

บทที่ 2

ทฤษฎีและแนวคิดการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประชาธิปไตย แปลจากภาษาอังกฤษว่า “Democracy” ซึ่งมีที่มาจากภาษากรีกโบราณว่า “Demokratia” อันมีรากศัพท์ดั้งเดิมว่า การปกครองโดยประชาชน (to rule by the people or government by the people) แนวความคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยเริ่มมีขึ้นตั้งแต่สมัยโบราณเมื่อเกือบ 2,600 ปีมาแล้ว โดยมีการใช้ประชาธิปไตยโดยตรงในนครรัฐเอเธนส์และบางนครรัฐของกรีกโบราณ แต่ก็ล่มสลายลงเมื่อกรีกทำสงครามพ่ายแพ้ต่อนครรัฐสปาร์ตา อันเนื่องมาจากจุดอ่อนของประชาธิปไตยในกรุงเอเธนส์ หลังจากนั้นในช่วงต้น ค.ศ.1200 แนวความคิดประชาธิปไตยสมัยใหม่เริ่มเกิดขึ้นในประเทศอังกฤษโดยขุนนางชั้นผู้ใหญ่จำนวน 25 คน เสนอกฎบัตรแมกนา คาร์ทา หรือกฎบัตรใหญ่ (Magna Carta or Great Charter) ต่อพระเจ้าจอห์นเพื่อปฏิรูปการปกครองของอังกฤษในขณะนั้น โดยต้องการลดอำนาจของพระมหากษัตริย์ลง ให้ทำการปกครองด้วยหลักกฎหมายไม่ให้ทำการปกครองตามอำเภอใจ โดยให้พระมหากษัตริย์ยอมรับข้อเรียกร้องในการประกันสิทธิและเสรีภาพตลอดจนความเสมอภาคของประชาชน และมีการเพิ่มอำนาจให้ขุนนางมากขึ้น ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองของอังกฤษไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย โดยมีวิวัฒนาการมาจากแนวความคิดของนักปรัชญาทางการเมืองตั้งแต่ยุคกลาง ยุคฟื้นฟู ยุคสมัยใหม่ และยุคแห่งความรู้โรจน์ทางปัญญาที่เน้นคุณค่าความเป็นมนุษย์และสิทธิเสรีภาพ เช่น จอห์น ล็อก (John Locke) มอนเตสกีเยอ (Montesquieu) และฌอง ชาร์ค รูสโซ (Jean Jacques Rousseau) และแนวความคิดของนักปราชญ์เหล่านั้นก็ได้รับการยอมรับและถูกนำมาเป็นแนวความคิดพื้นฐานในรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม การพัฒนาการของแนวคิดความเป็นประชาธิปไตยได้เป็น 2 ช่วง ดังนี้ ช่วงพื้นฐานของแนวความคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยสมัยโบราณ และช่วงพื้นฐานของแนวความคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยสมัยใหม่ จึงควรมีการศึกษาพื้นฐานที่มาของแนวความคิดในสมัยดังกล่าวเพื่อให้ทราบถึงวิวัฒนาการและข้อบกพร่อง ตลอดจนที่มาของระบอบประชาธิปไตยในปัจจุบัน อันนำไปสู่การพัฒนาระบบการปกครองที่ดียิ่งขึ้นต่อไป

1. ช่วงพื้นฐานของแนวความคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยสมัยโบราณ

ตามที่กล่าวมาข้างต้นแนวความคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยเริ่มมีขึ้นตั้งแต่สมัยโบราณเมื่อเกือบ 2,600 ปีมาแล้ว โดยมีการใช้ประชาธิปไตยโดยตรงในนครรัฐเอเธนส์และบางนครรัฐของกรีกโบราณ อย่างไรก็ตาม แนวความคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยทางตรงได้รับการวิพากษ์วิจารณ์โดยนักปราชญ์ที่สำคัญในสมัยดังกล่าวได้แก่เพลโต และอริสโตเติล อันนำไปสู่พัฒนาการทางพื้นฐานด้านแนวความคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยในสมัยดังกล่าวและส่งผลถึงการพัฒนาการทางความคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยในสมัยใหม่ จึงควรมีการศึกษาแนวความคิดของนักปราชญ์ในสมัยดังกล่าวเพื่อทำให้สามารถทราบถึงข้อบกพร่องของระบอบประชาธิปไตยในสมัยโบราณ

ในหนังสือเรื่องอุดมรัฐ (Republic) รัฐบุรุษ (Statesman) และกฎหมาย (Law) ที่เขียนโดยเพลโตในช่วง 426 - 347 ปีก่อนคริสตกาล กล่าวถึงมุมมองเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่แตกต่างออกไปจากหนังสือเรื่องอุดมรัฐ เพลโตเสนอให้รัฐถูกปกครองโดยราชาปราชญ์ (philosopher-king) ผู้เฉลียวฉลาด ไม่คำนึงถึงประโยชน์ส่วนตน ผู้ที่เหมาะสมกับหน้าที่ปกครองต้องเป็นชนชั้นนำผู้ทรงคุณธรรมที่มีความรู้ทางการเมืองการปกครอง หลักการปกครองในนครรัฐเอเธนส์ที่ปกครองโดยมติของประชาชนพลเมืองทั่วไปจึงไม่เหมาะสมและไม่อาจกำหนดนโยบายของรัฐได้ ต่อมาในหนังสือรัฐบุรุษเพลโตมีแนวความคิดที่เปลี่ยนแปลงไป เห็นว่าจำเป็นที่จะต้องใช้การปกครองด้วยกฎหมาย เพราะกฎหมายส่งเสริมเสถียรภาพและความมั่นคง เนื่องจากรัฐบุรุษในอุดมคติหรือราชาปราชญ์ไม่มีในโลกนี้ แต่ก็ยังคงสนับสนุนหลักการปกครองด้วยผู้ทรงปัญญาและไม่ถูกจำกัดด้วยกฎหมาย แม้รัฐบุรุษจะอยู่นอกกฎหมาย แต่กฎหมายก็มีความจำเป็นต้องใช้เป็นข้อจำกัดและควบคุมการปกครองของทรราชย์ จากนั้นในหนังสือเรื่องกฎหมาย เพลโตเสนอความคิดว่า กฎหมายจะต้องเป็นใหญ่สูงสุดอยู่เหนือกว่าคนที่เป็นผู้ปกครอง เพราะว่าคนเห็นแก่ตัวถ้าหากไม่จำกัดไว้โดยกฎหมาย การแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวของผู้มีอำนาจปกครองอาจทำให้ประชาคมแตกสลาย ทั้งกฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไปมิใช่ใช้บังคับเฉพาะเรื่องเป็นรายกรณี การปกครองโดยกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปว่ากฎหมายจะบกพร่องแต่ก็ยังดีกว่าการกระทำโดยลำเอียงด้วยอคติส่วนตัวตามอำเภอใจของผู้ปกครอง³

ในช่วง 384-322 ปีก่อนคริสตกาล อริสโตเติล นักปราชญ์คนสำคัญในสมัยดังกล่าวเห็นว่า การปกครองที่ดีที่สุดและปฏิบัติได้จริง คือ การปกครองที่ได้ดุลระหว่างเสรีภาพและอำนาจ

¹ เอ็ม. เจ. ฮาร์มอน. ความคิดทางการเมืองจากเพลโตถึงปัจจุบัน. แปลโดยเสน่ห์ จามริก, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2510). หน้า 41-42.

² เรื่องเดียวกัน. หน้า 58-59.

³ เรื่องเดียวกัน. หน้า 62.

โดยคนชั้นกลางที่ปกครองเพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมโดยยึดหลักนิติธรรม กฎหมาย ธรรมเนียมและประเพณี ไม่ใช่การปกครองโดยใช้กำลังอำนาจ ประชาชนทุกคนมีสิทธิ มีฐานะเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย และรัฐบาลมีความรับผิดชอบต่อผู้ได้ปกครอง เนื่องจากไม่มีคนที่สมบูรณ์จึงไม่อาจมีราชาปราชญ์ ทั้งการปกครองโดยคน ๆ เดียว ในระบอบราชาธิปไตย มักเห็นแก่ตัว เพราะไม่มีข้อจำกัดการใช้อำนาจ ส่วนการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกันในการใช้อำนาจปกครองก็จะเกิดปัญหา เนื่องจากคนมีความสามารถที่แตกต่างกัน จึงไม่มีชนชั้นใดหรือบุคคลใดจะอ้างสิทธิในการใช้อำนาจปกครองได้โดยสมบูรณ์ ดังนั้น อำนาจอสูงสุดจึงต้องมอบให้กับกฎหมาย ตลอดจนการปกครองที่มีเสถียรภาพจะต้องสร้างรัฐธรรมนูญแบบผสมที่อาศัยการถ่วงดุลอำนาจระหว่างระบอบคณาธิปไตยกับระบอบประชาธิปไตย เพราะถ้าชนชั้นกลางมีจำนวนมากพอที่จะสามารถยับยั้งระบอบคณาธิปไตยที่กลุ่มคนใช้สิทธิในทางไม่ชอบ และสามารถยับยั้งประชาธิปไตยอย่างจัดที่อำนาจตกอยู่ในมือของกลุ่มคนที่เข้ามาเป็นตัวแทนในการบริหารที่ใช้อำนาจโดยไม่จำกัดเพื่อประโยชน์ของตนเองแล้วส่งผลเสียหายแก่ประชาชนส่วนใหญ่ที่ไม่ได้เข้าเป็นตัวแทนในการใช้อำนาจ จึงต้องมีการถ่วงดุลอำนาจสูงสุดของประชาชนกับการบริหารที่ดีของผู้ปกครอง⁴

อริสโตเติลไม่เห็นด้วยกับเพลโตที่สนับสนุนอำนาจปกครองของชนชั้นนำและทอดทิ้งอำนาจปกครองของกฎหมาย แนวคิดของอริสโตเติลเกี่ยวกับรัฐสมบูรณ์แบบแตกต่างจากเพลโตได้พบความยุติธรรมในอำนาจปกครอง (ซึ่งสมมุติว่าสมบูรณ์) ในขณะที่อริสโตเติลพบความยุติธรรมในอำนาจปกครองด้วยกฎหมายทั่วไปที่มีอยู่เหนือผู้ปกครองและผู้ได้ปกครองอย่างเสมอภาค (ซึ่งน้อยกว่าแบบสมบูรณ์หากแต่พอที่จะบรรลุถึงได้)⁵

2. ช่วงพื้นฐานของแนวความคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยสมัยใหม่

แนวความคิดประชาธิปไตยสมัยใหม่เริ่มเกิดขึ้นในประเทศอังกฤษโดยขุนนางชั้นผู้ใหญ่จำนวน 25 คน เสนอกฎบัตรแมกนาคาร์หรือกฎบัตรใหญ่ (Magna Carta or Great Charter) ต่อพระเจ้าจอห์นเพื่อปฏิรูปการปกครองของอังกฤษในขณะนั้นดังกล่าวมาแล้วข้างต้น โดยสามารถแยกการพิจารณาออกได้เป็นแนวความคิดของปรัชญาทางการเมืองยุคกลาง ยุคฟื้นฟู ยุคสมัยใหม่ และยุคแห่งความรู้รุ่งโรจน์ทางปัญญา

⁴ เรื่องเดียวกัน. หน้า 73-104.

⁵ เรื่องเดียวกัน. หน้า 96.

2.1 ยุคกลาง

ในยุคนี้คริสตศาสนาเข้ามามีอำนาจในการปกครองของฝ่ายราชอาณาจักร โดยยึดหลักแบบราชาธิปไตยภายใต้การครอบงำของเจตน์จำนงของพระผู้เป็นเจ้า อย่างไรก็ตามก็ยังมี การแย่งชิงอำนาจกันระหว่างฝ่ายกษัตริย์และฝ่ายศาสนจักร ไปจนกระทั่งถึงยุคฟื้นฟูศิลปวิทยาการ ที่ฝ่ายกษัตริย์ได้รับความนิยมนมากกว่าจากการหันเหจากความศรัทธาในศาสนาไปสู่ความนิยม ในตัวกษัตริย์

2.2 ยุคฟื้นฟู

ในช่วงปลายศตวรรษที่ 13 เริ่มต้นศตวรรษที่ 14 อำนาจของพระมหากษัตริย์ มีอยู่เหนือพระสันตะปาปา ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากความศรัทธาในศาสนาไปสู่ความนิยม ในตัวกษัตริย์ และมีการสร้างระบบกฎหมายเพื่อสนับสนุนระบบการค้าที่ขยายตัวมากขึ้น ชนชั้นกลาง ใช้เงินสร้างอำนาจในการสนับสนุนอำนาจของกษัตริย์ และกษัตริย์ทำการควบคุมศาสนาเพื่อใช้เป็น เครื่องมือในการสร้างนโยบายของชาติ ทำให้สามารถก่อให้เกิดเอกภาพได้ส่วนหนึ่ง

2.3 ยุคสมัยใหม่

ในช่วงศตวรรษที่ 16 ในประเทศอังกฤษเกิดความวุ่นวายทำให้เกิดสงคราม กลางเมือง จนปี ค.ศ.1649 ฝ่ายรัฐสภาโดยการนำของโอลิเวอร์ ครอมเวลล์ชนะฝ่ายกษัตริย์ และทหารทำการประหารชีวิตพระเจ้าชาร์ลที่ 1 ทำให้ระบอบกษัตริย์ถูกทดแทนโดยระบอบ เผด็จการทหารจนเกิดความแตกแยกวุ่นวายในบ้านเมือง ซึ่งนักคิดที่สำคัญในยุคนี้ ได้แก่ โทมัส ฮอบส์ (Thomas Hobbes) จอห์น ล็อก (John Locke) มอนเตสกีเยอ (Montesquieu) และฌอง ชาร์ล รูสโซ (Jean Jacques Rousseau)

โทมัส ฮอบส์ ในช่วงปี ค.ศ.1588-1679 เขียนหนังสือเรื่องรัฐาธิปัตย์ที่มุ่ง สนับสนุนหลักการปกครองแบบเด็ดขาดว่าเป็นการปกครองชนิดเดียวที่มีประสิทธิภาพและเป็นที่ ยอมรับ และส่งเสริมสนับสนุนอำนาจของกษัตริย์ โดยการสนับสนุนอำนาจอันสมบูรณ์และ เด็ดขาดขององค์อธิปัตย์ เพื่อรักษาความสงบสุขภายในประเทศ ประชาชนต้องการกฎหมายที่ องค์อธิปัตย์ผู้มีอำนาจบัญญัติขึ้น โดยองค์อธิปัตย์ผู้บังคับใช้กฎหมายไม่ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายนั้น แต่อย่างใด เมื่อประชาชนทำสัญญาจัดตั้งองค์อธิปัตย์แล้วยอมมีผลผูกพันถาวร จึงไม่อาจเรียกร้อง ความเสียหายใด ๆ ที่้องอธิปัตย์เป็นผู้ก่อขึ้นเพราะประชาชนเป็นผู้ก่อตั้งอำนาจโดยองค์อธิปัตย์ ไม่ใช่ภาคีในสัญญา ประชาชนจึงต้องรับผิดชอบในสิ่งที่้องอธิปัตย์กระทำ⁶

จอห์น ล็อก ในช่วงปี ค.ศ. 1632-1704 หลังจากระบบจักรภพภายใต้ครอมเวลล์ เสื่อมความนิยมลง ในปี ค.ศ. 1660 เจ้าชายชาร์ลได้รับการสถาปนาเป็นพระเจ้าชาร์ลที่ 2 ประชาชน

⁶ เรื่องเดียวกัน. หน้า 322-325.

อังกฤษต่างยินดีในการกลับคืนมาของระบอบกษัตริย์ ต่อมาในปี ค.ศ.1688 เกิดการปฏิวัติเรื่องเกียรติหรือปราศจากการนองเลือด (Glorious or Bloodless Revolution) จากความพยายามของพระเจ้าเจมส์ที่ 2 ผู้สืบราชบัลลังก์ต่อจากพระเจ้าชาร์ลที่ 2 ที่ต้องการส่งเสริมอุดมการณ์ทางคริสต์ศาสนานิกายคาทอลิก ในขณะที่ประชาชนนิกายโปรเตสแตนต์ จึงมีการถอดพระเจ้าเจมส์ที่ 2 ออกจากราชบัลลังก์ แล้วสร้างรัฐธรรมนูญที่ให้การรับรองฐานะอำนาจสูงสุดของรัฐสภาตามแนวทางของกลุ่มนักปราชญ์ที่มีจอห์น ล็อก รวมอยู่ด้วย ซึ่งถือได้ว่าเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในเวลาต่อมา จอห์น ล็อก เขียนหนังสือ 2 เล่มว่าด้วยการปกครอง (Two Treatises of Government) ในเล่มสอง โดยเสนอว่าธรรมชาติของคนและภาวะธรรมชาติ โดยภาวะธรรมชาติมีลักษณะเฉพาะสองอย่าง อย่างแรกหมายถึงภาวะแห่งเสรีภาพอันสมบูรณ์ โดยบุคคลกระทำการภายในขอบเขตที่กฎแห่งธรรมชาติวางไว้ อย่างที่สองหมายถึงภาวะแห่งความเสมอภาค โดยไม่มีบุคคลใดมีสิทธิหรืออำนาจมากกว่าบุคคลใด จึงไม่มีบุคคลใดสามารถทำอันตรายบุคคลอื่นในด้านชีวิต สุขภาพ เสรีภาพ และทรัพย์สินสมบัติ⁷ อย่างไรก็ตาม ภาวะธรรมชาติมีข้อบกพร่อง เนื่องจากไม่มีกฎหมายที่ยอมรับ ตกลง หรือเป็นที่รู้จักกัน ทั้งไม่มีตุลาการที่แน่นอนและเที่ยงธรรมที่จะระงับข้อพิพาท เนื่องจากผู้วินิจฉัยมักจะเห็นส่วนดีของฝ่ายตนและใส่ใจความยุติธรรมของบุคคลอื่นน้อยเกินไป ประกอบกับไม่มีอำนาจบริหารที่จะบังคับการให้เป็นไปตามคำตัดสินต่าง ๆ เหมือนกัน เพราะแต่ละบุคคลมีความสามารถไม่เท่าเทียมกันในการที่จะปฏิบัติตามกฎหมาย ดังนั้นมนุษยชาติที่มีอภิสิทธิ์ทั้งปวงของภาวะธรรมชาติหากอยู่ในภาวะอันปราศจากระเบียบ ในภาวะเช่นนั้นย่อมจะถูกผลักดันให้เข้าสู่สังคมโดยเร็ว⁸ เพื่อจัดระเบียบสังคมทางการเมืองและสร้างเครื่องมือที่จะแก้ไขข้อบกพร่องด้วยการทำความตกลง รวมเข้าเป็นประชาคม เพื่อดำรงชีวิตอันสะดวกสบาย ปลอดภัย และสงบสุขระหว่างกันในการใช้ทรัพย์สินของตนโดยปลอดภัย และมีความปลอดภัยยิ่งขึ้นจากผู้ที่ไม่อยู่ในประชาคม⁹ ในการตกลงก่อตั้งรัฐบาล ทำขึ้นด้วยความยินยอมเป็นเอกฉันท์ของบรรดาผู้ที่เข้าร่วมทำสัญญาประชาคมกัน ไม่มีผู้ใดถูกบังคับ ผู้ที่เข้าทำความตกลงยินยอมจะถูกปกครองด้วยมติเสียงข้างมาก โดยรัฐบาลไม่มีฐานะเสมอภาคกับประชาชน แต่รัฐบาลมีหน้าที่ต่อประชาชน เป็นตัวแทนของประชาชนไม่ใช่คู่สัญญา¹⁰ รัฐบาลถูกก่อตั้งขึ้นเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องในภาวะธรรมชาติของมนุษย์ใน 3 ประการ ประการแรกเนื่องจากภาวะธรรมชาติไม่มีกฎหมายที่ยอมรับ ตกลง และเป็นที่รู้จักกัน จึงต้องมีองค์กรจัดทำกฎหมาย องค์กรนิติบัญญัติที่มี

⁷ เรื่องเดียวกัน. หน้า 351.

⁸ เรื่องเดียวกัน. หน้า 353.

⁹ เรื่องเดียวกัน. หน้า 355.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน. หน้า 355-358.

อำนาจสูงสุดในทุกจักรภพในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์กรอื่น ๆ แต่ไม่เหนือกว่าอำนาจของประชาชน ผู้ก่อตั้งสัญญาประชาคม รูปแบบของรัฐบาลจะกำหนดจากลักษณะวิธีการใช้อำนาจนิติบัญญัติ รัฐบาลที่ดีที่สุดคือรัฐบาลที่อำนาจนิติบัญญัติมอบให้อยู่ในมือบุคคลต่าง ๆ กัน ซึ่งเมื่อรวมเข้าด้วยกัน แล้วอย่างเหมาะสมจะมีอำนาจจัดทำกฎหมายด้วยตัวเองหรือโดยร่วมกับบุคคลอื่น ๆ แต่องค์กรนิติบัญญัติจะต้องถูกจำกัดอำนาจโดยไม่อาจใช้อำนาจนั้นโดยอำเภอใจ และต้องใช้อำนาจโดยมุ่งเพื่อประโยชน์ของสังคม ไม่อาจลิดรอนทรัพย์สินของบุคคลใดโดยปราศจากความยินยอมของบุคคลนั้นได้ ตลอดจนไม่อาจสละอำนาจในการจัดทำกฎหมายให้แก่องค์กรอื่นหรือบุคคลอื่น ประการที่สองภาวะธรรมชาติทำให้ขาดดุลการที่เที่ยงธรรม จึงต้องมีองค์กรที่ได้รับมอบอำนาจให้ทำหน้าที่ดุลการต่างหากอีกองค์กรหนึ่ง ประการที่สามภาวะธรรมชาติขาดอำนาจบริหารตามคำวินิจฉัย องค์กรบริหารจึงต้องจัดตั้งขึ้นอยู่ภายใต้อำนาจนิติบัญญัติ โดยอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารไม่อยู่ในมือเดียวกันเพื่อไม่ให้มีการใช้อำนาจในทางที่ผิด ในกรณีที่รัฐบาลใช้อำนาจในทางที่ผิด¹¹ หรือใช้อำนาจเพื่อส่วนตัวแล้ว ประชาชนย่อมมีสิทธิถอดถอนรัฐบาลตามกระบวนการเลือกตั้งหรือการปฏิวัติ¹²

2.4 ยุคแห่งความรู้โรจน์

ในยุคนี้มีนักปราชญ์ที่สำคัญหลายคนดังนี้ คือ มองเตสกีเออ (Montesquieu) และฌอง ชาร์ค รุสโซ (Jean Jacques Rousseau)

มองเตสกีเออ (Montesquieu) ในช่วงปี ค.ศ. 1689-1755 มีงานเขียนที่สำคัญคือ หนังสือเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย ซึ่งมีหลักการว่าอุดมการณ์เสรีภาพจะมีทางส่งเสริมให้เกิดขึ้นได้ด้วยการสร้างภาวะเงื่อนไขและคิดค้นกฎต่าง ๆ เพื่อกำหนดการประพฤติปฏิบัติทางสังคมโดยกฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายในความหมายอย่างทั่วไปที่สุด คือ สัมพันธอันจำเป็นเกิดจากธรรมชาติของสรรพสิ่ง ในแง่สิ่งที่มีชีวิตทั้งปวงย่อมมีกฎของตน อันหมายถึง กฎของพระเป็นเจ้า กฎของโลกวัตถุ กฎของสติปัญญาเหนือคน กฎของสัตว์ และกฎของคน กฎธรรมชาติ ข้อแรก คือ สันติภาพ ข้อสอง คือ ความโอบอ้อมอารีของคนที่จะแสวงหาอาหาร พยายามสนองความต้องการของคน ข้อสาม นิยมสังคม ข้อสี่ ปรารถนาที่จะดำรงชีวิตในสังคมที่จัดตั้งขึ้น ดังนั้น รัฐบาลจึงเป็นสิ่งจำเป็น ซึ่งรัฐบาลที่ดีที่สุดและสอดคล้องกับธรรมชาติมากที่สุดคือรัฐบาลซึ่งเข้าได้ดีที่สุดกับอารมณณ์และจิตใจของคนซึ่งรัฐบาลนั้นตั้งขึ้น ซึ่งความสอดคล้องของรัฐบาลกับธรรมชาติได้จากกฎหมายที่รัฐบาลนั้นบัญญัติขึ้น ที่จะต้องเป็นไปตามมาตรฐาน จะต้องมีความเหมาะสมกับสังคมนั้น ๆ และมีเจตนารมณ์ที่ถูกต้องในการบัญญัติและการบังคับใช้กฎหมาย เสถียรภาพของสังคมนั้นจึงจะ

¹¹ เรื่องเดียวกัน. หน้า 359-360.

¹² เรื่องเดียวกัน. หน้า 361-362.

รักษาไว้ได้ จึงเสนอว่ารัฐบาลมีได้ 3 รูปแบบ คือ ระบอบสาธารณรัฐ ระบอบกษัตริย์ และระบอบทรราชย์

แนวความคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตย มองเตสกีเออเสนอว่า การปกครองทุกระบบต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่กำหนดไว้แน่นอน ในระบอบประชาธิปไตยกฎหมายควรดำรงความเสมอภาคของประชาชนไว้ แต่ในด้านเศรษฐกิจและทรัพย์สินส่วนตัวอาจมีความไม่เสมอภาคได้ โดยมีขอบเขตที่กำหนดและควบคุมด้วยกฎหมายอย่างแน่ชัด และยอมรับผู้ที่มีความสามารถเหนือกว่าให้ทำการปกครองตามกฎหมาย โดยต่างอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน ความเสมอภาคจึงเป็นเครื่องหมายของสังคมประชาธิปไตย แต่หากความเสมอภาคเกินขอบเขตไปก็จะเท่ากับเป็นการส่งเสริมการละเมิดฝ่าฝืน¹³ ดังนั้น เสรีภาพ คือ สิทธิในการกระทำสิ่งที่กฎหมายอนุญาต และต้องเป็นกฎหมายที่ห้ามเฉพาะการกระทำที่ควรห้าม เพื่อให้บุคคลมีเสรีภาพในขอบเขตที่กว้างขวาง ซึ่งรัฐบาลแบบสายกลางเท่านั้นที่จะบัญญัติกฎหมายในลักษณะเช่นนี้ได้ เพื่อให้มีรัฐบาลแบบสายกลางอำนาจจึงต้องต้านด้วยอำนาจ ดังนั้น อำนาจจึงต้องแยกจากกันตามทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ อำนาจนิติบัญญัติออกกฎหมาย อำนาจบริหารควบคุมนโยบาย และอำนาจตุลาการทำการลงโทษอาชญากรรมและตกลงข้อพิพาทระหว่างบุคคล แต่ละอำนาจให้บุคคลหรือองค์กรต่างกันครอง และแต่ละอำนาจต้องถ่วงดุลซึ่งกันและกันตามหลักการถ่วงดุลอำนาจ จึงเสนอให้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารสามารถยับยั้งซึ่งกันและกัน ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตรวจสอบลักษณะวิธีการบริหาร และอาจลงโทษรัฐมนตรีที่ใช้กฎหมายไม่ถูกต้อง ในขณะที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจยับยั้งข้อเสนอของฝ่ายนิติบัญญัติ¹⁴

ฌอง ชาร์ค รูสโซ (Jean Jacques Rousseau) ในช่วงปี ค.ศ. 1632-1704 รูสโซได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับสัญญาประชาคมว่า ประชาชนต้องมีสิทธิเสรีภาพโดยรัฐจะล่วงละเมิดไม่ได้ และรัฐต้องใช้อำนาจตามเจตนารมณ์ของประชาชน ซึ่งเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชน คือ การที่ประชาชนสละอำนาจอธิปไตยของตนให้รัฐหรือองค์กรปิตัยเป็นผู้ใช้แทน แต่ต้องใช้บังคับเหนือประชาชนทุกคนในสังคมรวมทั้งผู้มีอำนาจในองค์กรปิตัย โดยมีกฎหมายเป็นเจตนารมณ์ร่วมที่ทุกคนต้องปฏิบัติตาม¹⁵

จากวิวัฒนาการและแนวความคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยสมัยโบราณและสมัยใหม่ได้หล่อหลอมก่อให้เกิดทฤษฎีและนิยามเกี่ยวกับรูปแบบการปกครองในปัจจุบันนี้

¹³ เรื่องเดียวกัน. หน้า 390-400.

¹⁴ เรื่องเดียวกัน. หน้า 402-405.

¹⁵ อุกฤษณ์ แพทย์น้อย. เอกสารประกอบการสอนชุดวิชาปรัชญาการเมือง หน่วยที่ 8. (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ม.ป.ป.). หน้า 370-375.

โดยสามารถพิจารณาได้จากอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) อันหมายถึงอำนาจสูงสุดของรัฐ (Supreme Authority) เป็นอำนาจสูงสุดเหนือประชาชนและผู้อยู่ใต้ปกครอง โดยที่กฎหมายใด ๆ ก็ไม่อาจยับยั้งหรือจำกัดได้¹⁶ การพิจารณาผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยส่งผลให้เกิดรูปแบบการปกครองในประเภทต่าง ๆ กรณีอำนาจอธิปไตยอยู่ที่คนคนเดียว เรียกว่า ระบอบราชาธิปไตยหรือระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Monarchy)¹⁷ กรณีอำนาจอธิปไตยอยู่ที่กลุ่มบุคคล สามารถแบ่งเป็นระบอบอภิชนาธิปไตย (Aristocracies)¹⁸ และระบอบคณาธิปไตย (Oligarchy)¹⁹ แต่หากอำนาจอธิปไตยเป็นของคนหมู่มาก เรียกว่า ระบอบประชาธิปไตย (Democracy) หมายถึง ภายในรัฐประชาชนเป็นใหญ่²⁰

รูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

รูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสามารถจำแนกออกได้เป็นหลายประเภท โดยบางประเภทให้เสรีภาพและสิทธิมีเสียงแก่พลเมืองมากกว่ารูปแบบอื่น ดังนี้²¹

1. ประชาธิปไตยทางตรง

ประชาธิปไตยทางตรง มีรากฐานมาจากระบอบประชาธิปไตยในยุคกรีกโบราณ เป็นประชาธิปไตยที่ประชาชนส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในการปกครองประเทศโดยตรง ในยุคกรีกโบราณประชาชนพลเมืองที่มีใช้หุงหรือทาจะได้รับการคัดเลือกโดยวิธีจับสลากหมุนเวียนกันเข้าไปบริหารประเทศในสภา โดยการออกเสียง แสดงความคิดเห็น ตลอดจนตรากฎหมาย และมีการพัฒนารูปแบบมาจนในปัจจุบัน คือ รูปแบบการปกครองที่พลเมืองสามารถมีส่วนร่วมกับการตัดสินใจใด ๆ ได้โดยตรง โดยไม่ต้องอาศัยคนกลางหรือผู้ทำหน้าที่แทนตน ประชาธิปไตยทางตรง

¹⁶ พรชัย เลื่อนจวิ. กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง. พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2546). หน้า 73-74.

¹⁷ ระบอบราชาธิปไตย หมายถึง อำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์ กรณีผู้ปกครองมีคุณธรรมทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนหรือส่วนรวมจะเรียกว่าราชาธิปไตย แต่หากผู้ปกครองแสวงหาอำนาจและประโยชน์ส่วนตน กดขี่ข่มเหงเบียดเบียนราษฎรจะเรียกว่าระบอบทรราช (Tyranny)

¹⁸ ระบอบอภิชนาธิปไตย หมายถึง คณะบุคคลมีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ และมีจุดมุ่งหมายที่จะทำประโยชน์เพื่อส่วนรวม คณะบุคคลหลายคนในกลุ่มจะคานอำนาจกันเอง

¹⁹ ระบอบคณาธิปไตย หมายถึง กลุ่มคณะบุคคลที่มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ แต่จะทำเพื่อประโยชน์ส่วนตน คอรัปชั่นและเบียดเบียนประชาชน

²⁰ ลัดดาวัลย์ สันธูรกิจ. “พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตยไทย” (วิทยานิพนธ์ รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), หน้า 12-13.

²¹ เรื่องเดียวกัน. หน้า 19-21.

เป็นรูปแบบการปกครองที่ไม่ค่อยแพร่หลายนัก เนื่องจากรูปแบบการปกครองดังกล่าวสามารถใช้ได้กับชุมชนที่มีกลุ่มคนขนาดเล็กเท่านั้น ซึ่งโดยปกติแล้วจะเป็นนครรัฐ อย่างไรก็ตามประชาธิปไตยทางตรงสามารถพบเห็นได้ในสวิตเซอร์แลนด์ ซึ่งผู้มีสิทธิลงคะแนนกว่าห้าล้านคนสามารถลงประชามติ ประมาณสองถึงสี่ครั้งต่อปี การปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรงยังสามารถใช้ได้กับการปกครองที่มีขอบเขตเป็นจังหวัดอีกด้วย

2. ประชาธิปไตยทางอ้อม

ประชาธิปไตยทางอ้อมเป็นการปกครองโดยที่ประชาชนมีหน้าที่เลือกผู้แทนไปทำหน้าที่แทนตนในรัฐสภา โดยการเลือกตั้งจะคัดเอาผู้ที่มีคะแนนเสียงเหนือกว่าเป็นมาตรฐานทั่วไป ผู้แทนดังกล่าวนอกเหนือจากจะสามารถมาจากการเลือกตั้งโดยตรงแล้ว ยังอาจเข้ามาจากการสรรหาตามรัฐธรรมนูญ หรืออาจมาจากการกำหนดผู้แทนโดยพรรคการเมือง หรืออาจใช้รูปแบบผสมผสานกัน การปกครองแบบประชาธิปไตยทางอ้อมบางรูปแบบได้ดึงเอาลักษณะของประชาธิปไตยทางตรงเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย คือ การลงประชามติ การปกครองแบบดังกล่าวถึงแม้ว่าประชาชนจะเลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตน แต่ผู้แทนเหล่านั้นก็ยังคงมีอำนาจตัดสินใจของตนเอง และเลือกวิธีการดำเนินการต่าง ๆ ได้อย่างเต็มที่ โดยระบอบประชาธิปไตยทางอ้อมสามารถแบ่งแยกออกได้เป็น ระบบรัฐสภา ระบบประธานาธิบดี และระบบกึ่งประธานาธิบดี

2.1 ระบบรัฐสภา

ประชาธิปไตยทางอ้อมแบบระบบรัฐสภา หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลได้รับการเลือกมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นระบบที่ไม่แบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยอย่างเด็ดขาด ฝ่ายบริหารสามารถเกี่ยวข้องกับฝ่ายนิติบัญญัติได้ โดยมีการถ่วงดุลอำนาจกันระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ประมุขแห่งรัฐและหัวหน้าฝ่ายบริหารจะเป็นบุคคลคนละคนกัน ภายใต้การปกครองในระบบรัฐสภา ประมุขแห่งรัฐไม่ว่าจะเป็นพระมหากษัตริย์หรือประธานาธิบดีจะเป็นอิสระไม่ขึ้นต่อสภานิติบัญญัติ ไม่ต้องรับผิดชอบต่อสภานิติบัญญัติ ตลอดจนสภานิติบัญญัติไม่มีอำนาจถอดถอนประมุขแห่งรัฐได้ แต่ประมุขแห่งรัฐจะไม่มีอำนาจในการบริหาร รัฐบาลจะทำการบริหารประเทศโดยการมอบหน้าที่ให้คณะรัฐมนตรีทำหน้าที่บริหารและมีความรับผิดชอบในการใช้อำนาจนั้น ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมีหน้าที่ออกกฎหมาย จะตรวจสอบการทำงานและถ่วงดุลอำนาจของรัฐบาลโดยสามารถเปิดอภิปรายหรือตั้งกระทู้ถาม ตลอดจนลงมติไม่ไว้วางใจการทำงานของคณะรัฐมนตรีซึ่งส่งผลให้คณะรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งได้ และฝ่ายบริหารก็สามารถควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติได้ด้วยวิธีการยุบสภาเพื่อให้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารสมดุลกัน โดยให้อำนาจคณะรัฐมนตรีแนะนำให้ประมุขแห่งรัฐยุบสภา

2.2 ระบบประธานาธิบดี

ประชาธิปไตยทางอ้อมแบบระบบประธานาธิบดี หมายถึง การปกครองที่อำนาจบริหารถูกแยกออกจากอำนาจนิติบัญญัติอย่างชัดเจน โดยการปกครองในแบบดังกล่าว มีประธานาธิบดีเป็นประมุขแห่งรัฐและเป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร โดยประธานาธิบดีอาจจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรง มาจากการเลือกตั้งโดยสภาผู้แทนราษฎร หรืออาจมาจากวิธีอื่น ๆ ก็ได้ และต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อประชาชนมิใช่ต่อรัฐสภา และรัฐสภาอันหมายถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกสภาสูงก็ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนโดยตรงเช่นเดียวกัน ดังนั้นฝ่ายบริหารจึงไม่มีอำนาจยุบสภาและฝ่ายนิติบัญญัติก็ไม่มีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารหรือตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร หากฝ่ายบริหารกระทำความผิดทางอาญาอย่างร้ายแรงจะต้องดำเนินการขับไล่ออกจากตำแหน่งเท่านั้น (Impeachment) ประธานาธิบดีไม่มีอำนาจในการเสนอกฎหมาย อำนาจนิติบัญญัติเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น แต่ประธานาธิบดีมีอำนาจยับยั้งไม่ให้กฎหมายฉบับนั้นได้ (Veto Power Over Bills)

2.3 ระบบกึ่งรัฐสภาถึงประธานาธิบดี

ประชาธิปไตยทางอ้อมแบบระบบกึ่งรัฐสภาถึงประธานาธิบดี เป็นระบบที่มีการผสมผสานกันระหว่างลักษณะของระบบรัฐสภาและระบบประธานาธิบดี โดยประธานาธิบดีเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด เหนือกว่าอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และดำรงตำแหน่งเป็นประมุขแห่งรัฐ และเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารผ่านทางนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี โดยประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีที่สภาผู้แทนราษฎรเสียงข้างมากให้การสนับสนุน และมีอำนาจถอดถอนนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐบาลมีความรับผิดชอบต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดนโยบายในการปกครองประเทศและรับผิดชอบต่อรัฐสภา ประธานาธิบดีมีอำนาจยุบสภาได้ ในขณะที่รัฐสภามีอำนาจเปิดอภิปรายตักเตือนตักเตือน ตลอดจนลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีได้ อำนาจบริหารมิได้ถูกแยกออกจากอำนาจนิติบัญญัติอย่างชัดเจน ดังนั้น ประธานาธิบดีจึงมีอำนาจออกกฎหมาย ตลอดจนเป็นประธานในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีได้

ในกรณีของประเทศไทยเลือกใช้รูปแบบการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยทางอ้อมแบบระบบรัฐสภา โดยมีพระมหากษัตริย์ทรงดำรงตำแหน่งองค์พระประมุขแห่งรัฐโดยมีวิวัฒนาการมาจากปัจจัยทางแนวคิด วัฒนธรรม และประวัติศาสตร์ของประเทศไทย ตั้งแต่สมัยสุโขทัย สมัยอยุธยา สมัยธนบุรี ตลอดจนเรื่อยมาจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ โดยที่แนวทางการปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในสมัยโบราณไม่เพียงแต่ผสมผสานกับปัจจัยทางแนวคิด วัฒนธรรม ประวัติศาสตร์ของประเทศไทย และแนวความคิดทางด้านประชาธิปไตยที่ไทย

ได้รับอิทธิพลมาจากประเทศอังกฤษ แต่ยังคงเต็มไปด้วยพระปรีชาสามารถของพระมหากษัตริย์ไทย ที่ทรงพระราชทานพระเมตตาในการค่อย ๆ จำกัดพระราชอำนาจของพระองค์เองและทรงพัฒนาระบบการเมืองการปกครองของประเทศไทยควบคู่ไปกับการให้ความรู้ทางด้านประชาธิปไตยแก่ปวงชนชาวไทย อันหล่อหลอมเป็นรูปแบบทางการเมืองการปกครองของไทยในปัจจุบัน จึงควรมีการศึกษาวิวัฒนาการทางด้านการเมืองการปกครองของประเทศไทยตั้งแต่สมัยสุโขทัย สมัยอยุธยา ตลอดเรื่อยมาจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ควบคู่ไปกับแนวความคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยในประเทศไทย

พระมหากษัตริย์ไทยกับความเป็นประชาธิปไตย

สถาบันกษัตริย์ (Monarchy) หมายถึง คณะผู้ปกครอง สถาบันทางปกครอง และขอบเขตการบริหารราชการของกษัตริย์ เดิมกษัตริย์เป็นผู้บัญชาชีวิตของประชาชนภายใต้การปกครอง ต่อมาในยุคกลางกษัตริย์ทรงมีหน้าที่และความรับผิดชอบเป็นผู้นำทางทหาร ในสมัยโบราณ ความรับผิดชอบในกิจการต่าง ๆ ของสังคมมีอยู่ไม่มาก เนื่องจากระบบบริหารราชการและสภาพสังคมไม่มีความสลับซับซ้อน กษัตริย์มีอำนาจและความรับผิดชอบในขอบเขตที่จำกัดจึงสามารถปกครองบ้านเมืองและสังคมได้โดยการสั่งการด้วยพระองค์เอง ไม่จำเป็นต้องอาศัยรูปแบบการบริหารราชการที่ยุ่ยากซับซ้อน ไม่มีความจำเป็นต้องนำกระบวนการและวิธีการบริหารมาใช้รูปแบบการปกครองจึงเป็นรูปแบบที่เรียบง่าย ต่อมาเกิดการเปลี่ยนแปลงเพิ่มอำนาจของกษัตริย์ให้มากขึ้น จึงมีการจัดลำดับขององค์กรและวิธีการบริหารราชการแบบใหม่ ซึ่งรูปแบบดังกล่าวยังคงปรากฏอยู่ในสถาบันกษัตริย์ในยุคปัจจุบัน การปกครองของกษัตริย์จะขึ้นอยู่กับจารีตประเพณีและธรรมเนียมปฏิบัติของสังคมมากกว่าการใช้อำนาจ กษัตริย์มีลักษณะเป็นกษัตริย์ของประชาชนและของสังคมมากกว่าเป็นกษัตริย์แห่งราชอาณาจักร²² จากนั้นรูปแบบการปกครองก็เริ่มเปลี่ยนแปลงไป โดยเริ่มเน้นถึงสถานะของกษัตริย์ และการเพิ่มขึ้นของความต้องการเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองของประชาชน ลักษณะการปกครองของกษัตริย์จะมุ่งเน้นที่การประกาศความชอบธรรมในการปกครอง มีการขยายขอบเขตของการใช้อำนาจมากขึ้น มีการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางมากขึ้น²³ ต่อมาในสมัยพระเจ้าจอห์นแห่งอังกฤษมีความต้องการเงินทำสงคราม จึงบังคับให้ประชาชนเสียภาษีมากขึ้นและทำการปกครองโดยการกดขี่ประชาชนทำให้ประชาชนเดือดร้อน จนก่อให้เกิดการรวมกำลังต่อต้าน

²² John Cannon and Ralph Griffiths. *The Oxford Illustrated History of the British Monarchy*. (Oxford : Oxford, 1998). p.12.

²³ *Ibid.*, p.18.

พระมหากษัตริย์ และบังคับให้พระเจ้าจอห์นลงพระนามในเอกสารที่สำคัญ คือ กฎบัตรใหญ่หรือมหาบัตรแมคนาคาร์ตาในปี ค.ศ. 1215 (พ.ศ.1758) ซึ่งมีหลักการสำคัญ คือ

(ก) พระเจ้าแผ่นดินจะเรียกเก็บภาษี หรือขอให้ราษฎรให้ความช่วยเหลือไม่ได้ นอกจากจะได้รับความยินยอมจากที่ประชุมหัวหนัราษฎร

(ข) การดใช้กฎหมาย หรือการยกเว้นไม่ใช้กฎหมายบังคับแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง จะกระทำไม่ได้

(ค) บุคคลใด ๆ จะถูกจับกุมคุมขัง หน่วงเหนี่ยว หรือขับไล่เนรเทศไม่ได้ นอกจากการนั้นเป็นไปโดยคำพิพากษาที่ชอบ และตามกฎหมายของบ้านเมือง

ในขณะนั้นกฎบัตรดังกล่าวมุ่งที่จะแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับระบบศักดินาโดยเฉพาะ จึงไม่มีผลสำคัญมากนัก แต่หลักจากนั้นกฎบัตรดังกล่าวได้ถูกยืนยันในรัชสมัยต่อ ๆ มาอีกประมาณ 40 ครั้ง นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1215 กษัตริย์และขุนนางต่างต้องอยู่ภายใต้กฎหมายที่ใช้กันทั่วไปในราชอาณาจักร บุคคลทั่วไปต่างได้รับคำสัญญาว่าจะไม่ถูกลงโทษโดยปราศจากการพิจารณาได้สวนที่ยุติธรรมและรวดเร็ว และจะไม่ถูกบังคับให้จ่ายภาษีหากสภาทั่วไปของราชอาณาจักรไม่ให้ความเห็นชอบ กฎบัตรฉบับนี้จึงเป็นก้าวแรกที่ทำให้ชาวอังกฤษทั้งปวงมีโอกาสได้รับสิทธิต่าง ๆ ทัดเทียมกัน²⁴ เสมือนเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของอังกฤษ เป็นรากฐานที่สำคัญว่ากษัตริย์อังกฤษไม่ทรงอยู่เหนือกฎหมาย และในกรณีที่พระองค์ทรงไม่ปฏิบัติตามภาระข้อผูกพันที่ได้สัญญาไว้ประชาชนของพระองค์สงวนไว้ซึ่งสิทธิที่จะบังคับให้พระองค์ทรงปฏิบัติตามกฎหมายได้²⁵ กฎบัตรแมคนาคาร์ตา จึงถือเป็นรากเหง้าของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นรากฐานของรัฐธรรมนูญประเทศอังกฤษ และเป็นเอกสารสำคัญทางประวัติศาสตร์การปกครองของอังกฤษ รวมทั้งวางหลักวิธีพิจารณาความของอังกฤษด้วย

ในระบอบประชาธิปไตย อังกฤษเริ่มพัฒนาเป็นประชาธิปไตยสมัยใหม่ตั้งแต่ ค.ศ. 1832 อันเป็นปีที่มีการปฏิรูประบบเลือกตั้งให้ทันสมัยและยุติธรรมอย่างแท้จริง พระมหากษัตริย์อังกฤษจะทรงเคารพระบอบรัฐธรรมนูญ โดยทรงปฏิบัติตามกฎหมาย และประเพณีทางรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีหลักการสำคัญว่าพระมหากษัตริย์จะทรงปกเกล้าแต่ไม่ทรงปกครอง (The king reigns but not rule) หมายถึง พระมหากษัตริย์จะทรงเป็นประมุขปกเกล้าฯ เหล่าประชา

²⁴ เอี่ยม ฉายานาม. ประวัติศาสตร์อังกฤษ. (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2521). หน้า 25-50.

²⁵ เจษฎา พรไชยา. “พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามกฎหมายและธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ : ศึกษาเปรียบเทียบประเทศอังกฤษและประเทศไทย”. (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543). หน้า 16.

แต่จะไม่มีพระราชดำริใด ๆ ทางการเมือง อย่างไรก็ตาม ในประเพณีการปกครองของอังกฤษถือว่า พระมหากษัตริย์จะมีพระราชอำนาจ 3 ประการคือ พระราชอำนาจที่จะทรงรับการปรึกษาหารือจากรัฐบาล (the right to be consulted) พระราชอำนาจที่จะทรงสนับสนุนรัฐบาล (the right to encourage) และพระราชอำนาจที่จะทรงตักเตือน (the right to warn) เพราะรัฐบาลทุกรัฐบาลนั้น ทรงแต่งตั้งขึ้นตามเสียงข้างมากในสภา จึงได้ชื่อว่ารัฐบาลในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว อย่างไรก็ตาม แม้จะทรงใช้พระราชอำนาจข้างต้นทั้ง 3 ประการแล้วรัฐบาลจะรับใส่เกล้าฯไปปฏิบัติหรือไม่ ก็เป็นความรับผิดชอบของรัฐบาลเอง พระมหากษัตริย์ไม่ต้องทรงรับผิดชอบใด ๆ เหตุนี้พระมหากษัตริย์จึงทรงแตกต่างจากประธานาธิบดีซึ่งเป็นนักการเมืองมาจากการเลือกตั้ง ที่อยู่ในการเมืองและต้องรับผิดชอบทางการเมือง ส่วนการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งเป็นเรื่องการปกครองโดยตรง พระมหากษัตริย์จะทรงทำตามคำแนะนำและยินยอมขององค์กรทางการเมืองซึ่งมีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยเฉพาะคณะรัฐมนตรีหรือรัฐสภา เมื่อทรงทำตามคำแนะนำและยินยอมขององค์กรทางการเมืองก็ไม่ต้องทรงรับผิดชอบ แต่องค์กรทางการเมืองต้องรับผิดชอบแทนเป็นหลักที่ว่าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงกระทำผิดใด ๆ หรือ The king can do no wrong อาทิเช่น การออกกฎหมายนั้นหากพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยในร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาพิจารณามาแล้ว ก็ถือว่าทรงทำตามคำแนะนำของรัฐสภา ซึ่งต้องรับผิดชอบที่จะรับการวิพากษ์วิจารณ์แทนพระมหากษัตริย์แม้จะไม่ทรงเห็นด้วยก็จะไม่ทรงใช้พระราชอำนาจที่ทรงมีอยู่ยับยั้ง เว้นแต่รัฐบาลซึ่งจากรัฐสภาจะถวายคำแนะนำให้ทรงยับยั้ง ในกรณีเช่นนี้ถือว่าไม่ต้องทรงรับผิดชอบใด ๆ อีก แต่รัฐบาลที่ถวายคำแนะนำนั้นต้องรับผิดชอบแทนพระองค์ แม้ในการทรงใช้พระราชอำนาจบริหารก็เช่นกัน หากรัฐบาลกราบบังคมทูลแนะนำให้ทรงแต่งตั้งหรือถอดถอนข้าราชการ พระราชทานอภัยโทษ หรือพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ สถาปนาหรือตัดสัมพันธ์ทางการทูต ประกาศสงครามหรือประกาศกฎอัยการศึก ตลอดจนการเรียกประชุม เปิดหรือปิดการประชุมรัฐสภา หรือยุบสภาผู้แทนราษฎร รัฐบาลผู้ถวายคำแนะนำหรือยินยอมต้องรับผิดชอบแทนพระองค์ทั้งสิ้น นอกจากนี้ ตามหลักกฎหมายอังกฤษ ถือว่าพระมหากษัตริย์ในรัฐสภา (King in Parliament) เป็นองค์อธิปัตย์ ผู้มีอำนาจสูงสุดในแผ่นดินอังกฤษ มีอำนาจที่จะออกกฎหมาย หรือไม่ออกกฎหมายใด ๆ ก็ได้ เราเรียกหลักการนี้ว่าอำนาจอธิปไตยของพระมหากษัตริย์ในรัฐสภา (sovereignty of king in Parliament หรือ sovereignty of Parliament) กฎหมายที่พระมหากษัตริย์ในรัฐสภาทรงตราขึ้นจึงมีฐานะสูงสุด เพราะอังกฤษไม่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรที่เป็นกฎหมายสูงสุดอยู่เหนือพระมหากษัตริย์และรัฐสภา หลักการปกครองระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญของอังกฤษนี้ จึงเป็นต้นแบบให้ประเทศอื่นๆ ที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขยึดถือเป็นแบบอย่างมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรของตน อาทิ เบลเยียม

เนเธอร์แลนด์ สเปน ญี่ปุ่น และไทย เป็นต้น ทั้งนี้โดยมีรายละเอียดแตกต่างกันไปตามประเพณีการปกครองที่มีมาแต่โบราณ แต่หลักการสำคัญจะมีความคล้ายคลึงกันเป็นส่วนใหญ่²⁶

สำหรับประเทศไทยนั้นได้มีวิวัฒนาการด้านการเมืองการปกครองมาตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย กรุงศรีอยุธยา กรุงธนบุรี จนกระทั่งกรุงรัตนโกสินทร์ ซึ่งจะมีการศึกษาเกี่ยวกับรูปแบบการปกครองและพัฒนาการทางการเมืองการปกครองในสมัยต่าง ๆ ที่สำคัญ เพื่อให้ทราบความเป็นมาของการปกครองในประเทศไทยในปัจจุบันดียิ่งขึ้น ดังนี้

ก. สมัยกรุงสุโขทัย

ในสมัยสุโขทัยตั้งแต่สมัยพ่อขุนรามคำแหงมหาราชแห่งราชอาณาจักรสุโขทัย เสวยราชย์ประมาณ พ.ศ. 1822 ถึงประมาณ พ.ศ. 1841 พระองค์ทรงปกครองแบบพ่อปกครองลูก ทรงเอาพระทัยใส่ดูแลทุกข์สุขของราษฎรอย่างใกล้ชิด พระองค์โปรดให้แขวนกระดิ่งไว้ที่ประตูพระราชวัง เพื่อให้ราษฎรที่ได้รับความเดือดร้อนและไม่ได้รับความเป็นธรรม ไปสั่นกระดิ่งกราบทูลความเดือดร้อนของตนให้พระองค์ทราบ พระองค์ก็จะทรงตัดสินด้วยพระองค์เอง ทั้งยังได้ทรงประดิษฐ์ตัวอักษรไทยขึ้น ทำให้ชาติไทยได้สะสมความรู้ทางศิลปะ วัฒนธรรม และวิชาการต่าง ๆ สืบทอดกันมาว่าเจ็ดร้อยปี ซึ่งนับว่าเป็นการให้การศึกษาแก่ประชาชนอันเป็นหัวใจสำคัญยิ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ข. สมัยกรุงศรีอยุธยา

สมัยกรุงศรีอยุธยา เป็นสมัยที่การปกครองมุ่งรักษาเสถียรภาพและการควบคุมอำนาจของพระมหากษัตริย์ โดยรูปแบบการปกครองจะเป็นแบบราชธานี เมืองพระยามหานคร และเมืองประเทศราช โดยราชธานีเป็นศูนย์กลางการปกครองเป็นที่ประทับของพระมหากษัตริย์ และเป็นที่ยบริหารราชการแผ่นดิน²⁷

สมเด็จพระนเรศวรมหาราชเสด็จขึ้นครองราชย์เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ. 2133 สิริรวมการครองราชย์สมบัติ 15 ปี ได้ทรงกู้อิสรภาพของไทยจากการเสียกรุงศรีอยุธยาครั้งแรก และได้ทรงแผ่อำนาจของราชอาณาจักรไทยอย่างกว้างใหญ่ไพศาล นับตั้งแต่ประเทศพม่าตอนใต้ทั้งหมด จากฝั่งมหาสมุทรอินเดียทางด้านตะวันตก ไปจนถึงฝั่งมหาสมุทรแปซิฟิกทางด้านตะวันออก ทางด้านทิศใต้ตลอดไปถึงแหลมมลายู ทางด้านทิศเหนือก็ถึงฝั่งแม่น้ำโขงโดยตลอด และยักรวมไปถึงรัฐไทใหญ่บางรัฐ

²⁶ ศาสตราจารย์ ดร.บรรศักดิ์ อุวรรณโณ. “พระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตย, สารานุกรมไทย ฉบับกัญญาณิเบก”. เข้าถึงได้จาก : <http://guru.sanook.com/encyclopedia/พระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตย>, 2555.

²⁷ เจษฎา พรไชยา. เรื่องเดิม. หน้า 8-10.

สมเด็จพระนารายณ์มหาราช ทรงครองราชย์ในปี พ.ศ. 2199 - พ.ศ. 2231 เป็นพระมหากษัตริย์ผู้เลื่องลือพระเกียรติยศในพระราโชบายทางคบค้าสมาคมกับชาวต่างประเทศ รักษาเอกราชของชาติให้พ้นจากการเบียดเบียนของชาวต่างชาติและรับผลประโยชน์ทั้งทางวิทยาการและเศรษฐกิจที่ชนต่างชาตินำเข้ามา โดยทรงใช้พระปรีชาญาณตอบปฏิเสธพระราชสาสน์ของพระเจ้าหลุยส์ที่ 14 แห่งราชวงศ์บูร์บงฝรั่งเศสที่ทูลเชิญสมเด็จพระนารายณ์เข้ารับ นับถือคริสต์ศาสนาอย่างทะนุถนอมไม่ตรี

ก. สมัยกรุงธนบุรี

สมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชทรงปราบดาภิเษกเป็นพระมหากษัตริย์แห่งกรุงศรีอยุธยาในสมัยอาณาจักรธนบุรี เมื่อวันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2310 ทรงกอบกู้เอกราชจากพม่า ภายหลังการเสียกรุงศรีอยุธยาครั้งที่สอง โดยขับไล่ทหารพม่าออกจากราชอาณาจักรจนหมดสิ้น และยังทรงทำสงครามตลอดรัชสมัยเพื่อรวบรวมแผ่นดินซึ่งอยู่ภายใต้การปกครองของขุนศึกก๊กต่าง ๆ ให้เป็นปึกแผ่น ทั้งทรงฟื้นฟูประเทศในด้านต่าง ๆ ให้กลับคืนสู่สภาวะปกติหลังสงคราม ทรงส่งเสริมทางด้านเศรษฐกิจ ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม วรรณกรรม และการศึกษา

ง. สมัยกรุงรัตนโกสินทร์

- สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น

พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชทรงปราบดาภิเษกขึ้นครองราชย์เป็นพระเจ้าแผ่นดินแห่งกรุงรัตนโกสินทร์ เมื่อวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2325 ทรงปกป้องบ้านเมืองเมื่อครั้งสงครามเก้าทัพ พระเจ้าปดุงกษัตริย์พม่าทรงกรีธาทัพเข้าตีเมืองไทยตั้งแต่เหนือจดใต้รวม 9 ทัพ กองทัพไทยตีกองทัพพม่าแตกพ่ายยับเยินไปทุกทัพ ทั้งทรงโปรดเกล้าฯ ให้นักปราชญ์ราชบัณฑิต ชำระกฎหมาย จัดเป็นประมวลกฎหมายตราสามดวงขึ้น ในสมัยดังกล่าวมีระบบการเมืองเป็นแบบระบบศักดินากระจายอำนาจ (Decentralized Feudalism) โดยมีกฎหมายที่เป็นพื้นฐานสังคมรองรับรวม 3 ฉบับ คือ พระราชกำหนด กฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ศก (จุลศักราช 722) พระราชกำหนดศักดินาพลเรือนทั่วไป อันเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับฐานันดรทางชนชั้นของสังคมศักดินาโดยทั่วไป และพระอัยการตำแหน่งนายทหารหัวเมือง โดยจำแนกการปกครองส่วนภูมิภาคออกเป็นหัวเมืองนอก เมืองโท เมืองตรี เมืองจัตวา และเมืองประเทศราช²⁸

- สมัยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองจนถึงปัจจุบัน

เป็นช่วงปรับปรุงเปลี่ยนแปลงประเทศโดยได้รับอิทธิพลมาจากอารยธรรมตะวันตก เนื่องจากถูกคุกคามจากลัทธิจักรวรรดินิยมของชาติตะวันตก เป็นสมัยที่ประเทศไทยพัฒนาเข้าสู่ความเป็นรัฐชาติ มีการเปลี่ยนแปลงทั้งด้านการเมืองและการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม

²⁸ เรื่องเดียวกัน. หน้า 12-14.

และศิลปวัฒนธรรม มีการเลิกทาส การเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นระบอบประชาธิปไตย และมีการประกาศพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองสยามชั่วคราว²⁹

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว สมเด็จพระปิยมหาราช ทรงเสวยราชสมบัติ เมื่อวันที่พฤหัสบดี เดือน 11 ขึ้น 15 ค่ำ ปีมะโรง (พ.ศ. 2411) ทรงโปรดการเสด็จประพาสต้น เพื่อให้ได้ทรงทราบถึงความเป็นอยู่ที่แท้จริงของราษฎร ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีการเลิกทาส ทรงปกป้องราชอาณาจักรสยามไม่ให้ตกเป็นอาณานิคมของฝรั่งเศส และจักรวรรดิอังกฤษได้ประกาศให้มีการนับถือศาสนาโดยอิสระในประเทศ โดยบุคคลศาสนาคริสต์และศาสนาอิสลามสามารถปฏิบัติการณ์ในศาสนาได้อย่างอิสระ มีการนำระบบจากทางยุโรปมาใช้ในประเทศไทย ได้แก่ ระบบการใช้ธนบัตรและเหรียญบาท ใช้ระบบเขตการปกครองใหม่ เช่น มณฑลเทศาภิบาล จังหวัดและอำเภอ และได้มีการสร้างรถไฟสายแรก คือ กรุงเทพฯ ถึงเมืองนครราชสีมา ทั้งยังทรงโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งโรงเรียนข้าราชการพลเรือนเพื่อฝึกคนเข้ารับราชการตามกระทรวงต่าง ๆ จนต่อมา พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวฯ ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ยกฐานะขึ้นเป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยแห่งแรกของประเทศไทย

การเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตยโดยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงใช้พระราชอำนาจของพระองค์ที่มีมาแต่ดั้งเดิมทรงตรารัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดขึ้นจำกัดพระราชอำนาจของพระองค์เอง โดยทรงยอมอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญนั้น และพระราชทานพระราชอำนาจสูงสุดไปสู่ปวงชนชาวไทย³⁰ ดังมีพระราชดำรัสว่า “ข้าพเจ้ามีความเต็มใจที่จะสละอำนาจอันเป็นของข้าพเจ้าอยู่แต่เดิมให้แก่ราษฎรโดยทั่วไป แต่ข้าพเจ้าไม่ยินยอมยกอำนาจทั้งหลายของข้าพเจ้าให้แก่ผู้ใด คณะใดโดยเฉพาะเพื่อใช้อำนาจนั้นโดยสิทธิขาดและโดยไม่ฟังเสียงอันแท้จริงของประชาราษฎร”

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช เสด็จขึ้นครองราชย์ตั้งแต่วันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ. 2489 ทรงมีพระปฐมบรมราชโองการในระหว่างพระราชพิธีบรมราชาภิเษก เมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม พ.ศ. 2493 ว่า “เราจะครองแผ่นดินโดยธรรม เพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชนชาวสยาม”

ทรงประกอบพระราชกรณียกิจโครงการพระราชดำริจำนวนกว่า 3,000 โครงการ มุลินธิในพระบรมราชูปถัมภ์ เพื่อพัฒนาภายในประเทศในด้านกลไกกรรม เกษตรกรรม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย การส่งเสริมอาชีพ สาธารณูปโภค และ

²⁹ เรื่องเดียวกัน. หน้า 14-15.

³⁰ ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. “พระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตย, สารานุกรมไทย ฉบับกษัตริย์นาภิเษก”. เข้าถึงได้จาก : <http://guru.sanook.com/encyclopedia/พระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตย>, 2555.

การศึกษา ทรงแก้ปัญหาวิกฤตการณ์ทางการเมืองการปกครองในช่วงเดือนตุลาคม พ.ศ. 2516 และเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 จากการที่พระองค์ทรงงานเพื่อประชาชนอย่างหนัก จึงได้มีการลงนามโดยประชาชนชาวไทยเพื่อถวายสมัญญานามให้ทรงเป็น "มหาราช" ในปี 2539 ทั้งทรงเป็นที่สรรเสริญในประเทศไทยเกี่ยวกับพระราชดำริในเรื่องปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง โดยนายโคฟี อันนัน เลขาธิการสหประชาชาติ ได้ทูลเกล้าฯ ถวายรางวัลความสำเร็จสูงสุดด้านการพัฒนามนุษย์แด่พระองค์

สำหรับประเทศไทย การที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจของพระองค์ที่มีมาแต่ดั้งเดิมทรงตรารัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดขึ้นจำกัดพระราชอำนาจของพระองค์เอง โดยทรงยอมอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญนั้น และพระราชทานพระราชอำนาจสูงสุดไปสู่ปวงชนชาวไทย รัฐธรรมนูญไทยจึงได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นหรือสถาปนาขึ้นด้วย “พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์” จากการที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงลงพระปรมาภิไธยโดยไม่มีผู้ใดลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ³¹ แต่เนื่องจากปวงชนชาวไทยมีจำนวนมาก และไม่อาจใช้อำนาจนั้นโดยตรง หากแต่ต้องเลือกผู้แทนมาทำการแทน รัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับจึงบัญญัติว่า “อำนาจธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทยพระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เช่นนี้แสดงให้เห็นว่า ตามกฎหมายนั้น อำนาจธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศนั้นอยู่ที่พระมหากษัตริย์และประชาชน ทำนองเดียวกับที่อังกฤษถือเป็นหลักกฎหมายว่าพระมหากษัตริย์ และรัฐสภาเป็นองค์อธิปัตย์นั่นเอง หลักกฎหมายที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญไทยนี้ สอดคล้องกับข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์การพระราชทานรัฐธรรมนูญของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว³²

อนึ่ง แม้รัฐธรรมนูญในปัจจุบันจะเปลี่ยนถ้อยคำที่ว่า “อำนาจธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย...” เป็นอำนาจธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย...” ก็ได้ทำให้สาระสำคัญของหลักการดังกล่าวข้างต้นเปลี่ยนไป ตามรัฐธรรมนูญยังคงต้องถือว่าอำนาจสูงสุดเป็นของพระมหากษัตริย์และประชาชนดั้งเดิม แต่มีรายละเอียดเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ ประชาชนสามารถใช้อำนาจบางอย่างในรัฐธรรมนูญเพิ่มขึ้นจากแต่เดิม ซึ่งถือว่า รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลหรือองค์กรอื่นเท่านั้นที่ใช้

³¹ ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. รัฐธรรมนูญน่ารู้. (กรุงเทพฯ : บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542). หน้า 37-38.

³² ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. “พระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตย, สารานุกรมไทยฉบับกาญจนาภิเษก”. เข้าถึงได้จาก : <http://guru.sanook.com/encyclopedia/พระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตย, 2555>.

แทนปวงชน แต่ในปัจจุบัน ประชาชนอาจมีสิทธิริเริ่มกฎหมายได้³³ รวมทั้งริเริ่มการถอดถอนบุคคลในองค์กรต่าง ๆ³⁴ และมีสิทธิออกเสียงประชามติได้³⁵ แต่ประชาชนยังคงต้องให้องค์กรในรัฐธรรมนูญกลั่นกรองอีกชั้นหนึ่ง อาทิ การพิจารณากฎหมายก็ยังคงเป็นอำนาจรัฐสภา เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าไม่กระทบถึงพระราชอำนาจและพระราชสถานะของพระมหากษัตริย์แต่อย่างใดทั้งสิ้น³⁶

ด้วยเหตุนี้ อำนาจสูงสุดในการปกครองไม่ว่าจะเป็นอำนาจนิติบัญญัติสำหรับตรากฎหมาย อำนาจบริหารสำหรับการบริหารบ้านเมืองตามกฎหมาย อำนาจตุลาการในการตัดสินข้อพิพาทตามกฎหมาย ต่างก็เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ทั้งสิ้น แต่การใช้พระราชอำนาจเหล่านี้มีหลักการสำคัญอยู่ที่พระมหากษัตริย์จะทรงใช้โดยคำแนะนำขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งมีที่มาจากประชาชน อันได้แก่ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ดังนั้น พระมหากษัตริย์จึงไม่ต้องทรงรับผิดชอบทางการเมือง เพราะทรงทำตามคำแนะนำขององค์กรเหล่านั้น แต่องค์กรผู้ถวายคำแนะนำนั้น ๆ ต้องเป็นผู้รับผิดชอบทางการเมืองในคำแนะนำของตน เพื่อมิให้พระมหากษัตริย์ต้องทรงรับผิดชอบทางการเมือง รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้มีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเสมอ³⁷

สำหรับพระราชอำนาจตรากฎหมายนั้น พระมหากษัตริย์ทรงใช้ทางรัฐสภาเป็นหลัก เราจึงเรียกกฎหมายว่า “พระราชบัญญัติ” ดังนั้น เมื่อรัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติแล้ว ก็ยังไม่เป็นกฎหมาย จะเป็นกฎหมายใช้บังคับได้ก็ต่อเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศในราชกิจจานุเบกษา การที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธย มีผลทำให้ร่างพระราชบัญญัติไม่อาจเป็นกฎหมายได้นั้น ถือว่าทรงใช้พระราชอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายนั้น ในกรณีนี้หากรัฐสภาลงมติยืนยันด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา และพระมหากษัตริย์ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธยอีกภายใน 30 วัน ก็ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว³⁸ สำหรับพระราชกำหนดนั้น รัฐธรรมนูญบัญญัติให้พระมหากษัตริย์โดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีทรงตราขึ้นเมื่อมีกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ และเป็นการตราเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศหรือความปลอดภัยสาธารณะหรือ

³³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 163

³⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 164

³⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 165

³⁶ ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. “พระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตย, สารานุกรมไทยฉบับกาญจนาภิเษก”. เข้าถึงได้จาก : <http://guru.sanook.com/encyclopedia/พระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตย, 2555>.

³⁷ เรื่องเดียวกัน.

³⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 151

ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ พระราชกำหนดนี้มีผลใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ จึงต้องนำมาขอความเห็นชอบจากรัฐสภา หากรัฐสภาไม่เห็นชอบ พระราชกำหนดก็ตกไป ตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศการไม่เห็นชอบในราชกิจจานุเบกษา โดยไม่กระทบกระเทือนการที่ได้ดำเนินไปแล้ว ส่วนพระราชกฤษฎีกานั้น พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นโดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี โดยจะขัดต่อกฎหมายเช่นพระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนดไม่ได้³⁹

ส่วนพระราชอำนาจบริหารนั้น พระมหากษัตริย์ทรงใช้ผ่านทางคณะรัฐมนตรีในฐานะประมุขของรัฐ และในฐานะประมุขฝ่ายบริหาร⁴⁰

ในฐานะประมุขของรัฐ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูต ทำสนธิสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศ และประกาศสงคราม โดยความเห็นชอบของรัฐสภา นอกจากนั้น พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ ตลอดจนพระราชอำนาจในการสถาปนาและถอดถอนฐานันดรศักดิ์ พระราชทานและเรียกคืนซึ่งเครื่องราชอิสริยาภรณ์ ที่สำคัญคือพระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามคำแนะนำของประธานสภาผู้แทนราษฎร และทรงแต่งตั้งรัฐมนตรีทั้งหลายตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี ประกอบขึ้นเป็นรัฐบาลในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทั้งยังทรงเป็นองค์อัครศาสนูปถัมภกด้วย⁴¹

ในฐานะประมุขของฝ่ายบริหาร พระมหากษัตริย์ทรงดำรงตำแหน่งจอมทัพไทย ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการแต่งตั้งข้าราชการฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนตำแหน่งปลัดกระทรวง อธิบดีและเทียบเท่า ให้ดำรงตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง⁴²

สำหรับอำนาจในการตัดสินใจนั้น พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการแต่งตั้งผู้พิพากษาและตุลาการให้ดำรงตำแหน่ง โดยก่อนดำรงตำแหน่ง ผู้พิพากษาต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ ซึ่งการพิจารณาและพิพากษาอรรถคดีก็จะต้องทำตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์⁴³

³⁹ ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. “พระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตย, สารานุกรมไทย ฉบับกัญญาภิเษก”. เข้าถึงได้จาก : <http://guru.sanook.com/encyclopedia/พระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตย>, 2555.

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน.

⁴¹ เรื่องเดียวกัน.

⁴² เรื่องเดียวกัน.

⁴³ เรื่องเดียวกัน.

จากที่กล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่าในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขนั้น พระมหากษัตริย์ทรงเป็นที่มาของอำนาจตามกฎหมายทั้งมวล แต่จะทรงใช้พระราชอำนาจนั้นตามคำแนะนำขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีที่มาจากประชาชนและเป็นผู้รับผิดชอบทางการเมืองแทนพระมหากษัตริย์เพราะเป็นผู้ถวายคำแนะนำและเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ จึงกล่าวว่า พระมหากษัตริย์ทรงปกเกล้าฯ แต่มิได้ทรงปกครองและการใช้พระราชอำนาจเหล่านั้นก็ต้องทรงใช้ตามรัฐธรรมนูญ จึงเรียกว่า ระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional monarchy) แม้กระนั้น ในทางประวัติศาสตร์ รัฐธรรมนูญก็มีที่มาจากกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงจำกัดพระราชอำนาจของพระองค์เอง เราจึงกล่าวได้ว่าในประเทศไทยนั้น อำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์และประชาชนเช่นเดียวกับที่อังกฤษ ซึ่งไม่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรแต่มีรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีที่ถือว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์และรัฐสภา (sovereignty of King in Parliament) ⁴⁴

โดยทั่วไประบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของไทยก็มีหลักการสำคัญเหมือนของอังกฤษ กล่าวคือถือว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของรัฐ เรื่องสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นพระราชอำนาจตามกฎหมายของพระมหากษัตริย์ทั้งสิ้น แต่พระมหากษัตริย์จะไม่มีพระราชดำริทางการเมืองการปกครองเอง แต่จะทรงทำตามคำแนะนำและยินยอมขององค์กรทั้งหลายในรัฐธรรมนูญ จึงไม่ต้องทรงรับผิดชอบทางการเมือง อย่างไรก็ตาม รายละเอียดของพระราชอำนาจและพระราชสถานะของพระมหากษัตริย์ไทยในระบอบประชาธิปไตยอาจแตกต่างจากพระมหากษัตริย์อังกฤษอยู่บ้าง เพราะมีจารีตการปกครองที่ต่างกัน⁴⁵ และสำหรับแนวความคิดเกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขจะเป็นไปในระบอบใดนั้นก็ขึ้นอยู่กับปัจจัยทางแนวคิด วัฒนธรรม และประวัติศาสตร์ของแต่ละประเทศที่หล่อหลอมเป็นรูปแบบทางการเมืองการปกครองของแต่ละประเทศซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้เป็น 3 กรณี ดังนี้

1. พระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy)

แนวความคิดในระบอบนี้เริ่มนำมาใช้เมื่อราวต้นคริสต์ศตวรรษที่ 19 โดยจะพบในประเทศที่เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย⁴⁶ โดยจะมีการขยายสิทธิการเลือกตั้งให้แก่ประชาชนอย่างกว้างขวางเพื่อให้มี

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน.

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน.

⁴⁶ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. กรณี ร.7 สละราชสมบัติ : การตีความและการสานต่อความหมายทางการเมือง. (กรุงเทพมหานคร : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2549). หน้า 5.

ตัวแทนโดยตรงจากประชาชนอย่างแท้จริง เป็นผลให้สถาบันกษัตริย์ค่อย ๆ ถูกยกเลิกพ้นจากการเมืองจนกระทั่งไม่มีอำนาจแท้จริงในทางการเมืองหรือไม่มีอำนาจตัดสินใจในทางการเมือง คงมีแต่พระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญ จารีตประเพณี หรือตามกฎหมายอื่น ๆ และความรับผิดชอบทางการเมืองการปกครองต่อรัฐสภาจะอยู่ที่รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีตามหลักการปฏิบัติตามคำแนะนำของรัฐมนตรี (act on the advice of ministers) โดยเดิมการกระทำของกษัตริย์ตามคำแนะนำของรัฐมนตรีอันเป็นหลักการสำคัญในการปกครองรูปแบบนี้เป็นการออกแบบขึ้นเพื่อปกป้องรัฐสากับประชาชนจากการใช้พระราชอำนาจเกินขอบเขตของกษัตริย์ แต่ในปัจจุบันกลับกลายเป็นหลักการสำคัญในการปกป้องสถาบันกษัตริย์มิให้เข้าไปพัวพันในทางการเมืองโดยไม่จำเป็น ซึ่งทำให้การที่พระมหากษัตริย์จะทรงกระทำใด ๆ ก็จะต้องปฏิบัติตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการจะถือเสมือนเป็นผู้กระทำการเองและจะเป็นผู้รับผิดชอบต่อรัฐสภาในการกระทำดังกล่าว อันส่งผลให้เกิดหลักการที่ว่าพระมหากษัตริย์ทรงทำอะไรไม่ผิด พระมหากษัตริย์ทรงไม่ต้องรับผิดชอบทางการเมือง (the King has no political accountability) พระมหากษัตริย์ทรงวางพระองค์เป็นกลาง และพระมหากษัตริย์ไม่อาจทรงทำอะไรโดยลำพัง (the King cannot act alone) ซึ่งไม่เพียงแต่กิจการที่เป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้นที่จะต้องมีการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการดังกล่าว แม้กิจการทางวาจา เช่น การมีพระราชปฏิสันถารในเรื่องการเมืองการปกครองอย่างเป็นทางการกับทูตต่างประเทศก็ต้องมีรัฐมนตรีรับสนองหรืออยู่รับสนองด้วย⁴⁷ ปัจจุบันประเทศที่ใช้ระบอบการปกครองนี้ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น ประเทศเนเธอร์แลนด์ ประเทศนอร์เวย์ และประเทศเดนมาร์ก เป็นต้น

2. พระมหากษัตริย์ในระบอบปรมิตาญาสิทธิราชย์ (Limited Monarchy)

ในระบอบการปกครองรูปแบบนี้ พระมหากษัตริย์จะถูกจำกัดพระราชอำนาจโดยรัฐธรรมนูญ โดยทรงมีพระราชอำนาจทุกประการยกเว้นที่ต้องถูกจำกัดโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เช่น การบัญญัติกฎหมาย หรือการกำหนดงบประมาณแผ่นดินที่ต้องให้รัฐสภาเห็นชอบก่อน พระมหากษัตริย์ในระบอบนี้เป็นกรณีที่สืบเนื่องมาจากพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ยอมจำกัดพระราชอำนาจของพระองค์เองโดยวิธีพระราชทานรัฐธรรมนูญแก่ประชาชน เช่น กรณีประเทศซาอุดีอาระเบีย หรือประเทศญี่ปุ่นก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2

⁴⁷ อมรรัตน์ กุลสุจริต. “ประมุขของรัฐในระบบรัฐสภา: ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์กฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ กรณีของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน ญี่ปุ่น และไทย”. (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541). หน้า 55-58.

โดยพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและถอดถอนนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี
รับผิดชอบโดยตรงต่อพระมหากษัตริย์⁴⁸

3. พระมหากษัตริย์นักประชาธิปไตย (Democratic Monarchy)

ในการปกครองรูปแบบนี้เป็นการพัฒนารูปแบบการปกครองมาจากพระมหากษัตริย์
ภายใต้รัฐธรรมนูญ โดยพระมหากษัตริย์จะอยู่ใกล้ชิดประชาชน ทุกข์สุขของประชาชนคือทุกข์สุข
ของราชบัลลังก์ ในฐานะพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตย แม้จะทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจ
ตามกฎหมายและตามราชประเพณีหลายประการ หรืออีกนัยหนึ่งจารีตธรรมเนียมประเพณี ที่มีมา
ตั้งแต่ 100 - 200 ปีที่แล้ว แต่อีกด้านหนึ่งทรงบริหารพระราชอำนาจนั้นอย่างมีขอบเขต หากไม่มี
ความจำเป็นพระองค์ก็จะไม่ทรงนิยมใช้พระเดชสั่งการทางการเมือง ตามลักษณะ “โองการ”
ของเทวราชผู้ทรงอำนาจ หากแต่ทรงใช้พระคุณ โดยเฉพาะพระปัญญาคุณ และพระมหากรุณาธิคุณ
ในลักษณะของธรรมิกราชผู้ทรงธรรม ในการพระราชทานคำแนะนำและคำตักเตือนแก่ฝ่ายบริหาร
ทุกฝ่ายเป็นการภายใน เพื่อผู้ที่เกี่ยวข้องจะได้รับไปพิจารณาเป็นแนวทางและใช้สติสำนึกในการ
ปฏิบัติ พระมหากษัตริย์จะทรงแสดงให้เห็นถึงหลักการในระบอบประชาธิปไตย การคำนึงถึง
ประโยชน์ของประชาชนส่วนร่วมเป็นสำคัญ รวมทั้งความห่วงใยต่อปัญหาสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น
ทรงตักเตือนทุกฝ่ายทั้งในเรื่องการดำรงชีวิต ความซื่อสัตย์สุจริต การบริหารประเทศ และแนวทาง
การแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ทางการเมือง นับเป็นจุดเชื่อมประสานวิถีประชาธิปไตยกับการมี
พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้อย่างดีเยี่ยม และเป็นวิถีทางที่ทำให้ทรงดำรงความเป็นกลาง
ในทางการเมืองไว้ได้ ปัจจุบันประเทศที่ใช้ระบอบการปกครองนี้ คือ ประเทศไทย⁴⁹

โดยรวมพระราชกรณียกิจของพระมหากษัตริย์ไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
พระมหากษัตริย์ไทยทั้ง 7 พระองค์ที่ประชาชนชาวไทยต่างพร้อมใจกันถวายสมัญญานามให้ทรงเป็น
“มหाराชา” นั้น เป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนชาวไทยทั้งสิ้น สถาบันพระมหากษัตริย์
ของไทยจึงเป็นที่เคารพรัก และเป็นศูนย์รวมจิตใจและศรัทธาของคนไทยทั้งชาติ เป็นความยินยอม
พร้อมใจของปวงชนชาวไทยโดยไม่มีการบังคับแต่อย่างใด ซึ่งพระมหากรุณาธิคุณของ
พระมหากษัตริย์ไทยดังกล่าว หากพิจารณาความหมายของประชาธิปไตยที่ท่านพระอาจารย์
พุทธทาสภิกขุกล่าวไว้ว่า หมายถึง “ประโยชน์ของประชาชนเป็นใหญ่” แล้วย่อมนับได้ว่า

⁴⁸ รองศาสตราจารย์มานิตย์ จุ่มปา. คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540).
พิมพ์ครั้งที่ 7, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2548). หน้า 28-29.

⁴⁹ วัชร ไซยสาร. “พระมหากษัตริย์นักประชาธิปไตย”. การประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และ
รัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 7. เข้าถึงได้จาก : www.polpacon7.ru.ac.th/.../บทความ%206.doc -, 2549.

พระมหากษัตริย์ไทยเป็นผู้ปกครองที่เป็นประชาธิปไตยอย่างยิ่งโดยตลอดมา อย่างไรก็ดี แม้พระมหากษัตริย์จะทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจตามกฎหมายและตามราชประเพณีหลายประการ ทั้งยังทรงอุทิศพระองค์เพื่อประโยชน์สุขของมหาชน ตลอดจนทรงเป็นที่เคารพสักการะอย่างสูงสุด แต่ในสังคมยุคปัจจุบันซึ่งประกอบด้วยบุคคลหลากหลายประเภท จึงควรมีการศึกษาถึงบทบัญญัติต่าง ๆ ที่คุ้มครองพระราชสถานะของพระองค์และบทบัญญัติที่คุ้มครองประมุขของรัฐต่าง ๆ เพื่อให้ทราบถึงที่มาและเหตุผลในการบัญญัติบทบัญญัตินี้ดังกล่าว ตลอดจนข้อดีและข้อเสียของ บทบัญญัติต่าง ๆ ต่อไป