



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

ชื่อบทความ “หลักนิติธรรม ประชาธิปไตย และธรรมาธิปไตย”

จัดทำโดย ศ.กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ
รหัส 590415

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 4
วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
ความนำ	1
ส่วนที่ 1 หลักนิติธรรม (The Rule of Law) และประชาธิปไตย (Democracy)	2
ก. หลักนิติธรรม	2
1. พัฒนาการของหลักนิติธรรม	3
2. หลักนิติธรรม นิติรัฐ และศุภนิติกระบวนการในยุคใหม่	9
3. หลักนิติธรรม: หลักการพื้นฐานในรัฐธรรมนูญไทย	20
4. สาระสำคัญของหลักนิติธรรม	24
ข. ประชาธิปไตย (Democracy) ?	29
1. อะไรคือประชาธิปไตย (Democracy) ?	29
2. ประชาธิปไตยกับหลักนิติธรรม	36
ส่วนที่ 2 ธรรมาธิปไตย	45
1. ธรรมวินัย: พุทธธรรมนุญ	45
2. ธรรมาธิปไตย	50
3. ประชาธิปไตยที่ปราศจากธรรมาธิปไตย	56
4. ตะวันตกพบตะวันออก: ประชาธิปไตยตามวิถีรัฐธรรมนูญ (Constitutional Democracy)	98
บทส่งท้าย	112
บรรณานุกรม	113

หลักนิติธรรม ประชาธิปไตย และธรรมาธิปไตย

ความนำ

หลักนิติธรรม (The Rule of Law) เป็นเสาเอกของระบบกฎหมายทั้งปวงในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีจุดกำเนิดมาจากแนวความคิดของประเทศตะวันตกมาตั้งแต่ยุคกรีก โรมัน และมาโด่งดังเป็นที่ยึดถือทั่วไป เมื่อโลกตะวันตกก้าวเข้าสู่ยุคใหม่ในคริสต์ศตวรรษที่ 18 หลังการประกาศเอกราชของสหรัฐอเมริกาในปี 1776 และการปฏิวัติใหญ่ในฝรั่งเศสปี 1789 เรื่อยมาจนปัจจุบัน ประชาธิปไตย (Democracy) เองก็มีนิติธรรมเป็นเสาเอกเช่นกัน ส่วนธรรมาธิปไตย (Supremacy of Dharma) ก็เป็นเสาเอกของพระพุทธศาสนา เพื่อใช้เป็นหลักในการคิดและตัดสินใจ ตลอดจนกระทำการทั้งปวงทางกายและวาจา ทั้งของผู้ปกครองและราษฎรผู้อยู่ใต้ปกครอง ที่พุทธศาสนิกยึดถือมาตั้งแต่พุทธกาลจนถึงปัจจุบัน

หลักสำคัญ 3 หลักนี้มีจุดกำเนิดมานับเป็นพันๆปี และยังเป็นที่ยึดถืออยู่ในปัจจุบัน ทั้งหลักนิติธรรม และธรรมาธิปไตยนี้ต่างก็เป็น “ธรรมะ” คือสิ่งที่ถูกต้อง ดีงาม หลักนิติธรรมนั้นเป็น “ธรรมะของกฎหมายทั้งปวง” (Morality of Laws) กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่สอดคล้องกับหลักนิติธรรมเท่านั้น จึงจะถือว่าเป็นกฎหมายหรือกระบวนการยุติธรรมที่ดีงาม ส่วนธรรมาธิปไตยนั้นเป็น “ธรรมะในการคิดและกระทำ” ทุกประการของผู้ปกครอง และราษฎรที่ดีงาม ซึ่งจะก่อให้เกิด “ธรรมรัฐ” และ “ธรรมราชรัฐ” ในการปกครอง ในขณะที่ประชาธิปไตยสมัยใหม่เน้นความเป็นใหญ่ของประชาชน ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดโดยมีนิติธรรมเป็นเสาเอก ทั้งยังเป็นเครื่องวัดความดี – เลวของการปกครองในโลก ตามทัศนะของชาวตะวันตก

ทั้ง 3 หลักสำคัญนี้จึงเป็นมาตรวัดความถูก-ผิด ดี-ชั่วของสิ่งที่ถูกวัด แต่ทั้ง 3 หลักนี้ก็ยังมีจุดแตกต่างอันควรแก่การศึกษาเปรียบเทียบ ดังนั้นเอกสารวิชาการนี้จึงเรียบเรียงขึ้นเพื่อสำรวจหลักสำคัญทั้งสามในเชิงศึกษาเปรียบเทียบ โดยศึกษา

ส่วนที่หนึ่ง หลักนิติธรรม และประชาธิปไตย

ส่วนที่สอง ธรรมาธิปไตย

ส่วนที่ 1

หลักนิติธรรม (The Rule of Law) และประชาธิปไตย (Democracy)

ก. หลักนิติธรรม

หลักนิติธรรมมีพัฒนาการมาเป็นเวลาช้านานมาจนปัจจุบัน แม้ในปัจจุบันหลักนิติธรรมครอบคลุมเพียงใดก็ยังมีวรรณกรรมและข้อถกเถียงกันอยู่ ดังนี้

1. พัฒนาการของหลักนิติธรรม

การให้ความสำคัญกับกฎหมายในการปกครองนั้นมีมาช้านานในตะวันตกตั้งแต่ยุคกรีก ยุคโรมัน เรื่อยมาจนถึงยุคกลาง

1.1 ยุคกรีก

ปรัชญาเมธีกรีกมักแสวงหารูปแบบการปกครองที่ดี สำหรับเพลโต (Plato : 424/423 – 348/347 ก่อนคริสตกาล) ในหนังสือเรื่องอุดมรัฐ (The Republic) ซึ่งเขียนในช่วงกลางของชีวิต ประมาณ 475 ปีก่อนคริสตกาล เพลโตเห็นว่ารูปแบบการปกครองที่ดีที่สุดคือการปกครองโดย “ราชาปราชญ์” (Philosopher King) ผู้ซึ่งรัก “วิสัยทัศน์เกี่ยวกับความจริง” และมีเหตุผลปัญญาและความกล้าหาญ ซึ่งผ่านการรับการศึกษา การอบรม และการปฏิบัติงานจริงทั้งในฐานะทหารและพลเรือน

แต่เมื่อได้เดินทางไปซิราคิวส์ (Syracuse) เพื่อเป็นที่ปรึกษาแก่ผู้ปกครองให้เป็นราชาปราชญ์ แต่กลับผิดหวังและเกือบเอาชีวิตไม่รอดจากผู้ปกครองเผด็จการ

ในบั้นปลายชีวิตเพลโตจึงหันมาให้ความสนใจกับกฎหมาย ในหนังสือ “นิติรัฐ” (The Laws) เขาแสดงให้เห็นว่ารัฐที่เป็นนิติรัฐเป็นการปกครองที่ดีเป็นอันดับสองรองจากรัฐที่มีราชาปราชญ์ ซึ่งเป็นนครของพระเจ้าเป็นเจ้าของ (ซึ่งทรัพย์สินและภริยาของผู้รักษารัฐหรือข้าราชการเป็นของส่วนรวม และไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษร) ในนิติรัฐยอมให้ข้าราชการมีทรัพย์สินส่วนตัวและภริยาครอบครัวได้

ที่สำคัญที่สุดคือปกครองโดยกฎหมายลายลักษณ์อักษร เพลโตยืนยันว่าคนดีที่สุดโดยรัฐต้องเคารพกฎหมาย แต่ถ้า “*ที่ใดกฎหมายอยู่ภายใต้อำนาจอื่น และไม่มีอำนาจในตัวเอง ความล้มละลายของรัฐในทัศนะของข้าพเจ้าใกล้เข้ามาแล้ว*”

แต่ถ้ากฎหมายเป็นนายของรัฐบาล และรัฐบาลเป็นทาสของกฎหมาย ดังนั้น สถานการณ์ก็จะทำให้เกิดความหวังมากมาย และมนุษย์ก็จะได้รับพรจากน้ำเทพมนต์ที่หลังให้รัฐนั้น”¹

อริสโตเติล (Aristotle : 384 – 322 ปีก่อนคริสตกาล) ศิษย์ของเพลโตไปไกลกว่าอาจารย์ ในหนังสืออุดมรัฐ (The Politics) อริสโตเติลถือว่าผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครองมีหน้าที่พิทักษ์รักษาและรับใช้กฎหมาย โดยอธิบายว่า “*เป็นการเหมาะสมกว่าที่จะให้กฎหมายปกครองแทนที่จะให้*

¹ Cooper, John et al., *Complete Works by Plato*, Hackett Publishing, 1997, p.1402

พลเมืองปกครอง โดยอาศัยหลักดังกล่าว ถ้ามีประโยชน์ที่จะให้อำนาจสูงสุดอยู่ในมือผู้หนึ่งผู้ใด ผู้นั้นควรได้รับการแต่งตั้งให้เป็นเพียงผู้พิทักษ์รักษาและผู้รับใช้กฎหมายเท่านั้น”²

1.2 ยุคโรมัน

ในอาณาจักรโรมัน กฎหมายมีความสำคัญในการปกครองมาตั้งแต่กฎหมาย 12 โต๊ะ (The Twelve Tables) ตั้งแต่ 449 ปีก่อนคริสตกาล ซึ่งจารึกลงในแผ่นทองเหลืองไปปักไว้ในที่สาธารณะและพัฒนาเรื่อยมาจนจักรพรรดิ*จัสติเนียน* (Justinian : ค.ศ. 482 - 565) ของอาณาจักรโรมันตะวันออกได้มีพระบัญชาให้นักนิติศาสตร์รวบรวมกฎหมายโรมันประกอบขึ้นเป็นประมวลกฎหมาย*จัสติเนียน*³ (Corpus Juris Civilis ซึ่งทยอยประกาศใช้ระหว่าง ค.ศ. 529 ถึง 534) เป็นรากฐานสำคัญของกฎหมายเอกชนที่ใช้ระหว่างคนโรมันแต่ไม่ใช้กับพระจักรพรรดิ แต่คนที่ได้รับความเสียหายอาจฟ้องพระคลังมหาสมบัติ (The Treasury) แทนได้

ซีเซโร (Cicero: 106 – 43 ปีก่อนคริสตกาล) กล่าวว่า “เราทุกคนต้องเป็นผู้รับใช้ (Servants) ของกฎหมายเพื่อที่เราจะได้มีอิสรภาพ”

1.3 ยุคกลาง

เซนต์ โทมัส อไควนัส (Saint Thomas Aquinas : ค.ศ. 1225 - 1274) ให้ความสำคัญกับกฎหมายมาก โดยแยกกฎหมายเป็น 4 ประเภท คือ กฎหมายนิรันดร (Eternal Law) ซึ่งเป็นกฎของพระเจ้าล้วนๆ เพื่อสร้างสรรพสิ่งทั้งปวง กฎหมายธรรมชาติ (Natural Law) ซึ่งมนุษย์เข้าไปค้นพบกฎหมายนิรันดรโดยผ่านเหตุผล (Reason) กฎหมายธรรมชาติมีหลักสำคัญที่สุดหลักแรกว่า “ความดีต้องได้รับการส่งเสริมให้กระทำ ความชั่วต้องหลีกเลี่ยง” หลักอื่นของกฎหมายธรรมชาติต่างก็ไปจากหลักนี้ กฎหมายของมนุษย์ (Human Law) ที่มนุษย์สร้างขึ้นต้องมีเหตุผลและสอดคล้องกับกฎหมายธรรมชาติ และกฎหมายเทวบัญญัติ (Divine Law) ซึ่งได้จากการสำรวจพระคัมภีร์

เซนต์โทมัส อไควนัสเห็นว่า พระราชอำนาจของกษัตริย์เกิดจากประชาชน และประชาชนสามารถถอดถอนกษัตริย์ที่เป็นทรราชย์ได้ แม้กระนั้น ทั้งกษัตริย์และประชาชนต่างต้องเคารพกฎหมายซึ่งต้องเป็นกฎหมายที่สร้างความยุติธรรมและความผาสุกร่วมกัน

² Aristotle, *Politics*, 3.16

³ ประมวลกฎหมายนี้ประกอบด้วย 3 ส่วนคือ The Code (Codex) ซึ่งรวบรวมกฎหมายที่ประกาศใช้โดยพระจักรพรรดิ The Digest หรือ Pandects ซึ่งรวบรวมย่อข้อเขียนของนักนิติศาสตร์คนสำคัญของโรมัน และ Institutes (Institutions) ซึ่งเป็นตำราเรียนของนักเรียนกฎหมาย ต่อมามีการเพิ่ม Novel (Novelae) หรือพระราชบัญญัติใหม่ที่ตราขึ้นสมัย*จัสติเนียน* ประมวลกฎหมายนี้เป็นรากฐานของวิชานิติศาสตร์ในยุโรป และได้รับการพัฒนาจนเป็นประมวลกฎหมายแพ่งของยุโรป ซึ่งเริ่มจากประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสในปี 1804

ความคิดดังกล่าวของอโควินส์ย่อมต้องได้อิทธิพลมาจากการที่พระเจ้าจอห์น (John : ค.ศ. 1166 - 1216) ลงพระนามประกาศใช้มหาบัตรรัฐธรรมนูญ (Magna Carta) ในปีค.ศ. 1215 ซึ่งขุนนางชั้นบารอนร่วมกันลุกขึ้นต่อสู้กับพระเจ้าจอห์นและบังคับให้ทรงลงพระนาม นับเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรฉบับแรกแรกของโลกที่จำกัดอำนาจกษัตริย์

ในคำร้องทุกข์ (Petition) ที่สภาสามัญถวายพระเจ้าเจมส์ที่ 1 แห่งอังกฤษเมื่อปี 1610 มีความตอนหนึ่งว่า “ในบรรดาความสุขและเสรีภาพที่ไพร่ฟ้าของใต้ฝ่าละอองธุลีพระบาทได้รับ...ก็คือการที่พวกเขาได้รับการปกครองโดยหลักนิติธรรม (governed by the certain rule of the law) ...”

ต่อมาแซมมวล รูเทอร์ฟอร์ด (Samuel Rutherford) นักเทววิทยาชาวสก๊อตแต่งหนังสือชื่อ “กฎหมายคือกษัตริย์” (Lex Rex หรือ The Law is King ปี1644) เพื่อยืนยันว่ากฎหมายอยู่เหนือกษัตริย์ไม่ใช่กษัตริย์คือกฎหมาย (Rex Lex : The King is Law)

1.4 ยุคใหม่

ปรัชญาเมธียุค ศตวรรษที่ 18 ต่างให้ความสำคัญกับการปกครองโดยกฎหมายทั้งสิ้นไม่ว่า John Locke (1632-1704) Jean Jacques Rousseau (1712-1778) หรือ Montesquieu (1689-1755)

จอห์น ล็อกในหนังสือตำรา 2 เล่มเกี่ยวกับการปกครอง (The Two Treaties on Government (1689)) ได้กล่าวไว้ในบทที่ 18 ในตำราเล่ม 2 ว่าด้วย “พระราชย์” ว่า

“เมื่อใดกฎหมายสิ้นสุดลง เมื่อนั้นพระราชย์ก็เริ่มขึ้น ถ้ากฎหมายถูกละเมิดและสร้างความเสียหายให้เกิดแก่ผู้อื่น หรือใครก็ตามใช้อำนาจเกินที่กฎหมายให้ไว้ และใช้กำลังภายใต้คำสั่งของตนให้ล่วงละเมิดสิทธิที่กฎหมายไม่ได้อนุญาตไว้ แม้เขาจะเป็นผู้พิพากษา เขาก็สิ้นความเป็นผู้พิพากษา และการกระทำของเขาก็อาจถูกต่อต้านโดยบุคคลที่ถูกละเมิดได้”

ข้อความนี้แสดงให้เห็นความสูงสุดของกฎหมายหรือผู้ปกครองและผู้พิพากษา

ล็อกแยกกฎหมายธรรมชาติ (Natural Law) ซึ่งค้นพบโดยเหตุผล และใช้ได้ทั่วไปกับกฎหมายบ้านเมืองที่มนุษย์ประกาศใช้ในพื้นทีหรือประเทศใดประเทศหนึ่ง กฎหมายธรรมชาตินั้นจะให้ความคุ้มครองสิทธิในชีวิต เสรีภาพ และกรรมสิทธิ์

ในเรื่องหลักนิติธรรม ล็อกได้ยืนยันว่า

“ใครก็ตามที่มีอำนาจออกกฎหมาย ก็ต้องถูกผูกพันโดยกฎหมายที่มีอยู่ และได้ประกาศใช้ และเป็นที่รับรู้ของประชาชน ไม่ใช่โดยบทบัญญัติที่สร้างขึ้นในขณะนั้น (Extemporary Decree) โดยผู้พิพากษาซึ่งต้องตัดสินคดีโดยกฎหมายที่ประกาศใช้แล้วและรับรู้กัน รวมทั้งการใช้กำลังบังคับในนามสังคมก็ต้องทำให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายที่ประกาศใช้แล้วนั้น

กฎหมายเหล่านี้ต้องมีจุดมุ่งหมายเพื่อสันติสุข ความปลอดภัย และความผาสุกของประชาชน”⁴ และกฎหมายนี้ต้องมาจากความยินยอมของประชาชน “กฎหมายไม่อาจเป็นกฎหมายที่จำเป็นอย่างสูงสุดได้โดยปราศจากความยินยอมของสังคม ไม่มีใครมีอำนาจออกกฎหมายโดยปราศจากความยินยอม (Consent) และอำนาจ (Authority) ที่รับมอบมาจากสังคม”⁵ และการตีความกฎหมายต้องทำโดยผู้พิพากษาที่ได้รับมอบอำนาจมา

มงเตสกีเออ ในหนังสือ “เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย” (De l’Esprit des lois) ให้ความสำคัญกับเสรีภาพซึ่งอยู่บนพื้นฐานของระบบกฎหมาย ซึ่งต้องประกอบด้วย 2 ส่วน คือ การแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย (Separation of Powers) และกระบวนการยุติธรรมที่เที่ยงธรรมซึ่งสามารถคุ้มครองความมั่นคงของบุคคล

การแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยให้ต่างองค์กรมีอำนาจแต่ละอำนาจ จะช่วยไม่ให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งละเมิดเสรีภาพ ส่วนการมีศุภนิติกระบวนการ (Due Process) ในคดีอาญา และคดีแพ่ง เช่น หลักสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีโดยเที่ยงธรรม (Fair Trial) การสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ (Presumption of Innocence) และความได้สัดส่วนของการลงโทษให้เหมาะสมกับความผิด (proportionality in severity of punishment) จะช่วยคุ้มครองเสรีภาพของบุคคล

รุสโซเออ ในหนังสือ “สัญญาประชาคม” (Contrat Social) ก็ได้ชี้ให้เห็นว่ามนุษย์แต่ละคนเกิดมาอิสระและเท่าเทียมกัน เมื่อผ่านยุคที่มนุษย์ไม่สามารถอยู่ตามลำพังแต่ตัวมารวมเป็นสังคม ก็เกิดความไม่เท่าเทียมกัน และกดขี่กันจนมนุษย์ก็ “หารูปแบบการมารวมกันเพื่อปกป้องและคุ้มครองตัวมนุษย์แต่ละคนและทรัพย์สินของทุกคนที่มารวมกัน และในรูปแบบดังกล่าว แต่ละคนที่มารวมกันทุกคนก็ไม่ต้องเชื่อฟังใครนอกจากตัวเอง ดังนั้นแต่ละคนจึงยังมีเสรีภาพอยู่เหมือนเดิม”⁶ สัญญานี้เป็นสัญญาก่อสร้างสังคมใหม่ที่ทำให้มนุษย์เปลี่ยนจากสภาพธรรมชาติเข้าสู่ประชาสังคม และสร้างความเป็นพลเมืองขึ้น สัญญานี้สมาชิกแต่ละคนทำกับคนอื่นๆทุกคนที่มารวมกันว่า เราทุกคนจะยอมมอบร่างกายและอำนาจทุกอย่างที่มีอยู่ร่วมกันภายใต้อำนาจสูงสุดของเจตนารมณ์ร่วมกันของสังคมและเราก็จะได้รับรอง ในฐานะที่เป็นสมาชิกที่แยกจากกันมิได้ของส่วนรวมผู้เข้าร่วมแต่ละคนรวมกับทุกคนไม่ใช่กับคนใดคนหนึ่ง โดยนัยนี้เขาผู้นั้นไม่ต้องเชื่อฟังใครนอกจากตัวเองและยังคงมีเสรีภาพเหมือนเดิม

⁴ John Locke, *Two Treatises of Civil Government.*, เล่ม 2, บทที่ 9, section 131

⁵ Locke, *เรื่องเดิม*, เล่ม 2, บทที่ 11, section 134

⁶ Rousseau, Jean Jacques, *Du Contrat Social*, บทที่ 6

สัญญาดังกล่าวทำให้รัฐเป็นอธิปัตย์ (sovereign) ขึ้น โดยไม่มีใครหรืออำนาจใดเหนือรัฐ รัฐจึงเกิดจากการเข้าร่วมกันของสมาชิกทุกคน สมาชิกของสังคมจึงจะอยู่ภายใต้กฎหมาย (lois) ที่ตนเองร่วมกันออก และกฎหมายดังกล่าวต้องมีเหตุผลและรักษาประโยชน์ส่วนรวม เหตุนี้กฎหมายจึงเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ร่วมกันอันสูงสุดของปวงชน (Law is General Will) และทำหน้าที่คุ้มครองเสรีภาพของปวงชน ดังนั้น รุสโซจึงเห็นว่ารัฐคืออธิปัตย์ที่มีหน้าที่คุ้มครองกฎหมาย และกฎหมายจะมีหน้าที่สร้างความเสมอภาคและเสรีภาพให้ทุกคน การจำกัดเสรีภาพจะทำได้โดยกฎหมายซึ่งแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชนผู้เข้ามาร่วมตรากฎหมาย โดยนัยนี้ การจำกัดเสรีภาพเพื่อคุ้มครองสมาชิกอื่นจึงต้องทำโดยปวงชนเอง จึงเท่ากับแต่ละคนได้ให้ความยินยอมในการจำกัดเสรีภาพนั้นแล้ว กฎหมายคือสาระของรัฐและโดยกฎหมายเท่านั้นที่จะมีเสรีภาพได้ นี่คือ “นิติรัฐ” (Etat de Droit) ในทัศนะของรุสโซ

2. หลักนิติธรรม นิติรัฐ และศุภนิติกระบวรในยุคนิโม่

2.1 Dicey กับหลักนิติธรรมอังกฤษ

คำว่าหลักนิติธรรมหรือ The Rule of Law ในสมัยตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมานั้น คนแรกๆที่เริ่มใช้คำนี้ขึ้นมาคือศาสตราจารย์ทางกฎหมายชาวอังกฤษที่ชื่อไดซี (A.V. Dicey) ซึ่งเขียนไว้ในหนังสือของตนที่ชื่อว่า The Introduction to the Study of the Law of the Constitution ในปลายศตวรรษที่ 19 และยังใช้กันมาจนถึงทุกวันนี้ว่า ประเทศอังกฤษนั้นมีหลักนิติธรรม ซึ่งหลักนิติธรรมที่ว่านั้นมีหลักอยู่ 3 ประการ

ประการที่หนึ่ง คือ ความสูงสุดของกฎหมายธรรมดา ทุกคนไม่ว่าจะเป็นประชาชนธรรมดาขึ้นไปจนถึงรัฐมนตรี ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายธรรมดาเดียวกัน

ประการที่สอง คือ ความเสมอภาคภายใต้กฎหมายของเจ้าหน้าที่และประชาชนภายใต้ศาลเดียวกัน กล่าวคือทุกคนได้รับความคุ้มครองโดยศาลธรรมดาที่เรียกว่าศาลยุติธรรม

ประการสุดท้าย คือ รัฐธรรมนูญอังกฤษเป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นผลจากการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของพลเมืองโดยศาลยุติธรรม ไม่ได้เกิดขึ้นจากการบัญญัติโดยเจตจำนงอย่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า Dicey ให้ความสำคัญกับความสูงสุดของกฎหมายเหนือการใช้อำนาจตามอำเภอใจของมนุษย์ Dicey ให้ความสำคัญกับความเท่าเทียมกันของเจ้าหน้าที่รัฐและรัฐกับพลเมือง และท้ายที่สุด Dicey ให้ความสำคัญกับศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นผู้คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของพลเมืองนี้เองเป็นต้นกำเนิดของคำว่า The Rule of Law

2.2 ศุภนิตินิกระบวนในรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา

หลักนิตินิธรรมนี้ ไม่ได้ใช้กันเฉพาะในประเทศอังกฤษ ในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นหนึ่งในรัฐธรรมนูญที่เก่าแก่ที่สุด และยังใช้บังคับกันมาจนถึงทุกวันนี้ มีบทแก้ไขเพิ่มเติมบทที่ 5 หรือ Fifth Amendment ซึ่งบัญญัติหลักการต่างๆไว้หลายเรื่อง แต่ที่สำคัญคือ บัญญัติว่า “บุคคล...ไม่อาจถูกพรากจากชีวิต เสรีภาพ หรือทรัพย์สิน โดยปราศจากศุภนิตินิกระบวน หรือ due of process of law” เป็นอันว่าหลักศุภนิตินิกระบวน หรือ due process of law นั้นถูกกำหนดขึ้นในรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ในสหรัฐอเมริกาตั้งแต่มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 5 ศาลฎีกาสหรัฐอเมริกาได้ใช้บทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 5 เป็นเหตุควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรต่างๆในสหรัฐอเมริกา และต่อมาได้ขยายของเขตการควบคุมไปถึงในระดับมลรัฐด้วย

หลักศุภนิตินิกระบวน หรือ due process of law นั้นโดยชื่อน่าจะเป็นเพียงมิติในด้าน กระบวนพิจารณา อาทิ การจับกุม คุมขัง สอบสวนหรือการกระทำใดๆที่กระทบต่อเสรีภาพของบุคคลว่าจะต้องเป็นไปตามกระบวนการที่ถูกต้อง หรือศุภนิตินิกระบวนนั่นเอง แต่ศาลฎีกาสหรัฐอเมริกาได้ขยายหลักศุภนิตินิกระบวนไปถึงมิติสารบัญญัติด้วย ดังนั้น หลักศุภนิตินิกระบวนจึงมีสองมิติ มิติด้านวิธีพิจารณา หรือ Procedural due process of law กับมิติด้านสารบัญญัติ หรือ Substantive due process of law เป็นเหตุให้ศาลฎีกาฎีกาวิพากษ์วิจารณ์พอสมควร

หลักศุภนิตินิกระบวนนั้น ปรากฏอยู่ในคำพิพากษาฎีกาตั้งแต่ต้น แต่คดีน่าสนใจที่สุดคดีหนึ่ง เพิ่งได้รับการตัดสินไปในปี ค.ศ.1966 คือ คดี *Miranda v. Arizona*⁷ นาย Miranda ถูกจับข้อหากระทำความผิดทางอาญาทางเพศ และให้การรับสารภาพกับตำรวจที่จับ แต่ว่าการรับสารภาพนั้น ได้ความว่านาย Miranda ไม่ได้รับการแจ้งสิทธิต่างๆเลย ในการดำเนินคดีของศาลก็ใช้คำรับสารภาพของ นาย Mirada เอง มาบอกว่าการรับสารภาพว่ากระทำความผิด ศาลฎีกาสหรัฐอเมริกา พิเคราะห์พิพากษาว่า สิทธิของบุคคลที่ถูกจับกุมมีอยู่สี่ประการ⁸ ประการหนึ่ง คือ สิทธิที่จะได้รับการบอกกล่าว ผู้ต้องหามีสิทธิที่จะไม่ให้การใดๆ ประการที่สอง คือ สิทธิที่จะได้รับการบอกกล่าว คำให้การของผู้ต้องหานั้น หากยินดีที่จะให้การ ก็จะใช้ผูกพันผู้ต้องหาในชั้นศาลได้ ประการที่สาม สิทธิที่จะได้รับแจ้งจากพนักงานสอบสวนว่า ผู้ต้องหามีสิทธิที่จะมีทนายและมีสิทธินำทนายมานั่งฟังในการสอบสวน ประการสุดท้าย สิทธิในกรณีที่ผู้ต้องหาไม่มีเงิน ผู้ต้องหาจะได้รับการแต่งตั้งทนายความให้มาช่วยว่า

⁷ *Miranda v. Arizona* 384 U.S.436(1966)

⁸ The person in custody must, prior to interrogation, be clearly informed that he has the right to remain silent, and that anything he says will be used against him in court; he must be clearly informed that he has the right to consult with a lawyer and to have the lawyer with him during interrogation, and that, if he is indigent, a lawyer will be appointed to represent him.

ความ ถึงแม้ว่าสี่ประการนี้จะไม่ได้เขียนไว้ในกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด แต่ก็เป็นส่วนหนึ่งที่ฝังตัวอยู่ เป็นหลักย่อยของศุภนิติกระบวนการ หรือ due process เมื่อตำรวจจับนาย Miranda สอบสวน โดยไม่ได้แจ้งสิทธิสี่ประการนี้แก่นาย Miranda การสอบสวนจึงไม่ชอบ ศาลฎีกาจึงยกฟ้อง ต่อมา คดีนี้สิ้นสุดลงโดยที่ตำรวจต้องลงมือสอบสวนใหม่ ในครั้งนี้ตำรวจไม่ได้ใช้คำรับสารภาพของนาย Miranda แต่ตำรวจอาศัยพยานแวดล้อมทั้งหลายมาพิสูจน์ ซึ่งท้ายที่สุดนาย Miranda ถูกตัดสินจำคุก 11 ปี

2.3 นิติรัฐในยุโรป

ทางยุโรปนั้น แม้จะไม่มีหลักการศุภนิติกระบวนการ คำประกาศสิทธิมนุษยย์และพลเมืองฝรั่งเศส ลงวันที่ 26 สิงหาคม 1789 ก็ได้ก่อตั้งสิ่งที่เรียกว่า นิติรัฐ หรือ Etat de Droit แปลเป็นภาษาอังกฤษ คือ Legal State เยอรมันใช้คำว่า Rechtsstaat

ในคำประกาศฯ นี้บัญญัติชัดเจนว่า บุคคลมีเสรีภาพที่จะทำการใดๆ ที่กฎหมายไม่ห้าม และกฎหมายเท่านั้นที่จะเป็นเครื่องจำกัดสิทธิเสรีภาพของคนได้ นอกเหนือจากนี้ไม่มี โดยเฉพาะอำนาจอธิปไตยของผู้ปกครองจะมาจำกัดเสรีภาพของคนไม่ได้ คำประกาศฯ ยังบัญญัติต่อไปว่า กฎหมายนั้นเป็นเจตจำนงร่วมกันของปวงชน ซึ่งปวงชนต้องเป็นผู้มาออกกฎหมายนั่นเอง หรือมอบให้ผู้แทนมาออกกฎหมาย และกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพของบุคคลได้ ก็เพื่อความสงบสุขของสังคมเท่านั้น จากนั้นแล้ว คำประกาศฯ บัญญัติรายละเอียดย่อยลงไป เช่น กฎหมายต้องไม่มีโทษอาญาย้อนหลัง กฎหมายต้องคุ้มครองกรรมสิทธิ์ กฎหมายต้องเคารพหลักแบ่งแยกอำนาจ กฎหมายต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพเหล่านี้ เป็นอาทิ รวมทั้งหมด 17 ข้อ ก่อให้เกิดสิ่งที่เรียกว่านิติรัฐในยุโรป

หลักนิติรัฐนั้น นักนิติศาสตร์ชาวฝรั่งเศสที่ชื่อ Carré de Malberg ให้คำจำกัดความว่าต่างจากรัฐตำรวจ เพราะรัฐตำรวจ หรือ Police State นั้นมีวิถีคิดที่ว่า Ends justify Means บอกว่าวัตถุประสงค์สุดท้ายคือความสงบเรียบร้อยของสังคม เป็นเป้าหมายสูงสุด เพราะฉะนั้นวิธีการที่จะใช้ในการทำให้เกิดความสงบเรียบร้อยนั้น จะใช้อย่างไรก็ได้ ยกตัวอย่างเช่น ยาเสพติดเป็นสิ่งที่ไม่ดี ผู้ค้ายาเสพติดทำให้คนติดยาเสพติด ขัดต่อความสงบเรียบร้อย การจะปราบยาเสพติดนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐก็คงลงมือฆ่าผู้ค้ายาเสพติดเองได้ นี่คือรัฐตำรวจ

ในขณะที่นิติรัฐนั้น Carré de malberg บอกว่าวิธีการที่ใช้กับวัตถุประสงค์ที่จะต้องบรรลุขึ้นทั้งสองอย่างนี้สำคัญเท่ากัน รัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และบุคคลทั้งหลาย จะต้องใช้วิธีการทางกฎหมาย เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กฎหมายรับรอง ไม่ได้ถือว่าวัตถุประสงค์สุดท้าย คือ ความสงบเรียบร้อยต่อสังคมจะเป็นเรื่องทำให้บุคคลสามารถใช้วิธีการใดก็ได้ภายในรัฐตำรวจ

เพราะฉะนั้นในความหมายนี้ Carré de Malberg อธิบายต่อไปว่า กฎหมายจึงเป็นเครื่องกำหนดรับรองสิทธิเสรีภาพของบุคคลในสังคม ในอีกด้านหนึ่งก็กำหนดวิธีการใช้อำนาจของรัฐและ

เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีหลักว่ารัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะให้อำนาจกระทบสิทธิเสรีภาพประชาชนเกินกว่าที่กฎหมายให้ไว้ไม่ได้ ถ้ากระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชน ก็จะต้องมีวิธีเยียวยาให้บุคคลที่ถูกละเมิดสิทธินั้นนำคดีไปสู่ศาลที่เป็นอิสระเป็นกลาง ให้ระงับยับยั้งการละเมิดนั้นแล้วชดเชยค่าเสียหายได้

2.4 นิยามหลักนิติธรรมในปัจจุบัน

ในปัจจุบันนี้ คำนิยามหลักนิติธรรมมีมากมายเหลือคณานับ

L. Fuller ผู้เขียน The Morality of Law ได้อธิบายว่า หลักนิติธรรมต้องประกอบด้วยแปดข้อ

ข้อหนึ่ง ทุกคนต้องเคารพกฎหมายที่มีอยู่

ข้อสอง กฎหมายต้องประกาศให้ทราบล่วงหน้าโดยทั่วกัน

ข้อสาม กฎหมายต้องไม่มีผลย้อนหลัง

ข้อสี่ กฎหมายต้องบัญญัติไว้ชัดเจนเพื่อหลีกเลี่ยงการใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจโดยมิชอบ

ข้อห้า กฎหมายต้องหลีกเลี่ยงความขัดแย้งกันเอง

ข้อหก กฎหมายต้องไม่บังคับสิ่งที่เป็นไปไม่ได้

ข้อเจ็ด กฎหมายต้องยั่งยืน คงอยู่เพื่อให้ยังล้าลือกในสังคม แต่ต้องปรับตัวให้เข้ากับสภาพความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมได้

ข้อแปด การบังคับใช้กฎหมายต้องสอดคล้องกับกฎเกณฑ์ที่ประกาศไว้ทุกประการ

นอกจาก Fuller แล้วยังมีผู้ให้คำนิยามคำว่าหลักนิติธรรมอีกมาก นักกฎหมายทุกคนทั้งไทยและเทศ ล้วนมีคำนิยามของหลักนิติธรรมเป็นของตนเอง จนมีผู้กล่าวว่าหลักนิติธรรมนี้เป็นคำที่ไร้ความหมาย เพราะใช้กันพร่ำเพรื่อเพื่อจุดประสงค์ทางอุดมการณ์ที่ต่างกันไป จนหาความหมายที่แท้จริงไม่เจอในท้ายที่สุด

โครงการความยุติธรรมโลก (World Justice Project) องค์กรภาคประชาสังคมระหว่างประเทศให้คำนิยามหลักนิติธรรมว่า หมายถึง ระบบกฎหมายซึ่งยึดหลักสากล 4 ประการ คือ

1. รัฐบาล เจ้าหน้าที่ของรัฐ และภาคเอกชน และบุคคลต้องมีความรับผิดชอบถูกตรวจสอบได้ภายใต้กฎหมาย (accountable under the law)

2. กฎหมายต้องชัดเจน (clear) ประกาศใช้ทั่วไป (publicized) เสถียร (stable) และเป็นธรรม (just) และการใช้บังคับต้องมีลักษณะดังกล่าวด้วย กฎหมายต้องคุ้มครองสิทธิพื้นฐานซึ่งรวมความมั่นคงของมนุษย์ ทรัพย์สิน และสิทธิมนุษยชนที่เป็นแก่น

3. กระบวนการในการตรากฎหมาย บริหาร และบังคับใช้กฎหมายต้องให้ประชาชนเข้าถึงได้ (accessible) เป็นธรรม (just) และมีประสิทธิภาพ (efficient)

4. ต้องประสพความยุติธรรมภายในเวลาอันควร โดยผู้แทนที่เป็นอิสระ เป็นกลาง มีความรู้ความสามารถมี จริยธรรม และมีอำนาจมากพอควร มีทรัพยากรที่จำเป็นเพียงพอ และสะท้อนภาพสังคมที่องค์กรนั้นสังกัดอยู่

โครงการดังกล่าวใช้หลักนี้สร้างตัวชีวิตเพื่อวัดความสอดคล้องกับหลักนิติธรรมใน 9 ประเทศ⁹ **สมัชชานักนิติศาสตร์ระหว่างประเทศ** (The International Congress of Jurists) ซึ่งจัดโดยคณะกรรมการนักนิติศาสตร์ระหว่างประเทศ (International Commission of Jurists : ICJ) ซึ่งประกอบด้วยผู้พิพากษาจากประเทศทั่วโลก 185 คน อาจารย์มหาวิทยาลัยและผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายจาก 53 ประเทศ ซึ่งร่วมประชุมกันที่นิวยอร์กเมื่อปี 1959 (2502) ได้วางหลักสำคัญ 3 ประการ ของหลักนิติธรรม คือ

1. บุคคลย่อมมีสิทธิเสรีภาพพื้นฐานบางประการที่สำคัญ ซึ่งต้องได้รับความคุ้มครองจากรัฐ
2. ต้องมีศาลที่เป็นอิสระ (Independent Judiciary) และกลไกที่มีประสิทธิภาพในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพพื้นฐานเหล่านี้
3. ต้องสร้างเงื่อนไขทางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมเพื่อให้มนุษย์อยู่อย่างมีศักดิ์ศรี และสามารถกระทำการตามเจตจำนงของตนได้

ธนาคารโลก (World Bank) ในเว็บไซต์เรื่อง Rule of Law as a Goal of Development Policy¹⁰ เห็นว่านิติธรรมช่วยให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจ คุ้มครองสิทธิมนุษยชน จึงต้องให้ความสำคัญกับหลักดังกล่าว แต่ธนาคารโลกก็สรุปว่า คำๆนี้ไม่ได้มีความหมายที่ตายตัว (no fixed meaning) คำนี้เกิดจากข้อเขียนที่มุ่งให้เป็นกฎเกณฑ์ (normative writing) เกี่ยวกับกฎหมายและรัฐ โดยนักเขียนตะวันตกส่วนใหญ่ และนักเขียนแต่ละคนก็ใช้คำนี้เพื่อให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ของตนเกี่ยวกับรัฐ “ในอุดมคติ” หรือ “เป็นธรรม” (“ideal” or “just” state) ด้วยเหตุนี้ การสำรวจนิยามดังกล่าวโดย Grotte (1994:271) จึงกล่าวว่า คำนี้ถูกใช้ในเยอรมัน ฝรั่งเศส สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา นั้น “ในความหมายของแนวความคิดที่เปิดกว้างซึ่งอาจอภิปรายถกเถียงได้ตลอดไป” (“belongs to the category of open-ended concepts which are subject to permanent debate (Grotte 1994:271)”)

ธนาคารโลกจึงกล่าวว่า หากดูวรรณกรรมทั้งหลายก็จะพบว่า ผู้เขียนเหล่านั้นเน้น รูปแบบ (formal characteristics) ผลลัพธ์ทางสาระ (substantive outcomes) หรือการปฏิบัติหน้าที่ (functional considerations)

⁹ www.worldjusticeproject.org/what-rule-law

¹⁰ <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTLAWJUSTINST/0,,contentMDK:20763583~menuPK:1989584~pagePK:210058~piRK:210062~theSitePK:1974062,00.html>

พวกที่เน้นรูปแบบจะดูเกณฑ์บางประการ เช่น ศาลที่เป็นกลางและอิสระ กฎหมายต้องประกาศใช้ทั่วไป และไม่มีกฎหมายที่เจาะจงใช้แก่คนใดคนหนึ่ง กฎหมายต้องไม่ย้อนหลัง และศาลต้องควบคุมฝ่ายปกครองและกฎหมายที่ขัดรัฐธรรมนูญได้ เป็นต้น

พวกที่เน้นผลลัพธ์ทางสาระจะดูว่า กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม “เป็นธรรม” (fair) หรือ “ยุติธรรม” (just) หรือไม่ ซึ่งนักปรัชญากฎหมายอย่าง โรนัลด์ ดอร์กิน (Dworkin, 1985) ให้ความสำคัญ

พวกที่เน้นการปฏิบัติหน้าที่ทางหลักนิติธรรมอย่างฮาเยค (Hayek, 1960) เน้นตรงที่กฎหมายต้องทำหน้าที่จำกัดดุลพินิจของเจ้าหน้าที่และรัฐ ทำให้การตัดสินใจเลือกประพฤติดของคนใต้กฎหมายคาดเดาความแน่นอนชัดเจนของกฎหมาย (predictability) จึงถือว่า สังคมใดเจ้าหน้าที่มีดุลพินิจน้อยลงเท่าใด นิติธรรมก็เพิ่มขึ้นเท่านั้น

นอกจากนั้นสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ ได้มีมติในการประชุมสมัยที่ 67 เมื่อวันที่ 24 กันยายน 2012 (2555) ให้คำประกาศของการประชุมระดับสูงของสมัชชาใหญ่เกี่ยวกับหลักนิติธรรมในระดับชาติและนานาชาติ (Declaration of high-level meeting of the General Assembly on the rule of law at the national and international levels) ให้รัฐภาคีสหประชาชาติส่งเสริมหลักนิติธรรม ตามคำประกาศ 42 ข้อ (ดูภาคผนวก 1)

ในประเทศไทย คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ (คอนธ.) ที่รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ตั้งขึ้น ก็ได้นำเสนอหลักนิติธรรมไว้ในหนังสือ “หลักนิติธรรม The Rule of Law ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม” (พิมพ์ครั้งที่ 2, 2558) โดยแยกเป็นหลักนิติธรรมโดยเคร่งครัดหรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างแคบ ซึ่งกฎหมายกระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำที่ฝ่าฝืน หรือขัดแย้ง จะทำให้การนั้นไม่มีผลใช้บังคับ กับหลักนิติธรรมโดยทั่วไปหรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง ซึ่งการฝ่าฝืนไม่ทำให้การนั้นเสียไป

สาระสำคัญของหลักนิติธรรมโดยเคร่งครัดหรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างแคบได้แก่

1. หลักความเป็นอิสระและความเป็นกลางของผู้พิพากษาและตุลาการ
2. กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป
3. กฎหมายต้องมีการประกาศใช้ให้ประชาชนทราบ
4. เจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจได้เท่าที่กฎหมายบัญญัติไว้
5. ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาต้องมีสิทธิในการต่อสู้คดี
6. กฎหมายอาญาต้องไม่มีผลย้อนหลังในทางที่เป็นโทษ
7. บุคคลจะถูกลงโทษทางอาญาซ้ำในการกระทำเดียวกันไม่ได้
8. บุคคลมีสิทธิที่จะไม่ให้ถ้อยคำเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเองอันอาจทำให้ต้องรับผิดทางอาญา

9. กฎหมายจะยกเว้นความรับผิดชอบให้แก่การกระทำที่ยังไม่เกิดขึ้นไม่ได้สำหรับหลักนิติธรรมโดยทั่วไปหรือในความหมายอย่างกว้างประกอบด้วย
 1. กฎหมายที่ดีต้องมีความชัดเจน
 2. กฎหมายที่ดีต้องไม่ขัดแย้งกันเอง
 3. กฎหมายที่ดีต้องมีเหตุผล
 4. กฎหมายที่ดีต้องนำไปสู่ความเป็นธรรม
 5. กฎหมายที่ดีต้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือสิทธิขั้นพื้นฐาน
 6. กฎหมายที่ดีต้องทันสมัยและสามารถรองรับความเปลี่ยนแปลงของสังคมเศรษฐกิจการเมืองวัฒนธรรมและเทคโนโลยี
 7. กฎหมายที่ดีต้องบัญญัติโดยองค์กรที่มีอำนาจตามกฎหมายและตามกระบวนการที่กฎหมายบัญญัติไว้
 8. กฎหมายที่ดีต้องไม่มีผลย้อนหลังเป็นผลร้ายหรือกระทบต่อสิทธิหน้าที่หรือความรับผิดชอบบุคคล
 9. กฎหมายที่ดีต้องมีบทลงโทษที่เหมาะสมและได้สัดส่วนกับความผิด
 10. กฎหมายที่ดีต้องมีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพและประชาชนต้องได้รับการส่งเสริมให้มีความรู้ความเข้าใจและเคารพในกฎหมายและหลักนิติธรรม
 11. กระบวนการนิติบัญญัติที่ดีต้องเป็นกระบวนการที่เปิดเผยโปร่งใสและตรวจสอบได้
 12. กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องเปิดโอกาสให้มีการอุทธรณ์
 13. กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวกไม่ชักช้าด้วยค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม
 14. กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องส่งเสริมให้มีกระบวนการยุติธรรมทางเลือก
 15. นักกฎหมายเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องมีความเป็นอิสระและความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่
 16. นักกฎหมายเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องซื่อสัตย์สุจริตยึดหลักคุณธรรมเมตตาธรรมและสันติธรรม
- ถ้าสังเกตให้ดี จะเห็นได้ว่าหลักนิติธรรมของ คอนธ. มีมิติทางการเมืองในประเทศไทย เช่น ข้อ 9 ของหลักนิติธรรมเคร่งครัดนั้น แสดงให้เห็นถึงการต่อต้านการนิรโทษกรรมผู้กระทำรัฐประหาร ดังเช่นที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 309 ของรัฐธรรมนูญปี 2550 หลักเช่นนี้ไม่มีข้อเขียนใดของนักเขียนตะวันตกกพุดไว้เลย!

หากพิจารณาตามนี้ เราก็จะพบว่าหลักนิติธรรมเป็นจริยธรรมของกฎหมาย (morality of law) เป็นเพียงเกณฑ์ทางจริยธรรมที่จะใช้วัดระบบกฎหมายของสังคมใดสังคมหนึ่ง ว่าดีหรือไม่ดี เป็นธรรมหรือไม่เป็นธรรม และในกรณีเช่นนี้ สารของหลักนิติธรรมก็จะแปรเปลี่ยนไปตามยุคสมัยและสังคมโลก เหมือนๆกับคำว่า “ยุติธรรม” ซึ่งไม่มีนิยามตายตัวแน่นอน

3. นิติธรรม : หลักการพื้นฐานในรัฐธรรมนูญไทย

ก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 จะประกาศใช้ หลักนิติธรรมในประเทศไทยก็เป็นเพียงจริยธรรมของกฎหมาย แต่เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 2550 แล้ว **หลักนิติธรรมก็แปรสภาพเปลี่ยนเป็นหลักพื้นฐานในรัฐธรรมนูญไทย** เพราะรัฐธรรมนูญปี 2550 มาตรา 3 วรรคสองบัญญัติว่า

“การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม”

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยหลายคำวินิจฉัยว่า กฎหมายที่บัญญัติให้ถือว่า ผู้มีอำนาจทำการแทนนิติบุคคลต้องเป็นตัวการร่วมรับผิดชอบในคดีอาญาที่นิติบุคคลกระทำความผิด เว้นแต่จะพิสูจน์ให้เห็นได้ว่าตนมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำความผิดนั้น การสันนิษฐานเช่นนี้ ศาลเห็นว่าเป็นการผลักภาระการพิสูจน์ให้จำเลย โดยโจทก์ไม่ต้องพิสูจน์การกระทำของจำเลยก่อน ทั้งยังเป็น การสันนิษฐานความผิดของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาโดยอาศัยสถานะทางบุคคลเป็นเงื่อนไข และยังขัดกับหลักนิติธรรมที่ว่าโจทก์ในคดีอาญาต้องมีภาระการพิสูจน์ถึงการกระทำผิดของจำเลยให้ครบองค์ประกอบความผิด และยังเป็น การนำบุคคลเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมให้ตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยโดยไม่มีพยานหลักฐานตามสมควรในเบื้องต้นว่าบุคคลนั้นได้กระทำความผิดหรือมีเจตนากระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหา ซึ่งขัดต่อหลักนิติธรรม และขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ (2550) มาตรา 39 วรรคสอง (คำวินิจฉัยที่ 12/2555, 5/2556, 15-18/2556, 19-20/2556 ฯลฯ)

ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2558 คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญเสนอให้สภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณา ได้มีการบัญญัติไว้ในร่างมาตรา 205 ในหมวด 1 ศาลและกระบวนการยุติธรรม ส่วนที่ 1 บททั่วไป ว่า

“มาตรา 205 หลักนิติธรรมอันเป็นรากฐานของรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตย อย่างน้อยมีหลักการพื้นฐานสำคัญ ดังต่อไปนี้

(1) ความสูงสุดของรัฐธรรมนูญและกฎหมายเหนืออำนาจอำนาจของบุคคล และการเคารพรัฐธรรมนูญและกฎหมายทั้งโดยรัฐและประชาชน

(2) การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค

(3) การแบ่งแยกการใช้อำนาจ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการป้องกันการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวม

(4) นิติกระบวนอันเป็นธรรม ซึ่งอย่างน้อยต้องไม่บังคับใช้รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายย้อนหลังเป็นโทษทางอาญาแก่บุคคล ให้บุคคลมีสิทธิในการปกป้องตนเองเมื่อสิทธิหรือเสรีภาพถูกกระทบ ไม่บังคับให้บุคคลต้องให้ถ้อยคำซึ่งทำให้ต้องรับผิดชอบทางอาญา ไม่ทำให้บุคคลต้องถูกดำเนินคดีอาญาในการกระทำความผิดเดียวกันมากกว่าหนึ่งครั้ง และมีข้อกำหนดให้สันนิษฐานว่าบุคคลเป็นผู้บริสุทธิ์อยู่จนกว่าจะมีคำพิพากษาว่ากระทำความผิด

(5) ความเป็นอิสระของศาล และความสุจริตเที่ยงธรรมของกระบวนการยุติธรรม”

ส่วนในร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2559 คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเสนอให้ทำประชามติบัญญัติไว้ในร่างมาตรา 3 วรรคสองว่า

“รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ และความผาสุกของประชาชนโดยรวม”

และบัญญัติไว้ในร่างมาตรา 26 วรรคหนึ่งว่า

“มาตรา 26 การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุนเหตุผล ความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย”

โดยสรุป หลักนิติธรรม หรือนิติรัฐ หรือศุภนิติกระบวนก็ตาม ล้วนไม่ใช่การปกครองโดยกฎหมาย หรือ Rule by law มิเช่นนั้น ก็จะหมายความว่า หากพระราชย์ขึ้นมาครองเมืองแล้วไซ้ คำสั่งที่พระราชย์นั้นเป็นผู้ตราก็สามารถใช้บังคับได้ แล้วเราจะเรียกคำสั่งนั้นว่ากฎหมายหรือ คำสั่งนั้นสอดคล้องกับหลักนิติธรรมหรือ? คงไม่ใช่เช่นนั้นเป็นแน่ หลักนี้จึงไม่ใช่การปกครองโดยกฎหมายทั่วไป แต่เป็นการปกครองที่มีหลักธรรมแห่งกฎหมาย หลักนิติธรรมจึงมีสองฐานะ ฐานะที่หนึ่ง คือ เป็นจริยธรรมของกฎหมาย หรือ Morality of Law ในฐานะนี้ หลักนิติธรรมต้องการเห็นกฎหมายและการใช้กฎหมายในสังคมมนุษย์เป็นไปโดยถูกต้องและเที่ยงธรรม เฉกเช่นเดียวกับคำว่า รัฐธรรมนูญนิยม หรือ Constitutionalism ที่ต้องการใช้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดเพื่อจำกัดอำนาจผู้ปกครอง และรับรองสิทธิเสรีภาพ และท้ายที่สุด คือ เพื่อสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม หลักนิติธรรมก็เป็นศีลธรรมหรือจริยธรรมของกฎหมายและระบบกฎหมาย เป็นตัววัดว่ากฎหมายฉบับใด การบังคับ

กฎหมายของเจ้าหน้าที่ การพิพากษาคดีของศาล สอดคล้องกับหลักศีลธรรมที่ควรจะเป็น ที่เรียกว่าหลักนิติธรรมหรือไม่ เพราะฉะนั้น โดยนัยนี้ **หลักนิติธรรมจึงเป็นหลักศีลธรรมของกฎหมายเอง**

ทว่าในฐานะที่สองนั้น **หลักนิติธรรมเป็นหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญที่บังคับใช้ได้โดยศาลรัฐธรรมนูญและศาลทั้งหลาย** ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ 2550 มาตรา 3 วรรคสอง การที่หลักนิติธรรมนั้นสามารถบังคับได้กับองค์กรต่างๆในรัฐว่าชอบหรือไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้น ทำให้เราต้องตีความหมายของคำว่าหลักนิติธรรมให้กระจ่างชัด

4. สาระสำคัญของหลักนิติธรรม

หากพิจารณาคำนิยามที่ผู้รู้ทางนิติศาสตร์และศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยวางหลักไว้ หลักนิติธรรมย่อมมีสาระสำคัญสรุปเป็น 4 มิติ ดังนี้

ประการแรก คือ **องค์ประกอบด้านสาระ** (substantive rule of law) หลักนิติธรรมจะเป็นหลักนิติธรรมได้ ก็ต้องมีมิติด้านสารบัญญัติ

ประการที่สอง คือ **องค์ประกอบด้านกระบวนการในการใช้กฎหมาย** (procedural rule of law)

ประการที่สาม คือ **องค์ประกอบด้านองค์กร** (institutional rule of law) ศาลควรเป็นอย่างไร กระบวนการยุติธรรมควรเป็นอย่างไร

ประการสุดท้าย คือ **องค์ประกอบด้านเป้าหมาย** การตราและใช้กฎหมายต้องมีเป้าหมายที่ดีเพื่อความยุติธรรม

4.1 องค์ประกอบด้านสาระ

ในองค์ประกอบสี่ประการนี้ ในด้านสาระไม่ว่าจะเป็นหลักนิติธรรมของ Dicey หลักคุณนิติกระบวนการ หรือนิติรัฐก็ตาม ล้วนมีสาระสำคัญร่วมกันในประการที่หนึ่งว่าทุกคน ไม่ว่าจะป็นรัฐเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประชาชนคนธรรมดา ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายโดยเสมอภาคกัน มิใช่อยู่ภายใต้อำนาจอำเภอใจของคน ความจริง John Adams หนึ่งในสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญแห่งประเทศสหรัฐอเมริกาชาวแมสซาชูเซตส์ที่ได้พูดไว้เพราะมากกว่า นิติธรรม คือ การปกครองโดยกฎหมาย ไม่ใช่โดยอำเภอใจของมนุษย์ หรือที่ว่า Government of law and not of men

สาระสำคัญประการที่สองของหลักนี้ก็คือ กฎหมายดังกล่าวย่อมต้องสูงสุด (Supremacy of Law) และรับรองคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล จะไม่มีหลักนิติธรรมอยู่ หากกฎหมายมุ่งคุ้มครองแต่ผู้ใช้อำนาจปกครอง เพราะฉะนั้น หลักนิติธรรมจึงสัมพันธ์กันอย่างแยกไม่ออกกับสิทธิมนุษยชนและสิทธิเสรีภาพของพลเมือง ตามรัฐธรรมนูญแบบเดิม สิทธิที่กล่าวถึงถูกเน้นเพียงสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลและสิทธิเสรีภาพในทางการเมือง ต่อมาในศตวรรษที่ 20 มีผู้เห็นว่าความเสมอภาคภายใต้กฎหมายนั้นไม่เพียงพอ เพราะบุคคลที่มีเศรษฐกิจฐานะต่างกัน เช่น เศรษฐีและกรรมกรนั้น จะเสมอภาคกันได้อย่างไร ดังนั้น จากสิทธิเสรีภาพในทางการเมืองที่เน้นกันใน

ศตวรรษที่ 18 และ 19 จึงคลี่คลายขยายออกไปจนถึงสิทธิเสรีภาพในทางเศรษฐกิจและสังคมในศตวรรษที่ 20 ดังที่เห็นประธานาธิบดี Roosevelt ประกาศนโยบาย New Deal ในสหรัฐอเมริกา ส่วนยุโรป รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสปี 1946 บัญญัติถึงสิทธิทางสังคมและเศรษฐกิจของกรรมกร ของเด็ก สตรี และคนชรา และเราก็ได้เห็นพัฒนาในทางระหว่างประเทศว่าสิทธิที่อยู่ในกติกาสากลระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง¹¹ นั้น ขยายไปถึงกติกาสากลระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม¹² ในท้ายที่สุดและสิทธิเสรีภาพเหล่านี้ ก็ได้หยุดจำกัดอยู่แค่สิทธิทางสังคมและเศรษฐกิจ แต่น่าจะขยายต่อไปถึงสิ่งต่างๆ ที่มนุษย์กำลังเผชิญอยู่ เช่น ปัญหาโลกร้อน ปัญหาการปั่นราคาน้ำมันจนเกินราคาที่น่าจะเป็นจริง ซึ่งล้วนแต่เป็นสิ่งที่มนุษย์ทั่วโลกกำลังเผชิญอยู่และต้องการแก้ไข คำถามจึงมีอยู่แค่ว่าผู้มีอำนาจจะเห็นว่าควรแก้ไขเมื่อใด โดยเฉพาะประเทศที่มีอำนาจผลักดันและเรียกร้องในทางระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็น สหรัฐอเมริกา ประเทศกลุ่ม G7 หรือประเทศมหาอำนาจในเอเชีย จีน ญี่ปุ่น ซึ่งก็แปลว่าสาระของหลักนิติธรรมนั้นไม่ใช่สิ่งที่เสถียร (static) แต่มีพลวัต (dynamic) ที่จะเปลี่ยนไปเรื่อยๆ ตามสิ่งที่จะทำให้สังคมมนุษย์ในรัฐนั้นในสังคมโลกนั้นดีขึ้น

4.2 องค์ประกอบด้านกระบวนการ

องค์ประกอบอีกด้านหนึ่งของหลักนิติธรรม ก็คือกระบวนการ หลักใหญ่ใจความก็คือ รัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้อำนาจภายในขอบเขตที่กฎหมายให้ไว้ตามวิธีการ รูปแบบ เวลา และสถานที่

แม้จะดูเหมือนว่าหลักนี้มีสั้นๆ แต่ในความจริงในแต่ละเรื่องนั้นขยายออกไปในรายละเอียดได้กว้างขวาง วิธีการต้องเป็นไปตามกฎหมาย จะใช้วิธีการนอกกฎหมายไม่ได้ หนึ่งในอุทธรณ์เรื่องนี้คือเมื่อเกือบสิบปีที่แล้ว ได้มีการจับกุมผู้ค้ายาเสพติดฉวย ใจ ด้านข้าง แล้วเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ทำการวิสามัญ ใจ ด้านข้าง ท่ามกลางการถ่ายทอดของสื่อโทรทัศน์ เกิดการวิพากษ์วิจารณ์กันมาก แล้วมีนายตำรวจชั้นผู้ใหญ่ได้ออกมาให้สัมภาษณ์ว่าพ่อค้ายาเสพติดนั้นมอมเมาประชาชน ตำรวจต้องปราบปราม และบัดนี้ เมื่อตำรวจได้ทำหน้าที่ของตนแล้วกลับถูกนักวิชาการโจมตี แสดงว่านักวิชาการต้องการปกป้องผู้ก่ออาชญากรรมหรือ ในครั้งนั้นคนบดเคี้ยวคดีศาสตร์สืบสถาบันได้ออกแถลงการณ์ว่าจริงอยู่ที่การค้ายาเสพติดเป็นสิ่งเลวร้าย ผิดกฎหมาย แต่ในการปราบปรามนั้น ตำรวจต้องใช้วิธีการที่ชอบด้วยกฎหมาย คือ ตำรวจทำหน้าที่จับกุมผู้กระทำความผิดมาดำเนินคดีจนกว่าจะมีคำพิพากษาศาลถึงที่สุดเท่านั้น จึงจะดำเนินการบังคับตามคำพิพากษานั้นได้ การนำเป้าหมาย คือ การปราบปรามยาเสพติดมาเป็นเหตุให้ตนยิงใครเสียก็ได้ ก็เท่ากับว่าการทำบุญนั้น จะไปปล้นจี๋มาก็ได้ วิธีการไม่จำเป็นต้องชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นเรื่องของรัฐตำรวจโดยแท้ ไม่ใช่วิธีการตามหลักนิติธรรม

¹¹ International Covenant on Civil and Political Rights

¹² International Covenant on Social and Economic Right

นอกจากนี้ เรื่องรูปแบบก็สำคัญ กฎหมายให้ใช้กฎหมายในรูปแบบใดก็ต้องใช้ให้ถูก หรือเวลาในสถานการณ์ปกติ ทหารจะใช้อำนาจกับประชาชนนั้นเป็นไปได้ จะต้องอยู่ในสถานการณ์สงคราม มีการประกาศใช้กฎอัยการศึก ทหารจึงจะเคลื่อนกำลังออกมาได้ เช่นนี้เป็นต้น

เรื่องเวลานั้น นอกจากหมายความถึงเจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจมาแล้ว ยังหมายความถึงต้องทำด้วยความรวดเร็วด้วยกระบวนการยุติธรรมนั้น หากล่าช้า ก็เท่ากับเป็นการปฏิเสธความยุติธรรม ดังสุภาษิตที่ว่า Justice delayed, Justice denied ทั้งนี้เป็นอุทาหรณ์ให้เห็นได้ว่าเพียงหลักเดียว สามารถขยายได้เป็นร้อยเป็นพันหลักย่อย เฉพาะเรื่องกระบวนการอย่างเดียวยังสามารถแตกย่อยออกเป็นหลักห้ามใช้กฎหมายที่มีผลเป็นโทษย้อนหลัง (ex post facto) หลักห้ามมิให้บังคับคนให้ร้ายตนเองจนต้องรับผิดทางอาญา (self - incrimination) หลักสันนิษฐานว่าบุคคลนั้นไม่มีความผิดจนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุด หลักการได้รับแจ้งข้อหาและสิทธิเช่นในคดี Miranda หลักการให้ผู้ที่ถูกกระทบสิทธิได้ป้องกันตนเอง (self - defense) เป็นต้น

4.3 องค์ประกอบด้านองค์กร

องค์ประกอบด้านองค์กรของหลักนิติธรรม คือ จะต้องมีการแบ่งแยกอำนาจอัติปไตย หลักนิติธรรมจะมีไม่ได้ หากศาลไม่เป็นอิสระออกจากฝ่ายนิติบัญญัติหรือบริหาร และหลักนิติธรรมก็จะมีไม่ได้เช่นกันหากฝ่ายบริหารสามารถออกกฎหมายได้ตามใจชอบ และที่สำคัญที่สุดก็คือ จะต้องมีการที่เป็นอิสระ สุจริต และเที่ยงธรรม คำว่าเป็นอิสระนี้ นอกจากอิสระเชิงองค์กรจากฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติแล้ว ยังหมายถึง การเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จากผู้บริหารศาลนั่นเองด้วย เพราะหากศาลไม่ถูกแทรกแซงโดยคณะรัฐมนตรี หรือรัฐสภา แต่ยังสามารถถูกแทรกแซงได้จากประธานศาลฎีกา หรือประธานศาลปกครองสูงสุด ก็ไม่ถือว่าเป็นอิสระ ทั้งนี้ ศาลยังต้องเป็นอิสระจากคู่อริด้วย ไม่รับสินบาทคาดสินบน ทั้งปราศจากอคติใส่ และท้ายที่สุด คือ กระบวนการยุติธรรมทั้งกระบวนการจะต้องสุจริตเที่ยงธรรม คือ ดำรงไว้ที่รัฐอื่น อัยการ ตลอดไปจนศาล ความเป็นอิสระนี้จะเป็นหลักประกันให้เกิดหลักนิติธรรมขึ้นได้

4.4 องค์ประกอบด้านเป้าหมาย

สุดท้าย คือ องค์ประกอบด้านเป้าหมาย คือ การตรากฎหมาย การใช้กฎหมาย การตีความกฎหมาย การตัดสินคดีนั้น จะต้องมุ่งสร้างคามยุติธรรมให้เกิดขึ้นโดยเที่ยงธรรม ในเรื่องนี้ข้ออัญเชิญพระราชดำรัสพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งเมื่อใดก็ตามที่พระองค์พระราชทานพระราชดำรัสให้แก่กฏหมายก็จะทรงย้ำข้อนี้ ดังพระราชดำรัสองค์หนึ่งที่พระราชทานในพิธีพระราชทานประกาศนียบัตรเนติบัณฑิต เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2515 ใจความตอนหนึ่งว่า

“...กฎหมายทั้งปวงนั้น เราบัญญัติขึ้นเพื่อใช้เป็นปัจจัยสำหรับรักษาความยุติธรรม กล่าวโดยสรุปก็คือ ใช้เป็นแบบแผนแห่งความประพฤติปฏิบัติของมหาชนสถานหนึ่ง กับใช้เป็นแม่บทในการพิจารณาตัดสินความประพฤตินั้นๆ ให้เป็นไปโดยถูกต้องเที่ยงตรงอีกสถานหนึ่ง

โดยที่กฎหมายเป็นแต่เครื่องมือในการรักษาความยุติธรรมดังกล่าว จึงไม่ควรจะถือว่ามีความสำคัญยิ่งไปกว่าความยุติธรรม หากควรจะต้องถือว่า ความยุติธรรมมาก่อนกฎหมาย และอยู่เหนือกฎหมาย การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีใด ๆ โดยคำนึงถึงแต่ความถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น จะเป็นการไม่เพียงพอ จำต้องคำนึงถึงความยุติธรรมซึ่งเป็นจุดประสงค์ด้วยเสมอ การใช้กฎหมายจึงจะมีความหมาย และได้ผลที่ควรจะได้...”

และพระราชดำรัสอีกองค์หนึ่ง คือ พระราชดำรัสที่พระราชทานแก่คณะกรรมการจัดงานวันพีคณະนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2516 ทรงเน้นว่า

“กฎหมายมีไว้สำหรับให้บุคคลส่วนมากมีเสรีและอยู่ด้วยความสงบ”

ข. ประชาธิปไตย (Democracy)

1. อะไรคือประชาธิปไตย (Democracy)?

ประชาธิปไตยมาจากภาษากรีก 2 คำ คือ *demos* (the people หรือ ประชาชน) กับ *kratia* (power, rule หรือ อำนาจ การปกครอง) และภาษาละตินก็ใช้คำนี้จนมาถึงภาษาฝรั่งเศสโบราณว่า *démocratie*

ใน Merriam – Webster Dictionary ให้ความหมายว่า หมายถึง รูปแบบการปกครองซึ่งอำนาจสูงสุดอยู่ที่ประชาชน ผู้ซึ่งใช้อำนาจนั้นโดยตรง หรือโดยอ้อมผ่านระบบการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร ซึ่งจัดให้มีการเลือกตั้งโดยเสรี

คำนิยามของ “ประชาธิปไตย” (democracy) เอง ก็มีความหลากหลายไม่แพ้หลักนิติธรรม

ในยุครีก ประชาธิปไตยถูกจำแนกเพื่อเปรียบเทียบการปกครองรูปแบบกษัตริย์ (monarchy) อมาตยาธิปไตย (aristocracy) อภิชนาธิปไตย (oligarchy) และ ทรรราชย์ (tyranny) อริสโตเติลได้แยกรูปแบบการปกครองตามแนวทางนี้โดยยึดจำนวนผู้ปกครอง และจุดมุ่งหมายในการปกครอง

อริสโตเติลเห็นว่า รัฐธรรมนูญที่ดีย่อมสถาปนากการปกครองที่มุ่งความผาสุกร่วมกันของคนทุกกลุ่มในสังคม (common good) ถ้ากษัตริย์ปกครองเพื่อความผาสุกของทุกกลุ่ม ก็เรียกว่า ราชาธิปไตย (royalty) แต่ถ้าปกครองเพื่อพระองค์เอง ก็เรียกว่า ทรรราชย์ (tyranny) ซึ่งเป็นรูปแบบที่เลว ถ้าขุนนางปกครองเพื่อความผาสุกร่วมกันของทุกกลุ่ม ก็เป็นอมาตยาธิปไตย (aristocracy) ซึ่งเป็นรูปแบบที่ดี แต่ถ้าปกครองเพื่อพวกตนเอง ก็เป็นอภิชนาธิปไตย (oligarchy) เป็นการปกครองที่เลว ถ้าคนส่วนใหญ่ (ประชาชน) ปกครองเพื่อความผาสุกของทุกกลุ่ม ก็เรียกว่า ัฒมิกประชาธิปไตย (polity หรือ

constitutional government) ซึ่งเป็นรูปแบบที่ดีที่สุด แต่ถ้าประชาชนส่วนใหญ่ที่ยากจน ปกครอง เพื่อกลุ่มคนส่วนใหญ่ ไม่ให้ความสำคัญกับกลุ่มน้อย ก็เรียกว่า ประชาธิปไตย (democracy) ซึ่งเป็น การปกครองที่เลว

อับราฮัม ลินคอล์น (Abraham Lincoln (1809 - 1865)) ให้คำนิยามประชาธิปไตยที่อ้างอิง กับทั่วโลกว่า ประชาธิปไตย คือ “การปกครองของประชาชน, โดยประชาชน และเพื่อประชาชน” (Democracy is the government of the people, by the people, and for the people.)¹³

เซอร์วินสตัน เชอร์ชิล (Sir Winston Churchill) ได้กล่าวสุนทรพจน์ต่อสภาสามัญของ อังกฤษ เมื่อ 11 พฤศจิกายน 1947 ว่า

“รูปแบบการปกครองหลายรูปแบบได้เคยถูกทดลองเข้ามาในอดีต และจะถูกทดลองใช้ต่อไป ในโลกที่เต็มไปด้วยบาปและความทุกข์นี้ ไม่มีใครอ้างได้ว่าประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่สมบูรณ์แบบหรือดีพร้อม จริงๆแล้ว เคยมีการพูดว่า ประชาธิปไตยคือรูปแบบการปกครองที่เลวร้ายน้อยที่สุดในบรรดารูปแบบการปกครองทั้งหลายที่เคยลองใช้กันมา”

แลร์รี่ ไดมอนด์ (Larry Diamond) นักรัฐศาสตร์อเมริกันได้ให้องค์ประกอบของประชาธิปไตย ว่ามี 4 ประการ คือ

- 1) ระบอบการเมืองที่เลือกตั้ง และแทนที่รัฐบาลด้วยการเลือกตั้งที่อิสระและเป็นธรรม
- 2) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเมือง
- 3) การรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชน
- 4) หลักนิติธรรม ซึ่งแสดงความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายต่อประชาชนที่เท่าเทียมกัน¹⁴

เว็บไซต์ Democracy Building ¹⁵ ให้นิยามระบอบประชาธิปไตยว่า หมายถึงระบอบการ ปกครองซึ่งมีรัฐธรรมนูญคุ้มครองสิทธิเสรีภาพพื้นฐานของประชาชน มีการเลือกตั้งที่อิสระและเที่ยงธรรม และมีศาลที่เป็นอิสระ โดยมีองค์ประกอบหลัก คือ

- 1) การรับรองและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนพื้นฐานแก่บุคคลทุกคนต่อการกระทำของรัฐและ เจ้าหน้าที่ ต่อกลุ่มต่าง ๆ ทุกกลุ่มทางสังคม และต่อบุคคลอื่น
- 2) การแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย
- 3) การให้เสรีภาพทางความคิด การแสดงออก และสื่อมวลชน
- 4) การให้เสรีภาพทางศาสนา
- 5) การรับรองสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งโดยเสมอภาค

¹³ เป็นสุนทรพจน์ที่เมืองเกตตีสเบิร์ก (Gettysburg) ของประธานาธิบดีลินคอล์น

¹⁴ Diamond, Larry, *Lecture at Hilla University for Humanistic Study*, “What is Democracy”, 21 มกราคม 2004

¹⁵ [www.democracy-building.info/definition of democracy](http://www.democracy-building.info/definition-of-democracy)

6) การมีธรรมาภิบาล

ฟรีด้อมเฮ้าส์ (Freedom House) ซึ่งเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนของสหรัฐอเมริกา ได้ทำตัวชี้วัดระดับเสรีภาพในโลก โดยเฉพาะเน้นสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ได้จัดประเภท “ประชาธิปไตยโดยการเลือกตั้ง” (electoral democracies) ซึ่งต้องมียุทธศาสตร์ประกอบดังนี้ คือ

- 1) มีระบบพรรคการเมืองหลายพรรคที่แข่งขันกัน
- 2) มีการรับรองสิทธิเลือกตั้งเป็นการทั่วไปให้พลเมืองที่เป็นผู้ใหญ่
- 3) มีการเลือกตั้งที่แข่งขันกัน โดยยึดหลักความลับในการออกเสียง การไม่มีการโกงเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก ซึ่งทำให้เจตนาของผู้ออกเสียงไม่เกิดอย่างแท้จริง
- 4) การที่พรรคการเมืองสามารถติดต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยผ่านการหาเสียงที่เปิดเผย

Freedom House ได้ประเมินประชาธิปไตยโดยการเลือกตั้งทุกปีดังตัวอย่างตารางดังต่อไปนี้

	ปี 2010			2011			2012			2013			2014			2015			2016		
	PR	CL	Free	PR	CL	Free	PR	CL	Free	PR	CL	Free	PR	CL	Free	PR	CL	Free	PR	CL	Free
สหรัฐอเมริกา	1	1	Free	1	1	Free	1	1	Free	1	1	Free	1	1	Free	1	1	Free	1	1	Free
อังกฤษ	1	1	Free	1	1	Free	1	1	Free	1	1	Free	1	1	Free	1	1	Free	1	1	Free
ฝรั่งเศส	1	1	Free	1	1	Free	1	1	Free	1	1	Free	1	1	Free	1	1	Free	1	1	Free
ญี่ปุ่น	1	2	Free	1	2	Free	1	2	Free	1	2	Free	1	1	Free	1	1	Free	1	1	Free
ออสเตรเลีย	1	1	Free	1	1	Free	1	1	Free	1	1	Free	1	1	Free	1	1	Free	1	1	Free
ออสเตรีย	1	1	Free	1	1	Free	1	1	Free	1	1	Free	1	1	Free	1	1	Free	1	1	Free
แคนาดา	1	1	Free	1	1	Free	1	1	Free	1	1	Free	1	1	Free	1	1	Free	1	1	Free
อิตาลี	1	2	Free	1	2	Free	1	1	Free	1	1	Free	1	1	Free	1	1	Free	1	1	Free
เกาหลีใต้	1	2	Free	1	2	Free	1	2	Free	1	2	Free	2	2	Free	2	2	Free	2	2	Free
รัสเซีย	6	5	Not	6	5	Not	6	5	Not	6	5	Not	6	5	Not	6	6	Not	6	6	Not

	ปี 2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
--	---------	------	------	------	------	------	------

	PR	CL	Free	PR	CL	Free	PR	CL	Free	PR	CL	Free	PR	CL	Free	PR	CL	Free	PR	CL	Free
บรูไน	6	5	Not	6	5	Not	6	5	Not	6	5	Not	6	5	Not	6	5	Not	6	5	Not
กัมพูชา	6	5	Not	6	5	Not	6	5	Not	6	5	Not	6	5	Not	6	5	Not	6	5	Not
อินโดนีเซีย	2	3	Free	2	3	Free	2	3	Free	2	3	Free	2	4	Partly	2	4	Partly	2	4	Partly
ลาว	7	6	Not	7	6	Not	7	6	Not	7	6	Not	7	6	Not	7	6	Not	7	6	Not
มาเลเซีย	4	4	Partly	4	4	Partly	4	4	Partly	4	4	Partly	4	4	Partly	4	4	Partly	4	4	Partly
เมียนมาร์	7	7	Not	7	7	Not	7	6	Not	6	5	Not	6	5	Not	6	6	Not	6	5	Not
ฟิลิปปินส์	4	3	Partly	3	3	Partly	3	3	Partly	3	3	Partly	3	3	Partly	3	3	Partly	3	3	Partly
สิงคโปร์	5	4	Partly	5	4	Partly	4	4	Partly	4	4	Partly	4	4	Partly	4	4	Partly	4	4	Partly
ไทย	5	4	Partly	5	4	Partly	4	4	Partly	4	4	Partly	4	4	Partly	6	5	Not	6	5	Not
เวียดนาม	7	5	Not	7	5	Not	7	5	Not	7	5	Not	7	5	Not	7	5	Not	7	5	Not

ตารางแสดงความมีเสรีภาพทางประชาธิปไตยโดยการเลือกตั้งของประเทศพัฒนาแล้วบางประเทศ

คะแนน 1-7 1=เสรีมาก 7=ไม่เสรี 1.0-2.5 เสรีมาก 3.0-5.5 เสรีบางส่วน 5.5-7 ไม่เสรี

PRคือเสรีภาพทางการเมือง CLคือเสรีภาพพลเมือง

ตารางข้างบนนี้แสดงสถานะเสรีภาพทางการเมือง และเสรีภาพพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยแบบเลือกตั้งบางประเทศ ซึ่งจะเห็นได้ว่า ประเทศตะวันตกส่วนใหญ่ได้รับการจัดอันดับที่ดี ที่เป็นเช่นนี้ เพราะประเทศเหล่านี้เป็นประชาธิปไตยมาก่อนใครในพัฒนาการประชาธิปไตยโลก

สำหรับพัฒนาการประชาธิปไตยโลกนั้น ศาสตราจารย์ แซมมวล พี ฮันติงตัน (Samuel P. Huntington) นักรัฐศาสตร์จากฮาร์วาร์ด ได้เขียนหนังสือเรื่อง คลื่นลูกที่สาม: ความเป็นประชาธิปไตยในปลายศตวรรษที่ 20 (The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century, 1991) ได้แสดงพัฒนาการประชาธิปไตยเป็น 3 ยุค คือ

ยุคแรก หรือคลื่นลูกแรก เริ่มปลายศตวรรษที่ 18 ต้นศตวรรษที่ 19 ซึ่งเป็นยุคเริ่มประชาธิปไตย ตั้งแต่ประกาศเอกราชอเมริกาในปี 1776 และการปฏิวัติฝรั่งเศสในปี 1789 แล้วขยายไปยังประเทศยุโรปรวม 29 ประเทศ จนถึงมุสโสลินีขึ้นมาอำนาจ และสถาปนาระบอบเผด็จการฟาสซิสต์ในปี 1922 หลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ก็มีการถดถอยของประชาธิปไตยยุคแรกที่หันกลับเป็นเผด็จการ เช่น อิตาลี สเปน เยอรมัน จนถึงปี 1942 เหลือประเทศประชาธิปไตยจริงเพียง 12 ประเทศ

ยุคที่สอง คือคลื่นลูกที่สอง คลื่นลูกนี้เกิดหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งสัมพันธ์ระบอบสังคมนิยม และนำประชาธิปไตยกลับมาอีกครั้ง จนถึงปี 1962 ก็มีประเทศประชาธิปไตยเพิ่มขึ้นในโลกเป็น 36 ประเทศ

ยุคที่สาม หรือคลื่นลูกที่สาม เกิดตั้งแต่ปี 1974 เมื่อมีการปฏิวัติประชาธิปไตยในโปรตุเกส (Carnation Revolution) และการขยายประชาธิปไตยไปในละตินอเมริกาในทศวรรษ 1980 เอเชียแปซิฟิก เช่น ฟิลิปปินส์ เกาหลีใต้ ไทย ไต้หวัน หลังจากนั้นก็เป็นการล่มสลายของจักรวรรดิโซเวียต และยุโรปตะวันออกก็ก้าวเข้าสู่ประชาธิปไตย เมื่อสิ้นสงครามเย็น โลกก้าวเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ ประเทศต่าง ๆ ก็ทยอยเข้าสู่ประชาธิปไตย นับว่าเพิ่มขึ้นถึง 100 ประเทศ แต่ประเทศส่วนใหญ่ก็เป็นประชาธิปไตยใหม่ ที่อาจมีปัญหาและหวนกลับไปสู่ระบอบอื่นอีกได้ เหมือนยุคแรก และยุคที่สอง โดยเฉพาะ เมื่อภัยจากการก่อการร้ายทวีความรุนแรงขึ้น

บัดนี้ นักวิชาการบางคนเริ่มพูดถึงคลื่นลูกที่สี่ เมื่อเกิดอาหรับสปริง (Arab Spring) ขึ้นในประเทศอาหรับในตะวันออกกลาง และแอฟริกาเหนือ ดังที่เกิดในอียิปต์ ตูนิเซีย โมร็อกโก แต่เมื่อเกิดการยึดอำนาจรอบใหม่ในอียิปต์ และสงครามกลางเมืองซีเรีย เสียงกล่าวถึงคลื่นลูกที่สี่ก็หวั่นไหว

2 ประชาธิปไตย กับหลักนิติธรรม

เมื่อพิจารณาถึงความหมาย และองค์ประกอบของหลักนิติธรรมและประชาธิปไตยแล้ว จากนั้นต้องพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างหลักนิติธรรมกับการปกครองแบบประชาธิปไตย การปกครองแบบเผด็จการนั้นมีหลักนิติธรรมไม่ได้ หลักนิติธรรมนั้นสวนทางกับระบอบเผด็จการโดยสิ้นเชิง เพราะการปกครองแบบเผด็จการเป็นการปกครองโดยกฎหมายที่ผู้เผด็จการนั้นเป็นผู้ออก (rule by law) ผู้เผด็จการมีอำนาจทั้งสามฝ่าย คือ นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการไว้ในมือ เป็นอำนาจที่เปลี่ยนแปลงกฎหมาย ซึ่งเป็นชี้ตายบุคคลตามอำเภอใจได้ทุกเมื่อ

นอกจากนั้น หากเราพิจารณาถึงตัวอย่างการปกครองโดยระบอบเผด็จการในประเทศเพื่อนบ้านในอดีต เช่น เมียนมาร์ ความสงบเรียบร้อยซึ่งเป็นเป้าหมายนั้น สำคัญกว่ากระบวนการ รัฐบาลจึงสามารถขังผู้นำฝ่ายค้านได้เป็นสิบปีโดยอ้างเรื่องความสงบเรียบร้อย

ศาลและกระบวนการยุติธรรมในระบบเผด็จการเองก็ไม่มีความเป็นอิสระ ส่งผลให้ไม่มีคุณธรรม ผู้เผด็จการสามารถสั่งศาลให้ตัดสินอย่างไรก็ได้ ดังนั้นกระบวนการยุติธรรมของประเทศเพื่อนบ้านที่เป็นเผด็จการจึงไม่ได้รับความน่าเชื่อถือ ในขณะที่ประเทศไทยนั้น ระบบการศาลไม่มีผู้ใดสั่งได้

ท้ายที่สุด ผู้เผด็จการนั้นเองก็เป็นคน มีรัก โลภ โกรธ หลงเช่นเดียวกับปุถุชนทั่วไป จึงมีการทุจริตกอบโกยหาสมบัติส่วนตัวให้มากขึ้น ในประเทศเผด็จการ การทุจริตประพทุติมิชอบจึงมีมาก ใครอยากได้รับสัมปทาน อยากได้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจก็จะติดต่อให้สินบนผู้เผด็จการ

ในรายงานการทุจริตประพทุติมิชอบทั่วโลกที่ **Transparency International** จัดทำขึ้นในปี ค.ศ.2004 แสดงจำนวนทรัพย์สินที่ผู้เผด็จการแสวงหามาได้ขณะที่อยู่ในอำนาจปกครอง แสดงให้เห็นว่าทรัพย์สินของผู้เผด็จการเหล่านั้นล้วนแต่เกินกว่าจำนวนผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศต่อหัวประชากรของประเทศนั้นรายละหลายๆทั้งสิ้น¹⁶

ในทางตรงกันข้าม การปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นส่งเสริมหลักนิติธรรม ทั้งนี้เพราะว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้นแบ่งแยกการใช้อำนาจให้องค์กรต่างๆใช้ ประชาธิปไตยยังรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ของสื่อมวลชน ของภาคธุรกิจ และขององค์กรพัฒนาเอกชนที่เป็นอิสระ ดังนั้น อำนาจในระบอบนี้จึงไม่กระจุกตัวอยู่ที่บุคคลใดหรือองค์กรใดแต่เพียงแห่งเดียว อำนาจทั้งหลายต่างดุลและคานกัน เมื่อมีความขัดแย้ง กฎหมายก็จะเป็นทางออกของความขัดแย้ง ไม่ใช่อำเภอกองคน ไม่มีใครที่มีอำนาจเหนือกว่าคนอื่นจนสามารถสั่งให้ยกเลิกกฎหมายฉบับใดก็ได้ ไม่มีใครสั่งโอนกิจการให้เป็นของชาติตามอำเภอใจต่างๆไปเชิญเขามาลงทุน สิ่งเหล่านี้ทำไม่ได้ง่ายเหมือนระบอบเผด็จการเพราะอำนาจกระจายตัว และต่างดุลและคานกันโดยอาศัยกฎหมายและนิติธรรมเป็นเสาเอก

นอกเหนือจากนั้น ระบอบประชาธิปไตยรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน สิทธิเสรีภาพในการวิพากษ์วิจารณ์ ในการชุมนุมโดยสงบ เสรีภาพในการเลือกที่จะทำหรือไม่ทำ มีเสรีภาพของสื่อมวลชน มีการรับรองสิทธิในการฟ้องคดีของประชาชน สิ่งเหล่านี้เป็นเครื่องมือให้กลุ่มต่างๆในสังคมต่อรองหรือควบคุมรัฐได้ในขณะที่สังคมในระบอบเผด็จการไม่มีสิ่งเหล่านี้

ยิ่งไปกว่านั้น ในระบอบประชาธิปไตย เสียงของประชาชนคือเสียงสวรรค์ ทำให้รัฐบาลมาจากการเลือกตั้งของประชาชนเป็นระยะๆ **อมาตยา เซน (Amartya Kumar Sen)** นักวิชาการรางวัลโนเบลสาขาเศรษฐศาสตร์ได้ศึกษาการอดอยากทั่วโลก แล้วพบว่าความอดอยากที่นำไปสู่การตายนั้น เกิดขึ้นเฉพาะในระบอบเผด็จการ แต่ความอดอยากในระบอบประชาธิปไตยนั้นไม่เคยมีใครตาย ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2

¹⁶ Transparency International, The Global Corruption Report 2004,

http://www.transparency.org/publications/gcr/download_gcr/download_gcr_2004#download p 13.

สหราชอาณาจักรยังคงปกครองอินเดียด้วยรูปแบบเผด็จการ ความมอดอยากในเบงกอลทำให้มีคนตาย 3 ล้านคน ประเทศจีนภายหลังจากที่ เหมา เจ๋อตง ยึดอำนาจจากเจียง ไค เช็คได้ มีความมอดอยากเกิดขึ้นมากมายมีผู้ตาย 30 ล้านคน¹⁷ เช่นถามว่าเกิดอะไรขึ้น ทำไมรัฐบาลประชาธิปไตยซึ่งประสบปัญหาความมอดอยากเหมือนกัน ถึงรีบเร่งแก้ไขปัญหาดังกล่าว คำตอบคือในประเทศประชาธิปไตยไม่มีใครสามารถปิดกั้นข่าวสารได้ สื่อมวลชนจะต้องนำเสนอข่าว และที่สำคัญ คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตดังกล่าวต้องรับนำเสนอเรื่องนี้ให้รัฐสภาทราบและหาทางแก้ไข รัฐบาลจึงรู้สิ่งที่เกิดขึ้นจริงและรีบแก้ไขปัญหาก็ได้ถูกต้อง ในขณะที่ประเทศจีนขณะนั้น สิ่งที่เหมา เจ๋อตงได้รับทราบ คือมีปัญหาความมอดอยากเกิดขึ้นจริง แต่ประเทศยังมีข่าวสารองพอรับมือปัญหาได้ ทั้งๆที่ความจริงไม่มีข่าวที่สารองอยู่เลย เพราะฉะนั้นเสียงของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยจึงนำมาซึ่งการแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้ประชาชน รวมทั้งการปฏิรูประบบกฎหมายที่ไม่เป็นธรรมและสร้างปัญหาให้ประชาชนได้ ในขณะที่ระบอบเผด็จการไม่มี

อีกประการหนึ่ง ในระบอบประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญในฐานะกฎหมายสูงสุดในรัฐ จึงเป็นนิติธรรมสูงสุด รัฐสภาจะออกกฎหมายขัดกับรัฐธรรมนูญไม่ได้ คณะรัฐมนตรีจะบริหารขัดกับรัฐธรรมนูญก็ไม่ได้ การตัดสินใจของศาลก็ขัดรัฐธรรมนูญไม่ได้เช่นกัน ดังนั้น หลักนิติธรรมเองก็เป็นหลักสูงสุดที่ได้รับความเคารพ

ในทำนองกลับกัน หลักนิติธรรมก็ส่งเสริมประชาธิปไตยด้วย เพราะความเคารพสิทธิ เสรีภาพ ศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ ความเสมอภาคในหลักนิติธรรมและการเคารพความสูงสุดของกฎหมาย คือรากแก้วของประชาธิปไตย ดังนั้น ทั้งสองสิ่งนี้ ทั้งหลักนิติธรรมและหลักประชาธิปไตยล้วนส่งเสริมกัน

ในประการต่อไปก็หมายความว่า ทั้งรัฐและประชาชนล้วนแต่ต้องเคารพกฎหมาย ปกติประชาชนคิดว่ารัฐเท่านั้นที่ต้องเคารพกฎหมาย แต่ที่จริงแล้ว หลักนิติธรรมนั้นไม่ยอมรับทั้งการใช้อำนาจตามอำเภอใจของรัฐ และไม่ยอมรับการปกครองโดยคนหมู่มากที่ไม่เคารพกฎหมายที่เรียกว่า อนาธิปไตย (Anarchy) เพราะฉะนั้น การเคารพกฎหมายโดยรัฐและประชาชนนำมาซึ่งความสุจริต ความสงบ และความมั่นคงของสังคมประชาธิปไตย ในขณะที่ประเทศไทยกำลังมีวิกฤตเนื่องจากประชาชนไม่เชื่อว่ารัฐจะเคารพหลักนิติธรรม แต่ในทางกลับกัน ประชาชนเองก็อาจไม่เคารพกฎหมาย เพราะมีการชุมนุมในสถานที่ที่ผิดกฎหมาย มีการเข่นฆ่ากัน ฯลฯ ปัญหาจึงเกิดขึ้นกับทั้งรัฐไทยและคนไทยเพราะหลักนิติธรรมนั้นรับไม่ได้กับทั้งสองเหตุการณ์

ยิ่งไปกว่านั้น หลักนิติธรรมและประชาธิปไตยส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมด้วย ดังการศึกษาของ Roberto Rigobon และ Dani Rodrik เรื่อง Rule of Law, Democracy, Openness and Income: Estimating the Interrelationships, 2004 ซึ่งศึกษาเศรษฐกิจของนานาประเทศ ทั้งที่เป็นเอกราชเป็นอาณานิคม ประเทศในซีกโลกทั้งเหนือและใต้ โดยเอารายได้ประชาชาติ ความเคารพกฎหมาย และความ เป็นประชาธิปไตยมาศึกษาทางสถิติ แล้วค้นพบว่า “...เราค้นพบ ว่าประชาธิปไตยและหลักนิติธรรมทั้งคู่เป็น

¹⁷ ผู้สนใจโปรดดู Amartya Sen, Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation, Oxford university Press, 1982.

ผลดีต่อระบบเศรษฐกิจ แต่หลักนิติธรรมมีผลสูงมากกว่าต่อรายได้รายได้ที่สูงกว่าทำให้สถาบันต่างๆเปิดมากขึ้นและดีขึ้นหลักนิติธรรมกับประชาธิปไตยต่างฝ่ายต่างเสริมพลังซึ่งกันและกัน”¹⁸ คำอธิบายของเหตุที่หลักนิติธรรมมีผลสูงกว่าต่อระบบเศรษฐกิจนั้น เป็นเพราะว่าความเชื่อมั่นในหลักนิติธรรมนั้นจะช่วยดึงดูดการลงทุน ไม่มีนักลงทุนรายใดต้องการนำทรัพย์สินของตนเข้าไปเสี่ยงลงทุนประเทศที่ไม่มีนิติธรรม ทุกคนประสงค์ที่จะลงทุนในประเทศที่เปิดกว้างให้เสรีภาพแก่ประชาชนในการเลือกเสรีภาพในการประกอบอาชีพ คุ้มครองคุ้มครองกรรมสิทธิ์ เคารพและผูกพันปฏิบัติตามสัญญา ที่สำคัญที่สุด คือ เมื่อมีข้อพิพาทจะขึ้นศาลที่ตัดสินโดยอิสระ สุจริต เทียงธรรมเพราะเงินของนักลงทุนจะไม่เสียเปล่า

อีกตัวอย่างหนึ่งของความสัมพันธ์ระหว่างนิติธรรมกับเศรษฐกิจ คือเวลานี้ สถาบันธนาคารโลก (World Bank Institute) ได้จัดระบบชี้วัดธรรมาภิบาลของนานาประเทศที่เรียกว่า World Governance Indicators อันมีองค์ประกอบหกประการคือ

ประการที่หนึ่ง เสียงของประชาชนและความรับผิดชอบของรัฐบาลที่มีต่อประชาชน (Voice and Accountability) ดูว่าประชาชนมีสิทธิเสรีภาพในการวิพากษ์เพียงใด มีส่วนร่วมในการปกครองหรือไม่

ประการที่สอง ความไร้เสถียรภาพของการเมืองและความรุนแรง (Political Instability and Violence) ประเทศใดเปลี่ยนแปลงด้วยวิถีทางนอกรัฐธรรมนูญ โดยไม่สนใจเจตนารมณ์ร่วมของประชาชน ประเทศใดมีการก่อการร้าย ก็จะถือว่าประเทศนั้นมีเสถียรภาพไม่ได้

ประการที่สาม พิจารณาจากควมมีประสิทธิภาพของรัฐบาล (Government Effectiveness) นโยบายของรัฐชัดเจนหรือไม่ เจ้าหน้าที่รัฐเอานโยบายไปปฏิบัติจริงหรือไม่

ประการที่สี่ คือ ภาระของกฎเกณฑ์ที่มีต่อประชาชน (Regulatory Burden) ว่ากฎเกณฑ์ต่างๆ เหล่านั้นมีมาก สร้างภาระโดยไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนหรือไม่

ประการที่ห้า คือ หลักนิติธรรม (Rule of Law) และ

ประการที่หก คือ การทุจริตประพดมิชอบ (Corruption)

จากองค์ประกอบเหล่านี้ ในเรื่องหลักนิติธรรมโดยสรุป สิ่งที่สถาบันธนาคารโลกใช้ในการประเมินหลักนิติธรรม¹⁹ คือการบังคับตามสัญญา ดูว่าระหว่างเอกชนด้วยกัน การทำสัญญานั้นจะได้รับการเชื่อถือหรือไม่ การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา การปฏิบัติตามคำพิพากษาหรืออนุญาโตตุลาการ จะเห็นได้ว่าสถาบันธนาคารโลกไม่ได้ประเมินจากภาครัฐเท่านั้น ยังประเมินจากเอกชนด้วย คนไทยด้วยกันเองเคารพสัญญาที่ทำหรือไม่ คนไทยเคารพสัญญาที่ทำกับกับชาวต่างชาติหรือไม่ ตลอดจนรัฐบาลไทยเคารพสัญญาที่สร้างขึ้นกับเอกชนหรือไม่ อันต่อไปที่พิจารณา คือ การหลบหนีภาษีและเลี่ยงกฎหมาย การประกอบอาชญากรรมซึ่งไม่ได้

¹⁸ Roberto Rigobon & Dani Rodrik, Rule of Law, Democracy, Openness and Income: Estimating the Interrelationships, National Bureau of Economic Research, working paper 10750, 2004, www.nber.org/papers/w10750, pp.4-6.

¹⁹ Daniel Kaufmann, Aart Kraay, and Pablo Zoido-Lobat, Governance Matters, The World Bank Institute, Policy Research Working Paper 2196, 1999.

คูรัฐ แต่เป็นสิ่งที่เรียกว่าการกระทำของประชาชนทั้งสิ้น หากยังมีการประกอบอาชญากรรม อาทิ ฆาตกรรม ก็แสดงว่าประชาชนไม่ได้เคารพกฎหมาย หลักนิติธรรมไม่ได้รับการยึดถือจริงจัง สถาบันธนาคารโลกพิจารณาความเป็นอิสระของศาล ทั้งจากรัฐและจากคู่กรณีพิพาท มีการแทรกแซงหรือติดสินบนศาลหรือไม่ หากฟ้องรัฐบาลแล้วเอกชนมีโอกาสชนะหรือไม่ ต้องพิจารณาความสามารถของตำรวจในการรักษาความสงบ การคุ้มครองทรัพย์สิน และสุดท้าย คือ ความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม

ผลการสำรวจระบบชี้วัดธรรมาภิบาลในปี 2004 โดยเฉพาะในส่วนของนิติธรรม²⁰ คะแนนเต็ม คือ 2.5 ตรงกลางคือ 0 และคะแนนต่ำสุดคือ -2.5 ผลคือประเทศที่พัฒนาแล้วเองยังมีผลออกมาไม่เหมือนกัน ระหว่างออสเตรเลีย ออสเตรีย และแคนาดา กลุ่มหนึ่ง ซึ่งได้คะแนน 1.8 ขึ้นไป กับเกาหลีใต้ อิตาลี รัสเซีย อีกกลุ่มหนึ่งซึ่งได้คะแนนไม่ถึง 1.0 โดยเฉพาะสองประเทศหลังที่คะแนนติดลบ ส่วนประเทศที่ยังประสบปัญหาทั้งหลาย อัฟกานิสถาน อาร์เจนตินา บราซิล จีน และอินเดีย กลุ่มประเทศเหล่านี้ส่วนใหญ่ติดลบ ตั้งแต่ 2.0 จนถึง 0.4 เว้นแต่อินเดียที่ได้ 0.17

ตารางแสดงคะแนนนิติธรรมของประเทศที่พัฒนาแล้ว

Country	2006	2005	2004	2003	2002	2000	1998	1996
Australia	1.81	1.74	1.82	1.83	1.77	1.74	1.77	1.83
Austria	1.87	1.83	1.81	1.81	1.84	1.83	1.83	1.86
Canada	1.84	1.76	1.80	1.77	1.74	1.73	1.79	1.78
Italy	0.37	0.53	0.65	0.76	0.77	0.86	0.85	0.97
Korea, South	0.72	0.78	0.70	0.65	0.79	0.74	0.69	0.71
Russia	-0.91	-0.88	-0.84	-0.91	-0.88	-1.04	-0.85	-0.74

ตารางแสดงคะแนนนิติธรรมของประเทศที่มีปัญหาด้านธรรมาภิบาล

²⁰ Daniel Kaufmann, Aart Kraay, and Massimo Mastruzzi, Governance Matter IV, The World Bank Institute, 1995, <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters4.html> pp88-90

Country	2006	2005	2004	2003	2002	2000	1998	1996
Afghanistan	-2.00	-1.83	-1.82	-1.80	-1.78	-2.02	-7.71	-1.34
Argentina	-0.58	-0.54	-0.71	-0.65	-0.89	-0.04	-0.03	-0.12
Brazil	-0.48	-0.43	-0.33	-0.33	-0.34	-0.28	-0.26	-0.20
China	-0.40	-0.43	-0.39	-0.47	-0.36	-0.44	-0.40	-0.23
India	0.17	-0.12	0.00	-0.01	-0.02	0.19	0.15	0.26

กลุ่มประเทศสุดท้ายที่ควรพิจารณาคือกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือ อาเซียน (ASEAN) คะแนนสูงสุดอยู่ที่ประเทศสิงคโปร์ 1.82 ลดหลั่นกันลงมา มาเลเซีย 0.58 บรูไน 0.32 ประเทศไทย 0.03 ถัดจากนั้น ประเทศเวียดนาม -0.43 ฟิลิปปินส์ -0.48 อินโดเนเซียใต้ -0.82 ลาว -0.95 กัมพูชา -1.11 ต่ำสุด คือ ประเทศเมียนมาร์ -1.45 รวมสิบประเทศ

ตารางแสดงคะแนนนิติธรรมของประเทศในกลุ่มอาเซียน

Country	2006	2005	2004	2003	2002	2000	1998	1996
Brunei	0.32	0.32	0.39	0.64	0.51	0.56	0.59	0.62
Cambodia	-1.11	-1.11	-1.16	-1.16	-1.09	-0.93	-1.02	-1.09
Indonesia	-0.82	-0.86	-0.84	-0.97	-1.00	-0.82	-0.77	-0.36
Laos	-0.95	-1.05	-1.04	-1.16	-1.08	-0.94	-0.86	-1.64
Malasia	0.58	0.57	0.55	0.44	0.41	0.35	0.43	0.70
Myanmar	-1.45	-1.62	-1.59	-1.61	-1.57	-1.26	-1.33	-1.31
Philippines	-0.48	-0.44	-0.65	-0.62	-0.59	-0.54	-0.15	-0.03
Singapore	1.82	1.81	1.82	1.69	1.54	1.43	1.58	1.75
Thailand	0.03	0.11	0.05	0.07	0.22	0.44	0.39	0.54
Vietnam	-0.43	-0.41	-0.55	-0.58	-0.60	-0.50	-0.49	-0.63

โดยสรุป หลักนิติธรรม (The Rule of Law) ซึ่งเป็นทั้งจริยธรรมจรรยาบรรณ และหลักรัฐธรรมนูญ พื้นฐานของไทยกับประชาธิปไตย (Democracy) และส่งเสริมกันและกัน อย่างไรก็ตามทั้งหลักนิติธรรมและประชาธิปไตยในคติตะวันตกต่างก็เน้นโครงสร้าง (structure) รูปแบบ (form) และพฤติกรรม (behavior) ที่แสดงออกภายนอกแต่ธรรมาธิปไตย (Supremacy of Dharma) ตามหลักพระพุทธศาสนานั้นให้ความสำคัญกับทั้งโครงสร้าง รูปแบบและพฤติกรรมภายนอก และส่วนจิตใจหรือมโนกรรมที่เป็นสิ่งที่อยู่ภายในจิตใจของมนุษย์

ส่วนที่ 2

ธรรมาธิปไตย

1.ธรรมวินัย : พุทธธรรมนุญ

ในพระพุทธศาสนาถือว่า “ธรรม” และ “วินัย” ย่อมเป็นหัวใจของพระศาสนากับพุทธพจน์ที่พระบรมศาสดารับสั่งกับพระอานนท์หลังจากทรงกระทำเอหิภิกขุอุปสัมปทาแก่พระสุภทัชเสวากองค์สุดท้ายว่า

“อานนท์ ! ความคิดอาจมีแก่พวกเธออย่างนี้ว่า ‘ธรรมวินัยของพวกเรา มีศาสดาล่วงลับไปเสียแล้ว พวกเราไม่มีพระศาสดา’ ดังนี้ อานนท์ ! พวกเธออย่าคิดดังนั้น อานนท์ ! **ธรรมก็ดี วินัยก็ดี ที่เราแสดงแล้ว บัญญัติแล้วแก่พวกเธอทั้งหลาย ธรรมวินัยนั้น จักเป็นองค์ศาสดาของพวกเธอทั้งหลายโดยกาลที่เราล่วงลับไปแล้ว**” (มหาปรินิพพานสูตร มหา.ที่ 10/159/128)

คำว่า “ธรรม” โดยรากศัพท์หมายถึง ทรงไว้ ดำรงไว้ คงอยู่หรือมีอยู่ “ในเบื้องต้นจึงมีความหมายว่า สิ่งที่มีอยู่หรือสิ่งที่ดำรงอยู่ ซึ่งรากศัพท์นี้น่าจะเป็นที่มาของคำว่า truth (ความจริง,สิ่งที่มีอยู่จริง)²¹

นอกจากนั้น **ธรรม** ยังมีอีก 14 ความหมาย คือ 1.) ภาวะที่แท้จริง (สภาวะ) 2.) สิ่งที่ต้องเรียนรู้ (ปริตติ) 3.) ความรอบรู้ (ปัญญา) 4.) ความถูกต้อง / ความเหมาะสม(ญาญ/ยุติ) 5.) ความจริง / สิ่งที่มีอยู่จริง (สัจ) 6.) ปกติ/ ธรรมดา (ปกติ / ธรรมดา) 7.) ความดี (คุณ) 8.) เหตุให้เกิด (เหตุ) 9.) สิ่งที่เกิดเป็นปัจจัยของกันและกันคือ อวิชาเป็นปัจจัยให้เกิดสังขารฯ เป็นปัจจัยให้เกิดวิญญาณ ฯลฯ (ปัจจัยปนฺนธมม) 10.) สิ่งที่ถูกจิตหรือวิญญาณรับรู้ (อารมณ์) 11.) สิ่งของ (ภณฺฑ) 12.) สมาธิ 13.) นิพพาน และ 14.) **หน้าที่**²²

คำว่า “**ธรรมวินัย**” นั้น พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตโต) ได้กล่าวไว้ในหนังสือนิติศาสตร์แนวพุทธว่า

²¹บรรจบ บรรณรุจิ, “ธรรมราชา-พระธรรมราชา : รากฐานประชาธิปไตยที่คนไทยน่าจะพึงประสงค์”,ในหลักการปกครองโดยธรรม, กรุงเทพฯ,สถาบันพระปกเกล้า,2557 หน้า 26

²² เรื่องเดียวกัน,หน้า 26-27

“**ธรรมวินัย** มาจากคำคู่ คือ **ธรรม** กับ **วินัย** แล้วรวมกันเป็นเอกพจน์ คือสองอย่างแต่รวมเป็นอันเดียว นี่คือเนื้อตัวของพระพุทธศาสนา เราต้องมองเห็นความสัมพันธ์ระหว่างสองคำนี้ คือคำว่า **ธรรม** กับ **วินัย** แล้วจะเห็นหลักการของพระพุทธศาสนาทั้งหมด

เพราะฉะนั้น เรื่องของกฎหมาย หรือเรื่องนิติศาสตร์ในพระพุทธศาสนา ก็มาดูความหมายของวินัย และความสำคัญของวินัยที่อยู่ในหลักการที่เรียกว่าธรรมวินัยนั้น

ที่นี้ก็ย้อนไปดูว่าธรรมวินัยนั้นเป็นมาอย่างไร**เริ่มต้นก็มีธรรมอยู่ก่อน** (คือมีอยู่เป็นประจำตลอดเวลาตามธรรมดาของมันหรือมีอยู่แล้วแต่เดิม) **ธรรม** คือความจริงในธรรมชาตินั้นเอง หลักการของพระพุทธศาสนา นั้น พระพุทธเจ้าตรัสไว้ชัดเจนว่า

“(ตถาคต(คือพระพุทธเจ้า)จะเกิดหรือไม่เกิดตามหลักความจริงก็คงอยู่อย่างนั้นเป็นธรรมดา.....ตถาคตทั้งหลายค้นพบหลักความจริงคือตัวธรรมนี้แล้ว จึงนำมาเปิดเผยแสดงชี้แจงทำให้เข้าใจง่าย”

นั่นคือจุดตั้งต้นของพระพุทธศาสนาที่ว่า **ธรรมมีอยู่ก่อนแล้ว** โดยไม่ขึ้นต่อพระพุทธเจ้าเลย

ธรรม คือ ความจริงที่มีอยู่ตามธรรมดาของมัน เราอาจจะแปลได้หลายอย่าง เช่นแปลว่า ธรรมชาติ กฎธรรมชาติ ความเป็นจริง หรือพูดง่าย ๆ ก็คือ ธรรมชาติและธรรมดานี้เอง ธรรมชาติ คือสิ่งต่างๆ ธรรมดา คือความเป็นไปของธรรมชาติ หรือความเป็นจริงของสิ่งทั้งหลาย ธรรมเป็นสิ่งที่อยู่ตามธรรมดา พระพุทธเจ้าจะเกิดหรือไม่เกิด มันก็อยู่ของมันอย่างนั้น เมื่อพระพุทธเจ้าทรงค้นพบความจริงนี้แล้ว ก็ทรงนำมาเปิดเผยแสดงสั่งสอน

ความจริงนี้เป็นกฎธรรมชาติ เช่น ความเป็นไปตามเหตุปัจจัย ผลเกิดจากเหตุ เหตุก่อให้เกิดผล เหตุอย่างใดก็ก่อให้เกิดผลอย่างนั้น หรือเหตุปัจจัยต่างๆ ทำให้เกิดผลขึ้นมา”²³

ส่วนวินัยนั้นเป็นระบบการบริหารจัดการเผยแพร่ธรรมให้กว้างขวาง เพื่อให้คนทั้งหลายได้ประโยชน์จากธรรมเต็มที่ พระพุทธองค์จึง**ทรงบัญญัติวินัย**ขึ้นเพื่อวางระเบียบแบบแผนของชุมชนที่เรียกว่า “สังฆะ” พระพรหมคุณาภรณ์ จึงสาธยายต่อไปว่า²⁴

“เมื่อตั้งเป็นชุมชนขึ้นมาแล้ว และเมื่อคนที่มารวมกันเข้ามีระเบียบแบบแผนในความเป็นอยู่และการสัมพันธ์กัน คือมีวินัย ธรรมก็จะเข้าถึงประชาชนหรือหมู่ชนได้จำนวนมาก ไม่ใช่เป็นประโยชน์ที่ละน้อย

เป็นอันว่า เดิมนั้นก็มีธรรม แต่เพื่อให้คนหมู่ใหญ่ได้ประโยชน์จากธรรม จึงมีวินัยขึ้นมาจัดสรรความเป็นอยู่ของหมู่มนุษย์ให้เกิดโอกาสอันดีที่สุด ที่จะใช้ธรรมให้เป็นประโยชน์หรือได้ประโยชน์จากธรรมนั้น

รวมความว่า **วินัย** ก็คือการจัดโครงสร้างวางระบบแบบแผนของชุมชนหรือสังคม เพื่อให้หมู่มนุษย์มาอยู่ร่วมกัน โดยมีความเป็นอยู่และความสัมพันธ์ที่ดีงาม ที่จะให้ได้ประโยชน์จากธรรมนั่นเอง จุดหมายที่แท้ก็คือให้หมู่มนุษย์จำนวนมากได้ประโยชน์จากธรรม

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 26-27

²⁴ พระธรรมปิฎก(พระพรหมคุณาภรณ์ ป.อ.ปยุตโต),นิติศาสตร์แนวพุทธ,กรุงเทพฯ;สหธรรมิก,พิมพ์ครั้งที่ 4 ,2542,หน้า 13-

การที่พระพุทธเจ้าเป็นบุคคลที่เราเรียกเต็มๆว่า “พระสัมมาสัมพุทธเจ้า” ก็เพราะพระองค์ทรงมีความสามารถ 2 ชั้น

ชั้นที่ 1 สามารถเข้าถึงตัวความจริง ที่เรียกว่า ธรรม

ชั้นที่ 2 นอกจากรู้ความจริงแล้ว ยังสามารถนำเอาความจริงนั้นมาทำให้เกิดประโยชน์แก่หมู่ชนจำนวนมากได้ด้วย วินัย

ความสามารถชั้นที่สองนี้ ก็คือการทำสิ่งที่สามารถจัดตั้งวางระบบชุมชนที่เรียกว่าสงฆ์ขึ้นมาด้วยวินัย เพราะฉะนั้นจึงเป็นสัมมาสัมพุทธะ

.....

ดังนั้น วินัย คือการจัดตั้งของมนุษย์จึงต้องตั้งอยู่บนฐานของธรรม คือตัวความจริงที่แท้ และต้องอาศัยปัญญาที่รู้ความจริงนั้นมาจัดตั้ง

เพราะฉะนั้น เบื้องหลังวินัย ก็คือหลักการแห่งธรรม ที่เป็นความจริงแน่แท้ที่อยู่ในธรรมดาของธรรมชาติ เป็นหลักการอันสูงสุด ทั้งโดยตัวมันเอง และโดยเป็นสาระและเป็นจุดหมายของวินัย ไม่มีใครสูงเหนือธรรม พระพุทธศาสนาถือเป็นหลักการว่า ธรรมสูงสุดในโลก ธรรมสูงสุดในสังคมมนุษย์ (ที่.ปา.11/71/107)

สำหรับผู้นับถือเทพเจ้า ธรรมก็เป็นมาตรฐานตัดสินบรรดาเทพเจ้า ตลอดจนพระพรหม หมายความว่า ธรรมย่อมเหนือเทพ แม้แต่จะนับถือกรรม โดยเชิดชูกรรมที่เป็นบุญ ธรรมก็เป็นมาตรฐานตัดสินกรรมและความ เป็นบุญนั้น

พระพุทธเจ้าทรงเคารพธรรม (อง.จตก.ก.21/21/25) และทรงจัดตั้งวางระบบแห่งวินัยขึ้นบนฐานแห่งธรรมนั้น และเมื่อสงฆ์ที่ตั้งขึ้นด้วยวินัยนั้นขยายใหญ่โตขึ้น พระพุทธเจ้าก็ทรงเคารพสงฆ์ และทรงมอบอำนาจให้กับสงฆ์ โดยที่สงฆ์นั้นก็เกิดมีขึ้นจากธรรม เป็นสงฆ์เพราะธรรม และมีอยู่เพื่อความปรากฏแห่งธรรมในโลก

นักปกครองผู้ยิ่งใหญ่ตามหลักการของพระพุทธศาสนา ที่เรียกว่า “จักรพรรดิ” ผู้เป็นธรรมราชา ก็ต้องเคารพธรรม ถือธรรมเป็นใหญ่ จัดดำเนินการปกครองโดยธรรม (ที่.ปา 11/35/64) เช่นเดียวกัน

.....

ในเรื่องนี้มีข้อที่น่าสังเกตว่า ในพระพุทธศาสนา เมื่อพูดถึง ธรรม เราจะใช้คำว่า “แสดง” เพราะธรรมเป็นความจริงที่มีอยู่ตามธรรมดา เราเพียงแต่ไปรู้และแสดงมัน แต่ถ้าพูดถึง วินัย จะใช้คำว่า “บัญญัติ” เพราะเป็นเรื่องที่มนุษย์จัดตั้งหรือทำขึ้นมา

ขออย่าว่า ธรรมไม่ใช่ของมนุษย์ทำขึ้น แต่เป็นของมีอยู่ตามธรรมดา ส่วนวินัยเป็นของที่มนุษย์จัดตั้งขึ้น เพราะฉะนั้น เราจึงพูดว่า พระพุทธเจ้าทรงแสดงธรรม และพูดว่าพระพุทธเจ้าทรงบัญญัติวินัย

.....

เรื่องความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายหรือวินัย กับธรรมที่เป็นความจริงในกฎธรรมชาตินี้ จะนำไปสับสนกับคติของฝรั่งในเรื่อง natural law และ natural rights ไม่ได้ เพราะเป็นคนละแบบกันเลย

พวกฝรั่งมีคติเกี่ยวกับกฎหมายตามสายหรือสำนักต่างๆ ซึ่งมีแนวความคิดหลายแบบเช่น พวกหนึ่งถือว่า natural law คือ กฎหมายตามธรรมชาติ และมี natural rights คือมีสิทธิตามธรรมชาติด้วย แต่เรื่องเหล่านี้ไม่ตรงกับเรื่องธรรมกับวินัยที่ได้พูดไปแล้วแต่ประการใด”

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าธรรมวินัยคือพุทธธรรมบุญสูงสุดในพระพุทธศาสนาเป็นทั้งโครงสร้าง รูปแบบกระบวนการภายนอก และสภาวะความดีงามภายในจิตใจของมนุษย์

2.ธรรมาธิปไตย

ศาสตราจารย์พิเศษ อติศักดิ์ ทองบุญ ได้ถอดความอธิปไตยยสุตรอันว่าด้วยธรรมาธิปไตยไว้ว่า²⁵

“ธรรมาธิปไตย เป็นคำเก่ามีความหมายดังที่พระพุทธเจ้าตรัสไว้ในอาธิปไตยยสุตร คัมภีร์อังคุตตรนิกาย ติกนิบาต (พระไตรปิฎก เล่ม 20) ซึ่งว่าด้วยอธิปไตย 3 คือ อัตตาทิปไตย โลกาทิปไตย และธรรมาธิปไตย พระพุทธเจ้าทรงสอนเรื่องนี้เพื่อให้ภิกษุใช้สติปัญญาพิจารณา แล้วตัดสินใจละชั่ว ทำดี ด้วยคำนึงถึงสภาวะหรือศักดิ์ศรีของตน (อัตตาทิปไตย) ด้วยคำนึงถึงเสียงกล่าวขานของผู้อื่น (โลกาทิปไตย) หรือด้วยคำนึงถึงธรรม (ธรรมาธิปไตย) ซึ่งทรงเน้นว่า เป็นวิธีที่ดีที่สุด ดังพระพุทธพจน์ตอนหนึ่งว่า

“ภิกษุทั้งหลาย ย่อมเห็นประจักษ์ว่า ‘ความเพียรที่เราเริ่มไว้แล้วจักไม่ย่อหย่อน สติที่ตั้งมั่นแล้วจักไม่เลอะเลือน กายที่สงบแล้วจักไม่กระสับส่าย จิตที่ตั้งมั่นแล้วจักมีอารมณ์แน่วแน่’ เอยยถรรมเท่านั้นให้เป็นใหญ่ ละกุศล บำเพ็ญกุศล ละกรรมที่มีโทษ บำเพ็ญกรรมที่ไม่มีโทษ รักษาตนให้บริสุทธิ์ ภิกษุทั้งหลาย นี้เรียกว่าธรรมาธิปไตย”

ในอาธิปไตยยสุตรพระพุทธองค์มีพุทธดำรัสตัดความมาจากพระไตรปิฎกอังคุตตรนิกาย ติกนิบาต ฉบับมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย เล่ม 20²⁶

“ภิกษุทั้งหลาย อธิปไตย (ความเป็นใหญ่) 3 ประการนี้

อธิปไตย 3 ประการ อะไรบ้าง คือ

1. อัตตาทิปไตย (ความมีตนเป็นใหญ่)
2. โลกาทิปไตย (ความโลภเป็นใหญ่)
3. ธรรมาธิปไตย (ความมีธรรมเป็นใหญ่)

อัตตาทิปไตย เป็นอย่างไร

²⁵ อติศักดิ์ ทองบุญ, “ศึกษาวิเคราะห์คำประชาธิปไตยกับธรรมาธิปไตยตามทัศนะพระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตฺโต) ในปรัชญาพุทธกับการเมืองการปกครอง, กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, หน้า 29

²⁶ พระไตรปิฎกภาษาไทย, อังคุตตรนิกาย ติกนิบาต , ฉบับมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย เล่ม 20, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2539 หน้า 201-204

คือ ภิกษุในธรรมวินัยนี้อยู่ในป่าบ้าง อยู่ตามโคนต้นไม้บ้าง อยู่ในเรือนว่างบ้าง ย่อมเห็นประจักษ์ว่า ‘เราออกจากเรือนบวชเป็นบรรพชิต ไม่ใช่เพราะเหตุแห่งจีวร บิณฑบาต เสนาสนะ เราออกจากเรือนบวชเป็นบรรพชิตไม่ใช่เพราะเหตุแห่งความมีหรือความไม่มีเช่นนั้น อนึ่ง เราถูกชาติ ชรา มรณะ โสกะ ปริเทวะ ทุกข์ โทมนัส และอุปายาสครอบงำชื่อว่าถูกทุกข์ครอบงำ มีทุกข์อยู่ตรงหน้า ทำอย่างไร การทำที่ถูกต้องของทุกข์ทั้งสิ้นนี้จะพึงปรากฏ การที่เราละกามเช่นใดแล้วจึงออกจากเรือนบวชเป็นบรรพชิต เราพึงแสวงหากามเช่นนั้น หรือกามเร็วกว่านั้น นั้นไม่สมควรแก่เราเลย’

ภิกษุนั้นเห็นประจักษ์ว่า ‘ความเพียรที่เราเริ่มไว้แล้วจักไม่ย่อหย่อน สติที่ตั้งมั่นแล้วจักไม่เลอะเลือน ภายที่สงบแล้วจักไม่กระสับกระส่าย จิตที่ตั้งมั่นแล้วจักมีอารมณ์แน่วแน่’ เธอทำตนเท่านั้นเป็นใหญ่ ละอกุศล บำเพ็ญกุศล ละกรรมที่มีโทษ บำเพ็ญกรรมที่ไม่มีโทษ รักษาตนให้บริสุทธิ์

ภิกษุทั้งหลาย นี้เรียกว่า อตตาริပါတย

โลกาธิปไตย เป็นอย่างไร

คือ ภิกษุในธรรมวินัยนี้อยู่ในป่าบ้าง อยู่ตามโคนต้นไม้บ้าง อยู่ในเรือนว่างบ้าง ย่อมเห็นประจักษ์ว่า ‘เราออกจากเรือนบวชเป็นบรรพชิต ไม่ใช่เพราะเหตุแห่งจีวร บิณฑบาต เสนาสนะ เราออกจากเรือนบวชเป็นบรรพชิต ไม่ใช่เพราะเหตุแห่งความมีหรือความไม่มีเช่นนั้น อนึ่ง เราถูกชาติ ชรา มรณะ โสกะ ปริเทวะ ทุกข์ โทมนัส และอุปายาสครอบงำ ชื่อว่าถูกทุกข์ครอบงำ มีทุกข์อยู่ตรงหน้า ทำอย่างไร การทำที่ถูกต้องของทุกข์ทั้งสิ้นนี้จะพึงปรากฏก็เราบวชแล้วอย่างนี้พึงคิดเรื่องกาม เรื่องปองร้าย เรื่องเบียดเบียน โลกสันนิวาส (การอยู่ร่วมกันของสัตว์โลก)นี้ใหญ่ ก็ในโลกสันนิวาสใหญ่มีสมณพราหมณ์ผู้มีฤทธิ์ มีดาตัพย์ รู้จิตของบุคคลอื่น สมณพราหมณ์เหล่านั้นมองเห็นได้แม้จากที่ไกล แม้อยู่ใกล้ก็ไม่ปรากฏ รู้จิต (ของบุคคลอื่น) แม้ด้วยจิต (ของตน) สมณพราหมณ์แม้เหล่านั้นพึงรู้จักเราอย่างนี้ว่า ‘ท่านผู้เจริญทั้งหลาย โปรดดูกุลบุตรนี้ เพราะมีครัทธา เขาจึงออกจากเรือนบวชเป็นบรรพชิตเต็มไปด้วยบาปอกุศลธรรม แม้เทวดาผู้มีฤทธิ์ มีดาตัพย์ รู้จิตของบุคคลอื่นก็มีอยู่ เทวดาเหล่านั้นย่อมปรากฏจากที่ไกลบ้าง เข้ามาใกล้แล้วกลับมองไม่เห็นบ้าง ย่อมรู้จิตด้วยจิตบ้าง’ เทวดาแม้เหล่านั้นพึงรู้จักเราอย่างนี้ว่า ‘ท่านผู้เจริญทั้งหลายโปรดดูกุลบุตรนี้ เพราะมีครัทธา เขาจึงออกจากเรือนบวชเป็นบรรพชิต เต็มไปด้วยบาปอกุศลธรรมอยู่’

ภิกษุนั้นเห็นประจักษ์ว่า ‘ความเพียรที่เราเริ่มไว้แล้วจักไม่ย่อหย่อน สติที่ตั้งมั่นแล้วจักไม่เลอะเลือน ภายที่สงบแล้วจักไม่กระสับกระส่าย จิตที่ตั้งมั่นแล้วจักมีอารมณ์แน่วแน่’ เธอทำโลกเท่านั้นให้เป็นใหญ่ ละอกุศล บำเพ็ญกุศล ละกรรมที่มีโทษ บำเพ็ญกรรมที่ไม่มีโทษ รักษาตนให้บริสุทธิ์

ภิกษุทั้งหลายนี้เรียกว่า โลกาธิปไตย

ธรรมาธิปไตย เป็นอย่างไร

คือ ภิกษุในธรรมวินัยนี้อยู่ในป่าบ้าง อยู่ตามโคนต้นไม้บ้าง อยู่ในเรือนว่างบ้าง ย่อมเห็นประจักษ์ว่า ‘เราออกจากเรือนบวชเป็นบรรพชิต ไม่ใช่เพราะเหตุแห่งจีวร บิณฑบาต เสนาสนะ เราออกจากเรือนบวชเป็น

บรรพชิต ไม่ใช่เพราะเหตุแห่งความมีหรือความไม่มีเช่นนั้น อนึ่ง เราถูกชาติ ชรา มรณะ โสกะ ปริเทวะ ทุกข์ โทมนัส และอุปายาสครอบงำ ชื่อว่าถูกทุกข์ครอบงำ มีทุกข์อยู่ตรงหน้า ทำอย่างไร การทำที่สุดของทุกข์ทั้งสิ้นนี้จะพึงปรากฏ พระธรรมอันพระผู้มีพระภาคตรัสไว้ดีแล้ว ผู้ปฏิบัติจะพึงเห็นชัดด้วยตนเองไม่ประกอบด้วยกาล ควรเรียกให้มาดู ควรน้อมเข้ามาในตนอันวิญญูชนพึงรู้เฉพาะตน ก็เพื่อนพรหมจรรย์ผู้รู้เห็นอยู่ มีอยู่ การที่เราบวชในธรรมวินัยที่พระผู้มีพระภาคตรัสไว้ดีแล้วอย่างนี้พึงเกียจคร้านประมาทอยู่นั้นไม่สมควรแก่เราเลย'

ภิกษุทั้งหลายเห็นประจักษ์ว่า 'ความเพียรที่เราเริ่มไว้แล้วจักไม่ย่อหย่อน สติที่ตั้งมั่นแล้วจักไม่เลอะเลือน กายที่สงบแล้ว จักไม่กระสับกระส่าย จิตที่ตั้งมั่นแล้วจักมีอารมณ์แน่วแน่' เธอยกธรรมเท่านั้นให้เป็นใหญ่ ละอกุศล บำเพ็ญกุศล ละกรรมที่มีโทษ บำเพ็ญกรรมที่ไม่มีโทษ รักษาตนให้บริสุทธิ์

ภิกษุทั้งหลาย นี้เรียกว่า **ธรรมาธิปไตย**

ภิกษุทั้งหลาย อธิปไตย 3 ประการนี้แล"

ดังนั้น ถ้าจะพิจารณากันให้ลึกซึ้งก็จะเห็นว่าอัตตาธิปไตยก็ดี โลกาธิปไตยก็ดี ธรรมาธิปไตยก็ดี ในพุทธพจน์หาใช่ระบอบการปกครองไม่ แต่หมายถึง การตัดสินใจของคนที่จะทำความดีว่าจะยึดอะไรเป็นใหญ่ ศาสตราจารย์พิเศษ อติศักดิ์ ทองบุญจึงสรุปว่า

"อธิปไตยตามนัยอธิปไตยยสูตร หมายถึง อำนาจของจิตหรือความคิดที่ถือเอาสิ่งใดสิ่งหนึ่งเป็นใหญ่หรือเป็นเหตุเพื่อละชั่ว ทำดี ทำใจให้บริสุทธิ์ มีหลักการสำคัญ ดังนี้

1. **อัตตาธิปไตย** ความมีตนเป็นใหญ่ ถือตนเป็นใหญ่ หมายถึง การยกตนเป็นเหตุ เพื่อละชั่ว ทำดี ทำใจให้บริสุทธิ์

2. **โลกาธิปไตย** ความมีโลกเป็นใหญ่ ถือโลกเป็นใหญ่ หมายถึง การยกความนิยมของชาวโลกเป็นเหตุ เพื่อละชั่ว ทำดี ทำใจให้บริสุทธิ์

3. **ธรรมาธิปไตย** ความมีธรรมเป็นใหญ่ ถือธรรมเป็นใหญ่ หมายถึง การยกความถูกต้อง ความเป็นจริงหรือความสมควรตามธรรม เป็นเหตุ เพื่อละชั่ว ทำดี ทำใจให้บริสุทธิ์"

พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตฺโต) ก็ได้ชี้ให้เห็นว่าธรรมาธิปไตยไม่ใช่ระบอบการปกครอง แต่พูด "สับสนมาตลอด คือไปพูดให้ธรรมาธิปไตยเป็นระบบ แล้วมันมีที่ไหนระบบธรรมาธิปไตย ที่จัดตั้งวางไว้ว่าให้ทำอย่างนั้นๆ

ประชาธิปไตยเป็นระบบการปกครอง...มันมีระบบที่กำหนดไว้หมดว่ามีการเลือกตั้งอย่างนั้นๆ มีกระบวนการและขั้นตอนในการปฏิบัติอย่างนั้นๆ ฯลฯ ...คำว่า "ธรรมาธิปไตย" ไม่ได้ใช้เป็นแบบแผนการปกครอง.....

ที่นี้ธรรมาธิปไตยคืออะไร มันคือหลักเกณฑ์ในการตัดสินใจของบุคคลที่อยู่หรือร่วมอยู่ในระบบการปกครองนั้น"²⁷

²⁷ พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตฺโต), "ธรรมาธิปไตยไม่มาจึงหาประชาธิปไตยไม่เจอ" (จุดบรรจบ : รัฐศาสตร์กับนิติศาสตร์), ใน www.watnyanaves.net/upsads/File/books/pdf/no-democracy-then-no-democracy, หน้า 11-12

และท่านก็ได้ชี้ให้เห็นว่า

“.....ในเรื่องการปกครองนี้ คำที่สำคัญอย่างยิ่งก็คือคำว่า “อำนาจตัดสินใจ”

การใช้อำนาจตัดสินใจนี้แหละ เป็นตัวทำการ ที่ทำให้การปกครองสำเร็จผลเป็นความจริงขึ้นมา.....

อำนาจตัดสินใจ เป็นหัวใจของระบบการปกครองนั้นๆ ใครมีอำนาจตัดสินใจสูงสุด นั่นคือตัวกำหนดระบบการปกครองนั้น

.....

ถ้าเป็นระบบเผด็จการ ก็คือบุคคลเดียว ที่เรียกว่าผู้เผด็จการ หรือผู้นำมีอำนาจในการตัดสินใจ

ถ้าเป็นประชาธิปไตย ก็คือหมู่คณะหรือกลุ่มบุคคลเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจ

ถ้าเป็นประชาธิปไตย ก็คือประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจหรือว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจตัดสินใจ

ที่นี้ ใครที่อำนาจในการตัดสินใจ ก็ต้องให้คนนั้นตัดสินใจบนฐานของธรรมาธิปไตย คือตัดสินใจด้วยเกณฑ์ของธรรมาธิปไตย”²⁸

ท่านพระพรหมคุณาภรณ์ จึงสรุปว่า

“เมื่ออำนาจตัดสินใจอยู่ที่ประชาชน ก็ต้องให้ประชาชนตัดสินใจอย่างถูกต้อง คือต้องมีธรรมาธิปไตย

จึงต้องมีการพัฒนาคุณภาพของประชาชน เพื่อให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจในการตัดสินใจนั้น

ทำการตัดสินใจด้วยปัญญาโดยมีเจตนาที่เป็นธรรม และตรงนี้แหละคือธรรมาธิปไตย

.....

แต่ไม่จบแค่นี้ เมื่อกี้ได้บอกว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตย ก็คือ อำนาจตัดสินใจอยู่ที่ประชาชน แต่ระบบประชาธิปไตยของเราไม่ใช่เป็นประเภทประชาธิปไตยแบบตรง ที่ให้ประชาชนใช้อำนาจเองโดยตรง เรามีประชาธิปไตยแบบตัวแทน เรื่องจึงมีต่อไปอีกว่า มีคนที่ใช้อำนาจตัดสินใจแทนประชาชน หรือในนามของประชาชน คนผู้นี้จะต้องใช้อำนาจตัดสินใจ โดยสามารถพูดได้เต็มปากว่าเพื่อประชาชน ในนามประชาชน หรือแทนประชาชน โดยที่ว่ามันเป็นการตัดสินใจที่เป็นธรรม ก็คือตัดสินใจเป็นธรรมาธิปไตย”

พระพรหมคุณาภรณ์ได้ย้ำว่า

“ทุกคนต้องเป็นธรรมาธิปไตย ที่จะตัดสินใจเลือกเอาธรรมเหมือนกัน แต่ธรรมที่ต่างคนต่างเลือกเอง อาจไม่เหมือนกัน

ตัวอย่างง่ายๆ เรามีธรรมะของลูก ธรรมะของพ่อแม่ธรรมะของราษฎร ธรรมะของผู้เลือกตั้ง ธรรมะของผู้แทนราษฎร ฯลฯ

.....

แม้แต่ธรรมอย่างเดียวกันที่ต้องปฏิบัติเหมือนกัน บางทีความจำเป็นที่จะต้องปฏิบัติ หรือความคาดหวังในการที่จะปฏิบัติสำหรับต่างคนก็อาจไม่เท่ากัน

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17

.....
 อย่างเช่นธรรมสำหรับพลเมืองทุกคน จะต้องเอาใจใส่ทำประโยชน์แก่ประเทศชาติ.....แต่ถ้าเขา
 บอกว่า ฉันมาสมัครเป็นผู้บริหาร ฉันจะมาทำหน้าที่ปกครองประเทศ...มันมีธรรมของผู้ปกครองกำกับอีกชั้น
 หนึ่ง...เมื่อจะดูรวบรัด ก็บอกว่า ถ้าเป็นผู้ปกครองแล้ว คุณยึดถือหรือตั้งมั่นอยู่ในธรรมของผู้ปกครองไหม”²⁹

และพระพรหมคุณาภรณ์ ก็ได้สรุปไว้อย่างน่าฟังว่า

“ประชาธิปไตยที่ดี หรือที่พึงปรารถนา ไม่ว่าคุณจะเป็นราษฎร หรือเป็นผู้ปกครอง ถ้าจะให้ประเทศมี
 ประชาธิปไตย ตัวคุณต้องมีธรรมาธิปไตย”³⁰ และ “...ในฐานะที่เป็นราษฎรของสังคมประชาธิปไตยเราต้องจับ
 ให้ได้ว่า ธรรมของราษฎรที่เป็นสมาชิกคนหนึ่งของสังคมหรือประเทศประชาธิปไตยนี้คืออะไร และต้องให้
 ประชาชนทุกคนมีธรรมนี้ให้ได้.....ถ้ามีธรรมาธิปไตยอยู่ตัวเดียวก็อยู่เลย พอถึงตอนเลือกตั้งก็แค่ราษฎร
 ตัดสินใจด้วยธรรมาธิปไตยเท่านั้นแหละ แผ่นดินก็พลิกเลย ไซ้ใหม่ ประชาธิปไตยตัวจริงก็เผยโฉมโผล่หน้า
 ขึ้นมาเลย แต่นี่จนกระทั่งเดี๋ยวนี้ ก็ยังทำไม่ได้แม้แต่ขั้นพื้นฐาน แต่การเลือกตั้งก็วนเวียนกันอยู่ที่อดีตชาติไทย
 กับโลกาธิปไตย แล้วจะเจอหน้าประชาธิปไตยได้อย่างไร....โดยเฉพาะถ้าคุณเป็นผู้ปกครอง คุณต้องมีธรรมของ
 นักปกครอง ต้องทำหน้าที่ผู้ปกครอง คุณก็สำรวจตรวจสอบตัวเองสิว่า คุณมีได้ตัดสินใจเพียงบนฐานอำนาจ แต่
 คุณได้ใช้อำนาจตัดสินใจในบนรากฐานแห่งธรรมของผู้ปกครอง ไซ้หรือไม่ นี่มันต้องวัดกันเลยทีเดียวที่เกณฑ์การ
 ตัดสินใจ”³¹

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ แสดงให้เห็นว่า ต้องมีธรรมาธิปไตยในการปกครองทุกประเภทไม่ว่าจะเป็น
 ราชาธิปไตย อมาตยาธิปไตย หรือประชาธิปไตย ถ้ามีธรรมาธิปไตย คือผู้มีอำนาจตัดสินใจสูงสุด ตัดสินใจบน
 ฐานแห่ง “ธรรม” แล้วก็เชื่อว่าการปกครองนั้นๆ มีธรรมาธิปไตย

เราจึงพูดถึง “ธรรมาธิปไตยในประชาธิปไตย” ไม่ใช่ “ธรรมาธิปไตยกับประชาธิปไตย” ในทำนอง
 เดียวกันที่เรามี “ธรรมราชาในประชาธิปไตย”

3. ประชาธิปไตยที่ปราศจากธรรมาธิปไตย

ในสังคมไม่ว่าจะเป็นระดับชุมชน (community) หรือรัฐ (state) ต้องมีระบบการตัดสินใจซึ่งมีหลาย
 ระดับ ตั้งแต่การตัดสินใจของคนแต่ละคน การตัดสินใจในครอบครัว การตัดสินใจในกลุ่มอาชีพ การตัดสินใจใน
 ชุมชน พื้นที่ ฯลฯ และระบบการตัดสินใจในรัฐที่เป็นสังคมการเมืองใหญ่ที่สุด

ระบบการตัดสินใจของกลุ่มคนจะมีฐานคิดอย่างน้อย 2 ฐาน คือ ใครเป็นคนตัดสินใจแทนกลุ่มนั้น
 ประการหนึ่ง และจะแสดงออกซึ่งการตัดสินใจแทนกลุ่มนั้นอย่างไรให้มีผลอีกประการหนึ่ง

²⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 22-24

³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 37

³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 36-37

ถ้าตอบของคำถามที่สองว่าจะแสดงออกซึ่งการตัดสินใจแทนกลุ่มได้อย่างไรให้มีผล เป็นเรื่อง “รูปแบบ” ซึ่งสร้างและยอมรับ “โดยกฎหมาย” เช่น การยอมรับกลุ่มให้เป็น “นิติบุคคล” และให้ “ผู้แทนนิติบุคคล” เป็นผู้ตัดสินใจและแสดงออกซึ่งการตัดสินใจนั้น ในนามนิติบุคคลจึงจะมีผลในทางกฎหมาย

3.1 ประชาธิปไตยที่ดีและประชาธิปไตยที่เลว

ในสังคมระดับรัฐซึ่งกฎหมายมหาชนถือว่าเป็นนิติบุคคลในกฎหมายโดยสภาพนั้น **ปัญหาว่าใครตัดสินใจแทนสังคมนั้น** ก็คือปัญหาที่ว่ารัฐนั้นใช้ระบอบการปกครองแบบใด

3.1.1 อริสโตเติลกับรัฐบาลที่ดีและเลว

ถ้าพิจารณาจำนวนคนที่ตัดสินใจแทนสังคมนั้นอย่างที่นักปรัชญาการเมืองในอดีต อย่างเช่น อริสโตเติล (Aristotle) ใช้ก็อาจมีระบอบตัดสินใจที่คนๆเดียวตัดสินใจแทนสังคมนั้น (เช่นราชาธิปไตย) ระบอบการตัดสินใจที่คณะบุคคลตัดสินใจแทนสังคมนั้น (เช่น อมาตยาธิปไตย) หรือระบอบการตัดสินใจที่ประชาชนตัดสินใจแทน (เช่น ประชาธิปไตย)

อย่างไรก็ดี อริสโตเติลก็ยังใช้จุดมุ่งหมายของการตัดสินใจของผู้มีอำนาจเป็น 6 แบบ ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของใคร ถ้าคนๆเดียว (พระราชา) ตัดสินใจเพื่อประโยชน์สุขของคนทั้งหมด อริสโตเติลถือว่าเป็นการปกครองที่ดีจึงเรียกว่า **ราชาธิปไตย (monarchy)** แต่ถ้าคนๆนั้นตัดสินใจเพื่อประโยชน์ของตนหรือพรรคพวกตน อริสโตเติล เรียกว่า **ทรราชย์ (Tyrant)**

ถ้าคณะบุคคลตัดสินใจเพื่อประโยชน์สุขของคนทั้งหมดเป็นการปกครองที่ดีจึงเรียกว่า **อมาตยาธิปไตย (aristocracy)** แต่ถ้าการตัดสินใจนั้นเป็นไปเพื่อคนบางกลุ่มหรือพรรคพวกตัวเอง จัดเป็นการปกครองที่เลว จึงเรียกว่า **อภิชนาธิปไตย (oligarchy)**

ถ้าประชาชนตัดสินใจเพื่อประโยชน์สุขของคนทั้งหมด (ไม่ใช่เพียงแต่เพื่อประชาชนฝ่ายข้างมาก) เรียกว่า **Polity หรือ Constitutional Government** ซึ่งข้าพเจ้าแปลว่า **“ธัมมิกประชาธิปไตย”** แต่ถ้าการตัดสินใจนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนฝ่ายข้างมาก แต่ละเลยคนส่วนน้อยที่มีฐานะดีกว่าพวกตน อริสโตเติลเห็นว่าเป็นการปกครองที่เลว หรือ **“ประชาธิปไตย” (Democracy)**

อริสโตเติลให้ความสำคัญกับความผาสุกร่วมกัน (*koinei sympheron* หรือ *common good*) ในฐานะเป็นจุดมุ่งหมายของการเมืองและสังคม และใช้แยกระหว่าง “รัฐธรรมนูญที่ถูกต้อง” (*right constitution*) กับ “รัฐธรรมนูญที่ผิดพลาด” (*wrong constitution*) รัฐธรรมนูญที่ถูกต้องกำหนดการปกครองเพื่อความผาสุกร่วมกันของทุกคนในสังคม แต่รัฐธรรมนูญที่ผิดพลาดกลับกำหนดการปกครองเพื่อประโยชน์ของผู้ปกครองเท่านั้น³² ความผาสุกร่วมกันมีที่มาจากความผาสุกของคนทุกคนนั่นคือทำให้คนเป็นมนุษย์เต็มเปี่ยม มีสิทธิและกระทำในสิ่งที่มนุษย์ควรทำ ซึ่งเป็นจุดมุ่งหมายของชีวิตมนุษย์ แต่แม้บุคคลกับรัฐจะ

³² Diggs.B.J (1973-01-01) the Common goal as reason for Political Action” in *Ethics* 83 (4) p.283-293

มีจุดมุ่งหมายเดียวกันก็จริง แต่จุดมุ่งหมายของรัฐย่อมยิ่งใหญ่และสมบูรณ์ว่าจุดมุ่งหมายของแต่ละคน โดยสรุป อริสโตเติลย้ำว่าการปกครองต้องสร้าง “ชีวิตที่ดี” ซึ่งทำให้ประชาชนมีความสุขนั่นเอง

3.1.2 ปรัชญาตะวันตกกับรัฐบาลที่ดีและเลว

แม้ในยุคฟื้นฟูศิลปวิทยาการก็มีการกำหนดจุดมุ่งหมายของการปกครองที่ดีไม่ว่าจะเป็น เซนต์ โทมัส อไควนัส (Thomas Aquinas) ฌอง ฌาคส์ รูสโซ (Jean Jacques Rousseau) ต่างก็พูดถึงความผาสุกร่วมกันของประชาชนทุกคนว่าเป็นจุดมุ่งหมายของการปกครองที่ดีแม้จะมีรายละเอียดของปรัชญาต่างกัน

แต่ต่อมาความผาสุกร่วมกันถูกตีความไปต่าง ๆ นานาตามความคิดของปรัชญาเมธีแต่ละคน เช่น **อดัม สมิท** (Adam Smith) เชื่อว่ามนุษย์มีผลประโยชน์ส่วนตัวและเห็นแก่ตัว แต่เมื่อให้มนุษย์ลงมือผลิตและแลกเปลี่ยนสินค้ากัน กฎแห่งอุปสงค์-อุปทาน จะเป็นมือที่มองไม่เห็นที่จะกำหนดราคา และจำนวนการผลิตสินค้า ดังนั้น เสรีภาพตามธรรมชาติที่ให้แต่ละคนสามารถใช้ความเห็นแก่ตัวของตนกระทำการผลิตและจำหน่ายได้ภายใต้การแข่งขันเสรี และกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายแบบเดียวกัน จะให้คนจำกัดตนเองและเศรษฐกิจเฟื่องฟู พูดอีกนัยหนึ่งก็คือระบบเศรษฐกิจแบบตลาดที่มีการแข่งขันเสรีจะทำให้ความเห็นแก่ตัวของแต่ละคนกลายเป็นความผาสุกร่วมกันได้!

สำหรับ **เจเรมี เบนธัม** (Jeremy Bentham) นักปรัชญาอรรถประโยชน์นิยม (Utilitarianism) เห็นว่า “ความผาสุกที่ยิ่งใหญ่ที่สุดก็คือความผาสุกของคนจำนวนมากที่สุด (the greatest possible good for the greatest possible number of individuals)”

ส่วน **จอห์น รอว์ล** (John Rawls) นักปรัชญาร่วมสมัยชาวอเมริกันผู้เขียนหนังสือ “ทฤษฎีเกี่ยวกับความยุติธรรม” (A Theory of Justice)³³ ไปจากฐานความคิดของสัญญาประชาคม ที่ว่าถ้าคนจะต้องเลือกจัดสรรความยุติธรรม (distribution justice) คนๆ นั้นจะต้องไปจากจุดยืนดั้งเดิม (original position) ที่สมมุติว่าไม่รู้อะไรเลยเพราะ “ม่านแห่งความไม่รู้” (veil of ignorance) คือไม่รู้ว่าคุณคือใคร มีฐานะอะไร ฯลฯ เพื่อสลัดความเห็นแก่ตัวออกไปให้หมด เพราะถ้าคนๆ นั้น ไม่รู้ว่าตนจะเป็นเช่นไรในสังคมนั้นๆ เขาจะเลือกจัดสรรความยุติธรรมที่เป็นธรรม (fair) สำหรับทุกคน ซึ่งรวมทั้งคนอื่นๆ และตัวเขาเอง เขาจะเลือกความยุติธรรม 2 หลัก

หลักแรก คือ ทุกคนจะต้องมีสิทธิเสมอกันที่จะมีเสรีภาพพื้นฐานที่สอดคล้องกับเสรีภาพของผู้อื่นที่มีเหมือนกัน โดยเฉพาะ เสรีภาพทางการเมือง เสรีภาพในความเชื่อและการแสดงออก เสรีภาพในรวมตัวกัน เสรีภาพในชีวิตร่างกาย เสรีภาพในทรัพย์สิน

หลักที่สอง คือ ความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจและสังคมต้องแก้ไขโดย

- ก.) ให้ผู้ที่ด้อยโอกาสที่สุดในสังคมได้ประโยชน์สูงสุด ซึ่งต้องสอดคล้องกับหลักการอ้อมที่เป็นธรรม
- ข.) ตำแหน่งต่างๆ ในภาครัฐและเอกชนต้องเปิดให้ทุกคนภายใต้เงื่อนไขความเท่าเทียมแห่งโอกาส

³³ Rawls, John, A Theory of Justice; Oxford; Oxford University Press, revised edition, 1999

จะเห็นได้ว่าแม้ปรัชญาตะวันตกก็เห็นว่าการปกครองไม่ว่าเป็นรูปแบบใดแต่เพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอ แต่การปกครองนั้นต้องมีจุดมุ่งหมายที่ดีซึ่งบ้างก็เรียกว่า “ความผาสุกร่วมกัน” บ้างก็เรียกว่า “ความยุติธรรม”

3.1.3 จุดอ่อนของแนวคิดประชาธิปไตยสมัยใหม่

แต่ปรัชญาเมธีเหล่านั้นมักจะเน้นที่ความต้องการของคนในสังคม และทำที่สุดก็ลงเอยที่ความต้องการเสรีภาพที่จะทำอะไรก็ได้ประการหนึ่ง และความมีกินมีใช้ไปจนถึงความมั่งมี อีกประการหนึ่ง ซึ่งล้วนเป็นเรื่องของวัตถุนิยม (materialism) ทั้งสิ้น ทั้งที่ก่อนหน้านี้ อริสโตเติลเน้นว่าจุดมุ่งหมายของการปกครองที่ดีคือ “ชีวิตที่ดี” (good life) ของพลเมืองและชีวิตที่ดีก็คือชีวิตที่มีความสุข (happiness)

อย่างไรก็ตาม นักรัฐศาสตร์และนักการเมืองส่วนใหญ่ในศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมากลับไม่ให้ความสำคัญกับ “คุณค่าและคุณธรรม” ของการปกครองซึ่งเป็นเรื่องปรัชญาการเมืองแบบเดิม แต่ไปให้ความสำคัญกับกลไก (mechanism) และพฤติกรรม (behavior) ของการปกครองและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการปกครอง มิติทางคุณธรรมจริยธรรมของการปกครองถูกละเลย เราจึงเห็นค่านิยมของประชาธิปไตยถูกลดลงเหลือเพียงกลไกในการเลือกตั้ง กลไกในการแบ่งแยกอำนาจและการแข่งขันในการเข้าสู่อำนาจและใช้อำนาจอย่างทีแมคคิอาเวลลี (Machiavelli) ให้ความสำคัญดังที่ได้นำเสนอขบวนการประชาธิปไตยโดยนักคิดสมัยใหม่มาแล้วในส่วนที่ 1

ประชาธิปไตยแบบนี้ ผู้เขียนเห็นว่าเป็นประชาธิปไตยเชิงกลไก หรือ ประชาธิปไตยแบบเครื่องยนต์กลไก ที่อาจเรียกในภาษาอังกฤษว่า Mechanical Democracy ประชาธิปไตยแบบนี้ขาดส่วนสำคัญคือส่วนจิตใจอันเป็นส่วนที่ทั้งผู้ปกครองและประชาชนต้องมีดังที่พระพรหมคุณาภรณ์ได้แสดงไว้ข้างต้น

ผลของประชาธิปไตยแบบเครื่องยนต์กลไกที่นักรัฐศาสตร์ตะวันตกและรัฐบาลตะวันตกพยายามกดดันให้ทั่วโลกเป็นนั้น ทำให้นักปราชญ์หลายท่านเริ่มตั้งคำถาม แม้จอห์น อัดัมส์ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญอเมริกาก็กล่าวว่า

“จงจำไว้ ประชาธิปไตยไม่ยืนยาวหรอก ไม่ข้ามันจะเสียของ หมดยกกำลังและฆ่าตัวเอง ไม่เคยมีประชาธิปไตยที่ไม่ฆ่าตัวตายหรอก” (Remember ,Democracy never lasts long. It soon wastes, exhausts and murders itself . There never was a democracy yet that did not Commit suicide.”)³⁴

ท่านลอร์ด วูดเฮาส์ลี (Lord Woodhouselee, Alexander Fraser Tyter) ได้ให้ข้อสังเกตว่า

“ประชาธิปไตยไม่อาจเป็นรูปแบบถาวรของรัฐบาลได้ ประชาธิปไตยจะอยู่ได้จนกระทั่งผู้ลงคะแนนเสียงได้ค้นพบว่าตนเองสามารถลงคะแนนให้ตนเป็นผู้รับของฟรีที่ได้จากคลังหลวง จากนั้นไป คนส่วนใหญ่จะลงคะแนนให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่สัญญาว่าจะให้ผลประโยชน์จากเงินหลวง และนโยบายการคลังที่หละหลวม จะทำให้ประชาธิปไตยล้มครืนลง และตามมาด้วยการปกครองแบบเผด็จการ อายุเฉลี่ยของอารยธรรมที่ยิ่งใหญ่

³⁴ John Adams, “letter to John Taylor, Aril 15, 1814 in The works of John Adams,ed. Charls Francis Adams, vol 6,p.484(1851)

ของโลกจึงอยู่เพียง 200 ปี”

(A democracy cannot exist as a permanent form of government. It can only exist until the voters discover that they can vote themselves largesse from the public treasury. From that moment on, the majority always votes for the candidates promising the most benefits from the public treasury with the result that a democracy always collapses over loose fiscal policy, always followed by a dictatorship. The average age of the world’s greatest civilizations has been 200 years.)³⁵

(Attributed to ALEXANDER FRASER TYTLER , LORD WOODHOUSELEE.Unverified.)

ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะ “ประชาธิปไตยจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อมนุษย์เชื่อว่าการลงคะแนนของ จูดาห์ (Judas) ดีเท่าๆกับการลงคะแนนของพระเยซูคริสต์เจ้า” (Democracy will prevail when men believe the vote of Judas as good as that of Jesus Christ)³⁶

และเนื่องจากประชาธิปไตยมักมีคนส่วนใหญ่ที่ไม่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดี (หรือจน ตามที่อริสโตเติล ประเมิน) หรือคนส่วนใหญ่ที่เป็นคนชั้นกลางที่กำลังประสบปัญหาเช่นจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ การที่พรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งจะใช้นโยบาย “ประชานิยม” (populism) หาเสียงเพื่อ “ลด แลก แจก แถม” ทรัพยากรต่างๆ จากงบประมาณของรัฐที่มาจากภาษีที่ประชาชนต้องเสีย เพื่อเอาใจประชาชนส่วนใหญ่เพื่อให้ได้เสียงข้างมาก และเป็นรัฐบาลปกครองประเทศ จึงเป็นเรื่องที่ทำกันแพร่หลาย ซึ่งในท้ายที่สุด เมื่อพรรคการเมืองนั้นได้อำนาจการเมืองแล้ว ก็อาจแปรเปลี่ยนเป็นเผด็จการในท้ายที่สุด ดังเช่นที่ Fritzche ได้สรุปไว้ว่าฮิตเลอร์ (Hitler) จอมเผด็จการนาซีก็ใช้นโยบายประชานิยมเอาใจคนชั้นกลางที่เป็นผู้ใช้แรงงาน เพื่อต่อต้านทุนใหญ่ที่ครอบครองโดยยิว³⁷ ประเทศในละตินอเมริกาก็นิยมใช้ประชานิยมจนได้อำนาจการเมือง และลงท้ายก็กลายเป็นเผด็จการ เช่น นายฮวน เปรง (Juan Peron) ในอาร์เจนตินา ฮูโก ชาเวซ (Hugo Chavez) ในเวเนซุเอลา นายอปริโม (Aprimo) ในเปรู นายวาร์กัส (Vargas) ในบราซิล

นโยบายประชานิยมดูจะไปได้ดีกับการจูงใจประชาชนส่วนใหญ่ที่ต้องการได้ประโยชน์ ดังนั้น ทุกพรรคจึงมักมีนโยบายเอาใจประชาชนโดยนโยบายประชานิยมแบบอ่อนๆ เช่น นโยบายเงินผันของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช นโยบายกู้ยืมเงินโดยไม่มีดอกเบี้ย เพื่อการศึกษาของพรรคประชาธิปัตย์ แต่นโยบายประชานิยมสุดขีดเกิดขึ้นหลังปี 2544 โดยรัฐบาลพรรคไทยรักไทย ซึ่งดำเนินนโยบายประชานิยมสุดขีดทุกมิติในชีวิตประจำวันของประชาชน เช่น นโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรค นโยบายกองทุนหมู่บ้าน นโยบายธนาคารคนจน นโยบายบัตรทอง นโยบายพักและปลดหนี้เกษตรกร การแปลงสินทรัพย์เป็นทุนเรื่อยไปจนถึงนโยบาย 1 ทุน(การศึกษาไปเรียนต่างประเทศ) ต่อ 1 ตำบล นโยบายโอท็อป (OTOP) นโยบาย 1 อำเภอ 1

³⁵ Platt, Suzy ,editor, Respectfully Quoted : a diction cry of Quotations, คำว่า Democracy คำที่ 242 หน้า 84

³⁶ คำกล่าวของ Thomas Carlyle, เรื่องเดิม, คำที่ 415 หน้า 83

³⁷ En, Wikipedia.org.wiki.Populism

โรงเรียนในฝัน นโยบายจักรยานยืมเรียน นโยบายแจกแทปเล็ตให้นักเรียน นโยบายให้โบนัสข้าราชการ ฯลฯ จนรัฐบาลหลังๆของรัฐบาลพลังประชาชน และเพื่อไทยก็ดำเนินการขยายไปมาก เช่น นโยบายจำนำข้าว นโยบายรถคันแรก นโยบายบ้านหลังแรก นโยบายรถเมล์-รถไฟฟ้า ฯลฯ จนท้ายที่สุด บางนโยบายก่อให้เกิดผลเสียหายมหาดศาล เช่น นโยบายจำนำข้าว ที่ทำให้ตลาดข้าวในประเทศเกือบสูญสลาย และเกิดการทุจริตมากมาย นโยบายรถคันแรกทำให้เกิดความบิดเบือนของภาษีสรรพสามิต และผลกระทบต่ออุตสาหกรรมผลิตรถยนต์และธุรกิจสินเชื่อเพื่อการซื้อขายรถยนต์ โดยเฉพาะนโยบายจำนำข้าว นั้น รัฐได้แถลงว่าก่อให้เกิดความเสียหายกว่า 5 แสนล้านบาท !

นโยบายประชานิยมสุดขั้วนี้ แม้จะหอมหวานสำหรับคนส่วนใหญ่ เพราะตนได้ประโยชน์จากเงินของ รัฐสมดังที่ลอร์ด วูดเฮาส์ ได้กล่าวไว้ข้างต้น ผลร้ายที่ตามมาบางเรื่องมองเห็นง่าย บางเรื่องมองเห็นยาก

ที่มองเห็นง่ายก็คือ การทุจริตที่ตามมาจากนโยบายสุดขั้วเช่น กรณีจำนำข้าว กรณีบ้านเอื้ออาทร และ ความเสียหายที่เกิดภาวการณ์คลังของประเทศจากการขาดทุนมหาศาล และเป็นการเอาเงินปัจจุบันมาใช้ ผลักภาระหนี้ไปไว้ในอนาคต

ที่มองเห็นยากก็คือ นโยบายประชานิยมสุดขั้วไม่ต่างจากการซื้อเสียง ในแง่การใช้ผลประโยชน์ทางการเงินเป็นเครื่องจูงใจให้ได้รับความนิยมนทางการเมือง จะต่างกันก็คงที่การซื้อเสียงเป็นสิ่งผิดกฎหมายเพราะกระทำโดยเงินส่วนตัวของพรรคหรือผู้สมัครรับเลือกตั้ง และกระทำเมื่อมีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งแล้ว แต่การหาเสียงโดยนโยบายประชานิยมเป็นการเสนอนโยบายสาธารณะที่ใช้เงินของสาธารณะ ทั้งยังทำได้ก่อน และหลังเลือกตั้ง แต่ผลของ 2 อย่างนี้เหมือนกัน คือต่างก็รักษาระบบอุปถัมภ์ในการเลือกตั้ง ทำให้คนไม่มีฐานะดีส่วนใหญ่ซึ่งเป็นผู้รับประโยชน์ “ติดหนี้” ทางมโนธรรม ที่จะต้องกลับมาเลือกพรรคการเมืองหรือผู้สมัครซึ่งเป็น “ผู้ให้” กลับมาสู่อำนาจการเมืองอีก จึงไม่ต้องสงสัยว่า พรรคการเมืองที่ใช้นโยบายประชานิยมสุดขั้วแบบนี้ จะได้รับเลือกตั้งเข้ามาด้วยคะแนนเสียงท่วมท้นและเมื่อความนิยมพุ่งขึ้นสูงสุด รัฐบาลก็ยามใจมักใช้อำนาจเกินควรจนถูกกล่าวหาว่าเป็น “เผด็จการเสียงข้างมาก” และเมื่อฝ่ายข้างน้อยถูกปิดกั้น ความขัดแย้งทางการเมืองที่นำไปสู่การต่อสู้บนท้องถนน ดังความขัดแย้งที่เกิดในประเทศไทยมาตั้งแต่ปลายปี 2548 มาจนถึงทุกวันนี้ !

3.1.4 ทำนพุทธทาสภิกขุกับประชาธิปไตยมีดมีด

ประชาธิปไตยที่ถูกละเลยส่วนให้ เป็นเพียงประชาธิปไตยแบบเครื่องยนต์กลไก (mechanical democracy) ที่อาศัยการเลือกตั้งและเสียงข้างมากของคนส่วนใหญ่โดยใช้ “ความพอใจ” ของประชาชนส่วนใหญ่ที่อยากได้ “ของฟรี” เป็นฐานในการตัดสินใจลงคะแนนเลือกตั้ง เพื่อเข้าสู่อำนาจการเมืองในสภา และในฝ่ายบริหาร และเมื่อมีอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารในระบบรัฐสภาแล้วก็ใช้อำนาจตามอำเภอใจ และใช้อำนาจโดยมิชอบนำไปสู่การทุจริตอย่างมหาศาลเกิดขึ้นในหลายประเทศ ดังที่องค์การเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) ได้สรุปการทุจริตของผู้นำการเมืองแบบนี้ไว้³⁸ ดังนี้

38 Transparency International Report 2004

Head of Government		Estimates of funds allegedly embezzled	GDP per capita (2001)
Mohamed Suharto	President of Indonesia , 1967-98	US \$ 15 to 35 billion	US \$ 695
Ferdinand Marcos	President of Philippines, 1972-86	US \$ 5 to 10 billion	US \$ 912
Mobutu Sese Seko	President of Zaire , 1965-97	US \$ 5 billion	US \$ 99
Sani Abacha	President of Nigeria ,1993-98	US \$ 2 to 5 billion	US \$ 319
Slobodan Milosevic	President of Serbia/Yugoslavia,1989-2000	US \$ 1 billion	n/a
Jean-Claude Duvalier	President of Haiti ,1971-86	US \$ 300 to 800 million	US \$ 460
Alberto Fujimori	President of Peru, 1990-2000	US \$ 600 million	US \$ 2,051
Pavlo Lazarenko	Prime Minister of Ukraine,1996-97	US \$ 114 to 200 million	US \$ 766
Arnoldo Alemán	President of Nicaragua, 1997-2002	US \$ 100 million	US \$ 490
Joseph Estrada	President of Philippines, 1998-2001	US \$ 78 to 80 million	US \$ 912

ประธานาธิบดีแฟรงกลิน ดี รูสเวลท์ (Franklin D.Roosevet) จึงเตือนว่า

“เสรีภาพของระบอบประชาธิปไตยไม่มีทางปลอดภัยได้ ถ้าประชาชนเพิกเฉยต่อการขยายตัวของอำนาจเอกชนจนถึงจุดที่อำนาจเอกชนนั้นแข็งแกร่งกว่ารัฐ ประชาธิปไตยเอง เมื่อถึงจุดนั้นก็กลายเป็นฟาสซิสต์ ซึ่งเอกชนเป็นเจ้าของรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นคนๆเดียว คณะบุคคล หรือกลุ่มเอกชนอื่นๆ”³⁹

³⁹Quote about Democracy ,www.goodreads.com

สถานะนี้ ทำให้ท่านพุทธทาสภิกขุตั้งคำถามเกี่ยวกับ “ประชาธิปไตยมีมิติ” กับ “ประชาธิปไตยฟ้าสา” ไว้อย่างน่าฟังว่า

“ระบอบประชาธิปไตย มันเป็นระบบครองโลกหรือเกี่ยวกันไปหมดทั้งโลก ถ้าว่าระบบนี้มันมีมิติ แล้วทั้งโลกมันจะมีมิติ แล้วก็กำลังมีมิติเพราะว่าความเป็นประชาธิปไตยมันไม่ค่อยจะมี

ทางประชาธิปไตยนั้นฟ้าสาอย่างไร พูดสั้นๆ ก็ว่า คือ การทำให้ศีลธรรมกลับมาเป็นรากฐานของประชาธิปไตย ประชาธิปไตยนี้มันดีต่อเมื่อมีศีลธรรมเป็นรากฐาน ถ้าไม่มีศีลธรรมเป็นรากฐานมันก็เป็นประชาธิปไตยโกง

ประชาธิปไตยโกงนั้นมันร้ายกาจอย่างไร คือประชาชนทั้งหลายไม่มีศีลธรรม แต่ถือระบบประชาธิปไตย มันก็มีโอกาสที่จะใช้กิเลสของตนอย่างเสรี แต่ละคนๆ มีเสรีภาพที่จะใช้กิเลสของตนอย่างเต็มที่ แล้วจะทนไหวหรือ ในเมื่อทุกคนใช้กิเลสของตนอย่างเต็มที่

เมื่อประชาชนทุกคนมันไม่มีศีลธรรม มันโกง มันก็เลือกผู้แทนโกง

ระวังให้ดี อย่าเป็นประชาชนโกง เลือกผู้แทนโกง มันจะเป็นการทำลายเกินไป

เมื่อประชาชนเลือกผู้แทนโกง ก็ได้ผู้แทนโกง ผู้แทนโกงทั้งหลายไปประกอบกันเป็นรัฐสภา ก็เป็นรัฐสภาโกง รัฐสภาโกงไปตั้งคณะรัฐบาล ก็เป็นคณะรัฐบาลโกง เจ้าหน้าที่ทุกคนก็เป็นคนโกง โกงกันทั้งบ้านทั้งเมือง จนกระทั่งพระเจ้าพระสงฆ์ก็ไม่เว้น หรือจะโกงขึ้นไปถึงเทวดา เพราะว่าคนโกงมันทำบุญทำกุศลไปเกิดเป็นเทวดา มันก็เป็นเทวดาโกง โกงกันหมดทั้งจักรวาล แล้วจะอยู่กันได้อย่างไร

ประชาธิปไตยต้องมีศีลธรรมเป็นรากฐาน ไม่อย่างนั้นจะเป็นประชาธิปไตยไม่ได้ ที่พูดว่าประชาธิปไตยดีกว่าระบบใดนั้น หลับตาพูด คนไทยนับถือฝรั่งเป็นอาจารย์ เมื่อฝรั่งเขาว่าอย่างไร ก็พูดตามกันไปอย่างนั้น ว่าประชาธิปไตยนี้เพื่อประชาชน ของประชาชน โดยประชาชน แต่ลืมพูดไปว่าที่มีศีลธรรม

เมื่อไม่มีศีลธรรมเป็นพื้นฐานแล้ว ระบอบประชาธิปไตยนั้นแหละ จะเป็นระบบที่เลวร้ายที่สุด”

(จาก “วาทะธรรมทางการเมืองของพุทธทาสภิกขุ” เรียบเรียงโดย ไพโรจน์ อยู่มณเฑียร)

โดยสรุปประชาธิปไตยแบบเครื่องยนต์กลไกแบบนี้ย่อมนำประเทศนั้นๆเข้าสู่ตาจนอย่างที่ปราชนุหลายคนกล่าวไว้

เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาดังกล่าว เราจึงต้องเพิ่มประชาธิปไตยส่วนจิตใจ

ประชาธิปไตยส่วนจิตใจที่ผู้เขียนต้องการเน้นก็คือประชาธิปไตยที่ทั้งผู้ปกครองและประชาชนต่างก็ต้องมีธรรมาธิปไตย คือใช้ธรรมเป็นหลักในการตัดสินใจตามหน้าที่ของแต่ละคน จะเรียกว่าธัมมิกประชาธิปไตย (Dharma Democracy หรือ Ethical Democracy) ก็ได้

ธัมมิกประชาธิปไตยนี้จะต้องมีความดีงามตามธรรม 4 ระดับ คือ **ธรรมจิต** (ethical mind) หรือจิตใจกอบด้วยธรรม **จริยกรรม** (ethical behavior) คือการกระทำที่ดี **จุดมุ่งหมายที่ดี** (ethical ends) ซึ่งจะส่ง

ให้เกิดประโยชน์สุขอันเป็นผลลัพธ์ที่ดีที่เกิดขึ้นกับคนในสังคม คือมีทั้งประโยชน์และสุขแก่คนทั้งหลาย หรือที่อริสโตเติลเรียกว่าชีวิตที่ดีนั่นเอง

3.1.4 รัชมิกประชาธิปไตย : ตัวแบบประชาธิปไตยที่ดี

อริสโตเติลพูดถึงการปกครองที่ดีที่สุดคือ Polity หรือ Constitutional Government ซึ่งรวมอมาตยธิปไตยเข้ากับประชาธิปไตยและมีความผาสุกร่วมกันของคนในสังคมนั้นว่าเป็นรูปแบบการปกครองที่ดีที่สุด

แต่พระพรหมคุณาภรณ์และท่านพุทธทาสภิกขุต่างก็เน้นตรงกัน โดยพระพรหมคุณาภรณ์เน้นว่าประชาธิปไตยที่ทั้งประชาชนและผู้เป็นรัฐบาลมีหน้าที่บริหารบ้านเมืองต้องตัดสินใจทุกเรื่องโดยธรรมาธิปไตย ส่วนท่านพุทธทาสก็เห็นว่าศีลธรรมของทุกฝ่ายคือรากฐานของประชาธิปไตยฟ้าสาง และรัชมิกสังคมนิยมเผด็จการเป็นการปกครองที่ดีที่สุด

นักวิชาการตะวันตกเองก็เริ่มตระหนักเรื่องนี้ ด้วยเหตุนี้ ลีโอ นาร์โด มอร์ลิโน ศาสตราจารย์มหาวิทยาลัยฟลอเรนซ์ และมหาวิทยาลัยสแตนฟอร์ดจึงตีพิมพ์ผลงานชื่อ “อะไรคือประชาธิปไตย “ที่ดี”? ทฤษฎีและการวิเคราะห์เชิงประจักษ์” (“what is a “good” Democracy? Theory and Empirical Analysis”)⁴⁰

2 แนวคิดแบบตะวันตกและแบบตะวันออกนี้ ต่างก็ส่งเสริมซึ่งกันและกัน

แนวคิดแบบตะวันออกเน้นที่ “ธรรม” คือความดีงามของประชาชนและผู้ปกครอง

แนวคิดแบบตะวันตกเน้นที่โครงสร้าง (institution) กระบวนการ (procedure) และผล (result) ของการปกครองที่ดี

ก. รัชมิกประชาธิปไตยแบบพุทธ

ก.1 มหาชนสมมติ กษัตริย์ และราชา

ในขณะที่ตะวันตกเคยผ่านยุคที่เชื่อว่า อำนาจของผู้ปกครองมาจากพระเจ้าซึ่งก่อให้เกิดทฤษฎีเทวสิทธิ์ (Devine Right Theory) ขึ้นในยุคกลาง พระพุทธองค์ได้ตรัสไว้ใน **อัครัญสูตร**⁴¹ ซึ่งกล่าวถึงการกำเนิดของโลก (คล้าย Book of Genesis ในคริสต์ศาสนา) และการปกครองโดยทรงเน้นว่าเมื่อเกิดโลก เกิดมนุษย์ มีข้าวสาธิตุดมสมบูรณ์ มนุษย์อยากรับประทานเมื่อใดก็ไปเก็บมาบริโภคได้ ต่อมาเมื่อความโลภเกิดขึ้นก็ทำให้มนุษย์ต่างก็เก็บข้าวสาธิตากักตุนไว้สำหรับตนเอง เกิดการตำหนิติเตียนและลงโทษเกิดข้อพิพาทขึ้น มนุษย์จึงคิดว่า “อย่ากระนั้นเลย พวกเราจักสมมติสัตว์ผู้หนึ่งให้เป็นผู้ที่ว่ากล่าวผู้ที่ควรว่ากล่าวได้โดยชอบ ให้

⁴⁰ Morlino, Leo nardo, What is a “good” Democracy ? Theory and Empirical Analysis, paper presented at The

Conferences on “The European Union , nation’s fates, and the quality of Democracy. Lessons from Southern Europe

“univ of California Berkeley , October 31 – November 2, 2002,44 pages

⁴¹ พระไตรปิฎกเล่มที่ 11 พระสุตตันตปิฎก เล่ม 3 ทีฆนิกาย ปาฎิกวรรค

เป็นผู้ตีเตียนผู้ที่ควรตีเตียนได้โดยชอบ ให้เป็นผู้ขับไล่ผู้ที่ควรขับไล่ได้โดยชอบ ส่วนพวกเราจักแบ่งส่วนข้าวสาละให้แก่ผู้นั้น... ครั้งแล้วสัตว์เหล่านั้น พวกมันเข้าไปหาสัตว์ที่สวยงามกว่า น่าดูน่าชมกว่า น่าเลื่อมใสกว่า และน่าเกรงขามมากกว่าสัตว์ทุกคน.....สัตว์ผู้หนึ่งรับคำ.....เพราะเหตุที่ผู้ที่เป็นหัวหน้าอันมหาชนสมมติ ดังนี้และอีกขระว่า **มหาชนสมมติ** จึงอุบัติขึ้นเป็นอันดับแรก เพราะเหตุที่ผู้ที่เป็นหัวหน้า เป็นใหญ่ยิ่งแห่งเขตทั้งหลาย ดังนี้แล อีกขระว่า **กษัตริย์** กษัตริย์จึงอุบัติขึ้นเป็นอันดับที่สอง เพราะเหตุที่ผู้เป็นหัวหน้ายังชนเหล่าอื่นให้สุขใจได้โดยธรรม ดังนี้แล อีกขระว่า **ราชา** ราชาจึงอุบัติขึ้นเป็นอันดับที่สาม”

สำหรับวรรณะต่างๆที่แยกเป็น กษัตริย์ พราหมณ์ แพศย์ ศูทร ก็เพราะแบ่งหน้าที่กันทำ และ “..... เรื่องของสัตว์เหล่านั้นจะต่างกันหรือเหมือนกันจะไม่ต่างกันหรือไม่เหมือนกัน ก็ด้วยธรรมเท่านั้น ไม่ใช่หนีออกไปจากธรรม ความจริงธรรมเท่านั้นเป็นของประเสริฐที่สุดในประชุมชน ทั้งในเวลาที่จะเห็นอยู่และในเวลาภายหลังกษัตริย์เป็นประเสริฐที่สุดในหมู่ชนผู้รังเกียจด้วยโคตร ท่านผู้ถึงพร้อมด้วยวิชาและจรรยาเป็นผู้ประเสริฐที่สุดในหมู่เทวดาและมนุษย์”

ดังนั้น ผู้ปกครองในคติพุทธจึงเกิดขึ้นเพราะ “**มหาชนสมมติ**” คล้ายหลักประชาธิปไตยสมัยใหม่ เป็น **กษัตริย์** เพราะยิ่งใหญ่ในเขตแดนตน แต่ที่สำคัญคือต้องเป็น “**ราชา**” ผู้ “**ยังชนเหล่าอื่นให้สุขใจได้โดยธรรม**” จึงเห็นได้ว่าผู้ปกครองมาจากความยินยอมของผู้ใต้ปกครอง (government by the consent of the governed) ตามคติประชาธิปไตยสมัยใหม่ ไม่ใช่มาจากพระเจ้าผู้เป็นเจ้าของหรือกำลังอำนาจ และผู้ปกครองต้องมีธรรมและทำให้ผู้ใต้ปกครองมีความสุข

ก.2 ธรรมของผู้ปกครอง

ธรรม หรือความดีงามที่ผู้ปกครองพึงมีในจิตใจและในพฤติกรรมตามคติพระพุทธศาสนาประกอบด้วยคุณสมบัติทางจิตใจและพฤติกรรมหลายประการ ซึ่งเรียกว่าธรรมราชา ซึ่งพระพรหมบัณฑิต(ประยูร ธมฺมจิตโต) ได้สรุปไว้ว่า⁴²

“ธรรมราชาเป็นกษัตริย์ในอุดมคติของพระพุทธศาสนา แนวคิดเรื่องธรรมราชาปรากฏอยู่ในจักกวัตติสูตร ในพระสูตรนี้พระพุทธเจ้าตรัสว่า “พระเจ้าจักรพรรดิ เป็นผู้ทรงธรรม เป็น**ธรรมราชา** เป็นใหญ่ในแผ่นดิน มีมหาสมุทรทั้งสี่ล้อมรอบ เป็นผู้พิชิต” พระภิกษุรูปหนึ่งทูลถามพระพุทธเจ้าว่าเมื่อพระราชาเป็นใหญ่ในแผ่นดินแล้วจะมีอะไรยิ่งใหญ่ไปกว่าพระราชาหรือไม่ พระพุทธเจ้าตรัสตอบว่า ธรรมเป็นสิ่งที่ใหญ่กว่าพระราชา

คำถามนี้เกี่ยวข้องกับขอบเขตการใช้พระราชอำนาจของพระราชา กล่าวคือ เมื่อพระราชามีพระราชอำนาจมากที่สุดในแผ่นดิน อะไรเล่าจะเป็นเครื่องกำกับการใช้พระราชอำนาจมิให้เกินเลยไปจนกลายเป็นทรราช คำตอบของพระพุทธเจ้าก็คือว่า ธรรมเป็นเครื่องกำกับการใช้พระราชอำนาจของพระราชา พระราชาทรงใช้พระราชอำนาจภายในกรอบของธรรม นั่นคือ ราชธรรมกำกับการใช้พระราชอำนาจ

⁴² พระพรหมบัณฑิต (ประยูร ธมฺมจิตโต) “ธรรมราชา” ในสารนิพนธ์พุทธศาสนบัณฑิต, เรียบเรียงจากปาฐกถาในการประชุมวิชาการของสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 15 ,2556,7กุมภาพันธ์ 2557 ในโอกาสเฉลิมฉลอง 120 ปี พระบรมราชสมภพพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว,หน้า 5-6

โดยนัยนี้ คำว่า ธรรมราชา มีความหมาย 2 อย่าง ดังนี้

1. คำว่าธรรมราชาหมายถึง “ผู้มีธรรมเป็นราชา” หมายถึงพระราชารู้ถือธรรมเป็นใหญ่คือเป็นธรรมาธิปไตย ดังที่พระพุทธเจ้าตรัสต่อไปว่า “พระราชาทรงอาศัยธรรมนั่นเอง สักการะธรรม เคารพธรรม นับถือธรรม บูชาธรรม ยำเกรงธรรม มีธรรมเป็นธงชัย มีธรรมเป็นยอด เป็นธรรมาธิปไตย

2. คำว่าธรรมราชาหมายถึงธรรมิกราชคือพระราชารู้ทรงธรรมหรือประพฤติราชธรรมเพื่อสร้างคามยินดีพอใจแก่ประชาชนใต้ปกครองคำถามที่ตามมาคือว่า ราชธรรมที่ทรงประพฤติปฏิบัตินั้นคืออะไร คำตอบที่ประมวลมาจากอรรถกถาจักกวัตติสูตรก็คือว่า ราชธรรม หมายถึง กุศลกรรมบถ 10 จักรวรรดิวัตร 5 และราชสังคหวัตถุ 4

รวมความว่าธรรมราชา หมายถึงกษัตริย์ผู้มีธรรม เป็นราชาคือผู้ถือธรรมเป็นใหญ่ เป็นธรรมาธิปไตยและเป็นธรรมิกราช คือพระราชารู้ทรงธรรมหรือประพฤติราชธรรม ราชธรรมที่ทรงประพฤติปฏิบัติ นั้นคือจริยธรรม หมายถึงหน้าที่ที่ควรประพฤติปฏิบัติ ธรรมราชาที่แท้จริงทรงปฏิบัติราชธรรมคือทำหน้าที่อย่างเต็มกำลังความสามารถ โดยไม่บกพร่องต่อหน้าที่ ไม่ละทิ้งหน้าที่และไม่ทูลจริตต่อหน้าที่ ดังพุทธภาษิตที่ว่า “ธมฺมญฺเร สุจฺริตํ ควรปฏิบัติหน้าที่ให้สุจริต” ราชธรรมที่พระราชารู้ต้องประพฤติปฏิบัติอย่างเต็มที่คือกุศลกรรมบถ จักรวรรดิวัตรและราชสังคหวัตถุ

กุศลกรรมบถ หมายถึง วิธีทำความดี 10 ประการ แบ่งเป็นวิธีทำความดีทางกาย 3 ประการ วิธีทำความดีทางวาจา 4 ประการ และวิธีทำความดีทางใจ 3 ประการ ดังต่อไปนี้

วิธีทำความดีทางกาย 3 ประการ ได้แก่ งดเว้นการฆ่าสัตว์ตัดชีวิต งดเว้นการลักขโมย งดเว้นการประพฤติผิดในกาม นี่คือนามข้อแรกของศีล 5

วิธีทำความดีทางวาจา 4 ประการ ได้แก่ งดเว้นการพูดเท็จ งดเว้นการพูดส่อเสียด งดเว้นการพูดคำหยาบ งดเว้นการพูดเพ้อเจ้อ จะเห็นได้ว่าการงดเว้นการพูดเท็จเป็นข้อที่ 4 ของศีล 5

วิธีทำความดีทางใจ 3 ประการ ได้แก่ ความไม่คิดโลภมากอยากได้ของเขา ความไม่คิดพยาบาทปองร้ายผู้อื่น ความเห็นชอบถูกต้องตามทำนองคลองธรรม กุศลกรรมบถ 10 ประการ...”

นอกจากกุศลกรรมบถที่เป็นเครื่องกำกับจิตใจไม่ให้ทำชั่วแล้ว ผู้ปกครองที่ดีต้องทำประโยชน์สุขให้ประชาชนด้วย ธรรมอีก 2 กลุ่ม คือ จักรวรรดิวัตรและราชสังคหวัตถุซึ่งท่าน ศาตราจารย์พระพรหมบัณฑิตได้แสดงไว้ว่า

“**จักรวรรดิวัตร**หมายถึงหลักการปฏิบัติหน้าที่ของพระเจ้าจักรพรรดิพระราชาราชและนักปกครองมี 12 ประการ ซึ่งอาจสรุปเหลือ 5 ประการ ดังต่อไปนี้

1. **ธรรมาธิปไตย** ยึดถือธรรมเป็นใหญ่ หมายความว่า ธรรมราชาทรงถือธรรมเป็นราชาคือเป็นใหญ่เหนือพระองค์ นั่นคือใช้ราชธรรมกำกับการใช้พระราชอำนาจ ธรรมราชาทรงแสดงความเป็นธรรมาธิปไตยด้วยการเคารพนับถือบูชาบำเพ็ญธรรม ยึดธรรมเป็นหลัก เป็นธรรมธวัชคือมีธรรมเป็นธงชัย กล่าวโดยสรุปก็คือ ธรรมราชาทรงใช้ธรรมเป็นเครื่องมือในการปกครองบ้านเมือง นั่นคือ ทรงอาศัยธรรมเป็นกรอบนโยบายในการ

ปกครองและทรงยึดธรรมเป็นธงชัย คือทรงประกาศสั่งสอนธรรมทั้งโดยตรงและโดยอ้อมเพื่อให้ประชาชน ยอมรับและปฏิบัติธรรมนั้น อันจะส่งผลให้บ้านเมืองเจริญรุ่งเรืองเกิดสันติสุข

2.ธรรมิการักษา จัดการรักษากันชอบธรรมแก่ประชาชน 7 ประเภท เช่น เจ้านาย เชื้อพระวงศ์ มุข อำมาตย์มนตรี เสนาข้าราชการบริพาร สมณะชีพราหมณ์ พลสกนิกรทั่วไป และการรักษากันชอบธรรมที่จัดให้แก่ สัตว์ต่างๆอีก 1 ประเภท รวมการรักษากันชอบธรรมทั้งหมดมี 8 ประเภท ซึ่งทำให้จักรวรรดิวัตรข้อธรรมิการักษา นี้ขยายออกไปเป็น 8 ข้อตามประเภทของมนุษย์และสัตว์ที่ได้รับการรักษาคุ้มครอง เมื่อรวมธรรมิการักษา ทั้ง 8 ข้อนี้เข้ากับจักรวรรดิวัตรอีก 4 ข้อที่เหลือก็ทำให้จักรวรรดิวัตรมี 12 ข้อ แต่ในที่นี้เราสรุปธรรมิการักษา ทั้ง 8 ข้อเหลือเพียงข้อเดียวคือข้อ 2 นี้เท่านั้น เมื่อรวมเข้ากับจักรวรรดิวัตรอีก 4 ข้อที่เหลือก็ได้จักรวรรดิวัตรทั้งหมด 5 ข้อ

3.ธรรมการนิเสธนา จัดการป้องกันปราบปรามและแก้ไขมิให้เรื่องเลวร้ายเดือดร้อนเกิดขึ้นใน บ้านเมืองนั้นคือธรรมราชาทรงทำหน้าที่คุ้มครองป้องกันประชาชนจากอาชญากรรมต่างๆ และทำหน้าที่เป็นผู้ พิพากษาคชการเมื่อเกิดคดีความเพื่อผดุงความยุติธรรมในสังคม

4.ธนาอุปถัมภ์ จัดหาทรัพย์ให้ประชาชนได้กินคือยุติมิสุขไม่มีความยากจนข้นแค้นในแผ่นดิน

5.ปริพจฉา มีการบริหารหรือสมณะชีพราหมณ์และนักปราชญ์ราชบัณฑิตเพื่อแสวงหาวิธีการที่ เหมาะสมสำหรับปกครองบ้านเมืองการปฏิบัติธรรมคือจักรวรรดิวัตรดังกล่าวมานี้ ทำให้ธรรมราชาเป็นผู้ถือ ธรรมเป็นใหญ่และปกครองแผ่นดินโดยธรรมเพื่อสร้างความยินดีพอใจแก่ประชาชนได้ปกครอง นอกจากนี้ ธรรมราชาทรงเป็นใหญ่โดยธรรม ทรงชนะโดยธรรม ไม่ใช่อาวุธปราบปรามผู้อื่นเพื่อให้ได้มาซึ่งพระราชอำนาจ ดังที่พระพุทธเจ้าตรัสไว้ในจักกวัตตสูตรว่า “พระองค์ทรงชนะโดยธรรม (ธมเมเน อภิชย) มิต้องใช้ อาชญา มิต้อง ใช้ศาสตราครอบครองแผ่นดิน มีมหาสมุทรทั้งสี่ล้อมรอบ” พุทธพจน์นี้เป็นที่มาของนโยบาย “ธรรมวิชัย” ใน สมัยพระเจ้าอโศกมหาราช⁴³

นอกจากนั้นก็ยังมีราชสังคหวัตถุ 4 ซึ่งพระพุทธองค์ทรงแสดงให้กษัตริย์ผู้ยิ่งใหญ่ที่เตรียมการบุชชาญญ ด้วยการฆ่าสัตว์เป็นจำนวนมากตามความเชื่อพราหมณ์ เปลี่ยนมาเป็นสงเคราะห์ประชาชน โดยทรงใช้ภาษา ของพราหมณ์ แต่เปลี่ยนสาระที่เป็นเนื้อหารธรรมโดยสิ้นเชิง ดังที่พระพรหมบัณฑิตได้นำเสนอว่า

“พระพุทธเจ้าทรงสอนให้พระราชาทรงเล็งเล็กรการทำพิธีบูชามหาญซึ่งมีการฆ่าสัตว์ตัดชีวิตเป็นส่วน สำคัญแล้วหันมาทำการบุชชาญญด้วยการทำการสงเคราะห์ช่วยเหลือประชาชนดังพุทธพจน์ที่ว่า

“ส่วนยัญใด มีการตระเตรียมน้อย ไม่มีการฆ่าแพะ แกะ โค และสัตว์ชนิดต่างๆ ซึ่งบุคคลบุชชาญญ สิบ ตระกูลทุกเมื่อ พระพุทธเจ้าเป็นต้น ผู้แสวงหาคุณอันยิ่งใหญ่ ผู้ดำเนินปฏิบัติชอบ ย่อมเข้าไปใกล้ยัญนั้น”

การบุชชาญญในความหมายใหม่ที่ว่านี้เรียกว่า ราชสังคหวัตถุ 4 ประการ ที่พระราชาทรงต้องปฏิบัติเพื่อ สงเคราะห์ประชาชน ดังต่อไปนี้

⁴³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7-8

1. **สัสสมะระ** ความฉลาดในการบำรุงพืชพันธุ์ธัญญาหาร คือส่งเสริมการเกษตรและการกระตุ้นเศรษฐกิจ โดยเรียกเก็บภาษีแต่น้อย

2. **ปฐิมะระ** ความฉลาดในการใช้คนปฏิบัติราชการทั้งฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน โดยจ่ายเงินเดือนค่าตอบแทนอย่างเพียงพอ

3. **สัมมาปาสะ** ความมีธรรมาศัยดีจูงใจประชาชน คือรู้จักผู้ใจประชาชนด้วยการส่งเสริมอาชีพ เช่น ให้คนจนกู้ยืมเงินไปลงทุนทำกิจการต่างๆ โดยไม่คิดดอกเบี้ยเป็นเวลา 3 ปี

4. **วาชเปยยะ** ความมีปิยวาจา คือรู้จักพูดจาไพเราะอ่อนหวาน ใช้คำสุภาพนุ่มนวลอันเป็นที่ตั้งแห่งความสมัครสมานสามัคคี เมื่อพระราชาสงเคราะห์ประชาชนด้วยราชสังคหวัตถุ 4 ประการเหล่านี้ บ้านเมืองของพระองค์ย่อมเจริญมั่งคั่ง มีข้าวน้ำบริบูรณ์ ปราศจากโจรผู้ร้าย ประชาชนอยู่กันด้วยความสุขสงบปลอดภัย บ้านเรือนไม่จำเป็นต้องปิดประตูใส่กลอนเพื่อป้องกันโจรผู้ร้าย”⁴⁴

นอกจากนั้น ธรรมอีกหมวดหนึ่งซึ่งไม่สู้แพร่หลายในอินเดีย แต่กลับแพร่หลายในสามัญประเทศ และสยามประเทศ คือ **ทศพิธราชธรรม** ซึ่งปรากฏอยู่ในมหาหังสชาดก ซึ่งทรงเล่าชาดกเมื่อครั้งทรงเป็นพระโพธิสัตว์เสวยพระชาติเป็นพญาหงส์ทองธรรฐ์ ซึ่งติดบ่วงนายพรานและถูกจับไปถวายพระเจ้ากรุงพาราณสี พญาหงส์ทองได้สนทนาธรรมกับพระราชาทอนหนึ่งพญาหงส์ทองทูลถามพระราชาวา ทรงไม่ประมาทมัวเมาหรือ ทรงกลัวตายหรือไม่ พระราชตรัสตอบว่า “เราเห็นว่าอายุในอนาคตยังอีกยาวนาน เราดำรงตนอยู่ในธรรม 10 ประการ จึงไม่กลัวตาย เราเห็นคุณธรรมเหล่านี้ว่ามีอยู่ในตนเอง คือ ทาน (การให้) ศีล (ความประพฤติดีงาม) บริจาค (การเสียสละ) อาชชวะ (ความซื่อตรง) มัททวะ (ความอ่อนโยน) ตบะ (ความเพียรเพิกกิเลส) อักโกธะ (ความไม่โกรธ) อวิหิงสา (ความไม่เบียดเบียน) ขันติ (ความอดทน) อวิโรธนะ (ความไม่ฉลาดจากธรรม) เมื่อเห็นเช่นนั้น ปิติและโสมนัสไม่ใช่น้อยย่อมเกิดมีแก่เรา”⁴⁵

ท่านพระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตโต) ได้อธิบายไว้ในพจนานุกรม พุทธศาสตร์ฉบับประมวลธรรม ขยายความว่า⁴⁶

“**ราชธรรม 10** หรือ **ทศพิธราชธรรม** (ธรรมของพระราชอา, กิจวัตรที่พระเจ้าแผ่นดินควรประพฤติ, คุณธรรมของผู้ปกครองบ้านเมือง, ธรรมของนักปกครอง-Rajadhamma virtues or duties of the king ; royal virtues ; virtues of a ruler)

1. **ทาน** (การให้ คือ สละทรัพย์สิ่งของ บำรุงเลี้ยง ช่วยเหลือประชาราษฎร์ และบำเพ็ญสาธารณประโยชน์-Dana: charity; liberality; generosity)

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 10

⁴⁵ พุทธทศนิกาย ชาดก อรรถกถา 8/240/282-285

⁴⁶ พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตโต) ,พจนานุกรม พุทธศาสตร์ฉบับประมวลธรรม,พิมพ์ 2545,กรุงเทพฯ: เอส อาร์ ฟรินดิง ,แมส โปรดักส์,2545 หน้า 326-327

2.ศีล (ความประพฤติดีงาม คือ สำรวมกายและวจีทวาร ประกอบแต่การสุจริต รักษาภคิตีคุณให้ควร เป็นตัวอย่าง และเป็นทีเคารพนับถือของประชาราษฎร์ มิให้มีข้อที่ใครจะดูแคลน-Sila:high moral character)

3.ปริจาคะ (การบริจาค คือ เสียสละความสุขสำราญ เป็นต้น ตลอดชีวิตของตน เพื่อประโยชน์สุขของ ประชาชน และความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง-Pariccaga:self-sacrifice)

4.อาชชวะ (ความซื่อตรง คือ ซื่อตรงทรงสัตย์ไร้มารยา ปฏิบัติภารกิจโดยสุจริต มีความจริงใจไม่ หลอกลวงประชาชน-Ajjava:honesty:integrity)

5.มัททวะ (ความอ่อนโยน คือ มีอัธยาศัย ไม่เย่อหยิ่งหยาบคายกระด้างถือองค์ มีความงามสง่าเกิดแต่ ท่วงทีภริยาสุภาพนุ่มนวล ละมุนละไม ให้ได้ความรักภักดี แต่มีขาดยำเกรง-Maddava:kindness and gentleness)

6.ตปะ (ความทรงเดช คือ แผลพหฤสตัณหามีให้เข้ามาครอบงำย่ำยีจิต ระงับยับยั้งข่มใจได้ ไม่ยอม ให้หลงใหลหมกมุ่นในความสุขสำราญและความปรนเปรอ มีความเป็นอยู่สม่ำเสมอ หรืออย่างสามัญ มุ่นมั่นแต่ จะบำเพ็ญเพียร ทำกิจให้บริบูรณ์- Tapa: austeritv : self-control;non-indulgence)

7.อักโกธะ (ความไม่โกรธ คือ ไม่กริ้วกราดลุอำนาจความโกรธ จนเป็นเหตุให้วินิจฉัยความและกระทำ การต่างๆ ผิดพลาดเสียธรรม มีเมตตาประจําใจไว้ระงับความเคืองชุ่น วินิจฉัยความและกระทำการด้วยจิตอัน ราบเรียบเป็นตัวของตนเอง-Akkodha:non-anger;non-fury)

8.อวิหิงสา (ความไม่เบียดเบียน คือ ไม่บีบบังคับกดขี่ เช่น เก็บภาษีขูดรีด หรือเกณฑ์แรงงานเกินขนาด ไม่หลงระเริงอำนาจ ขาดความกรุณา หาเหตุเบียดเบียนลงโทษอาชญาแก่ประชาราษฎร์ผู้ใด เพราะอาศัยความ อาฆาตเกลียดชัง -Avihimsa:non-violence;non-oppression)

9.ขันติ (ความอดทน คือ อดทนต่องานที่ตรากตรำ ถึงจะลำบากกายเหนื่อยหน่ายเพียงไร ก็ไม่ ท้อถอย ถึงจะถูกขู่ถูกหยันด้วยคำเสียดสีถากถางอย่างไร ก็ไม่หมัดกำลังใจ ไม่ยอมละทิ้งกรรมที่บำเพ็ญโดย ชอบธรรม-Khanti:patience;forbearance;tolerance)

10.อวิโรธนะ (ความไม่คลาดธรรม คือ วางองค์เป็นหลักหนักแน่นในธรรม คงที่ไม่มีความเอนียง ห้วนไหวเพราะถ้อยคำที่ร้าย ลากลักการะ หรืออิฏฐารมณํ อนิฏฐารมณํใดๆ สถิตมั่นในธรรมทั้งส่วนยุติธรรม คือ ความเที่ยงธรรม ก็ดี นิติธรรม คือ ระเบียบแบบแผนหลักการปกครอง ตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณี อันดีงาม ก็ดี ไม่ประพฤติให้เคลื่อนคลาดวิบัติไป-Avirodhana:non-deviation from righteousness ;conformity to the law)

ราชธรรม 10 นี้ พึงจดจำง่าย โดยคาถาในบาลี ดังนี้

ทานํ สีสํ ปริจาคํ อาชชวํ มททวํ ตปํ

อกุโกธํ ขนฺตัญจ อวิโรธนํ”

ความจริง ยังมีพระสูตรเกี่ยวกับการทำให้ประชาชน อยู่ดีกินดีเช่น **กฏทัณฑสูตร**⁴⁷ ซึ่งทรงรับสั่งกับ พรหมณ์กฏทัณฑะผู้ใหญ่บ้านซึ่งกำลังเตรียมบูชาัยญ และกราบทูลถามพระองค์เกี่ยวกับการบูชาัยญ ทรงรับสั่งว่าเมื่อครั้งเสวยพระชาติเป็นพระโพธิสัตว์ที่เป็นปุโรหิตของ พระเจ้ามหาวิจิตรราชทรงถวายคำแนะนำให้ เปลี่ยนการบูชาัยญแบบฆ่าสัตว์มาเป็นการพระราชทานพืชพันธุ์ธัญญาหารให้เกษตรกร พระราชทานต้นทุนให้ พ่อค้าวานิช และพระราชทานอาหารและเงินเดือนให้ข้าราชการจะดีกว่า เพราะพระราชินีไม่ต้องลงโทษใคร พลเมืองชวนขวยทามาหากิน ไม่มีโจรผู้ร้าย ฯลฯ

ก.2 ธรรมราชาธิราช

พระพรหมคุณาภรณ์ได้สรุปประชาชนทุกคนที่เป็นฐานประชาธิปไตยไว้ว่าต้องมีธรรมาธิปไตยซึ่ง ประกอบด้วย 4 ลักษณะ คือ

- 1) เป็นคนมีหลักการ ไม่เลื่อนไหลไปตามกระแส ถือความดีงาม ความมีเหตุผลเป็นเกณฑ์ตัดสินใจ
- 2) ใช้ปัญญาและพัฒนาปัญญาอยู่เสมอให้รู้เท่าทันความเป็นจริงในเรื่องนั้นๆ
- 3) มีความจริงใจ สุจริต ไม่เอาเปรียบด้วยอคติ
- 4) รักธรรม รักความจริง ความถูกต้องดีงาม ทำอะไรก็ทำด้วยธรรมอันเป็นความดีงาม⁴⁸

ท่านพุทธทาสภิกขุกล่าวถึงคนในคติ **ธัมมิกสังคมนิยม** ซึ่งเป็นระบอบการปกครองที่ไม่เห็นแก่ตัวบุคคล และจะต้องประกอบไปด้วยธรรมะ ถือเอาประโยชน์ของสังคมเป็นหลัก คนแต่ละคนจึงต้อง

- 1) มีการศึกษาดี ถูกต้อง
- 2) มีสุขภาพอนามัยดีทั้งกาย จิต และวิญญาณ
- 3) มีครอบครัวที่มีความเป็นอยู่ถูกต้องตามหลัก ทิศ 6
- 4) มีเศรษฐกิจดี กินอยู่พอดี เหลือทำเพื่อประโยชน์เพื่อนมนุษย์
- 5) มีธรรมเป็นหน้าที่ ทำงานด้วยความสุข
- 6) รักเพื่อนมนุษย์
- 7) มีสัมมาทิฐิ ความคิด ความเห็น ความเชื่อ ความรู้ที่ถูกต้อง
- 8) เป็นมนุษย์ที่มีจิตใจเยือกเย็น⁴⁹

ก.3 จาก “ทฤษฎี” สู่ “ปฏิบัติ” : พระเจ้าอโศกมหาราช

จากพุทธธรรมซึ่งได้นำมาแสดงตามลำดับมานั้น อาจจัดเป็นทฤษฎีที่เป็นคำสอน แต่ได้มี พระมหากษัตริย์ที่ทรงพระราชศรัทธานำมาปฏิบัติจนเกิดผลขึ้นจริงคือพระเจ้าอโศกมหาราช

⁴⁷ พระไตรปิฎก ทีฆนิกาย สีลขันธวรรค,ฉบับมหาจุฬาฯ หน้า 125-150

⁴⁸ พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตโต), **ธรรมกับสังคมไทยในสถานการณ์ปัจจุบัน**, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2541 หน้า 27-28

⁴⁹ พุทธทาสภิกขุ, **ธัมมิกสังคมนิยม**, กรุงเทพฯ: สุขภาพใจ, 2548, 221 หน้า

พระเจ้าอโศกมหาราชซึ่งทรงครองราชย์ต่อจากพระเจ้าพินทุสารพระราชบิดา ซึ่งเป็นกษัตริย์องค์ที่สองของโมริยะวงศ์ ในเวลานั้นทรงเป็นอุปราชอยู่ที่กรุงอุชเชนี แคว้นอันวันตีทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือของอินเดีย ได้กลับมายึดอำนาจและกำจัดพี่น้องทั้งสิ้นรวม 4 ปี ตั้งแต่ พ.ศ.214-218⁵⁰ (ฝรั่งว่า พ.ศ.275⁵¹) บรมราชาภิเษก พ.ศ.218 และแผ่ขยายอาณาเขตครอบครองอินเดียกว้างใหญ่ไพศาลที่สุด แม้แคว้นกลิงคะที่ไม่เคยมีใครตีได้ก็ตีได้ ในสงครามครั้งนี้จารึกอโศกแสดงไว้ว่า คนตายกว่าหนึ่งแสนคน และจับเชลยได้หนึ่งแสนห้าหมื่นคน ความโหดร้ายของ พระเจ้าอโศก ทำให้ผู้คนขนานพระนามว่า “จันฐาโศกราช” แปลว่าพระราชโศกผู้โหดร้าย แต่หลังจากสงครามกลิงคะทำให้สลดพระทัยหันกลับมานับถือศาสนาพุทธ และเปลี่ยนนโยบาย “สังคามวิชัย” (ชนะด้วยสงคราม) มาเป็น “ธรรมวิชัย” (คือชนะด้วยธรรม) พระราชสมัญญาจึงเปลี่ยนมาเป็น “ธรรมโศกราช” หรือ พระเจ้าอโศกผู้ทรงธรรม และทรงเรียกพระองค์เองว่า “เทวนัมปரியทรรศี” อันหมายความว่า “พระเจ้าผู้ทรงเป็นที่รักแห่งเทพดาทั้งปวง” ดังปรากฏความในศิลาจารึกของ พระเจ้าอโศก ฉบับที่ 13 ความว่า

“สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวปரியทรรศี ผู้เป็นที่รักแห่งทวยเทพ เมื่ออภิเษกแล้วได้ 8 พรรษาทรงมีชัยปราบแคว้นกลิงคะลงได้ จากแคว้นกลิงคะนั้น ประชาชนจำนวนหนึ่งแสนห้าหมื่นคนได้ถูกจับไปเป็นเชลย จำนวนประมาณหนึ่งแสนคนถูกฆ่า และอีกหลายเท่าของจำนวนนั้นได้ล้มตายไป

นับแต่กาลนั้นมาจนบัดนี้ อันเป็นเวลาทีแคว้นกลิงคะได้ถูกยึดครองแล้ว การทรงประพฤติปฏิบัติธรรมความมีพระทัยใฝ่พระธรรม และการทรงอบรมสั่งสอนธรรม ก็ได้เกิดขึ้นแล้วแก่พระเจ้าผู้เป็นที่รักแห่งทวยเทพ การที่ได้ทรงปราบปรามแคว้นกลิงคะลงนั้น ทำให้พระเจ้าผู้เป็นที่รักแห่งทวยเทพ ทรงมีความสำนึกสลดพระทัย...

ในคราวยึดครองแคว้นกลิงคะนี้ จะมีประชาชนที่ถูกฆ่าล้มตายลง และถูกจับเป็นเชลยเป็นจำนวนเท่าใดก็ตาม แม้เพียงหนึ่งในร้อยส่วน หรือหนึ่งในพันส่วน (ของจำนวนที่กล่าวนั้น) พระเจ้าผู้เป็นที่รักแห่งทวยเทพ ย่อมทรงสำนึกว่าเป็นกรรมอันร้ายแรงยิ่ง...

สำหรับพระเจ้าผู้เป็นที่รักแห่งทวยเทพ ชัยชนะที่ทรงถือว่ายิ่งใหญ่ที่สุด ได้แก่ ธรรมวิชัย (ชัยชนะโดยธรรม) และธรรมวินัยนั้น พระเจ้าผู้เป็นที่รักแห่งทวยเทพได้ทรงกระทำสำเร็จแล้วทั้ง ณ ที่นี้ (ในพระราชอาณาเขตของพระองค์เอง) และในดินแดนข้างเคียงทั้งปวง ไกลออกไป 600 โยชน์

ทุกหนทุกแห่ง (ประชาชนเหล่านี้) พากันประพฤติปฏิบัติตามคำสั่งสอนธรรมของพระเจ้าผู้เป็นที่รักแห่งทวยเทพ...

⁵⁰ พระพรหมคุณาภรณ์,กาลานุกรณ:พระพุทธศาสนาในอารยธรรมโลก, กรุงเทพฯ: มหพันธ์ไฟเบอร์ซีเมนต์,พิมพ์ครั้งที่ 3,2552 ,หน้า 24

⁵¹ ฝรั่งนับพุทธปรินิพพานว่าเกิดก่อนคริสตกาล 483 ปี (483 B.C.) แต่คัมภีร์ฝ่ายพุทธถือว่าตรงกับ 543 ปีก่อนคริสตกาล (543 B.C.)

ด้วยเหตุเพียงนี้ ชัยชนะนี้เป็นอันได้กระทำสำเร็จแล้วในที่ทุกสถาน เป็นชัยชนะอันมีปิติเป็นรส พรั่งพร้อมด้วยความเอิบอิมใจ เป็นปิติที่ได้มาด้วยธรรมวิชัย...

ชัยชนะอันแท้จริงนั้น จะต้องเป็นธรรมวิชัยเท่านั้น ด้วยว่าธรรมวิชัยนั้นเป็นไปได้ทั้งในโลกบัดนี้ และโลกเบื้องหน้า

ขอพวงความยินดีแห่งสัตว์ทั้งหลาย จงเป็นความยินดีในความ پاکเพียรปฏิบัติธรรม เพราะว่าความยินดีนั้น ย่อมอำนวยผลทั้งในโลกบัดนี้และในโลกเบื้องหน้า..”⁵²

จารีกรนี้ได้แสดงความยิ่งใหญ่ของกษัตริย์ที่สำนึกผิดและจารีกรความสำนึกผิดไว้ให้ชนรุ่นหลังรับรู้ ซึ่งทันสมัยไม่แพ้หลักความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน (transitional Justice) ที่ต้องให้ผู้กระทำผิด ยอมรับผิด และให้อภัยกันก่อนจะพูดถึงนิรโทษกรรม! นอกจากนี้ ศิลาจารีกรนี้ยังประกาศ “นโยบายธรรมวิชัย” ตามคติพระพุทธศาสนาอย่างชัดเจนที่สุด

นโยบายธรรมวิชัยในการปกครองนี้ทำให้พระเจ้าอโศกมหาราชได้กระทำการถึง 9 ประการสำคัญ คือ

1. พระมหากษัตริย์ทรงปฏิบัติธรรมและทรงชักชวนพระญาติสนิทให้ปฏิบัติธรรม
2. ทรงละทิ้งลัทธิเทวสิทธิ และเริ่มการปกครองแบบพ่อปกครองลูกและธรรมราชา
3. ทรงรับรองเสรีภาพของทุกศาสนา
4. ทรงปฏิรูประบบยุติธรรม
5. ทรงปฏิรูประบบราชการและข้าราชการ
6. ทรงให้ข้าราชการทำตัวเป็นแบบอย่างประชาชน และสั่งสอนธรรม
7. ทรงจัดสวัสดิการให้ประชาชนและสัตว์ทั้งหลาย
8. ทรงเน้น “อภัยทาน”
9. ทรงเผยแผ่พระพุทธศาสนาไปทั่วทุกสารทิศ

1.พระเจ้าอโศกทรงปฏิบัติธรรมและทรงชักชวนพระญาติสนิทให้ปฏิบัติธรรม

หลังสงครามกสิงคะ ทรงพิจารณาตัวเป็นอุบาสกในพระพุทธศาสนา (ราว พ.ศ.224) แล้วหลังจากนั้น 3 ปี ทรง “เข้าสู่สงฆ์และได้กระทำความ پاکเพียรอย่างจริงจัง...” (จารีกรน้อยฉบับเหนือ) ซึ่งทำให้ปราชญ์หลายคนเห็นว่าทรงผนวชเป็นภิกษุ ซึ่งเป็นที่มาของประเพณีที่กษัตริย์ไทยต่อมาจะทรงผนวช อาทิ สมเด็จพระมหาธรรมราชาลิไท สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบัน ฯลฯ

ทรงประพาดิคุศลกรรมบท 10 ประการ ทรงประพาดิจักรวรรดิวัตร ราชสังคหัตถุและธรรมอื่นๆ อีกหลายหมวด

⁵² พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตฺโต), “จารีกรอ โศก(ธรรมจักรบนเศียรสี..รัฐศาสตร์แห่งธรรมาธิปไตย)”ในหลักการปกครองโดยธรรม,กรุงเทพฯ:สถาบันพระปกเกล้า 2557,หน้า 153-154

1.1 ทรงละเว้นการฆ่าสัตว์เพื่อบริโภค ซึ่งเป็นที่มาของการห้ามฆ่าในวันธรรมสวนะของไทย และประเพณีการละเว้นเนื้อสัตว์หรือมังสวิวัติของคนอินเดียกว่า 80 % ในปัจจุบัน

1.2 ทรงยกเลิกประเพณี “วิหารยาตรา” คือการล่าสัตว์ เปลี่ยนเป็น “ธรรมยาตรา” คือเสด็จไปสังเวชนียสถานและสถานที่สำคัญของพระพุทธศาสนาแล้วเยี่ยมเยียนสมณชีพราหมณ์และประชาชนในชนบทแทน(ดูจารึกที่ 8)

1.3 ทรงโปรดให้สร้างstup 84,000 stup เพื่อบรรจุพระบรมสารีริกธาตุและสร้างวิหาร ท้าวผก จนต่อมารัฐนี้ได้ชื่อว่า “พิหาร” เพราะมีวัดวาอารามมากที่สุด

1.4 ทรงบริจาคพระราชทรัพย์ เช่น ทองคำ จนถึงกับอโศกาวทาน (คัมภีร์มหายานว่าด้วยพระเจ้าอโศก) กล่าววาทรงยกราชอาณาจักรทั้งหมดเป็นพุทธบูชา โดยให้ใช้ทองในคลังหลวงไปไถ่คืนถึงสี่แสนกหาปณะ⁵³

1.5 ทรงอุปถัมภ์ตติยสังคายนา (ครั้งที่ 3) ที่อโศการามโดยมีพระโมคคัลลิตบุดติสเถระพระอรหันต์ผู้เป็นพระอาจารย์ของพระองค์เป็นประธาน

1.6 ทรงสนับสนุนการบวชของพระราชบุตรพระราชธิดา ดังที่พระมหินทร์และพระนางสังฆมิตาได้บวช และสำเร็จเป็นพระอรหันต์และส่งไปเผยแผ่พระศาสนาที่ลังกาเป็นต้น

2. ทรงละทิ้งการปกครองแบบเทวสิทธิ์ของพราหมณ์ และทรงนำคติพ่อปกครองลูกมาใช้ควบคู่กับธรรมราชา

ธรรมดาราชาผู้เป็นสมมุติเทพจะไม่ก้มศีรษะให้ใคร พระเจ้าอโศกมหาราชก้มลงกราบพระภิกษุด้วยเศียรเกล้า จึงถูกอำมาตย์ทักท้วง ก็ทรงสั่งสอนอำมาตย์ทั้งหลายว่า “...เจ้าได้ตักเตือนเรามีให้ก้มศีรษะลงแทบเท้าของภิกษุ เราชอบใจเจ้า แต่ศีรษะเราเป็นของไร้ค่า แม้จะหยิบยกให้ใครเปล่านั้น ก็เชื่อว่าไม่มีผู้ใดพึงปรารถนา เพราะฉะนั้น หากเรามีโอกาสแสวงบุญโดยการสยบมันลงแทบเท้าผู้ทรงศีล เช่นพระภิกษุรูปนี้แล้วเรามองไม่เห็นว่าจะมีความเสียหายประการใดเกิดขึ้น เราเต็มใจที่จะกระทำเช่นนั้น หากเจ้ายังมองภิกษุ ผู้บริสุทธิ์ ผู้เป็นสาวกของสมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้าด้วยจิตใจแห่งชั้นวรรณะ ถือชาติสกุล แทนที่จะมองคุณธรรมความดี ย่อมไม่เกี่ยวกับชาติกำเนิด หรือวรรณะแต่ประการใด”

สำหรับการปกครองแบบพ่อปกครองลูกนั้นปรากฏในจารึกพิเศษแห่งกลิงคะฉบับที่ 2 มีความว่า

“ประชาชนทุกคนเป็นลูกข้าฯ ข้าฯย่อมปรารถนาเพื่อลูกชายหญิงของข้าฯ ว่า ขอเขาทั้งหลายพึงประสบสิ่งที่เป็นประโยชน์แก่อุปการและมีความสุขทั้งที่เป็นไปในโลกนี้ และโลกหน้าทุกประการฉันใด ความปรารถนาของข้าฯ ต่อประชาชนทั้งปวงก็เป็นเช่นนั้นเหมือนกัน...”

⁵³ ดู สุภัทธาน์ ศิวรักษ์ (แปล), ความเข้าใจเรื่องพระเจ้าอโศกและ.....กรุงเทพฯ: ศูนย์ไทยทิเบต, พิมพ์ครั้งที่ 2, 2534 272 หน้า

“.....ประชาชนเหล่านั้น พึงได้รับการปลุกปลอบใจให้มีความเชื่อมั่นวางใจในตัวข้าฯ จนทำให้เขาเข้าใจว่า สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเป็นเหมือนบิดาของพวกเรา พระองค์ทรงมีความรักใคร่ปรารถนาดีในเราทั้งหลาย เหมือนดังที่ทรงรักใคร่ปรารถนาดีต่อตัวพระองค์เอง พวกเราเป็นเหมือนลูกของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว”

เมื่อพระราชาลือองค์เป็นพ่อแล้ว ก็ต้องให้ข้าราชการให้ความสำคัญกับราษฎรซึ่งเป็นลูกด้วย ดังนั้น พระเจ้าอโศกทรงกำชับให้อำมาตย์ ข้าราชการทั้งปวงดูแลราษฎรเหมือนการดูแลลูกของพระองค์ท่าน ดังปรากฏในจารึกหลักศิลาที่ 4 ความว่า

“ข้าฯ ได้เปรียบเหมือนว่าบุคคลเมื่อได้มอบหมายบุตรของตนให้แก่พี่เลี้ยง ผู้สามารถช่วยดูแลแล้วย่อมมีความรู้สึกมั่นใจ “พี่เลี้ยงผู้ชำนาญจักสามารถคุ้มครองดูแลบุตรของเราได้ด้วยดี” ฉะนั้น เจ้าหน้าทีรัชชูกะของข้าฯ ก็ฉนั้นนั่น เหมือนกัน ย่อมได้รับการแต่งตั้งไว้เพื่อประโยชน์เกื้อกูลและความสุขแห่งประชาชนชาวชนบท”

ในศิลาจารึก หลักที่ 10 ทรงกล่าวถึง นโยบายธรรมราชา และธรรมวินัยไว้ว่า

“สำหรับพระเจ้าผู้เป็นที่รักแห่งทวยเทพ ชัยชนะที่ทรงถือว่ายิ่งใหญ่ที่สุด ได้แก่ “ธรรมวิชัย”(ชัยชนะโดยธรรม) และธรรมวิชัยนั้น พระผู้เป็นที่รักแห่งทวยเทพได้ทรงกระทำสำเร็จแล้วทั้ง ณ ที่นี้ (ในพระราชอาณาเขตของพระองค์เอง) และในดินแดนข้างเคียงทั้งปวง ไกลออกไป 600 โยชน์ ในดินแดนอันเป็นที่ประทับแห่งกษัตริย์โยนิก (Ionian หรือ Greek) พระนามว่าอันติโยคะ (Antiochus) และดินแดนต่อจากพระเจ้าอันติโยคะนั้นไป (คือในทางตะวันตกเฉียงเหนือ) อันเป็นที่ประทับแห่งกษัตริย์ 4 พระองค์ พระนามว่า พระเจ้าตุรมายะ (หรือ ตูลมย-Ptolemy) พระเจ้าอันเตกินะ (Antigonos) พระเจ้ามคะ (Magas) และพระเจ้าอเล็กซานดระ (Alexander) และถัดลงไป (ในทางทิศใต้) ถึงแคว้นแคว้นของชาวโจละ (Cholas) แคว้นแคว้นของชาวปานดยะ (Pandyas) ตลอดถึงประชาชน (แม่น้ำ) ตามรปรณิ (Tamraparni) และในแคว้นแคว้นภายในพระราชอำนาจของพระองค์ ก็เช่นเดียวกัน คือ แคว้นแคว้นของชาวโยนิก (Ionians หรือ Greeks) และชนชาวกำโพะชะ (Kambojas) ชนชาวนากปันติแห่งนาคะ ชนชาวโกชะ และชนชาวปีตินิก ชนชาวอันธระ (Andhra) และชนชาวปุลินทะ”

3. ทรงรับรองเสรีภาพทุกศาสนา

ในขณะที่ยุโรปและตะวันออกกลางหลังจากรัชสมัยพระเจ้าอโศกกว่าพันปีต้องรบพุ่งกันด้วยสงคราม ศาสนาระหว่างคริสตชนกับอิสลาม แม้ในประเทศเดียวกัน นับถือพระเจ้าองค์เดียวกัน แต่เป็นคนละลัทธิ เช่น คาทอลิกกับโปรเตสแตนต์ ก็เช่นช้กัน พระเจ้าอโศกมหาราชผู้ทรงเป็นพุทธมามกะกลับใช้นโยบายอุปถัมภ์ทุกศาสนา ดังปรากฏในจารึกฉบับที่ 4 ว่า

“สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวปรียทรรคี ผู้เป็นที่รักแห่งทวยเทพ ทรงมีพระทัยปรารถนาทั่วไปในที่ทุกหนทุกแห่งว่า ขอศาสนิกชนแห่งลัทธิศาสนาทั้งหลายทั้งปวงจงอยู่ร่วมกันเกิด เพราะว่าศาสนิกชนทั้งปวงนั้น ล้วนปรารถนาความสำรวมตน และความบริสุทธิ์แห่งชีวิต ด้วยกันทั้งสิ้น”

ในจารึกหลักที่ 12 ได้ขยายความหลักการอุปถัมภ์ทุกศาสนา

“สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวปรีดิยธรรมศรี ผู้เป็นที่รักแห่งทวยเทพ ย่อมทรงยกย่องนับถือศาสนิกชนแห่งลัทธิศาสนาทั้งปวง ทั้งที่เป็นบรรพชิตและคฤหัสถ์ ด้วยการพระราชทานสิ่งของ และการแสดงความยกย่องนับถืออย่างอื่น ๆ แต่พระผู้เป็นที่รักแห่งทวยเทพ ย่อมไม่ทรงพิจารณาเห็นทานหรือการบูชาอันใด ที่จะเทียบได้กับสิ่งนี้เลย สิ่งนี้คืออะไร? สิ่งนั้นก็คือ การที่จะพึงมีความเจริญงอกงามแห่งสสารธรรมในลัทธิศาสนาทั้งปวง

ก็ความเจริญงอกงามแห่งสสารธรรมนี้ มีอยู่มากมายหลายประการ แต่ส่วนที่เป็นรากฐานแห่งความเจริญงอกงามอันนั้นได้แก่สิ่งนี้คือ การสำรวมระวังวาจา ระวังอย่างไร? คือ ไม่เพียงมีการยกย่องลัทธิศาสนาของตน และการตำหนิลัทธิศาสนาของผู้อื่น ในเมื่อมิใช่โอกาสอันควร หรือแม้เมื่อถึงโอกาสอันสมควรอย่างใดอย่างหนึ่ง (การยกย่องลัทธิศาสนาของตน และการตำหนิลัทธิศาสนาของผู้อื่น) นั้น ก็พึงมีเพียงเล็กน้อย เพราะว่าลัทธิศาสนาทั้งหลายอื่น ก็ย่อมเป็นสิ่งควรแก่การเคารพบูชาในแง่ใดแง่หนึ่ง

บุคคลผู้กระทำ (การเคารพบูชาลัทธิศาสนาทั้งหลายอื่นด้วย) เช่น เชื่อว่าเป็นผู้ส่งเสริมลัทธิศาสนาของตนเองให้เจริญขึ้นด้วย และทั้ง (ในเวลาเดียวกัน) ก็เป็นการเอื้อเพื่อแก้อื่นด้วย แต่เมื่อกระทำโดยวิธีตรงข้าม ย่อมเชื่อว่าเป็นการทำลายลัทธิศาสนาของตนเองด้วยและทั้งเป็นการทำร้ายแก้อื่นด้วย

อันบุคคลผู้ยกย่องลัทธิศาสนาของตน และกล่าวติเตียนลัทธิศาสนาของผู้อื่นนั้น ย่อมทำการทั้งปวงนั้นลงไปด้วยความภักดีต่อลัทธิศาสนาของตนนั่นเอง ข้อนี้อย่างไร? คือด้วยความตั้งใจว่า “เราจะแสดงความดีเด่นแห่งลัทธิศาสนาของเรา” แต่เมื่อเขากระทำการลงไปดั่งนั้น ก็กลับเป็นการทำอันตรายแก่อื่นของตนหนักลงไปอีก

ด้วยเหตุฉะนั้น การสังสรรค์ปรองดองกันนั้นแลเป็นสิ่งดีงามแท้จะอย่างไร? คือ จะต้องรับฟังและยินดียอมรับฟังธรรมของกันและกัน

จริงดั่งนั้น พระผู้เป็นที่รักแห่งทวยเทพทรงมีความปรารถนาว่า เหล่าศาสนิกชนในลัทธิศาสนาทั้งปวง พึงเป็นผู้มีความรอบรู้ และเป็นผู้ยึดมั่นในกรรมดี

ชนเหล่าใดก็ตาม ซึ่งมีศรัทธาเลื่อมใสในลัทธิศาสนาต่างๆ กัน ชนเหล่านั้นพึงกล่าว (ให้รู้กันทั่วไป) ว่า พระผู้เป็นที่รักแห่งทวยเทพไม่ทรงถือว่าทานหรือการบูชาอันใดจะทัดเทียมกับสิ่งนี้เลย สิ่งนี้คืออะไร? สิ่งนี้ได้แก่การที่จะพึงมีความเจริญงอกงามแห่งสสารธรรมในลัทธิศาสนาทั้งปวง และ(ความเจริญงอกงามนี้) พึงมีเป็นอันมากด้วย

เพื่อประโยชน์อันนี้ จึงได้ทรงแต่งตั้งไว้ซึ่งธรรมมหาอำมาตย์ สตรีอิทธิภักขมหาอำมาตย์ (มหาอำมาตย์ผู้ดูแลสตรี) เจ้าหน้าที่วรชฎมิก (ผู้ดูแลท้องถิ่นเกษตรกรรม) พร้อมทั้งเจ้าหน้าที่หมวดอื่นๆ และการกระทำเช่นนี้ ก็จะบังเกิดผลให้มีทั้งเจริญงอกงามแห่งลัทธิศาสนาของตนๆ และความรุ่งเรืองแห่งธรรมด้วย”

เราจึงไม่เคยพบว่าพุทธศาสนิกทำสงครามศาสนาตนเองหรือศาสนาอื่น นี่คือที่มาของการที่รัฐธรรมนูญไทยทุกฉบับบัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ของเป็นพุทธมามกะ และทรงเป็นอัครศาสนูปถัมภก”

4. ทรงปฏิรูประบอบยุติธรรม

การปฏิรูประบอบยุติธรรม ปรากฏในจารึกหลักที่ 4 และจารึกพิเศษแห่งกลิงคะ หลักที่ 1 โดยพาดัง
เจ้าหน้าที่ “รัชชุกะ” ในกระบวนการยุติธรรมและทรงกำชับให้อีกหลักการ 7 ประการ คือ

1. การวางตนเป็นกลาง ให้เกิดความเที่ยงธรรม ไม่ลำเอียงเพราะอคติ ไม่ว่าจะความริษยา ความพลั้งจิต ความเกรี้ยวกราดความหุนหันพลันแล่น
2. เจ้าหน้าที่และผู้พิพากษาต้องมีเมตตาถนอมความรักมนุษย์ทั่วทุกคนไว้ โดยเฉพาะให้ระลึกว่าประชาชนคือลูกของพระองค์และจะทำงานเพื่อประโยชน์และความสุขของประชาชน
3. ต้องสุภาพเรียบร้อย ไม่ดุร้าย ไม่หยาบคาบ
4. ต้องตัดสินคดีโดยมาตรฐานเดียวกัน คือมีความสม่ำเสมอเป็นแบบแผนเดียวกันทั้งในการพิจารณา คดีและลงโทษ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือทรงห้ามเลือกปฏิบัติ
5. ต้องไม่กลั่นแกล้ง ไม่บีบบังคับหรือลงโทษคนไม่ผิดหรือไม่มีเหตุผล
6. นักโทษประหารชีวิต ให้ทอดเวลา 3 วัน เพื่อญาติจะได้ยื่นฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษ ทั้งให้เวลาแก่ผู้นั้นในการบำเพ็ญบุญกุศลอันได้แก่การให้ทานและรักษาศีล
7. เพื่อให้หลักการข้างต้นเกิดขึ้นจริง ได้ทรงแต่งตั้งผู้ตรวจราชการขึ้นไปตรวจสอบทั่วพระราชอาณาจักรให้เป็นไปตามหลักการข้างต้น

5. ทรงปฏิรูปการปกครองและข้าราชการ

ท่านพระพรหมคุณาภรณ์ได้สรุปการปฏิรูปการปกครองพระเจ้าอโศกมหาราชไว้ว่า ทรงกระทำหลักๆ
คือ

- “1. การปกครองแบบบิดากับบุตร โดยมีข้าราชการเป็นพี่เลี้ยงของประชาชน
2. การถือประโยชน์สุขของประชาชนเป็นหน้าที่สำคัญที่สุด เน้นความยุติธรรมและความฉับไวในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ
3. การจัดให้มีเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการสั่งสอนธรรม คอยดูแลแนะนำประชาชนในทางความประพฤติ และการดำรงชีวิตอย่างทั่วถึง และวางระบบข้าราชการควบคุมกันเป็นชั้นๆ
4. การจัดบริการสาธารณประโยชน์ และสังคมสงเคราะห์ เช่น บ่อน้ำ ที่พักคนเดินทาง ปลูกสวน สงวนป่า ตั้งโอสถศาลา สถานพยาบาล สำหรับคนและสัตว์”⁵⁴

ในจารึกหลักเบ็ดเตล็ดทรงรับสั่งให้ข้าราชการถือศีล 8 ทุกวัน อุโบสถตั้งความต่อนหนึ่งว่า

“ทุกๆวันอุโบสถ มหาอำมาตย์ทุกๆคน พึงไปร่วมในการรักษาอุโบสถด้วยเป็นประจำ เพื่อจักได้เกิดความคุ้นเคยแนบสนิท และรู้เข้าใจทั่วถึง ซึ่งประกาศพระบรมราชโองการนั้นแล..”

⁵⁴ พระพรหมคุณาภรณ์, จารึกอโศก, หน้า 178

ในจารึกหลักที่ 6 ทรงรับสั่งให้ถือความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการและหาข้อยุติในเรื่องที่มีปัญหา โดยเร็ว ดังปรากฏในจารึกหลักที่ 6 ว่า

“กาลอันยาวนานล่วงไปแล้ว ตลอดกาลทั้งปวงนั้น ยังไม่เคยมีการดำเนินงาน**ติดต่อราชการ**หรือการรายงาน**ข้อราชการ** (อย่างน่าพอใจ) เลย ฉะนั้น ข้าฯ จึงได้จัดดำเนินการขึ้นไว้ ดังนี้

ตลอดเวลา ไม่ว่าข้าฯ จะเสวยอยู่ที่ใด อยู่ในสำนักฝ่ายในก็ดี อยู่ในห้องใน(ห้องส่วนพระองค์) ก็ดี อยู่ในคอกสัตว์ก็ดี อยู่บนหลังม้าก็ดี อยู่ในอุทยานก็ดี ทุกหนทุกแห่ง เจ้าหน้าที่ผู้รายงานข่าวพึงรายงานให้ข้าฯ ทราบกิจการงานของประชาชนในที่ทุกแห่ง

ก็แม้ถ้าข้าฯ จักออกคำสั่งใดๆ ด้วยวาจาแก่เจ้าหน้าที่ผู้ส่งจ่ายเงิน หรือเจ้าหน้าที่ผู้ออกประกาศคำสั่ง หรืออีกประการหนึ่ง เมื่อข้าฯ ออกคำสั่งไปยังมหาอำมาตย์ทั้งหลายในกรณีที่มีเรื่องรีบด่วน และในกรณีนั้นเกิดมีข้อโต้แย้งกันหรือการถกเถียงกันเพื่อยุติข้อขัดแย้งดำเนินไปในสภาคณะมนตรี เรื่องราวความเป็นไปนั้น จะต้องถูกรายงานไปให้ข้าฯ ทราบทันทีในที่ทุกสถานและในกาลทุกเมื่อ

ข้าฯ ได้ออกคำสั่งไว้ดังนี้ เพราะว่าข้าฯ ยังไม่มีความอึดใจเลยในความแข็งขันปฏิบัติหน้าที่หรือในการพิจารณาดำเนินกิจการประโยชน์เกื้อกูลแก่ชาวโลกทั้งมวล นี่คือสิ่งที่ข้าฯ ถือเป็นหน้าที่อันจะต้องทำ อนึ่งเล่าความขยันขันแข็งและความฉับไวในการปฏิบัติราชการ ย่อมเป็นมูลรากแห่งการปฏิบัติหน้าที่เช่นนั้น

แท้จริง กิจการอันใดที่ยิ่งไปกว่าประโยชน์เกื้อกูลแก่ชาวโลกย่อมไม่มี และกิจการใดก็ตามที่ข้าฯ ลงมือทำ นั้นก็ย่อมเป็นเหตุผลที่ว่า ข้าฯ จักได้ปลดเปลื้องหนี้ของข้าฯ ที่มีต่อสัตว์ทั้งหลาย เพื่อว่า ข้าฯ จักได้ช่วยทำให้สัตว์บางเหล่าได้รับความสุขในโลกบัดนี้ และสัตว์เหล่านั้นจักได้สวรรค์ในโลกเบื้องหน้า

เพื่อประโยชน์นี้ จึงโปรดให้จารึกธรรมเนียมองการนี้ขึ้นไว้ ขอจารึกธรรมเนียมนี้จงดำรงอยู่ตลอดกาลนาน และขอบุตรละภรรยาของข้าฯ จงลงมือทำงานเพื่อประโยชน์เกื้อกูลแก่ชาวโลก”

ทรงนำหลักจักรวรรดิมาปรับใช้กับข้าราชการดังในศิลาจากลึงหลักที่ 1 ความว่า

“แม้บรรดาข้าราชการทั้งหลายของข้าฯ ไม่ว่าจะเป็นผู้มีตำแหน่งสูง มีตำแหน่งปานกลาง ต่างพากันประพฤติตาม และปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จโดยเหมาะสม เพื่อเป็นการชักจูงบุคคลที่ยังไม่มั่นคง (ให้มาประพฤติปฏิบัติกุศลกรรม) ตามที่ตนสามารถ

อนึ่ง มหาอำมาตย์แห่งเขตชายแดนทั้งหลาย (ได้แก่ เทศาภิบาล หัวเมืองชายแดน) ก็ได้ปฏิบัติเช่นเดียวกันนี้

ต่อไปนี้เป็นวิธีในการปฏิบัติราชการ กล่าวคือ

- การปกครองโดยธรรม
- การวางระเบียบข้อบังคับ (หรือบัญญัติกฎหมาย) ให้เป็นไปโดยธรรม
- การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนโดยธรรม

6. ทรงให้ข้าราชการประพฤติธรรมและสั่งสอนธรรม

การปกครองสมัยพระเจ้าอโศกคงใช้การปกครองตามหลักคัมภีร์อรรถศาสตร์ของพราหมณ์จณักยะ (เกาฏิลยะ มหาเสนาบดีพระเจ้าจันทรคุปต์) แต่ที่พระเจ้าอโศกได้กระทำก็คือ ทรงให้ข้าราชการปฏิบัติธรรม เป็นแบบอย่างประชาชนดังความในจารึกหลักที่ 7 ตอนหนึ่งว่า “...เพื่อให้ข้าราชการทั้งหลายที่ข้าฯ ได้แต่งตั้งไว้ดูแลประชาชนเป็นจำนวนมาก จักได้ช่วยกันแนะนำสั่งสอนบ้าง ช่วยอธิบายขยายความให้ความแจ่มแจ้ง ออกไปบ้าง แม้เจ้าหน้าที่รัชชุกะ ข้าฯ ก็ได้แต่งตั้งไว้ดูแลชีวิตหลายแสนชีวิต เจ้าหน้าที่รัชชุกะเหล่านั้นก็ได้รับ คำสั่งจากข้าฯว่า ท่านทั้งหลายจงอบรมสั่งสอนประชาชนให้เป็นผู้ประกอบด้วยธรรมอย่างนี้” ในจารึกหลักที่ 3 ทรงกำชับให้เจ้าหน้าที่รัชชุกะและปราชญ์ ออกตรวจราชการทุก 5 ปี เพื่อสั่งสอนธรรม

นี่คือการทำให้เกิด “ธรรมรัฐ” และ “ธรรมราชา” เคียงคู่ “ธรรมราชา” นั้นเอง

เพื่อการนี้ ทรงแต่งตั้ง “ธรรมมหาอำมาตย์” “สตรีอัชยัคมมหาอำมาตย์” “เจ้าหน้าที่วรชุมิ” เพื่อ ดูแลศาสนาต่างๆ ทุกศาสนา ในจารึกหลักที่ 7 ที่ Delhi-Topla มีความตอนหนึ่งว่า

“แม้ธรรมมหาอำมาตย์ทั้งหลาย ข้าฯ ก็ได้มอบหมาย ให้ทำหน้าที่เกี่ยวกับกิจการต่างๆ มากหลาย ประการ อันจะเป็นไปเพื่อการอนุเคราะห์ ทั้งแก่บรรพชิตและคฤหัสถ์ทั้งหลาย และธรรมมหาอำมาตย์เหล่านั้น ได้รับมอบหมาย ให้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับหมู่ชนผู้นับถือลัทธิศาสนาทั้งปวง

แลเพื่อประโยชน์แก่คณะสงฆ์ ข้าฯ ก็ได้มีคำสั่งว่า ให้มีเจ้าหน้าที่ธรรมมหาอำมาตย์ ที่มีหน้าที่ (เกี่ยวกับผลประโยชน์ของคณะสงฆ์) แม้สำหรับพวกพราหมณ์และอาชีวกะทั้งหลาย ก็เช่นกัน ข้าฯ ก็ได้มีคำสั่ง ว่า ให้มีเจ้าหน้าที่ธรรมมหาอำมาตย์ ซึ่งจักมีหน้าที่รับผิดชอบ (เกี่ยวกับผลประโยชน์ของพราหมณ์และอาชีวกะ เหล่านั้น) สำหรับในหมู่ชนทั้งหลาย ก็เช่นกัน ข้าฯ ก็ได้มีคำสั่งไว้ว่า ให้มีเจ้าหน้าที่ธรรมมหาอำมาตย์ ซึ่งจัก มีหน้าที่รับผิดชอบ (เพื่อผลประโยชน์ของนิครนถ์เหล่านั้น)

แม้สำหรับในหมู่ชนผู้นับถือลัทธิศาสนาต่างๆ ข้าฯ ก็ได้มีคำสั่งไว้ว่า ให้มีเจ้าหน้าที่ธรรมมหาอำมาตย์ เหล่านั้น ซึ่งจักมีหน้าที่รับผิดชอบ (เพื่อผลประโยชน์ของลัทธิศาสนาเหล่านั้นด้วย)

เจ้าหน้าที่มหาอำมาตย์ตำแหน่งต่างๆ ย่อมมีหน้าที่รับผิดชอบรักษาหน้าที่อันเฉพาะของตนๆ เท่านั้น ส่วนพวกธรรมมหาอำมาตย์นี้ ข้าฯ มอบหมายให้มีหน้าที่รับผิดชอบทั้งกิจการเหล่านั้นด้วยและมีหน้าที่เกี่ยวกับ ลัทธิศาสนาทั้งหลายอื่นทั้งหมดด้วย”

7. ทรงจัดสวัสดิการให้ประชาชน และสัตว์ทั้งหลาย

พระเจ้าอโศกมหาราชทรงริเริ่ม “รัฐสวัสดิการ” (welfare state) ที่คนสมัยใหม่เรียกกันมากกว่า 2,000 ปี ในขณะที่ฝรั่งเพิ่งพูดและทำเรื่องนี้มาเมื่อร้อยปีนี่เอง! โดยทรงดำเนินการหลายอย่าง คือ

1. จัดตั้งโรงพยาบาลสำหรับรักษาประชาชนทั่วไป
2. จัดตั้งโรงพยาบาลรักษาสัตว์ทั่วทั้งอินเดีย

3. ทรงให้ปลูกสมุนไพรต่างๆ ที่ใช้เป็นยาไว้โดยทั่วไป
 4. ทรงปลูกต้นไม้ริมทาง ให้แผ่ร่มเงาปกคลุม เกิดความร่มเย็นต่อคน และสัตว์ที่สัญจร ไปมา
 5. ทรงให้สร้างที่พักริมทางและ ทรงให้ขุดสระน้ำสำหรับคนและสัตว์ไว้บริเวณ
- การจัดสวัสดิการอย่าง “ทั่วถึง” นี้ปรากฏในจารึกศิลาฉบับที่ 2 ว่า

“ณ ที่ทุกสถาน ในแคว้นแคว้นของพระเจ้าอยู่หัวปรียทรรศี ผู้เป็นที่รักแห่งทวยเทพ และในดินแดนข้างเคียงทั้งหลาย กล่าวคือ อาณาจักรโจละ ชาวปาณชยะ กษัตริย์สัตบุตระ เจ้าครองนครเกรลบุตร ผู้ครองนครเกรลบุตร ผู้ครองดินแดนจดแม่น้ำตามรปรณนี กษัตริย์โยนะ (กรีก) พระนามว่าอันติโยคะ (Antiochos) พร้อมทั้งกษัตริย์ทั้งหลายอื่นในแคว้นใกล้เคียง แห่งพระเจ้าอันติโยคะพระองค์นั้น ในสถานที่ที่ทั้งปวงนั้น พระเจ้าอยู่หัวปรียทรรศีผู้เป็นที่รักแห่งทวยเทพ ได้โปรดให้จัดบริการในด้านเวชกรรมไว้ ๒ ประการ คือ การรักษาโรคของมนุษย์ประการหนึ่ง การรักษาโรคของปศุสัตว์ประการหนึ่ง เครื่องสมุนไพรที่เป็นยาสำหรับมนุษย์ และที่เป็นยาสำหรับสัตว์ ไม่มี ณ สถานที่ใด ก็โปรดให้นำเข้ามา และให้ปลูกขึ้นไว้ ณ สถานที่นั้น ในทำนองเดียวกันไม่รัก และไม่ผล ไม่มี ณ สถานที่ใด ๆ ก็โปรดให้นำเข้ามา และให้ปลูกขึ้นไว้ ณ สถานที่นั้น ๆ ตามถนนหนทางทั้งหลาย ก็โปรดให้ปลูกต้นไม้ และขุดบ่อน้ำไว้ เพื่อให้สัตว์และมนุษย์ทั้งหลายได้อาศัยใช้บริโภค”

ในจารึกศิลาฉบับที่ 7 ก็ได้บันทึกไว้อย่างชัดเจนว่า

“ 5. สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวปรียทรรศี ผู้เป็นที่รักแห่งทวยเทพได้ตรัสไว้ ดังนี้

แม้ตามถนนหนทาง ข้าฯ ก็ได้ให้ปลูกต้นไม้ขึ้นไว้เพื่อจักได้เป็นร่มเงาให้แก่สัตว์และมนุษย์ทั้งหลาย ให้ปลูกสวนมะม่วง ให้ขุดบ่อน้ำไว้ทุกกระยะกึ่งโกระคะ ให้สร้างที่พักคนเดินทางขึ้นไว้ และให้สร้างอ่างเก็บน้ำจำนวนมากมายขึ้นไว้ในที่ต่าง ๆ เพื่อการใช้สอยแห่งสัตว์และมนุษย์ทั้งหลาย แต่การใช้ประโยชน์เช่นนี้ยังจัดว่าเป็นสิ่งเล็กน้อย พระราชาทั้งหลายในกาลก่อนก็ดี ตัวข้าฯ ก็ดี ต่างก็ได้บำรุงประชาชนทั้งหลายให้มีความสุขด้วยวิธีการบำรุงสุขประการต่าง ๆ แต่ที่ข้าฯ ได้กระทำการเช่นนี้ ก็ด้วยความมุ่งหมายข้าฯ คือ เพื่อให้ประชาชนทั้งหลายประพฤติปฏิบัติตามธรรม”

เมืองไทยเวลานี้ มี 30 บาทรักษาทุกโรคสำหรับคนไทย แต่เมื่อกว่า 2000 ปี มาแล้ว พระเจ้าอโศกมหาราชทรงพระราโชบาย “ศูนย์รูปรักษาทุกโรค” ที่สำคัญคือทรงเผื่อแผ่ไปถึงสรรพสัตว์ด้วย คือสัตว์เองก็ได้รับอานิสงส์จากนโยบาย ศูนย์รูปรักษาทุกโรคด้วย เพราะทรงสร้างโรงพยาบาลสัตว์ไว้ทั่วอินเดียไม่แพ้โรงพยาบาลมนุษย์

โรงพยาบาลแห่งแรกทางตะวันตก สร้างขึ้นที่ปารีส ในคริสตศตวรรษที่ 7 คือ Maison De Dieu หลังจากพระเจ้าอโศกทรงสร้างถึง 1200 ปี !

8 ทรงเน้น “อภัยทาน”

นอกจากไม่ให้ฆ่าสัตว์เพื่อเสวยในวัง ห้ามฆ่าสัตว์ทุกวันอุโบสถแล้ว ยังห้ามฆ่าสัตว์บางชนิดตลอดเวลา อันเป็นการสงวนรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ตามคติการรักษาธรรมชาติและทรัพยากรสมัยใหม่ ดังปรากฏในจารึกหลักที่ 5 ความว่า

“ข้าฯ เมื่ออภิเษกแล้วได้ 26 พรรษา ได้ออกประกาศ ให้สัตว์ทั้งหลายต่อไปนี้เป็นสัตว์ปลอดภัยจากการถูกฆ่า กล่าวคือ นกแก้ว นกสาลิกา นกจากพราว หงส์ นกน้ำนั้นทมิฬ นกน้ำคราญะ ค้างคาว มดแดง มะม่วง เต่าเล็ก ปลาไม่มีกระดูก ตัวเวทาวะยกะ ตัวคังคาปุกกะ ปลากระเบน เต่า และกบ กระรอก กวางเร็ว วัวตอง สัตว์ที่อาศัยหากินในเรือน แรต นกพิราบขาว นกพิราบบ้าน และบรรดาสัตว์สี่เท้าทั้งปวงที่มีใช้สัตว์สำหรับปฏิภอก (ใช้หนัง ใช้กระดูก ฯลฯ) และมีใช้สัตว์สำหรับบริภอก

แม่แพะ แม่แกะ และแม่หมู ที่กำลังมีท้องก็ตี กำลังให้นมอยู่ก็ตี ย่อมเป็นสัตว์ที่ไม่พึงฆ่าและแม่ลูกอ่อนของสัตว์เหล่านั้นที่อายุยังไม่ถึง 6 เดือน ก็ไม่พึงถูกฆ่าเช่นกัน ไม่พึงกระทำการตองโก้ ไม่พึงเผาแกลบที่มีสัตว์มีชีวิตอาศัยอยู่ ไม่พึงเผาป่าเพื่อการอันหาประโยชน์มิได้ หรือเพื่อการทำลายสัตว์ ไม่พึงเลี้ยงชีวิตด้วยชีวิต

ไม่พึงฆ่าและขายปลา ในวันเพ็ญที่ครบจตุรมาส ทั้ง 3 และวันเพ็ญแห่งเดือนดิษยะคราวละ 3 วัน คือ ในวันขึ้น 14 ค่ำ ขึ้น 15 ค่ำ แรม 1 ค่ำ และทุกวันอุโบสถ เป็นการเสมอไป

อนึ่ง ในวันดังกล่าวมานี้ ไม่พึงฆ่าแม่เหล่าสัตว์ชนิดอื่น ๆ ในป่าข้างและในเขตสงวนปลาของชาวประมง ในดิถีที่ 8 แห่งปักข์ (ขึ้นหรือแรม 8 ค่ำ) กัตติ ในดิถีที่ 14 และ 15 กัตติ ในวันดิษยะและวันปุนพัลก็ตี ในวันเพ็ญครบจตุรมาสทั้ง 3 กัตติ และในวันมงคลทั้งปวง ไม่พึงทำการตองวัว แม้ถึง แกะ แพะ หมู และเหล่าสัตว์อื่น ๆ ที่เคยตองกันอยู่ ก็ไม่พึงทำการตอง (ในวันเช่นนั้น)

ไม่พึงทำการประทัตตราฆ่าและโค ในวันดิษยะ และวันปุนพัล ในวันเพ็ญครบจตุรมาสและตลอดทุกวันในปักข์แห่งวันเพ็ญครบจตุรมาสนั้น

ตราบถึงบัดนี้ เมื่ออภิเษกแล้วได้ 26 พรรษา ข้าฯ ได้สั่งให้มีการพระราชทานอภัยโทษแล้วรวม 25 ครั้ง”

ยิ่งกว่านั้น การบูชาญด้วยการฆ่าสัตว์จำนวนมาก ๆ ที่ถือตามกับมาตามศาสนาพราหมณ์ถูกห้าม และแทนที่ด้วยการปฏิบัติธรรม ดังจารึกหลักที่ 4 ความว่า

“กาลยาวนานล่วงแล้ว ตลอดเวลาหลายร้อยปี การฆ่าสัตว์เพื่อบูชาญ การเบียดเบียนสัตว์ทั้งหลาย การไม่ปฏิบัติชอบต่อหมู่ญาติ การไม่ปฏิบัติชอบต่อสมณพราหมณ์ทั้งหลาย ได้พอกพูนขึ้นถ่ายเดียว

แต่มาบัดนี้ ด้วยการประพฤติปฏิบัติจิตดำเนินทางธรรม (ธรรมจรณะ) ของพระเจ้าอยู่หัว ปรียทรรคิ ผู้เป็นที่รักแห่งทวยเทพ เสียงกลองรบ (เกร์โฆษ) ได้กลายเป็นเสียงประกาศธรรม (ธรรมโฆษ) แลทั้งการแสดงแก่ประชาชน ซึ่งวิมานทรรคน์ หัสติทรรคน์ อัคนีขันธ และทิพยรูปอื่น ๆ ก็ได้มีขึ้นด้วย

- การไม่ฆ่าสัตว์เพื่อบูชาญ
- การไม่เบียดเบียนสัตว์ทั้งหลาย
- การปฏิบัติชอบต่อหมู่ญาติ
- การปฏิบัติชอบต่อสมณพราหมณ์ทั้งหลาย
- การเชื่อฟังมารดาบิดา
- การเชื่อฟังท่านผู้เฒ่าผู้ใหญ่

ซึ่งไม่เคยมีมาก่อนตลอดเวลาหลายร้อยปี ได้เจริญงอกงามขึ้นแล้วในบัดนี้ เพราะการสั่งสอนธรรมของพระเจ้าอยู่หัวปรียทรรศ์ ผู้เป็นที่รักแห่งทวยเทพ”

แม้นักโทษที่อยู่ในคุกก็ยังทรงพระเมตตาให้อภัยโทษตลอดรัชกาล ถึง 25 ครั้ง ดังปรากฏในจารึกหลักที่ 5 ข้างต้น ทั้งยังทรงเปิดโอกาสให้ปฏิบัติธรรม ดังปรากฏในจารึกศิลาหลักที่ 4 ว่า

“ อีกประการหนึ่ง ในเรื่องนี้ ข้าฯ ยังได้มีโองการไว้ต่อไปอีกว่า สำหรับคนที่ถูกจองจำคุมขังอยู่และเมื่อได้รับการพิจารณาโทษแล้วถูกตัดสินประหารชีวิต ข้าฯ อนุญาตสิทธิพิเศษให้เป็นเวลา 3 วัน ระหว่างระยะเวลานี้ บรรดาญาติของผู้ต้องโทษ จักได้ขอร้องให้ (เจ้าหน้าที่รัชชชูกะ) บางท่านพิจารณาไต่สวน (เป็นการทวนย้อนหลัง) เพื่อช่วยชีวิตนักโทษเหล่านั้น (คือ ทำการยื่นฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษประหาร) ถ้าแม้ไม่มีผู้มายื่นคำขอให้พิจารณาสอบสวนคดีใหม่อีก นักโทษเหล่านั้นก็จะ (ได้รับโอกาสให้) ทำการบริจาคทาน หรือรักษาอุโบสถ อันจะเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขในโลกหน้า ”

นักวิชาการตะวันตกวิเคราะห์ว่า มนุษยนิยม (humanism) ในตะวันตกเป็นกระแสที่เข้มข้นในคริสต์ศตวรรษที่ 17-18 และเพิ่งพูดถึง สัตวนิยม (animism) ซึ่งเชื่อว่าสัตว์มีวิญญาณ เมื่อไม่นานมานี้ เมื่อเทียบกับสิ่งที่พระพุทธองค์ทรงสั่งสอนมากกว่า 2600 ปี และพระเจ้าอโศกนำมาปฏิบัติกว่า 2400 ปี ก่อนฝรั่งก็คงจะต้องยอมรับว่าความคิดใหม่ตะวันตกนี้เป็นของเก่าดั้งเดิมทางคติพุทธแบบตะวันออก

9. ทรงเผยแผ่ “ธรรม” ไปทั่วทุกสารทิศเพื่อชนะด้วยธรรม (ธรรมวิชัย)

พระเจ้าอโศกได้ส่งสมณทูตออกไป 9 สาย โดยเลือกนโยบายแผ่พระราชอำนาจด้วยสงคราม (สังคามวิชัย) มาเป็นชนะด้วยธรรม (ธรรมวิชัย) โดยการส่งไปดังนี้

1. พระมัชฌันติกเถระ ไปแคว้นกัศมีร์และคันธาระ ทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือของอินเดีย ซึ่งได้แก่แคว้นแคชเมียร์ในปัจจุบัน

2. พระมหาเทวเถระ ไปมทิสมนทล ทางทิศใต้ของแม่น้ำโคธาวารี ซึ่งได้แก่ไมเซอร์ในปัจจุบัน

3. พระรักขิตเถระ ไปนวนวาสีประเทศ อยู่ในเขตกนราเหนือ ทางภาคตะวันตกเฉียงใต้ของอินเดีย

4. พระธรรมรักขิตเถระ ไปปจันตชนบทอยู่ริมฝั่งทะเลอารเบีย ทิศเหนือของมুমไบ

5. พระมหาธรรมรักขิตเถระ แคว้นมหาราษฎร์ ทางภาคตะวันตก อยู่ไม่ห่างจากมุมไบในปัจจุบัน

6. พระมหารักขิตเถระ ไปโยนกประเทศ ในทวีปเอเชียตอนกลาง เหนือประเทศอิหร่านไปถึงเตอร์กิสถาน

7. พระมัชฌิมเถระ ไปทิมวันตประเทศ ได้แก่เนปาล ซึ่งอยู่ตอนเหนือของอินเดีย

8. พระโสณเถระ และพระอุตตรเถระไปสุวรรณภูมิประเทศ ได้แก่ พม่า ไทย และมอญทุกวันนี้

9. พระมหินทเถระ และพระนางสังฆมิตตาทิกษุณี ไปเกาะสิงห์ หรือประเทศศรีลังกาปัจจุบัน

ความในจารึกหลักที่ 13 กล่าวไว้ว่า

“สำหรับพระเจ้าผู้เป็นที่รักแห่งทวยเทพ ชัยชนะที่ทรงถึอว่ายิ่งใหญ่ที่สุดได้แก่ “ธรรมวิชัย” (ชัยชนะโดยธรรม) และธรรมวิชัยนั้น พระเจ้าผู้เป็นที่รักแห่งทวยเทพได้ทรงกระทำสำเร็จแล้วทั้ง ณ ที่นี้ (ในพระราชอาณาเขตของพระองค์เอง) และในดินแดนข้างเคียงทั้งปวง ไกลออกไป ๖00 โยชน์ ในดินแดนอันเป็นที่ประทับแห่ง

กษัตริย์โยนยะ (Ionian Greek) พระนามว่า อันติโยกะ (Antigonos) และดินแดนต่อจากพระเจ้าอันติโยกะนั้นไป (คือในทางตะวันตกเฉียงเหนือ) อันเป็นที่ประทับแห่งกษัตริย์ ๔ พระองค์ ทรงพระนามว่า พระเจ้าตุรมายะ (หรือตุลุมย- Ptolemy) พระเจ้าอันเตกินะ (Antigonos) พระเจ้ามคะ (Magas) และพระเจ้าอลิกสุทระ (Alexander) และถดถอยไป (ในทางทิศใต้) ถึงแคว้นแคว้นของชาวโจละ (Cholas) แคว้นแคว้นของชาวปาณฑยะ ((Pandyas) ตลอดถึงประชาชนชาว (แม่น้ำ) ตามรปรณี (Tamraparni) และในแคว้นแคว้นภายในพระราชอำนาจของพระองค์ก็เช่นเดียวกัน คือ แคว้นแคว้นของชนชาวโยนยะ (Ionians) หรือ greeks) และชนชาวกำโบชะ (Kambojas) ชนชาวนาภปันติแห่งนาภคะ ชนชาวโกชะและชนชาวปิตินิก ชนชาวอันธระ (Andhra) และชนชาวบุลินทะ ทุกหนทุกแห่ง (ประชาชนเหล่านี้) พวกกันประพฤติปฏิบัติตามคำสอนธรรมของพระผู้เป็นที่รักแห่งทวยเทพ แม้ในถิ่นฐานที่ราชทูตของพระผู้เป็นที่รักแห่งทวยเทพมิได้ไปถึง ประชาชนทั้งหลายเมื่อได้ทราบถึงธรรมวัตร ธรรมวิธาน และธรรมานุศาสน์ของพระผู้เป็นที่รักแห่งทวยเทพแล้วก็พากันประพฤติปฏิบัติตามธรรม และจักประพฤติปฏิบัติตามธรรมนั้นต่อไป

ด้วยเหตุนี้ ชัยชนะนี้เป็นอันได้กระทำสำเร็จแล้วในที่สุดสถานเป็นชัยชนะอันมีปิตีเป็นรส พรั่งพร้อมด้วยความเอิบอิมใจ เป็นปิตีที่ได้มาด้วยธรรมวิชัย แต่กระนั้นก็ตาม ปิตินี้ยังจัดว่าเป็นเพียงสิ่งเล็กน้อย พระผู้เป็นที่รักแห่งทวยเทพ ย่อมทรงพิจารณาเห็นว่าประโยชน์อันเป็นไปในโลกเบื้องหน้าเท่านั้นเป็นสิ่งมีผลมาก เพื่อประโยชน์อันนี้จึงโปรดให้จารึกธรรมโองการนี้ขึ้นไว้มุ่งหมายว่าขอให้ลูกหลานของข้า ๆ ไม่ว่าจะเป็นผู้ใดก็ตาม จงอย่าได้คิดถึง (การแสวงหา) ชัยชนะเพิ่มขึ้นใหม่อีกเลย ถ้าหากว่าเขาแสวงหาชัยชนะมาเป็นของตนเพิ่มขึ้นใหม่แล้วก็ขอให้เขาพอใจในการให้อภัย และการใช้อำญาแต่เพียงเล็กน้อย และขอให้เขายึดถือว่าชัยชนะอันแท้จริงนั้น จะต้องเป็น “ธรรมวิชัย” เท่านั้น ด้วยว่าธรรมวิชัยนั้นเป็นไปได้ในโลกบัดนี้ และโลกเบื้องหน้า ขอบวงความยินดีแห่งสัตว์ทั้งหลาย จงเป็นความยินดีในความพากเพียรปฏิบัติธรรม เพราะว่าความยินดีอันนั้นย่อมอำนวยผลทั้งโลกบัดนี้และโลกเบื้องหน้า”

เป็นที่ยอมรับกันว่า กษัตริย์กรีก 5 พระองค์ซึ่งระบุในศิลาจารึกของพระเจ้าอโศกนั้น คือ

1. กษัตริย์ ANTIOCHOS THEOS แห่งซีเรีย
2. กษัตริย์ PTOLEMY PHILADELPHOS แห่งอียิปต์
3. กษัตริย์ ANTIGONOS GONATAS แห่งมาซีโดเนีย
4. กษัตริย์ MAGAS แห่ง CYRENE และ
5. กษัตริย์ ALEXANDER แห่งอีปรัส

เป็นอันว่าอิทธิพลของการเผยแพร่พระพุทธศาสนานั้นไปไกลทั้งทางตะวันตกถึง ซีเรีย อียิปต์ มาซีโดเนีย ทางใต้ไปถึงลังกา และทางตะวันออกไปถึงสุวรรณภูมิซึ่งเดิมเชื่อว่าเป็น สะเทิมหรือเมืองท่าของมอญ แต่บัดนี้ สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงแนพระราชทัยว่าสุวรรณภูมิ ที่มีพระโสณะและพระอุตตระนำมาขึ้นที่นครปฐมเป็นแน่ เพราะโบราณวัตถุทั้งหลายที่ค้นพบที่นครปฐมยืนยันเช่นนั้น !

ความยิ่งใหญ่ของการเผยแพร่พระศาสนาไม่เป็นที่ถกเถียงในหมู่ปราชญ์ทางประวัติศาสตร์อีกต่อไป ดังที่อาจารย์กรุณา-เรื่องอุรุ กุศลาสัย เขียนไว้ในเรื่อง “อโศกมหาราช และข้อเขียนคนละเรื่องเดียวกัน” โดยอ้างนักวิชาการต่างประเทศหลายคนว่าสรรเสริญพระเจ้าอโศกไว้มากมาย ดังนี้

“เซอร์ W.M. FLINDER PETRIE ได้เขียนไว้ในหนังสือ “RELIGION OF ANCIENT EGYPT” ว่า “ได้มีการเผยแพร่อุดมการณ์ของนักบวชในสมัยของ PTOLEMY โดยบุคคลบางคน ซึ่งเห็นจะได้แก่คณะศาสนทูตซึ่งพระเจ้าอโศกส่งไป ทั้งนี้ จะเห็นได้จากหลักฐานที่นักบวชในนิกาย SERAPEUM เหลือทิ้งไว้ในลักษณะที่เป็น การเชิดชูและส่งเสริมอุดมการณ์อันเป็นของใหม่สำหรับคนในทวีปยุโรปในสมัยนั้น อุดมการณ์นี้เอง ต่อมาได้ กลายเป็นหลักฐานชั้นมูลฐานของศาสนาคริสต์ในยุคกลาง (MEDIAEVAL)

E.B. HAVELL ได้เขียนไว้ในหนังสือ “HISTORY OF ARYAN RULE” ว่า ไม่มีเหตุผลที่จะต้องสงสัยเลย ว่า อิทธิพลของการเผยแพร่ศาสนาของพระเจ้าอโศกได้ปกคลุมไปถึงดินแดนซึ่งอยู่นอกอาณาเขตของ พระองค์ การค้นคว้าทางโบราณคดีและประวัติศาสตร์ในประเทศอียิปต์แสดงให้เห็นถึงหลักฐานที่คณะศา สนทูตของพระเจ้าอโศกได้ไปมีบทบาทในประเทศนั้น และโดยเหตุที่อย่างไรก็ตามเราจะอธิบายเรื่องของการ ศาสนาใด ๆ อุดมคติขึ้นมาในโลกไม่ได้ โดยไม่คำนึงถึงการพัฒนาทางด้านจิตใจและสติปัญญาของมนุษย์ส่วนรวม จึงน่าจะเป็นเรื่องที่สมเหตุสมผลมากที่สุดที่เราจะลงความเห็นกันว่าพุทธศาสนาทูตที่พระเจ้าอโศกส่งไปนั้น ได้เตรียมพื้นดินให้ประชาชาติแห่งศาสนาคริสต์ และศาสนาอิสลามได้เจริญเติบโตขึ้นภายหลัง”

เกี่ยวกับอิทธิพลของศาสนาพุทธที่มีต่อศาสนาคริสต์นี้ ศาสตราจารย์ ริส เดวิดส์ ได้เขียนไว้ว่า “ไม่เป็นการเกินเลยไปเลยที่จะกล่าวว่าเนื้อหาทั้งสี่อันเกี่ยวกับหลักจริยธรรมในคัมภีร์ (Gospels) ของคริสต์ศาสนา ทั้งนี้โดยไม่ขอกล่าวถึงหลักธรรมที่เชื่อว่ามีพระผู้เป็นเจ้านั้น มีปรากฏอยู่ในคัมภีร์พุทธศาสนา ซึ่งมีอายุ เก่ากว่าคัมภีร์ของคริสต์ศาสนาตั้งหลายร้อยปี ตัวอย่างเช่น หลักจริยธรรมซึ่งรวบรวมไว้ในคำสอนบนภูเขา (Sermon on the Mount) เมื่อแยกออกเสียจากหลักธรรม ที่เชื่อว่ามีพระผู้เป็นเจ้าอันมีปรากฏอยู่ในคำสอน หมวดเดียวกันนั้นแล้วเราก็จะเห็นได้ว่ามีอยู่อย่างพร้อมมูลในคัมภีร์พระไตรปิฎก”

ความยิ่งใหญ่ของธรรมราชาอโศกมหาราชนั้น สุลักษณ์ ศิวรักษ์ อ้างอิง ศาสตราจารย์ ทาง ประวัติศาสตร์ไว้ว่า “ผู้ที่นิยมยกย่องพระองค์ท่าน สรรเสริญอย่างเลอเลิศ ดัง เอช. จี. แวลส์ เขียนไว้ใน The Outline Of History (1920) ของเขาว่า

“ในบรรดาพระนามพระราชเป็นหมื่นๆ องค์ที่ปรากฏในหนังสือประวัติศาสตร์นั้น บ้างก็ยิ่งใหญ่ บ้าง ก็ทรงพระคุณมาก บ้างก็สุขุมคัมภีร์ภาพ บ้างก็สูงส่งยิ่ง ฯลฯ หากพระนามพระเจ้าอโศกฉายแสงดุจดั่งดวงดาว และดูเป็นพระแสงเดี่ยวเสียด้วยซ้ำ ตั้งแต่วอลก้าถึงญี่ปุ่น พระนามยังเป็นที่ยกย่องอยู่ จีนและทิเบต แม้จน อินเดียซึ่งละพระพุทธรูปศาสนาไปแล้ว แต่ก็ยังรักษาประเพณีอันยิ่งใหญ่คนที่มีชีวิตอยู่ในบัดนี้จำนวนมากหลายที่ รำลึกสำนึกถึงพระคุณการยิ่งกว่าที่จะรู้จักพระนามของพระจักรพรรดิคอนสแตนติน หรือพระเจ้าซาลมาญ”⁵⁵

⁵⁵ สุลักษณ์ ศิวรักษ์, เรื่องเดิม, หน้า 9-10

ก.4 จากชมพูทวีปสู่สุวรรณภูมิ

คติธรรมราชาทั้งหลักคำสอนและการปฏิบัติก็ผ่านการเผยแพร่ธรรมของพระมหาเถระสายที่ 8 สู่สยามประเทศตั้งแต่ครั้งกรุงสุโขทัย หนังสือไตรภูมิพระร่วง พระราชนิพนธ์ของสมเด็จพระมหาธรรมราชาลิไทย ทรงแสดงเรื่องพระญาณมหาจักรพรรดิราช (ธรรมราชา) มีความสอดคล้องกับจักรวรรดิวัตร โดยทรงอ้างอิงถึง “พระญาศรีธรรมมาโคศกราช” ซึ่งปกครองปาตลีบุตรมหานครโดยธรรม ซึ่ง ศ. ปรีชา ช้างขวัญยืนได้สรุปว่า

“การที่ทรงแสดงหลักฐานชัดเจนเช่นนี้ นอกจากจะแสดงว่าไตรภูมิพระร่วงเป็นหนังสือที่ทรงพระราชนิพนธ์ขึ้นสำหรับสั่งสอนบรรดากษัตริย์ ขุนนาง และประชาชนผู้มีการศึกษาแล้ว ยังทรงปรารถนาจะเป็นธรรมราชาเช่นเดียวกับพระญาจักรพรรดิทั้งหลาย โดยเฉพาะพระเจ้าอโศกมหาราชนั้นทรงเป็นต้นแบบแห่งธรรมราชา ซึ่งพระเจ้าแผ่นดินทั้งหลายพึงปฏิบัติตาม และการที่ทรงอ้างเช่นนั้นได้ ก็อาจเป็นเพราะพระเกียรติคุณของพระเจ้าอโศกมหาราชเป็นที่ทราบกันทั่วไปในหมู่ชนกษัตริย์ทางพระพุทธศาสนา”⁵⁶

พระมหาธรรมราชาลิไทย นั้นนอกจากทรงศึกษาคัมภีร์พระพุทธศาสนาอย่างลึกซึ้งแล้ว ยังทรงถือศีลห้า อุโบสถศีลมิได้ขาด เสด็จออกทรงผนวชเหมือนพระเจ้าอโศก มีพระราชนิพนธ์แสดงธรรมแก่ข้าราชการและประชาชน อุปถัมภ์พระพุทธศาสนาหลายประการ ทั้งสร้างวัดวาอาราม สร้างพระพุทธรูปสำคัญ อาทิ พระพุทธชินราช แม้กษัตริย์ในวงศ์พระร่วงต่อจากท่านก็ยังทรงพระนามว่า สมเด็จพระมหาธรรมราชาลิไทย สมเด็จพระมหาธรรมราชาไสลือไทย พระมหาธรรมราชาบรมपाल

แม้ในสมัยอยุธยาตอนต้น คติเทวราชาแบบพราหมณ์จะเข้ามามีบทบาททำให้กษัตริย์ไทยต้นสมัยอยุธยายึดถือคติเทวสิทธิ คือ เป็นอวตารของพระนารายณ์จึงขานพระนามว่า สมเด็จพระเจ้ารามธิบดีศรีบรมจักรพรรดิราชาธิราช (พระเจ้าอยู่หัว) และพระมหากษัตริย์รัชกาลอื่น ๆ เรื่อยมาจนถึงกรุงรัตนโกสินทร์ก็ยังเป็น “พระรามธิบดี” ก็ตาม แต่คติธรรมราชาก็ไม่เสื่อมสูญไป

ในสมัยต่อมาคติธรรมราชาก็กลับมาจึงได้เห็นพระนามพระมหากษัตริย์เปลี่ยนไป อาทิ สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ซึ่งหมายถึงพระพุทธองค์ผู้ทรงเป็นที่พึ่งของสามโลก สมเด็จพระมหาจักรพรรดิ สมเด็จพระมหาธรรมราชาธิราช สมเด็จพระเจ้าทรงธรรม แม้แต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเราก็ขานพระนามย่อว่าพระพุทธเจ้าหลวง ซึ่งหมายถึง “พระพุทธองค์” ซึ่งทรงเป็นธรรมราชานั่นเอง.

เป็นนิตินราชประเพณีที่พระมหากษัตริย์ไทยจะทรงเปล่งพระปฐมบรมราชโองการใน พระราชพิธีบรมราชาภิเษกต่อหน้า สมณชีพรามณ์ และมหาสมาคม จะต้องทรงเปล่ง ดังที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเปล่งเมื่อขึ้นรับราชสมบัติครั้งที่ 2 ในปี 2416 ว่า

“ครั้งนี้ ท่านทั้งปวงพร้อมใจกัน ยอมให้เราเป็นเจ้าครองราชสมบัติได้รับมูรธาภิเษก เปนใหญ่ในสยามราชภูมิจักรวรรดิแล้ว เรานุญาตยอมให้โดยธรรมมิกราชประเพณี พรรณพฤษ์ชลธิในสยามราชภูมิจักรวรรดิ

⁵⁶ปรีชา ช้างขวัญยืน, ธรรมรัฐ-ธรรมราชา, กรุงเทพฯ: โครงการเผยแพร่ผลงานวิชาการ คณะอักษรศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ 3, 2557, หน้า 131

รามจักรนี้ซึ่งไม่มีเจ้าของหวงแหนนั้น ตามแต่สมณพราหมณ์ อาราध्य ประชากรฐากรทั้งปวงจะปรารถนา
ใช้สอยเทอญ ๆ”

พระปฐมบรมราชโองการในพระบาทในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวและพระบาทสมเด็จพระ
พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้นสาระสำคัญคือจักรวรรดิวัตรนั้นเองความว่า

“ดูกรพราหมณ์ บัดนี้เราทรงราชภาระครองแผ่นดินโดยธรรมสม่ำเสมอ เพื่อประโยชน์เกื้อกูล และ
สุขแห่งมหาชน เราแผ่ราชอาณาจักรเหนือท่านทั้งหลายกับโภคสมบัติ เป็นที่ซึ่งจัดการรักษาป้องกัน อันเป็นธรรม
สืบไป ท่านทั้งหลายจงวางใจอยู่ตามสบาย เทอญ ๆ”

ส่วนพระปฐมบรมราชโองการในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชมีใจความว่า

“เราจะครองแผ่นดินโดยธรรม เพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชนชาวสยาม”

น้าอัครจริยโณที่พระปฐมบรมราชโองการเหล่านี้สอดคล้องกับพระพุทธโองการเมื่อ 2600 ปีมาแล้ว
เมื่อครั้งที่พระบรมศาสดามีพุทธพจน์กับพระอรหันต์สาวก 60 รูปที่ทรงส่งไปเผยแผ่พระศาสนาเมื่อออกพรรษา
แรกที่ป่าอิสิปตนมฤคทายวันความว่า

“จรถ ภิกษุเว จาริกิ พุทฺชนทิตาย พุทฺชนสุญฺยา โลกานุกมฺปาย หรือถอดความว่า “ภิกษุทั้งหลาย
เธอทั้งหลายจงเที่ยวจาริกไป เพื่อประโยชน์ เพื่อความสุขแก่มหาชน เพื่ออนุเคราะห์ชาวโลก”

ในพิธีบรมราชาภิเษก มีธรรมเนียมว่าสมเด็จพระสังฆราชจะทรงแสดงมงคลวิเศษคาถาว่าด้วย
ทศพิธราชธรรมและธรรมสำหรับพระมหากษัตริย์ ถวายพระมหากษัตริย์ผู้ทรงบรมราชาภิเษกทุกครั้ง

เป็นอันว่าแม้โดยทฤษฎี พระมหากษัตริย์ไทยจะทรงสมบูรณ์ญาสิทธิ เป็นเจ้าชีวิต เจ้าแผ่นดิน
จะทรงตัดสินพระทัยอย่างใดก็ได้ แต่เหนือพระราชอำนาจราชสิทธินั้นยังมี “ธรรม” แห่งพระบรมศาสดากำกับ
การใช้พระราชอำนาจอยู่

ข. ประชาธิปไตยที่ดี

ศาสตราจารย์ ลีโอนาโด มอร์ลิโน ได้นำเสนอว่าประชาธิปไตยที่ดีหรือมีคุณภาพ (a
quality or good democracy) คือ ประชาธิปไตยที่มีโครงสร้างเชิงสถาบันที่เสถียรที่ก่อให้เกิดเสรีภาพและ
ความเสมอภาคของพลเมือง โดยการดำเนินงานที่ซื่อสัตย์และถูกต้องของสถาบันและกลไกทั้งหลาย⁵⁷ ซึ่ง
แยกได้เป็น 3 มิติ คือ

1. มิติทางกระบวนการ (procedure) ซึ่งประกอบไปด้วย หลักนิติธรรม (the rule of law) ความรับ
ผิดรับชอบถูกตรวจสอบได้ (accountability) และการตอบสนองความต้องการของประชาชน
(responsiveness)

⁵⁷ Morlino, เรืองเดิม, หน้า 4 “I consider a quality or good democracy to be one presenting a stable institutional structure that realizes the liberty and equality of citizens through the legitimate and correct functioning of its institutions and mechanisms

2. มิติเนื้อหาสาระ (content) ซึ่งประชาชน ประชาสังคม ชุมชน ต้องมีสิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม (Political social and economic equality) ตามสมควร

3. มิติทางผลลัพธ์ (result) ซึ่งจะเกิดผลลัพธ์ที่ดีได้ สถาบันการเมืองต้องได้รับความสนับสนุนจากประชาชน คือ ประชาชนรู้สึกว่าจะมีความชอบธรรม หากปราศจากเสถียรภาพแล้ว รัฐบาลและสถาบันทั้งหลายก็ จะไม่มีกระจิตกระใจบริหารงานเพื่อให้ประชาชนได้เต็มที่ เพราะแม้แต่พะวงอยู่กับความอยู่รอดของตน

และแต่ละมิตียังมีองค์ประกอบย่อย ๆ อีกหลายประการ

นอกจากมิติเชิงโครงสร้าง กระบวนการ ผลลัพธ์ดังกล่าวแล้ว เป็นที่ยอมรับว่าในส่วนจิตใจ ประชาธิปไตยที่ดีต้องมีวัฒนธรรมการเมืองที่ดี (political culture) ด้วย โดยเป็นที่ยอมรับกันว่าวัฒนธรรมการเมืองแห่งประชาธิปไตยต่างจากวัฒนธรรมการเมืองอื่น ๆ

กาเบรียล อัลมอนด์และซิดนีย์ เวอร์บา (Gabriel Almond and Sidney Verba)⁵⁸ แยกวัฒนธรรมการเมืองเป็น 3 ประเภท

วัฒนธรรมแห่งไพร่ฟ้า (parochial culture) ซึ่งประชาชนไม่ค่อยตระหนักถึงรัฐบาล รวมทั้งการตัดสินใจใด ๆ ไม่มีความรู้ทางการเมืองหรือไม่สนใจการเมืองเลย

วัฒนธรรมแห่งราษฎร (subject) ซึ่งประชาชนรู้ถึงการตัดสินใจสำคัญของรัฐบาล แต่ถูกครอบงำนำชัก โดยรัฐบาล ไม่ค่อยมีสิทธิมีเสียง

วัฒนธรรมแบบมีส่วนร่วม (participant) ซึ่งประชาชนเป็นผู้ใฝ่รู้ และมีส่วนร่วมอย่างมีนัยสำคัญทางการเมือง และพยายามตรวจสอบ กดดันรัฐบาลให้ดำเนินการตามความประสงค์ เราอาจเรียกวัฒนธรรมการเมืองแบบนี้ว่า วัฒนธรรมพลเมือง (civic culture) ซึ่งประชาชน เป็นกำลัง (พละ) ของเมือง วัฒนธรรมแบบนี้เรียกว่า วัฒนธรรมประชาธิปไตย

ในวัฒนธรรมประชาธิปไตยก็มีความนิยมที่นักวิชาการนำเสนอว่าต้องมี อาทิ ความสนใจการเมือง การมีความอวิหิงสาทางการเมือง การให้คุณค่ากับเสรีภาพ ความสำนึกในสิทธิหน้าที่ การแสดงออกซึ่งการต่อต้านสิ่งที่ไม่เห็นด้วย การส่งเสริมเสรีภาพสื่อ และการมีส่วนร่วมทางการเมือง⁵⁹

เป็นที่ยอมรับว่าวัฒนธรรมอันมีที่มาจากค่านิยมนี้มีส่วนทั้งด้านจิตใจ และพฤติกรรม

โดยสรุป ประชาธิปไตยที่ดีหรือที่มีคุณภาพ ตามคติตะวันตก จะต้องประกอบด้วย 2 ส่วนคือ ส่วนโครงสร้าง กระบวนการ และผล ซึ่งอาจถือว่าเป็น “กาย” (body) และส่วนวัฒนธรรมและค่านิยมประชาธิปไตยซึ่งอาจถือว่าเป็นส่วน “จิตวิญญาณ” (soul)

⁵⁸ Verba, Sidney; Almond Gabriel, the **Civic Culture**, Princeton Princeton Univ. Press, 1963

⁵⁹ โปรดดู Tessler, Mark; Gao, Eleanor, **Democracy and the political culture orientations of ordinary citizens: a typology for the Arab world and beyond**, Univ. of Michigan, in www.lsu.umich.edu ซึ่งอ้างอิงถึง Booth and Richard 1998, Dalton 2000; Garcia-River et al 2002; Gibson et al 1992; Inglehart and Welzel 2003, Nathan and Shi 1993 และ Rice and Feldman 199

4. ตะวันตกพบตะวันออก : ประชาธิปไตยตามวิถีรัฐธรรมนูญ (Constitutional Democracy)

4.1 ประชาธิปไตยที่ดีทางกายภาพ

ประชาธิปไตยที่ดีจึงต้องมีปัจจัยที่ดีทั้ง “กาย” คือ โครงสร้างการใช้อำนาจที่ดีในการเมืองการปกครอง กระบวนการบริหารและใช้อำนาจที่ดี เป้าหมายในการบริหารและผลการบริหารที่ดี ไม่ใช่เป็นเพียงประชาธิปไตยแบบเครื่องยนต์กลไก

4.1.1 โครงสร้างในการใช้อำนาจที่ดี ในการเมืองการปกครอง (structural dimension) แบบประชาธิปไตยนั้น ต้องประกอบไปด้วยลักษณะดังนี้

ก. อำนาจอสูงสุดในการปกครองเป็นของประชาชน (sovereignty of the people) ซึ่งประชาชนอาจใช้เองอย่างในกรีกโบราณหรือสวิตเซอร์แลนด์ แต่แม้กระนั้น ประชาชนก็ไม่อาจ หรือไม่มีความสามารถบริหารบ้านเมืองได้ทุกวัน จึงต้องมีการเลือกผู้แทนราษฎรเข้ามารับผิดชอบ

ข้อแตกต่างของผู้แทนราษฎรในระบอบประชาธิปไตยทางตรง (direct democracy) แบบสวิตเซอร์แลนด์ กับผู้แทนราษฎรในระบอบประชาธิปไตยทางอ้อมแบบอังกฤษหรือญี่ปุ่น อยู่ตรงที่ ในระบอบแรกผู้แทนราษฎรอาจถูกประชาชนถอดถอนได้ (recall) ทั้งประชาชนยังสงวนอำนาจอเสนอกฎหมายที่ผู้แทนราษฎรไม่ได้เสนอ (initiative) เสนอเลิกกฎหมายที่ผู้แทนราษฎรออกมา โดยกระบวนการลงประชามติ (referendum) ในขณะที่ระบอบหลัง ประชาชนหาอำนาจอนี้ไม่ ดังนั้น หากไม่พอใจผู้แทนราษฎรที่ตนเลือกเข้าไป ก็ต้องรอนกว่าจะถึงการเลือกตั้งครั้งต่อไปจึงจะแสดงออกซึ่งอำนาจอไม่เลือกผู้แทนเหล่านั้น

ข. ประชาชนยอมใช้อำนาจอสูงสุดได้โดยผ่านกระบวนการต่างๆ อาทิ การเลือกตั้งที่เป็นอิสระและเที่ยงธรรม (free and fair election) หรือผ่านการลงประชามติ (referendum) รัฐบาลอยู่ได้โดยชอบธรรมเพราะประชาชนยินยอม

ค. การปกครองโดยเสียงข้างมาก (majority 's rule) แต่เคารพฝ่ายข้างน้อย (minority rights) ทั้งในระดับประชาชนและในองค์กรที่ใช้อำนาจอสูงของรัฐ เช่น รัฐสภา

4.1.2 มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจอสูงสุดออกจากกัน โดยให้องค์กรต่าง ๆ กันใช้อำนาจอนิติบัญญัติ อำนาจอบริหาร และอำนาจอตัดสินคดี (separation of powers) เพื่อให้มีการถ่วงดุลการใช้อำนาจอซึ่งกันและกันในแนวนอน (horizontal checks and balances)

ง. มีพรรคการเมืองหลายพรรค (multiparty) ซึ่งมีความเป็นประชาธิปไตยในพรรค ตลอดจนมีการควบคุมการได้มาและการใช้เงินในการเมืองของพรรคการเมือง และผู้สมัครรับเลือกตั้ง

4.1.2. กระบวนการที่ดีในการใช้อำนาจอและการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งประกอบด้วย

ก. การเคารพหลักนิติธรรม (the rule of law) โดยเคารพรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และคำพิพากษา หรือคำวินิจฉัยของศาลทั้งโดยรัฐและประชาชน

ข. การบริหารแบบโปร่งใส (transparency) ที่มีข้อมูลข่าวสารที่ประชาชนเข้าถึงได้โดยเสรีหลากหลาย

ค. การมีความรับผิดชอบถูกรวบรวมตรวจสอบได้ (accountability) ซึ่งจะต้องมีความรับผิดชอบในแนวตั้ง (vertical accountability) คือ รัฐสภา และรัฐบาลต้องรับผิดชอบทางการเมือง และถูกรวบรวมตรวจสอบโดยประชาชนได้ และความรับผิดชอบแนวนอน ซึ่งองค์กรตามรัฐธรรมนูญต่าง ๆ ต้องถูกรวบรวมตรวจสอบได้โดยองค์กรระดับเดียวกัน เช่น รัฐสภา รัฐบาล อาจถูกรวบรวมตรวจสอบโดยศาลและองค์กรอิสระ ศาลและองค์กรอิสระเองต่างก็ตรวจสอบควบคุมกันเองด้วย จนกล่าวได้ว่าในประชาธิปไตยที่มีกระบวนการที่ดี ไม่มีองค์กรใดหรือใครพ้นจากเงื้อมมือการตรวจสอบ

อนึ่งการตรวจสอบนี้จะนำมาซึ่งความรับผิดชอบทางกฎหมาย (legal liability) ทั้งทางปกครอง ทางอาญา ทางแพ่ง หรือทางรัฐธรรมนูญ ความรับผิดชอบทางจริยธรรม (ethical liability) ความรับผิดชอบทางวิชาชีพ (professional liability) ความรับผิดชอบทางสังคม (social liability) และความรับผิดชอบทางการเมือง (political liability)

ง. การมีส่วนร่วมที่เหมาะสม (participation) ของประชาสังคม (civil society) เอกชน (private sector) และชุมชน (community) ในกิจการสาธารณะ (public affairs)

จ. การตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนที่ไม่ใช่ประชานิยมสุดขั้ว (extreme populism)

4.1.3 เนื้อหาประชาธิปไตยที่ดี : สิทธิ เสรีภาพ หน้าที่ความรับผิดชอบและความเสมอภาค

ประชาธิปไตยที่ดีประชาชนต้องมีทั้ง สิทธิ เสรีภาพ ควบคู่ไปกับหน้าที่ความรับผิดชอบต่อตนเอง ครอบครัว สังคม และประเทศ

สิทธิ เสรีภาพ ที่เรียกว่า สิทธิมนุษยชน (human rights) และเมื่อรับรองโดยรัฐธรรมนูญก็เป็นสิทธิของบุคคลตามกฎหมายเกิดในศตวรรษที่ 18 ในบริบทที่มนุษย์เคยถูกกดขี่ แบ่งแยกชนชั้น และถูกข่มเหงโดยคนที่สูงกว่ามาตลอดประวัติศาสตร์อันยาวนาน ลัทธิปัจเจกชนนิยม (individualism) จึงต้องต่อสู้กับคนที่เหนือกว่าไม่ว่าจะเป็นกษัตริย์หรือขุนนาง โดยใช้สิทธิมนุษยชนเป็นข้อจำกัดอำนาจคนที่เหนือกว่า ดังปรากฏในคำประกาศมนุษยและพลเมืองฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 แต่คำประกาศดังกล่าว ก็วางข้อจำกัดสิทธิเสรีภาพไว้ 2 ประการ คือ ต้องยอมให้สมาชิกอื่นทางสังคม สามารถใช้สิทธิได้เช่นเดียวกับตน และ ต้องไม่รบกวนสังคม (คำประกาศฯ ข้อ 4 และข้อ 5) กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ สิทธิของตน ก่อให้เกิดหน้าที่แก่ผู้อื่น และสิทธิของผู้อื่น ก็ย่อมก่อให้เกิดหน้าที่แก่ตนเองที่ต้องเคารพ สิทธิ เสรีภาพจึงมีทั้ง 2 มิติ คือ บุคคลต้องหวงแหนและรักษาสิทธิ เสรีภาพของตน และต้องมีหน้าที่เคารพสิทธิ เสรีภาพของผู้อื่น และความสงบเรียบร้อยของสังคมด้วย

การพูดถึงสิทธิ เสรีภาพแต่ฝ่ายเดียว ไม่ได้พูดถึงหน้าที่จึงเปรียบเสมือนใส่รองเท้าข้างเดียว !

สิทธิ เสรีภาพที่แท้จริงจึงไม่ใช่การเรียกร้องสิทธิของตนเอง แต่เพิกเฉย ละเลย หรือร้ายกว่านั้น กลับละเมิดสิทธิของผู้อื่น แต่เป็นการหวงแหนสิทธิเสรีภาพของตน และมีหน้าที่เคารพสิทธิเสรีภาพของผู้อื่นด้วย

นอกจากนั้น บุคคลทุกคนยังต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนที่มีต่อ ชุมชน สังคม และประเทศ อาทิ การเสียภาษีอากร การปฏิบัติตามกฎหมาย

ความเสมอภาค (equality) ก็เป็นมิติสำคัญทางปัจเจกชนนิยม แต่ความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย (equality before law) แม้จำเป็นก็ไม่เพียงพอ ที่สำคัญคือ ความเสมอภาคในโอกาส (equality of

opportunity) และความเสมอภาคหรืออย่างน้อยก็ต้องลดช่องว่างทางเศรษฐกิจ และสังคม ระหว่างคนที่มีมหาศาล (the have) และคนไม่มี (the have not)

ความเสมอภาคในโอกาสทำให้แม้กฎหมายรองรับความเท่าเทียมทางเพศระหว่างหญิง-ชาย แต่หญิงกลับมีภาระมากกว่าชาย เพราะวัฒนธรรมดั้งเดิมเป็นเช่นนั้น เช่น หญิงต้องเลี้ยงบุตร ดังนั้น หญิงที่สมรสและมีการทำงาน เมื่อมีบุตร และไม่มีผู้เลี้ยงดู ก็อาจต้องออกจากงาน ในขณะที่ชายผู้เป็นสามีไม่ต้องทำเช่นนั้น บัดนี้ การให้หญิงมีบุตรซึ่งเป็นผู้ทำงาน มีโอกาสทำงานต่อเท่าชายผู้สามี จึงเป็นความเสมอภาคในโอกาสที่แท้จริง เราจึงไม่พูดเพียงความเท่าเทียมทางเพศ (sex equality) แต่อย่างเดียว แต่ต้องให้ความสำคัญกับ**ความเท่าเทียมในโอกาสของเพศต่างๆ (gender equality)**

ความเสมอภาคทางเศรษฐกิจและสังคมก็เป็นหัวใจความเสมอภาค โดยเฉพาะประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมสูงอย่างประเทศไทย ความจำเป็นที่จะต้องมีการปฏิรูปเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม จึงเป็นเรื่องเร่งด่วน ดังนั้น สมัชชาสหประชาชาติจึงลงมติ เมื่อ 25 กันยายน 2558 ให้ใช้ 2030 Agenda for Sustainable Development (**วาระเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน**) โดยกำหนดให้มีการพัฒนาเรื่องนี้ให้บรรลุในปี ค.ศ. 2030 โดยกำหนดตัวชี้วัด 17 ตัว ได้แก่ 1. ต้องไม่มีความยากจน (no poverty) 2. ยุติความหิวโหย (zero hunger) 3. การมีสุขภาพดี และ ความเป็นอยู่ที่ดี 4. การศึกษาที่มีคุณภาพ 5. ความเท่าเทียมในโอกาสของเพศต่าง ๆ (gender equality) 6. น้ำสะอาดและระบบส่งน้ำ 7. พลังงานสะอาดและราคาเป็นธรรม 8. การทำงานที่น่ายกย่องและความเติบโตทางเศรษฐกิจ 9. อุตสาหกรรม นวัตกรรม และ โลจิสติกส์ 10. การลดความไม่เท่าเทียมกัน 11. เมืองและชุมชนที่ยั่งยืน 12. การบริโภคที่รับผิดชอบและได้รับความคุ้มค่า 13. การดำเนินการเกี่ยวกับภูมิอากาศ 14. ชีวิตใต้ผิวน้ำ 15. ชีวิตบนบก 16. สันติภาพ ความยุติธรรม และสถาบันที่เข้มแข็ง 17. การร่วมมือกันดำเนินการให้บรรลุผล

ประชาธิปไตยที่ดีจึงต้องมีสาระดังกล่าวข้างต้น

4.1.4 ความพึงพอใจในผลการบริหารและความชอบธรรม

การมีการประเมินผลการดำเนินการ (performance evaluation) ขององค์กรสำคัญที่มีผลต่อระบอบประชาธิปไตยอย่างทั่วถึง เช่น ประเมินผลรัฐสภา ประเมินผลงานรัฐบาล ประเมินศาล และ องค์กรอิสระทั้งปวง รวมทั้งตัวประเมินผลความพึงพอใจในการดำเนินงาน (satisfaction survey) และความเชื่อมั่นในองค์กรต่าง ๆ (trust in institutions) โดยองค์กรที่เป็นอิสระ เป็นกลาง และมีลักษณะเป็นภาววิสัย (objective)

4.2. ประชาธิปไตยทางจิตภาพและพฤติกรรม : วัฒนธรรม ค่านิยมประชาธิปไตย และธรรมาธิปไตย

ดังที่กล่าวแล้ว ประชาธิปไตยแบบเครื่องยนต์กลไก (mechanical democracy) ที่อ้างกันทั่วไปทั้งในตะวันตกและในประเทศไทย ละเลยประชาธิปไตยทางจิตภาพ และพฤติกรรมที่ดีของผู้ปกครอง และผู้อยู่ใต้ปกครองไปโดยสิ้นเชิง ดังนั้น ถึงเวลาที่โลกจะต้องกลับมาให้ความสนใจกับประชาธิปไตยทางจิตภาพและพฤติกรรมแบบตะวันออก ตามหลักธรรมาธิปไตยทางพระพุทธศาสนา ทั้ง 2 ประการนี้ต่างต้องนำมาใช้ผสมผสานกันในสัดส่วนที่เหมาะสมกับภูมิสังคม และยุคสมัย ดังนี้

4.2.1 วัฒนธรรมและค่านิยมประชาธิปไตยแบบตะวันตก

ก. สำหรับผู้ปกครองและใช้อำนาจรัฐ

ก.1 เมื่อเรายอมรับว่ามี “ประชาธิปไตยที่ดีหรือมีคุณภาพ” ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้ปกครองและผู้ใช้อำนาจรัฐทุกระดับจึงต้องมีวัฒนธรรมและค่านิยมที่สอดคล้องต้องกันกับหลักการข้างต้น คือ ต้องมีค่านิยมยอมรับอำนาจสูงสุดของประชาชน ทำพรรคการเมืองให้มีการบริหารเป็นประชาธิปไตยทำให้การหาเสียงและการเลือกตั้งอิสระและเที่ยงธรรม เคารพกฎหมาย โปร่งใสในการกระทำ ถูกตรวจสอบได้และรับผลการตรวจสอบ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมของประชาชน ขยายความเสมอภาคในมิติต่าง ๆ ลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจสังคม บริหารประเทศด้วยความซื่อสัตย์ และยึดประโยชน์สุขของประชาชนเป็นเป้าหมายสูงสุด มีการตรวจสอบประเมินตนเองตลอดเวลา

ทั้งหมดนี้ คือ “จิตและพฤติกรรมผู้นำ” ที่จะต้องมีครบทุกข้อ

ก.2. เพื่อให้ “จิตและพฤติกรรมผู้นำ” เกิดขึ้นจริง จำเป็นที่จะต้องสร้างระบบ “จริยธรรมของผู้นำ” (ethics for leaders) ขึ้นทุกระดับโดยมีองค์ประกอบด้วยหลักสำคัญของ “จิตและพฤติกรรมผู้นำ” มาประมวลบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ให้ชัดเจน มีองค์กรคอยตรวจสอบจริยธรรม โดยเฉพาะพฤติกรรมว่ามี การฝ่าฝืนหรือไม่ มีบทลงโทษทางการเมือง ทางวินัย ทางกฎหมาย ตามโทษานุโทษ

ก.3. ต้องมีระบบการประเมินผล ซึ่งประกอบด้วยทำให้ผู้นำทุกระดับทั้งระดับการเมืองและเจ้าหน้าที่ภาครัฐระดับสูง ประเมินตนเองแล้วประกาศให้ทราบเป็นการทั่วไป และจัดให้มีองค์กรที่เป็นอิสระและเป็นกลางมาประเมินทั้งระดับ “องค์กร” เช่น รัฐสภา คณะรัฐมนตรีเป็นประจำทุกปี และประกาศผลให้ทราบเป็นการทั่วไป และระดับบุคคลสำหรับการประเมินระดับบุคคลนั้น หากให้ประเมินทุกคน ทุกปี ก็จะมีปัญหามาก จึงสมควรมีการประเมินเมื่อต้องเลื่อนตำแหน่ง หรือเมื่อถูกร้องเรียน

ข. วัฒนธรรมพลเมือง (civic culture)

สำหรับประชาชนนั้น จะต้องมีวัฒนธรรมพลเมือง (civic culture) คำว่า “พลเมือง” มาจากคำว่า “พละ” หรือกำลังมาผสมกับ “เมือง” พลเมือง (citizen) จึงต้องทำตัวเป็นกำลังสำคัญของบ้านเมือง เห็น “การเมือง” สำคัญพอ ๆ กับ “การบ้านการเมือง” ของตนเอง และมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างสม่ำเสมอ

ในหนังสือ **วัฒนธรรมพลเมือง** (The Civic Culture) ของกาเบรียล อัลมอนต์ และซีดเนีย เวอร์บา ซึ่งได้อ้างถึงข้างต้นได้แสดงลักษณะทางวัฒนธรรมพลเมืองไว้ดังนี้

- มีความสนใจการบ้านการเมือง ติดตามการบริหารบ้านเมือง และนโยบายสาธารณะทั้งระดับชาติ และท้องถิ่น

- มีความภูมิใจในความเป็นส่วนหนึ่งของชาติ

- พุดคุย ถกแถลงเรื่องการเมืองอย่างสม่ำเสมอ

- มีความมั่นใจในความสามารถที่จะมีส่วนร่วมทางการเมือง

- มีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง

- มีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในกิจกรรมทางการเมืองระดับท้องถิ่น ระดับชาติ

- เป็นสมาชิกพรรคการเมือง ชมรม หรือสมาคมที่เคลื่อนไหวทางการเมือง
- ยอมรับความแตกต่าง ยึดถือทฤษฎี และสันติวิธี
- มีความร่วมมือและเชื่อใจในความร่วมมือของพลเมือง
- หวังให้รัฐบาลปฏิบัติต่อตนและคนอื่นอย่างเป็นธรรม

สำหรับประเทศไทยนั้น คงต้องเพิ่มเรื่องความมีวินัย และความเคารพกฎเกณฑ์กติกาของบ้านเมือง อาทิ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย ร่วมทั้งการเคารพสิทธิเสรีภาพทั้งของตนเองและผู้อื่น ตลอดจนการปฏิบัติหน้าที่ที่ถูกต้องเหมาะสมด้วย

วัฒนธรรมพลเมืองนี้ อาจเกิดจากการสั่งสมมาเป็นเวลานาน อาทิ ในอังกฤษหรือสหรัฐอเมริกา หรืออาจเกิดจากความพยายามให้การศึกษา อบรม บ่มนิสัยโดยรัฐ เช่น เยอรมันหลังสงครามโลกครั้งที่สอง หรืออาจเกิดจากประสบการณ์การเรียนรู้ถึงการปฏิบัติจริงในประเทศหนึ่ง ๆ

ในประเทศไทยที่เคยรับวัฒนธรรมแบบโพธิ์ฟ้า และแบบราชูรมานาน จึงต้องอาศัยทั้งรัฐ ครอบครัวยุวมชน หน่วยงานร่วมมือกันทั้ง “ให้การศึกษา” เป็นทางการ และ “สร้างการเรียนรู้” ในสภาพแวดล้อมจริง ในครอบครัวยุวมชน ในโรงเรียน ในที่ทำงาน ในชุมชน ดังนั้น “พลเมืองศึกษา” (civic education) จึงเป็นหัวใจในการสร้างวัฒนธรรมพลเมืองทุกระดับ และทุกที่ในประเทศไทยที่ต้องอาศัยทั้งรัฐ และสถาบันทางสังคมต่าง ๆ ร่วมด้วยช่วยกันอย่างจริงจัง

ก.ผู้นำธรรมาธิปไตย

พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตโต) ได้กล่าวไว้ว่า “...เมื่อก่อนมาเป็นผู้ปกครองประเทศ ท่านจะปฏิบัติอย่างชาวบ้านไม่ได้ ... ท่านต้อง**ปฏิบัติธรรมของผู้ปกครอง** ที่มุ่งให้สังคมประเทศชาติดีงาม มีความสุขด้วยเจริญ เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน”⁶⁰

“ผู้ปกครองต้องมีปัญญาที่พอ (รู้เข้าใจ ชัดเจน เท่าทัน ทั่วตลอด และเจตนาที่ผ่อง (สุจริต ฝึความจริง ถูกต้อง ดีงาม มุ่งเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ข้อสำคัญที่สุดอยู่ที่ว่า จะต้องโยงกฎหมายที่เป็นกฎคนทำให้ถึงกฎแห่งธรรม คือ ต้องเอาความได้ผลตามกฎแห่งธรรม เป็นตัวตัดสินความใช้ได้หรือความชอบธรรมตามกฎหมาย”⁶¹

“หลักธรรมสำคัญในการปกครอง ที่ประกาศในพิธีบรมราชาภิเษก (ของพระมหากษัตริย์ไทย-ผู้เขียนเดิม) ... ได้แก่ ราชธรรม 10 (คือทศพิธราชธรรม) จักรวรรดิวัตร 12 ราชสังคหวัตถุ 4 และราชพละ หรือ ขัตติยพละ 5”⁶²

ธรรมเหล่านี้ได้นำเสนอไว้ข้างต้นแล้ว ณ ที่นี้จึงขอเสนอตัวชี้วัด ซึ่ง รองศาสตราจารย์ ดร.พระมหาหรรษา ธมฺมหาโส ได้นำเสนอไว้ในบทความ “ธรรมราชา”⁶³ ไว้ที่น่าสนใจ ซึ่งมี

⁶⁰ พระพรหมคุณาภรณ์, “ธรรมาธิปไตยไม่มาจึงหาประชาธิปไตยไม่เจอ”, หน้า 22

⁶¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 22 และ 29

⁶² เรื่องเดียวกัน, หน้า 41

1. **ตัวชี้วัดในเชิงกายภาพ** (physical indicator) ซึ่งเน้นที่การให้ (หรือทาน) ซึ่งหมายถึง การสงเคราะห์ทั้งที่เป็นวัตถุที่จำเป็นแก่การยังชีพให้ประชาชนพ้นความยากจน

2. **ตัวชี้วัดเชิงพฤติกรรม** (behavioral indicator) ซึ่งประกอบด้วย

- ศิล 5 ซึ่งจะทำให้ละเว้นความชั่วทั้งปวง เช่น ลดคอร์รัปชั่น (อทินนาทาน)
 - กุศลกรรมบถ 10 ซึ่งเน้นการทำความดีทางกาย วาจา และใจ
- ซึ่งแสดงทั้งความดีส่วนตัว และความเป็นแบบอย่างที่ถูกต้องแก่ประชาชน

3. **ตัวชี้วัดในเชิงจิตภาพ** (mental indicator) ซึ่งประกอบด้วย

- ความเสียสละ (ปริจาคะ) ส่วนตัว ส่วนครอบครัว เพื่อประโยชน์มหาชน
- ความซื่อตรง (อาชชวะ) จริ่งใจ ไม่หลอกลวงประชาชน
- ความอ่อนโยน (มัททวะ) ทั้งกาย วาจา และใจไม่ถือตัวไม่มีมานะ
- รู้จักยับยั้งชั่งใจ (ตบะ) โดยเฉพาะยับยั้งตนไม่ให้มัวเมาในความอยากได้ (ตัณหา) อยากใหญ่ มีอำนาจบาตรใหญ่ (มานะ) และจิตใจคับแคบ (ทิฐิ)

- ความไม่โกรธ (อภโกธะ) คือ ไม่มีอคติ ไม่อาฆาตมาดร้าย
- การไม่เบียดเบียน (อวิหิงสา) ไม่บังคับกดขี่คน ไม่เบียดเบียนสร้างความเดือดร้อน ให้ผู้อื่น
- ความอดทน (ขันติ)
- ความหนักแน่น (อวิโรธนะ) ยึดมั่นในความถูกต้อง เทียงธรรม ตามกฎหมาย ตามประเพณี ไม่ยอมให้ใครทำสิ่งผิด และขจัดความชั่วร้ายไม่ดีทั้งปวง

4. **ตัวชี้วัดด้านปัญญาภาพ** (intellectual indicator) คือมีสติปัญญาในการบริหาร 4 ประการคือ

- ฉลาดในการเศรษฐกิจ (สัสสมะระ) ด้วยการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจให้ประชาชนอยู่ดีกินดี ทั้งทางการเกษตร การพาณิชย์
- ฉลาดในการใช้คนให้ถูกต้อง (บุริสมะระ) บำรุงข้าราชการ พนักงานของรัฐให้เหมาะสมกับความรู้ความสามารถและผลงาน บริหารงานอย่างมีกลยุทธ์
- ฉลาดในการตอบสนองความต้องการที่ถูกต้องของประชาชน (สัมมาปาสะ) แก้ปัญหาสังคมได้ถูกต้อง สร้างความสามัคคี
- ฉลาดในการสื่อสาร (วาชเปยยะ) พูดดี พูดเก่ง พูดจริง พูดไพเราะ สามารถสื่อสารกับประชาชนและข้าราชการ เจ้าหน้าที่ภาครัฐได้อย่างดีมีประสิทธิภาพ

ข. ธรรมราชา

ถ้าผู้นำการเมืองและผู้นำภาครัฐอื่นมีจิตใจและพฤติกรรมที่ดีแต่ประชาชนเป็น “อธรรมราชา” ประชาธิปไตยก็จะดีไปไม่ได้ เพราะอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจเลือกตั้งก็ดี ลงประชามติก็ดีย่อมเป็น

⁶³ พระมหาพรหมชา ฐมมหาโต, “ธรรมราชา”, ในหลักการปกครองโดยธรรม, กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2557 หน้า 48-55

“อัตตาธิปไตย” หรือ “โลกาธิปไตย” ตามความอยากได้ผิด ๆ ซึ่งจะกลายเป็น “อธรรมาธิปไตย” ดังนั้นประชาชนจึงต้องเป็น “ธรรมราชา” คือ ตัดสินใจทุกอย่างโดยธรรมหรือความถูกต้องด้วย

ธรรมราชาจึงต้องมีคุณสมบัติขั้นสูงและขั้นต่ำอย่างใดอย่างหนึ่ง

ธรรมขั้นสูงสำหรับราษฎรตามหนังสือ “ธรรมนุญชีวิต” ของพระพรหมคุณาภรณ์ ก็คือ มีวินัยชาวพุทธครบ 3 ประการ คือ เว้นความชั่ว 14 ประการ มีทุนชีวิตที่ดี (รู้จักคบคน รู้จักใช้ทรัพย์) มีความสัมพันธ์ที่ดี (ทศ 6 และเกื้อกูลสังคม) มีจุดมุ่งหมายที่ดีในชีวิต และมีธรรมนุญชีวิตที่ดี

ธรรมขั้นต่ำสำหรับธรรมราชา คือ

- ละความชั่ว (ศีล 5) ทำความดี (กุศลกรรมบถ 10) ทั้งกายวาจาใจ
- ยึดหลักธรรมาธิปไตยในการตัดสินใจทางการเมืองทั้งการเลือกตั้งและการลงประชามติ
- มีส่วนร่วมในการปกครองที่ดี (มือปรีหาปิยธรรม 7 ประการ)

ตัวอย่างการตัดสินใจโดยธรรมาธิปไตย ก็คือ การลงประชามติของชาวสวิสเซอร์แลนด์ในเดือนมิถุนายน 2559 ที่ถามว่าจะให้รัฐบาลจ่ายเงินเดือนขั้นต่ำให้ชาวสวิสทุกคน ๆ ละ 2500 สวิส ฟรังก์ หรือ 1650 ดอลลาร์สหรัฐต่อเดือน และให้เด็กได้ 625 ฟรังก์ต่อคนต่อเดือน คนสวิส 1,896,322 คนไม่เห็นชอบ คิดเป็น 76.9% และเห็นชอบ 568,905 คน คิดเป็น 23.1 % นี่แสดงให้เห็นว่าคนสวิสส่วนใหญ่ตัดสินใจด้วยความถูกต้อง ทั้งๆ ที่ตัวเองจะได้สิทธิตามคติประชานิยมสุดขั้ว แต่คนสวิสก็รู้ว่าเป็นภาระทางการคลังภาครัฐมหาศาล ทั้งยังไม่สร้างความกระตือรือร้นและผลผลิตภาพของคน ทำให้คนเห็นแก่ได้ !

4.3 ธัมมิกประชาธิปไตยตามวิถีรัฐธรรมนูญ (Dhamma Constitutional Democracy)

เพื่อให้ธัมมิกประชาธิปไตยที่เป็นประชาธิปไตยทั้งเชิงเครื่องยนต์กลไก กับ เชิงจิตวิญญาณไม่เป็นเพียงรูปแบบในอุดมคติเท่านั้น เราจำต้องดำเนินการตามไตรมรรค ดังนี้

- 4.3.1 การกำหนดหลักธัมมิกประชาธิปไตยในรัฐธรรมนูญ
- 4.3.2 การสร้างผู้นำธรรมาธิปไตย และธรรมราชาในสังคม
- 4.3.3 การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล ผู้นำและราษฎร

4.3.1. ประชาธิปไตยตามวิถีรัฐธรรมนูญกับการกำหนดธัมมิกประชาธิปไตย

ความจริง แนวความคิดเรื่อง “Constitutional Democracy” หรือประชาธิปไตยตามวิถีรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีที่มาจากคตินิติรัฐธรรมนูญนิยม (หรือ Constitutionalism) เป็นที่รู้จักในหมู่นักวิชาการตะวันตกมานาน กล่าวคือ ลำพังแต่เพียงประชาธิปไตย (Democracy) แบบเดิม แม้จำเป็นก็ไม่เพียงพออีกต่อไป เพราะ **ประชาธิปไตยมีจุดอ่อน** ในตัวของมันเองมาก โดยเฉพาะเมื่อผู้ปกครองที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนใช้อำนาจโดยมิชอบและประชาชนเองก็อาจตกอยู่ภายใต้การครอบงำของทุนนิยม และความอยากได้ ดังนั้น จึงต้องมีการกำหนดกฎเกณฑ์กติกาสูงสุดขึ้นมาเพื่อกำกับการใช้อำนาจของทั้งผู้ปกครองและประชาชน โดยรัฐธรรมนูญ

แนวความคิดเรื่อง ประชาธิปไตยตามวิถีรัฐธรรมนูญ (constitutional democracy) จึงเกิดขึ้น โดยนำประชาธิปไตยมากำหนดกติกาโดยกฎหมายสูงสุดที่เรียกว่า “รัฐธรรมนูญ” Dr.Almon Lerory Vay. Jr. จึงให้นิยามของประชาธิปไตยตามวิถีรัฐธรรมนูญว่า หมายถึง “ระบบรัฐบาลซึ่ง (1) อำนาจการเมือง (อำนาจของรัฐบาล) ถูกกำหนด จำกัด และจัดสรรโดยกฎหมายพื้นฐานที่เรียกว่า “รัฐธรรมนูญ” และ (2) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มีวิธีที่มีประสิทธิผลในการ(ก) ควบคุมผู้แทนที่ตนเลือกในรัฐบาล (ข) ทำให้ผู้แทนเหล่านั้นรับผิดชอบถูกตรวจสอบได้ (accountable) ในการตัดสินใจและกระทำการในตำแหน่ง”

ดังนั้น ประชาธิปไตยตามวิถีรัฐธรรมนูญจึงเป็นการสมรสของสองสิ่งคือ ประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญ แต่ผู้เขียนเห็นว่า Dr. Way เน้นเฉพาะการควบคุมตรวจสอบผู้แทนที่ประชาชนเลือกเข้าไปในรัฐสภาหรือรัฐบาล ซึ่งจำเป็นต้องทำ แต่ไม่เพียงพอ หากแต่รัฐธรรมนูญจะต้องควบคุมและตรวจสอบประชาชนด้วย เพราะประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุด ถ้ารัฐธรรมนูญควบคุมตรวจสอบแต่ตัวแทน กลับละเลยตัวการ ประชาธิปไตยก็จะมีช่องว่างสำคัญ หากประชาชนผู้มีอำนาจสูงสุดฉ้อฉลเสียเอง ก็จะทำให้เกิดการฉ้อฉลอย่างที่ทำนุพุทธทาสได้ประณาม “ ประชาธิปไตยมีดมืด” เอาไว้ ถ้าคนส่วนใหญ่เลือกตั้งตัดสินใจด้วยอัตตาธิปไตย (เพราะเห็นแก่เงิน, มิฉฉาทิฐิ ฯลฯ) หรือโลกาธิปไตย (ตามกระแส) ก็จะได้ผู้แทนที่เลว เพราะผู้แทนราษฎรคือกระจกสะท้อนประชาชนผู้เลือกตั้ง ดังที่นายอุทัย พิมพ์ใจชน อดีตประธานรัฐสภาได้กล่าวไว้ ดังนั้น หากจะอุดช่องว่างนี้ รัฐธรรมนูญต้องควบคุมและตรวจสอบทั้งผู้แทนราษฎรทุกระดับและประชาชนเองด้วย

ดังนั้น เพื่อให้เกิด “ธัมมิกประชาธิปไตยตามวิถีรัฐธรรมนูญ” จึงต้องบัญญัติรัฐธรรมนูญโดยมีหัวใจสำคัญ 3 ประการ คือ

ก.)กำหนดประชาธิปไตยที่ดีทางกายภาพตามผู้เขียนระบุไว้ในข้อ 4.1 คือ มีโครงสร้างการใช้อำนาจที่ดี มีกระบวนการบริหารและการใช้อำนาจที่มีธรรม มีเป้าหมายและผลการบริหารที่เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน ให้มีความสำคัญกับสิทธิ เสรีภาค ความเท่าเทียมในโอกาสทางเศรษฐกิจสังคม ดังได้กล่าวแล้วข้างต้น

ข.) นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญก็ยังต้องบัญญัติกำหนดกติกาให้ผู้นำการเมือง และผู้นำภาครัฐทุกระดับต้องมีวัฒนธรรมและค่านิยมแบบธัมมิกประชาธิปไตยตามข้อ 4.2 โดยเฉพาะต้องกำหนดบทบัญญัติว่าด้วยจริยธรรม ของผู้นำและใช้อำนาจรัฐทุกระดับ รวมทั้งระบบการสอบสวน และลงโทษกรณีฝ่าฝืนจริยธรรม อันที่จริงรัฐธรรมนูญไทยได้เคยนำคตินิยมราชา มาบัญญัติในรัฐธรรมนูญบางส่วนแล้วเน้นการบัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นพุทธมามกะ และทรงเป็นองค์เอกอัครศาสนูปถัมภก ดังเช่นพระเจ้าอโศกมหาราชทรงวางแบบอย่างไว้

ค.) กำหนดให้รัฐต้องร่วมมือกับครอบครัว ชุมชน ประชาสังคมและภาคเอกชนในการส่งเสริมพลเมืองศึกษา เพื่อสร้างสำนึกพลเมืองและพฤติกรรมที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมพลเมือง

เพื่อการนี้ อาจต้องมีการตรากฎหมายเพื่อกำหนดรายละเอียดของหลักการที่กำหนดไว้ในข้อ ก. ข. และ ค.ด้วย

4.3.2 การสร้างผู้นำธรรมาธิปไตยและธรรมราชา

ลำพังแต่การบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมายให้เกิดธัมมิกประชาธิปไตยโดยผลานคติประชาธิปไตยแบบตะวันตกกับคติธรรมาธิปไตย ธรรมราชา ธรรมราชฎร์แบบพุทธคงไม่เพียงพอ ดังนั้น รัฐและสังคมทุกภาคส่วนต้องร่วมกันอย่างขันแข็งในการสร้างผู้นำธรรมาธิปไตย และธรรมราชฎร์ ด้วยการทำให้การศึกษาแบบเป็นทางการ (formal education) และพลเมืองศึกษา(civic education) โดยการเรียนรู้นอกระบบ นทุกระดับ และทุกภาคส่วน ทั้งภาคครอบครัว ชุมชน โรงเรียนและมหาวิทยาลัย รวมทั้งในหน่วยงานทั้งหลาย เพื่อให้เกิดกระบวนการทางสังคมที่จะยกย่องผู้นำธรรมาธิปไตย และธรรมราชฎร์ และเหยียดหยามผู้นำและราชฎร์ที่เป็นอธรรมาธิปไตย ต่อเมื่อสภาพบังคับทางสังคม (social sanction) เกิดขึ้นในทุกภาคส่วนเท่ากัน วัฒนธรรมธัมมิกประชาธิปไตย จึงจะเกิดขึ้นและหยั่งรากลึกลงในสมาชิกทุกผู้ทั้งผู้นำและผู้ตาม

การดำเนินการนี้ รัฐต้องร่วมมือกับทุกภาคส่วนอย่างแท้จริง

4.3.3 การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลผู้นำและราชฎร์

เพื่อให้ธัมมิกประชาธิปไตยเป็นผลอย่างแท้จริง นอกจากต้องกำหนดกฎเกณฑ์กติกาไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ทั้งลงมืออบรม ปูปลูกฝังค่านิยมและวัฒนธรรมธัมมิกประชาธิปไตยแล้ว จะต้องมีการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลในมิติต่างๆอย่างสม่ำเสมอกล่าวคือ

ก.องค์กรทางการเมือง องค์กรตามรัฐธรรมนูญและผู้นำภาครัฐ จะต้องมีการตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลใน 2 ระดับ คือ

- ระดับองค์กร ต้องมีการติดตามตรวจสอบประเมินผลทั้งความเป็นประชาธิปไตยทางกายภาพ (โครงสร้าง กระบวนการเนื้อหาสาระ และเป้าหมายและผลการดำเนินการ) รวมทั้ง ความเป็นประชาธิปไตยทางจิตภาพ และพฤติกรรมของคณะรัฐมนตรี รัฐสภา และองค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ โดยองค์กรที่เป็นอิสระและดำเนินการอย่างเป็นกลาง ปราศจากอคติ และประกาศผลให้ประชาชนทราบทุกปี ภายใต้วัดที่สร้างขึ้นอย่างครบถ้วน รอบด้าน

- ระดับบุคคล นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีจะต้องถูกประเมินความเป็นผู้นำธรรมาธิปไตย โดยองค์กรที่เป็นอิสระ เป็นกลางปราศจากอคติ ภายใต้วัดที่วัดดังกล่าวข้างต้น ตามข้อ 4.2.2 ก.และประกาศผลให้ประชาชนทราบทุกปี

หากมีการละเมิดจริยธรรมของผู้นำเหล่านี้ จะต้องมีการสอบสวนและเอาผิดตามโทษานุโทษ โดยคณะกรรมการจริยธรรมแห่งชาติ ซึ่งศาลและองค์กรตามรัฐธรรมนูญร่วมกันแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งเป็นที่ยอมรับของสังคม

ข.องค์กรทุกระดับไม่ว่าจะสังกัดในภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมจะต้องมีการประเมินตนเองในเรื่องการเสริมสร้างพลเมืองที่เป็นธรรมราชฎร์และจะต้องมีการยกย่องหน่วยงานที่มีการดำเนินการดีเด่น และนำบทเรียนดังกล่าวเผยแพร่ให้องค์กรอื่นๆ ได้ศึกษา

บทส่งท้าย

นิติธรรม ประชาธิปไตยในความคิดแบบตะวันตกย่อมเป็นกระแสโลกและเป็นสิ่งที่เราเห็นว่าจะสร้างความ เป็นธรรมให้กับเราทุกคน แต่ประชาธิปไตยดังกล่าวจะต้องไม่ใช่ประชาธิปไตยแบบเครื่องยนต์กลไก แต่ ต้องเป็นประชาธิปไตยที่ดีมีคุณภาพทั้งทางโครงสร้าง กระบวนการ สาธารณะ เป้าหมายและผล ดังที่ศาสตราจารย์ มอร์ลิโน ได้นำเสนอไว้ ทั้งยังต้องเป็นประชาธิปไตยที่มีจิตวิญญาณและพฤติกรรมที่ดีทั้งของผู้นำและประชาชน โดยเฉพาะวัฒนธรรมการเมืองที่ดีของผู้นำและวัฒนธรรมพลเมืองของประชาชน ในส่วนจิตภาวะและพฤติกรรม ภาวะนี้เองที่คติ “ธรรมาธิปไตย” “ธรรมราชา” และ “ธรรมราชาธิปไตย” ของพระพุทธศาสนาจะช่วยเติมเต็มให้ ประชาธิปไตยแบบตะวันตก ทำให้เป็น “ธัมมิกประชาธิปไตย” ที่สมบูรณ์พร้อม เพื่อการนี้ ต้องบัญญัติ รัฐธรรมนูญและกฎหมายให้มืองค์กรและกระบวนการที่สร้างธัมมิกประชาธิปไตยดังได้กล่าวมาแล้ว

“ธัมมิกประชาธิปไตยตามวิถีรัฐธรรมนูญ” (Dharma Constitutional Democracy) ที่เกิดขึ้น ดังกล่าวย่อมเป็น “ประชาธิปไตยฟ้าสาบ” ที่ทั้งผู้นำและประชาชนต่างก็สร้างประโยชน์และสุขให้สังคมนั้นๆ ได้ อย่างแท้จริง

บรรณานุกรม

ตำราและบทความ

ภาษาไทย

บรรจบ บรรณรุจิ , “ธรรมราชา-พระธรรมราชา : รากฐานประชาธิปไตยที่คนไทยน่าจะพึงประสงค์”,ในหลักการปกครองโดยธรรม, กรุงเทพฯ,สถาบันพระปกเกล้า,2557

ปรีชา ช่างขวัญยืน,ธรรมรัฐ-ธรรมราชา,กรุงเทพฯ:โครงการเผยแพร่ผลงานวิชาการ คณะอักษรศาสตร์,พิมพ์ครั้งที่ 3,2557

พระไตรปิฎก ทีฆนิกาย สีลขันธวรรค,ฉบับมหาจุฬาฯ

พระไตรปิฎกภาษาไทย,อังคตตฺรนิกาย ติกนินบาท , ฉบับมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย เล่ม 20, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย,2539

พระไตรปิฎกเล่มที่ 11 พระสุตตันตปิฎก เล่ม 3 ทีฆนิกาย ปาฎิกวรรค

พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตโต),ธรรมกับสังคมไทยในสถานการณ์ปัจจุบัน,กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภา,2541

พระธรรมปิฎก(พระพรหมคุณาภรณ์ ป.อ.ปยุตโต),นิติศาสตร์แนวพุทธ,กรุงเทพฯ;สหธรรมิก,พิมพ์ครั้งที่ 4 ,2542

พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตโต) ,พจนานุกรม พุทธศาสตร์ฉบับประมวลธรรม,พิมพ์ 2545, กรุงเทพฯ: เอส อาร์ พรินติ้ง,แมสโปรดักส์,2545

พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตโต), “จารีกโอศก(ธรรมจักรบนเศียรสี่..รัฐศาสตร์แห่งธรรมาธิปไตย)”ในหลักการปกครองโดยธรรม,กรุงเทพฯ:สถาบันพระปกเกล้า 2557

พระพรหมคุณาภรณ์,กาลานุกรม:พระพุทธานุสรณ์ในอารยธรรมโลก, กรุงเทพฯ: มหพันธ์ไฟเบอร์ซีเมนต์,พิมพ์ครั้งที่ 3,2552

พระพรหมบัณฑิต (ประยูร ธมฺมจิตโต) “ธรรมราชา” ในสารนิพนธ์พุทธศาสนบัณฑิต, เรียบเรียงจากปาฐกถาในการประชุมวิชาการของสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 15 ,2556,7กุมภาพันธ์ 2557 ในโอกาสเฉลิมฉลอง 120 ปี พระบรมราชสมภพพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

พระมหาหรรษา ธมฺมหาโส, “ธรรมราชา”,ในหลักการปกครองโดยธรรม,กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า,2557

พุทธทาสภิกขุ,ธัมมิกสังคมนตรี,กรุงเทพ: สุขภาพใจ,2548

สุลักษณ์ ศิวรักษ์ (แปล), ความเข้าใจเรื่องพระเจ้าอโศกและ.....กรุงเทพ:ศูนย์ไทยทิเบต,พิมพ์ครั้งที่ 2,2534

อดิศักดิ์ ทองบุญ, “ศึกษาวเคราะห์คำประชาธิปไตยกับธรรมาธิปไตยตามทัศนะพระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตฺโต)ในปรัชญาพุทธกับการเมืองการปกครอง,กรุงเทพ: สถาบันพระปกเกล้า

ภาษาต่างประเทศ

Amartya Sen, Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation,Oxford university Press,1982.

Aristotle, Politics, 3.16

Cooper, John et al., Complete Works by Plato, Hackett Publishing, 1997

Daniel Kaufmann,Aart Kraay, and Pablo Zoido-Lobat,Governance Matters,The World bank Institute,Policy Research Working Paper 2196,1999.

Diamond, Larry, Lecture at Hilla University for Humanistic Study, “What is Democracy”, 21 มกราคม 2004

Diggs.B.J (1973-01-01) the Common goal as peason for Political Action” in Ethics 83 (4)

John Adams, “letter to John Taylor, Aril 15, 1814 in The works of John Adams,ed. Charls Francis Adams, vol 6

John Locke, Two Treaties of Civil Government., volume 2

Morlino, Leo nardo, What is a “good” Democracy ? Theory and Empirical Analysis, paper presented at The Conferences on “The European Union , nation’s fates, and the quality of Democracy. Lessons from Southern Europe “univ of California Berkeley , October 31 – November 2, 2002

Platt, Suzy ,editor, Respectfully Quoted : a diction cry of Quotations

Rawols,Johe,A Theorg of Justice; Oxford; Oxford University Press, revised edition,1999

Roberto Rigobon & Dani Rodrik, Rule of Law, Democracy, Openness and Income: Estimating the Interrelationships, National Bureau of Economic Research, working paper 10750, 2004, www.nber.org/papers/w10750, pp.4-6.

Rousseau, Jean Jacques, Du Contrat Social

Verba, Sidncy; Almond Gabriel, the Civic Culture, Princeton princcton univ.press, 1963

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

ภาษาไทย

พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตฺโต), “ธรรมาธิปไตยไม่มาจึงหาประชาธิปไตยไม่เจอ” (จุดบรรจบ : รัฐศาสตร์กับนิติศาสตร์), ใน www.watnyanaves.net/uploads/File/books/pdf/no-democracy-then-no-democracy

ภาษาต่างประเทศ

Daniel Kaufmann, Aart Kraay, and Massimo Mastruzzi, Governance Matter IV, The World Bank Institute, 1995,
<http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters4.html> pp88-90
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTLAWJUSTINST/0,,contentMDK:20763583~menuPK:1989584~pagePK:210058~piRK:210062~theSitePK:1974062,00.html>

Tessler, Mark; Gao, Eleanor. **Democracy and the political culture orientations of ordinary citizens: a typology for the Arab world and beyond**, Univ. of Michigan, in www.lsu.umich.edu

Transparency International, The Global Corruption Report 2004,
http://www.transparency.org/publications/gcr/download_gcr/download_gcr_2004#download p 13.

www.democracy-building.info>definition of democracy
www.worldjusticeproject.org/what-rule-law