



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล  
(Individual Study)

## เรื่อง ประชาธิปไตยที่เราคาดหวัง

จัดทำโดย นางพฤษภา พนมยันตร์  
รหัส ๕๙ ๐๔ ๒๑

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม  
หลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๔  
วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ  
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

## เรื่อง ประชาธิปไตยที่เราคาดหวัง

นางพฤษภา พนมยันตร์<sup>๑</sup>

### บทคัดย่อ

เสถียรภาพของระบอบประชาธิปไตยของเรานับแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขจนถึงปัจจุบันนี้ มีความผันผวนมิได้มีความราบรื่นเพราะมีการปฏิวัติรัฐประหารและยกเลิกรัฐธรรมนูญแล้วประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่อยู่เป็นระยะๆ หากเปรียบเทียบกับความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคมแล้ว ความก้าวหน้าในทางการเมืองการปกครองของเรากลับมีความล่าช้าอยู่มาก แม่ว่านับตั้งแต่มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๔๐ เป็นต้นมา รัฐธรรมนูญได้วางหลักในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนสูงขึ้นมาก แต่กลับมีความขัดแย้งและแตกแยกขึ้นอย่างหนักในประเทศ มีการใช้ความรุนแรงต่อกัน มีการละเมิดกฎหมายกันอย่างเปิดเผย ไม่มีการประนีประนอมกันในระหว่างคู่ขัดแย้งทางการเมือง การทุจริตคอร์รัปชันพุ่งขึ้นสูงแม้จะมีการจัดตั้งองค์กรเพื่อป้องกันและปราบปรามไว้โดยเฉพาะก็ตาม ซึ่งเรื่องดังกล่าวมีผู้สรุปไว้น่าสนใจว่าเป็นปัญหาของสังคมที่ยอมรับแนวคิดประชาธิปไตยแบบตะวันตกที่ต้องมีอุปสรรคอันสืบเนื่องจากการยอมรับได้เฉพาะรูปแบบ ไม่สามารถถ่ายโอนเนื้อหามาได้ครบถ้วน กับปัญหาเรื่องความขัดแย้งทางโครงสร้างอำนาจ สังคม และวัฒนธรรม การมีประชาธิปไตยที่ยั่งยืนนอกจากต้องมีรัฐธรรมนูญที่ขบด้วยหลักประชาธิปไตยสากลแล้ว ผู้คนในสังคมจะต้องยอมรับที่จะปฏิบัติตามหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะเรื่องการใช้สิทธิหน้าที่ของตนให้อยู่ในกรอบเกณฑ์ที่สมควรอีกด้วย

**คำสำคัญ** เสรีภาพ หลักถือเสียงข้างมาก เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น นิติรัฐ ปฏิวัติ รัฐประหาร ร่างรัฐธรรมนูญ

---

<sup>๑</sup> รองประธานศาลฎีกา

## ประชาธิปไตยที่เราหวัง

### ๑. ความนำ

ประชาธิปไตยเป็นแนวคิดของประเทศตะวันตกที่เพิ่งรับเข้ามาสู่ประเทศของเราไม่นานนัก หากถือเอาการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อเดือนมิถุนายน ๒๔๗๕ เป็นจุดเริ่มต้น ประชาธิปไตยของเราก็คงมีอายุเพียง ๘๔ ปี หรือเพียงราว ๑ ชั่วโมงเท่านั้น และเมื่อเทียบกับประเทศในทวีปตะวันตกที่เป็นต้นแบบแล้ว ประชาธิปไตยของเราก็จะมีอายุน้อยอยู่มาก อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาในแง่ของเสถียรภาพของระบอบประชาธิปไตยของเราแล้ว เสถียรภาพของระบอบประชาธิปไตยของเรานับแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขจนถึงปัจจุบันนี้ กลับมีความผันผวนมิได้มีความราบรื่นนัก โดยปรากฏว่านับแต่มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญใช้บังคับแล้วรวมถึง ๒๐ ฉบับ เพราะเกิดกบฏ ปฏิวัติ รัฐประหารไม่น้อยกว่า ๑๓ ครั้ง<sup>๒</sup> เมื่อยึดอำนาจปกครองประเทศสำเร็จ คณะรัฐประหารก็จะยกเลิกรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ในเวลานั้น แล้วจัดให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เรื่อยมากระทั่งในปัจจุบันที่เพิ่งมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรแล้วเสร็จ แต่ยังมีได้มีการลงประชามติว่าจะรับหรือไม่รับร่างรัฐธรรมนูญเพื่อใช้บังคับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวร

ความตื่นตัวของประชาชนในการเรียกร้องสิทธิในระบอบประชาธิปไตยมีมาเป็นเวลานานหลายสิบปี โดยเฉพาะในเวลาก่อนการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๔๐ มีข้อเรียกร้องให้มีการ “ปฏิรูปการเมือง” เพื่อสร้างประชาธิปไตยที่ยั่งยืนขึ้น กับมีข้อเรียกร้องอีกมากมายหลายประการ เป็นต้นว่า รัฐจะต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน มีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่ชัดเจน ประชาชนต้องมีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย เหล่านี้เป็นต้น ซึ่งก็ได้มีการตอบสนองบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๔๐ และ พ.ศ.๒๕๕๐ แต่ประชาธิปไตยของไทยเรายังคงมีความผันผวน มิได้มั่นคงดังเช่นในประเทศตะวันตก ทั้งที่เมื่อพิจารณาในแง่เศรษฐกิจและสังคมแล้ว ประเทศไทยมีความเจริญก้าวหน้าไม่ยิ่งหย่อนไปกว่านานาอารยประเทศ จึงมีความน่าสงสัยว่าประเทศของเรามีปัญหาในข้อใด ประชาธิปไตยจึงมิได้หยั่งรากลงลึกและมั่นคงเหมือนบางประเทศ บทความนี้มีได้กล่าวถึงปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งหมด เพียงแต่นำแนวคิดพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยของประเทศตะวันตกและข้อเท็จจริงในแง่ประวัติศาสตร์ เปรียบเทียบกับความเป็นมาและพัฒนาการของระบอบประชาธิปไตยที่มีอยู่ในประเทศของเรา โดยยกตัวอย่างปัญหาที่พบเห็นกันทั่วไปในช่วงเวลาระหว่างปี ๒๕๔๙ ถึงปัจจุบัน ซึ่งเป็นปัญหาร่วมสมัยเพื่อชี้ให้เห็นปรากฏการณ์ซึ่งพอจะทำให้มองเห็นปัญหาบางประการเท่านั้น

### ๒. หลักประชาธิปไตย

การเมืองการปกครองไม่ว่าในระบอบใดล้วนเป็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน ระหว่างผู้ปกครองและผู้ใต้ปกครอง แต่การเมืองในระบอบประชาธิปไตยเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะที่

<sup>๒</sup> วิกีพีเดีย, รัฐประหาร, [Online], Available:

<https://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%90%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%AB%E0%B8%B2%E0%B8%A3> (วันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๙)

ผู้ปกครองและผู้ใต้ปกครองมีความทับซ้อนกันอยู่ด้วยเหตุว่าประชาชนต่างก็มีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งเพื่อจัดตั้งรัฐบาล แล้วประชาชนด้วยตนเองเป็นผู้ลงคะแนนเลือกตั้ง พรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดก็มีสิทธิจัดตั้งรัฐบาลบริหารประเทศ ฝ่ายที่ได้รับเสียงข้างน้อยก็เป็นฝ่ายค้าน รัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยจึงเป็นรัฐบาลที่ปกครองด้วยความยินยอมของประชาชนที่เรียกว่า Government by consent ซึ่งศาสตราจารย์ปรีดี เภษมทรัพย์ เห็นว่า*การเลือกตั้ง* เป็นวิธีประการหนึ่ง que แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลมีความชอบธรรมเพราะได้รับความยินยอมโดยประชาชน ส่วนเหตุที่รัฐบาลต้องได้รับความยินยอมจากประชาชนนั้น อาจสืบสาวไปถึงรากฐานแห่งความคิดของระบอบประชาธิปไตยประการหนึ่งที่แพร่หลายในยุโรปสมัยศตวรรษที่ ๑๗ – ๑๘ ที่เรียกว่าพวก Optimism หรือพวกที่มองโลกในแง่ดีที่เชื่อว่าคนมีความดี มีเหตุผล มีสติปัญญา และมีความรับผิดชอบ ถ้าให้โอกาสแก่คนทั่วไปในสังคมเลือกตัดสินใจในเรื่องการบ้านการเมืองก็จะสามารถตัดสินใจถูกต้อง จึงทำให้สังคมอยู่เย็นเป็นสุขได้เพราะดำเนินไปด้วยเหตุผลอันชอบธรรม ความคิดเช่นนี้คือปรัชญาที่เชื่อใน “ความดีของคน” (Goodness of mankind) คนที่ถือปรัชญาเช่นนี้จึงเห็นว่าควรให้มีโอกาสในการแสดงความคิดเห็นโต้แย้งกัน เพราะเมื่อมี*เสรีภาพ*ด้วยกันทุกฝ่ายแล้ว จากการโต้แย้งความเห็นโดยเสรีนี้ คนส่วนใหญ่ก็จะเลือกความเห็นฝ่ายที่ถูกต้องสมควร ด้วยเหตุนี้เองการชี้ขาดตัดสินจึงควรถือเสียงส่วนใหญ่เป็นเสียงชี้ขาด เรียกว่า*หลักถือเสียงข้างมาก* (Majority rule) การถือเสียงส่วนใหญ่เช่นนี้เพราะเชื่อว่าทุกคนมีเหตุผล เมื่อมีเสรีภาพในการฟังความคิดเห็นหลายฝ่ายแล้ว คนส่วนใหญ่ก็เลือกในทางที่ถูกต้อง ในระบอบประชาธิปไตยนอกจากถือหลักเสียงส่วนใหญ่แล้ว ต้องมี*หลักเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น*ด้วย แต่ความคิดเห็นของมนุษย์จะเห็นตรงกันทุกคนย่อมเป็นไปได้ เมื่อมีความเห็นแตกต่างกันก็ต้องมีความเห็นของคนส่วนใหญ่ฝ่ายหนึ่ง กับความเห็นของคนส่วนน้อยฝ่ายหนึ่ง เพื่อให้เสรีภาพเป็นไปได้ในระบอบประชาธิปไตย จึงจำต้องมีหลักความอดทน (tolerance) ต่อความเห็นของฝ่ายตรงกันข้าม จะอ้างหลักถือเสียงส่วนใหญ่มาทำลายเสียงส่วนน้อยไม่ได้ トラบิตที่เสียงส่วนน้อยยังรักษาตกอยู่ในกรอบของกฎหมาย<sup>๓</sup> แต่นอกจากแนวคิดที่มองโลกในแง่ดีดังกล่าวนี้แล้ว ยังมีความคิดรากฐานที่ตรงกันข้ามอีกประการหนึ่งคือหลักปรัชญาที่เชื่อว่าเมื่อมนุษย์มีอำนาจก็จะกลายเป็นคนชั่ว (optimistic) ซึ่งประสบการณ์ของมนุษยชาติในประวัติศาสตร์ได้พิสูจน์ให้เห็นตามคำกล่าวที่ว่า อำนาจมีแนวโน้มทำให้คนเสีย อำนาจเด็ดขาดทำให้คนเสียคนอย่างเด็ดขาดไปเลย (Power tends to corrupts, absolute power corrupts absolutely) โดยผู้ที่เป็นต้นคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจคือมองเตสกีเออ (Montesquieu) ซึ่งนอกจากจำแนกออกให้เห็นว่า อำนาจของรัฐจัดแบ่งออกไปอย่างไรแล้ว เขายังเรียกร้องให้มีการจัดแบ่งอำนาจและแยกบุคคลผู้ใช้อำนาจแต่ละอำนาจนี้เป็นคนละคนกันอีกด้วย ในหนังสือชื่อ “ว่าด้วยเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย” ซึ่งตีพิมพ์เมื่อปี ๑๗๘๗ กล่าวว่าทุกประเทศมีอำนาจอยู่สามอย่าง กล่าวคือ (๑) อำนาจนิติบัญญัติ (๒) อำนาจที่จะปฏิบัติกิจการต่างๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายมหาชน อันได้แก่ อำนาจที่พระมหากษัตริย์หรือข้าราชการทำสัญญาสันติภาพหรือประกาศสงครามส่งหรือรับทูต หรือรักษาความสงบเรียบร้อยหรือป้องกันมิให้มีการรุกราน ซึ่งเป็นอำนาจบริหาร และ (๓) อำนาจที่จะปฏิบัติกิจการต่างๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายเอกชน ซึ่งเป็นอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี แนวคิดนี้ทำให้เกิด*หลักการแบ่งแยกอำนาจ*ที่แบ่ง

<sup>๓</sup> ปรีดี เภษมทรัพย์, *ประชาธิปไตยกับชนชั้นกลาง*, พิมพ์ครั้งที่ ๒, วิทยุชน, กรุงเทพมหานคร, ๒๕๓๖, น.๑๒ – ๑๔

อำนาจรัฐเป็น ๓ ฝ่าย คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ จัดให้มีองค์กรใช้อำนาจ ๓ องค์กร ถ่วงดุลกัน อันเป็นหลักใหญ่ที่จะขาดเสียไม่ได้ในระบอบประชาธิปไตย<sup>๔</sup>

นอกจากหลักประชาธิปไตยแล้ว ในประเทศเสรีประชาธิปไตยยังมีหลักการสำคัญอีกประการหนึ่งคือ *หลักนิติรัฐ* (The rule of Law) ซึ่งถือว่ารัฐตามรัฐธรรมนูญสมัยใหม่เป็นรัฐที่ยอมตนอยู่ใต้บังคับแห่งกฎหมายซึ่งรัฐเป็นผู้ตราขึ้นเอง เป็นหลักการสำคัญที่รู้จักกันในศตวรรษที่ ๑๙ ในประเทศที่ใช้ภาษาเยอรมันให้ความหมายว่าหมายถึงรัฐแห่งความมีเหตุผล อันเป็นรูปที่ปกครองตามเจตจำนงโดยรวมที่มีเหตุผล และมีวัตถุประสงค์เพื่อสิ่งที่ดีที่สุดสำหรับสังคมเป็นการทั่วไป<sup>๕</sup> เป็นรัฐที่ปกครองตามหลักแห่งเหตุผล การที่ประเทศใดประเทศหนึ่งจะเป็นนิติรัฐนั้นจะต้องมีลักษณะดังนี้

(๑) ในประเทศนั้นกฎหมายจะต้องอยู่เหนือสิ่งใดหมด การกระทำต่างๆ ในทางปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำของตำรวจจะต้องเป็นไปตามกฎหมายและชอบด้วยกฎหมาย หลักประกันสิทธิและเสรีภาพของราษฎรอยู่ที่กฎหมาย ถ้าเจ้าพนักงานของรัฐเข้ามากล้ำกรายสิทธิและเสรีภาพของราษฎรโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจ เจ้าพนักงานก็ย่อมจะมีความผิดอาญา

(๒) ประเทศที่เป็นนิติรัฐ ขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของรัฐย่อมกำหนดไว้แน่นอน เริ่มตั้งแต่แบ่งแยกอำนาจออกเป็นสามอำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ และมีขอบเขตในการใช้อำนาจทั้งสามนี้ ถัดจากนั้นอำนาจของรัฐหรือของเจ้าพนักงานของรัฐที่ลดหลั่นลงมาก็เป็นอำนาจที่วัดได้ คือเป็นอำนาจที่มีขอบเขต และต้องมีการควบคุมให้มีการใช้อำนาจภายในขอบเขตเท่านั้น

(๓) ในประเทศที่เป็นนิติรัฐ ผู้พิพากษาจะต้องมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดี โดยจะต้องมีหลักประกันไว้ในรัฐธรรมนูญ และเพียงแต่รัฐใดจะจัดให้มีผู้พิพากษาที่เป็นอิสระสำหรับพิจารณาคดีแพ่งและคดีอาญาเท่านั้นยังไม่เป็นการพอเพียง เพราะในรัฐที่มีการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ก็มีศาลแพ่งและศาลอาญาประกอบด้วยผู้พิพากษาที่เป็นอิสระสำหรับพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญา ความสำคัญอยู่ที่ว่าจะต้องให้ศาลควบคุมฝ่ายปกครอง กล่าวคือให้ศาลวินิจฉัยการกระทำของเจ้าพนักงานได้ว่า เจ้าพนักงานกระทำผิดในทางอาญาต่อราษฎรหรือละเมิดในทางแพ่งหรือไม่ รวมทั้งการมีศาลปกครองที่เป็นอิสระเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของราษฎร<sup>๖</sup>

มีข้อควรสังเกตว่า ประชาธิปไตยในประเทศตะวันตกมีพัฒนาการยาวนานตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ ๑๓ โดยเกิดจากความขัดแย้งและต่อสู้กันระหว่างผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง เป็นการมุ่งที่จะจำกัดอำนาจของประมุขและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลเป็นสำคัญ ประชาธิปไตยสมัยใหม่ได้รับอิทธิพลจากการปกครองของอังกฤษที่กล่าวกันว่า มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นฉบับแรกคือกฎบัตรใหญ่ (Magna Carta) ซึ่งทำขึ้นเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ค.ศ.๑๒๑๕ ซึ่งแม้แท้จริงจะเป็นสัญญาระหว่างพระมหากษัตริย์กับพวกขุนนางโดยมุ่งจะรักษาผลประโยชน์ของพวกขุนนางเป็นส่วนใหญ่ แต่ก็มีบทบัญญัติให้ความคุ้มครองแก่

<sup>๔</sup> ปรีดี เกษมทรัพย์, เรื่องเดียวกัน, น.๑๕ - ๑๗ และ หยุต แสงอุทัย, *หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป*, พิมพ์ครั้งที่ ๙, วิญญูชน, กรุงเทพมหานคร, ๒๕๓๘, น.๙๑ - ๙๒

<sup>๕</sup> หยุต แสงอุทัย, อ้างแล้ว, น.๑๒๓ และ บรรเจิด สิงคนดี, *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ*, พิมพ์ครั้งที่ ๒, วิญญูชน, กรุงเทพมหานคร, ๒๕๔๗, น.๒๓ - ๒๔

<sup>๖</sup> หยุต แสงอุทัย, อ้างแล้ว, น.๑๒๔ - ๑๒๖

ราชกรอยู่บ้าง เช่น การจับกุมคุมขังบุคคลต้องมีคำพิพากษาที่ชอบด้วยกฎหมายหรือโดยกฎหมาย ในอีก ๕๐ ปีต่อมา เมื่อมีการรบพุ่งกันระหว่างพวกกษัตริย์และพวกขุนนาง (บารอน) พระมหากษัตริย์ฟายแพ้ว ซิมอน เดอ มองฟอร์ด (Simon de Monford) หัวหน้าของพวกบารอนยึดซึ่งอำนาจจากพระมหากษัตริย์ต้องการใช้เงินในกิจการต่างๆ ก็เรียกประชุมสภาใหญ่ (Magnum Concillium) ที่ตั้งขึ้นตามกฎบัตรใหญ่เพื่อให้ความเห็นชอบในการเก็บภาษีโดยเรียกผู้แทนจากเมืองอีก ๒๑ เมือง หลังจากนั้นมองฟอร์ดถูกขับออกจากความเป็นผู้เผด็จการใน ค.ศ.๑๒๙๕ ก็มีพัฒนาการขึ้นอีกระดับหนึ่งเมื่อกษัตริย์ซึ่งกลับมาใช้อำนาจได้ทำสงครามและต้องการเงินก็เรียกประชุมพวกพระ พวกบารอน อัศวิน และพวกชาวเมือง แล้วลงมติแบ่งออกเป็น ๓ พวก คือ พวกพระ พวกหนึ่ง พวกบารอนและอัศวินพวกหนึ่ง และชาวเมืองอีกพวกหนึ่ง มีผู้เรียกว่าคน ๓ กลุ่มนี้ว่า The Model Parliament พวกทั้งสามต่างได้มาเฝ้าพระมหากษัตริย์และฟังคำขอของพระมหากษัตริย์เรื่องเงิน และให้ความเห็นชอบด้วยการนิ่ง จนกระทั่งอีก ๑๐๐ ปีต่อมา พวกพระและบารอนก็รวมกันเป็น House of Lords ส่วนพวกอัศวินและชาวเมืองก็รวมกันเป็น House of Commons ซึ่งพัฒนาต่อมาเป็นรัฐสภาของประเทศอังกฤษ แต่ที่เห็นได้ว่าไม่ได้เกิดจากความต้องการให้มีผู้แทนราษฎรมาดำเนินการแทน แต่เกิดจากพระมหากษัตริย์ต้องการเงินจากราษฎร ในปี ค.ศ.๑๖๒๘ สภาทั้งสองได้ร่วมกันเสนอเอกสารชื่อ Petition of Right ต่อพระเจ้าชาร์ล (Charles) ย้ำถึงหลักที่ว่า ไม่มีบุคคลใดถูกบังคับให้จำต้องให้ ให้อภัย บำเพ็ญกุศล หรือเสียภาษีโดยไม่ได้ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา จนกระทั่งในปี ค.ศ.๑๖๘๙ รัฐสภาได้ร่างเอกสารชื่อ Bill of Rights เพื่อป้องกันมิให้เกิดการขัดแย้งระหว่างพระมหากษัตริย์และรัฐสภา ซึ่งพระเจ้าวิลเลียมและพระนางแมรีที่ครองราชย์ร่วมกัน ทรงเห็นชอบด้วย Bill of Rights กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับประชากรของพระองค์ กล่าวคือ ได้ประกาศอำนาจสูงสุดในการออกกฎหมายของรัฐสภา ปฏิเสธพระราชอำนาจในการเก็บภาษีหรือเงินอื่นๆ โดยรัฐสภาไม่ได้ให้ความยินยอม ให้เรียกประชุมรัฐสภาโดยสม่าเสมอ และกำหนดรายชื่อเสรีภาพของเอกชนซึ่งจะละเมิดมิได้ ในคริสต์ศตวรรษที่ ๑๘ ก็มีการเกิดขึ้นของระบอบประชาธิปไตยที่เป็นต้นแบบของโลก ๒ แห่ง คือ การปฏิวัติที่สหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ.๑๗๘๗ ซึ่งเกิดเป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรและเป็นต้นแบบของหลักรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) ที่ใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเด็ดขาด และการปฏิวัติฝรั่งเศสในปี ๑๗๘๙ ซึ่งได้สร้างเอกสารสำคัญที่อาจนับเป็นรัฐธรรมนูญได้อีกฉบับหนึ่ง คือ ปฏิญญาแห่งสิทธิมนุษยย์และพลเมืองของฝรั่งเศส มีข้อความสำคัญว่า ในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ ทรัพย์สิน และความมั่นคง มนุษย์ย่อมเกิดมาอย่างอิสระและเสมอภาค และบุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะร่วมมือในการบัญญัติกฎหมายอย่างน้อยก็โดยผู้แทนราษฎร<sup>๗</sup> จึงเห็นได้ว่าความเป็นมาของระบอบประชาธิปไตยในประเทศตะวันตกต้องใช้เวลาพัฒนานานหลายร้อยปี และเกิดจากการเรียกร้องต่อสู้ระหว่างชนชั้น มิได้เกิดจากการยอมลดอำนาจด้วยความสมัครใจของผู้ปกครองและมอบสิทธิเสรีภาพให้แก่ผู้ใต้ปกครองแต่อย่างใด

### ๓. ประชาธิปไตยของไทย

วันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ที่ยืนยาวมาได้ถึง ๑๕๐ ปี ยุติลงอย่างฉับพลันด้วยฝีมือของผู้ก่อการคณะเล็กๆ อันประกอบด้วยทหารบกและทหารเรือ ๔๙ นาย และพลเรือนอีก ๖๕ คน โดยมีนายปรีดี พนมยงค์ และหลวงพิบูลสงครามเป็นผู้นำ หลังจาก

<sup>๗</sup> อ้างแล้ว, น.๖๐ - ๖๓

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗ ทรงมีพระราชหัตถเลขาตอบตัวแทนของคณะราษฎรที่ไปเข้าเฝ้า ณ วังไกลกังวลว่า

“ด้วยได้ทราบความ ตามสำเนาหนังสือที่ส่งไปยังกระทรวงมรุธาธร คณะทหารมีความปรารถนาจะเชิญให้ข้าพเจ้ากลับพระนคร เป็นกษัตริย์อยู่ใต้พระธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน ข้าพเจ้าเห็นแก่ความเรียบร้อยของอาณาประชาราษฎร์ ไม่อยากให้เสียเลือดเนื้อ กับทั้งเพื่อจัดการโดยละม่อม ไม่ให้ขึ้นชื่อได้ว่าจลาจลเสียหายแก่บ้านเมือง และความจริงข้าพเจ้าก็คิดอยู่แล้วว่าที่จะเปลี่ยนแปลงทำนองนี้ คือมีพระเจ้าแผ่นดินปกครองตามพระธรรมนูญ จึงยอมรับที่จะช่วยเป็นตัวเชิด เพื่อให้คุณโครงการตั้งรัฐบาลให้เป็นรูปวิธีเปลี่ยนแปลงแต่งตั้งพระธรรมนูญโดยสะดวก”<sup>๘</sup>

หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง คณะราษฎรได้เปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญในการปกครองจากระบบเดิมที่สะท้อนให้เห็นเด่นชัดใน “ร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยราชประเพณีกรุงสยาม” ที่ว่า “พระเจ้าแผ่นดินย่อมมีพระราชอำนาจสิทธิ์เด็ดขาดโดยพระราชหฤทัย ไม่มีสิ่งใดยิ่งขึ้นไปกว่าอีกแล้ว” เป็นว่า “อำนาจสูงสุดเป็นของราษฎรทั้งหลาย” ดังที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕ มาตรา ๑ อันเป็นการสถาปนาระบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยคือการปกครองโดยประชาชนที่กำหนดให้ผู้ใช้อำนาจแทน ได้แก่ กษัตริย์ สภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการราษฎร และศาล ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒ ซึ่งมีความใกล้เคียงกับแนวคิดประชาธิปไตยสากล คือ การแบ่งแยกอำนาจออกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และตุลาการ<sup>๙</sup> แต่การเปลี่ยนผ่านระบอบการปกครองของประเทศหาได้มีความราบรื่นไม่เพราะมีเหตุแทรกแซงต่างๆ เกิดขึ้นมากมาย ทั้งเหตุภายในประเทศเอง เช่น การแย่งชิงอำนาจกันระหว่างฝ่ายต่างๆ ปัญหาเศรษฐกิจ ภัยจากคอมมิวนิสต์ การทุจริต คอร์รัปชัน หรือเหตุจากภายนอกประเทศ เช่น การเกิดสงครามโลกครั้งที่ ๒ เป็นต้น ซึ่ง รศ.ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ แบ่งช่วงเวลาของระบอบประชาธิปไตยไทยในระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๙ ไว้ที่น่าสนใจเป็น ๔ ช่วง ได้แก่ (๑) สมัยระบอบกึ่งประชาธิปไตยในระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๗๕ จนถึง พ.ศ. ๒๕๐๐ (๒) สมัยระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๐๑ จนถึง พ.ศ. ๒๕๑๖ (๓) สมัยระบอบประชาธิปไตยแบบแบ่งปันอำนาจ ในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๑๖ จนถึง พ.ศ. ๒๕๔๔ และ (๔) สมัยระบอบประชาธิปไตยของรัฐบาลพรรคเดียว ในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๔ จนถึง พ.ศ. ๒๕๔๙<sup>๑๐</sup> โดยในช่วงเวลาดังกล่าวมีการปฏิวัติ รัฐประหาร หลายครั้ง รวมทั้งในปี ๒๕๔๙ จนมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มีการเลือกตั้งทั่วไปและจัดตั้งรัฐบาล แต่มีความวุ่นวายในทางการเมืองและสังคมจนกระทั่งวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ก็เกิดการรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติอีกครั้งหนึ่ง

หากพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับนับตั้งแต่ฉบับแรกจนถึงปัจจุบันแล้ว เราอาจสังเกตเห็นว่า บทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่เป็นฉบับถาวรของเรามีโครงสร้างลักษณะเดียวกับรัฐธรรมนูญของ

<sup>๘</sup> เดวิด เค. วัยอาจ, ประวัติศาสตร์ไทยฉบับสังเขป, ชาลววิทย เกษตรศิริ และคณะ ผู้แปล, มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, กรุงเทพมหานคร, ๒๕๕๖, น. ๔๓๒

<sup>๙</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, พระผู้ทรงปกเกล้าฯ ประชาธิปไตย: ๖๐ ปี สิริราชสมบัติกับการเมืองการปกครองไทย, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร, ๒๕๔๙, น. ๑๐

<sup>๑๐</sup> อ้างแล้ว, น. ๔

ประเทศเสรีประชาธิปไตยทั้งหลาย เช่น มีคำปรารภ มีการประกาศรูปแบบแห่งรัฐ การประกาศระบอบการปกครอง มีบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ ข้อจำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพ มีบทบัญญัติว่าด้วยพรรคการเมือง หน้าที่ของประชาชน แนวนโยบายของรัฐ ประมุขแห่งรัฐ การแบ่งแยกอำนาจเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ วิธีการแก้ไขเพิ่มเติม และบทเฉพาะกาล เป็นต้น แม้ในช่วงต้นของการเปลี่ยนแปลง การปกครอง การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมิได้มีความสมบูรณ์ดังเช่นระบอบประชาธิปไตยของประเทศตะวันตกเพราะผู้ร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่าประชาชนคนไทยยังไม่มีการศึกษามาก จึงวางกลไกการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยแบ่งออกเป็น ๓ ช่วง ช่วงแรกหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยผู้แทนราษฎรที่ได้รับแต่งตั้ง ช่วงที่สองภายใน ๖ เดือน หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ให้มีผู้แทนราษฎร ๒ ประเภท คือ แต่งตั้งและเลือกตั้งจังหวัดละ ๑ คน ช่วงที่สามเมื่อราษฎรทั่วประเทศสอบไล่ได้ชั้นประถมศึกษาจำนวนเกินกว่าครึ่ง และอย่างช้าต้องไม่เกิน ๑๐ ปี นับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญ ก็ให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยผู้แทนราษฎรที่มาจากเลือกตั้งทั้งหมด<sup>๑๑</sup> หลังเหตุรุนแรงทางการเมืองเมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ ซึ่งมีประชาชนเรียกร้องรัฐธรรมนูญจนเหตุการณ์ลุกลามจนถึงชั้นลูกฮือล้มล้างรัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจร มีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๑๗ ซึ่งเป็นฉบับที่มีบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนสูงมากฉบับหนึ่ง แต่รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวสิ้นสภาพบังคับเนื่องจากการรัฐประหารเมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ ภายหลังการปฏิวัติ คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินซึ่งเข้ายึดอำนาจปกครองประเทศสำเร็จและจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๑๙ มีอารัมภบทวางกลไกการพัฒนาประชาธิปไตยไว้ว่า จำเป็นที่จะต้องกอบกู้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยด้วยการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินให้เหมาะสม โดยจัดให้มีการพัฒนาเป็นขั้นเป็นตอนไปตามลำดับ รวม ๓ ระยะ ระยะละ ๔ ปี คือ ในระยะสี่ปีแรกเป็นระยะฟื้นฟูเสถียรภาพของประเทศทางเศรษฐกิจและการเมือง ในระยะนี้สมควรให้ราษฎรมีส่วนในการบริหารราชการแผ่นดินโดยทางสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินซึ่งมีสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งทั้งหมดเป็นผู้ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ในขณะที่เดียวกันก็จะเร่งเร้าให้ประชาชนเกิดความสนใจและตระหนักในหน้าที่ของตน ในระยะสี่ปีที่สอง สมควรเป็นระยะที่ให้ราษฎรมีส่วนในการบริหารราชการแผ่นดินโดยจัดให้มีรัฐสภาอันประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้งและวุฒิสภาซึ่งสมาชิกมาจากการแต่งตั้ง ทั้งสองสภาจะมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินเท่าเทียมกัน ในระยะสี่ปีที่สาม สมควรขยายอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรให้มากขึ้นและลดอำนาจของวุฒิสภาลงเท่าที่จะทำได้ ต่อจากนั้นถ้าราษฎรตระหนักในหน้าที่และความรับผิดชอบต่อบ้านเมืองดีแล้ว ก็อาจยกเลิกวุฒิสภาให้เหลือแต่สภาผู้แทนราษฎร<sup>๑๒</sup> จนต่อมาหลังการยึดอำนาจของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) เกิดความขัดแย้งในสังคมอย่างรุนแรงด้วยประชาชนเห็นว่า แม้คณะรัฐประหารจะอ้างเหตุในการรัฐประหารสรุปได้ว่า มีความจำเป็นเนื่องจากพฤติการณ์ฉ้อราษฎร์บังหลวงของผู้บริหารประเทศ การใช้อำนาจกดขี่ข่มเหงของข้าราชการการเมือง ความเป็นเผด็จการรัฐสภา เพื่อดำรงไว้ซึ่งความมั่นคงของสถาบันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติจึงจำเป็นต้องใช้วิธีการเข้าควบคุมอำนาจในการปกครองประเทศ และคณะรักษาความสงบ

<sup>๑๑</sup> นันทวัฒน์ บวรมานันท์, ๒๕๔๙, อาศัยรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ [Online], Available: <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=985>

<sup>๑๒</sup> เรื่องเดียวกัน



เรียบง่ายแห่งชาติจะดำเนินการจัดระบอบการบริหารราชการแผ่นดินให้กลับสู่สภาพปกติโดยเร็วที่สุด<sup>๑๓</sup> แต่ในเวลาต่อมาประชาชนเห็นว่าคณะ รสช. พยายามที่จะมีการสืบทอดอำนาจ จึงเกิดการต่อต้านรัฐบาลของคณะ รสช. จนเกิดเหตุนองเลือดเมื่อเดือนพฤษภาคม ๒๕๓๕ ในเวลาต่อมาจึงมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๓๔ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่ ๖) พ.ศ.๒๕๓๕ ให้มีการร่างรัฐธรรมนูญโดยคณะกรรมการที่มาจากผู้เชี่ยวชาญหลายสาขาอาชีพ อันสืบเนื่องมาจากความตื่นตัวของประชาชนที่ต้องการให้มีการปฏิรูปการเมือง มีเจตนารมณ์เพื่อปฏิรูปการเมือง มีสาระสำคัญในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน มีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น ตลอดจนปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น มีการขยายบทบัญญัติในเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างกว้างขวาง บัญญัติให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ หากไม่ไปอาจเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ รัฐสภาประกอบไปด้วยสมาชิก ๒ ประเภท คือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งกับแบบบัญชีรายชื่อ กับสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยใช้เขตจังหวัดเป็นตัวกำหนด ก่อตั้งองค์กรอิสระขึ้นใหม่หลายองค์กร เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้จัดการเลือกตั้งและทำประขามติแทนกระทรวงมหาดไทย มีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้นตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ จัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ทำหน้าที่ถอดถอนและดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน เข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายบางประเภท จัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญเพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยข้อกฎหมายหรือข้อขัดแย้งที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ โดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลเด็ดขาด ผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ มีศาลปกครองทำหน้าที่พิจารณาข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ มีการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปขององค์การบริหารส่วนตำบลและสภาท้องถิ่น เป็นต้น แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๔๐ สิ้นสุดลงเพราะมีการรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ อันเนื่องมาจากความขัดแย้งทางการเมือง ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ มีการเพิ่มหลักการจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๔๐ เช่น หมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มีการจัดบทบัญญัติเป็นส่วนๆ กล่าวถึงความเสมอภาค สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล สิทธิในกระบวนการยุติธรรม สิทธิในทรัพย์สินและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อมวลชน สิทธิและเสรีภาพในการศึกษา สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐ สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน เสรีภาพในการจัดการชุมนุมและการสมาคม สิทธิชุมชน และสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ มีรายละเอียดและเป็นระบบมากขึ้น<sup>๑๔</sup> แต่ในระหว่างการใช้บังคับของรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีเหตุขัดแย้งทางการเมืองที่รุนแรงหลายครั้งซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากความขัดแย้งตั้งแต่ก่อนการรัฐประหารในปี ๒๕๔๙ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ สิ้นสุดลงเนื่องจากการรัฐประหารของคณะรักษา

<sup>๑๓</sup> วิกีพีเดีย, รัฐประหารในประเทศไทย พ.ศ.๒๕๓๔, [Online], Available:

[https://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%90%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%AB%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B9%83%E0%B8%99%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B9%80%E0%B8%97%E0%B8%A8%E0%B9%84%E0%B8%97%E0%B8%A2\\_%E0%B8%9E.%E0%B8%A8\\_2534](https://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%90%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%AB%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B9%83%E0%B8%99%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B9%80%E0%B8%97%E0%B8%A8%E0%B9%84%E0%B8%97%E0%B8%A2_%E0%B8%9E.%E0%B8%A8_2534) (๕ พฤษภาคม ๒๕๕๙)

<sup>๑๔</sup> บัณฑิต จันทร์โรจน์กิจ, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย : ความเป็นมาและสาระสำคัญ, สถาบันพระปกเกล้า, กรุงเทพมหานคร, ๒๕๕๘, น.๑๒๘

ความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คสช.) เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ในเดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๗ มีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญชุดแรก จำนวน ๓๖ คน โดยมีศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธาน<sup>๑๕</sup> แต่ในวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๘ สภาปฏิรูปแห่งชาติมีมติไม่รับร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ จำนวน ๒๑ คน เมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๘ มีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธาน<sup>๑๖</sup> คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้กำหนดแนวทาง ในการดำเนินการปฏิรูปประเทศไทยไว้ประการหนึ่ง คือ การจัดให้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่วางกติกาการเมืองให้รัดกุม เหมาะสม ป้องกันและปราบปรามการทุจริต สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพรวดเร็ว และเป็นธรรม ก่อนจะส่งมอบภารกิจเหล่านี้แก่ผู้แทนปวงชนชาวไทย และคณะรัฐบาลที่จะเข้ามาบริหารราชการแผ่นดินในระยะต่อไป คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเผยแพร่แผนผังสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ (Infographic) เพื่อเผยแพร่ให้ประชาชนพิจารณาก่อนการออกเสียงในการทำประชามติรับหรือไม่รับร่างรัฐธรรมนูญ โดยกล่าวถึงแนวคิดในการร่างรัฐธรรมนูญไว้ ๔ ประการ<sup>๑๗</sup> ได้แก่

- อะไรที่คิดว่าประชาชน “ต้องทำ” เป็น “หน้าที่” แต่ต้องไม่ละเมิดผู้อื่น
- อะไรที่เลือกได้เป็น “สิทธิ” ซึ่งอาจมี “เงื่อนไข” ของการใช้สิทธิ
- อะไรที่รัฐต้องทำเป็น “หน้าที่ของรัฐ”
- อะไรที่รัฐควรทำ แต่จะทำเมื่อไรเป็นอีกเรื่องหนึ่งเป็น “แนวนโยบาย” ของรัฐ

เมื่อพิจารณาแนวคิดดังกล่าวประกอบกับร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมีทั้งหมด ๒๗๙ มาตรา<sup>๑๘</sup> แล้วร่างรัฐธรรมนูญฉบับล่าสุดก่อนการทำประชามติยังคงมีหลักการโดยทั่วไปทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ เว้นแต่การกำหนดรายละเอียดบางประการ เช่น วิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา คุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น ในแง่ของตัวบทกฎหมาย รัฐธรรมนูญของเรานับตั้งแต่ฉบับปี ๒๕๔๐ เป็นต้นมา จึงได้รับการยอมรับว่ามีบทบัญญัติที่ก้าวหน้าในการให้ความคุ้มครองความเสมอภาค รวมทั้งสิทธิเสรีภาพประชาชนอย่างมากมาย ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นบทบัญญัติและหลักการที่นำมาจากประเทศต้นแบบในทวีปตะวันตก แต่รัฐธรรมนูญที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพอย่างมากมานี้กลับนำมาซึ่งความขัดแย้งทางการเมืองเป็นรอยร้าวลึกในประเทศยากที่จะแก้ไขให้กลับคืนได้โดยง่าย จนมีการปฏิวัติรัฐประหารถึง ๒ ครั้ง ในเวลาที่ห่างกันไม่ถึง ๑๐ ปี โดยในช่วงเวลาดังกล่าวมีเหตุการณ์วุ่นวายทางการเมืองเกิดขึ้นนับไม่ถ้วน เมื่อมีความขัดแย้งทางการเมืองก็มีการใช้ความรุนแรงต่อกัน มีการละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้อื่นอย่างชัดเจน รวมทั้งการจงใจไม่ปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง เช่น กรณีผู้ชุมนุมไม่พอใจนำเลือดซึ่งอ้างว่าเป็นของมนุษย์ไปเทที่ประตูบ้านนายกรัฐมนตรีและขว้างปาถุงเลือดเข้าไปในบ้าน<sup>๑๙</sup> ช่มชู้คุกคามผู้พิพากษาตุลาการด้วยการขว้างระเบิด

<sup>๑๕</sup> <http://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/draftconstitution/main.php?filename=index2557> (วันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๙)

<sup>๑๖</sup> [http://cdc.parliament.go.th/draftconstitution2/committee\\_list.php](http://cdc.parliament.go.th/draftconstitution2/committee_list.php) (วันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๙)

<sup>๑๗</sup> <http://www.cdc.or.th/conference-report/meeting-conclusion/30-infographic> (วันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๙)

<sup>๑๘</sup> [http://cdc.parliament.go.th/draftconstitution2/more\\_news.php?cid=61](http://cdc.parliament.go.th/draftconstitution2/more_news.php?cid=61) (วันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๙)

<sup>๑๙</sup> [http://www.matichon.co.th/news\\_detail.php?newsid=1268793641](http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1268793641)

บ้าน<sup>๒๐</sup> มีการปิดสนามบิน การกีดขวางทางรถไฟ การปิดถนน หรือการทำลายทรัพย์สินทั้งของราชการและเอกชน เช่น การเผาศาลากลางจังหวัด สำนักงานเทศบาล การเผาห้างสรรพสินค้า การบุกกรุกเข้าไปทำลายโรงแรมที่รัฐบาลจัดให้เป็นสถานที่ประชุมระหว่างประเทศ ในรัฐสภาที่มีความวุ่นวายไม่น้อยกว่ากันเพราะปรากฏว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านพากันล้อมประธานรัฐสภา ดึงเก้าอี้เพื่อให้ประธานรัฐสภาลงจากเก้าอี้ สมาชิกพรรคฝ่ายค้านทุ้มเก้าอี้ในสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยกธงทำชู้ขึ้นในห้องประชุมสภา ขณะที่กำลังมีการประชุม<sup>๒๑</sup> มีการเล่นเกมกันระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลที่เสนอให้นับองค์ประชุมแล้วเดินออกจากห้องประชุมเพื่อให้ไม่ครบองค์ประชุม<sup>๒๒</sup> ข้าราชการแบ่งเป็นฝักฝ่ายตามความชอบทางการเมือง มิได้ถือว่าตนเองเป็นข้าราชการของรัฐมีหน้าที่รักษากฎหมาย แต่กลับปฏิบัติตนว่าเป็นคนของฝ่ายที่ตนมีความชื่นชอบ หลักนิติรัฐถูกละเลย มีการใช้อำนาจรัฐกลั่นแกล้งดำเนินคดีแก่ฝ่ายตรงกันข้าม ประชาชนไม่ยำเกรงกฎหมายพร้อมที่จะใช้กฎหมาย สื่อสารมวลชนก็แบ่งเป็นฝ่ายเป็นกระบอกเสียงให้แก่ฝ่ายของตน การรายงานข่าวประกอบไปด้วยความคิดเห็นซึ่งน่ายิ่งกว่าจะบอกเล่าข้อเท็จจริง เหล่านี้เป็นตัวอย่างของความล้มเหลวของระบอบประชาธิปไตยโดยเฉพาะในแง่ของการใช้สิทธิเสรีภาพและการละเลยต่อหน้าที่ของตนเป็นสำคัญ

ปรากฏการณ์ดังกล่าวแสดงถึงปัญหาที่มีผู้สรุปไว้ว่า สังคมที่ยอมรับและปรับเอาแนวความคิดประชาธิปไตยมาใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศ ทุกประเทศล้วนประสบกับปัญหาความยากลำบาก ๒ ลักษณะเป็นอย่างน้อย ได้แก่ การที่ประเทศเหล่านั้นยอมรับความคิดประชาธิปไตยไปได้บางแง่มุมเท่านั้น อาทิ ยอมรับได้เฉพาะรูปแบบ โดยที่เนื้อหาและกระบวนการการปฏิบัติบางประการไม่สามารถรับถ่ายโอนมาได้ อันเนื่องมาจากประชาชนยังไม่มีความพร้อม หรือไม่ได้มีการปฏิวัติทางภูมิปัญญาในบางเรื่องเป็นพื้นฐานเสียก่อน ในขณะเดียวกัน สังคมและประเทศชาติในทวีปตะวันตกเองก็ไม่ได้หยุดนิ่งอยู่กับที่ แต่ละประเทศได้สร้างสรรค์ระบอบประชาธิปไตย ระบบการแบ่งแยกอำนาจ กระบวนการเลือกตั้ง ระบบพรรคการเมือง กระบวนการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ มีการสถาปนาหลักจริยธรรมและมารยาททางการเมือง เป็นต้น เพิ่มขึ้นอีกด้วยเป็นอันมาก จึงเป็นปัญหาว่าประเทศนอกสังคมนตะวันตกจะเลือกพิจารณาตัวแบบและแนวทางการปฏิบัติของประเทศตะวันตกในส่วนใดและสมัยใดจึงจะมีความเหมาะสมกับการปกครองในประเทศตน ในประการที่สอง เป็นความยากลำบากในการผสมผสานหลักการและแนวคิดประชาธิปไตยให้เข้ากับโครงสร้างทางอำนาจ ลักษณะทางสังคมวัฒนธรรม และความคิดความเชื่อของสังคมนั้นๆ เอง ซึ่งเรากล่าวได้ว่า ทุกสังคมจำเป็นต้องใช้เวลา ต้องมีกระบวนการเรียนรู้ กระทำการผิดหรือถูกและมีการปรับปรุงแก้ไขกันไปตามความเหมาะสม<sup>๒๓</sup> อย่างไรก็ดี ในโลกปัจจุบันนั้น การปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นที่ยอมรับกันว่าเป็นระบอบการปกครองในกระแสหลักของโลก ประเทศที่ไม่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมักจะได้รับ การยอมรับในสังคมโลกน้อยกว่า สำหรับประเทศของเรานั้น ระบอบประชาธิปไตยถูกใช้ในการปกครองประเทศต่อเนื่องมายาวนานกว่า ๘๐ ปี จนเป็นที่ยอมรับกันว่าเป็นระบอบการปกครองที่ยังดีที่สุดในปัจจุบัน โดยมีพัฒนาการหลาย

<sup>๒๐</sup> <http://www.manager.co.th/Crime/ViewNews.aspx?NewsID=9510000153675>

<sup>๒๑</sup> กาญจนารัตน์ ลีวิโรจน์, **ประชาธิปไตยที่ใครๆ คงอยากเห็น**, หลักสุนทรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตยรุ่นที่ ๑, วิทยาลัยรัฐธรรมนุญ, สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, น.๓ - ๔

<sup>๒๒</sup> [http://www.matichon.co.th/news\\_detail.php?newsid=1378540573](http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1378540573)

<sup>๒๓</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, **อ้างแล้ว**, น.๓ - ๔

ประการที่ดีขึ้น เช่น ในแง่ของการคุ้มครองสิทธิประชาชน ความเป็นอิสระของระบบศาล เป็นต้น แม้กระทั่ง คณะรักษาความสงบแห่งชาติ เมื่อให้มีการร่างรัฐธรรมนูญแล้วก็กำหนด “ให้มีการยกย่องรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่วางกติกาการเมืองให้รัดกุม เหมาะสม ป้องกันและปราบปรามการทุจริต สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้ อย่างมีประสิทธิภาพรวดเร็ว และเป็นธรรม ก่อนจะส่งมอบภารกิจเหล่านี้แก่ผู้แทนปวงชนชาวไทย และคณะรัฐบาลที่จะเข้ามาบริหารราชการแผ่นดินในระยะต่อไป” ความล้มเหลวที่ผ่านมาจึงควรเป็นบทเรียนสำหรับการพัฒนาระบบประชาธิปไตยให้ยั่งยืนในประเทศของเรา

#### ๔. บทสรุป

ดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น แนวคิดเรื่องประชาธิปไตยของประเทศตะวันตกมาจากแนวคิดที่เชื่อว่า คนมีความดี มีเหตุผลและสติปัญญา มีความรับผิดชอบ สังคมอยู่เย็นเป็นสุขได้เพราะดำเนินไปด้วยเหตุผลอันชอบธรรม การเมืองการปกครองต้องเป็นไปตามหลักเสียงข้างมาก ขณะเดียวกันก็ต้องยอมรับฟังเสียงข้างน้อย ทั้งเป็นที่ยอมรับกันอยู่โดยทั่วไปว่า ประชาธิปไตยมิใช่มีเพียงการเลือกตั้งหรือการอภิปรายกันในรัฐสภา แต่ย่อมเป็นอยู่ในวิถีชีวิตของผู้คน เช่น การเคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย การไม่ใช้สิทธิเกินส่วน สำหรับในแง่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐก็เห็นได้ว่าย่อมต้องบังคับใช้กฎหมายอย่างตรงไปตรงมา รัฐจึงจะเป็นที่พึ่งของประชาชนได้ ซึ่งเรื่องเดียวกันนี้ แม้แต่ประเทศที่เชื่อกันว่ามีเสรีภาพสูงสุดเช่นประเทศสหรัฐอเมริกา ก็ไม่มีใครอ้างว่ามนุษย์ในประเทศนี้มีเสรีที่จะทำได้ทุกอย่าง ตรงกันข้าม ได้มีการกำหนดข้อบังคับต่างๆ ของสังคมอย่างมากมายหลายประการกว่าที่ใด<sup>๒๔</sup> อย่างไรก็ดี ปัจจัยที่เป็นปัญหาสำคัญในช่วงเวลา ๒๐ ปี ที่ผ่านมามีได้ยกตัวอย่างไว้ข้างบนล้วนเป็นเรื่องที่มีพื้นฐานมาจากปัญหาการใช้อารมณียิ่งกว่าเหตุผลของผู้คนในสังคม หรือเกิดจากการขาดสำนึกในประโยชน์ของสังคมและประเทศชาติ การอ้างสิทธิตามระบอบประชาธิปไตยเกินเลยจนถึงขนาดว่าสามารถกระทำได้ก็ว่าได้ จนนำไปสู่การละเมิดสิทธิหน้าที่ อันเป็นปัญหาที่เป็นส่วนรากฐานของระบอบประชาธิปไตย หากเรามีความเชื่อเช่นเดียวกับชาวตะวันตกว่ามนุษย์มีเหตุผล คนไทยก็ย่อมมีเหตุผลอยู่ด้วย เช่นเดียวกันแล้ว ระบอบประชาธิปไตยในประเทศของเราจะต้องมีขึ้นได้ จึงเห็นว่า นอกจากการร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมีบทบัญญัติสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยสากลซึ่งมีความเหมาะสมกับประเทศของเราแล้ว การที่ประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความตระหนักรู้ในเรื่องดังกล่าวนี้โดยทั่วถึงกันมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่ากัน กล่าวโดยเฉพาะก็คือว่า หากประชาธิปไตยตามตัวหนังสือเป็นจริงได้ในทางปฏิบัติแล้ว ประชาธิปไตยที่เราคาดหวังก็คงอยู่ไม่ไกลเกินกว่าจะเอื้อมถึง

<sup>๒๔</sup> อเล็กซิส เดอ ต็อกเกอะวิลล์, ประชาธิปไตยในอเมริกา เล่ม ๑, วิชาการณ ตุวยานนท์ ผู้แปล, มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, กรุงเทพมหานคร, ๒๕๒๒, น.๘๓

## บรรณานุกรม

- (๑) กาญจนารัตน์ สิริโรจน์, **ประชาธิปไตยที่ใครๆ คงอยากเห็น**, หลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตยรุ่นที่ ๑, วิทยาลัยรัฐธรรมนุญ, สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
- (๒) เดวิด เค. วยอาจ, **ประวัติศาสตร์ไทยฉบับสังเขป**, ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และคณะ ผู้แปล, มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, กรุงเทพมหานคร, ๒๕๕๖
- (๓) นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, **พระผู้ทรงปกเกล้าฯ ประชาธิปไตย: ๖๐ ปี สิริราชสมบัติกับการเมืองการปกครองไทย**, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร, ๒๕๔๙
- (๔) บรรเจิด สิงคนดี, **หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ**, พิมพ์ครั้งที่ ๒, วิญญูชน, กรุงเทพมหานคร, ๒๕๔๗
- (๕) บัณฑิต จันทร์โรจน์กิจ, **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย : ความเป็นมาและสาระสำคัญ**, สถาบันพระปกเกล้า, กรุงเทพมหานคร, ๒๕๕๘
- (๖) ปรีดี เกษมทรัพย์, **ประชาธิปไตยกับชนชั้นกลาง**, พิมพ์ครั้งที่ ๒, วิญญูชน, กรุงเทพมหานคร, ๒๕๓๖
- (๗) หยุด แสงอุทัย, **หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป**, พิมพ์ครั้งที่ ๙, วิญญูชน, กรุงเทพมหานคร, ๒๕๓๘
- (๘) อเล็กซิส เดอะ ต็อกเกอะวิลล์, **ประชาธิปไตยในอเมริกา เล่ม ๑**, วิชาการรณ ตูยานนท์ ผู้แปล, มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, กรุงเทพฯ, ๒๕๒๒, น.๘๓
- (๙) นันทวัฒน์ บรมานันท์, ๒๕๔๙, **อาลัยรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐** [Online], Available: <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=985>
- (๑๐) วิกิพีเดีย, **รัฐประหาร**, [Online], Available: <https://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%90%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%AB%E0%B8%B2%E0%B8%A3>
- (๑๑) วิกิพีเดีย, **รัฐประหารในประเทศไทย พ.ศ.๒๕๓๔**, [Online], Available: [https://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%90%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%AB%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B9%83%E0%B8%99%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B9%80%E0%B8%97%E0%B8%A8%E0%B9%84%E0%B8%97%E0%B8%A2\\_%E0%B8%9E.%E0%B8%A8.\\_2534](https://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%90%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%AB%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B9%83%E0%B8%99%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B9%80%E0%B8%97%E0%B8%A8%E0%B9%84%E0%B8%97%E0%B8%A2_%E0%B8%9E.%E0%B8%A8._2534)
- (๑๒) **รายนามกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ** [Online], Available: <http://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/draftconstitution/main.php?filename=index2557>

(๑๓) รายงานคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ [Online], Available:  
[http://cdc.parliament.go.th/draftconstitution2/committee\\_list.php](http://cdc.parliament.go.th/draftconstitution2/committee_list.php)

(๑๔) Infographic: สารสำคัญร่างรัฐธรรมนูญ [Online], Available:  
<http://www.cdc.or.th/conference-report/meeting-conclusion/30-infographic>

(๑๕) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ... [Online], Available:  
[http://cdc.parliament.go.th/draftconstitution2/more\\_news.php?cid=61](http://cdc.parliament.go.th/draftconstitution2/more_news.php?cid=61)

(๑๖) Matichon Online วันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๕๓, “เสื้อแดง” ฝ่าด่านนำเลือดเทหน้า  
บ้านนายกฯ ผู้ชุมนุมปาถุญชรจูลิตข้ามรั้วตกภายในบ้านท่ามกลางสายฝน, [Online], Available:  
[http://www.matichon.co.th/news\\_detail.php?newsid=1268793641](http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1268793641)

(๑๗) หนังสือพิมพ์ผู้จัดการ Online วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๑, ปาฐกถา “ตุลาการ”  
หวังสั้นคลอนกระบวนกรยุติธรรม, [Online], Available:  
<http://www.manager.co.th/Crime/ViewNews.aspx?NewsID=9510000153675>

(๑๘) Matichon Online วันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๖, สภาฯ ล้ม เสนอขานชื่อนับองค์ประชุม  
แต่ไม่ครบ นัดใหม่วันจันทร์, [Online], Available:  
[http://www.matichon.co.th/news\\_detail.php?newsid=1378540573](http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1378540573)