

อำนาจอธิปไตยกับแนวคิดด้วยเจ้าของอำนาจ

และการแสดงออกของประชาชน*

SOVEREIGNTY AND THE CONCEPT OF POWER OWNERS

AND PUBLIC EXPRESSION

ยุทธนา ปราณีต, อภิญญา ฉัตรช่อฟ้า, บวร ขมขุนศรี, กาญจนา คำจตุ, ปนัดดา รักษาแก้ว

Yuttana Praneet, Apinya Chatchorfa, Borworn Khomchunsri, Kanjana Damjuti, Panadda Raksakeaw

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

Mahachulalongkornrajavidyalaya University

Corresponding Author E-mail: apinyarchatcorfa@gmail.com

บทคัดย่อ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กล่าวถึงในหมวด 1 บททั่วไป มาตรา 3 ความว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม”

คำสำคัญ: อำนาจอธิปไตย; การแสดงออกของประชาชน

Abstract

Constitution of the kingdom of Thailand B.E. 2560 mentioned in chapter 1, general chapter section 3 that “the sovereignty belongs to Thai people. The King as the head of government uses that power through parliament, cabinet and the court according to the provisions of the constitution. Parliament, cabinet, court, independent organizations and government agencies must perform duties in accordance with the constitution, law and rule of law for the common benefit of the nation and the welfare of the people as a whole”

Keywords: Power of Sovereignty; Public Expression

* Received May 25, 2020; Revised June 5, 2020; Accepted June 6, 2020

บทนำ

อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) มีลักษณะเป็นนามธรรม (Abstract) กล่าวคือไม่สามารถจะมองเห็นได้หรือสัมผัสได้เหมือนกับองค์ประกอบอื่นของรัฐ สำหรับความคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยนั้นถือได้ว่าเป็นรากฐานสำคัญของวิชารัฐศาสตร์สมัยใหม่ ความคิดได้กล่าวถึงการมีอำนาจอธิปไตยใช้กฎหมาย และการมีความสัมพันธ์กับนานาชาติ สำหรับ “อำนาจอธิปไตย” นั้นเป็นที่ยอมรับกันว่า เป็นอำนาจอธิปไตยสูงสุดในการปกครองของรัฐ ซึ่งทำให้รัฐมีอำนาจอธิปไตยให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย และมีอำนาจในดำเนินกิจการระหว่างประเทศ และเนื่องจากอำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจอธิปไตยสูงสุดดังกล่าว ฉะนั้นจึงไม่มีอำนาจอื่นใดภายในรัฐที่จะมาอยู่เหนืออำนาจอธิปไตยเพราะถ้ามีอำนาจใดมาจำกัดอำนาจอธิปไตยแล้ว อำนาจอธิปไตยนั้นก็จะเป็นอำนาจอีกต่อไป และในขณะเดียวกันอำนาจที่มาจำกัดนั้นก็จะกลายเป็นอำนาจอำนาจอธิปไตยใหม่ขึ้นแทนที่ (อานนท์ อาภาภิรม, 2545) สอดคล้องกับแนวคิดของนักวิชาการที่ว่า อำนาจอธิปไตยเป็นเรื่องเกี่ยวกับอำนาจทางการเมือง การปกครองที่สำคัญอย่างยิ่ง เพราะเป็นเรื่องที่นับตั้งแต่การได้มาซึ่งอำนาจ การรักษาไว้ การใช้ และการจัดระเบียบต่าง ๆ ขององค์กรขึ้นมาเพื่อรองรับอำนาจ ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญนับได้ว่าอำนาจทางการเมือง การปกครองเป็นเรื่องที่สำคัญอันเป็นจุดเริ่มต้นของการจัดระเบียบหรือการวางกฎเกณฑ์ของการที่จะปกครองประเทศ (วิษณุ เครืองาม, 2530) ซึ่งเราต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับทฤษฎีและวิธีปฏิบัติว่าด้วยเรื่องของอำนาจอธิปไตยที่แตกต่างกันทำให้การกำหนดกฎเกณฑ์ในการปกครองของแต่ละประเทศมีรูปแบบที่แตกต่างกันออกไปด้วย แม้แต่การระบุว่าระบอบการปกครองใดเป็นเผด็จการ คณาธิปไตย หรือประชาธิปไตย ก็สามารถศึกษาได้จากทฤษฎีและวิธีปฏิบัติในเรื่องเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยนี้เองจะเป็นตัวกำหนดกฎเกณฑ์การปกครองของแต่ละประเทศ อันจะส่งผลต่อการจัดระเบียบขององค์กรทางการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทางการเมือง ซึ่งอธิปไตยจะเป็นที่เริ่มต้นของปัญหาที่เกี่ยวกับกฎเกณฑ์ทั้งหลายอันเป็นที่มาเบื้องต้นของการจัดระบอบการปกครองทั้งหลายที่ทำให้เป็นจุดแบ่งแยกของระบบรัฐบาลทั้งหลายที่กำหนดรูปแบบรัฐ รูปแบบประมุขแห่งรัฐ ที่มาของสมาชิกรัฐสภา อำนาจหน้าที่ของรัฐสภา ซึ่งประเด็นทั้งหลายเหล่านี้ ล้วนสืบเนื่องมาจากความเข้าใจในเรื่องของอำนาจอธิปไตยกับเจ้าของอำนาจอธิปไตยทั้งสิ้น

ความหมายอำนาจอธิปไตย

มีนักวิชาการได้อธิบายความหมายของอำนาจอธิปไตยไว้ในหลายทัศนะ ดังนี้

มานิตย์ จุ่มปา (2543) อธิบายไว้ว่า อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) หมายถึง อำนาจที่แสดงความเป็นใหญ่ ความเป็นอิสระ ไม่ขึ้นต่อใคร หรือต้องเชื่อฟังคำสั่งคำบัญชาของผู้ใดที่เหนือตนโดยปราศจากความยินยอมของตน

ณัชชาภัทร อุ๋นตรงจิตร (2548) ได้ให้คำนิยามของคำว่า อำนาจอธิปไตย คือ อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ซึ่งเป็นอำนาจที่จะบังคับประชาชนภายในรัฐปฏิบัติ หรืองดเว้นการปฏิบัติ และยังใช้ในการอ้างสิทธิเพื่อป้องกันไม่ให้อำนาจกลุ่มอื่น ๆ เข้ามาใช้อำนาจเหนือพื้นที่ ที่รัฐนั้นอ้างอำนาจอธิปไตยอยู่

จึงสรุปความหมายของอำนาจอธิปไตย ได้ว่า อำนาจอธิปไตย คือ อำนาจสูงสุดในการดำเนินการของประเทศทั้งภายในและภายนอกอย่างเป็นอิสระไม่ขึ้นกับใคร ในระบบการเมืองระหว่างประเทศที่เป็นเอกราชมีสิทธิที่จะดำเนินนโยบายเพื่อรักษาและส่งเสริมผลประโยชน์ของชาติตามที่ตนเห็นสมควร

แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย

ในคริสต์ศตวรรษที่ 16 จัง โบแดง (Jean Bodin) ชาวฝรั่งเศส ได้เป็นผู้นำคำว่า “อำนาจอธิปไตย” มาใช้โดยอธิบายว่า รัฐได้รับการมีอำนาจสูงสุดเหนือปวงชน และเป็นอิสระจากการบังคับบัญชาของรัฐอื่น โบแดงได้คิดหลักปรัชญาเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย เพื่อสนับสนุนพระมหากษัตริย์ เขาได้ให้ทัศนะว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐ และผู้ที่ใช้ควรเป็นพระมหากษัตริย์นอกจากนั้นโบแดงยังได้กล่าวว่า อำนาจอธิปไตยนี้อาจอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างซึ่งโบแดงอ้างว่าเป็นกฎของพระเจ้าและกฎแห่งชาติ ต่อมาในทศวรรษที่ 17 Thomas Hobbes นักปราชญ์ชาวอังกฤษได้เขียนอธิบายถึง อำนาจอธิปไตยไว้อย่างกว้างขวางในหนังสือชื่อ Leviathan (อานนท์ อาภาภิรม, 2545) ในหนังสือนี้ฮอบส์ได้อธิบายว่า มนุษย์แต่ละคนได้ทำสัญญาระหว่างกัน สละอำนาจและสิทธิที่แต่ละคนมีอยู่โดยธรรมชาติให้แก่องค์อธิปัตย์ ให้องค์อธิปัตย์มีอำนาจเด็ดขาดในการปกครองเพียงผู้เดียว ประชาชนทุกคนยอมอยู่ภายใต้อำนาจนั้น โดยที่ประชาชนไม่มีสิทธิเรียกร้องใด ๆ ต่อองค์อธิปัตย์ อำนาจขององค์อธิปัตย์เป็นอำนาจที่เด็ดขาดและสูงสุด ฮอบส์ให้เหตุผลว่า สัญญาสังคมที่ประชาชนทำต่อกันนั้น เป็นสัญญาระหว่างประชาชนต่อประชาชนไม่ใช่สัญญาระหว่างประชาชนกับองค์อธิปัตย์ องค์อธิปัตย์จึงไม่เป็นคู่สัญญากับประชาชน เพียงแต่เกิดขึ้นจากสัญญา ดังนั้นองค์อธิปัตย์จึงไม่มีทางที่จะทำผิดสัญญาได้ ประชาชนเป็นผู้ก่อตั้งและมอบอำนาจ ให้องค์อธิปัตย์ เพราะเห็นความจำเป็นและมีประโยชน์ ฉะนั้นประชาชนจะบ่นว่า การกระทำใด ๆ ขององค์อธิปัตย์ไม่ได้ จะเห็นว่าตามทัศนะของฮอบส์ อำนาจอธิปไตยเป็น

ขององค์อธิปัตย์ ซึ่งหมายถึงกษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดและเด็ดขาดเหนือประชาชนในรัฐ ประชาชนจึงไม่มีสิทธิที่จะต่อต้านหรือถูดอนกษัตริย์ได้ และไม่มีสิทธิที่จะเรียกร้องใด ๆ ต่อกษัตริย์ได้อีกด้วย ในขณะเดียวกัน จอห์น ล็อก (John Locke) เป็นนักปราชญ์ชาว อังกฤษได้ให้ทัศนะว่า มนุษย์เป็นผู้ก่อตั้งรัฐเพื่อรักษาสีทธิธรรมชาติของตนอันได้แก่ สิทธิในการเป็นอยู่อย่างอิสระเสรีภาพ อยู่อย่างสุขสบายและมีสิทธิในทรัพย์สิน ล็อกไม่เห็นด้วยกับการที่ประชาชนมอบอำนาจอธิปไตยให้แก่องค์อธิปัตย์แต่เพียงผู้เดียวมีอำนาจสูงสุดและเด็ดขาดในรัฐ แต่ล็อกสนับสนุนระบบรัฐสภา กล่าวคือ อำนาจอธิปไตยนั้นเป็นของปวงชน แต่ปวงชนไม่สามารถจะใช้อำนาจได้โดยตรง จึงมอบอำนาจนั้นให้บุคคลคณะหนึ่งซึ่งเรียกว่า รัฐบาล นั้นเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนตน โดยรัฐบาลนั้นจะต้องดำเนินการบริหารรัฐไปตามเจตจำนงของประชาชนส่วนใหญ่ ซึ่งหวังประโยชน์สุขของคนส่วนรวมเป็นสำคัญ ซึ่ง อำนาจอธิปไตยจะมีองค์ประกอบที่สำคัญของรัฐอย่างสุดท้ายคือ อำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็น อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศเมื่อประเทศมีอำนาจอธิปไตยประเทศจึงมีอำนาจเหนือ บุคคลทุกคนและสมาคมทุกสมาคมในดินแดนนั้น ๆ โดยไม่มีข้อยกเว้น ประเทศมีอำนาจ สูงสุดในกิจการภายในและภายนอกโดยมีรัฐบาลเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในนามของ ประเทศดำเนินกิจการทั้งหลายได้อย่างเต็มที่ (โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, มปป)

ลักษณะของอำนาจอธิปไตย

ลักษณะของอำนาจอธิปไตยว่า มีนักวิชาได้อธิบายสาระสำคัญไว้ ดังนี้ (อานนท์ อาภาภิรม, 2545)

1. ความเด็ดขาด (Absoluteness) หมายความว่า อำนาจอธิปไตยย่อมเป็นอำนาจ สูงสุดในแผ่นดินไม่มีอำนาจใดเหนือกว่าถ้ามีอำนาจอื่นใดมาจำกัดอำนาจอธิปไตย อำนาจ นั้นก็เป็นอำนาจอธิปไตยแทนที่ โดยหลักทั่วไปแล้วในประเทศในรัฐย่อมมีอำนาจหลายชนิด แต่ละอำนาจมีลักษณะไม่เหมือนกัน เช่น อำนาจของบุคคล อำนาจของกลุ่มบุคคล อำนาจ ของข้าราชการและ อำนาจของหน่วยงานเป็นต้นอำนาจเหล่านี้ซึ่งมีระดับแห่งอำนาจไม่ เท่ากันแต่ทั้งหมดก็อยู่ภายใต้อธิปไตยทั้งสิ้น ในทางปฏิบัติจะไม่ใช้อำนาจอธิปไตยที่ขัดต่อ หลักศีลธรรม ขัดต่อหลักจริยธรรมและจรรยา ทั้ง ๆ ที่อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจที่เด็ดขาด ในแผ่นดิน แต่หลักแห่งมนุษยธรรมนั้นก็ยังจะเป็นข้อจำกัดการใช้อำนาจอธิปไตยในแผ่นดิน ลักษณะเช่นนี้จะปรากฏอยู่ในประเทศประชาธิปไตย สำหรับประเทศเผด็จการนั้นการใช้ อำนาจอธิปไตยเป็นไปอย่างรุนแรงโดยไม่คำนึงถึงหลักศีลธรรมและหลักมนุษยธรรม

2. เป็นการทั่วไป (Comprehensiveness) หมายความว่า อำนาจอธิปไตยนั้นมี อำนาจครอบคลุมทั่วไปในรัฐอำนาจบังคับแห่งอำนาจอธิปไตยนั้น อยู่เหนือทุกสิ่งทุกอย่าง ในรัฐไม่ว่าจะเป็นบุคคล ดินแดน องค์การ หรือกลุ่มคน อำนาจนี้ย่อมแผ่ขยายไปทั่วทุกหน

ทุกแห่งตลอดจนอาณาเขตของรัฐนั้น ๆ เพราะฉะนั้นบุคคลใดหรือ หน่วยงานใดก็ตามหาก ละเมิดกฎเกณฑ์ข้อบังคับที่อำนาจอธิปไตยได้กำหนดขึ้นแล้วต้องถูกลงโทษหรือรับผลใด ๆ ที่เกิดจากการบังคับใช้อำนาจอธิปไตยนั้น อาจจะมีข้อยกเว้นบางประการเกี่ยวกับอำนาจ ทัวไปของอธิปไตย เช่น อำนาจอธิปไตยจะไม่บังคับเข้าไปในหมู่หรือกลุ่มของผู้แทนรัฐ ต่างประเทศที่มาประจำในรัฐหนึ่งรัฐใดและแต่ละรัฐจะเรียกคืนเมื่อใดก็ได้

3. ถาวร (Permanence) หมายความว่า อำนาจอธิปไตยนี้จะต้องคงอยู่ในรัฐโดย ไม่มีวันสลาย ถ้าอำนาจอธิปไตยสลายไป หรือหมดไปก็เท่ากับว่ารัฐนั้นสลายไปด้วย ข้อที่น่า สังเกต คือ รัฐบาลอาจจะเปลี่ยนไป อาจมีการปรับปรุงแก้ไขหน่วยงานของรัฐมีการปฏิรูป แต่อำนาจอธิปไตยจะคงอยู่ในรัฐไม่เปลี่ยนแปลง อิสรภาพของรัฐนั้นอยู่คู่กับอำนาจอธิปไตย ไม่มีรัฐใดที่สามารถเป็นเอกราชอยู่ได้โดยปราศจากอำนาจอธิปไตย เพราะฉะนั้น จึงกล่าวได้ ว่ารัฐเอกราชจะมีความมั่นคงถาวรแค่ไหนนั้น อยู่ที่ความสามารถที่จะรักษาอำนาจอธิปไตย ไว้ได้ ข้อสำคัญคือถ้าจะเป็นเอกราชและเป็นรัฐโดยสมบูรณ์แล้วความมั่นคงถาวรแห่ง อำนาจอธิปไตยภายในรัฐเป็นสิ่งจำเป็นมากที่สุด

4. การแบ่งแยกไม่ได้ (Indivisibility) อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจที่มองไม่เห็น แต่ ทราบว่ามิอยู่ในรัฐ ทั้งนี้เพราะว่าเหตุผลของอำนาจอธิปไตยนั้นมีอยู่ คือ ความเป็นเอกราช ของรัฐนั้น อำนาจอธิปไตยนี้ไม่ว่าจะแบ่งตัวออกไปได้ เพราะถ้าแบ่งออกไปแล้วจะทำให้ รัฐเดิมสลายไป จะมีรัฐใหม่มาแทนที่ตามส่วนของการแบ่งอำนาจอธิปไตย จะเห็นได้ว่า ประเทศเกาหลี อินเดีย ประเทศเหล่านี้เดิมมีอำนาจอธิปไตยเป็นอันหนึ่งอันเดียว แต่เมื่อ แบ่งออกไปแล้ว ก็ทำให้เกิดประเทศใหม่เพิ่มขึ้น ประเทศเดิมสลายกลายเป็น เกาหลีเหนือ เกาหลีใต้ อินเดีย ปากีสถาน และบังกลาเทศ เป็นต้น

สรุปได้ว่า ลักษณะของอำนาจอธิปไตยต้องมีความเด็ดขาด เพราะอำนาจอธิปไตย เป็นอำนาจสูงสุดในรัฐ ไม่มีอำนาจใดมาเหนือกว่าอำนาจอธิปไตย จึงต้องมีความเด็ดขาดไม่ เกรงกลัวอำนาจใด อำนาจอธิปไตยต้องมีลักษณะเป็นการทั่วไปแผ่ขยายครอบคลุมทุกแห่ง ของรัฐ อำนาจอธิปไตยต้องมีลักษณะถาวรคู่กับรัฐ ถ้าไม่มีรัฐก็จะมีอำนาจอธิปไตยและ ลักษณะสุดท้ายของอำนาจอธิปไตยคือ การแบ่งแยกมิได้ ถ้าแบ่งแยกหมายถึง มีรัฐใหม่ เกิดขึ้น

ประเภทของอำนาจอธิปไตย

อำนาจอธิปไตยนั้นอาจแยกประเภทออกไปได้ในแง่ของการใช้งานได้เป็น 5 ประเภท ดังต่อไปนี้ (อานนท์ อาภาภิรม, 2545)

1. อำนาจอธิปไตยทางกฎหมาย (Legal Sovereignty) อำนาจอธิปไตยทาง กฎหมาย คือ อำนาจสูงสุดในการออกกฎหมายนั่นเอง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าเป็นอำนาจ

สูงสุดภายในรัฐ ซึ่งรัฐมีอำนาจที่จะออกกฎหมายบังคับให้มีการปฏิบัติตาม และองค์กรที่มีอำนาจดังกล่าวได้แก่ รัฐสภา และกฎหมายที่ออกมาได้รับการรับรองว่ามีผลใช้บังคับโดยศาล จอห์น ออสติน (John Austin) ชาวอังกฤษได้อธิบายว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอังกฤษเป็นผู้มีอำนาจอธิปไตยตามกฎหมายเพราะเป็นองค์กรเดียวที่มีอำนาจออกกฎหมายได้ เพราะกฎหมายที่ผ่านสภาแล้วจะไม่มียกเว้นการอื่นใดบอกเลิกล้มล้างได้ ฉะนั้นอำนาจอธิปไตยทางกฎหมายจึงเป็นเรื่องของรัฐสภา

2. อำนาจอธิปไตยทางการเมือง (Political Sovereignty) อำนาจอธิปไตยทางการเมือง หมายความว่า อำนาจอธิปไตยโดยทางการเมืองเป็นความคิดเห็นของประชาชนที่ออกเสียงเลือกตั้ง ฉะนั้นในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย จึงถือว่าอำนาจอธิปไตยทางการเมืองมีความสำคัญมาก เพราะเป็นการแสดงออกที่อำนาจอธิปไตยทางการเมืองของประชาชนนั้นคือการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง เพื่อเลือกผู้แทนของตนไปใช้อำนาจอธิปไตยทางกฎหมายโดยผ่านทางรัฐสภาและผู้แทนราษฎรนี้ได้รวมกันขึ้นเป็นสภานิติบัญญัติ ซึ่งมีหน้าที่ในการออกกฎหมายใช้บังคับภายในประเทศได้เป็นการทั่วไป อนึ่ง มีผู้เห็นว่าอำนาจอธิปไตยทางการเมืองอยู่เหนืออำนาจอธิปไตยทางกฎหมาย ทั้งนี้เพราะอำนาจอธิปไตยทางการเมือง จะเป็นตัวกำหนดบุคคลผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทางกฎหมายโดยกระบวนการของการเลือกตั้ง

3. อำนาจอธิปไตยตามข้อเท็จจริง (De Facto Sovereignty) ในกรณีที่เกิดการปฏิวัติ (Revolution) หรือรัฐประหาร (Coup D' Etat) ขึ้นภายในรัฐ จะเห็นได้ว่าอำนาจการปกครองของรัฐจะเกิดมีขึ้นขึ้นมา กล่าวคือ อำนาจอธิปไตยจะตกอยู่กับทั้งฝ่ายรัฐบาลที่ถูกต้องตามกฎหมายกับคณะปฏิวัติหรือคณะรัฐประหารอีกคณะหนึ่ง เมื่อเกิดการช่วงชิงอำนาจกันขึ้นทำให้เกิดรัฐบาลที่ถูกต้องตามกฎหมาย (De Jure Government) ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยตามกฎหมาย ส่วนคณะบุคคลที่ทำการปฏิวัติหรือรัฐประหารก็พยายามจัดตั้งอำนาจเพื่อปกครองรัฐต่อไป ซึ่งบุคคลคณะนี้จะมีอำนาจอธิปไตยตามข้อเท็จจริง (De Facto Government) ถ้าคณะที่ยึดอำนาจการปกครองมาจากคณะรัฐบาลที่ถูกต้องตามกฎหมายสามารถประสพชัยชนะ คือสามารถยึดอำนาจด้วยการปฏิวัติหรือรัฐประหารรวมทั้งนานาประเทศให้การรับรอง (Recognition) ต่อรัฐบาลของคณะปฏิวัติหรือคณะรัฐมีผลทำให้รัฐบาลตามข้อเท็จจริงกลายเป็นรัฐบาลที่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นรัฐบาลที่มีอำนาจอธิปไตยตามกฎหมายขึ้นมาแทนอำนาจอธิปไตยตามข้อเท็จจริง

4. อำนาจอธิปไตยตามนิตินัย (De Jure Sovereignty) อำนาจอธิปไตยตามนิตินัยได้แก่ อำนาจอธิปไตยซึ่งรัฐบาลโดยชอบด้วยกฎหมายเป็นผู้ใช้ในการปกครองประเทศ รัฐบาลที่ชอบด้วยกฎหมายได้แก่รัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นมาตามกระบวนการทางการเมืองที่

ถูกต้องตามกฎหมาย กล่าวคือเป็นรัฐบาลที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐสภาซึ่งประชาชนเลือกขึ้นมา หมายความว่า เป็นรัฐบาลที่ได้รับการแต่งตั้งจากประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ

5. อำนาจอธิปไตยภายนอก (External Sovereignty) อำนาจอธิปไตยภายนอก ได้แก่ ความเป็นอิสระ เสรีของรัฐที่จะดำรงอยู่ได้โดยปราศจากการควบคุมหรือแทรกแซงจากรัฐอื่น หมายความว่า รัฐนั้นมีอำนาจอธิปไตยในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับรัฐอื่น เช่น สามารถทำข้อตกลง ทำสนธิสัญญาให้สัตยาบัน รวมทั้งการประกาศและยุติสงครามกล่าวโดยสรุปได้ว่า อำนาจอธิปไตยภายนอกคือ ความเป็นเอกราชของรัฐนั่นเอง

อำนาจอธิปไตย : ใครเป็นเจ้าของ ?

ปัญหาที่สำคัญที่สุดอันหนึ่งในทฤษฎีรัฐศาสตร์ก็คือ ปัญหาเกี่ยวกับผู้เป็นเจ้าของอธิปไตยของรัฐเนื่องด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของจำเป็นสิ่งสูงสุดเหนือบุคคลที่ประกอบเป็นรัฐ จึงมีปัญหาก่อกำเนิดขึ้นว่าบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดจะเป็นผู้ที่แสดงเจตนารมณ์ของรัฐและใช้อำนาจปกครองในนามของรัฐ หรืออีกนัยหนึ่งใครเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ในปัญหานี้ได้มีนักปราชญ์ได้ให้คำตอบที่สำคัญ ๆ แตกต่างกันไป ดังนี้ (พรรณเพ็ญ คุณวานิชกุล, 2543)

1. กษัตริย์เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย แต่เดิมอำนาจอธิปไตยนี้มีผู้คิดว่าเป็นของกษัตริย์ไม่ใช่ของรัฐ ในศตวรรษที่ 16 นักปราชญ์ทางรัฐศาสตร์หลายท่านได้พยายามชี้ให้เห็นว่า อำนาจอธิปไตยคืออำนาจของพระมหากษัตริย์ เพราะว่กษัตริย์เป็นผู้สถาปนาเอกราชให้แก่รัฐและเป็นผู้ที่มีอำนาจสูงสุดในรัฐ พระมหากษัตริย์ทรงเป็นอธิปัตย์อย่างทีพระเจ้าหลุยส์ที่ 14 ตรัสว่า ฉันเป็นรัฐทฤษฎีนี้ถือว่ากษัตริย์เป็นที่มาของกฎหมายและอำนาจทั้งหมด กษัตริย์เป็นผู้ที่ทำอะไรไม่ผิดราษฎรทุกคนจะต้องเชื่อฟังกษัตริย์ ทฤษฎีได้ถูกทำลายโดยการปฏิวัติซึ่งก่อให้เกิดประชาธิปไตยแผนใหม่ขึ้น แต่พระมหากษัตริย์ยังได้รับการยกย่องว่าเป็นองค์อธิปัตย์ทั้ง ๆ ที่ไม่ทรงมีพระราชอำนาจเลย ตัวอย่างคือในประเทศอังกฤษ พระมหากษัตริย์กลับทรงมีฐานะเป็นพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) หรือพระมหากษัตริย์ของรัฐสภา (Parliamentary Monarchy)

2. ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ทฤษฎีที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ได้มีผู้คิดค้นขึ้นตั้งแต่สมัยจักรวรรดิโรมัน เนื่องจากได้รับอิทธิพลจากปรัชญาของพวกสโตอิกส์ (Stoics) ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกฎธรรมชาติและความเท่าเทียมกันของมนุษย์ ซีเซโรได้กล่าวว่าอำนาจสูงสุดในรัฐ ๆ หนึ่งตกอยู่แก่ประชาชนทั้งหมดของรัฐ ถึงแม้ว่าทฤษฎีนี้จะมีคนเชื่ออยู่มากในสมัยโรมันก็ตาม แต่จะไปขัดกับหลักการที่สำคัญอันหนึ่งที่ว่าเจตนารมณ์จักรพรรดิคืออำนาจแห่งกฎหมาย ในตอนนั้นได้มอบอำนาจสูงสุดบนพื้นผิว

พิพาทให้แก่คนๆ หนึ่ง คือ สันตะปาปา หรือ จักรพรรดิ ซึ่งทำให้เกิดทฤษฎีเทวสิทธิ์ขึ้น ทฤษฎีนี้ได้มีส่วนสนับสนุนอำนาจอธิปไตยของกษัตริย์ในรัฐ ในสมัยนี้พวกที่ต่อต้านกษัตริย์ ได้ฟื้นฟูเอาทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนขึ้นมาใช้อีกครั้งหนึ่ง ในศตวรรษที่ 16 และ 17 พวกนี้ได้โจมตีระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และสนับสนุนให้มีการยอมรับว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนโดยมีรากฐานอยู่บนกฎธรรมชาติและสัญญาประชาคม ในประเทศอังกฤษถือได้ว่าเอาทฤษฎีนี้ออกเผยแพร่ เพื่อสนับสนุนขบวนการปฏิวัติใน ศตวรรษที่ 16 เหตุผลสำคัญที่เกิดมีการนำเอาทฤษฎีนี้มาใช้ก็คือต้องการล้มล้างกษัตริย์ ซึ่งจะสังเกตเห็นได้จากความเห็นของรูสโซ และเจฟเฟอร์สัน ซึ่งมีอิทธิพลในการปฏิวัติฝรั่งเศส และอเมริกา ตั้งแต่นั้นมาทฤษฎีนี้ได้ถือว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน (Popular Sovereignty) นั้น เป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

3. อำนาจบัญญัติรัฐธรรมนูญเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย แนวคิดนี้เกิดจากหลังจาก อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนได้รับความสำเร็จและล้มล้างอำนาจกษัตริย์และสร้างรัฐบาล ประชาธิปไตยขึ้นแล้ว ได้มีความพยายามที่จะหาพื้นฐานทางกฎหมายและความแน่นอนยิ่งขึ้น ของอำนาจอธิปไตย นักนิติศาสตร์ในศตวรรษที่ 19 ได้เห็นพ้องต้องกันว่าอำนาจอธิปไตยนั้น เป็นของบุคคลกลุ่มหนึ่งซึ่งเป็นผู้เขียนรัฐธรรมนูญของรัฐหรือกลุ่มบุคคลที่มีอำนาจแก้ไข เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือที่เรียกว่าอำนาจบัญญัติรัฐธรรมนูญ (Constituent Power) ทฤษฎี นี้ให้เหตุผลดังนี้ คือ กฎหมายสูงสุดในรัฐ ๆ หนึ่งก็คือกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ วางหลักการเกี่ยวกับการปกครองประเทศ กำหนดรูปแบบของรัฐบาล วางบทบัญญัติถึง อำนาจของรัฐบัญญัติถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมือง โดยเหตุนี้รัฐบาลจึงมีอำนาจ แต่ อำนาจนี้เป็นอำนาจที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้และถูกจำกัดโดยรัฐธรรมนูญ จึงมีการเชื่อว่ารัฐมี อำนาจน้อยกว่าผู้เขียนหรือผู้เปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ ผู้ใดมีอำนาจเขียนรัฐธรรมนูญก็ เป็นผู้ที่แสดงออกซึ่งเจตนารมณ์โดยตรงของรัฐ เพราะฉะนั้นจึงลักษณะเป็นผู้มีอำนาจสุด ใน บางรัฐ รัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจเขียนและแก้ไขรัฐธรรมนูญในบางรัฐก็มีองค์การพิเศษในการ เขียนและแก้ไขรัฐธรรมนูญ

4. องค์การนิติบัญญัติเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ทฤษฎีนี้เชื่อว่าอำนาจอธิปไตยนั้น เป็นขององค์การนิติบัญญัติ ซึ่งได้กระทำหน้าที่ของตนภายในขอบเขตแห่งกฎหมาย และโดย วิธีการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น ๆ ของรัฐ เมื่อเราทราบว่าจะเจตนารมณ์ของ รัฐนั้นมีอำนาจสูงสุด ทฤษฎีนี้จึงเชื่อว่า เมื่อองค์การนิติบัญญัติเป็นผู้ออกกฎหมาย องค์การนิติ บัญญัติก็เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย องค์การเหล่านี้อาจจะรวมถึงรัฐสภา สภาท้องถิ่น ศาล ยุติธรรม (คำพิพากษาของศาล) คำสั่งของราชการฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจตามกฎหมาย ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเมื่อใช้สิทธิของตนในการเลือกตั้ง และในการออกเสียงประชามติ รวมทั้งองค์การพิเศษอื่น ๆ ซึ่งมีส่วนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ประชาชนคนไทยจะสามารถแสดงออกซึ่งอำนาจอธิปไตยได้อย่างไร

ประเทศที่ใช้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ยึดหลักสำคัญคือ ประชาชนเป็นองค์อธิปัตย์หรือประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ซึ่งประเทศที่เจริญแล้ว ประชาชนจะแสดงออกซึ่งอำนาจอธิปไตยในกรณีที่ถูกกฎหมายได้ ดังนี้ (อานนท์ อาภาภิรม , 2545)

1. การออกเสียงเลือกตั้ง (Election) ตามทฤษฎีแล้ว การเลือกตั้งเป็นวิธีการที่ดีอันหนึ่ง ในการที่ปวงชนจะแสดงออกซึ่งความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย เพราะการเลือกตั้งย่อมจะเป็นการชี้แจงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ทั่วไป (General Will) ของประชาชนชัดเจนว่าประชาชนส่วนใหญ่ต้องการอะไร ซึ่งย่อมถือได้ว่าปวงชนได้ใช้อำนาจของตัวเองแล้วในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายว่าจะให้ประเทศดำเนินไปในลักษณะไหน ด้วยวิธีการเช่นไร

2. การออกเสียงประชามติ (Referendum) นับได้ว่าเป็นกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นกลไกที่นำไปสู่การพัฒนาทางการเมืองการปกครองของประเทศอย่างเป็นรูปธรรม โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะและนโยบายที่สำคัญๆ ของประเทศ ตลอดจนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยมุ่งให้ประชาชนได้เข้าถึงขอบเขตแห่งสิทธิเสรีภาพในการใช้อำนาจของตนผ่านองค์กรต่างๆ ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยผ่านตัวแทนของประชาชนที่มาจากระบวนการเลือกตั้ง เพื่อนำนโยบายที่ผ่านการทำประชามติมาเป็นแนวทางพัฒนาทางการเมืองการปกครองของประเทศต่อไป (นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ, 2550)

3. ประชาชนมีมติเสนอร่างกฎหมาย (Initiative) การที่ประชาชนมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายเพื่อออกมาบังคับใช้ตนเองเช่นนี้ เป็นอีกวิธีการหนึ่งซึ่งถือได้ว่า ปวงชนได้แสดงออกซึ่งอำนาจอธิปไตยของตน เพราะประชาชนได้มีโอกาสในการแสดงออก ซึ่งเจตนารมณ์หรือความต้องการของตนเองแล้ว วิธีการนี้เท่าที่มีปฏิบัติอยู่นั้นจะกระทำได้โดยประชาชนจำนวนหนึ่งเท่าที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นผู้เสนอชื่อพร้อมกับกฎหมายที่ร่างขึ้นไปให้สภาลงมติว่าจะเอา หรือไม่เอา หรือไม่ก็กลับมาให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงกันอีกครั้งหนึ่งว่าจะรับร่างกฎหมายนั้นหรือไม่รับ การใช้สิทธิเช่นนี้จะได้ผลหรือไม่ขึ้นอยู่กับขึ้นอยู่กับความรู้ของประชาชน และความกระตือรือร้นในทางการเมืองของประชาชนเช่นเดียวกับวิธีการลงคะแนนเสียงประชามติเหมือนกัน

4. วิธีการให้ประชาชนตัดสินปัญหาสำคัญ ๆ หรือประชานิธิ (Plebiscite) วิธีการนี้เป็นวิธีการหนึ่งที่แสดงออกว่า ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองจริงหรือประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริง เพราะขณะใดก็ตามถ้ารัฐไม่สามารถตัดสินปัญหาที่จะมีการกระทบ-กระเทือนประชาชนได้อย่างรุนแรงและโดยตรงแล้วรัฐก็นำเอาปัญหานั้น ๆ มา

ให้ประชาชนตัดสินใจว่าจะอย่างไร โดยวิธีการปฏิบัติแล้ว ก็คือให้ประชาชนตอบรับ (Yes) หรือปฏิเสธ (No) นั่นเอง

5. วิธีการให้ประชาชนเปลี่ยนผู้ดำรงตำแหน่งหน้าที่สำคัญได้ (Recall) วิธีนี้เป็นอีกวิธีหนึ่งที่อาจจะพูดได้ว่าประชาชนได้มีโอกาสแสดงเจตนารมณ์ของตน โดยเฉพาะตำแหน่งที่สำคัญต่าง ๆ ที่สำคัญ ๆ ทาง การปกครองซึ่งได้ปฏิบัติกันอยู่ตามท้องถิ่นต่าง ๆ ของสหรัฐอเมริกา วิธีการเช่นนี้มีอยู่ว่า ประชาชนมีสิทธิที่จะออกเสียงถอดถอนเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ซึ่งได้มาโดยการเลือกตั้งไม่ใช่การแต่งตั้งได้ทุกโอกาสถ้าประชาชนไม่พอใจ และรวมทั้งเมื่อถอดถอนแล้วก็เลือกตั้งใหม่ ด้วยวิธีการนี้จะเห็นว่าทำให้ประชาชนได้มีส่วนใกล้ชิดกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ทั้งฝ่ายบริหาร ตุลาการและนิติบัญญัติได้อย่างดียิ่ง แต่ใช้ได้ผลในแนวแคบ ๆ เท่านั้น ถ้าจะใช้กับทั่วประเทศคงไม่ได้ผลเพราะต้องพบกับอุปสรรคหลายประการด้วยกัน

สรุป

อำนาจอธิปไตย คือ อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ วิวัฒนาการของแนวคิดอำนาจอธิปไตยมีมาตั้งแต่ยุคกรีก อริสโตเติล เขียนไว้ว่ารัฐหนึ่งจะต้องมีอำนาจสูงสุด นักกฎหมายโรมันและนักปราชญ์ในสมัยกลางได้กล่าวว่ารัฐหนึ่งจะต้องมีอำนาจอสมบูรณ์ แต่แนวความคิดอำนาจอธิปไตยมาชัดเจนเมื่อถึงยุครัฐชาติในศตวรรษที่ 16 จัง โบแดง เป็นนักรัฐศาสตร์คนแรกที่นิยามอธิปไตยไว้ว่า คืออำนาจสูงสุดเหนือประชาชนและพลเมืองโดยไม่จำกัดโดยกฎหมาย โดยอำนาจอธิปไตยมีลักษณะสำคัญคือมีความเด็ดขาดเป็นการทั่วไปถาวรและแบ่งแยกไม่ได้ หมายความว่า อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดในรัฐเป็นอำนาจอสมบูรณ์เบ็ดเสร็จเด็ดขาดครอบคลุมทั่วไปในรัฐอยู่เหนือทุกสิ่งทุกอย่างไม่ว่าเป็นบุคคล กลุ่มคน องค์การหรือดินแดน อำนาจอธิปไตยมีความคงทนถาวรถ้าเสื่อมสลายหรือหมดไปเท่ากับหมดความเป็นรัฐไปด้วยและไม่สามารถแบ่งแยกได้เพราะการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยคือการแยกรัฐหรือแยกประเทศ

เอกสารอ้างอิง

- โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. (มปป). *หลักรัฐศาสตร์*. กรุงเทพฯ: ภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- ณัชชาภัทร อุ่นตรงจิตร. (2548). *รัฐศาสตร์* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ. (2550). *กระบวนการขั้นตอนการออกเสียงประชามติ* (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง.
- พรรณเพ็ญ คุณวพานิชกุล. (2543). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐศาสตร์*. กรุงเทพฯ: สถาบันราชภัฏสวนสุนันทา.
- มานิตย์ จุมปา.(2543). *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ความรู้เบื้องต้น*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์นิติธรรม.
- วิชณุ เครืองาม. (2530). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์บรรณการ.
- อานนท์ อาภาภิรม. (2545). *รัฐศาสตร์เบื้องต้น* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.