วิเคราะห์เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ กับรัฐธรรมนูญฉบับสำคัญ

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ*

๑. บทนำ

เท่าที่ผ่านมาประเทศไทยมีและใช้รัฐธรรมนูญมาทั้งหมด ๑๖ ฉบับ ในจำนวนนี้มีทั้งฉบับที่เป็นประชาธิปไตยและไม่เป็นประชาธิปไตย ส่วนใหญ่รัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยจะเรียกว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ส่วนรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นประชาธิปไตยหรือเป็นประชาธิปไตยน้อยจะเรียกว่า ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย นอกจากนี้แล้ว รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับยังมีอายุการใช้งานยาวนานแตกต่างกัน *รัฐธรรมนูญฉบับที่มีอายุการใช้งานสั้นมากคือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕[๑] ซึ่งมีอายุการใช้งานเพียง ๕ เดือน ๑๓ วัน และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๓๔ ซึ่งมีอายุการใช้งานเพียง ๙ เดือน ๗ วัน* ขณะที่รัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยและมีอายุการใช้งานยาวนาน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕[๒] ซึ่งมีอายุการใช้งานยาวนานที่สุดคือ ๑๓ ปี ๕ เดือน

---

*อาจารย์ประจำสาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

[๑] *เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกและฉบับเดียวเท่านั้น ที่มีคำนำหน้าว่า "พระราชบัญญัติ"*

[๒] *ต่อมามีการเปลี่ยนนามประเทศจาก "สยาม" เป็น "ไทย" หลังจากรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยนามประเทศ พุทธศักราช ๒๔๘๒ ประกาศใช้เมื่อ ๖ ตุลาคม ๒๔๘๒ ดังนั้น จึงมีรัฐธรรมนูญไทยเพียง ๒ ฉบับ คือ ฉบับที่ ๑ และ ฉบับที่ ๒ เท่านั้นที่ใช้นามประเทศว่า สยาม.*

ยิ่งไปกว่านั้น หลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ถูกนำไปใช้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับ โดยเฉพาะในฉบับปี พุทธศักราช ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๙๕ อีกด้วย สำหรับรัฐธรรมนูญที่มีอายุการใช้งานยาวนานรองลงคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ ซึ่งมีอายุการใช้งานนาน ๑๒ ปี ๒ เดือน ๑ วัน

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งได้รับยกย่องว่าเป็นประชาธิปไตยยังเป็นรัฐธรรมนูญที่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนและองค์การต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการร่างอย่างกว้างขวางด้วย

"วิเคราะห์เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ กับรัฐธรรมนูญฉบับสำคัญ"[๓] เป็นการพิจารณาศึกษาเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับสำคัญซึ่งไม่เพียงเป็นประชาธิปไตยและมีอายุการใช้งานนานเท่านั้น แต่ยังเป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นแบบอย่างที่ดี ซึ่งมีแนวทางเหมาะสมกับประเทศชาติและประชาชนส่วนรวมอีกด้วย ในเวลาเดียวกัน จะนำรัฐธรรมนูญฉบับสำคัญที่มีลักษณะดังกล่าวนำมาเปรียบเทียบกับ ***รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันซึ่งได้รับยกย่องว่าเป็นประชาธิปไตย*** เนื่องจากมีบทบัญญัติ หลักการและสาระสำคัญเกี่ยวกับประชาธิปไตยบัญญัติไว้มาก อีกทั้ง ***ยังเป็นรัฐธรรมนูญที่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนและองค์การต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการร่างอย่างกว้างขวางด้วย*** ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบทั้งหมดมีจำนวน ๗ ฉบับ อันได้แก่ ฉบับปี พุทธศักราช ๒๔๗๕, ๒๔๗๕/๒๔๙๕, ๒๕๑๑, ๒๕๑๗, ๒๕๒๑, ๒๕๓๔ และ ๒๕๐๔[๔]

---

[๓] เป็นบทความสรุปสำหรับนักบริหาร โปรดดู วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, วิเคราะห์เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ กับรัฐธรรมนูญฉบับสำคัญ (ต้นฉบับมีจำนวน ๑๙๘ หน้า กำลังอยู่ในระหว่างการจัดพิมพ์ พ.ศ. ๒๕๔๑).

[๔] ปีที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญทุกฉบับ เขียนเต็มว่า "พุทธศักราช" โดยไม่เขียนย่อว่า "พ.ศ." สำหรับตัวเลขที่เขียนในรัฐธรรมนูญทุกฉบับนั้น ใช้เลขไทยทั้งหมด สำหรับคำว่า พุทธศักราช เริ่มใช้อย่างเป็นทางการในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ เพราะเป็นศักราชของศาสนาที่ชาวไทยส่วนใหญ่นับถือคือพุทธศาสนา ทำนองเดียวกับที่ประเทศทางตะวันตกได้ใช้ศักราชของศาสนาที่ชาวของศาสนาที่ชาวตะวันตกส่วนใหญ่นับถือคือ คริสต์ศาสนา (ค.ศ.).

การดำเนินการตามที่กล่าวมานี้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการศึกษาครั้งนี้ที่ต้องการวิเคราะห์เปรียบเทียบเพื่อให้ผู้ศึกษาหรือผู้อ่านมีความรู้ความเข้าใจในอดีต ปัจจุบัน และอนาคตของรัฐธรรมนูญไทย กล่าวคือ **ประการแรก** เข้าใจวิวัฒนาการหรือความเป็นมาของรัฐธรรมนูญไทยในอดีต **ประการที่สอง** มีความรู้และเข้าใจในความเหมือน ความคล้ายคลึง และความแตกต่างกันของรัฐธรรมนูญไทยทั้งในภาพรวมและภาพย่อย เนื่องจากได้นำรัฐธรรมนูญฉบับสำคัญมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และ **ประการที่สาม** นำความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญไปใช้ในปัจจุบันได้ รวมทั้งอาจนำไปใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชนส่วนรวมในอนาคตต่อไปได้อีกด้วย

อนึ่ง การวิเคราะห์เปรียบเทียบในที่นี้เป็นการวิเคราะห์เปรียบเทียบบทบัญญัติต่างๆ ของรัฐธรรมนูญเฉพาะฉบับสำคัญและเฉพาะเรื่องที่มีความสำคัญ อันมิใช่การอธิบายหรือวิเคราะห์เปรียบเทียบเรียงมาตราทุกมาตราและในบางส่วนมีการยกทฤษฎีหรือหลักการและวิธีการปฏิบัติตามระบอบประชาธิปไตยของไทยหรือของสากลมาอธิบายประกอบด้วย

๑.๑ ความหมายและความสำคัญ

รัฐธรรมนูญ คือ กฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ[๕] เป็นกฎหมายแม่ที่เป็นแหล่งกำเนิดของกฎหมายอื่นหรือกฎหมายลูกทั้งปวง ซึ่งอยู่ในลำดับรองลงมาและต้องบัญญัติไปในทิศทางที่ไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น[๖] รัฐธรรมนูญมีความสำคัญต่อประเทศและประชาชนอย่างยิ่ง เพราะนอกจากมีขั้นตอนการตราที่พิเศษแตกต่างจากกฎหมายอื่นแล้ว ยังมีบทบัญญัติเรื่องหลักการรูปแบบ โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของรัฐที่สำคัญไว้อย่างเป็นระบบ เช่น ลักษณะของรัฐ ประมุขของรัฐ การเมืองการปกครองและการบริหารของฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ รวมทั้งวิธีดำเนินการปกครอง ***การตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐมิให้ใช้อำนาจตามอำเภอใจ ตลอดจนหลักประกันสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของประชาชนซึ่งรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะละเมิดมิได้*** รัฐธรรมนูญ

---

[๕] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๖ บัญญัติว่า "รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ..." บทบัญญัตินี้แสดงให้เห็นถึงความหมายของรัฐธรรมนูญและนับเป็นครั้งแรกที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของไทยเพื่อเน้นให้เห็นถึงความสำคัญของรัฐธรรมนูญ

[๖] กฎหมายมีศักดิ์ของกฎหมาย (hierarchy of law) หรือมีลำดับชั้นของกฎหมายจากลำดับสูงไปต่ำ ดังนี้ (๑) รัฐธรรมนูญ (๒) พระราชบัญญัติและพระราชกำหนด (๒) พระราชกฤษฎีกา (๔) กฎกระทรวง (๕) ข้อบัญญัติจังหวัด เทศบัญญัติ ข้อบังคับสุขาภิบาล ข้อบังคับตำบล ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และข้อบัญญัติเมืองพัทยา ทั้งนี้อาจเปรียบได้ว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายแม่ ส่วนกฎหมายอื่นๆ เป็นกฎหมายลูก

ในแต่ละยุคสมัยของแต่ละประเทศ และรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศจะมีบทบัญญัติดังกล่าวมากน้อยแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับความต้องการของผู้มีอำนาจ ผู้ร่าง และประชาชน เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ มี ๖๘ มาตรา และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มี ๓๓๖ มาตรา ส่วนรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ฉบับแรกเรียกว่า บทบัญญัติของสมาพันธรัฐ (The Articles of Confederation) และรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาฉบับที่สองที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน เรียกว่า The Constitution of The United States of America[๗] ซึ่งมีจำนวน ๗ มาตรา (article) และมีแก้ไขเพิ่มเติม (amendment) จำนวน ๒๗ ครั้ง

๑.๒ ประเภทของรัฐธรรมนูญ

ประเภทของรัฐธรรมนูญแบ่งตามลักษณะการเขียน และแบ่งตามระบอบการปกครองได้ดังนี้

๑.๒.๑ **แบ่งตามลักษณะการเขียน** มีอยู่ ๒ ประเภท ได้แก่ รัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรกับรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร รัฐธรรมนูญประเภทแรก หมายถึง รัฐธรรมนูญที่ไม่ได้เขียนเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ในเอกสารฉบับเดียว แต่เขียนไว้ในกฎหมายและเอกสารสำคัญหลายฉบับ รวมทั้งปรากฏอยู่ในรูปของจารีตประเพณีที่ยึดถือกันมาเป็นเวลานาน เช่น รัฐธรรมนูญของอังกฤษ ส่วนรัฐธรรมนูญอีกประเภทหนึ่ง เป็นรัฐธรรมนูญที่เขียนเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ในเอกสารฉบับเดียวหรืออยู่ในเอกสารฉบับเดียวเป็นส่วนใหญ่ เช่น รัฐธรรมนูญของไทย สหรัฐอเมริกา และฝรั่งเศส

๑.๒.๒ **แบ่งตามระบอบการปกครอง** มีอยู่ ๒ ประเภท ได้แก่ รัฐธรรมนูญของประเทศในระบอบเผด็จการ และรัฐธรรมนูญของประเทศในระบอบเสรีประชาธิปไตย ตัวอย่างรัฐธรรมนูญประเภทแรก เช่น รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐประชาชนจีน และประเทศพม่า ส่วนตัวอย่างรัฐธรรมนูญอีกประเภท เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส และ ไทย ตัวอย่างเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒ ที่บัญญัติว่า ***"ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข"***

๑.๓ ที่มาของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญมีที่มาแตกต่างกัน ที่สำคัญมีดังนี้

๑.๓.๑ **มาจากประมุขแห่งรัฐมอบรัฐธรรมนูญให้แก่ราษฎร** ตัวอย่างเช่น ก่อนหน้าที่จะเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

---

[๗] *Robert L. Lineberry, George C. Edwards 3 and Martin P. Wattenberg,* ***Government in America : People, Politics, and Policy*** *(Second Edition, New York : Harper Collins College Publishers, 1995), p. 25, 456.*

แผ่นดินในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗ ได้ทรงมีประบรมราชโองการโปรดเกล้าให้กรรมการกรมร่างกฎหมายยกร่างรัฐธรรมนูญของไทย เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๖๙ และมีการตรวจร่างเมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๔๗๔ เพื่อจะพระราชทานให้แก่ราษฎร แต่ได้เกิดการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ ก่อนร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงมิได้ประกาศใช้ ถ้ารัฐธรรมนูญดังกล่าวนั้นประกาศใช้ ย่อมถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มาจากประมุขแห่งรัฐมอบให้แก่ราษฎร

๑.๓.๒ **มาจากความตกลงกันระหว่างประมุขแห่งรัฐกับราษฎรหรือคณะบุคคล ซึ่งกระทำในนามของราษฎร** แล้วจัดการร่างรัฐธรรมนูญขึ้น ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน สยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทยที่มาจากความตกลงกันระหว่างพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗ กับคณะราษฎร

๑.๓.๓ **มาจากราษฎรร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเอง หรือเลือกตัวแทนไปทำหน้าที่ร่าง** ตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่ร่างขึ้นโดยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) จำนวน ๙๙ คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ที่ร่างโดยคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน ๒๐ คน ซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้แต่งตั้ง

การตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐมิให้ใช้อำนาจตามอำเภอใจ ตลอดจนหลักประกันสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของประชาชนซึ่งรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะละเมิดมิได้

๑.๔ รัฐธรรมนูญของประเทศไทย

นับแต่คณะราษฎรได้ปฏิวัติและเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ จนกระทั่งถึงปัจจุบัน (กันยายน ๒๕๔๑) ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญหลายฉบับ ในที่นี้จะสรุปสาระสำคัญบางประการตลอดจนวันเริ่มและยกเลิกรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับในรูปของตาราง โปรดดูตารางที่ ๑ ประกอบ

ตารางที่ ๑ เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญของไทยจำนวน ๑๖ ฉบับ จำแนกตามฉบับที่/จำนวนมาตรา ชื่อรัฐธรรมนูญ/การแก้ไขเพิ่มเติม สาระสำคัญบางประการ และเริ่มประกาศใช้ยกเลิก/รวมเวลาที่ใช้บังคับ

ฉบับที่ จำนวนมาตรา	ชื่อรัฐธรรมนูญ/การแก้ไขเพิ่มเติม	สาระสำคัญบางประการ	เริ่มประกาศใช้-ยกเลิก/รวมเวลาที่ใช้บังคับ
๑ (มี ๓๙ มาตรา)	พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม ชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕	- มีคณะกรรมการราษฎรเป็นฝ่ายบริหาร ซึ่งประกอบด้วย ประธาน ๑ คน และคณะกรรมการราษฎร ๑๔ คน - มีการรับรองสิทธิเสรีภาพไว้เพียงเรื่องเดียวคือการใช้สิทธิในการเลือกตั้งเท่านั้น	๒๗ มิถุนายน ๒๔๗๕ - ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕ /๕ เดือน ๑๓ วัน
๒ (มี ๖๘ มาตรา)	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ (มีแก้ไขเพิ่มเติม ๓ ครั้ง) - แก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยนามประเทศ พุทธศักราช ๒๔๘๒ (๓ ตุลาคม ๒๔๘๒) - แก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยบทเฉพาะกาล พุทธศักราช ๒๔๘๓ (๑ ตุลาคม ๒๔๘๓) - แก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช ๒๔๘๕ (๓ ธันวาคม ๒๔๘๕)	- มีสภาเดียว แต่ประกอบด้วยสมาชิก ๒ ประเภท - คณะรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร - เปลี่ยนชื่อประเทศจาก สยาม เป็น ไทย เพื่อให้ต้องตามชื่อ เชื้อชาติและความนิยมของประชาชน - เปลี่ยนแปลงบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญฉบับเดิม ซึ่งได้กำหนดเวลาใช้บทเฉพาะกาลให้มีสมาชิกสภาผู้แทน ๒ ประเภท เป็นเวลาไม่เกิน ๑๐ ปี โดยเปลี่ยนเป็นกำหนดเวลา ๒๐ ปี และแก้ไขให้สมาชิกสภาผู้แทนประกอบด้วยสมาชิก ๒ ประเภทซึ่งมีจำนวนเท่ากัน - กำหนดวาระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้อยู่ในตำแหน่งคราวละ ๔ ปี และอาจขยายออกไปอีกคราวละไม่เกิน ๒ ปี	๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕ - ๙ พฤษภาคม ๒๔๘๙ /๑๓ ปี ๕ เดือน

ตารางที่ ๑ (ต่อ)

ฉบับที่ จำนวนมาตรา	ชื่อรัฐธรรมนูญ/การแก้ไขเพิ่มเติม	สาระสำคัญบางประการ	เริ่มประกาศใช้-ยกเลิก/รวมเวลาที่ใช้บังคับ
๓ (มี ๙๖ มาตรา)	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙	- รัฐสภา ประกอบด้วย พฤติสภา และสภาผู้แทน - มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรก - รัฐมนตรีต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ	๑๐ พฤษภาคม ๒๔๘๙ -๘ พฤศจิกายน ๒๔๙๐ /๑ ปี ๖ เดือน
๔ (มี ๙๘ มาตรา)	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๔๙๐ (มีแก้ไขเพิ่มเติม ๓ ครั้ง) - แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๙๐ (๕ ธันวาคม ๒๔๙๐) - แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พุทธศักราช ๒๔๙๑ (๒๐ สิงหาคม ๒๔๙๑) - แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๙๑ (๒๓ มกราคม ๒๔๙๑)	- รัฐสภา ประกอบด้วย วุฒิสภา และสภาผู้แทน - สมาชิกสภาผู้แทนต้องไม่เป็นข้าราชการ - การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนในวาระเริ่มแรกโดยถือเกณฑ์จำนวนราษฎรตามผลสำรวจสำมะโนครัวครั้งสุดท้าย ๒๐๐,๐๐๐ คนต่อสมาชิกสภาผู้แทน ๑ คน - ตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ - การเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ - การกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ - ให้เอกสิทธิ์คุ้มครองแก่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ	๙ พฤศจิกายน ๒๔๙๐ - ๒๒ มีนาคม ๒๔๙๒ /๑ ปี ๔ เดือน ๑๓ วัน
๕ (มี ๑๘๘ มาตรา)	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒	- ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา - สมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนจะเป็นข้าราชการประจำไม่ได้ - ให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงเป็นประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญที่เสนอ	๒๓ มีนาคม ๒๔๙๒ - ๒๙ พฤศจิกายน ๒๔๙๔/๒ ปี ๘ เดือน ๖ วัน

ตารางที่ ๑ (ต่อ)

ฉบับที่ จำนวนมาตรา	ชื่อรัฐธรรมนูญ/การแก้ไขเพิ่มเติม	สาระสำคัญบางประการ	เริ่มประกาศใช้-ยกเลิก/รวมเวลาที่ใช้บังคับ
๖ (มี ๑๒๓ มาตรา)	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๙๕	- มีสภาเดียว ซึ่งประกอบด้วยสมาชิก ๒ ประเภท จำนวนเท่ากัน - สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๕ ปี	๘ มีนาคม ๒๔๙๕ - ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑/๖ ปี ๗ เดือน ๑๒ วัน
๗ (มี ๒๐ มาตรา)	ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๐๒	- ให้อำนาจพิเศษแก่นายกรัฐมนตรีมากที่สุด - นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาไม่ได้	๒๘ มกราคม ๒๕๐๒ - ๒๐ มิถุนายน ๒๕๑๑/ ๙ ปี ๔ เดือน ๒๓ วัน
๘ (มี ๑๘๓ มาตรา)	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑	- แยกผู้ใช้อำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติออกจากกัน - สมาชิกวุฒิสภามีอายุไม่ต่ำกว่า ๔๐ ปีบริบูรณ์ - ให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญที่เสนอ	๒๐ มิถุนายน ๒๕๑๑ - ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๔/๓ ปี ๕ เดือน ๒๗ วัน
๙ (มี ๒๓ มาตรา)	ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕	- คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติไว้วางใจ - ให้อำนาจพิเศษแก่นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นอำนาจเด็ดขาด	๑๕ ธันวาคม ๒๕๑๕ - ๖ ตุลาคม ๒๕๑๗/ ๑ ปี ๙ เดือน ๒๑ วัน
๑๐ (มี ๒๓๘ มาตรา)	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ (มีแก้ไขเพิ่มเติม ๑ ครั้ง)	- ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา - วุฒิสภาประกอบด้วย สมาชิก ๑๐๐ คน - สมาชิกวุฒิสภามีอายุไม่ต่ำกว่า ๓๐ ปีบริบูรณ์	๗ ตุลาคม ๒๕๑๗ - ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙/๒ ปี

ตารางที่ ๑ (ต่อ)

ฉบับที่ จำนวนมาตรา	ชื่อรัฐธรรมนูญ/การแก้ไขเพิ่มเติม	สาระสำคัญบางประการ	เริ่มประกาศใช้-ยกเลิก/รวมเวลาที่ใช้บังคับ
		- ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา - นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร - คณะรัฐมนตรีต้องแสดงทรัพย์สินและหนี้สินต่อประธานรัฐสภา - ให้มีผู้นำฝ่ายค้าน - รัฐพึงจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพและพึงดำเนินการทุกทางเพื่อป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์ในทางมิชอบ	
	- แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๕๑๘ (๑๙ มกราคม ๒๕๑๘)	- ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาแทนประธานองคมนตรี	
๑๑ (มี ๒๙ มาตรา)	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๙	- ให้อำนาจพิเศษซึ่งเป็นอำนาจเด็ดขาดแก่นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและของสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี	๒๒ ตุลาคม ๒๕๑๙ - ๒๐ ตุลาคม ๒๕๒๐/ ๓๖๓ วัน
๑๒ (มี ๓๒ มาตรา)	ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๐	- กำหนดเป้าหมายให้มีการเลือกตั้งภายในปี พ.ศ. ๒๕๒๑ และขยายเวลาออกไปได้อีก ๑๒๐ วัน - ให้อำนาจพิเศษแก่นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นอำนาจเด็ดขาด ทั้งนี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภานโยบายแห่งชาติและคณะรัฐมนตรี	๒๐ ตุลาคม ๒๕๒๐ - ๒๒ ธันวาคม ๒๕๒๑/ ๑ ปี ๑ เดือน ๒ วัน

ตารางที่ ๑ (ต่อ)

ฉบับที่ จำนวนมาตรา	ชื่อรัฐธรรมนูญ/ การแก้ไขเพิ่มเติม	สาระสำคัญบางประการ	เริ่มประกาศใช้- ยกเลิก/รวมเวลาที่ใช้บังคับ
๑๓ (มี ๒๐๖ มาตรา)	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ (มีแก้ไขเพิ่มเติม ๒ ครั้ง)	- การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้เขตจังหวัดแต่ละจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง เว้นแต่กรุงเทพมหานคร ให้แบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็น ๓ เขต และให้แต่ละเขตเลือกตั้งมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขตละเท่ากันหรือใกล้เคียงกันมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ - การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้ออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งเป็นคณะตามบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น - วุฒิสมาชิกมีอายุไม่ต่ำกว่า ๓๕ ปีบริบูรณ์	๒๒ ธันวาคม ๒๕๒๑ - ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔/๑๒ ปี ๒ เดือน ๑ วัน
	- แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๕๒๘ (๘ สิงหาคม ๒๕๒๘)	- การแบ่งเขตเลือกตั้งในจังหวัดหนึ่งหากจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ครบ ๓ คนในทุกเขตให้แบ่งออกเป็นเขตที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขตละ ๓ คนก่อน แต่เขตที่เหลือต้องไม่น้อยกว่าเขตละ ๒ คน และในกรณีที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ ๔ คน ให้แบ่งเขตเลือกตั้งเป็น ๒ เขตๆ ละ ๒ คน - การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตเลือกตั้งแต่ละเขตให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เท่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีอยู่ในเขตเลือกตั้งนั้น	

ตารางที่ ๑ (ต่อ)

ฉบับที่ จำนวนมาตรา	ชื่อรัฐธรรมนูญ/การแก้ไขเพิ่มเติม	สาระสำคัญบางประการ	เริ่มประกาศใช้-ยกเลิก/รวมเวลาที่ใช้บังคับ
	- แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๓๒ (๒๔ สิงหาคม ๒๕๓๒)	- ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา	
๑๔ (มี ๓๓ มาตรา)	ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๓๔	- ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในการจัดทำรัฐธรรมนูญ ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติคำนึงถึงการเลือกตั้งทั่วไปภายในปี พ.ศ. ๒๕๓๔ และอาจขยายออกไปอีก ๑๒๐ วัน - นายกรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติมิได้	๑ มีนาคม ๒๕๓๔ - ๙ ธันวาคม ๒๕๓๔/ ๙ เดือน ๘ วัน
๑๕ (มี ๒๒๓ มาตรา)	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ (มีแก้ไขเพิ่มเติม ๖ ครั้ง)	- วุฒิสภามีจำนวน ๒๗๐ คน - รัฐมนตรีจะเป็นข้าราชการประจำซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำมิได้ - จำนวนสมัยประชุมสามัญของรัฐสภามี ๒ สมัยต่อปี - รัฐพึงจัดให้มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ	๙ ธันวาคม ๒๕๓๔ - ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐/ ๕ ปี ๑๐ เดือน ๒ วัน
	- แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๓๕ (๒๙ มิถุนายน ๒๕๓๕)	- ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา	
	- แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๓๕ (๒๙ มิถุนายน ๒๕๓๕)	- ในปีหนึ่งให้มีสมัยประชุมสามัญของรัฐสภาสองสมัย	

ตารางที่ ๑ (ต่อ)

ฉบับที่ จำนวน มาตรา	ชื่อรัฐธรรมนูญ/ การแก้ไขเพิ่มเติม	สาระสำคัญบางประการ	เริ่มประกาศใช้- ยกเลิก/รวมเวลา ที่ใช้บังคับ
	- แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พุทธศักราช ๒๕๓๕ (๒๙ มิถุนายน ๒๕๓๕)	- ให้ลดอำนาจของสมาชิกวุฒิสภา	
	- แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พุทธศักราช ๒๕๓๕ (๑๐ กันยายน ๒๕๓๕)	- นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฯ	
	- แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ (๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๘)	- แก้ไขเพิ่มเติมตั้งแต่ หมวด ๓ ถึง หมวด ๑๑ หรือตั้งแต่มาตรา ๒๔ ถึง มาตรา ๒๑๑ - หมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย - หมวด ๔ ว่าด้วยหน้าที่ของชนชาวไทย - หมวด ๕ แนวนโยบายแห่งรัฐ - หมวด ๖ ว่าด้วยรัฐสภา - หมวด ๗ ว่าด้วยคณะรัฐมนตรี - หมวด ๘ ว่าด้วยศาล - หมวด ๙ ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น	
	- แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙ (๒๗ กันยายน ๒๕๓๙)	- การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ - การดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) - การให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ - การให้ความเห็นชอบญัตติให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่	

ตารางที่ ๑ (ต่อ)

ฉบับที่ จำนวนมาตรา	ชื่อรัฐธรรมนูญ/การแก้ไขเพิ่มเติม	สาระสำคัญบางประการ	เริ่มประกาศใช้-ยกเลิก/รวมเวลาที่ใช้บังคับ
๑๖ (มี ๓๓๖ มาตรา)	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐	๑) การทำให้การเมืองเป็นของประชาชน และปรับประชาธิปไตยแบบผู้แทนเป็นประชาธิปไตยแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งครอบคลุมเรื่อง - เพิ่มสิทธิและเสรีภาพตลอดจนความเสมอให้ประชาชน - การทำให้สิทธิเสรีภาพเป็นจริงในทางปฏิบัติ - เพิ่มหน้าที่ของรัฐ และขยายการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเมืองการปกครองทุกระดับ ๒) การทำให้ระบบการเมืองและระบบราชการมีความสุจริตและชอบธรรมในการใช้อำนาจ และการเพิ่มอำนาจประชาชนในการควบคุมการใช้อำนาจของรัฐในทุกระดับ ซึ่งครอบคลุมเรื่อง - การลดและการขจัดการซื้อเสียงและเปิดโอกาสให้ผู้มีความสามารถเข้าสู่ระบบการเมือง - การกำหนดมาตรการป้องกันการทุจริตในตำแหน่ง - การเพิ่มระบบและองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้ครอบคลุมทุกด้าน ๓) การทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ นายกรัฐมนตรีมีภาวะความเป็นผู้นำ และรัฐสภามีประสิทธิภาพ ซึ่งครอบคลุมเรื่องต่อไปนี้ - การทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ และนายกรัฐมนตรีมีภาวะความเป็นผู้นำ	๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ - ปัจจุบัน (กันยายน ๒๕๔๑)

ตารางที่ ๑ (ต่อ)

ฉบับที่ จำนวน มาตรา	ชื่อรัฐธรรมนูญ/ การแก้ไขเพิ่มเติม	สาระสำคัญบางประการ	เริ่มประกาศใช้- ยกเลิก/รวมเวลา ที่ใช้บังคับ
		- การควบคุมไม่ให้นายกรัฐมนตรีเป็นเผด็จการ - การทำให้รัฐสภามีประสิทธิภาพมากขึ้น	

จากตารางข้างต้นนี้ ทำให้สรุปได้ว่า ไทยมีรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น ๑๖ ฉบับ บางฉบับมีชื่อเรียกแตกต่างไป แต่ในที่นี้นำมาเปรียบเทียบเพียง ๗ ฉบับ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับสำคัญ มีอายุการใช้งานนาน และมีแนวโน้มว่าเป็นที่ยอมรับของนักประชาธิปไตยและประชาชนทั่วไป กล่าวคือ

หนึ่ง รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๒ พุทธศักราช ๒๔๗๕ มี ๖๘ มาตรา และนอกจากมีอายุการใช้งานยาวนานที่สุดในบรรดารัฐธรรมนูญของไทย คือ ๑๓ ปี ๕ เดือน แล้ว ยังเป็นรัฐธรรมนูญที่ได้นำหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยมาใช้แทนการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ นอกจากนี้หลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังถูกนำไปใช้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ ๖ พุทธศักราช ๒๔๗๕/๒๔๙๕ และฉบับอื่นๆ อีกด้วย รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีแก้ไขเพิ่มเติม ๓ ครั้ง

สอง รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๖ พุทธศักราช ๒๔๗๕/๒๔๙๕ มี ๑๒๓ มาตรา และมีอายุการใช้งาน ๖ ปี ๗ เดือน ๑๒ วัน รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้นำหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญพุทธศักราช ๒๔๗๕ มาใช้โดยแก้ไขเพิ่มเติมเล็กน้อย

สาม รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๘ พุทธศักราช ๒๕๑๑ มี ๑๘๓ มาตรา และมีอายุการใช้งาน ๓ ปี ๔ เดือน ๒๗ วัน เป็นรัฐธรรมนูญที่มีหลักการใหม่ แม้บางส่วนจะไม่สอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยบ้างก็ตาม เช่น คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ ซึ่งหลักการปกครองตามระบบอังกฤษ พร้อมกันนั้น ยังนำหลักการใหม่ที่สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยมาใช้ เช่น การเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงเป็นประชามติว่าเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญหรือไม่

สี่ รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๑๐ พุทธศักราช ๒๕๑๗ มี ๒๓๘ มาตรา มีแก้ไขเพิ่มเติม ๑ ครั้ง และมีอายุการใช้งาน ๒ ปี มีความเป็น

ประชาธิปไตยมากพอสมควร เห็นได้จากการเป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นหลังจากวันมหาวิปโยค ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ ซึ่งเป็นวันที่ประชาชน นิสิต นักศึกษา ร่วมเดินขบวนเพื่อต่อต้านการปกครองของรัฐบาลที่ประกอบด้วยกลุ่มบุคคลที่ได้อำนาจและปกครองอย่างไม่เป็นไปตามครรลองของระบอบประชาธิปไตย และในที่สุดได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลดังกล่าว ยิ่งไปกว่านั้น สภานิติบัญญัติแห่งชาติและคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่มีส่วนสำคัญในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็มิได้อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล ส่งผลให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีแนวโน้มว่าเป็นประชาธิปไตยและเป็นที่ยอมรับของประชาชนและนักประชาธิปไตยทั่วไป

ฉ รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๑๓ พุทธศักราช ๒๕๒๑ มี ๒๐๖ มาตรา มีแก้ไขเพิ่มเติม ๒ ครั้ง และมีอายุการใช้งาน ๑๒ ปี ๒ เดือน ๑ วัน ซึ่งมีอายุการใช้งานนานรองจากรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช ๒๔๗๕ และมีแนวโน้มว่าเป็นประชาธิปไตยร่วมทั้งเป็นที่ยอมรับของประชาชนทั่วไปมาก

ช รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๑๕ พุทธศักราช ๒๕๓๔ มี ๒๒๓ มาตรา และมีอายุการใช้งาน ๕ ปี ๑๐ เดือน ๒ วัน มีลักษณะของความเป็นประชาธิปไตย เช่น ในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้สดับตรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและกลุ่มบุคคลต่างๆ รวมทั้งได้ศึกษาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ แล้วคัดเลือกบทบัญญัติที่เห็นว่าเหมาะสมและสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยมาใช้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ด้วย ไม่เพียงแต่เท่านั้น ยังเป็นรัฐธรรมนูญที่ประชาชนให้ความสนใจอย่างมากและมีการแก้ไขเพิ่มเติมมากครั้งที่สุด คือ ๖ ครั้ง เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญของไทยทุกฉบับ

เจ็ด รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๑๖ พุทธศักราช ๒๕๔๐ มี ๓๓๖ มาตรา โดยเป็นรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ เป็นต้นมา และแม้จะมีอายุใช้งานไม่นาน แต่ก็เป็นรัฐธรรมนูญที่ได้รับยกย่องว่าเป็นประชาธิปไตยและเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการร่างอย่างมากโดยเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ไทยที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ร่างโดยผู้ไม่มีส่วนได้เสียทางการเมือง ผนวกกับการเป็นรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีความยาวมากที่สุดและใช้เป็นพื้นฐานในการปฏิรูปการเมืองและการบริหาร ดังนั้น จึงควรนำมาเปรียบเทียบด้วย เพื่อจะได้เห็นข้อดีและข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยอาจนำข้อบกพร่องไปเป็นแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมให้เหมาะสมกับสังคมและประชาชนไทยในโอกาสต่อไป

๒. วิเคราะห์เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญฉบับสำคัญ ๗ ฉบับ

ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรเดียวหรือเป็นเอกรัฐ มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข มีรัฐธรรมนูญประเภทที่เป็นลายลักษณ์อักษรและเป็นรัฐธรรมนูญของประเทศเสรี

ประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่มาจากการร่างของคณะบุคคลหรือตัวแทนของประชาชน และนับแต่อดีตถึงปัจจุบัน (กันยายน ๒๕๔๑) เป็นเวลา ๖๖ ปี ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญทั้งหมด ๑๖ ฉบับ ที่สำคัญก็คือ รัฐธรรมนูญฉบับสำคัญที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบในที่นี้ล้วนมีบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักการและกลไกที่ทำให้ประเทศไทยเป็นประชาธิปไตย รวมทั้งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการถ่วงดุลและควบคุมตรวจสอบอำนาจอธิปไตยด้วยอย่างชัดเจน ***บทบัญญัติดังกล่าวจึงถือได้ว่าเป็นแกนร่วมหรือหลักการร่วมที่มีปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับและนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกันได้*** พร้อมกันนี้ เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเพิ่มขึ้นและนำไปใช้ได้ ตลอดจนเป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขเพิ่มเติมต่อไป ผู้เขียนจึงนำรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันซึ่งมีบทบัญญัติที่เป็นหลักการใหม่หรือเป็นสาระสำคัญที่เพิ่มใหม่เป็นจำนวนมากมาวิเคราะห์เปรียบเทียบด้วย จากเหตุผลเหล่านี้ ผู้เขียนจึงแบ่งประเด็นการวิเคราะห์เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญฉบับสำคัญทั้ง ๗ ฉบับเป็น ๕ ประเด็นเรียงตามลำดับ คือ (๑) หลักการสำคัญที่ทำให้ประเทศไทยเป็นประชาธิปไตย (๒) กลไกสำคัญที่ทำให้ประเทศไทยเป็นประชาธิปไตย (๓) การถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ (๔) การควบคุมอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติโดยศาลรัฐธรรมนูญ และ (๕) หลักการใหม่หรือสาระสำคัญที่เพิ่มใหม่ซึ่งปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๔๐

บทบัญญัติดังกล่าวจึงถือได้ว่าเป็นแกนร่วมหรือหลักการร่วมที่มีปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับและนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกันได้

๒.๑ หลักการสำคัญที่ทำให้ประเทศไทยเป็นประชาธิปไตยที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ แบ่งการนำเสนอเป็น ๓ เรื่อง เรียงลำดับ

๒.๑.๑ หลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย ในรัฐธรรมนูญที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่สำคัญ คือ

๒.๑.๑.๑ ***ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข*** (โปรดดูเทียบเคียงมาตรา ๒ ของรัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๔๐) บทบัญญัตินี้ได้บัญญัติไว้ในหมวดบททั่วไปของรัฐธรรมนูญทุกฉบับยกเว้น ฉบับปี พุทธศักราช ๒๔๗๕ และ ๒๔๗๕/๒๔๙๕

คำว่าประชาธิปไตย มีผู้ให้ความหมายไว้หลายคน เฉพาะที่สำคัญคือ อับราฮัม ลินคอล์น (Ablaham Lincoln, ค.ศ. ๑๘๐๙–๑๘๖๕) ประธานาธิบดีคนที่ ๑๖ ของสหรัฐอเมริกาได้ให้ความหมายว่าหมายถึง การมีรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน (government of people, by people, and for people) หรือเป็นลักษณะของการปกครองที่ประชาชนเป็นใหญ่ในฐานะที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้นประชาชนไม่ใช่มีฐานะเป็นเพียงผู้อยู่ใต้ปกครองที่มีหน้าที่รับและปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ปกครองเท่านั้น แต่มีฐานะเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยด้วย ดังนั้น ในระบอบประชาธิปไตยอำนาจอธิปไตยจึงต้องเป็นของประชาชน[๕]

๒.๑.๑.๒ ***อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย*** (โปรดดูเทียบเคียงมาตรา ๓ ของรัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๔๐) บทบัญญัติในส่วนนี้ได้บัญญัติไว้ในหมวดบททั่วไปของรัฐธรรมนูญที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบเพียง ๒ ฉบับ ได้แก่ ฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๑๗ และ ๒๕๔๐ เท่านั้น ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับอื่นอีก ๕ ฉบับ ได้บัญญัติว่า อำนาจอธิปไตย**มาจาก**ปวงชนชาวไทย

ข้อความที่ว่า อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย หมายถึง อำนาจอธิปไตยซึ่งครอบคลุมทั้งอำนาจของฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ เป็นของรัฐ หรือเป็นของชาติ มิได้เป็นของประชาชน ขณะเดียวกัน ประชาชนต้องใช้อำนาจอธิปไตยผ่านทางตัวแทนและองค์กรต่างๆ เช่น หน่วยงานของรัฐ และสภาผู้แทนราษฎร แนวคิดที่อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทยเช่นนี้ เป็นแนวคิดที่มีแนวโน้มสนับสนุนหรือเปิดโอกาสให้รัฐใช้อำนาจเผด็จการหรือควบคุมกำกับดูแลประชาชนได้ง่าย แต่สำหรับข้อความที่ว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย ซึ่งใช้อยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๑๗ และ ๒๕๔๐ นั้น หมายถึง ประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยไม่เพียงผ่านตัวแทนและองค์กรต่างๆ เท่านั้น แต่ประชาชนยังใช้อำนาจอธิปไตยได้ด้วยตนเอง หรือประชาชนยังเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยได้อีกด้วย เช่น การริเริ่ม การถอดถอน การออกเสียงประชามติ การมีส่วนร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมลงมือกระทำกิจการกับองค์กรต่างๆ ร่วมตรวจสอบ ร่วมรับรู้การบริหารงานของฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ ยิ่งไปกว่านั้น ข้อความที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทยยังสอดคล้องกับความหมายของประชาธิปไตยข้างต้นที่ประชาชนหรือปวงชนเป็นใหญ่ในฐานะที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย

การบัญญัติเช่นนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญย่อมแสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช

---

[๕] *อมร รักษาสัตย์, **รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน พร้อมบทวิจารณ์** (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๑), หน้า ๕๒.*

๒๕๔๐ มีบางส่วนที่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ยกเว้น ฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๑๗ เพราะนอกจากรัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้บัญญัติให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทยแล้ว ยังได้สนับสนุนส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยอย่างกว้างขวางอีกด้วย

๒.๑.๑.๓ ***บุคคลมีหน้าที่รักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข*** (โปรดดูเทียบเคียงมาตรา ๖๖ ของรัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๔๐) หลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยส่วนนี้ได้บัญญัติไว้ในหมวดหน้าที่ของชนชาวไทยของรัฐธรรมนูญทุกฉบับ ยกเว้นรัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๔๗๕

๒.๑.๒ หลักประกันสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย เนื่องจากรัฐธรรมนูญที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพไว้มากเพียงพอที่จะนำมาจัดกลุ่มและวิเคราะห์เปรียบเทียบกันได้ ดังนั้น ในที่นี้จึงเน้นวิเคราะห์เปรียบเทียบบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยว่ามีรัฐธรรมนูญรับรองไว้มากน้อยเพียงใด โดยแบ่งเป็น ๕ กลุ่ม เป็น ดังนี้

๒.๑.๒.๑ ***สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยที่รัฐธรรมนูญ ๗ ฉบับได้บัญญัติไว้*** ดังนี้

๑) ***บุคคลย่อมเสมอกันและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน*** (โปรดดูเทียบเคียงมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช ๒๕๔๐)

๒) ***บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย*** (มาตรา ๓๑) บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๔๐ ในส่วนนี้มีบางส่วนแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับอื่นทุกฉบับที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ เช่น ฉบับอื่นทุกฉบับมิได้ระบุข้อความที่ว่า "การทรมาน ทารุณกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม จะกระทำมิได้" เป็นต้น ข้อความดังกล่าวนี้ขยายสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของบุคคลเพิ่มขึ้น

๓) ***บุคคลย่อมมีเสรีภาพในเคหสถาน*** (มาตรา ๓๕)

๔) ***บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนา*** (มาตรา ๓๘)

๒.๑.๒.๒ ***สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยที่รัฐธรรมนูญ ๖ ฉบับได้บัญญัติไว้*** ดังนี้

๑) ***สิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียงหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวย่อมได้รับความคุ้มครอง*** (มาตรา ๓๔) บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๔๐ ในส่วนนี้มีบางส่วนแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญ ๔ ฉบับ อันได้แก่ ฉบับปี พุทธศักราช ๒๔๗๕/๒๔๙๕, ๒๕๑๑, ๒๕๑๗ และ ๒๕๒๑ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐธรรมนูญ ๔ ฉบับดังกล่าวมิได้ระบุข้อความที่ว่า "เกียรติยศ ชื่อเสียง หรือความเป็นอยู่ส่วนตัว" แต่บัญญัติเพียงว่า สิทธิของบุคคลในครอบครัว ย่อมได้

รับความคุ้มครอง สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๓๔ มีข้อความเหมือนกับฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๔๐

๒) *บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร* (มาตรา ๓๖)

๓) *บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์และการโฆษณา* (มาตรา ๓๙)

๔) *สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง* (มาตรา ๔๘)

๕) *การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมแก่เจ้าของ แต่ถ้ามิได้ใช้อสังหาริมทรัพย์ภายในระยะเวลาที่กำหนดต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท* (มาตรา ๔๙) บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๔๐ ในส่วนนี้มีบางส่วนแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๔๗๕ /๒๔๙๕ และ ๒๕๑๑ ซึ่งมิได้ระบุรายละเอียดไว้ด้วย

๖) *การเกณฑ์แรงงานจะกระทำมิได้ เว้นแต่เพื่อการป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาเป็นการฉุกเฉิน หรือในภาวะการรบหรือการสงคราม หรือในระหว่างเวลาประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก* (มาตรา ๕๑)

๗) *บุคคลย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์* (มาตรา ๖๑) บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๔๐ ในส่วนนี้มีบางส่วนแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับอื่น โดยรัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้เพิ่มเติมข้อความให้ผู้ยื่นเรื่องราวร้องทุกข์มีสิทธิที่จะได้รับการแจ้งผลการพิจารณาภายในระยะเวลาอันสมควร

๘) *สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการซึ่งเป็นนิติบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง* (มาตรา ๖๒) บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๔๐ ในส่วนนี้มีบางแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับอื่น โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการขยายความและเพิ่มเติมข้อความ เช่น หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ตลอดจนพนักงานและลูกจ้างของหน่วยงานเข้าไปอีก

๙) *บุคคลย่อมจะใช้สิทธิและเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองโดยวิธีอื่นมิได้* (มาตรา ๖๓) บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๔๐ ในส่วนนี้มีบางส่วนแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ซึ่งต่างใช้ข้อความว่า บุคคลจะใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญไปในทางที่เป็นปฏิปักษ์ต่อชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และรัฐธรรมนูญมิได้

๑๐) *บุคคลซึ่งเป็นทหาร ตำรวจ และข้าราชการอื่น พนักงานส่วนท้องถิ่น และพนักงานขององค์การของรัฐย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดในกฎหมายเฉพาะในส่วน*

ที่เกี่ยวกับการเมืองสมรรถภาพ หรือวินัย (มาตรา๖๔)

๒.๑.๒.๓ ***สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยที่รัฐธรรมนูญ ๕ ฉบับได้บัญญัติไว้*** มีดังนี้

๑) *บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้และโทษที่ลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้* (มาตรา ๓๒)

๒) *ในคดีอาญาให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด* (มาตรา ๓๓)

๓) *บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการสื่อสารถึงกัน* (มาตรา ๓๗)

๔) *บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมชนโดยสงบและปราศจากอาวุธ* (มาตรา ๔๔)

๕) *บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น* (มาตรา ๔๕) บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๔๐ ในส่วนนี้มีบางส่วนแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับอื่น โดยรัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้เพิ่มถ้อยคำว่า กลุ่มเกษตร และ องค์การเอกชน เข้าไปด้วย

๖) *บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นพรรคการเมือง เพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย* (มาตรา ๔๗) บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๔๐ ในส่วนนี้มีบางส่วนแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับอื่น คือ ฉบับปี พุทธศักราช ๒๔๗๕ และ ๒๔๗๕/๒๔๙๕ เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้เพิ่มเติมถ้อยคำและรายละเอียดมากขึ้น เช่น การจัดองค์กรภายใน การดำเนินกิจการและข้อบังคับของพรรคการเมืองต้องสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การเพิ่มรายละเอียดมากขึ้นเช่นนี้ได้ช่วยสร้างเสถียรภาพ ความเข้มแข็ง และวินัยให้กับพรรคการเมืองมากขึ้น อันส่งผลให้รัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๔๐ แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับอื่นที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ

๗) *บุคคลย่อมมีสิทธิหรือเสรีภาพในการประกอบอาชีพ* (มาตรา ๕๐)

๒.๑.๒.๔ ***สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยที่รัฐธรรมนูญ ๔ ฉบับได้บัญญัติไว้*** คือ *การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุความแตกต่างในเรื่องความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้* (มาตรา ๓๐) บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๔๐ ในส่วนนี้มีบางส่วนแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับอื่น โดยรัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๔๐ มิได้ระบุว่า "บุคคลย่อมมีสิทธิทางการเมือง" เหมือนกับรัฐธรรมนูญฉบับอื่น เป็นต้น

๒.๑.๒.๕ ***สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยที่รัฐธรรมนูญ ๒ ฉบับได้บัญญัติไว้*** มีดังนี้

๑) *บุคคลมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการทางสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน และผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย การบริการสาธารณสุขของรัฐต้องเป็นไปอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพโดยจะต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม* (มาตรา ๕๒) บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๔๐ ในส่วนนี้มีบางส่วนแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๓๔ โดยรัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้เพิ่มเติมข้อความว่า "เว้นแต่การเปิดเผยนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคล" เข้าไปด้วย เป็นต้น

นอกจากข้างต้นนี้แล้ว ยังมีสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้อีก แต่เนื่องจากเป็นหลักการใหม่หรือสาระสำคัญที่เพิ่มใหม่ ดังนั้น จึงนำไปเสนอในหัวข้อหลักการใหม่หรือสาระสำคัญที่เพิ่มใหม่ที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๔๐

๒.๑.๓ หน้าที่ของชนชาวไทย ทำนองเดียวกับสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยที่เสนอผ่านมานี้แล้ว ต่อจากนี้ไปเป็นการวิเคราะห์เปรียบเทียบบทบัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่ของชนชาวไทยว่ามีรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้มากน้อยเพียงใด โดยแบ่งเป็น ๔ กลุ่ม เรียงตามลำดับ

๒.๑.๓.๑ ***หน้าที่ของชนชาวไทยที่รัฐธรรมนูญ ๗ ฉบับได้บัญญัติไว้*** มีดังนี้

๑) *บุคคลมีหน้าที่เคารพหรือปฏิบัติตามกฎหมาย* (มาตรา ๖๗)

๒) *บุคคลมีหน้าที่เสียภาษีอากร* (มาตรา ๖๙)

๓) *บุคคลมีหน้าที่ช่วยเหลือราชการ* (มาตรา ๖๙)

๒.๑.๓.๒ ***หน้าที่ของชนชาวไทยที่รัฐธรรมนูญ ๖ ฉบับได้บัญญัติไว้*** มีดังนี้

๑) *บุคคลมีหน้าที่รักษาไว้ซึ่งชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข* (มาตรา ๖๖)

๒) *บุคคลมีหน้าที่ป้องกันประเทศ* (มาตรา ๖๙)

๒.๑.๓.๓ ***หน้าที่ของชนชาวไทยที่รัฐธรรมนูญ ๕ ฉบับได้บัญญัติไว้*** มีดังนี้

๑) *บุคคลมีหน้าที่รับราชการทหาร* (มาตรา ๖๙)

๒) *บุคคลมีหน้าที่รับการศึกษาอบรม* (มาตรา ๖๙)

๒.๑.๓.๔ ***หน้าที่ของชนชาวไทยที่รัฐธรรมนูญ ๒ ฉบับได้บัญญัติไว้*** มีดังนี้

๑) *บุคคลมีหน้าที่พิทักษ์ ปกป้อง สืบสานศิลปะวัฒนธรรมของชาติและภูมิปัญญาท้องถิ่น* (มาตรา ๖๙) บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๔๐ ในส่วนนี้มีบางส่วนแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๓๔ โดยรัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้เพิ่มเติมข้อความ สืบสาน และ ภูมิปัญญาท้องถิ่น เข้าไปด้วย

๒) *บุคคลมีหน้าที่อนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม* (มาตรา ๖๙)

นอกจากที่กล่าวมาแล้ว ยังมีหน้าที่ของชนชาวไทยที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้อีกแต่เนื่องจากเป็นหลักการหรือสาระสำคัญที่เพิ่มใหม่ ฉะนั้น จึงได้นำเสนอไว้ในหัวข้อ หลักการใหม่หรือสาระสำคัญที่เพิ่มใหม่ที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๔๐

๒.๒ กลไกสำคัญที่ทำให้ประเทศไทยเป็นประชาธิปไตยที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ คำว่า กลไก หมายถึง ตัวจักร หรือหน่วยงาน หรือระบบที่จะช่วยให้งานสำเร็จตามประสงค์ ครอบคลุมวิธีการและเครื่องมือต่างๆ ที่มีส่วนสนับสนุนให้ประเทศไทยเป็นประชาธิปไตยด้วย ตัวอย่างกลไกสำคัญ เช่น ศาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระบบการศึกษา และระบบเศรษฐกิจ เป็นต้น กลไกสำคัญที่ทำให้ประเทศไทยเป็นประชาธิปไตย มีดังนี้

๒.๒.๑ เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญทุกฉบับที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบก็พบว่า แนวนโยบายแห่งรัฐ เป็นคำที่ใช้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ ยกเว้น รัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งใช้คำว่า แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และเมื่อพิจารณาต่อไปอีกก็พบว่า รัฐธรรมนูญทุกฉบับได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ส่วนที่เป็นกลไกสำคัญที่ทำให้ประเทศไทยเป็นประชาธิปไตยไว้มากเพียงพอที่จะจัดกลุ่มและนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบได้ ฉะนั้น ในส่วนนี้จึงเป็นการมุ่งวิเคราะห์เปรียบเทียบว่า บทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐซึ่งเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้ประเทศไทยเป็นประชาธิปไตยนั้น มีรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้มากน้อยเพียงใดโดยแบ่งเป็น (๑) กลไกสำคัญที่ทำให้ประเทศไทยเป็นประชาธิปไตยที่รัฐธรรมนูญ ๖ ฉบับได้บัญญัติไว้ (๒) ที่รัฐธรรมนูญ ๕ ฉบับได้บัญญัติไว้ (๓) ที่รัฐธรรมนูญ ๔ ฉบับได้บัญญัติไว้ (๔) ที่รัฐธรรมนูญ ๓ ฉบับได้บัญญัติไว้ ดังจะนำเสนอตามลำดับ

๒.๒.๑.๑ ***กลไกสำคัญที่ทำให้ประเทศไทยเป็นประชาธิปไตยที่รัฐธรรมนูญ ๖ ฉบับได้บัญญัติไว้*** ในหมวด แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐธรรมนูญจำนวน ๖ ฉบับ คือ ฉบับปี พุทธศักราช ๒๔๗๕/๒๔๙๕, ๒๕๑๑, ๒๕๑๗, ๒๕๒๑, ๒๕๓๔ และ ๒๕๔๐ ได้กำหนดว่า

๑) *รัฐต้องจัดให้มีกำลังทหารไว้เพื่อพิทักษ์รักษาเอกราชความมั่นคงของรัฐ สถาบันพระมหากษัตริย์ ผลประโยชน์แห่งชาติ และ*

การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อการพัฒนาประเทศ (มาตรา ๗๒)

๒) *รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษา สร้างเสริมความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข* (มาตรา ๘๑)

๓) *รัฐต้องจัดและส่งเสริมการสาธารณสุขให้ประชาชนได้รับบริการที่ได้มาตรฐานและมีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง* (มาตรา ๘๒)

๔) *รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ้มครองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาดตัดตอน ยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่จำเป็น และไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่จำเป็น* (มาตรา ๘๗)

๒.๒.๑.๒ ***กลไกสำคัญที่ทำให้ประเทศไทยเป็นประชาธิปไตยที่รัฐธรรมนูญ ๕ ฉบับได้บัญญัติไว้*** ในหมวด แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐธรรมนูญจำนวน ๕ ฉบับ คือ ฉบับปีพุทธศักราช ๒๕๑๑, ๒๕๑๗, ๒๕๒๑, ๒๕๓๔ และ ๒๕๔๐ ได้กำหนดว่า

๑) *รัฐต้องสนับสนุนการค้นคว้าในศิลปวิทยาการ เร่งรัดพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พัฒนาวิชาชีพครู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ* (มาตรา ๘๑)

๒) *รัฐต้องจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม จัดหาแหล่งน้ำ รักษาผลประโยชน์ของเกษตรกร และส่งเสริมการรวมตัวของเกษตรกร* (มาตรา ๘๔)

๓) *รัฐต้องส่งเสริมให้ประชาชนวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงานโดยเฉพาะแรงงานเด็กและแรงงานหญิง จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ การประกันสังคม รวมทั้งค่าตอบแทนแรงงานให้เป็นธรรม* (มาตรา ๘๖)

๒.๒.๑.๓ ***กลไกสำคัญที่ทำให้ประเทศไทยเป็นประชาธิปไตยที่รัฐธรรมนูญ ๔ ฉบับได้บัญญัติไว้*** ในหมวด แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐธรรมนูญจำนวน ๔ ฉบับ คือ ฉบับปีพุทธศักราช ๒๕๑๗, ๒๕๒๑, ๒๕๓๔ และ ๒๕๔๐ ได้กำหนดว่า

๑) *รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนอย่างรวดเร็วและเท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน* (มาตรา ๗๕)

๒) ***รัฐต้องคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและ*** ชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัว และความเข้มแข็งของชุมชน (มาตรา ๘๐)

๒.๒.๑.๔ ***กลไกสำคัญที่ทำให้ประเทศไทยเป็นประชาธิปไตยที่รัฐธรรมนูญ ๓ ฉบับได้บัญญัติไว้*** ในหมวด แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐธรรมนูญจำนวน ๓ ฉบับ คือ ฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๒๑, ๒๕๓๔ และ ๒๕๔๐ ได้กำหนดว่า ***รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ*** (มาตรา ๗๖)

๒.๒.๒ ในรัฐธรรมนูญจำนวน ๗ ฉบับที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ คือ ฉบับปี พุทธศักราช ๒๔๗๕, ๒๔๗๕/๒๔๙๕, ๒๕๑๑, ๒๕๑๗, ๒๕๒๑, ๒๕๓๔ และ ๒๕๔๐ ล้วนเปิดโอกาสให้มีการตั้งศาลต่างๆ ขึ้นได้ เช่น ศาลปกครอง ศาลแรงงาน และศาลภาษี เป็นต้น โดยระบุไว้ว่า ***บรรดาศาลทั้งหลายจะตั้งขึ้นได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ การตั้งศาลใหม่เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีใดคดีหนึ่งหรือคดีที่มีข้อหาฐานใดฐานหนึ่งโดยเฉพาะแทนศาลที่มีอยู่สำหรับพิจารณาพิพากษาคดีนั้น จะกระทำมิได้*** (มาตรา ๒๓๔) ศาลต่างๆ นี้เป็นอำนาจหนึ่งของอำนาจอธิปไตยตามกลไกของระบอบประชาธิปไตย และถือว่าเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้ประเทศไทยเป็นประชาธิปไตย นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญทุกฉบับที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบยังบัญญัติเกี่ยวกับศาลยุติธรรมไว้ด้วย แต่เฉพาะในรัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้ให้ความสำคัญกับศาลยุติธรรม ศาลรัฐธรรมนูญ และศาลปกครองไว้มากเป็นพิเศษ เห็นได้จากการมีบทบัญญัติเกี่ยวกับศาลดังกล่าวไว้หลายมาตรา

๒.๒.๓ ในรัฐธรรมนูญจำนวน ๔ ฉบับที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ คือ รัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๑๗, ๒๕๒๑, ๒๕๓๔ และ ๒๕๔๐ ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งไม่เพียงแต่เป็นพื้นฐานสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น และยังเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้ประเทศไทยเป็นประชาธิปไตยอีกด้วย (มาตรา ๒๘๒–๒๙๐) เฉพาะกลไกสำคัญเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๔๐ นั้น มีบางส่วนที่เป็นหลักการใหม่หรือสาระสำคัญที่เพิ่มใหม่ ซึ่งจะนำเสนอไว้ในหัวข้อดังกล่าว สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมี ๖ รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา และ กรุงเทพมหานคร[๙]

---

[๙] *ผู้ที่สนใจดูรายละเอียดใน วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, **การบริหารเมืองหลวงและการบริหารและการบริหารท้องถิ่นเปรียบเทียบ : อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และ ไทย** (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, ๒๕๔๑), ๓๐๐ หน้า.*

๒.๒.๔ ในรัฐธรรมนูญจำนวน ๔ ฉบับ คือ ฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๑๗, ๒๕๒๑, ๒๕๓๔ และ ๒๕๔๐ ได้บัญญัติไว้ให้ รัฐมนตรีจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำมิได้ (มาตรา ๒๐๑) พร้อมกันนั้น รัฐธรรมนูญ ๔ ฉบับดังกล่าวยังได้บัญญัติถึง การรื้อฟื้นคดีอาญา (มาตรา ๒๔๗) ไว้ด้วย เหล่านี้นับได้ว่าเป็นกลไกหรือวิธีการหนึ่งที่มีส่วนสนับสนุนให้ประเทศไทยเป็นประชาธิปไตย

๒.๒.๕ ในรัฐธรรมนูญจำนวน ๗ ฉบับที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบล้วนมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น (มาตรา ๓๑๓) การเปิดโอกาสให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นนับเป็นกลไกสำคัญกลไกหนึ่งที่ทำให้ประเทศไทยเป็นประชาธิปไตย โดยในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับได้กำหนดความยากง่ายในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้แตกต่างกัน กล่าวคือ ถ้ากำหนดคะแนนเสียงในวาระที่สามไว้ ๓ ใน ๔, หรือ ๒ ใน ๓ ของจำนวนสมาชิกทั้งสองสภา ย่อมแสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญฉบับนั้นแก้ไขยาก แต่ถ้ากำหนดคะแนนเสียงไว้ ๑ ใน ๒, หรือ ๑ ใน ๓, หรือ ๑ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งสองสภา ย่อมแสดงว่า รัฐธรรมนูญฉบับนั้นแก้ไขง่าย และหลังจากนำรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับมาวิเคราะห์เปรียบเทียบก็พบว่า มีรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช ๒๔๗๕ เพียงฉบับเดียวที่บัญญัติให้ต้องใช้คะแนนเสียง ๓ ใน ๔ ของสมาชิกทั้งหมด ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๔๗๕/๒๔๙๕ และ ๒๕๑๑ ได้บัญญัติให้ต้องใช้คะแนนเสียง ๒ ใน ๓ ของสมาชิกทั้งสองสภา ขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๑๗ และ ๒๕๒๑ บัญญัติให้ต้องใช้คะแนนเสียง ๑ ใน ๒ ของสมาชิกทั้งสองสภา ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๓๔ บัญญัติให้ใช้คะแนนเสียง ๑ ใน ๓ ของสมาชิกทั้งสองสภา และฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๔๐ บัญญัติให้ใช้คะแนนเสียง ๑ ใน ๕ ของสมาชิกทั้งสองสภา กล่าวโดยย่อคือ ในบรรดารัฐธรรมนูญที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบทุกฉบับนั้น รัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นรัฐธรรมนูญที่เปิดโอกาสให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมง่ายที่สุด อีกทั้งในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้บัญญัติไว้ด้วยว่า เมื่อครบ ๕ ปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ หรือนับตั้งแต่วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ เป็นต้นไป จนครบ ๕ ปี คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจทำรายงานเสนอความเห็นต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้ได้ด้วย เช่นนี้ย่อมเป็นการสนับสนุนอีกว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้แก้ไขได้ง่าย

ไม่เพียงที่กล่าวมาเท่านั้น ยังมีกลไกสำคัญที่ทำให้ประเทศไทยเป็นประชาธิปไตยอีก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และศาล

ปกครอง กลไกเหล่านี้จะได้นำไปกล่าวไว้ในหัวข้อ หลักการใหม่หรือสาระสำคัญที่เพิ่มใหม่ที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๔๐ เนื่องจากเป็นบทหลักการใหม่หรือสาระสำคัญที่เพิ่มใหม่ อนึ่ง กลไกสำคัญบางอย่างที่ทำให้ประเทศไทยเป็นประชาธิปไตยนั้น บางส่วนได้นำเสนอไว้แล้วในหัวข้อสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย เช่น เสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ องค์การเอกชน และพรรคการเมือง ฉะนั้น จึงมิได้นำเสนอซ้ำอีก

๒.๓ การถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ

ในที่นี้ครอบคลุมถึงการที่ฝ่ายนิติบัญญัติถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหาร และ การที่ฝ่ายบริหารถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ที่สำคัญมีดังนี้

๒.๓.๑ รัฐธรรมนูญจำนวน ๕ ฉบับ อันได้แก่ ฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๑๑, ๒๕๑๗, ๒๕๒๑, ๒๕๓๔ และ ๒๕๔๐ ล้วนบัญญัติให้ ***รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา*** (มาตรา ๙๐) เช่นนี้ ถือได้ว่าเป็นการยอมรับหลักการการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ โดยฝ่ายนิติบัญญัติประกอบด้วย ๒ สภา ดังกล่าว

๒.๓.๒ รัฐธรรมนูญจำนวน ๓ ฉบับ คือ ฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๑๗, ๒๕๓๔ และ ๒๕๔๐ ได้บัญญัติ***ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นประธานรัฐสภา*** (มาตรา ๙๑) กรณีนี้ ถือได้ว่าเป็นการยอมรับตัวแทนของประชาชน คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งให้เป็นหัวหน้าฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากับหัวหน้าฝ่ายบริหาร คือ นายกรัฐมนตรี

๒.๓.๓ ในรัฐธรรมนูญจำนวน ๔ ฉบับ คือ ฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๑๗, ๒๕๒๑, ๒๕๓๔ และ ๒๕๔๐ ได้บัญญัติให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา ๑๒๐) การให้มีผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ถือว่าเป็นการยอมรับหน้าที่ในการตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติที่มีต่อฝ่ายบริหาร และเป็นการถ่วงดุลอำนาจกับฝ่ายบริหารอีกหนทางหนึ่ง

๒.๓.๔ อำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติที่ถ่วงดุลฝ่ายบริหารที่สำคัญประการหนึ่ง คือ อำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี โดยรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบได้กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติ คือ ***ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี*** (มาตรา ๒๐๑) สำหรับประธานรัฐสภาซึ่งมีอำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับมีดังนี้ รัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๔๗๕ คือ ประธานแห่งสภา ซึ่งมีอยู่สภาเดียว ขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๔๗๕/๒๔๙๕, ๒๕๑๗, ๒๕๓๔ และ ๒๕๔๐ คือ ประธานสภาผู้แทนราษฎร ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๑๑ และ ๒๕๒๑ คือ ประธานวุฒิสภา

๒.๓.๕ อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะถ่วงดุลกับฝ่ายบริหารที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ***"อำนาจในการลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี"*** โดยรัฐธรรมนูญที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบทุกฉบับ ได้กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ ยกเว้น รัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งจะนำเสนอในหัวข้อหลักการใหม่หรือสาระสำคัญที่เพิ่มขึ้นใหม่ นอกจากนี้ยังมีรัฐธรรมนูญบางฉบับ คือ ฉบับปี พุทธศักราช ๒๔๗๕/๒๔๙๕, ๒๕๑๑ และ ๒๕๑๗ ได้บัญญัติให้ฝ่ายนิติบัญญัติเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติได้ด้วย

๒.๓.๖ รัฐธรรมนูญทั้ง ๗ ฉบับที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบครั้งนี้ได้ให้อำนาจแก่ฝ่ายนิติบัญญัติในการไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีในการแถลงนโยบายไว้ด้วย นั่นก็คือ มีรัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๑๗ เพียงฉบับเดียวที่ได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอความไว้วางใจ ขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๑๑, ๒๕๒๑, ๒๕๓๔ และ ๒๕๔๐ ได้กำหนดให้***คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ*** (มาตรา ๒๑๑)

๒.๓.๗ รัฐธรรมนูญทุกฉบับที่วิเคราะห์เปรียบเทียบได้ให้อำนาจแก่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือ***สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้*** (มาตรา ๑๘๓) อันถือได้ว่าเป็นการถ่วงดุลอำนาจและตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติอีกทางหนึ่ง ในเวลาเดียวกันฝ่ายนิติบัญญัติยังควบคุมหรือถ่วงดุลฝ่ายบริหารด้วยการตั้งกระทู้ถามนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีด้วยวาจา ซึ่งเรียกว่า กระทู้สด ได้อีกด้วย เรื่องกระทู้สดนี้จะได้นำไปกล่าวไว้ในหัวข้อ หลักการใหม่หรือสาระสำคัญที่เพิ่มใหม่ที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๔๐ เพราะเป็นหลักการใหม่

๒.๓.๘ จำนวนสมัยประชุมสามัญของรัฐสภาก็นับว่าเป็นการถ่วงดุลของฝ่ายนิติบัญญัติต่อฝ่ายบริหารเช่นกัน โดยรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ ยกเว้นรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๓๔ ล้วนระบุให้สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งในทางปฏิบัติก็คือคณะรัฐมนตรีที่ควบคุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้กำหนดจำนวนสมัยประชุมว่ามีกี่สมัยและส่วนใหญ่คณะรัฐมนตรีจะกำหนดให้มีสมัยประชุมสามัญของรัฐสภาปีละหนึ่งสมัย โดยอ้างว่าคณะรัฐมนตรีจะได้มีเวลาบริหารราชการแผ่นดินและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะได้มีเวลาไปพบปะประชาชนในพื้นที่มากขึ้น อีกทั้งยังมีสมัยวิสามัญเพื่อพิจารณางบประมาณอยู่แล้ว นอกจากนี้ สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกของทั้งสองสภายังมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อมีพระบรมราชโองการประกาศเรียกประชุม

รัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญได้อีกด้วย อย่างไรก็ตาม ได้มีรัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๓๔ และ ๒๕๔๐ เพียงสองฉบับเท่านั้นที่แม้รัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับนี้มีข้อความแตกต่างกันบางส่วน แต่ก็ได้ระบุไว้ว่า ***"ในปีหนึ่งให้มีสมัยประชุมสามัญของรัฐสภาสองสมัย"*** โดยรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้ขยายสมัยประชุมจาก ๙๐ วัน เป็น ๑๒๐ วัน และให้ปีหนึ่งมี ๒ สมัย (รวมเวลา ๒๔๐ วัน) สมัยแรกเป็นสมัยสามัญพิจารณาเรื่องใดก็ได้ ส่วนสมัยที่สอง พิจารณาได้เฉพาะกฎหมาย กระทู้ และ ถอดถอน ซึ่งเรียกว่า สมัยประชุมนิติบัญญัติ เพื่อให้การพิจารณาร่างกฎหมายใหม่และที่คั่งค้างรวดเร็วขึ้น (มาตรา ๑๕๙–๑๖๐)

๒.๓.๙ รัฐธรรมนูญทุกฉบับ ยกเว้น ฉบับปี พุทธศักราช ๒๔๗๕ ได้ให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในการออกกฎหมายและควบคุมงบประมาณได้โดยตรง แต่***ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอเข้าสภาได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี*** (มาตรา ๑๖๙) และแม้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๔๐ ในส่วนดังกล่าวนี้จะมีบางส่วนแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ แต่สาระสำคัญยังคงเหมือนกัน กรณีเช่นนี้ถือได้ว่า ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจถ่วงดุลฝ่ายบริหารอีกรูปแบบหนึ่ง

๒.๓.๑๐ ในส่วนของการถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารที่มีต่อฝ่ายนิติบัญญัตินั้น รัฐธรรมนูญที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบทั้ง ๗ ฉบับ ได้ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการตราพระราชกำหนดเฉพาะ***ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ*** (มาตรา ๒๑๘) ไม่เพียงแต่เท่านั้น รัฐธรรมนูญทุกฉบับ ยกเว้น ฉบับปี พุทธศักราช ๒๔๗๕ ก็ได้ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรไว้ด้วยโดยบัญญัติว่า ถ้ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราซึ่งต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน (มาตรา ๒๒๐)

๒.๓.๑๑ ฝ่ายบริหารยังมีอำนาจถ่วงดุลหรือต่อรองกับฝ่ายนิติบัญญัติด้วยการยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ทั้งหมด โดยรัฐธรรมนูญทุกฉบับได้ให้อำนาจนี้แก่ฝ่ายบริหารและ***การยุบสภาผู้แทนราษฎรต้องกระทำโดยพระราชกฤษฎีกา*** (มาตรา ๑๑๖)

๒.๔ การควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติ โดยศาลรัฐธรรมนูญที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ มีดังนี้

รัฐธรรมนูญทุกฉบับที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบได้ให้ความสำคัญกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างมาก และหัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตยสากลก็คือ แบ่งอำนาจอธิปไตยออกเป็น ๓ ส่วน ได้แก่ อำนาจบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ โดย

แต่ละส่วนมีการควบคุมหรือตรวจสอบและถ่วงดุลกัน ขยายความได้ว่า ***แม้ฝ่ายบริหารมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารประเทศอย่างกว้างขวางมาก แต่ฝ่ายบริหารก็ต้องถูกฝ่ายนิติบัญญัติตรวจสอบและถ่วงดุลเพื่อมิให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจหน้าที่อย่างเกินขอบเขตและไม่เป็นธรรม*** เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจหรือตั้งกระทู้ถามนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีได้ ขณะเดียวกันฝ่ายนิติบัญญัติก็ถูกฝ่ายบริหารถ่วงดุลเช่นกัน เช่น ฝ่ายบริหารเป็นผู้มีอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎร ไม่เพียงเท่านั้น ฝ่ายนิติบัญญัติยังต้องถูกฝ่ายตุลาการควบคุมหรือตรวจสอบและถ่วงดุลอีกด้วย[๑๐] สำหรับฝ่ายตุลาการนั้น มีความหมายครอบคลุมศาลทั้งหลาย เช่น ศาลปกครอง ศาลยุติธรรม และ ศาลรัฐธรรมนูญ แต่ในส่วนนี้จะนำเสนอเฉพาะการควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติโดยศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น

แม้ฝ่ายบริหารมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารประเทศอย่างกว้างขวางมาก แต่ฝ่ายบริหารก็ต้องถูกฝ่ายนิติบัญญัติตรวจสอบและถ่วงดุลเพื่อมิให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจหน้าที่อย่างเกินขอบเขตและไม่เป็นธรรม

ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ ยกเว้น ฉบับปี พุทธศักราช ๒๔๗๕ ได้บัญญัติให้ตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติ สำหรับตุลาการรัฐธรรมนูญนั้นมีชื่อเรียกแตกต่างกันกล่าวคือ รัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๔๗๕/๒๔๙๕, ๒๕๑๑, ๒๕๑๗, ๒๕๒๑, ๒๕๓๔ ล้วนใช้ชื่อว่า คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ มีอยู่เพียงฉบับเดียว คือ ฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๔๐ ใช้ชื่อว่า ศาลรัฐธรรมนูญ

หากพิจารณาศึกษาอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญหรือศาลรัฐธรรมนูญที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบแล้ว จะพบว่าอำนาจหน้าที่ที่สำคัญมีอย่างน้อย ๕ ประการ

---

[๑๐]สำหรับตัวอย่างการควบคุมและถ่วงดุลของฝ่ายบริหารที่มีต่อฝ่ายตุลาการ เช่น ฝ่ายบริหารหรือรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลกระทรวงยุติธรรม ส่วนตัวอย่างการควบคุมและถ่วงดุลของฝ่ายนิติบัญญัติต่อฝ่ายตุลาการ เช่น ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาเป็นผู้มีส่วนสำคัญในการอนุมัติงบประมาณให้แก่ฝ่ายตุลาการ ในที่นี้มิได้นำทั้ง ๒ ส่วนนี้มาวิเคราะห์เปรียบเทียบเนื่องจากรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ไม่มาก.

ประการแรก วินิจฉัยว่าร่าง*พระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ*ที่ผ่านสภามีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญฉหรือไม่ ซึ่งปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๑๗, ๒๕๒๑, ๒๕๓๔ และ ๒๕๔๐ การวินิจฉัยเช่นนี้เป็นลักษณะที่ศาลรัฐธรรมนูญให้คำปรึกษาหรือตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญก่อนประกาศใช้ ทั้งนี้เพื่อให้ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ประการที่สอง วินิจฉัยว่า*ร่างข้อบังคับการประชุมสภา*มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ปรากฏอย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๔๐ เพียงฉบับเดียวเท่านั้น

ประการที่สาม วินิจฉัยว่า*บทบัญญัติแห่งกฎหมายใด*ที่ประกาศใช้แล้วขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ ยกเว้น ฉบับปี พุทธศักราช ๒๔๗๕ สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้บัญญัติว่า *ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย* (มาตรา ๒๖๔) กรณีเช่นนี้จึงส่งผลให้ศาลรัฐธรรมนูญต้องมีภารงานเพิ่มมาก เนื่องจากรัฐธรรมนูญ ได้เปิดโอกาสให้ศาลและคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัตินั้นขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญได้ และให้นำเรื่องส่งศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ประการที่สี่ พิจารณาวินิจฉัย*อำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ* ซึ่งปรากฏอย่างชัดเจนอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๔๐ เพียงฉบับเดียวเท่านั้น

ประการที่ห้า วินิจฉัยหรือตีความ*รัฐธรรมนูญ*เมื่อมีความขัดแย้งทางรัฐธรรมนูญ หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งคือ วินิจฉัยหรือตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญว่ามีมาตราใดขัดหรือแย้งกันในรัฐธรรมนูญ ในรัฐธรรมนูญ ๕ ฉบับ อันได้แก่ ฉบับปี พุทธศักราช ๒๔๗๕, ๒๔๗๕/๒๔๙๕, ๒๕๑๑, ๒๕๑๗ และ ๒๕๒๑ ได้กำหนดให้รัฐสภามีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ ขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๓๔ ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีข้อน่าสังเกตคือ แม้รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัยหรือตีความรัฐธรรมนูญ แต่อำนาจหน้าที่ดังกล่าวน่าจะเป็นของศาลรัฐธรรมนูญด้วย หากนำรัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๗ มาปรับใช้ โดยมาตรา ๗ บัญญัติว่า *"ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข"* ในกรณีนี้แม้รัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๔๐ มิได้

บัญญัติให้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน แต่ในอดีตตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๓๔ มาตรา ๒๐๗ นั้น ได้บัญญัติให้ *"การวินิจฉัยหรือตีความรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ"* รวมทั้งได้มีการปฏิบัติสืบกันมา เพราะฉะนั้น อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้จึงเป็นของศาลรัฐธรรมนูญด้วย

อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่กล่าวมานี้ ถือได้ว่าเป็นการควบคุมหรือถ่วงดุลฝ่ายนิติบัญญัติโดยศาลรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่มากที่สุดในบรรดารัฐธรรมนูญที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ คือ มีครบทั้ง ๕ ประการ และไม่เพียงแต่อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่กล่าวมานี้เท่านั้น รัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๔๐ ยังได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่อื่นไว้อีกด้วย

ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่มากอย่างไม่เคยมีมาก่อน พร้อมกับเป็นองค์กรถาวรและปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลาเพื่อให้สอดคล้องกับปริมาณงานที่มีแนวโน้มว่าจะมีเพิ่มมากขึ้นเนื่องจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้เปิดโอกาสให้ประชาชน หน่วยงาน และ ศาล โต้แย้งในศาลได้ว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลต้องส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย เหล่านี้ส่งผลให้ศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๔๐ แตกต่างอย่างมากจากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเดิมที่ประกอบด้วยบุคลากรระดับสูงที่มีงานประจำอยู่แล้วและไม่สามารถปฏิบัติงานเต็มเวลาได้ อีกทั้งปริมาณงานก็มีไม่มากเพราะถูกจำกัดโดยรัฐธรรมนูญ

๓. สรุปและข้อเสนอแนะ

จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญไทยฉบับสำคัญที่เป็นประชาธิปไตยและมีอายุใช้งานนานจำนวน ๗ ฉบับ อันได้แก่ ฉบับปี พุทธศักราช ๒๔๗๕, ๒๔๗๕/๒๔๙๕, ๒๕๑๑, ๒๕๑๗, ๒๕๒๑, ๒๕๓๔ และ ๒๕๔๐ ทำให้สรุปพร้อมกับเสนอแนะเพื่อนำมาเป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยในปัจจุบันและในอนาคตได้ว่า

๓.๑ ไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ใช้รัฐธรรมนูญหลายฉบับ คือ นับแต่ ปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นเวลา ๖๖ ปี ไทยมีรัฐธรรมนูญมากถึง ๑๖ ฉบับ เฉลี่ยอายุการใช้งานของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับประมาณ ๔ ปี และในจำนวน ๑๖ ฉบับนั้น มีเพียง ๗ ฉบับที่เป็นประชาธิปไตยและมีอายุการใช้งานนาน ซึ่งได้นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบในครั้งนี้ สำหรับการจัดว่ารัฐธรรมนูญฉบับใดเป็นประชาธิปไตยนั้น พิจารณาจากการยกร่างรัฐธรรมนูญที่สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย เช่น คณะกรรมการที่ยกร่างไม่ถูกครอบงำโดยกลุ่มบุคคลที่มีอำนาจ การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการยกร่าง รวมตลอดไปถึงการมีบทบัญญัติที่รับรองหรือคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และมีบทบัญญัติที่เป็นกลไกถ่วงดุลและควบคุม

ตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย เป็นต้น เป็นที่น่าสังเกตว่า รัฐธรรมนูญที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบทั้ง ๗ ฉบับนั้น ล้วนมีบทบัญญัติที่แสดงถึงหลักการและกลไกสำคัญที่ทำให้ประเทศไทยเป็นประชาธิปไตย การถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ และการควบคุมอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติโดยศาลรัฐธรรมนูญ เฉพาะรัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ จนถึงปัจจุบัน (กันยายน ๒๕๔๑) นั้น มีบทบัญญัติที่เป็นหลักการใหม่หรือเป็นสาระสำคัญที่เพิ่มใหม่เป็นจำนวนมาก นอกเหนือจากรัฐธรรมนูญฉบับอื่นด้วย หลักการและสาระสำคัญที่เพิ่มใหม่นั้น นอกจากทำให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบทบัญญัติมากที่สุด คือ มีจำนวนถึง ๓๓๖ มาตราแล้ว ยังมีส่วนสำคัญทำให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รับยกย่องว่าเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดอีกด้วย แม้มีอายุการใช้งานจนถึงปัจจุบันน้อยที่สุดก็ตาม

๓.๒ หากพิจารณา***รูปแบบหรือการจัดลำดับหัวข้อของรัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๔๐ กับ รัฐธรรมนูญฉบับอื่นที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบก็จะพบว่า ในภาพรวมมีทั้งข้อคล้ายคลึงและข้อแตกต่างกัน*** โดยลำดับหัวข้อของรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่คล้ายคลึงกัน คือ จัดลำดับเป็น คำปรารภ บททั่วไป บทที่ว่าด้วยพระมหากษัตริย์ สิทธิและเสรีภาพ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และ ศาล เป็นต้น แต่มีข้อแตกต่างที่เห็นชัดเจน คือ รัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้เพิ่มหัวข้อการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการตรวจเงินแผ่นดินขึ้นใหม่ เพราะเห็นถึงความสำคัญของเรื่องดังกล่าวอย่างมาก นอกจากนั้น ในหัวข้อรัฐสภานั้น ยังได้จัดเรียงหัวข้อย่อย คือ "สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร" ไว้ก่อนหน้าหัวข้อย่อย "สมาชิกวุฒิสภา" เนื่องจากเป็นครั้งแรกที่สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง และยังอาจแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สำหรับข้อแตกต่างอื่นอีก คือ รัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้ปฏิรูป หรือแก้ไขแนวทางการปกครองประเทศอย่างกว้างขวาง เห็นได้จากการแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งฉบับเพื่อใช้เป็นพื้นฐานและแนวทางสำคัญในการปฏิรูปการเมืองและปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพและมีส่วนร่วมมากขึ้น พร้อมกับมีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของทั้งนักการเมืองและข้าราชการประจำอย่างครอบคลุมและเด่นชัด

๓.๓ ***ข้อดีและข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๔๐*** ข้อดีที่สำคัญคือ มีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม ทำให้มีตัวแทนจากหลายกลุ่มอาชีพและมีความเป็นอิสระในการยกร่าง รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้นำสิ่งที่ผิดพลาดในอดีตมาปรับปรุงแก้ไข โดยคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชน ส่งเสริมให้ประชาชนได้รับประโยชน์และมีบทบาทมากขึ้น ช่วยสร้างศรัทธาของ

ประชาชนให้แก่นักการเมือง ช่วยสนับสนุนการปฏิรูประบบการเมืองและระบบบริหารราชการแผ่นดิน ส่งเสริมคนดีให้มีโอกาสเข้าสู่การเลือกตั้ง มีการแบ่งหน้าที่โดยคนๆ หนึ่งไม่ต้องทำงาน ๒ หน้าที่ โดยเฉพาะการห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นรัฐมนตรี มีการเลือกตั้ง ๒ แบบหรือมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๒ แบบ คือ แบบบัญชีรายชื่อจำนวน ๑๐๐ คน และแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจากจังหวัดต่างๆ จำนวน ๔๐๐ คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้ค่าใช้จ่ายน้อยเพราะเขตเลือกตั้งเล็ก สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งจำนวน ๒๐๐ คน ทำหน้าที่เป็นสภาตรวจสอบและถอดถอน มีกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และการเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน ๕๐,๐๐๐ คนมีสิทธิเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาพร้อมกับมีสิทธิเสนอให้วุฒิสภามีมติถอดถอนผู้ใช้อำนาจรัฐที่เป็นนักการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง รวมทั้งการลดจำนวนคณะรัฐมนตรีเหลือ ๓๖ คน มาตรการป้องกันการทุจริต การกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองท้องถิ่น และการบัญญัติให้รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้ง่าย

สำหรับข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญมีเพียงเล็กน้อย เช่น ถ้านำสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากแบบบัญชีรายชื่อมาเป็นรัฐมนตรี รัฐมนตรีนั้นอาจถูกกล่าวหาว่าไม่สัมผัสประชาชนหรือไม่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากเท่าที่ควร และถ้านำสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากแบบแบ่งเขตเลือกตั้งมาเป็นรัฐมนตรี ทำให้เสียค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งซ่อม และยังทำให้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองเปลี่ยนแปลงไป

๓.๔ เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้วางพื้นฐานหรือกรอบที่ดีสำหรับการพัฒนาประเทศและประชาชนไว้แล้ว จึงควรให้โอกาสและเวลาในการใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ แต่เนื่องจากบทบัญญัติบางส่วนยังมิอาจใช้บังคับได้อย่างสมบูรณ์ เพราะขาดกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายลูกอีกประมาณ ๑๐๐ ฉบับ** โดยรัฐธรรมนูญกำหนดเวลาตราให้แล้วเสร็จไว้

***แบ่งเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจำนวน ๘ ฉบับ ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้ ๓ ฉบับ ต้องตราให้แล้วเสร็จภายใน ๒๔๐ วัน เช่น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา และว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ส่วนอีก ๕ ฉบับต้องตราให้แล้วเสร็จภายใน ๒ ปี เช่น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในส่วนของกฎหมายลูกอีกประมาณ ๑๐๐ ฉบับ รัฐธรรมนูญระบุให้ตราให้แล้วเสร็จภายใน ๒ ปี เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการเสียสิทธิของบุคคลที่ไม่ไปเลือกตั้ง และเกี่ยวกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นต้น ส่วนกฎหมายลูกที่ต้องตราให้แล้วเสร็จภายใน ๓ ปี ได้แก่ กฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมและกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ของวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ และ วิทยุโทรคมนาคม สำหรับกฎหมายลูกที่ต้อง*

แตกต่างกัน เช่น ภายใน ๒ ปี หรือ ๓ ปี หรือ ๕ ปี ด้วยเหตุผลเหล่านี้ ***จึงเป็นการเร็วไปที่จะเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แต่ควรเปิดโอกาสให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้ไป ๕-๘ ปี หรือให้มีการเลือกตั้งทั่วไปผ่านไปแล้วไม่น้อยกว่า ๒ ครั้ง*** เพื่อให้กฎหมายดังกล่าว ตราออกมาจนครบทุกฉบับหรือเกือบทั้งหมด รวมทั้งเพื่อให้ประชาชนและนักการเมืองได้เรียนถูกเรียนผิด หรือได้พบเห็นประเด็นที่ควรแก้ไขที่แท้จริง อันจะช่วยให้การแก้ไขเพิ่มเติมตรงจุดตรงประเด็น รอบคอบ และเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม อีกทั้งเมื่อครบ ๕ ปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแล้ว รัฐธรรมนูญได้ระบุให้องค์กรของรัฐที่สำคัญ ๓ องค์กร ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจทำรายงานเสนอความเห็นต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ รายงานดังกล่าวจะช่วยให้เห็นถึงแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วย

อย่างไรก็ดี ยังมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบางส่วนที่มีแนวโน้มว่าอาจได้การยกเลิกหรือแก้ไขในอนาคต เช่น ระดับการศึกษาของผู้สมัครรับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่กำหนดว่าต้องไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า เนื่องจากจำนวนผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีมีไม่มากเมื่อเทียบกับจำนวนประชากรของประเทศ และยังเป็นการกีดกันผู้มีความสามารถแต่ไม่มีโอกาสเข้าศึกษาในระบบมหาวิทยาลัย

๓.๕ รัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนมาก แต่ในแง่ของกฎหมายยังติดขัดที่ไม่อาจดำเนินการได้อย่างสมบูรณ์ เนื่องจากกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายลูกยังตราไม่แล้วเสร็จ ดังนั้น ***จึงควรเร่งดำเนินการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายลูกให้แล้วเสร็จโดยเร็ว***

๓.๖ ***ผู้ใช้อำนาจรัฐ โดยเฉพาะสมาชิกรัฐสภาควรผลักดันให้รัฐธรรมนูญได้ดำเนินการไปอย่างเต็มรูปแบบ*** เพื่อประเทศชาติและประชาชนส่วนรวมจะได้รับประโยชน์จากรัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๔๐ อย่างเต็มที่ โดยไม่ต้องทนอยู่ในลักษณะครึ่งๆ กลางๆ เพราะนำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๓๔ บางส่วนมาใช้ด้วย กล่าวคือ ยังคงมีบางเรื่องที่เป็นหัวใจของ

ตราให้แล้วเสร็จภายใน ๕ ปี เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาพื้นฐาน ๑๒ ปี เกี่ยวกับการนั่งพิจารณาคดีของศาลให้ครบองค์คณะและเกี่ยวกับผู้ถูกจับกุมในคดีอาญาต้องนำตัวไปศาลภายใน ๔๘ ชั่วโมง นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายลูกอีกหลายฉบับที่มิได้กำหนดเวลาในการตราให้แล้วเสร็จไว้ เป็นต้นว่า กฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะจัดการศึกษาอบรมและฝึกอาชีพ และเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม.

รัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๔๐ แต่ยังไม่อาจดำเนินการได้ เพราะในบทเฉพาะกาลได้บัญญัติให้เรื่องนั้นดำเนินการไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๓๔ ซึ่งถูกยกเลิกไปแล้ว เช่น เรื่องการเลือกตั้งและที่มาของสมาชิกรัฐสภา ตลอดจนที่มาคุณสมบัติ และจำนวนคณะรัฐมนตรี การที่บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้บัญญัติไว้เช่นนั้น เพราะต้องการแลกเปลี่ยนหรือเพื่อให้ได้รับเสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในการผ่านร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๔๐ มิฉะนั้นแล้ว อาจทำให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ผ่าน ฉะนั้น บุคคลที่เกี่ยวข้องจึงควรแสดงจิตสำนึกหรือจิตใจที่เป็นประชาธิปไตยโดยเฉพาะอย่างยิ่ง คณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยหลังจากประกาศใช้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจำนวน ๓ ฉบับ อันได้แก่ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง และว่าด้วยพรรคการเมืองแล้ว ควรมีการยุบสภาโดยเร็วเพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไปและสามารถนำบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มาใช้ได้อย่างสมบูรณ์ ดังนั้น จึงไม่ควรรีรอเพื่ออยู่ในตำแหน่งต่อไปโดยอาศัยการตีความรัฐธรรมนูญที่เป็นประโยชน์แก่ตนเองมากกว่าส่วนรวม ในทำนองเดียวกันสมาชิกวุฒิสภาควรลาออกจากตำแหน่งและเปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยไม่จำเป็นต้องรอจนครบวาระตามที่บทเฉพาะกาลได้บัญญัติไว้

๓.๗ การคอร์ปรับชั่นหรือการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นเรื่องสำคัญที่คณะบุคคลที่ยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินของไทยหลายคณะได้ยกขึ้นมากล่าวอ้างเป็นสาเหตุหนึ่งเพื่อทำการยึดอำนาจกอปรกับการคอร์ปรับชั่นเป็นเรื่องที่สั่งสมมานานและแก้ไขได้ยากมาก เท่าที่ผ่านมาได้เคยมีการเสนอแนะให้พัฒนาจิตสำนึกหรือจิตใจของนักการเมืองและข้าราชการประจำเพื่อให้มีอุดมการณ์ มีจิตสำนึก หรือมีจิตใจที่ซื่อสัตย์สุจริตมานานแล้ว แต่ก็ยังปฏิบัติไม่ได้ ดังนั้น ***แนวทางแก้ไขเรื่องการคอร์ปรับชั่นจึงมิใช้การพัฒนาจิตสำนึกดังกล่าวอย่างเดียว แต่สิ่งสำคัญที่ควรทำพร้อมกันไปคือต้องมีระบบการตรวจสอบทั้งภายในและภายนอกที่รัดกุมและมีประสิทธิภาพ***

ตัวอย่างของระบบตรวจสอบภายในที่ขาดประสิทธิภาพ เช่น กรณีแรก เมื่อประชาชนผู้เสียหายร้องเรียนการกระทำความผิดของข้าราชการประจำ ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการนั้นจะแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนหรือสอบสวนซึ่งเป็นบุคคลในกรมหรือในหน่วยงานเดียวกับข้าราชการผู้ถูกร้องเรียน เช่นนี้ ผู้ร้องเรียนก็จะไม่ได้รับความเป็นธรรมมากเท่าที่ควร การเห็นแก่หน้าเพราะเป็นพวกเดียวกัน สีเดียวกัน หรือการเห็นแก่หน่วยงานเกรงจะเสียชื่อเสียงและการวิ่งเต้น ย่อมเกิดขึ้นได้ง่าย ดังนั้นจึงควรให้บุคคลจากหน่วยงานภายนอกเข้ามามีส่วนในการไต่สวนหรือสอบสวนด้วยเพื่อให้ผู้ร้องเรียนได้รับความเป็นธรรมมากขึ้น หรืออีก

กรณีหนึ่ง มีการประกาศให้ประชาชนร้องเรียนข้าราชการได้ โดยประกาศให้ประชาชนหรือผู้เสียหายโทรศัพท์หรือส่งจดหมายร้องเรียน แต่เมื่อประชาชนโทรศัพท์ไปก็ปรากฏว่าไม่มีผู้รับสายหรือสายไม่ว่าง หรือรับสายแล้วก็ไม่ดำเนินการใดๆ และแม้กระทั่งประชาชนส่งจดหมายร้องเรียนไป แต่ไม่ได้รับคำตอบ หนทางแก้ไขก็คือ ในต่างประเทศบางประเทศ มีการบันทึกเทปโทรศัพท์ผู้โทรศัพท์ไปขอความช่วยเหลือหรือร้องเรียนยังหน่วยราชการ ทำให้มีหลักฐานชัดเจนว่ามีใครโทรเข้ามาเวลาใด และถ้าเจ้าหน้าที่ได้รับการร้องเรียนแล้วไม่ดำเนินการก็อาจใช้หลักฐานที่มีอยู่ดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ที่รับโทรศัพท์หรือเจ้าหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องได้ เป็นอาทิ

แนวทางแก้ไขเรื่องการคอร์รัปชั่นจึงมิใช่การพัฒนาจิตสำนึกดังกล่าวอย่างเดียว แต่สิ่งสำคัญที่ควรทำพร้อมกันไปคือ ต้องมีระบบการตรวจสอบทั้งภายในและภายนอกที่รัดกุมและมีประสิทธิภาพ

สำหรับระบบภายนอกที่ขาดประสิทธิภาพ เช่น หน่วยงานตรวจสอบภายนอกที่ประชาชนร้องเรียนไปทำงานล่าช้ามาก อีกทั้งไม่มีกำหนดเวลาที่ชัดเจนว่าต้องตอบรับเรื่องร้องเรียนเมื่อใดและไม่มีกำหนดเวลาการตรวจสอบว่าจะใช้เวลากี่วันกี่เดือน รัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้สร้างระบบดังกล่าวไว้แล้ว โดยเฉพาะระบบภายนอก เช่น ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ และ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แต่สิ่งที่ควรให้ความสำคัญก็คือ หน่วยงานตรวจสอบภายนอกควรมีการกำหนดระยะเวลาในการตรวจสอบที่ชัดเจน โดยไม่ควรนำคำอ้างที่ว่าการตรวจสอบต้องใช้เวลานาน หรือไม่อาจกำหนดเวลาได้เพราะข้อจำกัดทางด้านกำลังคนและเครื่องมือ เพราะความล่าช้าของหน่วยงานตรวจสอบภายนอกทำให้เกิดความไม่ยุติธรรมแก่ประชาชนผู้ร้องเรียน

ฉะนั้น การตรวจสอบภายในและภายนอกจึงควรได้รับการปรับปรุง โดยเฉพาะในเรื่องการกำหนดเวลาการตรวจสอบที่ชัดเจน ผนวกกับหน่วยงานตรวจสอบภายนอกที่จัดตั้งขึ้นไม่ควรบริหารงานเหมือนกับข้าราชการประจำทั่วไปที่เป็นไปในลักษณะที่ล่าช้า ติดยึดกับระเบียบกฎเกณฑ์มากเกินไป และไม่สัมผัสประชาชน

๓.๘ ***ควรปลูกฝังและสนับสนุนให้ประชาชนยอมรับนับถือรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นหนึ่งในสถาบันหลักของชาติ*** โดยปลูกฝังอย่างต่อเนื่องผ่านทางกระทรวง ทบวง กรม

ต่างๆ เป็นต้นว่า กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

๓.๙ แม้รัฐธรรมนูญจะบัญญัติไว้ดีและครอบคลุมเพียงใด แต่ถ้านำไปปฏิบัติไม่ได้ก็ไม่เกิดประโยชน์ จากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ***มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญทุกฉบับของไทยหลายบทบัญญัติที่ถูกละเลย หรือมิได้นำมาใช้หรือไม่มีการปฏิบัติอย่างจริงจัง*** เป็นต้นว่า บทบัญญัติว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของชาวไทย และบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในเรื่องการปกครองท้องถิ่น รวมทั้งการคุ้มครองแรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ได้บัญญัติคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยไว้มาก ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในหัวข้อที่ผ่านมา แต่สิทธิเสรีภาพเหล่านั้นบางส่วนไม่บังเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง ตัวอย่างเช่น สิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยที่บัญญัติไว้ว่า ***"บุคคลย่อมเสมอกันและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน"*** แต่ในความเป็นจริงแล้ว บุคคลที่มีฐานะร่ำรวยและมีฐานะทางสังคมสูงจะได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายมากกว่าบุคคลที่มีฐานะยากจน หรือที่บัญญัติไว้ว่า ***"บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น"*** แต่ในทางปฏิบัติเมื่อประชาชนไปขอข้อมูลหรือข่าวสารกลับไม่ได้รับความสะดวกเท่าที่ควร หรือได้รับข้อมูลเพียงบางส่วน เสียเวลามาก และอาจพบกับคำตอบที่ว่า เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบไม่อยู่ แม้กระทั่งการที่บัญญัติว่า ***"บุคคลย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์และได้รับการแจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาอันควร"*** แต่ในสภาพความเป็นจริงแล้วเรื่องราวร้องทุกข์ที่เสนอไป เช่น การร้องเรียนข้าราชการที่ทุจริต อาจไม่ได้รับคำตอบหรือได้รับคำตอบอย่างล่าช้าและไม่มีผลอะไร เพราะหน่วยงานที่รับเรื่องราวร้องทุกข์ส่วนใหญ่จะปกป้องช่วยเหลือข้าราชการในหน่วยงานของตนมากกว่าประชาชนที่ร้องทุกข์

เมื่อข้อเท็จจริงเป็นเช่นนี้ ประเด็นสำคัญจึงอยู่ที่ว่า องค์กรของรัฐหรือข้าราชการประจำซึ่งมีส่วนสำคัญในการให้สิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนมีความพร้อมที่จะปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญหรือไม่เพียงใด เพราะตามสภาพความเป็นจริงแล้ว ยิ่งประชาชนได้รับสิทธิและเสรีภาพมากขึ้นเท่าใด ก็ยิ่งจะทำให้ข้าราชการประจำต้องสูญเสียอำนาจและผลประโยชน์ของตนมากขึ้นเป็นเงาตามตัวเหตุการณ์จะยิ่งหนักขึ้น โดยสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญจะเป็นเพียงความฝันและนำไปปฏิบัติจริงได้ยาก ถ้านักการเมืองและผู้บังคับบัญชาของข้าราชการประจำไม่เอาใจใส่ในการควบคุมดูแลข้าราชการประจำให้ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริงและต่อเนื่อง เพราะฉะนั้น ***จึงจำเป็นต้องมีมาตรการบางประการเพื่อช่วยให้องค์กรของรัฐและข้าราชการประจำนำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไปปฏิบัติอย่างจริงจัง*** ดังต่อไปนี้

๓.๙.๑ ***ควรเร่งปฏิรูประบบราชการ*** สาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ข้าราชการประจำไม่อาจปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้อย่างจริงจังเพราะระบบราชการเป็นระบบที่ไม่เอื้ออำนวยต่อประชาชนส่วนรวม ที่สำคัญคือเป็นระบบที่รวมอำนาจไว้ที่รัฐบาลในส่วนกลาง และเป็นระบบที่ส่งเสริมให้ข้าราชการกระทำตัวเป็นนายประชาชน ติดยึดอยู่ในตำแหน่งและยศฐาบรรดาศักดิ์จนเกินเหตุแทนที่จะเป็นผู้ให้บริการต่อประชาชน แต่เป็นที่น่ายินดีว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๔๐ นอกจากมีบทบัญญัติที่ปฏิรูปการเมืองแล้วยังมีบทบัญญัติที่ปฏิรูปการบริหารราชการอีกด้วย เช่นนี้ จึงควรเร่งปฏิรูประบบราชการอย่างจริงจังและต่อเนื่อง เช่น การกระจายอำนาจและการตรวจสอบทุกระดับ

๓.๙.๒ ***นักการเมืองและข้าราชการประจำระดับสูง ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการประจำควรประพฤติตนให้เป็นตัวอย่างที่ดีในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ*** โดยเฉพาะการให้สัมภาษณ์หรือกล่าวอ้างถึงรัฐธรรมนูญในทิศทางที่สนับสนุนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญควบคู่ไปกับการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญอย่างจริงจัง

๓.๙.๓ ***ควรยกย่องและสนับสนุนคนดีพร้อมทั้งสนับสนุนให้เข้าสู่ตำแหน่งสำคัญ ๆ ของประเทศ*** คนดีนั้นหมายถึง ผู้ที่มีทั้งคุณภาพและคุณธรรม อันมิใช่ลักษณะของคนเรียนเก่ง ทำงานเก่ง มีความรู้ความสามารถ แต่เห็นแก่ตัว และไม่มีจิตสำนึกในการเสียสละเพื่อส่วนรวม แต่คนดีควรเป็นผู้มีจิตสำนึกหรือมีอุดมการณ์ที่ดีเพื่อส่วนร่วม เสียสละ ซื่อสัตย์สุจริต มีความรู้ความสามารถ และประชาชนยอมรับอย่างต่อเนื่อง โดยสื่อมวลชนควรมีบทบาทสำคัญในส่วนนี้ด้วยการประชาสัมพันธ์คนดีดังกล่าวเพราะปัจจุบันมีคนดีอีกเป็นจำนวนมากแต่ประชาชนไม่รู้จักและยังไม่มีข้อมูลมากเพียงพอที่จะทำให้เกิดความศรัทธา ในเวลาเดียวกัน ประชาชนและผู้มีอำนาจแต่งตั้งควรสนับสนุนคนดีดังกล่าวเข้าสู่ตำแหน่งสำคัญ ๆ ของประเทศ ซึ่งมิใช่เพียงตำแหน่งทางด้านการเมืองเท่านั้น แต่ควรสนับสนุนให้ดำรงตำแหน่งของข้าราชการประจำซึ่งเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์อย่างมากด้วย เช่น ตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมป่าไม้ อธิบดีกรมที่ดิน อธิบดีกรมสรรพากร อธิบดีกรมสรรพสามิต อธิบดีกรมศุลกากร ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด เลขาธิการสำนักงบประมาณ เลขาธิการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เลขาธิการสำนักงานป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ ก็จะช่วยให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีพฤติกรรมไปในทำนองเดียวกับผู้บังคับบัญชาด้วย โดยเฉพาะในส่วนที่ปฏิบัติราชการเพื่อส่วนรวม ความซื่อสัตย์สุจริต ไม่ฉ้อราษฎร์บังหลวง เข้าทำนอง "ถ้าหัวไม่ส่ายหางไม่กระดิก" ซึ่งหมายความว่า การทุจริตเกิดได้ยากพอสมควรถ้าหัวหน้าผู้บังคับบัญชาไม่แกล้งวางเฉย หรือรู้เห็นเป็นใจด้วย โดยผู้บังคับบัญชาจะปฏิเสธความรับผิดชอบไม่ได้ และควรยึดหลักการที่ว่า "ไม่มีลูกน้องเลว มีแต่หัวหน้าที่ไม่ดี"

๓.๙.๔ เพื่อให้ความช่วยเหลือด้านรัฐธรรมนูญแก่ประชาชนและช่วยให้ประชาชนเกิดความมั่นใจในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญเพิ่มขึ้น ***ควรจัดตั้ง "ศูนย์ให้ความช่วยเหลือด้านรัฐธรรมนูญ"*** ซึ่งอาจเป็นองค์กรของรัฐหรือองค์การของภาคเอกชนที่ประกอบด้วยบุคลากรที่ประชาชนศรัทธาและเชื่อถือได้ ศูนย์ดังกล่าวทำหน้าที่คอยให้ความรู้ ให้คำปรึกษา คำแนะนำเป็นสื่อกลาง หรือเป็นผู้ประสานงานให้กับผู้ร้องเรียนหน่วยงานของรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ โดยประชาชนไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย และรัฐควรประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบอย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง เช่น เมื่อผู้เสียหายซึ่งเป็นผู้เสียหายที่ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพโดยตรง หรือผู้เสียหายทางอ้อม ซึ่งเป็นประชาชนทั่วไปที่ได้พบการไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญของหน่วยงานภาครัฐ อาจโทรศัพท์หรือขอคำแนะนำจากศูนย์ดังกล่าวว่าควรจะปฏิบัติอย่างไรต่อไป โดยศูนย์อาจเป็นสื่อกลางในการนำเรื่องราวร้องทุกข์ของผู้เสียหายส่งไปยังหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องด้วย หน้าที่ของศูนย์ดังกล่าวนั้นคล้ายกับหน้าที่ของทนายความหรือศูนย์ให้คำปรึกษาแนะนำทางด้านกฎหมายฟรี มาตรการหรือข้อเสนอแนะเช่นนี้ จะมีส่วนช่วยให้หน่วยงานของรัฐจำเป็นต้องเคร่งครัดในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มิฉะนั้นอาจถูกผู้เสียหายโดยตรงหรือประชาชนทั่วไปร้องเรียนได้ง่าย ยิ่งไปกว่านั้น การร้องเรียนหน่วยงานของรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญจะไม่จำกัดอยู่ในวงแคบเฉพาะผู้มีการศึกษาและมีเงินที่เป็นผู้เสียหายเท่านั้น แต่ประชาชนหรือชาวบ้านที่ขาดการศึกษาและยากจนสามารถใช้สิทธิร้องเรียนได้ง่ายขึ้นด้วย

๓.๙.๕ ***ความเร่งพัฒนาหรือปฏิรูปจิตสำนึกหรือจิตใจของประชาชน*** ในอดีตไทยมีขั้นตอนการพัฒนาในหลายด้าน เห็นได้จากแผนพัฒนาประเทศของไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๔ ได้เริ่มให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจ (economic development) มาเป็นระยะเวลานาน จากนั้นจึงให้ความสำคัญกับการพัฒนาสังคม (social development) หรือการพัฒนาคน (human development) ซึ่งถือว่าเป็นทรัพยากรที่สำคัญของประเทศ โดยเฉพาะการให้การศึกษาและเพิ่มพูน ความรู้ความสามารถของคน เพื่อให้คนมีคุณภาพ แต่ยังไม่เป็นการเพียงพอ คนจำเป็นต้องได้รับการพัฒนาทางด้านจิตสำนึกหรือจิตใจเพื่อให้เป็นคนที่มีคุณธรรมด้วย ดังนั้น ***ขั้นตอนต่อจากนี้ไปจึงควรเน้นการพัฒนาหรือปฏิรูปจิตสำนึกหรือจิตใจของประชาชนในชาติ*** (people con-sciousness development) การพัฒนาหรือปฏิรูปดังกล่าวนี้มีความหมายที่กว้างขวางมาก เช่น ครอบคลุมเรื่องความรักและหวงแหนสถาบันหลักของชาติ รักและหวงแหนชุมชน เสียสละเพื่อส่วนรวม ซื่อสัตย์สุจริต ขยันหมั่นเพียร และมีคุณธรรม แต่ในที่นี้เน้นหนักในเรื่อง ***การส่งเสริมและกระตุ้นเร่งเร้าให้ประชาชนทั่วไปกล้าต่อสู้เรียกร้อง กล้าร้องเรียนและร้องทุกข์เมื่อพบเห็นเรื่องไม่เป็นธรรมหรือสิ่งผิดกฎหมาย*** ดังเช่นกระทำในลักษณะที่เรียกว่า ทำให้เรื่องดัง (make it

loud) เพื่อให้สังคมได้รับรู้ทราบเรื่องดังกล่าว แทนที่การกระทำตัวในลักษณะที่เรียกว่า ทำให้เรื่องเงียบ (make it quiet) ซึ่งเป็นลักษณะของการช่วยกันปกปิดมิให้สังคมได้รับรู้เรื่องที่ไม่เป็นธรรมหรือผิดกฎหมาย ลักษณะดังกล่าวนี้เป็นสิ่งจำเป็นที่ประชาชนต้องปรับเปลี่ยนให้เข้ากับสถานการณ์และการเปลี่ยนแปลงของประเทศทั้งในปัจจุบันและอนาคต แม้บางส่วนจะขัดกับวัฒนธรรมของสังคมไทยโดยเฉพาะในส่วนที่ไม่สนับสนุนให้ประชาชนกล้าแสดงออกหรือกล้าเรียกร้อง โดยต้องการให้ประชาชนทนอยู่อย่างสงบก็ตาม ขณะเดียวกัน เพื่อช่วยให้การเรียกร้องหรือการร้องทุกข์ของประชาชนบังเกิดผลในทางปฏิบัติ ภาครัฐก็ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนร้องเรียนหรือร้องทุกข์ได้ง่ายด้วย เป็นที่น่ายินดีว่าการร้องเรียนมีได้หลายช่องทาง เฉพาะในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิด ประชาชนไม่เพียงแต่สามารถร้องเรียนผ่านทางหน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้เท่านั้น แต่รัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติให้มีองค์กรของรัฐหลายองค์กรที่รับเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชนอีกด้วย แม้ปัจจุบันบางองค์กรยังไม่อาจดำเนินการได้ แต่ภายในเวลา ๒ ปี นับแต่วันที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้ ทุกองค์กรที่รับเรื่องร้องเรียนหรือรับเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชนก็จะเกิดขึ้นอย่างสมบูรณ์ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ องค์กรดังกล่าวคือ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งการเมือง

การส่งเสริมและกระตุ้นเร่งเร้าให้ประชาชนทั่วไปกล้าต่อสู้เรียกร้อง กล้าร้องเรียนและร้องทุกข์เมื่อพบเห็นเรื่องไม่เป็นธรรมหรือสิ่งผิดกฎหมาย

๓.๙.๖ ยังมีปัจจัยสำคัญอื่นที่จะมีส่วนช่วยให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบังเกิดผลในทางปฏิบัติ เช่น

๑) ***ควรพัฒนาประชาชนในชาติทุกระดับให้มีจิตสำนึก จิตใจ หรือ อุดมการณ์ที่เป็นประชาธิปไตย*** โดยนับแต่ระดับครอบครัวถึงระดับชาติ พร้อมกับฝึกปฏิบัติหรือนำไปใช้ในชีวิตประจำวัน

๒) ประชาชนควรตระหนักอยู่เสมอว่า ***การคำนึงและอ้างถึงสิทธิและเสรีภาพอย่างเดียวไม่เป็นการสมควร แต่ควรให้ความสำคัญกับหน้าที่และความรับผิดชอบควบคู่กันไปด้วย***

๓) เท่าที่ผ่านมาประชาชนได้รับการ

ปลูกฝังและสนับสนุนในเรื่อง "การมีส่วนร่วม" และ "การแสดงความคิดเห็น" แต่ละเลยหรือเคยได้รับการปลูกฝังน้อยมากในเรื่อง "การหาข้อยุติ" ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญมากเช่นกัน ผลของการปลูกฝังเช่นนี้ ทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและแสดงความคิดเห็นกันอย่างมาก โดยไม่ได้คำนึงถึงการหาข้อยุติ หรือหาข้อยุติที่ชัดเจนไม่ได้ ดังนั้น ***ประชาชนจึงควรให้ความสนใจกับการหาข้อยุติที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมด้วยและไม่เพียงแต่ได้ข้อยุติเท่านั้น แต่ควรคิดต่อไปด้วยว่า "ข้อยุติที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมนั้น จะต้องนำไปใช้ในทางปฏิบัติได้ด้วย"*** การให้ความสำคัญในเรื่องดังกล่าวนี้ จะช่วยพัฒนาประชาชนให้มีคุณภาพเพิ่มขึ้นซึ่งสอดคล้องกับการปกครองและรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตย

๔) ***ควรให้ความสำคัญกับการบังคับใช้กฎหมาย (law enforcement) อย่างเคร่งครัดและต่อเนื่อง***

๕) ***ควรพัฒนารัฐสภาให้เป็นสถาบันที่เข้มแข็งสถาบันหนึ่งของการปกครองระบอบประชาธิปไตย*** ซึ่งอาจกระทำได้โดยสนับสนุนให้รัฐสภามีองค์กรสนับสนุนการทำงานของรัฐสภาเองมากขึ้น เช่น มีศูนย์ข้อมูลข่าวสาร มีสำนักงานของรัฐสภาในจังหวัดต่างๆ มีสำนักงานของพรรคการเมืองต่างๆ ในรัฐสภา ในต่างจังหวัด และ/หรือ การมีสำนักงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ณ เขตเลือกตั้ง รวมทั้งมีการศึกษาวิจัยถึงการทำงานและบทบาท หน้าที่ของคณะกรรมาธิการชุดต่างๆ เปรียบเทียบกับต่างประเทศด้วย

สุดท้ายนี้ การมีรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช ๒๕๔๐ นับเป็นจุดเริ่มต้นและเป็นกรอบที่ดีเพื่อนำไปสู่การปฏิรูปการเมืองและปฏิรูปการบริหารราชการไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มีบทบัญญัติที่ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น ตลอดทั้งปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อย่างไรก็ดี บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจะยิ่งมีคุณภาพมากขึ้นหากประชาชนได้ใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไปประมาณ ๕-๘ ปี เนื่องจากกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายลูกตราแล้วเสร็จ อีกทั้งยังเป็นช่วงเวลาที่เหมาะสมที่จะดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วย สำหรับช่วงแรกของการใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้เปรียบเสมือนเป็นช่วงรอยต่อหรือช่วงการเปลี่ยนแปลงจากระบบเดิมไประบบใหม่ จึงเป็นธรรมดาที่ต้องพบกับปัญหาอุปสรรคหรือแรงต่อต้านไม่มากก็น้อยจากกลุ่มบุคคลผู้เสียผลประโยชน์ไม่ว่าจะเป็นนักการเมืองหรือข้าราชการประจำ ในเวลาเดียวกัน ควรมีการปฏิรูปจิตสำนึกของประชาชนในชาติพร้อมกันไปด้วย เพื่อเป็นแรงเสริมให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบังเกิดผลในทางปฏิบัติ

บรรณานุกรม

กระมล ทองธรรมชาติ. **วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย.** พิมพ์ครั้งที่ ๒, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2524.

กองกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. **เปรียบเทียบบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.** ข้อมูลบริการคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ เมษายน ๒๕๓๔.

กองกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. **เปรียบเทียบบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่กับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน.** เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง ทิศทางของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่. ๖ พฤษภาคม ๒๕๔๐.

บรรเจิด อินทุจันทร์ยง. **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย : วิวัฒนาการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ต้น - ปัจจุบัน.** กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แพร่พิทยา, ๒๕๑๙.

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, "รัฐธรรมนูญไทย : วิเคราะห์เปรียบเทียบฉบับสำคัญ (รวมรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๕ พ.ศ. ๒๕๓๘)" **รัฐสภาสาร** ๔๓, ๘ (สิงหาคม ๒๕๓๘) : ๑ - ๗๑.

สภาร่างรัฐธรรมนูญ. (ร่าง) **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับประชาชน สิงหาคม ๒๕๔๐.** กรุงเทพมหานคร : คะกรรมาธิการประชาสัมพันธ์ สภาร่างรัฐธรรมนูญ, ๒๕๔๐.

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. **รวมกฎหมายรัฐธรรมนูญ เล่ม ๑ (๒๔๗๕-๒๕๐๒).** รวบรวมโดย ศูนย์บริการทางวิชาการและกฎหมาย, ๒๕๓๔.

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. **รวมกฎหมายรัฐธรรมนูญ เล่ม ๒ (๒๕๑๑-๒๕๓๔).** รวบรวมโดย ศูนย์บริการทางวิชาการและกฎหมาย, ๒๕๓๔.

อมร รักษาสัตย์. **รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนพร้อมบทวิจารณ์.** กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๑.

ราชกิจจานุเบกษา. โปรดดูราชกิจจานุเบกษาที่พิมพ์รัฐธรรมนูญจำนวน ๑๖ ฉบับ ในตารางที่ ๒

ตารางที่ ๒ ราชกิจจานุเบกษาที่พิมพ์รัฐธรรมนูญของไทยจำนวน ๑๖ ฉบับ

ฉบับที่	ชื่อรัฐธรรมนูญ/การแก้ไขเพิ่มเติม	ราชกิจจานุเบกษา
๑	พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม ชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕	เล่ม ๔๙ วันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๔๗๕
๒	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ - แก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยนามประเทศ พุทธศักราช ๒๔๘๒ (๓ ตุลาคม ๒๔๘๒) - แก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยบทเฉพาะกาล พุทธศักราช ๒๔๘๓ (๑ ตุลาคม ๒๔๘๓) - แก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช ๒๔๘๕ (๓ ธันวาคม ๒๔๘๕)	เล่ม ๔๙ วันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕ - เล่ม ๖๕ วันที่ ๖ ตุลาคม ๒๔๘๒ - เล่ม ๕๗ วันที่ ๔ ตุลาคม ๒๔๘๓ - เล่ม ๕๙ ตอนที่ ๗๕ วันที่ ๓ ธันวาคม ๒๔๘๕
๓	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙	เล่ม ๒๓ ตอนที่ ๓๐ วันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๔๘๙
๔	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉะบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๔๙๐ - แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๙๐ (๕ ธันวาคม ๒๔๙๐) - แก้ไขเพิ่มเติม (ฉะบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๙๑ (๒๓ มกราคม ๒๔๙๑) - แก้ไขเพิ่มเติม (ฉะบับที่ ๓) พุทธศักราช ๒๔๙๑ (๒๐ สิงหาคม ๒๔๙๑)	เล่ม ๖๔ ตอนที่ ๕๓ วันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๔๙๐ - เล่ม ๖๔ ตอนที่ ๖๐ วันที่ ๙ ธันวาคม ๒๔๙๐ - เล่ม ๖๕ ตอนที่ ๗ วันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๔๙๑ - เล่ม ๖๕ ตอนที่ ๔๘ วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๔๙๑
๕	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒	เล่ม ๖๖ ตอนที่ ๑๗ วันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๔๙๒
๖	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๙๕	เล่ม ๖๙ ตอนที่ ๑๕ วันที่ ๘ มีนาคม ๒๔๙๕
๗	ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๐๒	เล่ม ๗๖ ตอนที่ ๑๗ วันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๐๒

ตารางที่ ๒ (ต่อ)

ฉบับที่	ชื่อรัฐธรรมนูญ/การแก้ไขเพิ่มเติม	ราชกิจจานุเบกษา
๘	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑	เล่ม ๘๕ ตอนพิเศษ วันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๑๑
๙	ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕	เล่ม ๘๙ ตอนที่ ๑๙๒ วันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๑๕
๑๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ - แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๕๑๘ (๑๙ มกราคม ๒๕๑๘)	เล่ม ๙๑ ตอนที่ ๑๖๙ ฉบับพิเศษ วันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๑๗ - เล่ม ๙๒ ตอนที่ ๑๔ ฉบับพิเศษ วันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๑๘
๑๑	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๙	เล่ม ๙๓ ตอนที่ ๑๓๕ ฉบับพิเศษ วันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๑๙
๑๒	ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๐	เล่ม ๙๔ ตอนที่ ๑๑๑ วันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๒๐
๑๓	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ - แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๕๒๘ (๘ สิงหาคม ๒๕๒๘) - แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๓๒ (๒๔ สิงหาคม ๒๕๓๒)	เล่ม ๙๕ ตอนที่ ๑๔๖ ฉบับพิเศษ วันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๒๑ - เล่ม ๑๐๒ ตอนที่ ๑๐๕ วันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๒๘ - เล่ม ๑๐๖ ตอนที่ ๑๔๒ วันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๓๒
๑๔	ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๓๔	เล่ม ๑๐๘ ตอนที่ ๔๐ วันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๔
๑๕	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ - แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๓๕ (๒๙ มิถุนายน ๒๕๓๕) - แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๓๕ (๒๙ มิถุนายน ๒๕๓๕)	เล่ม ๑๐๘ ตอนที่ ๒๑๖ ฉบับพิเศษ วันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๓๔ - เล่ม ๑๐๙ ตอนที่ ๗๒ วันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๓๕ - เล่ม ๑๐๙ ตอนที่ ๗๒ วันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๓๕

ตารางที่ ๒ (ต่อ)

ฉบับที่	ชื่อรัฐธรรมนูญ/การแก้ไขเพิ่มเติม	ราชกิจจานุเบกษา
	- แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พุทธศักราช ๒๕๓๕ (๒๙ มิถุนายน ๒๕๓๕) - แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พุทธศักราช ๒๕๓๕ (๑๐ กันยายน ๒๕๓๕) - แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ (๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๘) - แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙ (๒๗ กันยายน ๒๕๓๙)	- เล่ม ๑๐๙ ตอนที่ ๗๒ วันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๓๕ - เล่ม ๑๐๙ ตอนที่ ๙๕ วันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๓๕ - เล่ม ๑๑๒ ตอนที่ ๗ ก วันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๘ - เล่ม ๑๑๓ ตอนที่ ๕๓ วันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๓๙
๑๖	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐	ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๑๔ ตอน ๕๕ ก วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐