



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล

(Individual Study)

เรื่อง หลักประชาธิปไตยกับกระบวนการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ

จัดทำโดย

ประกอบ จิริกิติ

รหัส ๕๗๐๒๑๘

เอกสารวิชาการนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” รุ่นที่ ๒

วิทยาลัยรัฐธรรมนูญศึกษา

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

สารบัญ

หน้า

บทนำ	๑
แนวคิดเกี่ยวกับหลักประชาธิปไตย	๒
ลักษณะสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย	๖
ประเภทของประชาธิปไตย	๗
บทวิเคราะห์เกี่ยวกับแนวคิดประชาธิปไตย	๘
กระบวนการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ	๑๑
ปัญหาการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจในระบอบประชาธิปไตยของไทย	๑๖
บทวิเคราะห์	๑๗
ข้อเสนอแนะ	๑๘
บทสรุป	๑๙
บรรณานุกรม	

หลักประชาธิปไตยกับกระบวนการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ

บทนำ

หลักการของระบอบการปกครอง (Form of government) นั้น หมายถึง สถาบันทางการเมืองซึ่งรัฐบาลของรัฐได้จัดตั้งขึ้นเพื่อใช้อำนาจในการปกครองประเทศ โดยระบอบการปกครองยังสามารถแบ่งได้ตามรูปแบบโดยทั่วไปของรัฐบาล เช่น เอกาธิปไตย คณาธิปไตย หรือประชาธิปไตย ประมุขมาจากการเลือกตั้ง หรือมาจากเชื้อสายของบรรพบุรุษ การเลือกตั้งโดยตรง หรือการเลือกตั้งโดยอ้อม รัฐบาลเสียงข้างมาก หรือรัฐบาลผสม สาธารณรัฐ หรือราชาธิปไตย (สมบูรณาญาสิทธิราช หรือราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ) ระบบรัฐสภา ระบบประธานาธิบดี หรือระบบกึ่งประธานาธิบดี รัฐเดี่ยว หรือรัฐรวม (สหพันธรัฐ หรือสมาพันธรัฐ) รัฐเอกราช รัฐกึ่งเอกราช หรือรัฐไม่มีเอกราช เป็นต้น

ส่วนอำนาจอธิปไตย^๑ (Sovereignty) อันหมายถึง อำนาจสูงสุดในการปกครองรัฐนั้น อำนาจอธิปไตย ย่อมมีความแตกต่างกันไปในแต่ละระบอบการปกครอง ตัวอย่างเช่น ในระบอบประชาธิปไตย อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน กล่าวคือ ประชาชนคือผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์ คือ กษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ เป็นต้น ซึ่งสิ่งอื่นใดจะมีอำนาจยิ่งกว่าหรือขัดต่ออำนาจอธิปไตยหาได้ไม่ และอำนาจอธิปไตยนี้ นับเป็นองค์ประกอบสำคัญที่สุดของความเป็นรัฐ เพราะการจะเป็นรัฐได้นั้น นอกจากต้องประกอบด้วย อาณาเขต ประชากร และรัฐบาลแล้ว ย่อมต้องมีอำนาจอธิปไตยด้วย กล่าวคือ ประเทศนั้นต้องเป็นประเทศที่สามารถมีอำนาจสูงสุด (อำนาจอธิปไตย) ในการปกครองตนเอง จึงจะสามารถเรียกว่า "รัฐ" ได้

สำหรับรัฐไทยนั้น อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนชาวไทย หรือที่เรียกว่า “ประชาธิปไตย” ซึ่งเป็นระบอบการปกครองที่มีมาอย่างยาวนานตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. ๒๔๗๕

อย่างไรก็ตาม แม้ระบอบการปกครองจะเป็นรูปแบบใดก็ตาม กระบวนการตรวจสอบหรือการถ่วงดุลอำนาจย่อมเป็นเครื่องมือประการสำคัญที่ขาดเสียมิได้ เพราะเป็นสิ่งที่ทำให้ระบอบการปกครองมีความเป็นธรรมและทำให้สังคมเกิดความโปร่งใสและเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้ปลอดจากการใช้อำนาจโดยมิชอบขององค์กรภาครัฐที่ใช้อำนาจ

เมื่อพิจารณาถึงกระบวนการรู้เรียนถึงหลักการ “ประชาธิปไตย” และ หลักการ “ตรวจสอบ” ของไทยในปัจจุบัน จะพบปัญหาที่สำคัญหลักในเบื้องต้น คือ การขาดความรู้ความเข้าใจถึงหลักการ “ประชาธิปไตย” ที่แท้จริง และการขาดความรู้เกี่ยวกับ “การตรวจสอบ” ตลอดจนการไม่ให้ความสำคัญกับการตรวจสอบอย่างแท้จริง

การศึกษาในเรื่องนี้ จึงมุ่งเน้นที่จะศึกษาถึงหลักการ ทฤษฎี และรากเง้าของปัญหาต่างๆ เกี่ยวกับ “ประชาธิปไตย” โดยเฉพาะหลักการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรในระบอบ

^๑ สารานุกรมวิกิพีเดีย, สืบค้นเมื่อวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๕๗.

ประชาธิปไตย ตลอดจนแสวงหาข้อเสนอแนะที่สำคัญอันนำไปสู่การแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐต่อไป

แนวคิดเกี่ยวกับหลักประชาธิปไตย

ฌ็อง บอดแต็ง (Jean Bodin) เป็นนักปรัชญาการเมืองของโลกตะวันตก ชาวฝรั่งเศส ในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ ๑๖ หรือประมาณ พ.ศ. ๒๑๐๐ คนแรกๆ ที่เริ่มใช้คำว่าอำนาจอธิปไตยที่เป็นอำนาจอสูงสุดในการปกครองประเทศ และได้เสนอปรัชญาเกี่ยวกับทฤษฎีอำนาจอธิปไตยไว้ว่า อำนาจอธิปไตยเป็นเครื่องหมายที่บอกถึงความแตกต่างระหว่างรัฐกับสังคมอื่น ๆ ที่ครอบครัวยุคก่อนครอบครัวยุคปัจจุบัน และอธิบายเรื่องนี้ไว้ในบทที่ ๘ และบทที่ ๑๐ ของหนังสือเรื่อง "Six Books" พรรณนาว่าครอบครัวเป็นพลเมืองของรัฐ ซึ่งต้องยอมอยู่ภายใต้อำนาจขององค์อธิปัตย์ หรือผู้ปกครองที่มีอำนาจอสูงสุด ซึ่งโดยหลักการนี้ รัฐจึงประกอบด้วยผู้ปกครองและผู้ใต้อำนาจอปกครอง และการยอมรับในอำนาจอปกครองของพลเมืองอยู่ใต้การปกครองจะทำให้มนุษย์เป็นพลเมืองได้ นอกจากรัฐจะมีอธิปัตย์หรือมีอำนาจอธิปไตยแล้ว รัฐจะมีพลเมืองที่อยู่อยู่ภายใต้การปกครองของผู้ปกครองอันเดียวกัน แม้พลเมืองจะมีขนบธรรมเนียมภาษากฎหมายที่ยอมรับบังคับใช้ หรือศาสนาที่ต่างจากผู้ปกครองก็ตาม

นอกจากนี้ ยังได้อธิบายเกี่ยวกับรัฐไว้ว่า รูปแบบของรัฐบาลจะเป็นรูปใดนั้น จะขึ้นอยู่กับว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของใคร หากเป็นของรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อำนาจของรัฐก็จะเป็นของกษัตริย์ ซึ่งจะเป็นองค์อธิปัตย์หนึ่งเดียว หากเป็นคณะบุคคลปกครองก็จะเป็นคณาธิปไตย ขณะที่ถ้าเป็นสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจอปกครอง ก็จะเป็นประชาธิปไตย ในแง่รัฐบาล บอดแต็งมีความเห็นว่ารัฐเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตย ขณะที่รัฐบาลเป็นเครื่องมือที่รัฐจะใช้อำนาจอธิปไตย

อำนาจอธิปไตยจึงหมายความว่า อำนาจที่มีถาวรไม่จำกัด และไม่มีเงื่อนไขผูกมัดที่จะออกกฎหมาย ตีความและรักษากฎหมาย อำนาจนี้เป็นสิ่งจำเป็นต่อรัฐที่มีระเบียบที่ดี อำนาจนี้เองทำให้รัฐแตกต่างไปจากการรวมกลุ่มของบุคคลในสมัยโบราณ อย่างไรก็ตาม บอดแต็งเห็นว่าอำนาจอธิปไตยนี้อาจถูกจำกัดโดยกฎหมายธรรมชาติหรือกฎธรรมชาติ อันเป็นบรรดากฎหมายต่าง ๆ ที่กำหนดความถูกต้องหรือความผิดในลักษณะที่มุ่งให้คน รักษาสัญญาและเคารพทรัพย์สินของคนอื่น ส่วนอีกประการหนึ่งที่เป็นสิ่งจำกัดอำนาจอธิปไตยคือ กฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งหมายถึงกฎหมายหลักของประเทศ (โดยเฉพาะหมายถึงรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส)

มงแต็สกีเยอ (Montesquieu) นักคิดนักปรัชญาการเมืองชาวฝรั่งเศส ผู้ให้กำเนิดแนวคิดในการแบ่งแยกอำนาจอปกครองสูงสุดหรืออำนาจอธิปไตยออกเป็น ๓ ฝ่าย โดยพิจารณาในแง่ขององค์กรผู้ใช้อำนาจออกเป็นอำนาจอนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจอตุลาการตามแนวคิดของอริสโตเติล (Aristotle) นักปราชญ์การเมืองชาวกรีกโบราณ บนพื้นฐานหรือมีเป้าประสงค์ประการสำคัญแห่งหลักการคือการให้อำนาจแต่ละฝ่ายถ่วงดุลและตรวจสอบซึ่งกันและกันทั้งสามฝ่าย และเพื่อประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ปลอดจากการใช้อำนาจโดยมิชอบขององค์กรภาครัฐที่ใช้อำนาจหนึ่งอำนาจใดที่อาจละเมิดสิทธิโดยอำนาจรัฐไม่ว่าฝ่ายใด ซึ่งตามแนวคิดดั้งเดิมของมงแต็สกีเยอนั้น ได้แบ่งอำนาจอธิปไตยออกเป็นองค์กรที่ใช้

อำนาจนิติบัญญัติ (Puissance Legislative) ซึ่งใช้อำนาจปฏิบัติการต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับกฎหมายมหาชน และองค์กรที่ใช้อำนาจปฏิบัติการต่าง ๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายเอกชน ซึ่งก็คือ สภาที่ทำหน้าที่ประชุมและปรึกษาในเรื่องการเมือง องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการ และองค์กรฝ่ายตุลาการ นั่นเอง เหตุผลที่มุ่งแต่สก็เยอเสนอแนวคิดให้แบ่งแยกอำนาจการปกครองสูงสุดนี้ เนื่องจากเขาเห็นว่า หากอำนาจในการนิติบัญญัติหรือการตรากฎหมาย อำนาจในการบริหารหรือการบังคับตามมติมหาชน และอำนาจตุลาการในการพิจารณาคดี ถูกใช้โดยบุคคลเดียวหรือองค์กรเดียว ไม่ว่าจะเป็นขุนนางหรือประชาชนก็ตามแล้ว ยากที่จะมีเสรีภาพอยู่ได้ ทั้งนี้เป็นเพราะผู้ซึ่งใช้อำนาจนิติบัญญัติรวมกับอำนาจบริหาร จะออกกฎหมายแบบพระราชย์และบังคับใช้กฎหมายในทางมิชอบ หากอำนาจตุลาการรวมกันกับอำนาจนิติบัญญัติ ผู้พิพากษาจะเป็นผู้ออกกฎหมาย อันอาจส่งผลให้ชีวิตและเสรีภาพของผู้ใต้การปกครอง ถูกบังคับควบคุมโดยกฎหมายที่ลำเอียง และหากให้อำนาจตุลาการรวมกับอำนาจบริหารแล้ว ผู้พิพากษาจะประพฤติตัวแบบกดขี่รุนแรง อันจำเป็นต้องแยกอำนาจแต่ละด้านออกจากกัน แต่อย่างไรก็ดี การแบ่งแยกอำนาจการปกครองมิใช่วิธีเดียวในการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาลยากที่จะจัดการกับปัญหาการทุจริตจากการบริหารงานที่สลับซับซ้อนไม่โปร่งใสได้จริง ทำให้แท้จริงนั้น ประชาชนต่างหากคือผู้ที่ควบคุมได้อย่างเกิดประสิทธิผลมากที่สุด การแบ่งแยกอำนาจการปกครองในมุมมองสมัยใหม่ จึงเป็นหลักการที่ถูกกล่าวถึงควบคู่ไปกับบทบาทหน้าที่ในการมีส่วนร่วมตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจโดยองค์กรใช้อำนาจของประชาชน

ต่อมาได้มีการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยตามแนวคิดของมงแต็สกีเยอออกเป็นอำนาจนิติบัญญัติจะทำหน้าที่ในการออกกฎหมาย ตามหลักการกว้าง ๆ แล้ว โดยกำหนดให้องค์กรใช้อำนาจบริหารหรือฝ่ายปกครองไปกำหนดรายละเอียด ด้วยการออกกฎ ข้อบังคับ ประกาศ อันเป็นกฎหมายลำดับรอง (Subordinate Legislation) ให้เป็นไปอย่างสอดคล้องสัมพันธ์กับกฎหมายหลัก ในอันที่จะแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนเรื่องใด ๆ ในสังคม ส่วนอำนาจบริหารถูกกำหนดให้ใช้โดยองค์กรหนึ่งที่เรียกว่ารัฐบาล (Government) ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของตนเองไว้อย่างเคร่งครัด นอกไปจากนี้ องค์กรที่ใช้อำนาจบริหารมีอำนาจตามชื่อในการบริหารราชการและปกครองประเทศ ภายใต้เป้าหมายสูงสุดคือการสร้างความกินดีอยู่ดีของประชาชน และอำนาจตุลาการ เป็นอำนาจในการวินิจฉัย พิเคราะห์พิพากษาบรรดาอรรถคดีที่พิพาท ไม่ว่าจะขึ้นพิพาทระหว่างองค์กรภาครัฐกับองค์กรภาครัฐ องค์กรภาครัฐกับเอกชน หรือเอกชนกับเอกชน อย่างไรก็ตาม ขอบอำนาจในการพิจารณาประเภทข้อพิพาทดังกล่าวข้างต้น ย่อมถูกจำแนกไปตามองค์กรใช้อำนาจตุลาการหรือศาลที่ต่างกันไปในรายละเอียด เช่น อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีอันเป็นข้อพิพาทระหว่างองค์กรภาครัฐกับองค์กรภาครัฐ องค์กรภาครัฐกับเอกชน หรือเอกชนกับเอกชน อันเกี่ยวกับคำสั่งหรือสัญญาทางปกครอง เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ซึ่งในประเทศไทย มีฐานะเป็นระบบศาลหนึ่งนอกเหนือไปจากศาลยุติธรรม ศาลรัฐธรรมนูญ และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

กระนั้นก็ตาม การแบ่งแยกอำนาจเป็นแต่ละฝ่ายดังกล่าวข้างต้น มิได้หมายความว่าอำนาจอธิปไตยที่ถูกแบ่งแยกเป็นแต่ละฝ่ายนี้จะต้องมีองค์กรรองรับการใช้อำนาจที่มีอำนาจเท่า

เทียบกันแต่ประการใด จึงเป็นไปได้ที่องค์กรหนึ่งอาจมีอำนาจเหนือองค์กรหนึ่ง เพียงแต่ยอมมิใช่การให้อำนาจที่เหนือกว่านั้นเป็นไปอย่างเด็ดขาด และเพื่อสร้างความสามารถในการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) จำเป็นอยู่เองที่จะต้องมีการกำหนดมาตรการที่เป็นหลักประกันการใช้อำนาจในประการนี้ระหว่างกันอย่างมีประสิทธิภาพ

เดซชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์ (๒๕๐๘, ๑๐๐) ได้กล่าวถึงลักษณะสำคัญของอำนาจอธิปไตยไว้ดังนี้

1. ความเด็ดขาด (Absoluteness) กล่าวคือ ไม่มีอำนาจอื่นใดภายในรัฐที่เหนือกว่า และจะไม่มีอำนาจอื่นที่มากำกัต์อำนาจในการออกกฎหมายของรัฐ
2. การทั่วไป (Universality) อำนาจอธิปไตยของรัฐ มีอยู่เหนือทุกคนและทุกองค์กรที่อยู่ในรัฐ มีข้อยกเว้นเพียงแต่ว่า เมื่อมีผู้แทนของต่างประเทศมาประจำในประเทศ ผู้แทนต่างประเทศจะไม่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐนั้น ซึ่งเป็นประเพณีปฏิบัติระหว่างประเทศมานาน
3. ความถาวร (Permanence) อำนาจอธิปไตยของรัฐยังคงมีอยู่ตราบเท่าที่รัฐยังคงดำรงอยู่ ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในนามของรัฐอาจจะเปลี่ยนแปลงหรืออาจมีการปฏิรูปการปกครองเปลี่ยนแปลงระบบของรัฐบาลได้ แต่อำนาจอธิปไตยมิได้สูญหายไปจากรัฐ
4. การแบ่งแยกมิได้ (Indivisibility) หมายความว่า ในรัฐ ๆ หนึ่ง จะต้องใช้อำนาจอธิปไตยที่เป็นหนึ่งเดียวเท่านั้น หากมีการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยก็ย่อมเป็นการทำลายอำนาจอธิปไตย แต่ในที่นี้การแบ่งแยกดังกล่าวมิได้หมายถึง การแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยให้องค์กรต่าง ๆ เป็นผู้ใช้อำนาจ

ส่วนคำว่า “**ประชาธิปไตย**” นั้น เป็นระบอบการปกครองแบบหนึ่ง ซึ่งบริหารอำนาจรัฐมาจากเสียงข้างมากของพลเมือง ผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย โดยพลเมืองอาจใช้อำนาจของตนโดยตรงหรือผ่านผู้แทนที่ตนเลือกไปใช้อำนาจแทนก็ได้ ประชาธิปไตยยังเป็นอุดมคติที่ว่าพลเมืองทุกคนในชาติร่วมกันพิจารณากฎหมายและการปฏิบัติของรัฐ และกำหนดให้พลเมืองทุกคนมีโอกาสเท่าเทียมกันในการแสดงคามยินยอมและเจตนาของตน

ประชาธิปไตยเกิดขึ้นในบางนครรัฐกรีกโบราณช่วงศตวรรษที่ ๕ ก่อนคริสตกาล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเอเธนส์หลังการก่อการกำเริบเมื่อ ๕๐๘ ปีก่อนคริสตกาล ประชาธิปไตยแบบนี้เรียกว่า **ประชาธิปไตยทางตรง**ซึ่งพลเมืองเข้าไปเกี่ยวข้องในกระบวนการทางการเมืองโดยตรง แต่ประชาธิปไตยในปัจจุบันเป็น**ประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน** โดยสาธารณะออกเสียงในการเลือกตั้งและเลือกนักการเมืองเป็นผู้แทนตนในรัฐสภา จากนั้น สมาชิกสภาเป็นผู้ตัดสินใจด้วยเสียงข้างมาก ประชาธิปไตยทางตรงยังมีอยู่ในระดับท้องถิ่นหลายประเทศ เช่น การเลือกตั้งสมาชิกเทศบาล อย่างไรก็ดี ในระดับชาติ ความเป็นประชาธิปไตยทางตรงมีเพียงการลงประชามติ การริเริ่มออกกฎหมายและการถอดถอนผู้ได้รับเลือกตั้ง

ประชาธิปไตยถือกำเนิดขึ้นอย่างเป็นทางการในกรีซโบราณ แต่วิธีปฏิบัติแบบประชาธิปไตยปรากฏในสังคมอยู่ก่อนแล้ว รวมทั้งเมโสโปเตเมีย ฟินีเชียและอินเดีย วัฒนธรรมอื่นหลังกรีซได้มีส่วนสำคัญต่อวิวัฒนาการของประชาธิปไตย เช่น โรมันโบราณ ยุโรป และอเมริกาเหนือและใต้ มโนทัศน์ประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนเกิดขึ้นส่วนใหญ่จากแนวคิดและ

สถาบันซึ่งได้ถูกพัฒนาระหว่างยุคกลางของยุโรปและยุคภูมิธรรมในการปฏิวัติอเมริกาและการปฏิวัติฝรั่งเศส

ประชาธิปไตยได้แพร่หลายอย่างมากไปทั่วโลก สิทธิในการออกเสียงลงมติในหลายประเทศได้ขยายวงกว้างขึ้นโดยนิวซีแลนด์เป็นชาติแรกที่ทำให้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั่วไปแก่พลเมืองทุกคนใน ค.ศ. ๑๘๙๓ แต่ประชาธิปไตยมักถูกเข้าใจสับสนกับระบอบการปกครองแบบสาธารณรัฐ ในบางนิยาม "สาธารณรัฐ" เป็นประชาธิปไตยรูปแบบหนึ่ง แต่นิยามอื่นทำให้ "สาธารณรัฐ" เป็นคำที่มีความหมายต่างหาก ไม่เกี่ยวข้องกัน อย่างไรก็ตาม แม้การดำเนินการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยแม้จะได้รับความนิยมมากในปัจจุบัน แต่ต้องเผชิญกับปัญหาหลายประการที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน อย่างเช่น ข้อพิพาทเกี่ยวกับดินแดน การอพยพเข้าเมือง และการกีดกันกลุ่มประชากรบางชาติพันธุ์ เป็นต้น

ในแง่ความหมาย คำว่า *Democracy* ในภาษาอังกฤษมีรากศัพท์มาจากภาษากรีกโบราณว่า "ดีมอคระเทีย" (กรีก: **δημοκρατία** (วิธีใช้·ข้อมูล) , *dēmokratía*) ซึ่งหมายถึง "การปกครองโดยประชาชน" (popular government) อันเป็นคำประสมระหว่างคำว่า "ดีมอส" (กรีก: **δῆμος**, *demos*) หมายถึง *ประชาชน* และ "คราตอส" (กรีก: **κράτος**, *kratos*) หมายถึง *การปกครอง* หรือ *พลังกำลัง*

ส่วนในภาษาไทย คำว่า *ประชาธิปไตย* ประกอบด้วยคำว่า "ประชา" ซึ่งหมายถึง "ปวงชน" และ "อธิปไตย" ซึ่งหมายถึง "ความเป็นใหญ่" เมื่อรวมกันจึงหมายถึง "ความเป็นใหญ่ของปวงชน" ส่วนพจนานุกรมของราชบัณฑิตยสถาน ให้ความหมายว่า "แบบการปกครองที่ถือมติปวงชนเป็นใหญ่" อดีตรัฐมนตรีต่างประเทศสหรัฐอเมริกา อับราฮัม ลินคอล์น มีคำกล่าวว่า ประชาธิปไตยเป็น *การปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน*

คำว่า *ประชาธิปไตย* ปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรกในแนวคิดทางการเมืองและทางปรัชญาช่วงยุคกรีกโบราณ นักปราชญ์เพลโต เปรียบเทียบประชาธิปไตย ซึ่งเขาเรียกว่าเป็น "การปกครองโดยผู้ถูกปกครอง" ว่าเป็นรูปแบบทางเลือกสำหรับระบอบราชาธิปไตย คอมมิวนิสต์และเศรษฐกิจประชาธิปไตย ถึงแม้ว่าประชาธิปไตยแบบเอเธนส์จะถือว่าการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยทางตรง แต่เดิมาแล้วประชาธิปไตยแบบเอเธนส์มีลักษณะเด่นอยู่สองประการ คือ ได้มีการคัดเลือกพลเมืองธรรมดาจำนวนมากเข้าสู่ระบบราชการและศาล และมีการชุมนุมกันของพลเมืองทุกคนขึ้น

ปัจจุบันนี้ ทั่วโลกได้มีประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยจำนวน ๑๒๓ ประเทศ (ค.ศ. ๒๐๐๗) และกำลังมีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งได้มีการคาดเดากันว่า กระแสดังกล่าวจะเกิดขึ้นต่อไปในอนาคตที่ซึ่งประชาธิปไตยที่เคารพสิทธิของเสียงข้างน้อยจะกลายเป็นมาตรฐานสากลสำหรับสังคมมนุษยชาติ สมมุติฐานดังกล่าวเป็นหัวใจหลักของทฤษฎี "จุดสิ้นสุดของประวัติศาสตร์" โดยฟรานซิส ฟูกุยะมะ ซึ่งทฤษฎีดังกล่าวเป็นการวิพากษ์วิจารณ์บรรดาผู้ที่เกรงกลัวว่าจะมีวิวัฒนาการของประชาธิปไตยที่เคารพสิทธิของเสียงข้างมากไปยังยุคหลังประชาธิปไตย และผู้ที่ชี้ให้เห็นถึงประชาธิปไตยเสรี

แผนภาพ ประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย



หมายเหตุ ประเทศที่แสดงด้วยสีน้ำเงิน หมายถึง ถูกเรียกว่าเป็น "ประชาธิปไตยจากการเลือกตั้ง" ในการสำรวจเสรีภาพในโลก ใน ค.ศ. ๒๐๑๐ ของฟรีดอมเฮาส์

ลักษณะสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

โดยหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตย คือ "การยอมรับนับถือความสำคัญและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล ความเสมอภาคและเสรีภาพในการดำเนินชีวิต" และสามารถประมวลลักษณะสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้ดังนี้

๑. ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย จึงกล่าวได้ว่า ประชาชนเป็นผู้ที่มีอำนาจมากที่สุดของรัฐ

๒. ประชาชนทุกคนในรัฐมีความเท่าเทียมกันตามกฎหมาย ตลอดจนมีสิทธิเสรีภาพตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน

๓. การดำเนินการของรัฐจำเป็นต้องถือตามมติเสียงข้างมากเป็นตัวตัดสิน แต่เสียงส่วนน้อยในรัฐจะต้องได้รับการคุ้มครองความเป็นธรรมตามกฎหมายด้วยเช่นกัน

๔. การปกครองแบบประชาธิปไตย จำเป็นจะต้องได้รับความยินยอมพร้อมใจจากประชาชนส่วนใหญ่ในรัฐ

อย่างไรก็ตาม หากประชาธิปไตยได้รับการควบคุมอย่างรอบคอบโดยกฎหมายเพื่อจัดความไม่เท่าเทียมกันในการกระจายอำนาจทางการเมืองด้วยการถ่วงดุลอำนาจ อย่างเช่น การแบ่งแยกอำนาจการปกครอง แล้ว อาจส่งผลให้ฝ่ายบริหารอำนาจสามารถสะสมอำนาจจนอาจเป็นอันตรายแก่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้ นอกจากนี้ ด้วยเหตุที่ลักษณะเด่นของการปกครองในระบอบนี้คือ "การถือเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์" แต่ถ้าหากรัฐบาลปราศจากความรักผิดชอบแล้ว เสียงข้างมากก็อาจไม่แยแสสิทธิของเสียงข้างน้อย ชนิดที่เรียกว่าเป็น "เผด็จการโดยเสียงข้างมาก" เลยทีเดียว ดังนั้น กระบวนการสำคัญของระบอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน จึงได้แก่การเลือกตั้ง ซึ่งควรเป็นไปโดยยุติธรรมทั้งในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ ประกอบกับการคำนึงถึงเสรีภาพในการแสดงออกทางการเมือง เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น และเสรีภาพ

ของสื่อมวลชนอันจะยังให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและตัดสินใจใช้สิทธิ์ใช้เสียงเพื่อประโยชน์ของตนได้

ประเภทของประชาธิปไตย

ประชาธิปไตยสามารถจำแนกได้ออกเป็นหลายประเภท ดังนี้

๑. ประชาธิปไตยทางตรง เป็นรูปแบบการปกครองโดยที่พลเมืองสามารถมีส่วนร่วมกับการตัดสินใจใด ๆ ได้โดยตรง โดยไม่ต้องอาศัยคนกลางหรือผู้ทำหน้าที่แทนตน ผู้สนับสนุนประชาธิปไตยทางตรงได้โต้แย้งว่าประชาธิปไตยในปัจจุบันนั้น ควรจะให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากกว่าระบอบการพื้นฐานอย่างการเลือกตั้งเท่านั้น ปัจจุบันเป็นเพียงรูปแบบที่ไม่ค่อยแพร่หลายนัก เนื่องจากรูปแบบการปกครองดังกล่าวสามารถใช้ได้กับชุมชนที่มีกลุ่มคนขนาดเล็กเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ประชาธิปไตยทางตรงสามารถพบเห็นได้ในสวิตเซอร์แลนด์ ซึ่งผู้มีสิทธิ์ลงคะแนนกว่าห้าล้านคนสามารถลงประชามติ ประมาณสองถึงสี่ครั้งต่อปี การปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรงยังสามารถใช้ได้กับการปกครองที่มีขอบเขตเป็นจังหวัด ในระดับประเทศ ส่วนที่เป็นประชาธิปไตยทางตรงมีการลงประชามติ การริเริ่มออกกฎหมายและการถอดถอนผู้ได้รับเลือกตั้ง

๒. ประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน เกี่ยวข้องกับการเลือกเจ้าหน้าที่รัฐบาลโดยผู้ที่ประชาชนเลือกไปทำหน้าที่แทนตน หากประมุขแห่งรัฐถูกเลือกตั้งตามครรลองประชาธิปไตยเช่นกัน ประเทศนั้นจะเรียกว่า สาธารณรัฐประชาธิปไตย กลไกที่พบมากที่สุดเกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งผู้ลงสมัครด้วยเสียงข้างมากหรือคะแนนเสียงเหนือกว่าผู้แทนอาจได้รับเลือกตั้งหรือเป็นผู้แทนทางทูตโดยเขตหรือเขตเลือกตั้งเฉพาะ หรือเป็นผู้แทนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดโดยสัดส่วนในระบบสัดส่วน หรืออาจใช้สองรูปแบบผสมกัน คุณลักษณะของประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน คือ ขณะที่ประชาชนเลือกผู้แทนไปทำหน้าที่เพื่อประโยชน์ของประชาชน แต่ผู้แทนเหล่านี้ก็มีเสรีภาพในการตัดสินใจขอด้วยตนเอง และเลือกวิธีการดำเนินการต่าง ๆ ได้เอง

๓. ระบบรัฐสภา ประชาธิปไตยระบบรัฐสภาเป็นประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน ซึ่งรัฐบาลได้รับแต่งตั้งจากผู้แทน ขัดกับ "การปกครองแบบประธานาธิบดี" อันมีประธานาธิบดีที่ประชาชนเลือกตั้งเข้ามา เป็นทั้งประมุขแห่งรัฐและประมุขรัฐบาล ภายใต้ประชาธิปไตยระบบรัฐสภา รัฐบาลบริหารประเทศโดยมอบหน้าที่ให้คณะรัฐมนตรีทำหน้าที่บริหาร ตลอดจนถูกวิจารณ์ ตรวจสอบและถ่วงดุลอย่างต่อเนื่องโดยสภานิติบัญญัติซึ่งได้รับเลือกจากประชาชน ระบบรัฐสภามีสิทธิถอดถอนนายกรัฐมนตรีได้เมื่อถึงเวลาที่สภาเห็นว่าผู้นั้นทำหน้าที่ไม่เป็นไปตามความคาดหวังของฝ่ายนิติบัญญัติ การถอดถอนนี้เรียกว่าการอภิปรายไม่ไว้วางใจ โดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติตัดสินใจว่าจะถอดนายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งหรือไม่โดยการสนับสนุนเสียงข้างมากต่อการถอดถอนผู้นั้น ในบางประเทศ นายกรัฐมนตรียังสามารถยุบสภาและเรียกการเลือกตั้งใหม่ได้เมื่อใดก็ตามที่ผู้นั้นเลือก และตามแบบนายกรัฐมนตรีจะจัดการเลือกตั้งเมื่อผู้นั้นทราบดีว่าตนได้รับการสนับสนุนดีจากสาธารณะที่จะได้รับการเลือกตั้งกลับเข้ามา ในประชาธิปไตยระบบรัฐสภาอื่น แทบไม่เคยจัดการเลือกตั้งพิเศษ แต่นิยมรัฐบาลเสียงข้างน้อย กะทั่งการเลือกตั้งปกติครั้งถัดไป

ระบบรัฐสภามีนายกรัฐมนตรีเป็นประมุขรัฐบาลและประมุขฝ่ายบริหาร จะมีพระมหากษัตริย์หรือประธานาธิบดีเป็นประมุขก็ได้ แต่ไม่มีอำนาจบริหาร

๔. ระบบประธานาธิบดี ระบบประธานาธิบดีเป็นประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนระบบหนึ่ง ซึ่งสาธารณชนเลือกตั้งประธานาธิบดีผ่านการเลือกตั้งเสรีและยุติธรรม ประธานาธิบดีเป็นทั้งประมุขแห่งรัฐและประมุขรัฐบาล โดยควบคุมอำนาจบริหารส่วนใหญ่ ประธานาธิบดีมีวาระการดำรงตำแหน่งแน่นอนและไม่อาจดำรงตำแหน่งเกินกำหนดเวลาได้ เพราะได้รับเลือกตั้งจากประชาชน ประธานาธิบดีจึงสามารถกล่าวได้ว่า เขาเป็นทางเลือกของประชาชนและเพื่อประชาชน การเลือกตั้งตามแบบมีกำหนดวันที่ชัดเจนและไม่อาจเปลี่ยนแปลงได้โดยง่าย การเป็นประมุขแห่งรัฐและประมุขรัฐบาลร่วมกันทำให้ประธานาธิบดีไม่เพียงแต่เป็นหน้าเป็นตาของประชาชน แต่ยังเป็นหัวหน้านโยบายด้วย ประธานาธิบดีควบคุมคณะรัฐมนตรีโดยตรง สมาชิกคณะรัฐมนตรีนั้นได้รับการแต่งตั้งอย่างเจาะจงจากประธานาธิบดีด้วยตนเอง ประธานาธิบดีไม่อาจถูกถอดออกจากตำแหน่งได้โดยง่ายจากฝ่ายนิติบัญญัติ แม้ประธานาธิบดีจะถืออำนาจบริหารส่วนมากไว้ แต่เขาก็ไม่สามารถถอดสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติได้โดยง่ายเช่นกัน ระบบนี้จึงเพิ่มการแบ่งแยกอำนาจ ทั้งยังอาจก่อให้เกิดความแตกแยกระหว่างประธานาธิบดีและฝ่ายนิติบัญญัติที่มาจากต่างพรรคการเมือง ซึ่งเปิดให้ฝ่ายหนึ่งขัดขวางอีกฝ่ายได้ ด้วยเหตุนี้ประชาธิปไตยประเภทนี้ไม่พบแพร่หลายทั่วโลกในปัจจุบัน แต่ประเทศส่วนใหญ่ในทวีปอเมริกา ตั้งแต่สหรัฐอเมริกาถึงทวีปอเมริกาใต้ ใช้ระบบนี้ ระบบนี้ไม่มีนายกรัฐมนตรี ฝ่ายบริหารไม่สามารถยุบสภา ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถอภิปรายไม่ไว้วางใจ

๕. ระบบกึ่งประธานาธิบดี ระบบกึ่งประธานาธิบดีเป็นประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน ซึ่งรัฐบาลมีทั้งนายกรัฐมนตรีและประธานาธิบดี ประชาธิปไตยแบบนี้ยิ่งพบน้อยกว่าระบบประธานาธิบดีเสียอีก ระบบนี้มีทั้งนายกรัฐมนตรีซึ่งไม่มีกำหนดวาระ และประธานาธิบดีซึ่งมีกำหนดวาระ ขึ้นอยู่กับประเทศ การแบ่งแยกอำนาจระหว่างนายกรัฐมนตรีกับประธานาธิบดีนั้นแตกต่างกันไป ในกรณีหนึ่ง ประธานาธิบดีถืออำนาจมากกว่านายกรัฐมนตรี โดยนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและประธานาธิบดี ส่วนอีกด้านหนึ่ง นายกรัฐมนตรีสามารถถืออำนาจมากกว่าประธานาธิบดี ประธานาธิบดีกับนายกรัฐมนตรีแบ่งอำนาจกัน ขณะที่ประธานาธิบดีถืออำนาจแยกจากฝ่ายนิติบัญญัติ ประธานาธิบดีเป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุดด้วยตนเอง ควบคุมนโยบายการทางประเทศ และเป็นประมุขแห่งรัฐ ("หน้าตาของประชาชน") นายกรัฐมนตรีถูกคาดหวังว่า วางนโยบายของพรรคซึ่งชนะการเลือกตั้งสู่ฝ่ายนิติบัญญัติ รัฐบาลประเภทนี้ยังสร้างปัญหาว่าใครถือความรับผิดชอบได้

บทวิเคราะห์เกี่ยวกับแนวคิดประชาธิปไตย

๑. นักเศรษฐศาสตร์นับตั้งแต่มิลตัน ฟรีดแมน ได้วิพากษ์วิจารณ์ถึงประสิทธิภาพของระบอบประชาธิปไตยอย่างรุนแรง เนื่องจากระบอบประชาธิปไตยเป็นการกล่าวอ้างถึงผู้ลงคะแนนเสียงโดยปราศจากเหตุผล เขายกเหตุผลว่า ผู้ที่ไปลงคะแนนเสียงนั้นไม่ได้รับทราบถึงประเด็นทางการเมืองในหลายเรื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ และมีอคติอย่างรุนแรงเกี่ยวกับประเด็นส่วนน้อยที่ประชาชนสามารถทราบได้ ยกตัวอย่างเช่น

สมาชิกของสหภาพแรงงานมักจะได้รับทราบถึงนโยบายด้านแรงงาน ซึ่งสมาชิกของสหภาพแรงงานก็จะพยายามให้มีการผ่านกฎหมายเพื่อเป็นประโยชน์กับสหภาพแรงงานเอง แต่ไม่ครอบคลุมไปถึงประชากรทั้งหมด ผลที่เกิดขึ้น คือ นักการเมืองไม่อาจเข้าใจถึงความต้องการที่แท้จริงของประชาชนเลย

๒. นักเศรษฐศาสตร์จากเมืองชิคาโก โดนัลด์ วิทท์แมน ได้เขียนผลงานหลายเรื่องใน ความพยายามที่จะตอบโต้กับมุมมองทั่วไปกับเพื่อนร่วมงานของเขา โดยเขาได้โต้แย้งว่า ประสิทธิภาพของประชาธิปไตยนั้นจะขึ้นอยู่กับผู้ลงคะแนนเสียงที่มีเหตุมีผล การเลือกตั้งเสรี และมีมูลค่าธุรกิจการเมืองอยู่ในระดับต่ำ นักเศรษฐศาสตร์ ไบรอัน แคปแลน ได้โต้แย้งว่า ในขณะที่วิทท์แมนได้ให้ความคิดเห็นอย่างรุนแรงสองข้อสุดท้ายนั้น เขาไม่อาจข้ามพ้นชัยชนะของผู้ลงคะแนนเสียงที่ไม่มีเหตุผลได้ ซึ่งอาจสรุปได้ว่า ปัญหาของระบอบประชาธิปไตยมิใช่การขาดแคลนข้อมูลเพียงเท่านั้น แต่เหล่าผู้ลงคะแนนเสียงตีความอย่างไม่ถูกต้อง และตัดสินใจข้อมูลที่พวกเขาไม่เคยรู้

๓. นักวิชาการบางกลุ่มที่โต้แย้งว่า ผู้ลงคะแนนเสียงอาจไม่ได้รับการศึกษาเพียงพอที่จะใช้สิทธิ์ทางการเมืองของตน พลเมืองที่มีสติปัญญาน้อยอาจไม่สามารถตัดสินใจได้อย่างถูกต้อง โดยในปัจจุบันนี้ ข้อโต้แย้งดังกล่าวได้รับการพิจารณาเพิ่มขึ้นโดยผู้สนับสนุนประชาธิปไตย อันเป็นความพยายามที่จะรักษาหรือฟื้นฟูการปกครองโดยลำดับชั้นตามประเพณีดั้งเดิม ในความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงไปสู่การปกครองแบบเอกราชปไตย และได้มีการขยายแนวคิดนี้ออกไปอีก หนึ่งในความไม่ลงรอยกันระหว่างทั้งสองฝ่าย คือ ประชาธิปไตยอาจจะเป็นการให้ท้ายกับประโยชน์ของพลเมืองระดับพิเศษ ดังที่พลเมืองสามัญได้รับการสนับสนุนให้มีส่วนร่วมในภาคการเมืองของประเทศ และจะมีอิทธิพลโดยตรงต่อผลกระทบจากนโยบายของรัฐบาลผ่านทางกระบวนการเลือกตั้ง การรณรงค์หาเสียงและการใช้สื่อ ผลของนโยบายรัฐบาลอาจจะได้รับอิทธิพลจากความคิดเห็นของผู้ที่ไม่มีความเชี่ยวชาญมากกว่า และด้วยเหตุนี้ ประชาธิปไตยจึงเสียประโยชน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อนโยบายนั้นมีความสลับซับซ้อน หรือการประกาศให้มวลชนได้รับทราบอย่างไม่เพียงพอ ยกตัวอย่างเช่น ไม่มีการให้การรับรองใด ๆ ว่าผู้ที่ทำการรณรงค์เกี่ยวกับนโยบายด้านเศรษฐกิจของรัฐบาลเป็นนักเศรษฐศาสตร์อาชีพ หรือมีส่วนในวิชาการที่เกี่ยวข้อง โดยไม่พิจารณาถึงว่าบุคคลนั้นได้รับการศึกษามาอย่างเพียงพอหรือไม่

๔. นักรัฐศาสตร์บางคนได้ตั้งคำถามเกี่ยวกับเจตนาของประชาธิปไตยว่าเป็น "ความดีอันมีอาจโต้แย้ง" โดยถ้าหากว่ามีกรวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับคำจำกัดความของประชาธิปไตยว่าเป็นการปกครองโดยให้ความสำคัญกับความต้องการของเสียงข้างมาก ก็อาจจะเกิดผลกระทบในทางลบจากการปกครองรูปแบบดังกล่าวได้ ยกตัวอย่างเช่น เพียร์ลเบคได้ชี้ให้เห็นว่า ชนชั้นกลางอันเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศอาจตัดสินใจกระจายความมั่งคั่งให้กับผู้ที่ตนเห็นว่า จะสามารถลงทุนหรือเพิ่มมูลค่าของความมั่งคั่งนั้นได้ ซึ่งจะนำไปสู่ความไม่เท่าเทียมกันในประเทศ หรือแม้กระทั่งการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ เพียร์ลเบคยังได้ชี้ให้เห็นอีกว่า ผลของการกระทำดังกล่าวนี้ไม่ใช่เป็นเพราะความล้มเหลวของกระบวนการประชาธิปไตย แต่เป็นเพราะประชาธิปไตยตอบรับความปรารถนาของกลุ่มชนชั้นกลางจำนวนมากที่เพิ่มขึ้น โดยไม่คำนึงถึง

เสียงของกลุ่มคนที่อยู่ชายขอบทางเศรษฐกิจภายในประเทศของตน ข้อวิจารณ์ดังกล่าวสรุปให้เห็นว่า เสียงส่วนใหญ่ตามระบอบประชาธิปไตย ไม่ใช่ผลประโยชน์อันดีที่สุดของพลเมืองทั้งหมดภายในประเทศ หรือไม่เป็นประโยชน์ในอนาคตของประเทศแต่อย่างใด

๕. การขาดความมีส่วนร่วมในการปกครองของประชาชน นักทฤษฎีบางคนกล่าวว่า ประชาชนในปัจจุบันนี้ได้เห็นเพียงแต่ภาพลวงตาของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากพวกเขาไม่สามารถจับต้องการทำงานของรัฐบาลได้อย่างแท้จริง ประชาชนเหล่านั้นได้แต่หวังว่าผู้แทนที่ตนเลือกเข้าไปนั้นจะทำตามคำมั่นสัญญาที่ให้ไว้ และการจัดตั้งรัฐบาลในบางครั้งก็ได้รับเลือกเข้ามาจากเสียงข้างน้อย รวมไปถึง แนวคิดการเลือกผู้แทนเข้ามาทำหน้าที่แทนตนในการทำงานของรัฐ ซึ่งไม่ได้มีตัวเลือกที่มากนัก และพบว่าผู้ลงคะแนนเสียงมีอิทธิพลน้อยมาก และอาจจะละเลยประเด็นปัญหาทางการเมือง ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้กลุ่มผลประโยชน์ได้ประโยชน์ต่อตนเอง แต่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อส่วนรวม

๖. ความขาดเสถียรภาพทางการเมือง ในปัจจุบันนี้ ประชาธิปไตยถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า ไม่ก่อให้เกิดเสถียรภาพทางการเมือง รัฐบาลมักจะมาจากการเลือกตั้งและจะมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายภายในประเทศและนโยบายต่างประเทศจากรัฐบาลก่อนหน้าเสมอ ถึงแม้ว่าพรรคการเมืองจะยังคงถือครองอำนาจอยู่ เสียงวิพากษ์วิจารณ์การประท้วงของฝูงชน และการนำเสนอของสื่อบ่อยครั้งมักจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เกิดขึ้นในทันทีทันใดโดยไม่คาดฝันเสมอ บ่อยครั้งที่การเปลี่ยนแปลงนโยบาย ซึ่งเกี่ยวข้องกับธุรกิจและคนเข้าเมือง ซึ่งมักจะเป็นการขัดขวางการลงทุนและชะลออัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ ด้วยเหตุผลดังกล่าว คนจำนวนมากจึงเสนอว่าแนวคิดประชาธิปไตยไม่เหมาะสมสำหรับประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการกำจัดความยากจนถือเป็นเรื่องสำคัญสูงสุด รวมไปถึง แนวความคิดที่ว่าระบอบประชาธิปไตยเป็นการปล่อยให้ประชาชนสามารถถอดถอนผู้ปกครองออกจากอำนาจได้ โดยไม่จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงกฎหมายทั้งสิ้น

๗. วาระของรัฐบาลสั้น ประชาธิปไตยยังได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า มีการจัดการเลือกตั้งอยู่บ่อยครั้งเนื่องจากความขาดเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาลผสม รัฐบาลผสมมักจะถูกจัดตั้งขึ้นในหลายประเทศ หลังจากมีการจัดการเลือกตั้งแล้ว และพื้นฐานของการรวมตัวกันเป็นพันธมิตรนั้นเพื่อเป็นการประคับประคองอำนาจเสียงข้างมากของตน ไม่ใช่เป็นการรวมตัวเนื่องจากความเห็นพ้องทางด้านอุดมการณ์ พันธมิตรอันเป็นการฉวยโอกาสนี้ไม่เพียงแต่มีความได้เปรียบเหนืออุดมการณ์ของอีกฝ่ายหนึ่งเป็นจำนวนมากเท่านั้น แต่มักจะมีอายุสั้น จากความลำเอียงในการเลือกปฏิบัติในพรรคร่วมรัฐบาลด้วยกัน หรือความเปลี่ยนแปลงในความเป็นผู้นำในพรรคร่วมรัฐบาลเอง ซึ่งท้ายที่สุดแล้ว พรรคร่วมรัฐบาลก็จะยกเลิกให้การสนับสนุนรัฐบาลถึงกระนั้น รัฐบาลซึ่งมีความมั่นคงก็ยังมีกำหนดวาระการทำงาน และจะต้องหลุดจากอำนาจ ทุก ๆ สี่หรือห้าปีจะต้องมีการเลือกตั้งใหม่อีกครั้ง ทำให้นโยบายของพรรคการเมืองที่สมัครรับเลือกตั้งนั้นส่วนใหญ่เป็นนโยบายที่จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ตนในระยะสั้นในระหว่างช่วงเวลาที่ยังคงอยู่ในอำนาจ มากกว่าที่จะเสนอนโยบายอันก่อให้เกิดประโยชน์ในระยะยาว แนวคิดดังกล่าวได้มองว่า การทำนายสภาพสังคมในระยะยาวแทบจะเกิดขึ้นตรงตามที่ทำนายไว้ทีเดียว

๘. กระบวนการตัดสินใจล่าช้า กระบวนการตามระบอบประชาธิปไตยนั้นต้องอาศัยการตัดสินใจของเสียงข้างมากในการตัดสินใจประเด็นหนึ่ง ๆ ซึ่งมักจะใช้เวลาานกว่าการตัดสินใจโดยฝ่ายเดียว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การตอบสนองต่อสถานการณ์ระหว่างสงคราม ซึ่งการตัดสินใจจำเป็นต้องอาศัยความเด็ดขาดรวดเร็วในการปกครองประเทศ

๙. ปัญหาในด้านอื่น อาทิ

- การฉ้อราษฎร์บังหลวงยังคงเป็นปัญหาที่ก่อกวนความชอบธรรมของรัฐบาลประชาธิปไตยที่มาจาก การเลือกตั้ง
- การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองส่งผลให้เกิดความไม่มั่นคงทางการเมือง ความเปลี่ยนแปลงภายใน และความขัดแย้งของประชาชน
 - แนวคิดเสียงข้างมากในประชาธิปไตย ก่อให้เกิดความเป็นเผด็จการเหนือกว่าระบบเผด็จการอื่นใดเท่าที่เคยมีมา เพราะประชาธิปไตยมีแนวคิดที่ว่า ผู้ชนะจะได้ทั้งหมด ซึ่งเกิดจากความขัดแย้งทางความคิด อันเกิดจากการตัดสินใจดังกล่าวทำให้ฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายชนะและถูกต้อง ทั้ง ๆ ที่การร่วมมือระหว่างทั้งสองฝ่ายก็สามารถเป็นไปได้เช่นกัน ระบบเผด็จการโดยเสียงข้างมาก ทหาราชเสียงข้างมาก หรือ ทหาราชโดยเสียงส่วนใหญ่ (Tyranny of the majority) เป็นคำใช้ในการอภิปรายระบบประชาธิปไตยและการปกครองโดยเสียงข้างมาก โดยบรรยายถึงกรณีที่มีการตัดสินใจของเสียงข้างมากยึดผลประโยชน์ของตนเหนือผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มเสียงข้างน้อยจนกลายเป็นการบีบบังคับ (oppression) เปรียบได้กับทหาราชหรือระบบใช้อำนาจเด็ดขาด ในการเมืองไทย นักวิชาการบางคนเรียกพรรคการเมืองบางพรรคว่าเป็นทหาราชเสียงข้างมาก เนื่องจากเป็นลักษณะการบริหารประเทศที่มีแนวโน้มรวบอำนาจแบบเบ็ดเสร็จ^๒
 - แนวคิดประชาธิปไตยได้ใช้วิธีการหลอกล่อฝูงชน หมายถึง การสอดแทรกอารมณ์หรือความคิดเห็นให้แก่ประชาชน เพื่อดำเนินตามจุดประสงค์ของรัฐบาล

กระบวนการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ

ดังได้กล่าวในเบื้องต้นเกี่ยวกับหลักการประชาธิปไตยที่จะต้องมีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจตามแนวคิดของอริสโตเติล (Aristotle) เพื่อให้อำนาจแต่ละฝ่ายถ่วงดุลและตรวจสอบซึ่งกันและกัน และเพื่อประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ปลอดจากการใช้อำนาจโดยมิชอบขององค์กรภาครัฐที่ใช้อำนาจหนึ่งอำนาจใดที่อาจละเมิดสิทธิโดยอำนาจรัฐไม่ว่าฝ่ายใด สำหรับในการศึกษานี้ เน้นเฉพาะองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติอันเป็นองค์กรที่ถือเป็นผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจากปวงชน

^๒ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, พระผู้ทรงปกเกล้าฯ ประชาธิปไตย : ๖๐ ปีสิริราชสมบัติกับการเมืองการปกครองไทย, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๙, หน้า ๒๐๒

ดร.ปริญญญา เทวานฤมิตรกุล ได้มีการวิพากษ์ประเด็นนี้ไว้ว่า^๓

"การแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารระบอบประชาธิปไตยจะต้องใช้หลัก"นิติรัฐ"หรือการปกครองโดยกฎหมาย (The Rule of Law) ซึ่งหมายถึงรัฐที่ปกครองโดยกติกามีใช้ปกครองโดยอำเภอใจ หรือใช้กำลัง โดยทุกคนจะต้องอยู่ภายใต้กติกากฎหมายอย่างเสมอกัน รัฐบาลก็ต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย และจะมีอำนาจกระทำการใดที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น และโดยที่ประชาธิปไตยคือการปกครองโดยประชาชน

กฎหมายที่ใช้ในการปกครองจึงต้องมาจากประชาชนและนี่คืออำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากกรเลือกตั้งของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย อำนาจของรัฐบาล หรือฝ่ายบริหารจึงมาจากกฎหมายที่ตราขึ้นมาโดยฝ่ายนิติบัญญัติที่มาจากประชาชน ถ้าหากรัฐบาลละเมิดกฎหมาย ฝ่ายตุลาการหรือศาลจะเป็นผู้ใช้อำนาจตีความกฎหมายในการตัดสิน เพื่อควบคุมการใช้อำนาจให้เป็นไปตามกฎหมายที่มาจากประชาชน และนี่คือหลักการแบ่งแยกอำนาจของระบอบประชาธิปไตย ที่ต้องมีการแบ่งแยกอำนาจออกเป็นอำนาจนิติบัญญัติ (ตรากฎหมาย) อำนาจบริหาร (ใช้กฎหมาย) และอำนาจตุลาการ (ตีความกฎหมาย) เพื่อให้เกิดการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (checks & balances) มิให้ผู้มีอำนาจใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจ หากต้องใช้ภายใต้กฎหมายหรือกติกามาจากประชาชน"

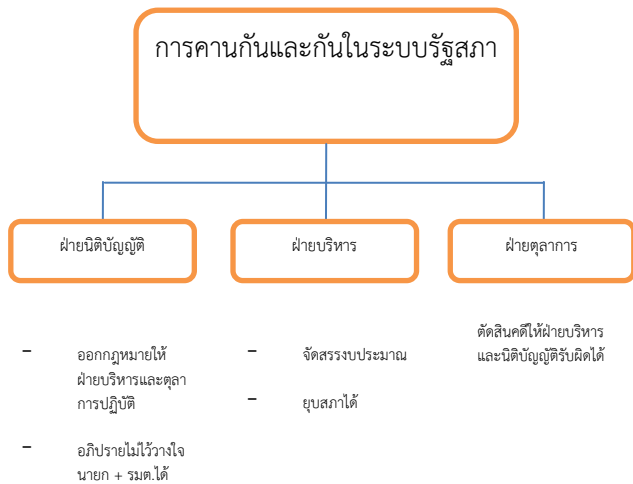
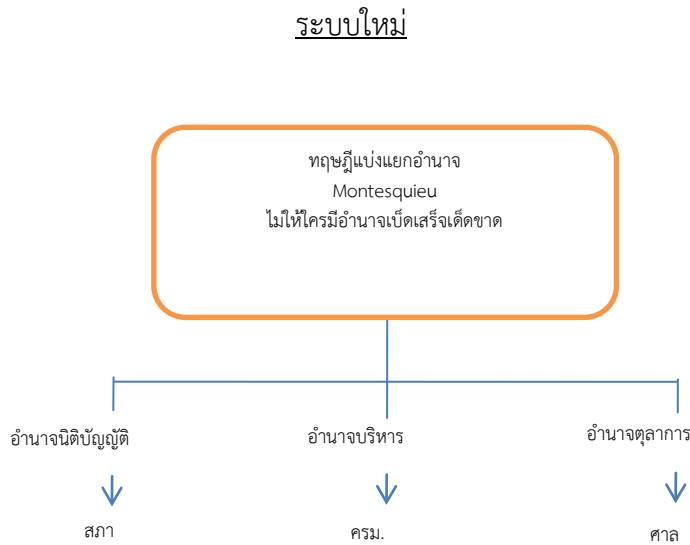
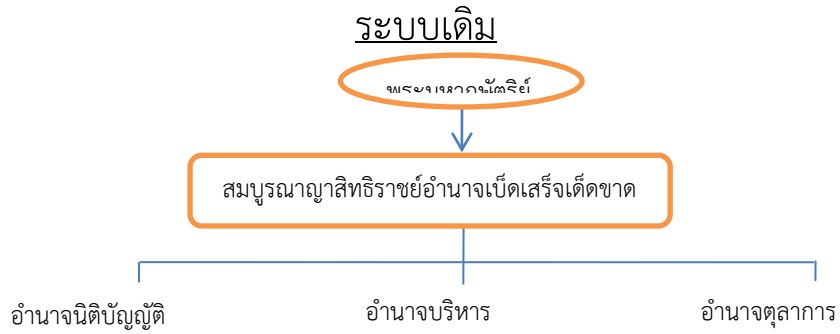
ซึ่งหากพิจารณาแล้ว แต่เดิมเป็นระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด และต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงเป็นระบอบประชาธิปไตย รูปแบบการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจจึงเกิดมีและเปลี่ยนแปลงไปตามแต่ละยุคแต่ละสมัย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนด โดยเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้กำหนดระบบการคานอำนาจไว้ในลักษณะที่ระบบรัฐสภาแบบเดิมฝ่ายนิติบัญญัติและศาลคุมฝ่ายบริหารได้น้อย สร้างองค์กรประเภทที่ ๔ คือ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ สร้างศาลประเภทใหม่ คือ ศาลปกครองและศาลรัฐธรรมนูญ ส่วนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้พิจารณาถึงปัญหาที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากไป และปัญหาองค์กรประเภทที่ ๔ ที่ยังทำงานไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ และเห็นว่าที่มาของศาลโดยเฉพาะศาลรัฐธรรมนูญน่าจะมีปัญหา^๔

สำหรับเหตุที่ต้องมีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ และไม่อาจมอบอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดให้ผู้ชนะการเลือกตั้งหรือเสียงข้างมากและมาจากประชาชนได้นั้น ก็เป็นไปตามทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ และป้องกันคนที่มีอำนาจมักจะมีอำนาจหรือบางคนเรียกบ้ำอำนาจ จึงต้องให้อำนาจด้วยการยับยั้งหรือถ่วงดุล เพื่อไม่ให้ลู่แก่อำนาจ

^๓ ส.ส. กับความเป็นผู้แทนปวงชนในรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐: ปัญหาของระบบเลือกตั้ง และการบังคับให้สังกัดพรรคกับปัญหาการแบ่งแยกอำนาจ"โดย ปริญญญา เทวานฤมิตรกุล อ้างจาก สยามรัฐวันอังคารที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๗ หน้า ๙.

^๔ สมคิด เลิศไพฑูรย์, ระบบการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจทางการเมือง, สืบค้นจาก www.tja.or.th เมื่อวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๗.

แผนภาพ โครงสร้างการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจ*



ที่มา : ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

การตรวจสอบและการถ่วงดุลอำนาจนั้น สำหรับประเทศไทยมีองค์กรที่เกี่ยวข้องทำหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ ดังนี้

๑. **องค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ** คือ รัฐสภาซึ่งมีอำนาจเกี่ยวกับการวางระเบียบบังคับทั่วไปในรัฐ เช่น ออกกฎหมายพิจารณาเงินงบประมาณและตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา เป็นผู้ใช้อำนาจ การอภิปรายไม่ไว้วางใจ โดยสภาผู้แทนราษฎร ตลอดจนการถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยวุฒิสภาเป็นผู้ใช้อำนาจ

๒. **องค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ** กล่าวคือ ศาลซึ่งเป็นอำนาจในการวินิจฉัยบรรดคดี เช่น ในการตีความตัวบทกฎหมายและรัฐธรรมนูญ รวมทั้งตัดสินพิจารณาคดีต่าง ๆ โดยมีหน่วยงานศาลและกระทรวงยุติธรรมเป็นหน่วยงานที่ใช้อำนาจนี้ เช่น ศาลปกครอง กรณีการโยกย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี ที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาว่า เป็นการโยกย้ายโดยมิชอบด้วยกฎหมายและให้คืนตำแหน่งดังกล่าวแก่นายถวิลฯ ศาลรัฐธรรมนูญ กรณีพิจารณาตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการตรากฎหมาย รวมถึงการตรวจสอบการกระทำของฝ่ายบริหาร อาทิ กรณีนายไพบุลย์ นิติตะวัน สมาชิกวุฒิสภา กับคณะ ยื่นคำร้องต่อประธานวุฒิสภาให้ส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) เพราะมีการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ และ ๒๖๘ หรือไม่

๓. **องค์กรตามรัฐธรรมนูญ** ประกอบด้วย

๑) **คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.)** ที่มีหน้าที่จัดการเลือกตั้งและพิจารณาคคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งและภายหลังประกาศผลเลือกตั้ง และอำนาจหน้าที่อื่นๆ เช่น กรณีที่มีมติที่ระบุว่า นายจตุพร พรหมพันธุ์ ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อพรรคเพื่อไทย ขาดจากสมาชิกภาพความเป็น ส.ส. เนื่องจากไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ขาดจากความ เป็นสมาชิกพรรคเพื่อไทย จึงขาดจากความเป็น ส.ส.

๒) **คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)** มีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและเพื่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต อาทิ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือ ป.ป.ช. มีการแจ้งข้อกล่าวหา นางสาวยิ่งลักษณ์ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ในคดีโกงจำนำข้าว

๓) **องค์กรอัยการ** มีภารกิจด้านการอำนวยความยุติธรรม การรักษาผลประโยชน์ของรัฐ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งภารกิจที่สำคัญอื่นตามที่กฎหมายกำหนด

๔) **ผู้ตรวจการแผ่นดิน** มีภารกิจเกี่ยวกับการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ การตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษาบรรดคดีของศาล รวมถึงดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๒๗๙ วรรคสาม และมาตรา ๒๘๐ นอกจากนี้

ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามีการนิยบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือ กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของบุคคลใด ตามมาตรา ๒๔ ตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๒๔๔ และมาตรา ๒๔๕ อาทิ กรณีการพิจารณาและมีความเห็นควรส่งเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้พิจารณาว่า การเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ที่ผ่านมา เป็นโมฆะ หรือไม่ ซึ่งศาลชี้แล้วว่า เป็นโมฆะ

๕) **คณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน** อำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน ให้คำปรึกษา แนะนำ และเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน และมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังที่เป็นอิสระเพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยการดำเนินการที่เกี่ยวกับวินัยทางการเงิน การคลัง และการงบประมาณ และให้คดีที่พิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังในเรื่องดังกล่าว เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

๖) **คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ** มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำ อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอ ให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่เห็นชอบตามที่ผู้ร้องเรียนว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง ในกรณีที่เห็นชอบตามที่ผู้ร้องเรียนว่ากฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดในทางปกครองกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหาย เมื่อได้รับการร้องขอจากผู้เสียหายและเป็นกรณีที่เห็นสมควรเพื่อแก้ไขปัญหาคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ตลอดจนเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ ต่อรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

๗) **สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ** มีหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๘) **คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย** มีหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะการจัดทำกฎหมายที่จำเป็นต้องตราขึ้นเพื่ออนุวัติการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และให้คณะกรรมการดังกล่าวจัดทำกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ โดยในกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติกำหนดให้มีหน้าที่สนับสนุนการดำเนินการร่างกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งด้วย

ปัญหาการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจในระบบประชาธิปไตยของไทย

สำหรับมาตรการตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (๒๕๕๐) มีเจตนารมณ์ในด้านการถ่วงดุลอำนาจเพื่อมุ่งเน้นไปที่การควบคุมฝ่ายบริหาร โดยเพิ่มอำนาจให้กับฝ่ายนิติบัญญัติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และประชาชน ออกกฎหมายได้ง่ายขึ้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ต้องฟังมติพรรคหรือถูกบังคับภายใต้อาณัติใดๆ และมีวุฒิสภาแบบผสมผสานระหว่างเลือกตั้งและสรรหา เพื่อให้เป็นองค์กรถ่วงดุลได้ ปรับอำนาจฝ่ายบริหารให้เหมาะสม ปรับปรุงที่มาและอำนาจหน้าที่ของศาลและ ปรับปรุงที่มาและอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

แต่เฉพาะปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วแต่เกิดขึ้นในขณะที่บังคับใช้รัฐธรรมนูญนี้ ในที่นี้จะกล่าวถึงแต่เฉพาะประเด็นปัญหาการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเสียงข้างมากเท่านั้น

ประการแรก กรณีการไม่ยอมรับอำนาจการตรวจสอบจากเสียงข้างน้อย โดยถือว่า ฝ่ายของตนเป็นผู้ที่มีเสียงข้างมาก ไม่รับฟังและให้โอกาสเสียงข้างน้อยได้ชี้แจงแสดงความคิดเห็น อาทิ การเสนอร่างรัฐธรรมนูญฯ ที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าให้ตกไป เพราะกระบวนการตราและการดำเนินการไม่ชอบ

ประการที่ ๒ การไม่ยอมรับอำนาจการตรวจสอบขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ อาทิ ไม่ยอมรับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ อาทิ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในหลายกรณี

ประการที่ ๓ ปัญหาการกล่าวอ้างหรือต่อสู้ไม่เป็นไปตามกระบวนการตรวจสอบหรือมีการประวิงการตรวจสอบ เช่น

- การที่นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ซึ่งถูกร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญกรณีกระทำการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ มาตรา ๒๖๘ ต่อสู้ว่า ได้พ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เพราะได้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร และปัจจุบันเป็นเพียงผู้ปฏิบัติหน้าที่นายกรัฐมนตรีนั้น ซึ่งการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้ต้องพิจารณา ในขณะที่มีการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญ คือในขณะที่ดำเนินการโยกย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี ซึ่งเกิดขึ้นตั้งแต่เมื่อนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรเข้ารับตำแหน่งใหม่ๆ เมื่อปี ๒๕๕๔ ไม่ใช่พิจารณาจากสถานะในปัจจุบัน หากฟังว่ามีการกระทำที่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและเป็นผลให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงทันที ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่นายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ ได้อีกต่อไป

- ในคดีเดียวกัน นางสาวยิ่งลักษณ์ฯ ยังอ้างว่า ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการขัดหลักนิติธรรมนั้น เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญรับเรื่องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย จึงเป็นการพิจารณาวินิจฉัยการกระทำของน.ส.ยิ่งลักษณ์ฯ ที่ขัดหลักนิติธรรม การทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตั้งที่เป็นอยู่ก็เป็นไปตามหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจเพื่อความสมดุลของอำนาจนิติบัญญัติบริหารและตุลาการ ดังที่ น.ส.ยิ่งลักษณ์ฯ กล่าวไว้นั่นเอง

ประการที่ ๔ ปัญหาการนำมวลชนเป็นเครื่องต่อรอนทางการเมืองหรือการอ้างเสียงข้างมาก เช่น กรณีการปล่อยให้รัฐมนตรีในรัฐบาลกล่าวชมชู้คณะกรรมกร ป.ป.ช. ประชาชนที่ไม่เห็นด้วยกับรัฐบาล กลุ่ม กวป.นัดรวมตัวกันเพื่อจะไปยื่นถวายฎีกาให้ยับยั้งการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้ง ๕ คนเพราะไม่ได้มาจากการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นต้น

บทวิเคราะห์

จากหลักการประชาธิปไตยข้างต้น ทำให้พิจารณาเห็นได้ว่า ระบบตรวจสอบและถ่วงดุล เป็นที่สำคัญเป็นอย่างยิ่งในระบบประชาธิปไตย ซึ่งมองเตสกีเออมองว่า รัฐบาลที่ดีที่สุดจะต้องเป็นรัฐบาลที่มีอำนาจแต่ละอำนาจใช้โดยองค์กรที่แตกต่างกัน เมื่อบุคคลคนเดียวหรือองค์กรเดียวมีการรวมอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารไว้ด้วยกัน เสรีภาพจะเกิดขึ้นไม่ได้ และถ้าอำนาจตัดสินใจไม่ได้แยกออกจากอำนาจนิติบัญญัติหรือบริหารจะไม่มีเสรีภาพอีกเช่นกัน ในการแยกอำนาจก็เพื่อจะคุ้มครองและให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชน เพื่อมิให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งใช้อำนาจเพียงองค์กรเดียวจึงต้องมีระบบถ่วงดุลอำนาจ ดังเช่นที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ฉบับปัจจุบันได้กล่าวถึงในหมวด ๑ บททั่วไป มาตรา ๓ ความว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม”

ส่วนหลักการประชาธิปไตยนั้น เมื่อมีกระบวนการเข้าสู่อำนาจรัฐแล้ว ยังมีกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐผ่านทางองค์กรอิสระ แต่การที่ฝ่ายต้องถูกตรวจสอบหรือถ่วงดุลแสดงออกซึ่งการไม่ยอมรับการตัดสินใจที่ไม่เป็นประโยชน์แก่พวกตนหรือไม่เป็นไปตามที่ใจต้องการ จึงเกิดคำถามว่า นี่เป็นการบิดเบือนหลักการประชาธิปไตยหรือไม่

กล่าวโดยเฉพาะระบบการเมืองของประเทศไทยนั้นเป็นระบบรัฐสภาซึ่งเป็นระบบที่มีปัญหาในเรื่องการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร เพราะหัวหน้าฝ่ายบริหาร คือ นายกรัฐมนตรีที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนแต่มาจากเสียงข้างมากของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นายกรัฐมนตรีจึงต้องได้รับฉันทามติจากเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร แต่เมื่อนายกรัฐมนตรีมีเสียงข้างมาก ก็จะเป็นปัญหาในเชิงของการที่สามารถครอบงำสภาผู้แทนราษฎรได้ และเครื่องมือของรัฐบาลที่ใช้ในการครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติ ก็คือพรรคการเมือง ระบบรัฐสภาจึงก่อให้เกิดปัญหาสองรูปแบบ คือ หนึ่งเกิดเผด็จการโดยพรรคการเมืองโดยรัฐบาลใช้พรรคการเมืองครอบงำสภาผู้แทนราษฎร ทำให้เหลือเพียงฝ่ายค้านที่ทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลรัฐบาล ซึ่งไม่สามารถตรวจสอบถ่วงดุลอะไรได้มาก เพราะเป็นเพียงเสียงข้างน้อย หรือหากไม่เกิดเผด็จการโดยพรรคการเมือง ก็จะมีปัญหาเรื่องการแก่งแย่งกันเป็นรัฐบาล และแย่งกันเป็นรัฐมนตรีตำแหน่งต่างๆ ในรัฐบาลจัดสรรกันโดยใช้ระบบโควตา ปัญหาทั้งสองประการนี้เกิดขึ้นในระบบรัฐสภาต่างๆ ทั่วโลก รวมถึงในประเทศไทยในขณะนี้

นอกจากนี้ ระบบการตรวจสอบถ่วงดุลโดยองค์กรอื่นๆ เช่น องค์กรศาล องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ก็ประสบปัญหาค่อนข้างมาก เพราะฝ่ายถูกตรวจสอบอ้างและอาศัยความเป็นเสียงข้างมากเป็นสำคัญ

ข้อเสนอแนะ

เมื่อวิเคราะห์ข้อสรุปและปัญหาข้างต้นตามหลักการประชาธิปไตยและกระบวนการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจข้างต้นแล้ว จึงมีข้อเสนอแนะบางประการ ดังนี้

๑. ควรทำให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นอิสระอย่างแท้จริง ซึ่งในหลายประเทศได้มีการบัญญัติหลักอิสระจากอาณัติใดของผู้แทนปวงชน (Free Mandate) เอาไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย เพื่อแก้ปัญหาจุดอ่อนของระบบรัฐสภาที่รัฐบาลสามารถครอบงำสภาผู้แทนราษฎรได้ และทำให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร^๕ และแม้ว่ารัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ จะได้แก้ปัญหาด้วยการนำหลักอิสระอาณัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกลับมาอีกครั้ง ในมาตรา ๑๒๒ โดยบัญญัติว่า "สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยโดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติ มอบหมาย หรือความครอบงำใดๆ ..." และยังมีบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๖๒ วรรคสอง อีกว่า "สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอิสระจากมติพรรคการเมืองในการตั้งกระทู้ถาม การอภิปราย และการลงมติในการอภิปรายไม่ไว้วางใจ" แต่รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ยังคงบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคและให้พรรคการเมืองสามารถขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรคได้ โดยมีผลทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องพ้นสมาชิกภาพ

๒. โดยเนื้อหาของสาระของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ นี้ ส่วนใหญ่เป็นไปตามหลักการประชาธิปไตยและมีระบบการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจดีพอสมควร ซึ่งส่งผลให้สามารถควบคุมไม่ให้ใครมีอำนาจมากเกินไป

๓. ระบบการตรวจสอบถ่วงดุลควรจะเข้มข้นมากกว่านี้ กล่าวคือ ในระบบการตรวจสอบถ่วงดุลควรจะสามารถกระทำได้ง่าย และสามารถให้ประชาชนสามารถเรียกคืนอำนาจได้ ตามหลักการ "Recall" กล่าวคือ หากประชาชนในจังหวัดใดเขตใดเห็นว่า ควรเปลี่ยนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็สามารถยื่นเรื่องเพื่อขอให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดนั้นเขตนั้น โดยไม่ต้องรอให้ถึงคราวออกตามวาระ ๔ ปี อันเป็นวิธีการนอกเหนือจากการประท้วงหรือการเรียกร้องให้มีการคืนอำนาจโดยวิธีการ "ยุบสภาผู้แทนราษฎร"

๔. ควรส่งเสริมระบบตรวจสอบที่ทำโดยประชาชนเนื่องจากที่ผ่านการตรวจสอบโดยประชาชนยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

๕. ควรเสริมสร้างความเข้มแข็งให้องค์กรอิสระหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยการพัฒนาองค์กรให้มีความเข้มแข็ง ทั้งจากภายในและภายนอก กล่าวคือ

๕.๑ ความเข้มแข็งภายในในเชิงกระบวนการได้มาขององค์กรตรวจสอบถ่วงดุล เพื่อให้เกิดการยอมรับจากทุกฝ่าย โดยต้องทำให้ประชาชนรู้สึกและเชื่อมั่นความองค์กรตรวจสอบดังกล่าวมีความเป็นกลาง

๕.๒ ความเข้มแข็งภายนอก โดยการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการได้มา และกระบวนการตรวจสอบการทำหน้าที่ขององค์กรตรวจสอบ ตลอดจนสนับสนุนและส่งเสริมให้องค์กรตรวจสอบสามารถกระทำได้อย่างเป็นอิสระ

บทสรุป

^๕ สำหรับประเทศไทย แต่เดิมไม่ได้บังคับ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้สังกัดพรรค และมีหลักอิสระจากอาณัติใดๆ จนถึงรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๑๗ จึงเริ่มต้นบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรค พร้อมกับยกเลิกหลักอิสระอาณัติทิ้งไป

เพื่อให้การทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบและถ่วงดุลการทำหน้าที่ฝ่ายการเมือง ฝ่ายราชการในด้านต่างๆ รวมทั้งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ถือเป็นองค์กรกลไกตาม รัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน และขจัดปัญหาการถูกครอบงำด้วยกลุ่มทุนการเมือง และเพื่อให้องค์กรตรวจสอบและถ่วงดุล เป็นเครื่องมือถ่วงดุลฝ่ายการเมือง เพื่อควบคุมการใช้อำนาจให้โปร่งใสและมีการยอมรับอำนาจ การตรวจสอบขององค์กรตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญตามหลักการประชาธิปไตย จึงควรให้ความสำคัญที่จำเป็นอย่างยิ่งต้องมีกลไกเหล่านี้ คือ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การใช้ จ่ายเงินภาครัฐ การทุจริตคอร์รัปชัน และขจัดคนไม่ดีออกไป ให้โอกาสคนดี มีคุณภาพ คุณธรรม เข้าสู่ระบบการเมือง

นอกจากนี้ นักการเมืองโดยเฉพาะฝ่ายที่คุมเสียงข้างมากในสภาและเป็นรัฐบาลบริหาร ประเทศหรือผู้ที่ถูกตรวจสอบและถ่วงดุล ไม่ควรมองว่า กระบวนการตรวจสอบและถ่วงดุล เป็นการกลั่นแกล้งและไม่ควรคิดล้มองค์กรตรวจสอบหรือองค์กรอิสระ แต่ควรมองว่า เป็นการปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ ตามรัฐธรรมนูญ และตามหลักการ ประชาธิปไตย เพื่อป้องกันการไม่ให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งลุแก่อำนาจ และใช้อำนาจสร้างความเสียหาย แก่ประเทศ นักการเมืองผู้กุมอำนาจฝ่ายบริหารจะต้องสนับสนุนและอำนวยความสะดวก ให้องค์กรอิสระต่างๆ ได้ปฏิบัติหน้าที่ของตนได้โดยอิสระปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจ ภายนอก เพราะการแทรกแซงองค์กรอิสระ และองค์กรตรวจสอบต่างๆ คือการทำลาย การปกครองประชาธิปไตยโดยตรง เพราะถ้าไม่มีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ ก็คือ เผด็จ การนั่นเอง.

บรรณานุกรม

กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

หนังสือ

เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์, (๒๕๐๘) “หลักรัฐศาสตร์”, กรุงเทพมหานคร : มปป.

เดือน บุนนาค, (๒๔๘๗) “การแยกอำนาจ” พระนคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, (๒๕๓๘) “กฎหมายมหาชน เล่ม ๑ วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะ
ของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ” พิมพ์ครั้งที่ ๓, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, พระผู้ทรงปกเกล้าฯ ประชาธิปไตย : ๖๐ ปีสิริราชสมบัติกับการเมือง
การปกครองไทย, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๙.

มานิตย์ จุมปา, (๒๕๔๓) “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐”

(ความรู้เบื้องต้น) : กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม.

วิษณุ เครืองาม, (๒๕๓๐) “กฎหมายรัฐธรรมนูญ” กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แสวงสุทธิการ
พิมพ์.

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์, (๒๕๕๑) “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร
ไทย” กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

เว็บไซต์

<http://th.wikipedia.org>

www.tja.or.th