



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล  
(Individual Study)

เรื่อง

การปกครองระบอบประชาธิปไตยเดินคู่ไปกับหลักนิติธรรม

จัดทำโดย

นายสุรศักดิ์ ตริรัตน์ตระกูล

รหัส ๕๙๐๔๔๒

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม

หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๔

วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

(ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ)

# สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อ

หลักประชาธิปไตย

๑

การปกครองในระบบผู้แทน

๔

ประเทศไทยกับประชาธิปไตยในอาเซียน

๗

การปกครองในระบบประชาธิปไตยตามหลักนิติธรรม

๑๐

บทสรุป

๑๔

บรรณานุกรม

## บทคัดย่อ

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะขาดเสียซึ่งกระบวนการเลือกตั้งไม่ได้ เพราะการปกครองที่ไม่มีการเลือกตั้งโดยประชาชนได้ใช้สิทธิทางการเมืองในการออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปบริหารประเทศจะถือว่าเป็นการปกครองแบบเผด็จการ ฉะนั้น การเลือกตั้งจึงเป็นขั้นตอนที่สำคัญและจำเป็นกับระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย เพราะการเลือกตั้งเป็นการแสดงออกถึงเจตนารมณ์ของประชาชน ผู้เป็นเจ้าของประเทศในอันที่จะมอบความไว้วางใจให้ตัวแทนของตนไปใช้อำนาจแทนตน ยิ่งกว่านั้นการออกเสียงเลือกตั้งยังเป็นสิทธิขั้นมูลฐานของมนุษย์ โดยเฉพาะในสังคมประชาธิปไตย ดังจะเห็นได้ชัดเจนจากบทบัญญัติข้อ ๒๑ (๑) แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ซึ่งมีสาระสำคัญว่า “เจตจำนงของประชาชนย่อมเป็นมูลฐานแห่งอำนาจของรัฐบาลหรือผู้ปกครองเจตจำนงดังกล่าวต้องแสดงออกโดยการเลือกตั้งสุจริตซึ่งจัดขึ้นเป็นครั้งคราวตามกำหนดเวลาด้วยการลงคะแนนเสียงของชายหญิง โดยถือหลักคนละหนึ่งเสียงเท่ากัน และต้องกระทำด้วยวิธีการลับหรือด้วยวิธีการอื่นใดที่จะรับประกันให้การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นไปได้อย่างเสรี”

หลักประชาธิปไตยเป็นระบบการปกครองที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุด ที่เรียกว่า อำนาจอธิปไตย ประกอบด้วย อำนาจอธิปไตย อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ กล่าวคือ อำนาจทั้งสามต้องมาจากประชาชน เป้าหมายของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ก็คือ ความมีภาวะที่เป็นสุขของประชาชน ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ภาวะที่เป็นสุขทางเศรษฐกิจ ก็คือ การมีระบบเศรษฐกิจท้องถิ่นที่สามารถพึ่งตนเองได้ การมีภาวะที่เป็นสุขทางสังคม หมายถึง การมีสังคมเอื้ออาทร มีความยุติธรรม และภาวะที่เป็นสุขทางด้านกิจกรรมของการเมือง หมายถึง กิจกรรมของเมืองที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากที่สุดหรือการเมืองโดยประชาชนนั่นเอง แล้วจะอย่างไรให้อำนาจทั้งสามมาจากประชาชนอย่างแท้จริง

ภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่แท้จริง สภานิติบัญญัติซึ่งทำหน้าที่ในการออกกฎหมายจะต้องเป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง มีความเที่ยงธรรม มีจิตวิญญาณของความเป็นประชาธิปไตยเพื่อตรากฎหมายที่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม (the rule of law) เมื่อใดก็ตามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าสู่ตำแหน่งอำนาจโดยการสนับสนุนของพรรคการเมือง และพร้อมที่จะตรากฎหมายที่แม้จะขัดแย้งกับความยุติธรรมและหลักนิติธรรม (the rule of law) กฎหมายดังกล่าวก็จะกลายเป็นเครื่องมือสำหรับฝ่ายบริหารซึ่งเป็นคนกลุ่มเดียวกับผู้ที่อยู่ในฝ่ายนิติบัญญัติ โดยฝ่ายบริหารนั้นมาจากพรรคที่มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากกว่าพรรคอื่นๆ เมื่อฝ่ายบริหารซึ่งมาจากพรรคการเมืองที่ใหญ่ที่สุดสามารถจะออกกฎหมายที่ขัดหลักนิติธรรม (the rule of law) ได้ โดยสภาซึ่งตนเป็นผู้ควบคุม กฎหมายนั้นก็จะมิสภาพเป็นเพียงเครื่องมือสำหรับฝ่ายบริหารนั้น การอ้างความถูกต้องตามกฎหมายในส่วนนี้จึงฟังไม่ขึ้น เพราะกฎหมายที่ตราโดยคนกลุ่มเดียวกันหรือองค์กรการเมืองเดียวกัน ถึงแม้ในรูปแบบจะมีการเลือกตั้ง มีสภา มีฝ่ายบริหารที่มาตามครรลองก็ตาม แต่หากฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารไม่ยึดหลักนิติธรรม (the rule of law) การปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ก็ยังไม่อาจเกิดขึ้นได้ในความเป็นจริง

ดังนั้น การเป็นประชาธิปไตยจึงต้องมีตัวแทนของประชาชน ซึ่งจะต้องได้มาจากการเลือกของประชาชน โดยให้ประชาชนเป็นผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ทั้งการเลือกตั้งต้องบริสุทธิ์ยุติธรรม ไม่มีการซื้อเสียงหรือใช้วิธีการอื่นใดที่คล้ายคลึงกัน เพื่อให้ได้มาซึ่งคะแนนเสียงเลือกตั้งและตัวแทนของประชาชน

ต้องยึดหลักนิติธรรมเป็นสำคัญ ถึงจะเป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริงและทำให้เป็นประชาธิปไตย  
ที่สมบูรณ์

**คำสำคัญ:** ประชาธิปไตย, หลักนิติธรรม

## หลักประชาธิปไตย

### - ความหมาย

คำว่า ประชาธิปไตย ได้ถูกนำมาใช้อย่างแพร่หลายโดยเฉพาะนำไปใช้เป็นคำขยายให้กับระบอบการปกครองของตน ประชาธิปไตย แปลมาจากคำว่า Democracy ในภาษาอังกฤษซึ่งมีฐานศัพท์มาจากภาษากรีก คือ Demokratia อันเป็นคำที่เกิดจากการรวมกันของคำว่า Demos ที่แปลว่า ประชาชน (the people) กับคำว่า Kratia ที่มีรากฐานจากคำกริยาคำว่า Kratien หรือเมื่อเป็นคำนามจะเขียนว่า Kratos ที่แปลว่า การปกครอง (the rule) เพราะฉะนั้นคำว่า Demokratia จึงแปลว่า การปกครองโดยประชาชน (government by the people)<sup>๑</sup>

ประชาธิปไตย หมายถึง ประชาชนเป็นใหญ่<sup>๒</sup> อำนาจของรัฐนั้นย่อมเป็นของประชาชน การปกครองในระบอบประชาธิปไตยจึงแตกต่างจากการปกครองแบบที่กษัตริย์ถูกจำกัดอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ที่ถึงแม้ว่าอำนาจของรัฐบางส่วนอาจจะมาจากประชาชน แต่ในทางรูปแบบแล้วกษัตริย์จะเป็นผู้ทรงอำนาจสูงสุด และยังถือว่ากษัตริย์เป็นผู้ถืออำนาจรัฐอยู่เพียงแต่อำนาจของกษัตริย์ถูกจำกัดลงตามรัฐธรรมนูญ ในระบอบประชาธิปไตยอำนาจขององค์กรต่างๆ ทั้งหลายทั้งปวงของรัฐย่อมจะต้องมีจุดเกาะเกี่ยวเชื่อมโยงกับประชาชน ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจขององค์กรของรัฐมีความชอบธรรม การปกครองตามหลักประชาธิปไตย คือ การปกครองที่ประชาชนเป็นผู้ถืออำนาจรัฐสูงสุดนี้ ในรัฐย่อมจะมีผู้ถือหรือผู้ทรงอำนาจอื่นนอกจากประชาชนไม่ได้ การใช้อำนาจขององค์กรต่างๆของรัฐจึงต้องมีรากฐานที่มาจากเจตจำนงของประชาชน โดยประชาชนจะแสดงเจตจำนงของตนผ่านการออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนราษฎรและการออกเสียงประชามติ ถึงแม้ว่าการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะเปิดโอกาสให้บุคคลแสดงความคิดเห็นตลอดจนก่อตั้งเจตจำนงทางการเมืองก็ตาม แต่ต้องยอมรับว่าบุคคลแต่ละคนย่อมมีความคิดเห็นทางการเมืองแตกต่างกัน และย่อมเป็นไปไม่ได้ที่จะเกิดความเป็นเอกภาพในทางการเมือง ด้วยเหตุนี้ ระบอบประชาธิปไตยจึงต้องยอมรับเจตจำนงของราษฎรจำนวนมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ กล่าวคือ จำเป็นที่จะต้องปกครองไปโดยอนุโลมตามความคิดเห็นของฝ่ายเสียงข้างมาก ซึ่งฝ่ายเสียงข้างน้อยจะต้องยอมรับ

การปกครองโดยฝ่ายเสียงข้างมากนี้ มิใช่กรณีที่ฝ่ายเสียงข้างมากจะใช้ความมีจำนวนมากของตนปกครองฝ่ายเสียงข้างน้อยโดยการกดขี่หรือกระทำการตามอำเภอใจได้ ฝ่ายเสียงข้างมากจะต้องเคารพสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหรือราษฎรที่เป็นเสียงข้างน้อยด้วย กล่าวคือ จะต้องอดทนยอมให้ราษฎรที่เป็นเสียงข้างน้อยมีเสรีภาพที่จะแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างไปจากฝ่ายเสียงข้างมากได้ หรือต้องยอมให้ฝ่ายเสียงข้างน้อยสามารถที่จะวิพากษ์วิจารณ์การตัดสินใจของฝ่ายเสียงข้างมากได้ เพื่อให้โอกาสฝ่ายเสียงข้างน้อยในการโน้มน้าวชักจูงให้ฝ่ายเสียงข้างมากเห็นด้วยกับตน และทำให้ฝ่ายเสียงข้างน้อยอาจจะพัฒนาไปเป็นฝ่ายเสียงข้างมากได้

<sup>๑</sup> พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ ประชาธิปไตย หมายถึง ระบอบการปกครองที่ถือมติของปวงชนเป็นส่วนใหญ่หรือการถือเสียงข้างมากเป็นใหญ่

<sup>๒</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์. คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน. หน้า ๒๐๗-๒๐๘.

## - การใช้อำนาจของรัฐในระบอบประชาธิปไตย

ถึงแม้ว่าในระบอบประชาธิปไตย ประชาชนจะเป็นผู้ทรงอำนาจรัฐ ก็มีใ้ว่าประชาชนจะเป็นผู้ใช้ อำนาจเองได้ในทุกกรณีโดยเด็ดขาด เนื่องจากภารกิจของรัฐมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ย่อมเป็นไปได้ ที่จะให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจรัฐทุกคนมาร่วมกันตัดสินใจในการกระทำการ ซึ่งในทางประชาธิปไตย ถือว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจรัฐ ตลอดจนเป็นแหล่งที่มาของการใช้อำนาจรัฐด้วย โดยหลักการแล้ว การใช้อำนาจรัฐมีอยู่ด้วยกัน ๒ ลักษณะ คือ การใช้อำนาจรัฐโดยประชาชนโดยตรง และการใช้อำนาจรัฐ โดยองค์กรของรัฐทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ<sup>๓</sup>

### ๑. การใช้อำนาจรัฐโดยประชาชนโดยตรง

ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจรัฐอาจใช้อำนาจรัฐได้โดยตรงได้ในหลายลักษณะ โดยลักษณะ ที่สำคัญ ได้แก่ การออกเสียงเลือกตั้ง และการออกเสียงประชามติ

- การออกเสียงเลือกตั้ง เป็นการตัดสินใจเกี่ยวกับตัวบุคคลที่จะเข้าไปใช้อำนาจรัฐแทนประชาชน ผู้ออกเสียงเลือกตั้ง โดยหลักการแล้วรัฐธรรมนูญในระบบกฎหมายไทยจะกำหนดให้ประชาชนสามารถตัดสินใจเกี่ยวกับตัวบุคคลที่จะเข้าไปใช้อำนาจรัฐแทนตนได้ เฉพาะในกรณีการออกเสียงเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา จะไม่ได้ให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะออกเสียงเลือกตั้ง นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่เป็นฝ่ายบริหาร หรือเลือกตั้งผู้พิพากษาที่เป็นฝ่ายตุลาการโดยตรง

การเลือกตั้งเป็นสาระสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การเลือกตั้งที่จะถือว่าเป็น การเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยนั้นจะต้องเป็นการเลือกตั้งโดยมีกำหนดระยะเวลาตามสมควร หมายความว่า ระบบกฎหมายจะต้องกำหนดว่าการเลือกตั้งผู้แทนจะเกิดขึ้นทุกๆ กี่ปี เพื่อเปิดโอกาสให้ ประชาชนสามารถตัดสินใจเลือกผู้แทนคนใหม่แทนผู้แทนคนเดิมที่ไม่มีผลงาน หรือไม่ได้รับความไว้วางใจ นอกจากนี้ การกำหนดให้ต้องมีการเลือกตั้งทุกๆ ช่วงเวลาที่กำหนดไว้ล่วงหน้ายังสอดคล้องกับหลักการ สำคัญในระบอบประชาธิปไตยที่จะมอบอำนาจในการปกครองรัฐให้แก่ผู้แทนปวงชนในระยะเวลาที่จำกัด เท่านั้น

- การออกเสียงประชามติ เป็นการตัดสินใจเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่ไม่ใช่การเลือกผู้แทนโดยเมื่อ ประชาชนออกเสียงประชามติไปอย่างไรแล้ว ประชามตินั้นย่อมมีผลผูกพันในทางกฎหมาย การออกเสียง ประชามติเป็นรูปแบบที่สำคัญรูปแบบหนึ่งของประชาธิปไตยโดยตรง ซึ่งเป็นกรณีที่ประชาชนสามารถมี ส่วนร่วมใช้อำนาจรัฐได้โดยตรงโดยไม่ต้องผ่านผู้แทน นอกจากการออกเสียงประชามติซึ่งมีลักษณะเป็นการ ใช้อำนาจโดยตรงแล้ว ระยะเวลาอาจกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมของรัฐใน ลักษณะอื่นได้อีก การเข้าชื่อยื่นคำร้องให้รัฐกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง การออกเสียงให้คำปรึกษาแก่รัฐ ในปัญหาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เป็นต้น

### ๒. การใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรของรัฐทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ

โดยปกติทั่วไปแล้ว การใช้อำนาจรัฐนั้น ประชาชนมิได้เป็นผู้ใช้อำนาจรัฐเองโดยตรง แต่องค์กรของ รัฐจะเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐ ระบบกฎหมายไทยมักจะกำหนดให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงใช้อำนาจรัฐโดยผ่าน องค์กรของรัฐ คือ ใช้อำนาจนิติบัญญัติผ่านรัฐสภา ใช้อำนาจบริหารผ่านคณะรัฐมนตรี และใช้อำนาจ ตุลาการผ่านศาล ตามหลักประชาธิปไตยที่ยอมรับกันเป็นสากลองค์กรของรัฐที่ใช้อำนาจรัฐจะต้องมี

<sup>๓</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์. กฎหมายปกครองภาคทั่วไป. หน้า ๔๕-๔๗.

จุดเกาะเกี่ยวหรือมีความเชื่อมโยงในทางหนึ่งทางใดกับประชาชน ทั้งนี้ความเชื่อมโยงดังกล่าวอาจเกิดขึ้นได้ในหลายลักษณะและในระดับความเข้มข้นที่แตกต่างกัน ดังนี้

๒.๑ กรณีที่เกี่ยวกับความชอบธรรมในระบอบประชาธิปไตยในแง่ตัวบุคคล หลักความชอบธรรมนี้เรียกร้องให้บุคคลที่ดำรงตำแหน่งเป็นองค์กรของรัฐจะต้องมีความเชื่อมโยงย้อนกลับไปถึงประชาชนได้ ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม ความเชื่อมโยงกับประชาชนโดยตรง ย่อมเกิดขึ้นกับผู้ที่ยังดำรงตำแหน่งของรัฐ เมื่อผู้ที่ยังดำรงตำแหน่งเป็นองค์กรของรัฐดังกล่าวได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมมีความเชื่อมโยงกับประชาชน เพราะการเข้าดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นเป็นผลจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน เมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่มุ่งหมายให้ใช้บังคับเป็นการถาวรแล้ว จะพบว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นองค์กรของรัฐองค์กรเดียวที่มีความชอบธรรมในระบอบประชาธิปไตยในลักษณะนี้

สำหรับความเชื่อมโยงกับประชาชนโดยอ้อมนั้นจะเกิดขึ้นกับบุคคลที่ยังดำรงตำแหน่งในองค์กรของรัฐ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากองค์กรที่มีความเชื่อมโยงโดยตรงหรือโดยอ้อมจากประชาชน เช่น นายกรัฐมนตรี ซึ่งมาจากการเลือกของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมมีความเชื่อมโยงกับประชาชนโดยอ้อมผ่านทางสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนโดยตรง

๒.๒ กรณีที่เกี่ยวกับความชอบธรรมในระบอบประชาธิปไตยในแง่เนื้อหา หากการนี้เรียกร้องให้การใช้อำนาจของรัฐในทางเนื้อหาจะต้องย้อนกลับไปที่เชื่อมโยงกับประชาชนได้ เช่น บรรดากฎหมายทั้งหลายทั้งปวงที่เกิดจากการที่รัฐสภาถวายคำแนะนำและยินยอมให้กษัตริย์ทรงตราขึ้นนั้นย่อมผูกพันให้องค์กรต่างๆ ของรัฐต้องปฏิบัติตาม ในระบอบประชาธิปไตย รัฐสภาย่อมต้องมาจากประชาชน การเรียกร้องให้บรรดาองค์กรต่างๆ ของรัฐต้องผูกพันตามกฎหมายที่รัฐสภาถวายคำแนะนำและยินยอมให้กษัตริย์ทรงตราขึ้นนั้นย่อมส่งผลให้การใช้อำนาจขององค์กรของรัฐเป็นไปตามเจตจำนงของประชาชน เนื่องจากบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งนั้นไม่ได้ดำรงตำแหน่งตลอดไป แต่จะต้องลงสมัครรับเลือกตั้งเมื่อตนดำรงตำแหน่งครบวาระ จึงเชื่อว่า บรรดาสมาชิกเหล่านี้จะพยายามทำงานให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนเพื่อที่ประชาชนจะเลือกตนเข้ามาเป็นผู้แทนอีกครั้งหนึ่ง ดังนั้น การออกกฎหมายของรัฐสภาที่ย่อมเป็นไปตามความต้องการของประชาชน การกำหนดให้บรรดาองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องผูกพันตามกฎหมายที่ผ่านกระบวนการตราขึ้นโดยรัฐสภา ก็เท่ากับกำหนดให้องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐบังคับการให้เป็นไปตามเจตจำนงของประชาชนตามการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั่นเอง

## การปกครองในระบบผู้แทน

การเลือกตั้งเป็นกระบวนการสรรหาตัวผู้ปกครองกระบวนการหนึ่ง ในรัฐเสรีประชาธิปไตย การเลือกตั้งถือเป็นกระบวนการแต่งตั้งผู้ซึ่งจะไปดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนซึ่งถือว่าเป็นองค์กรผู้แต่งตั้งแสดงเจตนาออกเสียงลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง คณะเสียงดังกล่าวจะได้รับการนับและนำมาคำนวณเพื่อให้ได้ผลว่าบุคคลใดจะเป็นผู้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ในรัฐเสรีประชาธิปไตย การเลือกตั้งนับว่าเป็นเงื่อนไขขั้นพื้นฐานอันมิอาจขาดเสียมิได้ ประชาธิปไตยกับการเลือกตั้งมีความสัมพันธ์กันอย่างแน่นแฟ้น เนื่องจากการเลือกตั้งมีผลทำให้อำนาจรัฐมีความชอบธรรมทางประชาธิปไตย การเลือกตั้งในรัฐเสรีประชาธิปไตยจะประสบความสำเร็จได้ก็แต่โดยพื้นฐานความเชื่อมั่นของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในสังคม ซึ่งจะต้องยอมรับหลักเสียงข้างมาก ซึ่งเป็นหลักการเบื้องต้นที่ใช้ในการตัดสินใจเรื่องราวต่างๆ ในสังคมการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นเสียงข้างน้อยจะต้องยอมรับการตัดสินใจโดยเสียงข้างมากนั้น ในขณะเดียวกันเพื่อไม่ให้เกิดการเลือกตั้งนำไปสู่ความเป็นเผด็จการเสียงข้างมาก จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการคุ้มครองเสียงข้างน้อยด้วย<sup>๔</sup>

นอกจากการเลือกตั้งจะเป็นเครื่องแสดงออกซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างหลักเสียงข้างมากกับหลักการคุ้มครองเสียงข้างน้อยแล้ว การเลือกตั้งยังเป็นเครื่องแสดงออกซึ่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนซึ่งเป็นการปกครองที่ได้รับความยินยอมจากประชาชนอีกด้วย ที่ว่าเป็นการปกครองที่ได้รับความยินยอมจากประชาชน ก็เนื่องจากประชาชนไม่ได้เข้าไปมีส่วนในการใช้อำนาจรัฐโดยตรง แต่ประชาชนซึ่งเป็นผู้ทรงอำนาจแห่งรัฐหรือผู้ถืออำนาจรัฐให้ความยินยอมผู้แทนของตนใช้อำนาจรัฐได้ตามระยะเวลาหรือตามวาระที่กำหนดไว้ล่วงหน้าในรัฐธรรมนูญ

### - หลักการพื้นฐานของการเลือกตั้ง

หลักการสำคัญของการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยทั่วไปมี ๕ ประการ ดังนี้<sup>๕</sup>

#### ๑. หลักการเลือกตั้งโดยทั่วไป

หลักการนี้ ราษฎรทุกคนย่อมมีสิทธิออกเสียงลงคะแนน โดยหลักแล้วรัฐจะต้องกำหนดให้ราษฎรทุกคนสามารถเข้าร่วมในการเลือกตั้งได้ หลักการนี้เป็นหลักการพื้นฐานของการเลือกตั้งที่ห้ามมิให้มีการกำหนดกฎเกณฑ์ใดๆ ที่มีผลเป็นการตัดบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งออกไปจากการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง โดยเหตุผลทางการเมือง เศรษฐกิจ หรือสังคม เมื่อพิจารณาจากพัฒนาการทางประวัติศาสตร์แล้ว จะเห็นว่าหลักการนี้มีขึ้นเพื่อต่อต้านการสงวนสิทธิเลือกตั้งไว้ให้แก่กลุ่มบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งอันเนื่องมาจากฐานะทางการเงิน การชำระภาษีแก่รัฐ หรืออันเนื่องมาจากอาชีพของบุคคลกลุ่มนั้น

#### ๒. หลักการเลือกตั้งโดยเสมอภาค

<sup>๔</sup> สมยศ เชื้อไทย. กฎหมายมหาชนเบื้องต้น. หน้า ๒๑๕-๒๒๐. วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักทั่วไปของกฎหมายมหาชน. หน้า ๒๑๔-๒๑๕.

<sup>๕</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักทั่วไปของกฎหมายมหาชน. หน้า ๒๑๔-๒๑๕.



หลักการนี้ กำหนดให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งต้องมีคะแนนเสียงเท่ากัน หมายความว่า คะแนนเสียงทุกคะแนนจะต้องมีค่าเท่ากัน โดยในกรณีที่การเลือกตั้งนั้นเป็นการเลือกตั้งในระบบเสียงข้างมาก คะแนนเสียงแต่ละคะแนนจะต้องมีค่าในการนับเท่ากัน ในขณะที่หากการเลือกตั้งนั้นเป็นการเลือกตั้งในระบบสัดส่วน คะแนนเสียงแต่ละคะแนนต้องมีค่าในน้ำหนักของคะแนนหรือในผลของคะแนนเท่ากัน การเลือกตั้งโดยเสมอภาคกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนได้เลือกตั้งโดยวิธีการเช่นเดียวกัน ด้วยเหตุนี้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งย่อมสามารถเตรียมการใช้สิทธิเลือกตั้ง สามารถสนับสนุนการหาเสียงเลือกตั้ง ตลอดจนมีสิทธิได้รับการสนับสนุนจากรัฐเกี่ยวกับการหาเสียงเลือกตั้ง และมีสิทธิอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการเลือกตั้งเหมือนกัน การจำกัดตัดทอนสิทธิต่างๆ ที่กล่าวมานี้ แม้จะไม่ถึงขนาดที่รัฐจะกระทำมิได้เลย แต่หากจะกระทำ รัฐย่อมต้องมีเหตุผลอันจำเป็นอย่างยิ่งเป็นเครื่องสนับสนุน

### ๓. หลักการเลือกตั้งโดยตรง

หลักการนี้เรียกร้องว่า ระหว่างผู้ออกเสียงเลือกตั้งกับผู้ได้รับการเลือกตั้งและระหว่างการออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งกับผลของการนับคะแนนจะต้องไม่มีบุคคลใดหรือการตัดสินใจใดๆ มาคั่นกลาง ดังนั้น การกำหนดให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งใช้สิทธิของตนเลือกบุคคลกลุ่มหนึ่งและให้บุคคลกลุ่มดังกล่าวไปตัดสินใจเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งจึงไม่สอดคล้องกับหลักการนี้ อย่างไรก็ตาม หลักการนี้ไม่ได้ใช้บังคับโดยเคร่งครัดกับการเลือกตั้งตำแหน่งอื่นที่ไม่ใช่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ถ้าการเลือกตั้งนั้นเป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว โดยทั่วไปหลักประชาธิปไตยเรียกร้องให้ต้องเลือกตั้งโดยตรง

### ๔. หลักการเลือกตั้งโดยลับ

หลักการนี้กำหนดให้การออกเสียงเลือกตั้งจะต้องเป็นไปโดยที่ไม่มีผู้ใดนอกจากตัวผู้ออกเสียงลงคะแนนเท่านั้นที่จะทราบว่าตนได้ออกเสียงลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใด ด้วยเหตุนี้ ในการจัดการเลือกตั้ง ผู้ที่มีหน้าที่จัดการเลือกตั้งจะต้องจัดหาเลือกตั้งในลักษณะที่ไม่มีผู้ใดนอกจากผู้ที่ออกเสียงลงคะแนนเท่านั้นที่รู้ว่าตนออกเสียงลงคะแนนอย่างไร หลักการนี้มีขึ้นด้วยเหตุผล ๒ ประการ คือ

ประการแรก เพื่อคุ้มครองผู้ที่ออกเสียงลงคะแนนให้ไม่ต้องกังวลกับผลใดๆ ที่จะตามมาจากการออกเสียงลงคะแนนของตน เพราะจะไม่มีบุคคลใดทราบเลยว่าตนออกเสียงลงคะแนนเลือกผู้สมัครหรือเลือกพรรคการเมืองใด

ประการที่สอง เพื่อคุ้มครองความเป็นระเบียบเรียบร้อยตลอดจนคุ้มครองประโยชน์ของผู้ออกเสียงลงคะแนนผู้อื่น

ด้วยเหตุนี้ แม้ผู้ออกเสียงลงคะแนนจะสมัครใจแสดงบัตรเลือกตั้งของตนให้ผู้อื่นทราบว่าตนออกเสียงเลือกตั้งอย่างไร ระบบกฎหมายก็ไม่สามารถอนุญาตให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งผู้นั้นกระทำการในลักษณะดังกล่าวได้

### ๕. หลักการเลือกตั้งโดยเสรี

หลักการนี้กำหนดให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจะต้องมีอิสระในการตัดสินใจออกเสียงเลือกผู้แทนของตนโดยไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลหรือการบังคับข่มขู่โดยบุคคลอื่นใด ด้วยเหตุนี้ กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งจึงต้องกำหนดห้ามมิให้มีการใช้อิทธิพลใดๆ ครอบงำการตัดสินใจของผู้ออกเสียงเลือกตั้ง การห้ามใช้อิทธิพลใดๆ หมายถึง การห้ามรัฐใช้กลไกตลอดจนเครื่องมือต่างๆ ของรัฐกระทำการเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่พรรคการเมืองซึ่งเป็นรัฐบาลอยู่ในขณะที่มีการเลือกตั้ง การโฆษณาหาเสียงของบรรดาเอกชนต่างๆ

จะถือเป็นการใช้สิทธิพลครอบงำการตัดสินใจของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งก็ต่อเมื่อมีการหลอกลวงหรือใช้ฐานะทางเศรษฐกิจที่เหนือกว่าเข้ากระทำการจนเห็นได้ชัดว่าระบบกฎหมายไม่สามารถอนุญาตให้การหาเสียงเลือกตั้งดำเนินไปในลักษณะดังกล่าวได้

#### - วัตถุประสงค์ของการเลือกตั้ง<sup>๖</sup>

##### ๑. วัตถุประสงค์เพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนของประชาชน

สังคมการเมืองสมัยใหม่ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจำนวนมากและมีลักษณะเป็นสังคมพหุลักษณะหรือสังคมที่มีความหลากหลายในแง่ของกลุ่มผลประโยชน์ ความต้องการ ความเชื่อ หรือแนวคิด ไม่อาจขาดซึ่งผู้ที่ทำหน้าที่แทนตนได้ ดังนั้น กลุ่มของสังคมทุกกลุ่มต้องสามารถที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองได้เพื่อที่ตนจะได้มีผู้แทน โดยระบอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนนี้เรียกร่องการตัดสินใจโดยอาศัยเสียงข้างมาก

##### ๒. วัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการหล่อหลอมเจตจำนงและความคิดเห็นทางการเมืองของประชาชน

การเลือกตั้ง คือ การลงคะแนนเสียงของผู้มีสิทธิเลือกตั้งแต่ละคนซึ่งมีเจตจำนง มีความเห็นทางการเมืองแตกต่างกันไป การเลือกตั้งจะมีผลช่วยในการหล่อหลอมความเป็นพหุลักษณะของสังคมไม่ให้เกิดแตกต่างกันมากนักและจะมีส่วนในการสร้างเจตจำนงร่วมทางการเมืองขึ้น การเลือกตั้งจะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์นี้ได้หรือไม่ ขึ้นอยู่กับว่าประชาชนมาร่วมออกเสียงใช้สิทธิเลือกตั้งมากน้อยเท่าใด และยอมรับผลการเลือกตั้งหรือไม่

##### ๓. วัตถุประสงค์เพื่อสร้างความชอบธรรมให้แก่ผู้ปกครอง

รัฐเสรีประชาธิปไตยถือว่าอำนาจรัฐมีที่มาจากประชาชน ประชาชนแสดงออกซึ่งอำนาจดังกล่าวโดยการเลือกตั้ง การเลือกตั้งจะสามารถสร้างความชอบธรรมให้แก่รัฐหรือผู้ปกครองได้ก็ต่อเมื่อเป็นไปตามเงื่อนไขพื้นฐานในการเลือกตั้ง กล่าวคือ ประชาชนต้องมีโอกาสเลือกสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งแข่งขันกันอย่างเสรีโดยแท้จริง ในรัฐที่ปกครองในระบอบเผด็จการหรือในระบบที่มีพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียว แม้ว่าจะมีการเลือกตั้ง แต่ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะถูกกำหนดโดยพรรคการเมืองที่คุมอำนาจรัฐเท่านั้น ในทางพฤตินัยประชาชนถูกบังคับให้ไปเลือกตั้ง การเลือกตั้งในลักษณะเช่นนี้ ย่อมจะถือว่าเป็นการเลือกตั้งเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์แห่งความชอบธรรมของผู้ปกครองไม่ได้

##### ๔. วัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการใช้อำนาจรัฐ

การควบคุมการใช้อำนาจรับในระบอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อประชาชนมีโอกาสไปใช้สิทธิเลือกตั้งภายในระยะเวลาอันสมควรที่กำหนดไว้ล่วงหน้า ในกรณีนี้การเลือกตั้งย่อมเป็นเทคนิคประการหนึ่งในการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ เนื่องจากประชาชนได้รับโอกาสในการลงคะแนนเสียงเพื่อเปลี่ยนแปลงตัวผู้แทน ซึ่งมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลที่บริหารประเทศ ถึงแม้ว่าจะคะแนนเสียงของผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งเพียงคะแนนเดียวอาจไม่มีผลต่อการควบคุมการใช้อำนาจรัฐโดยตรง แต่คะแนนเสียงของผู้ไปใช้สิทธิรวมกันย่อมเป็นปัจจัยชี้ขาดในการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองได้

<sup>๖</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์. เรื่องเดียวกัน. หน้า ๒๑๘-๒๑๙.

## ประเทศไทยกับประชาชาติในอาเซียน

ประเทศไทยเป็นสมาชิกสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือสมาคมอาเซียน (Association of Southeast Asian Nations-ASEAN) การพัฒนาองค์กรของอาเซียนดำเนินไปอย่างค่อยเป็นค่อยไปในทุกมิติ โดยคำนึงถึงหลักความเป็นอิสระและการไม่แทรกแซงกิจการภายในของกันและกัน แต่ก็สามารถดำเนินความร่วมมืออย่างเป็นผลดีจนเป็นองค์กรระดับภูมิภาคที่มีความสำคัญมากองค์กรหนึ่ง ความสำเร็จมาจากปัจจัยทางภูมิศาสตร์และการตั้งเอาอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมืองของประเทศในภูมิภาคมาใช้ร่วมกันได้อย่างดี

ในทางการเมือง ประเทศสมาชิกแต่ละประเทศต่างก็อยู่ในกระแสประชาชาติของโลกปัจจุบัน ซึ่งนอกจากแสดงถึงพัฒนาการของการตระหนักถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในระดับที่สูงขึ้นแล้ว ยังเป็นองค์ประกอบที่จำเป็นฝ่ายการเมืองและภาครัฐต้องให้การสนับสนุนเพื่อประโยชน์ในการพัฒนา เศรษฐกิจอย่างมีประสิทธิภาพด้วย โดยเฉพาะความสำคัญที่มีต่อกลุ่มชนชั้นกลางที่เป็นกลุ่มขับเคลื่อนทาง เศรษฐกิจของสังคม เนื่องจากบรรยากาศของประชาชาติไทยจะเอื้ออำนวยต่อการริเริ่มและการประกอบ ธุรกิจ ในขณะเดียวกันในภาคประชาชนเองที่มีระดับชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ก็จะมีการให้ความสำคัญต่อการมีสิทธิทางการเมืองมากขึ้นโดยปริยาย

### - อาเซียนกับประชาชาติไทย

สมาคมอาเซียนก็ให้ความสำคัญในเรื่องประชาชาติไทย โดยแม้จะไม่ได้กำหนดเป็นเงื่อนไขเหมือน เช่นที่สหภาพยุโรปได้กำหนดว่าประเทศสมาชิกต้องปกครองในระบอบประชาธิปไตยคำนึงถึงการมีส่วนร่วม การเคารพและปฏิบัติในเรื่องสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพในการแสดงออกต่างๆ และทุกคนจะต้องยึดมั่นใน หลักนิติรัฐและนิติธรรม แต่อาเซียนก็ได้แสดงเจตนารมณ์ที่จะเห็นรัฐสมาชิกเป็นประชาชาติไทยในมาตรฐานโลก

กฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) อารัมภบทบัญญัติไว้ว่า “อาเซียนยึดมั่นในหลักการทั้งหลาย ของประชาชาติไทย การเคารพในหลักกฎหมาย และการปกครองที่ดี เคารพและปกป้องสิทธิมนุษยชนและ เสรีภาพขั้นพื้นฐาน”<sup>๗</sup>

โดยในบทที่ ๑ มาตรา ๑ ข้อ ๗ ในกฎบัตรอาเซียนกล่าวถึงเรื่องเป้าหมายและหลักการว่า ให้รัฐ สมาชิกเสริมสร้างประชาชาติไทยให้เข้มแข็ง สนับสนุนการปกครองที่ดีและการเคารพในกฎหมายส่งเสริมและ ปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน โดยคำนึงถึงสิทธิและความรับผิดชอบของรัฐสมาชิก อาเซียน”

มาตรา ๒ (f) ระบุว่า อาเซียนเคารพในสิทธิของทุกรัฐสมาชิกในการดำเนินและคงอยู่ซึ่งรูปแบบแห่ง รัฐอย่างเสรี ปราศจากการแทรกแซงจากภายนอก ปลอดภัยจากการแทรกซึมบ่อนทำลายและการกดดันจาก ภายนอกประเทศ”

มาตรา ๒ (h) ให้ “ยึดมั่นในหลักปฏิบัติตามกฎหมาย (นิติธรรม) การปกครองที่ดี หลักการ ประชาชาติไทย และการมีรัฐบาลภายใต้รัฐธรรมนูญ”

มาตรา ๒ (i) ให้ “เคารพเสรีภาพขั้นพื้นฐาน การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และส่งเสริม ความเป็นธรรมทางสังคม”

<sup>๗</sup> พีรศักดิ์ จันทวรินทร์. ประชาชาติไทยในอาเซียน. หน้า ๒๑๖-๒๑๗.

ส่วนใน “แผนการปฏิบัติสู่ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน” (SEAN Political-Security Community Blueprint) กำหนดแผนการทำงานเพื่อพัฒนาประชาธิปไตยในอาเซียนไว้ ๓ ประการ ได้แก่

๑. ส่งเสริมความเข้าใจในเรื่องหลักการของประชาธิปไตยในหมู่เยาวชนระดับโรงเรียน ตามความเหมาะสมของระดับการศึกษา โดยคำนึงถึงระบบการศึกษาในแต่ละรัฐสมาชิก

๒. จัดการสัมมนา โครงการฝึกอบรม และกิจกรรมสร้างขีดความสามารถของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ นักคิด นักวิจัย และภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้อง ให้แลกเปลี่ยนทัศนะและประสบการณ์ และร่วมกันส่งเสริมหลักการประชาธิปไตยและสถาบันประชาธิปไตย

๓. ดำเนินการวิจัยรายปีในเรื่องประสบการณ์และบทเรียนเรื่องประชาธิปไตย โดยมุ่งประสงค์ให้เพิ่มพูนการยึดมั่นในหลักการประชาธิปไตย

ปัจจุบัน คือ แผนการปฏิบัติสู่ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน ๒๐๒๕<sup>๘</sup> (SEAN Political-Security Community Blueprint ๒๐๒๕) โดยมีหลักการที่เชื่อมโยงกับหลักประชาธิปไตย ดังนี้

ก. ประชาคมที่ยึดมั่นในกฎกติกา ให้ความสำคัญกับประชาชน มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง

๖. ความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงอาเซียนมีเป้าหมายในการสนับสนุนหลักการ พื้นฐานของอาเซียน ค่านิยมและบรรทัดฐานร่วม ตลอดจนหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งกำกับดูแลการดำเนินความสัมพันธ์อย่างสันติระหว่างประเทศสมาชิก เพื่อส่งเสริม สันติภาพและความมั่นคงในภูมิภาค ความร่วมมือนี้ยังมีเป้าหมายเพื่อเสริมสร้าง ความเป็นเอกภาพและความแน่นแฟ้นของอาเซียน เพื่อสร้างประชาคมที่เป็นประชาธิปไตย โปร่งใส เป็นธรรม ยึดมั่นในกฎกติกา และทุกฝ่ายมีส่วนร่วมมากขึ้น โดยมีค่านิยมเรื่อง ชั้นดีธรรมและทางสายกลางร่วมกัน

๗. องค์กรประกอบหลักต่าง ๆ ของประชาคมที่ยึดมั่นในกฎกติกา ให้ความสำคัญกับประชาชน และมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง ได้แก่

ก.๒ เสริมสร้างประชาธิปไตยธรรมาภิบาล หลักนิติธรรม ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เสรีภาพขั้นพื้นฐาน และการต่อต้านการทุจริต

ก.๒.๑ ส่งเสริมหลักประชาธิปไตย

๑) จัดการสัมมนา โครงการฝึกอบรม และกิจกรรมพัฒนาศักยภาพต่าง ๆ สำหรับเจ้าหน้าที่รัฐ องค์กรเยาวชน ตลอดจนองค์กรภาคประชาสังคม โดยร่วมมือกับภาคีภายนอกเพื่อแบ่งปันประสบการณ์เกี่ยวกับประชาธิปไตยและหลักประชาธิปไตย

๒) แบ่งปันประสบการณ์ของอาเซียนในการส่งเสริมประชาธิปไตยและสถาบันประชาธิปไตย รวมทั้งผ่านการประชุมเวทีประชาธิปไตยบาห์ลี และ

๓) รวบรวมแนวปฏิบัติที่เป็นเลิศในการสังเกตการณ์การเลือกตั้งโดยสมัครใจและแบ่งปันข้อมูลดังกล่าวระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน

<sup>๘</sup> กรรมาอาเซียน กระทรวงต่างประเทศ. อาเซียน ๒๐๒๕ มุ่งหน้าไปด้วยกัน (ASEAN ๒๐๒๕ FORGING AHEAD TOGETHER) หน้า ๒๙-๔๐.

จะเห็นได้ว่า อาเซียนมีความคาดหวังให้ประเทศสมาชิกเป็นประชาธิปไตย แต่ให้กระบวนการประชาธิปไตยไปตามครรลองและวิถีการเมืองของรัฐสมาชิก โดยเป็นอิสระแก่กันและจะไม่กำหนดระยะเวลาหรือไม่มีรูปแบบประชาธิปไตยที่ตายตัว แต่ให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมและหลักประชาธิปไตย ภายใต้รัฐธรรมนูญ

#### - ประเทศไทยกับประชาธิปไตยในอาเซียน<sup>๙</sup>

สำหรับประเทศไทยนั้น เป็นประเทศที่มีความสำคัญในทางยุทธศาสตร์ของอาเซียน เพราะมีที่ตั้งอยู่ศูนย์กลางของภูมิภาค มีพื้นที่ขนาดใหญ่ มีจำนวนประชากรมาก มีทรัพยากรหลายด้าน โดยเฉพาะด้านการเกษตรและเป็นจุดเชื่อมต่อกับหลายประเทศในภูมิภาค ทำให้ความเป็นไปทางการเมืองการปกครองของไทยมีผลกระทบต่ออาเซียนค่อนข้างมาก

ลักษณะเด่นทางสังคมของประเทศไทย คือ การมีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นศูนย์กลางของชาติที่แตกต่างไปจากประเทศอาเซียนอื่นๆ สืบเนื่องมาจากบทบาทในอดีตที่ทรงเป็นจอมทัพและพระปรีชาสามารถในการรักษาไว้ซึ่งเอกราชของประเทศ และทรงมีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจ การเมือง การปกครองของประเทศมาโดยตลอด

ประเทศไทยมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญหลายครั้ง ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความไม่ลงตัวของการวางกติกาทางการเมืองระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ในสังคม โดยมีประเด็นที่ยังถกเถียงกันเกี่ยวกับคุณสมบัติและการได้มาซึ่งผู้แทนในรัฐสภาและองค์การทางการเมือง การวัดความสมดุลระหว่างการตรวจสอบภาครัฐกับความมีประสิทธิภาพของฝ่ายบริหาร ตลอดจนเรื่องธรรมาภิบาลและจริยธรรมทางการเมือง รวมทั้งมีการรัฐประหารเพื่อจัดระบบทางการเมืองใหม่ แต่ก็ทำให้การพัฒนาการเมืองของไทยต้องหยุดชะงัก แต่เสรีภาพทางการเมืองของประเทศไทยก็นับว่าเปิดกว้างกว่าหลายประเทศในอาเซียน และระดับความเป็นประชาธิปไตยก็ไม่ด้อยไปกว่าประเทศอื่น<sup>๑๐</sup>

นอกจากนี้ การพัฒนาประชาธิปไตยจะเปิดกว้างมากหรือน้อยเพียงไรขึ้นอยู่กับวิสัยทัศน์ของผู้นำทางการเมืองและความสามารถของรัฐบาลในการสร้างบรรยากาศให้เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาประชาธิปไตยด้วย เช่น ประชาธิปไตยในมาเลเซียและสิงคโปร์ที่มีผู้นำและรัฐบาลที่มีความเข้มแข็งที่กำกับการพัฒนาประชาธิปไตยให้เป็นไปอย่างค่อนข้างราบรื่นเมื่อเปรียบเทียบกับหลายประเทศในภูมิภาค หรือวิสัยทัศน์ของผู้นำทางทหารของเมียนมาร์ที่ยอมรับการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย ตลอดจนบทบาทของผู้นำทางการเมืองแนวปฏิรูปในประเทศอาเซียนอื่นๆ

<sup>๙</sup> พีรศักดิ์ จันทวรินทร์. ประชาธิปไตยในอาเซียน. หน้า ๒๐๖-๒๕๘

<sup>๑๐</sup> พนารัช ปรีดากรณ์. ความเป็นประชาธิปไตยของประเทศไทย. <http://www.asean thai.net>.

## การปกครองในระบอบประชาธิปไตยตามหลักนิติธรรม

ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยจะประกอบด้วยหลักใหญ่ ๔ ประการ<sup>๑๑</sup> คือ

- ๑) มีรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้ง
- ๒) มีการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- ๓) การมีส่วนร่วมของประชาชน
- ๔) การปกครองบริหารต้องใช้หลักนิติธรรม

ในส่วนนี้ความแตกต่างระหว่างระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย และระบอบการปกครองแบบเผด็จการอยู่ที่การออกกฎหมายและการใช้กฎหมาย กล่าวคือ ภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้นจะมุ่งเน้นที่หลักนิติธรรม (the rule of law) แต่ภายใต้ระบอบการปกครองแบบเผด็จการ หรือแม้แต่ภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่บกพร่องจะใช้หลักนิติวิธี (the rule by law) ซึ่งได้แก่ การใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือเพื่อความชอบธรรมและเป็นข้ออ้างต่างๆ ที่กฎหมายที่ออกมานั้นเป็นกฎหมายที่ขัดต่อหลักนิติธรรม (the rule of law)

หลักนิติธรรม หรือ the rule of law เริ่มต้นจากการออกกฎหมายนั้นจะต้องเป็นกฎหมายที่โดยเจตนารมณ์และโดยลายลักษณ์อักษรเพื่อประโยชน์กับคนส่วนใหญ่ของประเทศ ผดุงไว้ซึ่งความยุติธรรมอย่างถ้วนหน้า มีความเป็นสากลไม่เลือกปฏิบัติ และการออกกฎหมายนั้นจะต้องออกโดยสถาบันที่มีอำนาจ ซึ่งได้แก่สถาบันที่มีตัวแทนของประชาชนที่มาจาก การเลือกตั้ง

ในส่วนที่สอง ในการบังคับใช้กฎหมายจะต้องมีกระบวนการที่มีความชอบธรรม เสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติ มีกลไกที่จะถ่วงดุลป้องกันไม่ให้เกิดการใช้อำนาจ

ในส่วนที่สาม ผู้บังคับใช้กฎหมายหรือผู้นำกฎหมายไปใช้ จะต้องมีความรู้ในกฎหมายนั้นๆ อย่างแท้จริง มิใช่ตีความโดยไม่มี ความกระจ่างทั้งในเจตนารมณ์และในลายลักษณ์อักษร นอกจากนั้นจะต้องมีจิตใจที่เป็นกลาง มีจริยธรรมแห่งวิชาชีพ ถึงแม้กฎหมายจะมีการตรากฎหมายอย่างถูกต้องและเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคนส่วนใหญ่ แต่ถ้าวางตีความนั้นตีความผิดพลาดหรือมีอคติ ก็จะทำให้หลักนิติธรรมถูกกระทบได้

ในส่วนที่สี่ กระบวนการบังคับกฎหมายนั้นจะต้องมีกระบวนการยุติธรรม (due process of law) ซึ่งหมายความว่าในกรณีที่มีผู้ละเมิดนั้นจะต้องมีกระบวนการสืบสวน สอบสวน จับกุม ฟ้องร้อง โดยตำรวจ หรืออัยการ แล้วแต่กรณี และต้องพิจารณาโดยศาลซึ่งจะต้องมีทนายคอยแก้ต่าง ปลอดภัยจากการข่มขู่คุกคาม กระบวนการยุติธรรมเป็นเครื่องประกันหลักนิติธรรม (the rule of law) ในส่วนของการบังคับใช้กฎหมายส่วนหนึ่ง ทั้งหลายทั้งปวงดังกล่าวมานี้ คือ สิ่งที่เราเรียกว่าหลักนิติธรรม (the rule of law)

ในส่วนของหลักนิติวิธี (the rule by law) คือการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือและเป็นข้ออ้าง โดยกลุ่มบุคคลที่กุมอำนาจรัฐ ลักษณะของ the rule by law ก็คือการก้าวจากการใช้อำนาจโดยคน (the rule by men) โดยคนซึ่งมีอำนาจเด็ดขาดสั่งการในลักษณะที่เป็นกฎหมายในตัวมีคำสั่งอะไรออกมา

<sup>๑๑</sup> ศ.ดร.ลิขิต ธีรเวคิน. หลักนิติธรรม (the rule of law) และหลักนิติวิธี (the rule by law). <http://www.manager.co.th/>

ก็จะกลายเป็นกฎหมายทันที มาเป็นการปกครองบริหารโดยการออกกฎหมาย แต่กฎหมายที่ออกนั้น จะไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม (the rule of law) ซึ่งจะมีลักษณะดังต่อไปนี้คือ

๑) กฎหมายที่จะนำมาใช้โดยฝ่ายที่กุมอำนาจรัฐนั้นจะตราโดยคณะบุคคลกลุ่มเล็กๆ หลังการยึดอำนาจรัฐได้สำเร็จโดยการใช้กำลังและออกกฎหมายสั้นๆ น้อยมาตรา เช่น ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นั้น มีเพียง ๒๐ มาตรา และในสมัยจอมพลถนอม กิตติขจร หลังการยึดอำนาจมีเพียง ๒๓ มาตรา และมีอยู่มาตราหนึ่งคือมาตรา ๑๗ ในกรณีของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และมาตรา ๑๗ ของจอมพลถนอม กิตติขจร ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีสั่งการโดยเด็ดขาด ซึ่งมีการสั่งให้ประหารชีวิตผู้กระทำความผิดที่ถูกกล่าวหาว่ามีการกระทำการอันเป็นคอมมิวนิสต์ การวางเพลิง การค้ายาเสพติด เป็นต้น นี่คือนิยามของ the rule by law เพราะกฎหมายดังกล่าวตราขึ้นโดยกระบวนการที่ไม่มีตัวแทนของประชาชนมีส่วนร่วม

อีกกรณีหนึ่งคือ การตรากฎหมายนั้นอาจตราขึ้นโดยสภานิติบัญญัติซึ่งมาจากการแต่งตั้งตามอำเภอใจหลังการได้อำนาจรัฐโดยการใช้กำลังทำการรัฐประหาร สภานิติบัญญัตินั้นก็คือเครื่องมือของผู้ที่ต้องการใช้หลักนิติวิธี (the rule by law) โดยอ้างได้ว่าเป็นกฎหมายที่ตราโดยสภานิติบัญญัติ ทั้งๆ ที่สภาพดังกล่าวมาจากการแต่งตั้งของตน ในกรณีเช่นนี้ก็คือ the rule by law หรือหลักนิติวิธี

๒. ในแง่เนื้อหา กฎหมายที่ตราขึ้นมานั้นเป็นกฎหมายที่ขัดต่อหลักการปกครองแบบประชาธิปไตย ละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน เช่น ห้ามไม่ให้แสดงความคิดเห็นทางการเมืองในที่สาธารณะ ห้ามไม่ให้ประชาชนชุมนุมเกินกว่าห้าคน ห้ามมิให้ประชาชนออกนอกบ้านโดยมีการกำหนดระยะเวลา ฯลฯ การออกกฎหมายเช่นนี้ในตัวของกฎหมายเองเป็นกฎหมายที่ขัดต่อหลักนิติธรรม (the rule of law) เพราะข้ออ้างที่จะยกเว้นหลักนิติธรรมนั้นไม่มีน้ำหนักพอในหลายกรณี ดังนั้น ภายใต้ระบอบการปกครองแบบเผด็จการ กระบวนการออกกฎหมายก็ดี ตัวกฎหมายเองก็ดี ล้วนแล้วแต่ขัดหลักนิติธรรม (the rule of law) ทั้งสิ้น

๓. กระบวนการยุติธรรมและการบังคับกฎหมายในระบอบการปกครองที่ใช้หลักนิติวิธี (the rule by law) นั้น ย่อมขัดกับหลักนิติธรรม (the rule of law) ตัวอย่างเช่น การจับบุคคลที่ถูกกล่าวหาว่าเป็นอันธพาลไปกักขังโดยไม่มีโอกาสได้ผ่านกระบวนการยุติธรรมเป็นเวลาหลายปี ซึ่งเป็นการกระทำที่ขัดกับหลักสิทธิเสรีภาพทางร่างกาย และละเมิดสิทธิขั้นมูลฐานของประชาชน การสั่งประหารชีวิตโดยไม่ผ่านกระบวนการพิจารณาโดยศาล เพื่อแก้ปัญหาอย่างเด็ดขาดโดยใช้มาตรา ๑๗ ของธรรมนูญการปกครองแผ่นดินโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก็เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งของการปกครองบริหารที่ใช้หลักนิติวิธี (the rule by law) ซึ่งย่อมจะแตกต่างจากการปกครองที่ใช้หลักนิติธรรม (the rule of law)

๔. การตีความกฎหมายในลักษณะตะแบง ออกติ เป็นฝักเป็นฝ่าย โดยขาดจริยธรรมแห่งวิชาชีพกฎหมาย ละเมิดต่อหลักนิติปรัชญา เป็นตัวอย่างอีกตัวอย่างหนึ่งของการใช้หลักนิติวิธี (the rule by law) ผู้ซึ่งตีความตะแบงกฎหมายโดยยึดลายลักษณ์อักษร มองข้ามเจตนารมณ์และไม่นำหลักจริยธรรมมาพิจารณา ก็คือการใช้หลักนิติวิธี (the rule by law) นั่นเอง นักกฎหมายที่พยายามเสนอแนะการใช้กฎหมายให้กับผู้ดำรงตำแหน่งบริหารเพื่อออกกฎหมาย เพื่อวางนโยบาย เพื่อกระทำการในสิ่งที่ไม่ชอบธรรม โดยไม่คำนึงถึงจริยธรรม ก็คือผู้ส่งเสริมการใช้หลักนิติวิธี (the rule by law) บุคคลเหล่านี้ไม่ใช่เนกกฎหมาย (lawyer) แต่เป็นนักเทคนิคทางกฎหมาย (legal technician) บุคคลเช่นนี้ไม่มีจิตวิญญาณของความเป็นเนกกฎหมาย เป็นผู้รู้กฎหมายเพื่อใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือและรับใช้ผู้มีอำนาจ

แต่ข้อที่น่าสังเกตอย่างยิ่งก็คือ แม้ภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้ง แต่ถ้ากระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งอำนาจของสถาบันการเมืองต่างๆ รวมตลอดทั้งองค์กรที่เป็นกลไกในการตรวจสอบไม่เป็นไปตามครรลองที่ถูกต้องและเจตนารมณ์ของกฎหมาย ถึงแม้ในรูปแบบจะเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ใช้หลักนิติธรรม (the rule of law) แต่ในความเป็นจริงและโดยเนื้อหาถือการใช้หลักนิติวิธี (the rule by law)

ภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่แท้จริงสถานการณ์บัญญัติซึ่งทำหน้าที่ในการออกกฎหมายจะต้องเป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง มีความเที่ยงธรรม มีจิตวิญญาณของความเป็นประชาธิปไตยเพื่อตรากฎหมายที่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม (the rule of law) เมื่อใดก็ตามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้เงินซื้อเสียงเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งอำนาจโดยการสนับสนุนของพรรคการเมืองและพร้อมที่จะตรากฎหมายที่แม้จะขัดแย้งกับความยุติธรรมและหลักนิติธรรม (the rule of law) กฎหมายดังกล่าวก็จะกลายเป็นเครื่องมือสำหรับฝ่ายบริหารซึ่งเป็นคนกลุ่มเดียวกับผู้ที่อยู่ในฝ่ายนิติบัญญัติ โดยฝ่ายบริหารนั้นมาจากพรรคที่มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากกว่าพรรคอื่นๆ เมื่อฝ่ายบริหารซึ่งมาจากพรรคการเมืองที่ใหญ่ที่สุดสามารถจะออกกฎหมายที่ขัดหลักนิติธรรม (the rule of law) ได้โดยสภาซึ่งตนเป็นผู้ควบคุม กฎหมายนั้นก็จะมิสภาพเป็นเพียงเครื่องมือสำหรับฝ่ายบริหารนั้น การอ้างความถูกต้องตามกฎหมายในส่วนนี้จึงฟังไม่ขึ้น เพราะกฎหมายที่ตราโดยคนกลุ่มเดียวกันและขององค์กรการเมืองเดียวกัน นี่คือตัวอย่างของการปกครองบริหารโดยหลักนิติวิธี (the rule by law) ถึงแม้ในรูปแบบจะมีการเลือกตั้ง มีสภา มีฝ่ายบริหารที่มาตามครรลองก็ตาม ในกรณีเช่นนี้หลักนิติธรรม (the rule of law) ก็ยังไม่เกิดขึ้นในส่วนของเนื้อหาและความเป็นจริง

และในกรณีที่จะประกันหลักนิติธรรม (The rule of law) โดยมีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญให้มีการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร รวมตลอดทั้งการถอดถอนออกจากตำแหน่งตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ถ้าการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนั้นถูกกระทำให้เป็นหมิ่นด้วยการทำให้จำนวนไม่ถึงตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญด้วยกลวิธีรวมพรรคก็ดี ด้วยการจ่ายเงินซื้อเสียงให้ได้จำนวน ส.ส. มากที่สุดก็ดี ก็คือการทำลายการถ่วงดุลอำนาจและการตรวจสอบ ในกรณีเช่นนี้หลักนิติธรรม (the rule of law) ย่อมถูกทำลายโดยหลักนิติวิธี (the rule by law)

ในส่วนขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องคัดสรรจากตัวบุคคลที่เป็นกลางทางการเมืองและซื่อสัตย์สุจริต เพื่อป้องกันไม่ให้มีการใช้เงินซื้อเสียง ฉ้อราษฎร์บังหลวง ละเมิดกฎหมาย แต่ถ้าองค์กรเหล่านี้ประกอบด้วยบุคคลที่เป็นฝักเป็นฝ่าย ไม่เป็นกลางทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าเป็นคนที่อยู่ในอาณัติของผู้ดำรงตำแหน่งบริหารก็จะกลายเป็นเครื่องมือของผู้ครองอำนาจรัฐ ที่สำคัญบุคคลเหล่านี้ต้องผ่านการคัดสรรจากวุฒิสภาซึ่งโดยเจตนารมณ์และกฎหมายจะต้องเป็นกลางทางการเมือง ซื่อสัตย์สุจริตและเที่ยงตรง แต่เมื่อใดก็ตามที่วุฒิสภาแปรเปลี่ยนไปจากคุณลักษณะดังกล่าวระบบทั้งระบบก็จะล้มเหลวเสมือนหนึ่งน้ำที่ไหลมาจากภูเขา เมื่อต้นสายธารไม่สะอาด น้ำที่ไหลลงมาข้างล่างก็ย่อมจะไม่สะอาดด้วยจะนำมาใช้ดื่มหรือทำอย่างอื่นย่อมมีปัญหา เมื่อกระบวนการทางการเมือง การปกครองบริหารทั้งหมดนี้ อันได้แก่ การตรากฎหมาย การบังคับกฎหมาย การตีความกฎหมาย การควบคุมการใช้อำนาจด้วยการถ่วงดุลโดยการอภิปราย และโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะต้องแต่งตั้งจากวุฒิสภาที่เป็นกลาง ฯลฯ ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งเน้นในการปฏิรูปการเมืองและการพัฒนาระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย แต่กลับกลายเป็นเครื่องมือของผู้ซึ่งใช้ช่องโหว่ของกฎหมาย และความอ่อนแอของสังคมเพื่อยึดอำนาจเบ็ดเสร็จ ระบบทั้งระบบก็จะประสบความล้มเหลวในทุกขั้นตอนและในทุกกระบวนการ



หลักนิติธรรม (the rule of law) ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยก็จะถูกทำลายลง สิ่งที่เกิดขึ้นทั้งหมดก็จะกลายเป็นหลักนิติวิธี (the rule by law) ในเนื้อหาและความเป็นจริง การอ้างกฎหมาย เช่น การพูดว่าทุกอย่างเป็นไปตามกฎหมาย เป็นไปตามกติกา ก็จะกลายเป็นเพียงข้ออ้าง ซึ่งไม่มีน้ำหนักใดๆ ทั้งสิ้น สังคมใดก็ตามที่มีสภาพดังกล่าวย่อมไม่ใช่สังคมที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย โดยมีหลักนิติธรรม (the rule of law) เป็นฐาน หากแต่เป็นสิ่งแปลกปลอมที่มีการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือเพื่อครองอำนาจรัฐด้วยกระบวนการต่างๆ อย่างเบ็ดเสร็จ และนี่คือระบบที่ใช้หลักนิติวิธี (the rule by law) และไม่ใช่ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย

กรณีตัวอย่าง การไม่ใช่หลักนิติธรรมของผู้บริหารประเทศกรณีโครงการรับจำนำข้าว

คดีนี้องค์คณะผู้พิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้มีคำสั่งประทับฟ้องคดีที่อดีตนายกรัฐมนตรี หัวหน้าฝ่ายบริหาร เป็นจำเลย ในข้อกล่าวหาว่าปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบและโดยทุจริต กรณีละเลยไม่ดำเนินการยับยั้งโครงการรับจำนำข้าว ทำให้รัฐเสียหายกว่า ๖ แสนล้านบาท

คดีโครงการรับจำนำข้าวถือเป็นคดีแรกที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำนโยบายเศรษฐกิจพื้นฐานของประเทศ อันเป็นนโยบายที่ประชาชนได้มอบความไว้วางใจตามวิถีทางในระบอบประชาธิปไตยให้ผู้บริหารประเทศมาดำเนินการ เมื่อมีการเสนอนโยบายดังกล่าวต่อประชาชน เกิดเป็นฉันทามติของประชาชนที่ต้องการให้กลไกตลาดเป็นธรรม สะท้อนความเป็นจริง และยกระดับคุณภาพชีวิตของชาวนา

แต่กระบวนการดำเนินนโยบายที่รัฐบาลปล่อยให้บริวารมีการทุจริตคอร์รัปชันในโครงการรับจำนำข้าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เห็นได้ชัดเจนที่สุด คือ ขั้นตอนการระบายข้าว แม้จะมีคำเตือนจากส่วนราชการต่างๆ แต่ก็ไม่มีการทบทวน เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) แจ้งผลการตรวจสอบโครงการนี้สรุปว่า โครงการนี้มีจุดอ่อนหรือความเสี่ยงในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การขึ้นทะเบียนเกษตรกรจนถึงการระบายข้าว ซึ่งเป็นช่องทางนำไปสู่การสวมสิทธิ์การจำนำข้าวและการทุจริตการระบายข้าว เกิดผลกระทบสร้างความเสียหายต่อเงินงบประมาณแผ่นดินและเสี่ยงต่อระบบการคลังของประเทศ ไม่เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นต้น

อีกทั้งฝ่ายค้านพบหลักฐานแสดงให้เห็นถึงความไม่ชอบมาพากลในการระบายข้าวแบบจีทูจี (G to G) เชื่อมโยงให้เห็นตัวบุคคลและบริษัทค้าข้าวที่เกี่ยวข้องกับคนในรัฐบาล ขณะที่คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กชช.) ที่นายกรัฐมนตรีเป็นประธานซึ่งผู้ดูแลโครงการ ไม่ดำเนินการระงับยับยั้ง กลับเดินทางต่อไป ปล่อยให้ชาวนาถูกเอารัดเอาเปรียบ และมีกระบวนการดักตวงเอาผลประโยชน์ของชาติมาเป็นตน

จะเห็นได้ว่า หากผู้บริหารประเทศได้นำเอาหลักนิติธรรมมาใช้ในการบริหารประเทศด้วยความซื่อสัตย์สุจริต โปร่งใส ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในทางที่ถูกต้อง โดยเห็นแก่ประโยชน์สาธารณะมากกว่าประโยชน์ส่วนตัวและพวกพ้อง ก็จะทำให้ประเทศชาติพัฒนาทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง และจะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างมากมายเหมือนเช่นโครงการนี้

## บทสรุป

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้รับการพิจารณาโดยคนส่วนใหญ่ว่าเป็นรูปแบบการปกครองที่ดีที่สุดในโลกยุคปัจจุบัน เนื่องจากการมอบสิทธิและเสรีภาพให้กับประชาชนได้มากกว่าการปกครองในระบอบอื่น

ปัจจุบันการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะต้องมีกระบวนการเลือกตั้งซึ่งเป็นขั้นตอนที่สำคัญและจำเป็นกับระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยเพื่อให้ประชาชนได้ใช้สิทธิทางการเมืองในการออกเสียงลงคะแนนเลือกตัวแทนของตนเข้าไปบริหารประเทศ เพราะการเลือกตั้งเป็นการแสดงออกถึงเจตนารมณ์ของประชาชน ผู้เป็นเจ้าของประเทศในอันที่จะมอบความไว้วางใจให้ตัวแทนของตนไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนตน ซึ่งประกอบด้วย อำนาจอธิปไตย อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ

นอกจากนี้ ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์นั้น สถานิติบัญญัติซึ่งทำหน้าที่ในการออกกฎหมายจะต้องเป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง มีความเที่ยงธรรม มีจิตวิญญาณของความเป็นประชาธิปไตยเพื่อตรากฎหมายที่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม (the rule of law) เมื่อใดก็ตามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าสู่ตำแหน่งอำนาจโดยการสนับสนุนของพรรคการเมืองที่ได้จัดตั้งรัฐบาลและพร้อมที่จะตรากฎหมายที่แม้จะขัดแย้งกับความยุติธรรมและหลักนิติธรรม (the rule of law) กฎหมายดังกล่าวก็จะกลายเป็นเครื่องมือสำหรับฝ่ายบริหารซึ่งเป็นคนกลุ่มเดียวกับผู้ที่อยู่ในฝ่ายนิติบัญญัติ โดยฝ่ายบริหารนั้นมาจากพรรคที่มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากกว่าพรรคอื่นๆ เมื่อฝ่ายบริหารซึ่งมาจากพรรคการเมืองที่ใหญ่ที่สุดสามารถจะออกกฎหมายที่ขัดหลักนิติธรรม (the rule of law) ได้โดยสภาซึ่งตนเป็นผู้ควบคุม กฎหมายนั้นก็จะมิสภาพเป็นเพียงเครื่องมือสำหรับฝ่ายบริหารนั้น การอ้างความถูกต้องตามกฎหมายในส่วนนี้จึงฟังไม่ขึ้น เพราะกฎหมายที่ตราโดยคนกลุ่มเดียวกันหรือองค์กรการเมืองเดียวกัน ถึงแม้ในรูปแบบจะมีการเลือกตั้ง มีสภา มีฝ่ายบริหารที่มาตามครรลองก็ตาม ในกรณีเช่นนี้ หลักนิติธรรม (the rule of law) ก็ยังไม่อาจเกิดขึ้นได้ในความเป็นจริง

ในประเทศที่ระบอบประชาธิปไตยยังไม่เข้มแข็ง ประเด็นหนึ่งที่ทำให้เกิดความรู้สึกผิดหวังกับประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน คือ บุคคลที่ได้รับเลือกตั้งมา แทนที่จะสนองและปกป้องผลประโยชน์สาธารณะกลับสนองประโยชน์ส่วนตนและพรรคพวก ประสบการณ์ในทุกประเทศเน้นให้เห็นถึงความเปราะบางของประชาธิปไตย แม้ว่าในบางประเทศอาจดูเหมือนอยู่ตัวแล้ว ประชาธิปไตยก็อาจถูกแทรกแซงได้โดยเฉพาะในยามที่มีวิกฤต จากความละโมภและความมักใหญ่ใฝ่สูงของมนุษย์ที่ขาดหลักนิติธรรม จึงเกิดแนวคิดที่ว่า การป้องกันเพื่อทำให้ประชาธิปไตยยั่งยืนนั้น ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากประชาธิปไตยโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยจะต้องทำหน้าที่เป็นผู้ปกป้องประชาธิปไตยเสียเอง

ดังนั้น ในการเสริมสร้างประชาธิปไตยที่สมบูรณ์นั้น ประเทศชาติจะต้องมุ่งความพยายามไปที่การสร้างระบบที่ให้อำนาจแก่ประชาชน ไม่ใช่เฉพาะผ่านสิทธิในการลงคะแนนเสียงเท่านั้น แต่ต้องปลูกฝังบรรทัดฐาน สถาบันและค่านิยมที่สนับสนุนสิทธิดังกล่าว และทำให้สิทธินั้นมีความหมาย โดยสิ่งที่จะทำให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ คือ ความตระหนักร่วมกันว่า ระบอบประชาธิปไตยต้องเริ่มต้นที่การเลือกตั้งต้องบริสุทธิ์ยุติธรรม ปราศจากการล่อลวง ไม่ว่าโดยวิธีการซื้อเสียงหรือโดยวิธีอื่นใด เพื่อให้ประชาชนลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง และหน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือกันเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ยุติธรรม ปราศจากการซื้อเสียง ทั้งผู้ที่บังคับใช้กฎหมายต้องบังคับใช้กฎหมายและลงโทษผู้กระทำความผิดอย่างเฉียบขาดรุนแรง เพื่อป้องกันไม่ให้คนไม่ดีที่ซื้อเสียงเข้าไปเป็นตัวแทนของประชาชนได้

## บรรณานุกรม

- ชาญชัย แสวงศักดิ์. กฎหมายมหาชน ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการสำคัญ. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๕๕.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. ผลผูกพันของสิทธิทางรัฐธรรมนูญ, สารสารนิติศาสตร์ ปีที่ ๔๒ ฉบับที่ ๔ (ธันวาคม ๒๕๕๖)
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ ๒ กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, ๒๕๕๗.
- วรพจน์ วิศวตพิชญ์. สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐, พิมพ์ครั้งที่ ๒ กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๔๓.
- สมยศ เชื้อไทย. กฎหมายมหาชนเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ ๔ กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๕๑.
- สมยศ เชื้อไทยและวรพจน์ วิศวตพิชญ์. ข้อความคิดพื้นฐานรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย, วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ ๑๔ ฉบับที่ ๓ กันยายน ๒๕๑๗.
- จันทจิรา เอี่ยมมยุรา. หลักนิติธรรม (The Rule of Law) กับการพัฒนากระบวนการยุติธรรมในสังคมไทย, เผยแพร่ในเว็บไซต์ [www.law.tu.th](http://www.law.tu.th).
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, “หลักนิติธรรม”, รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ ๙๐ ปี ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๑.
- ธานินทร์ กรัยวิเชียร. หลักนิติธรรม. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, ๒๕๕๓.
- หยุด แสงอุทัย. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ ๑๐, ๒๕๒๗.
- สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, รวมบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ ๑๔ “ศาลรัฐธรรมนูญ ยึดหลักนิติธรรม คำจูนประชาธิปไตย ห่วงใยสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รุ่นที่ ๑๔”. กรุงเทพฯ: บริษัท พี. เพรส จำกัด, ๒๕๕๙.