

ประชาธิปไตยกับเสียงข้างมาก

“ ... ทันทที่ที่ประชาชนมาชุมนุมกันอย่างถูกต้องตามกฎหมายในฐานะองค์รัฐชาติปิตัย อำนาจทั้งหมดของรัฐบาลก็ยุติลง อำนาจบริหารหยุดลงชั่วคราว และตัวตนของพลเมืองที่เล็กจ้อยที่สุดก็คึกคักดีสิทธิ์และล่วงละเมิดมิได้ เพราะในที่สุดก็ตามเมื่อผู้ส่งตัวแทนแสดงตัว ตัวแทนก็ไม่ดำรงคงอยู่อีกต่อไป ความวุ่นวายส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นในการชุมนุมใหญ่ที่โรมนั้นเกิดจากการไม่รู้หรือมองข้ามกฎข้อนี้ ... ” คำกล่าวของรูสโซ¹ ซึ่งกล่าวถึงเจ้าของอำนาจอธิปไตยตัวจริงก็คือพลเมืองหรือประชาชนนั่นเอง ประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองแบบหนึ่ง ซึ่งอำนาจการบริหารรัฐมาจกเสียงข้างมากของพลเมือง ผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย โดยพลเมืองอาจใช้อำนาจของตนโดยตรงหรือผ่านผู้แทนที่ตนเลือกไปใช้อำนาจแทนก็ได้ ประชาธิปไตยยังเป็นอุดมคติที่ว่าพลเมืองทุกคนในชาติร่วมกันพิจารณากฎหมายและการปฏิบัติของรัฐ และกำหนดให้พลเมืองทุกคนมีโอกาสเท่าเทียมกันในการแสดงความยินยอมและเจตนาของตน

๑. แนวความคิดพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย

๑.๑ คำว่า “ประชาธิปไตย” (democracy) มีรากเหง้ามาจากคำภาษากรีกว่า “demokratian” ซึ่งหมายถึง “การปกครองโดยประชาชน” (popular rules หรือ rule of the people) เมื่อกล่าวถึงระบอบการเมือง คำนี้มักหมายถึงระบอบที่ประชาชนซึ่งเป็นสมาชิกของสังคมการเมืองร่วมกันตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสังคมส่วนรวม โดยทุกคนมีอำนาจการตัดสินใจที่เท่าเทียมกัน (equal power) โดยมีแนวคิดจากนักปรัชญาในอดีต² เช่น

จอห์น ล็อก (John Locke) เห็นว่า โดยธรรมชาติมนุษย์ย่อมมีเสรีภาพโดยเสมอภาคกัน เสรีภาพและความเสมอภาคของมนุษย์นี้ ย่อมมีความมั่นคงและปลอดภัยเพราะได้รับความคุ้มครองโดยกฎหมายแห่งธรรมชาติ (Law of Nature) ครั้นต่อมามนุษย์เกิดความไม่แน่ใจเห็นว่ากฎธรรมชาติมิใช่หลักประกันที่แท้จริงเกิดความกลัวในเสรีภาพและกลับมองเห็นว่าจะต้องมีสิ่งคอยควบคุมมิให้ทุกคนใช้เสรีภาพของตนเกินขอบเขตอันเป็นการกระทบกระเทือนเสรีภาพของบุคคลอื่น สิ่งนั้นก็คือการรวมตัวกันเป็นกลุ่ม เป็นรัฐ เพื่อคุ้มครองป้องกันเสรีภาพ และความเสมอภาคของทุกๆ คน ปกป้องซึ่งกันและกัน (Mutual Preservation) โดยถือเอาประโยชน์ของฝ่ายข้างมาก (Majority) เป็นผลประโยชน์ร่วมกัน และเพื่อขจัดความขัดแย้งซึ่งเกิดจากความต้องการของมนุษย์ จำเป็นจะต้องมีผู้ใช้อำนาจตามกฎหมาย (Legislative Power) รับผิดชอบต่อประชาชน ผู้ใช้อำนาจนั้นจะต้องยอมรับว่าเจตนารมณ์ของประชาชนย่อมอยู่เหนือสิ่งอื่นใดจะละเมิดมิได้ ถ้าหากผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าวมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้นประชาชนย่อมมีสิทธิปฏิรูปหรือเปลี่ยนแปลงได้

¹ วิภาดา กิตติโกวิท , **สัญญาประชาคมของ ณัง ณาต รุสโซ**, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แซ็กโปรดักชั่น สตูดิโอ , ๒๕๕๐ หน้า ๑๕๙.

² เมธา สุตบรรทัด , **ประชาธิปไตยและหน้าที่ของผู้แทนราษฎร**, กรุงเทพฯ : ฝ่ายวิชาการคณะรัฐศาสตร์ มธ. เจริญวิทย์การพิมพ์ ๒๕๑๗. หน้า ๑-๘.

จ็อง จักส์ รูสโซ (Jean Jacques Rousseau) เห็นว่า ทุกคนเกิดมามีอิสระแต่เป็นความอิสระที่มีความเกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน หมายความว่าไม่มีใครมีอิสระที่จะอาศัยอยู่ในโลกนี้ได้โดยลำพัง จะต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ฉะนั้นการแก้ปัญหาในการอยู่ร่วมกันของมนุษย์คือ ทำอย่างไรจึงจะทำให้การอยู่ร่วมกันในประชาคมมนุษย์เป็นไปในลักษณะคุ้มครองป้องกัน มิให้การล่วงเกินเสรีภาพ ขณะเดียวกันก็พยายามให้ทุกคนมีเสรีภาพมากที่สุด คำตอบก็คือ ทุกคนจะต้องยอมมอบตนและอำนาจ ที่ตนมีอยู่ทั้งหมดให้กับสิ่งที่เรียกว่า เป็นความสูงสุดแห่งเจตนารมณ์ร่วมกัน (Supreme Direction of the General will) การอยู่ร่วมกันในสังคมนั้น ทุกคนจะต้องเสียสละบางสิ่งบางอย่างเพื่อความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน นี่คือการมาของทฤษฎีสัญญาประชาคม (Social Contract) ซึ่งเป็นทฤษฎีที่มีอิทธิพลสำคัญต่อแนวความคิดของระบอบประชาธิปไตยต่อมา

รูสโซถือว่า รัฐบาลคือผลผลิตของข้อตกลงแห่งปวงชน ฉะนั้นรัฐบาลจะต้องเคารพเจตนารมณ์อันเป็นส่วนรวม (The Will of All) รัฐบาลที่ไม่เคารพต่อข้อตกลงที่มีอยู่กับประชาชนก็เท่ากับว่ารัฐบาลนั้นละเมิดสัญญา ประชาชน (โดยเสียงข้างมาก) มีสิทธิที่จะเรียกกลับคืนมาได้ นอกจากนี้รูสโซยังได้ให้ความเห็นไว้อย่างชัดเจนว่า “ประชาธิปไตยที่แท้จริงก็คือการปกครองที่ยอมให้ประชาชนทุกคน หรือส่วนมากได้เป็นผู้บริหารประเทศ มิใช่การมอบให้บุคคลใดรับไปทำแทน” นับว่าเป็นความคิดที่สนับสนุนการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรง

โทมัส เจฟเฟอร์สัน (Thomas Jefferson) ให้ความคิดเห็นว่า โดยธรรมชาติคนเราทุกคนถูกสร้างมาอย่างเท่าเทียมกัน ทุกคนได้รับสิทธิเฉพาะตัวที่จะมอบให้ผู้รับไปแทนไม่ได้ คือสิทธิในการมีชีวิตอยู่อย่างมีเสรีภาพ และสิทธิในการไต่หาความผาสุก เพื่อเป็นการประกันสิทธิดังกล่าว ปวงชนจึงใช้อำนาจโดยชอบธรรมของตนกำหนดให้มีรัฐบาลขึ้น รัฐบาลไม่ว่าจะเป็นรูปใดถ้าหากไม่ทำตามจุดประสงค์ของปวงชน ประชาชนก็มีสิทธิที่จะเปลี่ยนแปลงหรือล้มเลิก หรือจัดรูปการปกครองใหม่ให้เกิดความเหมาะสม เพื่อให้มีรัฐบาลที่ให้ความผาสุกแก่ประชาชนได้ สำหรับวิธีการที่รัฐบาลจะสามารถทราบถึงความต้องการของประชาชนได้ ควรใช้วิธีการฟังเสียงข้างมาก ที่ได้จากการลงคะแนน โดยถือว่าการลงคะแนนเสียงนั้นทุกคนมีคะแนนเสียงคนละหนึ่งเสียง (Single Vote)

เมื่อพูดถึงการปกครองโดยประชาชน (popular rule) เราสามารถคิดถึงการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมในความหมายแบบแคบ (narrow meaning) หรือความหมายแบบกว้าง (broad meaning) ก็ได้ กล่าวคือ³

สำหรับความหมายแบบแคบ การปกครองโดยประชาชนคือการยึดหลักในการตัดสินใจโดยเสียงข้างมาก (majority rule) กล่าวอีกนัยหนึ่ง สังคมการเมืองจะเลือกดำเนินนโยบายหรือออกกฎหมายโดยรับฟังความต้องการของประชาชนที่เป็นเสียงส่วนใหญ่ เชื่อกันว่าหลักเสียงข้างมากเป็นกระบวนการวิธี (procedure) ในการตัดสินใจที่ดีและสมเหตุสมผลที่สุดในกรณีที่เราเชื่อว่าประชาชนทุกคนมีอำนาจตัดสินใจเท่ากัน หรือเสียงของประชาชนทุกคนต่างนับเป็นหนึ่งเสียงเท่ากัน อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดของการเข้าใจการปกครองโดยประชาชนในความหมายแบบแคบอยู่ที่หลักเสียงข้างมากโดยตัวของมันเองไม่สามารถตอบคำถามต่างๆ เกี่ยวกับ

³ สารานุกรมปรัชญาออนไลน์ฉบับสังเขป สำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย (สกว.)

ประชาธิปไตย เช่น ภายใต้ประชาธิปไตย ใครควรเป็นผู้ปกครอง ควรใช้กระบวนการวิธีใดในการปกครอง (by what procedures) กระบวนการวิธีที่จำเป็นหรือไม่ที่ต้องเป็นหลักเสียงข้างมาก และหลักเสียงข้างมากควรใช้ภายในขอบเขตแค่ไหน (within what limits) หรือใช้กับเรื่องใดบ้าง รวมถึงระดับของการมีส่วนร่วมโดยตรงเพื่อการตัดสินใจที่เหมาะสมควรเป็นเท่าใด คำถามที่สะท้อนแง่มุมอันเป็นเนื้อหาสาระเหล่านี้ จะช่วยให้เราเห็นภาพที่ชัดเจนมากขึ้นว่าประชาธิปไตยจริงๆ แล้วคืออะไร แต่ในเมื่อความหมายแบบแคบไม่ได้ให้คำตอบอะไรไว้ก็เท่ากับว่าความหมายที่กว้างยังไม่ใช่ความหมายที่ดีพอ ประชาธิปไตยที่เป็น “การปกครองโดยประชาชน” น่าจะมีความหมายที่กว้างไปกว่าการยึดหลักเสียงข้างมากในการตัดสินใจ

ในความหมายแบบกว้าง การปกครองโดยประชาชนหมายถึงการปกครองที่นำไปสู่สิ่งดีงามอย่างครบถ้วนบริบูรณ์สำหรับมนุษย์ ซึ่งถ้าพิจารณาจากความสามารถในการตอบคำถามเชิงเนื้อหาสาระของประชาธิปไตยแล้ว ความหมายนี้ดูจะได้เปรียบกว่าความหมายแบบแคบ เพราะชี้ชัดลงไปว่าการปกครองโดยประชาชนต้องเป็นไปเพื่อสิ่งที่ดีสำหรับมนุษย์เสมอ อย่างไรก็ตาม ความหมายแบบกว้างก็ยังมีข้อจำกัดตรงที่ไม่ได้ให้ความกระจ่างว่าสิ่งที่ดีสำหรับมนุษย์ที่พูดถึงนั้นหมายถึงอะไร ทั้งที่ประเด็นนี้นับวันจะยิ่งเป็นข้อขัดแย้งที่รุนแรงมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระหว่างกลุ่มผู้ที่ไม่เห็นด้วยและผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับประชาธิปไตย ความขัดแย้งดังกล่าวเกิดจากคำถามว่าจริงหรือไม่ที่ระบอบการปกครองที่ดีสำหรับมนุษย์ควรเป็นแบบที่ส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนระดับรากหญ้าเป็นผู้ตัดสินใจเกี่ยวกับประเด็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อพวกเขา แม้จะเป็นปัญหาที่มีความสลักซับซ้อนเกินไปกว่าความรู้ความเข้าใจที่พวกเขามี หรือระบอบการปกครองที่ดีควรให้ผู้เชี่ยวชาญในประเด็นปัญหาเหล่านั้นเป็นผู้ตัดสินใจแทนประชาชน โดยให้กระทำอย่างยึดผลประโยชน์ที่ดีที่สุดของประชาชนเป็นตัวตั้ง นอกจากนี้ ยังมีคำถามว่าควรปฏิบัติอย่างไรต่อผู้ที่เป็นเสียงส่วนน้อย (minority) ในสังคมเสียงส่วนใหญ่สามารถจำกัดหรือลิดรอนสิทธิเสรีภาพของเสียงส่วนหรือไม่

๑.๒ การเลือกผู้แทน ความคิดว่าประชาธิปไตยที่บริสุทธิ์ (Pure Democracy)⁴ จะต้องเป็นประชาธิปไตยแบบประชาธิปไตยโดยตรง (Direct Democracy) คือให้ประชาชนมีส่วนในการปกครองโดยตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการกำหนดนโยบาย และการตัดสินใจของประเทศ ตัวอย่าง เช่น ในสมัยกรีกโบราณมีการปกครองแบบนครรัฐ (City State) ได้จัดให้มีสภาประชาชน กล่าวคือให้ประชาชนทุกคนมาประชุมพร้อมกัน เพื่อเลือกหรือมอบหมาย หรือแบ่งงานกันทำเป็นเรื่อง ๆ ไป ถือว่าสมัยนั้นกรีกมีการปกครองที่เป็นประชาธิปไตยมากที่สุด เพราะประชาชนทุกคนสามารถมีส่วนร่วมทางการเมือง ใช้สิทธิเสรีภาพของตนอย่างเต็มที่ แต่ต่อมาเมื่อประชากรของรัฐเพิ่มขึ้นรัฐมีอาณาเขตกว้างขวางยิ่งขึ้น ปัญหาและอุปสรรคก็เพิ่มขึ้นนานับประการ จึงเป็นการยากที่จะให้ประชาชนปกครองตนเองได้ จึงเกิดประชาธิปไตยอีกแบบหนึ่งคือ ประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน (Representative Government) หรือที่เรียกว่าเป็นประชาธิปไตยโดยทางอ้อม (Indirect Democracy) กล่าวคือให้ประชาชนเลือกผู้แทนทำหน้าที่แทนตน และมีการแบ่งแยกอำนาจของประชาชนที่เรียกว่าอำนาจอธิปไตยออกเป็นสามส่วนคือ อำนาจนิติบัญญัติ หมายถึงอำนาจในการ

⁴ เว็บไซต์ศูนย์พัฒนาการเรียนการสอน สถาบันพระบรมราชชนก กระทรวงสาธารณสุข

ออกกฎหมาย อำนาจบริหาร คืออำนาจในการบริหารงาน (รัฐบาล) และอำนาจตุลาการ คืออำนาจในการพิพากษาอรรถคดีตามกฎหมาย นอกจากนี้ยังให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรงในบางกรณี เช่น การออกเสียงลงประชามติ (Referendum) การเสนอร่างกฎหมาย (Initiative) การยับยั้งกฎหมาย (Veto) เป็นต้น

๑.๒.๑ ความหมายของการเลือกตั้ง⁵ การเลือกตั้งเป็นผลมาจากวิธีการของประชาธิปไตยอย่างหนึ่ง คือวิธีการออกเสียงลงคะแนนเพื่อให้ได้ความเห็นของฝ่ายข้างมาก ในระบบการเป็นตัวแทนที่เกิดจากความจำเป็นอันเนื่องมาจากความไม่สามารถที่จะให้ประชาชนปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตยโดยตรงนั้นก็เช่นเดียวกัน ถ้าไม่ใช้วิธีการออกเสียงลงคะแนนเพื่อตัดสินว่า ใครสมควรที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ทำการแทนประชาชนก็ย่อมเป็นยากที่จะหาข้อยุติของความขัดแย้ง อันเกิดจากการแข่งขันกันเพื่อเป็นตัวแทนของประชาชนดังกล่าวได้ การเลือกตั้งจึงหมายความว่า การที่ประชาชนได้ออกเสียงลงคะแนนเพื่อเลือกบุคคลเข้าทำการแทนตน อาจจะเป็นผู้บริหารประเทศ หรือเป็นผู้คอยควบคุมมิให้ผู้บริหารประเทศปกครองและดำเนินการใดๆ อันเป็นผลกระทบต่อความสงบสุขของประชาชน ตามแต่กรณี

การเลือกตั้งในทางปฏิบัติมีความจำเป็นที่จะต้องจำกัดสิทธิบางประการขอประชาชน กล่าวคือไม่สามารถที่จะยอมให้ประชาชนทุกคนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ ทุกประเทศที่มีการเลือกตั้งมักจะกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้อย่างชัดเจน เช่นมีการกำหนดอายุ ความรู้ ภูมิลำเนา การกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งอาจกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือในกฎหมายที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งโดยเฉพาะก็ได้ โดยนัยนี้ ความหมายของการเลือกตั้งถูกกำหนดให้แคบเข้ามาอีก กล่าวคือ การเลือกตั้งคือการที่ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ได้ใช้สิทธิของตนเลือกผู้สมควรรับเลือกตั้งบุคคลหนึ่งหรือหลายคนให้เข้าไปทำหน้าที่แทนตนในตำแหน่งหน้าที่ที่กำหนดให้มีการเลือกตั้งนั้น

๑.๒.๒ หน้าที่ของผู้แทนราษฎร คือ เป็นผู้แทนราษฎรนั่นเอง ฉะนั้นการพิจารณาหน้าที่ของผู้แทนราษฎรจึงมิใช่การพิจารณาตามความหมายของคำ แต่จะต้องพิจารณาจากเหตุผล หรือหลักการที่ทำให้ต้องมีผู้แทนราษฎรตามหลักการที่ได้กล่าวมาแล้วแต่ต้น คือหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยทางผู้แทน ในหลักการประชาธิปไตยทางผู้แทนนั้น ถือว่าเมื่อประชาชนไม่สามารถปกครองโดยตนเองได้ก็ต้องมอบหมายให้ผู้อื่นปกครองแทน และในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยนั้น มีการแบ่งแยกอำนาจการปกครองโดยแบ่งออกเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ตามคำกล่าวของ มองเตสกีเออร์ ที่ว่า “เป็นความจริงอยู่ชั่วฟ้าดินสลายว่า มนุษย์เราเมื่อมีอำนาจแล้วก็มักจะใช้อำนาจนั้นเกินไป จนกว่าจะถูกกำหนดขีดชั้นในการใช้ เพื่อที่จะไม่ให้มีการใช้อำนาจเลยเถิดไป จะต้องให้อำนาจคอยคัดค้านต้านทานกันไว้ ถ้าบุคคลเดียวหรือเจ้าหน้าที่ในคณะเดียวกัน อำนาจนิติบัญญัติรวมอยู่กับอำนาจบริหาร เสรีภาพก็จะมีไม่ได้เลย เพราะเป็นที่น่ากลัวว่า พระมหากษัตริย์หรือสภาจะตรากฎหมายอันล้นพ้นแต่ทารุณ เพื่อจะได้กดขี่ให้มีการปฏิบัติตาม เสรีภาพจะมีได้อย่างไร ถ้าอำนาจตุลาการไม่ได้แบ่งแยกออกจากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร ถ้าอำนาจตุลาการรวมอยู่กับอำนาจนิติบัญญัติ ก็จะมีอำนาจเหนือชีวิตและเสรีภาพของพลเมือง จะกระทำอะไรก็ได้ตามใจชอบ เพราะผู้พิพากษาเป็นผู้ตรากฎหมายและวินิจฉัยเอง ถ้าอำนาจตุลาการรวมอยู่

⁵ เมธา สุตบรรทัด , ประชาธิปไตยและหน้าที่ของผู้แทนราษฎร, เรื่องเดิม. หน้า ๔๗ -๕๒

กับอำนาจบริหาร ผู้พิพากษาก็จะใช้อำนาจดุลยพินิจอย่างทระนทุกสิ่งทุกอย่างจะเหลวแหลกหมด ถ้าบุคคลเดียวกันหรือเจ้านาย หรือขุนนาง หรือราษฎรคนเดียวกันเป็นผู้ใช้อำนาจทั้งสามชนิด” ฉะนั้น ในการมอบอำนาจปกครองแก่ผู้แทนราษฎรจึงจะต้องมอบอำนาจให้กับผู้แทนฝ่ายนิติบัญญัติฝ่ายหนึ่ง ผู้แทนฝ่ายบริหารฝ่ายหนึ่ง และผู้แทนฝ่ายตุลาการฝ่ายหนึ่ง โดยวิธีการเลือกตั้งทั้งสามฝ่าย บางประเทศใช้วิธีเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ คือ ผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมือง แล้วให้พรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากเป็นฝ่ายเลือกบุคคลเข้าเป็นรัฐบาลเอง บางประเทศเลือกตั้งทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ เพื่อให้การใช้อำนาจของทั้งสามฝ่ายมีขอบเขตจำกัด โดยมากความสำคัญของการควบคุมการใช้อำนาจมักอยู่ที่อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเพราะฉะนั้น หน้าที่ของผู้แทนราษฎรจึงผูกพันอย่างใกล้ชิดกับสองฝ่ายนี้ แต่ที่เน้นเฉพาะก็คือถือว่าผู้แทนราษฎรเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้นหน้าที่ของผู้แทนราษฎร คือ หน้าที่ในการบัญญัติกฎหมายที่มีผลใช้บังคับแก่ประชาชนโดยทั่วไปทั้งประเทศกฎหมายจึงย่อมมีความหมายอย่างสำคัญต่อสิทธิและผลประโยชน์ของประชาชน นั่นเอง

หากมองประชาธิปไตยในแง่เนื้อหา ระบอบประชาธิปไตยไม่ได้หมายถึงแค่ระบบการเลือกตั้ง หากต้องประกอบไปด้วยสภาวะความเป็นประชาธิปไตยแล้ว อย่างน้อยก็ต้องประกอบไปด้วย ๖ ข้อ คือ ๑. การเลือกตั้งผู้แทนจะต้องเป็นอิสระและยุติธรรม ไม่มีการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐโงกการเลือกตั้ง ไม่มีการซื้อขายเสียง และการที่กลุ่มอภิสิทธิชนใช้อำนาจอิทธิพลระบอบอุปถัมภ์ ให้คนต้องเลือกเฉพาะพวกเขาบางคน ๒. ต้องมีระบอบการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจที่ดี เช่น ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ องค์การอิสระ ภาคประชาชนสามารถตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารได้ และต่างฝ่ายต่างตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกัน รวมทั้งภาคประชาชนสามารถถอดถอนผู้แทนที่มีพฤติกรรมไม่ชอบธรรมได้ ๓. การบริหารบ้านเมืองจะต้องโปร่งใส มีเหตุผลอธิบายได้ เป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ไม่มีการคอร์รัปชันการหาผลประโยชน์ทับซ้อน การเล่นพรรคพวกหาประโยชน์ส่วนตัว ๔. มีรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ขนบธรรมเนียมที่มุ่งประโยชน์คนส่วนใหญ่อย่างมีเหตุผล รัฐธรรมนูญและกฎหมายต่างๆ ต้องมีผลบังคับใช้อย่างเป็นรูปธรรม ๕. สื่อมวลชนและภาคประชาชนมีสิทธิเสรีภาพ เป็นอิสระ มีศักดิ์ศรี และเข้มแข็ง ประชาชนมีจิตสำนึกความเป็นพลเมือง และมีส่วนร่วมในการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง การแสดงความคิดเห็น การสมาคม การชุมนุม การทำประชาพิจารณ์ และการลงประชามติ ๖. มีการกระจายการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมสู่ประชาชน ทำให้เกิดประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจและสังคม และการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมที่มั่นคง สม่าเสมอน่าจะเป็นหลักประชาธิปไตยที่ถูกต้อง

๒. แนวคิดหลักการเสียงข้างมาก (Majority Rule) และหลักการเคารพในสิทธิของเสียงข้างน้อย (Minority Rights)

ตั้งที่กล่าวมาแล้วในหัวข้อก่อนว่า ระบอบประชาธิปไตย เป็นการปกครองโดยประชาชนส่วนใหญ่ ดังนั้นจึงให้ความสำคัญกับหลักการเสียงข้างมาก (Majority Rule) ในการตัดสินใจขัดแย้งทุกระดับ^[9] โดยหลักการเสียงข้างมากหมายความว่า การตัดสินใจใดๆ ของกลุ่มหรือคณะบุคคล หลังจากที่ได้มีการปรึกษาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นพอสมควรแล้ว ก็ให้ตัดสินใจเป็นข้อยุติโดยถือเสียงข้างมากเป็นเสียงชี้ขาด เพื่อให้

สามารถดำเนินการเป็นรูปธรรมต่อไปได้⁶ เช่น การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้รับคะแนนสูงสุดจะเป็นผู้ที่ได้รับเลือก หรือในการออกเสียงประชามติ เรื่องที่มีผู้เห็นด้วยมากที่สุดจะได้รับการนำไปปฏิบัติ หรือกรณีการออกเสียงลงมติในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ก็จะใช้เสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ตัดสิน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม หลักการเสียงข้างมาก (Majority Rule) ต้องดำเนินควบคู่ไปกับการเคารพในสิทธิของเสียงข้างน้อย (Minority Rights) ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันว่าฝ่ายเสียงข้างมากจะไม่ใช้วิธีการใดๆ ที่เห็นแก่ผลประโยชน์ของกลุ่มพวกพ้องตน แต่ต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์ของประชาชนทั้งหมด เพื่อสร้างสังคมทุกฝ่ายสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติสุข⁷ โดยฝ่ายเสียงข้างน้อย (Minority Right) จะต้องได้รับความคุ้มครองขณะที่ต้องยอมรับฟังจากเสียงส่วนใหญ่ไปพร้อมๆ กัน ทั้งนี้ เพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นในสังคม⁸

เสียงข้างมากในระบอบประชาธิปไตย เป็นคะแนนเสียงที่สมาชิกใช้ลงมติ ที่มีมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด หรือของจำนวนสมาชิกในที่ประชุมนั้น เพื่อวินิจฉัยหรือลงมติสนับสนุนเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เสียงข้างมากในการประชุม หมายถึง เสียงข้างมากในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร การประชุมวุฒิสภา และการประชุมคณะกรรมการ รวมทั้งเสียงข้างมากในการออกเสียงประชามติของประชาชน โดยเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรมีความชอบธรรมตามรัฐธรรมนูญที่จะจัดตั้งรัฐบาลเพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นที่พอใจได้หาเสียงไว้กับประชาชนและตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ และในส่วนของ การตรากฎหมาย ก็ต้องอาศัยเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรเช่นเดียวกัน เพราะการลงมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติทุกครั้งจะใช้เสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ ทั้งนี้ ในรัฐสภาต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกาหรืออังกฤษ มีการกำหนดตำแหน่งผู้นำฝ่ายเสียงข้างมาก (Majority Leader) ซึ่งในประเทศไทยไม่มีตำแหน่งนี้ มีเพียงประธานวิปรัฐบาล (Chief Whip) ทำหน้าที่ประสานงานทางการเมืองในฝ่ายพรรคร่วมรัฐบาลเท่านั้น ส่วนเสียงข้างน้อยในการประชุม (Minority) หมายถึง เสียงข้างน้อยในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร การประชุมวุฒิสภา การประชุมรัฐสภา และการประชุมคณะกรรมการ ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นรูปแบบการปกครองที่ยึดเอาเสียงข้างมากเป็นหลัก แต่อย่างไรก็ตามเสียงข้างน้อยก็เชื่อว่าจะถูกละเลยหรือถูกมองข้ามไป ในประเทศไทยและต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกาและอังกฤษ มีการกำหนดให้มีผู้นำเสียงข้างน้อย (Minority Leader)⁹ ซึ่งในประเทศไทย รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ผู้นำเสียงข้างน้อยดำรงตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร (Leader of the Opposition) เพื่อเป็นหลักในการตรวจสอบรัฐบาล นอกจากนี้ ในการประชุมคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา โดยเฉพาะการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สอง มติของคณะกรรมการต้องมาจากกรรมการเสียงข้างมากซึ่งรายงานต่อสภา แต่กรรมการเสียงข้างน้อยที่แพ้การลงมติดังกล่าว กรรมการเสียงข้างมาก ก็ยังมีสิทธิที่จะสงวนข้อที่เห็นแตกต่าง

⁶ วิสุทธิ์ โปธิแทน, แนวคิดพื้นฐานของประชาธิปไตย, พิมพ์ครั้งที่ ๑, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, ๒๕๕๐, หน้า ๖๑-๖๒.

⁷ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ประชาธิปไตย สังคมนิยม คอมมิวนิสต์ กับการเมืองไทย, พิมพ์ครั้งแรก, กรุงเทพฯ : พิมพ์แฉ, ๒๕๑๙, หน้า ๑๗-๑๘.

⁸ วิสุทธิ์ โปธิแทน, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๓.

⁹ เดโซ สวานานนท์, พจนานุกรมศัพท์การเมือง, กรุงเทพฯ : หน้าต่างสู่โลกกว้าง, ๒๕๓๗, หน้า ๑๕๗-๑๕๘.

ไปจากกรรมวิธีการเสียงข้างมาก เพื่อให้ที่ประชุมสภาพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง และตัดสินใจในขั้นสุดท้ายได้ เพื่อดูว่าที่ประชุมจะเห็นด้วยกับกรรมวิธีการเสียงข้างมาก หรือเห็นด้วยกับกรรมวิธีการเสียงข้างน้อย ข้อสงวนของกรรมวิธีการเสียงข้างน้อยดังกล่าวนี้ เรียกว่า สงวนความเห็น ซึ่งถือเป็นสิทธิของฝ่ายเสียงข้างน้อย (Minority Right)¹⁰

ความเข้าใจของคนไทยทั่วไปที่มีต่อภาพลักษณ์ของประชาธิปไตยนั้น ก็คือ ในสังคมของคนหมู่มากต่างคนก็ต่างมีความต้องการที่แตกต่างกันออกไป เกณฑ์ตัดสินอำนาจสูงสุดของความต้องการหรือความประสงค์ของคนในระบบนี้ก็คือ เสียงข้างมากของประชาชนนั่นเอง การปกครองโดยให้ผู้อยู่ใต้การปกครองมีส่วนร่วมในการกำหนดกฎเกณฑ์ และวิธีการแก้ปัญหาอันมีผลกระทบต่อส่วนรวมนั้น ได้เกิดขึ้นแล้วตั้งแต่สมัยพุทธกาล และยังมีผลบังคับใช้อยู่จนกระทั่งปัจจุบัน โดยมีพระวินัยเป็นแม่บทในการปกครอง ในทำนองเดียวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ ที่ใช้เป็นแม่บทในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในปัจจุบันในการใช้เสียงข้างมากในการแก้ปัญหาทะเลาะวิวาท หรือที่เรียกว่า เภยยุยงศึกา พระพุทธองค์ได้ตรัสรายละเอียดในการใช้เสียงข้างมากด้วยว่าอย่างไร เรียกว่าเป็นธรรมคือถูกต้อง และอย่างไรเรียกว่าไม่เป็นธรรม คือความไม่ถูกต้อง พร้อมทั้งระบุคุณสมบัติของผู้ที่จะทำหน้าที่ควบคุมการลงคะแนนว่าจะต้องไม่มีอคติ 4 และจะต้องรู้วิธีการควบคุมการลงคะแนนเป็นอย่างดี และที่สำคัญจะต้องได้รับการแต่งตั้งจากที่ประชุมสงฆ์ โดยมีความเห็นชอบเป็นเอกฉันท์ด้วย ปราชญ์ทางศาสนาพุทธ พระธรรมปิฎก¹¹ เห็นว่า การตัดสินใจเช่นว่านี้ เป็นเรื่องสำคัญมาก เพราะหากตัดสินใจก็ตีไป ถ้าตัดสินใจผิดก็อาจเกิดความเสื่อมความพินาศทุกอย่างทุกประการ การที่จะตัดสินใจผิดหรือตัดสินใจถูก ก็อยู่ที่ความเป็นคนดี มีปัญญา คือ มีคุณธรรม และมีความรู้ความเข้าใจ เฉลียวฉลาดสามารถในการคิด เป็นต้น ซึ่งเป็นคุณสมบัติที่ประชาชนควรจะมี ถ้าประชาชน เป็นคนดี ตั้งใจดี มีความรู้ความเข้าใจ มีปัญญาชัดเจน คิดเป็น มองเห็นความจริง ก็ตัดสินใจได้ถูกต้อง

จากแนวคิดเรื่องดังกล่าวนี้ ทำให้เห็นได้ว่าประชาธิปไตยจะดีก็อยู่ที่ประชาชนที่เป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจนั้นว่า จะต้องเป็นคนดีและมีปัญญา การตัดสินใจที่ว่านั้น ต้องวินิจฉัยด้วยเสียงข้างมากเป็นใหญ่ ในเรื่องนี้ พระธรรมปิฎกให้ข้อสังเกตไว้ ๒ ประการ คือ

ก. ถ้าคนส่วนใหญ่เป็นคนโง่ เสียงข้างมากที่วินิจฉัยก็จะเป็นการตัดสินใจเลือกอย่าง โง่ๆ หรือแม้แต่เลือกไปตามที่ถูกเขาหลอกล่อ ทำให้ผิดพลาดเสียหาย จึงต้องให้ประชาชนมีการศึกษา หรือจะได้เสียงข้างมากที่ตัดสินใจอย่างผู้มีปัญญา การให้เสียงข้างมากที่จะใช้วินิจฉัยต้องเกิดจากการตัดสินใจของคนที่เป็นบัณฑิต คือคนดีมีสติปัญญา จึงจะได้เสียงข้างมากที่ตัดสินใจเลือกได้ถูกต้องบังเกิดผลดี

ข. ความจริงของสิ่งทั้งหลายย่อมเป็นอย่างที่มันเป็น มันย่อมไม่เป็นไปตามการบอก การสั่ง การลงคะแนนเสียง หรือตามความต้องการของคน ดังนั้นคนจะไปตัดสินใจความจริงไม่ได้ แต่เป็นหน้าที่ของคนนั่นเองที่จะต้องตัดสินใจเลือกสิ่งที่เป็นจริง จึงต้องให้ประชาชนมีการศึกษา เพื่อจะได้เสียงข้างมากที่ตัดสินใจ

¹⁰ คณิน บุญสุวรรณ, ปทานุกรมศัพท์รัฐสภาและการเมืองไทย, พิมพ์ครั้งที่ ๑, กรุงเทพฯ : สุขภาพใจ, ๒๕๔๔ หน้า ๙๙๒-๙๙๔.

¹¹ พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตโต), กระบวนการเรียนรู้เพื่อพัฒนาคนไปสู่ประชาธิปไตย, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ๒๕๔๓, หน้า ๓.

เลือกเอาสิ่งที่ถูกต้องเป็นจริง ให้การตัดสินใจของคนที่เกิดจากความต้องการที่มาประสานกับปัญญาที่รู้ และให้เลือกเอาสิ่งที่ถูกต้องดีงามจริงแท้ และเป็นประโยชน์แท้จริง

จะเห็นได้ว่า เสียงข้างมากตัดสินความจริงไม่ได้ อันนี้เป็นหลักธรรมดา เราตัดสินใจไม่ใช่ตัดสินความจริง ถ้าเอาเสียงข้างมากมาตัดสินความจริงก็เป็นไปไม่ได้ เพราะฉะนั้นตามหลักการแล้วไม่สามารถเอาเสียงข้างมากมาตัดสินความจริงได้ ถ้าอย่างนั้นจะเอาเสียงข้างมากตัดสินอะไร ประเด็นนี้ พระธรรมปิฎก ให้ความเห็น ว่า เราเอาเสียงข้างมากมาตัดสินความต้องการ คือบอกว่าจะเอาอย่างไร ในแง่นี้สามารถบอกได้ว่าประชาชนต้องการอะไรจะเอาอย่างไร แล้วมีมติเป็นที่ตกลงกันว่าจะเอาอย่างนี้ ปัญหาอยู่ที่ว่าทำอย่างไรจะให้ความต้องการที่ว่าจะเอาอย่างนั้น ไปประสานกับความมุ่งหมายที่ดี โดยมีสติปัญญาที่รู้เข้าใจว่าอะไรเป็นความจริง ความถูกต้อง แล้วตัวประโยชน์แท้ที่ควรจะเป็น คือ ให้ความต้องการนั้นไปตรงกับความจริง ความถูกต้องและความเป็นประโยชน์ที่แท้จริง มิฉะนั้นความต้องการนั้นก็ผิด เมื่อคนตัดสินใจด้วยความต้องการที่ผิด การตัดสินใจนั้นก็ผิด จะเลือกก็ผิด และก่อให้เกิดผลร้าย เพราะฉะนั้นจึงหนีไม่พ้นที่จะต้องทำให้คนมีความรู้ มีสติปัญญา จึงต้องเน้นกันว่าคุณจะต้องมีวิจรรณญาณ หรือจะใช้คำศัพท์ให้ลึกซึ้งไปกว่านั้น ก็คือต้องมีโยนิโสมนสิการ ด้วยเหตุนี้การใช้เสียงข้างมากมาตัดสินจึงต้องเป็นเสียงแห่งสติปัญญา ที่แสดงถึงความต้องการอันฉลาดที่จะเลือกเอาสิ่งที่ดีงามถูกต้องเป็นประโยชน์¹²

๓. ประชาธิปไตยกับเสียงข้างมาก

ความสำคัญของระบอบประชาธิปไตยอยู่ที่ความสำคัญของประชาชนกับรัฐบาล ทั้งสองสิ่งนี้จะต้องมีความสอดคล้องต้องกันในพื้นที่ฐานทางความคิด ที่เรียกว่าเป็นพื้นฐานทางการเมืองการปกครอง ซึ่งจะต้องให้ประชาชนสามารถเลือกรัฐบาลเพื่อบริหารประเทศได้ กล่าวคือประชาชนมีทั้งสิทธิและหน้าที่ที่จะเลือกผู้บริหารประเทศได้ตามความพอใจของตน รัฐบาลเผด็จการ คือรัฐบาลที่ผู้เผด็จการผูกขาดอำนาจไว้แต่ผู้เดียว หรือหมู่คณะเดียว ถือว่าเป็นรัฐบาลที่ตรงข้ามกับความคิดประชาธิปไตย เพราะรัฐบาลเกิดขึ้นจากอำนาจอันไม่ชอบธรรม กล่าวคือเป็นหน้าที่ไม่ใช่อำนาจของประชาชน ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วว่าสิ่งสำคัญที่สุดในระบอบประชาธิปไตยคือประชาชน ความสำคัญของการมีรัฐบาลจึงต้องขึ้นอยู่กับได้รับความเห็นชอบจากประชาชน เพราะรัฐบาลเป็นผู้ทำการแทนประชาชน ถ้ารัฐบาลมิใช่ผู้ที่ประชาชนมอบหมายให้ทำการแทนย่อมเป็นการขัดต่อเจตจำนงของประชาชน จะเรียกว่าเป็นผู้ทำการแทนประชาชนไม่ได้ แต่จะเป็นผู้ทำการแทนคณะบุคคลหรือบางหมู่คณะเท่านั้น

สิทธิและหน้าที่ของประชาชนในการเลือกผู้บริหารตามความพอใจของตนนั้น มีข้อแม้ว่าจะต้องเป็นการเลือกโดยเสรีตามความพอใจของทุกคน แต่ก็เป็นไปได้ที่ทุกคนจะมีความต้องการอย่างเดียวกัน บางคนอาจต้องการอย่างหนึ่งและไม่ต้องการอีกอย่างหนึ่ง อีกคนหนึ่งอาจต้องการสิ่งที่คนอื่นไม่ต้องการ ฉะนั้นการเลือกโดยเสรีนั้นจะต้องมีการตัดสินซึ่งตามแนวความคิดประชาธิปไตยให้ถือเอาเสียงของฝ่ายข้างมากเป็นเกณฑ์ตัดสิน รัฐบาลที่เกิดจากการเลือกให้เป็นผู้ทำการแทนประชาชน โดยประชาชน จึงเป็นรัฐบาลที่เกิดจากความต้องการของประชาชนฝ่ายข้างมาก และเพื่อป้องกันมิให้ประชาชนที่มีความขัดแย้งกันเองในเรื่องความต้องการ

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔

ของแต่ละบุคคลนั้นเป็นอุปสรรคในการบริหารประเทศ ประชาชนจะต้องให้รัฐบาลมีอำนาจกำหนดนโยบายเพื่อสังคม (Social Policy) มีอำนาจตกลงใจบางอย่าง ถ้าการตกลงใจนั้นไม่ขัดต่อเจตนารมณ์ของประชาชน โดยนัยนี้รัฐบาลก็จะกลายเป็นเครื่องมือในการใช้อำนาจบังคับการให้เป็นไปตามที่ประชาชนมอบหมายไว้ ขณะเดียวกันความหมายของการให้ประชาชนสามารถเลือกรัฐบาลตามความพอใจของตนนั้น ยังหมายความว่ารวมไปถึงการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลได้โดยประชาชนอีกด้วย กล่าวคือถ้าหากต่อมาประชาชนเกิดไม่พอใจรัฐบาลที่ตนเลือกเข้าไปทำการแทนตนนั้น ประชาชนย่อมมีอำนาจที่จะใช้อำนาจของตนล้มรัฐบาลนั้นเสียเพื่อเลือกรัฐบาลใหม่ เพราะสิทธิและหน้าที่ของประชาชนมิใช่จะมีไว้สำหรับเลือกรัฐบาลเพียงครั้งเดียว แต่จะต้องมีอยู่ต่อไปเรื่อยๆ จึงจะทำให้ระบอบประชาธิปไตยคงอยู่ได้ สิทธิและหน้าที่ดังกล่าวนี้เรียกว่า เป็นสิทธิและหน้าที่ในการคุ้มครองรักษาเพื่อความคงอยู่ของระบอบประชาธิปไตย นั่นเอง

จอห์น สจ๊วต มิลล์ ได้ให้ทัศนะไว้ว่า คำว่าเสียงส่วนน้อยในความหมายของประชาชนส่วนรวมทั้งประเทศ อาจหมายความถึงจำนวนประชากร จำนวนเกือบจะเท่ากับจำนวนคนของฝ่ายข้างมากก็ได้ และถึงแม้จะน้อยมากเพียงใดก็ตามไม่ควรจะถูกมองข้าม เพราะถึงแม้ว่าความคิดเห็นของฝ่ายข้างน้อยจะเป็นความคิดเห็นที่ผิด ก็สามารถทำให้ฝ่ายข้างมากได้มองเห็นว่าทำไมจึงผิด ขณะเดียวกันฝ่ายข้างน้อยอาจจะไม่ผิดก็ได้ จึงควรให้โอกาสแก่ฝ่ายข้างน้อยได้เสนอความคิดเห็นของตนและต่อสู้เพื่อให้คนส่วนมากคล้อยตาม หากคนส่วนมากเห็นด้วยในภายหลังฝ่ายข้างน้อยย่อมมีโอกาสที่จะเปลี่ยนสภาพของตนเองมาเป็นฝ่ายข้างมาก และกลายเป็นฝ่ายที่มีสิทธิเลือกรัฐบาลชุดใหม่เพื่อบริหารประเทศตามความต้องการของตนได้ การให้เสรีภาพในการเป็นฝ่ายค้านรัฐบาล จึงหมายความว่าให้เสรีภาพในการเป็นฝ่ายตรงข้ามกับรัฐบาลปัจจุบัน¹³

การให้เสรีภาพในการเป็นฝ่ายค้านรัฐบาลนี้ เท่ากับเป็นการให้เสรีภาพแก่ประชาชนในการเลือกรัฐบาลเพื่อบริหารประเทศ กล่าวคือให้มีโอกาสเลือกรัฐบาลได้ก่อนถึงโอกาสออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง เพราะการมีฝ่ายค้านถ้าหากมีฝ่ายค้านที่เข้มแข็ง การบริหารงานก็เหมือนกับว่ามีรัฐบาลสองรัฐบาลในขณะเดียวกัน คือรัฐบาลหนึ่งเป็นรัฐบาลที่บริหารประเทศ อีกรัฐบาลหนึ่งเป็นรัฐบาลเงาทำหน้าที่ติดตามการบริหารงานให้ข้อเสนอแนะและท้วงติงรัฐบาล ส่วนประชาชนก็จะได้สังเกตติดตามการทำงานของรัฐบาลและพิจารณาความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของรัฐบาลเงานั้น ถู้อได้ว่ามีผู้ทำการแทนประชาชนถึงสองฝ่าย นอกจากนี้ยังจะทำให้ประชาชนเห็นว่า รัฐบาลที่ประชาชนเลือกไปแล้วนั้นยังไม่ดีพอ ก็อาจให้ฝ่ายค้านเป็นรัฐบาล โดยฝ่ายรัฐบาลต้องยอมจำนน เพราะเป็นการเปลี่ยนแปลงที่มองเห็นได้ชัด และการเปลี่ยนรัฐบาลก็จะเป็นไปได้โดยสันติ รัฐบาลที่ปราศจากฝ่ายค้านย่อมไม่ใช่รัฐบาลที่มาจากโอกาสเปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกได้โดยเสรี แต่ก็มีบางประเทศรัฐบาลของประเทศที่ปกครองแบบเผด็จการสมัยใหม่ที่พยายามนำเอาวิธีการประชาธิปไตยไปใช้ เพื่อแสดงให้เห็นว่าได้ให้สิทธิแก่ประชาชนในการเลือกตั้งรัฐบาลเหมือนกัน พยายามเปิดให้มีการเลือกตั้ง แต่การเลือกตั้งนั้นประชาชนมีโอกาสเลือกรัฐบาลได้เพียงฝ่ายเดียว การเลือกตั้งจึงเป็นเพียงการเปลี่ยนตัวบุคคลไม่ใช่การเปลี่ยนนโยบาย

ผู้คนส่วนใหญ่อาจจะไม่รู้ว่าประชาธิปไตยหมายถึงอะไรกันแน่ หลายคนอาจจะเข้าใจว่าประชาธิปไตยก็คือให้ประชาชนเลือกตั้งตัวแทนมาปกครองหลายคนอาจเข้าใจว่า ประชาธิปไตยคือ เสียงส่วน

¹³ John Stuart Mill. *On Liberty*, The Library of Liberal Arts edition, p.7

ใหญ่ว่าไงก็ต้องว่าตามนั้น ประชาธิปไตยที่เคยเรียนมาคือการปกครองของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน แต่เราเข้าใจความหมายที่แท้จริงของคำพูดประโยคนี้นี้แค่ไหน การปกครองของประชาชน หมายถึง ประชาชนมีสิทธิที่จะเข้ามาเป็นผู้ปกครองได้ทุกคนมีสิทธิเข้ารับการเลือกตั้งได้ทุกคน โดยประชาชน หมายถึง ผู้ที่จะมาปกครองต้องมาจากการเลือกของประชาชน เพื่อประชาชน หมายถึง ผู้ปกครองต้องทำเพื่อประชาชน การตัดสินใจว่าใครจะได้เป็นผู้ปกครองนั้นจึงต้องใช้เสียงส่วนใหญ่เป็นตัวตัดสิน แต่เสียงส่วนใหญ่ไม่ได้หมายถึง ประชาธิปไตยทั้งหมด ผู้ปกครองเมื่อมาจากเสียงส่วนใหญ่แล้ว ก็ใช้ว่าจะจบแล้วรอให้ครบวาระแล้วค่อยมีการเลือกตั้งใหม่เท่านั้น ไม่ใช่ว่ามีอำนาจในมือแล้วจะทำทุกอย่างได้ตามอำเภอใจ หากผู้ปกครองที่มาจากเสียงส่วนใหญ่กระทำความผิด เสียงส่วนน้อยก็จะเป็นฝ่ายตรวจสอบและประชาชนที่อยู่ฝ่ายเสียงส่วนใหญ่ก็ต้องคอยตรวจสอบ ผู้ปกครองที่ตัวเองเลือกมาด้วยเช่นกันและหากผู้ปกครองกระทำความผิดไม่ได้เป็นไปเพื่อประชาชนส่วนใหญ่แล้ว ผู้ปกครองนั้นก็ต้องมีสิทธิที่จะถูกตรวจสอบและลงโทษได้หากพบว่าผิดจริง ก็มีสิทธิถูกถอดถอนได้ ประชาธิปไตย มาจากเสียงส่วนใหญ่ แต่เสียงส่วนใหญ่ไม่ใช่แปลว่าประชาธิปไตย เสียงส่วนน้อยไม่ใช่แปลว่า ไม่ใช่ประชาธิปไตย แต่ประชาธิปไตยคือการยอมรับเสียงส่วนน้อยด้วย เพราะประชาธิปไตยคือการมีเสรีภาพทางความคิด ดังนั้นเสียงไม่ว่าจะมาจากส่วนใหญ่หรือส่วนน้อยก็ตาม ทุกเสียงก็เป็นเสียงของปวงชนเฉกเช่นเดียวกัน เมื่อถึงเวลาทุกเสียงก็มีสิทธิคนละเสียงเท่าเทียมกันเหมือนเดิม

การเลือกตั้งเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดประชาธิปไตย ถ้าไม่มีการเลือกตั้ง ก็จะไม่ใช่ประชาธิปไตยซึ่ง เพราะอย่างน้อยประชาชนจะต้องมีส่วนในการตัดสินใจ ว่าเลือกใครมาเป็นผู้แทนที่จะมาตราหรือออกกฎหมาย การดูแลประเทศ แต่จะแน่ใจได้อย่างไรว่าประชาชนเข้าใจถึงประชาธิปไตย นักการเมืองชอบพูดกันมากกว่า คินอำนาจให้ประชาชน แปลว่าคุณเอาอำนาจของผมไปใช้หรือ เพราะความจริงอำนาจเป็นของประชาชน ที่ได้มอบหมายให้ผู้แทนเป็นผู้ดำเนินการแทน จึงไม่จำเป็นต้องมาคินอำนาจให้กับประชาชน เพียงมีกติกาวา ผู้ได้รับเสียงข้างมากเป็นผู้ที่ได้รับมอบหมายดูแลประเทศ ดูแลภายใต้กฏกติกา ไม่ใช่ดูแลตามอำเภอใจ การชนะการเลือกตั้งถือว่าได้รับมอบหมายจากประชาชนส่วนใหญ่ให้ดูแลประเทศ ไม่ใช่ได้รับใบอนุญาตให้ยึดสัมปทานของประเทศ การบริหารประเทศไม่ใช่บริหารธุรกิจเอกชน หากจำเป็นต้องแก้ไขกฏของบริษัท ก็สามารถแก้ไขได้ภายในวันเดียวเสร็จ แต่การบริหารประเทศในระบอบประชาธิปไตย ฝ่ายบริหารต้องเอาเรื่องเข้าสู่สภา เพื่อเปิดเผยให้ประชาชนรับทราบถึงผลดีผลเสียในเรื่องดังกล่าว ซึ่งมีกฏกติกาเป็นตัวกำหนด บางครั้งเสียงข้างมากมักยึดติดในอำนาจ หากย้อนกลับไปดูประวัติศาสตร์ ฮิตเลอร์ได้เป็นผู้นำประเทศเยอรมัน ที่มาจากการเลือกตั้ง เมื่อชนะการเลือกตั้งจนมีเสียงข้างมากในสภา แต่กลับแก้ไขกฏกติกา แก้ไขรัฐธรรมนูญ เพื่อรักษาอำนาจของตัวเอง จนนำพาประเทศเกิดความหายนะ ประเทศเยอรมันมีบทเรียนราคาแพง จึงทำให้มีศาลรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจ ไม่ต้องมีใครมายื่นคำร้อง โดยถ้าศาลเห็นฝ่ายบริหารกำลังจะละเมิดรัฐธรรมนูญ ศาลสามารถตั้งเรื่องเองและเรียกฝ่ายบริหารมาไต่สวน ถ้าเห็นสิ่งที่ไม่ชอบก็สามารถสั่งห้ามได้ ขณะที่รัฐธรรมนูญของไทยลอกของเยอรมันมาในรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ มาตรา ๖๓ และรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ ระบอบประชาธิปไตยยอมรับในเสียงข้างมากและต้องฟังความเห็นเสียงข้างน้อย แต่ต้องให้เป็นไปตามกฏกติกา ไม่ใช่ทำเองตัดสินเอง อย่างนั้นก็ตัดสินถูกอย่างเดียวไม่มีผิด

ในเรื่องเสียงข้างมากนั้น ศาลรัฐธรรมนูญโดยคำวินิจฉัยที่ ๑๕ - ๑๘/๒๕๕๖ ได้วินิจฉัยไว้แล้วว่า ประเทศที่นำเอาระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยมาใช้ในการปกครองประเทศ ล้วนมีวัตถุประสงค์และ

มุ่งหมายที่จะออกแบบหรือสร้างกลไกในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในอันที่จะทำให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ อีกทั้งสร้างระบบตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างองค์กรหรือสถาบันทางการเมือง ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดดุลยภาพในการใช้อำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นของประชาชน ตามหลักการแบ่งแยกและดุลคานอำนาจที่แบ่งช่องทางการใช้อำนาจออกเป็น ๓ ทาง คือ การใช้ อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา การใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี และการใช้อำนาจตุลาการทางศาล ดังจะ เห็นได้จากความตอนหนึ่งที่ปรากฏในคำปรารภของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ อันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศซึ่งเป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ว่า “ร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่จัดทำใหม่นี้มีสาระสำคัญเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ร่วมกันของประชาชนชาวไทย ในการธำรงรักษาไว้ซึ่งเอกราชและความมั่นคงของชาติ การทำนุบำรุงรักษา ศาสนาทุกศาสนาให้สถิตสถาพร การเทิดทูนพระมหากษัตริย์เป็นประมุขและเป็นมิ่งขวัญของชาติ การยึดถือ ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเป็นวิถีทางในการปกครองประเทศ การคุ้มครอง สิทธิและเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐอย่างเป็นรูปธรรม การกำหนดกลไกสถาบันทางการเมืองทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร ให้มีดุลย ภาพและประสิทธิภาพตามวิถีการปกครองแบบรัฐสภา รวมทั้งให้สถาบันศาลและองค์กรอิสระอื่นสามารถ ปฏิบัติหน้าที่ได้โดยสุจริตเที่ยงธรรม”

จากหลักการดังกล่าว ย่อมแสดงให้เห็นอย่างแจ่มชัดว่า **เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีความมุ่งหมายที่จะให้องค์กรหรือสถาบันการเมืองได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความถูกต้องชอบธรรม มีความเป็นอิสระและ ซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ไม่ ประสงค์ที่จะให้องค์กรหรือสถาบันการเมืองใดบิดเบือนการใช้อำนาจโดยเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ปราศจาก ความชอบธรรมทุกรูปแบบ อีกทั้งไม่ประสงค์ที่จะให้องค์กรหรือสถาบันการเมืองหยาบคายทกกฎหมายใดมา เป็นข้ออ้างเพื่อใช้เป็นฐานสนับสนุน คำจูน ในอันที่จะแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนหรือพวกพ้องจากการ ใช้อำนาจนั้น ๆ ถึงแม้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะให้ถือเอามติฝ่ายเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ก็ ตาม แต่หากละเลยหลักนิติธรรมหรือใช้อำนาจตามอำเภอใจกดขี่ข่มเหงฝ่ายเสียงข้างน้อย โดยไม่ฟัง เหตุผลและปราศจากความชอบธรรม จะถือว่าเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้อย่างไร หากแต่ จะกลับกลายเป็นระบอบเผด็จการฝ่ายข้างมาก ขัดแย้งต่อระบอบการปกครองของประเทศไปอย่างชัดเจน** ซึ่งหลักการพื้นฐานสำคัญนี้ได้รับการยืนยันมาโดยตลอดว่า จำเป็นต้องมีมาตรการในการป้องกันการใช้อำนาจ บิดเบือน หรืออำนาจอำเภอใจของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งที่เข้ามาใช้อำนาจอธิปไตยของ ประชาชน โดยให้ตั้งมั่นอยู่บนหลักการแบ่งแยกและดุลคานการใช้อำนาจอธิปไตยอันเป็นอำนาจของปวงชน ชาวไทย เพื่อให้แต่ละองค์กรหรือสถาบันการเมืองที่เป็นช่องทางแห่งการใช้อำนาจดังกล่าวอยู่ในสถานะที่จะ ตรวจสอบและถ่วงดุลเพื่อติดตามและคานอำนาจซึ่งกันและกันได้เหมาะสม มิใช่แบ่งแยกให้เป็นพื้นที่ อิสระของแต่ละฝ่ายที่จะใช้อำนาจตามอำเภอใจอย่างไรก็ได้เพราะหากปล่อยให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีอำนาจ เบ็ดเสร็จเด็ดขาดโดยปราศจากการตรวจสอบและถ่วงดุลแล้วย่อมเป็นความเสี่ยงอย่างยิ่งที่จะทำให้เกิดความ เสียหายและนำพาประเทศชาติให้เกิดเสื่อมโทรมลงเพราะความผิดหลงและมัวเมาในอำนาจของผู้ถืออำนาจรัฐ ในการนี้อาจกล่าวได้ว่า องค์กรที่ทำหน้าที่แทนผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นรัฐสภาคณะรัฐมนตรี หรือศาล ล้วนถูกจัดตั้งขึ้นหรือได้รับมอบอำนาจมาจากรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น การอ้างหลักเสียงข้างมากโดยที่ไม่ได้คำนึงถึง

เสียงข้างน้อย เพื่อหิบบกมาสนับสนุนการใช้อำนาจตามอำเภอใจเพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของผู้ใช้อำนาจ ท่ามกลางความทับซ้อนระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนหรือกลุ่มบุคคลกับผลประโยชน์ของประเทศชาติและความสงบสุขของประชาชนโดยรวม ย่อมจะนำไปสู่ความเสียหายและความเสื่อมโทรมของประเทศชาติหรือการวิวิทาพาดหมางและแตกสามัคคีกันอย่างรุนแรงระหว่างประชาชน และย่อมขัดต่อหลักนิติธรรม ดังนั้นการใช้กฎหมายและการใช้อำนาจทุกกรณีจึงต้องเป็นไปโดยสุจริต จะใช้โดยทุจริตฉ้อฉลมีผลประโยชน์ทับซ้อนหรือวาระซ่อนเร้นมิได้ เพราะมิเช่นนั้น จะทำให้บรรดาสุจริตชนคนส่วนใหญ่ของประเทศอาจสูญเสียประโยชน์อันพึงมีพึงได้ ให้ไปตกอยู่กับบุคคลหรือคณะบุคคลผู้ใช้อำนาจโดยปราศจากความชอบธรรม หลักนิติธรรมถือเป็นแนวทางในการปกครองที่มาจากหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติอันเป็นความเป็นธรรมที่บริสุทธิ์ ปราศจากอคติ โดยไม่มีผลประโยชน์ส่วนตนเข้ามาเกี่ยวข้องและแอบแฝง

เมื่อหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย หมายถึง การปกครองของประชาชนโดยประชาชน และเพื่อประชาชน มิใช่การปกครองตามแนวคิดของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง และมีใช้การปกครองที่อ้างอิงแต่เพียงฐานอำนาจที่มาจากกระบวนเลือกตั้งเท่านั้น ทั้งนี้ เนื่องจากหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ยังมีองค์ประกอบสำคัญอีกหลายประการ การที่องค์กรหรือสถาบันการเมือง ในฐานะผู้ใช้อำนาจรัฐมักจะอ้างอยู่เสมอว่า ตนมาจากการเลือกตั้งของประชาชนแต่กลับนำแนวความคิดของบุคคลใดบุคคลหนึ่งมาปฏิบัติ หากใช้วิธีการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีความมุ่งหมายเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยส่วนรวมภายใต้หลักนิติธรรมไม่ เนื่องจากประชาธิปไตยมิได้หมายถึงเพียงการได้รับเลือกตั้งหรือชนะการเลือกตั้งของฝ่ายการเมืองเท่านั้น เพราะเสียงส่วนใหญ่จากการเลือกตั้งมีความหมายเพียงสะท้อนถึงความต้องการของประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในแต่ละครั้งเท่านั้น หากใช้เหตุผลให้ตัวแทนใช้อำนาจได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงความถูกต้องและชอบธรรมแต่อย่างใด

นอกจากนี้ยังปรากฏตามแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑/๒๕๕๗ ว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ แม้รัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้เป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการพิจารณาแก้ไขก็ตาม หากแต่กระบวนการพิจารณาแก้ไขในเรื่องที่สำคัญดังกล่าว ย่อมต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง ดำเนินการด้วยความโปร่งใส คำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติเป็นสำคัญ มิใช่มุ่งแต่จะแก้ไขเพื่อแก้ปัญหาให้ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีสามารถทำข้อตกลงผูกพันกับนานาประเทศได้สะดวกราบรื่น โดยไม่คำนึงถึงการเปิดโอกาสให้สมาชิกรัฐสภา รวมถึงประชาชนสามารถควบคุมตรวจสอบ และแสดงความคิดเห็นได้ทุกแง่มุมเพื่อให้ได้ความเห็นที่หลากหลาย ซึ่งคณะรัฐมนตรีต้องรับฟังและนำความเห็นของบรรดาสมาชิกรัฐสภาและประชาชนไปประมวลเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชนโดยรวม ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ที่เสียงข้างมากจะต้องรับฟังเสียงข้างน้อย และไม่อาจละเลยสิทธิประโยชน์ที่จะต้องจัดสรรให้แก่ฝ่ายข้างน้อยอย่างเป็นธรรม หากเสียงข้างมากใช้ความได้เปรียบจากการถือเสียงข้างมาก กระทำโดยไม่รับฟังความคิดเห็นของฝ่ายข้างน้อย หรือรับฟังความเห็นเพียงเพื่อให้เป็นแบบพิธีเท่านั้น การใช้อำนาจตามเสียงข้างมากโดยไม่เคารพต่อความเห็นของฝ่ายเสียงข้างน้อยดังกล่าว ย่อมกลายเป็นเผด็จการรูปแบบหนึ่ง ที่เรียกว่าเผด็จการโดยเสียงข้างมากหรือเผด็จการทางรัฐสภา อันเป็นรูปแบบของการปกครองซึ่งขัดต่อหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย รวมทั้งเป็นการทำลายสารัตถะและความชอบธรรมของกระบวนการทางนิติบัญญัติที่จะต้องผ่าน

การพิจารณาจากตัวแทนของปวงชนชาวไทยโดยรอบคอบและละเอียดถี่ถ้วน การอภิปรายแสดงความเห็นในการบัญญัติกฎหมายเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของสมาชิกรัฐสภาตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ และเพื่อเป็นการนำเสนอความเห็นและให้เหตุผลเกี่ยวกับความจำเป็นในการบัญญัติกฎหมายหรือเหตุผลที่อาจโต้แย้งการบัญญัติกฎหมายนั้น ความเห็นและเหตุผลของสมาชิกรัฐสภาแต่ละคนจะมีผลต่อการโน้มน้าวหรือการตัดสินใจของสมาชิกรัฐสภาคนอื่น ๆ ในการที่จะลงมติเกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งก่อนการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เพราะจะมีผลให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นยังคงได้รับการพิจารณาต่อไปในวาระที่สองและวาระที่สาม หรือต้องตกไปเพราะมติไม่รับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว ดังนั้น ความเห็นและเหตุผลของสมาชิกรัฐสภาแต่ละคนจึงมีความสำคัญต่อการพิจารณาบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และเพื่อให้การพิจารณาของรัฐสภาเป็นไปด้วยความรอบคอบ มีมุมมองที่หลากหลาย และมีการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวางโดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาในส่วนที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งเมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาและพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ย่อมมีผลใช้บังคับกับประชาชนทุกคนในประเทศ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบและรับฟังความเห็นและเหตุผลของสมาชิกรัฐสภาอย่างทั่วถึง แม้การปิดการอภิปรายจะเป็นดุลพินิจของประธานรัฐสภา และแม้เสียงข้างมากมีสิทธิที่จะลงมติให้ปิดการอภิปรายก็ตาม แต่การใช้ดุลพินิจและการใช้เสียงข้างมากดังกล่าว จะต้องไม่ตัดสิทธิการทำหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา หรือละเลยไม่รับฟังความเห็นของฝ่ายข้างน้อย การที่ผู้ถูกร้องได้ร่วมกันกระทำการแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหารัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ โดยมีเจตนาเพื่อเพิ่มอำนาจในการทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือกบองค์กรระหว่างประเทศให้ฝ่ายบริหารซึ่งประกอบด้วยบุคคลส่วนใหญ่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอยู่ให้มีอำนาจมากขึ้นโดยปราศจากการตรวจสอบ จึงถือว่าไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวม แต่เป็นการกระทำเพียงเพื่อความสะดวกของบุคคลเหล่านั้น การกระทำของผู้ถูกร้องจึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๒ อีกทั้งรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามนโยบายด้านการศึกษาที่มีส่วนร่วมของประชาชน โดยส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะประกอบกับให้ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ในรูปแบบขององค์กรทางวิชาชีพหรือตามสาขาวิชาชีพที่หลากหลายหรือรูปแบบอื่น ซึ่งจะช่วยให้ฝ่ายบริหารได้รับทราบข้อมูลจากประชาชนและภาคเอกชนเพื่อนำไปวิเคราะห์และกำหนดเงื่อนไขต่อรองกับประเทศคู่สัญญาได้อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนดั่งนั้น การที่ผู้ถูกร้อง (ประธานรัฐสภา และสมาชิกรัฐสภาเสียงข้างมาก) ได้ร่วมกันแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยตัดเนื้อหาที่ให้สิทธิประชาชนในการรับฟังข้อมูลตรวจสอบ และแสดงความคิดเห็นในการจัดทำหนังสือสัญญาของฝ่ายบริหาร รวมทั้งตัดสิทธิของประชาชนที่จะเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญาก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะแสดงเจตนาให้มีผลผูกพันประเทศ เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญและทำลายความเสมอภาคในการได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยศาลรัฐธรรมนูญเห็นต่อมาว่า การกระทำดังกล่าวยังเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ อีกด้วย

จึงสรุปได้ว่าในระบอบประชาธิปไตย มิได้หมายความว่าเพียงการยึดหลักเสียงข้างมากเท่านั้น แต่จะต้องมีหลักประกันสำหรับเสียงข้างน้อยด้วย นั่นคือ สิทธิขั้นพื้นฐานของเสียงข้างน้อยจะต้องได้รับการเคารพ เป็นเสียงข้างมากจะละเมิดหรือก้าวก่ายสิทธิของเสียงข้างน้อยจึงถือเป็นการใช้ “ กฎหมู่ ” ประชาธิปไตยจะดำเนินไปได้ด้วยดีก็ต่อเมื่อมีการรับฟังความคิดเห็นของทุกฝ่าย เพื่อค้นหาเหตุผลและความถูกต้องที่แท้จริง เพราะเหตุผลเท่านั้นที่จะจรรโลงให้ประชาธิปไตยดำเนินไปได้ และประชาธิปไตยเชื่อวามมนุษย์เป็นสัตว์ที่มีเหตุผล ปรัชญาพื้นฐานของประชาธิปไตย ไม่ปรารถนาให้มีการใช้กำลังและการล้มล้างด้วยวิธีการรุนแรง เพราะถ้ามีการใช้กำลังและความรุนแรงแล้ว ก็แสดงให้เห็นว่ามนุษย์ไม่มีหรือไม่ใช่เหตุผล ซึ่งก็ขัดกับหลักความเชื่อมั่นมูลฐานของประชาธิปไตยที่ถือว่ามนุษย์มีเหตุผล การใช้เสรีภาพเกินขอบเขตจนละเมิดหรือก้าวก่ายในสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น ย่อมทำให้เกิดความไม่สงบขึ้นในสังคม เพราะสังคมที่ไม่มีการจำกัดในเรื่องสิทธิเสรีภาพเลยนั้นหาใช่สังคมประชาธิปไตยไม่แต่เป็นสังคมอนาธิปไตยที่เปรียบเสมือนไม่มีรัฐบาล ไม่มีกฎหมาย ไร้ระเบียบวินัยทางสังคมโดยสิ้นเชิง ปัจจุบันความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดขึ้นระหว่างบุคคลก็ดี กลุ่มบุคคลก็ดี หรือพรรคการเมืองต่างๆ ก็ดี ไม่ใช่ความขัดแย้งที่อาจตั้งคำถามว่า “ ทะเลาะกันทำไม ” แต่ควรถามว่า “ มีวิธีการแก้ปัญหาที่น้อยอย่างไร ” ดังนั้นเมื่อรัฐบาลถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่แทนประชาชน มีหน้าที่ที่จะต้องสนองความต้องการของประชาชน ความต้องการของประชาชนนั้นมีต่างๆ กัน ประชาชนย่อมมีความขัดแย้งกันเองในการเลือกรัฐบาล วิธีการแก้ปัญหาคือการให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนน แล้วถือเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ตัดสิน สำหรับฝ่ายที่จะเป็นรัฐบาลก็มีการแบ่งออกเป็นสองฝ่าย คือ ฝ่ายที่กำลังเป็นรัฐบาลอยู่กับฝ่ายค้าน ซึ่งพยายามหาโอกาสเข้าเป็นรัฐบาลเพื่อบริหารประเทศตามนโยบายของฝ่ายตน ระบอบประชาธิปไตยจึงต้องมีกฎหมายหรือกติกาบังคับไว้ว่าฝ่ายค้านก็ดี ฝ่ายรัฐบาลก็ดีจะต้องต่อสู้ชิงอำนาจทางการเมืองกันโดยสันติวิธี โดยถือเอาการออกเสียงลงคะแนนของประชาชนนั่นเองเป็นตัวชี้วัด กล่าวคือฝ่ายที่ได้รับความนิยมจากประชาชนมากที่สุดคือฝ่ายชนะและได้เป็นรัฐบาล ส่วนฝ่ายที่แพ้ก็ต้องเปลี่ยนฐานะตนเองเป็นฝ่ายค้านต่อไป ฉะนั้นถ้าฝ่ายค้านหรือฝ่ายรัฐบาลละเมิดกติกา เช่น ใช้วิธีจัดความขัดแย้งกันเองโดยไม่ผ่านประชาชน โดยทำการปฏิวัติหรือรัฐประหาร แย่งชิงอำนาจกันเอง ก็ถือว่ารัฐบาลที่เข้ามาเป็นรัฐบาลด้วยวิธีนี้ ไม่ใช่รัฐบาลประชาธิปไตยเช่นกัน

๔. บทสรุป

“ ประชาธิปไตย ” มิได้หมายถึงระบบการปกครองของ “ เสียงข้างมาก ” เพียงอย่างเดียว ถึงแม้ว่าการเลือกตั้งและการเคารพในสิทธิเลือกตั้งจะสำคัญ ประชาธิปไตยจะต้องมีกลไกคุ้มครองเสรีภาพ สิทธิตามกฎหมาย และวางหลักประกันว่าประชาชนจะสามารถสื่อสารกันได้อย่างเสรี สื่อไม่ถูกรัฐเซนเซอร์หรือบิดเบือน การเลือกตั้งอย่างเดียวอาจบกพร่อง ถ้าหากจัดการเลือกตั้งโดยไม่ให้ทุกฝ่ายในสังคมมีโอกาสนำเสนอข้อเรียกร้องและความเดือดร้อน หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่มีอิสรภาพที่จะเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ไม่มีโอกาสได้พิจารณามุมมองที่หลากหลายของผู้ลงสมัครเลือกตั้ง เมื่อมองจากแง่นี้ ประชาธิปไตยจึงเป็นระบบที่ต้องบำรุงรักษาและพัฒนาไม่หยุดนิ่ง จะมุ่งแต่กลไกการเลือกตั้งโดยเสียงข้างมากเพียงอย่างเดียวไม่ได้ ส่วนการเลือกตั้งในเมืองไทยนั้นคนไทยมีสิทธิ์เลือกผู้แทนก็จริง แต่คนไทยจำนวนน้อยเหลือเกินที่จะเข้าใจสันดานแท้จริงของผู้อาสาเข้าไปเป็นตัวแทน คนไทยบางคนเลือกผู้แทนเพราะเห็นว่ารวยแล้วไม่โกง บ้างก็เลือกเพราะ

บรรณานุกรม

คณิน บุญสุวรรณ, ปทานุกรมศัพท์รัฐสภาและการเมืองไทย, พิมพ์ครั้งที่ ๑, กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์
สุภาพใจ ๒๕๔๔.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ประชาธิปไตย สังคมนิยม คอมมิวนิสต์ กับการเมืองไทย, พิมพ์ครั้งแรก,
กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์พิมพ์พิเศษ, ๒๕๑๙.

เดโช สวานานนท์, พจนานุกรมศัพท์การเมือง, กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์หน้าต่างสุโลกกว้าง, ๒๕๓๗
พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตโต), กระบวนการเรียนรู้เพื่อพัฒนาคนไปสู่ประชาธิปไตย, กรุงเทพฯ
โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ๒๕๔๓

เมธา สุตบรรทัด , ประชาธิปไตยและหน้าที่ของผู้แทนราษฎร, กรุงเทพฯ : ฝ่ายวิชาการคณะ
รัฐศาสตร์ มธ. เจริญวิทย์การพิมพ์ ๒๕๑๗.

วิภาดา กิตติโกวิท , สัญญาประชาคมของ มิ่ง ฅาค รุสโซ, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แซ็กโปรดักชั่น
สตูดิโอ ๒๕๕๐

วิสุทธิ โปธิแทน, แนวคิดพื้นฐานของประชาธิปไตย, พิมพ์ครั้งที่ ๑, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรี
และราชกิจจานุเบกษา, ๒๕๕๐

สารานุกรมปรัชญาออนไลน์ฉบับสังเขป สำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย (สกว.)

John Stuart Mill. On Liberty, The Library of Liberal Arts edition

เว็บไซต์ศูนย์พัฒนาการเรียนการสอน สถาบันพระบรมราชชนก กระทรวงสาธารณสุข
