

อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตย*

THE POWER TO ESTABLISH THE CONSTITUTION IN DEMOCRATIC SYSTEM

อรัญ พันธุมจินดา

Aran Phanthumjinda

นักวิชาการอิสระ

Independent Scholar

Corresponding Author E-mail: aran_pj@yahoo.com

บทคัดย่อ

รัฐสมัยใหม่ที่มีรูปแบบทางการปกครองหรือระบอบการปกครองที่ถือประชาชนเป็นใหญ่ โดยเรียกระบอบการปกครองนั้นว่า “ประชาธิปไตย” ซึ่งมีประชาชนเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในรัฐ ปัจจุบันรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางและนำไปใช้เป็นระบอบการปกครองในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น การแสวงหาเจตจำนงร่วมกันของประชาชนเพื่อนำมากำหนดโครงสร้างความสัมพันธ์ของสถาบันทางการเมืองและองค์กรต่าง ๆ ที่ใช้อำนาจรัฐ ทั้งองค์กรที่ใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติ องค์กรที่ใช้อำนาจในทางบริหาร และองค์กรที่ใช้อำนาจในทางตุลาการ รวมทั้งการกำหนดหลักเกณฑ์ที่จะปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญในระบอบประชาธิปไตย และข้อตกลงระหว่างประชาชนนั้น คือ “สัญญาประชาคม” เมื่อประชาชนได้ร่วมกันกำหนดแนวทางในการปกครองประเทศตามเจตจำนงร่วมกันแล้ว การจัดให้มี “รัฐธรรมนูญ” เพื่อใช้เป็น “กฎหมายสูงสุดของประเทศ” จึงเป็นกระบวนการสำคัญที่รัฐจะต้องดำเนินการในขั้นตอนต่อไป ดังนั้นในการใช้อำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง โดยจัดให้มีรัฐธรรมนูญ หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าการ “สถาปนารัฐธรรมนูญ” จึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งสำหรับทุกประเทศ ผู้ที่มีอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญจึงต้องเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดของรัฐ หรือผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริง และในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ผู้ที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงนั้นคือ “ประชาชน”

คำสำคัญ: รัฐธรรมนูญ; อำนาจอธิปไตย; ประชาธิปไตย

*Received August 4, 2023; Revised September 20, 2023; Accepted September 29, 2023

Abstract

The modern state has a form of government or a people-dominated regime. By calling that regime “Democracy,” in which the people are the highest authority in the state with a democratic form of government. Nowadays, the democratic form of government is widely accepted and has been adopted by countries worldwide. They seek the people's general will to determine the relationship structure of political institutions and organisations that use state power. Both organisations exercise legislative, executive, and judicial power, as well as establish criteria to protect the rights and liberty of the people, which is the heart of a democracy. And the agreement between the people that happened is a “Social Contract.” When the people have come together to determine guidelines for governing the country according to their common will, providing a “constitution” to use the constitution as “Supreme Law of the Land” is a necessary process that the state must take in the next step. Therefore, in using supreme power to establish a political organisation, constituent power is used by reorganising the constitution, also known as the constitution's establishment. It is, therefore, essential for every country. The person with the power to create a constitution must be the supreme authority of the state, the Supreme Authority, or its owner. “Sovereignty” is true in countries with democracy. The actual owner of sovereignty is the “people.”

Keywords: Constitution; Sovereignty; Democracy

บทนำ

“รัฐธรรมนูญ” (Constitution) คือ “กฎหมายสูงสุดของประเทศ” (Supreme Law of the Land) ที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการปกครองประเทศของรัฐสมัยใหม่ (Model Start) และอีกนัยหนึ่งรัฐธรรมนูญนั้นมิสถานะเป็น “สัญญาประชาคม” (Social Contract) ที่พลเมืองแห่งรัฐได้ร่วมกันกำหนดขึ้นเพื่อเป็นกฎเกณฑ์ในการปกครองตามเจตจำนงร่วมกัน (General Will) รัฐธรรมนูญจึงเป็นกฎหมายแม่บทสำคัญที่กำหนดรูปแบบของรัฐ ระบอบการปกครองของรัฐ กำหนดโครงสร้างของสถาบันทางการเมือง กำหนดความสัมพันธ์ขององค์กรต่าง ๆ ที่ใช้อำนาจ กำหนดหลักเกณฑ์และกลไกในการ

ควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ รวมทั้งเป็นกฎหมายสูงสุดที่ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิ (Right) และเสรีภาพ (Liberty) ของประชาชนแห่งรัฐ

เมื่อรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่มีความสำคัญต่อความเป็นไปของรัฐและประชาชนภายในรัฐแล้วการจัดให้มีรัฐธรรมนูญจึงเป็นเรื่องที่ควรศึกษาทำความเข้าใจให้ถ่องแท้ว่าอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญหรืออำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง (Constituent Power) ในการกำหนดโครงสร้างทางการเมืองการปกครอง กำหนดรูปแบบและความเป็นไปของรัฐ กำหนดสิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ของประชาชน รวมทั้งกำหนดกรอบในการออกกฎหมายต่าง ๆ ที่นำมาใช้บังคับกับประชาชนทุกคนภายในรัฐนั้นเป็นอำนาจของบุคคล กลุ่มบุคคล หรือองค์กรใดของรัฐ

อย่างไรก็ตาม ผู้ที่สถาปนารัฐธรรมนูญย่อมต้องเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดของรัฐ และการที่จะพิจารณาว่าผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดหรือเป็นเจ้าของ “อำนาจอธิปไตย” (Sovereignty) นั้น ขึ้นอยู่กับระบอบการปกครองของรัฐอาทิเช่นรัฐที่มีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จะมีกษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจสูงสุด หรือรัฐที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยส่วนใหญ่จะมีประชาชนเป็น ผู้มีอำนาจสูงสุด เป็นต้น

รัฐ (State) ที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Democracy) ส่วนใหญ่มีแนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน (The Supremacy of People) ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) แนวความคิดดังกล่าวแสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจสูงสุดของรัฐกับเจ้าของอำนาจสูงสุดของรัฐ ซึ่งจะต้องอาศัยกลไกในการใช้อำนาจนั้นผ่านกระบวนการทางกฎหมายมหาชนที่มีความสลับซับซ้อน ดังนั้น ในการศึกษาทำความเข้าใจในเรื่อง “อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตย” (The Power to Establish The Consyiyution In Democracy) จึงมีประเด็นที่น่าสนใจทั้งในแง่มุมทางวิชาการ มุมมองทางประวัติศาสตร์ ปรัชญา แนวความคิดและทฤษฎีทางการเมืองการปกครอง และหลักกฎหมาย รวมทั้งการทำความเข้าใจในรูปแบบความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างของมนุษย์ในสังคมตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันซึ่งผู้เขียนจะได้นำเสนอต่อไป

แนวความคิดเรื่องประชาธิปไตย

“ประชาธิปไตย” (Democracy) คือ รูปแบบทางการเมืองการปกครองหรือระบอบการปกครองของรัฐที่ถือประชาชนเป็นใหญ่ ซึ่งความเป็นใหญ่ของประชาชนตามแนวคิดในเรื่องประชาธิปไตยนี้ ไม่ได้หมายถึงความเป็นใหญ่ของประชาชนคนใดคนหนึ่ง หรือความเป็นใหญ่ของคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งในสังคม แต่หมายถึงความเป็นใหญ่ของประชาชนส่วนใหญ่ของรัฐ ประชาชนจึงเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในรัฐที่มีรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่ง

แนวความคิดเรื่องประชาธิปไตยมีรากฐานมาจากแนวคิดทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2556) (The Supremacy of People) ประชาชนจึงเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครอง ดังนั้น การแสวงหาความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ หรือการแสวงหาเจตจำนงร่วมกัน (General Will) ของประชาชนภายในรัฐจึงถือเป็นหัวใจสำคัญต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ในปัจจุบันรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางและได้ถูกนำไปใช้เป็นระบอบการปกครองของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก อาทิ สหราชอาณาจักร สาธารณรัฐฝรั่งเศส สาธารณรัฐอิตาลี สมาพันธรัฐสวิส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกา แคนาดา ญี่ปุ่น สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนเกาหลี สาธารณรัฐอินเดีย สาธารณรัฐสิงคโปร์ และประเทศไทย เป็นต้น

รูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยนี้ นักวิชาการทางด้านรัฐศาสตร์ได้อธิบายความหมายของการปกครองแบบประชาธิปไตยว่าจะต้องประกอบด้วยลักษณะที่สำคัญ 4 ประการ (สุรพล สุธะพรหม, 2558) ความคิดทางการเมือง:ประชาธิปไตยตามแนวคิดพระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตโต) คือ 1. ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในรัฐ 2. ประชาชนทุกคนมีสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาคกันตามกฎหมาย 3. การถ่วงดุลของเสียงข้างมากของประชาชนเป็นเครื่องตัดสิน และเสียงข้างน้อยจะต้องได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย 4. กระบวนการที่ได้รับความยินยอมจากประชาชนส่วนใหญ่

นักวิชาการทางด้านกฎหมายมหาชนของไทยได้อธิบายถึง ”หลักเกณฑ์ของระบอบประชาธิปไตย” ซึ่งจะต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ (พรชัย เลื่อนฉวี, 2554)

1. ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย การปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นถือว่าประชาชนเป็นเจ้าของรัฐอำนาจของรัฐบาลมาจากประชาชน ผู้ปกครองจึงเป็นเพียงตัวแทนที่ประชาชนส่วนใหญ่ให้ความยินยอมให้ทำหน้าที่ในการบริหารประเทศการให้ความยินยอมนั้นอาจกระทำโดยการออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนทางตรงโดยให้ประชาชนเลือกหัวหน้าฝ่ายบริหารได้โดยตรงหรือกระทำโดยการออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนทางอ้อมโดยให้ประชาชนเลือกผู้แทนราษฎรแล้วให้ผู้แทนราษฎรเป็นผู้เลือกฝ่ายบริหารผ่านการลงมติในสภา

2. ประชาธิปไตยจะต้องเปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งผู้นำได้โดยเสรี ให้ประชาชนที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด มีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ปกครองประเทศ และประชาชนมีเสรีในการออกเสียงลงคะแนนในการเลือกตั้ง โดยมีหลักเกณฑ์ในการเลือกตั้งที่ถือเป็นหลักสากล คือ หลักอิสระแห่งการเลือกตั้ง (Free Vote) หลักการเลือกตั้งตามกำหนดระยะเวลา (Periodical Election) หลักการเลือกตั้งอย่างแท้จริง (Genuine

Election) หลักการออกเสียงโดยทั่วไป (Universal Suffrage) หลักการเลือกตั้งอย่างเสมอภาค (Equal Suffrage) และหลักการลงคะแนนเสียงลับ (Secret Vote)

3. ผู้ปกครองจะต้องมีวาระในการดำรงตำแหน่งที่แน่นอน ผู้แทนของประชาชนได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจแทนประชาชนในช่วงระยะเวลาหนึ่ง และเมื่อครบกำหนดตามระยะเวลาแล้ว ผู้แทนของประชาชนย่อมต้องหมดวาระลง และพ้นจากตำแหน่งที่ประชาชนมอบหมายให้ทำหน้าที่แทนประชาชน สิทธิในการเลือกผู้แทนของประชาชนก็ยังคงเป็นของประชาชน การออกเสียงลงคะแนนเลือกผู้แทนของประชาชนจึงเป็นกระบวนการที่แสดงออกถึงอำนาจที่ไม่สิ้นสุดของประชาชน

4. สิทธิมนุษยชนขั้นมูลฐานของประชาชนจะต้องได้รับการปกป้องและคุ้มครอง ผู้แทนของประชาชนต้องไม่กระทำการอันเป็นการละเมิดต่อสิทธิมนุษยชนขั้นมูลฐาน (Fundamental Human Rights) ของประชาชน อีกทั้งยังมีหน้าที่ต้องปกป้องและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ

เมื่อพิจารณาความหมายของคำว่า “ประชาธิปไตย” หรือ “Democracy” มีที่มาจากภาษากรีก “Demokratein” ซึ่งมีความหมายว่า “การปกครองโดยประชาชน” สำหรับคำว่า “ประชาธิปไตย” ในภาษาไทยประกอบด้วยคำว่า “ประชา” ซึ่งหมายถึง “หมู่คน เช่น ปวงประชา” และคำว่า “อธิปไตย” ซึ่งหมายถึง “อำนาจสูงสุดของรัฐที่จะใช้บังคับบัญชาภายในอาณาเขตของตน” พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ได้ให้คำอธิบายความหมายของประชาธิปไตยไว้ว่า “ระบอบการปกครองที่ถือมติปวงชนเป็นใหญ่, การถือเสียงข้างมากเป็นใหญ่” คำอธิบายดังกล่าวแสดงถึงหลักการสำคัญของประชาธิปไตย คือ ความเป็นใหญ่ของประชาชนในสถานะผู้เป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดของรัฐ และแสดงถึงการแสวงหาฉันทามติหรือเจตจำนงร่วมกันของประชาชนนั้นจะต้องมีที่มาจากความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่

แนวความคิดในเรื่องประชาธิปไตยนี้ประเทศไทยได้รับอิทธิพลมาจากชาติตะวันตก โดยเริ่มตั้งแต่ในสมัยของสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 พระองค์ได้ทรงวางรากฐานสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในยุคต่อมา พระองค์ได้ทรงปฏิรูปโครงสร้างระบบบริหารราชการแผ่นดิน ปฏิรูประบบกฎหมาย และปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมของไทย (กิตติศักดิ์ ปรกติ, 2546) ต่อมาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 พระองค์ได้ทรงมีพระราชดำริให้จัดตั้งเมืองดุสิตธานี เพื่อทำการทดลองการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตย ต่อมาในปี พ.ศ. 2475 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ได้ทรงทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองของไทย จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่อำนาจสูงสุดเป็นพระมหากษัตริย์มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข พระองค์ได้ทรงสละ

พระราชอำนาจของพระองค์ และพระราชทานอำนาจนั้นให้แก่ราษฎร โดยได้ทรงพระราชทานพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ให้แก่ประชาชนชาวสยามในขณะนั้น โดยได้บัญญัติหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยไว้ในมาตรา 1 ความว่า “อำนาจสูงสุดของประเทศนั้นเป็นของราษฎรทั้งหลาย” และต่อมาในวันที่ 10 ธันวาคม 2475 พระองค์ได้ทรงพระราชทานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ฉบับสมบูรณ์ ได้มีการบัญญัติหลักการประชาธิปไตยไว้ในมาตรา 2 ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว โดยได้บัญญัติไว้ว่า “อำนาจอธิปไตยย่อมมาจากปวงชนชาวสยาม” ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองดังกล่าว ประเทศไทยจึงปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมาจนถึงปัจจุบัน ดังปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 ซึ่งบัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย”

รัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตย

“รัฐธรรมนูญ” (Constitution) ของรัฐที่มีรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมีสถานะเป็น “กฎหมายสูงสุดของประเทศ” (Supreme Law of the Land) ที่กำหนดรูปแบบของรัฐ กำหนดระบอบการปกครองของรัฐ กำหนดโครงสร้างของสถาบันทางการเมือง กำหนดความสัมพันธ์ขององค์กรของรัฐที่ใช้อำนาจทางปกครอง กำหนดหลักเกณฑ์และกลไกในการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ รัฐธรรมนูญจึงเป็นกฎหมายแม่บทสำคัญในการใช้อำนาจรัฐ รวมทั้งมีบทบัญญัติที่ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิ (Right) และเสรีภาพ (Liberty) ของบุคคลไว้ เพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ประชาชน รัฐธรรมนูญจึงเป็นกฎหมายสูงสุดที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการปกครองประเทศของรัฐสมัยใหม่ (Model Start) และอีกนัยหนึ่งรัฐธรรมนูญนั้นมีสถานะเป็น “สัญญาประชาคม” (Social Contract) ที่พลเมืองแห่งรัฐได้ร่วมกันกำหนดขึ้นเพื่อเป็นกฎเกณฑ์ในการปกครอง (มานิตย์ จุมปา, 2557)

เมื่อกล่าวถึงรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตย ก็ย่อมที่จะต้องทำความเข้าใจถึง “ทฤษฎีสัญญาประชาคม” (Social Contract) ซึ่งถือเป็นรากฐานสำคัญของแนวความคิดในเรื่องรัฐธรรมนูญ แนวความคิดเรื่องสัญญาประชาคมมีอยู่ด้วยกันหลายทฤษฎี (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2556) อาทิเช่น ทฤษฎีสัญญาประชาคมของโทมัส ฮอบส์ (Thomas Hobbes) ที่เห็นว่ามนุษย์แต่ละคนมีธรรมชาติที่โหดร้ายและเห็นแก่ตัว มนุษย์ทุกคนต่างต้องต่อสู้แย่งชิงกันเพื่อความอยู่รอดของตน และเพื่อให้มนุษย์สามารถดำรงอยู่ได้อย่างปลอดภัยในสังคมที่โหดร้าย มนุษย์จึงจำเป็นต้องหันหน้าเข้าหากันเพื่อทำสัญญาประชาคม และทฤษฎีสัญญาประชาคมของจอห์น ล็อก (John Locke) ที่มีแนวความคิดว่ามนุษย์มี

อิสระที่จะใช้สิทธิเสรีภาพของตนโดยสมบูรณ์อย่างไม่มีขอบเขต มนุษย์จึงอาจใช้สิทธิของตนไปละเมิดผู้อื่น เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาความขัดแย้งของคนในสังคม มนุษย์จึงทำพันธสัญญาระหว่างกันโดยยินยอมสละสิทธิเสรีภาพบางส่วนของตนโดยสมัครใจ และมอบอำนาจให้แก่รัฐเป็นผู้ใช้อำนาจนั้นเพื่อมาปกป้องตนเองไม่ให้ถูกผู้อื่นมากระทำละเมิดอย่างใดก็ตาม แนวความคิดที่ว่าด้วยสัญญาประชาคมของ ฌอง ฌาคส์ รูสโซ (Jean Jacques Rousseau) ได้รับการยอมรับว่าเป็นแนวความคิดที่สอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมากที่สุด เนื่องจากรูสโซมีความเห็นว่ามนุษย์ทุกคนมีอิสระและเสรีภาพอย่างไม่จำกัด มนุษย์จึงต้องเข้าทำสัญญาประชาคมต่อกันเพื่อกำหนดกฎเกณฑ์ในการ อยู่ร่วมกันในสังคม โดยจะต้องยอมรับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของตนตามข้อตกลงของคนในสังคม ซึ่งเรียกว่า “เสรีภาพในฐานะพลเมือง” (Civil Liberty) รัฐจึงเกิดขึ้นเพื่อทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามเจตจำนงร่วมกันของคนในสังคมที่ได้แสดงออกมาเป็น “เจตจำนงทั่วไป” (General Will) หรือที่รูสโซเรียกว่า Volonté Générale ซึ่งเจตจำนงเหล่านั้นได้แสดงถึงความคิดเห็นและความต้องการของคนในสังคม และประชาชนทุกคนต่างได้มอบอำนาจของตนให้ไว้แก่รัฐ เพื่อให้รัฐทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของคนในสังคม สัญญาประชาคมตามความคิดของรูสโซ จึงไม่ใช่การที่มนุษย์มอบสิทธิเสรีภาพของตนให้แก่บุคคลใด แต่เป็นการมอบอำนาจของตนให้ไว้แก่รัฐ ในการแสวงหาเจตจำนงทั่วไปของคนในสังคมนั้นจะต้องถือเอาเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวของ รูสโซมีลักษณะเช่นเดียวกันกับแนวคิดการปกครองระบอบประชาธิปไตยในปัจจุบัน และสัญญาประชาคมที่คนในสังคมได้ร่วมกันกำหนดขึ้นนั้นก็คือ รัฐธรรมนูญ

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ได้อธิบายความหมายของคำว่า “รัฐธรรมนูญ” ไว้ว่า “บทกฎหมายสูงสุดที่จัดระเบียบการปกครองประเทศ กำหนดรูปแบบและระบอบปกครองของประเทศ สิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ของประชาชน อำนาจหน้าที่ขององค์กรและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร” ในทางการเมืองการปกครอง ศาสตราจารย์ ดร.ปรีดี พนมยงค์ ผู้ร่างพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 และรัฐธรรมนูญแห่งอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ได้ให้คำอธิบายความหมายของรัฐธรรมนูญไว้ว่า “กฎหมายธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน เป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงระเบียบแห่งอำนาจสูงสุดในแผ่นดินทั้งหลายและวิธีการดำเนินการทั่วไปแห่งอำนาจเหล่านี้ หรือจะกล่าวอีกอย่างหนึ่งว่า กฎหมายธรรมนูญการปกครองวางหลักทั่วไปแห่งอำนาจสูงสุดในประเทศ” (พรชัย เลื่อนฉวี, 2545)

นักศึกษาด้านกฎหมายมหาชนได้อธิบายถึงความหมายของ รัฐธรรมนูญในความหมายอย่างกว้าง หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “รัฐธรรมนูญตามเนื้อหา” (Constitution

au sens matériel) หมายถึง “บรรดากฎเกณฑ์ทั้งหลายที่จัดระเบียบทางการเมืองการปกครองของรัฐ ทั้งนี้ กฎเกณฑ์ดังกล่าวอาจอยู่ในรูปแบบของรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร หรือในรูปแบบของกฎหมายลายลักษณ์อักษรหลาย ๆ ฉบับ ที่ไม่มีชื่อเรียกว่ารัฐธรรมนูญก็ได้ เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด เป็นต้น รวมทั้งอาจปรากฏอยู่ในรูปแบบของกฎหมายที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น จารีตประเพณี หรือธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ คำพิพากษาของศาล เป็นต้น” และอธิบายถึง “รัฐธรรมนูญในความหมายอย่างแคบ” หรือ “รัฐธรรมนูญตามรูปแบบ” (แบบพิธี) (Constitution au sens formel ou organique) หมายถึง “กฎเกณฑ์แบบแผนที่ว่าด้วยการจัดระเบียบทางการเมืองการปกครองของรัฐที่รวบรวมไว้อย่างเป็นระบบในกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่เรียกว่า รัฐธรรมนูญ” (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2556)

ในระบอบประชาธิปไตยที่อำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน (The Supremacy of People) ซึ่งมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ (Supreme Law of the Land) กฎหมายในระดับ พระราชบัญญัติ กฎ ประกาศ หรือข้อบังคับใด ๆ ของรัฐ ที่มีลำดับศักดิ์ของกฎหมาย (Hierarchy of Law) รองมาจากรัฐธรรมนูญ ไม่อาจขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด (Constitutional Supremacy) (มานิตย์ จุมปา, 2557) และนอกจากตัวบทกฎหมายจะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ไม่อาจกระทำการที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญทั้งนี้เป็นไปตามหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (Le Principe de Constitutionnalité) จึงมีแนวความคิดที่จะใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการคุ้มครองสิทธิ (Right) และเสรีภาพ (Liberty) ของประชาชน ดังนั้น รัฐจะกระทำการใด ๆ ที่กระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ก็ต่อเมื่อกฎหมายแห่งรัฐได้บัญญัติให้อำนาจไว้

รัฐธรรมนูญของรัฐที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยจะต้องมีบทบัญญัติที่กำหนดโครงสร้างและจัดระเบียบความสัมพันธ์ของสถาบันทางการเมืองและองค์กรต่าง ๆ ที่ใช้อำนาจอธิปไตย (อมร จันทรสมบูรณ์, 2539) ทั้งองค์กรที่ใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติ (Legislative) องค์กรที่ใช้อำนาจในทางบริหาร (Executive) และองค์กรที่ใช้อำนาจในทางตุลาการ (La Puissance de Jurer) เพื่อให้มีการคานและดุลอำนาจ (Check and Balance) ซึ่งกันและกันภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจ (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2556) (Separation of Powers) และจะต้องมีบทบัญญัติที่กำหนดกฎเกณฑ์ในการควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อไม่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ รวมทั้งจะต้องมีกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญ (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2556)

ประเทศไทยนับแต่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ได้ทรงสละพระราชอำนาจของพระองค์พระราชทานให้แก่ราษฎรเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 อันเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศจากการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระราชทานพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 เพื่อใช้ในการชั่วคราวในระหว่างดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร ต่อมาเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2475 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระราชทานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ประเทศไทยจึงมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยและมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ (Supreme Law of the Land) นับแต่นั้นและสืบมาจนถึงปัจจุบันนี้

อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตย

“อำนาจอธิปไตย” (Sovereignty) คือ “อำนาจสูงสุดของรัฐ” (Supreme Authority) เป็นแนวความคิดที่เกิดขึ้นในคริสต์ศตวรรษที่ 16 โดยนักปรัชญาชาวฝรั่งเศส ชื่อ ฌอง โบแดง (Jean Bodin) (ปริดี เกษมทรัพย์, 2541) ซึ่งได้นำมาใช้อธิบายถึงอำนาจสูงสุดในการปกครองแผ่นดิน ปรากฏครั้งแรกในหนังสือชื่อ Six Livres de la Republique โบแดงได้อธิบายไว้ว่า “อำนาจอธิปไตย คือ อำนาจเหนือพลเมืองของรัฐ เป็นอำนาจเด็ดขาดและเป็นนิรันดร์” และ “เป็นอำนาจสูงสุดเหนือประชาชนและผู้อยู่ใต้การปกครอง โดยที่กฎหมายใด ๆ ไม่อาจจะมายับยั้งหรือจำกัดได้” อำนาจสูงสุดนี้เองคืออำนาจที่ใช้ในการสถาปนารัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐ (Supreme Law of the Land)

การที่จะกล่าวว่าผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญของรัฐคือใคร ย่อมต้องพิจารณาเสียก่อนว่าอำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดในการปกครองรัฐนั้นเป็นของใคร แนวความคิดและทฤษฎีเรื่องอำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดของรัฐซึ่งมีอิทธิพลต่อการเมืองการปกครองของรัฐต่าง ๆ มีอยู่ด้วยกันหลายแนวความคิดและทฤษฎี ซึ่งขอนำมาอธิบายพอสังเขปดังนี้ (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2556)

ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจสูงสุดเป็นของพระเจ้า (The Supremacy of God) เป็นแนวความคิดของนักกฎหมายสำนักกฎหมายธรรมชาติ (Natural Law) ซึ่งมีความคิดว่าอำนาจสูงสุดนั้นเป็นของ พระเจ้า และเชื่อว่าทุกสิ่งย่อมเป็นไปตามพระประสงค์ของพระเจ้า เป็นเจ้า โดยพระเจ้าทรงโปรดใช้อำนาจสูงสุดนั้นโดยผ่านตัวแทนของพระองค์ ซึ่งก็คือ “พระสันตะปาปา” แนวความคิดดังกล่าวนี้มีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อความเชื่อของมนุษย์ในยุโรปยุคสมัยกลางตอนต้น ซึ่งเป็นยุคสมัยที่ศาสนจักรโรมันคาทอลิกมีความเจริญรุ่งเรือง และมีความเข้มแข็งเหนือฝ่ายอาณาจักรที่มีกษัตริย์เป็นผู้ปกครอง ศาสนจักรได้กล่าวอ้างว่า

เป็น “ผู้แทนหรือผู้ว่าต่างของพระเจ้า” (Vicar of God) และอำนาจของกษัตริย์ที่ใช้ในการปกครองอาณาจักรนั้นเป็นอำนาจที่พระเจ้าประทานให้ ดังนั้น กษัตริย์จึงไม่ใช่ผู้ที่มีอำนาจสูงสุดในรัฐ

ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจสูงสุดเป็นของกษัตริย์ (The Supremacy of King) เป็นแนวความคิดที่เกิดขึ้นภายหลังจากแนวความคิดที่ว่าอำนาจสูงสุดเป็นของพระเจ้า ในยุโรปยุคกลางตอนปลายเมื่อกษัตริย์ผู้ปกครองฝ่ายอาณาจักรมีความเข้มแข็งขึ้นจึงปฏิเสธอำนาจของฝ่ายศาสนจักรโดยมีความคิดว่ากษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจในการปกครองฝ่ายอาณาจักรโดยสมบูรณ์ และฝ่ายอาณาจักรไม่ต้องขึ้นต่อฝ่ายศาสนจักร เนื่องจากอำนาจของฝ่ายอาณาจักรและอำนาจของฝ่ายศาสนจักร เป็นอำนาจที่แยก จากกันตาม “ทฤษฎีดาบสองเล่ม” (Doctrine of the two swords) ประกอบกับแนวความคิดว่าอำนาจสูงสุดเป็นของพระเจ้าได้เสื่อมความนิยมลงอย่างมาก ทำให้เกิดมีแนวความคิดใหม่ว่าอำนาจสูงสุดเป็นของกษัตริย์ (The Supremacy of King) อันเป็นแนวความคิดในการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งมีกษัตริย์เป็นองค์รัฐาธิปัตย์ผู้ทรงใช้อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ และตามแนวความคิดนี้กษัตริย์ไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายแห่งรัฐ

ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ (The Supremacy of Nation) แนวความคิดว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ คือแนวความคิดที่เห็นว่าประชาชนคนหนึ่งไม่อาจเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้ ดังนั้น เมื่ออำนาจอธิปไตยเกิดขึ้นเพราะความเป็นชาติแล้ว อำนาจอธิปไตยจึงเป็นของชาติ ซีเอเยส์ (Sieyes) นักปรัชญาชาวฝรั่งเศสผู้ที่นำเสนอแนวความคิดทฤษฎีนี้ มีความเห็นว่าอำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดที่ไม่อาจแบ่งแยกได้ ประชาชนแต่ละคนจึงไม่ใช่เจ้าของอำนาจอธิปไตยแต่เป็นเพียงผู้มีหน้าที่ที่จะต้องกระทำเพื่อชาติ ผู้แทนที่ประชาชนเลือกเพื่อมาทำหน้าที่จึงไม่ใช่ผู้แทนของประชาชน แต่เป็นผู้แทนของชาติ

ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน (The Supremacy of People) เกิดขึ้นภายหลังจากการที่กษัตริย์ใช้อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศตามแนวความคิดที่ว่า “อำนาจสูงสุดเป็นของกษัตริย์” โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชน ส่งผลให้เกิดความไม่พอใจขึ้นในหมู่ประชาชนทั่วไปที่อยู่ภายใต้การปกครองของกษัตริย์ จึงได้เกิดความคิดที่จะจำกัดอำนาจของกษัตริย์ เพราะเมื่ออำนาจสูงสุดเป็นของคนเพียงคนเดียวย่อมเสี่ยงต่อการก่อให้เกิดอันตรายแก่คนจำนวนมากที่อยู่ภายใต้การปกครองของกษัตริย์ ดังนั้นประชาชนจึงควรเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครอง ซึ่งเป็นแนวความคิดในรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ให้ประชาชนมีสิทธิเลือกผู้แทนของตน เพื่อทำหน้าที่ในการปกครอง ในปัจจุบันทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนและรูปแบบการ

ปกครองระบอบประชาธิปไตยได้รับความยอมรับอย่างกว้างขวาง และได้ถูกนำไปใช้เป็นระบอบการปกครองในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก

เมื่อพิจารณาถึงความเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดของรัฐตามแนวความคิดและทฤษฎีทางการเมืองการปกครอง รวมทั้งแนวความคิดทฤษฎีทางกฎหมาย จึงได้ข้อสรุปที่ชัดเจนว่า รัฐที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย “อำนาจอธิปไตย” (Sovereignty) เป็นของประชาชน ดังนั้นประชาชนจึงเป็นผู้มีอำนาจในการสถาปนารัฐธรรมนูญ

สรุป

ประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดย่อมมีที่มาจากประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยของรัฐ จึงสรุปได้ว่า “อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตยเป็นของประชาชน” ดังนั้นหากประชาชนในประเทศใดไม่มีสิทธิหรือไม่อาจมีส่วนร่วมในการสถาปนารัฐธรรมนูญอาจเป็นเพราะประเทศนั้นไม่ได้มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

เอกสารอ้างอิง

- กิตติศักดิ์ ปกติ. (2546). *การปฏิรูประบบกฎหมายไทยภายใต้อิทธิพลยุโรป*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์. (2556). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ปรีดี เกษมทรัพย์. (2541). *นิติปรัชญา*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พรชัย เลื่อนฉวี. (2545) *กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- มานิตย์ จุมปา. (2557). *หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- สุรพล สุยะพรหม. (2558). *ความคิดทางการเมือง: ประชาธิปไตย ตามแนวคิดพระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตโต)*. สืบค้น 2 สิงหาคม 2566, จาก <https://www.mcu.ac.th/article/detail/14340>
- อมร จันทรสมบูรณ์. (2539). *การปฏิรูปการเมือง คอนสติติวชันแนลลิสม์ ทางออกของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักนโยบายศึกษา.