

การเลือกตั้ง : ดัชนีชี้วัดความเป็นประชาธิปไตย

เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล*

บทนำ

การเลือกตั้ง (élection) คือวิธีการที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งใช้สิทธิของตนในการเลือกตัวแทนของตนเองไม่ว่าจะเป็นบุคคลคนเดียว หรือเป็นคณะบุคคล หรือเป็นพรรคการเมือง โดยมุ่งหมายจะให้เป็นตัวแทนในภารกิจอย่างใดอย่างหนึ่งในนามของตนเอง

เมื่อพิจารณาในมิติทางการเมือง เป็นที่ยอมรับว่าการเมืองการปกครองที่ให้ความสำคัญกับการเลือกตั้งคือการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตยเนื่องจากเห็นว่าการเลือกตั้งเป็นวิธีการที่ทำให้ประชาชนได้ใช้มติเสียงข้างมากถ่ายโอนความชอบธรรม (la légitimité) ไปยังผู้แทนของตนเพื่อใช้อำนาจหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันความสัมพันธ์ระหว่างความเป็นประชาธิปไตยกับการเลือกตั้งเป็นประเด็นที่มีการกล่าวถึงกันอย่างมากในสังคมไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเด็นที่ถกเถียงกันว่า “ประชาธิปไตยคือการเลือกตั้ง การเลือกตั้งคือประชาธิปไตย” ทั้งนี้ เนื่องจากในปัจจุบันการเลือกตั้งได้รับการเรียกร้องอย่างน้อยก็ในเชิงรูปแบบว่าเป็นวิธีการที่ชอบธรรมที่สุดในการเข้าสู่อำนาจรัฐ แต่ข้อเรียกร้องนี้กลับมิได้มีการถกเถียงในเชิงเนื้อหาถึงลักษณะที่แท้จริงของความเป็นประชาธิปไตยในการดำเนินการเลือกตั้ง ตลอดจนผลที่ได้รับจากการเลือกตั้ง จึงเป็นที่น่าสนใจในการที่จะกล่าวถึงการเลือกตั้งในฐานะที่เป็นดัชนีชี้วัดความเป็นประชาธิปไตย โดยจะทำความเข้าใจเบื้องต้นถึงความสำคัญของการเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตยก่อน (A) จากนั้นจะได้กล่าวถึงการเลือกตั้งกับความเป็นประชาธิปไตย (B) เพื่อพิจารณาสรุปการเป็นดัชนีชี้วัดความเป็นประชาธิปไตยของการเลือกตั้งต่อไป

A. การเลือกตั้ง : พื้นฐานของระบบประชาธิปไตย

“ประชาธิปไตย” เป็นระบอบการปกครองที่ประชาชนเป็นอธิปัตย์¹ ซึ่งหากพิจารณาการที่มนุษย์อยู่ร่วมกันเป็นสังคม บุคคลในสังคมย่อมแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยหรือผู้ปกครอง

* น.บ., น.ม. ธรรมศาสตร์, นพท., D.E.A. (Droit public) Toulouse I, Doctorat en droit มหาวิทยาลัย Toulouse I ประเทศฝรั่งเศส, ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำภาควิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

¹ อรุณ ภาณุพงศ์, นิติธรรมประชาธิปไตย, วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 24 ฉบับที่ 2 (เม.ย.-มิ.ย.), 2539, หน้า 363

กับผู้อยู่ใต้ปกครองหรือประชาชนทั่วไป² ดังนั้น ประชาธิปไตยจึงเป็นระบอบการปกครองที่เป็นการปกครองตนเองของผู้ที่อยู่ภายใต้การปกครองหรือประชาชนนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากผู้อยู่ใต้ปกครองหรือประชาชนที่กล่าวนี้มีลักษณะเป็นนามธรรมซึ่งหมายถึงประชาชนทุกคน ดังนั้น ประชาธิปไตยย่อมหมายความว่าประชาชนผู้อยู่ใต้ปกครองทุกคนล้วนเป็นผู้มีอำนาจปกครอง แต่ในความเป็นจริงแล้วจะให้ทุกคนปกครองประเทศไม่ได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ ประชาธิปไตยจึงกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าเป็นการปกครองให้เป็นที่ไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนผู้อยู่ภายใต้การปกครองโดยการกำหนดให้มีผู้ใช้อำนาจรัฐหรือผู้ปกครองมาจากประชาชนหรือโดยความยินยอมของประชาชน³

ด้วยลักษณะดังกล่าวของระบอบประชาธิปไตย การปกครองโดยผู้อยู่ภายใต้ปกครองหรือประชาชนจะเป็นจริงได้ก็โดยการให้ประชาชนผู้อยู่ภายใต้การปกครองมีส่วนร่วมในการสร้างเจตนารมณ์ซึ่งสามารถดำเนินการได้ 2 วิธีหลักๆ คือ⁴

1. การสร้างเจตนารมณ์ด้วยวิธีให้ประชาชนแสดงมติโดยตรง

เป็นวิธีการที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “ประชามติ” กล่าวคือ เป็นการให้ประชาชนออกเสียงโดยตรงในการปกครองบ้านเมือง ทั้งการบัญญัติกฎหมาย การแต่งตั้งและการควบคุมรัฐบาล และการแต่งตั้งตุลาการ

อย่างไรก็ตาม สำหรับบ้านเมืองที่มีประชากรน้อยๆ เช่น นครรัฐเอเธนส์ (Athènes) ในยุคกรีกโบราณ ประชาชนสามารถประชุมกันได้ทั่วถึงเพื่อออกเสียง แต่สำหรับบ้านเมืองที่มีประชากรมากๆ หลายหมื่น หลายแสน หรือหลายล้านคน ย่อมเป็นการยากที่จะจัดให้ประชาชนประชุมได้อย่างทั่วถึงเพื่อออกเสียงแสดงมติโดยตรงในกิจการปกครองบ้านเมืองทุกๆอย่างได้

ดังนั้น เมื่อการแสดงประชามติโดยการให้ประชาชนออกเสียงโดยตรงในการปกครองบ้านเมืองเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก จึงมีวิธีสร้างเจตนารมณ์ของประชาชนผ่านผู้แทนที่ประชาชนเป็นผู้เลือก ในขณะที่การแสดงประชามตินี้ยังคงได้รับการสงวนไว้เพื่อให้ประชาชนมีมติโดยตรงเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับกฎหมายหรือนโยบายที่สำคัญๆ⁵ เช่น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

² เฟ็งฮ้าง, หน้า 363

³ สมยศ เชื้อไทย และวราภรณ์ วิศรุตพิชญ์, แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย, วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 14 ฉบับที่ 3 (ก.ค.-ก.ย.), 2529, หน้า 45

⁴ ดูปรีดี พนมยงค์, ประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญเบื้องต้นกับการร่างรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพฯ, โรงพิมพ์นิติเวช, 2517, หน้า 11-12

⁵ คำว่า “ประชามติ” ที่ให้ความหมายกันในปัจจุบันจึงหมายถึงการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองโดยตรงในการมีมติในเรื่องกฎหมายหรือนโยบายที่สำคัญหรือที่เรียกว่า “référéndum” หรืออาจเป็นการออกเสียงประชามติต่อสถานะหรือการกระทำของบุคคลหนึ่งบุคคลใด หรือที่เรียกว่า “plébiscite” มิได้หมายถึงการมีส่วนร่วมโดยให้ประชาชนปกครองตนเองโดยตรงตามความหมายดั้งเดิมของการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยตรง (La démocratie directe)

2. การสร้างเจตนารมณ์ด้วยวิธีให้ประชาชนแสดงมติผ่านผู้แทนซึ่งประชาชนเป็นผู้เลือก

เป็นวิธีการที่เรียกโดยทั่วไปว่า “การเลือกตั้ง” กล่าวคือ เป็นวิธีการที่ให้ประชาชนในเขตหนึ่งๆ ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้แทนมาปกครองบ้านเมืองแทนตน ทั้งการแสดงมติในสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภาเพื่อบัญญัติกฎหมาย ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งถอดถอนรัฐบาล ควบคุมรัฐบาลในการปฏิบัติรัฐกิจ ตลอดจนบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลและมืองค์การแต่งตั้งถอดถอนตุลาการ โดยวิธีแสดงมติผ่านผู้แทนนั้นอาจมีได้ 2 แบบ คือ

(1) เป็นการเลือกผู้แทนโดยตรง หรือ

(2) เป็นการเลือกผู้แทนโดยทางอ้อม

การเลือกผู้แทนโดยตรงเป็นกรณีที่ประชาชนผู้เลือกตั้งได้เลือกผู้แทนไปทำหน้าที่แทนตนโดยปราศจากคนกลาง (sans intermédiaire) นั่นเอง ส่วนการเลือกผู้แทนโดยอ้อมนั้น เป็นกรณีที่ประชาชนผู้เลือกตั้งได้เลือกผู้แทนไปทำหน้าที่แทนตนโดยผ่านคนกลาง กล่าวคือ เป็นการที่ประชาชนผู้เลือกตั้งได้เลือกตัวแทนให้ออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนราษฎรแทนตนชั้นหนึ่งก่อน แล้วตัวแทนจึงเลือกผู้แทนราษฎรอีกชั้นหนึ่ง⁶ เช่น ราษฎรเลือกผู้แทนตำบลก่อน แล้วผู้แทนตำบลจึงเลือกผู้แทนราษฎร เป็นต้น

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า การจะบรรลุเป้าหมายของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ก็คือการให้ผู้อยู่ภายใต้ปกครองหรือประชาชนมีส่วนร่วมในการสร้างเจตนารมณ์ในการปกครองบ้านเมือง แต่โดยเหตุที่การปกครองบ้านเมืองที่มีประชากรจำนวนมากๆ จะดำเนินการให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองบ้านเมืองด้วยตนเองย่อมเป็นการยากลำบาก ด้วยเหตุนี้ วิธีที่เป็นที่นิยมอย่างแพร่หลาย ก็คือการให้ประชาชนเลือกตั้งผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตน โดยถือว่าการเลือกตั้งเป็นการแสดงออกซึ่งความเป็นประชาธิปไตย เพราะการเลือกตั้งเป็นการชี้ให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของประชาชนนั่นเอง⁷

B. การเลือกตั้งกับความเป็นประชาธิปไตย

ดังได้กล่าวแล้วว่าการเลือกตั้งเป็นเงื่อนไขพื้นฐานที่สำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะการเลือกตั้งเป็นวิธีการที่แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย แต่บ้านเมืองใดจะมีการปกครองที่เป็นประชาธิปไตยหรือไม่ หรือจะมีมากน้อยเพียงใดย่อม

⁶ Phillippe Ardant, Institutions politiques & Droit constitutionnel, 8^e edition, Paris, L.G.D.J., 1996, p. 201, ประเจิดอักษรลักษณ์, หลวง, กฎหมายการเลือกตั้ง, พระนคร : มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง, 2477, หน้า 31

⁷ ดู คำวิทย์ บุรณะนนท์, กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยกฎหมายเลือกตั้งและกฎหมายพรรคการเมือง, กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2539 หน้า 49

มิได้ขึ้นอยู่กับเพียงว่าบ้านเมืองนั้นมีการเลือกตั้งหรือไม่เท่านั้น ทั้งนี้ เนื่องจากการเลือกตั้งจะต้องมี หลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยด้วย ในขณะเดียวกัน การปกครองที่เป็น ประชาธิปไตยก็ต้องประกอบด้วยหลักการที่สำคัญของความเป็นประชาธิปไตยอีกด้วย

1. หลักการพื้นฐานของการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย

การพิจารณาว่าการเลือกตั้งในบ้านเมืองใดเป็นประชาธิปไตยหรือไม่ ต้องพิจารณาหลักการ พื้นฐานของการเลือกตั้งที่สอดคล้องกับแนวคิดพื้นฐานของความเป็นประชาธิปไตย ดังนี้⁸

(1) หลักการเลือกตั้งโดยตรง

ดังได้กล่าวแล้วว่าการเลือกตั้งผู้แทนอาจเป็นการเลือกตั้งโดยตรงหรือโดยทางอ้อม แต่อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งผู้แทนราษฎรตามหลักประชาธิปไตยเรียกร้องให้ต้องเป็นการเลือกตั้งโดยตรง กล่าวคือ ระหว่างประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้งกับประชาชนผู้รับการเลือกตั้ง ตลอดจนระหว่างการลงคะแนนออก เสียงเลือกตั้งกับผลการนับคะแนนเสียงเลือกตั้งจะต้องไม่มีบุคคลใดหรือการตัดสินใจใดๆ มาแทรกกลาง หรือที่เรียกว่าปราศจากคนกลางนั่นเอง เนื่องจากการเลือกตั้งโดยตรงนี้ถือว่าเป็นการแสดงออกซึ่ง เจตนาารมณที่แท้จริงของประชาชนและเมื่อได้แสดงออกไปแล้วก็ไม่มีผู้ใดอีกที่จะมีอิทธิพลต่อผลการ เลือกตั้งได้อีก

(2) หลักการเลือกตั้งโดยทั่วไป

หลักการนี้เป็นหลักการที่เห็นว่าโดยหลักแล้วประชาชนทุกคนสามารถเข้าร่วมการเลือกตั้งได้ ทั้งนี้ เนื่องจากแต่เดิมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกตั้งอาจมีการจำกัดหรือตัดบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง โดยเหตุผลทางการเมือง เศรษฐกิจ หรือสังคม เช่น การสงวนการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งด้วยฐานะทาง การเงิน หรือการชำระภาษี หรือการศึกษา เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม หลักการเลือกตั้งโดยทั่วไปนี้มิได้หมายความว่า จะไม่สามารถจำกัดขอบเขต เกี่ยวกับสิทธิในการเลือกตั้งได้เลย กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ สิทธิเลือกตั้งไม่เคยเป็นการเลือกตั้งโดยทั่วไปอย่าง แท้จริงเลย เพราะอย่างน้อยที่สุดเราก็เห็นได้ด้วยประสบการณ์ว่ามีใช้ว่าคนไทยทุกคนจะมีสิทธิเลือกตั้ง

⁸ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง : บทเรียนจากเยอรมัน, กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2542, หน้า 21-29, วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555, หน้า 190-192, ธนิภาญ์ ปาลกะวงศ์ ณ อยุธยา, ปัญหาบบเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหา บัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552, หน้า 11-21

ทั้งนี้ เนื่องจากการกำหนดอายุขั้นต่ำของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ การจำกัดขอบเขตของสิทธิเลือกตั้งย่อมทำได้ทราบเท่าที่ยอมรับกันว่ามีเหตุผลเพียงพอไม่ขัดต่อหลักการเลือกตั้งโดยทั่วไป

(3) หลักการเลือกตั้งโดยเสรี

เป็นหลักที่ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งก็ดี ประชาชนผู้มีสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งก็ดี สามารถแสดงออกซึ่งสิทธิของตนโดยปราศจากการใช้กำลังบังคับหรือความกดดันทางจิตใจ ตลอดจนการใช้อิทธิพลใดๆ ต่อการตัดสินใจในการออกเสียงเลือกตั้งหรือสมัครรับเลือกตั้ง ดังนั้น การใช้อิทธิพลใดๆ ครอบงำการตัดสินใจของผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งจนเห็นได้ชัดว่าขัดต่อหลักการเลือกตั้งโดยเสรีแล้วย่อมเป็นสิ่งต้องห้ามไม่ว่าจะเป็นการกระทำของภาครัฐหรือบรรดาเอกชนต่างๆ ก็ตาม

(4) หลักการเลือกตั้งโดยเสมอภาค

เป็นหลักที่เรียกร้องให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งมีความเท่าเทียมหรือเสมอภาคกันในการเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งคนหนึ่งจะมีสิทธิพิเศษมากกว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งคนอื่นไม่ได้

ในส่วนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งคือการที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเสียงเท่ากันและคะแนนเสียงทุกเสียงต้องมีน้ำหนักเท่ากัน เช่น เมื่อเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งแล้ว ไม่ว่าจะยากจนหรือร่ำรวยหรือมีกำเนิดอย่างไรก็มีสิทธิเท่าเทียมกัน

ในส่วนของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งคือการเสมอภาคกันในการแข่งขันการเลือกตั้ง เช่น ผู้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดก็ต้องเป็นผู้ที่สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งได้ รวมถึงการที่รัฐจะต้องให้หลักประกันความเสมอภาคเท่าที่จะทำได้ในการแข่งขันเลือกตั้งด้วย เช่น การแบ่งเขตเลือกตั้งหรือการกำหนดและควบคุมค่าใช้จ่ายในการแข่งขันเพื่อให้ได้รับเลือก เป็นต้น

(5) หลักการเลือกตั้งโดยลับ

เป็นหลักที่เรียกร้องให้การจัดการเลือกตั้งจะต้องดำเนินการในลักษณะที่จัดคุหาเลือกตั้งโดยไม่มีผู้ใดนอกจากผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเท่านั้นที่ทราบ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการให้หลักประกันในเรื่องการเลือกตั้งโดยเสรี เพราะการกำหนดให้ประชาชนผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเท่านั้นที่รู้ว่าตนได้ลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใด ทำให้ประชาชนผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งไม่ต้องกังวลผลใดๆ ที่จะตามมาจากการใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของตน ไม่ต้องเกรงกลัวต่ออิทธิพลใดๆ เนื่องจากไม่มีใครทราบว่าตนลงคะแนนให้กับผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด

จากหลักการพื้นฐานของการเลือกตั้งที่กล่าวมาข้างต้นเราจะเห็นได้ว่าการเลือกตั้งในบ้านเมืองที่เรียกตัวเองว่าเป็นประชาธิปไตยอาจไม่มีความเป็นประชาธิปไตยโดยแท้จริงเลยก็ได้หากการเลือกตั้งในบ้านเมืองนั้นขาดเสียซึ่งหลักการพื้นฐานของการเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตย

นอกจากนี้ แม้การเลือกตั้งจะเป็นเงื่อนไขที่สำคัญของความเป็นประชาธิปไตย แต่การปกครองบ้านเมืองที่ได้ชื่อว่าเป็นประชาธิปไตยที่แท้จริงยังมีส่วนประกอบสำคัญที่จะขาดเสียมิได้เช่นกัน

2. ส่วนประกอบสำคัญของความเป็นประชาธิปไตย

ประชาธิปไตยคืออะไร มีลักษณะอย่างไร ได้กล่าวโดยสังเขปในหัวข้อ A. บ้างแล้ว ในส่วนนี้ เพียงแต่ต้องการเน้นย้ำให้เห็นว่าความเป็นประชาธิปไตยที่แท้จริงนั้นยังมีส่วนประกอบสำคัญที่จะขาดเสียมิได้ ทั้งนี้ เพราะสิ่งที่ต้องระวังและเป็นอันตรายต่อการปกครองในระบบประชาธิปไตย คือ เจตนาธรรมณ์ของผู้นำซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้แทนของประชาชนเบี่ยงเบนจนแตกต่างไปจากเจตนาธรรมณ์ของประชาชนซึ่งจะนำไปสู่ระบอบการปกครองแบบคณาธิปไตยในรูปแบบประชาธิปไตย⁹ ด้วยเหตุนี้ ในระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริงจะต้องมีหลักการควบคุมการใช้อำนาจ ซึ่งทำได้หลายทาง เช่น¹⁰

(1) หลักการแบ่งแยกอำนาจ

ประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองให้บทเรียนว่า “อำนาจมีแนวโน้มที่จะทำให้คนเสีย อำนาจเด็ดขาดทำให้คนเสียอย่างเด็ดขาดไปเลย” (Power tends to corrupt, absolute power corrupts absolutely)¹¹ ดังนั้น แม้บุคคลหรือคณะบุคคลที่บริหารบ้านเมืองจะได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนตามวิถีทางประชาธิปไตยก็ตาม การใช้อำนาจอย่างพอเหมาะพอควรจะเป็นไปได้ก็แต่โดยการจัดการของรัฐในลักษณะที่ให้ “อำนาจหนึ่งหยุดยั้งอีกอำนาจหนึ่ง”¹² การแบ่งแยกอำนาจให้ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ สามารถควบคุม ตรวจสอบ และยับยั้งซึ่งกันและกันได้ ก็จะทำให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจระหว่างกัน

(2) หลักสิทธิของมนุษยชน

ในบ้านเมืองที่เป็นประชาธิปไตยทั้งหลายต่างยอมรับความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคลในการที่จะพัฒนาบุคลิกภาพของตนตามความประสงค์ของบุคคลนั้นๆ ด้วยเหตุนี้ บ้านเมืองจึงต้องให้ความเคารพต่อแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล โดยเฉพาะสิทธิในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน อนามัย สิทธิและเสรีภาพเหล่านี้เป็นสิ่งที่จะพรากไปไม่ได้ (Unalienable right) หลักนี้เป็นข้อผูกมัดไม่ให้ผู้มีอำนาจทำตามอำเภอใจหรือใช้อำนาจเกินขอบเขต

(3) หลัก The Rule of Law

เป็นหลักการปกครองโดยกฎหมายหรือที่ในระบบกฎหมายไทยเรียกกันโดยทั่วไปว่าหลักนิติธรรม ซึ่งแม้จะยังมีความเห็นที่แตกต่างกันอยู่ในส่วนที่เกี่ยวกับความหมายและขอบเขตที่แน่ชัดของหลัก The Rule of Law แต่ก็เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่าหลัก The Rule of Law นี้คือสาระอันเป็นแก่นของรัฐธรรมนูญ

⁹ สมยศ เชื้อไทย และวรวพจน์ วิศรุตพิชญ์, อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 3, หน้า 54

¹⁰ ดู ปรีดี เกษมทรัพย์, ประชาธิปไตยกับชนชั้นกลาง, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2535, หน้า 17-18

¹¹ เพิ่งอ้าง, หน้า 16

¹² สมยศ เชื้อไทย และวรวพจน์ วิศรุตพิชญ์, อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 3, หน้า 59

ประชาธิปไตยที่ถือว่าบ้านเมืองจะต้องปกครองโดยกฎหมายไม่ใช่โดยคน เพราะสังคมจะอยู่ได้โดยสงบสุข สมาชิกของสังคมก็ต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์บางประการ อาจจะมีกฎเกณฑ์ตามจารีต กฎเกณฑ์ทางศีลธรรม กฎเกณฑ์ทางศาสนา ที่สำคัญคือกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย¹³

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้ปกครองบ้านเมืองในระบบประชาธิปไตยก็ต้องใช้อำนาจหน้าที่ตามหลัก The Rule of Law เพื่อเป็นการประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจ (Arbitrary power) ของผู้ปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ปกครองจะมีอำนาจสั่งการให้ประชาชนกระทำการ หรือละเว้นไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งได้ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจอย่างชัดแจ้ง และจะต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้

(4) หลักการเคารพสิทธิของเสียงส่วนน้อย

กล่าวโดยทั่วไป ระบบประชาธิปไตยคือการเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิเข้าร่วมในการปกครองประเทศ แต่ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในการปกครองประเทศระหว่างผู้อยู่ใต้ปกครองก็ดีหรือระหว่างผู้ปกครองกับผู้อยู่ใต้ปกครองก็ดีไม่อาจเป็นจริงได้ เพราะผู้มีสิทธิในทางการเมืองย่อมมีความคิดเห็นที่แตกต่างกัน ดังนั้น เพื่อให้ใกล้เคียงกับอุดมคติที่มีอยู่ การปกครองในระบบประชาธิปไตยจึงเป็นการปกครองโดยเสียงข้างมาก (Majority Rule) เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนจำนวนมากที่สุดเท่าที่จะทำได้

อย่างไรก็ตาม แม้จะยอมให้เสียงข้างมากปกครองเสียงข้างน้อย แต่การปกครองโดยเสียงข้างมากมิได้เป็นการแสดงออกว่าการตัดสินใจโดยเสียงข้างมากจะถูกต้องเสมอไป หลักการนี้จึงต้องใช้ควบคู่ไปกับการปกป้องคุ้มครองเสียงข้างน้อย (Protection of Minority) ด้วย ทั้งนี้ เพื่อเป็นข้อผูกมัดไม่ให้มีการใช้อำนาจไปตามอำเภอใจโดยวิธีการพวกมากลากไปตามผลประโยชน์หรือกระแสนิยมของพวกตนอย่างสุดโต่ง ในขณะเดียวกัน เสียงข้างน้อยจะอ้างหลักนี้เพื่อคุ้มครองตนแล้วกระทำการอะไรก็ได้นั้นก็ไม่ต้องทำให้เสียงข้างมากเป็นฝ่ายตัดสินใจบนพื้นฐานของการเคารพเสียงส่วนน้อยจึงเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์ของประชาชนทั้งหมดให้สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขโดยไม่มีการเอาเปรียบกันจนนำไปสู่การสร้างความขัดแย้งในสังคมมากเกินไป¹⁴ กล่าวโดยสรุปคือเสียงข้างมากและเสียงข้างน้อยต้องประกอบเข้าด้วยกันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เป็นการยอมรับความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันบนความขัดแย้งภายใต้ความ

¹³ อรุณ ภาณุพงศ์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 1, หน้า 364

¹⁴ ในความเป็นจริง การให้เสียงข้างมากตัดสินใจบนพื้นฐานของการเคารพต่อเสียงข้างน้อยเพื่อมิให้มีลักษณะที่พวกมากลากไปเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ยากในทางปฏิบัติ เพราะต่างฝ่ายต่างก็จะกล่าวอ้างว่าฝ่ายตนมีเหตุผลมากกว่าหรือดีกว่า ดังนั้น Georges Gurvitch จึงได้กล่าวไว้อย่างน่าสนใจว่า “ประชาธิปไตยมิใช่การปกครองด้วยจำนวน แต่เป็นการปกครองตามกฎหมาย” (la démocratie, ce n'est pas le règne du nombre, c'est le règne du droit) ดู Henry Roussillon, Le conseil constitutionnel, 2^e éd., Paris, Dalloz, 1994, p. 1.

อดทน (Tolerance) ต่อความเห็นของฝ่ายตรงกันข้าม ซึ่งเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งของความเป็นประชาธิปไตย¹⁵

ข้อสังเกตส่งท้าย

การให้ความสำคัญกับการเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตยก็เพราะการเลือกตั้งเป็นเงื่อนไขพื้นฐานที่สำคัญในการให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้แสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ภายใต้ความชอบธรรม ไปยังผู้แทนของตนเพื่อใช้อำนาจอธิปไตยตามที่ได้รับมอบหมาย อย่างไรก็ตาม การที่จะกล่าวถึงขนาดว่าประชาธิปไตยหมายถึงการเลือกตั้ง ต้องมีการเลือกตั้งจึงจะเป็นประชาธิปไตย จะเป็นการกล่าวถึงการเลือกตั้งเพียงในเชิงรูปแบบว่าเป็นวิธีการที่ชอบธรรมที่สุดในการเข้าสู่อำนาจรัฐของผู้แทนที่ไปทำหน้าที่ผู้ปกครองเท่านั้น

แท้จริงแล้ว การให้ความสำคัญกับการเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตย ต้องตระหนักด้วยว่าการเลือกตั้งนั้นเป็นการดำเนินการภายใต้หลักการเลือกตั้งโดยตรง หลักการเลือกตั้งโดยทั่วไป หลักการเลือกตั้งโดยเสมอภาค หลักการเลือกตั้งโดยเสรี และหลักการเลือกตั้งโดยลับ อย่างแท้จริงหรือไม่ เนื่องจากหลักการเลือกตั้งเหล่านี้มุ่งหมายที่จะส่งเสริมเสรีภาพและความเสมอภาคอันเป็นพื้นฐานของความเป็นประชาธิปไตย หากการเลือกตั้งหรือระบบการเลือกตั้งของบ้านเมืองใดไม่สอดคล้องกับหลักการเลือกตั้งดังกล่าวก็ยังคงส่งผลให้การเลือกตั้งนั้นไม่ใช่การเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ การแสดงออกซึ่งความเป็นประชาธิปไตยยังต้องพิจารณาในเชิงเนื้อหาถึงลักษณะที่แท้จริงของความเป็นประชาธิปไตยประกอบด้วย แม้บ้านเมืองใดบ้านเมืองหนึ่งจะปกครองโดยแสดงออกถึงความชอบธรรมในการเข้าสู่อำนาจรัฐผ่านกระบวนการการเลือกตั้ง แต่บ้านเมืองนั้นจะได้ชื่อว่าปกครองในระบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริงหรือไม่ก็อยู่ที่การดำรงไว้ซึ่งความเป็นประชาธิปไตยภายใต้การควบคุมตรวจการใช้อำนาจภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจที่สมดุลเหมาะสม โดยเคารพต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามหลัก The Rule of Law รวมถึงต้องมีการเคารพต่อเสียงส่วนน้อยเพื่อให้เกิดการยอมรับความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันบนความขัดแย้ง หากขาดซึ่งส่วนประกอบเหล่านี้ก็เป็นการยากที่จะกล่าวถึงบ้านเมืองนั้นมีการปกครองในระบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริงเช่นกัน

ยิ่งกว่านั้น การเลือกตั้งที่มีคุณค่าอันจะถือได้ว่าเป็นการเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริงต้องเป็นการเลือกตั้งที่สามารถเชื่อมั่นในประชาชนได้ว่าจะเลือกผู้แทนที่มีความเหมาะสมที่สุด ด้วยเหตุด้วยผล โดยตระหนักถึงประโยชน์ของตนเองและของบ้านเมืองเป็นสำคัญ แต่เราได้เรียนรู้จาก

¹⁵ สมยศ เชื้อไทย และวราพจน์ วิศรุตพิชญ์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 3, หน้า 47

ประสบการณ์แล้วว่าในการใช้สิทธิเลือกตั้งแต่ละครั้งปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเลือกตั้งกลับเป็นปัจจัยภายนอกเสียส่วนใหญ่ เช่น ภาพลักษณ์ กระแสนิยม ชื่อเสียงเรียงนาม หรือแม้แต่ความมีเสน่ห์ในรูปร่างหน้าตาของผู้สมัครรับเลือกตั้ง รวมไปถึงการให้สิ่งจูงใจหรือสินน้ำใจ ตลอดจนความสัมพันธ์ทางครอบครัวหรือทางอาชีพ เป็นต้น การเลือกตั้งจึงเป็นการเลือกโดยมีการใช้เหตุใช้ผลจริงๆ น้อยมาก ทำให้ลดทอนคุณค่าของการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยไปไม่น้อย

คุณค่าของการเลือกตั้งที่แสดงออกถึงความเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริงยังถูกลดทอนลงไปอีกเมื่อเราพิจารณาผลที่เกิดขึ้นจากการเลือกตั้ง กล่าวคือ

1. โดยประวัติศาสตร์แล้วถือว่าการสืบทอดตำแหน่งโดยความสัมพันธ์ทางสายเลือด เป็นวิธีการที่นิยมแพร่หลายอย่างมากในการเข้าสู่ตำแหน่งหรือการมีอำนาจทางการเมือง แต่หากพิจารณาอย่างจริงจังปรากฏว่า แม้ว่าปัจจุบันความสัมพันธ์ทางสายเลือดจะไม่สามารถนำมาใช้ในทางกฎหมายเพื่อเข้าไปสู่การมีตำแหน่งหรืออำนาจทางการเมือง แต่เราก็พบว่าแท้จริงแล้วความสัมพันธ์ทางสายเลือดยังคงมีบทบาทสำคัญในการเข้าสู่ตำแหน่งหน้าที่การงานระดับสูงๆ ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน รวมไปถึงการดำรงตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้งด้วย เราไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าผู้แทนระดับต่างๆ ที่มาจากการเลือกตั้ง มีจำนวนไม่น้อยล้วนได้รับการเลือกมาจากบุคคลในครอบครัวเดียวกัน จากรุ่นสู่รุ่นเลยทีเดียว

2. นอกจากการเข้าสู่ตำแหน่งหรือการมีอำนาจทางการเมืองโดยความสัมพันธ์ทางสายเลือดแล้ว การให้สิ่งจูงใจหรือสินน้ำใจจนนำไปสู่การทุจริตการเลือกตั้งที่เราเรียกกันคุ้นเคยกันเป็นอย่างดีว่า “การซื้อสิทธิขายเสียง” นั้น แสดงให้เห็นจากผลของการเลือกตั้งว่า การซื้อขายตำแหน่งเพื่อเข้าสู่อำนาจทางการเมืองยังคงดำรงอยู่ตลอดเวลา

จากสถานการณ์ดังกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นว่า การเลือกตั้งซึ่งเป็นที่ยอมรับว่าเป็นวิธีการที่ชอบธรรมที่สุดในการเข้าสู่ตำแหน่งหรืออำนาจทางการเมืองกลับให้ผลลัพธ์ที่ไม่แตกต่างจากการปกครองที่มีได้เป็นประชาธิปไตยแต่อย่างใดเลย ดังนั้น แม้ในปัจจุบันจะปฏิเสธไม่ได้ว่าการเลือกตั้งยังเป็นวิธีการให้ได้มาซึ่งผู้ปกครองที่ดีกว่าวิธีการอื่นๆ เท่าที่เคยมีมา แต่การให้คุณค่าการเลือกตั้งเพียงแค่นี้เชิงรูปแบบว่าเป็นวิธีการที่ชอบธรรมที่สุดในการเข้าสู่อำนาจรัฐ จนนำไปสู่บทสรุปว่า “ประชาธิปไตยหมายถึงการเลือกตั้ง การเลือกตั้งคือประชาธิปไตย” ก็เท่ากับขาดการถกเถียงในเชิงเนื้อหาถึงลักษณะที่แท้จริงของความเป็นประชาธิปไตยในการดำเนินการเลือกตั้ง ตลอดจนผลที่ได้รับจากการเลือกตั้ง จนนำไปสู่การบิดเบือนความเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริงได้