



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล  
(Individual Study)

การปกครองระบอบประชาธิปไตย  
ภายใต้หลักประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐ

จัดทำโดย รองศาสตราจารย์ ดร.ชูลิทธิ ประดับเพ็ชร์  
รหัส ๖๕๑๐๑๑

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม  
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๑๐  
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ  
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

# การปกครองระบอบประชาธิปไตย ภายใต้หลักประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐ

รองศาสตราจารย์ ดร.ชูสิทธิ์ ประดับเพ็ชร์<sup>๑</sup>

## บทนำ

ในสังคมของการปกครองระบอบประชาธิปไตยบรรดารัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายถือว่า “หลักประชาธิปไตย” และ “หลักนิติธรรม” (หลักนิติรัฐ) เป็นหลักการที่เป็นรากฐานของการปกครองรัฐเสรีประชาธิปไตย หลักทั้งสองจึงเปรียบเสมือนเสาหลักสำคัญที่เป็นรากฐานให้บรรดารัฐเสรีประชาธิปไตยดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคงสืบมาได้ถึงปัจจุบัน หากปราศจากหลักใดหลักหนึ่งก็ไม่อาจทำให้อีกหลักหนึ่งดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคง กล่าวคือ หากมีแต่หลักประชาธิปไตยโดยปราศจากหลักนิติรัฐ อาจนำไปสู่ประชาธิปไตยในรูปแบบการใช้อำนาจเชิงรูปแบบเผด็จการได้ ในขณะที่เดียวกันหากมีแต่หลักนิติรัฐโดยปราศจากหลักประชาธิปไตยก็อาจทำให้ระบบการปกครองนั้นปกครองโดยคนจำนวนน้อย ฉะนั้นแต่ละหลักล้วนเป็นข้อจำกัดซึ่งกันและกัน ในขณะเดียวกันแต่ละหลักก็มีส่วนเสริมแต่ละหลักให้มีความมั่นคงด้วยอีกเช่นกัน<sup>๒</sup>

ผู้เขียนจึงเห็นความสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยภายใต้หลักประชาธิปไตยกับหลักนิติรัฐเป็นหลักที่มีความสัมพันธ์กันอย่างยิ่ง ซึ่งในที่นี้จะได้พิจารณาถึงความสัมพันธ์ของหลักประชาธิปไตยกับหลักนิติรัฐใน ๘ มิติ ดังนี้

๑. หลักอำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน
๒. หลักสิทธิเสรีภาพ และหลักความเสมอภาค
๓. หลักการปกครองโดยเสียงข้างมากและคุ้มครองเสียงข้างน้อย
๔. หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ
๕. หลักการแบ่งแยกอำนาจ
๖. หลักการประกันสิทธิเสรีภาพ
๗. หลักความเป็นอิสระของตุลาการ
๘. หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

<sup>๑</sup> อธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

<sup>๒</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, ความสัมพันธ์ระหว่างหลักประชาธิปไตยกับหลักนิติธรรม (นิติรัฐ) เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๔ สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

โดยประวัติศาสตร์อันยาวนานของมนุษยชาติ การปกครองระบอบประชาธิปไตย ได้ถือกำเนิดในสังคมมนุษย์มาเมื่อประมาณ ๒๐๐ ปีเศษ และกลายเป็นกระแสของโลกปัจจุบัน มีจำนวนหลากหลายประเทศอ้างว่าประเทศของตนมีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ทั้งค่ายเสรีนิยม สังคมนิยม และคอมมิวนิสต์ กระทั่งเกิดความสับสนระหว่างระบบการปกครองกับระบบเศรษฐกิจ ในที่สุดอาจกล่าวได้ว่าแต่ละประเทศแต่ละภูมิภาคนำระบอบประชาธิปไตยไปปรับใช้ในบริบทของตน อย่างไรก็ตามความจริงที่ต้องยอมรับประการหนึ่งคือ ระบบการปกครองที่ดี ระบบเศรษฐกิจที่ดี หรือแม้แต่วาระสังคมที่ดี ล้วนเป็นพลวัตที่ผันแปรตลอดเวลา ซึ่งกระทบเสถียรภาพของสังคมมากบ้างน้อยบ้าง สังคมใดมีภูมิคุ้มกันไม่เข้มแข็งอาจถึงกับล่มสลาย การเข้าใจตนเอง การยอมรับความแตกต่าง พอที่จะปรับตัว จึงมีความสำคัญต่อความอยู่รอดของสังคมโลกในปัจจุบัน<sup>๓</sup> โดยผู้เขียนจะนำเสนอความเชื่อมโยงของการปกครองระบอบประชาธิปไตยภายใต้หลักหลักประชาธิปไตย และหลักนิติรัฐเป็นลำดับต่อไป

ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยมีรูปแบบของการปกครองที่หลากหลายภายใต้หลักประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐซึ่งมีความแตกต่างกันในรายละเอียดโดยผู้เขียนจะขอกล่าวถึงสาระสำคัญในบทความนี้ แบ่งออกเป็น ๓ ส่วน ดังนี้

ส่วนที่หนึ่ง รากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ส่วนที่สอง ความหมายของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ส่วนที่สาม องค์ประกอบของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

## ส่วนที่ ๑ รากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย<sup>๔</sup>

การปกครองระบอบประชาธิปไตยมีความมุ่งหมายที่จะคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลที่เป็นราษฎรของรัฐ เช่นเดียวกับหลักนิติรัฐหรือหลักนิติธรรม ย่อมเป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า หลักนิติรัฐหรือหลักนิติธรรมนั้นมีสาระสำคัญประกอบด้วย “หลักแดนแห่งเสรีภาพของปัจเจกบุคคล” (Sphere of Individual Liberty) กับ “หลักการแบ่งแยกอำนาจ” (Separation of Powers)

เพื่อให้ปัจเจกบุคคลที่เป็นราษฎรของรัฐมีแดนแห่งเสรีภาพ ภายในแดนแห่งเสรีภาพของตนนี้ราษฎรแต่ละคนจะคิดหรือกระทำการใด ๆ ก็ได้ ปลอดภัยจากการแทรกแซงตามอำเภอใจของผู้อื่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งปลอดภัยจากการแทรกแซงตามอำเภอใจของผู้ปกครอง รัฐธรรมนูญได้รับรอง

<sup>๓</sup> จิรนิติ หะวานนท์, หลักการประชาธิปไตยในความหลากหลายรูปแบบ รุ่นที่ ๔ วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

<sup>๔</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, การปกครองระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ รุ่น ๕ วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

และให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพในเรื่องต่าง ๆ แก่ราษฎรไว้โดยชัดแจ้ง หรือโดยปริยาย เพื่อให้ราษฎรแต่ละคนใช้สิทธิและเสรีภาพเหล่านั้นพัฒนาตนเองทั้งในทางกายภาพ และทางจิตใจ อันจะยังผลให้แต่ละคนดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างมีเกียรติภูมิหรืออย่างสมศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ แต่รัฐธรรมนูญหาได้รับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการกระทำ แก่ราษฎรไว้อย่างบริบูรณ์ คือปราศจากเงื่อนไขและข้อจำกัดใด ๆ เหมือนดังเช่นที่รับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในทางความคิดหรือเสรีภาพในมโนธรรมไม่ ตรงกันข้ามรัฐธรรมนูญ จะรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวไว้อย่างมีเงื่อนไข มีข้อจำกัด หรือข้อสงวนเสมอ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญให้อำนาจแก่รัฐในอันที่จะจัดระเบียบการใช้สิทธิและเสรีภาพในการกระทำของราษฎร ซึ่งมีผลเป็นการจำกัดการใช้สิทธิและเสรีภาพในการกระทำของราษฎร โดยการบังคับให้แต่ละคน กระทำการบางอย่างหรือห้ามมิให้แต่ละคนกระทำการบางอย่าง ทั้งนี้ เพื่อป้องกันไม่ให้บุคคลคนหนึ่ง ใช้สิทธิหรือเสรีภาพของตนกระทำการใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นหรือกระทบ ต่อประโยชน์สาธารณะด้านต่าง ๆ เพียงแต่รัฐธรรมนูญให้หลักประกันแก่ราษฎรว่า องค์กรต่าง ๆ ของรัฐ จะจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของราษฎรคนใดคนหนึ่งได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งได้ประกาศใช้และโฆษณาทราบล่วงหน้าว่า องค์กรต่าง ๆ ของรัฐจะจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพในเรื่องใด หรือในกรณีใด ๆ ดังกล่าว ราษฎรจึงมีทั้งสิทธิและเสรีภาพและหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย และคำวินิจฉัยสั่งการของฝ่ายบริหารหรือคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลที่ทำลงโดยอาศัยอำนาจ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ดังคำกล่าวของ Rousseau ที่ว่า “มนุษย์ทุกคนเกิดมามีเสรี แต่ทุกหนทุกแห่ง มนุษย์ถูกพันธนาการด้วยโซ่ตรวน” คำกล่าวนี้หมายความว่า มนุษย์ทุกคนมีเสรีภาพติดตัวมาตั้งแต่กำเนิด และเสรีภาพเช่นว่านี้มนุษย์มีอย่างบริบูรณ์ไม่มีเงื่อนไขหรือข้อจำกัดใด ๆ แต่เนื่องจากมนุษย์เป็นสัตว์สังคม มีความโน้มเอียงตามธรรมชาติที่จะอยู่ร่วมกับผู้อื่นเป็นสังคม การดำรงชีวิตร่วมกับผู้อื่นในสังคมมนุษย์ แต่ละคนมีหน้าที่ต่าง ๆ เป็นเครื่องเหนี่ยวรั้งไม่ให้กระทำการต่าง ๆ ตามความพอใจของตน หน้าที่ต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดให้มนุษย์ต้องปฏิบัติต่อรัฐก็ดี ต่อเพื่อนมนุษย์ด้วยกันก็ดี นี้เองที่ Rousseau เรียกว่า “โซ่ตรวน”

ปัญหาที่สำคัญที่ว่า มีวิธีการใดหรือไม่ที่จะทำให้ราษฎรซึ่งตกอยู่ภายใต้บังคับ ของกฎหมายและมีหน้าที่ที่จะต้องกระทำการหรืองดเว้นการกระทำตามที่กฎหมายบัญญัติบังคับ ให้กระทำหรือห้ามมิให้กระทำ เกิดความรู้สึกว่าตนยังคงมีเสรีภาพบริบูรณ์อยู่ดังเดิม ไม่ได้สูญเสีย เสรีภาพแม้เพียงบางส่วนไปแต่อย่างใด Rousseau ซึ่งเป็นผู้ตั้งปัญหานี้ได้ให้คำตอบปัญหานี้ไว้ว่า การที่จะทำให้ราษฎรแต่ละคนซึ่งถูกกฎหมายบังคับให้กระทำการหรือห้ามมิให้กระทำรู้สึกว่าคุณ ยังคงมีเสรีภาพบริบูรณ์อยู่ดังเดิมมีอยู่เพียงวิธีเดียวเท่านั้น นั่นคือ การให้ราษฎรแต่ละคนร่วมกันตรา กฎหมายขึ้นใช้บังคับกับตนเอง หรืออย่างน้อย ๆ ก็ให้ราษฎรให้ความยินยอมให้มีการตรากฎหมาย ขึ้นใช้บังคับกับตน ถ้ามนุษย์คนใดคนหนึ่งกำหนดหน้าที่ต่าง ๆ ให้ตนเองปฏิบัติหรือยินยอมให้ผู้อื่น กำหนดหน้าที่ต่าง ๆ ให้ตนปฏิบัติแล้ว ในการปฏิบัติหน้าที่เหล่านั้นมนุษย์คนนั้นจะรู้สึกว่าคุณบังคับ

หรือถูกข่มขืนใจแต่จะรู้สึกว่าคุณปฏิบัติหน้าที่เหล่านั้นด้วยใจสมัคร ดังนั้น ถ้าหน้าที่ต่าง ๆ ที่ราษฎรจะต้องปฏิบัติเป็นหน้าที่ที่เกิดจากความยินยอมของราษฎรเองแล้ว ราษฎรก็จะไม่รู้สึกว่าคุณได้สูญเสียเสรีภาพไปแม้แต่เพียงบางส่วนก็ตาม

ประชาธิปไตยจึงเป็นคำสอนให้ “ตัดสิ้นใจกระทำการต่าง ๆ ด้วยตนเอง และแม้จะมีบ่อยครั้งที่การตัดสินใจกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งด้วยตนเองจะก่อให้เกิดความรู้สึกเสียใจในการกระทำของตัวเอง นักประชาธิปไตยก็พร้อมที่จะยอมรับเคราะห์กรรมที่เกิดจากการเลือกกระทำการที่ผิดพลาดยิ่งกว่าที่จะยอมรับชี้หน้าหรือคำบงการของผู้อื่น แม้ว่าผู้ชี้หน้าหรือผู้บงการจะมีสติปัญญาเฉลียวฉลาดและมีความสุขุมคัมภีรภาพยิ่งกว่าตนก็ตาม

## ส่วนที่ ๒ ความหมายของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

Abraham Lincoln ได้นิยาม “การปกครองระบอบประชาธิปไตย” ไว้มีความว่า “การปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน” (Government of the people, by the people, for the people)

โดยคำกล่าวที่ว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตย<sup>๔</sup> คือ “การปกครองของประชาชน” หมายความว่า เป็นการปกครองซึ่งผู้ปกครองได้รับความเคารพเชื่อฟังจากประชาชน ที่ว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตย คือ “การปกครองโดยประชาชน” หมายความว่า เป็นการปกครองซึ่งประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองนั้น และที่ว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตย คือ “การปกครองเพื่อประชาชน” หมายความว่า เป็นการปกครองซึ่งดำเนินไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตาม หากได้พิเคราะห์ระบอบการปกครองของรัฐต่าง ๆ ทั้งในอดีตและปัจจุบันกันอย่างถ่องแท้แล้ว จะพบว่า ผู้ปกครองทั้งหลายที่ใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐบังคับบัญชาราษฎรต่างก็พยายามแสวงหาและได้รับความเคารพเชื่อฟังจากราษฎรด้วยกันทั้งสิ้น มิฉะนั้นผู้ปกครองคนนั้นหรือคณะนั้นก็ไม้อาจจะเป็นผู้ปกครองได้อย่างมั่นคงและถาวร ทำนองเดียวกัน ผู้ปกครองทั้งหลายที่ใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐบังคับบัญชาราษฎรต่างก็ดำเนินการหรืออ้างว่าดำเนินการปกครองเพื่อประโยชน์สุขของราษฎรด้วยกันทั้งสิ้น และกรณีอาจเป็นไปได้ว่าผู้ปกครองในระบอบเอกราชไทยที่ทรงภูมิธรรมใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐบังคับบัญชาราษฎรเพื่อประโยชน์สุขของราษฎรเช่นเดียวกับผู้ปกครองในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ดังนั้น ถ้อยคำที่ว่า “การปกครองของประชาชน” ก็ดี ถ้อยคำที่ว่า “การปกครองเพื่อประชาชน” ก็ดี จึงไม่อาจใช้เป็นคำนิยามของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นเพียงการปกครองระบอบหนึ่งในบรรดาการปกครองหลาย ๆ ระบอบได้ ถ้อยคำที่แสดงออกซึ่งความหมายที่แท้จริงของการปกครองระบอบประชาธิปไตย และซึ่งแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างการปกครองระบอบประชาธิปไตยกับการปกครองระบอบอื่น คือ “การปกครองโดยประชาชน” หรืออีกนัยหนึ่งคือ

<sup>๔</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า ๒

การปกครองซึ่งประชาชนมีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐบังคับบัญชาตนเอง ดังเช่นที่เรียกกันสั้น ๆ ว่า (Self – Government)

อย่างไรก็ตามยังมีผู้ให้คำอธิบายความหลากหลายของความหมาย ประชาธิปไตย คือ รูปแบบของการปกครองรูปแบบหนึ่ง แต่มีความแตกต่างกันในรายละเอียด<sup>๖</sup> อาทิ

๑. ประชาธิปไตยโดยตรง คือ ประชาชนตัดสินใจทางการเมืองโดยตรง เสียงข้างมาก เป็นฝ่ายชนะ

๒. ประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน คือ ประชาชนตัดสินใจทางการเมืองโดยผ่านทางผู้แทน ซึ่งประชาชนเลือก และผู้แทนต้องรับผิดชอบต่อประชาชน

๓. ประชาธิปไตยแบบมีรัฐธรรมนูญ คือ ประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนแต่การใช้อำนาจตัดสินใจอยู่ภายในขอบเขตจำกัดแห่งรัฐธรรมนูญ

๔. ประชาธิปไตยทางสังคมและเศรษฐกิจ คือ รูปแบบของการปกครองที่มุ่งกระจายความเท่าเทียมกันทางสังคมและเศรษฐกิจ โดยไม่คำนึงถึงรูปแบบที่เคร่งครัด

๕. ประชาธิปไตยแบบคอมมิวนิสต์ คือ รูปแบบการปกครองที่ไม่ได้มุ่งถึงวิธีการตัดสินใจทางการเมืองโดยประชาชน แต่หมายถึงรูปแบบการปกครองที่สามารถนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนข้างมาก

จากความหมายที่หลากหลาย ศาสตราจารย์ ดร.อมร รักชาติชัย สรุปลักษณะสำคัญของหลักการและอุดมการณ์ประชาธิปไตย ดังนี้ (อมร รักชาติชัย : ๓๒ - ๓๔)

๑. ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย เป็นผู้ทรงอำนาจอิสระ
๒. รัฐบาลได้อำนาจมาจากประชาชนหรือโดยความยินยอมของประชาชน
๓. ในประเทศขนาดใหญ่สมัยใหม่ที่ต้องใช้ประชาธิปไตยทางอ้อมนั้น จะต้องมีการเลือกตั้งผู้แทนและพนักงานของรัฐอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม โดยประชาชนสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้อย่างอิสระ
๔. สถาบันทางการเมืองที่ทำหน้าที่ตัดสินใจทางการเมืองหรือวางนโยบายสาธารณะต้องตั้งขึ้นด้วยวิธีทางแห่งการแข่งขันเพื่อให้ได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบจากประชาชน
๕. ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศตลอดเวลาผ่านกลไกต่าง ๆ หรือใช้สิทธิที่จะแสดงบทบาทต่าง ๆ ได้โดยตรง
๖. รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อประชาชน ประชาชนมีสิทธิติชมควบคุมการทำงานของรัฐบาลตลอดเวลา และมีสิทธิเปลี่ยนแปลงรัฐบาลตามวิธีการที่กำหนดไว้
๗. อำนาจในการปกครองประเทศต้องไม่อยู่ในกำมือของคนคนเดียวหรือกลุ่มเดียว ต้องมีการแบ่งอำนาจการปกครองประเทศอย่างน้อยระดับหนึ่ง

<sup>๖</sup> จิรนิติ หะวานนท์, หลักการประชาธิปไตยในความหลากหลายรูปแบบ รุ่นที่ ๔ วิทยาลัยศาสตร์รัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

๘. รัฐบาลต้องมีอำนาจจำกัด มีการแบ่งและกระจายอำนาจ มีการตรวจสอบ และถ่วงดุล หรือคานอำนาจซึ่งกันและกัน

๙. หน้าที่หลักของรัฐบาล คือ การส่งเสริมปัจเจกชน เสรีภาพ ความเสมอภาค ภารดรภาพของพลเมือง

๑๐. การตัดสินใจสำคัญต้องเป็นไปตามเสียงฝ่ายข้างมาก โดยคำนึงถึงสิทธิฝ่ายข้างน้อย

๑๑. ประชาชนมีความเสมอภาคกันในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะความเสมอภาคในสายตาของกฎหมายและควมมีโอกาสเท่าเทียมกันในด้านต่าง ๆ ทุกคนมีศักดิ์ศรีและไม่มีใครมีอภิสิทธิ์เหนือผู้อื่น

๑๒. ประชาชนมีเสรีภาพต่าง ๆ อย่างกว้างขวางโดยรัฐบาลให้หลักประกันและความคุ้มครองการใช้สิทธิเสรีภาพเหล่านั้น อย่างน้อยในสิทธิเสรีภาพพื้นฐานที่สำคัญ

๑๓. ประชาชนต้องมีอิสระในการพูด การพิมพ์ การแสดงความคิดเห็นการร่วมชุมนุม การตั้งพรรคการเมืองเพื่อให้สามารถมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศได้จริง และอย่างมีข้อมูลข่าวสาร

๑๔. รัฐบาลต้องใช้หลักการปกครองโดยกฎหมาย หรือหลักนิติธรรมไม่ใช้อำนาจตามอำเภอใจ เช่น บุคคลจะถูกจับกุมหรือถูกลงโทษได้ก็เฉพาะเมื่อมีกฎหมายกำหนดว่ามีความผิด และจะต้องได้รับการพิจารณาโดยรวดเร็ว เปิดเผย

นอกจากนั้น ศาสตราจารย์ ดร.อมร รักษาสัตย์ เน้นว่า การปกครองบ้านเมืองนั้นควรจะเป็นไปตามกฎหมาย (Rule of Law) ไม่ได้เป็นไปตามอำเภอใจของผู้ทรงอำนาจ ส่วนกฎหมายนั้นจะเป็นธรรมหรือไม่เพียงใดเป็นอีกเรื่องหนึ่ง อย่างไรก็ตาม การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบมีรัฐธรรมนูญ กฎหมายอื่นจะออกมาขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญไม่ได้<sup>๗</sup> ซึ่งเป็นภาระของสถาบันที่มีหน้าที่ตีความรัฐธรรมนูญอีกต่อหนึ่ง (อมร รักษาสัตย์ : ๗ - ๘)

อนึ่ง โดยสรุปในความหลากหลายตามคำอธิบายความหมายของคำว่าประชาธิปไตยว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของระบบการปกครองแล้ว ยังสามารถแบ่งประเภทการปกครองระบอบประชาธิปไตยได้อีก ฉะนั้น การที่ประชาชนให้ความยินยอมให้มีการตรากฎหมายเพื่อใช้อำนาจปกครองโดยองค์กรของรัฐจำกัดสิทธิและเสรีภาพของตนนั้น โดยสรุปมีได้ ๒ ลักษณะ คือ การให้ความยินยอมโดยตรงกับการให้ความยินยอมโดยทางอ้อม ในทางทฤษฎีจึงเกิดการปกครองระบอบประชาธิปไตย ๒ ประเภท คือ การปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยตรง (Direct Democracy) กับการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน (Representative Democracy) กล่าวคือ

#### ๑. การปกครองระบอบประชาธิปไตยทางตรง<sup>๘</sup>

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยทางตรงนั้น ประชาชนจะเป็นผู้ให้ความยินยอมตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับกับตนด้วยตนเอง และในรัฐสมัยใหม่ ประชาชนให้ความยินยอมดังกล่าว

<sup>๗</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า ๒

<sup>๘</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, การปกครองระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ รุ่นที่ ๕ วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

โดยกระบวนการที่เรียกว่า “การออกเสียงประชามติ” (Referendum) ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยทางตรงนี้อาจจะมีสถานิติบัญญัติ และสมาชิกสถานิติบัญญัติอาจจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงหรือหรือทางอ้อมของประชาชน แต่สถานิติบัญญัติคงมีแต่เพียงอำนาจหน้าที่ในการจัดทำร่างกฎหมายเท่านั้น เมื่อร่างกฎหมายผ่านความเห็นชอบของสถานิติบัญญัติแล้ว จะต้องนำร่างกฎหมายนั้นไปให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนว่า จะเห็นชอบให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายหรือไม่ หากผลการลงคะแนนปรากฏว่าคะแนนเสียงที่เห็นชอบมีมากกว่าคะแนนที่ไม่เห็นชอบก็ต้องนำร่างกฎหมายนั้นไปประกาศใช้เป็นกฎหมาย แต่หากผลการลงคะแนนออกมาในทางตรงกันข้ามร่างกฎหมายนั้นก็ตกไป ประชาชนจึงเป็นผู้ตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับด้วยตนเอง

## ๒. การปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน<sup>๔</sup>

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน ประชาชนจะเป็นผู้ออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งบุคคลจำนวนหนึ่งเป็นสมาชิกสถานิติบัญญัติ เรียกว่า “ผู้แทนปวงชน” แล้ว ผู้แทนปวงชนจะเป็นผู้ให้ความยินยอมในการตรากฎหมายขึ้นบังคับกับประชาชนอีกทอดหนึ่ง ประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนจึงเป็นกรณีที่ประชาชนยินยอมให้บุคคลจำนวนหนึ่งไปแสดงความยินยอมให้ตรากฎหมายขึ้นบังคับใช้กับตนแทนตนอีกทอดหนึ่ง ในการปกครองระบอบนี้ สถานิติบัญญัติซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้งของประชาชนจะมีอำนาจตรากฎหมายที่แท้จริง เมื่อในการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนกฎหมายมิได้ถูกตราขึ้นโดยความยินยอมของประชาชนเอง แต่ถูกตราขึ้นโดยความยินยอมของบรรดาผู้แทนปวงชน ผู้แทนปวงชน จึงต้องมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับประชาชนและวิธีการประกบความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันระหว่างผู้แทนปวงชนกับประชาชนก็คือ การกำหนดให้ผู้แทนปวงชนดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกของสถานิติบัญญัติเพียงชั่วระยะเวลาอันจำกัด ซึ่งไม่ยาวจนเกินไปนัก เมื่อครบกำหนดระยะเวลาที่กำหนดไว้แล้ว ความเป็นสมาชิกสถานิติบัญญัติของบรรดาผู้แทนปวงชนย่อมสิ้นสุดลง และดังนั้น บุคคลเหล่านี้ต้องสมัครรับเลือกตั้งใหม่ ซึ่งเป็นที่เห็นได้ว่าราษฎรจะเลือกตั้งสมาชิกสถานิติบัญญัติคนเดิมอีกก็ต่อเมื่อปรากฏว่าความคิดเห็นทางการเมืองของประชาชน

จะเห็นได้ว่าในทางปฏิบัติแล้ว การปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนก็เป็นการปกครองโดยคนจำนวนน้อยเช่นเดียวกันกับการปกครองระบอบเอกราธิปไตยรูปแบบต่าง ๆ (ราชาธิปไตย อภิชนาธิปไตย คณาธิปไตย ฯลฯ) นั่นเอง ข้อแตกต่างระหว่างการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนกับการปกครองระบอบเอกราธิปไตยคงมีอยู่เพียงว่า ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนนั้น คนจำนวนน้อยที่ใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐตรากฎหมายจำกัดหรือให้อำนาจองค์กรต่าง ๆ ของรัฐจำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎร ได้รับเลือกตั้งราษฎรให้เป็นสมาชิกสถานิติบัญญัติ แต่ในการปกครองระบอบเอกราธิปไตยคนจำนวนน้อยที่ใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐจำกัดหรือให้อำนาจองค์กรต่าง ๆ ของรัฐจำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎร ได้รับแต่งตั้ง

<sup>๔</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า ๕



ให้ดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกของสภานิติบัญญัติหรือองค์กรใดที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย โดยวิธีอื่นที่มีใ้การเลือกตั้งของราษฎร

การปกครองระบอบประชาธิปไตยในโลกปัจจุบัน ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนเป็นหลัก การปกครองระบอบประชาธิปไตยทางตรงเป็นส่วนประกอบและจะใช้ก็เฉพาะแต่กับการตรากฎหมายที่มีความสำคัญจริง ๆ เท่านั้น เพราะการปกครองระบอบประชาธิปไตยทางตรง คือการให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างกฎหมายที่จำกัดหรือให้อำนาจองค์กรต่าง ๆ ของรัฐจำกัดสิทธิและเสรีภาพของตน

### ส่วนที่ ๓ องค์ประกอบของการปกครองระบบประชาธิปไตย

หลักการพื้นฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตย มีความมุ่งหมายที่จะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะที่เป็นประชาชนหรือราษฎรของรัฐ ซึ่งรากฐานสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยมีองค์ประกอบหลักสำคัญ ๒ มิติใหญ่ ๆ ด้วยกัน กล่าวคือ “หลักประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐ” กล่าวคือ<sup>๑๐</sup>

“หลักประชาธิปไตย” เป็นหลักการปกครองที่เคยมีการกล่าวถึงตั้งแต่ยุคกรีกโบราณ ซึ่งอริสโตเติลได้แบ่งระบบการปกครองออกโดยอาศัยจำนวนคนว่า โดยคน ๆ เดียว โดยกลุ่มบุคคล และโดยประชาชน นอกจากนี้ยังแบ่งว่า เป็นตามลักษณะการปกครองว่าเป็นการปกครองที่ดีหรือไม่ดี การปกครองแบบประชาธิปไตยในยุคกรีกเป็นการปกครองโดยประชาชนที่มีได้คำนึงถึงผลประโยชน์โดยรวมของสังคม นั้นเป็นแนวคิดที่ว่าด้วยประชาธิปไตยในยุคกรีกโบราณ ส่วนความคิดที่ว่าด้วย “ประชาธิปไตย” ในยุคใหม่นั้นมีฐานรากมาจากทฤษฎีทางการเมืองว่าด้วย “สัญญาประชาคม” โดยเฉพาะจากแนวคิดของจัน จาคุสโซ ที่เป็นแนวคิดสำคัญในการปฏิวัติใหญ่ในฝรั่งเศสและสถาปนากการปกครองแบบสาธารณรัฐขึ้น ในอีกฝ่ายหนึ่งของดินแดนใหม่อย่างอเมริกา อำนาจอธิปไตยของปวงชนถูกนำมากล่าวอ้างในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาเพื่อปฏิเสธระบบการปกครองแบบรัฐสภาของอังกฤษ ดังนั้น ข้อความคิดของประชาธิปไตยสมัยใหม่จึงเชื่อมโยงกับ “อำนาจอธิปไตยของปวงชน” และมีการวางรากฐานเหล่านี้ไว้ในรัฐธรรมนูญ หลักที่สำคัญของประชาธิปไตยประกอบด้วย หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน หลักสิทธิเสรีภาพ หลักเสมอภาค และหลักการปกครองโดยเสียงข้างมาก และคุ้มครองเสียงข้างน้อย

#### ๑. สาระสำคัญและองค์ประกอบของหลักประชาธิปไตย

##### ๑.๑ หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน<sup>๑๑</sup>

ประชาธิปไตยนั้นถือว่าอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศหรืออำนาจอธิปไตยนั้นเป็นของประชาชนทุกคนร่วมกัน และประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจเป็นผู้ร่วมกันใช้อำนาจนี้

<sup>๑๐</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, ความสัมพันธ์ระหว่างหลักประชาธิปไตยกับหลักนิติธรรม(นิติรัฐ) เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๔ สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

<sup>๑๑</sup> กิตติวัฒน์ รัตนดิลก ณ ภูเก็ต, กฎหมายรัฐธรรมนูญ กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์สมาธรรม หน้า ๘๖ - ๘๗

ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อมเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเอง นี่เป็นหลักเหตุผลธรรมดาที่ไม่ว่าใคร จะทราบความต้องการที่แท้จริงของตนมากไปกว่าตนเอง ด้วยเหตุนี้ในทางทฤษฎีซึ่งนำไปสู่การปฏิบัตินั้น หลักอำนาจอธิปไตยของปวงชนจึงแสดงออกได้ในเรื่องสำคัญ ๆ ไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมทางการเมือง กิจกรรมทางสังคม และกิจกรรมทางเศรษฐกิจการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องและมีส่วนร่วมของประชาชน ในกิจกรรมทั้งหลายเหล่านี้ย่อมเป็นไปโดยสมัครใจของแต่ละคนซึ่งปกติแล้วมนุษย์ต่างมีธรรมชาติ ในการคบหาสมาคมกันอยู่แล้ว เมื่อมนุษย์อยู่ในสังคมร่วมกันและหากไม่มีอำนาจใดมาควบคุมบังคับแล้ว มนุษย์ย่อมทำกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกันอยู่แล้ว เช่น การร่วมกันแก้ปัญหาและพัฒนาชุมชนที่ตนร่วมอยู่อาศัย การพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ การนัดพบกันเพื่อความสุขสนทนากับเพื่อนคลาย ความเครียด การแลกเปลี่ยนซื้อขายสินค้าและบริการ เป็นต้น

เนื่องจากประชาธิปไตยนั้นเป็นแนวคิดที่เริ่มจากการเน้นเรื่องการเมือง การที่ประชาชนมีโอกาสอย่างกว้างขวางที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองในลักษณะต่าง ๆ จึงถือว่าเป็นแก่นสำคัญอย่างหนึ่งของการแสดงถึงอำนาจประชาธิปไตยของประชาชนโดยการมีส่วนร่วมทางการเมือง (political participation) ในแนวคิดประชาธิปไตยนั้นถือว่าต้องอยู่บนพื้นฐาน ของความสมัครใจของประชาชนแต่ละคนที่จะทำกิจกรรมทางการเมืองต่าง ๆ ร่วมกัน โดยแต่ละคน ต่างมีอิสระพอสมควรในการเลือก ในการทำหรือไม่ทำกิจกรรมเหล่านั้น

## ๑.๒ หลักสิทธิเสรีภาพและหลักความเสมอภาค (Right, liberty or freedom and Equity) <sup>๑๒</sup>

### ๑.๒.๑ หลักสิทธิเสรีภาพ

เป็นหลักการที่สำคัญมากอย่างหนึ่งของประชาธิปไตย คำสามคำ คือ สิทธิ (right) เสรีภาพ (liberty) อิสระภาพ (freedom) ความเสมอภาค (equity) ในตัวของมันเอง อาจมีความหมายแตกต่างกันอยู่บ้าง กล่าวคือ สิทธิ หมายถึง ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครอง ให้ เสรีภาพ หมายถึง โอกาสที่จะเลือกทำหรือไม่ทำระหว่างทางเลือกหลายทางตามความปรารถนา ของตนโดยปราศจากข้อบังคับหรือข้อจำกัดจะจำกัดได้ก็แต่โดยกฎหมายเท่านั้น ส่วน อิสระภาพ หมายถึง การทำหรืองดเว้นที่จะทำสิ่งใด ๆ ก็ได้ที่ไม่ละเมิดผู้อื่น อย่างไรก็ตาม ในหลักการ ประชาธิปไตยเรื่องนี้ผู้เขียนตำราจะใช้คำสามคำนี้ในความหมายเดียวกันและเรียกรวม ๆ ในภาษาไทยว่า “เสรีภาพ” ส่วนในภาษาอังกฤษเมื่อมีวงเล็บต่อท้ายภาษาไทยจะเป็นการใช้ตามที่ เจ้าของภาษาเขาใช้กันในตำราต่าง ๆ

เสรีภาพในระบอบประชาธิปไตย หมายถึง ความสามารถของคน ที่จะกระทำหรืองดเว้นกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งก็ได้ภายในขอบเขตข้อกำหนดของกฎหมาย ซึ่งกฎหมายนั้น ออกโดยวิถีทางประชาธิปไตย คือ ออกโดยผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งมาอย่างเป็นทางการ ประชาธิปไตย เสรีภาพในระบอบประชาธิปไตยจึงไม่ใช่การทำอะไรก็ได้ตามใจตนเอง เพราะการทำอะไรก็ตามใจตนเอง

<sup>๑๒</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า ๙๒-๙๖

โดยไม่คำนึงถึงจิตใจของคนอื่น ๆ นั้นเป็นลักษณะของเผด็จการส่วนบุคคลที่อาจเรียกได้ว่าเป็น “อิตาเลียปไตย” (Autocracy)

กล่าวโดยสรุป เสรีภาพเป็นหลักการสำคัญมากที่จะขาดมิได้ หลักการหนึ่งของประชาธิปไตย แม้ว่าโดยหลักการของเสรีภาพแล้ว คนแต่ละคนหรือกลุ่มต่าง ๆ ของคนที่มีอิสระเสรีอย่างกว้างขวาง เพียงแต่ว่าคนแต่ละคน หรือกลุ่มคนทั้งหลายนั้นไม่อาจใช้เสรีภาพของตนล่วงละเมิดเสรีภาพของผู้อื่นได้ เพราะหากเป็นเช่นนั้นคนทั้งหลายก็อาจจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อกันและกัน เสรีภาพในความเป็นจริงก็จะมีอีกต่อไป

### ๑.๒.๒ หลักความเสมอภาค (Equity)

ความเสมอภาคในระบอบประชาธิปไตยนั้นไม่ได้หมายความว่าทุกคนในสังคมจะต้องเท่าเทียมกันหรือเหมือนกันหมดในทุกด้านเพราะมันเป็นสิ่งที่เป็นไปไม่ได้ เนื่องจากการขีดธรรมชาติของมนุษย์ แต่ความเสมอภาคในระบอบประชาธิปไตย หมายความว่า การที่ราษฎรทุกคนในประเทศมีความเสมอภาคหรือความเท่าเทียมกัน พื้นฐานในเรื่องสำคัญ ๆ ที่เป็นไปได้ในฐานะที่เป็นมนุษย์ปุถุชน อันจะทำให้ทุกคนมีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ และก่อให้เกิดความยุติธรรมในสังคม โดยเปรียบเทียบให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ หลักว่าด้วยความเสมอภาคนี้ จึงเป็นหลักการที่ว่ารัฐจะต้องให้หลักประกันแก่ราษฎรทุกคนให้ได้รับและมีความเสมอภาคพื้นฐานอย่างทั่วหน้า โดยไม่นำเอาเรื่องเชื้อชาติ สีผิว รูปร่าง หน้าตา ฐานะ ศาสนา ภาษาพูด ฯลฯ มาเป็นสิ่งที่กั้นขวางหรือข้อจำกัดความเสมอภาคพื้นฐานดังกล่าว ได้แก่

๑) ความเสมอภาคทางการเมือง (Political equality) โดยทั่วไปนั้น หมายความว่าครอบคลุมถึงที่ราษฎรมีหลักประกันที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในเรื่องต่าง ๆ ได้อย่างเท่าเทียมกันพอสมควร

๒) ความเสมอภาคตามกฎหมาย (Equality before the law) หมายความว่า ระบบการออก (การบัญญัติ) การบังคับใช้ และการวินิจฉัยกฎหมายของประเทศจะต้องมีลักษณะเป็นมาตรฐานสากลซึ่งบังคับใช้กับทุกคนโดยเสมอภาคไม่เลือกปฏิบัติ

๓) ความเสมอภาคในโอกาส (Equality of opportunity) หมายความว่า ราษฎรทุกคนในสังคมมีโอกาสอย่างเต็มที่เมื่อเปรียบเทียบแล้วที่จะแสดงออกซึ่งศักยภาพในความสามารถของตนในการดำรงและดำเนินชีวิตของตนโดยสุจริต เพื่อให้ตนได้บรรลุวัตถุประสงค์ของตนเองได้โดยไม่ละเมิดผู้ใด หรืออาจพูดอีกนัยหนึ่งว่าความเสมอภาคในโอกาสนี้เป็นการให้ทุกคนมีโอกาสในการแข่งขัน โดยไม่คำนึงถึงฐานะทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการเมือง

๔) ความเสมอภาคทางด้านสังคม (Social equality) หมายความว่า ทุกคนในสังคมไม่ว่าจะยากดีมีจนอย่างไร จะมีฐานะทางใด ๆ สูงต่ำแค่ไหน ก็สามารถอยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างเสมอภาคโดยไม่ถูกเหยียดหยามกันเพราะสถานภาพทางสังคมที่แต่ละคนเป็น เพราะทุกคน

มีความเคารพในความเป็นมนุษย์ของกันและกันกล่าวอีกนัยหนึ่ง ความเสมอภาคทางสังคมจะแสดงออกมาให้เห็นได้เมื่อคนในสังคมในชุมชนเดียวกันสามารถทำกิจกรรมทางสังคมร่วมกันได้อย่างสนิทใจ เปรียบเสมือนไม่มีความแตกต่างที่มาขวางกั้นไม่ทำให้กิจกรรมร่วมกันหรือคบหาสมาคมกัน

๕) ความเสมอภาคทางเศรษฐกิจ (Economic equality) ในระบอบประชาธิปไตยนั้นความเสมอภาคทางเศรษฐกิจไม่ได้หมายความว่าทุกคนในประเทศจะมีความเป็นอยู่ทางเศรษฐกิจมีรายได้มีทรัพย์สินสมบัติเท่ากันหมด

ดังนั้น ความเสมอภาคทางเศรษฐกิจในระบอบประชาธิปไตยจึงไม่ได้หมายความว่าอย่างข้างต้น แต่หมายความว่า คนแต่ละคนและทุกคนในประเทศควรได้หลักประกันจากสังคมและรัฐให้มีหลักประกันความมั่นคงทางเศรษฐกิจพื้นฐานเพื่อดำรงชีวิตอยู่ได้โดยปกติพอสมควรที่จะมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี หรืออย่างน้อยที่สุดในระยะแรก ๆ ของการพัฒนานั้นแต่ละคนต้องมีหลักประกันที่จะไม่ถึงกับอดอยากหิวโดยหรือเจ็บป่วยอยู่ตลอดเวลา

สรุปแล้วในเรื่องความเสมอภาคทางเศรษฐกิจนั้น ไม่ว่าจะประเทศประชาธิปไตยนั้น ๆ จะใช้ระบบเศรษฐกิจแบบไหน จุดสำคัญคือให้หลักประกันแก่ประชาชนในเรื่องความมั่นคงทางเศรษฐกิจและพัฒนาเศรษฐกิจให้ประชาชนอยู่ดีกินดี

### ๑.๓ หลักการปกครองโดยเสียงข้างมากคุ้มครองเสียงข้างน้อย (Majority rule with respect to minority rights)<sup>๑๓</sup>

โดยธรรมชาติของมนุษย์ผู้เสรี ความคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ อาจจะแตกต่างกัน แต่ในระบอบประชาธิปไตยนั้นย่อมถือว่า “นักประชาธิปไตย” ย่อมมี “ความเห็นพ้องต้องกันที่จะไม่เห็นด้วยกันได้” (Agreement to disagree) และเมื่อไม่เห็นพ้องด้วยกันก็สามารถอภิปรายถกเถียงกันด้วยข้อเท็จจริงประกอบด้วยเหตุผล โดยไม่ใช้กำลังความรุนแรงเข้าตัดสินแต่ใช้ “คมเหตุผล” เข้าเปรียบเทียบเพื่อตัดสินหรือใช้ “เสียงข้างมาก” เป็นข้อยุติ

ดังนั้น เพื่อให้การตัดสินใจมีข้อยุติที่จะกระทำเรื่องต่าง ๆ เป็นไปได้อย่างทันการและมีประสิทธิภาพการตัดสินใจ โดยถือตามเสียงข้างมากจึงเป็นหลักเกณฑ์ที่ต้องยอมรับกัน

หลักเกณฑ์การปกครองโดยเสียงข้างมาก หมายความว่า การตัดสินใจใด ๆ ของกลุ่มไม่ว่าจะเล็กหรือใหญ่ ไม่ว่าจะในระดับใด (ระดับที่ประชุมกรรมการ ระดับสมาคม ระดับชุมชนเล็ก ระดับท้องถิ่น หรือระดับชาติ) หลังจากที่ได้มีการปรึกษาหารือแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันพอสมควรแล้วหาไม่อาจหาความเห็นพ้องต้องกันเป็นเอกฉันท์ได้ ก็ให้ตัดสินเป็นข้อยุติในขณะนั้น โดยถือเสียงข้างมากเป็นเสียงชี้ขาดเพื่อจะได้กระทำการต่อไปให้เป็นรูปธรรม

อย่างไรก็ตาม การถือเอาเสียงข้างมากเป็นเสียงตัดสินนั้น จะต้องคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพพื้นฐานของเสียงข้างน้อยด้วย เพราะหากไม่คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพดังกล่าว ย่อมทำให้เสียงข้างมากนั้นเป็นเสียงข้างมากที่กดขี่ อันเป็นลักษณะของเผด็จการหาใช่ประชาธิปไตยไม่ เสียงข้างมาก

<sup>๑๓</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า ๙๐

ที่ตัดสินใจเป็นมติเกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาใดในขณะใด จะต้องเป็นเสียงข้างมากที่สนับสนุนประเด็นปัญหานั้นเฉพาะในสภาพการณ์และเงื่อนไขที่มีการลงมติในประเด็นนั้นและตราบิตที่สภาพการณ์และเงื่อนไขนั้นเสียงข้างมากยังรับรองอยู่ แต่ถ้าสภาพการณ์และเงื่อนไขเช่นนั้นเปลี่ยนแปลงไปเสียงข้างมากที่เคยสนับสนุนประเด็นเดียวกันนั้นอาจหยุดการสนับสนุนและกลับมติที่เคยลงไปแล้ว ทำให้การสนับสนุนประเด็นนั้น ๆ กลายเป็นเสียงข้างน้อยได้

ฉะนั้น เหตุการณ์ของเสียงข้างมากจะไม่เกิดขึ้นเลยในระบอบประชาธิปไตย ถ้าประชาชนทุกคนรวมทั้ง “ผู้แทน” ที่ไปทำหน้าที่ “ปกครอง” แทนประชาชนยึดถือหลักการปกครองโดยเสียงข้างมากที่เคารพสิทธิของฝ่ายข้างน้อยดังกล่าว

## ๒. หลักนิติรัฐ (Legal State)

ความเป็นมา “หลักนิติธรรม” (นิติรัฐ) มีฐานการพัฒนาอย่างน้อย ๒ แนว กล่าวคือ หลักนิติธรรมตามแนวของอังกฤษ มีพื้นฐานพัฒนาการมาจากประเทศอังกฤษ แนวคิดพื้นฐานของหลักนิติธรรมตามแนวของอังกฤษประกอบด้วยระบบกฎหมายแบบ Common Law มีส่วนสำคัญในการพัฒนาทำให้ประเทศอังกฤษเป็นระบบกฎหมายเดียวที่ไม่มีการแยกระหว่างกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน นอกจากนี้ไม่มีการแยกระบบศาล ส่วน “หลักนิติรัฐ” มีพื้นฐานและพัฒนาการมาจากประเทศเยอรมันในช่วงก่อนปี ค.ศ. ๑๘๔๘ นักคิดคนสำคัญของเยอรมันคือ Robert Von Mohl, Carl Welcker และ Johann Christoph ได้กล่าวถึงคำว่า “นิติรัฐ” ซึ่งอาจให้ความหมายในยุคเริ่มต้นว่า หมายถึง รัฐแห่งความมีเหตุผล อันเป็นรัฐที่ปกครองตามเจตจำนงโดยรวมที่มีเหตุผล และมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้การอยู่ร่วมกันของคนในสังคมเป็นไปด้วยความสงบสุข ต่อมา “นิติรัฐ” ได้รับการพัฒนาแนวทางและขอบเขตของนิติรัฐ โดยรัฐจะต้องเคารพในขอบเขตส่วนบุคคลของปัจเจกบุคคลและจะต้องให้การรับรองคุ้มครองขอบเขตส่วนบุคคลโดยกฎหมาย และทำให้เกิดความมั่นคงต่อแนวทางดังกล่าว ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า นิติธรรมตามแนวของอังกฤษและนิติรัฐตามแนวของเยอรมันต่างมีความมุ่งหมายเดียวกัน ในอันที่จะจำกัดอำนาจของผู้ปกครองโดยให้ผู้ปกครองเหล่านั้นผูกพันต่อกฎหมายหรือหลักกฎหมาย<sup>๑๔</sup>

### ๒.๑ ความหมายของหลักนิติรัฐ (Legal State)

หลักนิติรัฐ หมายถึง “รัฐภายใต้กฎหมาย” หรือ “หลักการปกครองภายใต้กฎหมาย” อันเป็นรูปแบบการปกครองซึ่งกำหนดให้รัฐ องค์กรของรัฐทั้งหมด ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายที่รัฐ หรือองค์กรของรัฐตราขึ้น โดยการกระทำใด ๆ ขององค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีกฎหมายเป็นรากฐาน โดยเฉพาะในกรณีที่การกระทำนั้นเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องดำเนินการด้วยกระบวนการที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น

<sup>๑๔</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ ความสัมพันธ์ระหว่างหลักประชาธิปไตยกับหลักนิติธรรม(นิติรัฐ) เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๔ สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้เพื่อให้การปกครองโดยกฎหมายดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของหลักนิติรัฐ ราษฎรผู้ซึ่งเห็นว่าตนเองถูกองค์กร หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจใช้สิทธิโต้แย้งคัดค้านการกระทำของรัฐหรือองค์กรของรัฐ เพื่อให้มีการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของรัฐดังกล่าว และหากผลการสอบสวนพบว่า การกระทำขององค์กร หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐขัดต่อกฎหมาย รัฐจะต้องเพิกถอนการกระทำนั้นเสียและต้องทำให้ราษฎรผู้ที่ได้รับความสะดวกจากการกระทำนั้นกลับคืนสู่ฐานะเดิมโดยการชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้<sup>๑๕</sup> ซึ่งในระบบกฎหมายทั้งหลายได้มอบภาระการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของรัฐดังกล่าวไว้ที่ศาล ซึ่งอาจเป็นศาลยุติธรรม (เช่น ในอังกฤษ สหรัฐอเมริกา) หรือศาลพิเศษ เช่น ศาลปกครอง (เช่น ในฝรั่งเศสหรือเยอรมัน)<sup>๑๖</sup> โดยที่มาของหลักนิติรัฐได้มีการริเริ่มและพัฒนาขึ้นในกลุ่มประเทศซีวิลลอว์ (Civil Law) หรือประเทศในภาคพื้นยุโรปประมาณปลายศตวรรษที่ ๑๙ โดยนักกฎหมายชาวเยอรมันซึ่งมีแนวความคิดว่ารัฐที่มีคุณสมบัติเป็น "นิติรัฐ" คือ รัฐที่ยอมลดตนเองมาอยู่ภายใต้ระบบกฎหมาย โดยภายใต้หลักนิติรัฐนั้น อำนาจมหาชนทั้งหลายจะมีอยู่และใช้ได้ก็ต่อเมื่อกฎหมายกำหนดไว้ ในขณะที่ประชาชนผู้ถูกปกครองก็มีช่องทางในการฟ้องคดีต่อองค์กรตุลาการเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ หลักนิติรัฐตามแนวคิดของประเทศในภาคพื้นยุโรปจึงเป็นการเรียกร้องให้องค์กรผู้ใช้อำนาจมหาชนทั้งหลายจะใช้อำนาจได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายกำหนด หรือที่เรียกว่า “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” และเมื่อใช้อำนาจก็ต้องใช้ โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย เป็นการแปรสภาพจาก “อำนาจดั้งเดิมที่ไม่มีข้อจำกัด (Puisance)” ให้กลายเป็น “อำนาจตามกฎหมาย (Competences)”

## ๒.๒ สารະสำคัญและองค์ประกอบของหลักนิติรัฐ

หลักนิติรัฐมีความสำคัญในการสร้างหลักประกันแก่สิทธิและเสรีภาพของบุคคลมิให้ถูกละเมิดจากรัฐ มีสาระสำคัญและองค์ประกอบ ดังนี้<sup>๑๗</sup>

### ๒.๒.๑ หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power)

หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญของหลักนิติรัฐ เพราะเมื่อศึกษาจากประวัติศาสตร์ทางการเมืองการปกครองจะพบว่า บุคคลทุกคนเมื่อมีอำนาจก็มีแนวโน้มที่จะมัวเมาในอำนาจและใช้อำนาจเกินเลยอยู่เสมอ ดังนั้น เพื่อมิให้มีการใช้อำนาจเกินขอบเขต จึงจำเป็นต้องใช้อำนาจยับยั้งอำนาจซึ่งการใช้อำนาจแต่พอเหมาะพอควร (Moderate) จะเป็นไปได้ก็แต่โดยการจัดองค์กรของรัฐในลักษณะที่ให้อำนาจหนึ่งยับยั้งอีกอำนาจหนึ่ง โดยแบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการออกจากกัน มีองค์กรผู้ใช้อำนาจต่างองค์กรกัน และเป็นอิสระจากกัน ซึ่งหลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นกลไกสำคัญยิ่งในการสถาปนानิติรัฐ

<sup>๑๕</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ข้อความคิดและหลักพื้นฐานในกฎหมายมหาชน, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม ๒๕๔๐ หน้า ๕

<sup>๑๖</sup> บวรศักดิ์ อวรรณโน, กฎหมายมหาชน เล่ม ๓ ที่มาและนิติวิธี, กรุงเทพฯ : สำนักนิติธรรม ๒๕๓๘ หน้า ๕๓

<sup>๑๗</sup> กำชัย จงจักรพันธ์, หลักนิติธรรม The Rule of Law, กรุงเทพฯ : พี เอส พลันตั้ง แอนด์ ดีไซน์.

### ๒.๒.๒ หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

หลักนิติรัฐมีความเกี่ยวพันอย่างยิ่งกับสิทธิเสรีภาพของบุคคล และสิทธิในความเสมอภาค ซึ่งสิทธิทั้ง ๒ ประการดังกล่าวถือเป็นพื้นฐานสำคัญของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ทั้งนี้ ในรัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายต่างยอมรับและเคารพต่อขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพของบุคคล โดยกำหนดให้รัฐต้องไม่กระทำการใด ๆ ที่จะเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน อย่างไรก็ตาม หากรัฐต้องกระทำการใดที่จะเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน รัฐจะต้องกระทำโดยผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาที่เป็นผู้แทนของประชาชนตามหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้มีผลในทางปฏิบัติได้อย่างแท้จริง

### ๒.๒.๓ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐ (Principle of Legality of Administrative Actions)

เป็นหลักการที่ทำให้องค์กรของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติและกฎหมายที่ตนเองตราขึ้น หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองจะมีผลในปฏิบัติก็แต่โดยการที่ระบบกฎหมายกำหนดให้มีการควบคุมตรวจสอบการกระทำดังกล่าวได้ และหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองดังกล่าวประกอบด้วย หลักการย่อย ๒ ประการ คือ “หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย” และ “หลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ”

### ๒.๒.๔ หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา

การที่จะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในความจริงได้จะต้องจัดให้มืองค์กรชี้ขาดการละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่มีความอิสระในการตัดสินข้อพิพาทของผู้พิพากษาอย่างเต็มที่ มีความอิสระจากฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งได้แก่ ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองหรือศาลพิเศษอื่น

### ๒.๒.๕ หลักความสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

รากฐานของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมที่รัฐธรรมนูญถือเป็นสัญญาประชาคม เป็นกรอบวิถีทางการเมือง มีการจัดตั้งองค์กรทางการเมือง และแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย มีการถ่วงดุลอำนาจระหว่างองค์กร การจำกัดอำนาจรัฐ และมีการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น จึงทำให้รัฐธรรมนูญอยู่ในฐานะเป็นกฎหมายสูงสุด กฎหมายใดจะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไม่ได้

### บทสรุป

จากการศึกษาความสำคัญและความเป็นมาของ “หลักประชาธิปไตย” และ “หลักนิติรัฐ” จะพบว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตย จำเป็นต้องอาศัยหลักการทั้งสองประการเป็นเครื่องมือค้ำจุน

และเชื่อมโยงให้ระบอบของการปกครองสามารถดำเนินการต่อไปได้อย่างมีความมั่นคงและดำรงอยู่ในฐานของรัฐที่ปกครองระบอบประชาธิปไตย

ทั้งนี้ เนื่องจากหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้นเปรียบได้ประหนึ่งเป็นการปกครองโดยประชาชน (Government by the people) ซึ่งมีองค์ประกอบภายใต้หลักประชาธิปไตยด้วยหลัก ประการ ได้แก่ ๓ หลักอำนาจธิปไตยเป็นของประชาชนหลักสิทธิเสรีภาพและหลักความเสมอภาค

อย่างไรก็ตาม ยังมีหลักการปกครองอีกประการหนึ่งซึ่งขาดไม่ได้ในสังคมมนุษย์คือ จะต้องเป็นการปกครองโดยกฎหมาย (The Rule Law) ซึ่งมีองค์ประกอบภายใต้หลักนิติรัฐด้วย ๕ ประการได้แก่ หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการประกันสิทธิเสรีภาพ หลักความเป็นอิสระของตุลาการ และหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญดังกล่าว จะเห็นได้ว่าทั้ง ๒ หลักการต่างมีความสำคัญอย่างยิ่งที่ไม่สามารถจะขาดหลักการอย่างใดไปได้ เนื่องจากเป็นรากฐานที่มีความสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือหลักประชาธิปไตยมุ่งที่จะควบคุมตัวผู้ใช้อำนาจปกครองในฐานะที่มีความเชื่อมโยงกับประชาชนในขณะเดียวกันหลักนิติรัฐเป็นหลักการสำคัญที่จะควบคุมจำกัดอำนาจของผู้ปกครองนั่นเอง

---



## บรรณานุกรม

- บรรเจิด สิงคะเนติ, ความสัมพันธ์ระหว่างหลักประชาธิปไตยกับหลักนิติธรรม (นิติรัฐ) เอกสาร  
ประกอบการอบรมหลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๔ สถาบันรัฐธรรมนุญศึกษา  
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
- จิรนิติ หะวานนท์, หลักการประชาธิปไตยในความหลากหลายรูปแบบ รุ่นที่ ๔ วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ  
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, การปกครองระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ รุ่น ๕ วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ  
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
- จิรนิติ หะวานนท์, หลักการประชาธิปไตยในความหลากหลายรูปแบบ รุ่นที่ ๔ วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ  
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, การปกครองระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ รุ่นที่ ๕ วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ  
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
- บรรเจิด สิงคะเนติ, ความสัมพันธ์ระหว่างหลักประชาธิปไตยกับหลักนิติธรรม(นิติรัฐ) เอกสาร  
ประกอบการอบรมหลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๔ สถาบันรัฐธรรมนุญศึกษา  
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- กิตติวัฒน์ รัตนติลก ณ ภูเก็ต, กฎหมายรัฐธรรมนูญ กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์เสมาธรรม หน้า ๘๖ - ๘๗
- บรรเจิด สิงคะเนติ, ความสัมพันธ์ระหว่างหลักประชาธิปไตยกับหลักนิติธรรม(นิติรัฐ) เอกสาร  
ประกอบการอบรมหลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๔ สถาบันรัฐธรรมนุญศึกษา  
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ข้อความคิดและหลักพื้นฐานในกฎหมายมหาชน, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์  
นิติธรรม ๒๕๔๐ หน้า ๕
- บวรศักดิ์ อุวรรณโน, กฎหมายมหาชน เล่ม ๓ ที่มาและนิติวิธี, กรุงเทพฯ : สำนักนิติธรรม ๒๕๓๘  
หน้า ๕๓