



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

หลักประชาธิปไตยกับการลงมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.
กรณีมีความเห็นตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑

จัดทำโดย นายสมบัติ ธรรม
รหัส ๖๒๐๗๔๐

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๗
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ

หลักประชาธิปไตยกับการลงมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.
กรณีมีความเห็นตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑

สมบัติ ธรรม^๑

บทนำ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๒๓ บัญญัติว่า

“การลงมติเพื่อมีความเห็นว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ต้องมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

ความในวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับการลงมติเพื่อมีความเห็นว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบและมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่ามีเจตนาไม่แสดงที่มาแห่งทรัพย์สินหรือหนี้สินนั้น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมโดยอนุโลม”

บทบัญญัติดังกล่าว จึงแสดงให้เห็นว่าการลงมติเพื่อให้ความเห็นว่าเจ้าพนักงานของรัฐแล้วแต่กรณี ว่าร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม จงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง จงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบและมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่ามีเจตนาไม่แสดงที่มาแห่งทรัพย์สินหรือหนี้สินนั้น จะต้องต้องมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของหลักการเสียงข้างมากในการตัดสินใจในระบอบประชาธิปไตย แต่หลักการเสียงข้างมาก (Majority Rule) ต้องดำเนินควบคู่ไปกับการเคารพในสิทธิของเสียงข้างน้อย (Minority Rights) เพื่อเป็นหลักประกันว่าฝ่ายเสียงข้างมากจะไม่ใช้วิธีการใด ๆ ที่เห็นแก่ผลประโยชน์พวกพ้องตน แต่ต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์ของสาธารณะหรือส่วนรวมเป็นที่ตั้ง จึงมีประเด็นที่ต้องถกเถียงและพิจารณากันว่าการลงมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยใช้เสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ตัดสิน สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยหรือไม่อย่างไร

^๑ ที่ปรึกษากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ความหมาย หลักการ และรูปแบบของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย^๒

ในบรรดาคำศัพท์ทั้งหลายในทางวิชารัฐศาสตร์ คำว่า “ประชาธิปไตย” เป็นคำหนึ่งซึ่งถูกใช้อย่างกว้างขวางและบ่อยครั้งจะเห็นได้ว่ารัฐบาลของประเทศแทบทุกประเทศในโลกจะอ้างว่าการปกครองของ “เป็นประชาธิปไตย” เรามักจะมีความเข้าใจว่าการปกครองแบบตะวันตก เช่น แบบอเมริกาหรืออังกฤษ เป็นแบบ “เสรีประชาธิปไตย” ส่วนประเทศในกลุ่มคอมมิวนิสต์ก็จะอ้างว่าตนยึดถือการปกครองแบบ “ประชาธิปไตยของประชาชน” ซึ่งจะเน้นรัฐบาลเพื่อประชาชน มากกว่ารัฐบาลของประชาชนและโดยประชาชน นอกจากนี้ ยังมีการใช้ความหมายของประชาธิปไตยไปในลักษณะที่ว่า การกระทำนั้นไม่เป็นประชาธิปไตย ย่อมแสดงให้เห็นว่าความหมายของคำนี้ อาจมีได้หลายประการหรืออีกประการหนึ่งคนทั่วไปอาจยังไม่ค่อยเข้าใจหรือยังมีความเข้าใจที่สับสนเกี่ยวกับคำว่า “ประชาธิปไตย” อยู่ไม่น้อย ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องเข้าใจความหมายอันซับซ้อนของคำว่า “ประชาธิปไตย”

ความหมายของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

คำว่า “ประชาธิปไตย” (Democracy) มีรากศัพท์มาจากภาษากรีก ๒ คำ คือ Demos (demokratia) แปลว่า พลเมือง ประชาชน และ Kratos แปลว่า การปกครอง รัฐบาล อำนาจปกครอง (rule) จากรากศัพท์ดังกล่าวจะเห็นได้ว่าประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่อำนาจสูงสุดของรัฐเป็นของประชาชนหรือเป็นการปกครองโดยประชาชน ในอีกความหมายหนึ่ง คำว่า “ประชาธิปไตย” ประกอบด้วยคำว่า “ประชา” หมายถึง หมู่คน หรือปวงชน กับคำว่า “อธิปไตย” หมายถึงความเป็นใหญ่ ดังนั้น “ประชาธิปไตย” จึงหมายถึง “ความเป็นใหญ่ของปวงชน” อดีตประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา นายอับราฮัม ลินคอล์น (Abraham Lincoln) ได้กล่าวสุนทรพจน์ไว้ว่า “ประชาธิปไตย คือ การปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน” (government of the people, by the people and for the people) ซึ่งตรงข้ามกับระบบการปกครองโดยกลุ่มคนเฉพาะบางกลุ่ม อย่างเช่น การปกครองโดยกลุ่มชนชั้นอภิสิทธิ์ (aristocracy) การปกครองโดยผู้หญิง (gynocracy) การปกครองโดยกลุ่มชนผู้สูงอายุ (gerontocracy) การปกครองโดยกลุ่มชนที่มั่งคั่งร่ำรวย (plutocracy) หรือการปกครองโดยกลุ่มทหาร (stratocracy) เป็นต้น ดังนั้น การที่รัฐบาลใดจะได้รับการยอมรับว่าเป็นประชาธิปไตยจะต้องมีลักษณะครบทั้งสามประการ คือ

ประการแรก รัฐบาลของประชาชน หมายถึง รัฐบาลจะต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนและประชาชนสามารถเปลี่ยนแปลงผู้ปกครองได้ด้วยการไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง นั่นคือประชาชนอยู่ในฐานะเป็นเจ้าของรัฐบาลซึ่งบังชี้ถึงมติของการปกครองในด้านความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย

ประการที่สอง รัฐบาลโดยประชาชน หมายถึง ประชาชนหรือพลเมืองทุกคนมีสิทธิที่จะเป็นผู้ปกครองได้ ถ้าหากได้รับเสียงสนับสนุนจากประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ

^๒ อัญชลี พูลเต็ม “หลักประชาธิปไตยตัวแทนกับทางปฏิบัติในกรณีประเทศไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีของรัฐบาลพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร” ภาควิชาประวัติศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๓ (หน้าที่ ๙-๓๖)

ประการที่สาม รัฐบาลจะต้องมีจุดประสงค์เพื่อความผาสุกของประชาชนและจะต้องมีการกำหนดวาระในการดำรงตำแหน่ง เช่น ทุกสี่ปี เพื่อจะได้เป็นหลักประกันว่าผู้ปกครองจะต้องปกครองเพื่อประชาชน หากผันแปรจากจุดหมายนี้ ประชาชนจะได้มีโอกาสเปลี่ยนผู้ปกครองผ่านการเลือกตั้ง

ส่วนราชบัณฑิตยสถานให้ความหมายของคำว่า “ประชาธิปไตย” ไว้ในหนังสือพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช ๒๕๒๕ ว่า “แบบการปกครองที่ถือมติปวงชนเป็นใหญ่” ซึ่งเราอาจพึงเข้าใจได้ว่า การที่ทุกคนรวมกันเป็นปวงชนนั้นต้องมีสิทธิและหน้าที่ตามธรรมชาติคือ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค โดยไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เพื่อนมนุษย์อื่นและหมู่คนอื่นหรือปวงชนเป็นส่วนรวม

ส่วนนักปราชญ์และนักคิดผู้มีชื่อเสียงในอดีตได้มีทัศนะหรือมีความเข้าใจในสิ่งที่เรียกว่า “ประชาธิปไตย” ดังนี้

อริสโตเติล (Aristotle) นักปราชญ์ชาวกรีก ได้กล่าวว่า “ในระบบประชาธิปไตยนั้นอำนาจสูงสุดอยู่ในมือของประชาชนทั้งหมด” ก็ย่อมเข้าใจได้ว่าการที่อริสโตเติลกล่าวเช่นนั้น ไม่ใช่เพื่อยกย่องหรือสนับสนุนการปกครองแบบนี้ หากแต่ชี้ให้เห็นว่าหัวใจของการปกครองดังกล่าวอยู่ที่อำนาจอันเป็นของมวลชนโดยทั่วไป ซึ่งอริสโตเติลเชื่อว่าเป็นระบบการปกครองที่ปลอดภัยที่สุด แม้จะไม่ใช่เป็นแบบที่ดีที่สุดและความคิดดังกล่าวได้สอดคล้องกับทัศนะของ ลอร์ด ไบรซ์ (Lord Bryce) ซึ่งกล่าวว่า “ประชาธิปไตย คือ การปกครองซึ่งเจตจำนงของบุคคลที่เป็นเสียงส่วนใหญ่มีอำนาจสูงสุด เสียงส่วนใหญ่นี้ประกอบด้วยบุคคลที่เหมาะสมรวมกันมีจำนวนอย่างน้อยสามในสี่ของทั้งหมด ซึ่งจะทำให้พลังของมวลชนเหล่านั้นได้ส่วนสัดกับคะแนนเสียงของเขา” ในที่นี้ จะเห็นได้ว่า “มวลชนทั้งหมด” นั้น ความจริงแล้วก็คือ เสียงส่วนใหญ่ เพราะการที่จะให้ทุก ๆ คนมามีทัศนะตรงกันในเรื่องการใช้ อำนาจหรือแนวนโยบายทางการเมืองนั้นคงเป็นไปได้ ความคิดทั้งสองท่านจึงคล้ายกับสิ่งที่ประธานาธิบดีลินคอล์น เรียกว่า “รัฐบาลของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน” แต่ประชาชนในที่นี้ คือ เสียงส่วนใหญ่ของมวลชน ไม่ใช่คนทุก ๆ คน

ในทำนองที่คล้ายคลึงกันนี้ เอ.ดี.ลินชี (A.D. Lindsay) ได้ให้ความเห็นว่า “ประชาธิปไตยตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่ามนุษย์สามารถตกลงทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดร่วมกันได้และในขณะที่เดียวกันแต่ละคนก็ยังสามารถมีวิถีชีวิตของตนเองได้ ประชาธิปไตยเชื่อว่าถ้าเราเคารพนับถือบุคลิกภาพของกันและกันมากพอ เราจะสามารถหากกฎเกณฑ์ของระบบสิทธิเสรีภาพซึ่งจะทำให้เราแต่ละคนบรรลุถึงซึ่งชีวิตอันเสรีได้และวิธีการที่ดีที่สุดเพื่อให้ได้มาซึ่งจุดหมายปลายทางนี้ก็คือการปรึกษาหารือหรือถกเถียงกัน”

จากทัศนะของนักปราชญ์และนักคิดที่กล่าวไว้แล้วข้างต้น จะสามารถเห็นได้ว่า ประชาธิปไตยในอีกความหมายหนึ่งนั้นเป็นความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ต่อมนุษย์ เป็นวิถีชีวิตของคนทุก ๆ คนซึ่งตั้งอยู่บนรากฐานของความไว้วางใจและเคารพนับถือซึ่งกันและกัน ความขัดแย้งซึ่งอาจจะเกิดขึ้นในความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลนี้ จะสามารถจัดไปได้ด้วยการพูดจาหรือถกเถียงและใช้เหตุผลโดยสันติวิธี ประกอบกับความเชื่อที่ว่ามนุษย์เป็นสัตว์ที่มีเหตุผลและมนุษย์มีเจตนารมณ์ที่ปรารถนาในความสุขของกันและกัน และในขณะที่เดียวกันนั้นแต่ละคนจะสามารถอ้างไว้ซึ่งเสรีภาพในการดำเนินชีวิตของตนได้พร้อม ๆ กับการเข้าร่วมในกิจกรรมซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อผลประโยชน์ของ

คนส่วนใหญ่ อันหมายความว่าประชาธิปไตยเป็นวิธีการดำรงชีวิตซึ่งใช้หลักรวมประโยชน์ คือ เป็นการประสานประโยชน์ระหว่างสาธารณประโยชน์กับประโยชน์ส่วนบุคคล จึงอาจสรุปได้ว่าประชาธิปไตยเป็นหลักการที่จะนำไปสู่สภาวะอันดีเลิศของปวงมนุษย์และเป็นวิถีทางที่จะทำให้มนุษย์เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ที่สุด

หลักฐานพื้นฐานที่สำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ทินพันธ์ นาคะตะ^๓ กล่าวไว้ว่า หลักเกณฑ์สำคัญของการปกครองแบบประชาธิปไตย มีสี่ประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน หลักการนี้สืบเนื่องจากทฤษฎีสัญญาประชาคมของ Jean Jacques Rousseau (ค.ศ. ๑๗๑๒-๑๗๗๘) ในหนังสือ “The Social Contract” (สัญญาประชาคม) ที่กล่าวว่า “เราทุกคนจะยอมมอบร่างกายและอำนาจทุกอย่างที่มีอยู่ร่วมกันภายในอำนาจสูงสุดของเจตนารมณ์ร่วมกันของสังคมและเราก็ได้รับส่วนในฐานะที่เป็นสมาชิกที่แยกออกจากกันไม่ได้ของส่วนรวม ผู้เข้าร่วมแต่ละคน รวมทั้งทุกคนไม่ใช้กับใครคนใดคนหนึ่ง โดยนัยนี้ เขาผู้นั้นไม่ต้องเชื่อฟังใครนอกจากตัวเองและยังคงมีเสรีภาพเหมือนเมื่อก่อน” ซึ่งหมายความว่าสังคมเกิดขึ้นด้วยความยินยอมของประชาชนในการให้อำนาจอธิปไตยส่วนรวมเข้ามาแทนที่เสรีภาพตามธรรมชาติของแต่ละบุคคล โดยทุกคนในสังคมจะมีอำนาจอธิปไตยในส่วนที่เท่ากัน

ประการที่สอง หลักความเสมอภาคของบุคคล เมื่อบุคคลมีฐานะทางสังคมเท่าเทียมกัน ทุกคนจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน ไม่มีความเหลื่อมล้ำต่ำสูงในเรื่องฐานะของบุคคล ไม่ว่าเชื้อชาติ ความรู้ของบุคคลนั้น ๆ จะเป็นอย่างไร โดยเฉพาะความเสมอภาคเท่าเทียมกันทางการเมือง ซึ่งหมายความว่าประชาชนพลเมืองทุกคนมีโอกาสเท่าเทียมกันในกระบวนการตัดสินใจในนโยบายการปกครองประเทศ โดยยึดหลักการสำคัญว่า “คนเดียวมีสิทธิลงคะแนนได้เสียงเดียว” (one man, one vote) และโอกาสเท่าเทียมกันเช่นว่านี้ จะต้องประกอบด้วยเสรีภาพที่ไม่ถูกบังคับหรือกำหนดให้เลือก

ประการที่สาม การยึดถือเจตนารมณ์ของปวงชน หลักการนี้ยืนยันอำนาจของประชาชน โดยถือว่าผู้ปกครองเป็นเพียงตัวแทนที่ใช้อำนาจแทนปวงชนไม่ใช่อำนาจของตัวเอง รัฐบาลจะต้องดำเนินการหรือจัดทำกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งตามเจตนารมณ์ของปวงชน ได้แก่ การบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญให้ประชาชนเลือกตั้งรัฐบาลเป็นครั้งคราวหรือการกำหนดให้มีกลไกทางสถาบันบางอย่าง เช่น การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล บทบัญญัติคุ้มครองสิทธิในการแสดงความคิดเห็นหรือวิธีการให้ประชาชนร่างกฎหมายโดยตรง เป็นต้น

ประการที่สี่ การยึดถือหลักการปกครองโดยเสียงข้างมากและเคารพในสิทธิของเสียงข้างน้อย เนื่องจากในสังคมหนึ่ง ๆ นั้น มีสมาชิกจำนวนมาก ย่อมมีปัญหาเรื่องความเห็นพ้องหรือมีเจตนารมณ์อย่างเดียวกันไม่ได้ทั้งหมด จึงต้องใช้หลักการของเสียงข้างมาก การเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติ โดยต้องมีมาตรการป้องกันไม่ให้มีการกดขี่ข่มเหงคนกลุ่มน้อยเกิดขึ้นด้วย

^๓ ทินพันธ์ นาคะตะ “ประชาธิปไตย : ความหมาย ปัจจัยเอื้ออำนวยและการสร้างจิตใจ” วารสารธรรมศาสตร์, ๒๕๑๗ (หน้าที่ ๙-๑๒)

เชาวันะ ไตรมาศ^๔ กล่าวว่า ประชาธิปไตยเป็นการปกครองอันมีหลักเกณฑ์ประกอบสามประการที่สำคัญ คือ

ประการที่หนึ่ง การปกครองของประชาชน (Rule of People) เป็นหลักการพื้นฐานในการแสวงหาสิ่งที่เป็นเป้าหมายสูงสุดของการเมืองการปกครอง (Goal of rule) ซึ่งเป็นนัยของการสร้างพันธะยึดเหนี่ยวที่เรียกว่า อุดมการณ์ทางการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งก็คือการกำหนดให้อำนาจสูงสุดในการเมืองการปกครองหรืออำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ไม่ใช่ของรัฐบาล เช่น การกำหนดให้ผู้ปกครองต้องมาจากการเลือกตั้งทั่วไป โดยการเปิดให้มีการออกเสียงของประชาชน หรือการกำหนดให้การใช้อำนาจของผู้ปกครองต้องอยู่บนพื้นฐานความยินยอมของประชาชน เป็นต้น

ประการที่สอง การปกครองโดยประชาชน (Rule by People) เป็นหลักการพื้นฐานของการแสวงหาสิ่งทีเรียกว่า “กระบวนการทางการเมืองการปกครอง” (Mode of rule) ซึ่งเป็นนัยของการสร้างกระบวนการทางการเมืองการปกครองให้รองรับการกำกับควบคุมของประชาชนในรูปของการสร้างวิถีทางในการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนคู่ขนานไปกับวิถีทางในการใช้อำนาจของผู้ปกครอง

ที่จะต้องรับผิดชอบต่อประชาชนพร้อมกันไป ซึ่งเป็นวิถีทางของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับประชาชนผู้รับการปกครองนั่นเอง ดังเช่น การกำหนดให้ใช้เสียงข้างมากในการปกครอง โดยเคารพเสียงข้างน้อย เป็นต้น

ประการที่สาม การปกครองเพื่อประชาชน (Rule for People) เป็นหลักการพื้นฐานในการแสวงหาสิ่งที่เป็นความชอบธรรมของรัฐบาลที่ยุติธรรม (Legitimacy of justice Government) ซึ่งเป็นนัยของการจัดระเบียบความสัมพันธ์ทางอำนาจขององค์กรรัฐบาลให้สอดคล้องกับครรลองของระบอบการเมืองการปกครอง อันเป็นการสร้างหลักประกันขั้นพื้นฐานให้เกิดความเชื่อมั่นในการใช้อำนาจการปกครองที่ยุติธรรมของรัฐบาลและการได้รับความยินยอมจากประชาชนในความชอบธรรมของการใช้อำนาจปกครองนั้นด้วย เพื่อให้ประชาชนเชื่อมั่นว่าการใช้อำนาจปกครองของรัฐบาลจะไม่บิดเบือนไปจากกฎหมายอันเป็นตัวแทนเจตนารมณ์ร่วมของประชาชนที่เรียกว่า “สัญญาประชาคม” ซึ่งจะเป็นหนทางในการเอื้อประโยชน์ให้เกิดความยุติธรรมในการปกครองได้มากที่สุด

อัญชลี พูลเต็ม^๕ ประชาธิปไตยสมัยใหม่ อยู่บนรากฐานของหลักการที่สำคัญสี่ประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง หลักการอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน (Popular Sovereignty) เป็นหลักการหรือประเด็นสำคัญของประชาธิปไตยเพื่อแสดงออกถึงอำนาจในการปกครองของประชาชนโดยแท้จริง ประชาธิปไตยในรูปสมบูรณ์ที่สุด ได้แก่ ประชาธิปไตยโดยตรง โดยปัจจุบันยังมีปรากฏอยู่ในบาง Canton ในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ หรือในแถบมลรัฐภาคตะวันออกเฉียงเหนือของสหรัฐอเมริกา ที่เรียกกันว่าบริเวณนิวอิงแลนด์ มีการประชุมเมืองที่มีลักษณะเป็นแบบประชาธิปไตย

^๔ เชาวันะ ไตรมาศ “ศาลรัฐธรรมนูญกับการพัฒนาประชาธิปไตยในระบบนิติรัฐในสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ” รวมบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ ๓ เรื่อง ศาลรัฐธรรมนูญกับการพัฒนาประชาธิปไตยในระบบนิติรัฐ, สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๔๗ (หน้าที่ ๘๖-๘๗)

^๕ อัญชลี พูลเต็ม อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ ๒

โดยตรง และในปัจจุบันระบอบประชาธิปไตยได้เปลี่ยนแปลงสภาพการณ์ของสังคมการเมืองทำให้เป็นแบบประชาธิปไตยโดยทางอ้อมหรือทางตัวแทนประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศโดยตรง ประชาชนจะแสดงออกซึ่งการเป็นเจ้าของโดยใช้อำนาจผ่านกระบวนการเลือกตั้งอย่างอิสระในการกำหนดตัวผู้ปกครองและตัวแทนของตน อำนาจที่ว่าไม่ได้มีแต่อำนาจในการแต่งตั้งคัดสรรตัวแทนของประชาชนไปทำหน้าที่ปกครองเท่านั้น หากแต่ยังรวมไปถึงอำนาจในการถอดถอนตัวแทนที่ประชาชนเห็นว่าไม่ได้ปกครองในทางที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวมหรือตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญที่เป็นบทกฎหมายสูงสุดของแต่ละประเทศด้วย

ประการที่สอง หลักสิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ หลักการที่แสดงว่าเป็นประชาธิปไตยนั้น ประชาชนต้องมีหลักประกันสิทธิเสรีภาพและมีเสรีภาพในการแสดงออก ไม่ว่าจะเป็นด้านความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์โฆษณา การรวมกลุ่มจัดตั้งพรรคการเมือง และการเลือกตั้งการใช้สิทธิทางการเมือง ซึ่งถือว่าเป็นความเสมอภาคทางกฎหมายที่บุคคลทุกคนย่อมอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน ภายใต้ระบบศาลเดียวกัน และได้รับการปฏิบัติจากองค์กรแห่งกฎหมายเหมือนกัน ในหลักการนี้ศาลจะต้องมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดี โดยหลักสิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ นี้ ยังก่อให้เกิดหลักความเสมอภาค เป็นการเปิดโอกาสให้มนุษย์สามารถเข้าถึงทรัพยากรและคุณค่าต่าง ๆ ของสังคมที่มีอยู่จำกัดอย่างเท่าเทียมกัน บุคคลจะย่อมไม่ถูกกีดกันด้วยสาเหตุแห่งความแตกต่างทางชั้นวรรณะทางสังคม ชาติพันธุ์ วัฒนธรรม ความเป็นอยู่ฐานะทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ การที่แต่ละคนมีสิทธิและหน้าที่ที่จะร่วมในกิจกรรมทางการเมืองเท่า ๆ กัน ในระบอบประชาธิปไตยก็ถือว่าเป็นแต่ละคนมีสิทธิในการออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้ปกครองหรือตัวแทนประชาชนเท่ากัน

ประการที่สาม หลักการปกครองโดยกฎหมายหรือหลักนิติธรรม (Rule of Law) หลักการนี้ มีขึ้นเพื่อให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนทั้งในเรื่องสิทธิเสรีภาพในทรัพย์สิน การแสดงออก การดำรงชีพ เป็นต้น และเพื่อป้องกันไม่ให้รัฐบาลใช้อำนาจกระทำการใด ๆ ที่ขัดแย้งหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามอำเภอใจโดยปราศจากการยึดถือปฏิบัติตามกฎหมาย แม้ในทัศนะของนักคิดบางท่าน เช่น เวเบอร์ (Max Weber) ที่ว่า รัฐบาลเป็นองค์กรที่ผูกขาดการใช้อำนาจการปกครองเหนือประชาชนก็ตาม หลักการสำคัญนี้มักจะถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายสูงสุดของรัฐ ดังที่รัฐธรรมนูญประเทศไทยได้บัญญัติไว้ในหมวดที่ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของปวงชนชาวไทย

ประการที่สี่ หลักการเสียงข้างมาก (Majority Rule) ด้วยเหตุที่การปกครองแบบประชาธิปไตยเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน เพื่อผลประโยชน์ของประชาชน ดังนั้น การตัดสินใจใด ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนส่วนมาก ไม่ว่าจะเป็นกำหนดตัวผู้ปกครอง การเลือกตั้งตัวแทนของประชาชนเข้าสู่ระบบการเมือง หรือแม้แต่การตัดสินใจในบรรดาภารกิจของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายตุลาการ ย่อมต้องถือเอาเสียงข้างมากที่มีต่อเรื่องนั้น ๆ เป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจเลือกภายใต้หลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ประสงค์จะให้สอดคล้องหรือเป็นตัวแทนที่สะท้อนความต้องการหรือข้อเรียกร้องของประชาชนส่วนมาก อย่างไรก็ตาม หลักการเสียงข้างมากในระบอบประชาธิปไตยนี้ สิทธิของเสียงข้างน้อยจะต้องได้รับการเคารพ โดยในวันข้างหน้าเสียงข้างน้อยอาจจะกลายเป็นเสียงข้างมากได้ที่เรียกว่า “Minority Rights” ฉะนั้น ในระบอบประชาธิปไตยจึงถือว่าฝ่ายค้านมีความสำคัญเท่า ๆ กับฝ่ายรัฐบาลซึ่งทำหน้าที่บริการสาธารณะ ควบคุมเสียงข้างมากและเพื่อที่จะเข้ามาแทนฝ่ายเสียงข้างมากในวันหนึ่งจึงเป็นหลักการที่

รับฟังและรับรองความคิดเห็นของบุคคลต่าง ๆ ที่แตกต่างกัน โดยการตัดสินใจนั้นจะใช้เสียงข้างมากเป็นที่ยุติปัญหาต่าง ๆ

รูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตย

เฮเลนา แคทท์ ในผลงานเรื่อง “Democracy in Practice” ได้จำแนกรูปแบบของประชาธิปไตยเพื่อให้เห็นความแตกต่างของประชาธิปไตยยิ่งขึ้นเป็นสามรูปแบบ คือ

รูปแบบแรก ประชาธิปไตยโดยตรง (Direct Democracy) เป็นการปกครองที่ประชาชนมาใช้สิทธิใช้เสียงในการกำหนดนโยบายเพื่อบริหารประเทศโดยตรงเป็นไปตามหลักอำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน ซึ่งรูปแบบนี้ถือว่ามีมาตั้งแต่สมัยกรุงเอเธนส์ในกรีกโบราณ ในสมัยนั้นกรุงเอเธนส์มีฐานะเป็นนครรัฐ คือ มีอธิปไตยของตนเอง มีพื้นที่เพียง ๒,๕๐๐ ตารางกิโลเมตร มีประชาชนประมาณ ๔๐,๐๐๐ คน และมีรูปแบบการปกครองโดยให้พลเมืองมีส่วนร่วมทางการเมืองผ่านทางสภาประชาชน เพื่อพิจารณาตัดสินกิจการสาธารณะด้วยตนเอง แต่การประชุมก็ใช้วิธีการให้พลเมืองจับสลากหมุนเวียนกันประชุม โดยความเป็นพลเมืองถูกกำหนดเอาไว้แต่เพียงว่าเป็นผู้ชายที่มีอายุไม่ต่ำกว่า ๑๘ ปี มีบิดาเป็นคนเอเธนส์ แต่ไม่รวมผู้หญิงและทาส นอกจากนครเอเธนส์ โดยที่ประชุมพลเมืองนั้นจะสุ่มเลือกเข้ามาเป็นเจ้าหน้าที่บริหาร และในแต่ละปีมีพลเมืองชาย ๑๐ คน จะถูกคัดเลือกให้ทำหน้าที่เป็นผู้บัญชาการกองทัพของนครรัฐ การปกครองดังกล่าวดำรงอยู่อย่างยาวนานถึงสองร้อยปี สืบเนื่องจากที่นครรัฐเอเธนส์มีประชาชนพลเมืองจำนวนไม่มาก นักรัฐศาสตร์จึงมักแสดงความเห็นกันว่าจำนวนประชากรที่ไม่มากจะช่วยลดปัญหาและความยากลำบากในการจัดการบริหารและกระบวนการในระบอบประชาธิปไตยโดยตรง ทำให้ประชาธิปไตยทางตรงในลักษณะตัวแบบเช่นนี้มีความเป็นไปได้และเห็นว่าประชาธิปไตยทางตรงเกิดขึ้นในรัฐสมัยใหม่ยาก เนื่องจากเป็นไปได้ไม่ได้ในทางความเป็นจริงที่ประชาชนจะสามารถใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง หัวใจสำคัญของประชาธิปไตยทางตรงจึงอยู่ที่การให้สิทธิขั้นพื้นฐานสุดท้ายในการตัดสินใจต่อประเด็นทางการเมืองหรือประเด็นสาธารณะโดยพลเมือง และภายใต้หลักความเชื่อเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ประชาธิปไตยทางตรงจึงเป็นการที่ประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงในการออกกฎหมาย กฎระเบียบ ตลอดจนการใช้อำนาจในการตัดสินใจพิจารณาคดี แทนที่จะใช้วิธีลงคะแนนเลือกตัวแทนแล้วมอบอำนาจให้ไปทำหน้าที่ออกกฎหมาย ปัจจุบันเมื่อสภาพสังคมการเมืองเปลี่ยนไปทั้งจำนวนคนและปัญหาของประเทศ รูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยจึงได้เปลี่ยนไปเป็นรูปแบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนหรือแบบทางอ้อม โดยมีลักษณะสำคัญ คือ ประชาชนออกเสียงลงมติเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับทางเลือกหรือปัญหาในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่ถูกหยิบยกหรือเสนอขึ้นมาพิจารณา

รูปแบบที่สอง ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) เป็นระบอบการปกครองที่เน้นให้ประชาชนปรึกษาหารือกันในทุกแง่ทุกมุมในทางเลือกหรือปัญหาที่จะต้องตัดสินใจ แล้วตกลงหรือตัดสินใจร่วมกันว่าจะเลือกหรือหาทางแก้ปัญหาเกี่ยวกับเรื่องนั้น ๆ อย่างไร

รูปแบบที่สาม ประชาธิปไตยแบบทางอ้อมหรือแบบมีตัวแทนราษฎร (Representative Democracy) เป็นระบอบการเมืองที่ประชาชนเลือกตัวแทนเข้าไปบริหารและตัดสินใจแทนตน เป็นระบอบการปกครองที่ประชาชนได้มอบอำนาจอธิปไตยให้ตัวแทนเป็นผู้ใช้อำนาจแทนประชาชน ตัวแทนที่ได้รับเลือกตั้งจะมีวาระในการดำรงตำแหน่ง เช่น อาจเป็นสองปี สี่ปี หรือห้าปี เป็นต้น แล้วก็หมุนเวียนเพื่อให้ประชาชนลงคะแนนเสียงเลือกตั้งอีกเมื่อครบวาระที่กำหนด

ไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งรูปแบบนี้ อาจจำแนกออกเป็น(๑) ระบอบการปกครองที่แบ่งแยกอำนาจผ่อนคลายหรือประชาธิปไตยในรูปแบบรัฐสภาหรือระบบรัฐสภา โดยมีอังกฤษเป็นแม่แบบ รัฐสภามีอำนาจสูงสุดในการออกกฎหมาย ซึ่งอาจมีสภาเดียวหรือสองสภา โดยไม่มีการแบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารออกจากกันอย่างเด็ดขาด ทั้งสองฝ่ายต่างคานอำนาจกันและกัน กล่าวคือ คณะรัฐบาลจะเข้าบริหารประเทศต้องได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภาและรัฐสภามีสิทธิลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลหรือหากรัฐสภาไม่ยอมผ่านกฎหมายสำคัญของรัฐบาล อันส่งผลให้รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีต้องสิ้นสุดการบริหารงานลง ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลก็สามารถใช้มาตรการควบคุมรัฐสภาได้โดยการยุบสภาเพื่อคืนอำนาจให้ประชาชนทำการเลือกผู้แทนเข้ามาใหม่ (๒) ระบอบการปกครองที่แบ่งแยกอำนาจโดยเด็ดขาดหรือประชาธิปไตยในรูปแบบประธานาธิบดีหรือระบบประธานาธิบดี มีประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นแม่แบบ เป็นระบอบการเมืองที่อยู่บนพื้นฐานของหลักการว่าอำนาจอธิปไตยในประชาชน การแยกอำนาจนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการอย่างชัดเจนและมีอิสระในการทำงาน โดยผู้นำประเทศที่ใช้การปกครองรูปแบบนี้จะทำหน้าที่เป็นทั้งประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรี ดังนั้น ประธานาธิบดีจึงเป็นทั้งประมุขของประเทศและฝ่ายบริหารในคนเดียวกัน ซึ่งทั้งสามสถาบันจะคอยยับยั้งถ่วงดุลอำนาจกันและกันเพื่อมิให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งใช้อำนาจเกินขอบเขต แต่ประธานาธิบดีไม่สามารถยุบสภาได้ รวมทั้งสามสถาบันไม่สามารถลงมติไม่ไว้วางใจประธานาธิบดีได้ ประเทศที่ยังใช้การปกครองรูปแบบนี้ เช่น สหรัฐอเมริกา อูรุกวัย บราซิล เป็นต้น อย่างไรก็ตาม หลักการแบ่งแยกอำนาจที่ไม่ก้าวถอยและควบคุมซึ่งกันและกัน อาจได้รับการผ่อนคลายบ้างในหลักปฏิบัติ ซึ่งเราจะพบได้จากกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้มีส่วนร่วมในหน้าที่ของฝ่ายบริหาร เช่น การพิจารณางบประมาณแผ่นดินต้องได้รับอนุมัติจากรัฐสภา การดำเนินการความสัมพันธ์ทางการทูต นอกจากนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติก็มีวิธีปฏิบัติที่บีบบังคับหรือควบคุมฝ่ายบริหาร กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติอำนาจดำเนินการกล่าวหาฝ่ายบริหารตามกระบวนการ Impeachment และขณะเดียวกันฝ่ายบริหารก็มีวิธีปฏิบัติต่อสภา เช่น การใช้สิทธิยับยั้งร่างกฎหมายที่สภาลงมติ ส่วนทางด้านสภาสูงของสหรัฐอเมริกาก็มีอำนาจในกิจการทูตได้ เป็นต้น (๓) ระบบกึ่งรัฐสภาหรือกึ่งประธานาธิบดี มีประเทศฝรั่งเศสเป็นแม่แบบ และรวมหลักการสำคัญของระบบรัฐสภาและระบบประธานาธิบดีเข้าด้วยกัน เพื่อให้อำนาจฝ่ายบริหารมากขึ้นกว่าระบบรัฐสภา โดยมีหลักการที่สำคัญ อาทิ ประมุขของรัฐมาจากกาเลือกตั้งจากประชาชนโดยไม่ผ่านทางรัฐสภา มีอำนาจในการยุบสภาตัวแทนราษฎร มีอำนาจตั้งนายกรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรี มีอำนาจตั้งคณะรัฐมนตรี แต่ก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะบริหารงานต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อน รัฐสภามีอำนาจบังคับให้รัฐมนตรีออกจากตำแหน่งโดยการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ แต่ไม่อาจอภิปรายไม่ไว้วางใจต่อประธานาธิบดี

หลักประชาธิปไตยกับการลงมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ความหมายของประชาธิปไตยตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น จึงอาจสรุปความได้ว่าเป็นการปกครองโดยประชาชนเป็นใหญ่ โดยผู้ใช้อำนาจอธิปไตยจะต้องมีที่มาหรือยึดโยงกับประชาชนไม่ว่าจะในทางหนึ่งทางใดเช่นเดียวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรหนึ่งในการใช้อำนาจทางบริหารซึ่งเป็นหนึ่งในอำนาจอธิปไตย แม้จะไม่มีที่มาหรือยึดโยงกับประชาชนโดยตรงผ่านการเลือกตั้ง แต่ก็นับได้ว่าเป็นองค์กรที่มีความเชื่อมโยงกับประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตย กล่าวคือ รัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และเป็นรัฐธรรมนูญที่บัญญัติถึงการมีอยู่ของของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็เป็นรัฐธรรมนูญ ที่ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติโดยคะแนนเสียงข้างมากให้ความเห็นชอบ จึงอาจอนุมานได้ถึงความเชื่อมโยงเช่นว่านั้น นอกจากนี้ คณะกรรมการสรรหาผู้ได้รับคัดเลือกเป็นกรรมการ ป.ป.ช. รัฐธรรมนูญ^๖ ก็ได้บัญญัติให้มีประธานสภาผู้แทนราษฎรและผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีที่มาจากรัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนของปวงชน เข้าร่วมเป็นกรรมการสรรหาด้วย จึงนับได้ว่าผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ช. มีความสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยอยู่บ้าง แต่มีประเด็นต้องพิจารณาต่อไปว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งประกอบด้วยกรรมการจำนวนเก้าคน และมีอำนาจหน้าที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การมีความเห็นเพื่อลงมติว่าเจ้าพนักงานของรัฐ ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม จงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง จงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบและมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่ามีเจตนาไม่แสดงที่มาแห่งทรัพย์สินหรือหนี้สินนั้น หรือไม่ โดยใช้เสียงข้างมาก นั้น ได้สะท้อนให้เห็นถึงหลักประชาธิปไตยในประเด็นการเคารพเสียงข้างน้อย หรือไม่ โดยแนวคิดเรื่องเสียงข้างมากต้องเคารพสิทธิเสียงข้างน้อย มีนักวิชาการบางท่านได้ให้ความคิดเห็นไว้ดังนี้

วิสุทธิ์ โปธิแทน^๗ กล่าวว่าระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองตัวเองร่วมกันของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน การตัดสินใจร่วมกันของประชาชนในเรื่องต่าง ๆ นั้น ย่อมต้องมีการปรึกษาหารือร่วมกัน แต่เนื่องจากคนเราแต่ละคนมีความรู้สึกนึกคิดเหมือนกันบ้างต่างกันบ้าง ถ้าอยู่ในภาวะที่มีเสรีภาพเต็มที่ ที่จะคิด คนเราย่อมไม่มีใครจะคิดเหมือนกันหมดในทุกเรื่องตั้งแต่เกิดจนตาย ในการปกครองตนเองร่วมกันซึ่งจะต้องมีการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ อยู่เสมอนั้น ถ้าทุกคนสามารถเห็นพ้องต้องกันได้โดยเสรีย่อมเป็นสิ่งที่พึงประสงค์ แต่ในชีวิตจริงของคนเรานั้น การเห็นพ้องต้องกันเป็นเอกฉันท์เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้ยาก ยิ่งมีคนจำนวนมากเท่าใดความเห็นพ้องต้องกันเป็นเอกฉันท์ยิ่งยากมากขึ้นเท่านั้น และในชีวิตจริงนั้นคนเราจะต้องตัดสินใจและกระทำการต่าง ๆ จากผลการตัดสินใจอยู่แทบตลอดเวลา แม้ว่าโดยธรรมชาติของมนุษย์ผู้เสรี ความคิดเห็นเรื่องต่าง ๆ อาจจะแตกต่างกัน แต่ในระบอบประชาธิปไตยนั้น ย่อมถือว่า “นักประชาธิปไตย” ย่อมมี “ความเห็นพ้องต้องกันที่จะไม่เห็นด้วยกันได้” (agreement to disagree) และเมื่อไม่เห็นด้วยกันก็สามารถอภิปรายถกเถียงกันด้วยข้อเท็จจริงประกอบด้วยเหตุผล โดยไม่ใช้กำลังความรุนแรงเข้าตัดสินใจ แต่ใช้ “คมเหตุผล” เข้าเปรียบเทียบเพื่อตัดสินใจหรือใช้ “เสียงข้างมาก” เป็นข้อยุติ ดังนั้น เพื่อให้การตัดสินใจมีข้อยุติที่จะกระทำเรื่องต่าง ๆ เป็นไปได้อย่างทันการและมีประสิทธิภาพ การตัดสินใจโดยถือตามเสียงข้างมากจึงเป็นหลักเกณฑ์ที่ต้องยอมรับ

หลักเกณฑ์การปกครองโดยเสียงข้างมาก หมายความว่า การตัดสินใจใด ๆ ของกลุ่มไม่ว่าจะเรื่องเล็กเรื่องใหญ่ ไม่ว่าในระดับใด หลังจากที่มีการปรึกษาหารือแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันพอสมควรแล้ว หากไม่อาจหาความเห็นพ้องต้องกันเป็นเอกฉันท์ได้ ก็ให้ตัดสินเป็นข้อยุติในขณะนั้น

^๖ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๗ ประกอบมาตรา ๒๐๓

^๗ วิสุทธิ์ โปธิแทน “แนวคิดพื้นฐานของประชาธิปไตย” สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๑ (หน้าที่ ๖๑-๖๓)

โดยถือเสียงข้างมากเป็นเสียงชี้ขาดเพื่อจะได้กระทำการให้เป็นรูปธรรม อย่างไรก็ตาม การถือเอาเสียงข้างมากเป็นเสียงตัดสินนั้น จะต้องคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพพื้นฐานของเสียงข้างน้อยด้วย เพราะหากไม่คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพดังกล่าว ย่อมทำให้เสียงข้างมากนั้นเป็นเสียงข้างมากที่อันเป็นลักษณะของเผด็จการหาใช่ประชาธิปไตยไม่

การตัดสินโดยเสียงข้างมากในแต่ละเรื่องแต่ละเวลา ไม่ได้หมายความว่าเสียงข้างมากถูกหรือเสียงข้างน้อยผิด แต่หมายความว่าในสภาพที่ยังไม่มีทางเลือกอย่างอื่นที่ดีกว่านี้ แต่มีความจำเป็นต้องตัดสินใจที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อป้องกันไม่ให้ความเสียหาย (จากการไม่กระทำการ) เกิดขึ้น ทางเลือกที่ดีที่สุด (เมื่อได้เปรียบเทียบรอบด้านแล้ว) คือ ต้องกระทำการตามมติของเสียงข้างมากไปก่อน

สิทธิเสรีภาพพื้นฐานของเสียงข้างน้อยนั้น ก็คือสิทธิเสรีภาพพื้นฐานของมนุษย์ทุกคน อย่างที่นักปราชญ์ทั้งหลายอ้างถึง เช่น สิทธิในชีวิต สิทธิในเสรีภาพ สิทธิในทรัพย์สิน ของจอห์นล๊อค หรือสิทธิในชีวิต สิทธิในเสรีภาพ สิทธิในการแสวงหาความสุข ของโทมัส เจฟเฟอร์สัน หรือสิทธิในการคิดและการแสดงออกของปัจเจกบุคคล ของจอห์น สจ๊วต มิลล์ เป็นต้น ซึ่งหากสรุปเป็นรูปธรรมแล้ว สิทธิเสรีภาพพื้นฐานดังกล่าวย่อมประกอบด้วย สิทธิในการเป็นพลเมืองของรัฐหากถือกำเนิดจากบิดาที่มีสัญชาติของรัฐหรือกำเนิดในรัฐที่เดินทางเข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย สิทธิเสรีภาพในการคิดและการแสดงออกที่ไม่เป็นอันตรายต่อผู้อื่น สิทธิเสรีภาพในการออกเสียงเลือกตั้ง สิทธิเสรีภาพในการนับถือศาสนา สิทธิเสรีภาพในการเคลื่อนไหวและอยู่อาศัย สิทธิเสรีภาพในการประชุมหรือชุมนุมกันโดยสันติ เป็นต้น

มีข้อสังเกตว่าเสียงข้างมากจะกดขี่เป็นเผด็จการหรือเป็นทรราช (dictatorship of the majority or majority tyranny) ได้หรือไม่ คำตอบก็คือ หากใช้เฉพาะหลักการตัดสินใจหรือการปกครองโดยเสียงข้างมาก โดยไม่คำนึงถึงสิทธิของฝ่ายข้างน้อยแล้ว เสียงข้างมากย่อมเป็นเผด็จการได้ แต่หลักการของประชาธิปไตยนั้นไม่ได้เป็นเช่นนี้ เพราะเสียงข้างมากของประชาธิปไตยต้องกำกับด้วยการเคารพสิทธิเสรีภาพพื้นฐานของฝ่ายข้างน้อยเสมอไป เสียงข้างมากตามหลักเกณฑ์ประชาธิปไตยจึงมีลักษณะเป็น “เสียงข้างมากชั่วคราว” อันขึ้นอยู่กับประเด็นที่ตัดสินและสภาพการณ์ที่ประเด็นนั้นเกิดขึ้นและดำรงอยู่ พร้อมกับขึ้นอยู่กับความต้องการที่อาจเปลี่ยนแปลงได้ของประชาชน

เสียงข้างมากที่ตัดสินเป็นมติเกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาใดในขณะใด จึงเป็นเสียงข้างมากที่สนับสนุนประเด็นปัญหานั้นเฉพาะในสภาพการณ์และเงื่อนไขขณะที่มีการลงมติในประเด็นนั้นและตราบิตที่สภาพการณ์และเงื่อนไขนั้นเสียงข้างมากยังรับรองอยู่ แต่ถ้าสภาพการณ์และเงื่อนไขเช่นนั้นเปลี่ยนแปลงไปเสียงข้างมากที่เคยสนับสนุนประเด็นเดียวกันนั้น อาจหยุดการสนับสนุนและกลับมิตที่เคยลงมติไปแล้ว ทำให้การสนับสนุนประเด็นนั้น ๆ กลายเป็นเสียงข้างน้อยได้

ฉะนั้น เผด็จการของเสียงข้างมากจะไม่เกิดขึ้นเลยในระบอบประชาธิปไตย ถ้าประชาชนทุกคน รวมทั้ง “ผู้แทน” ที่ไปทำหน้าที่ “ปกครอง” แทนประชาชนยึดถือหลักการปกครองโดยเสียงข้างมากที่เคารพสิทธิของฝ่ายข้างน้อยดังกล่าว

อนึ่ง คำว่า “เสียงข้างมาก” หรือ majority นั้น โดยปกติเข้าใจกันว่าเป็นเสียงที่มากกว่าครึ่งหนึ่งของเสียงทั้งหมด (ถ้านับเป็นตัวเลขกลม ๆ ก็คือเสียงร้อยละ ๕๐+๑) เสียงข้างมากชนิดนี้ เรียกให้เกิดความชัดเจนได้ว่า “เสียงข้างมากเด็ดขาด” หรือ absolute majority แต่ในการ

ออกเสียงที่มีทางเลือกหลายทางบางครั้งมีการกำหนดเสียงตัดสินว่าเป็นเสียงที่มากกว่าเสียงอื่น ซึ่งอาจไม่มากกว่าครึ่งหนึ่งของเสียงทั้งหมดก็ได้ เสียงที่มากกว่าเสียงอื่นที่ไม่ใช่เสียงข้างมากเด็ดขาดนี้เรียกว่า “เสียงข้างมากสัมพัทธ์” หรือ relative majority หรือ “เสียงข้างมากธรรมดา” หรือ simple majority (เสียงข้างมากธรรมดานี้ใช้ในระบบเลือกตั้งที่จัดเขตเลือกตั้งให้หนึ่งเขตมีผู้แทนได้หนึ่งคน ผู้สมัครคนใดที่ได้คะแนนมากที่สุดผู้นั้นเป็นผู้ได้รับคัดเลือก ซึ่งระบบเลือกตั้งแบบนี้เรียกว่า the plurality system หรือ the first-past-the-post system) นอกจากนี้ ในบางกรณีที่สำคัญ จำเป็นที่จะต้องได้เสียงสนับสนุนมากเป็นพิเศษ คือ ไม่ใช่เกินกว่าครึ่งหนึ่งเท่านั้นแต่เกินกว่าครึ่งหนึ่งมาก เช่น สองในสาม สามในสี่ สามในห้า หรือสี่ในห้า ฯลฯ ของเสียงทั้งหมด เสียงข้างมากแบบนี้เรียกรวม ๆ กันว่า “เสียงข้างมากพิเศษ” หรือ extra-ordinary หรือ special majority

ผู้เขียนเห็นว่าการลงมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อมีความเห็นตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ นั้น พระราชบัญญัติประกอบฯ ได้บัญญัติให้ใช้เสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ในการตัดสิน จึงสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยและสอดคล้องกับแนวคิดของนักวิชาการ อย่างไรก็ตาม ข้อสำคัญก่อนการลงมติใช้เสียงข้างมากเพื่อตัดสิน จะต้องอยู่ภายใต้พื้นฐานสำคัญสามประการ คือ ประการที่หนึ่ง ต้องมีการเปิดโอกาสให้ถกเถียง เปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็น ประการที่สอง ต้องไม่ใช่เสียงข้างมากเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของพวกพ้อง และประการที่สาม เสียงข้างน้อยต้องได้รับความเคารพ โดยพิจารณาเป็นลำดับ ดังนี้

๑. การเปิดโอกาสให้ถกเถียงหรือเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง ถือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในหลักประชาธิปไตย เพราะหากไร้ซึ่งการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น การลงมติก็ไม่มี ความหมายในเชิงคุณค่าและสุ่มเสี่ยงเป็นการใช้อำนาจในทางที่มีชอบและขัดต่อหลักนิติธรรมได้^{๔๔} ซึ่งในกรณีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น ก่อนการจะพิจารณาวินิจฉัยเพื่อลงมติ ส่วนใหญ่จะมีคณะกรรมการไต่สวนหรือคณะไต่สวนเบื้องต้น^{๔๕} ทำหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริง รวบรวมพยานหลักฐานและตรวจสอบข้อกฎหมายก่อน การลงมติ ซึ่งจะมีการถกเถียงและแสดงความคิดเห็นมาอย่างพอสมควรก่อนที่จะนำเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. และเมื่อเรื่องเข้าสู่การพิจารณา พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้แทนของคณะกรรมการไต่สวนหรือคณะไต่สวนเบื้องต้นก็จะเข้าไปชี้แจงข้อเท็จจริงต่อที่ประชุมด้วย ก่อให้เกิดการถ่วงดุลในการวินิจฉัยคดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการไต่สวนหรือคณะไต่สวนเบื้องต้น ก็ต้องถกเถียงให้ความคิดเห็นอย่างแตกฉานในเหตุผลที่หนักแน่นและน่าเชื่อถือ จึงถือได้ว่าเป็นเรื่องที่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยในส่วนของเคารพเสียงข้างน้อย

^{๔๔} คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๑/๒๕๕๗ เรื่อง คำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๖๘ ตอนหนึ่ง “แม้การปิดอภิปรายจะเป็นดุลพินิจของประธานรัฐสภาและแม้เสียงข้างมากมีสิทธิที่จะลงมติให้ปิดการอภิปรายก็ตาม แต่การใช้ดุลพินิจและการใช้เสียงข้างมากดังกล่าวจะต้องไม่ตัดสิทธิการทำหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา หรือละเลยไม่รับฟังความเห็นของฝ่ายข้างน้อย ทั้ง ๆ ที่เวลาซึ่งกำหนดไว้สำหรับการอภิปรายยังไม่ครบตามที่กำหนด ดังนั้น การรวบรัดปิดการอภิปรายและปิดประชุมเพื่อให้มีการลงคะแนนเสียง จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางที่ไม่ชอบ เอื้อประโยชน์แก่ฝ่ายเสียงข้างมากโดยไม่เป็นธรรม อันเป็นการขัดต่อหลักนิติธรรม จึงเห็นว่าการปิดอภิปรายร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓ วรรคสอง และมาตรา ๑๒๕ วรรคหนึ่ง

^{๔๕} พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๕๑

๒. การลงมติต้องไม่ใช่เสียงข้างมากเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของพวกพ้องหรือกลุ่มชนของตน เพื่อลดความมีส่วนร่วมได้เสียและสร้างความน่าเชื่อถือต่อมติที่ลงคะแนนเสียง แต่หลักการดังกล่าวจำกัดเฉพาะช่วงเวลาในการลงมตินั้น แต่ไม่ได้จำกัดในช่วงเวลาการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ซึ่งมีข้อเสียในแง่ที่ฝ่ายที่มีผลประโยชน์แอบแฝงอาจพูดโน้มน้าวใจก่อนการลงมติให้มีการใช้ดุลยพินิจปิดผันได้ ซึ่งหากเปรียบเทียบกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว จะพบว่าหากมีส่วนร่วมได้เสียจะถูกจำกัดห้ามเข้าร่วมดำเนินการไต่สวน พิจารณาหรือวินิจฉัยคดีมาตั้งแต่ต้น^{๑๐} จึงถือได้ว่าขั้นตอนการลงมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยในส่วนของ การเคารพเสียงข้างน้อยเช่นกัน

๓. การเคารพเสียงข้างน้อยถือเป็นการเคารพในสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของมนุษย์ เสียงข้างน้อยเป็นเสียงที่มีความสำคัญมิได้ยิ่งหย่อนไปกว่าเสียงข้างมากในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากเป็นเสียงที่สะท้อนให้เห็นถึงความเห็นในแง่มุมที่แตกต่างกัน ซึ่งในแง่มุมนั้นอาจได้รับการสนับสนุนในภายหลังที่สภาพการณ์ ข้อเท็จจริงและเงื่อนไขอันเป็นปัจจัยแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไป แต่การที่เสียงข้างน้อยได้รับการสนับสนุนนั้น ข้อสำคัญคือความเห็นดังกล่าวจะต้องได้รับการเผยแพร่ให้มีการถกเถียง มิฉะนั้น ความเห็นน้อยที่เกิดขึ้นก็จะเห็นเป็นความเห็นที่เสียเปล่า เช่นเดียวกับการลงมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. บางเรื่องอาจมีความเห็นเป็นเอกฉันท์ บางเรื่องอาจมีความเห็นแบ่งเป็นเสียงข้างมากและเสียงข้างน้อย แต่ไม่ว่าความเห็นจะเป็นรูปแบบใดก็ต้องมีหลักฐานการลงมติเป็นหนังสือตามแบบของกฎหมาย^{๑๑} แต่ปัจจุบันการลงมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่วนใหญ่มีแต่การเผยแพร่เฉพาะผลการลงมติ แต่ขาดไว้ซึ่งการแถลงของเหตุผลที่ลงมตินั้น

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การลงมติเพื่อมีความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้ใช้หลักการเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ (Majority Rule) ตามหลักประชาธิปไตยควบคู่กับหลักการเคารพเสียงข้างน้อย (Minority Rights) โดยเน้นการเปิดโอกาสในการแสดงความคิดเห็น เน้นการไม่ลงมติเพื่อเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของส่วนตน และเน้นการเคารพเสียงข้างน้อยในฐานะสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ นับได้ว่าเป็นหลักการที่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย แต่มีข้อเสนอแนะว่ามติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่มีความเห็นควรจะมีการเผยแพร่ไม่ใช่แต่เฉพาะผลของการลงมติ แต่หากต้องรวมถึงเหตุผลของการลงมตินั้น ๆ ด้วย เพื่อประโยชน์ของการตรวจสอบถ่วงดุล เป็นหลักประกันในความเชื่อมั่นในความยุติธรรม สร้างความโปร่งใส และสร้างความเชื่อถือในอนาคต.

^{๑๐} พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๖

^{๑๑} พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๒๔

บรรณานุกรม

เขาวนะ ไตรมาศ, ศาลรัฐธรรมนูญกับการพัฒนาประชาธิปไตยในระบบนิติรัฐในสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, รวมบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๔๗

ทินพันธ์ นาคะตะ, ประชาธิปไตย : ความหมาย ปัจจัยเอื้ออำนวยและการสร้างจิตใจ, วารสารธรรมศาสตร์, ๒๕๑๗

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑, ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๓๕ ตอนที่ ๕๒ ก วันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๖๑

วิสุทธิ์ โภธิแท้, แนวคิดพื้นฐานของประชาธิปไตย, สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๑

อัญชลี พูลเต็ม, หลักประชาธิปไตยตัวแทนกับทางปฏิบัติในกรณีประเทศไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีของรัฐบาลพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร, ภาคนิพนธ์ หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครองมหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์, ๒๕๕๓

