

แนวคิดและทฤษฎีในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ  
ว่าด้วยอำนาจอธิปไตยที่ปรากฏ  
ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550  
Concepts and Theories in Constitutional Law with  
Sovereignty Appeared in the Constitution of the  
Kingdom of Thailand, BE 2550.

สิทธิกร ศักดิ์แสง,  
ณัฐภัทร ธีรารังค์กุล

Sittikorn Saksang,  
Natapat Thirarangkul

### บทคัดย่อ

ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 นำแนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติและอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนมาใช้ด้วยกัน คือ การใช้อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ เช่น บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง บุคคลซึ่งไปใช้สิทธิหรือไม่ไปใช้สิทธิโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิได้ ย่อมได้รับสิทธิหรือเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ มีหน้าที่พิทักษ์รักษาไว้ซึ่งชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีหน้าที่ป้องกันประเทศ รักษาผลประโยชน์ของชาติและปฏิบัติตามกฎหมาย มีหน้าที่รับราชการทหาร ช่วยเหลือในการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติสาธารณะ เสียภาษีอากร ช่วยเหลือราชการ รับการศึกษาอบรม พักพิทักษ์ ปกป้องและสืบสานศิลปวัฒนธรรมของชาติ และภูมิปัญญาท้องถิ่นและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ส่วนอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน เช่น การให้สิทธิประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงในการใช้อำนาจอธิปไตย ได้แก่ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 50,000 ชื่อ เข้าชื่อเสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 10,000 ชื่อ เข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย (ร่างพระราชบัญญัติ) การให้สิทธิประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 20,000 ชื่อ เข้าชื่อยื่นถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การให้สิทธิประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงประชามติในเรื่องที่มีผลกระทบต่อถึงประโยชน์ได้เสียของชาติหรือประชาชน

**คำสำคัญ:** รัฐธรรมนูญ อำนาจอธิปไตย อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน

## Abstract

The Constitution provisions of the Kingdom of Thailand BE 2550 introduced the concept of the national sovereignty and the people sovereignty. The national sovereignty is every person has a duty to maintain independence and security of the State, to support all religions to last long, to uphold the King as Head of the State, to adhere democratic regime of government with the King as Head of State, to exercise their right to vote at an election, to serve in the armed forces, to pay taxes, to receive education and training, to conserve the national arts and culture and local traditional knowledge and to conserve natural resources and the environment as provided by law. The people sovereignty is people having right to vote of not less than ten thousand in number shall have a right to submit a petition to the President of the Nation Assembly to consider the Bill, people having right to vote of not less than twenty thousand in number shall have a right to submit a petition to the President of the Senate to pass a resolution and removing persons from office, and eligible voters of not less than fifty thousands in number shall have a right to submit a draft Constitutional amendment to the House of representatives and people having the rights to vote shall have the right to vote in a referendum that any issue may affect national or public interest.

**Keyword:** Constitutional, Sovereignty/ National Sovereignty, People Sovereignty

## บทนำ

บทความนี้เกิดขึ้นจากที่ผู้เขียนได้รับผิดชอบเป็นผู้บรรยาย วิชา “กฎหมายรัฐธรรมนูญ และสถาบันทางการเมือง” แก่นักศึกษา ชั้นปีที่ 1 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏ สุราษฎร์ธานีที่อยู่ในช่วงของปัญหาที่มีการโต้แย้งเกี่ยวกับเรื่อง “อำนาจอธิปไตย” เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไทย ได้มีนักศึกษาสอบถามผู้เขียนเกี่ยวกับ “อำนาจอธิปไตย” คือ อะไร ใครเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย และประเทศไทยใช้อำนาจอธิปไตยแบบไหน ทำให้ผู้เขียนมีความตั้งใจที่จะเขียนบทความนี้เพื่อเผยแพร่และใช้ในการเรียนการสอนในรายวิชาดังกล่าวขึ้น บทความนี้ผู้เขียนขอแยกอธิบายออกเป็น 2 ส่วน ส่วนแรกประกอบด้วยแนวคิดและทฤษฎีในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญว่าด้วยอำนาจอธิปไตยในระบอบประชาธิปไตยนี้จะกล่าวถึง ความหมายและลักษณะอำนาจอธิปไตย แนวคิดการใช้อำนาจอธิปไตย และแนวคิดการแบ่งแยกและรูปแบบการใช้อำนาจอธิปไตย ว่าเป็นอย่างไร ส่วนที่ 2 จะอธิบายหลักการและแนวคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยของประเทศไทยใช้รูปแบบใดในการปกครองประเทศตามที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

### ส่วนที่ 1: แนวคิดและทฤษฎีในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญว่าด้วยอำนาจอธิปไตย

แนวคิดและทฤษฎีในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญว่าด้วยอำนาจอธิปไตย กล่าวถึงความหมายและลักษณะของอำนาจอธิปไตย แนวคิดการใช้อำนาจอธิปไตยที่ยอมรับกันอยู่ 2 ทฤษฎีด้วยกัน คือ ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติและอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ว่าทั้ง 2 ทฤษฎีมีความแตกต่างกันอย่างไรและใช้ร่วมกันได้อย่างไร โดยได้อธิบายถึงแนวคิดการแบ่งแยกและการใช้อำนาจอธิปไตย ดังนี้

#### 1. ความหมายและลักษณะของอำนาจอธิปไตย

อำนาจอธิปไตยในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้นมีความหมายอย่างไร และลักษณะของอำนาจอธิปไตยเป็นอย่างไรเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับผู้ที่ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีในทางรัฐธรรมนูญว่าด้วยอำนาจอธิปไตย ดังนี้

### 1.1. ความหมายอำนาจอธิปไตย

อำนาจอธิปไตย<sup>1</sup> (Sovereignty) ในทางกฎหมายมหาชน หมายถึง อำนาจอสูงสุดในการปกครองรัฐหรืออำนาจที่แสดงความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย<sup>2</sup> ดังนั้น สิ่งอื่นใดจะมีอำนาจยิ่งกว่าหรือขัดต่ออำนาจอธิปไตยหาได้ไม่ อำนาจอธิปไตยย่อมมีความแตกต่างกันไปในแต่ละระบอบการปกครอง ตัวอย่างเช่น ในระบอบประชาธิปไตย อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน กล่าวคือ ประชาชนเป็นผู้มีอำนาจอสูงสุดในการปกครองประเทศ ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์ คือ กษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจอสูงสุดในการปกครองประเทศ เป็นต้น

แนวคิดสำคัญเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย ในกฎหมายระหว่างประเทศระบุไว้ว่าอำนาจอธิปไตยประการนี้หมายความถึง การใช้อำนาจอธิปไตยทั้งทางนิติบัญญัติและทางพฤตินัย “อำนาจอธิปไตยโดยนิติบัญญัติ” หมายความว่า มีอำนาจอตามกฎหมายที่จะกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ ส่วน “อำนาจอธิปไตยโดยพฤตินัย” หมายความว่า เป็นอำนาจอตามความสามารถในความจริงที่จะกระทำการเช่นนั้น อำนาจอตามความที่กล่าวถึงข้างต้น หมายความว่าไปถึงอำนาจอในลักษณะการที่สามารถเข้าใจได้ง่ายว่าเป็นอำนาจอสูงสุดทางการปกครองของประเทศหนึ่งประเทศใด หรือรัฐหนึ่งรัฐใด ในฐานะหนึ่งที่อำนาจอธิปไตย เป็นองค์ประกอบที่แสดงให้เห็นและขาดเสียมิได้ของรัฐสมัยใหม่ (Modern State) หรือรัฐประชาชาติ (Nation-State) มิเช่นนั้น รัฐหรือรัฐประชาชาตินั้น ย่อมขาดความเป็นเอกราชในทางการเมืองการปกครอง

### 1.2 ลักษณะสำคัญของอำนาจอธิปไตย

ลักษณะความสำคัญของอำนาจอธิปไตย มีนักวิชาการได้กล่าวถึงลักษณะสำคัญ

<sup>1</sup>ฌอง โบแตง (Jean Bodin) เป็นนักปรัชญาการเมืองของโลกตะวันตกชาวฝรั่งเศส ในช่วง ค.ศ. ที่ 16 เป็นคนแรกที่เริ่มใช้คำว่า “อำนาจอธิปไตย” ในความหมายที่เราเข้าใจกันอยู่ในปัจจุบัน กล่าวคือ ในความหมายที่เป็นอำนาจอในการปกครองประเทศ ซึ่งในขณะนั้นเป็นช่วงเวลาของรัฐทั้งหลายในโลกปกครองโดยระบอบที่มีกษัตริย์มีอำนาจอเด็ดขาดหรือสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ภายใต้คติความเชื่อทางปกครองนั้นไม่แตกต่างกันมากนักว่ากษัตริย์เป็นผู้ได้รับอำนาจอจากสวรรค์หรือจตุตจากสวรรค์ลงมาปกครองโลก (Divine Rights King)

<sup>2</sup>วิชฌุ เครืองาม. **ปรัชญารากฐานในกฎหมายมหาชน**. เอกสารประกอบการสอนชุดวิชา กฎหมายมหาชน หน่วยที่ 1-7 สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, นนทบุรี. (พิมพ์ครั้งที่ 6). 2527 หน้า 77

ของอำนาจอธิปไตย อำนาจอธิปไตยมีความเด็ดขาด อำนาจอธิปไตยเป็นการทั่วไป อำนาจอธิปไตยมีความถาวร และอำนาจอธิปไตยแบ่งมิได้ ดังนี้<sup>3</sup>

### 1.2.1 อำนาจอธิปไตยมีความเด็ดขาด

อำนาจอธิปไตยมีความเด็ดขาด (Absoluteness) กล่าวคือ ไม่มีอำนาจอื่นใดภายในรัฐที่เหนือกว่า และจะไม่มีอำนาจอื่นที่มาจำกัดอำนาจในการออกกฎหมายของรัฐได้ กล่าวคือ มีอำนาจอธิปไตยทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศ เช่น ประเทศไทยมีอำนาจอธิปไตยเด็ดขาดไม่มีอำนาจรัฐอื่นใด (อำนาจของประเทศใด) มาจำกัดอำนาจในการตรารัฐธรรมนูญของประเทศไทยได้ เป็นต้น

### 1.2.2 อำนาจอธิปไตยเป็นการทั่วไป

อำนาจอธิปไตยเป็นการทั่วไป (Universality) อำนาจอธิปไตยของรัฐ มีอยู่เหนือทุกคนและทุกองค์กรที่อยู่ในรัฐ มีข้อยกเว้นเพียงแต่ว่า เมื่อมีผู้แทนของต่างประเทศมาประจำในประเทศ ผู้แทนต่างประเทศจะไม่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐนั้น ซึ่งเป็นประเพณีปฏิบัติระหว่างประเทศหรือจารีตประเพณีระหว่างประเทศตามกฎหมายระหว่างประเทศ

### 1.2.3 อำนาจอธิปไตยมีความถาวร

อำนาจอธิปไตยมีความถาวร (Permanence) อำนาจอธิปไตยของรัฐยังคงมีอยู่ตราบเท่าที่รัฐยังคงดำรงอยู่ ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในนามของรัฐอาจจะเปลี่ยนแปลงหรืออาจมีการปฏิรูปการปกครองเปลี่ยนระบบของรัฐบาลได้ แต่อำนาจอธิปไตยมิได้สูญหายไปจากรัฐ

### 1.2.4 อำนาจอธิปไตยแบ่งอำนาจมิได้

อำนาจอธิปไตยแบ่งอำนาจมิได้ (Indivisibility) หมายความว่า ในรัฐฯ หนึ่งจะต้องมีอำนาจอธิปไตยที่เป็นหนึ่งเดียวเท่านั้น หากมีการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยก็ย่อมเป็นการทำลายอำนาจอธิปไตย แต่สามารถจำแนกการใช้อำนาจอธิปไตยเป็นการแบ่งหน้าที่ให้องค์กรต่างๆ เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยได้ตามแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย (Separation of Powers) ของ มงเตสกีเคว (Montesquieu) เช่น การแบ่งแยกอำนาจออกเป็น อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ เป็นต้น

<sup>3</sup> เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์. หลักรัฐศาสตร์. กรุงเทพฯ: ม.ม.ป. 2508 หน้า 100

## 2. แนวคิดการใช้อำนาจอธิปไตย

แนวคิดการใช้อำนาจอธิปไตยนั้นได้มีแนวทฤษฎีอำนาจอธิปไตยที่สำคัญ 5 ทฤษฎีด้วยกัน คือ ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจสูงสุดของพระเจ้า (Supremacy of God) ทฤษฎีอำนาจสูงสุดของพระสันตะปาปา (Supremacy of the Pope) ทฤษฎีว่าด้วยความมีอำนาจสูงสุดของกษัตริย์ (Supremacy of the King) อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน (Supremacy of the People) อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ (Supremacy of the Nation)<sup>4</sup> แต่อย่างไรก็ตามในปัจจุบันแนวคิดและทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของใครนั้นได้มีแนวคิดที่ยอมรับกันทั่วไป อยู่ 2 ทฤษฎี คือ อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน (เป็นของปวงชน) (Supremacy of the People) กับอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ (Supremacy of the Nation) ดังนี้<sup>5</sup>

### 2.1 อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน

อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน (Supremacy of the People) นั้นได้มีนักปราชญ์ ชื่อ ฌอง ชาค รูสโซ (Jean Jaque Rousseau) ได้เขียนไว้ในหนังสือชื่อ “สัญญาประชาคม” (Social Contract) ดังนี้

#### 2.1.1 หลักการและแนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน

แนวคิดว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน และแนวคิดเจตนารมณ์ร่วมกันของสังคม โดยรูสโซ (Rousseau) กล่าวว่า “เราแต่ละคนมอบร่างกายและพลังทั้งหมดที่ตนมีเข้าอยู่ภายใต้คำบัญชาสูงสุดของเจตนารมณ์ส่วนรวม และในอำนาจร่วมกันของเราเราขอรับสมาชิกแต่ละคนในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งซึ่งจะแบ่งแยกมิได้ของสังคม” และยังคงกล่าวต่อไปอีกว่า “สมมุติว่ารัฐประกอบด้วยคน 10,000 คน สมาชิกแต่ละคนของรัฐย่อมมีส่วน 1 ใน 10,000 ของอำนาจอธิปไตย เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจอธิปไตยนี้ ต้องนับทุกส่วนรวมกันเข้าทั้งหมด”<sup>6</sup> ดังนั้นรัฐจึงเป็นการรวมตัวกันของทุกๆ คนในประชาคมนั้น เจตนารมณ์ร่วมกัน

<sup>4</sup> วิษณุ เครืองาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ. (พิมพ์ครั้งที่ 3). 2530 หน้า 214-223

<sup>5</sup> วิษณุ เครืองาม อ่างแล้วเชิงอรุณที่ 2 หน้า 77

<sup>6</sup> Le Mong Nguyen, Les systèmes politiques démocratiques, Paris, STH, p.26 อ้างใน เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักการพินกฎหมายมหาชน ว่าด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. 2552 หน้า 222

ของทุกคนก็คือ อำนาจอธิปไตยที่เป็นของทุกๆ คน ตามทัศนะของ รูสโซ (Rousseau) อำนาจอธิปไตยไม่สามารถจะจำหน่ายจ่ายโอนไปให้ผู้ใดได้และไม่สามารถแบ่งแยกออกไปได้ และจำกัดไม่ได้ เพราะอำนาจดังกล่าวเป็นของคนทุกคนในประชาคมนั้น ตรงจุดนี้เองที่มองว่ารูสโซ (Rousseau) เป็นผู้ก่อให้เกิดแนวคิดที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนที่เรียกว่า “การปกครองในระบอบประชาธิปไตยทางตรง” (Direct Democracy)<sup>7</sup> แต่อย่างไรก็ตามแนวคิดของรูสโซ (Rousseau) ประเทศต่างๆ ได้นำแนวคิดมาปรับใช้ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยกึ่งทางตรงหรือที่เรียกว่า “ระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม”

ในทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนนั้น บังเจกชนแต่ละคนได้รวมตัวกันเป็นสิ่งคมและถือว่าแต่ละคนนั้นต่างเป็นผู้ทรงสิทธิส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตย การแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของส่วนรวมดังกล่าวอยู่ที่บังเจกชนแต่ละคนได้รับการปรึกษา กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การตัดสินใจทุกๆ เรื่องที่เกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยแล้วจะต้องมีการปรึกษาหารือและสอบถามพลเมืองของรัฐมีผลตามมาดังนี้<sup>8</sup>

1. ประชาชนแต่ละคนมีสิทธิที่จะเลือกผู้ปกครอง ทั้งนี้เพราะเป็นการแสดงออกซึ่งส่วนแห่งอำนาจอธิปไตยของตนอันนำมาซึ่งหลักที่เราทราบกันดี คือ การเลือกตั้งอย่างทั่วถึง เพราะถือว่าการเลือกตั้งเป็นสิทธิของทุกคน มิใช่เป็นหน้าที่จึงไม่อาจจำกัดสิทธิได้<sup>9</sup>

2. การมอบอำนาจของประชาชนให้ผู้แทนนั้นเป็นการมอบอำนาจในลักษณะเป็นผู้แทนของปวงชน ประชาชนสามารถควบคุมผู้แทนราษฎรได้เมื่อประชาชนไม่พอใจผู้แทนราษฎรก็ถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ (Recall) นอกจากนี้การที่ประชาชนมอบอำนาจให้อำนาจผู้แทนเป็นการมอบในลักษณะที่ผู้แทนต้องอยู่ภายใต้อาณัติของประชาชนผู้เลือกตั้งผู้แทนแต่ละคนไม่ถือว่าเป็นผู้แทนของราษฎรทั้งหมด แต่เป็นผู้แทนของราษฎรในเขตเลือกตั้งของตนเอง ผู้แทน

<sup>7</sup> สันติเลิศ เพ็ชรอาภรณ์. ปัญหาการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540: ศึกษาเฉพาะกรณีการเสนอร่างกฎหมายของประชาชนและการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประชาชน. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยสุโขทัย. 2547 .

<sup>8</sup> สันติเลิศ เพ็ชรอาภรณ์. เพิ่งอ้าง หน้า 23

<sup>9</sup> โกวิน พลกุล. ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องจากรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย.

ต้องอยู่ภายใต้คำสั่งและการควบคุมจากผู้เลือกตั้ง<sup>10</sup> ทฤษฎีนี้จึงสนับสนุนระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยทั้งทางตรงหรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

3. ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน เป็นทฤษฎีที่สนับสนุนให้ประชาชนใช้อำนาจได้ตลอดเวลา

### 2.1.2 ผลของอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน

จากแนวคิดข้างต้นในความเห็นของรูสโซ (Rousseau) ประชาชนเป็นผู้บัญญัติกฎหมายและรัฐสภาเป็นแค่เพียงเครื่องอุปกรณ์ของประชาชนเท่านั้น แนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนได้รับการยอมรับและอยู่ในโครงสร้างกฎหมายของรัฐ ปัจเจกชนแต่ละคนเป็นเจ้าของสิทธิในการเลือกตั้ง และรวมถึงการกำหนดแนวทางของกิจกรรมสาธารณะอีกด้วย การออกเสียงทางการเมืองถือว่าเป็นสิทธิอันหนึ่งที่ใช้โดยพลเมืองแต่ละคนสำหรับการลงคะแนนในการตัดสินใจทุกๆ เรื่องที่รู้จักกันดีภายใต้ नियามของคำว่า “กฎหมาย” (Law) แนวคิดนี้ก่อให้เกิดหลักการแบ่งแยกทางการเมืองในสังคมที่เห็นด้วยกับเสียงส่วนใหญ่ที่มีอำนาจอยู่เหนือเสียงส่วนน้อย และยิ่งไปกว่านั้นการจำกัดขอบเขตของการใช้สิทธิในการเลือกตั้งต่อการออกกฎหมายนั้นไม่ตอบสนองต่อความเป็นตรรกะของทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ความเป็นตรรกะดังกล่าวตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่าพลเมืองทุกคนและพลเมืองแต่ละคนต้องมีส่วนร่วมในทุกกระบวนการของการตัดสินใจ ในฐานะที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ย่อมมีสิทธิเสรีภาพในการใช้สิทธิ รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ปกครองได้<sup>11</sup>

### 2.2 อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ

อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ (Supremacy of the Nation) ทฤษฎีนี้เป็นผลงานจากการสร้างสรรค์ของนักปรัชญาเมธีของประเทศฝรั่งเศสหลายท่านตั้งแต่ในยุคเรอเนซอง

<sup>10</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์. กฎหมายเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. 2542 หน้า 12-13.

<sup>11</sup> นเรศ อยู่สุนิห์ “มาตรการทางกฎหมายในการใช้สิทธิประชาชนเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 287” วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2543 หน้า 7



(Renaissance)<sup>12</sup> และมาปรากฏเด่นชัดในยุคปฏิวัติใหญ่ของประเทศฝรั่งเศส ปี ค.ศ. 1789 โดยมีวัตถุประสงค์ที่ต้องการแยกให้เห็นถึงที่มาที่แตกต่างของรัฐ พวกอภิสิทธิ์ชนและอำนาจอธิปไตยกับฝ่ายปกครองบ้านเมืองและองค์กรของรัฐ

### 2.2.1 หลักการและแนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ

นักปรัชญาที่ได้กล่าวถึงทฤษฎีนี้และได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง คือ ซีเอเย่ส์ (Sieyes) ซึ่งได้กล่าวว่าอำนาจอธิปไตยแบ่งไม่ได้ (Indivisible) ผลที่ตามมาคือ ประชาชนแต่ละคนไม่ได้เป็นเจ้าของในหนึ่งส่วน ของอำนาจอธิปไตยแต่กลับมองว่าการรวมตัวของประชาชนทั้งหมดในนามของชาติ ดังนั้นเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตยคือ “ชาติ” ในแนวความคิดของซีเอเย่ส์ (Sieyes) มองว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ” ไม่ได้เป็นของประชาชน ประชาชนแต่ละคนไม่มีสิทธิใดๆ เลยที่เข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตย กล่าวคือไม่มีสิทธิในการออกกฎหมาย ด้วยแนวคิดดังกล่าวนี้เอง การลงประชามติ (Referendum) จึงไม่ได้รับการยอมรับในสายตาของซีเอเย่ส์ (Sieyes) ยิ่งไปกว่านั้นกลับมองว่า ประชาชนแต่ละคนนั้นมีสิทธิแต่เพียงในการเลือกตั้งตัวแทนของตนเพื่อเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยในนามของชาติเท่านั้น

### 2.2.2 ผลของแนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยของชาติ

ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาตินั้นคัดค้านกับแนวคิดทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ดังนี้<sup>13</sup>

1. ชาติเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ไม่ใช่เป็นของปวงชนหรือประชาชน ในฐานะเป็นองค์กรที่มีหน้าที่เลือกผู้แทนของชาติ ดังนั้นการเลือกตั้งของประชาชนจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่มิใช่การใช้สิทธิ ชาติจึงมีสิทธิที่จะมอบอำนาจเลือกตั้งให้แก่ประชาชนที่เห็นว่าเหมาะสมได้ การเลือกตั้งจึงไม่จำเป็นต้องเป็นแบบที่ทั่วถึง มีการจำกัดสิทธิเลือกตั้งได้

2. ผู้แทนแต่ละคนไม่ได้เป็นผู้แทนของประชาชนในแต่ละเขตเลือกตั้งที่เลือกตนเท่านั้น แต่ผู้แทนทั้งหมดถือเป็นผู้แทนของชาติ และไม่อยู่ภายใต้อำนาจนิติของประชาชนผู้เลือกตั้ง

<sup>12</sup> ยุคเรอเนสซอง คือ ยุคของการฟื้นฟูศิลปวิทยาการในแขนงต่างๆ ที่เกิดขึ้นในประเทศฝรั่งเศส

<sup>13</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์ เพิ่งอ้าง หน้า 15

3. ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติไม่ได้ปฏิเสธระบบการปกครองที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข อย่างไรก็ตามหากชาติมีความประสงค์ที่จะเปลี่ยนการปกครองไปเป็นรูปแบบอื่นก็ได้

ดังนั้นผู้แทนที่ได้รับเลือกเข้าไปนั้นจึงเป็นผู้แทนของชาติเท่านั้นไม่ใช่ผู้แทนของประชาชนและผู้แทนดังกล่าวเป็นอิสระจากอำนาจของประชาชน และมีอิสระอย่างเต็มที่ที่จะกระทำการใดๆ ในนามของรัฐ ความอิสระดังกล่าวนี้ก็คือ อำนาจของผู้แทน ด้วยแนวความคิดดังกล่าวจึงก่อให้เกิดทฤษฎีของการเป็นผู้แทนเป็นของชาติ เป็นการสนับสนุนการปกครองประชาธิปไตยโดยทางอ้อม

### 2.2.3 ความแตกต่างระหว่างอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนกับอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ

อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนกับอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติผู้เขียนเห็นว่ามีความแตกต่างกันแต่สามารถที่ประสานหรือนำมาใช้ร่วมกันในการปกครองได้ดังนี้<sup>14</sup>

#### 1. แนวคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนมองว่าการเลือกตั้ง เป็นสิทธิ แต่ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติมองว่าประชาชนไม่มีสิทธิออกเสียงในนามของชาติ ชาติมาจากการรวมตัวของประชาชน ชาติจะต้องมาก่อนสิ่งอื่นใด ดังนั้นการเลือกตั้งจึงเป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคนที่จะต้องกระทำเพื่อชาติๆ จะเป็นผู้กำหนดคัดเลือกกว่าประชาชนคนใดมีความสามารถเพียงพอที่จะมีหน้าที่ดังกล่าว สิทธิในการเลือกตั้งดังกล่าวตามแนวคิดนี้เรียกว่า “สิทธิในการลงคะแนนเสียงที่สงวนไว้สำหรับผู้ที่มิคุณสมบัติเฉพาะ”

#### 2. เจตนารมณ์ของทฤษฎี

ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนเห็นว่าการเลือกตั้งต้องมีลักษณะเป็นการทั่วไป เพราะว่าการเลือกตั้งเป็นสิทธิ (Right) ของประชาชนทุกคนโดยให้เหตุผลว่า ทุกๆ คนมีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การตัดสิทธิผู้หนึ่งผู้ใดไม่ให้ใช้สิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเพราะเหตุเนื่องจากพื้นเพแหล่งกำเนิด ความยากตีมิจน หรือ การศึกษา

<sup>14</sup> พรเลิศ สุทธิรักษ์ และสิทธิกร คัคดีแสง. การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน: กรณีศึกษาการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กับ 2550. รายงานวิจัยเสนอต่อวิทยาลัยดาปี ปีการศึกษา 2552, หน้า 14

แนวคิดและทฤษฎีในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญว่าด้วยอำนาจอธิปไตย  
ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

อบรมันนั้นทำไม่ได้ แต่ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติเห็นว่า การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ (Duty) ของประชาชน เจตนารมณ์ของชาติแสดงผ่านโดยทางผู้แทนรัฐสภาที่กระทำการในนามของชาติและชาติจะเป็นผู้กำหนดบุคคลที่มีหน้าที่ในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเอง

### 3. การเป็นผู้แทน

ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนเห็นว่าสมาชิกรัฐสภาจะต้องอยู่ภายใต้อำนาจบังคับของประชาชน เพราะเป็นผู้แทนของประชาชนที่ได้รับการเลือกเข้ามาโดยประชาชน ในขณะที่ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ กลับมองว่าสมาชิกรัฐสภาที่ได้รับเลือกจากประชาชนนั้นเป็นอิสระจากประชาชนเพราะว่าสมาชิกเหล่านั้นได้ผันตัวเองมาเป็นผู้แทนของชาติ ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าสมาชิกรัฐสภามีอิสระและมีอำนาจของตัวเอง

### ตารางความแตกต่างระหว่างอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนกับเป็นของชาติ

อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน	อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ
1. ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน มองว่าการเลือกตั้ง เป็นสิทธิ	1. ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติมองว่าการเลือกตั้ง เป็นหน้าที่
2. ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน เห็นว่าการเลือกตั้งทุกๆ คนมีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง	2. ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ ถือว่าชาติจะเป็นผู้กำหนดบุคคลที่มีหน้าที่ในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเอง
3. ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน เห็นว่าสมาชิกรัฐสภาจะต้องอยู่ภายใต้ อำนาจบังคับของประชาชน	3. ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติเห็นว่าสมาชิก รัฐสภาไม่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับของประชาชน แต่อยู่ภายใต้บังคับของชาติ

เมื่อพิจารณาถึงความแตกต่างข้างต้นของแนวคิดทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ และอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ยังคงถกเถียงว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติหรือเป็นของประชาชนนั้น ว่าชาติหรือประชาชนจะเป็นผู้ทรงสิทธิในอำนาจอธิปไตยโดยแบ่งออกเป็นสองค่ายความคิดดังต่อไปนี้<sup>15</sup>

<sup>15</sup> พรเลิศ สุทธิรักษ์และสิทธิกร ศักดิ์แสง เพ็ญอ้าง หน้า 15

1. ฝ่ายที่สนับสนุนว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติได้ให้เหตุผล สรุปได้ 3 ประการ คือ ประการแรก เป็นจารีตประเพณีว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติเพราะมีการกล่าวอ้างกันในรัฐธรรมนูญเป็นส่วนใหญ่ เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสที่ผ่านมานั้นได้บัญญัติรับรองว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ อาทิ มาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ. 1791 มาตรา 17 และ 18 ของคำประกาศรับรองสิทธิมนุษยชนและพลเมืองที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1795 มาตรา 2 เป็นต้น

ประการที่สอง ความเป็นชาตินั้นได้แสดงออกโดยความเป็นส่วนรวม ความสมัครสมาน และเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันโดยแสดงออกผ่านทางทางเลือกตั้ง

ประการสุดท้าย การยอมรับหลักการอำนาจอธิปไตยเป็นของชาตินั้นเป็นการยอมรับหลักความเป็นอิสระของผู้แทน กล่าวคือ เป็นผู้แทนของชาติและจะกระทำการใดนั้นต้องคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ

2. ฝ่ายที่สนับสนุนอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนนั้นได้ให้เหตุผลว่าหลักการดังกล่าวไปได้ดีด้วยการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบใหม่ โดยเห็นว่าชาตินั้นหาใช้ไม่ได้ไปไม่นอกจากประชาชนนั่นเอง ผู้แทนที่ได้รับเลือกเข้ามานั้นก็เป็นผู้แทนของประชาชนและจะต้องกระทำการตามคำสั่งของประชาชน

ดังนั้น ความแตกต่างทางประเพณีที่ขัดแย้งระหว่างสองแนวความคิด อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ ตามแนวคิดของซีเอเยส์ (Sieyes) และอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน (เป็นของปวงชน) ตามแนวความคิดของรูสโซ (Rousseau) แต่ในปัจจุบันจะเห็นได้ว่าการประสานและรวมขอมของทั้งสองแนวความคิด แต่อย่างไรก็ตามความแตกต่างก็ยังมีอยู่บ้างในเรื่องเกี่ยวกับการเลือกตั้งของผู้มีสิทธิหรือมีหน้าที่เลือกตั้ง ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนเห็นว่าการเลือกตั้งต้องมีลักษณะเป็นการทั่วไป เพราะว่าการเลือกตั้งเป็นสิทธิของประชาชนทุกคน แต่ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติเห็นว่า การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของประชาชน เจตนารมณ์ของชาติแสดงผ่านโดยทางผู้แทนรัฐสภาที่กระทำการในนามของชาติและชาติจะเป็นผู้กำหนดบุคคลที่มีหน้าที่ในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเอง

### 3. แนวคิดการแบ่งแยกและรูปแบบการใช้อำนาจอธิปไตย

เมื่อพิจารณาถึงการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมีหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่สำคัญ พบว่าต้องมีการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยและรูปแบบการใช้อำนาจอธิปไตย ดังนี้

### 3.1 แนวคิดการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย

แนวคิดการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยได้มีนักปรัชญาพูดถึงการแบ่งแยกอำนาจมานานแล้ว ไม่ว่าจะเป็นอริสโตเติล (Aristotle) นักปรัชญาการเมืองสมัยกรีกโบราณ และต่อมามีนักปรัชญาการเมืองอีกหลายท่าน เช่น เจมส์ แฮริงตัน (James Harrington), จอห์น ลอค (John Locke), ฌอง โบแดง (Jean Bodin), แซมูเอล พูเฟนดอร์ฟ (Samuel Pufendorf), ฮิวโก โกรเชียส (Hugo Grotius) เป็นต้น ต่างได้พูดถึงการแยกอำนาจไว้เช่นกัน แต่มีนักปรัชญาการเมืองที่สำคัญที่สุด คือ มงเตสกีเยอ (Montesquieu) ซึ่งเป็นนักปรัชญาการเมืองชาวฝรั่งเศส ซึ่งได้เดินทางไปศึกษาการเมืองไปทั่วยุโรป โดยใช้เวลาศึกษาการเมืองที่อังกฤษนานถึงปีครึ่ง เกิดแรงบันดาลใจให้เรียบเรียงวรรณกรรมสำคัญเล่มหนึ่ง คือ “เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย” ในบทที่ 6 ของหมวด 11 ซึ่งมงเตสกีเยอ (Montesquieu) ได้อธิบายว่าในทุกรัฐจะมีอำนาจอยู่ 3 อย่าง ดังนี้<sup>16</sup>

1. อำนาจนิติบัญญัติ คือ อำนาจเกี่ยวกับการวางระเบียบบังคับทั่วไปในรัฐ กล่าวคือ “อำนาจในการตรากฎหมาย”
2. อำนาจปฏิบัติการ ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายมหาชน คือ อำนาจในการใช้หรือบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งปัจจุบันเรียกว่า “อำนาจบริหาร”
3. อำนาจปฏิบัติการต่างๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายแพ่ง คือ อำนาจในการวินิจฉัยอรรถคดี ซึ่งเรียกกันต่อมาว่าเป็น “อำนาจตุลาการ”

งานวรรณกรรมของมงเตสกีเยอ (Montesquieu) ข้างต้นนั้นเป็นงานเสนอหลักและวิธีการที่แยกอำนาจอธิปไตยเพื่อก่อให้เกิดและส่งเสริมอิสรภาพของประชาชนไว้ ดังนี้<sup>17</sup>

#### 3.1.1 ต้องมีการแยกองค์กรที่ใช้อำนาจปกครอง

ต้องมีการแยกองค์กรที่ใช้อำนาจปกครองทั้งสาม คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ การแยกนี้หมายความว่าให้แต่ละองค์กรใช้อำนาจแต่เพียงอย่างเดียว หรือจะกล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือ คนหนึ่งหรือองค์กรหนึ่งใช้อำนาจได้เพียงอย่างเดียว ผู้ที่มีหน้าที่ออกกฎหมายก็จะต้องทำหน้าที่เฉพาะการออกกฎหมายเท่านั้น จะมาทำหน้าที่

<sup>16</sup> วิษณุ เครืองาม อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 2 หน้า 227-228.

<sup>17</sup> เสถียร หอมขจรและคณะ. ทฤษฎีการเมืองและจริยธรรม 2. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2548 หน้า 57-59.

บริหารหรือตุลาการอีกไม่ได้ การให้แต่ละองค์กรใช้อำนาจเฉพาะเรียกว่า “การแบ่งแยกอำนาจ” (Separation of Powers) เหตุผลที่มองเตสกีเออ (Montesquieu) เสนอให้แยกองค์กรที่ใช้อำนาจอริปไตยก็เพราะว่า

“เมื่อใดอำนาจนิติบัญญัติและบริหารรวมอยู่ที่คนๆ เดียวกันหรือองค์กรเจ้าหน้าที่เดียวกันอิสรภาพย่อมไม่อาจมีได้ เพราะเกิดความหวาดกลัวเนื่องจากกษัตริย์หรือสภาเดียวกันอาจบัญญัติกฎหมายแบบทรราช เช่นเดียวกันอิสรภาพจะไม่มีอยู่ ถ้าอำนาจตุลาการไม่แยกออกจากอำนาจนิติบัญญัติและบริหาร ถ้าหากรวมอยู่กับอำนาจนิติบัญญัติ ชีวิตอิสรภาพของคนในบังคับจะอยู่ภายใต้การควบคุมแบบพลการ เพราะตุลาการอาจประพฤติดังวิธีการรุนแรงและกดขี่ ทุกสิ่งทุกอย่างจะถึงซึ่งอวสานถ้าหากคนหรือองค์กรเดียวกันไม่ว่าจะเป็นชนชั้นสูงหรือประชาชนจะใช้อำนาจทั้งสามเหล่านี้ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร นโยบายสาธารณะและอำนาจพิจารณาคดีของบุคคล”<sup>18</sup> ดังนั้นกล่าวโดยสรุปเพื่อให้เกิดอิสรภาพแก่ประชาชนจึงมีความจำเป็นต้องให้มีการแยกองค์กรที่ใช้อำนาจทั้งสามออกจากกันเพื่อถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน

### 3.1.2 ต้องมีระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจกันได้

การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจกัน (Check and Balance) หมายถึง อำนาจที่จะแยกให้แต่ละองค์กรเป็นผู้ใช้อำนาจนั้น ไม่ใช่แยกจากกันโดยเด็ดขาดหรือมีอิสระไม่เกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน การสร้างระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลที่มองเตสกีเออกล่าวถึง เป็นระบบที่จะกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจทั้งสาม

คำว่า “ดุลแห่งอำนาจ” (Balance of Power) หมายถึง การให้แต่ละอำนาจที่แยกให้แต่ละองค์กรใช้นั้นต่างก็มีฐานะเท่ากัน แต่ละอำนาจมีฐานะเท่ากันเช่นนี้ทำให้อำนาจด้านด้วยอำนาจซึ่งจะก่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างอำนาจได้ สำหรับ “การตรวจสอบแห่งอำนาจ” (Check of Power) หมายถึงให้แต่ละอำนาจสามารถตรวจสอบการทำงานของกันและกันได้ เป็นต้นว่าฝ่ายบริหารไม่ดำเนินการหรือละเว้นหน้าที่จะดำเนินการตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมายมา ฝ่ายนิติบัญญัติย่อมสามารถตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารได้

<sup>18</sup> เสน่ห์ จามริก (แปล). *ความคิดทางการเมืองจากเพลโตถึงปัจจุบัน*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2522 หน้า 331.

นอกจากนี้ระบบการตรวจสอบที่มองเตสกีเออ (Montesquieu) กล่าวถึง ยังครอบคลุมถึงการตรวจสอบภายในของหน่วยงานที่ใช้อำนาจเดียวกันด้วย เช่น การที่ฝ่ายนิติบัญญัติประกอบด้วยสองสภา ถ้าสภาหนึ่งออกกฎหมายที่เป็นการละเมิดสิทธิของประชาชนของฝ่ายหนึ่งสภาที่สองย่อมมีอำนาจตรวจสอบกลั่นกรองกฎหมายที่ผ่านสภาหนึ่งมาแล้วได้

จากแนวคิดที่มองเตสกีเออ (Montesquieu) เสนอ คือ ต้องการให้มีระบบการแยกหรือจำแนกอำนาจให้องค์กรแต่ละองค์กรใช้อำนาจอธิปไตยตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) เมื่อแยกหรือจำแนกให้แต่ละองค์กรใช้เพียงอำนาจเดียว คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการแล้ว ก็ควรจะให้แต่ละอำนาจสามารถตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกันได้เช่นกัน

### 3.2 รูปแบบการใช้อำนาจอธิปไตย

การให้องค์กรใช้อำนาจอธิปไตยโดยผ่านทางฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ ซึ่งทำหน้าที่ต่างๆ ตามทฤษฎีการใช้อำนาจอธิปไตย มีรูปแบบของการใช้อำนาจอธิปไตย ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้<sup>19</sup>

#### 3.2.1 กรณีองค์กรเดียวเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย

ในกรณีที่องค์กรเดียวเป็นผู้ใช้อำนาจทั้งสามอำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งทั้งสามอำนาจรวมอยู่ด้วยกันโดยมิได้มีการแยกการใช้อำนาจ ผลที่ได้รับคือประชาชนซึ่งเป็นผู้ถูกปกครองไม่มีหลักประกันแน่นอนเพราะผู้ปกครองอาจกดขี่ข่มเหงเอาได้และจะไม่มืองค์กรอื่นหรือผู้อื่นมาคัดค้านได้ ซึ่งไม่แตกต่างไปจากการปกครองใน “ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์” (Absolute Monarchy)

#### 3.2.2 กรณีฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารใช้อำนาจโดยองค์กรเดียวกัน

ในกรณีฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารใช้อำนาจโดยองค์กรเดียวกัน ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนก็คือประชาชน เพราะว่าฝ่ายบริหารซึ่งมีหน้าที่ที่จะต้องกระทำตามกฎหมายหรือปฏิบัติตามกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ออกมาใช้บังคับก็จะมีอำนาจมากขึ้น กล่าวคือฝ่ายบริหารก็จะเสนอกฎหมายตามแต่ที่ตนต้องการตามความพอใจ เพราะเมื่อเสนอไปที่ฝ่ายนิติบัญญัติแล้วฝ่ายนิติบัญญัติก็ต้องปฏิบัติตามที่ฝ่ายบริหารเสนอมาทุกครั้ง เพราะผู้ใช้

<sup>19</sup> วิษณุ เครืองาม อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 2 หน้า 241-244.

อำนาจบริหารและนิติบัญญัติ เป็นองค์กรเดียวกันเป็นที่แน่นอนว่ากฎหมายที่ออกมาลักษณะ เช่นนี้เป็นกฎหมายตามความพอใจของฝ่ายบริหารจะกลายเป็น “เผด็จการทางรัฐสภา” (Absolute Parliamentary)

### 3.2.3 กรณีฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการใช้อำนาจโดยองค์กรเดียวกัน

ในกรณีฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการใช้อำนาจโดยองค์กรเดียวกัน ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนย่อมต้องเป็นประชาชนอยู่นั่นเอง เพราะไม่ว่าฝ่ายบริหารจะกระทำการสิ่งใด ไม่ว่าจะถูกต้องหรือผิดไปจากตัวบทกฎหมายที่บัญญัติไว้ ฝ่ายตุลาการซึ่งมีหน้าที่ตัดสินคดีจะชี้ขาดว่าฝ่ายบริหารทำสิ่งที่ถูกต้องทุกครั้งไป ฝ่ายที่ชี้ขาดความยุติธรรมในรัฐก็จะมี จะกลายเป็นรัฐตำรวจ”<sup>20</sup> (Police State) ทันที่ ซึ่งเห็นได้ว่าหากองค์กรเดียวเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการจะเกิดความไม่เป็นธรรมและเกิดผลเสียต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ ถึงแม้บุคคลใดๆ หรือกลุ่มบุคคลใดๆ จะมีคุณสมบัติพิเศษหรือมีความสามารถเพียงใดก็ตาม การให้ใช้อำนาจอธิปไตยสองประการโดยองค์กรเดียวย่อมเกิดผลเสียต่อประชาชนได้ตลอดเวลา

### 3.2.4 กรณีแบ่งแยกองค์กรซึ่งทำหน้าที่ต่างๆ ออกจากกันโดยค่อนข้างจะเด็ดขาด

เมื่อกรณีทั้งสามดังกล่าวข้างต้นเป็นสิ่งที่ไม่พึงปรารถนา ก็ได้มีความพยายามที่จะจัดให้มีการแบ่งแยกองค์กรซึ่งทำหน้าที่นิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ ออกจากกันเกือบเด็ดขาดหรือให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ซึ่งเรียกว่า “การแบ่งแยกอำนาจค่อนข้างที่จะเด็ดขาด” รูปแบบการแบ่งแยกองค์กรซึ่งทำหน้าที่ต่างๆ ออกจากกันค่อนข้างจะเด็ดขาดนี้มีใช้อยู่ก็คือ การปกครองในระบอบรัฐสภาแบบประธานาธิบดี เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

<sup>20</sup> รัฐตำรวจ (Police State) เป็นรัฐที่มีการดำเนินการหรือปล่อยให้อำนาจฝ่ายปกครองสามารถที่จะใช้กำลังและอำนาจบังคับต่อประชาชน โดยเลือกใช้มาตรการซึ่งฝ่ายปกครองจะทำการตัดสินใจโดยยึดตัวเองหรือ คำบัญชาจากผู้ปกครองเป็นหลัก มุ่งใช้อำนาจตัดสินใจด้วยตนเอง บังคับต่อประชาชน โดยการเลือกใช้อิสระแห่งการตัดสินใจตามอำเภอใจ เลือกดำเนินการปฏิบัติมากหรือน้อยได้ แล้วแต่สถานการณ์ตามความคิดเห็นที่เป็นใหญ่ของฝ่ายปกครองเองหรือตามคำสั่ง การของผู้ปกครอง โดยไม่พิจารณาและปฏิบัติตามหลักกฎหมายที่ได้กำหนดไว้ ตลอดจนเลือกที่จะยุติการใช้อำนาจลงในขณะที่ใดก็ได้ตามแต่ความพอใจของฝ่ายปกครอง หรือตามคำสั่งของผู้ปกครอง ไม่เคารพต่อบรรทัดฐานในทางกฎหมาย ละเลยหรือเพิกเฉยต่อสิทธิ เสรีภาพ หลักความชอบด้วยกฎหมาย และหลักความเสมอภาคในทางกฎหมาย รวมทั้งกีดกันและขัดขวางมิให้มีกระบวนการในการดำเนินคดีใดต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือต่อฝ่ายปกครองเอง หรือต่อตัวผู้ปกครองคนใด โดยกระทำการมิให้มีการควบคุม



### 3.2.5 กรณีแบ่งแยกองค์กรซึ่งทำหน้าที่ต่างๆ ออกจากกันโดยไม่เด็ดขาด

กรณีแบ่งแยกองค์กรซึ่งทำหน้าที่ต่างๆ ออกจากกันโดยไม่เด็ดขาด เป็นการแบ่งแยกอำนาจที่ให้ฝ่ายนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการมีการตรวจสอบซึ่งกันและกัน เรียกว่า “การถ่วงดุลอำนาจ” (Check and Balance) กรณีแบ่งแยกองค์กรซึ่งทำหน้าที่ต่างๆ ออกจากกันโดยไม่เด็ดขาดนี้มีใช้อยู่ก็คือการปกครองในระบบรัฐบาลแบบรัฐสภา เช่น ประเทศอังกฤษ ประเทศไทย เป็นต้น

## ส่วนที่ 2: หลักการใช้อำนาจอธิปไตยและรูปแบบการใช้อำนาจอธิปไตยของประเทศไทย ที่ปรากฏอยู่ในราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

หลักการใช้อำนาจอธิปไตยนี้ผู้เขียนจะวิเคราะห์ถึงการนำแนวความคิดการใช้อำนาจอธิปไตยและการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยของประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ดังนี้

### 1. วิเคราะห์การนำแนวคิดและหลักการใช้อำนาจอธิปไตย

เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 พบว่าได้นำแนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติและอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนมาใช้ด้วยกัน ดังนี้

---

ตรวจสอบและมีให้สามารถดำเนินการไปสู่กระบวนการ ยุติธรรมทางตุลาการได้ ตลอดจนกล่าวอ้าง กล่าวหา และ ไม่แสดงความเคารพต่อคำวินิจฉัยขององค์กรตุลาการที่มีความเป็นอิสระ ซึ่งได้ตัดสินโดยชอบตามบรรทัดฐานแห่งกฎหมาย รัฐตำรวจนี้ทำให้ประชาชน ขาดสิทธิและเสรีภาพ เนื่องจากการใช้อำนาจที่ไม่มีการเคารพต่อหลักประกันของมหาชนตามระบอบกฎหมาย ที่ควรเป็น รวมทั้งดำเนินการไปในทางที่ตรงกันข้ามกับนิติรัฐ รัฐตำรวจจึงมีนัยและ ข้อความคิดที่ตรงกันข้ามกับนิติรัฐนั่นเอง โดยสรุปแล้ว รัฐตำรวจ จึงตั้งอยู่บนแนวคิดที่ชื่อว่า “เป้าหมาย” (Ends) สำคัญกว่า “วิธีการ” (Means) เสมอ และเพื่อให้บรรลุเป้าหมายจะใช้วิธีการอย่างไรนั้นไม่ใช่ประเด็นสำคัญ ดังนั้น ในรัฐตำรวจประชาชนจึงเสี่ยงภัยกับการกระทำตามอำเภอใจ (Arbitrary) ของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยไม่อาจ คาดหมายผลของการกระทำของตนได้ อ้างใน จันทจิรา เอี่ยมมยุรา “เอกสารประกอบการบรรยาย วิชา น.250 กฎหมายมหาชนเบื้องต้น เรื่อง “หลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชน” หัวข้อ 1. ทฤษฎีอำนาจอธิปไตย

2. นิติรัฐ ชุด 1” ภาควิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กันยายน 2547 หน้า 17-18.

### 1.1 อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ

การใช้อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เช่น บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง บุคคลซึ่งไปใช้สิทธิหรือไม่ไปใช้สิทธิโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิได้ ย่อมได้รับสิทธิหรือเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ<sup>21</sup> มีหน้าที่พิทักษ์รักษาไว้ซึ่งชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมีหน้าที่ป้องกันประเทศ รักษาผลประโยชน์ของชาติและปฏิบัติตามกฎหมาย มีหน้าที่รับราชการทหาร ช่วยเหลือในการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติ สาธารณะ เสียภาษีอากร ช่วยเหลือราชการ รับการศึกษาอบรม พักภัย และสืบสานศิลปวัฒนธรรมของชาติ และภูมิปัญญาท้องถิ่น และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

เมื่อพิจารณาถึงหน้าที่ของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีหน้าที่ต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 นี้แสดงให้เห็นว่าประชาชนมีหน้าที่ต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้งถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ คือ อำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐ รัฐจึงมีอำนาจจำกัดสิทธิของประชาชนบางอย่างในกรณีที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่มีเหตุผลก็จะต้องเสียสิทธิบางอย่างที่กฎหมายกำหนดไว้

### 1.2 อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน

อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เช่น การให้สิทธิประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงในการใช้อำนาจอธิปไตย ได้แก่

<sup>21</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 72 นี้มีเจตนารมณ์เพื่อให้ประชาชนชาวไทยมีส่วนร่วมในการเลือกตัวแทนของตนเข้าสู่ระบบการปกครอง กล่าวคือ กำหนดให้บุคคลที่มีสิทธิเลือกตั้งมีหน้าที่ต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ดังนั้นรัฐต้องมีหน้าที่โดยตรงในการอำนวยความสะดวกและจัดให้สามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยง่าย การไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่มีเหตุอันควรย่อมเสียสิทธิบางประการตามที่กฎหมายกำหนดแล้วแต่กรณี ในทางตรงกันข้ามหากไปใช้สิทธิเลือกตั้งย่อมได้สิทธิบางประการตามที่กฎหมายบัญญัติเช่นกัน เพื่อเป็นการจูงใจให้บุคคลไปใช้สิทธิเลือกตั้งควบคู่กับการตัดสินใจของผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ทั้งนี้เพื่อป้องกันการซื้อสิทธิขายเสียอีกทางหนึ่งด้วย ซึ่งหลักการดังกล่าวในมาตรานี้มีขึ้นและบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 เป็นครั้งแรก

1. ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 50,000 ชื่อ เข้าชื่อเสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กับให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงในการให้ สิทธิประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 50,000 คน เข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ไม่ได้บัญญัติให้สิทธิประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

2. การให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 10,000 ชื่อ เข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย (ร่างพระราชบัญญัติ) เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กับให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง กับจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายธรรมดา (พระราชบัญญัติ) ได้กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 10,000 คน เข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ในประเด็นนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่าการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้เปิดโอกาสการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง ในการให้สิทธิประชาชนในกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายง่ายและรวดเร็วกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เพราะจำนวนคนที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายน้อยกว่า ทำให้ลดปัญหาในการรวบรวมรายชื่อและตรวจสอบรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เพราะที่ผ่านมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ให้สิทธิประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอกฎหมายจำนวน 50,000 คนขึ้นไปนั้นไม่ประสบความสำเร็จมากนัก คือ ภายใต้อัตลักษณ์การเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยแบ่งเป็นร่างกฎหมายที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายดำเนินการเอง กับร่างกฎหมายที่คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการ รวม 16 ฉบับมีถึง 7 ฉบับที่ไม่ครบเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด คือ จำนวน 50,000 คน ที่ประธานรัฐสภาสั่งจำหน่ายเรื่องไป และที่สำคัญเมื่อพิจารณาถึงปัญหาและอุปสรรคของการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พบปัญหา 2 ประเด็น คือ (1) ปัญหาและอุปสรรคในขั้นตอนการรวบรวมรายชื่อและหลักฐานการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน จะต้องเป็นการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง 50,000 คน ขึ้นไป โดยขั้นตอน

การเสนอต่อประธานรัฐสภานั้นพบว่าการรวบรวมรายชื่อและหลักฐานให้ครบถ้วนสมบูรณ์ เป็นเรื่องที่ยุ่งยาก (2) ปัญหาในด้านค่าใช้จ่าย การเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนต้องมี ค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก ทั้งในจัดทำร่างกฎหมาย การรวบรวมรายชื่อ การประชาสัมพันธ์ ล้วนแล้วแต่ซึ่งงบประมาณในการดำเนินการดังกล่าว ด้วยเหตุดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 จึงลดจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เป็นจำนวน 10,000 คนขึ้นไป

3. การให้สิทธิประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 20,000 ชื่อ เข้าชื่อยื่นถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กับให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง ก็กับการเข้าชื่อยื่นถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อ จำนวน 50,000 ชื่อ ยื่นถอดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งในทางปฏิบัติที่ผ่านมาไม่สามารถยื่นถอดถอนได้เลยเพราะมีปัญหาในเรื่องของจำนวนคนที่เข้ายื่นถอดถอน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 จึงได้ลดจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อ จำนวน 20,000 ชื่อ เข้าชื่อยื่นถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

4. การให้สิทธิประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงประชามติในเรื่องที่มีผลกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของชาติหรือประชาชนเป็นต้น

## 2. วิเคราะห์ถึงรูปแบบของการใช้อำนาจอธิปไตย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดรูปแบบการใช้อำนาจอธิปไตยของประเทศไทย คือ ใช้หลักการแบ่งแยกองค์กรซึ่งทำหน้าที่ต่างๆ ออกจากกันโดยไม่ได้เด็ดขาด ในระบบรัฐบาลแบบรัฐสภาเป็นการแบ่งแยกอำนาจที่ฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการมีการตรวจสอบซึ่งกันและกัน เรียกว่า “การถ่วงดุลอำนาจ” (Check and Balance) เป็นการวางหลักการแบ่งแยกอำนาจไม่ค่อยเด็ดขาด กล่าวคือ แบ่งแยกองค์กรซึ่งทำหน้าที่ต่างๆ ออกจากกันโดยไม่ได้เด็ดขาดในลักษณะของการปกครองที่ใช้ระบบรัฐบาลแบบรัฐสภา เช่น ฝ่ายนิติบัญญัติควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารในการบริหารราชการแผ่นดิน ส่วนฝ่ายบริหารก็มีอำนาจควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติ (กรณีของสภาผู้แทนราษฎร) คือ การเสนอให้ประมุขของรัฐยุบสภาให้มีการเลือกตั้งใหม่เป็นต้น

## บทส่งท้าย

เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 นำแนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติและอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนมาใช้ด้วยกัน คือ การใช้อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ เช่น บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง บุคคลซึ่งไปใช้สิทธิหรือไม่ไปใช้สิทธิโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิได้ ย่อมได้รับสิทธิหรือเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติมีหน้าที่พิทักษ์รักษาไว้ซึ่งชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีหน้าที่ป้องกันประเทศ รักษาผลประโยชน์ของชาติและปฏิบัติตามกฎหมาย มีหน้าที่รับราชการทหาร ช่วยเหลือในการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติ สาธารณะ เสียภาษีอากร ช่วยเหลือราชการ รับการศึกษาอบรม พักพิทักษ์ ปกป้องและสืบสานศิลปวัฒนธรรมของชาติ และภูมิปัญญาท้องถิ่นและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น กับอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน เช่น การให้สิทธิประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงในการใช้อำนาจอธิปไตย ได้แก่ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 50,000 ชื่อ เข้าชื่อเสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 10,000 ชื่อ เข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย (ร่างพระราชบัญญัติ) การให้สิทธิประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 20,000 ชื่อ เข้าชื่อยื่นถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การให้สิทธิประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงประชามติในเรื่องที่มีผลกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของชาติหรือประชาชน

## เอกสารอ้างอิง

- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2552). **หลักการพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- เดชะชาติ วงศ์โกมลเชษฐ. (2508). **หลักรัฐศาสตร์**. กรุงเทพฯ: ม.ป.ท.
- นเรศ อยู่สนิท. (2543). **มาตรการทางกฎหมายในการใช้สิทธิประชาชนเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 287**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- พรเลิศ สุทธิรักษ์ และสิทธิกร ศักดิ์แสง. (2552). **การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน: กรณีศึกษาการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กับ 2550**. สุราษฎร์ธานี: รายงานวิจัยเสนอต่อวิทยาลัยตาปี ประจำปีการศึกษา 2552.
- โกติน พลกุล. (ม.ป.ป.). **ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องจากรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475.
- วิชณุ เครืองาม. (2527). **ปรัชญารากฐานในกฎหมายมหาชน**. (พิมพ์ครั้งที่ 6). เอกสารประกอบการสอนชุดวิชา กฎหมายมหาชน หน่วยที่ 1-7 สาขานิติศาสตร์. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
- . (2530). **กฎหมายรัฐธรรมนูญ**. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2542). **กฎหมายเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- สันติเลิศ เพชรอาภรณ์. (2547). **ปัญหาการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540: ศึกษาเฉพาะกรณีการเสนอร่างกฎหมายของประชาชนและการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประชาชน**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- เสถียร หอมขจรและคณะ. (2542). **ทฤษฎีการเมืองและจริยธรรม 2**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- เสน่ห์ จามริก. (แปล). (2522). **ความคิดทางการเมืองจากเพลโตถึงปัจจุบัน**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์