



เอกสารวิชาการ
(Individual Study)

หลักการแบ่งแยกอำนาจและอำนาจอธิปไตยของไทย

จัดทำโดย นายชาญศักดิ์ เฟื่องฟู
รหัส.....

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 5
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

หลักการแบ่งแยกอำนาจและอำนาจอธิปไตยของไทย

นายชาญศักดิ์ เฟื่องฟู¹

บทคัดย่อ

บทคัดย่อหรือสาระสังเขป

เมื่อกล่าวถึงหลักการแบ่งแยกอำนาจย่อมต้องกล่าวถึงแนวความคิดของมองเตสกีเออที่ปรากฏในหนังสือ *L'Esprit des lois* โดยมองว่าเป็นการแยกการใช้อำนาจอธิปไตยหรือการแบ่งแยกหน้าที่ขององค์กรในการใช้อำนาจโดยให้กระจายไปในหลายองค์กรในลักษณะที่มีความสัมพันธ์กันและคานอำนาจกันภายใต้การควบคุมโดยประชาชนในรูปแบบการเลือกตั้งและการมีระบบตรวจสอบที่ดี แนวความคิดดังกล่าวข้างต้นได้รับการยอมรับจากนักวิชาการของไทยมานาน เห็นได้จากการร่างรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2521 ตราบจนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

หากพิจารณาในเรื่องอำนาจอธิปไตยของไทย โดยพิจารณาจากรัฐธรรมนูญที่มีมาแล้ว 20 ฉบับพบว่า ประเทศไทยมีการใช้สลับกันของถ้อยคำว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของ” และ “อำนาจอธิปไตยมาจาก” และจบท้ายว่า “ปวงชนชาวไทย” บ้าง “ปวงชนชาวสยาม” บ้าง หรือ “ราษฎรทั้งหลาย” บ้าง

ด้วยการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน (Representative Democracy) ซึ่งอาจพิจารณาได้จากทฤษฎีที่สำคัญ 2 ทฤษฎี คือ ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน และทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ โดยในประเทศไทยจะไม่ยึดถือทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่งเป็นหลัก แต่นำมาใช้อย่างผสมผสาน ตัวอย่างเช่น

1) รัฐธรรมนูญในภาพรวมของประเทศไทยมองว่าการเลือกตั้งเป็นกลไกสำคัญในการให้ประชาชนแสดงสิทธิของความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย อันมาจากทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน และ

2) รัฐธรรมนูญในภาพรวมของประเทศไทยมองอีกว่าผู้แทนราษฎรไม่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของประชาชนแห่งเขตเลือกตั้งที่ตนได้รับเลือก และไม่ถือว่าเป็นผู้แทนราษฎรของเขตเลือกตั้งนั้น ๆ แต่ถือว่าได้รับเลือกแล้วก็จะเป็นผู้แทนราษฎรของประชาชนทั้งประเทศ อันมาจากทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ เป็นต้น

คำสำคัญ หลักการแบ่งแยกอำนาจ อำนาจอธิปไตย

¹ กรรมการรองผู้จัดการใหญ่ ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน)

หลักการแบ่งแยกอำนาจและอำนาจอธิปไตยของไทย

บทนำ

เมื่อก้าวถึงหลักการแบ่งแยกอำนาจย่อมต้องกล่าวถึงแนวความคิดของมองเตสกีเออที่ปรากฏในหนังสือ *L'Esprit des lois* โดยมองว่าเป็นการแยกการใช้อำนาจอธิปไตยหรือการแบ่งแยกหน้าที่ขององค์กรในการใช้อำนาจโดยให้กระจายไปในหลายองค์กรในลักษณะที่มีความสัมพันธ์กันและคานอำนาจกันภายใต้การควบคุมโดยประชาชนในรูปแบบการเลือกตั้งและการมีระบบตรวจสอบที่ดี แนวความคิดดังกล่าวข้างต้นได้รับการยอมรับจากนักวิชาการของไทยมานาน เห็นได้จากการร่างรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2521 ตราบจนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

หากพิจารณาในเรื่องอำนาจอธิปไตยของไทย โดยพิจารณาจากรัฐธรรมนูญที่มีมาแล้ว 20 ฉบับพบว่า ประเทศไทยมีการใช้สลับกันของถ้อยคำว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของ” และ “อำนาจอธิปไตยมาจาก” และจบท้ายว่า “ปวงชนชาวไทย” บ้าง “ปวงชนชาวสยาม” บ้าง หรือ “ราษฎรทั้งหลาย” บ้าง จึงมีประเด็นที่น่าพิจารณาในบทความนี้

เนื้อหา

1. หลักแบ่งแยกอำนาจ

1.1 แนวคิดเกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจ

เมื่อก้าวถึงหลักการแบ่งแยกอำนาจย่อมต้องกล่าวถึงแนวความคิดของมองเตสกีเออที่ปรากฏในหนังสือ *L'Esprit des lois* ที่เขียนขึ้นในระหว่างปี 1689 -1755 ในยุคที่ยังไม่มีระบอบประชาธิปไตย ไม่มีการเลือกตั้ง ไม่มีระบบประธานาธิบดี หรือระบบรัฐสภา อย่างที่เราเห็นอยู่ในทุกวันนี้ หนังสือเล่มนี้ได้ประกอบด้วยหลายบทแต่ที่ได้รับการกล่าวถึงมากที่สุดได้แก่ บทที่ 6 ในหมวดที่ 11 ว่าด้วยรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ อันเป็นที่มาของหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยที่มีอำนาจต่อการร่างรัฐธรรมนูญกับระบบการเมืองหลายประเทศ และยังรวมถึงอิทธิพลทางความคิดของนักกฎหมายและนักรัฐศาสตร์ทั้งหมดด้วย

แม้ว่ามองเตสกีเออจะมีได้อธิบายถึงรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษได้อย่างถูกต้อง แต่ต้องนับว่าเป็นบทวิเคราะห์ที่มีประโยชน์โดยเฉพาะความพยายามในการศึกษารูปแบบสถาบันการเมืองที่สามารถรักษาเสรีภาพ ซึ่งขณะนั้นเป็นเสรีภาพของอภิสิทธิ์ชนเป็นหลัก ทำให้เขาเห็นว่า อำนาจอธิปไตยไม่ใช่โดยบุคคลหรือองค์กรเพียงองค์กรเดียว ทั้งนี้ ในแต่ละองค์กรต้องใช้อำนาจที่สามารถยับยั้งหรือถ่วงดุลแห่งอำนาจระหว่างกันได้

มองเตสกีเออเห็นว่า การมีการปกครองหรือรัฐบาลที่มีลักษณะกลางๆ (มีอำนาจไม่มากเกินไป) เป็นสิ่งที่ควรพิจารณา ทั้งนี้เขาได้กล่าวถึงรัฐธรรมนูญอังกฤษว่า “ในแต่ละรัฐมีอำนาจอยู่ 3 ชนิด อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจปฏิบัติการของสิ่งซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายมหาชน และอำนาจปฏิบัติการของสิ่งซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายแพ่ง

โดยอำนาจอันแรก เจ้าผู้ครองนครหรือผู้ปกครอง (magistrate) ใช้ในการบัญญัติกฎหมายสำหรับระยะเวลาหนึ่งหรือตลอดไป หรือแก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายที่ได้ตราขึ้นแล้ว โดยอำนาจอันที่สองใช้เพื่อทำสัญญาสงบศึกหรือทำสงคราม ส่งหรือรับคณะทูต จัดให้มีการสงบเรียบร้อย เตรียมป้องกันการรุกราน โดยอำนาจอันที่สามใช้ลงโทษสำหรับการกระทำผิดหรือตัดสินข้อพิพาทระหว่างเอกชน เราเรียกอำนาจอันสุดท้ายนี้ว่าอำนาจพิพากษา และอำนาจอันที่สองว่าอำนาจปฏิบัติการของรัฐ

เสรีภาพทางการเมืองของราษฎรคนหนึ่งอยู่ในความสงบแห่งจิตใจ ที่มาจากความคิดที่ว่าราษฎรแต่ละคนมีความปลอดภัยสำหรับตนเองและเพื่อที่จะมีเสรีภาพเช่นว่านี้การปกครองจะต้องมีลักษณะที่ราษฎรคนหนึ่งไม่กลัวราษฎรอีกคนหนึ่ง

ถ้าในบุคคลคนเดียวหรือคณะผู้ปกครองเอง อำนาจนิตบัญญัติรวมอยู่ในอำนาจปฏิบัติการ (อำนาจบริหาร) ก็ไม่มีเสรีภาพเลยเพราะเราอาจจะกลัวได้ว่า ตัวกษัตริย์เองหรือคณะผู้ปกครองอาจจะออกกฎหมายพระราชย์เพื่อใช้อย่างกดขี่ได้

จะไม่มีเสรีภาพอีกเลยเช่นกัน ถ้าอำนาจพิพากษาไม่ได้แยกจากอำนาจนิตบัญญัติ และอำนาจปฏิบัติการ ถ้าอำนาจพิพากษารวมอยู่กับอำนาจนิตบัญญัติ อำนาจเกี่ยวกับชีวิตและเสรีภาพของประชาชนจะมีลักษณะตามอำเภอใจเพราะผู้พิพากษาจะกลายเป็นผู้บัญญัติกฎหมาย ถ้าอำนาจพิพากษารวมอยู่กับอำนาจปฏิบัติการ ผู้พิพากษาก็จะมีอำนาจของผู้กดขี่

ทุกสิ่งทุกอย่างจะจบสิ้น ถ้าบุคคลคนเดียวหรือคณะของผู้ปกครองหรือของเจ้านายหรือของประชาชน แต่คนเดียวเป็นผู้ใช้อำนาจทั้งสามหรืออำนาจในการบัญญัติกฎหมาย อำนาจในการปฏิบัติการ และอำนาจพิพากษาความผิดหรือตัดสินข้อพิพาทระหว่างเอกชน”²

แม้ในความเป็นจริง การปกครองระบอบรัฐสภาของอังกฤษเป็นเพียงสิ่งแสดงให้เห็นถึงความร่วมมือขององค์กรต่างๆ มิใช่การคานอำนาจ “เพราะในองค์กรต่างๆ ของรัฐบาลอังกฤษมักจะมีการซ้อนทับกันของหน้าที่ต่างๆ อยู่เสมอ ดังนั้น สภาขุนนาง (House of Lords) จึงเป็นทั้งสภาขององค์กรนิติบัญญัติและเป็นศาลชั้นสุดท้ายสำหรับการอุทธรณ์ สภองคมนตรี (Privy Council) มีทั้งอำนาจนิตบัญญัติ และอำนาจตุลาการตลอดทั้งอาณาจักรที่อยู่ภาคโพ้นทะเล อำนาจทั้งสองอย่างเช่นนี้ทั้งของสภาขุนนางและสภองคมนตรี แม้ว่า จะเป็นเรื่องเป็นมาตั้งแต่อดีต แต่ก็ไม่อาจเถียงได้ว่า กรณีเป็นการขัดกับการแบ่งแยกอำนาจและก็ไม่อาจโต้เถียงได้เช่นกันเกี่ยวกับการรวมอำนาจทั้งสามอย่างไว้ในบุคคลตำแหน่ง ลอร์ด ชานเซลเลอร์ (Lord Chancellor) ผู้ซึ่งเป็นทั้งประธานสภาขุนนาง เป็นรัฐมนตรีผู้หนึ่ง และเป็นตุลาการที่มีอำนาจสูงสุด...”³

จึงกล่าวได้ว่า การปกครองระบอบรัฐสภานั้น หลักการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเออเป็นการแยกการใช้อำนาจอธิปไตยหรือการแบ่งแยกหน้าที่ขององค์กรในการใช้อำนาจโดยให้กระจายไปในหลายองค์กรในลักษณะที่มีความสัมพันธ์กันและคานอำนาจกันภายใต้การควบคุมโดยประชาชนในรูปแบบการเลือกตั้งและการมีระบบตรวจสอบที่ดี

1.2 การแบ่งแยกอำนาจในประเทศไทย

แนวความคิดดังกล่าวได้รับการยอมรับจากนักวิชาการของไทยมานาน เห็นได้จากการร่างรัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2521 ได้ปรากฏรายงานการประชุมในชั้นคณะกรรมการวิสามัญเกี่ยวกับทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ ผู้ช่วยเลขานุการ (อักษราทร จุฬารัตน์) ความว่า “ในทางทฤษฎีเราถือว่า อำนาจอธิปไตยนั้นเป็นอันหนึ่งอันเดียวที่แบ่งแยกมิได้ ที่แบ่งแยกเป็นอำนาจนิตบัญญัติ อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการนั้น ความจริงไม่ใช่การแบ่งเป็นอำนาจ อำนาจนั้นมีอันเดียว คือ อำนาจอธิปไตย นั่นคือ แบ่งองค์กรซึ่งทำหน้าที่ในการใช้อำนาจอันนี้เราอยากจะให้ถูกต้องตามความเป็นจริง....”⁴

² โทคิน พลกุล. ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องในรัฐธรรมนูญ. โครงการศึกษานโยบายสาธารณะ สหาคคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย หน้า 30-31.

³ เรื่องเดียวกัน. หน้าเดียวกัน.

⁴ รายงานการประชุมคณะกรรมการธิการ (วิสามัญ) ร่างรัฐธรรมนูญครั้งที่ 16/2521. วันพฤหัสบดีที่ 16 มีนาคม 2521. หน้า สร.1/4.

หากวิเคราะห์บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 ในส่วนที่เกี่ยวกับหลักการแบ่งแยกองค์กรใช้อำนาจ จะพบว่า มาตรา 2 บัญญัติว่า “ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข”

มาตรา 3 บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

การบัญญัติในลักษณะดังกล่าวมุ่งประสงค์แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า อำนาจอธิปไตยมีเพียงหนึ่งเดียว แบ่งแยกมิได้เป็นเรื่องการใช้อำนาจอธิปไตยนั้นสามารถใช้ผ่านทางองค์กรของรัฐต่างๆ ได้แก่ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล โดยให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดชอบอำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กรไว้ เป็นการแบ่งแยกองค์กรผู้ทำหน้าที่ถวายคำแนะนำและยินยอมให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยตามพระราชบัญญัติออกจากคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่ถวายคำแนะนำและยินยอมให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางบริหารอย่างไม่เคร่งครัดนัก เพราะรัฐเปิดโอกาสให้องค์กรบริหารร่วมใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางนิติบัญญัติกับรัฐสภาได้เป็นสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติ กับให้อำนาจรัฐสภาร่วมใช้อำนาจอธิปไตยทางบริหารกับคณะรัฐมนตรีได้เป็นอำนาจพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่าย แม้ว่าตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะได้มี “การเปลี่ยนแปลงจากคำว่า “อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย” มาเป็น “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย” ก็ไม่ได้มีผลทางกฎหมายที่แตกต่างกันนัก เพราะได้ยึดถือกันมาโดยตลอดนับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ในลักษณะที่อำนาจสูงสุดในการปกครองอยู่ที่ประชาชน พระมหากษัตริย์ในฐานะพระประมุขทรงใช้อำนาจทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญบัญญัติ เท่ากับมิได้ทรงใช้พระราชอำนาจด้วยพระองค์เอง กล่าวคือ ทรงใช้พระราชอำนาจทางนิติบัญญัติ ทางรัฐสภา ในหลายลักษณะ เช่น กรณีร่างพระราชบัญญัติเมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเป็นที่เรียบร้อยและนายกรัฐมนตรีต้องนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็จะมีผลบังคับเป็นกฎหมายได้ ซึ่งหากไม่ทรงเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาทูลเกล้าฯ ถวาย อาจใช้พระราชอำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นได้ โดยการพระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือเมื่อพ้น 90 วันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาต้องปรึกษาร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่ หากรัฐสภานั้นลงมติยืนยันตามเดิม (คะแนน 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของ 2 สภา) นายกรัฐมนตรีต้องนำร่างพระราชบัญญัตินั้นทูลเกล้าฯ ถวายอีกครั้งหนึ่ง หากไม่ทรงลงพระปรมาภิไธยภายใน 30 วัน นายกรัฐมนตรีก็อาจนำร่างพระราชบัญญัตินั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เสมือนได้ลงพระปรมาภิไธยแล้ว⁵

ในส่วนของการใช้พระราชอำนาจทางการบริหาร ทางคณะรัฐมนตรี ในฐานะที่ทรงเป็นประมุขของฝ่ายบริหารจึงทรงมีพระราชอำนาจหลายประการ⁶ เช่น

- ทรงตราพระราชกำหนดและพระราชกฤษฎีกา ซึ่งเป็นกฎหมายที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ฝ่ายบริหารจัดทำขึ้นได้ตามเงื่อนไขและวิธีการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ
- ทรงพระราชอำนาจในการประกาศและเลิกใช้กฎอัยการศึกตามลักษณะและวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึก
- ทรงพระราชอำนาจในการอภัยโทษ

⁵ ธงทอง จันทรางศุ. (2541). “บททั่วไป”. รวมสารรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. หน้า 127.

⁶ เรื่องเดียวกัน หน้า 128-129

- ทรงพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับองค์การระหว่างประเทศ หรือกับนานาประเทศ

- ทรงแต่งตั้งข้าราชการทหารและพลเรือนระดับสูง รวมทั้งการให้พ้นจากตำแหน่ง

ในส่วนการใช้อำนาจตุลาการ ทรงใช้อำนาจทางศาลในลักษณะที่ผู้พิพากษาเป็นผู้พิพากษาอรรถคดีตามกฎหมายในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ รวมทั้งทรงแต่งตั้งและให้ผู้พิพากษาพ้นจากตำแหน่ง

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดบทบัญญัติภายใต้หลักการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ในประการที่มีให้อำนาจตกอยู่แก่องค์กรใด องค์กรหนึ่งเพียงองค์กรเดียว โดยในแต่ละองค์กรของรัฐ (นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ) ต่างมีอำนาจหน้าที่ในลักษณะที่มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย (Separation of functions) กระจายออกไปหลายองค์กร โดยพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยทางองค์กรทั้งสาม

กล่าวโดยสรุป แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญของประเทศเสรีประชาธิปไตยมีสาระสำคัญอยู่ที่การแบ่งแยกอำนาจ กล่าวคือ ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะได้มีการกำหนดองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ในลักษณะที่จะเป็นการแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางตุลาการออกจากองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางนิติบัญญัติและบริหารในลักษณะเด็ดขาด ทั้งนี้เพื่อให้ศาล ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลทางการเมืองการปกครอง ขณะที่การบัญญัติองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางนิติบัญญัติและบริหารขึ้นอยู่กับลักษณะการบริหารของแต่ละประเทศ กล่าวคือ ในระบอบการปกครองแบบรัฐสภามักแบ่งแยกองค์กรนิติบัญญัติและบริหารในลักษณะไม่เคร่งครัด ขณะที่ในระบอบการปกครองแบบสมัชชาไม่มีการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางนิติบัญญัติและบริหารเพราะเป็นการบริหารรวมศูนย์ไว้ที่รัฐสภาเท่านั้น ส่วนระบอบการปกครองแบบประธานาธิบดีจะมีการแบ่งแยกองค์กรดังกล่าวอย่างเคร่งครัด เป็นต้น

2. หลักการอำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญของประเทศไทย

ด้วยในประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญมาแล้ว 20 ฉบับ หากเมื่อได้สำรวจถ้อยคำในบางจุด พบว่าประเทศไทยมีการใช้สลับกันของถ้อยคำว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของ” และ “อำนาจอธิปไตยมาจาก” และจะพบว่า “ปวงชนชาวไทย” บ้าง “ปวงชนชาวสยาม” บ้าง หรือ “ราษฎรทั้งหลาย” บ้าง ซึ่งอาจพิจารณาได้ตามตารางเรียงลำดับตั้งแต่ปัจจุบันไปในอดีต ดังนี้

ฉบับที่/รัฐธรรมนูญฉบับที่	เนื้อหาในรัฐธรรมนูญ (มาตรา)
ฉบับที่ 20 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	มาตรา 3 อำนาจอธิปไตย <u>เป็นของ</u> ปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม
ฉบับที่ 19 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557	มาตรา 3 อำนาจอธิปไตย <u>เป็นของ</u> ปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางสภานิติบัญญัติ แห่งชาติ คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

ฉบับที่/รัฐธรรมนูญฉบับที่	เนื้อหาในรัฐธรรมนูญ (มาตรา)
ฉบับที่ 18 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	มาตรา 3 อำนาจอธิปไตย <u>เป็นของ</u> ปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กร ตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม
ฉบับที่ 17 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549	มาตรา 2 อำนาจอธิปไตย <u>เป็นของ</u> ปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางสภานิติบัญญัติ แห่งชาติ คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้
ฉบับที่ 16 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	มาตรา 3 อำนาจอธิปไตย <u>เป็นของ</u> ปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้
ฉบับที่ 15 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534	มาตรา 3 อำนาจอธิปไตย <u>มาจาก</u> ปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้
ฉบับที่ 14 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534	มาตรา 2 อำนาจอธิปไตย <u>มาจาก</u> ปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้เป็นพระประมุขทรงใช้อำนาจนั้นแต่โดยบทบัญญัติแห่ง ธรรมนูญการปกครองนี้
ฉบับที่ 13 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521	มาตรา 3 อำนาจอธิปไตย <u>มาจาก</u> ปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้
ฉบับที่ 12 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520	มาตรา 2 อำนาจอธิปไตย <u>มาจาก</u> ปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นแต่โดยบทบัญญัติแห่ง ธรรมนูญการปกครองนี้
ฉบับที่ 11 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519	มาตรา 3 อำนาจอธิปไตย <u>มาจาก</u> ปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นแต่โดยบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญ
ฉบับที่ 10 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517	มาตรา 3 อำนาจอธิปไตย <u>เป็นของ</u> ปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นแต่โดยบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญนี้

ฉบับที่/รัฐธรรมนูญฉบับที่	เนื้อหาในรัฐธรรมนูญ (มาตรา)
ฉบับที่ 9 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515	มาตรา 2 อำนาจอธิปไตย <u>มาจาก</u> ปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นแต่โดยบทบัญญัติ แห่งธรรมนูญการปกครองนี้
ฉบับที่ 8 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511	มาตรา 3 อำนาจอธิปไตย <u>มาจาก</u> ปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นแต่โดยบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญ
ฉบับที่ 7 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502	มาตรา 1 อำนาจอธิปไตย <u>มาจาก</u> ปวงชนชาวไทย
ฉบับที่ 6 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495	มาตรา 2 อำนาจอธิปไตยย่อม <u>มาจาก</u> ปวงชนชาวสยาม พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นแต่โดยบทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญนี้
ฉบับที่ 5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492	มาตรา 3 อำนาจอธิปไตย <u>มาจาก</u> ปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นแต่โดยบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญ
ฉบับที่ 4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490	มาตรา 2 อำนาจอธิปไตยย่อม <u>มาจาก</u> ปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้น แต่โดยบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญนี้
ฉบับที่ 3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489	มาตรา 2 อำนาจอธิปไตยย่อม <u>มาจาก</u> ปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นแต่โดยบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญนี้
ฉบับที่ 2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 25475	มาตรา 2 อำนาจอธิปไตยย่อม <u>มาจาก</u> ปวงชนชาวสยาม พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นแต่โดยบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญนี้
ฉบับที่ 1 พระราชบัญญัติธรรมนูญการ ปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475	มาตรา 1 อำนาจสูงสุดของประเทศนั้น <u>เป็นของ</u> ราษฎรทั้งหลาย

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่า

มีการใช้คำว่า “เป็นของ” ในรัฐธรรมนูญ 7 ฉบับ ได้แก่

1) รัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทยบัญญัติในมาตรา 1 ว่า “อำนาจสูงสุดของประเทศนั้น เป็นของราษฎรทั้งหลาย” โดยในฉบับต่อมาก็ไปใช้คำว่า “มาจาก”

2) ต่อมากลับมาใช้ “เป็นของ” อีกครั้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 (ฉบับที่ 10) ว่า “มาตรา 3 อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นแต่โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

3) – 7) ปรากฏอีกครั้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (ฉบับที่ 16) จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (ฉบับที่ 20) โดยใช้ว่า “...อำนาจอธิปไตย เป็นของปวงชนชาวไทย...” เหมือนกับฉบับที่ 10

นอกจากนั้น ในรัฐธรรมนูญอีก 13 ฉบับ ใช้คำว่า “มาจาก” โดยอาจมีบริบทของข้อความแตกต่างกันบ้าง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 25475 (ฉบับที่ 2) จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 (ฉบับที่ 15) ยกเว้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 (ฉบับที่ 10)

มีนักวิชาการบางท่านให้ความเห็นว่า กรณีที่บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย” อาจทำให้มีผู้ตีความตามตัวอักษรอย่างเคร่งครัดว่า เมื่ออำนาจมาจากประชาชน ก็แปลว่าไม่ใช่ของประชาชน อันทำให้ผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งไม่ต้องสนใจเสียงของประชาชน และได้มีความพยายามเสนอให้แก้ไขถ้อยคำเสียใหม่ว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย” เพราะว่า เมื่อสิ่งนั้น ๆ เป็นของบุคคล บุคคลนั้นก็มิตีสิทธิต่าง ๆ รวมทั้งสิทธิที่จะมอบให้ผู้อื่นนำไปใช้ แต่บุคคลนั้นยังไม่ขาดจากความเป็นเจ้าของสิ่งนั้น บุคคลยังเป็นเจ้าของตลอดเวลา⁷

สรุป

หลักการแบ่งแยกอำนาจและอำนาจอธิปไตยของไทย เมื่อพิจารณาประกอบกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน (Representative Democracy) ซึ่งอาจพิจารณาได้จากทฤษฎีที่สำคัญ 2 ทฤษฎี คือ ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน และทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ โดยในประเทศไทยจะไม่มียึดถือทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่งเป็นหลัก แต่นำมาใช้อย่างผสมผสาน ตัวอย่างเช่น

1) รัฐธรรมนูญในภาพรวมของประเทศไทยมองว่าการเลือกตั้งเป็นกลไกสำคัญในการให้ประชาชนแสดงสิทธิของความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย อันมาจากทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน และ

2) รัฐธรรมนูญในภาพรวมของประเทศไทยมองอีกว่าผู้แทนราษฎรไม่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของประชาชนแห่งเขตเลือกตั้งที่ตนได้รับเลือก และไม่ถือว่าเป็นผู้แทนราษฎรของเขตเลือกตั้งนั้น ๆ แต่ถือว่าได้รับเลือกแล้วก็จะเป็นผู้แทนราษฎรของประชาชนทั้งประเทศ อันมาจากทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ เป็นต้น

⁷ มานิตย์ จุมปา. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550). บริษัท วี. พรินท์ (1991) จำกัด. 2551. หน้า 80.

บรรณานุกรม

มานิตย์ จุ่มปลา. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550). บริษัท วี. พี. ปรินท์ (1991) จำกัด. 2551.

ธงทอง จันทรางศุ. (2541). “บททั่วไป”. รวมสารรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน.

โกคิน พลกุล. ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องในรัฐธรรมนูญ. โครงการศึกษานโยบายสาธารณะ สมาคม
สังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย

รายงานการประชุมคณะกรรมการ (วิสามัญ) ร่างรัฐธรรมนูญครั้งที่ 16/2521. วันพฤหัสบดีที่ 16 มีนาคม
2521. หน้า สร.1/4.