



## เอกสารวิชาการ

หัวข้อ : หลักประชาธิปไตย  
เรื่อง : ประชาธิปไตย: ความเป็นจริง หรือนิยายปรัมปรา

จัดทำโดย

รศ.ดร. เจษฎ์ โทณะวณิก

เอกสารวิชาการนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม  
หลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” รุ่นที่ 2  
วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ  
สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา  
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

## ประชาธิปไตย: ความเป็นจริง หรือนิยายปรัมปรา

### ๑. บทนำ

ระบอบการปกครองที่เกิดขึ้นมาในโลกนี้นับตั้งแต่มนุษย์เรารู้จักการจัดตั้งระบอบการปกครองมีมาหลายรูปแบบ แต่หากจะพิจารณาย้อนหลังกันไปแล้ว แทบทุกอาณาจักรต่างก็เคยผ่านระบอบการปกครองแบบราชาธิปไตย (monarchy) รูปแบบหนึ่งรูปแบบใด เช่น สมบูรณาญาสิทธิราชย์ (absolute monarchy) มากันแทบทั้งนั้น จะมีก็บางประเทศเท่านั้นที่นับตั้งแต่ประกาศตนเป็นประเทศ หรือรัฐเอกราช (independent state) ก็ไม่เคยมีระบอบการปกครองแบบราชาธิปไตยมาเลย เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา จากนั้นแต่ละประเทศก็มีการปรับเปลี่ยน ซึ่งก็ไม่ว่าจะบอกว่าเป็นสิ่งที่ดีกว่า หรือแย่กว่า ถ้าวัดว่ามีพัฒนาการ หรือถอยหลัง แต่ประเทศจำนวนหนึ่งก็มุ่งสู่การเป็นประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย (democracy) ประเทศอีกส่วนหนึ่งก็มุ่งสู่การเป็นสังคมนิยม (socialist) ซึ่งทั้งประชาธิปไตย และสังคมนิยม รวมถึงประเทศที่เลือกใช้ระบอบอื่น ๆ และประเทศที่ยังคงไว้ซึ่งระบอบราชาธิปไตย เช่น ประเทศบรูไนดารุสซาลาม

ในโลกยุคปัจจุบัน ผู้คนจำนวนมากต่างก็พากันมองว่าระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่ดีที่สุด ซึ่งก็ไม่มีใครจะสามารถตอบได้ว่าจริงหรือไม่ เนื่องจากเราก็ได้เห็นความรุ่งเรืองของประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย ในขณะที่เดียวกันก็เห็นความตกต่ำของประเทศที่ปกครองด้วยระบอบดังกล่าว เราได้เห็นความตกต่ำของประเทศที่ปกครองด้วยระบอบอื่น ๆ แต่เราก็ได้เห็นความรุ่งเรืองของประเทศที่ปกครองด้วยระบอบอื่นเช่นเดียวกัน หากแต่ถ้าจะกล่าวถึงระบอบประชาธิปไตยแล้ว ระบอบนี้มีมาช้านาน อาจกล่าวได้ว่าเกิดขึ้นนับตั้งแต่ยุคที่ระบอบราชาธิปไตยมีความรุ่งเรืองไปทั่วโลกเลยทีเดียว และอาณาจักรที่เรารู้จักกันว่าเป็นต้นกำเนิดระบอบประชาธิปไตยก็คือ อาณาจักรเอเธนส์ (Athens) ซึ่งคำว่า democracy ที่เราใช้คำภาษาไทยว่าประชาธิปไตย ก็มีที่มาจากภาษากรีกว่า demokratia ที่มีความหมายในภาษาอังกฤษว่า rule of the people หรือการปกครองของประชาชน ซึ่งคำ ๆ นี้มีที่มาจากคำว่า demos ที่แปลว่า ประชาชน กับ kratos ที่แปลว่าอำนาจ ทำให้โดยรวมการปกครองที่เรียกว่าประชาธิปไตยเป็นระบอบที่โดยทฤษฎีแล้ว อำนาจการปกครองอยู่ที่ประชาชน<sup>1</sup>

หากพิจารณาโดยทฤษฎีแล้ว ระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่ประชาชนเป็นศูนย์กลาง ประชาชนเป็นหัวใจ เป็นรากฐาน เป็นการปกครองที่ประชาชนร่วมกันสร้างความกินดีอยู่ดี ความมั่งคั่ง ความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน ความมีศักดิ์ศรีของมนุษย์ และการมีส่วนร่วมของประชาชนกันเองทั้งหลายในกิจการต่าง ๆ ซึ่งมีผลกระทบต่อชีวิตของพวกเขา ความต้องการเหล่านี้ก่อให้เกิดผลลัพธ์เป็นระบอบประชาธิปไตย และโดยนัยที่ย้อนกลับ (recursively) ประชาชนก็มุ่งหวังที่จะให้ระบอบประชาธิปไตยนั้นมอบสิ่งต่าง ๆ ที่กล่าวไปให้แก่พวกเขา ทั้งนี้ ในบรรดาสิ่งทั้งหลายที่จะเป็นหลักประกัน ทำให้ประชาชนได้ในสิ่งที่พวกเขาแสวงหา คือ การที่ผู้คนทั้งหลายที่อยู่

<sup>1</sup> Liddell and Scott, An Intermediate Greek-English Lexicon, Oxford, Clarendon Press, 1889.

ร่วมรวมกันในสังคมระบอบประชาธิปไตย ไม่สามารถเอารัด เอาเปรียบกันได้ ผู้ที่ได้มาเป็นผู้ปกครอง ก็ไม่ได้มีอำนาจเหนือผู้ที่เลือกจะอยู่ใต้การปกครอง คือ การมีหลักแห่งกฎหมาย (the rule of law) หรือที่เรียกกันว่า “หลักนิติธรรม” เป็นเครื่องค้ำจุนให้การปกครองที่ว่่านั้น เป็นการปกครองของประชาชนภายใต้กฎหมาย ไม่ใช่การปกครองโดยบุคคลหนึ่งบุคคลใด หรือคณะบุคคล ภายใต้อำเภอใจของมนุษย์ (human arbitrary) มีการแบ่งแยกและการตุลและคานอำนาจ (separation of power) เป็นสิ่งที่รับรองว่า แต่ละส่วนที่แยกกันออกไปทำหน้าที่ในระบอบประชาธิปไตยนั้น จะไม่กลายเป็นผู้ถืออำนาจไว้เอง โดยไม่มีข้อจำกัด สิ่งเหล่านี้ อาจจะถือรวมกันได้ว่าเป็น เสาหลักของประชาธิปไตย ซึ่งเมื่อรวมเข้ากับการมีอำนาจของประชาชน ก็จะต้องค้ำจุนที่สมบูรณ์ โดยเสาหลักนั้นจะช่วยกันค้ำยันประชาธิปไตยให้เป็นการปกครองโดยความถูกต้อง เทียงธรรม ไม่ใช่โดยอำเภอใจ (arbitrary) เป็นตัวกำกับให้มีการใช้อำนาจรัฐเพื่อธำรงไว้ซึ่งความเป็นธรรมในสังคม และเสาหลักนี้เองเป็นกลายไปเป็นรากฐานอันสำคัญของการก่อเกิดกฎเกณฑ์ในการปกครอง ซึ่งปัจจุบันเราก็คงจะค้ำกันค้ำกันนามของ รัฐธรรมนูญ (constitution)

อย่างไรก็ตาม การมีรัฐธรรมนูญที่ว่่านั้นไม่ได้เป็นการแปรผันตรง (direct variation) ว่าประเทศนั้นเป็นประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นเพียงเอกสารที่ระบุกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในการปกครองรัฐเอาไว้ ซึ่งกฎเกณฑ์เช่นว่านั้น จะเป็นกฎเกณฑ์ของระบอบใดก็ได้ หากแต่ถ้าเป็นกฎเกณฑ์ของระบอบประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญนั้นก็จะต้องสะท้อนให้เห็นถึงทฤษฎีความเป็นประชาธิปไตยที่กล่าวมาต่าง ๆ โดยปรากฏในรูปบทบัญญัติที่เป็นการอนุวัติให้สอดคล้องกันเพื่อนำสู่ทางปฏิบัติให้ได้จริง โดยมีรายละเอียดปลีกย่อยตามสมควรที่จะนำพาการตีความให้เกิดขึ้นได้เพื่อสารัตถะแห่งทฤษฎีที่แฝงไว้ด้วยความเป็นปรัชญาจะได้ไม่ผิดเพี้ยน ส่งผลให้ใครจะมาใช้อำนาจรัฐโดยตามใจตัวเองไม่ได้ ใครจะพิจารณาพิพากษาคดีไปตามความรู้สึกไม่ได้ ใครจะทุจริต บิดพลิ้วการบริหารราชการแผ่นดิน หรือใครจะปฏิบัติอย่างไม่เคารพในกติกาแห่งสิทธิมนุษยชนไม่ได้ รวมไปถึงว่าผู้คนที่สนใจจะมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองย่อมต้องสามารถกระทำได้ เช่น โดยการจัดตั้งองค์กรที่จะมีส่วนร่วมในการเสนอตนเป็นผู้ปกครอง อย่างเช่น การจัดตั้งพรรคการเมือง และการมีระบบการให้ได้มาซึ่งผู้ที่จะไปทำหน้าที่ปกครอง เช่น การเลือกตั้ง เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ล้วนแต่ต้องมีกำหนดอยู่ในรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นการรับรองสิทธิ และคุ้มครองเสรีภาพของประชาชนทั้งหลาย เพื่อให้ระบอบประชาธิปไตยนั้นเป็นการปกครองของประชาชนในทางปฏิบัติ ไม่ใช่เป็นแต่เพียงทฤษฎี

## ๒. ทำไมประชาธิปไตยไม่มั่นคง

เมื่อเรามองว่าอะไรเป็นปัญหา หรือในสิ่งใดสิ่งหนึ่งมีปัญหา นั้น ไม่ได้หมายความว่า เราไม่เห็นด้วยกับการมีสิ่งนั้น เราอาจจะอยากให้มีสิ่งนั้นเป็นอย่างมาก เห็นด้วยที่จะให้มีสิ่งนั้นเป็นอย่างมาก และตระหนักถึงความสำคัญของสิ่งนั้น และด้วยพื้นฐานเหล่านี้จึงทำให้เราใส่ใจ เมื่อเราใส่ใจ เราจึงมองเห็นปัญหา ทำความเข้าใจสภาพปัญหาได้ และพยายามหาทางแก้ไขปัญหานั้น เพราะเรารู้ว่าการมีปัญหาคงจะทำให้สิ่งที่ควรจะมีอยู่ ไม่สามารถอยู่ได้ แต่ก็เชื่อว่าเมื่อเราเห็นปัญหา เข้าใจสภาพปัญหาแล้วเราจะแก้ปัญหาคงได้เสมอไป เพราะปัจจัย กลไก หรือองค์ประกอบในการแก้ปัญหานั้น ไม่ใช่เป็น 1 + 1 เท่ากับ 2 แต่เป็นเรื่องที่ซับซ้อนกว่านั้น ยังมีคนเข้ามาเกี่ยวข้องมาก ก็อาจจะยิ่งแก้ไขยาก แต่ก็ไม่ใช่

เสมอไป เพราะในบางเรื่องคนน้อยแสนน้อย แม้กระทั่งคนเดียว เราอยู่กับตัวเราเอง เรายังแก้ปัญหาที่เกิดจากเราคนเดียว ไม่มีใครอื่นเกี่ยวข้องไม่ได้เลย ระบบประชาธิปไตยก็มีลักษณะเป็นเช่นที่กล่าวมาคือ เป็นระบบที่มีปัญหา ซึ่งอันที่จริง ไม่มีระบบการปกครองใดที่ไม่มีปัญหา หากแต่เมื่อเราเลือกระบบการปกครองใด ๆ แล้ว เมื่อเราเห็นว่ามันเป็นปัญหา เราจะเลือกอะไรระหว่าง การร่วมกันหาทางออก นั่นคือ การใช้เสียง (voice) กับ การขจัดมันไป นั่นคือ การยกเลิก (exit) ไม่ว่าเราจะเลือกเช่นไร ล้วนมีผลที่ตามมา (consequences) ของการเลือกเช่นนั้น หากเราเห็นว่าระบบประชาธิปไตยเป็นระบบที่ดีที่สุดแล้ว ก็อาจจะต้องใช้ voice แทนที่จะใช้ exit นอกจากนี้ เราอาจจะไม่เคยได้คิดว่า เนื่องจากเรามองประชาธิปไตยเป็นสิ่งที่สร้างความเท่าเทียมให้กับทุกคน และเราสร้างระบบการเลือกตัวแทน ที่เรียกว่า “การเลือกตั้ง” ขึ้นมา ทำให้ระบบประชาธิปไตยกลายเป็นเรื่องของคนจำนวนมาก และคน ๆ เดียวไปในตัวเองพร้อม ๆ กัน

ในบทความเรื่อง “จุดธูปบูชาประชาธิปไตย”<sup>2</sup> เจษฎ์ โทณะวณิก ได้ชี้ให้เห็นว่า ความเข้าใจต่อประชาธิปไตยทั่วไปนั่นคือ การปกครองที่ใช้เสียงข้างมากเป็นหลักในการบริหารประเทศ และทุกฝ่ายต้องยอมรับวิธีการบริหารนั้น โดยเฉพาะฝ่ายเสียงข้างน้อย สิ่งที่เราเรียกว่าเสียงข้างมากนี้แหละที่ถูกนำมาอ้างเป็นความชอบธรรมในการดำเนินการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นในระบบราชการ หรือวงการเมือง

เราอาจจะลืมไปอย่างหนึ่งเมื่อพูดถึงประชาธิปไตยว่าปรัชญาหนึ่งที่ทำให้ประชาธิปไตยดำรงอยู่ได้คือ จิตสำนึกที่ว่า การปกครองนั้นต้องเป็นของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ดังนั้นไม่ว่าจะเป็นเสียงข้างน้อย เสียงข้างมากจะต้องได้รับการรับฟังอย่างเท่าเทียมกัน แต่ในทางปฏิบัติสิ่งที่คนหมู่มากเห็นพ้องต้องกันก็ [ ]

[มันจะกลายเป็นเสียงแห่งผู้ชนะ และเป็นสิ่งที่จะต้องยึดถือมาดำเนินการ ส่วนเสียงข้างน้อยนั้น ก็กลายเป็นเสียงของผู้แพ้ และเป็นสิ่งที่ไม่จำเป็นต้องนำมาพิจารณา ซึ่งลักษณะการคิดเช่นนี้ เป็นสิ่งที่โยกคลอนประชาธิปไตย และทำให้ระบอบเช่นว่าที่คนเห็นว่าดี กลายเป็นระบบการปกครองที่แย่มากที่สุดไปเสียได้ เพราะในระบบประชาธิปไตยที่จัดวางระบบการให้ได้มาซึ่งเสียงข้างมาก-เสียงข้างน้อยนั้น]

การรับฟังเสียงข้างน้อย และการคิดพิจารณาประสานความคิดเห็นระหว่างเสียงข้างมาก และเสียงข้างน้อยให้ได้มากที่สุด โดยมุ่งที่จะสร้างความก้าวหน้า และผลประโยชน์ให้แก่ชาติเป็นหลัก ไม่ใช่ใช้เสียงข้างมากเข้าเอาชัย [คือ ปัจจัยอย่างหนึ่งที่จะก่อให้เกิด หรือรักษาประชาธิปไตยเอาไว้ได้]

แต่การรับฟังเสียงข้างน้อยนั้นต้องระวังเช่นกันไม่ให้เป็นการรับฟังเสียงของอนาธิปไตย (anarchy) เพราะเสียงข้างน้อยที่สร้างความชอบธรรมในสังคมได้โดยไม่ต้องสนใจว่าเสียงส่วนใหญ่จะเป็นอย่างไรนั้นไม่ใช่สิ่งพึงปรารถนาในความเป็นประชาธิปไตย ยิ่งเป็นเสียงเดียวที่คนต้องรับฟังเนื่องจากคนส่งเสียงไม่ฟังใครนั่นเรียกว่า “เผด็จการ”

เมื่อมีการเลือกระบบให้ได้มาซึ่งเสียงข้างมาก-เสียงข้างน้อย แต่ขาด หรือมีความเข้าใจในระบบเช่นว่านั้นน้อยเกินไป หรือระบบดังกล่าวถูกบิดเบือน ปัญหาของเสียงข้างมาก-เสียงข้างน้อย ก็เกิดขึ้น ต่างฝ่ายต่างก็จะไม่ยอมรับซึ่งกันและกัน และจะกลายเป็นการต่อสู้กันของเสียงข้างมากกับ

<sup>2</sup> เจษฎ์ โทณะวณิก, จุดธูปบูชาประชาธิปไตย, โพลสตูดิโอ วันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ. 2546

เสียงข้างน้อย ซึ่งหากการต่อสู้เช่นนี้เป็นในส่วนของภาคตัวแทน (representative) ความมั่นคงในประชาธิปไตยก็อาจจะยังสามารถถูกรักษาไว้ได้ แต่หากเป็นในภาคของตัวการ (principal) หรือใน ส่วนของประชาชนกันเอง ประชาธิปไตยก็อาจจะถึงการล่มสลายได้ หากไม่สามารถที่จะคลี่คลาย สภาพปัญหาาร่วมกันได้ เพราะเมื่อการเลือกของคนแต่ละคน อันเป็นเรื่องของคน ๆ เดียว กลายเป็น ปัญหาของข้าง อันประกอบด้วยคนจำนวนมากขึ้น และสุดท้ายกลายเป็นปัญหาของผู้คนที่อยู่ใน ครอบงำโดยรวม ความเป็นประชาธิปไตย ที่เป็นทั้งเรื่องของคนจำนวนมาก และคน ๆ เดียวพร้อม ๆ กัน แต่ต้องอาศัยการทำความเข้าใจ และยอมรับในระบบ และระบอบร่วมกัน ก็ไม่อาจมีจะผ่านไป ได้ จนอาจจะถึงขั้นเป็นความจำเป็นที่จะต้องมีคนบุคคล หรือคนจำนวนน้อยที่จะก่อให้เกิดความ สงบโดยรวมเข้ามาเป็นผู้จัดการบ้านเมือง ซึ่งนั่นย่อมไม่ใช่ความปรารถนาของคนทีเลือกกว่าระบอบ ประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่ดีที่สุด แต่หากดีที่สุดในใจคำตอบ ก็อาจจะต้องเลือกสิ่งที่ดีที่สุดใน ลำดับสอง (second best) หรือลำดับสาม (third best) กันต่อไป

อันที่จริงระบอบประชาธิปไตยนั้น ไม่ใช่ [เรื่องของ] เสียงข้างน้อย เสียงข้างมากแต่เป็นการที่ ประชาชนมีอธิปไตยของตน การอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน การให้ประชาชนมีส่วนร่วมใน ทุกระดับคือ ประชาธิปไตย ประชาชนต้องได้ร่วมในการออกกฎหมาย ในการปกครองประเทศ และใน การอำนวยความสะดวกยุติธรรม การบริหารประเทศต้องให้ประชาชนเป็นส่วนหนึ่ง

บริการต่าง ๆ ต้องให้เห็นได้ชัดว่าประชาชนเป็นเจ้าของประเทศ ... [ยกตัวอย่างประเทศไทย] การอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้แก่ประชาชนในหลายระดับทำได้ดี เช่น การมีศาลรัฐธรรมนูญ ศาล ปกครอง และศาลสถิตยุติธรรมที่พร้อมจะช่วยให้เกิดความเป็นธรรมขึ้นในบ้านในเมืองเรา แต่ หน่วยงานศาลไม่ใช่หน่วยงานเดียวที่จะเป็นผู้อำนวยความสะดวกยุติธรรม

ความยุติธรรมนั้นแน่นอนย่อมไม่ใช่ความเท่าเทียมกันทุกประการ หากแต่เป็นสิ่งที่ทำให้เกิด ข้อยุติที่เป็นธรรมกับทุกฝ่าย ดังนั้นผู้ทำหน้าที่อำนวยความสะดวกยุติธรรมมีหลายระดับตั้งแต่ศาล อัยการ ตำรวจ จนกระทั่งถึงประชาชนทุกคน [จะต้องยึดถือใน] สุภาษิตกฎหมาย [ที่] กล่าวไว้ว่า justice delayed is justice denied หรือการอำนวยความสะดวกยุติธรรมที่ล่าช้าเท่ากับไม่ได้มีการอำนวยความสะดวก ยุติธรรม

เจ้าหน้าที่ตำรวจบางสถานีเป็นตัวอย่างที่ดีสำหรับสุภาพชนนี้

ผู้ต้องหาที่ขอประกันตัว และได้ทำถูกต้องตามกฎหมาย และระเบียบของสำนักงานตำรวจ แห่งชาติทุกประการ ต้องนั่งอยู่หลังลูกกรงกว่า 8 ชั่วโมงเพียงพอต่อการลงชื่อ สุภาพสตรีสูงวัยท่าน หนึ่งเดินเข้ามาด้วยใบหน้าที่อิดโรย และต้องการความช่วยเหลืออย่างรวดเร็วได้รับคำตอบว่าให้นอน รอไปก่อนเลยเข้านู่นจะเสร็จ

แต่ [ ] เมื่อตอนที่เค้าเดินเข้ามาผ่านเที่ยงคืนไปนิดเดียวเอง

ผู้ต้องหาที่สมควรถูกดำเนินคดีคนหนึ่งถือบัตรที่ออกให้โดยสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัย สหประชาชาติ (United Nations High Commission on Refugees – UNHCR) เข้ามาทุกคนทำท่า ซิงซัง วิ่งเต็นกันใหญ่เพื่อจะจัดการดำเนินคดีให้ได้ นี่น่าชื่นชมมาก แต่พอถึงเวลาต้องลงชื่อผู้รับผิดชอบ แต่ละคนปฏิเสธกันเป็นพัลวันไม่ยอมมีปัญหาเกี่ยวกับพวกเขา

เพียงชั่วข้ามคืน ณ สถานีตำรวจแห่งหนึ่งอำนาจอธิปไตยของประชาชนถูกย่ำยีถึงเพียงนี้ แล้ว  
คำว่า “ประชาธิปไตย” จะเป็นความจริงกันมาได้อย่างไร<sup>3</sup>

ตำรวจ ข้าราชการ ทหาร และทุกสาขาอาชีพล้วนมีคดี คนเลวปะปนกันไป นำเห็นใจคนดี  
เวลามีคนตำหนิ หรือด่าว่าที่ไร้ก็คนดีนี้แหละที่เข้าใจที่สุดเพราะ เขาสะทกสะท้านเนื่องจากมีหิริ-โอตตั  
ปะ คือ ความยำเกรง และละอายใจต่อการทำบาป

ส่วนคนเลวจะไม่มีคุณสมบัติข้อนี้จึงลอยนวลได้อย่างสบายใจ

ในบรรดาระบบการปกครองทั้งหลาย ระบบประชาธิปไตยเป็นระบบที่ต้องอาศัยความ  
เข้าใจของประชาชนโดยทั่วไปที่ค่อนข้างมาก เนื่องด้วยในระบบประชาธิปไตยนั้นอำนาจอธิปไตยเป็น  
ของประชาชนทั่วไป และประชาชนทั้งหลายจะต้องมีอธิปไตยในตนเอง นั่นคือ มีอำนาจในทางนิติ  
บัญญัติ บริหาร ตุลาการ อยู่ในตนเอง ซึ่งแน่นอนประชาชนทุกคนย่อมไม่สามารถที่จะใช้อำนาจเช่นว่า  
นั้นได้โดยตรงด้วยตนเองเสมอ และย่อมไม่สามารถใช้อำนาจ และทำหน้าที่ในการบริหารประเทศ การ  
ตรากฎหมายของประเทศ และการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีต่าง ๆ ได้ด้วยตนเองกันทุกคน หากแต่  
ต้องมีองคาคาพยพที่ทำหน้าที่ และใช้อำนาจในกิจการเหล่านี้โดยตรงแทนประชาชน โดยมีกลไกการใช้  
อำนาจสูงสุดอยู่ดังเช่นที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย<sup>4</sup> ด้วยองค์ประกอบทั้งหลาย  
เหล่านี้ หากความเข้าใจของประชาชนทั้งหลายยังขาดตกบกพร่องอยู่ ความสมบูรณ์ในระบบ  
ประชาธิปไตยย่อมไม่สามารถที่จะเกิดขึ้นได้ นั่นคือประการหนึ่ง ประการที่สอง อำนาจอธิปไตยใน  
ระบบประชาธิปไตยนั้นจะต้องเป็นของประชาชนทั้งหลาย หากอำนาจเช่นว่านั้นถูกยึดถือ ยึดครอง  
หรือยึดโยงอยู่แต่เพียงกับคนบางกลุ่ม บางพวก ประชาธิปไตยก็ย่อมจะไม่มี ความมั่นคงสำหรับ  
ประชาชน หากแต่กลายเป็นขุมทรัพย์เพื่อแสวงหาความมั่นคงของคนบางกลุ่ม บางพวก เช่น ผู้ที่  
สามารถถูกเลือกเข้ามาเป็นผู้แทนของประชาชน ที่เราเรียกว่า ผู้แทนราษฎร หรือชื่อเรียกอื่น ๆ หรือที่  
เรียกกันเป็นการทั่วไปว่า “นักการเมือง” นั่นเอง ซึ่งการที่อำนาจในระบบประชาธิปไตยถูกผูกขาด  
โดยคณะบุคคล หรือบุคคลเพียงบางกลุ่มนี้ ไม่ใช่เป็นเรื่องใหม่ ดังเช่นจะเห็นได้จากพระราชหัตถเลขา  
ทรงสละราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ล้นเกล้ารัชกาลที่ 7<sup>5</sup>

<sup>3</sup> ประสบการณ์ตรง (personal empirical evidence) จากการสังเกตในช่วงเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2546

<sup>4</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 3

มาตรา 3 อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนั้นทางคณะรัฐมนตรี รัฐสภา และศาล

<sup>5</sup> พระราชหัตถเลขาทรงสละราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2477 มีใจความตอนหนึ่งว่า

“ข้าพเจ้าเห็นว่าคณะรัฐบาลและพวกพ้อง ใช้วิธีการปกครองซึ่งไม่ถูกต้องตามหลักการของเสรีภาพในส่วนบุคคลและหลัก  
ความยุติธรรมตามความเข้าใจและยึดถือของข้าพเจ้า ข้าพเจ้าไม่สามารถที่จะยินยอมให้ผู้ใด คณะใด ใช้วิธีการปกครองอย่างนั้น ในนาม  
ของข้าพเจ้าต่อไปได้

ข้าพเจ้ามีความเต็มใจที่จะสละอำนาจอันเป็นของข้าพเจ้าอยู่แต่เดิมให้แก่ราษฎรโดยทั่วไป แต่ข้าพเจ้าไม่ยินยอมยกอำนาจ  
ทั้งหลายของข้าพเจ้าให้แก่ผู้ใด คณะใด โดยเฉพาะ เพื่อใช้อำนาจนั้นโดยสิทธิขาด และโดยไม่ฟังเสียงอันแท้จริงของประชาราษฎร

บัดนี้ข้าพเจ้าเห็นว่าความประสงค์ของข้าพเจ้าที่จะให้ราษฎรมีสิทธิออกเสียงในนโยบายของประเทศโดยแท้จริงไม่เป็นผลสำเร็จ  
และเมื่อข้าพเจ้ารู้สึกว่าเป็นอันหมดหนทางที่ข้าพเจ้าจะช่วยเหลือหรือให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนได้ต่อไปแล้ว ข้าพเจ้าจึง  
ขอสละราชสมบัติและออกจากตำแหน่งพระมหากษัตริย์แต่บัดนี้เป็นต้นไป ข้าพเจ้าขอสละสิทธิของข้าพเจ้าทั้งปวง ซึ่งเป็นของข้าพเจ้า  
อยู่ในฐานะที่เป็นพระมหากษัตริย์ แต่ข้าพเจ้าสงวนไว้ซึ่งสิทธิทั้งปวงอันเป็นของข้าพเจ้าแต่เดิมมา ก่อนที่ข้าพเจ้าได้สืบทอดราชสมบัติ สืบ  
สันตติวงศ์”

ยิ่งความเป็นประชาธิปไตยถูกอธิบายด้วยการมีรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญที่  
จะต้องสร้างความเข้มแข็งให้กับฝ่ายบริหาร ซึ่งอาจจะรวมไปถึงการทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลา  
การอ่อนแอ เนื่องจากการสร้างความเข้าใจในระบบรัฐสภา (parliamentary system) ที่ว่าแม้การ  
เลือกโดยตรงมาให้ได้ซึ่งตัวแทนจะเป็นในส่วนของนิติบัญญัติ แต่แท้จริงเพื่อให้เกิดการเลือกทางอ้อม  
ให้ได้มาซึ่งส่วนของการบริหาร ดังนั้นฝ่ายบริหารที่มีรัฐบาล หรือคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ดำเนินการ จึงต้อง  
สำคัญที่สุด และบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ นี่เป็นการโยกคลอนประชาธิปไตยประการสำคัญอีกประการ  
หนึ่ง เมื่อไปรวมกับการที่ประชาชนถูกทำให้เชื่อว่าประชาธิปไตยเป็นเรื่องของเสียงข้างมาก-เสียงข้าง  
น้อย เท่านั้น สิ่งอื่น ๆ ล้วนแล้วแต่เป็นส่วนประกอบ ซึ่งอาจจะมี หรือไม่มีก็ได้ การได้มาซึ่งตัวแทน  
และต้องเป็นเรื่องของเสียงข้างมากเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ทั้งหลาย (majority rule) ส่งผลให้  
ประชาธิปไตยถูกอธิบายด้วยเพียงการเลือกตั้ง (election) ทำให้ทุกสิ่งทุกอย่างในความเป็น  
ประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งอธิปไตยของประชาชนแต่ละคน การได้มาอย่างชอบธรรมซึ่งตัวแทน  
ในการทำหน้าที่ในทุกฝ่ายของอำนาจอธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นิติบัญญัติ บริหาร หรือตุลาการ การ  
ตรวจสอบ ถ่วงดุล และคานอำนาจระหว่างสามฝ่ายดังกล่าว การที่ประชาชนได้มีส่วนร่วมระหว่างกัน  
และกันที่จะบริหารบ้านเมือง และสามารถตรวจสอบผู้ที่ทำหน้าที่แทนตน แม้จะเป็นในส่วนของ  
ทำหน้าที่ผู้ปกครอง (ruler) ก็จะต้องตรวจสอบ และถอดถอนได้จริงในทางปฏิบัติ เนื่องจากตัวการที่  
แท้จริง คือ ประชาชน ถูกละลายไปหมดสิ้น ก่อให้เกิดการปะทะกันทางความคิด ที่กลายเป็นทางวาจา  
และกลายเป็นทางร่างกายในที่สุดอยู่เสมอ ไม่เพียงแต่ในประเทศไทยเท่านั้น หากแต่เป็นประเทศ  
ทั้งหลายที่การอธิบายความเป็นประชาธิปไตยมิได้ตั้งอยู่ในคลองธรรมอันสุจริต แม้ประเทศไทยจะ  
ไม่ได้มีความรุนแรงในการห้าหน้ากันดุจเช่นประเทศอื่น ๆ อีกหลายประเทศ แต่เพียงแค่ความรุนแรง  
ระดับประเทศไทย ก็ทำให้ประชาธิปไตยโยกคลอน จนแทบจะไม่มีที่ยืนอยู่แล้ว

### ๓. ความเป็นอิสระของผู้พิพากษา: เสาค้ำสำคัญของประชาธิปไตย

ในบทความเรื่อง “อิสระศาลสหรัฐอเมริกา”<sup>6</sup> เจษฎ์ โทณะวณิก ได้เขียนเรื่องเกี่ยวกับความ  
เป็นอิสระของตุลาการจากประสบการณ์ที่ได้สดับรับฟังมาในเวทีอภิปรายที่มีนักกฎหมายหลายฝ่าย  
ของสหรัฐอเมริกามาแสดงทัศนะร่วมกัน อันเป็นสิ่งที่ช่วยนำมาชี้ให้เห็นนัยแห่งประชาธิปไตยของ  
ประเทศไทยได้เป็นอย่างดีในหลาย ๆ แง่มุม ซึ่งบทความนั้นกล่าวไว้ว่า

ในช่วงนี้บ้านเรากำลังตื่นตัวกันเรื่องปรับปรุงโครงสร้าง หรือกระบวนการ (Procedures) รวม  
ไปถึงกระบวนการขั้นตอนอันถูกต้องตามกฎหมายตามหลักแห่งความยุติธรรม (Due process of  
law) หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ การชำระสะสางการดำเนินงานของกระทรวงยุติธรรม และศาลให้สะอาด  
สะอ้าน และมีประสิทธิภาพมากขึ้นนั่นเอง

สิ่งที่สำคัญที่สุดสำหรับกระบวนการยุติธรรมนอกเหนือไปจากความจริงไปตรงมา เด็ดขาด  
ปราศจากอคติแล้วก็คงจะไม่มีอะไรสำคัญไปกว่า “ความเป็นอิสระ” ซึ่งแทบจะเรียกว่าเป็นทุกสิ่งทุก  
อย่างเลยก็ได้ เพราะถ้ากระบวนการยุติธรรมไม่สามารถที่จะดำเนินการได้อย่างมีอิสระ เราก็ไม่ต้องไป

<sup>6</sup> เจษฎ์ โทณะวณิก, อิสระศาลสหรัฐอเมริกา, โพสต์ทูเดย์ วันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2548

ถามหาความเสมอภาค ความเท่าเทียมกัน หรือความยุติธรรมจากพวกเขา เนื่องจากสิ่งเหล่านี้ไม่มีทางเกิดขึ้นได้เมื่อปราศจากอิสระ โดยเฉพาะในทางการพิจารณาคดีของศาล ไม่ว่าจะเป็นศาลใด ๆ ก็ตาม

ก่อนหน้าวันเลือกตั้งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาหนึ่งวันที่โรงเรียนกฎหมายของมหาวิทยาลัยสแตนฟอร์ด (Stanford Law School) ได้มีการพูดคุยกันเรื่อง “ความเป็นอิสระของตุลาการ” (Judicial Independence) โดยมีบรรดาผู้พิพากษาศาลต่าง ๆ มานั่งคุยกัน ซึ่งประเด็นของการสนทนานั้นมุ่งตรงไปที่อำนาจหน้าที่ของตุลาการบนพื้นฐานของการดำเนินการอย่างเป็นอิสระกับบทบาทของภาคการเมือง ซึ่งรวมทั้งฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ

เรื่องราวที่วุ่นวายเป็นสิ่งที่ถกกันมานับตั้งแต่ยุคเริ่มต้นแห่งประวัติศาสตร์ชนชาติอเมริกัน เมื่อสมัยที่รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ยังไม่ได้ถูกรับรอง บทบาทของศาลก็เริ่มกลายเป็นเรื่องถกเถียงกันในแต่ละมลรัฐ โดยเฉพาะเมื่อผู้พิพากษาเริ่มทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณา วินิจฉัยถึงความชอบธรรมในการคงอยู่ของกฎหมายใด ๆ หรือที่เรียกว่าการทบทวนกฎหมายของศาล (Judicial review)

การดำเนินการดังที่วุ่นวุ่นของศาลเท่าที่เราเห็นกันอยู่ในปัจจุบันก็เช่น การตรวจสอบของศาลเกี่ยวกับปัญหาข้อเท็จจริง หรือข้อกฎหมายที่หน่วยงานของรัฐเสนอให้พิจารณา หรือการวินิจฉัยว่ากฎหมายฉบับใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งแน่นอนบ่อยครั้งเป็นเรื่องที่อาจจะสร้างความไม่พอใจให้กับฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายบริหารได้ เนื่องจากทั้งสองฝ่ายนั้นเป็นผู้ที่มีหน้าที่โดยตรงในการตรากฎหมาย

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาสิ่งที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างหนึ่งในวงการตุลาการของสหรัฐฯ หรืออาจจะเป็นที่อื่น ๆ ในโลกด้วยก็คือ การที่ศาลเริ่มทำงานในรูปแบบที่เกี่ยวข้องกับภาคการเมืองมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการเพิกถอนกฎหมายของสหพันธรัฐ (Federal Statutes) บนพื้นฐานของประโยชน์แห่งสหพันธรัฐ (Federalism grounds) หรือการใช้อำนาจศาลในอันที่จะวินิจฉัยเรื่องราวที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชน และสิทธิต่าง ๆ ของประชาชน

ตัวอย่างการต่อสู้ในเรื่องความชอบธรรมของกฎหมาย เช่น ในมลรัฐแคลิฟอร์เนียก็มีเรื่องโทษประหารชีวิต ส่วนในมลรัฐเท็กซัสก็เป็นเรื่องของการเลือกตั้งผู้พิพากษา

นอกจากการพิจารณา-พิพากษาโดยอาศัยแนวความคิดเกี่ยวกับประโยชน์สูงสุดของรัฐชาติเป็นหลักในการมองตัวบทกฎหมายแล้ว ศาลยังเปิดมุมมองสู่กฎหมายระหว่างประเทศมากขึ้น ซึ่งสิ่งนี้เกิดขึ้นทั่วไปในประเทศต่าง ๆ ด้วยไม่ใช่แต่เฉพาะในสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะในแนวที่จะก่อให้เกิดสันติภาพขึ้นในโลก และการดำเนินการเพื่อจะเอาผิดกับอาชญากรข้ามชาติ อันเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องอย่างสูงกับการเมืองระหว่างประเทศ

อย่างไรก็ตามการจะทำหน้าที่ต่าง ๆ ตามที่ได้มีการเกริ่นกันบนเวทีนี้คงจะเกิดขึ้นได้ยากถ้าหากผู้พิพากษาปราศจากความเป็นอิสระ คณบดีของโรงเรียนกฎหมาย แลร์รี่ ดี. เครเมอร์ (Larry D. Kramer) จึงตั้งคำถามต่อท่านผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค 9 ของสหรัฐฯ พาเมล่า เอ. ไรเมอร์ (Pamela A. Rymer) ด้วยมุมมองในทางกลับกันว่าท่านไรเมอร์คิดว่าทุกวันนี้ผู้พิพากษามีอิสระในการพิจารณา-พิพากษาคดีมากเกินไปหรือไม่

ท่านไรเมอร์ตอบด้วยอารมณ์ขันว่าถ้านับศาลทั้งหมดเข้าด้วยกันคงจะเป็นการยากที่จะให้ผู้พิพากษามีอิสระซึ่งกันและกัน เพราะศาลชั้นต้น และศาลอุทธรณ์ก็ต้องตัดสินโดยมีบรรทัดฐานของ



ศาลฎีกาเป็นแนวทาง ส่วนศาลฎีกา หรือศาลสูงก็ต้องพิจารณาในกรอบของสิ่งที่ได้ผ่านการวินิจฉัย  
ในศาลล่างมาแล้วเป็นหลักด้วย ส่วนถ้ามองในมุมของผู้ที่ดำเนินการเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง  
(Activist) ก็จะต้องบอกว่าหน้าที่ของผู้พิพากษาก็คือ การปกป้องสิทธิส่วนบุคคล และการธำรงไว้ซึ่ง  
ความเป็นธรรมในสังคม (Social justice) ซึ่งความเป็นธรรมเหล่านี้เองก็จะกลายเป็นหลักการหนึ่ง  
ในการพิพากษาคดีของศาล

นอกจากการทำงานโดยคำนึงถึงสิ่งที่ว่าไปนั้น ผู้พิพากษายังต้องตีความรัฐธรรมนูญภายใต้  
ความเป็นไปของสังคมโลกร่วมสมัยอีกด้วย จึงทำให้เห็นว่าปรัชญาของตุลาการตามแนวทางที่เป็นอยู่นี้  
ทำให้ผู้พิพากษากลายเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติ (Legislator) มากกว่าเป็นผู้พิพากษา เพราะต้อง  
พิจารณาตามแนวความคิดของผู้คนมากมายเหลือเกิน

แนวทางการพิจารณา-พิพากษาคดีที่ท่านไรเมอร์อยากจะเห็นคือ การดำเนินกระบวนการ  
พิจารณาจนถึงมีคำพิพากษาออกมาโดยยึดแนวทางของตุลาการมากกว่านิติบัญญัติ นั่นคือการมีคำ  
พิพากษา ไม่ใช่การทำตามความปรารถนาของใคร ซึ่งการจะเดินในรูปแบบนี้ได้ผู้พิพากษาจะต้อง  
คำนึงถึงประเด็นที่แท้จริงในแต่ละคดี โดยอาศัยข้อเท็จจริงที่ก่อให้เกิดคดี และมูลคดีเป็นหลัก

การตัดสินจะต้องทำโดยการพิพากษาในฐานะที่เป็นหน้าที่ในการประกาศ หรือทำปฏิญญา  
แห่งกฎหมาย และการใช้กฎหมายอย่างที่มีนัยเป็น ไม่ใช่ในแบบที่เราในฐานะที่เป็นบุคคลคนหนึ่ง หรือ  
บุคคลอื่น ๆ คิดว่าสมควรจะเป็น รวมไปถึงว่ารัฐธรรมนูญจะต้องเป็นสิ่งที่ให้สิทธิ และอำนาจในการ  
ตีความตามพื้นฐานแห่งเหตุผลของบทบัญญัติแต่ละข้อ โดยอิงอยู่กับประวัติศาสตร์ และแนวบรรทัด  
ฐานของคำพิพากษาในคดีก่อน ๆ ที่ได้วินิจฉัยในประเด็นของรัฐธรรมนูญ (Constitutional  
precedent) และความเข้าใจในความหมายของเนื้อหาแห่งรัฐธรรมนูญนั้น

เมื่อเวลาผ่านไปแนวทางเช่นนี้จะทำให้เกิดความสม่ำเสมอ ความต่อเนื่อง และพัฒนาการที่  
คาดหมายได้ของระบบกฎหมายภายใต้เขตอำนาจของศาล การดำเนินการเช่นนี้ย่อมมีผลชัดเจนต่อ  
ความเป็นอิสระของตุลาการ เพราะถ้าศาลทำตัวเหมือนเป็นองค์กรผู้บัญญัติกฎหมาย (Legislature) ก็  
จะทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติเกิดการต่อต้าน และหากศาลใช้มุมมองส่วนบุคคลไปพิจารณาความเป็นธรรม  
ในสังคมก็จะส่งผลให้ศาลขาดความน่าเชื่อถือ และในที่สุดสาธารณชนก็จะขาดความเชื่อมั่นในองค์กร  
ตุลาการ เพราะไม่ได้ทำหน้าที่ในการตัดสินตามคำพิพากษา ซึ่งเป็นหน้าที่ตุลาการ

ท่านประธานศาลฎีกาแห่งมลรัฐแคลิฟอร์เนีย โรนัลด์ เอ็ม จอร์จ (Ronald M. George)  
เพิ่มเติมจากท่านไรเมอร์ว่าเมื่อพิจารณาหลักแห่งเหตุผลบนหลักของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการแบ่งแยก  
อำนาจ การที่ผู้พิพากษาจะต้องไม่ก้าวล่วงเข้าสู่การดำเนินการเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง  
(Activism) นั้นเป็นสิ่งที่บริบูรณ์ในตัวเองอยู่แล้วถึงการรักษาหน้าที่ตุลาการอย่างเหนียวแน่น ซึ่ง  
บรรดาผู้ที่ต้องการให้คำพิพากษาก่อให้เกิดผลกระทบทางการเมืองก็จะมองลักษณะการทำหน้าที่เช่นนี้  
ของผู้พิพากษาว่าเป็นการทำให้องค์กรตุลาการนั้นเป็นสถาบันที่อ่อนแอที่สุดในอำนาจอธิปไตยทั้ง 3  
ฝ่าย

อย่างไรก็ตามยังมีผู้ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งกับแนวความคิดดังกล่าว โดยมองว่าการที่สถาบันตุลา  
การกระทำการเช่นนี้ได้ก็เนื่องจากเป็นองค์กรที่เข้มแข็งที่สุดจึงสามารถที่จะยืนหยัดในการปฏิบัติตาม  
หน้าที่ที่ถูกที่ควรของตนได้อย่างดีที่สุด

ท่านจอร์จวางประเด็นโดยไม่คำนึงว่าฝ่ายตุลาการจะถูกมองว่าอ่อนแอ หรือเข้มแข็งที่สุด แต่ที่แน่ ๆ อย่างหนึ่งก็คือ องค์กรนี้เปราะบาง ล่อแหลม และสุมเสี่ยงต่อการถูกตอบโต้โดยองค์กรบริหาร และองค์กรนิติบัญญัติมากที่สุด ยิ่งถ้าผู้พิพากษาไปทำตัวยุ่งเกี่ยวกับการเมือง โดยอาศัยคำตัดสินของตนเป็นตัวกลาง ยิ่งจะทำให้ห้องครีกอีกสองฝ่ายเกิดการต่อต้านมากขึ้น และจะทำให้ความเป็นกลางของอำนาจตุลาการนั้นหายไปด้วย ซึ่งสิ่งที่จะตามมาก็คือ การเสียดุลของทั้ง 3 ฝ่าย

ท่านผู้พิพากษาศาลฎีกาสหรัฐ สตีเฟน เบรเยอร์ (Stephen Breyer) ตบท้ายว่าผู้พิพากษาทุกคนพยายามที่จะพิจารณาความชอบธรรม และการขัดต่อรัฐธรรมนูญของกฎหมาย โดยไม่เข้าไปเกี่ยวข้อง หรือกำหนดการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร และไม่ก้าวล่วงไปในอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติอยู่เสมอ และสิ่งนี้เองที่ทำให้ฝ่ายตุลาการมีความเข้มแข็ง และดำรงความเป็นอิสระมาได้กว่า 200 ปีแล้ว

เนื้อหาของบทสนทนาจากบทความเรื่อง “อิสระศาลสหรัฐอเมริกา” นั้น ยังคงมีต่อเนื่องมาอีก เนื่องจากในวันที่บรรดาท่านนักกฎหมายทั้งหลายของสหรัฐอเมริกามานั่งถกอภิปรายกันนั้น ท่านทั้งหลายเหล่านั้นได้พูดคุยกันถึงประเด็นที่เกี่ยวกับฝ่ายตุลาการไว้อย่างน่าสนใจ และสิ่งเหล่านั้นก็ได้ถูกเพิ่มเติมเข้าไปในบทความอีกบทหนึ่งเรื่อง “มองผ่านเลนตุลาการสหรัฐอเมริกา”<sup>7</sup> ซึ่ง เจษฎ์ โทณะวณิก ได้เขียนเอาไว้ว่า

สัปดาห์ที่แล้วได้เขียนเรื่อง “อิสระศาลสหรัฐอเมริกา” โดยหยิบยกเอาประเด็นเรื่อง “ความเป็นอิสระของตุลาการ” (Judicial Independence) ที่ได้มีการถกกันไปเมื่อวันที่ 23 ตุลาคม 2547 หนึ่งวันก่อนหน้าที่จะมีการเลือกตั้งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา ซึ่งประธานาธิบดีจอร์จ บุช จูเนียร์ (George Bush Jr.) ได้รับเลือกตั้งกลับเข้ามา

การสนทนากันนั้นเกิดขึ้นที่โรงเรียนกฎหมายของมหาวิทยาลัยสแตนฟอร์ด (Stanford Law School) โดยองค์กรปาฐกถาในวันนั้นก็มีท่านผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค 9 ของสหรัฐฯ พาเมล่า เอ. ไรเมอร์ (Pamela A. Rymer) ท่านประธานศาลฎีกาแห่งมลรัฐแคลิฟอร์เนีย โรนัลด์ เอ็ม. จอร์จ (Ronald M. George) และท่านผู้พิพากษาศาลฎีกาสหรัฐ สตีเฟน เบรเยอร์ (Stephen Breyer) มาร่วมเสวนากับคณบดีของโรงเรียนกฎหมาย แลร์รี่ ดี. คราเมอร์ (Larry D. Kramer)

ท่านผู้พิพากษาทั้ง 3 ท่าน แม้จะมาจากต่างศาลกันแต่ภายใต้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) เดียวกัน บนมุมมองของหลักแห่งกฎหมาย หรือหลักนิติธรรม (The Rule of Law) ที่อยู่บนระนาบที่ไม่แตกต่างกัน ได้ให้แนวคิดที่สามารถนำมาประยุกต์เป็นประโยชน์ต่อวงการนิติศาสตร์บ้านเราได้ภายใต้แนวทางการใช้อำนาจของตุลาการอย่างเป็นอิสระบนกระแสนแห่งบทบาทเกี่ยวกับกฎหมายของอำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหาร

ท่านไรเมอร์กับท่านจอร์จนำเสนอแง่มุมในการตัดสินคดีว่าต้องเป็นการพิจารณาพิพากษาคดี ไม่ใช่เป็นการคิดตามแนวทางที่วางไว้โดยอำนาจบริหาร หรือนิติบัญญัติ หรือตามความคิดเห็นของสาธารณะ โดยเฉพาะในทุกวันนี้ที่บทบาทของศาลเริ่มขยับเข้ามาสู่การเป็นที่พึ่งสำคัญของผู้ที่ดำเนินการเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง (Activist) ซึ่งถ้าเทียบเคียงกับประเทศไทยเราจะเห็นว่าผู้ที่ทำงานภาคประชาชน (Non-governmental organizations – NGOs) จะอาศัยช่องทางด้านกฎหมาย ไม่ว่าจะป็นรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายเฉพาะอื่นใด เพื่อผลักดันให้เกิดความตื่นตัวในเรื่อง

<sup>7</sup> เจษฎ์ โทณะวณิก, มองผ่านเลนตุลาการสหรัฐอเมริกา, โพสต์ทูเดย์ วันที่ 5 พฤษภาคม พ.ศ. 2548

สิทธิและเสรีภาพของประชาชน อย่างไรก็ตามกฎหมายก็ไม่ใช้คำตอบสุดท้าย หากแต่เป็นเครื่องมือในการอำนวยความสะดวกธรรมเท่านั้น

สิ่งที่อยู่เหนือกฎหมายขึ้นไปที่เราเรียกว่าหลักแห่งกฎหมาย หรือหลักนิติธรรมต้องนำมาใช้ได้จริงในทางปฏิบัติ เพื่อร่วมหาคำตอบที่เหมาะสมให้กับสังคม ส่วนนี้เองที่เป็นภาระหนึ่งของผู้พิพากษาจะต้องแบกรับไว้โดยการยืนหยัดในอันที่จะตีความกฎหมายอย่างที่มีนัยเป็น ไม่ใช่อย่างที่คนคิดว่ามันเป็นพิจารณากฎหมายตามความหมายของบทบัญญัติและเจตนารมณ์ที่แท้จริง ไม่ใช่ตามอารมณ์คนความคิดตน หรือกระแสในแต่ละขณะ ซึ่งการตัดสินคดีความตามแนวเช่นว่านี้จะทำให้ผู้พิพากษาอยู่ในสถานะผู้ใช้ความยุติธรรมประสานกับกระบวนการในการออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ และการใช้กฎหมายของฝ่ายบริหาร

หากตุลาการทำได้ตั้งนี้การตีความกฎหมายอย่างที่ท่านตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจุมพล ณ สงขลา เคยชี้แจงต่อสาธารณะถึงสาเหตุของการตัดสินว่า พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ไม่มีความผิดในคดีชุกหุนว่าเป็นเพราะเห็นว่าประชาชนทะเลาะแค้นเสี่ยงให้ไทยรักไทย 11 ล้านเสียง จะไม่เกิดขึ้นเด็ดขาด

ลองนึกดูว่าถ้าผู้พิพากษาล้วนพิจารณาเรื่องราวที่เกี่ยวกับพรรคไทยรักไทยบนแนวความคิดเช่นนี้ หากมีคดีความเกิดขึ้นในยุคนี้ ยุคที่ไทยรักไทยได้คะแนนเสียงกว่า 19 ล้านเสียงจะเกิดอะไรขึ้นสมาชิกของพรรคดังกล่าว โดยเฉพาะหัวหน้าซึ่งสังคมยอมรับในระดับหนึ่งว่าเป็นผู้นำพามาซึ่งเสียงจากประชาชนเหล่านั้นจะสามารถทำอะไรผิดกฎหมายได้หรือไม่ นี่เป็นเรื่องที่น่าคิดอย่างยิ่ง

แต่ไม่ว่าผู้พิพากษาจะทำการตัดสินคดีบนพื้นฐานที่ได้อย่างไร ก็จะต้องทำในขอบเขตของความ เป็นตุลาการ หากไม่เดินบนเส้นทางที่เหมาะสมที่ควร แต่กลับทำตัวเป็นรัฐสภา หรือรัฐบาลเสียเองก็จะทำให้เกิดความเอนเอียงขึ้นในการพิจารณาพิพากษาคดี ไม่ว่าจะในทางที่เข้าข้าง หรือต่อต้าน ซึ่งเป็นสิ่งอันไม่พึงประสงค์สำหรับการใช้อำนาจอธิปไตย เนื่องจากการก้าวก้าว ไม่ใช้การคานอำนาจซึ่งกันและกัน

ในส่วนนี้ท่านเบรเยอร์บอกว่าผู้พิพากษาทุกคนก็ล้วนแต่พยายามที่จะตีความกฎหมาย และใช้หลักแห่งกฎหมาย โดยไม่เป็นการก้าวล่วงเข้าไปใช้อำนาจของรัฐบาล และแทรกแซงการออกกฎหมายของรัฐบาล หากแต่สามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้ ไม่ว่าฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติจะเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วย และความ เป็นตุลาการเยี่ยงนี้ของผู้พิพากษาในสหรัฐฯ เป็นสิ่งที่ทำให้ศาลของประเทศเขามีความเข้มแข็ง และยืนเป็นเสาหลักให้กับประชาชนบนความเป็นอิสระมาได้กว่า 200 ปี โดยไม่มีวิกฤติศรัทธา

การสนทนาของผู้นำ 3 ฝ่ายแห่งการใช้อำนาจอธิปไตยของไทยเราที่ผ่านไปเมื่อวันที่ 21 เมษายน 2548 ก็แสดงให้เห็นมุมมองของศาลในอันที่จะยืนหยัดทำหน้าที่เช่นเดียวกับศาลของสหรัฐฯ โดยผู้กุมบังเหียนฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติก็ต่างขานรับว่าจะยืนอยู่ในแถวของตนโดยไม่ล่วงล้ำ ก้าวก้าวอำนาจของตุลาการ ซึ่งถือว่าเป็นนิมิตหมายอันดีสำหรับประเทศเรา หากทั้งสามฝ่ายปฏิบัติได้จริง

ท่านเบรเยอร์ให้แนวคิดเพิ่มเติมที่ไม่เพียงแต่ผู้พิพากษาในสหรัฐฯ ควรที่จะยึดถือปฏิบัติ หากแต่เป็นผู้พิพากษาในทุก ๆ ที่ และแม้กระทั่งนักกฎหมาย และประชาชนทั้งหลายที่เป็นผู้มีชีวิตเกี่ยวข้องกับกฎหมายทุก ๆ วันในอันที่จะระลึกว่าบทบัญญัติต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญ แม้จะเป็นบรรดาหลักที่รัฐธรรมนูญของทุกรัฐจะต้องมี เช่น การจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนจะกระทำมิได้เว้นแต่

โดยบทบัญญัติของกฎหมาย หรือตามกระบวนการขั้นตอนอันถูกต้องตามกฎหมายตามหลักแห่งความยุติธรรม (Due process of law) การค้น และการจับกุมจะต้องกระทำโดยชอบ และบุคคลจะไม่ต้องรับผิดชอบในทางอาญาหากว่าพยานหลักฐานไม่เป็นที่สงสัย (Beyond reasonable doubt) ว่าเขาเป็นผู้กระทำความผิด บทบัญญัติเหล่านี้ล้วนแล้วแต่ไม่สามารถตีความตนเองได้ จึงต้องมีวิธีวิธี (Juristic method) ในอันที่จะนำความหมายมาสู่ตัวบทกฎหมาย

ท่านผู้พิพากษาศาลฎีกาสหรัฐอเมริกา ท่านนี้อธิบายว่าแนวทางการศึกษาความบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา นั้นได้ถูกวางเอาไว้ในตัวกฎหมายเอง โดยบิดาแห่งรัฐชาติของเขาได้สอดแทรกคุณค่าของความเป็นมนุษย์ลงไปในทุกบทบัญญัติ ดังนั้นผู้พิพากษาทั้งหลายก็จะต้องพิจารณาผลลัพธ์ที่อาจจะเกิดขึ้น (Consequences) จากการตีความกฎหมายอย่างที่มีนัยสำคัญมาให้เป็น บนพื้นฐานของคุณค่า (Value) ดังกล่าวด้วย มิเช่นนั้นการพิจารณาการกระทำทั้งหลาย โดยเฉพาะเมื่อเกิดประเด็นพิพาทขึ้นระหว่างรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐกับประชาชน หรือเกิดปัญหาว่ากฎหมายฉบับใดขัดกับรัฐธรรมนูญ หรือหลักแห่งกฎหมายหรือไม่ ก็จะไม่อาจบรรลุถึงความศักดิ์สิทธิ์ที่แท้จริงของกฎหมายได้ เพราะแท้จริงแล้วคุณค่าของความเป็นมนุษย์นั้นคือ สิ่งสำคัญที่สุดที่กฎหมาย และหลักแห่งกฎหมายประสงค์ที่จะรักษาไว้ให้กับประชาชนทุกรูปทุกนาม

ท้ายที่สุดท่านผู้พิพากษาทุกท่านลงความเห็นว่าคุณค่าทั้งหลายที่ปวงที่ถกกันมาจะกลายเป็นอากาศธาตุไปในทันที หากตุลาการไม่มีอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดี ไม่ว่าจะความเป็นอิสระนั้นจะถูกแทรกแซงโดยปัจจัยภายนอกอันใดแก่ รัฐบาล รัฐสภา หรือแม้กระทั่งประชาชน หรือปัจจัยภายในอันใดแก่ อดีตทั้งหลายของตัวผู้พิพากษาเอง

ไม่ว่าตัวบทกฎหมายจะบัญญัติไว้ดีเพียงไร ผู้พิพากษาจะมีทฤษฎีในการตีความกฎหมายที่วิเศษแค่ไหน ทุกสิ่งเหล่านี้ก็จะกลายเป็นเพียงเศษกระดาษ และความเลือนลอย ถ้าผู้พิพากษาไม่อาจจะเอาชนะความลำเอียงที่อยู่ในใจของตนเองได้ ซ้ำร้ายหากต้องคิดเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือถูกคุกคามให้ต้องโอนเอนไปทางฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ไม่ว่าจะด้วยจำนวนต่ออำนาจการเมือง อำนาจเงิน หรืออำนาจคน หรือทำไปโดยความคิดชั่ววูบใด ๆ ก็ตาม ความเป็นธรรมในโลกก็จะกลายเป็นเพียงนิยายบทหนึ่งเท่านั้นเอง

ทั้งหลายทั้งปวงที่กล่าวมานั้น อาจจะดูเหมือนเป็นข้อจำกัด และภาระอันหนักอึ้งเหลือเกินสำหรับท่านผู้พิพากษาทุกท่าน แต่แท้จริงแล้วมันคือ สิ่งที่เราทุกคนควรจะนำมาปฏิบัติ และยึดถือไว้หากต้องการให้ประเทศไทยของเราเป็นแผ่นดินธรรม แผ่นดินทองในความเป็นจริง

#### ๔. การตรวจสอบ ถ่วงดุล คานอำนาจ

เจษฎ์ โทณะวณิก ได้เขียนเอาไว้ในบทความเรื่อง “การแบ่งแยกอำนาจ”<sup>๘</sup> ว่า คำว่า “แบ่งแยกอำนาจ” ยุคนี้นี้สมัยนี้คงจะไม่ค่อยมีใครเห็นประโยชน์เท่าใดนัก มีแต่จะ “รวบอำนาจ โภยอำนาจ” กันเสียมากกว่า สมกับที่ปราชญ์ท่านชี้ให้เห็นว่า อำนาจเนืองนิตย์ล้นมาก ขอให้มีนิดมีหน่อยไม่ต้องมีอะไรมากมายนัก ก็ลุ่มหลงมัวเมา กัน ไม่รู้จักบรู๊ลิน เพียงแค่ได้สัมผัสลุ่มหลงกระฟีกของ

<sup>๘</sup> เจษฎ์ โทณะวณิก, การแบ่งแยกอำนาจ, โพสต์ทูเดย์, วันที่ 24 กรกฎาคม พ.ศ. 2551

อำนาจ ก็รู้สึกว่าคุณเองมีดีเสียเต็มประดา นี่แหละหาความบ้าอำนาจ ซึ่งว่ากันตรง ๆ ถ้าให้ผมมีอำนาจบ้าง ก็คงจะหนีไม่พ้นถูกประจานเหมือนกัน เพราะก็อาจจะไม่สามารถควบคุมยั้งรั้ง กิเลสตัณหา อวิชชาทั้งหลายได้

เมื่ออำนาจมันมอมเมาผู้คนให้หัวปักหัวปำได้ขนาดนั้น การมอบอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดไว้ที่ใครคนหนึ่ง หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรือการที่ใครคนหนึ่ง หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งสามารถที่จะเถลิงอำนาจไว้ได้เบ็ดเสร็จก็ย่อมจะเป็นอันตรายอย่างใหญ่หลวง คนที่จะสามารถใช้อำนาจได้ จะต้องเป็นคนที่คุณควบคุมอำนาจได้ ไม่ใช่ถูกอำนาจควบคุม ซึ่งส่วนใหญ่แล้ว เราทั้งหลายก็มักจะเป็นอย่างหลัง เว้นแต่จะผ่านการฝึกฝนมาเป็นอย่างดี จนล่วงพ้นการบังคับบัญชาของอำนาจได้พอสมควร มิเช่นนั้น ก็ไม่มีทางที่จะไม่ถูกอำนาจครอบงำ

ด้วยความเข้าใจในสถานะอันเย้ายวน และภัยอันตรายแฝงเร้นอันยิ่งยวดของอำนาจนี้ ผู้รู้แต่บุรุษโบราณ มาจึงพยายามหาทางที่จะ [ ] สร้างระบบที่จะสามารถทอน ดุล หรือคานอำนาจอันมีอยู่เต็มได้ ด้วยความเข้าใจเช่นที่ ลอร์ด แอ็กตัน (Lord Acton) เคยเขียนไว้ในจดหมายถึงบิชอป แมนเดล ไคลตัน (Letter to Bishop Mandell Creighton) เมื่อปี ค.ศ. 1887 ว่า “อำนาจอาจทำให้เสื่อม และอำนาจเด็ดขาดทำให้เสื่อมแน่นอน” (Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely.)

ถึงแม้แนวความคิดในเรื่องการดุล และคานอำนาจนั้นจะมีมาช้านาน เช่น ในกฎหมายยุคโบราณในสมัยที่การปกครองทั่วโลกเป็นไปในแนวทางสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) เป็นส่วนใหญ่ ก็มีบทบัญญัติของกฎหมายทั้งหลายกำหนดไว้ในเรื่องหน้าที่ขุนนางที่ได้รับมอบหมายเป็นพิเศษ จะต้องทักทวนพระราช จักรพรรดิ หรือพระมหากษัตริย์ หากจะมีการทรงออกคำสั่งอันใดที่อาจจะก่อให้เกิดความเสียหาย โดยลุแก่อำนาจ ซึ่งโดยทั่วไปขุนนางคนนี้จะต้องเป็นคนที่ทรงไว้วางพระราชหฤทัย หรือทรงเกรงใจอยู่พอสมควร มิเช่นนั้นย่อมไม่อาจที่จะทักทวนอันใดได้ และหากขุนนางนี้ไม่ทักทวนก็จะมีคามผิด ซึ่งว่ากันแล้วขุนนางตำแหน่งนี้ก็เสี่ยงเหมือนกัน เพราะหากทรงกริ้ว ก็ย่อมมีหนทางในอันที่จะจัดการกับขุนนางนี้ได้ หากทักทวนสำเร็จ สิ่งที่ได้ก็คงจะไม่ใช่อายุยศใหญ่โต หรือมอบทรัพย์สินยศถาบรรดาศักดิ์มากมายให้

ในยุคสมัยใหม่ การจะให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งทำหน้าที่ในการทักทวนผู้มีอำนาจสูงสุดนั้นก็อาจจะไม่มีใครเหมาะสมนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อระบอบการปกครองในโลกได้มีการเปลี่ยนแปลงไป เช่น ในประเทศจำนวนหนึ่งก็ได้มีการปรับเปลี่ยนจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นการปกครองที่ทุกคนมีส่วนร่วม ดังนั้นการจะทักทวนอำนาจโดยคน ๆ เดียวนั้นก็คงจะไม่สอดคล้องกับระบอบ เนื่องจากองค์อำนาจที่แท้จริงไม่ได้อยู่ที่คน ๆ เดียว หากแต่อยู่ที่คนส่วนใหญ่ หรือที่เรามักจะมองกันในทางทฤษฎีว่าเป็น “ประชาชน”

นักปราชญ์ทั้งหลาย เช่น มองเตสกีเอร์ (Baron de Montesquieu) ก็ได้สร้างแนวทางในการดุล และคานอำนาจที่จะเหมาะสมสำหรับใช้กับระบอบการปกครองที่คนส่วนใหญ่เป็นตัวขับเคลื่อนอำนาจ โดยมองเตสกีเอร์ ได้เสนอการแบ่งแยกอำนาจ (trias politica หรือ separation of power) ให้อำนาจที่ใช้ในการปกครองรัฐ ซึ่งจำเดิมอยู่ภายใต้พระหัตถ์ขององค์ราชา ได้แก่ อำนาจในการออกกฎหมาย อำนาจในการปกครองและบริหารราชการแผ่นดิน และอำนาจในการพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทและอรรถคดี ถูกแบ่งแยกออกจากกัน และสามารถที่จะดุล และคาน หรือ

ตรวจสอบซึ่งกันและกันได้ ซึ่งวิธีการนี้ได้ถูกนำมาใช้ในประเทศประชาธิปไตยหลายต่อหลายประเทศ ซึ่งเราอาจจะคุ้นกับสิ่งที่เรียกว่า checks and balances ในประเทศสหรัฐอเมริกาได้อยู่

ในส่วนของ checks หมายถึง ความสามารถ สิทธิ และความรับผิดชอบของแต่ละฝ่ายที่จะเฝ้าระวังการดำเนินการของฝ่ายอื่น ๆ ส่วน balances หมายถึง ความสามารถของแต่ละฝ่ายในอันที่จะใช้อำนาจของตนในการจำกัดอำนาจของฝ่ายอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นการทั่วไป หรือในกรณีเฉพาะใด ๆ แต่การที่แต่ละอำนาจจะสามารถดุล และคานกันได้อย่างแท้จริงนั้น ทุก ๆ อำนาจ จะต้องมีความเข้มแข็งในตัวเองเป็นอย่างมาก และประเทศชาติจะต้องมีระบบที่เอื้อต่อการทำหน้าที่ของแต่ละอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประชาชนจะต้องเข้าใจกลไกการทำงานของแต่ละอำนาจ และพร้อมให้การสนับสนุนการทำหน้าที่ของอำนาจแต่ละอำนาจ โดยเน้นไปที่การเป็นเรี่ยวแรงสำคัญในการช่วยควบคุมไม่ให้อำนาจทั้งหลายก้าวก่ายกัน

ในรัฐสมัยใหม่ โดยเฉพาะรัฐประชาธิปไตยจะมีการแบ่งแยกอำนาจเป็น อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ และอำนาจนิติบัญญัติ แต่ละอำนาจก็จะดำเนินการในขอบเขตของตน โดยอำนาจนิติบัญญัติก็จะพิจารณาตรากฎหมาย และกระทำการทั้งหลายอันนำมาซึ่งการมีกฎหมายเพื่อใช้ในการปกครอง และดำรงความยุติธรรมในบ้านเมือง อำนาจตุลาการ ก็จะดำเนินการในทางพิจารณารรคดี วินิจฉัยข้อพิพาท และออกคำสั่งอันมีสภาพบังคับทั้งหลาย อำนาจบริหาร ก็จะทำการออกคำสั่ง อนุมัติ อนุญาต และกระทำการต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ และดำเนินงานด้านการบริหารราชการแผ่นดินทั้งหลาย

เมื่ออำนาจแต่ละอำนาจมีการทำงานที่แยกจากกันอย่างเห็นได้ชัด การจะปล่อยให้ทำงานไป โดยไม่สามารถที่จะตรวจสอบข้าม (cross check) กันย่อมเป็นอันตราย เพราะหากอำนาจใดอำนาจหนึ่งเกิดถูกใช้ในทางที่ผิด หรือเป็นไปเพื่อครอบงำอำนาจอื่น ๆ ก็จะทำให้เกิดการรวบอำนาจ และอาจจะกลายเป็นชนวนทำให้เกิดความแตกแยกขึ้นได้ในหมู่ผู้สนับสนุนอำนาจใดอำนาจหนึ่ง เช่น ที่เราเห็นในประเทศไทยในช่วง 2 – 3 ปีที่ผ่านมาที่ผู้คนที่สนับสนุนอำนาจตุลาการก็ต้องการให้อำนาจตุลาการเป็นใหญ่ และเป็นผู้ตัดสินในทุกเรื่อง ผู้สนับสนุนอำนาจบริหารก็ต้องการให้อำนาจบริหารกระทำการได้เบ็ดเสร็จ ผู้สนับสนุนอำนาจนิติบัญญัติก็ต้องการจะให้รัฐสภาเป็นคำตอบในทุกเรื่อง

หากประเทศใดไม่มีระบบการดุล และคาน หรือการตรวจสอบอำนาจที่มีประสิทธิภาพ ก็ย่อมจะมีแต่ปัญหาไม่หยุดหย่อน ตัวอย่างมีให้เห็นอยู่แจ่มชัดในประเทศไทยเราทุกวันนี้ ถ้าเรายังคงยกกันไปเช่นนี้ต่อไป ไม่รู้ว่าความเป็นประชาธิปไตยที่แท้จริงจะอยู่ไกลเกินเอื้อมแค่ไหน เอาแค่ทำให้มีความชัดเจนในการทำงานของแต่ละอำนาจยังไม่ค่อยจะเห็นวิวัฒนาการแล้วจะไปดุล ไปคาน หรือไปตรวจสอบกันได้อย่างไร

หวังว่าเราคงจะช่วยกันคิดได้ตกในเร็ววัน ฝันร้ายของประเทศจะได้ผ่านพ้นไปเสียที

การตรวจสอบ ถ่วงดุล และคานอำนาจของฝ่ายต่าง ๆ ที่เป็นผู้ใช้อำนาจอิตปไตยแทนประชาชนทั้งหลาย โดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจเหล่านั้นผ่านฝ่ายทั้งหลาย ซึ่งนับเนื่องจาก พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมา พระมหากษัตริย์ทรงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ (constitutional monarchy) จะทรงปฏิบัติสิ่งอันใดในบ้านเมืองก็จะทรงกระทำได้ด้วยสองนัย คือ หนึ่ง นัยแห่งรัฐธรรมนูญ ทั้งที่มีบัญญัติชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษร และที่เป็นสนธิสัญญาแห่งรัฐธรรมนูญ (constitutional convention) หรือหลักแห่งรัฐธรรมนูญ (constitutionalism or the rule of the

constitution) หรือเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ (intent of the constitution) และ สอง นัยแห่งโบราณราชประเพณี หรือขนบธรรมเนียมประเพณี นั้นเอง ดังนั้นการที่พระองค์จะทรงใช้อำนาจแต่ละฝ่ายโดยพระองค์เองนั้นไม่มี หากแต่มีกลไกในการทำหน้าที่ในแต่ละฝ่ายนั้น ๆ แทนพระองค์ หรือในพระปรมาภิไธยของพระองค์ ตามหลักที่ว่าพระมหากษัตริย์ไม่เคยทรงทำผิด (the king can do no wrong) เนื่องจากพระองค์ทรงดำเนินการโดยมีผู้นำขึ้นทูลเกล้าฯ และเมื่อทรงมีพระบรมราชวินิจฉัย และพระบรมราชโองการ ก็จะต้องมีผู้รับสนองพระบรมราชโองการนั้น ดังนี้ ผู้นำทูลเกล้าฯ และรับสนองฯ จะต้องเป็นผู้ที่รับผิดชอบ และบุคคลนี้เมื่อพิจารณาภายใต้แต่ละฝ่ายที่ใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชนโดยตรง ก็มักจะเป็นผู้นำของฝ่ายนั้น ๆ ซึ่งจะถือว่าเป็นด้านหน้าของการรับผิดชอบต่อทรงกระทำต่าง ๆ ของพระมหากษัตริย์ และของฝ่ายตนเอง ไม่ว่าจะเป็นตุลาการ บริหาร หรือนิติบัญญัติ ดังนั้น เมื่ออำนาจที่เคยมีอยู่เต็มในพระมหากษัตริย์ถูกแบ่งถ่ายเข้าสู่กลไกของสามอำนาจ หรือในบางกรณี ดังเช่นกรณีของประเทศไทยเรา ก็มีองค์กรอิสระที่คอยเป็นเครื่องมือช่วยในการทำงานของสามอำนาจอีกด้วย การตรวจสอบ ถ่วงดุล และคานอำนาจกันอย่างมีประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดประสิทธิผล จึงเป็นสิ่งจำเป็นเป็นอย่างมาก

แม้กลไก ข้อกำหนด บทบัญญัติในการใช้อำนาจต่าง ๆ จะได้มีระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือเอกสารที่เรียกชื่ออย่างอื่น อันเป็นเครื่องมือในการใช้ปกครองบ้านเมือง บริหารราชการแผ่นดิน และดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐ ก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญ หรือเอกสารเหล่านั้น ก็เป็นเพียงเครื่องมือ หรือวิถีทาง (means) หาได้เป็นจุดจบ หรือที่สิ้นสุด (end) ในการกระทำการใด ๆ ไม่ สิ่งที่ถูกตราไว้ในรัฐธรรมนูญจะต้องถูกนำมาใช้โดยสอดคล้องกับปรัชญา ทฤษฎี และที่สำคัญจะต้องสามารถนำสู่ทางปฏิบัติที่ทำให้เกิดความสงบเรียบร้อย (public order) และสอดคล้องกับศีลธรรมอันดีของประชาชน (morality) ได้ การตรวจสอบ ถ่วงดุล และคานอำนาจก็เช่นกัน จะต้องถูกวางเอาไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นวิถีทางที่จะทำให้ระบอบประชาธิปไตยนั้นสามารถที่จะสร้างความเป็นธรรม และเป็นระบอบที่นำมาซึ่งพัฒนาการของบ้านเมืองในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะในการอยู่ร่วมกันของคนในสังคมอย่างผาสุก นอกจากนั้นบรรดาบทบัญญัติที่วางเอาไว้ นั้น จะต้องไม่อนอริตศีลธรรมอันดี และไม่อนอริยความสงบเรียบร้อย ดังนี้ การทำงานของทั้งสามฝ่ายแห่งอำนาจอธิปไตย โดยมีองค์กรอิสระเป็นตัวช่วยจึงต้องมีแนวทางของหลักการที่เหมาะสม เพื่อให้การนำมาใช้นั้นก่อให้เกิดความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น และสามารถจะตรวจสอบ ถ่วงดุล และคานอำนาจกันระหว่างแต่ละฝ่ายได้ ไม่ใช่กลายเป็นสิ่งที่ถ่วงความเป็นประชาธิปไตย

ในการตรวจสอบ ถ่วงดุล และคานอำนาจกันนั้น อำนาจอธิปไตยทั้งสามจะดำเนินการต่อกัน ในลักษณะของสามเหลี่ยมที่มีแต่ละฝ่ายอยู่ตรงปลายของสามเหลี่ยม ซึ่งการสร้างสมดุลระหว่างทั้งสามฝ่ายจะอยู่บนพื้นฐานของการอยู่ร่วมกันเป็นสามเหลี่ยมด้านเท่า หากเมื่อฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเริ่มที่จะเสียสมดุล ความเป็นสามเหลี่ยมด้านเท่าจะเริ่มเสียไป เช่น หากฝ่ายตุลาการมีอำนาจเหนือฝ่ายอื่น จะทำให้ฝ่ายตุลาการไปอยู่บนยอดของสามเหลี่ยมมุมฉาก โดยมีฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติอยู่ที่ฐานของสามเหลี่ยมมุมฉากนั้น โดยที่ฝ่ายที่อยู่ใต้อำนาจมากของฝ่ายตุลาการมากที่สุด จะอยู่ตรงที่มุมฉาก เพราะเป็นส่วนที่ถูกกดทับมากที่สุดของสามเหลี่ยม ในอีกสองทางก็คือ การสลับที่กันระหว่างบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ นั่นคือ เมื่อฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือฝ่ายอื่น ฝ่ายบริหารก็จะไปอยู่บนยอดของสามเหลี่ยมมุมฉาก โดยมีฝ่ายตุลาการ และฝ่ายนิติบัญญัติอยู่ที่ฐานของสามเหลี่ยมมุมฉากนั้น โดย

เหตุผลเดียวกับที่กล่าวไปแล้วสำหรับฝ่ายตุลาการ และเมื่อฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจเหนือฝ่ายอื่น ฝ่ายนิติบัญญัติก็จะไปอยู่บนยอดของสามเหลี่ยมมุมฉาก โดยมีฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ในลักษณะเช่นเดียวกันกับที่ได้อธิบายไปแล้วสำหรับฝ่ายตุลาการ เมื่อเป็นเช่นนี้ การถ่วงดุล คาน และตรวจสอบอำนาจซึ่งกันและกันจะเสียไป ทำให้เสียสมดุลของการทำงานร่วมกัน ซึ่งในภาวะเช่นนี้ จะต้องมีการแก้ไขในอันที่จะทำให้สามเหลี่ยมนี้กลับมาเป็นสามเหลี่ยมด้านเท่า มิเช่นนั้นหากปล่อยไป ถ้าไม่เกิดปัญหาของการที่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดกดทับอีกสองฝ่ายจนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ สามเหลี่ยมดังกล่าวก็จะล้มลง ยิ่งหากเกิดการที่สองฝ่ายใด ๆ รวมกันกดทับอีกฝ่ายหนึ่ง จะเกิดสามเหลี่ยมมุมฉากกลับหัว โดยปลายแหลมที่ล้มลงที่พื้น ซึ่งนั่นคือ ความล่มสลายของการตรวจสอบ ถ่วงดุล และคานอำนาจกัน เพราะสามเหลี่ยมนี้ย่อมไม่สามารถที่จะตั้งอยู่ได้ในลักษณะดังกล่าว

นอกจากการที่อำนาจทั้งสามฝ่ายทำการตรวจสอบ ถ่วงดุล และคานอำนาจซึ่งกันและกันแล้ว ในบางประเทศ เช่น ประเทศไทย ก็จะมีองค์กรอิสระ (autonomous bodies) ที่ทำหน้าที่ช่วยในการตรวจสอบ ถ่วงดุล และคานกันของอำนาจทั้งสามฝ่ายนั้นมีเครื่องมือช่วยในการสร้างสมดุลให้สามเหลี่ยมแห่งการทำหน้าที่ร่วมกันของทั้งสามฝ่ายนั้นคงความเป็นสามเหลี่ยมด้านเท่าอยู่เสมอ โดยมีองค์กรอิสระทั้งหลายทำหน้าที่เป็นเชือกในการดึง และรั้ง ไม่ให้สามเหลี่ยมนี้เกิดการเปลี่ยนมุม โดยองค์กรอิสระนั้นจะเป็นตัวช่วยดำเนินการตรวจสอบ ถ่วงดุล และคาน ในเรื่องอำนาจหน้าที่ ทรัพย์สิน และบุคคลของฝ่ายทั้งหลายแห่งอำนาจอธิปไตย เพื่อไม่ให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดสามารถที่จะสร้างอำนาจเหนือฝ่ายอื่นได้ โดยการทำงานขององค์กรอิสระนั้นท้ายที่สุดจะต้องมีการส่งเรื่องให้กับฝ่ายตุลาการ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้กระทำการเพื่อให้เกิดผลสมบูรณ์ในการใช้อำนาจ เช่น ในเรื่องการพิจารณาการทุจริตเมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ดำเนินการแล้วเสร็จก็จะส่งเรื่องให้วุฒิสภา หรือศาลดำเนินการต่อ หรือในเรื่องการเลือกตั้งเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ดำเนินการแล้วเสร็จก็จะส่งเรื่องให้รัฐบาลไปดำเนินการต่อ อันจะทำให้ภาระในการทำหน้าที่ไม่ตกหนักอยู่ที่ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการจนเกินไป อีกทั้งยังจะมีผู้ที่ทำหน้าที่ช่วยในการสร้างสมดุลระหว่างสามฝ่ายเพิ่มขึ้นมาอีก เพื่อเป็นหลักประกันในอันที่จะทำให้การตรวจสอบ ถ่วงดุล และคานอำนาจก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน แต่อันตรายก็อาจจะเกิดขึ้นได้ หากองค์กรอิสระบางองค์กร หรือหลายองค์กรกลายเป็นฝ่ายเดียวกับฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดในสามฝ่ายแห่งอำนาจอธิปไตย ดังนั้นจึงต้องระมัดระวังไม่ให้เกิดภาวะดังกล่าว ซึ่งจะยังเป็นอันตรายต่อสมดุลของสามเหลี่ยมที่ได้อธิบายไปเบื้องต้นแล้ว



## ๕. บทสรุป

ไม่ว่าจะขึ้นต้น ลงท้ายเช่นไร จะเอาต้นขึ้นก่อน หรือเอาท้ายขึ้นก่อน ก็หามีความสำคัญไม่ สิ่งที่เป็นใจความสำคัญอยู่ที่เราได้ค้นพบข้อความจริง หรือได้ทำความเข้าใจกับเนื้อหาของสิ่งที่เรากำลังสนใจ ติดตาม หรือสนทนากันมาก-น้อยแต่ไหน ในเรื่องของประชาธิปไตยก็เช่นเดียวกัน สิ่งที่เราเรียกกันว่าประชาธิปไตยนั้น ไม่ว่าเราจะพูดถึงในลักษณะของการก่อสร้างสร้างตัวเช่นไร มาถึงวันนี้ได้ อย่างไร หรือจะล่มสลายไปเพราะเหตุใด ก็อยู่ที่ว่าแท้จริงนั้นประชาธิปไตยคืออะไร และเราเข้าใจมันว่าอย่างไร ซึ่งในเรื่องนี้ เจษฎ์ โทณะวณิก ได้ตั้งคำถามไว้ในบทความเรื่อง “ประชาธิปไตยในนิยามที่เราเรียกร้องกันมีจริงหรือ”<sup>๙</sup> ว่า

ไม่รู้ว่าจะใครจะเข้าใจความหมายของประชาธิปไตยว่าอย่างไร หรือใครจะคิดว่าประชาธิปไตยควรเป็นอย่างไร แต่ที่แน่ ๆ โดยรากศัพท์ของประชาธิปไตยแล้ว หากตีความโดยภาษาไทย ประชากรกับ อธิปไตย ก็คือ การที่ประชาชนมีอธิปไตย ซึ่ง อธิปไตย หรืออธิปไตยก็คือ ความเป็นหนึ่ง ความเป็นตัวของตัวเอง การปกครองตนเองได้ และอีกสารพัด ที่แปลความได้ว่า คน ๆ หนึ่งจะต้องไม่ถูกคนอื่น ๆ บังคับให้ต้องคิด พูด ทำ โดยไม่ต้องตรงกับเจตจำนงของเขา ดังนั้น ประชาธิปไตยแท้ ๆ เลยก็คือ ใครอยากทำอะไรก็ต้องได้ทำอย่างนั้น อยากพูดอะไรก็ต้องได้พูดอย่างนั้น อยากคิดอะไรก็ต้องได้คิดอย่างนั้น นี่คือนิยามของประชาธิปไตยแท้ ๆ เลย

เราทั้งหลายก็อาจจะรู้ก็เป็นได้ว่าประชาธิปไตยแท้ ๆ มันไม่มี อย่างดีก็เป็นประชาธิปไตยจัดตั้ง เมื่อเรารู้ว่าประชาธิปไตยจริง ๆ มันไม่มี เราก็เลยพากันสะกดจิตตัวเอง โดยอาจจะมีคนนำเราให้สะกดจิตตัวเอง หรือเราเลือกที่จะสะกดจิตตัวเองก็ลองคิดดู โดยการสะกดจิตนั้นทำให้เราคิดว่าเรื่องเสียงข้างมาก เสียงข้างน้อย การทำตามมติของคนหมู่มาก โดยรับฟังเสียงของคนหมู่น้อย นี่คือนิยามของประชาธิปไตยแท้ ๆ จริง ๆ แล้วนี่คือ การหลอกตัวเองแท้ ๆ มันไม่ใช่ประชาธิปไตยแท้ ๆ อะไรเลย มันคือ ประชาธิปไตยจัดตั้ง ที่พูดเช่นนี้ ไม่ได้กำลังจะบอกว่าผู้ที่เชื่อในเรื่องเสียงข้างมาก เสียงข้างน้อย อดคิดผิด เพียงแต่พวกเราต้องพากันมองให้ถูก และทำความเข้าใจให้ตรง

มันไม่ใช่อยู่ที่ที่เราเรียกมันว่าอะไร และแท้จริงความหมายของคำ ๆ หนึ่งไม่ได้อยู่ที่ใครบอกว่ามันหมายความว่าอย่างไร มันอยู่ที่มันควรจะหมายความว่าอย่างไร เมื่อเราแทนสิ่งใดสิ่งหนึ่งด้วยคำหนึ่ง ๆ แน่نونเราย่อมมีจุดมุ่งหมายของการทำเช่นนั้น นอกจากนั้นการที่เราร้อยเรียงปรัชญา ทฤษฎี หลักการ และอะไรต่อมิอะไรที่มันฟังดูเป็นวิชาการ เป็นวิทยาศาสตร์ เป็นอะไรที่น่าเชื่อถือ ก็เพราะเราต้องการที่จะให้สิ่งนั้น ๆ มันได้รับการยอมรับ และถูกนำมาใช้ในทางปฏิบัติ ซึ่งประชาธิปไตยก็เช่นเดียวกัน มันไม่ได้อยู่ที่ที่เราเรียกว่า “ประชาธิปไตย” และไม่ได้อยู่ที่อะไรจะประชาธิปไตยจริง อดจะประชาธิปไตยปลอม มันเป็นเรื่องของการจัดตั้งระบบ จัดตั้งระบอบ มันอยู่ที่รายละเอียด กระบวนการ หรือถ้าว่ากันแบบคนที่เห็นว่าการปฏิบัติตามกฎหมายที่ดีคือ ส่วนหนึ่งของการเป็นประชาธิปไตย ก็ต้องบอกว่ามันอยู่ที่เราตรากฎอย่างไร

หากเราจะบอกว่าระบอบใดระบอบหนึ่งมีลักษณะตายตัวของมันอยู่บางประการ หรือหลาย ๆ ประการ ก็คงจะไม่ผิดนัก แต่มันสำคัญอะไรหรือที่จะต้องไปตายตัวอยู่กับลักษณะบางประการ หรือ

<sup>๙</sup> เจษฎ์ โทณะวณิก, ประชาธิปไตยในนิยามที่เราเรียกร้องกันมีจริงหรือ, โพสต์ทูเดย์ วันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2553

หลาย ๆ ประการของระบบ มันอยู่ที่ว่ารายละเอียดโดยรวมเป็นอย่างไร ดังนั้นหากเราจะมอง ประชาธิปไตยให้ออก เราต้องมองตามลักษณะว่ามันคืออะไร และควรจะเป็นอย่างไร ที่สำคัญ เรา แนใจแล้วหรือว่าประเทศใดประเทศหนึ่งจะต้องมีการปกครองรูปแบบที่กำหนดชัดเจนตายตัวรูปแบบ เดียว และเรียกเป็นชื่อเดียวได้เท่านั้น หรือแท้จริงแล้ว ในแต่ละชื่อเรียกนั้น เราเพียงแต่เรียกสิ่งที่โดดเด่น ภายใต้อัสนั้น หากแต่รายละเอียด อาจจะมีเหมือน ๆ กัน คล้าย ๆ กัน หรือมีสิ่งที่มีร่วมกันอยู่ใน ระบบ ระบบบทั้งหลายก็เป็นได้

เมื่อเราพูดถึงเรื่องกฎ บางครั้งเรามักจะมองข้ามมันไป หรือบางทีเราก็มองว่ามันเป็นเรื่องง่าย ที่จะตรากฎ หากเรามองข้ามกฎ เราก็มักจะไม่สนใจที่จะละเมิดกฎ หากเรามองว่ามันเป็นเรื่องง่าย เราก็มักจะปรับเปลี่ยนมันไปตามความต้องการของเรา ไม่ใช่ตามที่มันควรจะเป็น จริง ๆ แล้ว “กฎ” นั้น เป็นสิ่งที่ซับซ้อน ก่อร่างสร้างมา และตราขึ้น โดยผ่านองคพายพมากมาย และการใช้กฎนั้นสามารถทำได้หลายทาง หลายวิธี ซึ่งถ้าเราจะพูดถึง กฎ เพียงด้วยคำว่า “ดี” หรือ “ไม่ดี” นั้น ก็จะเป็นการง่าย เกินไปในการมองกฎ เพราะในกฎทุกกฎล้วนมีความดีอยู่ และแน่นอนมีความไม่ดีอยู่ ขึ้นอยู่กับว่าเราจะจัดสรรการใช้กฎนั้นได้เหมาะสมกับสภาพการณ์ สภาพความเป็นจริง สภาพสังคม และสภาพ เศรษฐกิจอย่างไร

รูปแบบ ระบบ หรือระบอบการปกครองทั้งหลาย รวมถึงประชาธิปไตยก็เช่นเดียวกัน ใน ความหลากหลายของกระบวนการนำามาซึ่งการปกครองที่เหมาะสม-ควรกับประเทศหนึ่ง ๆ นั้น เรื่องดี เรื่องไม่ดี ย่อมเกิดขึ้นปะปนกันไป ภายใต้อัสนการณ์ต่าง ๆ ที่หมุนเวียนเปลี่ยนแปลงไปของโลก ความเป็นจริง ตัวอย่างเช่น พวกเรามักจะมองว่า เผด็จการ (dictatorship) หรือทรราชย์ (tyranny) เป็นสิ่งที่ไม่ดี แต่เรารู้พอ ๆ กันว่าถ้าหากผู้ใดกุมอำนาจความเป็นประชาธิปไตยไว้ได้ ผู้นั้นก็กลายเป็น เผด็จการไปได้ พอ ๆ กับผู้ที่กุมอำนาจคณาธิปไตย (oligarchy) หรืออำมาตยาธิปไตย (aristocracy) ก็สามารถกลายเป็นเผด็จการได้เช่นกัน ประเด็นอยู่ตรงที่ว่า การปกครอง หรือแม้กระทั่งความเป็น เผด็จการนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของผู้ใด หากเป็นไปเพื่อประชาชนก็มีความเป็นประชาธิปไตยได้ หากเป็นไปเพื่อหมู่ เหล่า พวกพ้อง ก็จะกลายเป็นอำมาตยาธิปไตยไป

ปราชญ์ในยุคกรีก-โรมันนามอูโซเซว่า อริสโตเติล (Aristotle) เคยระบุรูปแบบการปกครอง ต่าง ๆ ไว้ 6 แบบด้วยกัน ได้แก่ ทรราชย์ (tyranny) ราชาธิปไตย (monarchy) คณาธิปไตย (oligarchy) อำมาตยาธิปไตย (aristocracy) ประชาธิปไตย (democracy) และองค์การปกครอง (polity) ซึ่งลักษณะการกำหนดรูปแบบเช่นนี้เขาก็ได้มาโดยการประยุกต์การจัดรูปแบบของอาจารย์ เขาที่ชื่อว่า เพลโต (Plato) ในหนังสือ “สาธารณรัฐ รัฐบุรุษ และกฎหมาย” (Republic, Statesman, and Laws) ซึ่ง “ธรรมนูญการปกครอง” ของแต่ละรูปแบบจะเขียนไว้อย่างไรก็ตาม ก็ ไม่ได้สลักสำคัญอะไรมากนัก หากเราไม่ได้เป็นคนที่จะเคารพในกฎอย่างแท้จริง ธรรมนูญนั้นก็จะเป็น เพียงหนังสือหนึ่งเล่ม ซึ่งเราจะปรับเปลี่ยนให้เป็นอย่างไรก็ได้ เช่นเดียวกันกับรายละเอียดของการ ปกครอง ประชาธิปไตยก็เป็นเช่นนี้เหมือนกัน

ตัวอริสโตเติลเองนั้น มองว่าการปกครองแบบองค์การปกครอง หรือที่เรียกว่า polity นั้นเป็น การปกครองที่เหมาะสมที่สุด เนื่องจากอริสโตเติลเห็นว่าการปกครองที่เป็นการลดช่องว่างระหว่างคน รวยกับคนจน หรือเป็นการปกครองที่คนรวยและคนจนร่วมกันปกครองได้ จะเป็นการปกครองที่ เหมาะสมที่สุดสำหรับสังคมมนุษย์ อริสโตเติลมองว่าคณาธิปไตยนั้นเป็นการปกครองของคนรวย ส่วน

ประชาธิปไตยนั้นเป็นการปกครองของคนจน ดังนั้นรูปแบบที่เขาเรียกว่า polity จึงเป็นการหลอมรวมกันของทั้งสองรูปแบบ ซึ่งจะทำให้เป็นการปกครองที่ลงตัว

นอกจากอริสโตเติลแล้วยังมีนักปราชญ์ในยุครีก-โรมันอีกท่านหนึ่งคือ โพลีบิออส (Polybios) ที่มองว่าการปกครองควรจะเป็นแบบผสม ซึ่งโพลีบิออสเห็นว่าส่วนผสมที่ดี (โดยเขามองสาธารณรัฐโรมันเป็นตุ๊กตา) ควรจะเป็นราชาธิปไตย คณาธิปไตย และประชาธิปไตย รวมรวมกันอยู่ ซึ่งหากมองให้ลึกแล้ว ประเทศแทบทุกประเทศจวบจนถึงปัจจุบันก็ล้วนปกครองกันด้วยระบบผสม เช่นนี้ มีประมุขของรัฐ มีคณะผู้ปกครองบ้านเมือง ซึ่งคงจะถือได้ว่าเป็นตัวแทนของประชาชนที่มาจากการคัดเลือกรูปแบบต่าง ๆ เช่น การเลือกตั้งเป็นต้น และมีพลเมือง ประชากร หรือประชาชนของรัฐ โดยทุกภาคส่วนมีสิทธิ มีเสียงเช่นเดียวกัน แต่อาจจะโดยวิธีที่ต่างกัน ไม่มีใครใหญ่กว่า ไม่มีใครเล็กกว่า ต่างก็แบ่งแยกกันทำหน้าที่เพื่อทุก ๆ คนในประเทศ

ใครจะคิดอย่างไร อะไรคือประชาธิปไตย อะไรไม่เป็นประชาธิปไตย ลองถามตัวเองดู คิดเช่นนั้นเพราะอะไร หากเพราะเพื่อคนส่วนรวมของประเทศ คิดไปเลย นั้นเหมาะสม-ควรแล้ว หากไม่ใช่ลองคิดใหม่-ทำใหม่ ก็อาจจะไม่สายจนเกินไป

สุดท้ายสังัจธรรมที่ฝรั่งมักจะพูดกันว่า There is no such thing as a free lunch. ซึ่งหมายความว่า ไม่มีทางที่เราจะได้อะไรมา โดยที่เราไม่ต้องเสียอะไรไปเลย (It is impossible to get something for nothing.) ประชาธิปไตยก็เช่นเดียวกัน ซึ่งในข้อนี้ เจษฎ์ โทณะวณิก ได้สรุปเอาไว้ในบทความเรื่อง “ราคาของประชาธิปไตย”<sup>10</sup> ว่า

ครั้งหนึ่ง โทมัส เจฟเฟอร์สัน (Thomas Jefferson) ประธานาธิบดีคนที่ 3 ของสหรัฐอเมริกา ผู้มีส่วนเป็นอย่างมากในการร่างรัฐธรรมนูญที่อาจจะถือได้ว่าถูกใช้มานานที่สุดในโลก ได้กล่าวไว้ว่า “ราคาของประชาธิปไตยคือ ความตื่นตัวตลอดกาล” (The price of democracy is eternal vigilance)

มีเรื่องที่น่าสนใจเรื่องหนึ่งซึ่งนายเทด เชลดอน (Ted Sheldon) ได้นำลงไว้ในหน้าเว็บ (web page) ของตนเอง ซึ่งเป็นข้อความที่เขาตัดมาจากจดหมายที่แม่ยายของเขาคุณเอลน่า ชมิด (Elena Schmid) ส่งมาให้ โดยคุณแม่ยายรจนาเอาไว้เกี่ยวกับประชาธิปไตยของสหรัฐอเมริกาอย่างน่าฟังว่า ประชาธิปไตยไม่เคยเป็นสิ่งที่มาให้ แต่ละรุ่นจะต้องช่วยกันสร้างมันขึ้นมาเสมอ เพราะนี่เป็นหน้าที่ของพวกเขา และพวกเขาที่จะต้องตัดสินใจในแต่ละเรื่องที่ทำลงไปด้วยว่าสิ่งนั้นมันคุ้มค่างับความพยายามที่ใส่ลงไปหรือไม่

ในรุ่นของคุณแม่ยายมีหลายเรื่องที่พวกเขาได้ต่อสู้เพื่อให้ได้มา ไม่ว่าจะเป็ความเท่าเทียมกันทางสังคม สิทธิของประชาชน สงครามที่ไม่จำเป็น ส่วนในรุ่นของคุณเทดสิ่งที่จะต้องต่อสู้คือ อัตตาธิปไตย (Autocracy) ที่เกิดจากความไม่ลงรอยกัน ในรุ่นของลูกสาวของคุณเทดคงจะเป็นเรื่องสิทธิและความเป็นส่วนตัวในเรื่องที่เกี่ยวกับเทคโนโลยี

แม่ยายของคุณเทดบอกว่า ประชาธิปไตยนั้นเป็นเรื่องของประชาชน ซึ่งประชาชนจะต้องเป็นผู้ตัดสินใจในยุคสมัยของตนเองนั้น ประชาธิปไตยจะมีความกว้าง และลึกแค่ไหน มันคือ ระบบที่ทำให้ทายรัฐโดยไม่มีการอนุญาตให้เดินละเมอ (sommambulism) หากรัฐนั้นต้องการที่จะอยู่รอด และนี่

<sup>10</sup> เจษฎ์ โทณะวณิก, ราคาของประชาธิปไตย, โฟสต์ทูเดย์, วันที่ 24 พฤษภาคม พ.ศ. 2550

คือสาเหตุที่เสรีภาพในการพูด (freedom of speech) และเสรีภาพของสื่อ (freedom of the press) เป็นสิ่งที่มีความสำคัญมาก

คุณเทศเป็นคนที่อยู่ในวัยราว ๆ 40 กว่า ๆ คุณแม่ยายก็คงจะประมาณ 70 – 80 ปี โดยคุณเทศบอกว่าคุณแม่ยายนั่นก็เป็นคนธรรมดาสามัญมีความรู้ระดับที่คนทั่วไปในสหรัฐอเมริกาจะพึงมี แต่หากพวกเราลองพิจารณาดูสิ่งที่คุณแม่ยายเขียนไว้นี้ เราจะพบว่าความรู้เกี่ยวกับ “ประชาธิปไตย” ของคุณเอเลน่า ซมิทนี่ไม่ธรรมดาเลยทีเดียว ผมยังรู้สึกว่าคุณเอเลน่ามีความเข้าใจในประชาธิปไตยมากกว่าพวกเราที่เรียนรู้เรื่องประชาธิปไตยมาพอสมควรอย่างผมเสียอีก

หากเราลองถามประชาชนในประเทศของเราดูว่าเขามองประชาธิปไตยอย่างไร จะมีสักกี่คนที่สามารถจะพูดได้เป็นภาษาง่าย ๆ อย่างที่คุณเอเลน่า ซมิท เธอพูดไว้ ที่สำคัญพูดให้เห็นภาพของความเคลื่อนไหวของประชาธิปไตยให้เห็นลักษณะความมีชีวิต และพลวัต (dynamics) ของมัน พูดโดยไม่ได้วางหลักการอะไรที่สลับซับซ้อน เนื่องจากแท้จริงประชาธิปไตยนั้นไม่ได้สลับซับซ้อนอะไรเลย หากแต่ชี้ให้เห็นว่า สังคมในแต่ละยุคแต่ละสมัยก็มีประชาธิปไตยที่แตกต่างกันไป เพราะความมีอิทธิพลของประชาชนนั้นถูกมองต่างกันไปตามแต่ยุคสมัย

ประชาธิปไตยไม่ใช่ของตาย และหยุดนิ่ง (static) ไม่เคยมีประชาธิปไตยที่ถูกสร้างขึ้นมาแล้วเป็นเช่นนั้นตลอดกาล มันเปลี่ยนแปลงไปตามแต่ความเปลี่ยนแปลงของสังคม และประชาชนที่ขับเคลื่อนสังคมนั้น เพราะเหตุนี้ทุกสังคม ทุกรุ่น พลเมืองทุกคนต่างก็มีราคาที่จะต้องจ่ายให้กับประชาธิปไตย เราเห็นตัวอย่างในประเทศเราหลายต่อหลายครั้งที่ประชาธิปไตยมีราคาสูงมาก เนื่องจากมันถูกแลกมาด้วยชีวิตมากมาย แต่ก็ไม่ว่าสิ่งที่คุณเอเลน่า ซมิท คือ ประชาธิปไตยหรือไม่ หากมันใช้ประชาธิปไตยมันคงอยู่ได้คุ้มกับราคาที่จ่ายไปหรือไม่ หรือที่แท้จริงแล้วมันไม่เคยใช้ประชาธิปไตยเลย หากเป็นเช่นนั้นราคาที่จะจ่ายไป จ่ายไปเพื่ออะไร หรือเป็นการจ่ายไปเพื่อสร้างประชาธิปไตย

หากราคาทั้งหลายที่จ่ายไป ไม่ว่าจะผ่านทาง การรัฐประหารที่เกิดขึ้นทั้งสิ้นในรอบ 18 ครั้ง นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน ผ่านทางเลือดเนื้อของพี่น้องที่ได้สละไปเพื่อให้ได้มาซึ่งการปกครองโดยรัฐบาลที่พวกเขาเห็นว่าเป็นตัวแทนของพวกเขาอย่างแท้จริง ผ่านการต่อสู้ทางความคิด ทางจิตวิญญาณ ทางการเงิน และทางอะไรต่อมิอะไรอีกหลาย ๆ อย่างเป็นไปเพื่อสร้างประชาธิปไตย สิ่งที่เราที่กำลังทำกันอยู่ขณะนี้ เป็น “การรักษาประชาธิปไตย” แน่ละหรือ หรือเป็นการสร้างประชาธิปไตยอีกคำรบหนึ่ง การสร้างประชาธิปไตยเท่าที่เข้าใจตามความหมายของคุณเอเลน่า ซมิท นั่นคือ การสืบสาน และปรับเปลี่ยนมันให้เข้ากับยุคสมัยอยู่เสมอ แต่สิ่งที่เห็นที่ผ่านมามากมายหลายครั้งหลายครา โดยไม่โทษว่าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) มันเหมือนกับว่าเราสร้างประชาธิปไตยใหม่ โดยการทำลายประชาธิปไตยเก่าอยู่เสมอ

คุณนาตาลี เบนเน็ตต์ (Natalie Bennett) ซึ่งเป็นนักข่าวต่างประเทศที่ได้เข้ามาอยู่ในประเทศไทยได้เขียนลงในหนังสือพิมพ์อินเทอร์เน็ต โอมี นิวส์ อินเทอร์เนชันแนล เวิลด์ (Ohmy News, International World) ในบทความเรื่อง “ประเทศไทย: เป็นไปได้ไหมที่จะมีประชาธิปไตย?” (Thailand: Is Democracy Possible?) ว่าความยากลำบากในการรักษาไว้ซึ่งประชาธิปไตยในประเทศไทยคงจะไม่สามารถไปโทษใครได้ แม้กระทั่งคนร้ายวมมหาศาลที่ถูกรัฐประหารออกไปอย่าง พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร

มันมีอะไรบางอย่างซ่อนอยู่ในแบบการปกครอง (polity) ของประเทศไทยที่อนุญาต หรือแม้กระทั่งบังคับให้กองทัพต้องก้าวเข้ามาในช่วงเวลาใดช่วงเวลาหนึ่ง ช้าแล้วช้าเล่า และแม้จะมองอย่างเอนเอียงก็ไม่สามารถที่จะบอกได้อย่างชัดเจนว่ามันเป็นการรักษาผลประโยชน์ของพวกเขาเอง คุณนาตาลี เบนเน็ตต์มองว่าประเทศไทยนั้นมีการแบ่งแยกระหว่างเมืองกับชนบท คนมีการศึกษากับคนไม่มีการศึกษาในลักษณะที่ทำให้เป็นการยากเย็นแสนเข็ญมากที่จะจัดให้ได้มาซึ่งรัฐสภาอย่างมีเหตุมีผล

หลายคนบอกว่ากรุงเทพมหานครคือปัญหาของประเทศไทย แต่นาตาลี เบนเน็ตต์เห็นว่า กรุงเทพมหานครไม่ใช่ปัญหา เพราะประชากรในกรุงเทพฯ นั้นมีความซับซ้อน และตระหนักถึงเรื่องราวต่าง ๆ ในระดับสูง การเลือกตั้งแต่ละครั้งในกรุงเทพฯ พอจะสามารถคาดการณ์ได้ด้วยหลักเหตุและผล ที่สำคัญ แต่ละครั้งของการเลือกตั้งที่ผ่านมากรุงเทพฯ ไม่ได้เป็นตัวชี้วัดที่สำคัญนัก หากมองทั่วประเทศแล้วความร่ำรวย 3 ใน 4 อยู่ที่กรุงเทพฯ หากแต่ประชากร 3 ใน 4 กลับอยู่ในชนบท

นาตาลี เบนเน็ตต์ เห็นว่าสิ่งที่อาจารย์ผาสุก พงษ์ไพจิตร และอาจารย์คริส เบเคอร์ (Pasuk Phongpaichit and Chris Baker) เขียนเอาไว้ในหนังสือประเทศไทย: เศรษฐกิจและการเมือง (Thailand: Economy and Politics) แสดงไว้เป็นอย่างดีว่าบรรดาคนชนบททั้งหลายนั้นอยู่แยกจากเมือง และเศรษฐกิจของประเทศ และพวกเขาเหล่านี้ถูกล้อมกักอยู่ในเศรษฐกิจกึ่งพึ่งพาตนเองแบบอิสระ ผู้คนเหล่านี้ไม่ได้ถูกล้อมรวมเข้ากับเมือง ไม่ว่าจะทางวัฒนธรรม ทางสังคม หรือทางเศรษฐกิจ แม้ว่าทุกวันนี้พวกเขาส่วนใหญ่จะใช้ชีวิตอยู่ในเมืองเพื่อสร้างเม็ดเงินสำหรับใช้จ่ายใช้สอยก็ตาม

ตามการวิเคราะห์ของนาตาลี เบนเน็ตต์ พลเมืองของประเทศเหล่านี้เป็นคนที่เลือก พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร และหากพวกเขามีโอกาสเลือกบุคคลคนเดิมอีก พวกเขาก็คงจะทำเช่นเดิม ซึ่งเขาเองก็ไม่รู้ว่าดีหรือไม่ ผมเองก็ไม่รู้เช่นเดียวกัน โดยเฉพาะเมื่อมองความเป็นไปของโลกอย่างกลาง ๆ

รัฐธรรมนูญที่ดีจะช่วยทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีหรือไม่ หากเรามองว่าสิ่งที่เกิดขึ้นที่แล้ว ๆ มาเป็นสิ่งที่ไม่ดี รัฐธรรมนูญที่ว่านี้จะสามารถสร้างประชาธิปไตยที่ดี และเป็นธรรมได้เลยหรือ กรุงเทพฯ อาจจะเข้าใจอะไรหลาย ๆ อย่างได้ ซึ่งก็ไม่ว่าสิ่งทีพวกเขาเข้าใจนั้นเป็นสิ่งที่ถูกหรือผิด แต่หากเราไม่วัดกันที่ความถูก ความผิด อย่างน้อยชาวกรุงเทพฯ ทั้งหลายก็ไม่ได้รู้สึกอะไรกับการก่อการรัฐประหาร พวกเขาอาจจะมองว่ามันดี หรือไม่ดี แต่พวกเขาก็ไม่ได้แสดงอะไรออกมา อาจจะเห็นเพราะว่าเขาเห็นว่า ไม่ว่าใครจะมาก็เข้าอ้อมเดิม หรืออาจจะเห็นเพราะชาวกรุงเทพฯ มีความซับซ้อนพอที่จะรู้ว่าควรทำอะไร เมื่อใด และเพื่ออะไร ซึ่งก็ไม่ว่าการคาดเดาเช่นนี้เป็นเช่นนั้นจริงหรือไม่

ชาวชนบทกับชาวกรุงเทพฯ อาจจะแตกต่างกันในระบอบวิธีคิดตรงที่ความแตกต่างของการศึกษาก็เป็นได้ ดังนั้นการเลือกตั้งครั้งต่อไป แม้ว่าจะมีการอนุญาตให้คนเดิม ๆ มาลงเลือกตั้งก็อาจจะมีการเปลี่ยนแปลง ในขณะที่หลายคนพอจะคาดหมายได้ว่า หากให้คนเดิม ๆ ลงเลือกตั้งได้ การเลือกในชนบทจะไม่มีเปลี่ยนแปลงไปจากที่เคยเป็นมา อย่างน้อยไม่เปลี่ยนไปจากสมัย หรือสองสมัยที่แล้ว

สิ่งที่น่าแปลกก็คือ คนที่บ่งการความเป็นไปทั้งหลายในประเทศที่เรียกตัวเองว่าเป็นประชาธิปไตยอย่างประเทศไทยนั้นกลับเป็นบรรดาผู้มีอันจะกินทั้งหลาย ซึ่งบางครั้งก็ต้องการการ

ควบคุมก็เลยหนุนหลังทหาร บางครั้งต้องการดูดีในสายตาชาติตะวันตกก็เลยทำตัวประชาธิปไตยจำ (pro-democracy) บางครั้งก็สวมบทเป็นผู้ปลุกปั่นเพื่อนำเอาพลึงจากชาชนบทมาใช้ประโยชน์

นาตาลี เบนเน็ตทิงทำให้เห็นบทเรียนจากประเทศไทยว่า หากจะสร้างประชาธิปไตยที่แท้จริงจะต้องสร้างความสมดุลในสังคมให้เกิดความเข้าใจการเมืองมากกว่าจะเป็นแค่เครื่องเล่นของบรรดาผู้ที่ถูกตามใจจนเคยชิน การรัฐประหารในประเทศไทยก่อให้เกิดคำถามที่สำคัญมากขึ้นมาว่า “ประชาธิปไตยทำงานในเอเชียได้จริงหรือ” นี่คื คำถามที่ประเทศไทยอาจจะต้องแสดงคำตอบให้โลกเห็น และนี่คือ ราคาแห่งประชาธิปไตยของปวงชนชาวไทย

## บรรณานุกรม

๑. Liddell and Scott, An Intermediate Greek-English Lexicon, Oxford, Clarendon Press, 1889.
๒. เจษฎ์ โทณะวณิก, จดหมายเหตุประชาธิปไตย, โปสต์ทูเดย์ วันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ. 2546
๓. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 3
๔. พระราชหัตถเลขาทรงสละราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว วันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2477
๕. เจษฎ์ โทณะวณิก, อิศระศาลสหรัฐอเมริกา, โปสต์ทูเดย์ วันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2548
๖. เจษฎ์ โทณะวณิก, มองผ่านเลนส์การสหอเมริกา, โปสต์ทูเดย์ วันที่ 5 พฤษภาคม พ.ศ. 2548
๗. เจษฎ์ โทณะวณิก, การแบ่งแยกอำนาจ, โปสต์ทูเดย์, วันที่ 24 กรกฎาคม พ.ศ. 2551
๘. เจษฎ์ โทณะวณิก, ประชาธิปไตยในนิยามที่เราเรียกร้องกันมีจริงหรือ, โปสต์ทูเดย์ วันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2553
๙. เจษฎ์ โทณะวณิก, ราคาของประชาธิปไตย, โปสต์ทูเดย์, วันที่ 24 พฤษภาคม พ.ศ. 2550