินงานต่าง ๆ ของรัฐสภาถือว่าเป็นความต้องการหรือสอดคล้องกับเจตจำนงของประชาชน หรือบางครั้งอาจเรียกว่าประชาธิปไตยโดยอ้อม (Indirect Democracy) เพราะประชาธิปไตยโดยตรงสิ้นสุดลงพร้อม ๆ กับความเจริญเติบโตของสังคมและรัฐ

อย่างไรก็ตาม ประเทศที่เป็นประชาธิปไตยนั้นจำเป็นต้องมีรัฐธรรมนูญ เพราะประชาธิปไตยคือการปกครองโดยกฎหมาย (Rule by Law) และที่สำคัญก็คือรัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายสูงสุดนั้นต้องมีลักษณะเป็นประชาธิปไตยด้วย¹ รัฐบาลที่มีรัฐธรรมนูญแบบประชาธิปไตยและมีการปฏิบัติตามบทบัญญัตินั้น ๆ เรียกว่า เป็นรัฐบาลระบอบรัฐธรรมนูญ (Constitution Government) คือหมายถึงรัฐบาลที่มีการใช้อำนาจในขอบเขตจำกัด (Limited Government) รัฐบาลที่มีอำนาจจำกัดคือให้สิทธิกับประชาชนมาก และพยายามจำกัดขอบเขตแห่งอำนาจของรัฐ²

¹บรรพต วีระลัย, สุขุม นวลสกุล และบวร ประพฤตติ, รัฐศาสตร์ทั่วไป, หน้า 9-10.

²เรื่องเดียวกัน, หน้า 64.

1.3 วิวัฒนาการของรัฐธรรมนุญ

จากวิวัฒนาการของรัฐต่าง ๆ ในโลก¹ แสดงให้เห็นว่าทุกรัฐได้วิวัฒนาการมาจากการรวมตัวกันของประชาชนในรูปของประชาคมการเมือง (Political Community) ซึ่งทำให้จำเป็นต้องมีการจัดวางระเบียบข้อบังคับ และกำหนดแบบแผนความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกของประชาคมการเมือง ซึ่งก็ปรากฏว่าในระยะนั้นบุคคลผู้มีความสามารถจะได้รับการยกย่องให้เป็นหัวหน้ามีอำนาจหน้าที่ในการปกครองประชาคมการเมืองนั้นตามที่ได้เห็นสมควร และเพื่อให้การปกครองประชาคมการเมืองมีความสงบเรียบร้อย หัวหน้าของประชาคมการเมืองย่อมมีอำนาจที่จะออกคำสั่งหรือระเบียบต่าง ๆ ให้สมาชิกของประชาคมการเมืองนั้นปฏิบัติตาม และถ้าสมาชิกของประชาคมการเมืองนั้นไม่ปฏิบัติตามก็จะต้องถูกหัวหน้าใช้อำนาจลงโทษ จึงมีสภาพเป็นกฎหมายที่เข้มงวดแก่สมาชิกของประชาคมการเมืองทุกคน ยกเว้นผู้เป็นหัวหน้าซึ่งมีฐานะอยู่เหนือกฎหมาย และมีอำนาจที่จะแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่ว่ามีตามที่ต้องการได้เสมออีกด้วย ต่อมาภายหลังเมื่อสมาชิกของประชาคมการเมืองซึ่งอยู่ใต้การปกครองไม่อาจทนต่อการอยู่เหนือกฎหมาย และการใช้อำนาจตามอำเภอใจของหัวหน้าประชาคมการเมือง หรือผู้ปกครองรัฐได้อีกต่อไป จึงพยายามบีบบังคับให้ผู้ปกครองยอมรับว่าผู้ปกครองไม่อาจใช้อำนาจในเรื่องนั้น เรื่องนี้ได้ตามอำเภอใจ หรือในบางรัฐผู้อยู่ใต้การปกครองต้องใช้วิธีการรุนแรงบีบบังคับให้ผู้ปกครองยอมรับว่าตนมีอำนาจอย่างจำกัด ซึ่งอาจทำให้ถึงกับต้องเลิกดมสถาบันกษัตริย์ไปเลย²

¹ดูรายละเอียดเกี่ยวกับวิวัฒนาการของรัฐ ได้ใน เลขชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์ หลักรัฐศาสตร์ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สมาคมสังคมนักศึกษา), หน้า 39 - 141.

²กระมล ทองธรรมชาติ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย, หน้า 3-7.

กำเนิดของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ นั้นมีกำเนิดมาไม่เหมือนกัน เราอาจรวมได้ว่ากำเนิดของรัฐธรรมนูญมีอยู่ 3 ทางด้วยกัน เรียงเป็นลำดับกันไปตามความเจริญของบ้านเมือง ดังนี้ คือ

ทางที่ 1 รัฐธรรมนูญที่ประมุขแห่งรัฐให้เอง รัฐธรรมนูญชนิดนี้เกิดขึ้นโดยการแสดงเจตนาของพระมหากษัตริย์ฝ่ายเดียว ซึ่งในชั้นเดิมทรงปกครองประเทศอย่างสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่ภายหลังยอมจำกัดพระราชอำนาจของพระองค์เองให้มีรัฐสภาขึ้นและยอมรับ รัลสิทธิเสรีภาพบางอย่างของราษฎร รัฐธรรมนูญชนิดนี้ยังถือว่า พระมหากษัตริย์ยังอยู่เหนือราษฎร โดยปริยายและไม่มีหลักประชาธิปไตยสมบูรณ์ เพราะพระมหากษัตริย์พระราชทานเองจึงยังสงวนพระราชอำนาจของพระองค์ไว้มากอย่างใดที่เห็นสมควรให้ จึงจะให้ แต่อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญชนิดนี้เป็นสิ่งแสดงน้ำพระทัยอันดีในเชิงการเมืองของพระมหากษัตริย์ ซึ่งทรงรู้สึกว่าสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้นจะใช้ต่อไปไม่ได้ เพราะบ้านเมืองเจริญเพียงพอที่จะให้ราษฎรมีส่วนปกครองตนเองได้แล้ว จึงพระราชทานรัฐธรรมนูญเสียเอง เพื่อหลีกเลี่ยงการปฏิวัติในภายหลังรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นโดยอาการเช่นนี้ ช่วยให้องค์พระมหากษัตริย์เป็นที่เคารพยำเกรงและ เพิ่มความรักใคร่ของราษฎรมากขึ้นอีกด้วย ตัวอย่าง รัฐธรรมนูญชนิดนี้ก็มีเช่น รัฐธรรมนูญญี่ปุ่น พ.ศ. 2431¹

¹ พระจักรพรรดิมัตสึฮิโตะ ได้พระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่ราษฎรญี่ปุ่น เมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2431 นับว่าญี่ปุ่นเป็นประเทศแรกในทวีปเอเชียที่มีการปกครองตามระบอบรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีชื่อรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยโดยแท้สิทธิในการเลือกตั้งที่ให้แก่ประชาชนยังอยู่ในวงจำกัด ฝ่ายบริหารรวมอำนาจไว้มาก รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ใช้สืบมาจนสิ้นสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อ พ.ศ. 2488

ทางที่ 2 รัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นโดยความตกลงระหว่างประมุขแห่งรัฐกับราษฎร รัฐธรรมนูญชนิดนี้ คือข้อตกลงระหว่างพระมหากษัตริย์กับราษฎรหรือบุคคลคนหนึ่ง ซึ่งกระทำในนามของราษฎรจัดการร่วมกันให้มีขึ้น รัฐธรรมนูญชนิดนี้จึงแตกต่างกับรัฐธรรมนูญที่กล่าวมาแล้วในทางที่ 1 และมีลักษณะเป็นประชาธิปไตยมากกว่า โดยที่ตามธรรมดา มักเกิดจากการปฏิบัติซึ่งต้องการให้พระมหากษัตริย์เป็นประมุขของชาติอยู่ แต่จำกัดพระราชอำนาจของพระองค์ให้อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ และพระมหากษัตริย์ได้ยอมรับรองรัฐธรรมนูญนั้นหรือเกิดจากการที่ราชบัลลังก์ว่างลง ราษฎรจึงัญเชิญเจ้านายองค์หนึ่งองค์ใดขึ้นเสวยราชย์ แต่เจ้านายนั้นจะต้องรับรองหลักเกณฑ์ที่ราษฎรกำหนดให้ไว้ นั้น ตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ปี พ.ศ. 2373 (ค.ศ. 1830)¹

สำหรับพระราชบัญญัติการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ของเราก็จัดเข้าอยู่ในจำพวกที่เกิดขึ้นโดยความตกลงระหว่างประมุขของรัฐกับราษฎร ดังที่เห็นได้ที่มีข้อความตอนหนึ่งในพระราชปรารภว่า "โดยที่คณะราษฎรได้ขอรองให้อยู่ใต้รัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม เพื่อบ้านเมืองจะได้เจริญขึ้นและโดยที่ได้ทรงยอมรับตามคำขอรองของคณะราษฎรจึง ..."²

¹ รัฐธรรมนูญฉบับนี้เกิดขึ้นโดยความตกลงยินยอมระหว่างคณะก่อการปฏิวัติฝ่ายหนึ่งกับเจ้าชาย หลุยส์ ฟิลิปป์ดยุค แห่งออร์เลอ็องซ์ ผู้ได้รับเชิญให้เข้ามารับตำแหน่งพระมหากษัตริย์ที่ว่างลงอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งเจ้าชาย หลุยส์ ฟิลิปป์ จะเป็นพระเจ้าแผ่นดินได้ก็ต่อเมื่อได้ยินยอมรับรองรัฐธรรมนูญฉบับนี้แล้ว

² พระราชปรารภพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชบัญญัติการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475.

ทางที่ 3 รัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นโดยราษฎรร่างขึ้นหรือเลือกผู้แทนขึ้นให้ทำหน้าที่เป็นผู้ร่าง รัฐธรรมนูญที่ราษฎรร่างขึ้นนั้นอาจจะไม่ร่างเองโดยตรง คือมีคณะกรรมการสำหรับร่างขึ้น แล้วนำร่างนั้นไปให้ราษฎรลงคะแนนรับรองก็ได้ตามแบบการปกครอง ซึ่งราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง หรือตามแบบการปกครองซึ่งราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยเกือบโดยตรง¹

สำหรับในกรณีที่ราษฎรเลือกตั้งผู้แทนขึ้นให้ทำหน้าที่เป็นผู้ร่างนั้น เมื่อผู้แทนเหล่านี้ร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้วก็ป็นอันหมดหน้าที่ของตน คือตนได้รับเลือกมาเฉพาะเพื่อร่างรัฐธรรมนูญเท่านั้น ราษฎรจะต้องเลือกผู้แทนขึ้นใหม่ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นโดยวิธีที่ผู้แทนราษฎรเป็นผู้ร่างขึ้นนี้เรียกว่า (Convention) เช่นรัฐธรรมนูญเยอรมัน พ.ศ. 2462 (ค.ศ. 1919)² รัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นเช่นนี้มักเนื่องมาจากการปฏิวัติซึ่งล้มระบอบการปกครองอย่างเก่าเสียสิ้นเชิง และร่างรัฐธรรมนูญ

¹ การปกครองซึ่งราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยเกือบโดยตรง เป็นการปกครองแบบผสมระหว่าง การปกครอง ซึ่งราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยเองโดยตรง และการปกครองซึ่งราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยโดยทางผู้แทน คือนอกจากราษฎรจะตั้งผู้แทนให้ใช้อำนาจสูงสุดแทนตนแล้ว ยังสงวนสิทธิในการใช้อำนาจนี้เองโดยตรงสำหรับกิจการบางอย่างด้วย เช่น เมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติในร่างกฎหมายเรื่องใดแล้วต้องนำไปให้ราษฎรออกเสียงรับรองเห็นชอบด้วย จึงจะใช้ได้สมบูรณ์เป็นต้น

² บางครั้งเรียกกันว่ารัฐธรรมนูญไวมา (Weimar) ซึ่งเป็นแบบผสมระหว่างสหพันธรัฐกับรัฐเดี่ยว ซึ่งมีลักษณะซับซ้อน แต่ในสมัยใช้รัฐธรรมนูญไวมา พ.ศ. 2462 - พ.ศ. 2476 (ค.ศ. 1919 - 1933) การปกครองโดยระบอบรัฐสภาก็ไม่บรรลุตามจุดประสงค์.

ขึ้นใหม่ เช่น รัฐธรรมนูญสเปน พ.ศ. 2474 (ค.ศ. 1931) อันเกิดขึ้นโดยการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขมาเป็นสาธารณรัฐ ราชนครได้เลือกตั้งผู้แทนราษฎรสำหรับทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นชุดหนึ่ง สถาปนาผู้แทนราษฎรนี้ จึงเป็นสภาร่างรัฐธรรมนูญโดยแท้ เมื่อร่างและลงมติเสร็จแล้วก็หมดอายุไปเอง และมีการเลือกตั้งผู้แทนกันใหม่¹

1.3.1 สมัยกรีก

สภาพทางภูมิศาสตร์ของดินแดนกรีกโบราณอันมีภูเขาสลับซับซ้อน ได้เป็นอุปสรรคทางคมนาคม แยกแยกนครต่าง ๆ จากกัน จึงเป็นเหตุให้กรีกแบ่งแยกการปกครองเป็นอิสระจากกัน โดยปกครองเป็นนครรัฐ นครรัฐที่สำคัญคือ สปาร์ตา และเอเธนส์

ในสมัยนั้นกรุงเอเธนส์ มีฐานะเป็นนครรัฐคือมีอธิปไตยของตนเอง แต่เป็นรัฐซึ่งมีประชากรกรีกไม่มากนัก คือเทียบเท่ากับเมืองเท่านั้นเอง ความสำคัญของการมีรัฐธรรมนูญในระบบการเมืองเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไป รัฐธรรมนูญเป็นหลักสำคัญในการปกครองและโคมีขึ้นเป็นเวลานานแล้ว ในอารยธรรมกรีกโบราณได้มีเอกสารที่เป็นรัฐธรรมนูญกระจัดกระจายอยู่ตามนครรัฐต่าง ๆ ในยุคนั้น อริสโตเติล

มีความสนใจที่จะศึกษาเอกสารการเมืองดังกล่าวอย่างมาก และได้รับความร่วมมือจากศิษย์ของตนคือพระเจ้าอเล็กซานเดอร์มหาราช จึงสามารถรวบรวมรัฐธรรมนูญของนครรัฐต่าง ๆ ได้และเขาได้เปรียบเทียบโครงสร้างและเนื้อหาของรัฐธรรมนูญรวมทั้งสิ้น 158 ฉบับ และได้เขียนหนังสือชื่อ รัฐธรรมนูญกรุงเอเธนส์ (Athenian constitution) ซึ่งได้บรรยายเกี่ยวกับการทดลองใช้ระบบการปกครองแบบต่าง ๆ จนจบจนถึงการใช้ระบบประชาธิปไตยในกรุงเอเธนส์ซึ่งเป็นแบบประชาธิปไตยโดยตรง

ชาวกรีกเป็นนักคิดหรือที่เรียกกันว่าปรัชญาเมธี และในบรรดานักคิดที่สนใจเกี่ยวกับ "ระบบการปกครองที่ดี" เช่น

เพลโต (Plato) (427 - 347 ปีก่อน ค.ศ.) เป็นค่านุศิษย์ที่ยิ่งใหญ่ที่สุดของโสคราตีส เป็นผู้เรียบเรียงคำสอนหรือบทสนทนาของโสคราตีสที่เรียกกันว่า Dialogue หนังสือของเขาเน้นหนักไปในทางศีลธรรม แล้วยังได้เขียนหนังสือไว้อีกเรื่องหนึ่ง ชื่อ สาธารณรัฐ (The Republic) กล่าวถึงการปกครองที่ดีคือให้ผู้มีสติปัญญา (Philosophers) เป็นผู้ดำเนินการปกครอง ความเห็นของเพลโต ที่แสดงไว้ในหนังสือสาธารณรัฐ นี้ให้ความสำคัญแก่ชนส่วนน้อยที่เรียกว่าผู้ปกครองนั้นน่าจะเป็นเพราะว่าเพลโต ถือกำเนิดมาในชนชั้นนั้นนอกจากนี้ เพลโต ยังเขียนหนังสืออีก 2 เล่ม คือ 1. รัฐบุรุษ (The Statesman) 2. กฎหมาย (The Laws) ซึ่งเราสามารถสรุปความเห็นของเพลโตได้ว่า ระบบการปกครองที่ใช้อยู่เวลานั้น แบ่งได้เป็น 5 ประเภทโดยอาศัยหลักเกณฑ์ 2 ประการ คือ

1. จำนวนของผู้ที่เป็นผู้ใช้อำนาจในการปกครอง
2. วิธีใช้อำนาจหรือความมุ่งหมายในการใช้อำนาจในการปกครอง

การใช้หลักทั้งสองนี้ทำให้ระบบการปกครองหรือรัฐธรรมนูญที่มนุษย์ใช้อยู่แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ รัฐธรรมนูญที่ดี และรัฐธรรมนูญที่ไม่ดี โดยถือว่าหลักเกณฑ์ประการที่สองคือ วิธีใช้อำนาจหรือความมุ่งหมายในการใช้อำนาจในการปกครองมีความสำคัญกว่าจำนวนของผู้ที่เป็นผู้ใช้อำนาจในการปกครอง

ระบบการปกครองหรือรัฐธรรมนูญที่ดีคือระบบที่ผู้นำเป็นผู้ใช้อำนาจในการปกครองใช้อำนาจของตนโดยคำนึงถึงขอบเขตของกฎหมาย หรือใช้อำนาจในการปกครองโดยมุ่งหวัง

ถึงผลประโยชน์ของส่วนรวม ส่วนรัฐธรรมนูญที่ไม่ดีคือรัฐธรรมนูญที่ยอมให้บุคคลทรงใช้อำนาจโดยไม่คำนึงถึงขอบเขตของกฎหมายโดยมุ่งหวังผลประโยชน์ส่วนตัว

ก. ระบอบที่อยู่ภายในขอบเขตของกฎหมาย (Subject to Law) หรือระบอบที่มุ่งหวังถึงประโยชน์ส่วนรวมใดแก่

1. ราชาธิปไตย (Royalty หรือ Monarchy)
2. อภิชนาธิปไตย (Aristocracy)
3. ประชาธิปไตย (Democracy)

ข. ระบอบไม่มีอยู่ภายในขอบเขตของกฎหมาย (Unrestrained by Law) หรือระบอบที่มุ่งหวังถึงผลประโยชน์ส่วนตัว

1. ทรวราช (Tyranny)
2. คณาธิปไตย (Oligarchy)
3. ประชาธิปไตย (Democracy)

ประชาธิปไตย คือระบอบการปกครองที่อำนาจในการปกครองอยู่ในมือของคิมเป็นจำนวนมากไม่ได้ แบ่งแยกการปกครองระบบนี้ว่าเป็นสิ่งที่ดีหรือไม่ดี เพราะเพลโต ไม่มีความเชื่อมั่นในการปกครองนี้ เอาเสียเลย และมีความเห็นว่าไม่ว่าในกรณีใด การปกครองโดยคนหมู่มากก็ไม่อาจเป็นการปกครองที่ดีเข้มแข็งไปได้ เพราะฉะนั้นจะอยู่ในขอบเขตของกฎหมายหรือไม่ ก็จะทำให้เกิดความแตกต่างกันมากในทางปฏิบัติ¹ เพราะการปกครองแบบนี้ไม่สามารถที่จะก่อให้เกิดผลอะไรไม่ว่าทางดีหรือชั่ว เขาเห็นว่าถ้าสามารถหาผู้ปกครองที่ดีคือผู้ที่รู้จักใช้อำนาจในทางที่ชอบธรรมได้ การปกครองโดยอำนาจอยู่กับบุคคลคนเดียวเป็นระบบที่ดีที่สุด อริสโตเติล (Aristotle) (384 - 322 ปีก่อน ค.ศ.) เป็นลูกศิษย์ของเพลโต

¹W.A. Dunning, A History of Political Theories: Ancient and Medieval. (Macmillan Company: New York, 3rd Printing 1965, p.37.

หนังสือของอริสโตเติล เน้นหนักไปทางการเมือง ผลงานของเขาที่ตกทอดมาถึงปัจจุบัน บางส่วนได้มาจากบันทึกที่ลูกศิษย์ของเขาจดไว้ในการบรรยายหรือถกเถียงปัญหาเกี่ยวกับบรมครู ผู้นี้ ดังนั้นจึงมีข้อความไม่สละสลวย เทาผลงานของเพลโต ที่ปรากฏออกมาในรูปบทสนทนาที่เพลโตเขียนขึ้นเอง¹ เขาไม่เห็นด้วยกับพวกเพลโตในข้อที่ว่าระบบการปกครองที่ดีที่สุดคือระบบที่ให้อำนาจในการปกครองขึ้นอยู่กับตัวบุคคล แม้ว่าจะเป็นผู้คนที่มีลักษณะพิเศษ เป็น "ราชาผู้ประเสริฐ" เพราะการกระทำของบุคคลขึ้นอยู่กับเหตุผลและอารมณ์ อริสโตเติล เห็นว่าการปกครองที่ดีจะต้องใช้กฎหมายมิใช่ตัวบุคคลเป็นหลัก เพราะกฎหมายเกิดจากเหตุผล เป็นผลของความคิดอย่างรอบคอบและสมคูลย์เหมาะสมกับสภาพของสังคมนั้น ๆ แต่ก็เกิดปัญหาขึ้นอีก เพราะกฎหมายเองนั้นจะเที่ยงตรงอยู่ได้เสมอไปหรือไม่ เพราะกฎหมายจะออกมาได้อย่างไร ผู้ออกกฎหมายใช้ความคิดรอบคอบเพียงใด แต่ในที่สุดแล้วก็ยังต้องให้บุคคลนั้นเองเป็นผู้ใช้กฎหมาย ซึ่งอาจแปลความในกฎหมายไปในทางที่ชอบธรรมหรือไม่ชอบธรรมก็ได้ แม้ว่าเขาจะเห็นถึงความสำคัญของการปกครองภายใต้กฎหมายมากกว่าเพลโต แต่ก็ยังยอมรับว่ากฎหมายและการใช้กฎหมายนั้นขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญ แต่คำว่ารัฐธรรมนูญใช้ในความหมายที่แตกต่างออกไปจากที่เข้าใจกันในปัจจุบัน ซึ่งในปัจจุบันนี้ รัฐธรรมนูญคือบทบัญญัติที่วางระเบียบการใช้อำนาจของรัฐ แต่สำหรับอริสโตเติล นั้นรัฐธรรมนูญขึ้นอยู่กับลักษณะของผู้ครองอำนาจและอริสโตเติลก็แบ่งรัฐธรรมนูญออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือรัฐธรรมนูญที่ชอบธรรมและไม่ชอบธรรม โดยคำนึงถึงปัจจัย 2 ประการ เช่นเดียวกับเพลโต คือ

1. จำนวนคนที่เป็นผู้ใช้อำนาจการปกครอง เช่นคนเดียว คนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มใหญ่
2. ผู้ที่ใช้อำนาจการปกครองใช้อำนาจนั้นอย่างไรคือใช้อำนาจโดยชอบธรรม

หรือไม่ชอบธรรม

¹Brinton, Christopher and Wolff, A History of Civilization, Volume one (New Jersey: Printice-Hall Inc, 1967) p.82.

รัฐธรรมนูญที่ชอบธรรม

- | | |
|-------------------------------|----------------------------|
| 1. ราชาธิปไตย (Monarchy) | คืออำนาจอยู่กับคนคนเดียว |
| 2. อภิชนาธิปไตย (Aristocracy) | คืออำนาจอยู่กับคนกลุ่มน้อย |
| 3. มัชฌิมวิธีธิปไตย (Polity) | คืออำนาจอยู่กับคนส่วนใหญ่ |

รัฐธรรมนูญที่บิดเบือนไปจากแนวทางที่เหมาะสม

- | | |
|----------------------------|----------------------------|
| 1. พรวราช (Tyranny) | คืออำนาจอยู่กับคนคนเดียว |
| 2. คณาธิปไตย (Oligarchy) | คืออำนาจอยู่กับคนกลุ่มน้อย |
| 3. ประชาธิปไตย (Democracy) | คืออำนาจอยู่กับคนกลุ่มใหญ่ |

จะเห็นได้ว่า เขาเชื่อในปัญญารวมของคนหมู่มาก จึงจำแนกรัฐธรรมนูญที่อำนาจการปกครองอยู่กับคนส่วนใหญ่เข้า 2 ประเภท คือ

1. มัชฌิมวิธีธิปไตย (Polity) คือการใช้อำนาจปกครองโดยยึดหลักกฎหมาย มิใช่การใช้อำนาจโดยอารมณ์ การใช้อำนาจนั้นก็จะเป็นไปโดยชอบธรรม เพื่อผลประโยชน์ของรัฐเป็นส่วนรวม

2. ประชาธิปไตย (Democracy) คือการใช้อำนาจปกครองโดยยึดถืออารมณ์ เป็นส่วนใหญ่ เช่น อำนาจอยู่ในมือของคนส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นคนจนประเภทเดียว การปกครองนั้นก็จะเป็นการปกครองที่ไม่ชอบธรรม

ในทัศนะของอริสโตเติล เห็นว่ารัฐธรรมนูญที่ใช้อำนาจการปกครองโดยยึดหลักกฎหมาย (Polity) เป็นระบอบที่ดีที่สุด เพราะเหมาะสมกับธรรมชาติของมนุษย์ที่สุด แต่ขณะเดียวกันต้องใชกฎหมายนั้นไปในทางที่ชอบธรรมด้วย ส่วน รัฐธรรมนูญที่ชอบธรรม ลักษณะราชาธิปไตย และ อภิชนาธิปไตย นั้นเป็นไปได้ยากต้องขึ้นอยู่กับมาตรฐานทางจิตใจ หรือทางศีลธรรมของคนคนเดียวหรือคนส่วนน้อย และเป็นการขัดกันกับธรรมชาติของมนุษย์ที่ชอบเสรีภาพ เขาจึงไม่เห็นด้วยกับเพลโตที่ว่าคนที่คนเป็นจำนวนมากเป็นผู้ใช้อำนาจในการปกครองจะต้องทำให้การปกครองลดความมั่นคงเสมอไป

1.3.2 โรม

กรุงโรมในระยะเริ่มต้นมีสภาพเป็นนครรัฐ เช่นเดียวกับกรุงเอเธนส์ ชาวโรมันมีความสนใจในเรื่องการทำสงครามมากกว่าเรื่องปรัชญาหรือการค้าขาย¹ แต่ก็ถือได้ว่ามรดกที่ยิ่งใหญ่ที่สุดที่ชาวโรมันมอบให้แก่โลกคือกฎหมายซึ่งโรมได้เป็นผู้วางรากฐานสำคัญที่สุดในยุโรปในปัจจุบัน ส่วนด้านการปกครองนั้นถึงแม้ว่าชาวโรมันจะไม่สามารถสร้างระบอบยูแทนขึ้น เพื่อที่จะช่วยให้การปกครองอาณาจักรใหญ่ ๆ ให้เป็นผลดียิ่งขึ้น แต่ก็ถือว่าโรมเป็นผู้วางรากฐานให้แก่การปกครองของยุโรปในปัจจุบันเช่นกัน

กฎหมายโรมันนั้นเป็นที่ยอมรับสืบต่อกันมาหลายศตวรรษ เริ่มด้วยกฎหมายฉบับแรกที่ได้มีการบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษร คือกฎหมาย 12 โต๊ะ (ประมาณ 450 ปีก่อน ค.ศ.) และวิวัฒนาการมาเรื่อย ๆ จนเป็นกฎหมายของจัสติเนียน (The Justinian Code) ในคริสต์ศตวรรษที่ 6 สิ่งที่รวมอยู่ในประมวลกฎหมายคือ วิธีการปกครองของจักรพรรดิ การพิพากษาคดีของคณะผู้พิพากษา และวิธีการปกครองแบบสาธารณรัฐ การวิวัฒนาการของกฎหมายนี้เป็นการพัฒนาทั้งในด้านกฎหมายบุคคลและกฎหมายปกครองทั่วไปในสมัยที่มีพวกชาวต่างชาติเข้ามาบริหารราชการในโรมด้วย กฎหมายก็จะครอบคลุมไปถึงสิทธิและหน้าที่ของพวกชาวต่างชาติเหล่านั้นด้วย กฎหมายแต่ละประเภทเหล่านี้เองที่เป็นรากฐานสำหรับประมวลกฎหมายจัสติเนียน ดังกล่าวมาแล้ว

กฎหมายโรมันได้ชื่อว่ามีความเที่ยงตรงยุติธรรมและนึกถึงแก่นมนุษย์ธรรมประกอบกับการให้สิทธิเสมอภาคตามกฎหมาย หลักใหญ่ที่ถือว่าเป็นแนวปฏิบัติส่วนหนึ่งที่ว่า "บุคคลย่อมเป็นผู้บริสุทธิ์อยู่ เสมอจนกว่าจะได้มีการพิสูจน์แล้ว" นั่นก็เป็นที่ยอมรับกันมาจนทุกวันนี้

¹บรรพต วีระสัย, สุขุม นวลสกุล และบวร ประพตศิริ, รัฐศาสตร์ทั่วไป,

กฎหมายจัดตั้งขึ้นเป็นรากฐานของกฎหมายของชาติต่าง ๆ ในยุโรปหลายชาติ แม้เมื่อสมัยจักรพรรดิโนเบิลเลียนของฝรั่งเศสทรงมีพระประสงค์ที่จะสร้างกฎหมายสำหรับประเทศฝรั่งเศสก็ได้นำหลักจากกฎหมายโรมันเป็นส่วนใหญ่ รวมทั้งบัญญัติของพระในนิกายคาทอลิกส่วนใหญ่ก็เป็นภาษาโรมัน

1.3.3 ประเทศอังกฤษ

อังกฤษเป็นประเทศเดียวที่มีรัฐธรรมนูญไม่ลืขิต กล่าวคือไม่ได้ยู่รวมกันหรือมีการร่างขึ้นเพื่อเป็นรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะอย่างประเทศที่เกิดในระยะหลัง ๆ แต่รัฐธรรมนูญอังกฤษยู่กันกระจัดกระจายในรูปกฎหมายบ้าง คำพิพากษาสำคัญ ๆ บ้าง และบางอย่างที่ยึดปฏิบัติกันมาจนกลายเป็นประเพณีบ้าง ซึ่งทำให้เกิดความสับสนแก่ชาวต่างประเทศเป็นอันมาก ทั้งนี้เนื่องจากการเมืองของอังกฤษค่อย ๆ วิวัฒนาการมาทีละน้อย ๆ¹ เริ่มจากพวกแองโกลแซกซอนอพยพเข้ามาตั้งรกรากในอังกฤษเมื่อศตวรรษที่ 5 โดยมีพระมหากษัตริย์ปกครองทรงอาศัยประเพณีของเผ่าและธรรมเนียมปฏิบัติเป็นแนวทางปกครอง โดยมีสภาที่ปรึกษาเรียกว่า "วิทเนนาเกอโมต" (witenagemot) หรือเรียกสั้น ๆ ว่า "วิทัน" (Witan) ประกอบด้วยขุนนางและพระที่มีอิทธิพลคอยช่วยเหลือให้คำแนะนำ เมื่อพวกนอร์มันได้รับชัยชนะครอบครองอังกฤษในปี พ.ศ. 2143 (ค.ศ. 1066) สภาวิทันได้ยุทิลลง กษัตริย์นอร์มันชื่อ วิลเลียมผู้พิชิต (William the Conqueror) ได้รวมเอาอำนาจในการปกครองไว้กับกษัตริย์มากขึ้น และตั้งสภาที่ปรึกษาขึ้นมาใหม่ เรียกว่า "แมกนัมคอนซิลลัม" (Magnum Concillium) หรือสภาใหญ่ (Great Council) และสภากษัตริย์ (Curia Regis) หรือสภาเล็ก

¹ วิทยา นภาศิริกุล, ระบอบการเมืองอังกฤษ (พระนคร: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2515), หน้า 26.

ปลายศตวรรษที่ 12 อำนาจของกษัตริย์อังกฤษเริ่มเสื่อมลงและได้เริ่มมีการจำกัดอำนาจของกษัตริย์ในสมัยพระเจ้าจอห์น ซึ่งต้องการเงินไปใช้ในการทำสงครามจึงบังคับเรียกเก็บภาษีจากราษฎรมากขึ้น ถ้าผู้ใดขัดขวางหรือไม่เห็นด้วยก็ใช้วิธีการรุนแรงบังคับก่อให้เกิดความเคียดแค้น พวกพระและขุนนางชั้นสูง จึงบังคับให้พระเจ้าจอห์นเซ็นเอกสารสำคัญเรียกว่า "กฎบัตรฉบับใหญ่ (Magna Carta) ใน พ.ศ. 1758 (ค.ศ. 1215) ซึ่งได้กลายเป็นเอกสารสำคัญทางประวัติศาสตร์การปกครองของอังกฤษ โดยผูกมัดให้กษัตริย์อังกฤษเคารพสิทธิของราษฎรโดยรับรองว่าจะไม่จับกุมหรือลงโทษราษฎรจนกว่าจะมีคำตัดสินของผู้พิพากษาว่ามีความผิดตามกฎหมายของประเทศ และการเก็บภาษีอากรจะต้องได้รับความยินยอมจากรัฐสภา ต่อมาใน พ.ศ. 2171 (ค.ศ. 1628) ในสมัยพระเจ้าชาร์ลที่ 1 พระองค์ได้เรียกประชุมรัฐสภาเพื่อแก้ไขปัญหาการเงินของประเทศ จึงเปิดโอกาสให้รัฐสภามังคัมให้พระองค์เซ็นเอกสารที่สำคัญอีกฉบับหนึ่งเรียกว่า "ฎีกาว่าด้วยสิทธิ พ.ศ. 2171 (The Petition of Right ค.ศ. 1628) มีข้อความคล้ายคลึงกับแมกนาคาร์ตา คือห้ามเก็บภาษีโดยมิได้รับอนุมัติจากรัฐสภา เมื่อพระเจ้าชาร์ลที่ 1 ไม่ทรงปฏิบัติตามสัญญาทำให้เกิดสงครามกลางเมืองระหว่างกษัตริย์กับสมาชิกรัฐสภา ระหว่าง พ.ศ. 2185-2192 (ค.ศ. 1642-1649) ผลคือพระเจ้าชาร์ลเป็นฝ่ายแพ้ โอลิเวอร์ ครอมเวลล์ผู้นำของฝ่ายรัฐสภาเข้ามามีอำนาจเด็ดขาดในตำแหน่ง "ผู้ปกป้อง" ภายใต้ข้อกำหนดทางการเมืองที่เรียกว่าธรรมนูญการปกครอง (The Instrument of Government) ซึ่งมีลักษณะเหมือนกับรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ในปัจจุบัน และเป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรฉบับเดียวของอังกฤษที่เคยมีมา แต่ถูกยกเลิกไปเมื่อครอมเวลล์สิ้นชีวิตลง¹

นอกจากนี้ยังมีเอกสารสำคัญทางประวัติศาสตร์อีกหลายฉบับ ซึ่งถือว่าเป็นที่มาของรัฐธรรมนูญอังกฤษอีก เช่น

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 23 - 24.

1. กฎหมายว่าด้วยสิทธิ พ.ศ. 2232 (The Bill of Right ค.ศ. 1689) เป็นเอกสารที่รัฐสภาของอังกฤษได้ให้พระนางแมรีลิ่งพระปรมาภิไธย หลังจากที่ได้เชิญพระนางขึ้นครองราชย์แทนพระเจ้าเจมส์ที่ 2 เอกสารเป็นข้อยุติการขัดแย้งระหว่างกษัตริย์กับรัฐสภาที่ดำเนินมาเป็นเวลานาน เอกสารนี้ระบุการออกกฎหมายบังคับราษฎรเป็นอำนาจของรัฐสภา กษัตริย์จะขึ้นภาษีหรือบังคับเก็บภาษีโดยปราศจากความยินยอมของรัฐสภาไม่ได้ รัฐสภาจะต้องได้รับการประกันว่าจะมีการประชุมกันสม่ำเสมอ และรับรองเสรีภาพของประชาชน

2. กฎหมายสืบสันตติวงศ์ พ.ศ. 2243 (The Act of Settlement (ค.ศ. 1700) เพื่อเปลี่ยนแปลงระเบียบการสืบราชสันตติวงศ์โดยรัฐสภาเป็นผู้ออกกฎหมายนี้

หลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญอังกฤษ แม้ว่ารัฐธรรมนูญของอังกฤษจะกระจัดกระจายอยู่หลายแห่ง มิได้เขียนเป็นลายลักษณ์อักษรเหมือนของประเทศที่เกิดในระบอบหลังก็ตาม นักกฎหมายรัฐธรรมนูญก็ได้พยายามรวบรวมหลักการต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญอังกฤษ เพื่อแสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญอังกฤษมีหลักการสำคัญหลายประการ คือ

1. หลักการเชื่อมโยงแห่งอำนาจ (Fusion of Powers) หมายถึงการใช้อำนาจอธิปไตยทั้งสาม คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ มีความสัมพันธ์เกี่ยวของกันอย่างใกล้ชิด

2. หลักอำนาจสูงสุดแห่งรัฐสภา (Supremacy of Parliament) คือหลักที่ถือว่ารัฐสภาเป็นอำนาจสูงสุดตามกฎหมาย รัฐสภาสามารถแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญได้โดยการออกกฎหมายเอกชน

3. หลักที่ถือว่าราชบัลลังก์เป็นสถาบันอย่างหนึ่ง (The Crown as an Institution) พระมหากษัตริย์ถือว่าเป็นสถาบันอย่างหนึ่งของระบอบการปกครองของอังกฤษและเป็นที่เคารพยำเกรงทั้งนี้เพราะเป็นสถาบันที่มีมาเก่าแก่ ดังนั้นไม่ว่าจะเกิดการเปลี่ยนแปลงใด ๆ กับรัฐสภาพระมหากษัตริย์ก็จะดำรงอยู่ต่อไป เป็นสัญลักษณ์ของความมั่นคงยืนนานของสถาบันการปกครองของอังกฤษ และบังคับบัญชาชาวอังกฤษผู้จงรักภักดีทั้งหมด

4. หลักนิติธรรม (Rule of Law) เนื่องจากทุกคนไม่ว่ารัฐบาล หน่วยงานของรัฐบาล หรือประชาชนทั่วไปอยู่ภายใต้กฎหมายที่กำหนดขึ้นและเป็นที่รู้จักล่วงหน้า ซึ่งจะเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้โดยรัฐสภาเท่านั้น ดังนั้นประชาชนจึงไม่อาจจะถูกลงโทษ นอกจากการกระทำผิดซึ่งขณะกระทำมีกฎหมายกำหนดโทษไว้ และการที่จะเอาตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษได้ก็จะต้องปฏิบัติตามกระบวนการทางยุติธรรม ซึ่งมีกฎเกณฑ์กำหนดไว้ ศาลจะเป็นผู้ป้องกันประชาชนต่อการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐบาล ซึ่งก้าวล่วงสิทธิของพลเมืองอันเป็นการขัดต่อกฎหมาย ดังนั้นเจ้าหน้าที่รัฐบาลและพลเมืองจึงมีความเสมอภาคกันภายใต้กฎหมายและระบบศาลเดียวกัน¹

ถึงแม้ว่าอังกฤษจะเป็นประเทศเดียวในโลกที่ไม่มีรัฐธรรมนูญซึ่งบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรที่สมบูรณ์ในตัวหากแต่เป็นรัฐธรรมนูญจารีตประเพณี แต่ประเทศอังกฤษก็ยังคงมีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขมาได้ครบถ้วนทุกวันนี้ ทั้ง ๆ ที่มีแต่เพียงรัฐธรรมนูญจารีตประเพณี ซึ่งอาจแก้ไขได้ง่ายเหมือนการแก้ไขกฎหมายธรรมดา ก็เพราะชาวอังกฤษเชื่อมั่นว่าระบอบประชาธิปไตยของคนสามารถประสบความสำเร็จและความผาสุกให้แก่ประชาชนได้มากที่สุดนั่นเอง เรื่องที่รัฐธรรมนูญแก้ไขได้ง่ายก็คือ รัฐธรรมนูญไม่บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรที่สมบูรณ์ในตัวก็ทำให้เรื่องสำคัญสำหรับประเทศอังกฤษและชนชาวอังกฤษแต่ประการใดไม่²

¹ Gwendolen M Carter, The Government of the United Kingdom (Harcourt : Brace & Wored Inc, 1967), p.8.

² ชานินทร์ ทรัพย์วิเชียร, ระบอบประชาธิปไตย, หน้า 8.

1.3.4 ประเทศสหรัฐอเมริกา

ถึงแม้ว่าจะเป็นประเทศใหม่แต่สหรัฐอเมริกาได้มีการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ภายใต้รัฐธรรมนูญตั้งแต่แรกเริ่ม ทั้งนี้เพราะดินแดนแห่งนี้เป็นดินแดนที่ชนหลายพวกหลายเหล่าจากที่ต่าง ๆ อพยพมาตั้งถิ่นฐานอยู่ เพื่อแสวงหาเสรีภาพทางศาสนา เศรษฐกิจ และเพื่อให้พ้นจากการกดขี่ของผู้อำนาจ บางพวกก็ลี้ภัยทางการเมืองเข้ามา บุคคลเหล่านี้จะเป็นผู้ที่รักเสรีภาพ ถึงแม้ว่าจะต้องต่อสู้กับภัยธรรมชาติ และได้รับความเดือดร้อนต่าง ๆ เขาก็ยังเต็มใจที่จะอยู่เพราะเขาสามารถที่จะใช้สิทธิเสรีภาพของเขาอย่างเต็มที่ ชาวอเมริกันจึงรักและหวงแหนสิทธิเสรีภาพของเขาอย่างยิ่ง ดังนั้นเมื่ออังกฤษปกครองอย่างเข้มงวดจึงทำให้ชาวอเมริกันไม่พอใจ และได้ประกาศตนเป็นอิสระ ไม่ขึ้นต่ออังกฤษ เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม พ.ศ. 2319 (ค.ศ. 1776) เจฟเฟอร์สันเป็นผู้ร่างประกาศอิสรภาพ (Declaration of Independence) ประกาศอิสรภาพฉบับนี้เป็นเอกสารที่ยิ่งใหญ่ฉบับหนึ่งไม่แพ้หากฎบัตรของอังกฤษ

หลังจากสหรัฐอเมริกาได้ประกาศอิสรภาพแล้ว ก็ได้ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใน พ.ศ. 2330 (ค.ศ. 1787) และประกาศใช้ในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2331 (ค.ศ. 1788) รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบทบัญญัติรับรองสิทธิหลายประการ เริ่มตั้งแต่อารัมภบทยืนยันรับรองสิทธิในปฏิญาเอกราช และแสดงวัตถุประสงค์ในการร่างด้วยว่า

"เราประชาชนแห่งสหรัฐ เพื่อที่จะจัดตั้งสหภาพที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้น เพื่อที่จะสถาปนาความยุติธรรม เพื่อที่จะส่งเสริมสวัสดิภาพทั่วไป และเพื่อที่จะทำให้มั่นคงซึ่งเสรีภาพที่ใคร่รับมาแก่ตัวของเราเอง และชนชั้นหลัง จึงได้บัญญัติและสถาปนารัฐธรรมนูญฉบับนี้ไว้สำหรับสหรัฐอเมริกา"¹

¹ Peter H. Odegard and Victor Rosenblum, Documents and Readings in American Government. (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1966), p.47.

อย่างไรก็ดีรัฐธรรมนูญนี้ยังมีไต่เบ่งถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนั้นในการประชุมรัฐสภา ปี พ.ศ. 2332 (ค.ศ. 1789) ได้มีข้อเสนอให้แก่รัฐธรรมนูญ 10 บท ซึ่งที่ประชุมได้ลงมติรับรองแก้ไขทั้ง 10 บท เรียกว่า "บทบัญญัติว่าด้วยสิทธิ" บทบัญญัติว่าด้วยสิทธินี้ ได้ประกาศสิทธิบางประการแก่ประชาชนแห่งสหรัฐ รัฐธรรมนูญสภาออกกฎหมายซึ่งเป็นการละเมิดต่อเสรีภาพส่วนบุคคล บทบัญญัติว่าด้วยสิทธินี้ ให้ประกันเสรีภาพทางศาสนา เสรีภาพในการพูด เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ เสรีภาพในการประชุม เสรีภาพในการร้องเรียนรัฐบาลทั้งยังได้กำหนดว่า การจับกุม รวมทั้งการพิจารณาคดีของบุคคลที่ต้องหาว่ากระทำความผิดอาญานั้นจะต้องกระทำอย่างเที่ยงธรรมและห้ามมิให้ศาลวางโทษที่ทารุณและผิดธรรมดา

ถึงแม้ว่าระบอบทาสได้สิ้นสุดลงเมื่อลินคอล์นได้ประกาศเลิกทาสเมื่อ พ.ศ. 2406 (ค.ศ. 1863) แต่ปัญหาทาสก็ยังมีไต่หมักไป เนื่องจากทาสที่เป็นอิสระนั้นไม่ได้รับสิทธิทางการเมืองเสมอเท่ากับเสรีชนทั้งหลาย จึงได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญถึง 3 ครั้ง เกี่ยวกับเรื่องทาส

1. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งที่ 13 ห้ามการมีทาสหรือการรับใช้โดยไม่สมัครใจในสหรัฐ หรือที่อื่น ๆ อันอยู่ในอำนาจของสหรัฐ
2. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งที่ 14 กำหนดให้บุคคลที่เกิดในดินแดนของสหรัฐอเมริกา หรือได้แปลงชาติโดยถูกต้องตามกฎหมายแล้ว เป็นพลเมืองของสหรัฐ และยังห้ามมิให้รัฐใดออกหรือใช้กฎหมายใด ซึ่งตัดทอนเอกสิทธิของบุคคลในชีวิต เสรีภาพหรือทรัพย์สินโดยมิได้เป็นไปตามกระบวนการทางกฎหมายที่เท่าเทียมกันแก่บุคคลใด ๆ ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของมลรัฐ
3. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญข้อนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะให้พวกนิโกรได้รับฐานะเป็นพลเมืองและได้รับสิทธิต่าง ๆ ในฐานะ เช่นนั้นด้วย แต่อย่างไรก็ตามชาวนิโกรที่เคยเป็นทาสก็ยังมีไต่มีสิทธิทางการเมืองโดยเฉพาะสิทธิในการเลือกตั้ง ดังนั้นจึงได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญอีกครั้งหนึ่งเป็นครั้งที่ 15 ซึ่งห้ามมิให้สหรัฐหรือมลรัฐใด ๆ ปฏิเสธหรือตัดทอนสิทธิของพลเมืองสหรัฐในการออกเสียงเนื่องจากเชื้อชาติ สีผิว หรือเพราะเคยเป็นทาสมาก่อน แต่ในทางปฏิบัติบทบัญญัติข้อนี้ยังมีไต่ให้สิทธิออกเสียงแก่ชาวนิโกรที่ทุกคนเนื่องจากมลรัฐต่าง ๆ พยายามหาทางกีดกันด้วยการกำหนดคุณสมบัติพิเศษของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้

ให้สิทธิสตรีในการเลือกตั้งโดย ปี พ.ศ. 2463 (ค.ศ. 1920) ได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ เป็นครั้งที่ 19 ห้ามสตรีหรือมลรัฐใด ๆ ปฏิเสธหรือคัดค้านสิทธิเนื่องจากเพศ ต่อมาก็ได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญอีกหลายครั้ง ทั้งนี้เพื่อให้การปกครองตามระบอบประชาธิปไตย สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

1.3.5 ประเทศฝรั่งเศส

เดิมฝรั่งเศสมีการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อำนาจปกครองอยู่ในมือของพระมหากษัตริย์แต่พระองค์เดียว ราษฎรไม่มีสิทธิทั้งทางการเมืองและกฎหมาย ไม่มีเสรีภาพในการเขียน การขอให้พิจารณาคดีในศาล มีการแบ่งชนชั้นในสังคมเป็นพวกพระขุนนาง และสามัญชน พวกพระและขุนนางไต่ถ้อยสิทธิต่าง ๆ ในขณะที่สามัญชนต้องเสียภาษีอย่างรุนแรง พระเจ้าหลุยส์ที่ 16 ซึ่งเป็นกษัตริย์ในเวลานั้นไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ ประกอบกับได้มีการประกาศอิสรภาพของประเทศสหรัฐอเมริกา พวกทหารฝรั่งเศสส่งมาช่วยรบก็ได้แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพกลับไปยังฝรั่งเศสด้วย นอกจากนี้ความคิดเห็นของปรัชญาเมธี ต่าง ๆ ในคริสต์ศตวรรษที่ 18 เกี่ยวกับสิทธิของมนุษย์เป็นสิ่งผลักดันให้ชาวฝรั่งเศสก่อการปฏิวัติขึ้นเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม พ.ศ. 2332 (ค.ศ. 1789) ต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรกเมื่อวันที่ 3 กันยายน พ.ศ. 2334 (ค.ศ. 1791) รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสจัดเป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร การไม่ทำรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสเป็นจารีตประเพณีเป็นวิธีการอย่างหนึ่ง ซึ่งทำลายทางที่จะนำกลับคืนไปสู่สมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยผูกมัดไว้ให้แน่นแฟ้น นอกจากนี้การแก้ไขรัฐธรรมนูญก็ทำได้ยาก เพราะการแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ยากซึ่งมีขึ้นในสมัยนั้น ย่อมเป็นอาวุขสำหรับต่อสู้กับการใช้อำนาจตามใจชอบของพระมหากษัตริย์และผูกพันโดยตรงอยู่กับหลักประชาธิปไตย¹ อย่างไร

¹ไฟโรจน์ ชัยนาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 14 - 15.

ก็ตามฝรั่งเศสก็ได้กลับเข้าสู่ระบอบการปกครองแบบจักรวรรดิอีกครั้งหนึ่งเมื่อพระเจ้า
 นโปเลียนที่หนึ่งไคราซาก็ยกขึ้นเป็นจักรพรรดิปกครองประเทศฝรั่งเศสเมื่อ พ.ศ. 2347
 (ค.ศ. 1804) ทำให้การเป็นสาธารณรัฐครั้งที่หนึ่งเมื่อปี พ.ศ. 2335 (ค.ศ. 1792)
 ของฝรั่งเศสยุติลง

ต่อมาได้เกิดการปฏิวัติในฝรั่งเศสอีกครั้งหนึ่งในปี พ.ศ. 2373 (ค.ศ. 1830)
 และได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ 14 สิงหาคม พ.ศ. 2373 (ค.ศ. 1830) ซึ่ง
 การปฏิวัติครั้งนี้เป็นการทำลายเอกลัทธิของพวกผู้ดีและเพื่อความเสมอภาคทางสังคมและ
 ในปี พ.ศ. 2391 (ค.ศ. 1848) ได้มีการปฏิวัติเพื่อเรียกร้องความเสมอภาคทางการเมือง
 เมืองอีกเป็นสาเหตุให้พระเจ้าหลุยส์ ฟิลิปส์ต้องสละราชบัลลังก์ ฝรั่งเศสจึงกลับเป็น
 สาธารณรัฐครั้งที่ 2 อีกครั้งหนึ่ง การปฏิวัติครั้งนี้มีผลให้ฝรั่งเศสเป็นสาธารณรัฐได้เพียง
 4 ปี ก็ต้องเปลี่ยนไปเป็นจักรวรรดิครั้งที่ 2 โดยมีพระเจ้านโปเลียนที่ 3 เป็นจักรพรรดิ
 พระองค์พยายามปกครองประเทศอย่างเด็ดขาด เพื่อดำเนินรอยตามแบบพระเจ้าจักรพรรดิ
 นโปเลียนที่ 1 แต่ไม่สำเร็จเพราะพระองค์แพ้สงครามแกปรัสเซียมและถูกจับเป็นเชลยเมื่อ
 พ.ศ. 2413 (ค.ศ. 1870) ในกรุงปารีสเกิดการปฏิวัติ ราษฎรเข้าไปในรัฐสภาของ
 ให้ปลดพระเจ้านโปเลียนที่ 3 ออกจากราชบัลลังก์ รัฐสภาก็ยอมตามประเทศฝรั่งเศสได้
 ตั้งเป็นสาธารณรัฐครั้งที่ 3 ระบอบกษัตริย์ก็ได้สิ้นสุดลงในประเทศฝรั่งเศส

ครั้นถึง พ.ศ. 2483 (ค.ศ. 1940) ฝรั่งเศสได้เปลี่ยนเป็นสาธารณรัฐครั้งที่ 4
 ในที่สุดเมื่อ พ.ศ. 2501 (ค.ศ. 1958) ภายใต้การนำของนายพลเดอโกล ประเทศ
 ฝรั่งเศสก็ได้เป็นสาธารณรัฐครั้งที่ 5 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสที่ใหม่มาจนถึงปัจจุบัน

ตามรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสปัจจุบัน พ.ศ. 2501 (ค.ศ. 1958) กำหนดให้คณะ
 กรรมการหรือศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัยความถูกต้องของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน
 และสภานรรวมทั้งพิจารณาความถูกต้องของการเลือกตั้งประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐและ
 เป็นผู้ประกาศผลของการเลือกตั้งนั้น และยังมีอำนาจกว้างขวางอีกหลายประการ เช่น
 กฎหมายประกอบต่าง ๆ ที่จะประกาศใช้จะต้องเสนอต่อคณะกรรมการรัฐธรรมนูญเสียก่อน
 เพื่อรับรองว่าไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ¹

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 64. 11624621A

1.3.6 ประเทศญี่ปุ่น

เดิมประเทศญี่ปุ่นปกครอง ตามระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยมีพระจักรพรรดิ เป็นประมุขค้ำรงฐานะเป็นที่เคารพอย่างสูงของประชาชนเพราะเชื่อกันว่าทรงสืบเชื้อสายมาจากพระอาทิตย์ แต่พระมหากษัตริย์ญี่ปุ่นไม่ได้มีพระราชอำนาจเต็มที่ เพราะอำนาจในการบริหารประเทศเป็นของพวกโชกุน (Shogun) ซึ่งทำหน้าที่คล้ายกับพระมหากษัตริย์ปกครองบ้านเมืองแทนพระจักรพรรดิ

ใน พ.ศ. 2397 (ค.ศ. 1854) นายพลเรือจัตวา แมทธิว คาลเบรธ เพอร์รี่ (Matthew Calbraith Perry) ได้รับมอบหมายจากประธานาธิบดี ฟิลมอร์ (Fillmore) แห่งสหรัฐอเมริกา ให้มาเจรจากับญี่ปุ่นให้เปิดการค้าต่อกับต่างประเทศ ญี่ปุ่นจึงได้เลิกนโยบายอยู่อย่างโดดเดี่ยวซึ่งได้ดำเนินมากกว่า 200 ปี หันมาเปิดศักราชใหม่ เพิ่งติดต่อกับต่างประเทศ ทำให้เกิดการฟื้นฟูยกย่องอำนาจของพระจักรพรรดิขึ้นมาตำแหน่งโชกุนจึงสิ้นสุดลง

ญี่ปุ่นได้ทำการปรับปรุงบ้านเมืองครั้งใหญ่ในสมัยพระเจ้า มัตสึฮิโตะ (Matsuhito) พ.ศ. 2410-2455 หรือเป็นที่รู้จักกันว่าสมัยเมจิ (Meiji) พ.ศ. 2411-2455 ซึ่งพระจักรพรรดิ ได้ทรงสนับสนุนอย่างเต็มที่ จะเห็นได้จากปฏิญญาของพระองค์ (Charter Oath of Five Articles) เมื่อ พ.ศ. 2411 ซึ่งมีความว่า

1. ให้ตั้งสภาพิจารณา และตัดสินเรื่องต่าง ๆ ทั้งหมดโดยมติมหาชน
2. ให้ประชาชนทั้งมวลร่วมมือกันอย่างพร้อมเพรียงเพื่อที่จะดำเนินการบริหารกิจการของบ้านเมือง
3. บุคคลทุกคนมีโอกาสในการที่จะเลือกประกอบอาชีพ
4. ประเพณีและการปฏิบัติทั้งหลายในอดีตที่ไร้สาระ จะต้องถูกยกเลิกและความยุติธรรมจะต้องอาศัยกฎของสวรรค์และโลกเป็นพื้นฐาน

5. ให้แสวงหาความฉลาดและความรู้ทั่วโลกเพื่อจะวางรากฐานจักรวรรดิอย่าง
มั่นคง¹

ถึงแม้ พระจักรพรรดิจะทรงไต่พระราชอำนาจคืนมาจากโชกุน แต่ทรงปกครอง
ตามระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มีขุนนางเป็นที่ปรึกษา ขุนนางเหล่านี้จึงถวายคำแนะนำให้
พระองค์ท่านปรับปรุงการปกครองให้ทันสมัย ดังนั้นจึงทรงตราพระราชบัญญัติ^๑ ระบอบศักดินา
ใน พ.ศ. 2414 และทรงปรับปรุงการปกครองให้เป็นไปตามพระปฏิญญาข้อ 1 คือ ให้มี
การปกครองตามระบอบรัฐธรรมนูญ โดยจะฝึกฝนประชาชนให้รู้จักการปกครองในระบอบนี้
เพราะทรงตระหนักพระทัยที่ว่าราษฎรญี่ปุ่นส่วนมากยังไม่มีความรู้ ความชำนาญ จึงทรง
ดำเนินการทีละขั้นโดย

ในปี พ.ศ. 2412 ทรงโปรดให้ตั้งสภาขุนนาง ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจาก
ตระกูลขุนนาง 276 ตระกูล ซึ่งมีหน้าที่ถวายคำปรึกษาแก่พระจักรพรรดิ และอภิปราย
กิจการต่าง ๆ ที่รัฐบาลเสนอ แต่สภาที่ตั้งอยู่ได้ 4 ปี ก็เลิก เพราะชาวญี่ปุ่นที่เป็นพวก
เสรีนิยม เรียกร้องให้รัฐบาลตั้งสถาบันที่มีสมาชิกเลือกตั้งโดยราษฎร แต่พระจักรพรรดิทรง
เห็นว่าชาวญี่ปุ่นยังได้รับการศึกษาไม่เพียงพอ จึงเพียงแต่ทรงตั้งสภาผู้ว่าราชการมณฑล
ซึ่งมีการประชุมทุกปีที่เมืองหลวงเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ว่าราชการมณฑลต่าง ๆ แสดงความคิดเห็น
เกี่ยวกับการปรับปรุงมณฑลของตน แต่สถาบันนี้ยังไม่มีอำนาจนิติบัญญัติ จึงไม่ตรงกับ
ประสงค์ของพวกเสรีนิยม

¹Chitoshi Yanaga, Japan Since Perry (New York : Mc Graw
Hill Book Company, Inc., 1949), p.48.

ต่อมาเมื่อ พ.ศ. 2419 พระจักรพรรดิไคทรงตั้งสภาเซบุรุรุ (Council of Elder Statesmen) ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของพระองค์และใน พ.ศ. 2421 รัฐบาลไคตั้งสภาเทศบาลประจำมณฑล สภาเทศบาลประจำนคร และสภาเทศบาลประจำเมือง ให้สิทธิแก่ชายชาวญี่ปุ่นตั้งแต่ 15 ปี ขึ้นไป และเสียบางให้แก่รัฐบาล ไคมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น เป็นการฝึกสอนให้มีการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย ในขณะที่เดียวกันพวกเสรีนิยมก็จัดตั้งสมาคมผู้รักชาติ ถวายฎีกาต่อพระจักรพรรดิ เรียกร้องให้พระองค์ทรงตั้งสภาผู้แทนราษฎรมีผู้ลงนามในฎีกาฉบับนี้ถึงแปดหมื่นคน พระจักรพรรดิ ทรงอนุมัติข้อเสนอเมื่อ พ.ศ. 2424 และไคทรงเรียกประชุมสภาแห่งชาติเมื่อ พ.ศ. 2433 ระยะเวลาระหว่าง พ.ศ. 2424 ถึง พ.ศ. 2433 เป็นสมัยการเตรียมงานวางระเบียบและปรับปรุงวิธีบริหารให้สอดคล้องตามระบอบรัฐธรรมนูญ รัฐบาลไคตั้งนายอิโต (Ito) เป็นประธานคณะกรรมการไปสอบสวนระบอบการปกครองในยุโรปและอเมริกา คณะกรรมการเสนอแบบเยอรมัน เพราะประเทศเยอรมันเคยมีเจ้านายและขุนนางที่มีอำนาจตามแบบศักดินาสวามิภักดิ์ เช่นเดียวกับญี่ปุ่นมาก่อน เมื่อนายอิโต เดินทางกลับก็ได้รับตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานสืบสวนระบอบการปกครอง ดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญ

พระจักรพรรดิไคทรงปรับปรุงคณะเสนาบดี เปลี่ยนเป็นคณะรัฐมนตรีตามแบบตะวันตก อิโตได้รับบรรดาศักดิ์เป็นขุนนางชั้นเคาน์ (Count) และเป็นนายกรัฐมนตรีคนแรก เมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2431 พระจักรพรรดิไคพระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่ราษฎรญี่ปุ่นนับว่าญี่ปุ่นเป็นประเทศแรกในทวีปเอเชียที่มีการปกครองตามระบอบรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2431 มิใช่รัฐธรรมนูญประชาธิปไตยโดยแท้ สิทธิในการเลือกตั้งที่ให้แก่ประชาชนยังอยู่ในวงจำกัดฝ่ายบริหารรวมอำนาจไว้มาก รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ใช้สืบมาจนสิ้นสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อ พ.ศ. 2488 (ค.ศ. 1945)

เมื่อญี่ปุ่นพ่ายแพ้ในสงครามโลกครั้งที่ 2 การยึดครองญี่ปุ่นไคทำไปอย่างรวดเร็ว ตามทฤษฎีการยึดครองทำร่วมกัน 11 ประเทศ โดยอาศัยคณะกรรมการภาคตะวันออกไกล (Far Eastern Commission หรือ F.E.C.) ที่กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. แต่ในทางปฏิบัติ

อยู่ในความรับผิดชอบของสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีนายพลเอกพิเศษ แมคอาเธอร์ (Douglas Mac Arthur) เป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุดฝ่ายพันธมิตร (Supreme Commander for the Allied Powers หรือ SCAP)

การปกครองประเทศญี่ปุ่นมีจุดมุ่งหมายที่จะให้ญี่ปุ่นเป็นประเทศประชาธิปไตยต้องการที่จะให้เสรีภาพอย่างกว้างขวางแก่ประชาชน หนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง การบริหารประเทศเปลี่ยนรูปเป็นการกระจายอำนาจ (Decentralization) สนับสนุนการปกครองท้องถิ่นให้มีการปรับปรุงที่ดิน (Land Reform) ให้ราษฎรสามัญมีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดินของตนเอง และจัดระบบสังคมใหม่ให้เป็นไปตามแบบประชาธิปไตย ญี่ปุ่นจึงจัดตั้งคณะกรรมการวิชาการประกอบด้วยศาสตราจารย์หลายคน ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ให้เป็นไปตามแบบประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์ และเป็นครั้งแรกที่สตรีญี่ปุ่นได้รับสิทธิทางการเมือง

รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ. 2489 (ค.ศ. 1946) มีสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญโดยครบถ้วนคือ

1. หลักเสรีภาพ คือหลักว่าด้วยสิทธิมนุษยย์
2. หลักสมภาพ คือหลักว่าด้วยความเสมอภาคของมนุษย์
3. หลักการปกครองแยกอำนาจคล้ายสังกฤษฎ มี 2 สภา คือ สภามন্ত্রী และสภาผู้แทนราษฎรสมาชิกทั้ง 2 สภาต้องเป็นผู้ที่ราษฎรเลือกตั้งโดยตรง ตุลาการศาลสูงสุดนั้นนอกจากอธิบดีศาลสูงสุด คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง สำหรับอธิบดีสูงสุด นั้น จักรพรรดิทรงแต่งตั้งตามที่คณะรัฐบาลเสนอ แต่ทุกคราวที่มีสภาผู้แทนใหม่ต้องเสนอให้ราษฎรมีสิทธิเลือกตั้งพิจารณาเห็นชอบก่อน ถ้าผู้มีสิทธิเลือกตั้งส่วนมากไม่ปลดตุลาการคนใด ตุลาการคนนั้นจะต้องถูกปลด และต้องพิจารณาทุก ๆ 10 ปี ตุลาการยอมอยู่จนครบเกษียณอายุใคร ถอดถอนไม่ได้ เว้นไว้แต่ถูกพิพากษาว่าสติหรือร่างกายไม่สามารถหรือในกรณีถูกฟ้องต่อรัฐบาล (Public Impeachment) และรัฐสภาตั้งศาลซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสองสภาขึ้นวินิจฉัย สำหรับตุลาการศาลล่างนั้นคณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งโดยศาลสูงสุดเสนอ

นับตั้งแต่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489 การปกครองตามระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทยก็ดำเนินด้วยดีตลอดมา

1.3.7 ประเทศอินเดีย

อินเดียเป็นสาธารณรัฐประชาธิปไตยเอกราชเมื่อวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2493 (ค.ศ. 1950) ความสัมพันธ์ระหว่างอินเดียกับจักรภพนานาชาติ บริติชแต่เดิมมีกถาสนธิสัญญาในการประชุมนายกรัฐมนตรีที่กรุงลอนดอนเมื่อวันที่ 27 เมษายน พ.ศ. 2487 (ค.ศ. 1944) ซึ่งได้มีการทำความตกลงเป็นเอกฉันท์ว่า "สาธารณรัฐอินเดียจะยังเป็นสิทธิโดยบริบูรณ์ของจักรภพและยอมรับสมเด็จพระราชินีว่าเป็นสัญลักษณ์ของการรวมอยู่อย่างมีอิสระแห่งบรรดาสมาชิกเป็นเอกราช และโดยการนี้ก็ทรงเป็นประมุขของจักรภพ"¹ ความตกลงนี้ได้มีการยืนยันรับรองโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญของอินเดียเมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ. 2492 (ค.ศ. 1949) รัฐธรรมนูญปัจจุบันของอินเดียเริ่มใช้ตั้งแต่วันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2493 (ค.ศ. 1950)

รัฐธรรมนูญของอินเดีย จัดเป็นรัฐธรรมนูญที่ยาวที่สุดฉบับหนึ่งในโลก คือมี 395 มาตรา แบ่งเป็น 22 ภาค และมีภาคผนวกอีก 8 ภาคผนวก มีรายละเอียดต่าง ๆ มาก รัฐธรรมนูญฉบับนี้สถาปนาสหพันธ์สาธารณรัฐขึ้น คือ "สหภาพอินเดีย" รวมเอามณฑลเก่าและรัฐที่มีเจ้าปกครองเข้าไว้ด้วยกัน แต่ให้เจ้าเหล่านั้นพ้นจากตำแหน่งไป สภาร่างรัฐธรรมนูญได้รับเอารูปการปกครองเป็นแบบสาธารณรัฐ เพราะถ้าไม่มีราชวงศ์ใดมีอำนาจปกครองได้ทั่วประเทศ และเพื่อให้เป็นที่พอใจของชนชั้นมีสติปัญญาและราษฎรส่วนใหญ่ด้วย รัฐธรรมนูญนี้เป็นเสรีประชาธิปไตยและไม่เกี่ยวกับศาสนา ห้ามการเลือกปฏิบัติระหว่างพลเมืองด้วยกัน

¹ไฟโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) หน้า 346.

โดยเหตุผลทางศาสนา ชั้นหรือเพศ เสรีภาพต่าง ๆ ได้ถูกนำมาบัญญัติยืนยันไว้อย่างละเอียด แต่ทั้งนี้ต้องเป็นไปโดยการเคารพต่อกฎหมาย ความสงบเรียบร้อย ศีลธรรมและอนามัย พร้อมทั้งมีหลักประกัน เสรีภาพอันเป็นรากฐานและการวางกำหนดหลักการอื่นเป็นแนวนโยบายทางการเมืองของรัฐ แต่มิใช่จะนำไปฟ้องร้องต่อศาลได้ ควรจะกล่าวได้ว่ามีการหลุดพ้นไปสู่เสรีภาพของสตรีโดยบริบูรณ์ด้วย¹

การปกครอง-สหภาพ อินเดียเป็นสหภาพ (Union) ประกอบด้วยรัฐ 18 รัฐ ซึ่งมีผู้ว่าราชการ (Governor) ซึ่งประธานาธิบดีแต่งตั้งมีระยะเวลาอยู่ในตำแหน่ง 5 ปี เป็นผู้ปกครองดูแล และ 10 คินแดนซึ่งเป็นมณฑลของอังกฤษแต่เดิมมีการแต่งตั้งผู้บริหาร (administrator) โดยประธานาธิบดี และขึ้นต่อประธานาธิบดี อำนาจของรัฐบาลกลางมีมาก ซึ่งเป็นการจำเป็นเพื่อเป็นการดำรงไว้ซึ่งเอกภาพของอาณาจักรอันกว้างใหญ่ รัฐธรรมนูญกำหนดการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ไว้ดังนี้

1. เรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะของรัฐบาลสหภาพ
2. เรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะของรัฐต่าง ๆ
3. เรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ร่วมกันระหว่างรัฐบาลของสหภาพกับรัฐต่าง ๆ
4. เรื่องที่ปกติอยู่ในอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะของรัฐต่าง ๆ แต่จะเข้าอยู่ในหน้าที่ของรัฐบาลสหภาพในกรณีเร่งด่วน²

¹ศึกษารายละเอียดได้จาก เรื่องเดียวกัน, หน้า 346 - 347.

²ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับ
ระบอบการปกครองของไทย, หน้า 349.

ประธานาธิบดีและคณะรัฐมนตรี ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐได้รับเลือกโดยรัฐสภาของสหภาพและสภานิติบัญญัติของรัฐต่าง ๆ อยู่ในตำแหน่งได้ 5 ปี แต่จะได้รับเลือกตั้งซ้ำอีกได้ รองประธานาธิบดีได้รับเลือกพร้อม ๆ กับประธานาธิบดี และเป็นประธานของสภาผู้แทนรัฐแห่งสหภาพ และจะเข้าดำรงตำแหน่งแทนประธานาธิบดีเมื่อประธานาธิบดีตายหรือลาออก

รัฐบาลประกอบด้วยคณะรัฐมนตรีซึ่งมีนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งเป็นหัวหน้า ประธานาธิบดีเป็นผู้เลือกรัฐมนตรีทุกคน

รัฐสภา ประกอบด้วย สภา 2 สภา คือ

1. สภารัฐมนตรีหรือสภาล่าง (โลกสภา) สมาชิกได้รับเลือกจากรัฐโดยคะแนนเสียงข้างมากและมีการลงคะแนนเพียงรอบเดียว มีสมาชิก 500 คน อยู่ในตำแหน่งได้ 5 ปี

2. สภาผู้แทนรัฐต่าง ๆ หรือสภามน (ราชย์สภา) มีสมาชิก 228 คน ซึ่งถือว่าเป็นผู้แทนของรัฐหรือดินแดนต่าง ๆ ได้รับเลือกมาโดยถือเอาตามจำนวนราษฎรของแต่ละรัฐ เป็นเกณฑ์ สมาชิกอยู่ในตำแหน่งคราวละ 6 ปี โดยมีการเปลี่ยนสมาชิกคราวละหนึ่งในสาม

สภารัฐมนตรีมีอำนาจมากกว่าสภาผู้แทนรัฐในทางที่เกี่ยวกับการเงินและความรับผิดชอบของรัฐบาลในกรณีอื่นถ้ามีการขัดแย้งกันระหว่างสองสภาก็จะมีการประชุมร่วมกัน แต่ในทางที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแล้วทั้งสองสภามีอำนาจเท่ากัน แต่คณะเดียวกันสภาผู้แทนรัฐยังมีอำนาจที่อาจใช้ได้โดยเฉพาะในสองประการ คือ

1. ให้ขยายอำนาจในการออกกฎหมายของสหภาพไปถึงขอบเขตที่เคยกำหนดไว้ว่าเป็นของรัฐต่าง ๆ

2. การก่อตั้งองค์คณะของข้าราชการของสหภาพ¹

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 351.

จะเห็นได้ว่าลักษณะความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับระหว่างสหภาพกับรัฐต่าง ๆ จะดำเนินไปด้วยดีนั้น ไม่เพียงแต่จะอาศัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ต้องอาศัยการร่วมมือประสานงานของบรรดาเจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายและทุกระดับด้วย

วัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญอินเดีย

ในอารัมภบทของรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐอินเดียเมื่อปี พ.ศ. 2493 (ค.ศ. 1950) มีกล่าวถึงจุดประสงค์ของการสถาปนาสาธารณรัฐอินเดียไว้ดังนี้ คือ

1. เพื่อให้มีความยุติธรรมในทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง
2. เพื่อให้มีเสรีภาพในการคิด การแสดงออกต่าง ๆ ในความเชื่อและในการนับถือศาสนา
3. เพื่อให้มีและส่งเสริมซึ่งสถานะและโอกาสของปวงชน
4. เพื่อให้มีภราดรภาพโดยเห็นศักดิ์ศรีแห่งเอกราชและเอกภาพแห่งชาติ¹

¹Norman D. Palmer, The Indian Political System (Boston: Houghton Mifflin, 1961), p.92.