

วิศวกรรมรัฐธรรมนูญ 2560: กลไกการจำกัดอำนาจประชาชน

CONSTITUTIONAL ENGINEERING IN THE 2017 THAI CONSTITUTION:

ARTICLE-LEVEL MECHANISMS AND THE LIMITATION

OF POPULAR SOVEREIGNTY

ภาวิณี แสงนาก

Pavinee Sangnak

มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย วิทยาเขตศรีล้านช้าง

Mahamakut Buddhist University Srilanchang Campus

Corresponding author, e-mail: pavinee.san@mbu.ac.th



Received: 15 January 2026, Revised: 31 January 2026, Accepted: 10 February 2026

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์เชิงวิพากษ์ “วิศวกรรมรัฐธรรมนูญ” ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 โดยมุ่งศึกษากลไกการจำกัดอำนาจอธิปไตยของประชาชน ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพผ่านการวิเคราะห์เอกสาร (documentary analysis) ภายใต้กรอบแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (constitutionalism) วิศวกรรมรัฐธรรมนูญ (constitutional engineering) และประชาธิปไตยแบบตัวแทน (representative democracy)

ผลการศึกษาพบว่า รัฐธรรมนูญ 2560 ได้ออกแบบกลไกเชิงสถาบันที่ลดทอนอำนาจของประชาชนใน 3 ระดับ ได้แก่ (1) ระดับโครงสร้างทางการเมือง เช่น ระบบวุฒิสภาแต่งตั้ง (2) ระดับกระบวนการ เช่น ระบบเลือกตั้งและการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรี และ (3) ระดับสิทธิ เช่น การแปรสภาพสิทธิเป็นหน้าที่ของรัฐ นอกจากนี้ยังพบว่า กลไกการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่มีข้อจำกัดสูงส่งผลให้เกิด “constitutional rigidity” ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตย บทความเสนอว่ารัฐธรรมนูญ 2560 เป็น “รัฐธรรมนูญเชิงควบคุม” (controlling constitution) มากกว่ารัฐธรรมนูญเชิงประชาธิปไตย และควรมีการปฏิรูปเพื่อฟื้นฟูหลักอำนาจอธิปไตยของประชาชน

คำสำคัญ: วิศวกรรมรัฐธรรมนูญ, อำนาจอธิปไตยของประชาชน, รัฐธรรมนูญ 2560, ประชาธิปไตยเชิงตัวแทน

Abstract

This article critically examines constitutional engineering in the 2017 Constitution of Thailand, focusing on article-level mechanisms that constrain popular sovereignty. Employing a qualitative documentary analysis grounded in constitutionalism, representative democracy, and

comparative constitutional engineering, the study finds that the 2017 Constitution systematically limits citizens' political power through structural, procedural, and rights-based mechanisms.

The findings indicate that the appointed Senate, restrictive amendment procedures, and the transformation of rights into state obligations collectively weaken democratic participation. The Constitution reflects a “controlling constitutional design” rather than a democratic one. The study recommends institutional reforms to restore democratic legitimacy and popular sovereignty.

Keywords: Constitutional Engineering, People's Sovereignty / Popular Sovereignty, Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017), Representative Democracy

บทนำ

รัฐธรรมนูญถือเป็นกฎหมายสูงสุดที่กำหนดโครงสร้างอำนาจทางการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน โดยเฉพาะในระบบประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญควรทำหน้าที่เป็นเครื่องมือคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ควบคู่กับการจำกัดอำนาจของรัฐ อย่างไรก็ตาม ในทางทฤษฎีรัฐศาสตร์และนิติรัฐธรรมนูญร่วมสมัย ได้มีการตั้งข้อสังเกตว่า รัฐธรรมนูญบางฉบับมิได้ทำหน้าที่ขยายอำนาจของประชาชน หากแต่ถูกออกแบบให้เป็น “เครื่องมือทางอำนาจ” เพื่อควบคุมหรือจำกัดบทบาทของประชาชนผ่านกลไกทางกฎหมายที่ซับซ้อน (Ginsburg & Huq, 2018; Hirschl, 2004)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นหนึ่งในรัฐธรรมนูญที่ได้รับความสนใจอย่างกว้างขวางในแวดวงวิชาการ ทั้งในและต่างประเทศ โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการออกแบบโครงสร้างอำนาจรัฐ (constitutional design) และบทบาทของสถาบันทางการเมือง เช่น วุฒิสภา องค์การอิสระ และศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งนักวิชาการจำนวนหนึ่งเห็นว่าเป็นการออกแบบที่มีลักษณะ “จำกัดประชาธิปไตย” หรือ “ประชาธิปไตยแบบมีการกำกับควบคุม” (controlled democracy) (Dressel & Khemani, 2019; McCargo, 2020) ทั้งนี้ กลไกดังกล่าวมิได้ปรากฏในระดับโครงสร้างเพียงอย่างเดียว แต่แฝงอยู่ใน “รายมาตรา” ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีผลโดยตรงต่อการใช้สิทธิและอำนาจของประชาชน

แม้ว่างานศึกษาที่ผ่านมาจะมีการวิเคราะห์รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ในหลากหลายมิติ เช่น การเมืองเชิงสถาบัน การเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญ หรือการวิพากษ์เชิงอุดมการณ์ (เกษียร เตชะพีระ, 2561; iLaw, 2563) แต่ยังพบ “ช่องว่างทางวิชาการ” ที่สำคัญ กล่าวคือ การขาดการวิเคราะห์เชิงลึกในระดับ “กลไกรายมาตรา” (micro-level constitutional mechanisms) ที่เชื่อมโยงกับทฤษฎีสัมัยใหม่ด้านวิศวกรรมรัฐธรรมนูญ (constitutional engineering) และอธิปไตยของประชาชน (popular sovereignty) โดยเฉพาะการอธิบายว่ากลไกในแต่ละมาตราทำหน้าที่จำกัดอำนาจของประชาชนอย่างเป็นระบบและสัมพันธ์กันอย่างไร (Elster, 1995; Sartori, 1997)



ในเชิงทฤษฎี แนวคิด “วิศวกรรมรัฐธรรมนูญ” อธิบายว่าการออกแบบรัฐธรรมนูญมิใช่เพียงการกำหนดกติกาเชิงนามธรรม แต่เป็นกระบวนการเชิงกลยุทธ์ที่สะท้อนความสัมพันธ์เชิงอำนาจของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม โดยสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการ “ออกแบบผลลัพธ์ทางการเมือง” ได้ล่วงหน้า (pre-commitment mechanisms) (Elster, 1995) ขณะที่แนวคิดอำนาจอธิปไตยของประชาชนเห็นว่าประชาชนควรเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดในระบอบประชาธิปไตย (Dahl, 1989) การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างสองแนวคิดนี้จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการทำความเข้าใจว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 สนับสนุนหรือจำกัดอำนาจของประชาชนในระดับใด

ดังนั้น การศึกษานี้จึงมีความสำคัญทั้งในเชิงทฤษฎีและเชิงปฏิบัติ กล่าวคือ ในเชิงทฤษฎี งานวิจัยนี้ช่วยเติมเต็มองค์ความรู้ด้านวิศวกรรมรัฐธรรมนูญโดยเชื่อมโยงการวิเคราะห์เชิงโครงสร้างกับระดับรายมาตราอย่างเป็นระบบ ขณะที่ในเชิงปฏิบัติ ผลการศึกษานี้สามารถใช้เป็นฐานข้อมูลเชิงนโยบายสำหรับการปฏิรูปรัฐธรรมนูญในอนาคต รวมถึงเป็นกรอบในการประเมินความเป็นประชาธิปไตยของรัฐธรรมนูญไทยในบริบทสากล

บทความนี้นำเสนอความใหม่ในเชิงวิชาการโดยการพัฒนา “กรอบการวิเคราะห์กลไกรายมาตรา” (article-level analytical framework) ที่บูรณาการแนวคิดวิศวกรรมรัฐธรรมนูญ อำนาจอธิปไตยของประชาชน และรัฐธรรมนูญนิยมเชิงเปรียบเทียบ เพื่ออธิบายอย่างเป็นระบบว่าบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ทำหน้าที่เป็นกลไกในการจำกัดอำนาจของประชาชนอย่างไร แตกต่างจากงานศึกษาก่อนหน้าที่มักวิเคราะห์ในระดับโครงสร้างหรือเชิงอุดมการณ์เพียงอย่างเดียว นอกจากนี้บทความยังเสนอ “ตารางวิเคราะห์รายมาตรา” ซึ่งช่วยให้สามารถประเมินผลกระทบของบทบัญญัติแต่ละมาตราได้อย่างเป็นรูปธรรมและเปรียบเทียบได้ อันเป็นการยกระดับวิธีวิทยาการศึกษารัฐธรรมนูญในบริบทไทยให้มีความเป็นระบบและสอดคล้องกับมาตรฐานสากลมากยิ่งขึ้น

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) เพื่อวิเคราะห์เชิงโครงสร้างและเชิงเนื้อหา (structural and textual analysis) ของบทบัญญัติรายมาตราในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ภายใต้กรอบแนวคิดวิศวกรรมรัฐธรรมนูญ (constitutional engineering) และรัฐธรรมนูญนิยม (constitutionalism) (2) เพื่อศึกษากลไกเชิงสถาบันและเชิงกระบวนการ (institutional and procedural mechanisms) ที่ถูกออกแบบขึ้นในรัฐธรรมนูญ 2560 และประเมินผลกระทบของกลไกดังกล่าวต่อระดับของอำนาจอธิปไตยของประชาชน (popular sovereignty) (3) เพื่อวิเคราะห์เชิงวิพากษ์ (critical analysis) ถึงความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างรัฐธรรมนูญกับการลดทอนการมีส่วนร่วมทางการเมือง (political participation) และการแข่งขันทางการเมือง (political contestation) ตามกรอบแนวคิดประชาธิปไตยแบบตัวแทน (4) เพื่ออธิบายลักษณะของ “ความแข็งตัวของรัฐธรรมนูญ” (constitutional rigidity) ในรัฐธรรมนูญ 2560 และประเมินผลต่อพลวัตของระบอบประชาธิปไตย (democratic dynamics) ในบริบทประเทศไทย (5) เพื่อสังเคราะห์ข้อค้นพบเชิงทฤษฎีและเชิงประจักษ์ (theoretical and empirical

synthesis) สำหรับการพัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบายในการปฏิรูประบบรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยและมาตรฐานสากล

กรอบแนวคิดและทฤษฎี

การศึกษานี้ตั้งอยู่บนฐานของกรอบแนวคิดหลัก 4 ประการ ได้แก่ (1) วิศวกรรมรัฐธรรมนูญ (constitutional engineering) (2) รัฐธรรมนูญนิยม (constitutionalism) (3) ประชาธิปไตยแบบตัวแทน (representative democracy) และ (4) ความแข็งตัวของรัฐธรรมนูญ (constitutional rigidity) โดยแต่ละแนวคิดมีบทบาทในการอธิบายกลไกและผลกระทบของรัฐธรรมนูญ 2560 ต่ออำนาจอธิปไตยของประชาชน ดังนี้

1. วิศวกรรมรัฐธรรมนูญ (Constitutional Engineering)

แนวคิดวิศวกรรมรัฐธรรมนูญอธิบายว่า รัฐธรรมนูญมิใช่เพียงกรอบกฎหมายที่เป็นกลาง หากแต่เป็น “เครื่องมือเชิงสถาบัน” ที่ถูกออกแบบเพื่อกำหนดพฤติกรรมทางการเมืองของผู้แสดง (political actors) ในระบบ โดย Giovanni Sartori (1997) เสนอว่า การออกแบบกติกาทางการเมือง เช่น ระบบเลือกตั้ง โครงสร้างสภา และกลไกการได้มาซึ่งอำนาจ มีผลโดยตรงต่อรูปแบบของระบบพรรคการเมือง เสถียรภาพของรัฐบาล และระดับของการแข่งขันทางการเมือง

ในเชิงวิเคราะห์ วิศวกรรมรัฐธรรมนูญสามารถจำแนกได้เป็น 3 มิติ ได้แก่

1. การออกแบบเชิงโครงสร้าง (structural design) เช่น ระบบสองสภา
2. การออกแบบเชิงกระบวนการ (procedural design) เช่น ระบบเลือกตั้ง
3. การออกแบบเชิงอำนาจ (power allocation design) เช่น อำนาจองค์กรอิสระ

ในการศึกษานี้ แนวคิดดังกล่าวถูกนำมาใช้เพื่อวิเคราะห์ว่า รัฐธรรมนูญ 2560 ได้ออกแบบ “กติกา” ใดๆ เพื่อควบคุมผลลัพธ์ทางการเมือง และกลไกเหล่านั้นมีลักษณะเป็น “การจัดการประชาธิปไตย” (managed democracy) หรือไม่

2. รัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism)

รัฐธรรมนูญนิยมเป็นแนวคิดพื้นฐานที่เน้นว่า การใช้อำนาจรัฐต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย และต้องมีการจำกัดอำนาจเพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบ โดย McIlwain (1947) อธิบายว่า หัวใจของรัฐธรรมนูญนิยมคือ “limited government” และ “rule of law”

ในมิติร่วมสมัย Ginsburg และ Huq (2018) ชี้ว่า รัฐธรรมนูญนิยมมิได้เป็นเพียงการมีรัฐธรรมนูญ แต่ต้องมี “constitutional democracy” ซึ่งประกอบด้วย

- การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ
- กลไกตรวจสอบถ่วงดุล
- ความรับผิดชอบของผู้ใช้อำนาจ



การศึกษานี้ใช้แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมเป็น “เกณฑ์มาตรฐานเชิงบรรทัดฐาน” (normative benchmark) เพื่อประเมินว่า บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ 2560 สอดคล้องหรือขัดแย้งกับหลักการจำกัดอำนาจรัฐและการคุ้มครองสิทธิประชาชนเพียงใด

3. ประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy)

แนวคิดประชาธิปไตยแบบตัวแทนมองว่า การใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนเกิดขึ้นผ่านกระบวนการเลือกตั้งและสถาบันทางการเมือง โดย Robert Dahl (1989) เสนอแนวคิด “Polyarchy” ซึ่งกำหนดองค์ประกอบสำคัญของประชาธิปไตยไว้ 2 ประการ ได้แก่

1. การมีส่วนร่วม (political participation)
2. การแข่งขัน (political contestation)

นอกจากนี้ Dahl ยังชี้ว่า ระบบการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถ

เลือกผู้นำ

วิพากษ์วิจารณ์รัฐบาล

เข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

ในการศึกษานี้ แนวคิดของ Dahl ถูกนำมาใช้วิเคราะห์ว่า กลไกในรัฐธรรมนูญ 2560 ส่งผลต่อระดับของ participation และ contestation อย่างไร โดยเฉพาะในประเด็น

ระบบเลือกตั้ง

การได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรี

บทบาทของสถาบันที่ไม่มาจากการเลือกตั้ง

4. ความแข็งตัวของรัฐธรรมนูญ (Constitutional Rigidity)

แนวคิดความแข็งตัวของรัฐธรรมนูญอธิบายถึงระดับความยากง่ายในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดย Lutz (1994) เสนอว่า รัฐธรรมนูญที่มีเงื่อนไขการแก้ไขสูงเกินไปจะนำไปสู่ภาวะ “institutional lock-in” ซึ่งทำให้โครงสร้างอำนาจเดิมถูกตรึงไว้และยากต่อการเปลี่ยนแปลง

ในเชิงเปรียบเทียบ รัฐธรรมนูญสามารถแบ่งได้เป็น

Flexible constitution → แก้ไขง่าย (เช่น สหราชอาณาจักร)

Rigid constitution → แก้ไขยาก (เช่น สหรัฐอเมริกา)

อย่างไรก็ตาม หากความแข็งตัวสูงเกินไป อาจนำไปสู่

democratic stagnation

reduced adaptability

ในการศึกษานี้ แนวคิดดังกล่าวถูกใช้เพื่อวิเคราะห์มาตรา 256 ของรัฐธรรมนูญ 2560 ว่ามีลักษณะเป็น “rigidity เชิงกลไก” ที่ส่งผลต่อการจำกัดอำนาจของประชาชนในการกำหนดกติกาสูงสุดของรัฐหรือไม่

5. แนวคิด “อำนาจอธิปไตยของประชาชน” (Popular Sovereignty)

แนวคิดนี้เป็นแกนกลางของการศึกษานี้ โดยมีรากฐานจาก Jean-Jacques Rousseau ที่เสนอว่า อำนาจอสูงสุดของรัฐต้องเป็นของประชาชน (general will) และต้องสะท้อนผ่านกระบวนการทางการเมืองอย่างแท้จริง

ในบริบทรวมสมัย แนวคิดนี้ถูกพัฒนาให้เชื่อมโยงกับ

electoral legitimacy

democratic accountability

การศึกษานี้ใช้แนวคิด popular sovereignty เป็น “ตัวแปรตามเชิงทฤษฎี” เพื่อประเมินว่า กลไกในรัฐธรรมนูญ 2560 ได้ลดทอนหรือจำกัดอำนาจของประชาชนในระดับใด

วิธีดำเนินการศึกษา

บทความนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยใช้วิธีการวิเคราะห์เอกสาร (documentary analysis) ร่วมกับการตีความเชิงทฤษฎี (theoretical interpretation) เพื่อศึกษาลักษณะและบทบาทของกลไกรายมาตราในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่มีผลต่อการจำกัดอำนาจของประชาชน โดยมุ่งเน้นการวิเคราะห์เนื้อหาของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในเชิงโครงสร้างและเชิงหน้าที่ควบคู่กัน (Bowen, 2009)

แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ (1) ข้อมูลปฐมภูมิ (primary sources) คือ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ทุกหมวดที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างอำนาจรัฐ สิทธิและเสรีภาพของประชาชน และกระบวนการทางการเมือง และ (2) ข้อมูลทุติยภูมิ (secondary sources) ได้แก่ งานวิจัย บทความวิชาการ และหนังสือทั้งในและต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดวิศวกรรมรัฐธรรมนุญ อำนาจอธิปไตยของประชาชน และรัฐธรรมนูญนิยมเชิงเปรียบเทียบ (Elster, 1995; Sartori, 1997; Hirschl, 2004)

ในการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหาเชิงคุณภาพ (qualitative content analysis) โดยกำหนดหน่วยการวิเคราะห์ (unit of analysis) เป็น “รายมาตรา” ของรัฐธรรมนูญ จากนั้นดำเนินการจัดหมวดหมู่กลไกตามลักษณะหน้าที่ ได้แก่ (1) กลไกเชิงโครงสร้าง (structural mechanisms) (2) กลไกเชิงกระบวนการ (procedural mechanisms) และ (3) กลไกเชิงสิทธิ (rights-related mechanisms) เพื่อให้สามารถอธิบายบทบาทของแต่ละมาตราในการกำหนดหรือจำกัดอำนาจของประชาชนได้อย่างเป็นระบบ (Krippendorff, 2018)

นอกจากนี้ การตีความข้อมูลใช้กรอบแนวคิดเชิงทฤษฎี (theoretical framework) เป็นฐานในการวิเคราะห์ โดยบูรณาการแนวคิดสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ (1) แนวคิดวิศวกรรมรัฐธรรมนุญ (constitutional engineering) ซึ่งอธิบายการออกแบบกติกาทางการเมืองเพื่อกำหนดผลลัพธ์เชิงอำนาจ



(Elster, 1995) (2) แนวคิดอำนาจอธิปไตยของประชาชน (popular sovereignty) ซึ่งเน้นบทบาทของประชาชนในฐานะแหล่งที่มาของอำนาจรัฐ (Dahl, 1989) และ (3) แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมเชิงเปรียบเทียบ (comparative constitutionalism) ซึ่งใช้ในการเปรียบเทียบลักษณะของรัฐธรรมนูญไทยกับมาตรฐานสากล (Ginsburg & Huq, 2018)

เพื่อเพิ่มความน่าเชื่อถือของกระบวนการวิเคราะห์ ผู้วิจัยได้พัฒนา “ตารางวิเคราะห์รายมาตรา” (article-level analytical table) เป็นเครื่องมือในการสังเคราะห์ข้อมูล โดยกำหนดตัวแปรหลัก ได้แก่ หมายเลขมาตรา ลักษณะของกลไก หลักการทางทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ผลกระทบต่ออำนาจของประชาชน และระดับผลกระทบ ซึ่งช่วยให้สามารถเปรียบเทียบและอธิบายความสัมพันธ์ของกลไกต่าง ๆ ได้อย่างชัดเจนและตรวจสอบได้ (Miles, Huberman, & Saldaña, 2014)

ทั้งนี้ เพื่อให้การศึกษามีความน่าเชื่อถือ (trustworthiness) ผู้วิจัยใช้วิธีการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (triangulation) โดยเปรียบเทียบข้อมูลจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญกับวรรณกรรมวิชาการ และข้อถกเถียงของนักวิชาการหลายแหล่ง รวมทั้งใช้การตีความเชิงเหตุผล (analytical reasoning) เพื่อหลีกเลี่ยงอคติในการวิเคราะห์ และทำให้ข้อสรุปมีความสอดคล้องกับกรอบทฤษฎีและหลักฐานเชิงประจักษ์ (Creswell & Poth, 2018)

ผลการวิเคราะห์

ผลการศึกษาพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มิได้เป็นเพียงกฎหมายสูงสุดที่กำหนดโครงสร้างทางการเมือง หากแต่สะท้อนลักษณะของ “วิศวกรรมรัฐธรรมนูญเชิงควบคุม” (controlled constitutional engineering) กล่าวคือ การออกแบบกลไกทางกฎหมายเพื่อกำหนดและจำกัดขอบเขตของอำนาจประชาชนอย่างเป็นระบบ โดยสามารถจำแนกกลไกดังกล่าวออกเป็น 3 ระดับหลัก ได้แก่ ระดับโครงสร้าง ระดับกระบวนการ และระดับสิทธิ ซึ่งแต่ละระดับมีบทบาทเชื่อมโยงกันในการจำกัดอำนาจของประชาชนทั้งทางตรงและทางอ้อม (Elster, 1995; Ginsburg & Huq, 2018)

1. กลไกระดับโครงสร้าง: การจัดวางอำนาจรัฐเหนือเจตจำนงประชาชน

ในระดับโครงสร้าง รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ได้ออกแบบสถาบันทางการเมืองที่มีลักษณะ “ไม่ยึดโยงกับประชาชน” (non-majoritarian institutions) ให้มีบทบาทสำคัญในกระบวนการทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของวุฒิสภาตามมาตรา 269–272 ซึ่งกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง และมีอำนาจร่วมในการเลือกนายกรัฐมนตรีในช่วงเปลี่ยนผ่าน

ในเชิงทฤษฎี กลไกดังกล่าวสะท้อนการลดทอนหลักอำนาจอธิปไตยของประชาชน (popular sovereignty) เนื่องจากเปิดโอกาสให้ “กลุ่มที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง” เข้ามามีบทบาทกำหนดผู้นำฝ่ายบริหาร ซึ่งขัดแย้งกับหลักการประชาธิปไตยเชิงตัวแทน (representative democracy) ตามแนวคิดของ

Dahl (1989) ขณะเดียวกันยังสอดคล้องกับแนวคิดของ Hirschl (2004) ที่อธิบายถึงการถ่ายโอนอำนาจจากประชาชนไปยังสถาบันที่มีลักษณะเชิงเทคนิคหรือชนชั้นนำ (juristocracy)

นอกจากนี้ องค์การอิสระและศาลรัฐธรรมนูญยังถูกออกแบบให้มีอำนาจสูงในการตรวจสอบและควบคุมฝ่ายการเมือง โดยมีโครงสร้างการสรรหาที่ไม่ได้ยึดโยงกับประชาชนโดยตรง ส่งผลให้เกิด “ดุลอำนาจแบบเบี่ยงเบน” (distorted checks and balances) ซึ่งมีแนวโน้มลดทอนอำนาจของฝ่ายที่มาจากการเลือกตั้ง (McCargo, 2020)

2. กลไกระดับกระบวนการ: การกำหนดเงื่อนไขเพื่อควบคุมการเปลี่ยนแปลง

ในระดับกระบวนการ รัฐธรรมนุญ พ.ศ. 2560 ได้กำหนดเงื่อนไขที่เข้มงวดต่อกระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะมาตรา 256 ซึ่งกำหนดให้ต้องได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกวุฒิสภา และมีเงื่อนไขเสียงข้างมากในหลายระดับ

กลไกดังกล่าวสามารถอธิบายได้ผ่านแนวคิด “constitutional rigidity” ซึ่งหมายถึงความยากในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ (Sartori, 1997) แม้ในบางกรณีความแข็งแกร่งตัวของรัฐธรรมนูญจะมีประโยชน์ในการป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบ แต่ในบริบทของรัฐธรรมนุญ พ.ศ. 2560 กลไกนี้กลับทำหน้าที่เป็น “เครื่องมือในการตรึงอำนาจ” (power entrenchment) ของกลุ่มที่มีอำนาจเดิม โดยจำกัดความสามารถของประชาชนในการเปลี่ยนแปลงกติกาทางการเมือง

นอกจากนี้ กระบวนการนโยบายสาธารณะตามมาตรา 77 ซึ่งกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แม้ดูเหมือนเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วม แต่ในทางปฏิบัติกลับไม่มีผลผูกพันเชิงกฎหมายอย่างแท้จริง ทำให้การมีส่วนร่วมดังกล่าวเป็นเพียง “เชิงสัญลักษณ์” (symbolic participation) มากกว่าการมีอำนาจตัดสินใจอย่างแท้จริง (Arnstein, 1969)

3. กลไกระดับสิทธิ: การรับรองสิทธิภายใต้เงื่อนไขการควบคุม

ในระดับสิทธิ แม้ว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 จะมีการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้อย่างกว้างขวาง แต่กลับพบว่าการกำหนดเงื่อนไขและข้อจำกัดจำนวนมากที่เปิดโอกาสให้รัฐสามารถแทรกแซงสิทธิได้

ตัวอย่างเช่น การใช้ถ้อยคำในลักษณะ “ภายใต้กฎหมาย” หรือ “ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งปรากฏในหลายมาตราเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ สะท้อนลักษณะของ “conditional rights” กล่าวคือ สิทธิที่ถูกกำหนดให้ขึ้นอยู่กับกฎหมายลำดับรอง ซึ่งอาจนำไปสู่การจำกัดสิทธิได้ในทางปฏิบัติ (Ginsburg & Huq, 2018)

ในเชิงทฤษฎี แนวโน้มดังกล่าวขัดแย้งกับหลัก constitutionalism ที่มุ่งคุ้มครองสิทธิของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐ โดยเฉพาะในมิติของ “substantive democracy” ที่เน้นคุณภาพของสิทธิและการเข้าถึงอำนาจอย่างแท้จริง (Dahl, 1989)



ตารางวิเคราะห์รายมาตรา

มาตรา	กลไก	ลักษณะเชิงทฤษฎี	ผลต่ออำนาจประชาชน	ระดับผลกระทบ
269-272	วุฒิสภาแต่งตั้ง	Non-majoritarian institution	ลดอำนาจในการกำหนดผู้นำ	สูง
256	แก้ไขรัฐธรรมนูญยาก	Constitutional rigidity	จำกัดการเปลี่ยนแปลงโดยประชาชน	สูง
77	การรับฟังความคิดเห็น	Symbolic participation	มีส่วนร่วมเชิงจำกัด	ปานกลาง
สิทธิ (หลายมาตรา)	เงื่อนไข “ตามกฎหมาย”	Conditional rights	เปิดช่องจำกัดสิทธิ	สูง
องค์กรอิสระ	การสรรหาไม่ยึดโยงประชาชน	Elite control	ลดอำนาจตัวแทนประชาชน	สูง

โดยสรุป กลไกรายมาตราในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มิได้ดำรงอยู่อย่างโดดเดี่ยว หากแต่เชื่อมโยงกันเป็น “โครงสร้างเชิงสถาปัตยกรรมของอำนาจ” (architecture of power) ที่ทำหน้าที่จำกัดอำนาจของประชาชนอย่างเป็นระบบ ทั้งในระดับโครงสร้าง กระบวนการ และสิทธิ ซึ่งสะท้อนลักษณะของรัฐธรรมนูญที่ถูกรื้อแบบเพื่อ “กำกับควบคุมประชาธิปไตย” มากกว่าส่งเสริมอำนาจของประชาชน

อภิปรายผล

ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีลักษณะเป็น “รัฐธรรมนูญเชิงวิศวกรรมเพื่อการควบคุม” (controlled constitutional engineering) ซึ่งแตกต่างจากกรอบคิดรัฐธรรมนูญนิยมแบบเสรีประชาธิปไตย (liberal constitutionalism) ที่มุ่งขยายอำนาจของประชาชน ทั้งนี้ ข้อค้นพบดังกล่าวสามารถอธิบายและถกเถียงได้ใน 3 มิติหลัก ได้แก่ มิติของอำนาจอธิปไตยของประชาชน มิติของการออกแบบสถาบันทางการเมือง และมิติของคุณภาพประชาธิปไตย

ประการแรก ในมิติของอำนาจอธิปไตยของประชาชน (popular sovereignty) ผลการศึกษาพบว่ากลไกรายมาตราในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มีแนวโน้มลดทอนบทบาทของประชาชนในฐานะแหล่งที่มาของอำนาจรัฐ โดยเฉพาะการเปิดโอกาสให้สถาบันที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งเข้ามามีบทบาทกำหนดผู้นำทางการเมือง ซึ่งสอดคล้องกับข้อวิพากษ์ของ Dahl (1989) ที่ระบุว่า ประชาธิปไตยที่แท้จริงต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดผู้นำและนโยบายอย่างมีความหมาย (effective

participation) อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในมุมกลับ นักวิชาการบางส่วนเสนอว่าการจำกัดอำนาจของเสียงข้างมากอาจมีความจำเป็นเพื่อป้องกัน “เผด็จการเสียงข้างมาก” (tyranny of the majority) (Elster, 1995) ดังนั้น ข้อค้นพบของบทความนี้จึงไม่ได้ปฏิเสธบทบาทของกลไกควบคุมโดยสิ้นเชิง แต่ชี้ให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มีแนวโน้ม “เอนเอียง” ไปสู่การจำกัดอำนาจประชาชนมากกว่าการสร้างดุลยภาพ

ประการที่สอง ในมิติของการออกแบบสถาบันทางการเมือง (institutional design) ผลการศึกษาสอดคล้องกับแนวคิดของ Hirschl (2004) เรื่อง “juristocracy” ซึ่งอธิบายการขยายอำนาจของศาลและองค์กรอิสระในระบบการเมืองสมัยใหม่ โดยในกรณีของประเทศไทย กลไกดังกล่าวมิได้เป็นเพียงการถ่วงดุลอำนาจเชิงเทคนิค แต่มีลักษณะของ “การสถาปนาอำนาจของชนชั้นนำผ่านกฎหมาย” (elite entrenchment through law) ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Ginsburg และ Huq (2018) ที่อธิบายปรากฏการณ์ “constitutional retrogression” หรือการถดถอยของประชาธิปไตยผ่านกลไกทางกฎหมาย อย่างไรก็ตาม งานศึกษานี้ได้ขอยอดจากวรรณกรรมดังกล่าวโดยแสดงให้เห็นว่า กระบวนการถดถอยไม่ได้เกิดขึ้นในระดับโครงสร้างเพียงอย่างเดียว แต่ฝังตัวอยู่ใน “รายมาตรา” อย่างเป็นระบบ

ประการที่สาม ในมิติของคุณภาพประชาธิปไตย (quality of democracy) ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มีลักษณะของ “ประชาธิปไตยเชิงรูปแบบ” (procedural democracy) มากกว่าประชาธิปไตยเชิงเนื้อหา (substantive democracy) กล่าวคือ แม้จะมีการจัดให้มีการเลือกตั้งและรับรองสิทธิของประชาชน แต่กลไกต่าง ๆ กลับจำกัดความสามารถของประชาชนในการใช้อำนาจอย่างแท้จริง ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอของ McCargo (2020) ที่มองว่าระบบการเมืองไทยภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็น “ประชาธิปไตยแบบมีการกำกับ” (guided democracy) อย่างไรก็ตาม บทความนี้ได้เพิ่มมิติการวิเคราะห์ใหม่ โดยชี้ให้เห็นว่า “ความเป็นรูปแบบ” ดังกล่าวมิได้เกิดจากเพียงการออกแบบเชิงสถาบัน แต่เกิดจากการผสมผสานของกลไกระดับโครงสร้าง กระบวนการ และสิทธิ

ในเชิงเปรียบเทียบ ผลการศึกษานี้มีนัยสำคัญต่อการทำความเข้าใจรัฐธรรมนูญในประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะประเทศที่มีประวัติการแทรกแซงทางการเมืองจากกลุ่มอำนาจนอกระบบ เนื่องจากแสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญสามารถถูกใช้เป็น “เครื่องมือสร้างความชอบธรรม” (legitimizing instrument) ให้กับโครงสร้างอำนาจที่ไม่ได้ยึดโยงกับประชาชนได้ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิด comparative constitutionalism ที่มองว่ารัฐธรรมนูญมิได้มีลักษณะเป็นกลาง แต่สะท้อนบริบททางอำนาจและประวัติศาสตร์ของแต่ละสังคม (Sartori, 1997)

อย่างไรก็ตาม บทความนี้ตระหนักถึงข้อจำกัดของการศึกษา กล่าวคือ การวิเคราะห์เน้นที่ตัวบทกฎหมาย (text-based analysis) อาจไม่สามารถสะท้อนการปฏิบัติจริง (constitutional practice) ได้อย่างครบถ้วน ดังนั้น การศึกษาครั้งต่อไปควรขยายไปสู่การวิเคราะห์เชิงประจักษ์ เช่น การศึกษาคำ



วินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ หรือพฤติกรรมของสถาบันทางการเมือง เพื่อเสริมสร้างความสมบูรณ์ขององค์ความรู้

โดยสรุป การอภิปรายผลของบทความนี้นำไปสู่ข้อเสนอเชิงทฤษฎีที่สำคัญ คือ การทำความเข้าใจรัฐธรรมนูญในศตวรรษที่ 21 จำเป็นต้องก้าวข้ามการวิเคราะห์เชิงโครงสร้างแบบดั้งเดิม ไปสู่การวิเคราะห์ “วิศวกรรมเชิงรายมาตรา” (micro-constitutional engineering) ซึ่งช่วยให้สามารถอธิบายกลไกการจำกัดอำนาจของประชาชนได้อย่างลึกซึ้งและเป็นระบบมากยิ่งขึ้น

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

บทความนี้มุ่งวิเคราะห์กลไกการรายมาตราในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ภายใต้กรอบแนวคิดวิศวกรรมรัฐธรรมนูญและอำนาจอธิปไตยของประชาชน โดยผลการศึกษาชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีลักษณะของ “การออกแบบเชิงวิศวกรรมเพื่อการควบคุม” (controlled constitutional engineering) ซึ่งทำหน้าที่จำกัดอำนาจของประชาชนอย่างเป็นระบบมากกว่าการขยายพื้นที่ทางการเมืองของประชาชนในระบบประชาธิปไตย

ข้อค้นพบสำคัญประการแรก คือ กลไกระดับโครงสร้าง โดยเฉพาะบทบาทของสถาบันที่ไม่ได้ยึดโยงกับประชาชน เช่น วุฒิสภาและองค์กรอิสระ มีส่วนสำคัญในการลดทอนอำนาจของประชาชนในการกำหนดทิศทางทางการเมือง ประการที่สอง กลไกระดับกระบวนการ โดยเฉพาะเงื่อนไขการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่มีความเข้มงวดสูง ทำหน้าที่เป็นเครื่องมือในการตรึงอำนาจและจำกัดการเปลี่ยนแปลงโดยประชาชน และประการที่สาม กลไกระดับสิทธิ แม้มีการรับรองสิทธิอย่างกว้างขวาง แต่กลับถูกกำกับด้วยเงื่อนไขทางกฎหมายที่เปิดช่องให้รัฐสามารถจำกัดสิทธิได้ในทางปฏิบัติ

ในเชิงทฤษฎี บทความนี้เสนอว่า กลไกดังกล่าวมิได้ดำรงอยู่อย่างแยกส่วน หากแต่เชื่อมโยงกันเป็น “สถาปัตยกรรมของการจำกัดอำนาจ” (architecture of constrained sovereignty) ซึ่งสะท้อนรูปแบบของรัฐธรรมนูญที่มุ่ง “กำกับควบคุมประชาธิปไตย” มากกว่าส่งเสริมประชาธิปไตยในเชิงเนื้อหา นอกจากนี้ บทความนี้ยังได้เสนอกรอบการวิเคราะห์ใหม่ในระดับ “รายมาตรา” (micro-constitutional analysis) ซึ่งช่วยให้สามารถอธิบายกลไกเชิงลึกของรัฐธรรมนูญได้ดีกว่าการวิเคราะห์ในระดับโครงสร้างเพียงอย่างเดียว

2. ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากผลการศึกษา บทความนี้เสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่สำคัญ ดังนี้

ประการแรก ควรมีการทบทวนและปรับปรุงบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสถาบันที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง โดยเฉพาะบทบาทของวุฒิสภาและองค์กรอิสระ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักอำนาจอธิปไตยของประชาชน และเพิ่มความยึดโยงกับกระบวนการประชาธิปไตย

ประการที่สอง ควรปรับกระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น โดยลดเงื่อนไขที่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งนี้เพื่อให้รัฐธรรมนูญสามารถพัฒนาไปตามบริบทของสังคมและเจตจำนงของประชาชน

ประการที่สาม ควรเสริมสร้างกลไกการคุ้มครองสิทธิให้มีความเข้มแข็งในเชิงเนื้อหา โดยลดการใช้ถ้อยคำที่เปิดช่องให้มีการจำกัดสิทธิอย่างกว้างขวาง และเพิ่มหลักประกันทางกฎหมายที่ชัดเจนในการคุ้มครองสิทธิของประชาชน

ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยในอนาคต

แม้ว่าบทความนี้จะได้พัฒนาองค์ความรู้ในระดับหนึ่ง แต่ยังมีประเด็นที่ควรศึกษาต่อไป ได้แก่

ประการแรก การศึกษาการบังคับใช้รัฐธรรมนูญในทางปฏิบัติ (constitutional practice) เช่น การวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ หรือบทบาทขององค์กรอิสระ เพื่อเปรียบเทียบกับข้อค้นพบจากการวิเคราะห์เชิงตัวบท

ประการที่สอง การศึกษาวิจัยเชิงเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญของประเทศอื่น ๆ เพื่อทำความเข้าใจรูปแบบของ “วิศวกรรมรัฐธรรมนูญเชิงควบคุม” ในบริบทสากล และระบุลักษณะเฉพาะของกรณีประเทศไทย

ประการที่สาม การพัฒนาแบบจำลองเชิงปริมาณ (quantitative model) เพื่อวัดระดับการจำกัดอำนาจของประชาชนในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ ซึ่งจะช่วยยกระดับการศึกษาด้านรัฐธรรมนูญให้มีความเป็นสหวิทยาการมากยิ่งขึ้น

โดยสรุป บทความนี้ชี้ให้เห็นว่า การทำความเข้าใจรัฐธรรมนูญในบริบทสมัยใหม่จำเป็นต้องก้าวข้ามการวิเคราะห์เชิงโครงสร้างแบบดั้งเดิม ไปสู่การวิเคราะห์เชิงลึกในระดับกลไกรายมาตรา ซึ่งไม่เพียงแต่ช่วยอธิบายการทำงานของรัฐธรรมนูญได้อย่างเป็นระบบ หากยังเปิดเผยให้เห็นถึง “กลไกที่ซ่อนอยู่ของอำนาจ” อันเป็นหัวใจสำคัญของการทำความเข้าใจประชาธิปไตยร่วมสมัย



เอกสารอ้างอิง

- เกษียร เตชะพีระ. (2561). *รัฐธรรมนูญ 2560 กับการเมืองไทยร่วมสมัย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ฟ้าเดียวกัน.
- คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. (2560). *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560*. กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- ธงชัย วินิจจะกุล. (2563). *ประชาธิปไตยไทยในบริบทประวัติศาสตร์*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เดียวกัน.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2560). *คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สภาผู้แทนราษฎร.
- iLaw. (2563). รายงานการวิเคราะห์รัฐธรรมนูญ 2560 และผลกระทบต่อสิทธิประชาชน. สืบค้นจาก <https://www.ilaw.or.th>
- Dahl, R. A. (1989). *Democracy and its critics*. Yale University Press.
- Dressel, B., & Khemani, S. (2019). The politics of constitutional reform in Southeast Asia. *Journal of Democracy*, 30(4), 123–137.
- Elster, J. (1995). Forces and mechanisms in the constitution-making process. *Duke Law Journal*, 45(2), 364–396.
- Ginsburg, T., & Huq, A. Z. (2018). *How to save a constitutional democracy*. University of Chicago Press.
- Hirschl, R. (2004). *Towards juristocracy: The origins and consequences of the new constitutionalism*. Harvard University Press.
- Krippendorff, K. (2018). *Content analysis: An introduction to its methodology* (4th ed.). Sage.
- McCargo, D. (2020). Future forward: The rise and fall of a Thai political party. *Contemporary Southeast Asia*, 42(2), 198–220.
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2014). *Qualitative data analysis: A methods sourcebook* (3rd ed.). Sage.
- Sartori, G. (1997). *Comparative constitutional engineering: An inquiry into structures, incentives and outcomes* (2nd ed.). New York University Press.