



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

ความหมายและหลักการปกครอง
ในระบอบประชาธิปไตย

จัดทำโดย..ศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต
รหัส 580348

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 3
วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ความหมายและหลักการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตย

อุดม รัฐอมฤต¹

บทคัดย่อ

การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นรูปแบบการปกครองที่นานาอารยประเทศให้การยอมรับว่าเป็นวิธีแห่งการปกครองที่สร้างความมั่นใจให้กับพลเมืองของรัฐมากที่สุดเมื่อเทียบกับการปกครองในระบอบเผด็จการซึ่งอำนาจในการปกครองบ้านเมืองอยู่ในมือของบุคคลเพียงคนเดียวหรือคณะบุคคลเพียงกลุ่มเดียว อย่างไรก็ตาม การสถาปนาการปกครองในระบอบประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในรัฐหนึ่งๆ ไม่อาจอาศัยการใช้กฎหมายจัดตั้งองค์กรที่ใช้อำนาจ หรือวางหลักเกณฑ์เพื่อจัดระบบแห่งอำนาจโดยเลียนแบบรัฐที่พัฒนามาก่อนในแนวทางนี้ได้โดยตรงเสียทีเดียว โดยเฉพาะในกรณีของประเทศไทย การสร้างระบบการใช้อำนาจรัฐภายใต้กรอบแห่งรัฐธรรมนูญที่ยึดแนวทางของระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยจะยังเป็นเส้นทางที่ยืดเยื้อกว่าจะประสบผลเช่นประเทศต้นแบบ ข้อจำกัดที่แสดงออกชัดคือการที่บุคคลขาดความสำนึกในความเป็นพลเมือง หรือขาดจิตสาธารณะ นำมาซึ่งระบบการใช้อำนาจรัฐที่อ่อนแอ สถาบันในการใช้อำนาจรัฐไม่นำมาซึ่งความประโยชน์สุขของส่วนรวม แต่เต็มไปด้วยการใช้อำนาจไปในทางแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวของบุคคลผู้ถืออำนาจ และการละเมิดสิทธิเสรีภาพพื้นฐานของประชาชน ดังนั้น การวางกลไกที่สร้างสำนึกรับผิดชอบในการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงจะเป็นทางออกประการสำคัญของประชาธิปไตยในสังคมไทย

คำสำคัญ

ประชาธิปไตย
รัฐธรรมนูญ
สิทธิและเสรีภาพ
การมีส่วนร่วมของประชาชน

¹ น.บ. (ธรรมศาสตร์) น.ม.(กฎหมายมหาชน-ธรรมศาสตร์) ปริญญาเอกทางกฎหมายอาญา มหาวิทยาลัย Nancy II ประเทศฝรั่งเศส, รองอธิการบดีฝ่ายบริหารทรัพยากรมนุษย์ และศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บทนำ

การแสวงหาระบบการปกครองที่สร้างสรรค์สังคมและก่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่สมาชิกทุกหมู่เหล่าในสังคมเป็นสิ่งที่มีการให้ความสำคัญมาตั้งแต่โบราณ โดยเฉพาะมีการกล่าวถึงมาก ได้แก่ แนวคิดของ อริสโตเติล (Aristotle - 384-322 B.C.) นักปราชญ์ในสมัยกรีกที่ศึกษาปรากฏการณ์ของสังคมมนุษย์ในนครรัฐของกรีกที่ผ่านมา จนสามารถสรุปรูปแบบของระบอบการปกครองโดยอาศัยเกณฑ์โดยแยกตามคุณธรรมเพื่อส่วนรวมหรือส่วนตัวของผู้ใช้อำนาจสูงสุดที่อาจมีได้ตั้งแต่สังคมที่มีผู้นำเพียงคนเดียว หรือเป็นคณะบุคคล หรือแม้กระทั่งสังคมที่ปวงชนซึ่งเป็นสมาชิกทุกคนเป็นผู้ถืออำนาจสูงสุด²

เป็นที่ยอมรับว่าพัฒนาการของสังคมตะวันตกตั้งแต่ศตวรรษที่ 17 เป็นต้นมา แนวคิดทางการเมืองที่ได้รับการยอมรับและมีพัฒนาการอย่างต่อเนื่องมาจนถึงยุคปัจจุบันคือแนวความคิดแบบเสรีนิยมที่ยึดมั่นในหลักการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย โดยมีการสร้างกติกาดำเนินการตามแนวคิดของนักปราชญ์ตะวันตกที่มีชื่อเสียง ไม่ว่าจะเป็น จอห์น ล็อก (John Locke - 1632-1704) มงเตสกีเยอ (Montesquieu - 1689-1755) หรือ ฌ็อง ฌากส์ รูสโซ (Jean Jacques Rousseau - 1712-1778) ด้วยการบัญญัติกฎเกณฑ์ในการใช้อำนาจทางการเมืองที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยไว้ในรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรที่สถาปนาขึ้นในรัฐที่ยึดอุดมการณ์เสรีนิยมช่วงปลายศตวรรษที่ 18 ได้แก่ สหรัฐอเมริกา (17 กันยายน ค.ศ.1787) ฝรั่งเศส (คำประกาศสิทธิมนุษยย์และพลเมือง ลงวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ.1789 และรัฐธรรมนูญฉบับแรก ลงวันที่ 3 กันยายน ค.ศ.1791) แล้วค่อยๆ ขยายไปในรัฐข้างเคียงในระยะเวลาต่อมา รวมถึงการนำแนวความคิดการปกครองระบอบประชาธิปไตยไปสร้างระบบการเมืองในรัฐที่ได้รับเอกราชภายหลังจากที่เคยตกเป็นอาณานิคมของรัฐตะวันตกที่มีแบบแผนการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะอังกฤษ ฝรั่งเศส รวมถึงรัฐที่ได้รับอิทธิพลของสหรัฐอเมริกาในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ทั้งในทวีปแอฟริกา ลาตินอเมริกา หรือแม้กระทั่งในเอเชีย ในขณะที่เห็นว่าการปกครองที่ไม่ยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตยในแนวคิดดังกล่าว ไม่ว่าจะมียุติงตั้งเมื่อก่อตั้งรัฐก็ดี หรือแนวคิดทางการเมืองในระบบสังคมนิยมที่ยึดลัทธิมาร์กซ์-เลนินตามระบอบการปกครองของโซเวียตรัสเซียหรือจีนก็ดี ล้วนถูกจัดอยู่ในระบอบการปกครองที่เป็นเผด็จการ ไม่ใช่ระบอบประชาธิปไตย การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันเป็นที่ยอมรับกันในอารยประเทศที่มีสหรัฐอเมริกาและกลุ่มประเทศยุโรปตะวันตกจึงกลายเป็นต้นแบบของรัฐที่รับแนวคิดแบบเสรีนิยมดั้งเดิม

ท่ามกลางการยอมรับแนวคิดการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบประเทศเสรีนิยมตะวันตกซึ่งผ่านการพัฒนามาเป็นเวลานานนับศตวรรษจนเข้ากับวัฒนธรรมในการดำเนินชีวิตทางสังคมของผู้คนในประเทศเหล่านั้น และมีการสร้างองค์กรและกลไกในการจัดการกับอำนาจทางการเมืองอย่างเป็นระบบที่ลงตัวแล้ว กลับ

² ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา, พิมพ์ครั้งที่ 13 (กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), หน้า 116-120

³ ในประเทศที่ใช้ระบอบการปกครองตามแนวคิดสังคมนิยมแบบมาร์กซ์-เลนินต่างก็เรียกการปกครองของประเทศตนเองว่ายึดหลักประชาธิปไตยเช่นกัน เช่น ตัวอย่างของประเทศจีน โปรดดู อุดม รัฐอมฤต . กฎหมายรัฐธรรมนูญจีน, วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 40 ฉบับที่ 4 (2554) หน้า 715-727. และ อาร์ม ตั้งนิรันดร, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับระบบกฎหมายจีน ,(กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2557), หน้า 79-86

ปรากฏว่าการนำหลักการ แนวคิด และระบบการจัดการที่ใช้ในประเทศตะวันตกที่เป็นต้นแบบไปใช้ในประเทศอื่นๆ โดยเฉพาะประเทศที่มีฐานทางเศรษฐกิจที่ยังไม่เข้มแข็งมั่นคงหรือยังมีคนส่วนใหญ่ของประเทศเป็นคนยากจน การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบตะวันตกจึงตกอยู่ภายใต้คำถามว่ามีความเหมาะสมที่จะนำมาใช้กับประเทศเหล่านี้ ซึ่งรวมถึงประเทศไทยด้วยหรือไม่ และหากจะนำมาใช้จะต้องมีการพัฒนาในเชิงแนวคิดของผู้คนในสังคมนั้นหรือต้องปรับระบบการจัดการเพื่อประยุกต์ให้เข้ากับสภาพการณ์ที่เป็นจริงในสังคมอย่างไรเป็นพิเศษอย่างไร ในบทความนี้จะได้ลำดับแนวคิดพื้นฐานของหลักประชาธิปไตยตามแบบของประเทศแถบตะวันตก และข้อวิเคราะห์วิจารณ์ เพื่อนำไปสู่แนวทางที่เป็นข้อเสนอแนะในท้ายที่สุดต่อไป

1. ความหมายของประชาธิปไตย

ประชาธิปไตยในความหมายที่ยอมรับกัน คือสถานะที่ทุกคนเคารพตัวเอง (self-respect) สถานะเช่นนี้ก็คือความสำนึกในคุณค่าและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่มนุษย์แต่ละคนพึงมี การเคารพตัวเองจึงเป็นทั้งเงื่อนไขและผลของการสำนึกในเวลาเดียวกัน เป็นการยอมรับในความสำคัญที่ตนเองมีต่อสังคม และเหนือสิ่งอื่นใด การเคารพตนเองคือการกระทำภายในขอบเขตที่สังคมยอมรับ จึงต้องมีการกำหนดทิศทางและควบคุมตนเองให้ดำเนินชีวิตตามแนวทางที่บุคคลแต่ละคนคิดว่าดีที่สุดสำหรับตนเอง

อย่างไรก็ดี คำจำกัดความที่กระชับที่สุดสำหรับ “ประชาธิปไตย” และเป็นยอมรับกันอย่างกว้างขวางคือข้อความในสุนทรพจน์ที่เมืองเก็ตตีสเบิร์ก (Gettysburg) ของอดีตประธานาธิบดีอับราฮัม ลินคอล์น (Abraham Lincoln - 1809-1865) ที่ว่า “ประเทศของเราเป็นประเทศที่มีพื้นฐานด้านความคิดมาจากเสรีภาพ และเคารพต่อหลักการที่ว่ามนุษย์ทั้งหลายเกิดมาเท่าเทียมกัน และสงครามกลางเมืองที่กระทำลงไปก็เพื่อประกันความอยู่รอดให้กับรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน” ในบรรดวลีทั้งสาม คำว่า “โดยประชาชน” นั้นโดดเด่นที่สุด เพราะวลีแรกอาจถูกนำไปใช้ในลัทธิการปกครองใดก็ได้ ส่วนวลีที่สามนั้นลัทธิใดๆ ที่อ้างว่าเป็นผู้อุปถัมภ์คำชูประชาชนก็อ้างว่าทำเพื่อประชาชนได้ทั้งนั้น ในที่นี้ คำว่า “โดยประชาชน” จึงมีประเด็นว่ามีหมายความว่าอย่างไร โดยประชาชนทั้งหมดใช่หรือไม่ ถ้าไม่ใช่จะหมายถึงประชาชนกลุ่มใด ซึ่งคำตอบก็จะหมายถึงประชาชนทั้งหมดเป็นผู้ตัดสินใจ อภิปรายถกเถียงและออกเสียงลงมติ ดังกรณีตัวอย่างที่ปฏิบัติกันในนครรัฐกรีกโบราณ หรือในที่ประชุมของเมืองในเขตนิวอิงแลนด์ (New England) ของสหรัฐอเมริกา แต่วิธีปฏิบัติเช่นนี้ดูเหมือนว่าจะไม่ค่อยลงตัว เพราะประชาชนไม่อาจร่วมประชุมกันเพื่อตัดสินใจประเด็นปัญหาต่างๆ ของการปกครองที่มีอย่างต่อเนื่องตามเวลาที่กำหนดได้ทุกวัน ดังนั้น จึงได้มีการคิดค้นหาวิธีการปกครองโดยบุคคลที่มาจาก การเลือกตั้ง รับผิดชอบต่อผู้แทนของประชาชน และอาจถูกปลดโดยผู้แทนของประชาชน ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งให้มาทำหน้าที่ปกครองนี้จะอยู่ในตำแหน่งโดยมีอำนาจใช้ดุลพินิจในขอบเขตจำกัด และในระยะเวลาไม่ยาวนาน อาจจะเป็นหนึ่งหรือสองสมัย แม้ว่าหลักการเรื่องเลือกตั้งโดยทั่วไปจะหมายถึงสถาบันนิติบัญญัติและหัวหน้าฝ่ายบริหาร แต่หลักการดังกล่าวอาจนำมาใช้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำงานประจำ หรือฝ่ายตุลาการด้วย อย่างเช่นในกรณีของสหรัฐอเมริกา

2. สิ่งที่ทำให้การปกครองเป็นประชาธิปไตย

เป็นสภาพความเป็นจริงที่ยอมรับกันว่าความสามารถของมนุษย์ในการค้นหาความยุติธรรมทำให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นไปได้ แต่แนวโน้มของมนุษย์เป็นไปในทางไม่ยุติธรรม ทำให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยยังเป็นสิ่งที่จำเป็น เนื่องจากเป็นไปได้ว่าการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสะท้อน

ธรรมชาติของมนุษย์ทั้งสองด้าน บุคคลที่เติบโตและพอใจกับสังคมที่เขาอยู่ โดยทั่วไปจะเข้าใจว่าสังคมของเขาเป็นปกติและเป็นธรรมชาติมากอยู่แล้ว แต่สำหรับประชาธิปไตยแล้ว สภาพการณ์จะไม่เป็นเช่นนั้น ประชาธิปไตยเป็นเรื่องยากต่อการดำเนินการ เป็นระบอบการปกครองที่ยากต่อการปฏิบัติที่สุด และเรียกร้องเอากับประชาชนมากที่สุดด้วย

ประชาธิปไตยเป็นรูปการปกครองที่มีการยอมรับมากที่สุด แต่อาจมีความหมายที่แต่ละบุคคลเห็นแตกต่างกันไป อย่างไรก็ตาม เราอาจกล่าวโดยรวมน่าสังคมที่เรียกได้ว่าเป็นประชาธิปไตยจะต้องมีลักษณะดังนี้

(1) ยอมรับหลักการปกครองโดยเสียงข้างมาก การปกครองโดยเสียงข้างมากโดยทั่วไปหมายถึงการตัดสินใจที่จะกระทำตามกติกาของระบบการปกครอง เป็นที่เชื่อกันว่าเสียงข้างมากอาจไม่จำเป็นต้องถูกต้องเสมอไป แต่กาลเวลาได้พิสูจน์ให้เห็นว่าเป็นการปลอดภัยที่จะไว้วางใจเสียงข้างมากมากกว่าไว้วางใจตัวบุคคลหรือกลุ่มผู้นำ ถ้าจะมีข้อดีสำหรับการปกครองโดยความยินยอม การปกครองโดยเสียงข้างมากช่วยให้เกิดวิธีการอันเป็นที่ยอมรับและสงวนรักษาความยินยอมนั้นได้มากที่สุด

(2) การปกป้องสิทธิทางการเมืองของฝ่ายเสียงข้างน้อย เป็นหลักการพื้นฐานอย่างหนึ่งของระบอบการปกครอง สิทธิของฝ่ายเสียงข้างน้อยที่ว่านี้ไม่รวมถึงสิทธิที่จะปกครอง แต่ครอบคลุมถึงเสรีภาพด้านอื่นๆ

(3) การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและความคิดเห็น การออกเสียงเลือกตั้งของประชาชนไม่ใช่เกณฑ์บอกความเป็นประชาธิปไตย การออกเสียงนั้นอาจเป็นเพียงตรายาง การตัดสินใจเลือกอย่างเสรีจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อผู้ตัดสินใจเลือกนั้นมีข้อมูลอย่างเพียงพอ มีการติดต่อสื่อสารกับคนอื่น และมุมมองต่างๆ ได้รับการตรวจสอบ เสรีภาพในการกระทำเช่นนี้จะเกิดขึ้นได้จะต้องอาศัยการมีเสรีภาพในการพูด การพิมพ์ และการชุมนุม เสรีภาพเช่นนี้จะต้องไม่ถูกแทรกแซงโดยรัฐบาล

(4) การมีอยู่ของทางเลือกและการกระทำที่แท้จริง หลักการที่ว่านี้หมายถึงการเปลี่ยนแปลงที่มีนัยสำคัญ อาจเกิดขึ้นได้โดยการเข้าร่วมในกระบวนการทางการเมืองของประชาชนอย่างกว้างขวางโดยเสนอความคิดเห็น มุมมอง และความห่วงใยต่างๆ เพื่อเสนอแนะนโยบาย ในกระบวนการนี้การมีระบบพรรคการเมืองหลายพรรคที่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันก็คือเงื่อนไขที่เอื้ออำนวยให้เกิดทางเลือกอย่างแท้จริง

(5) เสรีภาพที่จะกระทำตามความเชื่อ รวมถึงโอกาสที่จะแสวงหาและชักชวนผู้อื่น และที่จะเข้าร่วมในกระบวนการเลือกตั้งด้วยความสมัครใจ เสรีภาพนี้แสดงถึงความเต็มใจที่จะยอมรับและเคารพในผลของการตัดสินใจที่มีขึ้นตามหลักการประชาธิปไตย แต่ในเวลาเดียวกันก็สงวนสิทธิที่จะไม่เห็นด้วยต่อไป และที่จะกระทำต่อไปเพื่อให้บรรลุถึงผลที่แตกต่างไปในโอกาสหน้า

(6) ยอมรับในหลักการปกครองโดยกฎหมาย หลักการนี้หมายถึงการปกครองบ้านเมืองจะต้องเป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่มีความแน่นอน กำหนดขึ้นและเปลี่ยนแปลงแก้ไขโดยผ่านกระบวนการที่มีการระบุไว้ล่วงหน้า และเป็นกฎเกณฑ์ที่บังคับใช้กับประชาชนทั้งหมด ภายใต้แบบแผนเดียวกันมากกว่าขึ้นอยู่กับอารมณ์ความรู้สึกของปัจเจกบุคคล

(7) ประชาชนทุกคนเท่าเทียมกันตามกฎหมาย และมีโอกาสเท่าเทียมกันที่จะเข้าร่วมในกระบวนการทางการเมือง น้ำหนักคะแนนเสียงของประชาชนที่บรรลุนิติภาวะแล้วแต่ละคนจะมีค่าเท่ากัน และไม่มีภาระจำแนกให้เกิดอภิสิทธิ์ชน

(8) ยึดถือหลักความเชื่อที่ว่ารัฐบาลมีไว้เพื่อให้บริการแก่ประชาชน ไม่ใช่ประชาชนเป็นฝ่ายที่จะต้องรองรับการใช้อำนาจรัฐบาลโดยไม่มีเงื่อนไข ในหลักการเช่นนี้ประโยชน์สุขของประชาชนจึงเป็นเป้าหมายของการปกครอง ไม่ใช่เอาประชาชนลงเป็นเพียงเครื่องมือของการปกครองที่จะทำอย่างไรก็ได้⁴

นอกจากหลักการต่างๆ ข้างต้น ยังมีความเชื่อกันอีกว่า ประชาธิปไตยยังต้องเน้นถึงความเสมอภาคทางเศรษฐกิจและสังคมอีกด้วย แต่ก็มีบางฝ่ายที่แย้งว่าความเสมอภาคเท่าเทียมเช่นนั้นแม้จะเป็นสิ่งที่พึงปรารถนา แต่ก็เป็ผลอันเกิดจากระบอบประชาธิปไตยมากกว่าจะเป็นนิยามของประชาธิปไตย กล่าวคือไม่สอดคล้องกับความหมายของประชาธิปไตยในทางการเมือง

3. เหตุผลรองรับการปกครองระบอบประชาธิปไตย

จากการศึกษาของ ดร.มารค ตามไท⁵ ได้แสดงความเห็นเกี่ยวกับเหตุผลที่รองรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยไว้ได้อย่างน่าสนใจว่า ผู้ที่สนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตยอาจมีเหตุผลหลากหลายไม่ตรงกัน นอกจากนี้เหตุผลบางข้ออาจใช้ได้เฉพาะสังคมที่มีลักษณะทางเศรษฐกิจแบบหนึ่งเท่านั้น ไม่ใช่เหตุผลที่ใช้ได้ในสังคมทุกรูปแบบ โดยได้จำแนกประเภทของเหตุผลเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

(1) เหตุผลประเภทสมบูรณั คุณค่าของประชาธิปไตยไม่ได้อยู่ที่ประโยชน์ต่อสังคมที่จะตามมา แต่อยู่ที่คุณค่าในตัวเองของประชาธิปไตย ได้แก่

ประการแรก เป็นเหตุผลที่มีฐานมาจากความเชื่อในเรื่องธรรมชาติของมนุษย์ที่มีอิสระทางศีลธรรม (การปกครองในระบอบนี้เคารพในความเป็นอิสระทางศีลธรรมของประชาชน โดยส่งเสริมให้มีส่วนร่วมในการกำหนดและตัดสินเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวกับการปกครองสังคมของมนุษย์เอง และเพราะความเคารพนี้จึงเป็นการส่งเสริมให้พลเมืองในสังคมพัฒนาศักยภาพของตนเองไปสู่มนุษย์ที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้นเรื่อยๆ

ประการที่สอง เหตุผลที่มาจากความคิดเรื่องความเสมอภาคของมนุษย์ ทัศนคติเช่นนี้ฝังรากลึกในโลกทัศน์ตะวันตก ไม่ใช่ความเสมอภาคในทุกเรื่อง แต่เป็นความเสมอภาคในการตัดสินเกี่ยวกับสิ่งที่มีผลกระทบต่อตนเอง โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวกับการปกครองที่ว่า ไม่มีบุคคลใดที่มีสิทธิที่จะบังคับให้คนอื่นฯ ในสังคมต้องยอมรับและทำตามความเห็นของตนแต่ผู้เดียว การจะมีบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดที่ขึ้นมาปกครอง หรือกำหนดกฎเกณฑ์กติกาใดให้คนอื่นในสังคมทำตามได้ต้องเป็นเพราะคนในสังคมยินยอมให้เป็นเช่นนั้น

(2) เหตุผลประเภทประโยชน์นิยม ภายใต้วิวัฒนาการทางการเมืองของสังคมมนุษย์ทำให้เห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในการปกครองระบอบประชาธิปไตยทำให้มนุษย์สามารถจัดการกับปัญหาของสังคมได้ดีกว่าการปกครองในรูปแบบอื่น ด้วยเหตุผลที่สำคัญ 2 ประการ

ประการแรก การที่ประชาธิปไตยทำให้พลเมืองทุกคนมีส่วนร่วมเป็นการเพิ่มพลังของสังคม มีความพร้อมและยินดีจะลองพยายามทำในเรื่องต่างๆ และใหม่ๆ กระจายไปในทุกส่วนของสังคม ไม่ยอมผิดหวังง่าย ๆ ในความพยายามที่ล้มเหลว

⁴ ในหลักการทางกฎหมายที่รองรับแนวคิดในทำนองเดียวกันโปรดดู บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญใหม่, (กรุงเทพฯ : วิทยุชน, 2543), หน้า 219 – 234

⁵ มารค ตามไท, “การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข”, ใน วิถีสังคมไทย เล่ม 2, สรรพนิพนธ์ทางวิชาการเนื่องในวาระหนึ่งศตวรรษ ปรีดี พนมยงค์, 2544, หน้า 91-97

ประการที่สอง ความสามารถในการที่จะปกป้องสิทธิพื้นฐานของประชาชนในสังคมนั้นๆ เนื่องจากทุกคนในสังคมมีโอกาสที่จะร่วมในการกำหนดกติกาของสังคม ทุกคนมีความสำคัญ และถ้าสิทธิพื้นฐานของคนใดหรือกลุ่มใดจะถูกละเมิดหรือมองข้าม บุคคลนั้นก็สามารปกป้องตัวเองด้วยกระบวนการต่างๆ ที่รองรับโดยสังคมส่วนรวมได้

(3) เหตุผลเชิงญาณวิทยา ระบอบประชาธิปไตยดีกว่าระบอบอื่นๆ เป็นเงื่อนไขเบื้องต้นของการใช้สติปัญญาอย่างเต็มที่ของมนุษย์เพื่อแก้ปัญหาของสังคม ไม่ใช่การยอมรับในคำตอบของบุคคลอื่น แต่เป็นการค้นคว้าด้วยสติปัญญาด้วยการตั้งสมมติฐานและนำไปทดสอบเอง เพราะมีบรรยากาศของการแลกเปลี่ยนทัศนคติและความรู้อย่างเต็มที่ในระหว่างผู้คนในชุมชน ซึ่งสังคมจะมีเงื่อนไขเช่นนี้ขึ้นได้ การปกครองในระบอบประชาธิปไตยจึงจะต้องมีเสรีภาพทางความคิดและการแสดงความคิดเห็น สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและมีเสรีภาพที่จะวิพากษ์วิจารณ์อย่างเต็มที่

4. ข้อวิพากษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย

มีผู้ทำการรวบรวมข้อวิพากษ์วิจารณ์การนำเอาหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยมาใช้ โดยแยกออกได้เป็น 3 แนว ดังนี้⁶

กลุ่มแรก เห็นว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นสิ่งไม่ดี ส่วนหนึ่งเป็นความคิดแบบอนาธิปไตย ซึ่งเห็นว่าการปกครองทุกระบอบจะมีรัฐเป็นผู้ถืออำนาจ และโดยธรรมชาติของรัฐก็จะต้องมีการจำกัดเสรีภาพของประชาชนในด้านต่างๆ เพื่อให้มีเสรีภาพมากที่สุดก็ไม่สมควรที่จะมีการปกครองใดๆ ทั้งสิ้น ควรปล่อยให้เกิดชุมชนซึ่งมีการตกลงกันเอง อีกส่วนหนึ่ง เป็นการมองการปกครองเป็นเรื่องทั้งศาสตร์และศิลป์ ความเป็นเลิศทั้งศาสตร์และศิลป์ไม่ได้มีอยู่ในทุกคนในสังคม และไม่สามารถพัฒนาให้ทุกคนมีได้

กลุ่มที่สอง เห็นว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นสิ่งที่ดี แต่ในโลกปัจจุบันเป็นไปได้ สาเหตุที่เป็นไปไม่ได้เพราะปัญหาการครอบงำด้วยคนส่วนน้อย ซึ่งมีความเชี่ยวชาญในเรื่องต่างๆ ทั้งทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐ เมื่อองค์ความรู้เหล่านี้ซับซ้อนมากยิ่งขึ้นทุกวัน ประชาชนส่วนใหญ่ก็ไม่สามารถมีส่วนร่วมคิดในการตัดสินใจเหล่านั้น แม้จะเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อชีวิตของคนส่วนใหญ่ก็ตาม

กลุ่มที่สาม ระบอบประชาธิปไตยที่ปรากฏอยู่ในโลกทั้งในอดีตและปัจจุบันมีข้อบกพร่องที่จำเป็นต้องหาทางแก้ไข การพัฒนาประชาธิปไตยโดยการออกกฎหมาย และการสร้างสถาบันและองค์กรต่างๆ เพื่อทำหน้าที่ปกป้องสิทธิของประชาชน และส่งเสริมการมีส่วนร่วมในทุกระดับของสังคม ได้มองข้ามความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในสังคม คือ ขาดความห่วงใยกัน ทุกข์ของคนอื่นให้ระบบจัดการดูแลเอง แม้จะสามารถสร้างระบบและตัวบทกฎหมายที่ดี แต่ก็ไม่แน่ว่าจะเป็นสังคมที่น่าอยู่ เช่น ปัญหาคนด้อยโอกาสที่ขาดการเหลียวแล ปัญหาของคนในเมืองที่ต่างไม่สนใจในปัญหาของเพื่อนบ้านข้างเคียง หากไม่มีผลกระทบต่อตนเอง

⁶ มารค ตามไท, “การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข”, เฟื่องอ้าง, หน้า 97-

5. พัฒนาของรูปการแนวคิดประชาธิปไตยในประเทศไทย

การสร้างประชาธิปไตยในประเทศไทยตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ.2475 เป็นเรื่องของกระบวนการที่เน้นในเชิงโครงสร้าง คือการสร้างสถาบันทางการเมืองหรือองค์กรของรัฐที่จะเข้ามารองรับการใช้อำนาจรัฐที่ไม่อาจใช้โดยประชาชนโดยตรงได้ ไม่ว่าจะเป็นเหตุผลในเชิงความรู้ทางการเมืองที่จำกัดของประชาชน หรือด้วยเหตุผลข้อจำกัดเช่นเดียวกับสังคมขนาดใหญ่ที่ไม่อาจจัดการปัญหาของสังคมด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกคนก็ตามที่ แต่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เริ่มตั้งแต่ความรู้สึกรู้สึกต่อต้านประชาธิปไตยที่ “ไม่เต็มใจ” ในระบบอำมาตยาธิปไตยในยุคที่ผู้นำทางทหารครองอำนาจทางการเมือง วิวัฒนาการมาจนถึงประชาธิปไตยที่เรียกกันว่า “ธนาธิปไตย” ที่การเมืองเต็มไปด้วยการใช้เงินเพื่อให้ได้มาซึ่งตำแหน่งทางการเมืองที่เต็มไปด้วยเรื่องอื้อฉาวเกี่ยวกับทุจริตซื้อเสียงในการเลือกตั้งและตามมาด้วยการทุจริตคอร์รัปชันในวงราชการเพื่อ “ถอนทุน” และระดมทุนสำหรับการรักษาฐานอำนาจของตนเองและพรรคพวกในการเลือกตั้งครั้งต่อไป วงจรอุบาทว์ของระบบการเมืองไทยที่นำมาสู่ความคิดในการปฏิรูปการเมืองและการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน⁷

การก่อตัวของประชาธิปไตยที่เน้นระบบการควบคุมตรวจสอบที่เป็นข้อเสนอในเชิงโครงสร้าง และการเน้นการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐให้มากขึ้นแทนที่จะปล่อยให้การเมืองเป็นเรื่องของผู้แทนที่ประชาชนเลือกตั้งเข้าไปทำหน้าที่เป็นสิ่งที่เห็นได้อย่างชัดเจนในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน การเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างที่ปรากฏในรูปของการสร้างสถาบันการเมือง และการจัดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐในแนวคิดใหม่ ไม่เพียงก่อให้เกิด “การลองผิดลองถูก” ในระบบการใช้อำนาจรัฐตามระบอบประชาธิปไตยของไทยเท่านั้น แต่ยังเป็นโอกาสของสังเคราะห์ทางความคิดในกระบวนการสร้างประชาธิปไตยครั้งใหญ่นับแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาสู่ระบอบประชาธิปไตยเมื่อ พ.ศ.2475 เป็นต้นมา

แนวการวิเคราะห์ประชาธิปไตยไทยของนักวิชาการแสดงให้เห็นวิวัฒนาการความรู้ของสังคมไทยได้อย่างชัดเจนว่า ประชาธิปไตยไทยนับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 คือ การปกครองชนิดที่ประชาชนใช้อำนาจผ่านตัวแทน (Representative Democracy) คือประชาชนไม่ต้องปกครองตนเองโดยตรง การต่อสู้เพื่อประชาธิปไตยเป็นเรื่องของการสร้างสถาบัน หรือหามาตรการ กลไก กฎหมาย และการจัดการศึกษาเพื่อให้เกิดการเลือกตั้งบริสุทธิ์ สะอาด ให้ได้คนเก่ง คนดีเข้าไปทำหน้าที่ปกครองแทนประชาชนในรัฐสภา และในคณะรัฐมนตรี แต่แนวคิดของฝ่ายที่ต้องการปฏิรูปการเมืองไทยซึ่งเริ่มมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 จนถึงปัจจุบัน ต่างเห็นร่วมกันเป็นกระแสความคิดใหม่ว่าการพัฒนาประชาธิปไตยไทยไม่ควรเป็นเพียงการปรับปรุงระบบการเลือกตั้งเพื่อให้ได้ผู้แทนที่มีคุณธรรมความสามารถเท่านั้น ซึ่งก็คือประชาธิปไตยที่ประชาชนใช้อำนาจผ่านผู้แทนอย่างเดียวยังไม่เพียงพอ แต่ต้องให้อำนาจทางการเมืองกับประชาชนมากยิ่งขึ้น ดังที่สะท้อนออกมาในการเสนอแนวทางในการยกย่องรัฐธรรมนูญเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงเจตนารมณ์ทางการเมือง เช่น การให้สิทธิแก่ประชาชนในการทำประชาพิจารณ์ การริเริ่มเสนอกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาได้โดยตรง หรือการเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรง

⁷ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, ธนกิจการเมืองกับการปฏิรูปการเมือง, (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย และสถาบันพระปกเกล้า, 2543), หน้า 1-13.

ตำแหน่งทางเมืองออกจากตำแหน่ง หรือที่เรียกว่าประชาธิปไตยที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง (Participatory Democracy)

นอกจากนี้ ยังมีแนวทางการพัฒนาประชาธิปไตยอีกแนวหนึ่งที่ใช้ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่มีคุณสมบัติที่เป็นกลางทางการเมือง มาเป็นผู้กำกับดูแล หรือควบคุมผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอีกทีหนึ่ง ผู้ทรงคุณวุฒิเหล่านี้มีความเชื่อมโยงกับประชาชนโดยการได้รับแต่งตั้งจากวุฒิสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน แนวทางของประชาธิปไตยในแนวนี้ก็ปรากฏในรัฐธรรมนูญตั้งแต่ฉบับ พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา เช่นเดียวกัน อาทิ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือองค์กรอื่นๆ ที่รัฐธรรมนูญรับรองให้มีการจัดตั้งขึ้นเพื่อรับผิดชอบกิจการสาธารณะที่สำคัญ ไม่ว่าจะเป็นการจัดการคลื่นความถี่วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม หรือการปฏิรูปกฎหมาย เป็นต้น แนวทางนี้อาจเรียกว่าประชาธิปไตยที่มีการควบคุมกำกับและตรวจสอบโดยผู้ทรงคุณวุฒิ (Supervisory Democracy)⁸

สุดท้าย แนวคิดที่เสนอโดย ศาสตราจารย์ ดร.เอนก เหล่าธรรมทัศน์ คือ ประชาธิปไตยที่ประชาชนปกครองตนเอง (Self-Government Democracy) ทศวรรษนี้เห็นว่าการเมืองคือการร่วมกันกระทำกิจเพื่อส่วนรวม ซึ่งอาจหมายถึงชุมชน ชมรม ชุมนุม สมาคม ท้องถิ่น ภูมิภาค หรือประเทศก็ได้ การเมืองจึงไม่ใช่เรื่องการแก่งแย่งต่อสู้ช่วงชิงอำนาจ ตำแหน่งหน้าที่ งบประมาณ หรือผลประโยชน์ใดๆ จากโครงการของรัฐ ในขณะที่การเมืองในรูปแบบเดิมเป็นการแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวเฉพาะคนเฉพาะกลุ่ม การเมืองในลักษณะประชาธิปไตยที่ประชาชนปกครองตนเอง คือการให้ความสำคัญกับประโยชน์ส่วนรวม เป็นเรื่องของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เสียสละหรือร่วมใจกันที่จะทำประโยชน์ให้แก่ส่วนรวม เป็นเรื่องของจิตสำนึก หรือคุณธรรมของความเป็นพลเมือง (civil virtue)

การที่ประชาชนจะสามารถทำกิจเพื่อส่วนรวมได้ ประชาชนจะต้องไม่เป็นเพียงไพร่ (client) ผู้ที่คอยอ่อนวอนร้องขอความเมตตาจากผู้ใหญ่ ผู้มีอิทธิพล หรือผู้อุปถัมภ์ แต่ประชาชนจะต้องมีความรับผิดชอบต่อบ้านเมือง มีความเป็นอิสระ พึ่งตนเอง หรือรวมกลุ่มกันเพื่อการปกครองที่ดีของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้การเมืองเป็นเรื่องของตัวแทน หรือคิดฝันไปเองว่าการเมืองที่ดีจะได้มาโดยธรรมชาติ คือประชาชนต้องมีสำนึกในการพึ่งตนเอง ลดความรู้สึกพึ่งพิงนักการเมือง ข้าราชการ นโยบาย หรือโครงการที่ใช้งบประมาณของราชการให้น้อยลง ซึ่งอาจเริ่มต้นจากการปกครองส่วนท้องถิ่นหรือส่วนภูมิภาค โดยให้ประชาชนจัดตั้งกันขึ้นเป็นกลุ่ม และหมุนเวียนกันเข้ามาทำหน้าที่ในกิจของส่วนรวม⁹

บทสรุป

นักวิเคราะห์การเมืองหลายท่านเห็นว่าสังคมไทยจะได้ก้าวผ่านทางเลือกที่จะเดินตามแนวทางการประชาธิปไตยหรือไม่ไปแล้ว คำถามคงมีแต่เพียงว่าเราจะไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยกันอย่างไรในสภาวะการณ์ปัจจุบันที่มีการเผชิญหน้ากันระหว่างการเมืองในระบบผู้แทนและการเมืองที่ประชาชนบางกลุ่มขอเข้าไปมีส่วนร่วม

⁸ โปรตตุ เอนก เหล่าธรรมทัศน์, “ประชาธิปไตยที่ประชาชนปกครองตนเอง”, ใน วิธีสังคมนิยม เล่ม 2, สรรพนิพนธ์ทางวิชาการเนื่องในวาระหนึ่งศตวรรษ ปรีดี พนมยงค์, 2544, หน้า 81 – 86

⁹ เอนก เหล่าธรรมทัศน์, “ประชาธิปไตยที่ประชาชนปกครองตนเอง,” เพิ่งอ้าง, หน้า 86 – 90

ร่วมด้วยการชุมนุมประท้วง วิพากษ์วิจารณ์สร้างแรงกดดัน หรือแม้กระทั่งแสดงออกด้วยการใช้ความรุนแรงเข้าต่อต้านคัดค้านอำนาจรัฐ

คำตอบส่วนหนึ่งคงมาจากกติกาสังคมที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้น คือการเปิดพื้นที่ทางการเมือง และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจในกิจการของบ้านเมืองได้ในขอบเขตที่กว้างขึ้นทั้งในการเมืองระดับชาติและระดับชุมชนท้องถิ่น อันเป็นไปตามแนวทางของประชาธิปไตยที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง (Participatory Democracy) แต่สิ่งที่ดูเหมือนว่ายังขาดความชัดเจนอยู่คือแนวทางสร้างสำนึกให้แก่ประชาชนในการมีส่วนร่วม เสียสละ และรับผิดชอบกิจการของส่วนรวม เพื่อเปลี่ยนประชาธิปไตยแบบตัวแทนซึ่งเป็นการเมืองที่แบ่งฝักฝ่าย แย่งชิงผลประโยชน์ กำหนดให้แต่ละฝ่ายต้องวางตัวเป็นมิตรหรือศัตรูกับฝ่ายอื่น ให้เป็นประชาธิปไตยใหม่ที่การเมืองเป็นเรื่องของทุกคนที่จะเข้ามาร่วมมีส่วนแบกรับ เปลี่ยนแปลงความขัดแย้งอันเนื่องมาจากการที่ต้องตัดสินใจในประเด็นสาธารณะให้เป็นเวทีของพลเมืองอันเป็นเงื่อนไขที่นำไปสู่การพัฒนาในระดับที่สูงยิ่งขึ้นไป

บรรณานุกรม

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, ธนกิจการเมืองกับการปฏิรูปการเมือง, (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย และสถาบันพระปกเกล้า, 2543

บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญใหม่. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2543, หน้า 219 – 234

ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา, พิมพ์ครั้งที่ 13 กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557

มารค ตามไท, “การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข”, ใน วิธีสังเกตไท เล่ม 2, สรรนิพนธ์ทางวิชาการเนื่องในวาระหนึ่งศตวรรษ ปรีดี พนมยงค์, หน้า 91-97

อาร์ม ตั้งนิรันดร, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับระบบกฎหมายจีน , กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2557

อุดม รัฐอมฤต . “กฎหมายรัฐธรรมนูญจีน,” วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 40 ฉบับที่ 4 (2554), หน้า 715-729

เอนก เหล่าธรรมทัศน์, “ประชาธิปไตยที่ประชาชนปกครองตนเอง”, ใน วิธีสังเกตไท เล่ม 2, สรรนิพนธ์ทางวิชาการเนื่องในวาระหนึ่งศตวรรษ ปรีดี พนมยงค์, หน้า 81 – 86