



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล  
(Individual Study)

หัวข้อ : ประชาธิปไตยกับพลเมือง

จัดทำโดย นางฉัตรสุดา จันทร์तीयัง  
รหัส ๕๙๐๔๐๒

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม  
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๔  
วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ  
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

# ประชาธิปไตยกับพลเมือง

จัดทำโดย

นางฉัตรสุดา จันทร์ดียิ่ง

รหัส ๕๙๐๔๐๒

เอกสารวิชาการนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม  
หลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” รุ่นที่ ๔  
วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ  
สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา  
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

# ประชาธิปไตยกับพลเมือง

ฉัตรสุดา จันทร์तीय<sup>๑</sup>

## ๑. เกริ่นนำ

ประชาธิปไตยเป็นอุดมการณ์หรือหลักการสำคัญของมนุษย์ที่ไฝ่ฝันหาเสรีภาพ และภารดรภาพสากล เป็นหลักการที่มีพัฒนาการมายาวนานในทางประวัติศาสตร์ ในปัจจุบัน เราอาจกล่าวได้ว่า ประชาธิปไตยเป็นรูปแบบการปกครองที่พบได้มากที่สุดในโลก ซึ่งในหลาย ๆ ประเทศได้ยึดถือเป็นแบบในการปกครองประเทศของตน สำหรับประเทศไทย คณะราษฎรได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ในวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ ถือเป็นจุดเริ่มต้นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทย เพื่อให้พลเมืองมีสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาคและภารดรภาพเท่าเทียมกันตามกฎหมาย

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะประสบความสำเร็จได้นั้น จำเป็นจะต้องสร้าง *พลเมือง* ที่สามารถปกครองตนเองได้ ซึ่งทุกสังคมทุกประเทศต้องการเหมือนกัน ดังนั้น จึงถือได้ว่าพลเมืองเป็นรากฐานที่สำคัญของประชาธิปไตย จึงต้องสร้างสำนึกความเป็นพลเมืองให้กับประชาชน เพื่อให้มีความรู้สึกว่ามีบทบาทหน้าที่และมีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม รู้สึกว่าตัวเองเป็นเจ้าของประเทศ และเชื่อมั่นว่าตัวเองมีความสามารถในการดูแลรักษา และพัฒนาประเทศของตนเองได้ ซึ่งหากสังคมไทยมีประชาชนที่เป็นพลเมืองและเข้าใจในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริงแล้วจะทำให้ประเทศเกิดการพัฒนา มีความก้าวหน้า และมีความมั่นคงอย่างยั่งยืนได้ในที่สุด

## ๒. ประชาธิปไตย

หลักประชาธิปไตยเป็นหลักการที่มีพัฒนาการมายาวนานในทางประวัติศาสตร์ เป็นการปกครองรูปแบบหนึ่งซึ่งการปกครองเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนผู้อยู่ภายใต้การปกครอง<sup>๒</sup> โดยมีวิวัฒนาการมาจากการปกครองแบบประชาธิปไตยในนครรัฐเอเธนส์ของประเทศกรีกโบราณ ซึ่งเป็นประชาธิปไตยโดยตรง กล่าวคือ ประชาชนทั้งหมดของนครรัฐเอเธนส์เป็นผู้ใช้อำนาจในการปกครองโดยตรง ต่อมาเมื่อการปกครองแบบนี้ได้สลายไปจากนครรัฐเอเธนส์ ก็ได้มาเจริญเติบโตในประเทศอังกฤษ ซึ่งต่อมาประเทศอังกฤษก็ได้ชื่อว่า เป็นแม่บทของการปกครองแบบประชาธิปไตย<sup>๓</sup>

ระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย คือ การปกครองที่ให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนมากที่สุด ซึ่งหมายถึงการปกครองที่อำนาจสูงสุดเป็นของประชาชนและประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย โดยในทางปฏิบัติประชาชนจะใช้วิธีการปกครองโดยการเลือกตั้งตัวแทนเข้าไปบริหารประเทศแทนตนในสภา

<sup>๑</sup> กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

<sup>๒</sup> รองศาสตราจารย์บรรเจิด สิงคะเนติ (๒๕๕๒) หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หน้า ๑๗

<sup>๓</sup> คลังบทความ สภานักพัฒนาเพื่อประชาธิปไตย : ระบบประชาธิปไตย (democracy-system) “เข้าถึงข้อมูลจาก <http://article-spadm.blogspot.com/2010/11/democracy-system.html> เมื่อวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๙”

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า ประชาธิปไตย คือ ระบอบการปกครองที่อำนาจสูงสุดในประเทศเป็นของประชาชน ในระบอบประชาธิปไตยประชาชนจึงเป็นเจ้าของประเทศร่วมกัน ไม่ใช่ใครคนใดคนหนึ่งเป็นเจ้าของประเทศแต่เพียงผู้เดียวหรือกลุ่มเดียว แต่อย่างไรก็ดี ประชาชนที่มีความเสมอภาคเท่าเทียมกันและมีสิทธิเสรีภาพตามหลักความเสมอภาคที่เป็นสัจธรรมหลักของระบอบประชาธิปไตย ก็ไม่สามารถเป็นปัจจัยเดียวทำให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยเจริญงอกงามได้ หากไร้ซึ่งความเป็น “พลเมือง” (citizens) ของประชาชน

### ๒.๑ ความหมายของประชาธิปไตย

คำว่า ประชาธิปไตย เป็นศัพท์ที่บัญญัติขึ้นโดยมีรากศัพท์จากภาษาต่างประเทศ ภาษาอังกฤษใช้คำว่า democracy ซึ่งมีรากศัพท์จากภาษากรีก คือ demos หมายถึง ประชาชน kratia หมายถึง การปกครอง เมื่อมารวมกันเป็นภาษาอังกฤษ คือ democracy <sup>๔</sup>

ประชาธิปไตย หมายถึง ประชาชนมีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ มีรากศัพท์มาจากคำว่า ประชา + อธิปไตย คือ ประชาชน + อำนาจสูงสุด คือ ประชาชนมีอำนาจสูงสุด รวมทั้งหมายถึง การที่ประชาชนมีสิทธิ เสรีภาพ ในด้านต่าง ๆ เช่น มีสิทธิเสรีภาพที่จะแสดงความคิดเห็น ในการชุมนุม ในทรัพย์สิน ในการเลือกอาชีพ ในการนับถือศาสนา ฯลฯ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ภายในขอบเขตกฎหมาย ประชาชนที่อยู่ภายใต้ระบบประชาธิปไตยจะมีสิทธิเสรีภาพในด้านต่าง ๆ นอกจากนี้ ประชาธิปไตยยังเกี่ยวข้องโดยตรงกับสิทธิ เสรีภาพ ซึ่งหมายถึง หน้าที่ ความรับผิดชอบ ระเบียบและวินัย ประชาธิปไตย ไม่ได้หมายถึงสิทธิ เสรีภาพ ที่ไร้ขอบเขต แต่ต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย และ ต้องควบคู่กับหน้าที่ความรับผิดชอบ ระเบียบและวินัย หน้าที่ของประชาชน ภายใต้ระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย คือ หน้าที่ในการเป็นพลเมืองที่ดี

### บทนิยามประชาธิปไตยของต่างประเทศ

เอ็นโซโคลปีเดีย บริแตนนิกา ฉบับ ๑๙๕๖ อธิบายว่า “ประชาธิปไตย เป็นรูปแบบการปกครองประเทศรูปหนึ่งตั้งอยู่บนฐานหลักการว่าประชาชนเป็นผู้ปกครองตนเอง และในสมัยใหม่ตั้งอยู่บนฐานที่จะมีสถาบันต่าง ๆ ที่มีผู้แทนที่ได้รับเลือกมาอย่างเสรีและมีฝ่ายบริหารที่รับผิดชอบต่อประชาชน และยังมีหมายถึงวิถีชีวิตซึ่งตั้งอยู่บนฐานคติพื้นฐานแห่งความเสมอภาคของปัจเจกชนทุกคน และแห่งสิทธิเสมอภาคของประชาชนในด้านชีวิตเสรีภาพ (รวมทั้งเสรีภาพแห่งความคิดและการแสดงออก) และวิถีที่จะแสวงหาความสุข...”<sup>๕</sup>

ซิดนีย์ ฮุก (Sidney Hook) ให้คำนิยามประชาธิปไตยว่า “เป็นรูปแบบการปกครองแบบหนึ่งซึ่งการตัดสินใจสำคัญ ๆ ของรัฐบาล หรือแนวนโยบายที่อยู่เบื้องหลักการตัดสินใจเหล่านั้นขึ้นอยู่กับโดยตรงหรือโดยอ้อมกับความยินยอมที่ให้โดยอิสระของพลเมืองที่ปกครองโดนคนข้างมาก

<sup>๔</sup> หนังสือ ปฏิบัติการเรียนรู้ สุขภาวะประชาธิปไตย (๒๕๕๒) หน้า ๑๒๐

<sup>๕</sup> สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (๒๕๕๗) จุลสาร เรื่อง “การพัฒนาการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย” หน้า ๙

<sup>๖</sup> ศาสตราจารย์ ดร. อมร รัชศาสตร์ (๒๕๔๓) ประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน คู่มือการเรียนการสอนการเผยแพร่และการมีส่วนร่วมสำหรับครูอาจารย์ และผู้นำชุมชน หน้า ๒๗

อับราฮัม ลินคอล์น (Abraham Lincoln) ประธานาธิบดีคนที่ ๑๖ ของสหรัฐอเมริกา กล่าวว่า ประชาธิปไตยเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน (Government of the People, by the People, for the People)<sup>๗</sup>

ชาลส์ อี. เมอริแอม (C.E. Merriam) เน้นว่า ประชาธิปไตยเป็นแนวคิด และการปฏิบัติ ที่มุ่งไปสู่ความผาสุกร่วมกันของประชาชน โดยมีเจตนาร่วมกันของประชาชนนั่นเองเป็นเครื่องนำทาง

ฮาโรลด์ ลาสกี (H.J. Laski) ถือว่าเนื้อหาของประชาธิปไตยก็คือ ความปรารถนาของมนุษย์ที่จะยอมรับนับถือและรักษาไว้ซึ่งความสำคัญของตนเอง รวมตลอดถึงความเสมอภาค ระหว่างบุคคล ในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

ออสติน แรนนี่ (Austin Ranney) ได้กล่าวว่า “ประชาธิปไตยเป็นรูปการปกครอง ซึ่งเป็นไปตามหลักการของการใช้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน (Popular Sovereignty) ความเสมอภาคทางการเมือง (Political Equality) การศึกษากับประชาชน (Popular Consultation) และการปกครองโดยกฎหมายเสียงข้างมาก

Etzioni-Halevy (การบูรณาการคำจำกัดความของนักคิดหลายคนรวมกัน) ได้ให้ความหมายของประชาธิปไตย ว่าเป็นระบบการปกครองที่มีอำนาจในการปกครองของรัฐบาลมาจากการยินยอมของประชาชนส่วนใหญ่ การยินยอมนี้แสดงออกโดยการดำเนินการให้ประชาชนได้รับและใช้อำนาจโดยสม่ำเสมอ เสรี มีการเลือกตั้ง ทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมในการเลือกตั้ง ซึ่งหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตย คือ เสรีภาพของประชาชนที่รวมเสรีภาพในการพูด และมีส่วนร่วมในการแข่งขันทางการเมือง ทั้งนี้ คำว่า ประชาธิปไตยค่อนข้างเป็นพลวัต เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา และตามการเปลี่ยนแปลงของสังคม และยังมีกรอบที่กว้างถึงถึงความหมายที่แท้จริงกันอยู่กว้างขวาง แต่มิติที่สำคัญของประชาธิปไตยคือ การแข่งขัน การมีส่วนร่วม และเสรีภาพ ในทางการเมือง<sup>๘</sup>

### บทนิยามประชาธิปไตยของไทย

ราชบัณฑิตยสถาน ให้ความหมายของคำว่า “ประชาธิปไตย” ไว้ในหนังสือพจนานุกรมของทางราชการว่า “แบบการปกครองที่ถือมติปวงชนเป็นใหญ่”

นายปรีดี พนมยงค์ ให้นิยามว่าคำว่า “ประชาธิปไตย” ประกอบด้วยคำว่า “ประชา” หมายถึง หมู่มากคือปวงชน กับคำว่า “อธิปไตย” หมายถึง ความเป็นใหญ่ คำว่า “ประชาธิปไตย” จึงหมายถึง “ความเป็นใหญ่ของปวงชน”<sup>๙</sup>

วิสุทธิ์ โพธิ์แท่น<sup>๑๐</sup> ให้นิยามว่า ประชาธิปไตย หมายถึง ระบบการเมือง (political system) และระบอบการปกครอง (regime) รูปหนึ่งที่มีรัฐบาลซึ่งรับผิดชอบและสนองต่อความต้องการ

<sup>๗</sup> คลังบทความ สภานักพัฒนาเพื่อประชาธิปไตย : “ระบบประชาธิปไตย (democracy-system)” เข้าถึงจาก <http://article-spadmc.blogspot.com/2010/11/democracy-system.html> เมื่อวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๙”

<sup>๘</sup> สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (๒๕๕๗) จุลสาร เรื่อง “การพัฒนาการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย” หน้า ๑๐

<sup>๙</sup> สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (๒๕๕๗) , “เรื่องเดิม”

ของประชาชน รัฐบาลนี้ประกอบด้วยบุคคลอันเป็นตัวแทนของประชาชนที่ประชาชนให้ความยินยอมเห็นชอบ โดยผ่านกระบวนการเลือกตั้งที่แท้จริงและเป็นไปอย่างเสรี มีกำหนดระยะเวลาที่แน่นอน รวมถึงยึดหลักเสมอภาคและทั่วถึงในการเลือกรัฐบาลดังกล่าว เป็นรัฐบาลที่ปกครองโดยยึดหลักนิติธรรมอันกำหนดถึงสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค และความยุติธรรมในหมู่ประชาชน ดำเนินการปกครองโดยยึดหลักเสียงข้างมากที่เคารพสิทธิของฝ่ายข้างน้อย รวมถึงมีการกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการและการสืบทอดหรือเปลี่ยนแปลงตำแหน่งที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งความยินยอมพร้อมใจของประชาชนตามหลักอำนาจอธิปไตยของปวงชน

วิทยากร เชียงกูล กล่าวว่า ประชาธิปไตยที่แท้จริง หมายถึง การที่ประชาชนย่อมมีสิทธิเสรีภาพทางการเมืองขั้นพื้นฐานทุกประการไม่ว่าจะเป็นสิทธิเสรีภาพในการพูด การเขียน การชุมนุม การตั้งสมาคม การตั้งสหภาพแรงงาน การเรียกร้องให้หยุดงานตามขั้นตอน เพื่อเป็นเครื่องมือในการเรียกร้องฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติให้พิจารณาทำตามความเห็นและความต้องการของประชาชน ซึ่งสรุปได้ว่าการที่ประชาชนจะต้องมีสิทธิมีเสียงในการปกครองประเทศ ในการบริหารบ้านเมือง การออกกฎหมาย การตัดสินใจ และการกระทำทุกอย่างที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วม ไม่ใช่มีสิทธิแค่เลือกตั้งผู้แทนอย่างเดียวเสร็จแล้วก็ไม่มีสิทธิอย่างอื่นอีกถือว่าเป็นประชาธิปไตยเพียงเปลือกนอก

สาโรจน์ บัวศรี ให้ความหมายของประชาธิปไตย เป็น ๓ สถานะ ที่เรียกว่า องค์สามของประชาธิปไตย คือ

๑. ประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นอุดมคติ ซึ่งหมายถึง การมีศรัทธาและความเชื่อมั่นในสติปัญญาเหตุผล และความหมายของมนุษย์ เทิดทูนอิสรภาพและเสรีภาพของมนุษย์

๒. ประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นระบอบการเมืองและวิธีการจัดระเบียบการปกครอง หมายถึง ระบบการเมืองที่ถือว่าอำนาจให้ทำหน้าที่ปกครองแทนประชาชนนั้น และประชาชนมีโอกาสเปลี่ยนแปลงผู้ใช้อำนาจแทนตนได้ โดยการเลือกตั้งที่มีการกำหนดวาระถือเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน

๓. ประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นวิถีชีวิตหรือการดำเนินชีวิตประจำวัน หมายถึง การอยู่ร่วมกัน การปฏิบัติต่อกันด้วยความเคารพทั้งกายและวาจา ไม่ก้าวก่ายในสิทธิของผู้อื่น เคารพกฎเกณฑ์ของสังคม ร่วมมือรับผิดชอบและทำประโยชน์เพื่อความผาสุกของส่วนรวม ตลอดจนการใช้สติปัญญาและความฉลาดในการแก้ปัญหาทั้งหมด

## ๒.๒ ประชาธิปไตย ที่อยู่ในรูปแบบต่าง ๆ

### ๒.๒.๑ ประชาธิปไตยเชิงเนื้อหา (Substantive Democracy)<sup>๑๐</sup>

ประชาธิปไตยเชิงเนื้อหา เป็นรูปแบบหนึ่งของประชาธิปไตยที่เน้นเรื่องของผลลัพธ์ (outcome) ของกระบวนการและกลไกต่าง ๆ ในระบอบประชาธิปไตย โดยเกณฑ์หรือมาตรฐานวัดความเป็นประชาธิปไตยเชิงเนื้อหามักประกอบด้วย

<sup>๑๐</sup> สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (๒๕๕๔) จุลสาร เรื่อง “พัฒนาการเมืองไทย... พัฒนาประชาธิปไตย” หน้า ๑๒ – ๑๕

<sup>๑๑</sup> สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์ และคณะ (๒๕๕๗) คำและแนวคิดในประชาธิปไตยสมัยใหม่ GLOSSARY OF CONCEPTS AND TERMS IN MODERN DEMOCRACY หน้า ๙๕ – ๙๖

๑) การที่รับรองสิทธิพลเมือง (civic substance) รับรองเสรีภาพในการแสดงออก และความเสมอภาคในเชิงกฎหมาย

๒) มีการเลือกตั้งที่โปร่งใสเป็นธรรม เปิดโอกาสให้มีผู้แข่งขันที่หลากหลายให้ประชาชนได้เลือก

๓) เคารพความแตกต่างทางความคิดและทางกายภาพ

๔) เคารพเสียงข้างมาก ขณะเดียวกันก็ปกป้อง คุ่มครองเสียงข้างน้อย

๕) รัฐบาลมีประสิทธิภาพตอบสนองความต้องการของประชาชน

๖) มีช่องทางให้พลเมืองแสดงความต้องการ และสื่อสารไปยังระบบการเมือง และ

๗) เป็นระบบการปกครองที่พลเมืองในสังคมมีวัฒนธรรมที่ส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย ในระยะหลัง คำว่าประชาธิปไตยเชิงเนื้อหาในสังคมไทยถูกนำไปเชื่อมโยงเกี่ยวกับ หลักศาสนาและความเป็นคนดี ซึ่งทำให้ความหมายของประชาธิปไตยเชิงเนื้อหาถูกบิดเบือนไป เนื่องจาก ประชาธิปไตยเชิงเนื้อหาเป็นเรื่องของการทำให้กลไกหรือกฎระเบียบเกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตยที่มีอยู่ใน ประเทศสามารถนำไปสู่ “ผลลัพธ์” ที่ประชาชนเป็นผู้ถือครองอำนาจและสามารถเข้าไปมีความสัมพันธ์เชิง อำนาจผ่านการมีส่วนร่วมทางการเมืองได้อย่างสม่ำเสมอ ประชาธิปไตยเชิงเนื้อหาจึงไม่ใช่เรื่องของการเลือกคน ดีและมีคุณธรรมเข้าไปปกครองบ้านเมือง แต่เน้นกลไกการตรวจสอบ และกระบวนการมีส่วนร่วม ซึ่งสื่อถึง เนื้อหาของประชาธิปไตยนั้นว่า อำนาจสูงสุดมาจากประชาชน และประชาชนสามารถใช้อำนาจนั้นในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง สิทธิเสรีภาพ และการประกอบกิจกรรมทางการเมืองต่าง ๆ ได้รับการรับรอง

### ๒.๒.๒ ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy)<sup>๑๒</sup>

ประชาธิปไตยทางตรงเป็นระบบที่ให้ประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยด้วยตนเอง หรือร่วมใช้อำนาจอธิปไตย โดยมีองค์ประกอบสำคัญ ๒ ประการ คือ

(๑) ประชาชนเป็นผู้ริเริ่ม โดยการริเริ่มนั้นต้องมีสภาพบังคับใช้ให้มีการเริ่มต้นกระบวนการ และ

(๒) ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้าย

การขาดองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่ง ย่อมทำให้รูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้น ๆ ไม่อาจเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ได้ การตัดสินใจในขั้นสุดท้ายโดยประชาชนถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของประชาธิปไตยทางตรง ประชาธิปไตยโดยตรงจึงเป็นรูปแบบที่สมบูรณ์ที่สุดของการเมืองของพลเมือง เพราะพลเมืองเป็นผู้มีส่วนร่วมโดยตรงในการเมืองด้วยการลงมติตัดสินใจของตนเองด้วยตนเอง และเพื่อตนเอง ทุกเรื่อง โดยไม่ต้องมีผู้แทนราษฎร ปัจจุบันมีการใช้ประชาธิปไตยทางตรงในเรื่องของการลงประชามติ (referenda) การเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน (initiative) การถอดถอนผู้แทนรายบุคคล

<sup>๑๒</sup> ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และดร.ถวิลวดี บุรีกุล (๒๕๔๙) ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) หน้า ๑๒ – ๑๕

หรือทั้งสภา (recall) อย่างไรก็ดี ถึงแม้ประชาธิปไตยทางตรงจะมีลักษณะค่อนข้างสมบูรณ์แบบ แต่ในทางปฏิบัติ เป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้สำหรับรัฐสมัยใหม่ที่มีขนาดใหญ่ มีประชากรจำนวนมาก และมีโครงสร้างสังคมที่สลับซับซ้อน ที่จะให้ประชาชนทุกคนปกครองประเทศด้วยตนเอง และเป็นไปไม่ได้ในความเป็นจริงที่ประชาชนทุกคนจะสามารถใช้อำนาจอธิปไตยได้ทั้งนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการด้วยตนเองโดยตรง

ด้วยเหตุนี้ ประเทศส่วนใหญ่ในโลกที่ต้องการให้พลเมืองมีส่วนร่วมในการเมือง จึงหันมานิยมระบอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนราษฎร ด้วยการให้ราษฎรเลือกผู้แทนราษฎรเข้าไปทำหน้าที่ตัดสินใจ บริหารบ้านเมืองแทนตนเอง

### ๒.๒.๓ ประชาธิปไตยแบบผู้แทน (Representative Democracy)

ประชาธิปไตยแบบผู้แทนเป็นระบบที่ให้ประชาชนเลือกผู้แทนไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนเอง ถ้าเป็นระบบรัฐสภา ประชาชนจะเลือกตั้งเฉพาะสมาชิกรัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และสมาชิกรัฐสภาจะไปแต่งตั้งฝ่ายบริหารเอง ถ้าเป็นระบบประธานาธิบดี ประชาชนจะเลือกตั้งทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารด้วยตนเอง ประชาธิปไตยแบบผู้แทน อาจกล่าวได้ว่าเป็นประชาธิปไตยทางอ้อม อย่างไรก็ตาม ประชาธิปไตยแบบผู้แทนยังมีปัญหาอยู่ที่ว่า ผู้แทนที่ประชาชนเลือกเข้าไปนั้นจะทำหน้าที่เหมาะสมกับการเป็นผู้แทนของปวงชนหรือไม่ เพราะมักพบว่าเมื่อผู้แทนได้รับอำนาจ ก็จะมีบางคนใช้อำนาจไปในทางที่ไม่ถูกต้องเหมาะสมและเป็นธรรม และบางครั้งเป็นไปเพื่อตนเองหรือกลุ่มของตน และมีการตัดสินใจที่ประชาชนไม่ได้รับทราบ ทำให้รูปแบบของประชาธิปไตยอื่น ๆ มีการนำมาใช้ในเวลาต่อ ๆ มา

### ๒.๒.๔ ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy)<sup>๑๓</sup>

ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ เป็นรูปแบบหนึ่งของระบอบประชาธิปไตย โดยมีนัยหมายถึง กระบวนการทางประชาธิปไตยที่มีความเชื่อมั่นในพลังอำนาจจากการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองมากยิ่งขึ้นโดยการปรึกษาหารือ ร่วมถกแถลงอภิปรายข้อปัญหาต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ เพื่อโน้มน้าวพลเมืองคนอื่น และกลุ่มคนที่มีผลประโยชน์และความเห็นแตกต่างกันด้วยข้อมูลและเหตุผล อันจะนำไปสู่การแสวงหาทางออกที่เห็นพ้องต้องกัน หรือฉันทามติในการแก้ไขปัญหาสาธารณะ ตลอดจนการตัดสินใจทางการเมืองต่าง ๆ

สิ่งที่สำคัญที่สุดของระบอบประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ นั้น อยู่ที่กระบวนการ “ปรึกษาหารือ” ของประชาชน กระบวนการปรึกษาหารือนี้จะช่วยทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองที่มากกว่าแค่การเข้าคูหาเพื่อเลือกตั้งเท่านั้น หรือที่เรียกกันว่าประชาธิปไตยแบบสี่วินาที (four seconds democracy) เพราะในกระบวนการหารือนี้ ประชาชนทุก ๆ คนจะร่วมกันใช้ข้อมูลและเหตุผล เป็นเครื่องมือหลักในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็น ตลอดจนมีโอกาสที่จะโน้มน้าวจิตใจของพลเมืองคนอื่น ๆ ให้คล้อยตามเหตุผลของตนได้อย่างเท่าเทียมกันทั้งเสียงข้างมากและเสียงข้างน้อย เพื่อที่สุดท้ายจะนำไปสู่การตัดสินใจทางการเมืองหนึ่ง ๆ ร่วมกันอย่างเข้าใจ

<sup>๑๓</sup> สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์ และคณะ (๒๕๕๗) “เรื่องเดิม”. หน้า ๘๗ - ๘๘



กระบวนการปรึกษาหารือของประชาชนนั้นอาจกระทำได้ในหลายวิธี เช่น การจัดให้มีเวทีเสวนาแบบเปิด (open forum) หรือประชาเสวนาหาทางออก (deliberative) เพื่อเปิดกว้างให้สาธารณชนได้มีโอกาสเข้าร่วมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นร่วมกันกับองค์กรต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนในประเด็นสำคัญทางการเมืองต่าง ๆ เป็นต้น

### ๒.๒.๕ ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เป็นการเรียกระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทนที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองและในการตัดสินใจระดับต่าง ๆ มากขึ้น มิใช่ว่าประชาชนจะสามารถทำได้แต่เพียงเลือกตั้งอย่างเดียว ยังเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ เช่น การเปิดช่องทางให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ความเคลื่อนไหว และความคืบหน้าของการบริหารจัดการประเทศโดยผู้ที่ทำหน้าที่แทนประชาชน หรือการเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็นและให้ข้อมูลแก่ผู้ที่ทำหน้าที่แทนตน เพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งการที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ และถอดถอนผู้ที่ทำหน้าที่แทนประชาชนซึ่งขาดประสิทธิภาพบกพร่องต่อหน้าที่ หรือไม่สุจริต แล้วแต่กรณี

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) เกี่ยวข้องกับวิธีการกระจายอำนาจและทรัพยากรต่าง ๆ ที่ไม่เท่าเทียมกัน อันมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนและวิธีการที่ประชาชนเหล่านั้นมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจที่มีผลกระทบต่อตน ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม จึงหมายถึง การที่อำนาจในการตัดสินใจไม่ควรเป็นของกลุ่มคนจำนวนน้อย แต่อำนาจควรได้รับการจัดสรรในระหว่างประชาชน เพื่อทุก ๆ คนได้มีโอกาสที่จะมีอิทธิพลต่อกิจกรรมส่วนร่วม

### ๒.๓ หลักการพื้นฐานที่สำคัญของประชาธิปไตย

การปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยมีหลักการพื้นฐานที่สำคัญ ดังนี้

#### ๒.๓.๑ อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน (Popular Sovereignty)

ประชาธิปไตยนั้นถือว่าเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ หรืออำนาจอธิปไตยนั้นเป็นของประชาชนทุกคนร่วมกันและประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจเป็นผู้ร่วมกันใช้อำนาจนี้ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อมเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเอง<sup>๑๔</sup>

การปกครองที่สามารถทำให้ทุกคนในสังคมสามารถแสดงออกถึงความต้องการของตนได้ อีกทั้งต้องจัดการให้มีการปกครองเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่ทุกคนในสังคมด้วยเช่นกัน หรือกล่าวได้ว่าเป็นประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) อย่างไรก็ได้ ด้วยข้อจำกัดหลายประการในสังคมปัจจุบัน เช่น จำนวนประชากรที่มีมากจนทำให้ไม่สามารถใช้รูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรงได้ ปัจจุบันจึงใช้การปกครองระบอบประชาธิปไตยทางอ้อม (Indirect Democracy) ผ่านการเลือกตั้งตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ในการปกครองแทน เช่น การเลือกตั้ง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบอื่น ๆ<sup>๑๕</sup>

<sup>๑๔</sup> สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (๒๕๕๗) “เรื่องเดิม” หน้า ๑๑

<sup>๑๕</sup> ดร.ธัญชัช วิกิตภูมิประเทศ (๒๕๔๖) รายงานผลการวิจัย เรื่อง ความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยของนักศึกษามหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ (หน้า ๖ - ๑๐)

## ๒.๓.๒ หลักเสรีภาพ (Liberty)

หลักการว่าด้วยสิทธิเสรีภาพเป็นหลักการที่สำคัญมากอย่างหนึ่งของประชาธิปไตย คือ สิทธิ (right) เสรีภาพ (liberty) และอิสรภาพ (freedom) สิทธิ หมายถึง ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ เสรีภาพ หมายถึง โอกาสที่จะเลือกทำหรือไม่ทำระหว่างทางเลือกหลายทาง ตามปรารถนาของตน โดยปราศจากข้อบังคับหรือข้อจำกัด จะจำกัดได้ก็แต่ โดยกฎหมายเท่านั้น ส่วนอิสรภาพ หมายถึง การทำหรืองดเว้นที่จะทำสิ่งใด ๆ ก็ได้ที่ไม่ละเมิดผู้อื่น<sup>๑๖</sup>

เสรีภาพในระบอบประชาธิปไตย หมายถึง ความสามารถของคนที่จะทำ หรือ งดเว้นกระทำการสิ่งใดสิ่งหนึ่งก็ได้ภายในขอบเขตข้อกำหนดของกฎหมาย เสรีภาพในระบอบประชาธิปไตย จึงไม่ใช่ การทำอะไรก็ได้ตามใจตนเอง เนื่องจากการทำตามใจตนเองโดยไม่คำนึงถึงจิตใจคนอื่น ๆ นั้น เป็นลักษณะของ เผด็จการ

โดยระบอบประชาธิปไตยได้กำหนดเสรีภาพขั้นพื้นฐานไว้โดยไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายหรือละเมิดบุคคลอื่น ดังนี้

๑) เสรีภาพในการคิดและการแสดงออก (Freedom of Thought and Expression) ทั้งที่จะต้องควบคู่ไปกับการยอมรับฟังความคิดและการแสดงออกของบุคคลอื่น แม้ว่าความคิดและการแสดงออกนั้นจะแตกต่างไปจากสิ่งที่ตนเองยึดถือ

๒) เสรีภาพในการเลือกตั้ง (Freedom of Voting) คือ การที่บุคคลสามารถไปใช้สิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้แทนของตนได้อย่างเสรี โดยมีได้ถูกอำนาจอื่นบังคับ และบุคคลย่อมมีเสรีภาพที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งโดยไม่ถูกอำนาจอื่นลิดรอนเช่นกัน

๓) เสรีภาพจากการถูกรัฐหรือบุคคลอื่นกระทำต่อตนโดยปราศจากสิทธิอำนาจที่ถูกต้องตามกฎหมาย (Freedom from Arbitrary by the State or Other People) จะเป็นหลักประกันว่าประชาชนทุกคนจะได้รับการปฏิบัติต่อตนภายในขอบเขตอำนาจตามที่กฎหมายอนุญาตเท่านั้น

๔) เสรีภาพในการนับถือศาสนา (Freedom of Religion) บุคคลมีเสรีภาพอย่างเต็มที่ในการนับถือศาสนา トラบเท่าที่ไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อน เสียหาย หรือละเมิดสิทธิของผู้อื่น

๕) เสรีภาพในการย้ายที่อยู่ (Freedom of Movement) โดยอยู่บนพื้นฐานของการไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อน เสียหาย และละเมิดสิทธิของผู้อื่น

๖) เสรีภาพในการชุมนุมอย่างสงบโดยปราศจากอาวุธและเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคม (Freedom of and Association) เพราะการชุมนุมหรือการรวมตัวกันเพื่อแสดงบทบาทอันเป็นจุดยืนของตนเองนั้น ถือเป็นช่องทางหนึ่งของการมีส่วนร่วมทางการเมือง

๗) เสรีภาพในเรื่องส่วนตัวอื่น ๆ (Personal Freedom) เป็นหลักประกันในการตัดสินใจของบุคคลในเรื่องส่วนตัวว่าจะสามารถกระทำได้อย่างเสรี

<sup>๑๖</sup> สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (๒๕๕๗) “เรื่องเดิม”. หน้า ๑๑

## ๒.๓.๓ หลักความเสมอภาค (Equality)

ความเสมอภาคในระบอบประชาธิปไตย หมายความว่า การที่ราษฎรทุกคนในประเทศ มีความเสมอภาคหรือความเท่าเทียมกัน พื้นฐานในเรื่องสำคัญ ๆ ที่เป็นไปได้ในฐานะที่เป็นมนุษย์ปุถุชน อันจะทำให้ ทุกคนมีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และก่อให้เกิดความยุติธรรมในสังคม<sup>๑๗</sup> โดยหลักความเสมอภาค สามารถแบ่งออกได้เป็น ๕ ด้าน หลัก ๆ ดังนี้

๑) ความเสมอภาคทางการเมือง (Political Equality) คือ ทุกคนมีสิทธิในทางการเมืองเท่าเทียมกัน ทั้งในส่วนของผู้ลงคะแนนเสียงและผู้สมัครรับเลือกตั้ง

๒) ความเสมอภาคทางเศรษฐกิจ (Economic Equality) คือ การมีหลักประกันความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ในระดับที่อย่างน้อยต้องสามารถดำเนินชีวิตอยู่ได้ในฐานะเป็นสมาชิกคนหนึ่งของสังคม และเปิดโอกาสให้กับบุคคลทุกคนที่มีความสามารถในการสร้างความมั่นคงให้กับตนเอง

ความเสมอภาคทางเศรษฐกิจ มิได้หมายถึงการที่คนทุกคนจะต้องมีรายได้เท่าเทียมกันแต่หมายถึง สภาพความใกล้เคียงกันในฐานะทางเศรษฐกิจ โดยจะต้อง<sup>๑๘</sup>

๒.๑) มีการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม เพื่อมิให้เกิดช่องว่างระหว่างชนชั้นมากนัก เช่น การเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้า เป็นต้น

๒.๒) บุคคลควรมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจพอสมควร คือ มีรายได้เพียงพอในการดำรงชีพ เช่น การกำหนดอัตราก้าวหน้าต่ำ การให้สิทธิคนยากจนรับการรักษาพยาบาลฟรีและสวัสดิการต่าง ๆ เป็นต้น

๓) ความเสมอภาคทางสังคม (Social Equality) คือ ทุกคนในสังคมที่ไม่ว่าจะมีฐานะทางสังคม เศรษฐกิจ หรือวัฒนธรรม แตกต่างกันอย่างไรรก็ตาม ก็สามารถใช้ชีวิตในสังคมได้โดยปราศจากการแบ่งชนชั้น วรรณะ การดูหมิ่นเหยียดหยาม และการอยู่ร่วมกันอย่างสันติบนพื้นฐานการให้ความเคารพซึ่งกันและกัน

๔) ความเสมอภาคทางกฎหมาย (Equality of the Law) หมายถึง กฎหมายที่ตราออกมาจะต้องมีผลบังคับใช้กับประชาชนทุกคนอย่างเสมอภาค ไม่มีข้อยกเว้นที่เอื้อประโยชน์ให้แก่บุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรือมีผลบังคับใช้กับบุคคลเฉพาะบางกลุ่มบางพวกในสังคม ดังนั้น การสร้างความเสมอภาคทางกฎหมายจึงเป็นการคุ้มครองบุคคลจากกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ทำให้บุคคลสามารถป้องกันสิทธิและผลประโยชน์อันชอบธรรมของตนได้อย่างเสมอภาค

<sup>๑๗</sup> สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (๒๕๕๗) “เรื่องเดิม” หน้า ๑๒

<sup>๑๘</sup> : [http://article-spadm.com/2010/10/blog-post\\_18.html](http://article-spadm.com/2010/10/blog-post_18.html) คลังบทความ สภานักพัฒนาเพื่อประชาธิปไตย : อุดมการณ์ประชาธิปไตยจะเน้นในเรื่องสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคควบคู่กันไป , เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๙

๕) ความเสมอภาคในโอกาส (Equality of Opportunity) คือ การให้โอกาสทุกคนในการใช้ความสามารถที่ตนมีอยู่ไปในทางที่สุจริตได้อย่างเท่าเทียมกัน เพื่อพัฒนาความสามารถของตนให้เกิดประโยชน์ต่อตนเองและสังคมได้อย่างเสมอภาค โดยไม่ก่อความเดือดร้อนและละเมิดสิทธิของผู้อื่น

๒.๓.๔ หลักการปกครองโดยเสียงข้างมากที่เคารพเสียงข้างน้อย (The Majority Rule with Respect to Minority Rights)

ในกรณีที่ต้องมีการตัดสินใจเพื่อเลือกกระทำในสิ่งใดสิ่งหนึ่งบนสถานการณ์ที่มีความคิดเห็นที่แตกต่างหลากหลาย ทางออกที่ดีที่สุดคือ การเลือกปฏิบัติตามมติเอกฉันท์ (Unanimity) แต่หากไม่สามารถหาข้อสรุปที่เป็นเอกฉันท์ได้ ในระบอบประชาธิปไตยจะต้องยึดหลักการตัดสินใจความขัดแย้งด้วยวิธีการลงคะแนนเสียงและเลือกที่จะปฏิบัติตามมติของเสียงข้างมาก (Majority Decision – Making) โดยให้ความเคารพต่อสิทธิของเสียงข้างน้อย (Fundamental Rights of Minority) เพราะการยอมปฏิบัติตามมติเสียงข้างมากโดยละเลยสิทธิขั้นพื้นฐานของเสียงข้างน้อย จะทำให้การปกครองกลายเป็นเผด็จการของเสียงข้างมาก ซึ่งผิดไปจากหลักการของประชาธิปไตย

การปกครองโดยเสียงข้างมากที่เคารพเสียงข้างน้อย จึงมีลักษณะของการยอมปฏิบัติตามข้อสรุปที่เกิดจากเสียงข้างมาก แม้บุคคลนั้นจะไม่เห็นพ้องกับมติที่เกิดขึ้น ในขณะที่กลุ่มของเสียงข้างมากก็จะต้องไม่กระทำการอันใดที่เป็นการลิดรอนหรือทำลายกลุ่มของผู้ที่มีแนวคิดแตกต่างไปจากตน

ทั้งนี้ มิได้หมายความว่า แนวทางตามมติของเสียงข้างมากจะต้องเป็นสิ่งที่ถูกต้อง หรือแนวทางตามมติเสียงข้างน้อยยึดถือจะเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง เพราะมติของคนในสังคมกับความถูกต้องของแนวทางเป็นสองสิ่งที่เป็นอิสระต่อกัน จนไม่สามารถเชื่อมโยงความสัมพันธ์ในเชิงเหตุผลระหว่างกันได้ แต่เพราะในสภาวะของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นนั้น ไม่มีทางเลือกใดที่เหมาะสมที่สุดเท่ากับการเลือกที่จะดำเนินการไปตามมติของเสียงข้างมาก เพราะน่าเชื่อถือได้ว่า การตัดสินใจโดยหมู่ใหญ่มักจะมีการใช้วิจารณญาณที่รอบคอบมากกว่าการตัดสินใจจากคนส่วนน้อย และผลของการตัดสินใจจากคนหมู่มากก็น่าจะเป็นการตัดสินใจที่มีความผิดพลาดน้อยกว่าการตัดสินใจจากคนหมู่น้อย เนื่องจากได้ผ่านกระบวนการโต้เถียงและใช้เหตุผลจากคนจำนวนมาก

ดังนั้น การที่ระบอบประชาธิปไตยเลือกใช้หลักการปฏิบัติตามเสียงข้างมากจึงเป็นเพียงการปฏิบัติไปพลางก่อนจนกว่าจะมีทางเลือกอื่นที่ดีกว่า มากกว่าที่จะบอกว่าแนวทางที่ได้รับการยอมรับจากคนส่วนมากเป็นแนวทางที่ถูกต้อง

๒.๓.๕ หลักนิติธรรม (Rule of Law)

การยึดถือกฎหมายเป็นเกณฑ์ในการดำเนินกิจกรรม ถือว่าเป็นนโยบายและความต้องการของประชาชน เพราะกฎหมายที่ใช้บังคับได้ถูกกำหนดขึ้นโดยผู้แทนของประชาชน จึงถือได้ว่ากฎหมายมาจากประชาชนนั่นเอง นอกจากนี้ ยังถือว่า กฎหมายเป็นหลักประกันที่สำคัญ เพราะกฎหมายมีการบัญญัติอย่างชัดเจนเปิดเผย และใช้กระบวนการพิสูจน์ที่มีเหตุผลที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ จึงสามารถนำไปใช้เพื่อก่อให้เกิดความยุติธรรมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล

หลักการพื้นฐานที่สำคัญของประชาธิปไตย ทั้ง ๕ ข้อตามที่ได้กล่าวมานั้น ถือได้ว่าเป็นหลักการสำคัญที่พลเมืองควรยึดถือ เพื่อให้เกิดประชาธิปไตยอย่างแท้จริงและจะช่วยป้องกันปัญหาความขัดแย้งต่าง ๆ ในสังคมได้

### ๓. พลเมืองในระบอบประชาธิปไตย

พลเมือง<sup>๑๙</sup> คือ บุคคลที่แสดงบทบาท และหน้าที่ตามสิทธิของตน ความหมายของพลเมือง เกิดขึ้นมาเพื่อระบุสถานะของความเป็นเสรีชนของแต่ละบุคคล ความหมายของพลเมืองนี้เกิดขึ้นอย่างชัดเจนในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ ๑๘ ในสารานุกรมมีการบัญญัติคำว่า citizen (ในภาษาฝรั่งเศส) เพื่อแบ่งแยกความแตกต่างระหว่างสถานะและสภาพบุคคลที่เป็น ไพร่ และ พลเมือง ออกจากกัน

ในสมัยโบราณนั้นเป็นไพร่หรือทาสเกือบทั้งหมด หมายถึง มีสถานะที่ต่ำ เป็นลูกน้อง เป็นข้าชวงใช้ของขุนนางหรือเจ้าที่ดิน การเมืองสมัยใหม่ได้ปลดปล่อยประชาชนจากความเป็นไพร่หรือทาสให้กลายเป็นเสรีชน ที่มีสถานะทางกฎหมายเท่าเทียมกัน ส่วนในประเทศตะวันตกนั้น การเปลี่ยนแปลงการปกครองให้เป็นระบอบประชาธิปไตย ก็คือการเปลี่ยนราษฎรให้เป็นพลเมือง โดยความหมายของพลเมืองนั้นคือราษฎรที่นอกจากเสียภาษีและปฏิบัติตามกฎหมายบ้านเมืองแล้ว ยังต้องมีบทบาทและอำนาจบทบาททางการเมือง คืออย่างน้อยต้องมีสิทธิไปเลือกตั้ง แต่ที่ยิ่งไปกว่านั้นคือ มีสิทธิในการแสดงความคิดเห็นต่าง ๆ ต่อทางการเมือง ทั้งยังมีสิทธิเข้าไปร่วมในการทำกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อส่วนรวมร่วมไปกับรัฐด้วย<sup>๒๐</sup>

ดังนั้น คำว่า “พลเมือง”<sup>๒๑</sup> จึงอาจจะเป็นคำที่ไม่คุ้นหูมากนักสำหรับคนส่วนใหญ่ ซึ่งต่างจากคำว่า “ประชาชน” และ “ราษฎร” ที่มักจะใช้หรือได้ยินกันโดยทั่วไป ซึ่งในความเป็นจริงแล้วคำว่าพลเมืองใช้เพื่อสื่อให้เห็นถึงคนที่มีสำนึกไปกว่าการเป็นเพียงประชาชนผู้รอรับประโยชน์จากภาครัฐเท่านั้น

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า “พลเมือง” ในระบอบประชาธิปไตย หมายถึง สมาชิกของสังคมที่มีอิสรภาพและพึ่งตนเองได้ ใช้สิทธิเสรีภาพโดยควบคู่กับความรับผิดชอบ เคารพสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น เคารพความแตกต่าง เคารพหลักความเสมอภาค เคารพกติกา ไม่แก้ปัญหาคด้วยความรุนแรง ตระหนักว่าตนเองเป็นส่วนหนึ่งของสังคม ร่วมรับผิดชอบต่อสังคม มีจิตสาธารณะ และกระตือรือร้นที่จะรับผิดชอบหรือร่วมขับเคลื่อนสังคม และแก้ปัญหาสังคมในระดับต่าง ๆ ตั้งแต่ในครอบครัว ชุมชน จนถึงระดับประเทศ และระดับประชาคมโลก<sup>๒๒</sup>

ส่วนในสังคมไทย คำว่า พลเมือง มีความหมาย เพื่อเป็นการ บ่งบอกถึงสิทธิพื้นฐานในการเป็นสมาชิกของสังคม และมีความแตกต่างระหว่างคำว่า ประชาชน พลเมือง และ ราษฎร

**ประชาชน** คือ คำที่ใช้เรียกบุคคลทั่วไป โดยไม่จำเป็นต้องระบุอัตลักษณ์หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งอย่างชัดเจน ประชาชนคือ บุคคลทั่วไปที่อาศัยอยู่ในสังคม<sup>๒๓</sup>

<sup>๑๙</sup> สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (๒๕๕๖) “เรื่องเดิม”. หน้า ๑๐

<sup>๒๐</sup> อเนก เหล่าธรรมทัศน์ (๒๕๕๖) การเมืองของพลเมือง สู่สหัสวรรษใหม่ หน้า ๒๙

<sup>๒๑</sup> สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (๒๕๕๕) จุลสาร เรื่อง “พลเมืองในระบอบประชาธิปไตย” หน้า ๙

<sup>๒๒</sup> ดร.ธัญชัช วิภัติภูมิประเทศ (๒๕๕๖) “เรื่องเดิม”. หน้า ๑๑

<sup>๒๓</sup> สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (๒๕๕๗) “เรื่องเดิม”. หน้า ๑๐ - ๑๒

**พลเมือง** คือ บุคคลที่แสดงบทบาทและหน้าที่ตามสิทธิของตน ในฐานะสมาชิกของสังคมยิ่งกว่านั้น ในระบอบประชาธิปไตย “พลเมือง” ยังมีความสำคัญมากกว่าความเป็นสมาชิกของสังคม หากรวมถึง ความเป็นเจ้าของประเทศหรือเจ้าของอำนาจอธิปไตย

**ราษฎร** คือ คำที่ใช้เรียกบุคคลที่เป็นพลเมืองของประเทศ เพื่อระบุสถานะที่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของภาครัฐ

ในอดีตความเป็นพลเมืองเป็นแนวคิดที่เชื่อมโยงสิทธิและหน้าที่ของสมาชิกในสังคม เข้ากับการปฏิบัติการทางการเมือง เพื่อปกป้องบทบาทของสมาชิกในการทำหน้าที่ทางการเมืองอย่างหนึ่ง อย่างไรก็ดี ฉะนั้น นิยามของความเป็นพลเมืองจึงยึดโยงกับตัวบทกฎหมายและอำนาจรัฐที่กำหนดและกำกับ สถานะและสภาพบุคคลเท่านั้น

แต่ในปัจจุบัน ความเป็นพลเมืองมีนัยยะที่กว้างกว่านั้น โดยมีความหมายที่ครอบคลุมไปถึงสิทธิที่จะดำเนินชีวิตของตนเองตามวิถี ประชาธิปไตย และเสรีภาพที่จะเลือกแนวทางในการดำเนินชีวิต ตามความต้องการของแต่ละบุคคล

ดังนั้น ความเป็นพลเมืองในที่นี่จึงไม่ได้จำกัดอยู่เพียงสิทธิทางการเมืองที่กำหนด โดยรัฐธรรมนูญ แต่ยังมีสิทธิอื่น ๆ ด้วย เช่น สิทธิทางวัฒนธรรม สิทธิทางเศรษฐกิจ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ ความเป็นพลเมืองจึงเป็นทั้งการแสดงตนตามสิทธิทางการเมือง การได้รับประกันเสรีภาพขั้นพื้นฐานในการ ดำรงชีวิตในสังคมและการใช้สิทธิของตนเอง ในการกำหนดทิศทางของสังคมร่วมกับสมาชิกคนอื่น ๆ และ เนื่องจากความเป็นพลเมืองของประชาชนจะหนุนนำระบอบประชาธิปไตยไปถึงฝั่งได้ ทั้งในแง่มุมมองความเป็นพหุนิยม (pluralism) ความหลากหลาย และการใช้หลักเสียงข้างมากที่เคารพเสียงข้างน้อย เนื่องเพราะประชาชน ที่เปลี่ยนแปลงเป็นพลเมืองจะประกอบด้วยคุณสมบัติสำคัญ ๕ ประการ คือ<sup>๒๔</sup>

๑) มีอิสรภาพ พลเมืองในระบอบประชาธิปไตยต้องเป็น “อิสรชน” ที่เท่าเทียมกัน ภายใต้หลักความเสมอภาคเท่าเทียม

๒) เคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ที่ทุกคนเกิดมามีคุณค่าเท่าเทียมกัน มีอาจล่วงละเมิดได้ การมีอิสรภาพและความเสมอภาค การยอมรับในเกียรติภูมิของแต่ละบุคคลโดยไม่คำนึงถึงสถานภาพทาง สังคม<sup>๒๕</sup> ยอมรับความแตกต่าง เมื่อมีเสรีภาพที่จะแตกต่างกันได้ พลเมืองจึงต้องยอมรับในกันและกัน

๓) เคารพสิทธิ เสรีภาพ และกฎกติกาของสังคมที่เป็นธรรม โดยให้ความสำคัญต่อ สิทธิ เสรีภาพ การมีกฎกติกาที่วางอยู่บนความยุติธรรมและชอบธรรม มีหลักนิติรัฐในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ มิให้ถูกละเมิด<sup>๒๖</sup> ทั้งนี้ต้องเคารพสิทธิของผู้อื่น เพราะในระบอบประชาธิปไตยนั้นถือว่าการมีสิทธิเสรีภาพเป็น เรื่องหลัก การจำกัดสิทธิเสรีภาพเป็นเรื่องยกเว้น การใช้สิทธิเสรีภาพจึงต้องเข้าไปโดยไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของ ผู้อื่น

<sup>๒๔</sup> หนังสือ ปฏิบัติการเรียนรู้ สุขภาวะประชาธิปไตย (๒๕๕๒) หน้า ๑๒๐ - ๑๒๑

<sup>๒๕</sup> สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (๒๕๕๖) จุลสาร เรื่อง “พื้นฐานความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย” หน้า ๑๐

<sup>๒๖</sup> สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (๒๕๕๖) “เรื่องเดิม”. หน้า ๒๑

๔) รับผิดชอบต่อตนเอง ผู้อื่น และสังคม สิทธิเสรีภาพในระบอบประชาธิปไตยเป็น สิทธิเสรีภาพที่ต้องรับผิดชอบต่อตนเอง ผู้อื่น และสังคม พลเมืองจึงต้องตระหนักว่าตนเองเป็นส่วนหนึ่งของ สังคมและมีส่วนร่วมสร้างสรรค์สังคม โดยตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ของความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย ที่มุ่งเน้นเนื้อหาที่มีคุณลักษณะสำคัญในหน้าที่และความรับผิดชอบต่อสังคม การดำรงตนเป็น ประโยชน์ต่อสังคมช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ใช้สติปัญญาในการแก้ไขปัญหาด้วยเหตุและผลตามสมควรสมควรแก่ โอกาส

๕) มีความเข้าใจเรื่องพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทั้งนิติการ ปกครองโดยประชาชน และหลักนิติรัฐหรือการปกครองโดยกฎหมาย (The Rule of Law)

เมื่อพลเมืองคือรากฐานประชาธิปไตย จิตสำนึกพลเมืองก็คือจิตสำนึกประชาธิปไตย นั่นเอง ดังนั้น การสร้างจิตสำนึกประชาธิปไตยในการสร้างพลเมืองให้มีคุณสมบัติสำคัญครบทั้ง ๕ ประการ ข้างต้น จึงต้องสร้างกระบวนการการศึกษาความเป็นพลเมือง (civic education) เพื่อเสริมสร้างประชาธิปไตย ไทยให้แข็งแกร่ง ควบคู่กับลดความเสี่ยงในการเผชิญหน้าองเล็ดรุกรานหรือรัฐประหารโดยอำนาจนอก รัฐธรรมนูญ

#### ๔. บทสรุป

หลักประชาธิปไตยเป็นหลักการที่มีพัฒนาการมายาวนานในทางประวัติศาสตร์ ซึ่งในหลาย ๆ ประเทศ ส่วนใหญ่ ได้ยึดถือเป็นแบบในการปกครองประเทศของตน ได้มีการแบ่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ออกเป็นรูปแบบต่าง ๆ หลากหลายรูปแบบ อาทิเช่น ประชาธิปไตยทางตรง ประชาธิปไตยแบบผู้แทน และ ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ซึ่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในรูปแบบต่าง ๆ ตามที่ได้กล่าวมา ข้างต้นนั้น อย่างน้อยจะต้องมีหลักการพื้นฐานที่ใช้เป็นหลักในการปกครองที่สำคัญ ๕ ประการด้วยกัน คือ

๑) อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน (Volkssouveranetaet)

๒) หลักเสรีภาพ (Liberty)

๓) หลักความเสมอภาค (Equality)

๔) หลักการปกครองโดยเสียงข้างมากที่เคารพเสียงข้างน้อย (The Majority Rule with Respect to Minority Rights)

๕) หลักนิติธรรม (Rule of Law)

โดยที่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยตามหลักการพื้นฐานที่สำคัญ ๕ ประการที่กล่าวมานั้น จะประสบความสำเร็จได้จำเป็นจะต้องสร้าง พลเมือง ที่สามารถปกครองตนเองได้ เพราะถือได้ว่าพลเมืองเป็น รากฐานที่สำคัญของประชาธิปไตย เนื่องจากความเป็นพลเมืองของประชาชนจะหนุนนำระบอบประชาธิปไตย ไปถึงฝั่งได้ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องเปลี่ยนประชาชนให้เป็นพลเมือง โดยการสร้างพลเมืองผ่านกระบวนการเรียนรู้ ผ่านกระบวนการศึกษา หรือผ่านกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อให้พลเมืองได้มีความเข้าใจเรื่องพื้นฐานของการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตย รู้จักเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เคารพสิทธิ เสรีภาพ และกฎกติกาของสังคม รู้จักรับผิดชอบต่อตนเอง ผู้อื่น และสังคม

[๑๔]

หากสังคมไทยมีประชาชนที่เปลี่ยนเป็นพลเมืองและเข้าใจในระบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริงก็จะทำให้ประเทศพัฒนาก้าวหน้า และมีความมั่นคงอย่างยั่งยืนได้ในที่สุด



## บรรณานุกรม

๑. สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์ และคณะ (๒๕๕๗) คำและแนวคิดในประชาธิปไตยสมัยใหม่ GLOSSARY OF CONCEPTS AND TERMS
๒. ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และดร.ถวิลวดี บุรีกุล (๒๕๕๙) หนังสือชุดความรู้ด้านการจัดการความขัดแย้งด้วยสันติวิธี เล่ม ๓ : ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) . สถาบันพระปกเกล้า
๓. ดร.ธัญชัช วิภัติภูมิประเทศ (๒๕๕๖) รายงานผลการวิจัย เรื่อง ความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยของนักศึกษามหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
๔. สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (๒๕๕๗) จุลสาร เรื่อง “การพัฒนาการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย”
๕. สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (๒๕๕๖) จุลสาร เรื่อง “พลเมืองในระบอบประชาธิปไตย กับประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม”
๖. สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (๒๕๕๖) จุลสาร เรื่อง “พื้นฐานความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย”
๗. สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (๒๕๕๕) จุลสาร เรื่อง “พลเมืองในระบอบประชาธิปไตย”
๘. สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (๒๕๕๔) จุลสาร เรื่อง “พัฒนาการเมืองไทย... พัฒนาประชาธิปไตย”
๙. รองศาสตราจารย์บรรเจิด สิงคะเนติ (๒๕๕๒) หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์
๑๐. เว็บไซต์ <http://article-spadm.com/2010/11/democracy-system.html> . คลังบทความ สภานักพัฒนาเพื่อประชาธิปไตย : ระบบประชาธิปไตย (democracy-system) , เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๙)
๑๑. หนังสือ ปฏิบัติการเรียนรู้ สุขภาวะประชาธิปไตย (๒๕๕๒)
๑๒. เว็บไซต์ [http://article-spadm.com/2010/10/blog-post\\_18.html](http://article-spadm.com/2010/10/blog-post_18.html) คลังบทความ สภานักพัฒนาเพื่อประชาธิปไตย : อุดมการณ์ประชาธิปไตยจะเน้นในเรื่องสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคควบคู่กันไป , เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๙
๑๓. ศาสตราจารย์ ดร. อมร รักษาสิทธิ์ (๒๕๔๓) ประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน คู่มือการเรียนการสอนการเผยแพร่และการมีส่วนร่วมสำหรับครูอาจารย์ และผู้นำชุมชน
๑๔. อเนก เหล่าธรรมทัศน์ (๒๕๕๖) การเมืองของพลเมือง สู่สหสวรรค์ใหม่