



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล

(Individual Study)

หลักประชาธิปไตย : หลักเสียงข้างมากที่เคารพและคุ้มครองเสียงข้างน้อย

จัดทำโดย พล.ต.ท. ประจวบ วงศ์สุข

รหัส ๖๕๑๐๑๘

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๑๐

วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

หลักประชาธิปไตย : หลักเสียงข้างมากที่เคารพและคุ้มครองเสียงข้างน้อย

พลตำรวจโท ประจวบ วงศ์สุข^๑

๑. บทนำ

หลักประชาธิปไตย เป็นหลักการปกครองที่ถือว่าประชาชนเป็นใหญ่ และอำนาจของรัฐนั้นเป็นของประชาชน ในระบอบประชาธิปไตยอำนาจขององค์กรต่างๆ ทั้งหลายทั้งปวงของรัฐย่อมต้องมีจุดเกาะเกี่ยวเชื่อมโยงกับประชาชน ทั้งนี้เพื่อให้การใช้อำนาจขององค์กรของรัฐมีความชอบธรรม การปกครองตามหลักประชาธิปไตย คือ การปกครองที่ประชาชนเป็นผู้ถืออำนาจรัฐสูงสุดนี้ มีความหมายต่อไปว่าในรัฐย่อมจะมีผู้ถือหรือทรงอำนาจอื่นนอกจากประชาชนไม่ได้ การใช้อำนาจขององค์กรต่างๆ ต้องมีรากฐานที่มาจากเจตจำนงของประชาชน ซึ่งเจตจำนงของประชาชนนี้สามารถแสดงออกมาได้ในสองลักษณะใหญ่ๆ คือ การออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนราษฎร และการออกเสียงประชามติ การตัดสินใจทางการเมืองต้องเริ่มจากประชาชนขึ้นไปสู่รัฐบาลโดยผ่านพรรคการเมือง^๒

ถึงแม้ว่าการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะเปิดโอกาสให้บุคคลแสดงความคิดเห็นตลอดจนก่อตั้งเจตจำนงทางการเมืองก็ตาม หากแต่ก็ต้องยอมรับว่าบุคคลแต่ละคนย่อมมีความเป็นปัจเจก กล่าวคือ มีความคิดเห็นที่แตกต่างกัน ยากที่จะเป็นเอกภาพหรือเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้ เนื่องจากเหตุผลในเรื่องของความแตกต่างทางความคิดและหลักการอยู่ร่วมกันในสังคมของมนุษย์ การที่บุคคลหนึ่งซึ่งมีความคิดที่แตกต่างจากอีกบุคคลหนึ่งหรือหลายๆ บุคคล จะยอมรับฟังความคิดเห็นหรือความต้องการของบุคคลอื่น รวมทั้งยอมรับอำนาจในการปกครองของผู้ปกครอง ยอมรับในการกระทำการของผู้แทน หรือยอมรับในการดำเนินการในเรื่องใดๆ ที่มีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะได้นั้น ก็แต่โดยอาศัยหลักการพื้นฐานตามหลักประชาธิปไตย คือ การยอมรับในการตัดสินใจตามเสียงข้างมากและเคารพในหลักสิทธิมนุษยชนของผู้อื่น การยอมรับหลักเจตจำนงของประชาชนส่วนใหญ่ หรือเจตนารมณ์ของคนฝ่ายมาก ก็ย่อมสะท้อนได้ชัดเจน เป็นการแก้ปัญหาในบริบทประชาธิปไตย หากไม่มีหลักการข้อนี้ ความขัดแย้งในสังคมก็จะเกิดขึ้นอย่างไม่สิ้นสุด ด้วยเหตุนี้การปกครองระบอบประชาธิปไตยจึงต้องยอมรับเจตจำนงทางการเมืองของราษฎรจำนวนมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และจำเป็นต้องปกครองไปโดยอนุโลมไปตามความคิดเห็นของฝ่ายเสียงข้างมาก ซึ่งฝ่ายเสียงข้างน้อยจะต้องยอมรับ อย่างไรก็ตาม บุคคลทั่วไปมักเข้าใจกันอย่างผิดเพี้ยนว่า หลักประชาธิปไตยนั้นจะต้องยึดถือตามเสียงข้างมาก ตัดสินใจตามเสียงส่วนใหญ่และการยอมรับของบุคคลหมู่มากในสังคม ซึ่งเป็นไปตามหลักการถือเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ (Majority Rule) เป็นสำคัญเพียงเท่านั้น โดยละเลยเพิกเฉยในการที่จะให้ความสำคัญกับเสียงส่วนน้อย และมองข้ามการเคารพในสิทธิของเสียงข้างน้อย (Minority Rights) อันเป็นรากฐานที่สำคัญของหลักประชาธิปไตยเช่นเดียวกัน^๓ จึงกล่าวได้ว่า หลักประชาธิปไตยที่เข้าใจกันว่าเป็นหลักการปกครองโดย

^๑ พลตำรวจโท ประจวบ วงศ์สุข ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

^๒ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ ๓ แก้ไขเพิ่มเติม, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์อานกกฎหมาย, ๒๕๖๔, หน้า ๓๒๗.

^๓ พัชรวาท วงษ์สุวรรณ, การเคารพสิทธิของเสียงข้างน้อยตามหลักประชาธิปไตย, เอกสารวิชาการส่วนบุคคล, หลักสูตรหลักนิเทศกรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๔ วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๕๙, หน้า ๒.

ฝ่ายเสียงข้างมากนี้ไม่ได้หมายความว่าฝ่ายเสียงข้างมากจะใช้ความมีจำนวนมากของตนปกครองฝ่ายเสียงข้างน้อยโดยกดขี่หรือกระทำการตามอำเภอใจได้ ฝ่ายเสียงข้างมากจะต้องเคารพสิทธิเสรีภาพที่จะแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างไปจากฝ่ายเสียงข้างมากด้วย ทั้งนี้เพื่อให้โอกาสฝ่ายเสียงข้างน้อยในการโน้มน้าวชักจูงให้ฝ่ายเสียงข้างมากเห็นด้วยกับตน ซึ่งอาจนำไปสู่การที่ฝ่ายเสียงข้างน้อยจะพัฒนาไปเป็นฝ่ายเสียงข้างมากได้ในที่สุด

๒. นิยามและหลักประชาธิปไตย

การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ถือว่าผู้ปกครองหรือรัฐบาลได้รับมอบอำนาจจากประชาชนไปปกครองประเทศ ซึ่งก็จะใช้อำนาจนั้นตามอำเภอใจ กดขี่ข่มเหงประชาชน และไม่คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ได้ ดังนั้น รัฐที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยจึงต้องใช้อำนาจอย่างมีขอบเขต และมีวิธีการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาล อันเป็นไปตามหลักปรัชญาที่เชื่อว่า “เมื่อมนุษย์มีอำนาจก็จะกลายเป็นคนชั่ว” ที่ มงเตสกีเออ (Montquie) เขียนไว้ในหนังสือจิตวิญญาณของกฎหมาย (The Spirit of Law) ว่า “เป็นประสบการณ์ของมนุษยชาติที่แสดงให้เห็นว่าอำนาจมักถูกนำไปใช้ในทางที่ผิด ดังนั้น ทางที่จะระงับไม่ให้ใช้อำนาจในทางที่ผิด จึงต้องใช้อำนาจมายับยั้งอำนาจ โดยมงเตสกีเออเสนอให้มีการแบ่งแยกประเภทของอำนาจและให้มีผู้ใช้อำนาจแต่ละประเภทแยกจากกัน แต่ให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน การควบคุมอำนาจจึงเป็นองค์ประกอบสำคัญของระบอบประชาธิปไตยซึ่งจะขาดเสียไม่ได้^๔

หลักประชาธิปไตย หมายถึง หลักการของการก่อตั้งเจตจำนงทางการเมือง (Political Will) ของประชาชนหรือกระบวนการทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งประกอบด้วยหลักการสำคัญ คือ หลักประชาชนเป็นผู้ถืออำนาจสูงสุด หลักการปกครองโดยฝ่ายข้างมากที่เคารพสิทธิฝ่ายข้างน้อย หลักการปกครองในระบบผู้แทน และหลักการมีพรรคการเมืองหลายพรรค^๕

คำว่า “ประชาธิปไตย” (democracy) มีรากเหง้ามาจากคำภาษากรีกว่า “demokratian” ซึ่งหมายถึง “การปกครองโดยประชาชน” (popular rules หรือ rule of the people) เมื่อกล่าวถึงระบอบการเมือง คำนี้มักหมายถึงระบอบที่ประชาชนซึ่งเป็นสมาชิกของสังคมการเมืองร่วมกันตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสังคมส่วนรวม โดยทุกคนมีอำนาจการตัดสินใจที่เท่าเทียมกัน (equal power) โดยมีแนวคิดจากนักปรัชญาในอดีต^๖ เช่น

อริสโตเติลได้อธิบายว่า รูปแบบการปกครองใดก็ตาม ที่ส่งเสริมให้ผู้ปกครองใช้อำนาจเพื่อประโยชน์สุขของส่วนรวม ถือเป็นรูปแบบที่ดี ในขณะที่เดียวกัน รูปแบบการปกครองที่ส่งเสริมให้ผู้ปกครองใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์ส่วนตนและพรรคพวก นั้น เป็นรูปแบบที่ไม่ดี โดยอริสโตเติล ได้จำแนกลักษณะการปกครองของรัฐต่างๆ โดยใช้จำนวน และ จุดประสงค์ของการปกครองเป็นเกณฑ์ เป็น ๖ รูปแบบ ดังนี้

๑. ราชาธิปไตย (Monarchy) เป็นการปกครองโดยคนเดียว

^๔ สมยศ เชื้อไทย, กฎหมายมหาชนเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ ๑๔, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๖๓, หน้า ๑๗๒-๑๗๓.

^๕ สมยศ เชื้อไทย, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๗๕.

^๖ เมธา สุตบรรทัด, ประชาธิปไตยและหน้าที่ของผู้แทนราษฎร, กรุงเทพฯ : ฝ่ายวิชาการคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เจริญวิทย์การพิมพ์, ๒๕๑๗, หน้า ๑-๘.

๒. อภิชนาธิปไตย (Aristocracy) เป็นการปกครองโดยกลุ่มคน
๓. โพลิตี (Polity) เป็นการปกครองโดยคนจำนวนมาก
๔. ทระราชย์ (Tyranny) เป็นการปกครองโดยคนเดียว
๕. คณาธิปไตย (Oligarchy) เป็นการปกครองโดยกลุ่มคน
๖. ประชาธิปไตย (Democracy) เป็นการปกครองโดยคนจำนวนมาก

อริสโตเติลได้แสดงความเห็นว่า รูปแบบ Polity นั้น จัดเป็นรูปแบบการปกครองที่ดีที่สุด และมีเสถียรภาพมากที่สุด อริสโตเติลได้อธิบายว่า Polity เป็นการปกครองโดยรัฐธรรมนูญ Constitutional Government เป็นรัฐที่ราษฎรส่วนใหญ่เป็นผู้เลือกนักบริหาร ซึ่งมีหน้าที่ในการปกป้องผลประโยชน์ส่วนรวม การปกครองแบบ Polity จะเป็นหลักการประนีประนอม ระหว่างหลักการ 2 อย่างคือ เสรีภาพ และ ทรัพย์สิน เป็นการเชื่อมเสรีภาพของคนจน กับ ทรัพย์สินของคนรวย เพื่อที่อำนาจสูงสุดจะได้ไม่อยู่ที่ชนชั้นใดชนชั้นหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นคนจน หรือ คนรวย อริสโตเติลยอมรับว่า อำนาจเป็นของประชาชนดีกว่า ที่จะเป็นของคนเพียงไม่กี่คนที่มีศีลธรรม

โทมัส ฮอบส์ (Thomas Hobbes) มองว่า สภาวะตามธรรมชาติของมนุษย์นั้นเปรียบเสมือนเป็นหมาป่าที่จะต้องดิ้นรนเพื่อความอยู่รอดของตนโดยสภาพของตัวเอง ดังนั้นโดยสัญชาตญาณของมนุษย์ย่อมมีความเห็นแก่ตัวเป็นที่ตั้ง มีความกลัว หยาบช้า และโหดร้าย ต่างก็ไม่มีความไว้วางใจซึ่งกันและกันและต่างก็ต้องระวังว่าตนเองจะถูกทำร้ายจากอีกฝ่ายหนึ่ง ทุกคนต่างปกป้องและรักษาชีวิตของตนเองเพื่อให้มีชีวิตดำรงอยู่ต่อไปได้ในสังคมนั้น และต่างก็กำหนดกฎเกณฑ์ของตนเอง ต่างก็ทำหน้าที่เป็นผู้ตัดสินข้อขัดแย้งของตนเองกับผู้อื่น ดังที่ฮอบส์ได้กล่าวไว้ว่า “สิ่งที่คนเราต้องการย่อมถือว่าดี ส่วนสิ่งที่คนเราเกลียดถือว่าเลว ซึ่งในสภาวะธรรมชาติแล้ว จะขึ้นอยู่กับแต่ละบุคคลจะตัดสินใจเอาเอง จะไม่มีสิ่งใดดีหรือเลวบริสุทธิ์และไม่มีการใช้ร่วมกันได้” ดังนั้น การที่จำต้องอยู่ในภาวะดังกล่าวนี้จึงทำให้ทุกคนเปรียบเสมือนตกอยู่ในภาวะที่ต้องทำสงครามต่อกัน ภาวะดังกล่าวถือว่าเป็นภาวะตามธรรมชาติของมนุษย์ ดังนั้น ทุกคนจึงมีสิทธิตามธรรมชาติที่จะรักษาตัวเองให้รอดจากการคุกคาม การทำร้าย การประหารชีวิตผู้อื่นที่มาล่วงละเมิดสิทธิของตน^๗

จอห์น ล็อก (John Locke) เห็นว่า โดยธรรมชาติมนุษย์ย่อมมีเสรีภาพโดยเสมอภาคกัน เสรีภาพและความเสมอภาคของมนุษย์นี้ ย่อมมีความมั่นคงและปลอดภัยเพราะได้รับความคุ้มครองโดยกฎหมายธรรมชาติ (Law of Nature) ครั้นต่อมามนุษย์เกิดความไม่แน่ใจเห็นวากฎธรรมชาติมีโทษหลักประกันที่แท้จริงเกิดความกลัวในเสรีภาพและกลับมองเห็นว่าจะต้องมีสิ่งคอยควบคุมมิให้ทุกคนใช้เสรีภาพของตนเกินขอบเขต อันเป็นการกระทบกระเทือนเสรีภาพของบุคคลอื่น สิ่งนั้นก็คือการรวมตัวกันเป็นกลุ่ม เป็นรัฐ เพื่อคุ้มครองป้องกันเสรีภาพและความเสมอภาคของทุก ๆ คน ปกป้องซึ่งกันและกัน (Mutual Preservation) โดยถือเอาประโยชน์ของฝ่ายข้างมาก (Majority) เป็นผลประโยชน์ร่วมกัน และเพื่อขจัดความขัดแย้งซึ่งเกิดจากความต้องการของมนุษย์ จำเป็นจะต้องมีผู้ใช้อำนาจตามกฎหมาย (Legislative Power) รับผิดชอบต่อประชาชนผู้ใช้อำนาจนั้นจะต้องยอมรับว่าเจตนาารมณ์ของประชาชนยอมอยู่เหนือสิ่งอื่นใดจะละเมิดมิได้ ถ้าหากผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าวมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้นประชาชนย่อมมีสิทธิปฏิรูปหรือเปลี่ยนแปลงได้

^๗ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ ๑๐, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๖๓, หน้า ๓๒-๓๓.

ฌอง-ฌากส์ รูสโซ (Jean Jacques Rousseau) เห็นว่า ทุกคนเกิดมามีอิสระแต่เป็นความอิสระที่มีความเกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน หมายความว่าไม่มีใครมีอิสระที่จะอาศัยอยู่ในโลกนี้ได้โดยลำพัง จะต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ฉะนั้นการแก้ปัญหาในการอยู่ร่วมกันของมนุษย์ คือ ทำอย่างไรจึงจะทำให้การอยู่ร่วมกันในประชาคมมนุษย์เป็นไปในลักษณะคุ้มครองป้องกันมิให้มีการลวงเกินเสรีภาพ ขณะเดียวกันก็พยายามให้ทุกคนมีเสรีภาพมากที่สุด คำตอบก็คือ ทุกคนจะต้องยอมมอบตนและอำนาจ ที่ตนมีอยู่ทั้งหมดให้กับสิ่งที่เรียกว่าเป็นความสูงสุดแห่งเจตนารมณ์ร่วมกัน (Supreme Direction of the General will) การอยู่ร่วมกันในสังคมนั้นทุกคนจะต้องเสียสละบางสิ่งบางอย่างเพื่อความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน นี่คือที่มาของทฤษฎีสัญญาประชาคม (Social Contract) ซึ่งเป็นทฤษฎีที่มีอิทธิพลสำคัญต่อแนวความคิดของระบอบประชาธิปไตยต่อมา โดยรูสโซถือว่า รัฐบาลคือผลิตผลของข้อตกลงแห่งปวงชน ฉะนั้นรัฐบาลจะต้องเคารพเจตนารมณ์อันเป็นสวนรวม (The Will of All) รัฐบาลที่ไม่เคารพต่อข้อตกลงที่มีอยู่ก็เท่ากับว่ารัฐบาลนั้นละเมิดสัญญา ประชาชน (โดยเสียงข้างมาก) มีสิทธิที่จะเรียกกลับคืนมาได้ นอกจากนี้รูสโซยังได้ให้ความเห็นไว้อย่างชัดเจนว่า “ประชาธิปไตยที่แท้จริงก็คือการปกครองที่ยอมให้ประชาชนทุกคน หรือสวนมากได้เป็นผู้บริหารประเทศ มิใช่การมอบให้บุคคลใครไปทำแทน” นับว่าเป็นความคิดที่สนับสนุนการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรง

โทมัส เจฟเฟอร์สัน (Thomas Jefferson) ให้ความคิดเห็นว่า โดยธรรมชาติคนเราทุกคนถูกสร้างมาอย่างเท่าเทียมกัน ทุกคนได้รับสิทธิเฉพาะตัวที่จะมอบให้ผู้รับไปแทนไม่ได้ คือสิทธิในการมีชีวิตอยู่อย่างมีเสรีภาพ และสิทธิในการไต่หาความผาสุก เพื่อเป็นการประกันสิทธิดังกล่าว ปวงชนจึงใช้อำนาจโดยชอบธรรมของตนกำหนดให้มีรัฐบาลขึ้น รัฐบาลไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใด ถ้าหากไม่ทำตามจุดประสงค์ของปวงชนประชาชน ก็มีสิทธิที่จะเปลี่ยนแปลงหรือล้มเลิก หรือจัดรูปการปกครองใหม่ให้เกิดความเหมาะสม เพื่อให้มีรัฐบาลที่ให้ความผาสุกแก่ประชาชนได้ สำหรับวิธีการที่รัฐบาลจะสามารถทราบถึงความต้องการของประชาชนได้ ควรใช้วิธีการฟังเสียงข้างมากที่ได้จากการลงคะแนน โดยถือว่าในการลงคะแนนเสียงนั้นทุกคนมีคะแนนเสียงคนละหนึ่งเสียง (Single Vote)

นิยามของคำว่า “ประชาธิปไตย” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ได้ให้ความหมายไว้ว่าประชาธิปไตย หมายถึง ระบอบการปกครองที่ถือมติปวงชนหรือการถือเสียงข้างมากเป็นใหญ่ นอกจากนั้น อดีตประธานาธิบดีที่มีชื่อเสียงคนหนึ่งของประเทศสหรัฐอเมริกาอย่างอับราฮัม ลินคอล์น (Abraham Lincoln) ได้ให้นิยามของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยไว้ว่า “การปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน” ดังนั้น อาจสรุปนิยามของคำว่า “ประชาธิปไตย” ได้ว่า ประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองแบบหนึ่งที่มีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญ โดยในการบริหารอำนาจรัฐมาจากเสียงข้างมากของประชาชนของรัฐผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย โดยประชาชนอาจใช้อำนาจของตนในรูปแบบที่แตกต่างกันไปทั้งนี้ ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การใช้อำนาจของรัฐต่างๆ ต้องมีรากฐานหรือมาจากประชาชนเป็นสำคัญ กล่าวโดยสรุปก็คือประชาชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยทางใดทางหนึ่ง ซึ่งศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และ ดร.ถวิลวดี บุรีกุล กล่าวถึง “การมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” ว่า หมายถึง การที่อำนาจในการตัดสินใจไม่ควรเป็นของกลุ่มคนจำนวนน้อย แต่อำนาจควรได้รับการจัดสรรในระหว่างประชาชน

เพื่อทุกๆ คนได้มีโอกาสที่จะมีอิทธิพลต่อกิจกรรมส่วนรวม^๘ โดยสามารถแบ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในการใช้อำนาจอธิปไตยได้ ๓ รูปแบบ^๘ คือ

๑. การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยโดยตรง (Direct Democracy) ซึ่งการมีส่วนร่วมในลักษณะนี้ประชาชน หรือ พลเมืองของรัฐจะทำหน้าที่เป็น “สภา” โดยทุกคนจะมีส่วนร่วมในการประชุมพิจารณาเรื่องต่างๆ ด้วยตัวเอง เพราะเชื่อว่า ประชาชนทุกคน ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดกฎเกณฑ์ในสังคม แต่ภายหลังเมื่อสมาชิกของสังคมเพิ่มจำนวนมากขึ้นและสังคมมีความซับซ้อนขึ้น การปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยโดยตรงจึงกลายเป็นเรื่องยากที่จะสามารถทำได้จริง เพราะประชาชนทุกคนไม่สามารถเข้ามาใช้อำนาจของตนเองได้ในทุกกิจกรรมของประเทศ ปัจจุบันมีการใช้ประชาธิปไตยทางตรง ในเรื่องของการลงประชามติ(referendum) การเสนอร่างกฎหมายโดย ประชาชน (initiative) การถอดถอนผู้แทนรายบุคคลหรือทั้งสภา

๒. การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน หรือประชาธิปไตยโดยอ้อม (Representative Democracy) การมีส่วนร่วมในรูปแบบนี้คือ การที่ประชาชนได้ทำหน้าที่เลือกผู้แทนของตนเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนในรัฐสภาผ่านระบบที่เรียกว่า “การเลือกตั้ง”

๓. การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระบอบ ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) หรือที่เรียกว่า “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” ซึ่งเป็นการนำการมีส่วนร่วม ทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยโดยตรงมาผสมผสานกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองมากยิ่งขึ้น โดยให้ประชาชนมีอำนาจตัดสินใจทางการเมืองและการบริหารในเรื่องสำคัญๆ ที่มีผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตและวิถีชีวิตของประชาชน อำนาจในการตรวจสอบและควบคุมการทำงานของ “ผู้แทน” ซึ่งก็คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาแล้วแต่กรณี

จากแนวคิดพื้นฐานดังกล่าวมานั้น ก่อให้เกิดเหตุการณ์ที่สำคัญอันเป็นจุดเริ่มต้นของการปกครองระบอบประชาธิปไตย คือ การเกิดขึ้นของกฎบัตรแมกนา คาร์ตา (Magna Carta) อันเนื่องมาจากการเกิดข้อขัดแย้งระหว่างพระสันตปาปา พระเจ้าจอห์นและคณะขุนนางอังกฤษของพระองค์เกี่ยวกับสิทธิของพระมหากษัตริย์ โดยกฎบัตรแมกนา คาร์ตา บังคับให้พระมหากษัตริย์ทรงสละสิทธิและยอมรับกระบวนการทางกฎหมายบางอย่าง และยังให้รับว่าพระราชประสงค์ของพระมหากษัตริย์ต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย เป็นการจำกัดการใช้พระราชอำนาจของกษัตริย์ที่มีอยู่อย่างไร้ขอบเขตให้มีขอบเขตอย่างจำกัดภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย และในขณะเดียวกันก็ต้องการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้มากยิ่งขึ้น ซึ่งการเกิดขึ้นของกฎบัตรแมกนา คาร์ตา นี้ ถือเป็นรัฐธรรมนูญต้นแบบที่มีอิทธิพลและเป็นแนวทางในการจัดทำรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาและรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยหรือรัฐที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยส่วนใหญ่เกือบทุกประเทศ ซึ่งแต่ละรัฐต่างก็มีแนวคิดพื้นฐานซึ่งตั้งอยู่บนหลักนิติรัฐและหลักประชาธิปไตยเช่นเดียวกันอย่างไรก็ตาม หากพิจารณาอย่างละเอียดจะพบว่าหลักแนวคิดพื้นฐานทั้งหลักนิติรัฐและหลักประชาธิปไตยอันเป็นที่มาของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ตั้งอยู่บนรากฐานหลักการที่สำคัญ ๕ ประการด้วยกัน คือ

^๘ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล, ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy), กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๘, หน้า ๑๕.

๑. หลักการอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ประชาชนแสดงออกซึ่งการเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย โดยการใช้อำนาจอธิปไตยตามรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของรัฐที่ตนอาศัยอยู่ซึ่งอาจแสดงออก ในรูปแบบของการสร้างหลักเกณฑ์ให้ได้ว่าซึ่งตัวผู้ปกครองและผู้แทนของตน เช่น การเลือกตั้งผู้แทน การแสดง ประชาชนมติ (Referendum) กำหนดนโยบาย การเสนอกฎหมาย การรวมถึงการคัดค้านและถอดถอนผู้ปกครอง หรือผู้แทนที่ประชาชนเห็นว่ามีได้ปฏิบัติหน้าที่ในการปกครองหรือบริหารรัฐ เป็นต้น ซึ่งทำให้กระบวนการ ทางการเมืองต้องเริ่มต้นจากประชาชนขึ้นไปสู่องค์กรที่ทำหน้าที่ตัดสินใจทางการเมืองหรือรัฐบาล

๒. หลักการปกครองโดยกฎหมายหรือหลักนิติธรรม (The Rule of Law) เป็นหลักการคุ้มครองสิทธิ ขั้นพื้นฐานของประชาชน โดยผู้ปกครองไม่สามารถใช้อำนาจใด ๆ ลิดรอนเพิกถอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน ได้และไม่สามารถใช้อภิสิทธิ์อยู่เหนือกฎหมาย หรือเหนือกว่าประชาชนคนอื่น ๆ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีอำนาจ อำนาจก็ต่อเมื่อกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ ซึ่งกฎหมายเองก็จะต้องวางหลักควบคุมการกระทำของเจ้าหน้าที่ ให้ไม่ไปกระทบกระเทือนต่อสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายของประชาชน ไม่เป็นการจำกัดหรือรุกรานสิทธิเสรีภาพ ของประชาชน ซึ่งมาจากแนวคิดที่ว่า “มนุษย์ไม่ควรต้องถูกปกครองโดยมนุษย์ แต่ควรจะต้องถูกปกครองโดย กฎหมาย” และกฎหมายดังกล่าวก็ต้องเป็นกฎหมายที่มีความชอบธรรมด้วย

๓. หลักเสรีภาพ ประชาชนมีอำนาจในการที่จะกำหนดตนเอง (Self-Determination) โดยอำนาจอัน นี้บุคคลย่อมเลือกวิถีชีวิตของตนได้ด้วยตนเองตามใจปรารถนา ตามหลักสิทธิขั้นพื้นฐานหรือสิทธิมนุษยชน ได้แก่ สิทธิในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน เสรีภาพ ซึ่งสิทธิต่างๆ เหล่านี้เป็นสิทธิที่ไม่อาจพรากจากมนุษย์ได้ (Unalienable right) ซึ่งถูกรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงอยู่เหนือกฎหมายธรรมดาทั้งหลาย บุคคลใดบุคคลหนึ่ง ย่อมมีเสรีภาพอยู่ตราบเท่าที่เขาไม่ถูกบังคับให้กระทำในสิ่งที่เขาไม่ประสงค์จะกระทำ^๙ และไม่ถูกหน่วงเหนี่ยว ขัดขวางไม่ให้กระทำในสิ่งที่เขาประสงค์จะกระทำ^{๑๐} ทั้งนี้ การกระทำของบุคคลนั้นจะต้องไม่ไปละเมิดสิทธิ เสรีภาพของบุคคลอื่น หรือละเมิดต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมและความมั่นคงของประเทศชาติ

๔. หลักความเสมอภาค การเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงทรัพยากรและคุณค่าต่างๆ ของสังคมที่มีอยู่จำกัดอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่เลือกปฏิบัติ (non-discrimination)^{๑๑} การเลือกปฏิบัติต่อบุคคล เพราะถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางการหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล สถานะทางเศรษฐกิจ และสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม ความเห็นทางการเมืองจะกระทำมิได้ทั้งโดยรัฐและเอกชน^{๑๒} ทั้งนี้ การปฏิบัติตามหลักความเสมอภาคนั้นจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน และ จะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้นๆ จึงจะทำให้เกิดความ ยุติธรรมภายใต้หลักความเสมอภาคขึ้นได้ ซึ่งรัฐเสรีประชาธิปไตยทุกรัฐต้องบัญญัติความเสมอภาคไว้ใน รัฐธรรมนูญเสมอ

๕. หลักการถือเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ควบคุมไว้กับการเคารพในสิทธิของเสียงข้างน้อยหลักการนี้ใช้ในการ ตัดสินใจใดๆ ที่มีความสำคัญและส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะหรือประชาชนหม่มาก โดยบุคคล เพียงคนเดียวหรือกลุ่มบุคคลไม่สามารถที่จะตัดสินใจหรือกระทำการใดๆ ได้เพียงลำพัง ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้ง

^๙ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐, พิมพ์ครั้งที่ ๒, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๓, หน้า ๒๒.

^{๑๐} สมคิด เลิศไพฑูรย์, “หลักความเสมอภาค”, วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ ๓๐ ฉบับที่ ๒ (มิถุนายน ๒๕๔๓), หน้า ๑๖๕.

^{๑๑} ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์, ทฤษฎีสิทธิขั้นพื้นฐาน, พิมพ์ครั้งที่ ๒, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๖๒, หน้า ๑๖๗.

ผู้แทนเข้าสู่ระบบการเมือง การตัดสินใจของฝ่ายนิติบัญญัติฝ่ายบริหารหรือฝ่ายตุลาการ การรับหรือไม่รับร่างรัฐธรรมนูญ เป็นต้น การดำเนินการดังกล่าวมานั้นย่อมจะต้องถือเอาเสียงข้างมากที่มีผลเฉพาะต่อเรื่องนั้นๆ เป็นเกณฑ์ในการคัดเลือกหรือตัดสินใจ โดยถือว่าเสียงข้างมากเป็นการสะท้อนถึงความต้องการหรือเป็นข้อเรียกร้องของประชาชน ซึ่งการยึดหลักการถือเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์นี้ต้องกระทำควบคู่ไปกับการเคารพและคุ้มครองสิทธิเสียงข้างน้อยด้วย และจะเคารพและคุ้มครองเสียงข้างน้อยท่ามกลางเสียงข้างมากได้นั้น จำต้องมี “หลักความอดทน” (Tolerance) ต่อความเห็นของฝ่ายตรงข้าม จะอ้างหลักถือเสียงส่วนใหญ่มาทำลายเสียงส่วนน้อยไม่ได้ トラบไตที่เสียงส่วนน้อยยังรักษากติกาอยู่ในกรอบของกฎหมาย มิได้ทำผิดกฎหมายหรือความไม่สงบขึ้น ระบอบประชาธิปไตยจะต้องถือหลักพิทักษ์ปกป้องเสียงส่วนน้อยหรือชนส่วนน้อย เพราะหากไม่ปกป้องเสียงส่วนน้อยแล้วเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นย่อมมีอยู่อย่างแท้จริงมิได้^{๑๒} ดังจะเห็นได้จากการที่ประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะต้องมีพรรคการเมืองตั้งแต่สองพรรคขึ้นไป โดยฝ่ายข้างมากจะทำหน้าที่เป็นรัฐบาลในขณะที่ฝ่ายข้างน้อยจะทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้านและมีโอกาสที่จะเปลี่ยนแปลงเป็นฝ่ายข้างมากหรือเป็นรัฐบาลได้

๓. หลักเสียงข้างมาก

การปกครองแบบประชาธิปไตยเป็นการปกครองโดยหลักเสียงข้างมาก เป็นเครื่องสะท้อนแนวคิดที่ว่า การตัดสินใจโดยเสียงข้างมากเป็นสิ่งที่ถูกต้อง แต่สิ่งที่สะท้อนจากการตัดสินใจโดยเสียงข้างมากอย่างน้อยที่สุดคือ การไม่มีการบังคับให้เป็นไปตามที่ได้ตกลงกันไว้ เพราะเสียงส่วนใหญ่เห็นด้วยกับวิธีการดังกล่าวและพร้อมที่จะรับผิดชอบต่อตนเอง ดังนั้น หลักเสียงข้างมากจึงเป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานในการตัดสินใจในระบอบประชาธิปไตย ระบบการสร้างความเจตจำนงของรัฐโดยวิธีการประชาธิปไตย จึงจำเป็นที่จะต้องอาศัยพื้นฐานของเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ ซึ่งการใช้หลักเกณฑ์ของเสียงข้างมากนั้นนำมาใช้ในการเลือกตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน รวมทั้งนำมาเป็นหลักเกณฑ์ในการลงมติของรัฐสภาด้วย^{๑๓}

เมื่อพูดถึงการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นการปกครองโดยประชาชน (popular rule) นั้นสามารถแยกออกเป็นการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมในความหมายแบบแคบ (narrow meaning) หรือความหมายแบบกว้าง (broad meaning) ก็ได้ กล่าวคือ^{๑๔} สำหรับความหมายแบบแคบ การปกครองโดยประชาชนคือการยึดหลักในการตัดสินใจโดยเสียงข้างมาก (majority rule) กล่าวอีกนัยหนึ่ง สังคมการเมืองจะเลือกดำเนินนโยบายหรือออกกฎหมายโดยรับฟังความต้องการของประชาชนที่เป็นเสียงส่วนใหญ่ เชื่อกันว่าหลักเสียงข้างมากเป็นกระบวนการวิธี (procedure) ในการตัดสินใจที่ดีและสมเหตุสมผลที่สุดในกรณีที่เชื่อว่าประชาชนทุกคนมีอำนาจตัดสินใจเท่ากัน หรือเสียงของประชาชนทุกคนต่างนับเป็นหนึ่งเสียงเท่ากัน อย่างไรก็ตามข้อจำกัดของการเข้าใจการปกครองโดยประชาชนในความหมายแบบแคบอยู่ที่หลักเสียงข้างมากโดยตัวของมันเองไม่สามารถตอบคำถามต่างๆ เกี่ยวกับประชาธิปไตย เช่น ภายใต้ประชาธิปไตย ใครควรเป็นผู้ปกครอง

^{๑๒} สมยศ เชื้อไทย, กฎหมายมหาชนเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ ๑๔, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๖๓, หน้า ๑๗๑.

^{๑๓} บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, พิมพ์ครั้งที่ ๖, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๖๒, หน้า ๒๑.

^{๑๔} สารานุกรมปรัชญาออนไลน์ฉบับสังเขป สำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย (สกว.), ประชาธิปไตย [Online], <http://www.parst.or.th/philospedia/democracy.html#34> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๖๕).

ควรใช้กระบวนการวิธีใดในการปกครอง (by what procedures) กระบวนการวิธีที่เวลานี้จำเป็นหรือไม่ที่ต้องเป็นหลักเสียงข้างมาก และหลักเสียงข้างมากควรใช้ภายในขอบเขตแค่ไหน (within what limits) หรือใช้กับเรื่องใดบ้าง รวมถึงระดับของการมีส่วนร่วมโดยตรงเพื่อการตัดสินใจที่เหมาะสมควรเป็นเท่าใด คำถามที่สะท้อนแง่มุมอันเป็นเนื้อหาสาระเหล่านี้ จะช่วยให้เราเห็นภาพที่ชัดเจนมากขึ้นว่าประชาธิปไตยจริงๆ แล้วคืออะไร แต่ในเมื่อความหมายแบบแคบไม่ได้ให้คำตอบอะไรไว้ก็เท่ากับว่าความหมายที่เวลานี้ยังไม่ใช่ความหมายที่ดีพอ ประชาธิปไตยที่เป็น “การปกครองโดยประชาชน” น่าจะมีความหมายที่กว้างไปกว่าการยึดหลักเสียงข้างมากในการตัดสินใจ

ในความหมายแบบกว้าง การปกครองโดยประชาชนหมายถึงการปกครองที่นำไปสู่สิ่งดีงามอย่างครบถ้วนบริบูรณ์สำหรับมนุษย์ ซึ่งถ้าพิจารณาจากความสามารถในการตอบคำถามเชิงเนื้อหาสาระของประชาธิปไตยแล้ว ความหมายนี้ดูจะได้เปรียบกว่าความหมายแบบแคบ เพราะชี้ชัดลงไปว่าการปกครองโดยประชาชนต้องเป็นไปเพื่อสิ่งที่ดีสำหรับมนุษย์เสมอ อย่างไรก็ตาม ความหมายแบบกว้างก็ยังมีข้อจำกัดตรงที่ไม่ได้ให้ความกระจ่างว่าสิ่งที่ดีสำหรับมนุษย์ที่พูดถึงนั้นหมายถึงอะไร ทั้งที่ประเด็นนี้นับวันจะยังเป็นข้อขัดแย้งที่รุนแรงมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระหว่างกลุ่มผู้เห็นด้วยและผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับประชาธิปไตย ความขัดแย้งดังกล่าวเกิดจากคำถามว่าจริงหรือไม่ที่ระบอบการปกครองที่ดีสำหรับมนุษย์ควรเป็นแบบที่ส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนระดับรากหญ้าเป็นผู้ตัดสินใจเกี่ยวกับประเด็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อพวกเขา แม้จะเป็นปัญหาที่มีความสลับซับซ้อนเกินไปกว่าความรู้ความเข้าใจที่พวกเขามี หรือระบอบการปกครองที่ดีควรให้ผู้เชี่ยวชาญในประเด็นปัญหาเหล่านั้นเป็นผู้ตัดสินใจแทนประชาชน โดยให้กระทำอย่างยึดผลประโยชน์ที่ดีที่สุดของประชาชนเป็นตัวตั้ง นอกจากนี้ ยังมีคำถามว่าควรปฏิบัติอย่างไรต่อผู้ที่เป็นเสียงส่วนน้อย (minority) ในสังคมเสียงส่วนใหญ่ สามารถจำกัดหรือลดอิทธิพลของเสียงส่วนน้อยได้หรือไม่

ระบอบประชาธิปไตย เป็นการปกครองโดยประชาชนส่วนใหญ่ ดังนั้นจึงให้ความสำคัญกับหลักการเสียงข้างมาก (Majority Rule) ในการตัดสินใจข้อขัดแย้งทุกระดับ โดยหลักการเสียงข้างมากหมายความว่า การตัดสินใจใด ๆ ของกลุ่มหรือคณะบุคคล หลังจากที่ได้มีการปรึกษาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นพอสมควรแล้ว ก็ให้ตัดสินเป็นข้อยุติโดยถือเสียงข้างมากเป็นเสียงชี้ขาด เพื่อให้สามารถดำเนินการเป็นรูปธรรมต่อไปได้^{๑๕} เช่น การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้รับคะแนนสูงสุดจะเป็นผู้ที่ได้รับเลือก หรือในการออกเสียงประชามติ เรื่องที่มีผู้เห็นด้วยมากที่สุดจะได้รับการนำไปปฏิบัติหรือกรณีการออกเสียงลงมติในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ก็จะใช้เสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ตัดสิน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม หลักการเสียงข้างมาก (Majority Rule) ต้องดำเนินควบคู่ไปกับการเคารพในสิทธิของเสียงข้างน้อย (Minority Rights) ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันว่าฝ่ายเสียงข้างมากจะไม่ใช้วิธีการใด ๆ ที่เห็นแก่ผลประโยชน์ของกลุ่มพวกพ้องตน แต่ต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์ของประชาชนทั้งหมด เพื่อสร้างสังคมทุกฝ่ายสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติสุข^{๑๖} โดยฝ่ายเสียง

^{๑๕} วิสุทธิ์ โพบิแทน, แนวคิดพื้นฐานของประชาธิปไตย, พิมพ์ครั้งที่ ๑, กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, ๒๕๕๐, หน้า ๖๑-๖๒.

^{๑๖} ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ประชาธิปไตย สังคมนิยม คอมมิวนิสต์ กับการเมืองไทย, พิมพ์ครั้งแรก, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์พิมพ์ณศ, ๒๕๑๙, หน้า ๑๗-๑๘.

ข้างน้อย (Minority Right) จะต้องได้รับความคุ้มครอง ขณะที่ต้องยอมรับฟังจากเสียงส่วนใหญ่ไปพร้อมๆ กัน ทั้งนี้ เพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นในสังคม^{๑๗}

เสียงข้างมากในระบอบประชาธิปไตย เป็นคะแนนเสียงที่สมาชิกในสังคมที่มีมากเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด หรือของจำนวนสมาชิกในที่ประชุมนั้น เพื่อวินิจฉัยหรือลงมติสนับสนุนเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เสียงข้างมากในการประชุม หมายถึง เสียงข้างมากในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร การประชุมวุฒิสภา และการประชุมคณะกรรมการ รวมทั้งเสียงข้างมากในการออกเสียงประชามติของประชาชน โดยเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรมีความชอบธรรมตามรัฐธรรมนูญที่จะจัดตั้งรัฐบาลเพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามที่ได้หาเสียงไว้กับประชาชนและตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ และในสวนของการตรากฎหมาย ก็ต้องอาศัยเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรเช่นเดียวกัน เพราะการลงมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติทุกครั้งจะใช้เวลาเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ ทั้งนี้ ในรัฐสภาต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกาหรืออังกฤษ มีการกำหนดตำแหน่งผู้นำฝ่ายเสียงข้างมาก (Majority Leader) ซึ่งในประเทศไทยไม่มีตำแหน่งนี้ มีเพียงประธานวิปรัฐบาล (Chief Whip) ทำหน้าที่ประสานงานทางการเมืองในฝ่ายพรรคร่วมรัฐบาลเท่านั้น ส่วนเสียงข้างน้อยในการประชุม (Minority) หมายถึง เสียงข้างน้อยในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร การประชุมวุฒิสภา การประชุมรัฐสภา และการประชุมคณะกรรมการ ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นรูปแบบการปกครองที่ยึดเอาเสียงข้างมากเป็นหลัก แต่อย่างไรก็ตามเสียงข้างน้อยก็อาจจะถูกละเลยหรือถูกมองข้ามไปในประเทศไทยและต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกาและอังกฤษ มีการกำหนดให้มีผู้นำเสียงข้างน้อย (Minority Leader)^{๑๘} ซึ่งในประเทศไทย รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ผู้นำเสียงข้างน้อยดำรงตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร (Leader of the Opposition) เพื่อเป็นหลักในการตรวจสอบรัฐบาล นอกจากนี้ ในการประชุมคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา โดยเฉพาะการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สอง มติของคณะกรรมการต้องมาจากกรรมการเสียงข้างมากซึ่งรายงานต่อสภา แต่กรรมการเสียงข้างน้อยที่แพ้การลงมติต่อกรรมการเสียงข้างมาก ก็ยังมีสิทธิที่จะสงวนขอที่เห็นแตกต่างไปจากกรรมการเสียงข้างมาก เพื่อให้ที่ประชุมสภาพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง และตัดสินใจในขั้นสุดท้ายได้ เพื่อความที่ประชุมจะเห็นด้วยกับกรรมการเสียงข้างมาก หรือเห็นด้วยกับกรรมการเสียงข้างน้อย ขอสงวนของกรรมการเสียงข้างน้อยดังกล่าวนี้ เรียกว่า สงวนความเห็น ซึ่งถือเป็นสิทธิของฝ่ายเสียงข้างน้อย (Minority Right)^{๑๙}

๔. หลักการคุ้มครองเสียงข้างน้อย

จอห์น สจ๊วต มิลล ได้ให้ทัศนะไว้ว่า คำว่า “เสียงสวนน้อย” ในความหมายของประชาชนสวนรวมทั้งประเทศ อาจหมายถึงความถึงจำนวนประชากร จำนวนเกือบจะเท่ากับจำนวนคนของฝ่ายข้างมากก็ได้ และถึงแม้จะน้อยมากเพียงใดก็ตามไม่ควรจะถูกมองข้าม เพราะถึงแม้ว่าความคิดเห็นของฝ่ายข้างน้อยจะเป็นความคิดที่ผิด ก็สามารถทำให้ฝ่ายข้างมากได้มองเห็นว่าทำไมจึงผิด ขณะเดียวกันฝ่ายข้างน้อยอาจจะไม่ผิดก็ได้

^{๑๗} วิสุทธิ์ โทธิแทน, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๓.

^{๑๘} เดโช สนวนานนท์, พจนานุกรมศัพท์การเมือง, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์หน้าต่างสู่โลกกว้าง, ๒๕๓๗, หน้า ๑๕๗-๑๕๘.

^{๑๙} คณิน บุญสุวรรณ, ปทานุกรมศัพท์รัฐสภาและการเมืองไทย, พิมพ์ครั้งที่ ๑, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สุภาพใจ, ๒๕๔๔, หน้า ๙๙๒-๙๙๔.

จึงควรให้โอกาสแก่ฝ่ายข้างน้อยได้เสนอความคิดเห็นของตนและต่อสู้เพื่อให้คนส่วนมากคล้อยตาม หากคนส่วนมากเห็นด้วยในภายหลังฝ่ายข้างน้อยย่อมมีโอกาสที่จะเปลี่ยนสภาพของตนเองมาเป็นฝ่ายข้างมาก และกลายเป็นฝ่ายที่มีสิทธิเลือกรัฐบาลชุดใหม่เพื่อบริหารประเทศตามความต้องการของตนได้ การให้เสรีภาพในการเป็นฝ่ายค้านรัฐบาล จึงหมายความว่าให้การให้เสรีภาพในการเป็นฝ่ายตรงข้ามกับรัฐบาลปัจจุบัน^{๒๐} การให้เสรีภาพในการเป็นฝ่ายค้านรัฐบาลนี้ เทียบกับการให้เสรีภาพแก่ประชาชนในการเลือกรัฐบาลเพื่อบริหารประเทศ กล่าวคือให้มีโอกาสเลือกรัฐบาลได้ก่อนถึงโอกาสออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งเพราะการมีฝ่ายค้านถ้าหากมีฝ่ายค้านที่เข้มแข็ง การบริหารงานก็เหมือนกับว่ามีรัฐบาลสองรัฐบาลในขณะเดียวกัน คือรัฐบาลหนึ่งเป็นรัฐบาลที่บริหารประเทศ อีกรัฐบาลหนึ่งเป็นรัฐบาลเงาทำหน้าที่ติดตามการบริหารงานให้ข้อเสนอแนะและท้วงติงรัฐบาลสวนประชาชนก็จะได้สังเกตติดตามการทำงานของรัฐบาลและพิจารณาความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของรัฐบาลเงานั้น ถือได้ว่ามีผู้ทำการแทนประชาชนถึงสองฝ่าย นอกจากนี้ยังจะทำให้ประชาชนเห็นว่า รัฐบาลที่ประชาชนเลือกไปแล้วนั้นยังไม่ดีพอ ก็อาจให้ฝ่ายค้านเป็นรัฐบาล โดยฝ่ายรัฐบาลต้องยอมจำนน เพราะเป็นการเปลี่ยนแปลงที่มองเห็นได้ชัด และการเปลี่ยนรัฐบาลก็จะเป็นไปโดยสันติ รัฐบาลที่ปราศจากฝ่ายค้านย่อมไม่ใช่รัฐบาลที่มาจาก การเปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกได้โดยเสรี แต่ก็มีบางประเทศรัฐบาลของประเทศที่ปกครองแบบเผด็จการสมัยใหม่ที่พยายามนำเอาวิธีการประชาธิปไตยไปใช้ เพื่อแสดงให้เห็นว่าได้ให้สิทธิแก่ประชาชนในการเลือกตั้งรัฐบาลเหมือนกัน พยายามเปิดให้มีการเลือกตั้ง แต่การเลือกตั้งนั้นประชาชนมีโอกาสเลือกรัฐบาลได้เพียงฝ่ายเดียว การเลือกตั้งจึงเป็นเพียงการเปลี่ยนตัวบุคคลไม่ใช่การเปลี่ยนนโยบาย

การปกครองในระบอบประชาธิปไตย มีลักษณะสำคัญที่สามารถพิจารณาได้จากการมีรัฐบาล การเลือกตั้งและการปกครองโดยเสียงข้างมาก ซึ่งจากที่ได้กล่าวไปแล้วว่าการปกครองโดยเสียงข้างมากตามหลักเกณฑ์ที่เป็นรากฐานแนวคิดพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยประการหนึ่ง ก็คือ หลักการถือเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ ซึ่งหมายถึง กฎเกณฑ์การคัดเลือกหรือตัดสินใจโดยการเลือกตามคะแนนเสียงข้างมาก ซึ่งเป็นคะแนนเสียงที่ผู้มีสิทธิในการลงคะแนนใช้ลงมติที่มีมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิในการลงคะแนนเสียงทั้งหมด^{๒๑} หรือของจำนวนสมาชิกในที่ประชุมนั้น เพื่อวินิจฉัยหรือลงมติสนับสนุนเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เช่น การออกเสียงประชามติ การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง หรือการออกเสียงลงมติในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น ซึ่งหลักการนี้ใช้มากที่สุดในการวินิจฉัยสั่งการในเรื่องที่มีผลกระทบต่อส่วนรวม รวมทั้งสถานิติบัญญัติของรัฐที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน เนื่องจากประชาชนได้มอบอำนาจอธิปไตยให้แก่รัฐเพื่อใช้ในการบริหารปกครองประเทศ โดยแลกกับการที่รัฐจะต้องใช้อำนาจภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่รับรองคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชน รัฐธรรมนูญจึงเป็นกฎหมายหลักหรือเป็นกติกาที่กำหนดแนวทางสำหรับการที่รัฐจะใช้อำนาจบริหารและปกครองประชาชน ซึ่งถึงแม้จะใช้หลักการถือเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาตัดสินแล้ว ก็ต้องคำนึงถึงเสียงข้างน้อยที่ย่อมต้องได้รับความคุ้มครองและเคารพในสิทธิของเสียงข้างน้อยด้วย เพื่อสร้างสังคมที่ประชาชนทุกคนสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข ยอมรับและยินยอมที่จะปฏิบัติตามกฎและกติกาของสังคม และไม่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำ การเอาไรต์เอาเปรียบ ความไม่เสมอภาคเท่าเทียมและความขัดแย้งทั้งทางด้านความคิดหรือการกระทำของประชาชนในสังคม

^{๒๐} Mill, John Stuart. On Liberty. New York : Pyramid Books, 1956, p.7.

^{๒๑} เดโซ สวานานนท์, พจนานุกรมศัพท์การเมือง, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์หน้าต่างสุโลกกว้าง, ๒๕๓๗, หน้า ๑๕๗-๑๕๘.

นอกจากที่กล่าวมาแล้ว หลักการถือเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ควบคุมไปกับการเคารพในสิทธิของเสียงข้างน้อย^{๒๒} มิได้นำมาใช้กับการลงคะแนนเสียงประชามติเพียงเท่านั้น การเคารพในสิทธิของเสียงข้างน้อยยังนำมาใช้กับทุกเหตุการณ์ตามหลักประชาธิปไตย เช่น เสียงข้างน้อยในการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร การประชุมสภาผู้แทนราษฎร การประชุมวุฒิสภา การประชุมรัฐสภา และการประชุมคณะกรรมการ^{๒๓} เป็นต้น โดยหากพิจารณาลักษณะสาระสำคัญของหลักประชาธิปไตยจะต้องเป็นการปกครองที่ยึดเอาเสียงข้างมากเป็นหลัก แต่ความเป็นจริงแล้วในระบอบประชาธิปไตยมิได้หมายความว่าเพียงการยึดหลักเสียงข้างมากเท่านั้น แต่ขณะเดียวกันจะต้องมีหลักประกันและให้ความคุ้มครองหรือเคารพเสียงข้างน้อยด้วย นั่นคือ สิทธิขั้นพื้นฐานของเสียงข้างน้อยจะต้องได้รับการเคารพหากเสียงข้างมากละเมิดหรือก้าวก่ายสิทธิของเสียงข้างน้อยก็จะถือเป็นการใช้ “กฎหมาย” นอกจากนี้ความเห็นหรือทัศนะของเสียงข้างน้อยจะต้องได้รับการรับฟัง เพราะในระบอบประชาธิปไตยนั้นต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกฝ่ายหรือผู้ที่มีความคิดเห็นแตกต่างได้เผยแพร่ทัศนะหรือแนวความคิดของตน เพราะทัศนะ แนวความคิดหรือความคิดเห็นที่ไม่เป็นที่ยอมรับตามเสียงข้างมากนั้นไม่ได้หมายความว่าจะต้องกลายเป็นสิ่งที่ไม่ถูกยอมรับ ไม่ถูกต้องหรือสูญหายไปโดยสิ้นเชิง แต่อาจจะกลับมาเป็นสิ่งที่ได้รับการยอมรับหรือเป็นเสียงข้างมากในสถานการณ์อื่นหรือในอนาคตต่อไปได้ดังเช่นคำกล่าวของ Alexis De Tocqueville ที่ได้กล่าวไว้ว่า “ในขณะที่ประชาธิปไตยยอมให้ความสำคัญกับความนิยมของประชาชนหรือเห็นแก่เสียงของประชาชนโดยยึดเสียงข้างมากเป็นหลักแต่พวกเขาก็ต้องรับข้อเสนอมหรือข้อติติงของเสียงข้างน้อยไว้ด้วย เพื่อเป็นการกันไม่ให้ใช้อำนาจนั้นไปละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของเสียงข้างน้อย”^{๒๔} ด้วยเหตุนี้ หากมีรัฐใดที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยและไม่ให้เคารพในสิทธิของเสียงข้างน้อย ย่อมถือได้ว่าประเทศนั้นมีการปกครองในระบอบเผด็จการ ดังเช่น การเมืองการปกครองของสาธารณรัฐสิงคโปร์ ซึ่งเป็นรัฐที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด แต่อย่างไรก็ตาม ในยุคการปกครองของลีควงยู (Lee Kuan Yew) อดีตผู้นำของรัฐบาลที่ประชาชนสิงคโปร์คัดเลือกเข้ามาตามการปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งขณะการเลือกตั้งได้ผู้แทนอย่างเด็ดขาดในรัฐสภา กลับใช้อำนาจรัฐซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นเผด็จการเสียงข้างมากปราบปรามฝ่ายค้านและฝ่ายซ้ายอย่างต่อเนื่อง โดยวิธีในการปราบปรามนักการเมืองฝ่ายตรงข้ามของรัฐบาลลีควงยูที่พร้อมจะใช้วิธีคุมขังและทรมานผู้ต้องขังเป็นระยะเวลาโดยไม่มีต่อการพิสูจน์หรือตัดสินว่าบุคคลผู้นั้นกระทำความผิด รวมถึงมีการออกกฎระเบียบต่างๆ ที่ทำให้ฝ่ายรัฐบาลของตนได้เปรียบคู่แข่งทางการเมือง เช่น การนำผู้นำฝ่ายค้านมาขึ้นศาลอย่างไม่ได้รับความยุติธรรมและลงโทษห้ามบุคคลเหล่านั้นไม่ให้เล่นการเมือง และยังไปกว่านั้นในการควบคุมสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยตรง ได้มีการจัดตั้งระบบการปกครองที่ควบคุมทุกแง่ของการดำเนินชีวิตของประชาชนตั้งแต่เรื่องในครัวเรือนถึงเรื่องในสถานที่ทำงาน เช่น การมีกฎหมายลงโทษผู้ที่ไม่ชักโครกหลังใช้ห้องสุขา การห้ามเคี้ยวหมากฝรั่ง ห้ามใช้ปากในการมีเพศสัมพันธ์ และการควบคุมประชาชนในตึกที่อยู่อาศัย เป็นต้น โดยทั้งหมดนี้กระทำไปโดยอ้าง

^{๒๒} วิสุทธิ์ โทธิแท้, แนวคิดพื้นฐานของประชาธิปไตย, พิมพ์ครั้งที่ ๑, กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, ๒๕๕๐, หน้า ๖๑-๖๓.

^{๒๓} คณิน บุญสุวรรณ, ปทานุกรมศัพท์รัฐสภาและการเมืองไทย, พิมพ์ครั้งที่ ๑, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สุภาพใจ, ๒๕๔๘, หน้า ๙๙๒-๙๙๔.

^{๒๔} Natthaphong Buntham, ทรรศนะของเสียงข้างมาก [Online], <https://www.gotoknow.org/posts/546403> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๖๕).

เหตุผลที่ว่าเป็นความมั่นคงของชาติ ซึ่งเห็นได้ว่า สิทธิของประชาชนเสียงข้างน้อยที่เลือกผู้แทนของตนเข้าสู่กระบวนการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น ไม่ได้รับการเคารพและคุ้มครองอย่างที่ควรจะเป็นไปตามหลักประชาธิปไตยอย่างแท้จริง นอกจากนี้ ประชาชนยังถูกตัดและละเมิดสิทธิโดยการกระทำในรูปแบบเผด็จการเสียงข้างมากที่มีลักษณะเป็นระบบการเมืองการปกครองที่รัฐบาลอยู่ภายใต้การบริหารของบุคคลเพียงคนเดียว และให้ความสำคัญกับผู้ปกครองหรือรัฐบาลมากกว่าสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล ประชาชนไม่มีสิทธิเข้าไปมีส่วนในการปกครอง เป็นแต่เพียงต้องปฏิบัติตามคำสั่งหรือนโยบายของรัฐบาลอย่างเคร่งครัด

อนึ่ง แม้นักทฤษฎีการออกเสียงลงคะแนนจะได้ให้แนวคิดไว้เกี่ยวกับหลักการถือเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ว่า “การถือเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ที่ดีที่สุดในการคุ้มครองฝ่ายข้างน้อย” โดยมีเหตุผลสนับสนุนที่ได้ยกตัวอย่างในเรื่องของผู้ปกครองของรัฐ คือ การที่บุคคลที่ประกอบกันขึ้นเป็นรัฐบาลนั้นถ้าหากไม่ได้รับเลือกตั้งจากราษฎรโดยตรงแล้ว ก็ต้องเป็นคณะบุคคลที่ได้รับการยอมรับจากเสียงข้างมากของผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามา นอกจากนี้ การออกกฎหมาย การวินิจฉัยปัญหา หรือการตัดสินใจในนโยบายต่าง ๆ ต้องเป็นไปตามความเห็นชอบของเสียงข้างมากของผู้แทนในสภา ซึ่งถึงแม้แนวคิดของนักทฤษฎีจะมีเหตุผลและเป็นไปตามหลักประชาธิปไตย แต่ก็มีนักวิชาการบางส่วนแนะนำเชิงคัดค้านการใช้หลักการถือเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์อย่างน้อยในบางพฤติการณ์ เพราะเป็นการแลกเปลี่ยนโดยปริยายระหว่างประโยชน์ของการถือเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์กับคุณค่าอื่นที่สำคัญต่อประชาชนหรือสังคมประชาธิปไตย เช่น หลักสิทธิมนุษยชน หลักความชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น ซึ่งข้อโต้แย้งของนักวิชาการที่ถูกนำมาใช้มากที่สุด ก็คือ การถือเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์อาจนำไปสู่ “ระบบเผด็จการโดยเสียงข้างมาก” ในที่สุด

ตามที่กล่าวมาข้างต้นสะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นต่างๆ การให้ความสำคัญกับเสียงข้างมากของประชาชนซึ่งเป็นหลักการสำคัญของประชาธิปไตย จากหลักการดังกล่าวนำมาสู่รัฐธรรมนูญจะพบว่า รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับของประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนมาโดยตลอดตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับแรกจนมาถึงปัจจุบันคือการให้ประชาชนเลือกผู้แทนราษฎร แต่ที่มีความโดดเด่นในเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นอย่างมากจะเริ่มตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีประเด็นที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ถือว่าเป็นยุคแรกของ “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีสาระสำคัญในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น ตลอดทั้งปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ โดยได้มีการบัญญัติในเรื่องของสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยในเรื่องของการมีส่วนร่วม หน้าที่ของรัฐในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในเรื่องต่าง ๆ มีการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบกับภาคประชาสังคมมีความเข้มแข็งมากขึ้น และประชาชนเรียนรู้ที่จะใช้การมีส่วนร่วมในรูปแบบต่าง ๆ โดยสันติวิธี

๒. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นอย่างมาก ซึ่งนอกจากจะมีบทบัญญัติในเรื่องของสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย ในเรื่องของการมีส่วนร่วม หน้าที่ของรัฐในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในเรื่องต่างๆ แล้ว ได้มีการเพิ่ม

บทบัญญัติหมวด ๗ ว่าด้วยการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน เพื่อให้สิทธิแก่ประชาชน
ในกระบวนการทางการเมือง

๓. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบันรัฐธรรมนูญฉบับนี้
รับรองสิทธิของประชาชนไว้มากมาย มีสิทธิในหลายประเด็นที่ได้รับการรับรองไว้ไม่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญฉบับ
ก่อนๆ และได้มีการกำหนดช่องทางที่ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมได้โดยการใช้สิทธิทางตรงตามที่บัญญัติไว้ใน
หลายมาตรา นอกจากสิทธิโดยตรงแล้วรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วม
ในการตัดสินใจอีกหลายเรื่อง และมีประเด็นที่น่าสนใจที่ได้มีการบัญญัติไว้คือรัฐมีหน้าที่ต้องเปิดรับฟังความ
คิดเห็นของประชาชนอย่างน้อยใน ๔ ประเด็น คือ

๓.๑ มาตรา ๕๘ การดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม
สุขภาพอนามัย ฯลฯ รัฐต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย ประชาชน และชุมชนที่เกี่ยวข้อง
ก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการ

๓.๒ มาตรา ๖๕ ในกฎหมายว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมี
ส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วน

๓.๓ มาตรา ๗๗ ก่อนการออกกฎหมายทุกฉบับ รัฐต้องจัดรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง
วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นต่อประชาชน

๓.๔ มาตรา ๑๗๘ รัฐต้องออกกฎหมายที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น และ
ได้รับการเยียวยาจากผลกระทบของการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ

นอกจากนี้ มาตรา ๗๘ ยังกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
ในการพัฒนาประเทศด้านต่างๆ การจัดทำบริการสาธารณะ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การต่อต้านการ
ทุจริต รวมทั้งการตัดสินใจทางการเมือง และอื่นๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชน จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นอันมาก
และเนื่องจากการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการหนึ่งที่ทำให้ประชาชนได้มีโอกาสในการแสดง
ความคิดเห็นตามหลักการคุ้มครองเสียงข้างน้อย (Minority Right) อันเป็นการแสดงออกถึงความเป็นประชาธิปไตย

๕. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

หลักประชาธิปไตยเป็นหลักการที่มีพัฒนาการมายาวนานในทางประวัติศาสตร์ เป็นระบอบการ
ปกครองชนิดหนึ่งซึ่งการปกครองเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนผู้อยู่ภายใต้การปกครอง การปกครอง
แบบประชาธิปไตยจึงหมายถึงการปกครองตนเองของผู้อยู่ภายใต้การปกครองหรือการมีรัฐบาลซึ่งเป็นองค์กร
ตามรัฐธรรมนูญ มาจากประชาชนหรือโดยความยินยอมของประชาชน จึงกล่าวได้ว่าประชาธิปไตยเป็นการ
ปกครองซึ่งประชาชนเป็นทั้งผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง โดยมีรากฐานอยู่บนความคิดของเสรีภาพ (liberty)
และความเสมอภาค (equality)^{๒๕}

^{๒๕} บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, พิมพ์ครั้งที่ ๖, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์
วิญญูชน, ๒๕๖๒, หน้า ๑๙.

แนวความคิดที่ถือว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยนั้น ตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ว่า “ประชาชน” เป็นหน่วยที่เป็นเนื้อเดียวกันและมีเจตจำนงทางการเมืองที่เป็นเอกภาพ อย่างไรก็ตาม เป็นที่เห็นประจักษ์ชัดว่าในความเป็นจริงบุคคลแต่ละคนย่อมมีเจตจำนงทางการเมืองแตกต่างกัน ความหลากหลายในทางความเห็นเช่นนี้ย่อมนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ หากไม่มีวิธีขจัดความขัดแย้งดังกล่าวแล้ว ระบอบประชาธิปไตยย่อมไม่มีความหมาย เพราะจะกลายเป็นระบอบการปกครองที่ไม่อาจตัดสินเรื่องราวใดๆ ได้ ปฏิเสธไม่ได้ว่าประชาธิปไตยดำรงอยู่ได้ด้วยการยอมรับความแตกต่างหลากหลายทางความคิดเห็น บุคคลแต่ละคนหรือแต่กลุ่มล้วนมีจิตนาการที่แตกต่างกันในการออกแบบชุมชนทางการเมืองหรือการแก้ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชนทางการเมือง ประเด็นก็คือ เราจะจัดการกับปัญหานี้อย่างไรให้ได้ทั้งข้อยุติในการแก้ปัญหาความคิดเห็นที่แตกต่างกัน ในขณะเดียวกันก็ยังคงยอมรับความแตกต่างหลากหลายด้วย^{๒๖}

รัฐที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยจัดการปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นโดยอาศัยหลักเสียงข้างมาก เนื่องจากหากไม่ใช้หลักการนี้แล้วกิจกรรมของรัฐย่อมไม่อาจดำเนินไปได้ เพราะแต่ละบุคคลต่างก็จะยืนยันความคิดของตนเอง ตัวอย่างของการตัดสินใจโดยอาศัยเสียงข้างมาก เช่น การออกเสียงลงมติในสภาผู้แทนราษฎร หรือองค์กรของรัฐอื่นๆ ที่มีลักษณะเป็นองค์กรกลุ่ม เราอาจกล่าวได้ว่าการยอมรับความเห็นเสียงข้างมากและบังคับการให้เป็นไปตามความเห็นเสียงข้างมากนั้นเป็นเงื่อนไขที่ไม่อาจขาดเสียได้ในระบอบประชาธิปไตย^{๒๗}

หลักการปกครองโดยเสียงข้างมากที่เคารพเสียงข้างน้อย (The Majority Rule with Respect to Minority Rights) ในกรณีที่ต้องมีการตัดสินใจเพื่อเลือกกระทำในสิ่งใดสิ่งหนึ่งบนสถานการณ์ที่มีความคิดเห็นที่แตกต่างหลากหลายทางออกที่ดีที่สุดคือการเลือกปฏิบัติตามมติเอกฉันท์ (Unanimity) แต่หากไม่สามารถหาข้อสรุปที่เป็นเอกฉันท์ได้ ในระบอบประชาธิปไตยจะต้องยึดหลักการตัดสินความขัดแย้งด้วยวิธีการลงคะแนนเสียงและเลือกที่จะปฏิบัติตามมติของเสียงข้างมาก (Majority Decision – Making) โดยให้ความเคารพต่อสิทธิของเสียงข้างน้อย (Fundamental Rights of Minority) เพราะการยอมรับปฏิบัติตามมติเสียงข้างมากโดยละเลยสิทธิขั้นพื้นฐานของเสียงข้างน้อย จะทำให้การปกครองกลายเป็นเผด็จการของเสียงข้างมาก ซึ่งผิดไปจากหลักการของประชาธิปไตยการปกครองโดยเสียงข้างมากที่เคารพเสียงข้างน้อยจึงมีลักษณะของการยอมรับปฏิบัติตามข้อสรุปที่เกิดจากเสียงข้างมาก แม้บุคคลนั้นจะไม่เห็นพ้องกับมติที่เกิดขึ้น ในขณะที่กลุ่มของเสียงข้างมากก็จะต้องไม่กระทำการอันใดที่เป็นการลิดรอนหรือทำลายกลุ่มของผู้ที่มีแนวคิดแตกต่างไปจากตน ทั้งนี้ มิได้หมายความว่า แนวทางตามมติของเสียงข้างมากจะต้องเป็นสิ่งที่ถูกต้อง หรือแนวทางตามมติเสียงข้างน้อยยึดถือจะเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง เพราะมติของคนในสังคมกับความถูกต้องของแนวทางเป็นสองสิ่งที่เป็นอิสระต่อกันจนไม่สามารถเชื่อมโยงความสัมพันธ์ในเชิงเหตุผลระหว่างกันได้ แต่เพราะในสภาวะของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นนั้น ไม่มีทางเลือกใดที่เหมาะสมที่สุดเท่ากับการเลือกที่จะดำเนินการไปตามมติของเสียงข้างมาก เพราะน่าเชื่อถือได้ว่าการตัดสินใจโดยหมู่มีแนวโน้มจะมีการใช้วิจาร์ณญาณที่รอบคอบมากกว่าการตัดสินใจจากคนส่วนน้อย และผลของการตัดสินใจจากคนหมู่มากก็จะเป็นการตัดสินใจที่มีความผิดพลาดน้อยกว่าการตัดสินใจจากคนหมู่น้อย เนื่องจากได้ผ่านกระบวนการโต้เถียงและใช้เหตุผลจากคนจำนวนมากว่า ดังนั้น การที่ระบอบประชาธิปไตย

^{๒๖} วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ ๓ แก้ไขเพิ่มเติม, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ อานกฤษหมาย, ๒๕๖๔, หน้า ๓๔๗-๓๔๘.

^{๒๗} วรเจตน์ ภาคีรัตน์, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๔๘.

เลือกใช้หลักการปฏิบัติตามเสียงข้างมากจึงเป็นเพียงการปฏิบัติไปพลางก่อนจนกว่าจะมีทางเลือกอื่นที่ดีกว่ามากกว่าที่จะบอกว่าแนวทางที่ได้รับการยอมรับจากคนส่วนมากเป็นแนวทางที่ถูกต้อง

ในระบอบประชาธิปไตยที่ใช้หลักการปกครองโดยฝ่ายเสียงข้างมากที่เคารพและคุ้มครองสิทธิของฝ่ายเสียงข้างน้อยนั้น ราษฎรต้องมีโอกาสที่จะสับเปลี่ยนกันเข้าใช้อำนาจปกครอง มีโอกาสที่จะเปลี่ยนแปลงรัฐบาล นอกจากนั้น ราษฎรทุกฝ่ายทุกกลุ่มที่มีความคิดเห็น มีแนวทาง และมีอุดมการณ์ทางการเมืองที่แตกต่างกัน ย่อมมีโอกาสที่เท่าเทียมกันหรือเสมอภาคกันในทางการเมืองและการเข้าร่วมในการบริหารประเทศ รวมทั้งสิทธิของฝ่ายเสียงข้างน้อยจะต้องได้รับการประกันอย่างแน่นอนและชัดเจน หลักประกันสิทธิของฝ่ายเสียงข้างน้อยที่วางอยู่บนพื้นฐานความอดทนของฝ่ายเสียงข้างมากต่อความคิดเห็นที่แตกต่างจากตน คือหลักการปกครองโดยฝ่ายเสียงข้างมากที่วางอยู่บนพื้นฐานที่เท่าเทียมกันของราษฎรทุกคนทุกฝ่าย

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าหลักสำคัญประการหนึ่งของประชาธิปไตย คือ หลักการเสียงข้างมาก (Majority Rule) นั้นจะต้องดำเนินควบคู่ไปกับการเคารพในสิทธิของเสียงข้างน้อย (Minority Right)^{๒๔} กล่าวคือ การตัดสินใจใดๆ ที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนหมู่มาก ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งผู้แทนของประชาชน เข้าสู่ระบบการเมือง การตัดสินใจของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายตุลาการ ย่อมต้องถือเอาเสียงข้างมากที่มีต่อเรื่องนั้นๆ เป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจเลือก โดยถือว่าเสียงข้างมากเป็นตัวแทนที่สะท้อนความต้องการข้อเรียกร้องของประชาชนหมู่มาก หากแต่หลักการดังกล่าวนี้ก็ต้องควบคู่ไปกับการเคารพและคุ้มครองสิทธิเสียงข้างน้อยด้วย ทั้งนี้ ก็เพื่อเป็นหลักประกันว่าฝ่ายเสียงข้างมากจะไม่ใช้วิธีการพวกมากลากไปตามผลประโยชน์ความเห็นหรือกระแสความนิยมของพวกตนอย่างสุดโต่ง แต่ต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์ของประชาชนทั้งหมด เพื่อสร้างสังคมที่ประชาชนเสียงข้างน้อย รวมทั้งชนกลุ่มน้อย ผู้ด้อยโอกาสต่างๆ สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติสุข โดยไม่มีการเอาเปรียบกันและสร้างความขัดแย้งในสังคมมากเกินไป ค่านิยม ทศนคติที่ส่งเสริมประชาธิปไตย ระบอบประชาธิปไตย นอกจากจะเป็นระบอบการเมืองแล้ว ยังเป็นระบอบเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมด้วย ดังนั้น จึงไม่ใช่อยู่ที่รัฐธรรมนูญ กฎหมาย การเลือกตั้ง และการต่อรองทางการเมืองเท่านั้น หากอยู่ที่สมาชิกในสังคมจะต้องช่วยกันหล่อหลอม สร้างค่านิยม วิถีชีวิต ที่เป็นประชาธิปไตยอันสำคัญยิ่ง โดยเฉพาะพื้นฐานความอดทนต่อความคิดเห็นที่แตกต่างจากเสียงส่วนใหญ่ เพื่อให้เสียงส่วนน้อยได้รับการคุ้มครองไม่น้อยไปกว่าเสียงส่วนใหญ่ อันจะถือได้ว่าเป็นไปตามหลักประชาธิปไตยที่แท้จริง

^{๒๔} จาตุร อภิชาติบุตร, หลักประชาธิปไตย : การมีส่วนร่วมของประชาชน, เอกสารวิชาการส่วนบุคคล, หลักสูตรหลักนิเทศกรรม เพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๖ วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๖๑, หน้า ๒-๔.

บรรณานุกรม

- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (๒๕๖๓). หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย (พิมพ์ครั้งที่ ๑๐). สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- คณิน บุญสุวรรณ. (๒๕๔๔). ปทานุกรมศัพท์รัฐสภาและการเมืองไทย (พิมพ์ครั้งที่ ๑). สำนักพิมพ์สุภาพใจ.
- จาตุร อภิชาติบุตร. (๒๕๖๑). หลักประชาธิปไตย : การมีส่วนร่วมของประชาชน, เอกสารวิชาการส่วนบุคคล. หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๖ วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (๒๕๑๙). ประชาธิปไตย สังคมนิยม คอมมิวนิสต์ กับการเมืองไทย (พิมพ์ครั้งที่ ๑). สำนักพิมพ์พินเสศ.
- เดโช สวานานนท์. (๒๕๓๗). พจนานุกรมศัพท์การเมือง. สำนักพิมพ์หน้าต่างสู่โลกกว้าง.
- ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์. (๒๕๖๒). ทฤษฎีสถิตขั้นพื้นฐาน (พิมพ์ครั้งที่ ๒). สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, และถวิลวดี บุรีกุล. (๒๕๔๘). ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy). สถาบันพระปกเกล้า.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (๒๕๖๒). หลักพื้นฐานสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (พิมพ์ครั้งที่ ๖). สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- พัชรวาท วงษ์สุวรรณ. (๒๕๕๙). การเคารพสิทธิของเสียงข้างน้อยตามหลักประชาธิปไตย, เอกสารวิชาการส่วนบุคคล. หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๔ วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- เมธา สุตบรรทัด. (๒๕๑๗). ประชาธิปไตยและหน้าที่ของผู้แทนราษฎร. ฝ่ายวิชาการคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. เจริญวิทย์การพิมพ์.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (๒๕๖๔). คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน (พิมพ์ครั้งที่ ๓ แก้ไขเพิ่มเติม). สำนักพิมพ์อ่านกฎหมาย.
- วรพจน์ วิศวพิชญ์. (๒๕๔๓). สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔ (พิมพ์ครั้งที่ ๒) สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- วิสุทธิ โปธิแทน. (๒๕๕๐). แนวคิดพื้นฐานของประชาธิปไตย (พิมพ์ครั้งที่ ๑). คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (๒๕๔๓). หลักความเสมอภาค. *วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ ๓๐ ฉบับที่ ๒ (มิถุนายน)*.
- สมยศ เชื้อไทย. (๒๕๖๓). กฎหมายมหาชนเบื้องต้น (พิมพ์ครั้งที่ ๑๔). สำนักพิมพ์วิญญูชน.

Mill, John Stuart. (๑๙๕๖). On Liberty. Pyramid Books.

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (๒๕๖๕, ๒๗ กรกฎาคม). การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย.

https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=๔๘๗๖๐ <https://www.ilaw.or.th/node/๔๖๙๗>

จันทจิรา เอี่ยมมยุรา. (๒๕๖๕, ๘ พฤษภาคม). หลักนิติธรรมกับการพัฒนากระบวนการยุติธรรมในสังคมไทย. <http://www.enlightened-jurists.org/directory/๙๗/The-Rule-of-Law.html#ref๑>

นิรุทธิ์ จารมยะ. (๒๕๖๕, ๒๗ กรกฎาคม). การปกครองแบบประชาธิปไตย. <http://www.sako.go.th>

ศาสตราจารย์ ดร.สมบัติ ธำรงธัญวงศ์. (๒๕๖๕, ๒๐ กรกฎาคม). การเมือง: แนวคิดและการพัฒนา. http://armzadtt-law.blogspot.com/๒๐๑๑/๐๓/blog-post_๙๕๒๒.html

สารานุกรมปรัชญาออนไลน์ฉบับสังเขป สำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย (สกว.). ประชาธิปไตย. (๒๕๖๕, ๗ พฤษภาคม). <http://www.parst.or.th/philospedia/democracy.html#๓๔>

iLaw, รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ให้เรามีส่วนร่วมเรื่องอะไรได้บ้าง. (๒๕๖๕, ๓๑ กรกฎาคม). <https://www.ilaw.or.th/node/๔๖๙๗>

Natthaphong Buntham. ทหาราชของเสียงข้างมาก. (๒๕๖๕, ๑๐ พฤษภาคม). <https://www.gotoknow.org/posts/๕๔๖๔๐๓>