



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล

ความสัมพันธ์ระหว่างหลักประชาธิปไตยกับหลักนิติธรรม (นิติรัฐ)

จัดทำโดย ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ

รหัส 590414

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 4
วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ความสัมพันธ์ระหว่างหลักประชาธิปไตยกับหลักนิติธรรม(นิติรัฐ)

ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ

ในบรรดาระบบเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายถือว่า “หลักประชาธิปไตย” และ “หลักนิติธรรม”(หลักนิติรัฐ) เป็นหลักการที่เป็นรากฐานของรัฐเสรีประชาธิปไตย หลักทั้งสองจึงเปรียบเสมือนเสาเข็มที่เป็นรากฐานให้บรรดาระบบเสรีประชาธิปไตยดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคงสืบมาได้ถึงปัจจุบัน หลักทั้งสองจึงเป็นหลักที่อาศัยเกื้อกูลซึ่งกันและกัน หากปราศจากหลักใดหลักหนึ่ง ก็ไม่อาจทำให้อีกหลักหนึ่งดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคง กล่าวคือ หากมีแต่หลักประชาธิปไตยโดยปราศจากหลักนิติรัฐ อาจนำไปสู่ประชาธิปไตยแบบเผด็จการได้ ในขณะที่เดียวกันหากมีแต่หลักนิติรัฐโดยปราศจากหลักประชาธิปไตยก็อาจทำให้ระบบการปกครองนั้นปกครองโดยคนจำนวนน้อย ด้วยเหตุที่แต่ละหลักล้วนเป็นข้อจำกัดของแต่ละหลัก ในขณะเดียวกันแต่ละหลักก็มีส่วนเสริมแต่ละหลักให้มีความมั่นคงด้วย

แม้หลักทั้งสองจะเป็นหลักที่ต้องอิงอาศัยซึ่งกันและกันก็ตาม แต่ในบางสภาพการณ์ก็อาจนำไปสู่ความขัดแย้งของทั้งหลักได้ กล่าวคือ องค์กรที่มีพื้นฐานมาจากหลักประชาธิปไตยย่อมอ้างหลักประชาธิปไตยเป็นหลักสูงสุด ในขณะที่องค์กรที่มีพื้นฐานมาจากหลักนิติรัฐย่อมอ้าง “หลักรัฐธรรมนูญ” เป็นหลักสูงสุด สภาพการณ์เช่นนี้อาจนำไปสู่ความขัดแย้งทางการเมืองและนำไปสู่ภาวะวิกฤตทางการเมืองได้ ดังนั้นงานเขียนชิ้นนี้จึงเน้นทำความเข้าใจความชัดเจนระหว่างหลักทั้งสองในมิติต่าง ๆ เพื่อตอบคำถามในทางวิชาการถึงความสัมพันธ์ของหลักทั้งสอง

ความสัมพันธ์ระหว่างหลักประชาธิปไตยกับหลักนิติรัฐจึงเป็นหลักที่มีความสัมพันธ์กันอย่างยิ่ง ซึ่งในที่นี้จะได้พิจารณาความสัมพันธ์ของหลักประชาธิปไตยกับหลักนิติรัฐใน ๖ มิติ ดังนี้ ๑.รากฐานความเป็นมาของ “หลักประชาธิปไตย” และ “หลักนิติรัฐ” ๒.ความสัมพันธ์ที่มีต่อประชาชน ๓.ความสัมพันธ์ในแง่การจัดองค์กรของรัฐ ๔.ความสัมพันธ์ที่แสดงผ่านอำนาจนิติบัญญัติหรือรัฐสภา ๕.ความสัมพันธ์ที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ ๖.ความสัมพันธ์ในกรณีที่เกิดความขัดแย้งกัน โดยมีรายละเอียดดังนี้

๑. รากฐานความเป็นมาของ “หลักประชาธิปไตย” และ “หลักนิติรัฐ”

“หลักประชาธิปไตย” เป็นหลักการปกครองที่เคยมีการกล่าวถึงตั้งแต่ยุคกรีกโบราณซึ่งอริสโตเติล ได้แบ่งระบบการปกครองออกโดยอาศัยจำนวนคนว่า โดยคนๆเดียว โดยกลุ่มบุคคล และโดยประชาชน นอกจากนี้ยังแบ่งว่าเป็นตามลักษณะการปกครองว่าเป็นการปกครองที่ดีหรือไม่ดี การปกครองแบบประชาธิปไตยในยุคกรีกเป็นการปกครองโดยประชาชนที่มีได้คำนึงถึงผลประโยชน์โดยรวมของสังคม นั้นเป็นแนวคิดว่าด้วยประชาธิปไตยในยุคกรีกโบราณ ส่วนข้อความคิดว่าด้วย

“ประชาธิปไตย” ในยุคใหม่นั้นมีฐานรากมาจากทฤษฎีทางการเมืองว่าด้วย “สัญญาประชาคม” โดยเฉพาะจากแนวคิดของจัน จาคุสโซ ที่เป็นแนวคิดสำคัญในการปฏิวัติใหญ่ในฝรั่งเศสและสถาปนากองการปกครองแบบสาธารณรัฐขึ้น ในอีกฝากหนึ่งของดินแดนใหม่อย่างอเมริกา อำนาจอธิปไตยของปวงชนถูกนำมาใช้อ้างในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาเพื่อปฏิเสธระบบการปกครองแบบรัฐสภาของอังกฤษ ดังนั้นข้อความคิดของประชาธิปไตยสมัยใหม่จึงเชื่อมโยงกับ “อำนาจอธิปไตยของปวงชน” และมีการวางรากฐานเหล่านี้ไว้ในรัฐธรรมนูญ

ในขณะที่ “หลักนิติธรรม” (นิติรัฐ) มีฐานการพัฒนาอย่างน้อย ๒ แนว กล่าวคือ หลักนิติธรรมตามแนวของอังกฤษ มีพื้นฐานพัฒนาการมาจากประเทศอังกฤษ แนวคิดพื้นฐานของหลักนิติธรรมตามแนวของอังกฤษประกอบกับระบบกฎหมายแบบ common law มีส่วนสำคัญในการพัฒนาทำให้ประเทศอังกฤษเป็นระบบกฎหมายเดียวที่ไม่มีการแยกระหว่างกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน นอกจากนี้ไม่มีการแยกระบบศาล ส่วน “หลักนิติรัฐ” มีพื้นฐานและพัฒนาการมาจากประเทศเยอรมนี ในช่วงก่อนปี ค.ศ. ๑๘๔๘ นักคิดคนสำคัญของเยอรมันคือ Robert von Mohl, Carl Welcker และ Johann Christoph ได้กล่าวถึงคำว่า “นิติรัฐ” ซึ่งอาจให้ความหมายในยุคเริ่มต้นว่าหมายถึง รัฐแห่งความมีเหตุผล อันเป็นรัฐที่ปกครองตามเจตจำนงโดยรวมที่มีเหตุผล และมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การอยู่ร่วมกันของคนในสังคมเป็นไปด้วยความสงบสุข ต่อมา “นิติรัฐ” ได้รับการพัฒนาแนวทางและขอบเขตของนิติรัฐ โดยรัฐจะต้องเคารพในขอบเขตส่วนบุคคลของปัจเจกบุคคลและจะต้องให้การรับรองคุ้มครองขอบเขตส่วนบุคคลโดยกฎหมาย และทำให้เกิดความมั่นคงต่อแนวทางดังกล่าว ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า นิติธรรมตามแนวของอังกฤษ และนิติรัฐตามแนวของเยอรมัน ต่างมีความมุ่งหมายเดียวกันในอันที่จะจำกัดอำนาจของผู้ปกครองโดยให้ผู้ปกครองเหล่านั้นผูกพันจกกฎหมายหรือหลักกฎหมาย

จากการศึกษาความเป็นมาของ “หลักประชาธิปไตย” และ “หลักนิติรัฐ” แล้วจะเห็นได้ว่าทั้งสองหลักการมีรากฐานที่มีลักษณะร่วมกัน กล่าวคือ เป็นปฏิกิริยาของระบบการปกครองที่ผู้ปกครองมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด โดยหลักประชาธิปไตยมุ่งที่จะเปลี่ยนตัวผู้ปกครองโดยให้ผู้ปกครองมีความเชื่อมโยงกับประชาชน ในขณะที่หลักนิติรัฐมุ่งที่จะจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง

๒. ความสัมพันธ์ที่มีต่อประชาชน

ดังที่กล่าวแล้วข้างต้นในส่วนของความเป็นมาของหลักการทั้งสองว่าหลักทั้งสองล้วนมีจุดกำเนิดจากความไม่พึงพอใจต่อระบบการปกครองที่ผู้ปกครองมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด จึงนำมาสู่ความพยายามในการปรับเปลี่ยนระบบดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่การปกป้องคุ้มครองประชาชนนั่นเอง ด้วยเหตุนี้หลักทั้งสองจึงมีส่วนที่สัมพันธ์เกี่ยวข้องโดยตรงกับประชาชน

๒.๑ หลักประชาธิปไตยมีรากฐานมาจากประชาชน ซึ่งพัฒนามาสู่ “หลักอำนาจอธิปไตยของปวงชน” หลักการนี้ได้ก่อให้เกิดความชอบธรรมของอำนาจของประชาชนว่าเป็นฐานรากที่สำคัญของการใช้อำนาจรัฐทั้งหลาย หรืออาจกล่าวได้ว่าอำนาจของประชาชนเป็นที่มาขององค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐทั้งหลาย จากพื้นฐานดังกล่าวจึงนำมาสู่ “หลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยขององค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐ” ซึ่งหมายความว่า องค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐทั้งหลายจะต้องเชื่อมกลับไปหาประชาชนไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม เพื่อให้การใช้อำนาจรัฐขององค์กรเหล่านั้นเกิดความชอบธรรม บนพื้นฐานของแนวคิดนี้ “หลักประชาธิปไตย” จึงมีภารกิจในการเชื่อมโยงระหว่าง “ประชาชน” (ในฐานะเจ้าของอำนาจ) กับ “ผู้ใช้อำนาจรัฐ” การเชื่อมโยงนั้นมักกระทำโดยผ่านกระบวนการการเลือกตั้ง ในความสัมพันธ์ของ “หลักประชาธิปไตย” กับ “ประชาชน” ในแง่นี้ หลักประชาธิปไตยจึง “วิธีการ” หรือ “กระบวนการ” ที่จะเชื่อมโยงระหว่างผู้เป็นเจ้าของอำนาจกับผู้ใช้อำนาจ

๒.๒ ส่วน “หลักนิติรัฐ” มีความสัมพันธ์กับ “ประชาชน” ในฐานะที่ประชาชนเป็น “เป้าหมาย” ที่ระบบกฎหมายของรัฐมุ่งปกป้องคุ้มครอง เพราะหลักนิติรัฐมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองประชาชนจากการใช้อำนาจ จากความมุ่งหมายดังกล่าวของหลักนิติรัฐในประการนี้จึงนำไปสู่หลักการสำคัญคือ “หลักความผูกพันต่อรัฐธรรมนูญของอำนาจนิติบัญญัติ” “หลักความผูกพันต่อกฎหมายขององค์กรฝ่ายปกครองและฝ่ายตุลาการ” และเพื่อให้การคุ้มครองประชาชนมีประสิทธิภาพจึงต้องมี “หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพประชาชนโดยองค์กรตุลาการ” และ “หลักความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการ” กล่าวโดยสรุป เพื่อให้ประชาชนซึ่งเป็น “เป้าหมาย” สำคัญของหลักนิติรัฐที่จะมุ่งปกป้องคุ้มครองจากการใช้อำนาจเหนือของรัฐ ภายใต้หลักนิติรัฐจำเป็นจะต้องมีหลักการอีกหลายหลักการเพื่อทำให้วัตถุประสงค์ดังกล่าวบรรลุความมุ่งหมายได้

๓. ความสัมพันธ์ในแง่การจัดองค์กรของรัฐ

ทั้งหลักประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐต่างมีข้อเรียกร้องที่นำไปสู่การจัดองค์กรของรัฐที่แตกต่างกัน ดังที่ได้กล่าวในเบื้องต้นของที่มาของทั้งสองหลักการแล้ว ดังนั้น ในแง่ของความสัมพันธ์ของหลักการทั้งสองจึงมีความมุ่งหมายที่แตกต่างกัน ดังนี้

๓.๑ หลักประชาธิปไตย เรียกร้องว่า องค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐต้องมีความเชื่อมโยงมาจากประชาชน (หลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยขององค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐ) จากข้อพิจารณาบนพื้นฐานดังกล่าวจึงนำไปสู่ “หลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยโดยตรง” และหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยโดยอ้อม” หลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยโดยตรงนำไปสู่การอธิบายความชอบธรรมขององค์กรนิติบัญญัติ ซึ่งถือว่าเป็นองค์กรที่มีความชอบธรรมในทาง

ประชาธิปไตยโดยตรงจึงเป็นองค์กรที่มีความชอบธรรมในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ภายในขอบเขตของรัฐธรรมนูญ ส่วนความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยของฝ่ายบริหารที่เชื่อมโยงโดยตรงกับประชาชนถือว่ามีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยโดยตรง ซึ่งเรียกว่า “ระบบประธานาธิบดี” หากฝ่ายบริหารมีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยโดยอ้อมโดยผ่านสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเรียกว่า “ระบบรัฐสภา” การอธิบายการจัดองค์กรในแต่ละระบบจึงมีความเชื่อมโยงกับ “หลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตย” ที่เป็นพื้นฐานของการจัดองค์กรของรัฐเหล่านั้น

๓.๒ หลักนิติรัฐ ในขณะที่ “หลักประชาธิปไตย” เรียกร้องความเชื่อมโยงถึงประชาชน แต่ “หลักนิติรัฐ” เรียกร้องว่า จะต้องแยกใช้อำนาจแต่ละอำนาจ และแต่ละอำนาจสามารถควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกันได้ “หลักนิติรัฐ” เรียกร้องให้มี “หลักการแบ่งแยกอำนาจ” เหตุผลที่หลักนิติรัฐเรียกร้องหลักการแบ่งแยกอำนาจเพราะ ในรัฐใดรัฐหนึ่งที่มีอำนาจของรัฐไม่มีการแบ่งแยกหรือมีการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งในสภาพการณ์เช่นนั้นสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่อาจมีหลักประกันได้ ดังนั้นการจัดองค์กรตามหลักนิติรัฐถือว่าหลักแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักการพื้นฐานของการจัดองค์กรที่สำคัญที่สุด เพราะหากปราศจากหลักการแบ่งแยกอำนาจแล้วหลักนิติรัฐไม่สามารถสถาปนาขึ้นมาได้ ข้อเรียกร้องของหลักนิติรัฐบนพื้นฐานของหลักแบ่งแยกอำนาจนั้นมีข้อเรียกร้อง ๒ ประการ กล่าวคือ ก. เรียกร้องให้มีการแบ่งแยกภารกิจของรัฐออกเป็นหลายภารกิจ เช่น นิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ และ ข. ผู้เข้าไปใช้อำนาจรัฐในแต่ละภารกิจต้องไม่ซ้ำซ้อนกัน โดยเฉพาะอำนาจตุลาการกับอำนาจอื่นๆ ทั้งนี้เพื่อป้องกันการขัดกันตำแหน่งหน้าที่ (Incompatibility) ดังนั้น หลักแบ่งแยกอำนาจมิได้มีข้อเรียกร้องระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารว่าจะแยกกันเด็ดขาดหรือไม่ ซึ่งในเรื่องนี้เป็นเรื่องรูปแบบของรัฐบาล (Form of Government) หากแยกกันเด็ดขาดก็เป็น “ระบบประธานาธิบดี” หากแยกไม่เด็ดขาดก็เป็น “ระบบรัฐสภา” หากมีการแบ่งอำนาจกันชัดเจนก็เป็น “ระบบกึ่งประธานาธิบดี”

กล่าวโดยสรุป หลักทั้งสองมีข้อเรียกร้องที่แตกต่างกัน หลักประชาธิปไตยมีข้อเรียกร้องว่า องค์กรที่ใช้อำนาจรัฐทั้งหลายจะต้องมีความเชื่อมโยงถึงประชาชนนำมาสู่ “หลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตย” ในขณะที่ “หลักนิติรัฐ” เรียกร้อง “หลักการแบ่งแยกอำนาจ” เพราะสภาพการณ์ที่ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจการคุ้มครองสิทธิประชาชนย่อมไม่มีหลักประกันใด ดังนั้น หลักการแบ่งแยกอำนาจจึงถือได้ว่าเป็นรากฐานของหลักนิติรัฐ หากไม่มีหลักแบ่งแยกอำนาจย่อมไม่มีหลักนิติรัฐ

๔. ความสัมพันธ์ที่แสดงผ่านอำนาจนิติบัญญัติหรือรัฐสภา

หลักการทั้งสองมีความสัมพันธ์ที่แสดงผ่านอำนาจนิติบัญญัติที่แตกต่างกัน อันเป็นการบ่งบอกถึงควมมีอำนาจในด้านหนึ่ง แต่ในอีกด้านหนึ่งก็แสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดแห่งอำนาจได้เช่นกัน

๔.๑ หลักประชาธิปไตย ถือว่าอำนาจนิติบัญญัติหรือรัฐสภาเป็นองค์กรที่เป็นตัวแทนของประชาชน ในบางประเทศนำไปสู่ “หลักความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภา” (supremacy of parliament) ประเทศที่ถือหลักนี้คือประเทศอังกฤษ ส่วนประเทศอื่นมิได้ถือหลักดังกล่าว หลายประเทศมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญว่า สมาชิกรัฐสภาเป็นตัวแทนของปวงชน นัยของการเป็นตัวแทนของปวงชนย่อมแสดงให้เห็นว่ามีใช้ตัวแทนของประชาชนในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง หรือมิใช่ตัวแทนของอาชีพใดอาชีพหนึ่ง ในระบบรัฐสภาสภาผู้แทนราษฎรจึงเป็นองค์กรเดียวที่มีความเชื่อมโยงกับประชาชนโดยตรง ดังนั้น จึงมีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน การที่รัฐสภาเป็นองค์กรเดียวที่มีความชอบธรรมในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนนี้เอง จึงกลายเป็นข้อจำกัดของอำนาจรัฐสภาในการมอบอำนาจให้องค์กรฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองในการออกกฎหมายลำดับรองซึ่งก่อให้เกิด “หลักเงื่อนโซของรัฐสภา” ซึ่งหมายความว่า การตรากฎหมายในส่วนที่เป็นสาระสำคัญทั้งหลายนั้น ย่อมเป็นอำนาจโดยลำพังของรัฐสภา รัฐสภาไม่สามารถมอบอำนาจเช่นนั้นให้แก่องค์กรอื่นกระทำการแทนตนได้ สาระสำคัญของกฎหมายอย่างน้อยในเรื่องดังต่อไปนี้ไม่สามารถมอบอำนาจให้แก่องค์กรอื่นออกได้ คือ ก. การจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน ข. การตรากฎหมายที่มีโทษทางอาญา และ ค. การตรากฎหมายที่เป็นการกำหนดฐานทางภาษี กรณีเหล่านี้ถือว่าเป็นสาระสำคัญที่รัฐสภาไม่สามารถมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารกำหนดได้

๔.๒ หลักนิติรัฐ ความสัมพันธ์ของหลักนิติรัฐที่เกี่ยวกับรัฐสภา หากไม่ถือ “หลักความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภา” (supremacy of parliament) แต่ถือ “หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ” (supremacy of constitution) แล้ว ก่อให้เกิดหลักการที่สำคัญอย่างน้อย ๒ หลัก คือ ก. หลักความผูกพันต่อรัฐธรรมนูญของฝ่ายนิติบัญญัติ และ ข. “หลักการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย” หลักทั้งสองประการจึงกลายเป็นข้อจำกัดของอำนาจนิติบัญญัติหรือรัฐสภาในการตรากฎหมาย และจากพื้นฐานของหลักดังกล่าวจึงนำไปสู่ “ระบบของการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย” ซึ่งอาจแยกออกเป็น ก. ระบบรวมศูนย์อำนาจในการควบคุมตรวจสอบอันเป็นระบบที่ใช้ในภาคพื้นยุโรป และ ข. ระบบการกระจายอำนาจในการควบคุมตรวจสอบ ซึ่งเป็นระบบที่ใช้ในสหรัฐอเมริกา นอกจากระบบการควบคุมแล้วยังพัฒนามาสู่ “เกณฑ์” ของความชอบด้วยรัฐธรรมนูญมี “เกณฑ์” อย่างไร

จากการพิจารณาความสัมพันธ์ของหลักทั้งสองต่อรัฐสภาแล้วอาจกล่าวได้ว่า “หลักประชาธิปไตย” เป็นหลักที่เป็นที่มาของอำนาจหรือความชอบธรรมของอำนาจรัฐสภา แต่ในขณะที่ “หลักนิติรัฐ” กับรัฐสภานั้นถือว่า “หลักนิติรัฐ” เป็นข้อจำกัดของอำนาจของรัฐสภาซึ่งนำมาสู่การควบคุมตรวจสอบอำนาจของรัฐสภาโดยองค์กรที่มีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

๕. ความสัมพันธ์ที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ

หลักทั้งสองเป็นหลักพื้นฐานของรัฐเสรีประชาธิปไตย ในประเทศที่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรหลักทั้งสองจะได้รับการบัญญัติกระจัดกระจายอยู่ในรัฐธรรมนูญตามหมวดต่างๆ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญในระดับรัฐธรรมนูญของทั้งสองหลัก

๕.๑ หลักประชาธิปไตย ถือว่าเป็นหลักการพื้นฐานที่บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ในรัฐธรรมนูญของรัฐที่เป็นเสรีประชาธิปไตย หลักประชาธิปไตยอย่างน้อยจะอยู่ที่หมวดทั่วไป หรือมี เช่นนั้นก็อยู่ในหมวดที่ว่าด้วยการจัดองค์กรของรัฐ หลักประชาธิปไตยที่จะบัญญัติไว้ที่เป็นส่วนสำคัญคือ หลักการเข้าสู่อำนาจรัฐทั้งหลาย โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายการเมืองคือ อำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหาร ซึ่งจะเกี่ยวโยงกับระบบเลือกตั้งและระบบการได้มาของฝ่ายบริหารหากไม่ใช้ระบบเลือกตั้งการได้มาของฝ่ายบริหารจะมีระบบอย่างไร นอกจากนี้แล้วรัฐธรรมนูญจะต้องกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารว่ามีความสัมพันธ์กันอย่างไร อันเป็นการจัดความสัมพันธ์ขององค์กรที่มีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตย องค์กรใดอยู่ในสถานะที่จะควบคุมตรวจสอบองค์กรใด หรือองค์กรทั้งสองต่างมีอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกันตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

๕.๒ หลักนิติรัฐ เป็นหลักการพื้นฐานในระดับรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน ในประเทศที่ใช้รัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรจะมีการบัญญัติรับรองหลักนิติรัฐกระจัดกระจายอยู่ในส่วนต่างของรัฐธรรมนูญ เช่น ในหมวดทั่วไป จะมีการบัญญัติรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หลักความเสมอภาค ในหมวด “สิทธิเสรีภาพ” จะมีการบัญญัติถึงหลักประกันในการตรากฎหมายจำกัด หลักการคุ้มครองสิทธิโดยองค์กรตุลาการ หลักความผูกพันต่อรัฐธรรมนูญและกฎหมายขององค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐทั้งหลาย ในหมวด “ศาล” จะบัญญัติให้มีระบบการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย และกระบวนการในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย หลักการต่างดังกล่าวถือได้ว่าเป็นสาระสำคัญของหลักนิติรัฐที่ได้มีการบัญญัติหลักต่างๆนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญ

กล่าวโดยสรุป หลักประชาธิปไตยที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญจะเชื่อมโยงกับหลักการเข้าอำนาจของฝ่ายการเมือง และความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจเหล่านั้น ส่วนหลักนิติรัฐเป็นหลักที่ปรากฏ

ในรัฐธรรมนูญกระจายจัดกระจายในส่วนต่างๆหลายส่วน เช่น หมวดสิทธิเสรีภาพ หมวดศาล และการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

๖. ลักษณะของการใช้อำนาจรัฐขององค์กรที่มีพื้นฐานมาจากหลักทั้งสอง

ลักษณะของการใช้อำนาจขององค์กรที่มีพื้นฐานมาจากหลักทั้งสองมีลักษณะของการใช้อำนาจรัฐในลักษณะที่แตกต่างกัน กล่าวคือ องค์กรที่มีพื้นฐานมาจากหลักประชาธิปไตยมีลักษณะของการใช้อำนาจในลักษณะของการกระทำในรูปแบบต่างๆ ในขณะที่องค์กรที่มีพื้นฐานมาจากหลักนิติรัฐเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจในลักษณะของการตรวจสอบ

๖.๑ หลักประชาธิปไตย องค์กรที่มีพื้นฐานมาจากหลักประชาธิปไตยโดยตรงส่วนใหญ่แล้วเป็นองค์กรทางการเมือง ดังนั้นองค์กรเหล่านี้จึงมีอำนาจในลักษณะของการกระทำเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน หรือตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของประชาชน ส่วนลักษณะของการกระทำย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะขององค์กรนั้นๆว่าเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร หากเป็นองค์กรนิติบัญญัติการกระทำเพื่อตอบสนองต่อประชาชนในรูปของการตรากฎหมายต่างๆ แต่หากเป็นองค์กรฝ่ายบริหารการกระทำเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอาจทำได้หลากหลายรูปแบบ เช่น การกำหนดนโยบายเพื่อแก้ปัญหาของประชาชน การเข้าไปดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่งเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัย เป็นต้น ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีอำนาจที่จะริเริ่มการกระทำได้ด้วยตนเองและสามารถดำเนินการได้ด้วยตนเอง(active) ซึ่งจะแตกต่างจากการดำเนินการขององค์กรที่มีพื้นฐานมาจากหลักนิติรัฐซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

๖.๒ หลักนิติรัฐ ในขณะที่องค์กรที่มีพื้นฐานมาจากหลักประชาธิปไตยมีอำนาจริเริ่มที่จะทำการใดก็ได้โดยอำนาจของตนเอง องค์กรที่มีพื้นฐานมาจากหลักนิติรัฐกลับมีสภาพในทางตรงกันข้าม กล่าวคือ องค์กรที่มีพื้นฐานมาจากหลักนิติรัฐ เช่น องค์กรตุลาการเป็นองค์กรซึ่งทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบ องค์กรตุลาการไม่สามารถริเริ่มการควบคุมตรวจสอบองค์กรใดองค์กรหนึ่งได้ด้วย การริเริ่มของตนเอง ลักษณะอำนาจการกระทำจึงมีลักษณะไม่สามารถริเริ่มได้เอง (passive) การตรวจสอบจะกระทำต่อเมื่อมีผู้ร้องที่มีอำนาจในการร้องหรือฟ้องมายื่นเรื่องต่อองค์กรตุลาการ และองค์กรตุลาการต้องตรวจสอบว่าการดำเนินการยื่นเรื่องของบุคคลดังกล่าวเป็นไปตามที่กำหนดไว้หรือไม่หรือเข้าเงื่อนไขที่กำหนดไว้หรือไม่ หลังจากนั้นจึงจะมีอำนาจในการพิจารณา และอำนาจในการพิจารณาก็จำกัดอยู่เฉพาะเท่าที่มีการฟ้องหรือร้องมาศาลเท่านั้น ศาลจะวินิจฉัยนอกคำฟ้องหรือคำร้องมิได้จะเห็นได้ว่าลักษณะของอำนาจการกระทำมีความแตกต่างจากองค์กรที่มีพื้นฐานจากหลักประชาธิปไตยอย่างสิ้นเชิง

กล่าวโดยสรุป องค์กรที่มีพื้นฐานมาจากหลักประชาธิปไตยกระทำการในลักษณะของการริเริ่มได้เอง (active) ในขณะที่องค์กรที่มีพื้นฐานมาจากหลักนิติรัฐไม่สามารถกระทำการในลักษณะที่ริเริ่มได้เอง จะต้องเป็นผู้ฟ้องหรือร้องที่มีอำนาจมายื่นเรื่องเพื่อให้ศาลพิจารณา ลักษณะในการกระทำขององค์กรมีลักษณะ passive และมีข้อจำกัดเฉพาะในประเด็นที่มีการฟ้องหรือร้องเท่านั้น

๗. ความสัมพันธ์ในกรณีที่เกิดความขัดแย้งระหว่างหลักทั้งสอง

โดยที่หลักทั้งสองเป็นหลักการในระดับรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน แต่มีความมุ่งหมายที่แตกต่างกัน จึงมีโอกาสเป็นไปได้ที่หลักทั้งสองจะเกิดการขัดแย้งกัน หากหลักทั้งสองขัดแย้งกันจะมีข้อพิจารณาอย่างไร

โดยทั่วไปแล้วย่อมถือว่าหลักทั้งสองมีสถานะเป็นหลักรัฐธรรมนูญเหมือนกันและทั้งสองหลักถือว่าเป็นหลักพื้นฐานของรัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งสองหลัก แต่ทั้งสองหลักมีเป้าหมายที่แตกต่างกัน ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น หากจะสรุปรากฐานของหลักทั้งสองอาจสรุปได้หลายมิติ ดังนี้

ก. ในมิติของกระบวนการและเนื้อหา “หลักประชาธิปไตย” ในด้านหนึ่งเป็น “หลักเชิงกระบวนการ” (procedure) แต่หลักนิติรัฐเป็น “หลักในเชิงเนื้อหา” (substantive) ข. ในมิติเชิงอำนาจ “หลักประชาธิปไตย” เป็นหลักที่ว่าด้วยการได้และการใช้อำนาจ แต่ “หลักนิติรัฐ” เป็นหลักที่ว่าด้วยการจำกัดอำนาจ ค. ในมิติของความมุ่งหมาย “หลักประชาธิปไตย” มีความมุ่งหมายขจัดการผูกขาดและการรวมศูนย์อำนาจ ในขณะที่ “หลักนิติรัฐ” มีเป้าหมายอยู่ที่การคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคลจากการใช้อำนาจรัฐทั้งหลาย

จากการประเมิน “หลักประชาธิปไตย” และ “หลักนิติรัฐ” ในมิติต่างดังกล่าวข้างต้น ย่อมแสดงให้เห็นถึงการประเมิน “คุณค่า” ของหลักการทั้งสองหากกล่าวสรุปโดยรวมทั้ง ๓ มิติ หลักประชาธิปไตยสัมพันธ์กับ “ผู้ใช้อำนาจรัฐ” ในขณะที่ “หลักนิติรัฐ” สัมพันธ์กับ “ปัจเจกบุคคล” ดังนั้น หากหลักทั้งสองเกิดความขัดแย้งกันจะถือว่าหลักใดมีสถานะเหนือกว่ากัน โดยทั่วไปแล้วถือว่าย่อมถือว่าหลักนิติรัฐอยู่ในสถานะที่เหนือกว่า เพราะหลักนิติรัฐเปรียบเสมือนปราการสุดท้าย หากยอมให้หลักประชาธิปไตยมีสถานะเหนือหลักนิติรัฐ ท้ายที่สุดแล้วจะนำไปสู่การทำลายดุลยภาพระหว่างหลักทั้งสอง ซึ่งท้ายที่สุดแล้วจะทำให้หลักเสียงข้างมากของหลักประชาธิปไตยจะกลืนกิน “หลักนิติรัฐ” จนหมดสิ้น เพราะหลักประชาธิปไตยมีอำนาจริเริ่ม มีอำนาจกระทำการ ส่วนหลักนิติรัฐไม่มีอำนาจริเริ่ม ไม่มีอำนาจกระทำการ ท้ายที่สุด ก็จะสูญเสียดุลยภาพของหลักทั้งสองได้

บทสรุป

“หลักประชาธิปไตย” และ “หลักนิติรัฐ” เปรียบเสมือนเสาหลักสองเสาที่พึ่งอาศัยซึ่งกันและกัน การพึ่งและอาศัยซึ่งกันและกันนี้เองที่ทำให้หลักทั้งสองมีความมั่นคงและดำรงอยู่ในฐานะที่เป็นรากฐานของรัฐเสรีประชาธิปไตยได้ トラบใดที่หลักทั้งสองมีความดุลยภาพเสาทั้งสองก็สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมั่นคง แต่เมื่อใดก็ตามที่สูญเสียดุลยภาพหลักใดหลักหนึ่งมีอำนาจเหนืออีกหลักหนึ่งทำยที่สุดแล้วอาจทำให้เสาทั้งสองนั้นสูญเสียดุลยภาพและล้มครืนลงทั้งสองเสาได้ แต่อย่างไรก็ตาม ถึงที่สุดแล้ว หลักทั้งสองอาจเกิดการขัดแย้งกันได้ ในสภาพการณ์ที่หลักทั้งสองเกิดขัดแย้งกันจะประเมิน “คุณค่า” ของหลักทั้งสองอย่างไร ในกรณีที่มีความขัดแย้งของหลักทั้งสองโดยทั่วไปแล้วย่อมถือว่า “หลักนิติรัฐ” อยู่ในสถานะที่เหนือกว่า เพราะหลักนิติรัฐเป็นหลักในเชิงเนื้อหาที่มุ่งคุ้มครองบุคคลจากการใช้อำนาจรัฐ และเหตุผลประการสำคัญสืบเนื่องมาจากหลักนิติรัฐเป็นหลักที่มีความอ่อนแอไม่มีอำนาจกระทำการใดๆไม่มีอำนาจริเริ่มใด หากถือว่าหลักประชาธิปไตยเหนือกว่าทำยที่สุดหลักประชาธิปไตย(หลักเสียงข้างมาก)จะกลืนกินหลักนิติรัฐและขณะเดียวกันก็จะกลืนตนเอง(หลักประชาธิปไตย) ไปด้วย
