

ประชาติปไตย : ความหมายจากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

บทนำ

ขณะนี้การเมืองไทยถึงระยะหัวเลี้ยวหัวต่อที่สำคัญยิ่งเนื่องจากเหตุปัจจัยทางสังคมและเศรษฐกิจที่มีการเปลี่ยนแปลงไปมาก แต่การพัฒนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยยังคงมีอุปสรรคที่ไม่อาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยนี้มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันสมบูรณ์ หากได้มองย้อนไปดูบริบททางการเมืองในอดีตจะพบว่ารัฐไทยเปลี่ยนจาก “รัฐกษัตริย์” (ราชาธิปไตย) ก่อน ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ มาสู่ “รัฐราชการ” (อมาตยาธิปไตย) และเปลี่ยนผ่านมาจนถึงยุคที่ชนชั้นนักธุรกิจมีอำนาจเงินเข้ามาสู่วงการเมืองได้ตำแหน่งและอำนาจทางการเมืองหรือที่เรียกว่า “ธนาธิปไตย” ในปัจจุบัน “ประชาธิปไตย” ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการอ้างความต้องการของประชาชน โดยกลุ่มธนาธิปไตยมาตลอด

หากในสมัยของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี เหตุการณ์ในเดือนพฤษภาคม ๒๕๓๕ เป็นความพยายามของกลุ่ม อมาตยาธิปไตยที่จะช่วงชิงอำนาจการเมืองแต่ถูกขัดขวางโดยกลุ่มผลประโยชน์ด้วยกันเองที่อ้างว่าต้องการประชาธิปไตย สถานการณ์ทางการเมืองปัจจุบันก็มีความพยายามอย่างยิ่งของกลุ่มธนาธิปไตยที่จะช่วงชิงและถือครองอำนาจทางการเมืองโดยอ้างประชาธิปไตยเฉกเช่นเดียวกัน หากจะต่างกันก็ตรงที่กลุ่มธนาธิปไตยปัจจุบันใช้เงินกุมอำนาจรัฐ และใช้อำนาจนั้นแสวงหาผลประโยชน์ทางธุรกิจให้กับตนเองและพวกพ้อง โดยสร้างพันธมิตรเครือข่ายผลประโยชน์ทางการเมืองและธุรกิจ สร้างวาทะกรรมและชุดความคิดที่ผิดเสแสร้งแก่งร้องเรียกหาประชาธิปไตยแต่กลับทำให้ประชาธิปไตยที่แท้จริงอ่อนแอลง

ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่เป็นอยู่ขณะนี้เมื่อมองเพียงรูปแบบอาจกล่าวได้ว่าเป็นระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยในระดับหนึ่งเพราะมีการเลือกตั้งตามครรลอง ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพในการแสดงออกแต่ในความเป็นจริงเป็นระบอบการปกครองที่นักธุรกิจที่มีอำนาจเงินควบคุมพรรคการเมือง ดำเนินธุรกิจการเมืองผ่านกลไกทางกฎหมายทำให้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่เป็นอยู่ในขณะนี้ต้องพบกับปัญหามากมายไม่ว่าจะเป็นปัญหาเฉพาะตัวของบุคคลที่เข้ามามีบทบาททางการเมือง เช่น ผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือแม้กระทั่งสมาชิกวุฒิสภา ล้วนแล้วแต่เป็นปัญหาที่จะนำไปสู่การขาดความสมบูรณ์ของระบอบประชาธิปไตยจนนำมาสู่วิกฤติทางการเมือง การปกครอง และการขาดวินัยในหลักนิติรัฐนิติธรรม พฤติกรรมการใช้อำนาจรัฐในทางนิติบัญญัติและการบริหารราชการแผ่นดินของกลุ่มบุคคลเหล่านี้ล้วนสร้างความเคลือบแคลงสงสัยรวมถึงความเหมาะสมในการกระทำทั้งสิ้น ไม่ว่าจะการกระทำนั้นจะยกเอาผลประโยชน์ของประชาชนมากว่าอ้างสักเพียงใดแต่เมื่อพิจารณาอย่างหยาบ ๆ ก็สัมผัสถึงผลประโยชน์ซึ่งเป็นสิ่งที่แฝงเร้นได้อย่างไม่ยากเย็นนักแม้กระนั้นพฤติกรรมที่แสดงออกยังมีได้เอื้ออำนวยประโยชน์ให้กับประชาชนอย่างแท้จริง มีการช่วงชิงอำนาจกันระหว่างนักการเมือง การทุจริตคอร์รัปชัน ฉ้อราษฎร์บังหลวง แสดงพฤติกรรมอหังการไม่สนใจที่จะปฏิบัติตามกฎหมาย ใช้การปลุกกระดมปลุกปั่นประชาชนให้หลงเชื่อในเรื่องผิด ๆ โน้มน้าวให้เข้าด้วยกันกับตนเพื่อใช้เป็นเกราะกำบังจนเกิดวิกฤติการณ์ทางการเมือง ไม่ยอมรับอำนาจตุลาการ สร้างบรรทัดฐานด้วยลัทธิอารยะขัดขืนที่ไม่ถูกต้องชอบธรรม สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนเป็นตัวบ่อนทำลายประชาธิปไตยมากกว่าการเรียกหาเพื่อให้ได้มาจริง ๆ

ประชาธิปไตยในความหมายที่ถูกต้องจึงจำเป็นต้องถูกสถาปนาขึ้นและได้รับการยอมรับในฐานะเป็นระบอบการปกครองรูปแบบหนึ่งและเป็นวิถีการดำรงชีวิตในสังคมแบบหนึ่งที่เหมาะสมควรต้องถูกนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการปกครองประเทศให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน มิใช่ถูกใช้เป็นเครื่องมือเพื่อเข้าสู่อำนาจการปกครองของคนบางกลุ่ม และเพื่อให้ประชาธิปไตยมีความหมายอย่างถูกต้องแท้จริงโดยนัยของแนวคิด ทฤษฎีและความหมายทางวิชาการ ผู้เขียนจึงได้ค้นคว้ารวบรวมเพื่อใช้เป็นหลักและแนวทางในการจัดทำเอกสารวิชาการฉบับนี้ไว้ ดังจะกล่าวในหัวข้อถัดไป

ประชาธิปไตย: แนวคิด ทฤษฎี และความหมาย

ศาสตราจารย์ ปรีดี พนมยงค์ ให้ความหมายของคำว่า ประชาธิปไตย ในงานเขียน “ประชาธิปไตย” เบื้องต้นสำหรับสามัญชน^๑ไว้ว่า “ประชาธิปไตย” ประกอบด้วยคำว่า “ประชา” หมายถึงหมู่คนคือปวงชนกับคำว่า “อธิปไตย” หมายถึงความเป็นใหญ่คำว่า “ประชาธิปไตย” จึงหมายถึง “ความเป็นใหญ่ของปวงชน”

ราชบัณฑิตยสถานให้ความหมายของคำว่า “ประชาธิปไตย” ไว้ในหนังสือพจนานุกรมของทางราชการว่า “แบบการปกครองที่ถือมติปวงชนเป็นใหญ่”

ทั้งนี้พึงเข้าใจว่าการที่ปวงชนจะมีความเป็นใหญ่ในการแสดงมติได้ก็จำเป็นที่ชนทุกคน รวมกันเป็นปวงชนนั้นต้องมี “สิทธิและหน้าที่ของมนุษย์ชน” อันเป็นสิทธิและหน้าที่ตามธรรมชาติของทุกคนที่เกิดมาเป็นมนุษย์ คือ สิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคซึ่งมนุษย์จะต้องใช้พร้อมกันกับหน้าที่ มิให้เกิดความเสียหายแก่เพื่อนมนุษย์อื่นและหมู่คนอื่นหรือปวงชนเป็นส่วนรวม ถ้าชนส่วนมากซึ่งเป็น “สามัญชน” ถูกตัดสิทธิมนุษยชนโดยให้มีหน้าที่แต่อย่างเดียว สามัญชนก็มีลักษณะเป็นทาสหรือข้าไพร่ของชนส่วนน้อยซึ่งมีสิทธิใหญ่ยิ่งหรือ “อภิสิทธิ์ชน” แบบการปกครองจึงไม่ใช่ประชาธิปไตย ถ้าสามัญชนมีสิทธิมนุษยชนอย่างเดียวโดยไม่มีหน้าที่มนุษย์ชนแบบการปกครองก็เกินขอบเขตของประชาธิปไตย

ประชาธิปไตย (ประชา + อธิปไตย) แปลมาจากคำในภาษาอังกฤษว่า Democracy คำนี้มาจากคำว่า Demokrationซึ่งมาจากคำว่า Demos (ประชาชน) และ Cratos (การปกครอง) ในภาษากรีก แปลว่า การปกครองของประชาชน ดังที่อดีตรัฐมนตรีาธิบดี ลินคอล์นของสหรัฐอเมริกาเคยกล่าวไว้เป็นเสมือนคำคมว่า “รัฐบาลประชาธิปไตย คือ รัฐบาลของประชาชน เพื่อประชาชน และโดยประชาชน” ซึ่งหมายถึงระบบการปกครองตามอุดมคติ ระบบหนึ่งที่รัฐบาลในระบบประชาธิปไตยจะให้ออกาสอันเท่าเทียมกันในการดำรงชีวิต การแสวงหาความสุข เป็นต้น^๒

นอกจากนี้ “ประชาธิปไตย” ใช้ใน ๓ ความหมายซึ่งกำหนดเป็นฐานะใหญ่ๆ ได้ ๓ ฐานะด้วยกัน ได้แก่ ๑.) เชิงความคิด ๒.) รูปแบบการปกครอง และ ๓.) วิถีชีวิต โดยอธิบายเพิ่มเติมสังเขปคือ

๑. ในฐานะเป็นปรัชญา (Philosophy) ทฤษฎีหรืออุดมการณ์ทางการเมือง ประชาธิปไตย ในความหมายนี้ มุ่งเน้นไปในเรื่องของความคิด เป็นสภาพทางมโนกรรมทั้งของผู้นำและคนทั่วไป คือ ทั้งของผู้บริหารประเทศ และพลเมืองทั่วไป

๒. ในฐานะเป็นรูปแบบการปกครอง (Forms of Government) เป็นการพิจารณา ประชาธิปไตยในเชิงโครงสร้างของรัฐบาลแบบประชาธิปไตย เช่น เป็นระบบรัฐสภา เป็นระบบประธานาธิบดี

^๑ <http://www.pridiinstitute.com>

^๒ อุทัย หิรัญโต, สารานุกรมศัพท์ทางรัฐศาสตร์, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, ๒๕๔๒), หน้า ๒-๓.

๓. ในฐานะเป็นวิถีชีวิต (Way of life) หมายถึง

๓.๑ วิถีทางแห่งการยอมรับเสียงข้างมาก

๓.๒ ความมีใจกว้าง

๓.๓ การมีขันติธรรม

๓.๔ การไม่ใช้ความรุนแรง

๓.๕ การเอาใจใส่ในกิจการบ้านเมือง (การมีส่วนร่วมทางการเมืองของพลเมือง) อันเป็นเรื่องการประพฤตินิสัย^๓

จากที่ได้นิยามความหมายของคำว่า ประชาธิปไตยข้างต้นบ่งบอกถึงลักษณะที่สำคัญของการปกครองแบบประชาธิปไตยได้เป็น ๔ ประการ ดังต่อไปนี้

๑. ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย คือ ประชาชนมีอำนาจสูงสุดในรัฐอาจใช้อำนาจทางตรงหรือทางอ้อมก็ได้

๒. ประชาชนทุกคนในรัฐ มีความเสมอภาคเท่าเทียมกันตามกฎหมาย ตลอดจนมีสิทธิเสรีภาพในขอบเขตของกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน

๓. การดำเนินการต่างๆ ของรัฐนั้น คือ เงามติของเสียงข้างมากเป็นเครื่องตัดสิน แต่ในขณะเดียวกันเสียงข้างน้อยหรือคนส่วนน้อยของรัฐจะได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายที่ป้องกันมิให้ประชาชนส่วนใหญ่ กดขี่ข่มเหงอย่างผิดกฎหมาย และผิดทำนองครองธรรม

๔. กระบวนการของประชาธิปไตย คือ วิธีการปกครองซึ่งได้รับความยินยอมพร้อมใจของประชาชนส่วนใหญ่ ซึ่งแสดงออกในรูปของการเลือกตั้ง การอภิปราย การออกเสียง ประชามติ การเสนอร่างกฎหมายของประชาชน เป็นต้น

ท่านเจ้าพระคุณพระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตฺโต) กล่าวถึง“ประชาธิปไตย” ไว้ในหนังสือ กระบวนการเรียนรู้เพื่อพัฒนาคนไปสู่ประชาธิปไตยโดยได้นิยามไว้อย่างน่าฟังยิ่งว่า เมื่อพูดถึงประชาธิปไตย ถ้ากล่าวถึงความหมาย มีวิธีพูดต่างๆ อย่างหนึ่งคือ ยกเอาวาทะของประธานาธิบดีลินคอล์น มาอ้างเพราะคนชอบ และรู้จักกันมากคือวาทะที่ว่า **“ประชาธิปไตยเป็นการ ปกครองของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน”** วาทะนี้คนจำได้แม่นยำ เวลาพูดกัน คนมักมองความหมายในแง่ของความรู้สึกตื่นเต้นว่าตนเองจะได้ เช่น ได้สิทธิ ได้อำนาจหรือได้ความเป็นใหญ่ในการที่จะเป็นผู้ปกครองแต่อีกแง่หนึ่งที่ไม่ค่อยได้มองคือ **“ความรับผิดชอบ”**

ดังนั้นจากวาทะลินคอล์นนั่น พระธรรมปิฎกมีความเห็นเพิ่มเติมว่า ที่ว่าประชาธิปไตยเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชนนั้นเป็นการเตือนให้รู้สึกตัวด้วยว่า **คุณภาพของประชาธิปไตยอยู่ที่คุณภาพของประชาชน** เพราะว่าโดยปกติคุณภาพของการปกครองย่อมขึ้นต่อคุณของผู้ปกครองเป็นสำคัญ ด้วยว่าในสมัยก่อนการปกครองอยู่ในกำมือของผู้ปกครองโดยตรง คุณภาพของประชาธิปไตย ก็วัดได้จากผู้ปกครองนั่นเอง แต่ในสมัยนี้ในเมื่อประชาชนมาเป็น

^๓จิโรโชค (บรรพต) วีระสัย,ดร. และคณะ, รัฐศาสตร์ทั่วไป, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๐), หน้า ๒๕๕.

ผู้ปกครอง บ้านเมืองจะเป็นอย่างไร ประชาธิปไตยจะมีคุณภาพแค่ไหนก็อยู่ที่คุณภาพของประชาชน เป็นสำคัญ^๕

กล่าวสรุปได้ว่า พระธรรมปิฎกนิยามประชาธิปไตยโดยให้ความสำคัญในแง่คุณภาพของ ประชาธิปไตยเป็นหลัก โดยเน้นว่า ^๕“ถ้าประชาชนมีคุณภาพดี ประชาธิปไตยก็มีคุณภาพดีด้วย ถ้า ประชาชนมีคุณภาพต่ำ ประชาธิปไตยก็จะเป็นประชาธิปไตยอย่างเลวด้วย เพราะว่าคุณภาพของ ประชาธิปไตยขึ้นต่อคุณภาพของประชาชน แล้วคุณภาพของประชาชนขึ้นต่อการศึกษา”

สำหรับอริสโตเติล (Aristotle) ให้คำจำกัดความของประชาธิปไตย ไว้ว่า ^๖ ประชาธิปไตยคือ สภาวะที่คนที่เป็นไทและคนยากจน ซึ่งมีจำนวนมากในสังคมได้รับมอบหมายให้กำอำนาจของรัฐไว้ใน มือ ประชาธิปไตยที่บริสุทธิ์ที่สุดได้รับการเรียกเช่นนั้นได้ก็เพราะมีสภาพแห่งความเสมอภาคปรากฏ อยู่ในที่นั้นและกฎหมายของรัฐมุ่งรับรองความเสมอภาคนั้น และเพราะว่าคนยากจนจะไม่ต้องอยู่ ภายใต้อำนาจของกฎหมายต่ำต้อยกว่าคนร่ำรวย หรือว่าอำนาจสูงสุดจะไม่ต้องอยู่ในกำมือของฝ่ายใด แต่ทั้งสองฝ่ายจะมีส่วนใช้อำนาจนั้นด้วยกัน ถ้าตามที่คนส่วนใหญ่เห็นว่าเสรีภาพและความเสมอภาค จะมีอยู่ในประชาธิปไตยแล้วทุกแผนการของรัฐบาลจะต้องเปิดประตูให้ประชาชนทุกคน ดังนั้นที่ใดที่ เป็นประชาชนเป็นฝ่ายข้างมาก และสิ่งที่พวกเขาตกลงแล้วจะเป็นกฎหมาย จึงเป็นข้อพิสูจน์ได้ว่า ในสภาวะเช่นนั้นก็ควรจะเรียกได้ว่าเป็นประชาธิปไตย

จากคำจำกัดความนี้จะเห็นได้ว่าการปกครองแบบประชาธิปไตยตามทัศนะของอริสโตเติลก็คือการประนีประนอมระหว่างคนที่เป็เสรีทั้งที่ร่ำรวยและเป็นคนจนให้ร่วมกันใช้อำนาจปกครอง ประเทศ และการที่คนข้างมากจะช่วยกันลงคะแนนตัดสินกิจกรรมต่าง ๆ รวมทั้งการออกกฎหมาย เหล่านี้จะรับรองความมีเสรีภาพและความเสมอภาคระหว่างคนจนกับคนรวย

วิลเลียม ริเคอร์ (William A. Riker)เขียนถึงประชาธิปไตย ในหนังสือ Democracy in Academic American Encyclopedia ว่า^๗ ประชาธิปไตย คือ รูปของรัฐบาลที่มีพลเมืองที่มีสัดส่วน มากพอสมควรมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศโดยตรงหรือโดยอ้อม จึงแตกต่างชัดเจนจากรัฐบาลที่ คนชนชั้นหนึ่งควบคุม หรือโดยคนคนเดียว

ชมิเตอร์และคาร์ล (Phillippe C Schmitter and Tery Lynn Karl)^๘อธิบายถึง องค์ประกอบของประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยว่าจะต้องมีคุณลักษณะรวมกันอย่างน้อย เพียงใด น่าจะเป็นรูปแบบใด สามารถบ่งชี้ได้ด้วยองค์ประกอบ ๑๑ ประการ คือ

๑. ความเห็นสอดคล้องกัน ประชาชนส่วนมากมีความเห็นสอดคล้องในเป้าหมายสำคัญของ รัฐบาลเพียงใด แม้จะมีบางคนไม่เห็นด้วย

^๕ พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตฺโต), กระบวนการเรียนรู้เพื่อพัฒนาคนไปสู่ประชาธิปไตย, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๓), หน้า ๓.

^๖ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔.

^๗ อมร รักษาสัตย์ และคณะ. ประชาธิปไตย อุดมการณ์ หลักการและแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ๒๕๓๙) หน้า ๙.

^๘ William A. Riker, Democracy in Academic American Encyclopedia (Princeton, N.J.: Arete Publishing, ๑๙๘๑), V.๖, pp.๙๗-๙๘.

^๙ อมร รักษาสัตย์ และคณะ. เพิ่งอ้าง. หน้า ๔๐-๔๑.

๒. การมีส่วนร่วม ในหลักการประชาชนทุกคนต้องมีสิทธิตามกฎหมายที่จะมีส่วนร่วมทางการเมือง แม้ในทางปฏิบัติทุกคนจะไม่มีบทบาทเท่าเทียมกัน

๓. ช่องทางที่จะแสดงความคิดเห็น พลเมืองแต่ละคนหรือแต่ละกลุ่มต้องมีโอกาสเท่าเทียมกันที่จะแสดงความคิดเห็นในการกระทำของผู้บริหาร

๔. การสนองตอบความต้องการประชาชน ผู้ปกครองประเทศไม่อาจปฏิบัติตามที่ประชาชนต้องการได้ทุกเรื่องแต่ในที่สุดก็ต้องรับผิดชอบต่อการบริหารของตนผ่านกระบวนการเลือกตั้งสม่ำเสมอและยุติธรรม

๕. การปกครองโดยคนฝ่ายข้างมาก การตัดสินใจของรัฐบาลควรเป็นไปตามเสียงข้างมาก ถ้าไม่ทำตามเสียงข้างมากที่สุด ควรจะต้องอธิบายเหตุผลได้

๖. อำนาจอธิปไตยของรัฐสภา รัฐสภาซึ่งมีหน้าที่ตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับ อาจไม่ใช่องค์กรที่มีอำนาจสูงสุดเพราะอาจมีองค์กรอื่นมาร่วมใช้อำนาจชี้ขาดด้วย เช่น ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการหรือองค์กรอื่น ๆ ในกรณีเช่นนี้องค์กรเหล่านี้ก็ต้องร่วมรับผิดชอบด้วย

๗. รัฐบาลฝ่ายพรรคการเมือง ผู้ปกครองควรผ่านการเสนอชื่อแต่งตั้งและควบคุมโดยพรรคการเมืองที่จัดการภายในอย่างดีเพื่อที่จะจัดตั้งรัฐบาลที่มีประสิทธิผลได้ง่าย ถ้าพรรคการเมืองอ่อนแอหรือไม่มีส่วนแต่งตั้งผู้บริหารรัฐบาลก็คงไม่มีประสิทธิผล

๘. พหุนิยม กระบวนการทางการเมืองควรจะผ่านการกลั่นกรองของกลุ่มเอกชนที่เป็นอิสระทำการโดยสมัครใจหลายกลุ่มเหลื่อมล้ำกัน เพื่อมิให้มีการผูกขาดการเป็นตัวแทน

๙. การกระจายอำนาจ การกระจายอำนาจเป็นแบบสหพันธรัฐ มีรัฐบาลกลาง รัฐบาลรัฐ และรัฐบาลท้องถิ่นไม่จำเป็นสำหรับประเทศประชาธิปไตยทุกประเทศ แต่อย่างน้อยต้องมีการกระจายอำนาจในด้านพื้นที่หรือหน่วยปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ มิให้มีการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไป

๑๐. หัวหน้าฝ่ายบริหาร อาจจะเป็นแบบคนเดียวหรือเป็นคณะรัฐมนตรี อาจได้รับเลือกโดยตรงหรือผ่านองค์กรอื่น และมีการรวมอำนาจบริหารไว้ในมือไม่มากก็น้อย แต่ในที่สุดแล้วบุคคลนั้นหรือคณะนั้นก็ต้องรับผิดชอบต่อประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

๑๑. การตรวจสอบและถ่วงดุล รัฐบาลประชาธิปไตยต้องมีการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจโดยไม่จำเป็นต้องแบ่งเป็นหลายองค์กรให้ถ่วงรั้งกันเอง แต่อย่างน้อยก็ต้องรับผิดชอบต่อประชาชนทั้งประเทศ

ระบอบประชาธิปไตยในโลกปัจจุบันมีหลายรูปแบบ หากนำเอาองค์ประกอบทั้ง ๑๑ ประการข้างต้นมาพิจารณาจะทำให้เห็นถึงความเป็นประชาธิปไตยของประเทศต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี สำหรับประเทศไทยนั้นประชาธิปไตยจะดำรงอยู่ในรูปแบบใดท่ามกลางกระแสการต่อต้านรัฐบาลที่ถูกกล่าวหาว่าบริหารราชการด้วยความฉ้อฉลเริ่มตั้งแต่กระบวนการเลือกตั้งที่ไม่สุจริตมีการซื้อขายเสียงซื้อตัวผู้สมัครรับเลือกตั้ง ให้หรือสัญญาว่าจะให้ผลประโยชน์ทางการเมืองแก่พรรคการเมืองหรือผู้สมัครที่มีศักยภาพเพื่อให้เข้ามาร่วมกันจัดตั้งเป็นรัฐบาล และออกนโยบายที่หวังผลทางการเมืองโดยไม่คำนึงถึงความเสียหายต่อประเทศ ขาดไร้ซึ่งวินัยทางการเงินการคลัง ไม่ฟังเสียงทัดทานจากฝ่ายเสียงข้างน้อย ออกกฎหมายเพื่อประโยชน์ของญาติพี่น้อง วงศาคณาญาติและพวกพ้องหมู่มิตรเพียงเท่านั้น ผู้เขียนจะได้บรรยายเฉพาะในภาคส่วนที่เกี่ยวข้องประเด็นในการจัดทำเอกสารวิชาการฉบับนี้ ซึ่งจะกล่าวในหัวข้อถัดไป

๑. ประชาธิปไตย (ใหม่) กับบริบททางการเมืองไทย

ประชาธิปไตยแม้จะเกิดขึ้นกว่า ๒,๐๐๐ ปีในสมัยกรีกโบราณ ช่วงแรกไม่ได้รับความนิยมมากนักและถูกนำกลับมาใช้อีกครั้งในยุคที่สหรัฐอเมริกาได้รับเอกราชจากอังกฤษในคริสต์ศตวรรษที่ ๑๘ แต่หลายในยุโรปอย่างมากในคริสต์ศตวรรษที่ ๑๙ นานาประเทศใช้ระบอบประชาธิปไตยแทนระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จนกระทั่งปี ค.ศ.๑๙๔๑ ก่อนสงครามโลกครั้งที่ ๒ จะอุบัติขึ้นเหลือประเทศที่ยังคงใช้ระบอบการปกครองนี้เพียง ๑๑ ประเทศเท่านั้น^๙

หลังสงครามโลกครั้งที่สองยุติลงมีประเทศที่ใช้ระบอบประชาธิปไตยที่มีการเลือกตั้งจำนวนมากและครอบคลุมประชากรถึงร้อยละ ๔๐ ของประชากรโลกแต่กลับมีภัยคุกคามเกิดขึ้นมากมาย สร้างปัญหาให้กับสังคมและทำลายความหมายเชิงคุณค่าของระบอบประชาธิปไตย เช่น

๑. การอาศัยประชาธิปไตยทำลายสมดุลระหว่างประโยชน์ส่วนตัวกับประโยชน์ส่วนรวม เนื่องจากประเทศประชาธิปไตยประชาชนบริโภคเสรีภาพจนประมาทมองไม่เห็นภัยจากการคุกคามของฝ่ายอื่น แต่ละคนพยายามแสวงหาความสุขส่วนตัวในฐานะที่เป็นวัตถุนิยม ความสุขทั้งหมดขึ้นอยู่กับปริมาณของวัตถุอำนวยความสะดวกที่ตัวเองมีอยู่ เมื่อต่างคนต่างแสวงหาทรัพย์และแก่งแย่งกันคนที่อ่อนแอและโง่เขลาว่าก็ยิ่งเสียเปรียบ รัฐบาลก็พยายามเห็นดีเห็นงามไปกับการขยายเสรีภาพส่วนบุคคลออกไปเรื่อย ๆ มอมเมาด้วยสวัสดิการที่จับต้องได้จากงบประมาณที่มาจากภาษีของประชาชน เพียงเพื่อให้ได้ประโยชน์ทางการเมืองและชัยชนะในการเลือกตั้ง โดยมีได้ใส่ใจกับความเสียหายในด้านต่าง ๆ ที่จะตามมา

๒. การปกครองระบอบประชาธิปไตยในอุดมคติ คือ การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองบ้านเมืองโดยตรง แต่การปฏิบัติตามอุดมคติไม่อาจทำได้แม้แต่ในสมัยกรีกโบราณเพราะประชาชนส่วนน้อยเท่านั้นที่มีอำนาจและมีส่วนในการปกครองโดยตรง ประชาชนส่วนใหญ่มีสิทธิเพียงการใช้อำนาจอธิปไตยของตนผ่านกระบวนการเลือกตั้งเพียงชั่วคราวก่อนบัตร์ลงในทีเลือกตั้งเท่านั้น เมื่อกระบวนการเลือกตั้งเสร็จสิ้นได้ตัวแทนแล้ว ตัวแทนจะอย่างไรก็ไม่มีโอกาสจะควบคุมได้อีก นอกจากจะคอยเพียงการเลือกตั้งครั้งต่อไปถ้าผู้แทนคนนั้นไม่ดีก็ไม่ต้องเลือกให้เข้าไปทำหน้าที่อีก แต่ระหว่างการมอบอำนาจให้เป็นตัวแทนนั้นเขาทำอย่างไร ประชาชนได้ประโยชน์อย่างไร ประเทศชาติเสียหายเพียงใด ประชาธิปไตยมิได้สร้างกลไกในการป้องกัน ระงับยับยั้งอย่างมีประสิทธิภาพและใช้เวลาเล็กน้อยเช่นเมื่อครั้งมอบอำนาจให้แต่อย่างใด

๓. ประชาธิปไตยมิได้สร้างระบบควบคุมอย่างรอบคอบโดยกฎหมายเพื่อขจัดความไม่เท่าเทียมกันในการกระจายอำนาจทางการเมืองให้มีการถ่วงอำนาจ ส่งผลให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจสามารถสะสมอำนาจจนเป็นอันตรายต่อการปกครอง อาศัยการถือเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ ถ้าหากรัฐบาลหรือผู้มีอำนาจรัฐปราศจากความรับผิดชอบเสียงข้างมากอาจไม่สนใจสิทธิของเสียงข้างน้อยชนิดที่เรียกว่าเป็นเผด็จการโดยเสียงข้างมากก็เป็นได้

^๙ บทความ “ทำไมประชาธิปไตยในประเทศกำลังพัฒนาจึงประสบปัญหา” ในนิตยสาร ดิ ตี โคโนมิสต์ (The Economist) เดือนมีนาคม ๒๕๕๗ จาก <http://www.economist.com>

ภัยคุกคามต่าง ๆ ดังที่กล่าวแล้ว ทำให้มีเหตุการณ์เกิดขึ้นในประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศที่สะท้อนให้เห็นว่าระบอบประชาธิปไตยกำลังประสบปัญหา เช่น ^{๑๐} ประเทศจีนซึ่งไม่ใช่วิธีการเลือกตั้งและใช้พรรคคอมมิวนิสต์ควบคุมการทำงานของรัฐบาล กระบวนการคัดเลือกผู้ที่มีความรู้ความสามารถขึ้นเป็นผู้นำก็ไม่ใช่การเลือกตั้งและเปลี่ยนผู้นำทุก ๑๐ ปี โดยจะคัดเลือกคนเก่งให้เลื่อนตำแหน่ง ซึ่งพิจารณาจากผลงานเป็นหลัก ผลลัพธ์ที่ได้จีนกลายเป็นประเทศที่ร่ำรวยอย่างรวดเร็ว

ขณะที่ประเทศนิยมประชาธิปไตยอย่างรัสเซียกลับล้มเหลว ดูได้จากเมื่อเริ่มใช้ระบอบนี้ นายบอริสเยลต์ซิน ได้รับเลือกให้เป็นประธานาธิบดีคนแรก ซึ่งต่อมาเสียตำแหน่งไปให้แก่ นายวลาดีเมียร์ ปูติน เมื่อนายวลาดีเมียร์ ปูติน สามารถดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและประธานาธิบดีได้ตำแหน่งละสองครั้ง ก็ได้ทำลายแก่นของระบบโดยการแทรกแซงสื่อ จับกุมคุมขังคู่แข่งทางการเมือง อาศัยปราบประชาธิปไตยสร้างภาพความน่าเชื่อถือแก่นานาประเทศ ประชาชนจะมีสิทธิเลือกตั้งเมื่อนายปูตินมีโอกาสดำรงตำแหน่งเท่านั้น

มีผู้นำหลายประเทศที่เลียนแบบนายวลาดีเมียร์ ปูตินโดยอาศัยปราบของประชาธิปไตยเพื่อรักษาตำแหน่งของตนแต่ในความเป็นจริงกลับเป็นผู้นำแบบเผด็จการ เช่น ประเทศเวเนซุเอลา ยูเครน อาร์เจนตินา อิรัก โดยเฉพาะในอียิปต์ ที่ภายหลังจากการโค่นอำนาจของนายฮอสนี มูบารัค ผู้นำจอมเผด็จการออกไปได้ นายโมฮัมหมัดมอร์ซี ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มเคร่งศาสนาให้ชนะการเลือกตั้ง เขาได้สำคัญผิดว่าการมีเสียงส่วนใหญ่นั้นคือการมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดจึงได้แต่งตั้งกลุ่มผู้สนับสนุนเข้าไปดำรงตำแหน่งต่าง ๆ มากมาย นำหลักศาสนามาใช้บังคับอย่างเข้ม จนนำไปสู่การรัฐประหารในที่สุด

เหตุการณ์ในทำนองเดียวกันเกิดขึ้นในประเทศลิเบีย ซีเรีย แอฟริกาใต้ ตุรกี ซึ่งแสดงให้เห็นว่าระบอบประชาธิปไตยที่อ้างการเลือกตั้งเป็นหลักก็ยังหลุดกรอบไปสู่ระบอบเผด็จการและมีปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มของผู้มีอำนาจเท่านั้น

ในประเทศไทย ประชาธิปไตยกำลังเป็นสิ่งที่ถูกเรียกหาอย่างอื้ออึงจากประชาชนที่ถูกชักนำให้แบ่งฝ่ายอย่างชัดเจนมากขึ้น การห้ามนักคิด อุดมการณ์ และพฤติกรรมที่แสดงออกเป็นการทำลายประชาธิปไตยมากกว่าการที่จะธำรงไว้ซึ่งระบอบอย่างที่ต้องการ ประชาชนถูกใช้เป็นอุปกรณ์สำหรับความสมบูรณ์ในการเลือกตั้ง ถูกกำหนดให้เป็นผู้รับผลประโยชน์จากนโยบายของนักการเมืองที่ต้องการประโยชน์มหาศาล (ทุจริต) ในโครงการนั้น และถูกใช้ให้เป็นฐานในการถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายการเมือง

ในระยะที่การเมืองในประเทศไทยถูกปกครองโดย “ธนาธิปไตย” ตั้งแต่ปี 2544 เป็นต้นมา ประเทศต้องเผชิญวิกฤตการณ์การเมืองหลายครั้ง และวิกฤตที่กำลังดำเนินอยู่ในปัจจุบันมีหลายสาเหตุสำคัญ เช่น การที่รัฐบาลโดยพรรคเพื่อไทย เสนอร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมฯ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาผ่านความเห็นชอบ ๓ วาระอย่างรวดเร็วและถูกคัดค้านอย่างกว้างขวางจากหลายฝ่าย โดยเฉพาะฝ่ายหนึ่งซึ่งมีนายสุเทพ เทือกสุบรรณและสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์บางคนเป็น

^{๑๐} บทความ “ทำไมประชาธิปไตยในประเทศกำลังพัฒนาจึงประสบปัญหา” ในนิตยสาร ดิ อีโคโนมิสต์ (The Economist) เดือนมีนาคม ๒๕๕๗ จาก <http://www.economist.com>

แกนนำ กับอีกฝ่ายหนึ่งคือกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) และพลพรรคคนเสื้อแดงบางส่วน ซึ่งต่อมาวุฒิสภาลงมติเป็นเอกฉันท์ไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ แต่การประชุมนัดค้านการกระทำของรัฐบาลยังคงดำเนินต่อไปเนื่องจากรัฐบาลยังคงดำเนินการหลายอย่างไม่คำนึงถึงความรู้สึกของประชาชน ไม่เคารพต่อกฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งการประกาศไม่ยอมรับคำวินิจฉัยของศาลโดยเฉพาะที่ผลของคำวินิจฉัยไม่เป็นไปอย่างที่ต้องการการชุมนุมจึงเปลี่ยนเงื่อนไขเป็นการต่อต้านรัฐบาลแทน

การกระทำในความพยายามฆ่าเราประชาธิปไตยของกลุ่มการเมืองภายใต้ระบอบ “ธนาธิปไตย” ได้ร่วมกันเข้าชื่อเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยที่มาของสมาชิกวุฒิสภา เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งทั้งหมด ซึ่งสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์บางคนได้ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า เป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองโดยไม่เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อให้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยอาศัยกระบวนการทางรัฐสภาที่ไม่ชอบ อาทิ การเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อที่ประชุมรัฐสภาคนละฉบับกับฉบับที่ได้ยื่นต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีการกำหนดหลักเกณฑ์การยื่นคำแปรญัตติภายใน ๑๕ วัน นับจากวันที่รัฐสภารับหลักการอันเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมรัฐสภา มีการตัดสิทธิการอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภา มีการใช้สิทธิลงคะแนนของสมาชิกวุฒิสภาแทนกัน (เสียบบัตรแทนกัน) ตลอดจนการเสนอปิดอภิปรายทั้งที่สมาชิกอีกจำนวนมากซึ่งได้สงวนคำแปรญัตติไว้ยังไม่ได้ใช้สิทธิอภิปราย และอีกหลายประการที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนนับแต่มีการปกครองระบอบนี้ขึ้นในประเทศไทย ซึ่งการแก้ไขนี้เพียงเพื่อจะทำให้หลักการสำคัญตามระบอบประชาธิปไตยถูกทำลายลงเพื่อประโยชน์ของตนเองและพวกพ้องโดยไม่สนใจต่อการคัดค้าน ท้วงติงใดจากทั้งสมาชิกวุฒิสภาอีกฝ่ายหนึ่ง และประชาชนที่ชุมนุมคัดค้านอย่างแข็งแรงแจกหลายสาขาอาชีพ จนศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๑๕-๑๘/๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ “การดำเนินการพิจารณาและลงมติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๒ มาตรา ๑๒๕ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง มาตรา ๑๒๖ วรรคสาม มาตรา ๒๙๑ (๑) (๒) และ (๔) และเนื้อความที่เป็นสาระสำคัญขัดแย้งต่อหลักการพื้นฐานและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ อันเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง ซึ่งสมาชิกพรรคเพื่อไทยได้แสดงการปฏิเสธที่ไม่ยอมรับคำวินิจฉัยนี้ในทันที และนายกรัฐมนตรีขอพระราชทานถอนร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวคืนจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ขณะที่ยกเลิก นปช.จัดชุมนุมตอบโต้ขึ้นที่ราชมิ่งคลาภิฬาสถานจนมีเหตุรุนแรงสำคัญคือ การปะทะกันบริเวณมหาวิทยาลัยรามคำแหงตลอดทั้งวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ถึงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๖ มีผู้เสียชีวิต ๔ คน และบาดเจ็บ ๕๗ คน

ในวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๖ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์ ๑๕๓ คนลาออกจากรัฐสภาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และในวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๖ นายกรัฐมนตรียุบสภาผู้แทนราษฎร แล้วออกพระราชกฤษฎีกากำหนดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ในขณะที่เดียวกันพฤติกรรมการกระทำที่ไม่ชอบของรัฐบาลก็ปรากฏเป็นที่ประจักษ์ต่อประชาชนหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นกรณีการทุจริตโครงการของรัฐบาลเป็นจำนวนมากทั้งที่ถูกนำเข้าสู่กระบวนการ

ฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรม และส่งให้องค์กรอิสระทำการตรวจสอบตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดกำหนด เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ ป.ป.ช. สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน หรือ สตง. ทำให้กลุ่มผู้นำการชุมนุมที่มีนายสุเทพ เทือกสุบรรณ ในนามของ “คณะกรรมการประชาชนเพื่อเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข หรือ กปปส.” ร่วมกับผู้ชุมนุมปฏิเสธการเลือกตั้ง และเรียกร้องให้จัดตั้งสภาประชาชนเพื่อปฏิรูปการเมืองเสียก่อนซึ่งฝ่ายรัฐบาลและกลุ่มผู้สนับสนุนทั้งจากพรรคเพื่อไทย และกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) ได้โต้ตอบด้วยการสร้างกระแสต่อต้านองค์กรอิสระ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง หรือแม้กระทั่งศาลยุติธรรม ที่ทำหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ ด้วยการสร้างกระแสไม่ยอมรับคำตัดสินและไม่ปฏิบัติตาม

ที่กล่าวมาข้างต้นสะท้อนเหตุการณ์สำคัญเพียงบางส่วนที่แสดงให้เห็นว่าประชาธิปไตยในประเทศไทยมีสถานะเช่นใด หากพิจารณาโดยใช้อิงกรอบที่ชมิเตอร์และคาร์ล (Phillippe C. Schmitter and Tery Lynn Karl) อธิบายประชาธิปไตยของไทยในมิติปัจจุบันน่าจะเป็นประชาธิปไตยแบบ

๑. ประชาชนแบ่งออกเป็นสองฝ่ายชัดเจนทั้งที่สนับสนุนและต่อต้านรัฐบาล และอีกส่วนหนึ่งที่นิ่งเฉยโดยไม่นำพากับสิ่งที่จะเกิดขึ้นและมองเห็นว่าประชาธิปไตยเป็นเรื่องไกลตัว

๒. การเคารพกฎหมาย สิทธิเสรีภาพของประชาชนที่กฎหมายรับรองถูกละเมิดโดยผู้ใช้อำนาจรัฐ ประชาชนถูกลดทอนบทบาทในการมีส่วนร่วมหลายกรณี

๓. การแสดงความคิดเห็นของพลเมือง ถูกจำกัดโดยกลุ่มคนที่ได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมืองและถูกต่อต้านจากฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยหรือคิดเห็นไม่ตรงกันมีมากขึ้น

๔. การสนองตอบความต้องการประชาชนถูกกำหนดให้เฉพาะในพื้นที่ที่สนับสนุนพรรครัฐบาล และเพิกเฉยต่อประชาชนกลุ่มที่ต่อต้านหรือมีความเห็นที่ไม่ตรงกับรัฐบาล

๕. เป็นการปกครองโดยพรรคการเมืองเสียงข้างมาก การตัดสินใจดำเนินการใดเป็นไปเพื่อประโยชน์ของพวกเขาเพียง โดยไม่สนใจเสียงทัดทานจากฝ่ายตรงข้ามหรือเสียงข้างน้อย

๖. ฝ่ายนิติบัญญัติใช้อำนาจเกินขอบเขตตามกฎหมาย ไม่ยึดหลักการถ่วงดุลอำนาจ ลุแก่อำนาจตรากฎหมายเพื่อประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้อง หวังประโยชน์ทางการเมืองเป็นที่ตั้งโดยไม่คำนึงประโยชน์ของประเทศชาติเป็นสำคัญ

๗. การเสนอบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมือง การบริหารราชการทั้งภาคราชการ รัฐวิสาหกิจ ถูกเสนอชื่อแต่งตั้งและควบคุมโดยบุคคลที่มีอำนาจแท้จริงในพรรคการเมืองที่เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล ทำให้ระบบการบริหารอ่อนแอ ประเทศชาติเสียประโยชน์ ฝ่ายชนาธิปไตยเข้มแข็ง

๘. การบริหารราชการไม่มีการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองในรูปแบบต่าง ๆ อย่างแท้จริงแม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดไว้ แต่ก็ถูกละเมิดโดยรัฐบาลกลางเพื่อประโยชน์ทางการเมือง

๙. กระบวนการตรวจสอบและถ่วงดุลถูกทำลายโดยวิถีทางการเมือง ไม่เคารพอำนาจตุลาการในการตรวจสอบถ่วงดุล ไม่ยอมรับการตรวจสอบจากองค์กรที่กำหนดขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ ในเรื่องที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อฝ่ายตนเอง

๒. ประชาธิปไตย: ความหมายจากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

ข้อกล่าวหาของประชาชนและภาคประชาสังคม รวมถึงองค์กรต่าง ๆ ที่มีต่อรัฐบาลปัจจุบัน ภายใต้การกำกับของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ว่าบริหารราชการแผ่นดินจนทำให้ประเทศชาติเสียหายหลายประการ ทำลายระบอบประชาธิปไตยและใช้เป็นเครื่องมือสำหรับการครองอำนาจให้ยาวนานที่สุดโดยไม่สนว่าจะเป็นวิธีการที่ถูกต้องชอบธรรมหรือไม่ ความพยายามที่จะรักษาอำนาจก็เพียงเพื่อประโยชน์ส่วนตนโดยไม่คำนึงถึงอนาคตของประเทศ และแม้รัฐบาลจะพยายามอธิบายโดยการโต้ตอบผ่านกลไกของรัฐและพลพรรคเพื่อไทย พรรคการเมืองซึ่งเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล หรือแม้กระทั่งมวลชนคนเสื้อแดงที่ถือเป็นฐานกำลังสำคัญในการต่อสู้กับฝ่ายตรงข้ามรัฐบาลใช้นักกฎหมายที่เป็นสมัครพรรคพวกอธิบายความหรือตีความกฎหมายผิด ๆ ผนวกกับการสร้างกระบวนการชวนเชื่อในเรื่องต่าง ๆ ที่รัฐบาลกระทำลงไปมากเพียงใด ยิ่งบ่งบอกถึงการไม่มีและไม่เคารพประชาธิปไตยของรัฐบาลนี้ได้เป็นอย่างดี ศาลรัฐธรรมนูญ^{๑๗} ได้ให้ความหมาย อธิบายถึงหลักการของประชาธิปไตยไว้ในคำวินิจฉัยอย่างเป็นทางการและสมควรที่รัฐบาลจะต้องสำเหนียกนำไปปฏิบัติเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ

ประชาธิปไตยที่แท้จริงในประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยล้วนมีวัตถุประสงค์และมุ่งหมายที่จะออกแบบหรือสร้างกลไกในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในอันที่จะทำให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอีกทั้งสร้างระบบตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างองค์กรหรือสถาบันทางการเมืองทั้งนี้เพื่อให้เกิดดุลยภาพในการใช้อำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นของประชาชนตามหลักการแบ่งแยกอำนาจที่แบ่งช่องทางการใช้อำนาจออกเป็น๓ทางคือการใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภาการใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรีและการใช้อำนาจตุลาการทางศาลดังจะเห็นได้จากความตอนหนึ่งที่ปรากฏในคำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช๒๕๕๐อันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศซึ่งเป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ว่า “ร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่จัดทำใหม่นี้มีสาระสำคัญเพื่อให้บรรล่วัตถุประสงค์ร่วมกันของประชาชนชาวไทยในการธำรงรักษาไว้ซึ่งเอกราชและความมั่นคงของชาติการทำนุบำรุงรักษาศาสนาทุกศาสนาให้สถิตสถาพรการเทิดทูนพระมหากษัตริย์เป็นประมุขและเป็นมิ่งขวัญของชาติการยึดถือระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเป็นวิถีทางในการปกครองประเทศ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้ประชาชนมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างเป็นรูปธรรมการกำหนดกลไกสถาบันทางการเมืองทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารให้มีดุลยภาพและประสิทธิภาพตามวิธีการปกครองแบบรัฐสภารวมทั้งให้สถาบันศาลและองค์กรอิสระอื่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยสุจริตเที่ยงธรรม”

จากหลักการดังกล่าวย่อมแสดงให้เห็นอย่างแจ่มชัดว่าเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีความมุ่งหมายที่จะให้องค์กรหรือสถาบันการเมืองได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความถูกต้องชอบธรรมมีความเป็นอิสระและซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทยโดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ไม่ประสงค์ที่จะให้องค์กรหรือสถาบันการเมืองใดเบียดเบียนการใช้อำนาจโดยเบ็ดเสร็จ

^{๑๗} คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๑๕-๑๘/๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๖

เด็ดขาดปราศจากความชอบธรรมทุกรูปแบบอีกทั้งไม่ประสงค์ที่จะให้องค์กรหรือสถาบันการเมืองหยิบยกบทกฎหมายใดมาเป็นข้ออ้างเพื่อใช้เป็นฐานสนับสนุนคำจูนในอันที่จะแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนหรือพวกพ้องจากการใช้อำนาจนั้นๆ

ถึงแม้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะให้ถือเอามติฝ่ายเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ก็ตามแต่หากทะเลาะหรือใช้อำนาจอำเภอใจกดขี่ข่มเหงฝ่ายเสียงข้างน้อยโดยไม่ฟังเหตุผลและขาดหลักประกันจนทำให้ฝ่ายเสียงข้างน้อยไม่มีที่ยืนตามสมควรแล้วไซ้ระจะถือว่าเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้อย่างไรหากแต่จะกลับกลายเป็นระบอบเผด็จการฝ่ายข้างมากขัดแย้งต่อระบอบการปกครองของประเทศไปอย่างชัดแจ้งซึ่งหลักการพื้นฐานสำคัญนี้ได้รับการยืนยันมาโดยตลอดว่าจำเป็นต้องมีมาตรการในการป้องกันการใช้อำนาจบิดเบือนหรืออำนาจอำเภอใจของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งที่เข้ามาใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนโดยให้ตั้งมั่นอยู่บนหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยอันเป็นอำนาจของปวงชนชาวไทยเพื่อให้แต่ละองค์กรหรือสถาบันการเมืองที่ใช้อำนาจดังกล่าวอยู่ในสถานะที่จะตรวจสอบและถ่วงดุลเพื่อที่ตทานและคานอำนาจซึ่งกันและกันได้อย่างเหมาะสมมิใช่แบ่งแยกให้เป็นพื้นที่อิสระของแต่ละฝ่ายที่จะใช้อำนาจตามอำเภอใจอย่างไรก็ได้เพราะหากปล่อยให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดโดยปราศจากการตรวจสอบและถ่วงดุลแล้วย่อมเป็นความเสี่ยงอย่างยิ่งที่จะทำให้เกิดความเสียหายและนำพาประเทศชาติให้เกิดเสื่อมโทรมลงเพราะความผิดหลงและมัวเมาในอำนาจของผู้ถืออำนาจรัฐ

ในการนี้อาจกล่าวได้ว่าองค์กรที่ทำหน้าที่แทนผู้ใช้อำนาจอธิปไตยไม่ว่าจะจะเป็นรัฐสภา คณะรัฐมนตรีหรือศาลล้วนถูกจัดตั้งขึ้นหรือได้รับมอบอำนาจมาจากรัฐธรรมนูญทั้งสิ้นดังนั้นการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรเหล่านี้จึงต้องถูกจำกัดขอบเขตทั้งในด้านกระบวนการและเนื้อหากรณีจึงมีผลให้การใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรทั้งหลายเหล่านี้ไม่สามารถที่จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้

ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช๒๕๕๐จึงได้นำหลักนิติธรรมมากำกับกับการใช้อำนาจหน้าที่ของทุกฝ่ายทุกองค์กรและทุกหน่วยงานของรัฐภายใต้หลักการที่ว่านอกจากจะต้องใช้อำนาจหน้าที่ให้ถูกต้องตามบทกฎหมายที่มีอยู่ทั่วไปแล้วยังจะต้องใช้อำนาจและปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามหลักนิติธรรมด้วยกรณีจึงไม่อาจปฏิบัติตามบทกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรหรือหลักเสียงข้างมากเพียงด้านเดียวเท่านั้นหากแต่ยังจะต้องคำนึงถึงหลักนิติธรรมควบคู่กันไปด้วย การอ้างหลักเสียงข้างมากโดยที่ไม่ได้คำนึงถึงเสียงข้างน้อยเพื่อหยิบยกมาสนับสนุนการใช้อำนาจตามอำเภอใจเพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของผู้ใช้อำนาจท่ามกลางความทับซ้อนระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนหรือกลุ่มบุคคลกับผลประโยชน์ของประเทศชาติและความสงบสุขของประชาชนโดยรวมย่อมจะนำไปสู่ความเสียหายและความเสื่อมโทรมของประเทศชาติหรือการวิวิาทบาดหมางและแตกสามัคคีกันอย่างรุนแรงระหว่างประชาชนและยอมขัดต่อหลักนิติธรรมตามมาตรา๓๖วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช๒๕๕๐ซึ่งหมายถึง “รัฐธรรมนูญนี้” ตามนัยมาตรา๖๘นั่นเองการใช้กฎหมายและการใช้อำนาจทุกกรณีจึงต้องเป็นไปโดยสุจริตจะใช้โดยทุจริตฉ้อฉลมีผลประโยชน์ทับซ้อนหรือวาระซ่อนเร้นมิได้เพราะมิเช่นนั้นจะทำให้บรรดาสุจริตชนคนส่วนใหญ่ของประเทศอาจสูญเสียประโยชน์อันพึงมีพึงได้ให้ไปตกอยู่กับแก่บุคคลหรือคณะบุคคลผู้ใช้อำนาจโดยปราศจากความชอบธรรม

หลักนิติธรรมถือเป็นแนวทางในการปกครองที่มาจากหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติอันเป็นความเป็นธรรมที่บริสุทธิ์ปราศจากอคติโดยไม่มีผลประโยชน์ส่วนตนเข้ามาเกี่ยวข้องและแอบแฝงหลักนิติธรรมจึงเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญของกฎหมายที่อยู่เหนือบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษรซึ่งรัฐสภาที่ดีคณะรัฐมนตรีที่ดีศาลที่ดีรวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานต่างๆของรัฐที่ดีจะต้องยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติ

ส่วนหลักการปกครองแบบประชาธิปไตยหมายถึงการปกครองของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชนมิใช่การปกครองตามแนวคิดของบุคคลใดบุคคลหนึ่งและมีใช้การปกครองที่อ้างอิงแต่เพียงฐานอำนาจที่มาจากประชาชนเลือกตั้งเท่านั้นทั้งนี้เนื่องจากหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยยังมีองค์ประกอบสำคัญอีกหลายประการการที่องค์กรหรือสถาบันการเมืองในฐานะผู้ใช้อำนาจรัฐมักจะอ้างอยู่เสมอว่าตนมาจากการเลือกตั้งของประชาชนแต่กลับนำแนวความคิดของบุคคลใดบุคคลหนึ่งมาปฏิบัติหาใช้วิธีการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีความมุ่งหมายเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยส่วนรวมภายใต้หลักนิติธรรมไม่เนื่องจากประชาธิปไตยมิได้หมายถึงเพียงการได้รับเลือกตั้งหรือชนะการเลือกตั้งของฝ่ายการเมืองเท่านั้นเพราะเสียงส่วนใหญ่จากการเลือกตั้งมีความหมายเพียงสะท้อนถึงความต้องการของประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในแต่ละครั้งเท่านั้นหาใช่เป็นเหตุให้ตัวแทนใช้อำนาจได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงความถูกต้องและชอบธรรมตามหลักนิติธรรมแต่อย่างใด

บทสรุป

ประชาธิปไตยถูกใช้ในความหมายต่างกันหลายความหมาย ทั้งที่เข้าใจว่าเป็นการปกครองหนึ่งซึ่งสิทธิในการตัดสินใจทางการเมืองนั้นเป็นของประชาชนเป็นผู้ใช้โดยตรงผ่านระบบการเลือกตั้ง และประชาชนใช้สิทธินั้นผ่านทางผู้แทนที่ประชาชนเลือกให้เข้าทำหน้าที่แทน โดยประชาชนไม่มีสิทธิในการปกครองด้วยตนเอง และประชาชนสามารถใช้อำนาจตัดสินใจในขอบเขตจำกัดของรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้รับรองสิทธิไว้ ประชาธิปไตยจึงถูกนำมาใช้อธิบายระบบการเมืองหรือสังคมการปกครองในแต่ละประเทศ

หากความเข้าใจของคนไทยทั่วไปที่มีต่อภาพลักษณ์ของประชาธิปไตยนั้น ก็คือ ในสังคมของคนหนุ่มมาก ต่างคนก็ต่างมีความต้องการที่แตกต่างกันออกไป เกณฑ์ตัดสินอำนาจสูงสุดของความดีหรือความประสงค์ของคนในระบอบนี้ก็คือ เสียงข้างมากของประชาชน ดังนั้นประชาธิปไตยจะดีได้ก็อยู่ที่ประชาชนที่เป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจนั้นว่าจะต้องเป็นคนดีและมีปัญญา วินิจฉัยด้วยเสียงข้างมากเป็นใหญ่

วิกฤติของประเทศไทยปัจจุบันคือประชาธิปไตยที่ขาดนิติธรรม จึงเป็นหน้าที่ของคนไทยทุกคนที่ต้องพยายามศึกษาว่า แท้จริงแล้วประชาธิปไตยคืออะไร มีข้อดีข้อเสียอย่างไร และช่วยกันแก้ไขข้อเสียและขยายผลของข้อดีเพื่อทำให้ประเทศไทยมีประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบยิ่งขึ้นโดยเร็ว อย่างน้อยหากเพียงแค่อึดแนวทางคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังที่นำมาบันทึกไว้ในรายงานฉบับนี้ถือว่า ประชาธิปไตยในความหมายของศาลรัฐธรรมนูญน่าจะช่วยให้ประเทศชาติผ่านพ้นวิกฤตได้ไม่ช้า

บรรณานุกรม

จิรัช (บรรพต) วีระสัย.และคณะ, รัฐศาสตร์ทั่วไป, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๐)

พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตโต).กระบวนการเรียนรู้เพื่อพัฒนาคนไปสู่ประชาธิปไตย, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๓)

อุทัย หิรัญโต.สารานุกรมศัพท์ทางรัฐศาสตร์, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, ๒๕๔๒)

อมร รักษาสัตย์ และคณะ. ประชาธิปไตย อุดมการณ์ หลักการและแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ๒๕๓๙)

William A. Riker, Democracy in Academic American Encyclopedia (Princeton, N.J.: Arete Publishing, ๑๙๘๑), V.๖

บทความ

“ทำไมประชาธิปไตยในประเทศกำลังพัฒนาจึงประสบปัญหา” ในดิ อีโคโนมิสต์ เดือนมีนาคม ๒๕๕๗ เข้าถึงโดย www.economist.com

เว็บไซต์

www.economist.com

www.pridiinstitute.com