

บทที่ 5 รัฐธรรมนูญ

1. ความนำ

ศัพท์ “รัฐธรรมนูญ” เท่าที่ใช้ในภาษาไทยมี 1) ความหมายในทางดีและมักจะทำให้เกิดความรู้สึกว่าเกี่ยวข้องกับกรณีลักษณะแห่งความเป็น 2) ประชาธิปไตย สาเหตุแห่งการให้ความหมายดังกล่าวอาจจะเกี่ยวกับการที่ในปี พ.ศ.2475 ได้มีการพระราชทาน “รัฐธรรมนูญ” ในประเทศไทยซึ่งทำให้มีการเปลี่ยนสภาพจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ระบบการปกครองที่เรียกว่าประชาธิปไตยแบบตะวันตก

อนึ่ง จะเห็นได้ว่าในประเทศไทยเริ่มตั้งแต่ประมาณช่วงปี พ.ศ.2510 ยุคจอมพลถนอม กิตติขจรเป็นนายกรัฐมนตรีได้มีขบวนการเรียกร้องให้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญซึ่งว่างวันมาเป็นเวลาหลายปี การที่ขาด “รัฐธรรมนูญ” ในช่วงนั้นและก่อนหน้านั้น ทำให้เกิดความรู้สึกว่าสิทธิเสรีภาพไม่ได้รับการคุ้มครอง

ในความหมายสากล “รัฐธรรมนูญ” ตามศัพท์ที่แปลมาจากภาษาอังกฤษ “constitution” มีความหมายกลาง ๆ ไม่จำเป็นต้องหมายถึง สภาพที่เป็นประชาธิปไตยเสมอไป ทั้งนี้ประเทศที่เป็นเผด็จการก็มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

2. ตามความหมาย

“รัฐธรรมนูญ” ในภาษาอังกฤษมีอย่างน้อย 3 ความหมาย

(ดูอ้างอิงใน Julius Gould and William L.Kolb(eds.), A Dictionary of the Social Sciences, Free Press of Glencoe, 1965,p.131.)

2.1 ความหมายที่หนึ่ง : กว้างขวางที่สุด : การรวมส่วนต่าง ๆ เข้าด้วยกันเพื่อก่อเป็นรูป ซึ่งอาจจะหมายถึง การรวมตัวขึ้นเป็น 1) องค์การทางสังคม หรือ 2) การรวมตัวของวัตถุก็ได้ ตามความหมายนี้ การมี “โครงสร้าง” มีการจัดรูปแบบให้เป็นระบบสืบเนื่องมาจากรากศัพท์เดิมของรัฐธรรมนูญในภาษากรีก “politeia” ซึ่งหมายถึง ทุกมิติหรือทุกส่วนในระบบ คือ ใช้ในความหมายที่กว้างขวางที่สุด

2.2 ความหมายที่สอง : ระดับองค์การ คือ ธรรมนูญ ได้แก่ วัตถุประสงค์ กฎเกณฑ์ข้อบังคับระเบียบปฏิบัติของ องค์การต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงสมาคม สโมสร สำนึกชาติ ฯลฯ ในระดับต่ำกว่าหรือต่ำกว่าองค์การของการเมืองในรูปของรัฐ คือรัฐประชาชาติ

ศัพท์ในภาษาไทยมักเรียกว่า 1) "ธรรมนูญ" 2) ข้อบังคับ หรือ 3) กฎบัตร ตัวอย่าง คือการจัดตั้งสมาคมต้องมีระเบียบข้อบังคับหรือมี "ธรรมนูญ" (by-laws) ซึ่งการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในต่างประเทศมี "กฎบัตร"(Charter)

(Roger Scruton, A Dictionary of Political Thought, London: Pan Books, 1983, p.92.)

ในประเทศไทยใช้วลี "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย" แทน

องค์การสหประชาชาติมี "กฎบัตร" (UN-Charter) ซึ่งมีฐานะคล้ายรัฐธรรมนูญดูเหมือนว่าจะมีอำนาจมากกว่าหรือเหนือกว่ารัฐประชาชาติ แต่ในความเป็นจริงไม่เป็นเช่นนั้น ทั้งนี้เพราะรัฐประชาชาติต่าง ๆ หวงแหนอำนาจอธิปไตยของตน

2.3 ความหมายที่สาม : รัฐธรรมนูญของรัฐ (หรือรัฐประชาชาติ) เป็นความหมายที่แพร่หลายมากที่สุด คือ "รัฐธรรมนูญ" มักใช้สับสนกับอีกศัพท์หนึ่ง คือ "constitutionalism" "ลัทธิรัฐธรรมนูญ" หรือ "อุดมการณ์สนับสนุนรัฐธรรมนูญ" หรือ "แนวคิดแบบรัฐธรรมนูญนิยม" (Gould and Kolb, op.cit.,p.132.)

"ลัทธิรัฐธรรมนูญ" มีความหมายเฉพาะเจาะจงลงไป คือ เป็นการระบุลงไปว่ามีความนิยมชมชอบในระบอบประชาธิปไตย ภายใต้ขอบเขตจำกัดแห่งอำนาจ ตามที่ได้รับความเห็นชอบจากราษฎร (J.Roland Pennock and D.G.Smith, Political Science, New York: Macmillan, 1964,p.241.)

ลัทธิรัฐธรรมนูญ มี 1) ข้อสมมติฐานว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของราษฎรโดยส่วนรวม และราษฎรเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ในการปกครอง (Jack C. Plano, et al., Political Science Dictionary, Hinsdale, Ill., 1973, p.85.)

ลัทธิรัฐธรรมนูญ 2) คู่มครองเสียงข้างน้อย กล่าวคือ ขอมให้มีการใช้อำนาจโดยไม่จำกัดลัทธิรัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครอง แม้ผู้มีความเห็นแตกต่างออกไป คือ ผู้มีเสียงข้างน้อย (Harbert M. Levine, Political Issues Debated, New Jersey:Englewood Cliffs, Prentice-Hall,1982, p.41.)

2.4 การจำกัดอำนาจรัฐบาลภายใต้ระบบรัฐธรรมนูญเท่าที่ใช้ในสหรัฐอเมริกา มีวิธีการต่าง ๆ คือ โดย

ก. การตีความโดยศาลสูงสุดของสหรัฐ (U.S. Supreme Court)

ข. โดยการแบ่งแยกอำนาจออกเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการเป็นระบบ "ตรวจสอบและกำหนดดุลยภาพ" (checks and balances)

ค. การแบ่งอำนาจออกไปตามระบบสหพันธรัฐ คือ

- 1) มีรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลสหพันธ์ (Federation)
- 2) รัฐบาลหน่วยต่าง ๆ คือมลรัฐ หรือรัฐ
- 3) รัฐบาลท้องถิ่นต่าง ๆ เช่น ปกครองแบบนคร (city) และแบบแขวง

(county) เป็นต้น

4) การให้ทหารอยู่ภายใต้ฝ่ายพลเรือนโดยประธานาธิบดีมีตำแหน่งเป็นผู้บัญชาการสูงสุด หรือผู้บัญชาการระดับประมุข (Commander-in-Chief)

3. นานานิยามของรัฐธรรมนุญ

จะยกมากล่าวเป็นตัวอย่างดังต่อไปนี้

3.1 คำนิยามที่หนึ่ง : รัฐธรรมนุญ ได้แก่ ปทัสถาน (norms) หรือบรรทัดฐานซึ่งควบคุมตัวบทกฎหมายที่รัฐประกาศใช้กับราษฎร (G.A.Jacobsen and M.H.Lipman, Political Science, Barnes and Noble, 1969, p.68.) ตามคำนิยามนี้ นครรัฐสมัยโบราณ 1) ทุกแห่งมี "รัฐธรรมนุญ" รัฐธรรมนุญในความหมายนี้ รวมถึง 2) กฎเกณฑ์บรรดาว่าด้วยการสืบสันตติวงศ์และกฎหมายอื่น ๆ ที่วางหลักในการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ หรือของประมุขซึ่งเรียกชื่ออื่น ๆ ทุกประเทศหรือทุกรัฐย่อมมีรัฐธรรมนุญ

รัฐธรรมนุญอาจเป็นแบบ 1) เจริญประชาธิปไตย หรือเป็นแบบ 2) เผด็จการได้ การมี "รัฐธรรมนุญ" (ไม่ใช่การมี "ลัทธิรัฐธรรมนุญ") ไม่ได้แสดงว่าเป็นประชาธิปไตยเสมอไป แม้ประเทศเผด็จการไม่ว่าซ้าย (คอมมิวนิสต์) หรือขวา (ฟาสซิสต์) ก็ล้วนมีรัฐธรรมนุญทั้งสิ้น

ปทัสถานหรือมาตรฐานกลางอันเป็นสาระของรัฐธรรมนุญ หมายถึงกำหนดกฎเกณฑ์ระเบียบวิธีการจัดตั้งรัฐบาล และมีการระบุนำมาและขอบเขตแห่งการใช้อำนาจและความสัมพันธ์กับปัจเจกชน (เอกชนหรือบุคคลภายในรัฐ) หรือกลุ่มชนและองค์การ รวมทั้งกับสังคมในระดับมหภาค

3.2 คำนิยามที่สอง: รัฐธรรมนุญ ได้แก่ กฎเกณฑ์ข้อบังคับขั้นมูลฐาน ไม่ว่าจะป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่เป็นลายลักษณ์อักษร ไม่ว่าจะป็นเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายหรือไม่เกี่ยวก็ตาม แต่จะต้องเป็นพื้นฐานในการดำเนินงานของรัฐบาล

(Herman Finer, Theory and Practice of Modern Government, rev.ed., New

York:Holt,1949,p.177; cited in Ranney(1962 ed.), op.cit.,p.78.)

3.3 คำนิยามที่สาม: คำนิยามจากปทานุกรมรัฐศาสตร์ คำนิยามนี้ระบุหน้าที่หรือลักษณะของการเป็นรัฐธรรมนูญไว้ชัดเจน 3 ประการ โดยกล่าวว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายซึ่ง 1) สถาปนาโครงสร้างการปกครอง 2) กำหนดอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาล และ 3) กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับรัฐบาล

3.4 พอสรุปว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายหลัก หรือเป็นมาตรฐานกลางในการวางกฎเกณฑ์เพื่อการปกครองบ้านเมือง และการมีสัมพันธภาพระหว่างบุคคลและหน่วยต่าง ๆ ภายในสังคม โดยกำหนดเป็นแนวกว้าง ๆ

3.5 ศัพท์ที่ใช้เรียกรัฐธรรมนูญ มีต่าง ๆ กัน เช่น

3.5.1 ภาษาเยอรมัน เรียกว่า กฎหมายขั้นมูลฐาน คือ กรุนด์เกสท์ (Grundgeste) หรือแแวร์ฟัสซุง (Verfassung) ส่วนกฎหมายธรรมดา เรียกว่า เกเซทซ์ (Gesetz)

3.5.2 ภาษาฝรั่งเศส เรียกว่า กฎหมายรัฐธรรมนูญ หรือคอนสติตูซียง (constitution) แต่เรียกกฎหมายธรรมดาว่า ลัว (loi)

3.5.3 ภาษาอิตาลี เรียกว่า เลกเก้ (legge) แต่เรียกกฎหมายธรรมดาว่า สตาทูโต (statuto)

(Plano, et al, op.cit., p.83.)

4. ลักษณะพิเศษของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากกฎหมายธรรมดา 3 ประการ ได้แก่ 1) การเป็นกฎหมายหลัก 2) การเปลี่ยนแปลงแก้ไขกระทำได้ยากกว่าธรรมดา และ 3) การมีผลใช้บังคับแน่นอนคงทนกว่า

4.1 ลักษณะที่หนึ่ง : รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายหลัก หรือเป็นกฎหมายขั้นมูลฐานเขียนขึ้นอย่างกว้าง ๆ และในเรื่องสำคัญ ๆ เท่านั้น ดังนั้น ส่วนใหญ่รัฐธรรมนูญในโลกจึงมีความยาวไม่กัหน้ากระดาษ และรัฐธรรมนูญระบุโครงสร้างของรัฐบาล เช่น 1) เรื่องการแบ่งอำนาจ 2) การดำรงตำแหน่ง 3) การสิ้นสุดวาระของการดำรงตำแหน่ง 4) วิธีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญบางฉบับมีความยาวมากเป็นพิเศษ เช่น โอร์แลนด์ และอินเดีย เพราะได้ใส่ 1) หลักการสำคัญเกี่ยวกับนโยบายและการดำเนินการ เรียกว่า Directive Principles เข้าไปด้วย คือรัฐธรรมนูญมีความยาวมากยิ่งขึ้นเกินกว่า 300 หน้า 2) มีการบรรจุเรื่องปลีกย่อย ไม่เกี่ยวข้องกับการเมืองการปกครองโดยตรงนัก ตัวอย่างมีดังนี้

ก. รัฐธรรมนูญของประเทศออสเตรียกำหนดไว้ว่า “ในการเทศนาวันศุกร์พระนามของกษัตริย์จะต้องถูกกล่าวถึงด้วย”

ข. รัฐธรรมนูญของประเทศเปรู ในมาตรา 73 ระบุไว้ว่า “จะต้องมีโรงเรียนอย่างน้อยหนึ่งโรงเรียน เมื่อมีนักเรียนครบ 30 คน”

ค. รัฐธรรมนูญสมาพันธรัฐสวิสเซอร์แลนด์ กำหนดรายละเอียดปลีกย่อยไว้มาก ซึ่งแสดงความห่วงใยของรัฐบาลที่มีต่อสวัสดิภาพและความผาสุกของราษฎร เช่น ในมาตราที่ 23 ได้ระบุไว้ว่า “สมาพันธรัฐจะต้องเก็บคืนพืชพันธุ์ธัญญาหารเท่าที่จำเป็นต่อประเทศ สมาพันธรัฐอาจจะบังคับให้เจ้าของโรงสีเก็บคืนพืชพันธุ์ธัญญาหารเหล่านั้น และบังคับให้ซื้อจากแหล่งเก็บคืนของสมาพันธรัฐก็ได้ ทั้งนี้เพื่อจะทำให้สะดวกต่อการที่สมาพันธรัฐจะหาธัญญาหารมาเพิ่มเติม

ในมาตราเดียวกันของรัฐธรรมนูญสวิสเซอร์แลนด์นั้น ยังระบุว่า “สมาพันธรัฐจะต้องส่งเสริมให้มีการปลูกพืชพันธุ์ธัญญาหารในประเทศ สนับสนุนการคัดเลือก และได้มาซึ่งเมล็ดพันธุ์ต่าง ๆ เหล่านั้น ทั้งนี้โดยคำนึงถึงบริเวณที่เป็นภูเขามิใช่เป็นกรณีพิเศษ” สมาพันธรัฐจะซื้อพันธุ์ธัญญาหารที่เกิดขึ้นในประเทศอันมีคุณภาพเหมาะสมสำหรับการสีในราคา ซึ่งทำให้การเพาะ ปลูกเป็นไปได้ เจ้าของโรงสีจะถูกบังคับให้ซื้อพันธุ์ธัญญาหารเหล่านี้ในราคาคงตลาด

ในมาตรา 25 ของรัฐธรรมนูญสวิสเซอร์แลนด์ได้มีการกำหนดไว้ว่า “เป็นของต้องห้ามอย่างชัดเจนที่จะทำให้สัตว์ที่ค้ำดังถูกฆ่าเลือดออกโดยไม่ทำให้หมดความรู้สึกเสียก่อน ข้อบังคับนี้ใช้กับทุกวิธีการแห่งการฆ่าและสัตว์ทุกชนิด”

ข้อความในมาตรา 25 นี้แสดงให้เห็นถึงความมี EQ (Emotion Quotient คือมี Empathy เอาใจเขามาใส่ใจเรา) มีความเป็นห่วงของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ สวิสเซอร์แลนด์ แม้กระทั่งต่อความรู้สึกของสัตว์อันบ่งถึงการมีคุณธรรมแห่ง 1) เมตตา (ปรารถนาให้เป็นสุข) และกรุณา (มุ่งให้พ้นทุกข์) ที่มุ่งจะส่งเสริมให้เกิดมีขึ้นในพลเมือง คือ การมีความเมตตากรุณาต่อสรรพสัตว์ด้วย

4.2 ลักษณะที่สอง : การเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญกระทำโดยยากกว่ากฎหมายธรรมดา และเรียกการแก้ไขเพิ่มเติมหรือบทแก้ไขว่า อมendment เอน์ด ออน์ด ออน์ด สัทพ์นี้หากใช้ในการประชุมสภา หมายถึง การปรญัตติ ปรคตุคณิน บุญสุวรรณ, ศัพท์รัฐสภา, กรุงเทพฯ: จัดพิมพ์เอง, 2520, หน้า 18.

4.3 ลักษณะที่สาม : รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับแน่นอคงทนกว่ากฎหมายอื่น รัฐธรรมนูญเป็นรากเหง้าหรือต้นตอของกฎหมายอื่น ๆ ดังนั้น พึงเป็นเสาหลักที่แน่นอคงและคงทน

ทำให้มีการกำหนดให้กระบวนการในการแก้ไขรัฐธรรมนูญกระทำได้อย่างรวดเร็วกว่ากฎหมายธรรมดา

อย่างไรก็ตาม หากการแก้ไขกระทำได้อย่างเกิน ไปก็มักจะ ไม่มีการแก้ไขที่ระมัดระวัง แต่อาจมีการล้มล้างรัฐธรรมนูญหมดทั้งฉบับ เช่น ด้วยการก่อรัฐประหาร (coup d'état "คูเตตา" ในภาษาฝรั่งเศส) "คูเตตา" เป็นการเปลี่ยนรัฐบาลโดยกะทันหัน โดยใช้การยึดอำนาจการเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารเดิม และอาจก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงซึ่งกระทบกระเทือนทั้งระบบ คือ ทั้งระบบสังคม ทั้งศาสนา การศึกษา การวัฒนธรรม การเมืองและการเศรษฐกิจ เรียกว่า การปฏิวัติ (revolution)

(Chalmers Johnson, *Revolutionary Change: An Adaptation*, Bombay: Vakils, Feffer and Simons, 1966.) ซึ่งการปฏิวัติระดับใหญ่ ๆ ได้แก่ 1) การปฏิวัติอเมริกันในปี ค.ศ.1776 2) การปฏิวัติใหญ่ในฝรั่งเศส ซึ่งมีการทำลายคุกบาติลลีย์ (Bastille) ในปี ค.ศ.1789 3) การปฏิวัติรัสเซีย โดยเลนิน (Vladimir Lenin) เปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นแบบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ในปีค.ศ. 1917 ช่วงที่สงครามโลกครั้งที่ 2 ยังสู้รบกันอยู่ และ 4) การเปลี่ยนแปลงระบบการเมืองการเศรษฐกิจและสังคมของจีน โดยเหมาเจ๋อตุงเข้าสู่ระบบสังคมนิยมแบบคอมมิวนิสต์หรือแบบมาร์กซ์ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2

5. อายุหรือความเก่าแก่ยืนนานของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญประเภทใหม่เป็นลายลักษณ์อักษรย่อมเก่าแก่กว่าประเภทที่เป็นลายลักษณ์อักษร ทั้งนี้เพราะมีมาแต่สมัยโบราณยากที่จะกำหนดได้ว่ามีมาแต่เมื่อใด

รัฐธรรมนูญประเภทลายลักษณ์อักษรที่ถือกันว่าเก่าแก่ที่สุด คือ รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีอายุ 200 ปี ในปี ค.ศ.1987 (พ.ศ.2530) และมีการเฉลิมฉลองกัน ณ ที่ต่าง ๆ ทั่วโลก ซึ่งผู้เขียน (จिर โชค วีระสย) ได้รับเชิญให้ไปร่วมสัมมนา ณ บังกอลอร์ ประเทศอินเดียเกี่ยวกับวรรณกรรมอเมริกัน

สาเหตุแห่งการที่รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกายังยืนที่สุด ในบรรดารัฐธรรมนูญประเภทลายลักษณ์อักษรทั้งหลายนั้น อาจเป็นเพราะบทบัญญัติมีความยืดหยุ่นและคดองตัวพอสมควรทำให้มีการแก้ไขได้เพื่อสะท้อนการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ

จวบจน ค.ศ. 2004 รัฐธรรมนูญอเมริกันได้ผ่านบทแก้ไขมากกว่า 25 ครั้งแล้ว การแก้ไขในช่วงแรกเป็นการเพิ่ม 10 บท เรียกว่า "บทบัญญัติแห่งสิทธิ" (Bill of Rights) ซึ่งมีผลในวันที่ 15 ธันวาคม ค.ศ.1791 มาตราที่แก้ไขมีตัวอย่าง

- 1) การยกเลิกระบบทาส (บทแก้ไขที่ 13 ปี ค.ศ.1865)
- 2) การให้สิทธิในการออกเสียงโดยไม่คำนึงถึงสีผิวหรือประวัติแห่งการเป็นทาสมาก่อน

(บทแก้ไขที่ 15 ปี ค.ศ.1870)

3) ภาษีรายได้สามารถเรียกเก็บได้โดยรัฐบาลกลาง (บทแก้ไขที่ 16 ปี ค.ศ.1913)

4) ให้เลือกวุฒิสมาชิกโดยคะแนนเสียงมหาชนโดยตรง (direct popular vote ซึ่งเป็นบท

แก้ไขที่ 17 ปี ค.ศ.1913)

5) การให้สิทธิแก่สตรีในการออกเสียงเลือกตั้งเพิ่งมีขึ้นเมื่อปี ค.ศ.1920 (บทแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ 19) คือ 2 ปีภายหลังมหาสงครามโลกครั้งที่ 2

6) การห้ามการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีได้มากกว่า 2 สมัย (บทแก้ไขรัฐธรรมนูญอเมริกันที่ 22 ซึ่งมีผลในปี ค.ศ.1951)

7) การลดอายุผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งมาเป็น ไม่นต่ำกว่า 18 ปี (บทแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ 26 ซึ่งมีผลในปี ค.ศ.1971) รายละเอียด มีดังนี้

1) The right of citizens of the United States, who are eighteen years of age or older, to vote shall not be denied or abridged by the United States or by any State on account of age.

2) The Congress shall have power to enforce this article by appropriate legislation.

บทแก้ไขที่ 27 เป็นบทแก้ไขล่าสุดในปี ค.ศ. 1992 ซึ่งเป็นเรื่องแปลกมาก เพราะเสนอมารอบ 200 ปีมาแล้ว เพิ่งได้รับการยืนยัน (ratified) รายละเอียดมีดังนี้

"No law, varying the compensation for the services of the Senators and Representatives, shall take effect, until an election of Representatives shall have intervened."

(The World Almanac and Book of Facts 2004. World Almanac Books, 2003, p.555.)

ในระยะต้น ๆ แห่งการสถาปนาสหรัฐอเมริกา ความไม่หัดเทียมกันระหว่างบุคคลมีมาก เช่น สตรีเพิ่งได้รับสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งภายหลังมหาสงครามโลกครั้งที่ 1 (1914-1918) เพียงไม่กี่ปี คือ ในปี ค.ศ.1920 (พ.ศ.2463) ในสมัยรัชกาลที่ 6

6. การแบ่งประเภทของรัฐธรรมนูญ : แบบลายลักษณ์อักษร

รัฐธรรมนูญแบ่งเป็นประเภทต่าง ๆ ซึ่งแล้วแต่จะกำหนด กล่าวคือ 1) วิธีแรก พิจารณาตัวเอกสาร ได้แก่ รัฐธรรมนูญแบบ 1) ลายลักษณ์อักษรกับ 2) ไม่ใช่ลายลักษณ์อักษร 2) วิธีที่สอง พิจารณาแหล่งที่มา ทั้งนี้โดยการแบ่งประเภทออกเป็นรัฐธรรมนูญที่ได้รับการมอบหรือแบบที่ร่างขึ้นเอง หรือเป็นแบบวิวัฒนาการ ณ ที่นี้จะกล่าวถึงแบบแรกก่อน คือ **เกณฑ์ลายลักษณ์อักษร**

6.1 รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรหรือลายลักษณ์ (written) มี 4 ลักษณะ ได้แก่ 1) รัฐธรรมนูญซึ่งมีการตั้งคณะกรรมการร่างขึ้นอย่างเป็นทางการ 2) เมื่อร่างแล้วก็ผ่านกระบวนการต่าง ๆ เช่น การขอความเห็นชอบจากกลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมือง 3) มีการประกาศใช้ 4) ลักษณะสำคัญก็คือ เป็นเอกสารฉบับเดียวกันสำหรับรูป แต่ทั้งนี้อาจจะมีบทแก้ไขเพิ่มเติมก็ได้

6.2 รัฐธรรมนูญแบบเป็นลายลักษณ์อักษรเป็นที่นิยมแพร่หลายที่สุดในบรรดาประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ประเทศส่วนใหญ่ใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร อาจเป็นเพราะขาดประวัติศาสตร์แห่งการต่อสู้เพื่อให้มีอำนาจอธิปไตยของราษฎรสืบเนื่องกันเป็นเวลายาวนาน และสะดวกต่อการใช้

6.3 รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรฉบับที่เก่าแก่ที่สุดและยังใช้อยู่ในปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ซึ่งประกาศใช้ในปี ค.ศ.1787 มีอายุเกือบ 220 ปี

1) การร่าง (framing) รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาถือว่าการทำขึ้นโดยที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลักแหลม และผู้มีความสามารถในการมองการณ์ไกล (far-sighted) ผู้มีบทบาทร่างรัฐธรรมนูญได้เคยมีส่วนในการกอบกู้อิสรภาพจากอังกฤษ

2) การประกาศอิสรภาพ (Declaration of Independence) จากอังกฤษกระทำขึ้นในปี ค.ศ.1776

3) ก่อนที่จะมีรัฐธรรมนูญอเมริกันฉบับที่ใช้ในปัจจุบันนี้ได้มีการประกาศใช้ที่มีลักษณะเป็นรัฐธรรมนูญแบบชั่วคราวอยู่ก่อนเรียกว่า “บทบัญญัติแห่งสมาพันธรัฐ” (Articles of Confederation) ซึ่งความเป็นสมาพันธรัฐ คือ อำนาจรัฐบาลกลางมีน้อย

4) ผู้มีบทบาทในการร่างรัฐธรรมนูญอเมริกันฉบับถาวร ได้แก่ 1) เจมส์ แมดดิสัน (James Madison) 2) แอเล็กซานเดอร์ แฮมิลตัน (Alexander Hamilton) รวมทั้ง 3) เบนจามิน แฟรงกลิน (Benjamin Franklin) ซึ่งมีชื่อเสียงทางด้านความเป็นนักเขียน นักวิทยาศาสตร์และนักประดิษฐ์คิดค้นด้วย

5) บรรดาผู้มีบทบาทในการต่อสู้เพื่อเอกราชและมีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญอเมริกันได้รับการขนานนามว่าเป็น “บิดาผู้สถาปนา” “ผู้ก่อตั้ง” (Founding Fathers) ประเทศสหรัฐอเมริกา ฟังถึงแก่ที่ว่าใช้ศัพท์นี้เป็นพหูพจน์เพื่อแสดงว่าไม่มีการ “สร้าง”ชาติอเมริกันเพียงคนเดียว แต่คนหลายคนซึ่งมีความรักชาติ มีความสามารถและเสียสละร่วมกัน ประกอบวีรกรรมเด่นแห่งการก่อตั้งประชาชาติขึ้นใหม่ในทวีปอเมริกาเหนือ

6.4 ความยาวนานของเนื้อหาสาระในรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกามีความหนาไม่ถึง 10 หน้ากระดาษ ค้นฉบับเมื่อ 200 ปี

มาแล้ว มีความยาวเพียง 4,440 คำ

(Time, July 6, 1987, p.16. เป็นฉบับพิเศษเนื่องในโอกาสวันชาติอเมริกัน 4 July, 1987.)

ต่อมามีข้อความมากกว่าเดิมเพราะเพิ่มบทแก้ไขเข้าไปด้วย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน คือ ประกาศใช้วันที่ 11 ตุลาคม 2540 มี 336 มาตรา รัฐธรรมนูญของประเทศเบลเยียมซึ่งเป็นประเทศเล็ก ๆ มีความยาวประมาณ 300 หน้าเศษ รัฐธรรมนูญที่อาจถือได้ว่ามีเนื้อหาสาระมากที่สุดในโลก คือ รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐอินเดีย ซึ่งหนาประมาณ 500 หน้า เดิมทีเดียวรัฐธรรมนูญอินเดียมีความหนาน้อยกว่า คือ ประมาณ 400 หน้า แต่เมื่อเวลาผ่านไปมีบทแก้ไขเพิ่มเติม จึงได้ผนวกเข้าไปด้วยเป็นผลให้ความหนาเพิ่มขึ้น

6.5 ระยะเวลาแห่งการร่างรัฐธรรมนูญ การใช้เวลาในการร่างรัฐธรรมนูญแตกต่างกันมาก หากถือว่า "การประกาศของคณะปฏิวัติ" ของบางประเทศมีสถานะภาพเทียบเท่ากับเป็นรัฐธรรมนูญก็อาจกล่าวได้ว่าใช้เวลาในการร่างเพียงไม่กี่วัน แต่โดยปกติต้องใช้เวลาหลายเดือนขึ้นไป เพราะการเป็นกฎหมายหลักย่อมต้องพิถีพิถันระมัดระวังด้วยค่าและความหมายอย่างเต็มที่ สำหรับการร่างรัฐธรรมนูญของอินเดียมีการตั้งคณะกรรมการร่างขึ้นมาโดยมีประธานชื่อ ดร.แอมเบดการ์ (Ambedkar) ประธานผู้นี้เป็นนักกฎหมายและก่อนที่จะเปลี่ยนการนับถือจากศาสนาฮินดูมาเป็นศาสนาพุทธนั้นถูกจัดว่าเป็นคนนอก (คือ ต่ำกว่า 4 วรรณะ) วรรณะ คือ เป็น "จัณฑาล" (Untouchable) การที่คนจัณฑาลในประเทศอินเดียได้รับแต่งตั้งให้เป็นประธานคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ จัดได้ว่า เนห์รู ซึ่งเป็นผู้นำอินเดียช่วงได้รับเอกราชใหม่ ๆ ยอมรับแนวคิดแบบประชาธิปไตย ซึ่งเน้นศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์

อนึ่ง มหาตมะ คานธี บัญญัติศัพท์ใหม่ขึ้นแทนศัพท์ "จัณฑาล" หรือ "หริजन" (หมายถึงผู้เกิดจากพระนารายณ์และใช้ศัพท์ภาษาอังกฤษว่า หริजन—Harijan) ซึ่งเท่ากับเป็นการยกสถานะภาพของบุคคล สำหรับรัฐธรรมนูญซึ่งใช้เวลานานมากในการร่างนานประมาณ 10 ปี ได้แก่ ช่วงที่จอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี

7. รัฐธรรมนูญประเภทที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร

ได้แก่ 1) รัฐธรรมนูญของอังกฤษ 2) นิวซีแลนด์ และ 3) อิสราเอล มีลักษณะดังนี้

7.1 ไม่มีการร่างขึ้นอย่างเป็นทางการ ข้อบังคับหรือระเบียบต่าง ๆ 1) มิได้ปรากฏอยู่ในเอกสารเดิมฉบับใดฉบับหนึ่ง 2) บันทึกไว้ ณ ที่ต่าง ๆ กัน 3) รวมทั้งขนบธรรมเนียมประเพณีเท่าที่มีการปฏิบัติ

7.2 รัฐธรรมนูญของอังกฤษ : อัครบัตร หรือมหาเอกสาร คือ แม็กนา คาร์ตา (Magna Carta) เขียนเป็นภาษาละติน (แลตติน—Latin) ซึ่งเป็นภาษาโบราณซึ่งมีมาก่อนภาษาอังกฤษแปลตามตัวอักษรได้ว่า 1) “มหาเอกสาร” หรือ 2) “แผ่นกระดาษใหญ่” หรือ 3) อัครบัตร “Magna” แปลว่า ใหญ่ และ “Carta” คือ แผ่นหรือบัตร (ต่อมาคือ card)

แม็กนา คาร์ตาประกาศใช้ประมาณ 800 ปีเศษมาแล้ว คือ ในปี ค.ศ.1215 (พ.ศ.1758) ก่อนศิลาจารึกของไทย และมีเอกสารอื่นที่จัดได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญของอังกฤษ เช่น “บทบัญญัติแห่งสิทธิ” (Bill of rights) ซึ่งประกาศใช้ในปี ค.ศ.1689 ภายหลัง “การปฏิวัติอันรุ่งโรจน์”... “The Glorious Revolution” ในปี 1688-1689)

7.3 บทบัญญัติแห่งสิทธิ กฎหมายหรือบทบัญญัตินี้เป็นการเปิดประตูแห่งความเป็นประชาธิปไตยในอังกฤษให้กว้างขวางยิ่งขึ้นเป็นการลดทอนอำนาจกษัตริย์อังกฤษมากกว่าเดิมอีก บทบัญญัติแห่งสิทธิ หมายถึง พลเมืองมีสิทธิต่าง ๆ ติดกับตนเองในฐานะเป็นประชาชนคนธรรมดา

7.4 “พระราชบัญญัติปฏิรูป” (Reform Act) ซึ่งประกาศใช้ในปี ค.ศ.1832 ว่าด้วยการปฏิรูประบบการเป็นผู้แทนราษฎร และเกี่ยวกับสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งของคนอังกฤษ เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญอังกฤษ

7.5 พระราชบัญญัติรัฐสภา (Parliament Act) ประกาศใช้ในปี ค.ศ.1911 คือ ประมาณ 3 ปีก่อนมหาสงครามโลกครั้งที่ 1 (1914-1915) พระราชบัญญัตินี้เป็นเรื่องที่กำหนดระเบียบกฎเกณฑ์ในการดำเนินงานของรัฐสภาอังกฤษ

8. การแบ่งประเภทรัฐธรรมนูญตามเกณฑ์แห่งการได้มา

หากพิจารณาตามเกณฑ์กำเนิดหรือการได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญ พอแยกได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่ 1) การได้รับมอบ 2) การร่างขึ้น และ 3) การวิวัฒนาการ

8.1 รัฐธรรมนูญที่ได้รับพระราชทาน (royal grant) รัฐธรรมนูญเช่นนี้โดยปกติมิได้เป็นการมอบอำนาจสูงสุดให้กับราษฎร คือ มอบให้เพียงบางส่วน ซ้อยกเว้นมีบางกรณี คือ เมื่อสมัยอิตาลีเป็นราชอาณาจักร (Kingdom of Italy) รัฐธรรมนูญที่พระราชทานให้ (เรียกว่า Statuto) ถือว่ามีความศักดิ์สิทธิ์สูงมาก จนกระทั่งไม่มีกษัตริย์อิตาลีองค์ใดกล้าที่จะแก้ไขหรือกระทำการใด ๆ โดยไม่ต้องผ่านตัวแทนจากราษฎร

8.2 รัฐธรรมนูญที่มีการร่างขึ้น ได้แก่ รัฐธรรมนูญซึ่งมีการเตรียมจัดทำอย่างเป็นทางการโดยคณะบุคคลซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของรัฐและมีการรับรอง โดยเสียงของราษฎร โดยทาง

ตรงหรือโดยทางอ้อม การร่างขึ้นนั้นโดยปกติเป็นการจัดทำโดย การตั้งสภาเพื่อการร่างโดยเฉพาะ (constitutional convention or constituent assembly) ในบางครั้งร่างขึ้นโดยสภานิติบัญญัติที่มี ขึ้นอยู่แล้วหรือโดยมีการมอบให้คณะกรรมการร่างขึ้นโดยเฉพาะ สำหรับการให้สัตยาบัน (ratification) ก็ยืนยันรับรองนั้นกระทำโดย 1) องค์การที่รับเลือกตั้งขึ้นมา 2) หรือโดยมีการออก เสียงลงประชามติ

8.3 รัฐธรรมนูญโดยวิวัฒนาการ ได้แก่ รัฐธรรมนูญซึ่งเกิดขึ้นในช่วงเวลาอันยาวนาน ตั้งนั้น จึงสะสมขนบธรรมเนียมประเพณีแห่งการปฏิบัติต่าง ๆ และบางส่วนของขนบธรรมเนียม ประเพณีอาจมีในคัมภีร์กฎหมายหรือข้อบังคับต่าง ๆ ตัวอย่างที่เห็นชัดที่สุด ได้แก่ รัฐธรรมนูญ อังกฤษ วิวัฒนาการจากขนบธรรมเนียมประเพณี แองโกล แซกซอน (Anglo-Saxon) ซึ่งสืบสานช่วง ระยะเวลาานกว่า 1,000 ปี อนึ่ง แนวคิดหลายประการของรัฐธรรมนูญอังกฤษได้มีการนำไป ปรับปรุงและกลาย เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญอเมริกันในศตวรรษที่ 18 (ค.ศ.1786)

9. ที่มาของรัฐธรรมนูญ : ที่แหล่ง

แหล่งที่มามีต่าง ๆ กัน ได้แก่ 1) อุดมการณ์ 2) รัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ 3) ปรัชญาการเมือง และ 4) ประวัติศาสตร์

9.1 อุดมการณ์ การร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาเพื่อแสดงอุดมการณ์ทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็น รัฐธรรมนูญประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม หรือที่แสดงอุดมการณ์อำนาจเบ็ดเสร็จ อัน ได้แก่ แบบชาวจัด (คือ แบบฟาสซิสต์) หรือ แบบชาวจัด (คือ คอมมิวนิสต์)

9.2 รัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ อาศัยบทบัญญัติเดิมของรัฐธรรมนูญฉบับเก่า ในกลุ่ม ลาตินอเมริกามีการเลียนแบบสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา

รัฐธรรมนูญหลายฉบับยุโรปตะวันตก อาศัยหลักการของรัฐธรรมนูญอังกฤษ เป็นต้น

9.3 ปรัชญาการเมือง ความคิดทางการเมืองของปราชญ์มีอิทธิพลต่อผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ได้แก่ อิทธิพลของจอห์น ล็อก นักปรัชญาชาวอังกฤษในการร่างรัฐธรรมนูญแบบประชาธิปไตย และอิทธิพลของ คาร์ล มาร์กซ์ นักคิดชาวเยอรมันในการร่างรัฐธรรมนูญแบบสังคมนิยม คอมมิวนิสต์

9.4 ประวัติศาสตร์ ประสพการณ์ของคนในชาติ โดยเฉพาะอันเป็นที่ตระหนักดีโดยผู้ร่าง รัฐธรรมนูญย่อมมีอิทธิพลต่อเนื้อหาของสาระของรัฐธรรมนูญ

ตัวอย่าง ได้แก่ รัฐธรรมนูญอเมริกัน ซึ่งคณะผู้ร่าง (framers) พยายามที่จะให้มีการ ตรวจสอบและสร้างดุลยภาพขึ้นในหน่วยต่าง ๆ ของอำนาจอธิปไตย ทั้งนี้เพื่อปิดกั้นโอกาสในการ

รวมอำนาจเข้า ณ ศูนย์กลางแห่งใดแห่งหนึ่ง ทั้งนี้ หากไม่มีการทำให้อำนาจกระจาย 1) ตามระดับ (คือด้วยการเป็นแบบสหพันธรัฐ) และ 2) กระจายตามฝ่าย (คือฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ) แล้วเกรงกันว่าจะมีผู้นำรวบอำนาจเข้าตนเองหรือหมุ่คณะของตนเอง อันเป็นการทำให้เกิดการเผด็จการ (dictatorship) ขึ้นได้ และกลายเป็นผู้นำสมัยโรมัน ได้แก่ “ซีซาร์” (Caesar) คือ เพลิงด้วยอำนาจ ซึ่งสอดคล้องกับคำกล่าวที่รู้จักกันดีในทางรัฐศาสตร์โดยลอร์ด แอ็คตัน ที่ว่า “อำนาจเป็นมรรคาพาสู่ชั่ว” (Power corrupts; absolute power corrupts absolutely.)

10. กำเนิดของรัฐธรรมนูญ : พิจารณาเชิงประวัติศาสตร์

รัฐธรรมนูญที่มีมาโดยพิจารณาจากความเป็นไปในประวัติศาสตร์อย่างน้อย 4 แห่ง ได้แก่ 1) การเปลี่ยนแปลงอย่างค่อยเป็นค่อยไปหรือโดยวิวัฒนาการ 2) การปฏิวัติ หรือรัฐประหาร 3) การยกร่างหรือตราขึ้นโดยคณะกรรมการหรือคณะกรรมการธิการหรือโดยสภาาร่างรัฐธรรมนูญ 4) กษัตริย์พระราชทาน

(โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, รัฐวิทยา, กรุงเทพฯ : พิจนเศศ, 2523, หน้า 71.)

10.1 แหล่งที่ 1 การวิวัฒนาการ : กรณีของอังกฤษ

จุดเริ่มที่สำคัญคือ การมีบทบัญญัติ แม็กนา คาร์ต้า (Magna Carta) หรือ “มหาเอกสาร” ซึ่งบรรดาเจ้าขุนมูลนายของอังกฤษร่วมมือกันบังคับพระเจ้าจอห์นให้ยอม รับสิทธิบางอย่างของขุนนางและเอกชนใน ค.ศ.1215

พอจะจัดแม็กนา คาร์ต้า ได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นแห่งรัฐธรรมนูญอังกฤษ แม้ว่าสิทธิต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในแม็กนา คาร์ตานั้น เป็นไปเพื่อประโยชน์ของเหล่าขุนนางเองแทบทั้งหมดก็ตาม แต่ก็ยังมีบทบัญญัติบางประการที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนเป็นส่วนรวม เพราะอ้างถึง 1) สิทธิทางการเมืองทั่ว ๆ ไป และที่สำคัญที่สุดก็คือ 2) บทบัญญัติที่กล่าวถึงสิทธิของเสรีชน ซึ่งผู้ที่ไม่ใช่ทาสนั้นจะถูกจับกุม จองจำริบทรัพย์ ประหารชีวิตหรือประจานตามอำเภอใจของกษัตริย์ไม่ได้ โดยต้องมีการพิจารณากันตามกฎหมาย

แม็กนา คาร์ต้าเป็นต้นเหตุสำคัญที่ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีส่วนสำคัญในการควบคุมการคลังของรัฐ ซึ่งเป็นกุญแจสำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตย การที่อำนาจค่อย ๆ เปลี่ยนมือจากกษัตริย์มาสู่ตัวแทนของประชาชนนั้นช่วงเวลาอันสำคัญของประวัติศาสตร์อังกฤษตอนหนึ่งคือ พระเจ้ายอร์ชที่หนึ่ง (King George I, ระหว่าง 1714-1727) ซึ่งขึ้นครองราชย์ในปี พ.ศ.2257 เป็นเจ้าชายเยอรมันจากแคว้นแฮโนเวอร์ เฮอร์มนี พระเจ้ายอร์ชที่หนึ่งเป็นชาวเยอรมันและ (เป็นเรื่องที่

แปลกแต่จริง) ไม่สามารถตรัสภาษาอังกฤษได้ อีกทั้งไม่สนพระทัยกิจการบ้านเมืองของอังกฤษ พระองค์ทรงโปรดการกลับไปเยี่ยมเยือนแคว้นเฮนโนเวอร์เสมอเป็นผลให้อำนาจในการปกครองต่าง ๆ ก็เริ่มเปลี่ยนมือไปสู่คณะ รัฐมนตรี

พระเจ้าออร์ซที่หนึ่งไม่ทรงสนพระทัยที่จะใช้อำนาจแห่งความเป็นกษัตริย์ของอังกฤษ นักการที่ทรงปฏิบัติต่อเช่นนี้สืบกันมาเป็นเวลานานทำให้อำนาจทางการปกครองที่แท้จริงตกมาอยู่กับผู้แทนของราษฎรในที่สุดและอำนาจนี้ได้รับการรับรองว่าเป็นอำนาจที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญแบบจารีตประเพณีของอังกฤษ

10.2 แหล่งที่ 2 กำเนิดรัฐธรรมนูญโดยการปฏิวัติหรือรัฐประหาร

การปฏิวัติ คือ การเปลี่ยนแปลงอย่างขนานใหญ่ระดับพลิกแผ่นดิน หรือจากหน้ามือเป็นหลังมือ การปฏิวัติเป็นการล้มล้างรัฐบาลและมีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ๆ ในทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

การปฏิวัติครั้งใหญ่ของฝรั่งเศส ในปี ค.ศ.1789 (พ.ศ.2332) และในประเทศรัสเซีย ในปี ค.ศ.1917 (พ.ศ.2460) เป็นตัวอย่างของการปฏิวัติที่เปลี่ยนแปลงจากระบอบกษัตริย์ไปสู่ระบอบอื่น ในทันทีทันใดและมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่ขึ้นมา

รัฐประหาร คือ การยึดอำนาจของกลุ่มบุคคล เพ่งเล็งถึงตัวบุคคลมากกว่า คือ มุ่งเปลี่ยนแปลงผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจ

การเปลี่ยนแปลงโดยรัฐประหาร ไม่จำเป็นต้องเปลี่ยนระบอบการปกครองไปเป็นอย่างอื่น

การเปลี่ยนแปลงการปกครองของไทยในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ.2475 พงจะอนุ โลมได้ว่าเป็น “การปฏิวัติ” เพราะได้เปลี่ยนจากระบอบกษัตริย์สมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ แต่วิธีการของการเปลี่ยนแปลงนี้เป็นไปในแบบของรัฐประหารมากกว่า กล่าวคือ บุคคลกลุ่มหนึ่งเรียกตัวเองว่า “คณะราษฎร” หรือ “คณะราษฎร” ได้เข้ายึดอำนาจจากพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 7 โดยปราศจากการนองเลือดและมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวในวันที่ 27 มิถุนายน 2475

ต่อมามีการเปลี่ยนแปลงซึ่งเป็นผลจากการรัฐประหารมีตัวอย่าง คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับที่ 13 ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 24 มกราคม พ.ศ.2502 อันเป็นผลมาจากการรัฐประหาร (ซึ่งคนไทยโดยทั่วไปมักเรียกว่า ปฏิวัติ) โดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ.2501

10.3 แหล่งที่ 3 กำเนิดรัฐธรรมนูญโดยการยกร่าง รัฐธรรมนูญที่มีกำเนิดมาจากการยก
ร่างมักมีขึ้นหลังจากการสถาปนารัฐใหม่ ตัวอย่าง ได้แก่ สหรัฐอเมริกาซึ่งได้เป็นประเทศเอกราช
จากการปกครองของจักรวรรดิอังกฤษในปี 1776 (พ.ศ.2319) ต่อมาในค.ศ.1787 ปี พ.ศ.2230 ก็ได้มี
การประกาศใช้รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา สำหรับประเทศอินเดีย พม่า มาเลเซีย และ
บรรดาประเทศในทวีปแอฟริกา

ประเทศที่เกิดขึ้นใหม่ในทวีปยุโรปภายหลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง เช่น ประเทศ
ยูโกสลาเวีย โปแลนด์ ฟินแลนด์ ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นหลังจากที่ได้รับการรับรองว่าเป็นประเทศเอ
กราชแล้ว

10.4 แหล่งที่ 4 กำเนิดรัฐธรรมนูญโดยกษัตริย์พระราชทาน

ในอดีต รัฐในทวีปเอเชียและยุโรปปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ กษัตริย์อยู่เหนือ
กฎหมาย เป็นเจ้าชีวิตเป็นเจ้าของทุกสิ่งทุกอย่างในรัฐ

ต่อมา กษัตริย์เห็นว่าควรกำหนดขอบเขตแห่งอำนาจของพระองค์ และกำหนดวิธีการ ใช้
อำนาจให้เป็นที่แน่นอน จึงได้พระราชทานรัฐธรรมนูญให้ ตัวอย่าง คือ พระเจ้าจักรพรรดิเมจิโต
(Matsuhito) แห่งญี่ปุ่น ได้ทรงพระราชทานรัฐธรรมนูญฉบับเมจิ หรือไมจิ (Meiji Constitution)
แก่ญี่ปุ่นเมื่อปี พ.ศ.2433 เพื่อความเจริญก้าวหน้าของประเทศญี่ปุ่น

กษัตริย์บางพระองค์ทรงกำหนดพระราชอำนาจด้วยความไม่เต็มพระทัยหรือเพราะ
จำเป็นต้องต่อรองกับขุนนางและราษฎร เช่น พระเจ้าจอร์จแห่งอังกฤษที่พระราชทานแม็กนา คาร์
ต้า เป็นต้น

11. การตีความรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญมักเป็นเรื่องที่มีข้อกำหนดอย่างกว้าง ๆ แต่ในสภาพแห่งความเป็นจริงของ
ชีวิตประจำวันต้องมีการตีความ เช่น 1) โดยการทบทวนโดยฝ่ายตุลาการหรือโดยพิพากษาของศาล
2) โดยหน่วยงานอื่น ๆ เช่น โดย 1) รัฐสภา และ 2) ว่าโดยตุลาการรัฐธรรมนูญ หรือโดยคณะ
รัฐมนตรี เป็นต้น

(R.E.C. Jewell, *British Constitution*, London: Hodder and Stoughton, 1978, p.9.)

11.1 การตีความรัฐธรรมนูญโดยการพิพากษาของศาล (“การทบทวนโดยฝ่ายตุลาการ”
—Judicial Review) ให้อำนาจแก่ศาลสูงสุดในการพิจารณาทบทวนและพิพากษาให้พระราชบัญญัติ
หรือคำสั่งของรัฐบาลเป็นโมฆะด้วยการอ้างเหตุผลว่า “ขัดกับรัฐธรรมนูญ” หรือ “ละเมิด
รัฐธรรมนูญ” (unconstitutional)

11.2 ศาลสูงสุดของสหรัฐ (U.S. Supreme Court) แสดงอำนาจเป็นครั้งแรกในการพิพากษาให้รัฐบัญญัติหรือกฎหมายของรัฐบาลเป็นโมฆะเกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกา ได้แก่ คดีมาร์บะอ์ กับแมคคิสัน (Marbury V. Madison)

คดีนี้เริ่มจากการฟ้องร้องซึ่งเกิดขึ้นเมื่อประมาณ 200 ปีมาแล้ว คือ ในปี ค.ศ. 1803 โดย มาร์บะอ์เป็นผู้ฟ้อง ได้แก่ เจมส์ แมคคิสัน คือ จำเลยซึ่งในขณะนั้นเป็นผู้ทำหน้าที่คล้ายปลัดสำนักประธานาธิบดี (ต่อมาตัวแมคคิสันเองก็ได้เป็นประธานาธิบดีอเมริกัน) การฟ้องเกิดขึ้นเพราะแมคคิสันไม่ได้ออกหนังสือคำสั่งว่าจ้างมาร์บะอ์ให้เป็นข้าราชการ ซึ่งรัฐบาลชุดก่อนหน้านั้นได้ตกลงให้ตำแหน่งไว้แล้ว

ศาลสูงสุดแห่งสหรัฐอ้างว่าฝ่ายตุลาการมีสิทธิในการพิจารณาและพิพากษาว่าการกระทำใด ๆ ของรัฐบาล (รวมทั้งตัวบทกฎหมายต่าง ๆ) ละเมิดรัฐธรรมนูญหรือไม่ และหากตัดสินว่าละเมิดหรือขัดกับรัฐธรรมนูญแล้วการกระทำนั้น ๆ ย่อมไม่มีผลบังคับใช้

คดีมาร์บะอ์ กับแมคคิสัน นี้เป็นผลให้ศาลสูงสุดของสหรัฐอำนาจเรียกว่า “การทบทวนโดยฝ่ายตุลาการ” ซึ่งแสดงว่าอำนาจตุลาการมี “ดุล” ในกรณีนี้เหนือฝ่ายบริหาร

ระบอบอเมริกันมี “การตรวจสอบและดุลยภาพ” (“checks and balances”) ดังนั้น ผู้พิพากษาศาลสูงสุดของสหรัฐ ซึ่งมี 9 คนและไม่มีวาระการดำรงตำแหน่ง (คือ สามารถเป็นผู้พิพากษาได้ตลอดชีวิต) นั้นเข้าสู่ตำแหน่งการเป็นผู้พิพากษาศาลสูงสุดได้โดยวิธีที่ชัดเจน คือ 1) การเสนอแต่งตั้งโดยฝ่ายบริหาร และ 2) จะต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติด้วย แสดงถึงอำนาจตุลาการในการตีความ คือ เมื่อประมาณปลายเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2514 ศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกาพิพากษาว่า หนังสือพิมพ์อเมริกันมีสิทธิในการพิมพ์เอกสารลับของประเทศเกี่ยวกับสงครามเวียดนามที่รั่วไหลออกมาได้ทั้ง ๆ ที่ฝ่ายบริหารได้สั่งห้ามการเปิดเผยเอกสารดังกล่าวล่วงหน้าแล้ว

11.3 อนึ่ง ศาลสูงสุดของสหรัฐมีบทบาททางการเมืองในประเทศนั้นค่อนข้างมาก เช่น กรณีเกี่ยวกับคดีวอเตอร์เกต (Watergate) ซึ่งประธานาธิบดีริชาร์ด นิกสัน ถูกสอบสวนอย่างหนักจนกระทั่งต้องตัดสินใจลาออกจากตำแหน่ง นับเป็นประธานาธิบดีคนเดียวในประวัติศาสตร์อเมริกันที่ทำเช่นนั้น คดีวอเตอร์เกต (แปลตามตัวว่า “ประตุน้ำ”) เกี่ยวกับการกล่าวหาว่าประธานาธิบดีอเมริกันเป็นผู้สั่งหรือยินยอมให้มีการใช้เครื่องมือแอบดักฟังการประชุมของพรรคฝ่ายตรงข้าม (ซึ่งขณะนั้น ได้แก่ พรรคเดโมแครท)

11.4 การศึกษาวิจัยในปี ค.ศ. 1956 พบว่ารัฐธรรมนูญของ 6 ประเทศ ให้อำนาจตีความ

รัฐธรรมนูญ (ตีความว่า กฎหมายอื่นขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่) ไว้กับหน่วยอื่น ๆ เช่น อาจเป็น

- 1) รัฐสภาซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง
- 2) คณะรัฐมนตรี และ
- 3) ทั้งรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี

อย่างไรก็ตาม สันนิษฐานกันว่า การตีความจะกระทำโดยฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายบริหาร

(Austin Ranney, *The Government of Men*, New York: Holt, Rinehart and Winston, 1958, pp.77-81.)

12. เนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญ : ปัญญาสาระ

เนื้อหาสาระมักมี 5 ประการ ดังต่อไปนี้ 1) การอ้างสาเหตุและอำนาจแห่งการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2) โครงสร้างของรัฐบาล 3) การแบ่งอำนาจสิทธิของบุคคล 4) พันธกรณีของรัฐบาล และ 5) การเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญ ฯลฯ

12.1 สาระของรัฐธรรมนูญเรื่องที่ 1 : บทนำหรืออารัมภบท (Preamble) เกี่ยวกับสาเหตุและอำนาจในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ (enacting clause) ข้อความนี้มีอยู่ภาคต้นของรัฐธรรมนูญเพื่อแสดงให้เห็นถึงสาเหตุแห่งเจตจำนงและที่มาแห่งอำนาจในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

(Samuel A. Johnson, *op.cit.*, pp.50-51.)

สำหรับที่มาแห่งอำนาจในการประกาศใช้มักอ้างเจตจำนงของราษฎร ดังตัวอย่างต่อไปนี้

1) รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ยืนยาวมาเป็นเวลานานที่สุดในบรรดารัฐธรรมนูญประเภทลายลักษณ์อักษรมีความในอารัมภบทว่า

“เราประชาชนแห่งสหรัฐเพื่อได้มาซึ่งสหภาพที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้นเพื่อสถาปนาความยุติธรรมเพื่อให้มีความสงบภายในเพื่อป้องกันประเทศ เพื่อส่งเสริมสวัสดิการโดยทั่วไป และได้มาซึ่งผลอันประเสริฐของเสรีภาพ ทั้งนี้ เพื่อตัวพวกเราเองในขณะนี้ และเพื่อประชาชนผู้จะกำเนิดภายหลัง (จึง) ได้สถาปนารัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐขึ้น”

2) ความโดยย่อของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสปัจจุบัน (สาธารณรัฐที่ 5) มีว่า “ประชาชนฝรั่งเศสได้ประกาศความยึดมั่นต่อสิทธิต่าง ๆ ของมนุษย์ (Rights of Man) และต่อหลักการแห่งอธิปไตยของชาติ ดังที่ได้บัญญัติไว้ในปฏิญญาแห่งปี ค.ศ.1789” ปฏิญญาดังกล่าว คือ ในปีแห่งการปฏิวัติใหญ่ ซึ่งมีการล้มเลิกระบบกษัตริย์และโบราณราชย์ (ancien regime)

(S.E. Finer (ed.) *Five Constitutions*, Penguin Books, 1979, p.281.)

รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหลักแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Federal Republic of Germany) มีคำปรารภ ดังนี้

“ชนชาวเยอรมันในมลรัฐบาเดิน, ซาเวเรีย, เบรเมน, ฮัมเบิร์ก, โลเวอร์-แซกโซนี, นอร์ธไรน์-เวสต์ฟาเลีย, ไนน์แลนด์-พาลาตินาเต, ซเลสวิก-โฮลสไตน์, วูร์เตม-บวร์ก-บาเดิน และวูร์เตมบวร์ก-โฮเฮนซอลเดิน

ด้วยความสำนึกในความรับผิดชอบต่องานที่ผู้เป็นเจ้าและมนุษยชน ด้วยความมุ่งมั่นตั้งใจที่จะพิทักษ์เอกภาพแห่งชาติและเอกภาพทางการเมือง และเพื่อส่งเสริมสันติภาพของโลกในฐานะเป็นสมาชิกที่มีความเสมอภาคกับรัฐอื่นในยุโรปที่ร่วมกันด้วยความมุ่งมั่นมาดปรารถนาที่จะให้แนวทางใหม่แก่ชีวิตการเมืองภายในระยะเวลาชั่วคราวโดยอาศัยอำนาจของสภาร่างรัฐธรรมนูญ จึงได้ประกาศใช้กฎหมายหลักของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันฉบับนี้”

3) คำปรารภของรัฐธรรมนูญอินเดียมีลักษณะคล้ายกับคำปรารภในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา คำปรารภของรัฐธรรมนูญอินเดีย ซึ่งประกาศใช้ในวันที่ 26 มกราคม ค.ศ. 1950 (พ.ศ.2493)

(M.V.Pylee, *India's Constitution*, Bombay: Asia Publishing House, 1967, p.49.) มีดังนี้

“พวกเราประชาชนแห่งอินเดีย ได้มีปณิธานอันแน่วแน่ที่จะสถาปนาอินเดียให้เป็นสาธารณรัฐเอกราชประชาธิปไตยและเพื่อให้พลเมืองทั้งหมดทั้งสิ้นได้มาซึ่งความยุติธรรมในทางสังคม เศรษฐกิจ และทางการเมือง เสรีภาพในด้านความคิด ด้านการแสดงออก ด้านความเชื่อ ด้านศรัทธาและด้านการกราบไหว้บูชา ความเสมอภาค ในด้านสถานภาพ และด้าน โอกาส และเพื่อส่งเสริมในบรรดาพลเมืองทั้งหมดให้เกิดภราดรภาพ อันจะทำให้ปัจเจกชนมีศักดิ์ศรี และทำให้ชาติมีเอกภาพเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน”

4) อารัมภบทในกฎหมายมูลฐานของอดีตสหภาพโซเวียตฉบับล่าสุด คือ ปี ค.ศ. 1977 (พ.ศ.2520) ประมาณ 10 ปีมาแล้วก่อนข้างยี่สิบกว่า 2 หน้ากระดาษพิมพ์ มีการกล่าวถึงการปฏิวัติสังคมนิยมที่ยิ่งใหญ่ในเดือนตุลาคม (the Great October Socialist Revolution) ที่กระทำโดยผู้นำพรรคคอมมิวนิสต์ชื่อ เลนิน (Lenin) ร่วมกับชนชั้นกรรมาชีพและชาวไร่ชาวนา (Finer, *op.cit.*, pp.146-148.)

“ณ สภาร่างรัฐธรรมนูญ ในวันที่ 26 พฤศจิกายน ค.ศ.1949 ได้ตกลงรับ และตรารัฐธรรมนูญฉบับนี้และมอบให้แก่พวกเราทั้งหลาย

12.2 สาระของรัฐธรรมนูญเรื่องที่สอง : โครงสร้างของรัฐบาล รัฐธรรมนูญลายลักษณ์

อักษรมักระบุว่าโครงสร้างของรัฐบาล (framework of government) ว่าเป็นอย่างไร และกลไกหลักของรัฐบาลเป็นอย่างไร

โครงสร้างที่สำคัญที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญ คือ 1) รูปแบบของรัฐ 2) รูปแบบของรัฐบาล 3) องค์การของรัฐบาล 4) เจ้าหน้าที่ของรัฐ 5) การได้มาและพ้นจากตำแหน่ง 6) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรจะกล่าวเป็นลำดับไปดังนี้

1) รูปแบบของรัฐ รูปแบบของรัฐประชาชาติอาจเป็น ก. รัฐเดี่ยว ข. สหพันธรัฐ
ค. สมาพันธรัฐ

2) รูปแบบของรัฐบาล เรื่องนี้อาจไม่ระบุตรง ๆ แต่พอทราบได้จากข้อความในรัฐธรรมนูญ

กลุ่มประเทศเสรีประชาธิปไตย (และประเทศที่มีแนวโน้มไปในทางประชา-ธิปไตย) มักแบ่งออกเป็น 3 รูปแบบใหญ่ ๆ คือ

ก. รูปแบบรัฐสภา เช่น อังกฤษ เยอรมนี ตะวันตก ญี่ปุ่น ไทย มาเลเซีย สิงคโปร์ อินเดีย

ข. รูปแบบประธานาธิบดี เช่น สหรัฐอเมริกา อินโดนีเซีย ปากีสถาน

ค. รูปแบบกึ่งประธานาธิบดี-กึ่งรัฐสภา บางครั้งเรียกว่า “ระบบคณะรัฐมนตรีแบบฝรั่งเศส” (French cabinet system) ตัวอย่าง ได้แก่ ฝรั่งเศส และศรีลังกา

3) องค์กร องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐบาล ได้แก่ การกำหนดว่าอะไรเป็น 1) ฝ่ายบริหาร 2) ฝ่ายนิติบัญญัติ 3) ฝ่ายตุลาการ 4) องค์กรที่เกี่ยวกับการปกครองระดับชาติ และระดับท้องถิ่น

4) เจ้าหน้าที่ของรัฐ มีการระบุบุคคลผู้ที่จะรับหน้าที่ในองค์กรต่าง ๆ เหล่านั้น เช่น 1) ผู้ที่จะเป็นประมุขฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ และ 2) ผู้ช่วยการดำเนินการของหัวหน้าหน่วยงานเหล่านั้น

ประมุขฝ่ายบริหารอาจเป็น “ประธานาธิบดี” เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา หรือ “นายกรัฐมนตรี” เช่น กรณีประเทศไทย

5) การได้มาและพ้นจากตำแหน่ง มีการระบุโดย การแต่งตั้ง การเลื่อนชั้น และการพ้นจากตำแหน่งของผู้มีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารแผ่นดินในระดับสูง

6) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร มีการระบุความสัมพันธ์ขององค์กรที่ประกอบเป็นโครงสร้างของรัฐบาล คือ ฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ

12.3 ตารางของรัฐธรรมนูญเรื่องที่สาม: การให้และการกำหนดขอบเขตแห่งอำนาจ

1) รัฐธรรมนูญเป็นเอกสารทางการเมือง และ “การเมือง” ย่อมเกี่ยวกับการใช้อำนาจ ดังนั้น จึงมีการระบุเรื่องการให้และการกำหนดขอบเขตแห่งอำนาจ (grant and restriction of powers)

2) อำนาจที่มีระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ ได้แก่ อำนาจในหน่วยหรือองค์กรของรัฐบาล เช่น ฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ และอำนาจแบ่งออกเป็นระดับ เช่น ระดับรัฐ และท้องถิ่น

12.4 ตารางของรัฐธรรมนูญเรื่องที่ดี : สิทธิของบุคคลและพันธกรณีของรัฐ

1) รัฐธรรมนูญมักกำหนด 1) ขอบเขตแห่งอำนาจของรัฐบาล และ 2) พันธกรณีของรัฐบาล

2) โดยปกติ อำนาจขององค์การเมืองในระดับรัฐ (รัฐ-ประชาชาติ) มักครอบคลุมเรื่องต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง ดังนั้น รัฐธรรมนูญประชาธิปไตยจึงกำหนดวงครอบอำนาจของรัฐ

3) ในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาประกาศว่า รัฐบาลไม่มีอำนาจจำกัดเสรีภาพของบุคคลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นด้วยวาจา ในการพิมพ์โฆษณา หรือในการนับถือศาสนา

4) รัฐธรรมนูญบางฉบับกำหนดพันธกรณี (obligations) ของรัฐบาล คือ หน้าที่ซึ่งรัฐบาลรับผิดชอบต่อราษฎร

พันธกรณีกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญมักเกี่ยวกับการที่รัฐจะต้องพยายามให้พลเมือง 1) มีงานทำ 2) ให้ได้รับการศึกษา 3) ให้ได้รับสวัสดิการเมื่อเจ็บป่วย หรือชรา และรวมถึง 4) ความผาสุกในชีวิตครอบครัว

5) รัฐธรรมนูญของไอร์แลนด์ ปี ค.ศ.1937 (พ.ศ.2480) ตราไว้ในเรื่องพันธกรณีของรัฐบาลว่า “รัฐจะต้องพยายามไม่ให้แม่บ้านต้องไปทำงาน นอกบ้านจนทำให้ไม่ได้ดูแลบ้านช่อง”

ข้อกำหนดนี้แสดงถึงความเป็นห่วงใยต่อชีวิตภายในครอบครัวของคนไอริชแห่งไอร์แลนด์ด้วย

6) รัฐธรรมนูญของอิตาลี ปี ค.ศ.1948 ระบุว่า “สาธารณรัฐอิตาลีจะพยายามส่งเสริมให้ครอบครัวคงอยู่ได้ด้วยมาตรฐานทางเศรษฐกิจและอื่น ๆ”

13. ตารางของรัฐธรรมนูญเรื่องที่ดี 5: การแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ

โดยปกติการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญมักทำได้ยากกว่ากฎหมายธรรมดา (ยกเว้นในบางประเทศ เช่น นิวซีแลนด์ และอังกฤษ ซึ่งการแก้ไขรัฐธรรมนูญกระทำไม่ได้ไม่ยากนัก เพราะไม่มี

รัฐธรรมนูญประเภทลายลักษณ์อักษร)

กระบวนการหรือขั้นตอนแห่งการแก้ไขเปลี่ยนแปลงมีหลายวิธี เช่น โดย 1) รัฐสภา 2) ประชาชน 3) โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ 4) การปฏิวัติหรือรัฐประหาร และ 5) วิธีการอย่างไม่เป็นทางการ

13.1 วิธีการที่หนึ่ง : การแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญโดยรัฐสภา

1) ประเทศอังกฤษ เป็นตัวอย่างของการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญได้โดยกระบวนการที่ไม่แตกต่างจากการเปลี่ยนแปลงกฎหมายธรรมดา วิธีการนั้น คือ แก้ไขเปลี่ยนแปลงโดยรัฐสภา การที่เป็นเช่นนี้เป็นเพราะอังกฤษไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร มีการขีดถึงกฎหมายที่ออกมาแล้วหรือคำพิพากษาคัดค้านเป็นแนวปฏิบัติ แต่แม้กระนั้นรัฐสภาก็ยังสามารถออกกฎหมาย หรือวางแนวปฏิบัติใหม่ เมื่อเห็นว่าสมควรจะกระทำเช่นนั้น

(R.E.C.Jewell, *British Constitution*, London: Cox and Wyman, 1975, p.9.)

2) ประเทศฝรั่งเศส รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 5—Fifth Republic (ประกาศในปี ค.ศ.1958 คือ พ.ศ.2501) มอบอำนาจการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญไว้ให้กับ 3 หน่วยงาน คือ 1) รัฐสภา (ทั้งสองสภา) 2) ประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรี และ 3) โดยลงประชามติด้วยก็ได้ รัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้ในปัจจุบัน คือ ที่ได้รับการบัญญัติให้ร่างขึ้นโดยอดีตประธานาธิบดีเดอโกลล์ (De Gaulle) สาระเกี่ยวกับการแก้ไขมีอยู่ในมาตราที่ 89

3) สหรัฐอเมริกา มีกระบวนการดังนี้ คือ

- ก. เสนอขอแก้ไขโดยสมาชิกสภาสูงและสมาชิกสภาล่าง
- ข. โดยเสียงสนับสนุนอย่างน้อยสองในสาม
- ค. ข้อเสนอแก้ไขดังกล่าวจะต้องได้รับการสนับสนุน โดยสมาชิกของมลรัฐ (State Assembly) ต่าง ๆ ด้วยคะแนนเสียงมากกว่าธรรมดา คือ ไม่น้อยกว่าสามในสี่

ดังนั้น การแก้ไขรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาจึงทำได้ค่อนข้างยาก

13.2 วิธีที่สอง : โดยประชามติ (referendum, plebiscite)

เป็นการลงคะแนน (ballot) ในเรื่องหรือประเด็นต่าง ๆ (issues) ซึ่งบางครั้งเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ

1) ในสวิตเซอร์แลนด์ การริเริ่มแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญทำได้โดยการเสนอของสภาทั้งสอง หรือ โดยมีคำร้อง (petition) จากประชาชนจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน

หลังจากมีการแก้ไขวิธีการประชามติออกเสียงว่าจะ “รับ” หรือ “ไม่รับ” (Yes or No) ทั้งนี้วิธีการในขั้นตอนดังกล่าว จะมีผลก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากประชาชนทั่วไปโดยวิธีการ “ประชามติ” และ “มหาชนมติ”

2) รัฐธรรมนูญของญี่ปุ่น ระบุการแก้ไขจะทำได้ก็โดย

ก. ข้อเสนอของอย่างน้อยสองในสามของสมาชิกทั้งสองสภา และ

ข. จะต้องได้รับการเห็นชอบจากประชาชนทั่วไปโดยวิธีการออกเสียงลงประชามติ

13.3 วิธีที่สาม : การแก้ไขโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ คือ การแก้ไขโดยสภาร่าง รัฐธรรมนูญ หรือการประชุมที่จัดขึ้นโดยเฉพาะเพื่อพิจารณา ตัวอย่าง คือ ในมลรัฐทั้ง 50 มลรัฐในสหรัฐอเมริกา มีรัฐธรรมนูญประจำมลรัฐหรือรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ (State Constitution) ของตนเอง และการแก้ไขรัฐธรรมนูญกลาง (คือ รัฐธรรมนูญของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา U.S. constitution) อาจกระทำได้อีกวิธีหนึ่ง คือ โดยมีการประชุมที่จัดขึ้นเฉพาะเรื่องการพิจารณารัฐธรรมนูญ หรือต่อเมื่อมีการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (constituent conventions or constituent assemblies)

13.4 วิธีที่สี่ : การแก้ไขรัฐธรรมนูญแบบไม่เป็นทางการหรือแบบอรูปนัย : การพิจารณาโดยดุลยพินิจเชิงตุลาการ

1) การเปลี่ยนแปลงโดยการตีความของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ย่อมแตกต่างไปตามสภาพของสิ่งแวดล้อมและเหตุการณ์ ทั้ง ๆ ที่เนื้อหาของรัฐธรรมนูญยังคงอยู่เหมือนเดิม การตีความในรัฐธรรมนูญเป็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญอย่างที่เราเรียกกันแบบ 1) ไม่เป็นทางการ หรือ 2) แบบอรูปนัย

อรูปนัย (informal) หรือตามอรรถาธิบาย คือ ไม่มีกำหนดกฎเกณฑ์แน่นอน ตัวอย่างการแก้ไขรัฐธรรมนูญแบบไม่เป็นทางการได้แก่ การตีความของรัฐธรรมนูญอเมริกันในรัฐธรรมนูญอเมริกันแต่เดิมนั้นถือว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องเป็นผู้รู้หนังสือ (literate) ซึ่งหมายถึง การรู้อย่างลึกซึ้ง

2) แต่ปัจจุบันมีการตีความหมายว่า “การรู้หนังสือ” คือ การเข้าใจหรืออ่านออกเขียนได้อย่างง่าย ๆ ก็เพียงพอสำหรับการมีและใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง การตีความหมายเช่นนี้มักขึ้นอยู่กับยุคสมัย

ความก้าวหน้าทางรัฐศาสตร์ในเชิงเป็นพฤติกรรมทำให้มีการศึกษากระบวนการเกี่ยวกับพฤติกรรมในการใช้อำนาจตุลาการ (judicial process) มากยิ่งขึ้น ซึ่งพบว่า ผู้พิพากษาแม้ผ่านการ

ฝึกฝนเพียงใด ยังเป็นปฏุชน จึงย่อมมีการตัดสินใจพิพากษาหรือใช้ดุลยพินิจในลักษณะที่ผิดแผกแตกต่างกัน

แนวคิดหรือแนวพิพากษาที่แตกต่างกันนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ เช่น 1) พื้นเพของครอบครัว 2) ภูมิหลังทางการศึกษา 3) ประสบการณ์ส่วนตัวหรือ 4) ประสบการณ์ในศาล

(Eloise Snyder, "The Supreme Court as a small Group", *Social Forces*, vol.36 (March,1958), pp.232-238. ; S.Sidney Ulmer, "The Analysis of Behavior Patterns in the U.S.Supreme Court", *Journal of Politics*, vol.11 (November,1960),p.629-653.)

การแก้ไขรัฐธรรมนูญแบบไม่เป็นทางการ คือ โดยคำพิพากษาของศาล ทำให้บางท่านกล่าวว่ารัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกามีลักษณะเป็นรัฐธรรมนูญแบบ "ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร" อยู่ด้วย

ทั้งนี้เพราะบทบัญญัติต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญอเมริกันมีการตีความหมายผิดแผกไปตามกาลสมัยอย่างมาก (Arthur N. Holcombe. *The Constitutional System*. Scott and Foremen,1964.) และการตีความดังกล่าวขึ้นอยู่กับขนบธรรมเนียมหรือ "วัฒนธรรมทางการเมือง"

13.5 วิธีที่ห้า : การแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยการรัฐประหารหรือโดยการปฏิวัติ การแก้ไขวิธีนี้ได้แก่ การที่ผู้มีอำนาจ คือ ผู้เผด็จการหรือคณะปฏิวัติประกาศยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

(Jacobsen and Lipman, *op.cit.*,pp.75-77.)

14. ข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ

14.1 รัฐธรรมนูญแห่งอดีตสหภาพโซเวียต (USSR—Union of Soviet Socialist Republics) ใช้ชื่อว่า กฎหมายขั้นมูลฐาน (Fundamental Law) มีข้อความยาวกว่ารัฐธรรมนูญอเมริกันมาก คือ มี 9 หมวดรวมทั้งสิ้น 173 มาตรา

รัฐธรรมนูญนี้ประกาศใช้เมื่อ 7 ตุลาคม ค.ศ.1977 (พ.ศ.2520) ประมาณ 50 หน้า (Finer, *op.cit.*,pp.146-193.)

14.2 รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐเซีย (Russian Federation) เพิ่มภายหลัง

14.3 รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส เรียกว่า รัฐธรรมนูญแห่ง "สาธารณรัฐฝรั่งเศสที่ 5" ประกาศใช้เมื่อ 4 ตุลาคม ค.ศ.1958 (พ.ศ.2501) มี 15 หมวด ซึ่งมีมาตราทั้งสิ้น 92 มาตราด้วยกัน (Loc.cit.,pp.279-305.)

14.4 รัฐธรรมนูญมาเลเซีย ประกาศใช้ในปี ค.ศ.1957 (พ.ศ.2500) ผู้มีบทบาทในการ

วางรากฐานรัฐธรรมนูญของมาเลเซีย ได้แก่ ตุนกู อับดุล ราห์มาน

(Tun Mohamed Suffian, et al., The Constitution of Malaysia, Kuala Lumpur: Oxford University Press, pp.1 and 3.)

ราห์มานเคยเรียนที่โรงเรียนเทพศิรินทร์ กรุงเทพมหานคร

15. รัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์

รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์มีการร่างขึ้นและเสนอโดยคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ (Constitutional Commission) มีทั้งหมด 48 คน ในวันที่ 15 ตุลาคม 2529 ต่อมาได้มีการออกเสียงลงประชามติรับรองในต้นปี พ.ศ.2530

รัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์มีความยาวประมาณ 60 หน้า (ตามเอกสารซึ่งมีการรวบรวมโดย Jose N. Nollado และจัดพิมพ์โดย National Book Store, Inc., 1986) และประกอบด้วยอารัมภบท (Preamble) กับ 18 มาตรา ดังนี้

มาตรา 1 ดินแดน (National Territory) มาตรา 2 หลักการและนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 3 บทบัญญัติแห่งสิทธิ มาตรา 4 ความเป็นพลเมือง มาตรา 5 สิทธิในการออกเสียงเลือกตั้ง (suffrage) มาตรา 6 ฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislative Department) มาตรา 7 ฝ่ายบริหาร มาตรา 8 ฝ่ายตุลาการ มาตรา 9 คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ มาตรา 10 รัฐบาลท้องถิ่น มาตรา 11 ความรับผิดชอบตบสนองของข้าราชการ (Accountability of Public Officers) มาตรา 12 เศรษฐกิจของชาติและทรัพย์สินมรดก (Patrimony) มาตรา 13 ความยุติธรรมทางสังคมและสิทธิมนุษยชน มาตรา 14 การศึกษา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ศิลปวัฒนธรรมและการศึกษา มาตรา 15 ครอบครัว มาตรา 16 บททั่วไป (General Provisions) มาตรา 17 บทแก้ไขหรือการเปลี่ยนแปลงปรับปรุง (Amendments or Revisions) มาตรา 18 บทเฉพาะกาล (Transitory Provisions)

รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์มีลักษณะที่น่าสังเกตหลายประการหากเปรียบเทียบกับประเทศไทยและประเทศอื่น

ตัวอย่าง ได้แก่ การให้ความสำคัญแก่ครอบครัวในมาตรา 15 ซึ่งมีข้อบัญญัติต่าง ๆ รวมทั้งกำหนดว่าครอบครัวมีหน้าที่เลี้ยงดูสมาชิกครอบครัวในวัยชรา

บททั่วไปในมาตรา 16 ว่าด้วยลักษณะธงชาติของฟิลิปปินส์ ชื่อประเทศ องค์ประกอบของกองทัพ และการให้ทหารปฏิบัติงานเพื่อพิทักษ์รัฐธรรมนูญ

16. ตัวอย่างคำถาม

- 1) จงระบุ 3 ความหมายของรัฐธรรมนุญและชื่อเรียกรัฐธรรมนุญของสหพันธรัฐเยอรมนี
- 2) รัฐธรรมนุญที่ระบุเกี่ยวกับการเก็บค่านพิชพันธุ์ธัญญาหารเป็นของประเทศอะไร
- 3) จงอธิบายข้อแตกต่างระหว่าง coup d' état กับ revolution ในปี 1789 และในปี 1989 มีความสำคัญอย่างไรเกี่ยวกับการปฏิวัติใหญ่ในฝรั่งเศส
- 4) จงยกตัวอย่างบทแก้ไขรัฐธรรมนูญอเมริกันมา 1 บท
- 5) ประธานคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญอินเดียเดิมมีฐานะทางสังคมอย่างไร
- 6) Founding Fathers หมายถึงอะไร ยกตัวอย่างมา 1 รายการ
- 7) นอกจากประเทศอังกฤษแล้วมีประเทศอะไรที่รัฐธรรมนูญประเภท "ไม่ใช่ลายลักษณ์อักษร"
- 8) Marbury V. Madison มีความสำคัญอย่างไร เกี่ยวกับการให้ความสำคัญกับอำนาจส่วนใด
- 9) รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสประกาศใช้มาประมาณกี่ปีแล้ว และเรียกชื่ออะไร
- 10) การแก้ไขรัฐธรรมนูญอย่างไม่เป็นทางการหมายถึงอะไร
- 11) checks and balances หมายถึงอะไร
- 12) รัฐธรรมนูญมาเลเซียประกาศใช้ก่อนหรือหลังรัฐธรรมนูญของไทยฉบับปัจจุบัน
- 13) ผู้มีบทบาทสำคัญในการวางรากฐานรัฐธรรมนูญของประเทศเพื่อนบ้านของไทย ประเทศหนึ่งซึ่งเคยอยู่โรงเรียนในประเทศไทย ได้แก่ใคร
- 14) ปัญหาสารของรัฐธรรมนูญมีอะไรบ้าง
- 15) อารัมภบทในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสอ้างอิงถึงและ โบราณราชย์หมายถึงอะไร
- 16) ระบอบองค์ประกอบของโครงสร้างรัฐบาลมาลัก 2 องค์ประกอบ
- 17) อำนาจส่วนกลางมีเดิมทีในรูปแบบเอกรัฐ สหพันธรัฐ หรือสมาพันธรัฐ
- 18) พันธกรณีของรัฐบาลเกี่ยวข้องกับเรื่องอะไรบ้าง
- 19) ประชามติหรือมหาชนมีมติแตกต่างกับการเลือกตั้งอย่างไร
- 20) รัฐธรรมนูญฉบับใดที่มีเนื้อหาสาระมากที่สุด สาเหตุเป็นเพราะอะไร
- 21) "บทบัญญัติแห่งสิทธิ" หมายถึงอะไร
- 22) พระเจ้าแผ่นดินอังกฤษองค์ใดที่ไม่สามารถตรัสภาษาอังกฤษได้ทำไมจึงเป็นเช่นนั้น
- 23) จงระบุตัวอย่างรัฐธรรมนูญที่ได้มาด้วยการปฏิวัติ
- 24) รัฐธรรมนูญฉบับเมจิ คืออะไร ใช้ในยุคใด

- 25) จงระบุสาเหตุที่พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงอธิบายศิลาจารึกเป็นภาษาอังกฤษ
- 26) จงเปรียบเทียบอายุของ แมกนา คาร์ตา กับศิลาจารึก
- 27) ระบุข้อนำสังเกตเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์
- 28) นอกจากอังกฤษแล้ว ประเทศอะไรที่มีรัฐธรรมนูญแบบไม่เป็นลายลักษณ์