

แนวคิดและทฤษฎีพื้นฐานในรัฐธรรมนูญ

บุศรา เข้มทอง

นิติกรชำนาญการพิเศษ

กลุ่มงานบริการวิชาการ 3 สำนักวิชาการ

การที่มนุษย์มาอยู่รวมกันในสังคมและมีการจัดตั้งองค์กรทางสังคมหรือสมาคมต่าง ๆ ขึ้นนั้น จำเป็นต้องมีกฎระเบียบ หรือกติกาในการอยู่ร่วมกันด้วยความสงบสุข ซึ่ง กฎหรือกติกานั้นมีองค์ประกอบหลายอย่างทั้งที่เขียนเป็นลายลักษณ์อักษรไว้อย่างชัดเจน หรือมิได้เขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษรแต่เป็นขนบธรรมเนียมประเพณีของสังคมนั้น ๆ ที่สมาชิกในสังคมนั้นมีความเข้าใจและรับทราบโดยทั่วกันและมีการปฏิบัติสืบทอดกันมา ซึ่งในส่วนทางการเมืองยิ่งมีความจำเป็นที่ต้องมี กฎหรือกติกา ในการปกครองประเทศที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความเป็นอยู่ของคนในประเทศนั้น ๆ ที่เรียกกันว่า “รัฐธรรมนูญ” นั่นเอง โดยความสำคัญของรัฐธรรมนูญนั้นเกี่ยวข้องกับประชาชนผู้เป็นสมาชิกในรัฐหรือประเทศนั้น ๆ ตั้งแต่การวางโครงสร้างในการบริหารประเทศ การจัดตั้งและวางแนวทางให้กับองค์กรต่าง ๆ เช่น การก่อตั้งและดำเนินงานของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล สภาผู้แทนราษฎร พรรคการเมือง และการปกครองท้องถิ่น เป็นต้น ดังนั้น “รัฐธรรมนูญ” จึงถือได้ว่าเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งที่ประชาชนทุกคนและองค์กรต่าง ๆ ภายใต้อำนาจอธิปไตยจำเป็นต้องรู้และเข้าใจในเนื้อหาต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะหลักการต่าง ๆ ที่มีการบัญญัติไว้จนทำให้รัฐธรรมนูญถือได้ว่าเป็นแม่บทของกฎหมายที่ใช้ในการบริหารประเทศซึ่งกฎหมายทุกฉบับต้องไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าได้มีการนำแนวคิดและทฤษฎีที่สำคัญมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเกิดขึ้นมาโดยนักคิดนักปราชญ์ที่สำคัญหลายท่านที่มีคุณูปการในทางกฎหมาย เพื่อสร้างกฎกติกาในการอยู่ร่วมกันในสังคมอย่างสงบสุข โดยแนวคิดและทฤษฎีต่าง ๆ นี้ได้ถูกนำมาประยุกต์ใช้เป็นหลักสากลและนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของแทบทุกประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังนี้

1. แนวคิดในรัฐธรรมนูญ (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2556 : 23-39)

1.1 เพลโต (Plato 427-347 ปีก่อนคริสตกาล)

เพลโตเป็นศิษย์ของโสเครตีสและเป็นผู้ก่อตั้ง “สำนักอคาเดมี” เป็นสำนักปราชญ์แห่งแรกของโลก โดยเขียนวรรณกรรมที่ได้รับการกล่าวถึงเป็นอย่างมากสามเล่ม คือ Republic, Statesman และ Laws ซึ่งเป็นการเขียนเกี่ยวกับคำสอนในทางการเมือง โดยเพลโตได้สร้างตัวละครมาถ่ายทอดความคิดเห็นและแนวคิดในรูปแบบของการสนทนา ใน Republic สะท้อนความคิดเห็นของเพลโตในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐในอุดมคตินั้นมีความสมบูรณ์เพียงพร้อมทุกประการ ผู้ปกครองรัฐต้องเป็นผู้มีปัญญา มีความรู้ความเข้าใจแยกแยะระหว่างสิ่งที่ดีและสิ่งที่ชั่วออกจากกัน มีความสามารถในการชักชวนให้ประชาชนตระหนักถึงคุณค่าของความดีเพื่อเป้าหมายของการมีชีวิตที่ดี ดังนั้น ผู้ปกครองรัฐจึงต้องเป็นผู้มีคุณธรรม ศีลธรรมจรรยา ที่เรียกว่า “ราชานักปราชญ์” (Philosophy King) ผู้ปกครองต้องไม่มีครอบครัวไม่มีทรัพย์สิน เพื่อจะได้อุทิศตนเองให้แก่รัฐอย่างเต็มที่ ดังนั้น ในรัฐดังกล่าวของเพลโตจึงไม่จำเป็นต้องมีกฎหมาย ปัญหาและความสามารถของราชานักปราชญ์มีความยืดหยุ่นและช่วยในการแก้ไขสถานการณ์ได้ดีมากกว่ากฎหมายที่ไม่

ค่อยจะยืดหยุ่น กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ เมื่อมีราชานักปราชญ์ที่มีคุณธรรมแล้วก็ไม่ต้องมีกฎหมาย เพราะราชานักปราชญ์คือความยุติธรรมของสังคม แนวคิดของเพลโตดังกล่าวมีความเป็นอุดมคติสูงมากซึ่งขัดแย้งต่อความเป็นจริงอย่างมาก ส่วนทางด้านระบบการปกครองนั้นเพลโตเห็นว่าระบอบการปกครองแบบราชาธิปไตยโดยมีกษัตริย์นักปราชญ์ที่มีคุณธรรมเป็นผู้ปกครองเป็นระบบที่ดีที่สุด สำหรับใน **Statesman** สะท้อนให้เห็นว่าเพลโตเริ่มยอมรับความเป็นจริงมากขึ้นเพราะคุณสมบัติของราชานักปราชญ์ดูเหมือนเป็นนามธรรมและไม่ได้อยู่ในโลกแห่งความเป็นจริง ด้วยเหตุนี้ เพลโตจึงเริ่มมองว่าระบอบการปกครองโดยคนหมู่มากหรือแบบประชาธิปไตยที่เพลโตเคยมองว่าเป็นระบอบการปกครองที่ไม่ดีน่าจะเป็นระบอบการปกครองหนึ่งที่เหมาะสมในการปกครองรัฐ ความเปลี่ยนแปลงของแนวคิดของเพลโตเห็นได้ชัดมากยิ่งขึ้นใน **Laws** ซึ่งเป็นวรรณกรรมที่เพลโตได้เขียนไว้ในช่วงบั้นปลายของชีวิต เพลโตยอมรับว่าระบอบการปกครองแบบราชาธิปไตยที่เสนอไว้ใน **Republic** และระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่เสนอไว้ใน **Statesman** ไม่ใช่ระบอบที่ดี ทั้งสองระบอบต่างก็มีข้อเสียของตนเอง กล่าวคือ ในระบอบราชาธิปไตย อำนาจสูงสุดอยู่ที่กษัตริย์ถ้ากษัตริย์ไม่มีคุณธรรม ประชาชนก็จะเดือดร้อน ในขณะที่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น ให้สิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนมากเกินไป ประชาชนอาจใช้สิทธิเสรีภาพมากเกินไปและอาจกระทำการใด ๆ ลงไปอย่างไม่เหมาะสม ดังนั้น ใน **Laws** เพลโตจึงเสนอทางสายกลางโดยนำระบอบการปกครองทั้งสองมาผสมกัน กล่าวคือ ในรัฐจะต้องมีกฎหมายสูงสุดของรัฐ กษัตริย์และประชาชนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายดังกล่าว เพลโตนำกฎหมายมาเป็นตัวนำในการปกครองรัฐ ทุก ๆ คนต้องเคารพและไม่กระทำการละเมิดต่อกฎหมายของรัฐ ซึ่งแนวคิดดังกล่าวก็คือ “**หลักนิติรัฐ (Legal state)**”

1.2. **อริสโตเติล (Aristotle 384-322 ปีก่อนคริสตกาล)**

อริสโตเติลเป็นศิษย์เอกของเพลโต ในผลงานของอริสโตเติล ได้ใช้เป็นตำราเรียนทางรัฐศาสตร์จนถึงปัจจุบันคือ **Politics** อริสโตเติลศึกษาถึงระบอบการปกครองโดยอาศัยข้อมูลตามความจริงจากนครรัฐต่าง ๆ รวมทั้งนครรัฐเอเธนส์ โดยอธิบายความเป็นมาของรัฐว่าเป็นวิวัฒนาการทางธรรมชาติของมนุษย์ซึ่งเริ่มจากปัจเจกบุคคลแล้วขยายออกมาเป็นครอบครัว จากครอบครัวไปเป็นหมู่บ้านและเมือง จนเป็นนครรัฐในที่สุด การอยู่ร่วมกันของมนุษย์จะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่ออยู่ภายใต้หลักเหตุผลและความยุติธรรม นั่นก็คืออยู่ภายใต้กฎหมาย

จากแนวคิดดังกล่าว อริสโตเติลได้จัดแบ่งรูปแบบการปกครองเป็นสองกลุ่ม ดังนั้น กลุ่มแรก รูปแบบการปกครองที่ดี ได้แก่ ระบอบราชาธิปไตย (Monarchy) ระบอบอภิชนาธิปไตย (Aristocracy) และระบอบโพลีตี (Polity) กลุ่มที่สอง รูปแบบการปกครองที่ไม่ดี ได้แก่ ระบอบทรราชย์ (Tyranny) ระบอบคณาธิปไตย (Oligarchy) ระบอบประชาธิปไตย (Democracy) การที่อริสโตเติลมองว่ารูปแบบการปกครองมีทั้งดีและไม่ดีนั้นถือเอาเรื่องคุณธรรมและจริยธรรม (ethics) มาเป็นตัวกำหนด ดังเช่น ในระบอบราชาธิปไตย อริสโตเติลมองว่าระบอบที่กษัตริย์มีอำนาจสูงสุดของรัฐและต้องเป็นผู้ทรงคุณธรรม เมื่อกษัตริย์มีอำนาจและคุณธรรม การใช้อำนาจก็จะมีความเที่ยงธรรมมากกว่ากฎหมาย กษัตริย์สามารถตัดสินใจได้ด้วยความสะดวกและสอดคล้องกับสถานการณ์ในสังคม ในทางตรงกันข้าม อริสโตเติลมองว่าระบอบประชาธิปไตยเป็นระบบการปกครองที่ไม่ดี ในสายตาของอริสโตเติล ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยนี้ให้อำนาจของรัฐตกอยู่ในมือของประชาชนซึ่งเป็นคนจน และในระบอบนี้เชื่อว่าทุกคนมีสิทธิเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกัน แต่ในความเป็น

จริงแล้วอริสโตเติลเห็นว่าทุกคนไม่เท่าเทียมกันเพราะธรรมชาติได้สร้างมาให้เท่าเทียมกัน การที่ให้คนจนมาปกครองบ้านเมืองนั้นไม่ถูกต้องเพราะว่าคนจนจะถูกชักจูงด้วยอามิสสินจ้างและตกเป็นเหยื่อของผู้แสวงหาอำนาจได้ง่าย และการใช้เสรีภาพของแต่ละคนจนนำไปสู่ความเกินเลยและในที่สุดจะนำสังคมไปสู่ความระส่ำระสาย รูปแบบประชาธิปไตยในความหมายนี้คือการให้มหาชนเข้ามาทำหน้าที่ในการปกครองโดยตรงซึ่งบุคคลเหล่านี้จะใช้อำนาจเพื่อแสวงหาประโยชน์หรือเพื่อสนองประโยชน์ของตนเองมากกว่าประโยชน์ของนครรัฐ ในส่วนของความยุติธรรมนั้นมีสองประเภท คือความยุติธรรมตามธรรมชาติและ ความยุติธรรมที่มนุษย์บัญญัติและต่อมาก็พัฒนามาเป็นกฎหมายธรรมชาติ (natural law) และกฎหมายบ้านเมือง (positive law) เมื่อมนุษย์มาอยู่ร่วมกันเป็นสังคม มนุษย์จะมีชีวิตที่สอดคล้องกับธรรมชาติของตัวได้มากที่สุด การอยู่ร่วมกันในสังคมเป็นการดำเนินชีวิตที่ต้องเป็นไปตามหลักเหตุผล การปกครองด้วยเหตุผลนั้นคือการปกครองโดยกฎหมายเป็นใหญ่หรือที่เรียกว่า **หลักนิติธรรม (The rule of law)** อริสโตเติลเห็นด้วยกับหลักนิติธรรมว่าเป็นสิ่งสำคัญของรัฐ มีความสมเหตุสมผลมากกว่า “ราชานักปราชญ์” ของเพลโต หลักนิติธรรมได้รับการยอมรับและมีการกล่าวอ้างอย่างกว้างขวางจนถึงยุคปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม อริสโตเติลยอมรับว่าการปกครองโดยกฎหมายในบางกรณีอาจไม่เป็นธรรมได้ ดังนั้น ให้นำหลักความเป็นธรรม (equity) มาปรุงแต่งกฎหมายให้ชอบด้วยเหตุผลและเป็นธรรม จึงเห็นได้ว่าอริสโตเติลเป็นนักปราชญ์ที่ได้สร้างคุณูปการทั้งในด้านกฎหมายและรัฐศาสตร์อย่างมากไม่ว่าจะเป็นรูปแบบของระบบการปกครอง หลักการปกครองโดยกฎหมาย หลักกฎหมายธรรมชาติและกฎหมายบ้านเมือง สิ่งเหล่านี้ได้มีอิทธิพลต่อการพัฒนาการและแนวคิดทางกฎหมายมหาชนเป็นอย่างยิ่ง

1.3. นิคโคโล แมคเคียเวลลี (Niccolo Machiavelli ค.ศ. 1469-1527)

นักปราชญ์ชาวอิตาลีได้เสนอความคิดในหนังสือชื่อ “เจ้า” หรือ “The Prince” เพื่ออธิบายว่ารัฐเป็นสิ่งที่มีความหมายและมีคุณค่าในตัวของมันเอง มีอำนาจบังคับเหนือประชาชนในเขตแดนของตนและเป็นผู้สร้างรัฐศาสตร์ขึ้นใหม่โดยปฏิเสธพื้นฐานทางศาสนาในทางการเมืองการปกครองและเป็นผู้เอาทฤษฎีการเมืองออกไปพ้นจากวงกรอบของศาสนา นอกจากนี้ แมคเคียเวลลีเป็นบุคคลคนแรกที่ใช้คำว่า “รัฐ” ในความหมายสมัยใหม่ แต่เป็นรัฐที่มีได้แยกออกจากตัวบุคคลอย่างเด็ดขาด กล่าวคือ รัฐยังผูกพันกับตัวบุคคลคือ “เจ้า” หรือ “The Prince” “เจ้า” ในทัศนะของแมคเคียเวลลีนั้นเป็นผู้ปกครองที่ควรจะต้องแสดงออกซึ่งความจริงใจ ความรักในความถูกต้องและมีมนุษยธรรม และจะต้องถือคติอยู่ในใจอย่างเคร่งครัดว่าเมื่อถึงคราวจะต้องรักษาบ้านเมืองรักษาอำนาจรัฐไว้จะไม่ยึดถือคุณธรรมใด ๆ ทั้งสิ้น โดยกล่าวว่าพระราชอาชญากรรมนั้น นักปราชญ์ยอมไม่ตำหนิหากพระองค์จะใช้วิธีการอันผิดธรรมดาเพื่อจะรักษาบ้านเมืองเอาไว้ แม้ว่าการกระทำนั้นอาจจะถูกตำหนิว่าชั่วช้าสามัญ แต่ผลดีที่เกิดขึ้นต่อส่วนรวมย่อมเป็นข้อแก้ตัวให้พ้นจากการถูกกล่าวหาว่ากระทำชั่วช้าได้เสมอ (The act accuses, but the result excuses) ความคิดดังกล่าวของแมคเคียเวลลีนั้นเป็นหลักการทฤษฎีทางการเมืองที่เรียกว่า “เหตุผลของรัฐ” (Raison d’Etat หรือ Reason of the State) วิธีการใด ๆ ก็ตาม ถ้าสามารถทำให้รัฐดำรงอยู่ต่อไปได้ ถึงแม้วิธีการนั้นจะไม่ถูกต้อง ผู้ปกครองก็สามารถใช้วิธีการนั้นได้เพราะเป็นเรื่อง “เหตุผลของรัฐ” แมคเคียเวลลีมีความเห็นว่า ผู้ปกครองควรทำให้คนคิดว่าเป็นคนที่มีเมตตากรุณาและไม่โหดร้ายทารุณ แต่ในความเป็นจริงก็ต้องกล้าที่จะใช้ความทารุณโหดร้าย

เพื่อรักษาระเบียบวินัย และความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งของกองทัพและประชาชนในรัฐ โดยเฉพาะเพื่อจุดมุ่งหมายของการสร้างความสามัคคี

1.4. ฌอง โบแดง (Jean Bodin ค.ศ. 1529-1596)

เจ้าของทฤษฎีว่าด้วยความมีอำนาจสูงสุดของกษัตริย์ (The Supremacy of King) และมีผลงานที่ได้รับยกย่อง คือ “หนังสือหกเล่มว่าด้วยรัฐ” (Les six livres de la République) ในผลงานเล่มนี้โบแดงได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยไว้ว่า “รัฐที่ปราศจากอำนาจสูงสุดที่รวมสมาชิกทุกคนและทุกกลุ่มเข้าด้วยกันไม่อาจถือได้ว่าเป็นรัฐ” ดังนั้น อำนาจอธิปไตยจึงเป็นพลังที่สร้างความเป็นหนึ่งเดียวกันของประชาคมการเมือง ถ้าปราศจากอำนาจนี้ประชาคมการเมืองก็ล่มสลายลง อำนาจอธิปไตยจึงเป็นพลังอำนาจที่เด็ดขาดและถาวรของรัฐ กษัตริย์เป็นองค์อธิปัตย์ที่ใช้อำนาจนี้และไม่อยู่ภายใต้อำนาจของผู้ใดและแม้แต่กฎหมายที่พระองค์ได้ทรงบัญญัติขึ้น โบแดงได้คิดทฤษฎีนี้ขึ้นมาเพื่อลดอำนาจของพระสันตะปาปาและเพิ่มอำนาจของกษัตริย์ ทฤษฎีว่าด้วยความมีอำนาจสูงสุดของกษัตริย์ โดยอ้างว่ากษัตริย์เป็นผู้ได้รับมอบอำนาจมาจากพระเจ้าโดยตรงและเกิดเป็นเทวสิทธิ์ของกษัตริย์ (Divine Rights of Kings) และเชื่อมโยงกับทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตย (Theory of Sovereignty) ที่มีหลักอยู่ว่าอำนาจอธิปไตย คืออำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศและอำนาจอธิปไตยก็เป็นของรัฐ ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยควรเป็นกษัตริย์ เพราะเป็นประมุขของรัฐ เป็นผู้นำราษฎรและทรงเป็นรัฐอธิปัตย์ คือ ผู้มีอำนาจสูงสุดในแผ่นดิน สามารถออกคำสั่งให้ราษฎรปฏิบัติตามได้แต่ไม่อยู่ใต้อำนาจคำสั่งใคร

1.5. โทมัส ฮอบส์ (Thomas Hobbes ค.ศ. 1588-1679)

เป็นอีกท่านหนึ่งที่สนับสนุนการปกครองโดยกษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ในวรรณกรรม “Leviathan” ฮอบส์ กล่าวว่า มนุษย์ทุกคนเห็นมนุษย์ผู้อื่นเป็นคู่แข่ง ทุก ๆ คนต่างก็กระหายพลังอำนาจในทุกรูปแบบ และโดยทั่วไปแล้วมนุษย์ทุกคนจะเท่าเทียมกับมนุษย์อีกคนหนึ่ง ความเท่าเทียมกันดังกล่าวส่งผลให้แต่ละคนมีความหวังเท่า ๆ กันที่จะบรรลุจุดหมายของตนและผลักดันให้แต่ละคนพยายามที่จะทำลายและครอบงำผู้อื่น ดังนั้นเพื่อหลีกเลี่ยงสภาพดังกล่าว ฮอบส์ แนะนำว่า ทุกคนในสังคมต้องโอนสิทธิตามธรรมชาติอันเด็ดขาดที่แต่ละคนมีให้กับบุคคลที่สามโดยสัญญาที่กระทำระหว่างกันและกันที่เรียกกันว่า “สัญญาประชาคม” (le contrat social, social contract) บุคคลที่สามนี้อาจจะเป็นกษัตริย์หรือสภาก็ได้ อย่างไรก็ตาม ฮอบส์เห็นว่าบุคคลที่สามดังกล่าวควรเป็นกษัตริย์มากที่สุด เพราะผลประโยชน์ของกษัตริย์กับผลประโยชน์สาธารณะเป็นสิ่งเดียวกันกล่าวคือ ความมั่งคั่งร่ำรวยเกียรติยศ อำนาจของกษัตริย์ล้วนมาจากผู้อยู่ใต้การปกครองของกษัตริย์ทั้งสิ้น ดังนั้น จะร้องเรียนว่าคำสั่ง คำบัญชาของกษัตริย์มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบธรรมนั้นหาทำได้ไม่ และทำให้เห็นได้ว่ากษัตริย์ไม่อยู่ในฐานะที่ใครจะมาล่วงละเมิดได้ และจะมาฟ้องร้องกษัตริย์ไม่ได้ กษัตริย์ในความเห็นของฮอบส์มีหน้าที่คุ้มครองความปลอดภัยแก่ผู้อยู่ใต้การปกครอง

1.6. จอห์น ล็อก (John Locke ค.ศ. 1632-1704)

จอห์น ล็อกได้เขียนวรรณกรรมชื่อ “Two Treatises of government” เป็นผลงานที่ส่งผลกระทบต่อระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่างไม่เคยเป็นมาก่อนโดยต่อต้านระบอบอำนาจเด็ดขาดซึ่งผูกขาดอำนาจอยู่ที่กษัตริย์และระบอบเทวสิทธิ์ และให้อำนาจอยู่ในขอบเขตซึ่งถูกจำกัดโดยความยินยอมของประชาชนและโดยสิทธิตามธรรมชาติ ล็อกได้มองสถานะทางธรรมชาติของมนุษย์เหมือนอย่างฮอบส์ แต่แตกต่างกันตรงที่ว่า

สภาวะทางธรรมชาติของลือคนั้นไม่ใช่สภาวะที่ก่อให้เกิดสงครามหรือความขัดแย้งในสังคม ในความเห็นของ ลือค มนุษย์ทุกคนสามารถทำความตกลงกับมนุษย์ผู้อื่นในการที่จะเข้ามาอยู่ร่วมกันและรวมกันเป็นสังคมได้ เพื่อการดำรงอยู่และความปลอดภัยของกันและกันและหลีกเลี่ยงการรุกรานกันและกันโดยกำหนดกติกาของการอยู่ร่วมกันขึ้นมา และต่างก็ได้สละสิทธิลงโทษผู้ที่ไม่เคารพต่อกติกาของการอยู่ร่วมกันให้แก่รัฐ องค์กรของรัฐ ซึ่งมีอำนาจบังคับที่เป็นอิสระต่อมนุษย์และอยู่เหนือมนุษย์ทุกคนในประชาคมนั้น และต้องทำเพื่อผลประโยชน์สาธารณะ ประโยชน์สุขของประชาชนเป็นที่ตั้ง และถ้าผู้ปกครองรัฐกระทำการฝ่าฝืนและขัดต่อผลประโยชน์สาธารณะประโยชน์สุขของประชาชนแล้ว ประชาชนก็สามารถถอนความไว้วางใจและถอนอำนาจกลับคืนมาได้ และประชาชนก็สามารถใช้สิทธิในการต่อต้านผู้ปกครองดังกล่าวได้ ดังนั้น สังคมมนุษย์ สังคมการเมืองในสายตาของลือคจะเกิดขึ้นได้ก็แต่ความยินยอมของประชาชนเท่านั้น ประชาชนเป็นผู้ครอบครองอำนาจที่แท้จริงในรัฐ นอกจากนี้ ลือคยังสนับสนุนแนวคิดปัจเจกชนนิยมที่ยอมรับเสียงข้างมากอีกด้วย ทั้งหมดที่กล่าวมาคือสัญญาประชาคมแบบจอร์จ ลือค

1.7. มองเตสกีเออ (Montesquieu ค.ศ. 1689-1755)

ได้เขียนหนังสือชื่อ “เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย” (L’Esprit des lois, The Spirit of laws) หนังสือเล่มนี้ มองเตสกีเออใช้เวลาเขียนถึงยี่สิบปีโดยเขียนขึ้นมาจากประสบการณ์ที่ช่วงหนึ่งของชีวิตได้ไปใช้ชีวิตอยู่ที่ประเทศอังกฤษและหลักจากกลับมาพำนักที่ฝรั่งเศสเป็นการถาวรได้รับการตีพิมพ์ครั้งแรกใน ค.ศ. 1748 คำว่า “Esprit” หรือเจตนารมณ์ในที่นี้หมายถึงหลักการต่าง ๆ เหตุผลต่าง ๆ พลังผลักดันต่าง ๆ รวมตลอดถึงแนวโน้มขึ้นต่ำต่าง ๆ เป็นการค้นหาเจตนารมณ์แห่งกฎหมายของประเทศอังกฤษในช่วงเวลาหนึ่งโดยพูดถึงทฤษฎีว่าด้วยรัฐบาลหรือการปกครอง ระบอบกษัตริย์ ระบอบสาธารณรัฐ ระบอบทรราชย์ ทฤษฎีว่าด้วยเสรีภาพทางการเมืองรัฐธรรมนูญอังกฤษ ความสำคัญของระบอบการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญและหลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยเฉพาะหลักการแบ่งแยกอำนาจมองเตสกีเออได้เขียนไว้ว่า “ทุกอย่างจะพังพินาศหมดถ้าคน ๆ เดียวกันหรือองค์คณะบุคคลเดียวกัน ชุมนางหรือประชาชน เป็นผู้ใช้อำนาจทั้งสามนี้ คือ อำนาจออกกฎหมาย อำนาจดำเนินการให้เป็นไปตามมติข้อต่าง ๆ อันเกี่ยวกับกิจการสาธารณะและอำนาจตัดสินอาชญากรรมหรือข้อพิพาทเอกชน” เพราะมีเช่นนั้นสิทธิเสรีภาพของประชาชนจะไม่มีหลักประกันในการคุ้มครอง ดังนั้น เพื่อหลีกเลี่ยงภาวะการดังกล่าว มองเตสกีเออได้เสนอให้มีการคานและดุลอำนาจ (check and balance) อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเออไม่ได้มีขอบข่ายอย่างที่เข้าใจในปัจจุบัน มองเตสกีเออต้องการยืนยันแต่เพียงว่าอำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการจะต้องไม่รวมอยู่ที่องค์กรเดียวกัน ไม่ได้คิดไปไกลถึงกับจะให้มีการแบ่งแยกกันอย่างเคร่งครัดระหว่างอำนาจทั้งสาม ซึ่งการแบ่งแยกอำนาจในลักษณะนี้ก็ได้มีอยู่ในระบอบการปกครองของอังกฤษ แต่กระนั้นก็ดี ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเออได้รับการยอมรับว่าเป็นทฤษฎีหนึ่งที่เป็นรากฐานที่สำคัญยิ่งของหลักกฎหมายมหาชนเพราะทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจเป็นทฤษฎีพื้นฐานของแนวคิดการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งเป็นแนวคิดหนึ่งของหลักรัฐธรรมนูญนิยม

1.8. ฌอง ฌาคส์ รูสโซ (Jean Jacques Rousseau ค.ศ. 1712-1778)

รูสโซ เป็นนักปราชญ์ที่สำคัญอีกคนหนึ่งได้เขียนหนังสือชื่อ “สัญญาประชาคม” ซึ่งมีอิทธิพลต่อแนวคิดและพัฒนาการของกฎหมายมหาชนเป็นอย่างมาก รูสโซเห็นว่า “รัฐ” นั้นเกิดจากคนหลายคนมารวมกัน

โดยแต่ละคนยอมเสียสละสิทธิเสรีภาพบางประการเพื่อประโยชน์ส่วนรวม นอกจากนี้ รัฐโซยังเป็นเจ้าของทฤษฎีที่ว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน” และยังให้คำจำกัดความของคำว่า “กฎหมาย” ว่าเป็นเจตจำนงร่วมกันของปวงชน (la volonté generale หรือ general will) ทฤษฎีของรัฐโซมีอิทธิพลต่อฝรั่งเศสเป็นอย่างมาก เมื่อเกิดการปฏิวัติฝรั่งเศสใน ค.ศ.1789 ได้มีการนำเอาความคิดของรัฐโซไปใส่ไว้ในคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ลงวันที่ 26 สิงหาคม 1789 (Declaration des droits de l’homme et du citoyen) ข้อที่ 6 ที่บัญญัติว่า “กฎหมายคือเจตนาธรรมร่วมกันของประชาชน”

2. ทฤษฎีพื้นฐานในรัฐธรรมนูญ

จะเห็นว่ารัฐธรรมนูญนั้นด้านหนึ่งเป็นกฎหมาย อีกด้านหนึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับองค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุดในรัฐกับประมุขของรัฐ กับฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ ตุลาการและความสัมพันธ์ขององค์กรเหล่านั้นกับประชาชนด้วย ซึ่งเป็นองค์กรทางการเมืองทั้งสิ้น เพราะฉะนั้นรัฐธรรมนูญจึงเป็นกฎหมายที่มีความสัมพันธ์กับการเมือง ทั้งระดับอุดมการณ์และการใช้อำนาจทางการเมือง (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2556:15) ดังนั้นรัฐธรรมนูญจึงต้องมีพัฒนาการมาอย่างยาวนานจนทำให้เป็นสิ่งที่สามารถกำหนดโครงสร้างในการปกครองประเทศมาโดยตลอดในขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญยังกำหนดหลักการต่าง ๆ ที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้วย จึงเห็นได้ว่ามีความจำเป็นและสำคัญอย่างยิ่งในการที่จะต้องนำทฤษฎีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและเหมาะสมกับเหตุผลดังกล่าว นั่นคือทฤษฎีที่เกี่ยวกับกฎหมายมหาชนที่ให้ความสำคัญบนพื้นฐานประโยชน์ของประชาชนและส่วนรวม ทฤษฎีต่าง ๆ จึงถูกนำมาประยุกต์ใช้ในรัฐธรรมนูญ ดังนี้

2.1 หลักนิติรัฐ

คำว่า “นิติรัฐ” เป็นคำที่แปลมาจากภาษาเยอรมันว่า “Rechtsstaat” คำว่า “Rechtsstaat” ประกอบขึ้นจากคำสองคำ คือ คำว่า Recht ที่แปลว่า กฎหมาย (ในภาษาเยอรมันคำ ๆ นี้สามารถแปลว่า “สิทธิ” ได้ด้วย) และคำว่า Staat ที่แปลว่า รัฐ แต่คำสองคำนี้เมื่อมารวมกันแล้วได้กลายเป็นคำศัพท์ทางนิติศาสตร์ ในระบบกฎหมายอังกฤษ แปลคำว่า Rechtsstaat ว่า rule of law หรือ state-under-law ในทางวิชาการ ไม่ว่าจะแปลคำว่า Rechtsstaat ว่าอย่างไรก็ตาม ประเด็นสำคัญย่อมอยู่ที่ความหมายอันเป็นแก่นแท้ของหลักการนี้ กล่าวคือ การปกครองใน Rechtsstaat หรือนิติรัฐนั้น กฎหมายจะต้องไม่เปิดโอกาสให้ผู้ปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ ภายใต้กฎหมายบุคคลทุกคนต้องเสมอภาคกัน และบุคคลจะต้องสามารถทราบก่อนล่วงหน้าว่ากฎหมายมุ่งประสงค์จะบังคับให้ตนทำอะไรหรือไม่ให้ตนทำอะไร ผลร้ายอันเกิดจากการฝ่าฝืนกฎหมายคืออะไร ทั้งนี้เพื่อที่จะบุคคลได้ปฏิบัติตนให้ถูกต้องสอดคล้องกับกฎหมาย

จึงเห็นได้ว่าแนวความคิดพื้นฐานของนิติรัฐก็คือ การจำกัดอำนาจของรัฐโดยกฎหมาย การทำให้รัฐต้องผูกพันอยู่กับหลักการพื้นฐานและคุณค่าทางกฎหมายโดยไม่อาจบิดพลิ้วได้ ด้วยเหตุนี้หลักนิติรัฐจึงไม่มีความหมายแค่เพียงการบังคับให้รัฐต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลเท่านั้น แต่ยังเรียกร้องให้รัฐต้องดำเนินการในด้านต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมขึ้นอย่างแท้จริงในสังคมด้วย วัตถุประสงค์ดังกล่าวจะบรรลุได้ก็แต่โดยการสร้างระบบการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่มีประสิทธิภาพและการยอมรับให้มีองค์กรตุลาการขึ้นมาโดยเฉพาะ (ศาลรัฐธรรมนูญ) ให้องค์กรดังกล่าวพิทักษ์ปกป้องคุณค่าในรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญของเยอรมนีหลังสงครามโลกครั้งที่สองที่เรียกว่า “กฎหมายพื้นฐาน” (Grundgesetz) ได้เดินตามแนวทางนี้และได้บัญญัติให้หลักนิติรัฐเป็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2553)

2.2 หลักนิติธรรม

นักกฎหมายรัฐธรรมนูญของอังกฤษที่มีบทบาทมากที่สุดคนหนึ่งในการช่วยพัฒนาหลักนิติธรรม ก็คือ A.V. Dicey (ค.ศ.1835 ถึง 1922) ตำราของเขาที่ชื่อว่า Introduction to the Study of the Law of the Constitution ได้กลายเป็นตำรามาตรฐานและเป็นตำราที่นักกฎหมายรัฐธรรมนูญอังกฤษส่วนใหญ่ต้องอ้างอิงเมื่อจะต้องอธิบายความหมายของหลักนิติธรรม Dicey เห็นว่า หลักนิติธรรมจะต้องสัมพันธ์ใกล้ชิดกับความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภา และหลักนิติธรรมนั้นย่อมมีเนื้อหาสาระที่สำคัญ คือ บุคคลทุกคนย่อมเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย บุคคลไม่ว่าจะในชนชั้นใดย่อมต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายปกติธรรมดาของแผ่นดิน (the ordinary law of the land) ซึ่งบรรดาศาลธรรมดาทั้งหลาย (ordinary courts) จะเป็นผู้รักษาไว้ซึ่งกฎหมายดังกล่าว หลักนิติธรรมในความหมายนี้ย่อมปฏิเสธความคิดทั้งหลายทั้งปวงที่จะยกเว้นมิให้บรรดาเจ้าหน้าที่ทั้งหลายต้องเคารพต่อกฎหมาย บุคคลทั้งหลายย่อมไม่ต้องถูกลงโทษ หากไม่ได้กระทำการอันผิดกฎหมาย และไม่มีผู้ใดทั้งสิ้นแม้แต่กษัตริย์ที่จะอยู่นอกกฎหมายได้

กล่าวโดยรวมแล้ว Dicey เห็นว่า บรรดาการกระทำทั้งหลายทั้งปวงของรัฐบาลและฝ่ายปกครองจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย จะต้องไม่กระทำการก้าวล่วงสิทธิและเสรีภาพของราษฎรตามอำเภอใจ หากปรากฏว่ารัฐบาลหรือฝ่ายปกครองกระทำการอันขัดต่อกฎหมาย การกระทำดังกล่าวย่อมต้องถูกฟ้องคดียังศาลยุติธรรมหรือศาลธรรมดาได้ เพราะรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ย่อมจะมีสิทธิพิเศษใด ๆ เหนือกว่าราษฎรไม่ได้ เราจะเห็นได้ว่าหลักนิติธรรมตามแนวความคิดของ Dicey นี้มุ่งเน้นไปที่ความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายบริหาร ไม่ได้เรียกร้องฝ่ายนิติบัญญัติให้ต้องผูกพันต่อกฎเกณฑ์อื่นใดในการตรากฎหมาย

แม้ว่าในปัจจุบัน การให้คำอธิบายเกี่ยวกับเนื้อหาของหลักนิติธรรม อาจจะแตกต่างกันอยู่บ้างในรายละเอียด แต่องค์ประกอบสำคัญของหลักนิติธรรมนั้น ตำราต่าง ๆ ก็ไม่ได้อธิบายความแตกต่างกันมากนัก องค์ประกอบที่สำคัญของหลักนิติธรรม คือ ความคาดหมายได้ของการกระทำของรัฐ ความชัดเจนของกฎหมาย ความมั่นคงของกฎหมาย ความเป็นกฎหมายทั่วไปของกฎหมาย ความเป็นอิสระของศาล การเคารพในหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ตลอดจนความสะดวกในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2553)

2.3 หลักการแบ่งแยกอำนาจ

หลักการแบ่งแยกอำนาจสืบเนื่องมาจากแนวคิดที่ไม่ต้องการให้อำนาจรวมอยู่ที่บุคคลคนเดียวหรือองค์กรเดียวกันเพราะบุคคลหรือองค์กรเดียวผูกขาดการใช้อำนาจไว้โดยไม่มีองค์กรใดมาตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจจึงอาจทำให้เกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ซึ่งจะทำให้ผู้อยู่ใต้ปกครองถูกกดขี่ดังที่ลอร์ด แอ็กตัน ได้กล่าวว่า “อำนาจมีแนวโน้มให้เกิดการใช้ที่มีขอบ และการมีอำนาจที่อิสระที่สุดนั้นย่อมจะเกิดการกระทำที่มีขอบอย่างแน่นอน” (Power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely) ดังนั้นหากมีการใช้อำนาจโดยมิชอบเกิดขึ้นแล้วในทางกลับกันก็จะส่งผลให้เสรีภาพของผู้ที่อยู่ใต้ปกครองมีอาจบังเกิดขึ้นได้ และจะทำให้ประชาชนขาดหลักประกันในการดำรงชีวิตอยู่ในสังคม เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงการผูกขาดการใช้อำนาจโดยวิธีที่มีขอบ จึงได้เกิดแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจขึ้นโดยมองเตสกีเออ (Montesquieu) นักปราชญ์ชาวฝรั่งเศส เขาได้เสนอแนวคิดในการแบ่งแยกการใช้อำนาจออกเป็นสามอำนาจคืออำนาจนิติบัญญัติ

อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการเพื่อทำให้เกิดดุลยภาพของอำนาจไม่ให้มีการผูกขาดอำนาจอยู่ที่องค์กรใด องค์กรหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง

ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจนี้ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการต้องสามารถควบคุม ตรวจสอบและยับยั้งการใช้อำนาจซึ่งกันและกันได้ ทั้งนี้เพราะทั้งสามอำนาจมิได้มีการแบ่งแยกกันอย่างเด็ดขาด หากแต่มีการถ่วงดุลและคานอำนาจระหว่างกัน (check and balance) ซึ่งหนึ่งในวัตถุประสงค์ของการแบ่งแยกอำนาจก็เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครองจากการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐ ด้วยเหตุนี้จึงต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งอยู่เหนืออำนาจหนึ่งอย่างเด็ดขาดและเป็นฝ่ายดำเนินการ เพื่อให้บรรลุภารกิจจากการใช้อำนาจทั้งปวงแต่เพียงฝ่ายเดียว นอกจากนี้มองเตสกีเออได้เสนอแนวคิดในการแยกบุคคลผู้ใช้อำนาจแต่ละอำนาจให้เป็นอิสระจากกัน ซึ่งถือเป็นหลักเกณฑ์สำคัญของรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ เนื่องจากเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยการกำหนดองค์กรผู้ใช้อำนาจให้แตกต่างกันนั้น ถือได้ว่าเป็นการกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐมิให้มีอำนาจมากเกินไปจนสามารถใช้อำนาจมากกระทบสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคลได้ ดังนั้นแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจจึงมีอิทธิพลเหนือรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ที่ได้นำหลักการรัฐธรรมนูญนิยมมาใช้ในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่คำนึงถึงการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญ (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2556 : 144)

2.4 หลักความชอบด้วยกฎหมาย

ซึ่งหมายถึงรัฐที่ปกครองโดยกฎหมาย (ประชาชน) และทุกคนในรัฐต้องอยู่ภายใต้กฎหมายของรัฐ โดยเคารพต่อกฎหมายและจะไม่กระทำการใด ๆ นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดหรือละเมิดต่อกฎหมาย การที่ทุก ๆ คนในรัฐต้องเคารพต่อกฎหมายของรัฐก็คือการที่ทุก ๆ คนกระทำการโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งก็คือ “หลักความชอบด้วยกฎหมาย” ในบทบาทของรัฐ องค์กรรัฐ หน่วยงานรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหลายนั้นเป็นผู้ที่ใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายซึ่งหมายความว่าต้องปฏิบัติตามหน้าที่โดยเคารพกฎหมายอย่างเคร่งครัดและไม่ใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายไปละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ไม่เช่นนั้นแล้วอาจถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจโดยไม่ชอบและไม่เคารพต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายและหลักนิติรัฐ “กฎหมาย” ที่รัฐ องค์กรรัฐ หน่วยงานรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหลายต้องเคารพนั้นนอกจากเป็นกฎหมายที่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรแล้วยังรวมถึงกฎหมายที่ไม่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรด้วย เช่น กฎหมายจารีตประเพณี หลักทั่วไปของกฎหมาย (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2556 : 429)

2.5 รัฐธรรมนูญนิยม

รัฐธรรมนูญนิยม (constitutionalism) คือ แนวความคิดที่จะใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรให้เป็นเครื่องมือในการกำหนดรูปแบบการปกครองและกำหนดกลไกอันเป็นโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) ในการจัดองค์กรบริหารรัฐ ซึ่งการใช้รัฐธรรมนูญในลักษณะสัญญาประชาคมเป็นเครื่องมือในการจัดองค์กรบริหารของรัฐสมัยใหม่นั้นมีวัตถุประสงค์ในการจำกัดอำนาจผู้ปกครองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์อันเกิดขึ้นเป็นลำดับแรกและคงอยู่จนปัจจุบันนี้ และวัตถุประสงค์ในการสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้กับรัฐบาลในระบบการเมืองซึ่งวัตถุประสงค์ข้อนี้ต้องการใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นกลไกที่จะทำให้รัฐบาลบริหารบ้านเมืองให้เป็นไปโดยเรียบร้อยต่อเนื่องและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมได้ และวัตถุประสงค์ประการสุดท้ายคือเพื่อสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมถึงแม้ว่าการบัญญัติกฎหมาย

จะต้องเคารพถึงหลักความเสมอภาคตามกฎหมายก็ตาม แต่ความไม่เท่าเทียมกันในทางปฏิบัติเนื่องจากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมจึงต้องอาศัยหลักการในรัฐธรรมนูญที่เป็นกฎเกณฑ์สูงสุดของประเทศมาเป็นกฎเกณฑ์คุ้มครองผู้อ่อนแอกว่า จะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ของกระแสแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมนี้มีการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างรัฐในฐานะผู้ปกครองซึ่งมีอำนาจสูงสุดกับประชาชนผู้อยู่ใต้ปกครอง โดยรัฐจะต้องให้การรับรองและคุ้มครองซึ่งสิทธิและเสรีภาพของผู้ใต้ปกครองและประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการปกครองหรือในการใช้อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ทั้งนี้จะต้องมีการสร้างระบบควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และมีการปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพเพื่อจะได้บรรลุวัตถุประสงค์นั่นเอง (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2557 : 113-114)

2.6 หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (Supremacy of the Constitution) ซึ่งเป็นผลของรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตยอันเป็นกฎเกณฑ์สูงสุดในการปกครองประเทศ เนื่องจากหากได้พิเคราะห์โดยทฤษฎีบริสุทธิแห่งกฎหมายที่ว่ากฎเกณฑ์ที่ให้อำนาจออกกฎหมายอื่น ย่อมสูงกว่ากฎเกณฑ์ที่ออกมาและจากการที่รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นกฎเกณฑ์ที่มีที่มาจากอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง (pouvoir constituant) และเป็นกฎเกณฑ์ที่ก่อตั้งระบบกฎหมายขึ้นทั้งระบบ โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดถึงองค์กรที่ใช้อำนาจทางการเมืองในการปกครองรัฐและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่าง ๆ ตลอดจนกำหนดรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงส่งผลให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎเกณฑ์ที่อยู่เหนือกฎหมายทั้งหลายที่รัฐธรรมนูญสร้างขึ้น กล่าวคือรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด กฎหมายที่ออกตามอำนาจแห่งรัฐธรรมนูญหรือมีลำดับศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญไม่สามารถขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญได้ รวมทั้งการกำหนดให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมที่มีกระบวนการแตกต่างจากกฎหมายธรรมดาเพื่อเป็นหลักประกันให้สิทธิและเสรีภาพที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมีความเป็นสูงสุดมิให้มีการออกกฎหมายมาลบล้างละเมิดอำนาจนี้ได้ในตะวันตกเรียกอำนาจดังกล่าวว่า “Judicial Review Power” ซึ่งเป็นอำนาจที่ใช้รัฐธรรมนูญให้เกิดผลในทางปฏิบัติและทำให้รัฐธรรมนูญเป็นจริงเป็นจังมีอำนาจประกาศิตสมกับที่มีการบัญญัติถึงสิทธิเสรีภาพไว้ในรัฐธรรมนูญอันเป็นหลักประกันสูงสุด และจากนัยของทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยามที่ต้องกำหนดถึงกลไกในการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปอย่างชอบธรรมเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญ ผนวกกับผลของความสูงส่งของรัฐธรรมนูญจึงทำให้การใช้อำนาจขององค์กรทางการเมืองต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญได้รับหลักประกันที่จะไม่ถูกลบล้างโดยกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญได้ (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2556 : 143)

2.7 หลักความเสมอภาค

แนวคิดเรื่องหลักแห่งความเสมอภาคนั้นตั้งอยู่บนพื้นฐานว่าตามธรรมชาติมนุษย์ทุกคนเกิดมามีความเสมอภาคเท่าเทียมกันตามธรรมชาติและทุกคนจะต้องเคารพสิทธิและเสรีภาพของกันและกัน ถ้าพิจารณาจากแนวคิดดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเป็นมุมมองของสำนักกฎหมายฝ่ายธรรมชาติที่มองว่าสิ่งเหล่านี้มีมาและติดตัวมาตั้งแต่เกิด และถึงแม้จะไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรมารับรองสิ่งเหล่านี้ก็ตามก็มีผลบังคับใช้ได้เพราะเป็นสิ่งธรรมชาติที่รัฐและทุกคนมีอาจปฏิเสธได้ นอกจากนี้ยังเห็นได้ว่าการยอมรับสิ่งเหล่านี้ก็แสดง

ให้เห็นถึงแนวความคิดในเรื่องปัจเจกชนนิยมอีกด้วย เพราะการที่รัฐหรือทุกคนต้องยอมรับและเคารพต่อหลักการดังกล่าวนี้ เท่ากับว่าเป็นการยอมรับสิทธิตามธรรมชาติของแต่ละคนด้วยกัน

หลักแห่งความเสมอภาคเป็นหลักหนึ่งของสิทธิมนุษยชนที่ได้รับการยอมรับในรูปแบบที่เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรโดยสำนักกฎหมายฝ่ายบ้านเมืองกล่าวคือได้รับการพิจารณาในมุมมองทางกฎหมายมิใช่ในขอบเขตทางปรัชญาแต่เพียงอย่างเดียว ลักษณะดังกล่าวนี้ก็มาจากการออมชอมทางความคิดของทั้งสองสำนักกฎหมาย คือสำนักกฎหมายฝ่ายบ้านเมืองและสำนักกฎหมายฝ่ายธรรมชาติซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นการแปรสิทธิตามธรรมชาติของบุคคลมาเป็นสิทธิของบุคคลที่ได้รับการรับรองโดยกฎหมาย (เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์, 2556 : 439)

บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา

สรุปได้ว่ารัฐธรรมนูญมีความสำคัญต่อประชาชนเป็นอย่างมาก เพราะรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่มีไว้เพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพให้แก่ประชาชนตลอดจนถึงผลประโยชน์ของประชาชนด้วย นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ปกครอง ซึ่งเป็นหลักประกันไม่ให้ผู้ปกครองล่วงละเมิดในสิทธิอันชอบธรรมของประชาชน และที่สำคัญรัฐธรรมนูญยังเป็นตัวกำหนดโครงสร้างและทิศทางการบริหารประเทศของรัฐบาล ซึ่งจะทำให้รัฐบาลสามารถที่จะดำเนินงาน ให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้เพื่อสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้นรัฐธรรมนูญจึงมีความสำคัญใน สองมิติ คือ 1) มิติของผู้ปกครอง ที่ใช้เป็นแนวทางในการวางโครงสร้างเพื่อบริหารปกครองประเทศ และ 2) มิติของประชาชน ในการรับรองสิทธิและคุ้มครองเสรีภาพให้แก่ประชาชน รวมไปถึงการป้องกันผลประโยชน์อีกประการหนึ่งด้วย ดังนั้นการนำแนวคิดและทฤษฎีต่าง ๆ มาบูรณาการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคนส่วนใหญ่ของรัฐหรือของประเทศก็เพราะเหตุที่ว่าหัวใจของรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐในการปกครองประเทศและประชาชนในรัฐให้อยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข จึงมีความสำคัญเพราะว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่ใช้ในการจำกัดการใช้อำนาจรัฐที่มีความสำคัญและมีความสัมพันธ์อย่างยิ่งต่อการดำรงอยู่ของรัฐ 2 ประการ คือ (1) รัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นกฎหมายสูงสุด และ (2) รัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นกฎหมายที่จัดโครงสร้าง และจัดตั้งองค์กรต่าง ๆ ภายในรัฐ นั่นเอง

บรรณานุกรม

- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2556). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2557). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วย รัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย*. (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- บรรศักดิ์ อูวรรณโณ. (2556). *คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ*. (พิมพ์ครั้งที่ 3).
กรุงเทพฯ : กรุงสยาม พับลิชชิ่ง
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (31 มกราคม 2553). *หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม*. สืบค้น 4 กรกฎาคม 2558
จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1431>