

บทเรียนประเทศไทย:หลักนิติธรรมกับระบอบประชาธิปไตย

ดร.ดวง อันทะไชย¹

บทคัดย่อ

มีคำกล่าวว่า²หลักนิติธรรมเป็นเสาหลักสำคัญสูงสุดที่ค้ำยันระบอบประชาธิปไตย การพิทักษ์สิทธิมนุษยชน ระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมให้เป็นที่พึงของประชาชนอย่างแท้จริงเพราะหลักนิติธรรมเป็นหลักที่ใช้จำกัดควบคุมการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบและใช้ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ตุลาการ รัฐสภาได้ด้วย ระบอบประชาธิปไตยกับหลักนิติธรรมจึงเป็นเสมือนเหรียญสองด้านที่ต้องคู่กันเสมอจึงจะทำให้เหรียญนั้นสมบูรณ์ หากจะทำให้ระบอบประชาธิปไตยมีความสมบูรณ์ก็ต้องอาศัยหลักนิติธรรมเป็นเครื่องมือในการกำกับ ควบคุมระบอบประชาธิปไตยให้มีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน มีความเป็นอิสระเสรีภาพ มีสิทธิและมีความเป็นภาคีภาพอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข

สำหรับประเทศไทยการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยให้มีหลักนิติธรรมเข้ามาควบคุมการใช้อำนาจรัฐเพื่อให้หลักการของประชาธิปไตยให้ดำรงได้อย่างสมบูรณ์นั้น อาจจะต้องมีบทเรียนและข้อเสนอแนะที่สอดคล้องกับบริบทสังคมไทย ซึ่งผู้เขียนจะได้นำเสนอต่อไป

ปัญหาของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยนั้นยังมีทัศนคติและความเข้าใจในระบอบประชาธิปไตยที่เหมาะสมสำหรับสังคมไทยคลาดเคลื่อนไปจากหลักการและอุดมการณ์ของประชาธิปไตยและขาดการนำมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับสังคมที่เป็นประชาธิปไตย และเป็นแบบเฉพาะตัวของไทย ซึ่งลิขิต ธีรเวคิน³ ได้กล่าวถึงอุปสรรคที่สำคัญในการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยของไทยสาเหตุที่แท้จริงสำคัญที่สุดนั้น

¹ ประธานคณะกรรมการการศึกษาและกีฬา ปริญาเอกปรัชญาคณะนิติศาสตร์ บริหารการศึกษา จากมหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด

² สุรพล ศรีวิทยาและคณะ,2558,การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรภาครัฐตามหลักนิติธรรมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550,สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ,กรุงเทพฯ.

³ ลิขิต ธีรเวคิน,2559, “ประชาธิปไตยไทยในทศวรรษที่ 21:ทางตัน ทางออกและแนวทางแก้ไข,สถาบันพระปกเกล้า,14

คือสังคมไทยเป็นสังคมที่มีระบบอุปถัมภ์(the patient-client system)เป็นแกนมาตั้งแต่โบราณโดยเชื่อว่าคนไม่เท่ากัน มีภูมิหลังไม่เหมือนกัน

หากจะทำให้สังคมไทยเป็นสังคมประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบตามสไตล์หรือแบบไทยวัฒนธรรมประชาธิปไตยภายใต้หลักนิติธรรม จึงจำเป็นที่จะต้องได้รับการปลูกฝังให้เริ่มเรียนรู้ ปฏิบัติการ ให้เป็นวิถีชีวิตซึมลึกในวิถีคิดและการกระทำตั้งแต่ปฐมวัยไปจนถึงระดับอุดมศึกษา ควรที่จะต้องได้รับการปลูกฝังในหลักสูตรการเรียนการสอนในเชิงปฏิบัติการมากกว่าการเรียนการสอนในห้องเรียน มีการวัดผลประเมินจากพฤติกรรมที่แสดงออกของผู้เรียนมากกว่าการทดสอบด้วยข้อเขียน เช่น วัฒนธรรมการเข้าแถว เป็นการฝึกวัฒนธรรมความซื่อสัตย์ ฝึกให้เคารพคนอื่นในความแตกต่างหลากหลาย ฝึกปฏิบัติการอยู่ร่วมกันอย่างพี่น้องดุจญาติเดียวกัน เป็นต้น กระบวนการเรียนรู้แบบปฏิบัติการดังกล่าว จะพัฒนาไปเป็นแบบแผนในการดำรงชีวิตของสังคมนั้นคือพัฒนาเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยในที่สุด

คำสำคัญ หลักนิติธรรม ประชาธิปไตย

ความนำ

“...ข้าพเจ้ามีความเต็มใจที่จะสละอำนาจอันเป็นของข้าพเจ้าอยู่เดิมให้ราษฎรทั่วไป แต่ข้าพเจ้าไม่ยินยอมยกอำนาจทั้งหลายของข้าพเจ้าให้แก่ผู้ใด คณะใด โดยเฉพาะเพื่อใช้อำนาจนั้นโดยสิทธิขาดและไม่ฟังเสียงอันแท้จริงของประชาราษฎร...”

อยากจะเริ่มต้นด้วยพระราชหัตถเลขาสละราชสมบัติในพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงพระราชทานไว้เมื่อปี พ.ศ.2475 ซึ่งถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทยจนถึงปัจจุบันถ้าเทียบกับอายุคนประชาธิปไตยของไทยที่กำลังจะเข้าสู่วัยชราภาพอายุจะเข้าสู่หลัก 90 ปีแล้วแต่พฤติกรรมและการกระทำในระบอบประชาธิปไตยยังเป็นระดับปฐมวัยอยู่ที่ล้มลุกคลุกคลาน เดินหน้าไปบ้างและถอยหลังกลับมาตั้งหลักใหม่บ้าง สลับปรับเปลี่ยนหมุนเวียนกันเรื่อยมาและทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงเหตุผลหลักสำคัญก็คือรัฐบาลที่ได้อำนาจรัฐมาจากประชาชนนั้นใช้อำนาจรัฐไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรมกล่าวคือใช้อำนาจรัฐเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ให้เกิดขึ้นแก่พวกพ้องบริวารหรือกลุ่มของตนเอง ใช้อำนาจรัฐหรือออกกฎหมายเพื่อปกป้องคุ้มครอง

ผลประโยชน์ตนเอง ใช้อำนาจรัฐเพื่อกันแก่งฝ่ายตรงกันข้ามทางการเมืองโดยใช้อำนาจรัฐที่ขาดซึ่งหลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม

หลักนิติธรรมและแนวคิด องค์ประกอบของต่างประเทศ สุรพล ศรีวิทยาและคณะ⁴ ได้กล่าวถึงกรอบแนวคิดและหลักนิติธรรมของต่างประเทศไว้ว่า 1) หลักนิติธรรมของประเทศอังกฤษนั้นยึดแนวคิดของเพลโต(Plato:429-348 B.C.)ที่เสนอว่าการปกครองที่ดีที่สุดคือการปกครองโดยราชาปราชญ์ซึ่งมีความรู้และคุณธรรมที่สามารถปกครองประเทศด้วยความถูกต้องเป็นธรรม 2)หลักนิติธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้รับอิทธิพลแนวคิดจากหลักนิติธรรมของประเทศอังกฤษซึ่งมีจุดเด่นก็คือหลักศุภนิติกระบวนการ(Due process of law)ซึ่งได้วางหลักไว้ว่ารัฐจะเพิกถอน ลอดรอน หรือกระทำการใดๆ อันเป็นผลกระทบต่อสิทธิในชีวิต เสรีภาพและทรัพย์สินของบุคคลโดยปราศจากกระบวนการที่ถูกต้องตามกฎหมายไม่ได้ 3)หลักนิติรัฐของประเทศเยอรมนีมีใจความว่าหลักนิติรัฐต้องเป็นการปกครองโดยกฎหมายที่ถูกต้องเป็นธรรม มิใช่การปกครองตามอำเภอใจของผู้ปกครอง แนวคิดนี้มุ่งจำกัดอำนาจของผู้ปกครองและให้หลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐานแก่ประชาชน 4)หลักนิติธรรมของประเทศฝรั่งเศส หลังปฏิวัติฝรั่งเศส ปี.ค.ศ.1788 เป็นหลักที่ปกครองด้วยกฎหมายเพื่อควบคุมและจำกัดการใช้อำนาจขององค์กรภาครัฐ การใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ ขุนนางและเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะใช้อำนาจได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น

สำหรับหลักนิติธรรมของประเทศไทยนั้น พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ได้ให้คำนิยามว่า เป็นหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่บุคคลทุกคนต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน หลักนิติธรรมจึงเป็นหลักการที่เหนือกว่ากฎหมายทั้งปวงเหนือกว่ารัฐธรรมนูญ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับในสังคม

⁴ สุรพล ศรีวิทยาและคณะ,2558,การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรภาครัฐตามหลักนิติธรรมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550,สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ,กรุงเทพฯ.

แนวคิดและความหมายของหลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม(Rule of Law) เป็นหลักการที่รัฐหรือรัฐบาลจะปฏิบัติการใดๆต้องอยู่ภายใต้การผูกมัดของกฎเกณฑ์ที่แน่นอนและได้ประกาศล่วงหน้า หลักนิติธรรมที่รู้จักกันแพร่หลายทั่วโลกมาจากแนวคิดทฤษฎีของศาสตราจารย์ อัลเบิร์ตเว็นน์ ไดซี่(Albert Venn Dicey)⁵ โดยมีลักษณะองค์ประกอบสำคัญของหลักนิติธรรม 3 ประการดังนี้ 1) บุคคลต้องไม่ถูกลงโทษหรือทำให้เสียหายเว้นแต่จะมีการฝ่าฝืนกฎหมาย ซึ่งยอมรับการบังคับใช้โดยศาล 2)บุคคลทุกคนในแผ่นดินย่อมเสมอกันในกฎหมาย 3)บุคคลทุกคนต้องมีสิทธิเสรีภาพได้มาจากกฎหมายและเป็นไปตามคำวินิจฉัยตัดสินของศาล

หลักนิติธรรมคือเสาหลักของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย หากองค์กรผู้ใช้อำนาจนั้นใช้อำนาจอยู่ในกรอบของกฎหมาย เสมอภาคและเท่าเทียมกัน เคารพเจ้าของอำนาจ สังคมประชาธิปไตยก็จะมี ความสงบสุขและพัฒนาต่อไปได้

ชัยสิทธิ์ トラซู⁶ ได้อ้างถึงศาสตราจารย์ธานินทร์ กรัยวิเชียร ได้ให้ความหมายของหลักนิติธรรมไว้ว่า เป็นหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตยที่เทอดทูนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิมนุษยชนทุกแห่งทุกมุมและได้ยกตัวอย่างของหลักนิติธรรมไว้ดังต่อไปนี้ 1)บุคคลจะถูกลงโทษก็ต่อเมื่อบุคคลนั้นทำผิดกฎหมาย 2)บุคคลทุกคนย่อมเสมอกันในกฎหมาย 3) บุคคลทุกคนย่อมมีเสรีภาพในความเป็นมนุษย์ เป็นต้น กล่าวโดยสรุปแล้วตามที่สนคดีของชัยสิทธิ์ トラซูเห็นว่า หลักนิติธรรมคือหลักที่อยู่เหนือกฎหมายทั้งปวง อยู่เหนือแม้กระทั่งรัฐธรรมนูญ หลักนิติธรรมจึงเป็นเสาหลักที่ใช้ค้ำยันหรือกำกับไม่ให้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมใด ๆ กลายเป็นเครื่องมือของผู้มีอำนาจทั้ง รัฐสภา รัฐบาลหรือศาลยุติธรรม

นพดล เสงเจริญ⁷ ได้ให้ความหมายของหลักนิติธรรมไว้ว่า เป็นหลักการปกครองโดยกฎหมายเพื่อความยุติธรรมและสมานฉันท์โดยแท้จริง

อาจจะกล่าวได้ว่าหลักนิติธรรมคือหลักการแห่งกฎหมายที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตยที่เป็นเสมือนเหรียญอีกด้านของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่จะ

⁵ สุรพล ศรีวิทยาและคณะ,2558,รายงานการศึกษาวิจัยเรื่องการปฏิบัติหน้าที่องค์กรตามหลักนิติธรรมฯ,ศาลรัฐธรรมนูญ,24.

⁶ ชัยสิทธิ์ トラซู,2560,เอกสารประกอบการบรรยาย หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 5 ,วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ,14

⁷ นพดล เสงเจริญ,2560,เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 5 ,วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ.

ควบคุมให้ผู้ใช้อำนาจรัฐ อันประกอบด้วยฝ่ายนิติบัญญัติผู้บัญญัติกฎหมาย ฝ่ายบริหาร ผู้ใช้กฎหมายและฝ่ายตุลาการผู้ตัดสินบรรทัดความ ให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม อย่างเสมอภาคกัน และเคารพสิทธิมนุษยชน

กรอบแนวคิดประชาธิปไตยและหลักการของประชาธิปไตย

แนวคิดทฤษฎีในระบอบประชาธิปไตยนั้นมีหลายสำนักคิดในที่นี่จะกล่าวถึงเพียง 3 ทฤษฎีดังที่ นิยม รัฐอมฤต⁸ ได้กล่าวไว้ดังต่อไปนี้ 1)ทฤษฎีพหุนิยมเป็นแนวคิดในระบอบประชาธิปไตย ว่า เป็นกิจกรรมในลักษณะของการแข่งขันและความร่วมมือกันของกลุ่มพลังต่างๆ ในสังคมทุกฝ่ายจะต้องเล่นหรือดำเนินกิจกรรมทางการเมืองตามกติกาที่ทุกฝ่ายต้องเคารพและต้องปฏิบัติตาม หากละเมิดจะถูกตักเตือนหรือถูกตัดสิทธิ์ในการแข่งขัน สังคมที่ยึดแนวทางตามทฤษฎีนี้จะเป็นสังคมที่ปกครองด้วยเสียงส่วนใหญ่ แต่เคารพเสียงส่วนน้อย รูปแบบทางการเมืองตามทฤษฎีนี้จะมีตัวแสดงทางการเมืองประกอบด้วย กลุ่มหรือขบวนการ สมาคม สหภาพ สหกรณ์ที่มีความหลากหลายเป็นไปตามเศรษฐกิจ สังคม ศาสนาและวัฒนธรรม 2)ทฤษฎีมาร์กซิสต์ มองการเมืองเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจของ 2 ชั้นที่ไม่เท่าเทียมกัน ชัดแย้งกัน ฝ่ายหนึ่งเป็นเจ้าของทุนการผลิตและฝ่ายเป็นผู้ขายแรงงาน 3)ทฤษฎีฟาสซิสต์ เจ้าทฤษฎีก็คือมุสโสลินีซึ่งถือว่าลัทธินี้เป็นทั้งระบอบการปกครองและปฏิเสธความเป็นไปได้และความน่าฟังปรารถนาของสันติภาพสงครามเท่านั้นที่จะทำให้นุชนมีความตื่นตัวและมีพลังสูงสุด ลัทธินี้จึงเชื่อในความศักดิ์สิทธิ์และความกล้าหาญแบบวีรบุรุษ ประการสำคัญปฏิเสธหลักการพื้นฐานพื้นฐานของลัทธิมาร์กซิสต์และหลักการพื้นฐานของเสรีนิยมตลอดจนลัทธิประชาธิปไตย ปฏิเสธหลักความเสมอภาค หลักการปกครองโดยเสียงข้างมาก

กล่าวโดยสรุปแล้ว แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยทั้งในแนวคิดที่เห็นตรงกันและมองเห็นตรงกันข้ามกันล้วนจะทำให้เข้าใจและเข้าถึงแก่นของระบอบประชาธิปไตย ทฤษฎีพหุนิยมคือพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ในขณะที่ทฤษฎีมาร์กซิสต์นั้นเห็นว่าสังคมนั้นเป็นเรื่องของความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างฝ่ายเจ้าของที่ดินและเจ้าทุนกับฝ่ายผู้ขายแรงงานหรือผู้ออกแรง เป็น

⁸ นิยม รัฐอมฤต, 2558, การปกครองในระบอบประชาธิปไตยในนานาประเทศ, กรุงเทพฯ, 55-59.

ความสัมพันธ์เชิงขัดแย้งกันอยู่ในที่และสุดท้ายทฤษฎีฟาสซิสต์เป็นแนวคิดที่ปฏิเสธทั้งทฤษฎีพหุนิยมและทฤษฎีมาร์กซิสต์

เพราะฉะนั้นการที่เรียนรู้และเข้าใจในระบอบประชาธิปไตยจำเป็นต้องเรียนรู้และเข้าใจในกรอบแนวคิดและทฤษฎีของระบอบการปกครองแบบอื่นด้วยเพื่อทำความเข้าใจและเปรียบเทียบให้เห็นแก่นแท้ และปรัชญานั้นด้วย

ความหมายของประชาธิปไตย

ประชาธิปไตยความหมายที่แท้จริงคืออะไร มาจากรากเหง้าใด นิยม รัฐอมฤต⁹ ได้ให้ความหมายของประชาธิปไตยไว้ว่า ประชาธิปไตยเป็นภาษากรีกมาจากคำว่า demokratia แปลว่าการปกครองโดยประชาชน สอดคล้องกับบวรศักดิ์ อูวรรณโณและถวิลวดี บุรีกุล¹⁰ ได้กล่าวถึงความหมายของประชาธิปไตยไว้ว่าประชาธิปไตย(democracy) มาจากภาษากรีก คำว่าdemos หมายถึงประชาชน(people)และ kratos หมายถึงอำนาจ(authority) ประชาธิปไตยเป็นเรื่องของการจัดการรัฐหรือประเทศด้วยตนเอง

ส่วน Robert A.Dahl(1997:3) ได้ให้ความหมายของประชาธิปไตยว่าเป็นระบบการเมืองระบอบหนึ่งที่มีรัฐบาลต้องตอบสนองความชอบของประชาชน เช่นเดียวกับ Etzioni -Halevy(1997)ก็ได้ให้คำจำกัดความว่าเป็นระบบการปกครองที่อำนาจการปกครองมาจากการยินยอมของประชาชนส่วนใหญ่

ปริญญา เทวานฤมิตรกุล¹¹ ได้กล่าวถึงความหมายของประชาธิปไตยว่า ประชาชนเป็นผู้ริเริ่ม ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจครั้งสุดท้าย เป็นองค์ประกอบสำคัญที่สุด

คนสุดท้ายที่ให้คำนิยามของระบอบประชาธิปไตยเป็นที่โดนใจคนทั่วโลกก็คืออับราฮัม ลินคอล์น ประธานาธิบดีคนที่ 16 ของสหรัฐอเมริกาไว้ว่า เป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน

⁹ นิยม รัฐอมฤต,2558,การปกครองในระบอบประชาธิปไตยในนานาประเทศ,กรุงเทพฯ,6

¹⁰ อูวรรณโณและถวิลวดี บุรีกุล,2548,ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม,สถาบันพระปกเกล้า,กรุงเทพฯ,8

¹¹ ปริญญา เทวานฤมิตรกุล,2541,สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(2540) หมวดสิทธิเสรีภาพ เรื่องสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมือง,กรุงเทพฯ สถาบันพระปกเกล้า,64.

อาจจะกล่าวได้ว่าประชาธิปไตยนั้นเป็นการปกครองที่ได้อำนาจมาจากประชาชนส่วนใหญ่และไปตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนทั้งส่วนใหญ่และส่วนน้อยนั่นเอง

หลักการสำคัญของประชาธิปไตย

อุดมการณ์หรือหลักการของประชาธิปไตยนั้นมีผู้ให้ความหมายไว้หลายคนเช่น วิสุทธิ์ โพธิ์แทน(2554:49-78) ได้กล่าวถึงหลักการสำคัญของประชาธิปไตย(principles of democracy)ไว้ว่ามี 4 หลักการกล่าวคือ 1) หลักว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน หมายถึงอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศเป็นของประชาชนทุกคนร่วมกันใช้อำนาจร่วมกันไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม เช่น การเลือกตั้ง(election) การร่วมตัวกันเป็นพรรคการเมืองหรือการเคารพในส่วนบุคคลเป็นต้น 2) หลักสิทธิเสรีภาพ เป็นหลักการสำคัญที่ประกอบด้วยคำ 3 คำคือสิทธิ(right) เสรีภาพ(liberty) และอิสรภาพ(freedom) 3) หลักความเสมอภาค จะต้องมีเท่าเทียมกันทางการเมืองทั้งในการเลือกตั้ง การสมัครรับเลือกตั้งตลอดจนความเสมอภาคตามกฎหมายและโอกาสและ 4) หลักภราดรภาพ เป็นหลักการที่เคารพซึ่งกันและกัน ประรณาดีต่อกันเปรียบประดุจญาติพี่น้อง หลักของเหตุและผลในการหาข้อยุติ

นิยม รัฐอมฤต(2553:9) ก็ได้กล่าวเช่นกันว่าอุดมการณ์หรือหลักการของระบอบประชาธิปไตยประกอบด้วย 1) เสรีภาพคือสภาวะที่ปลอดจากการถูกควบคุม มีสิทธิในการเลือกที่อยู่อาศัยหรืออาชีพ 2) หลักแห่งความเสมอภาคคือความเท่าเทียมกันหรือไม่เลือกปฏิบัติด้วยเหตุผลของชาติ กำเนิด ศาสนา อาชีพ การศึกษา โอกาส เศรษฐกิจและสังคม 3) ภราดรภาพ หมายถึงความรู้สึกเอื้ออาทรต่อกัน ความรู้สึกเป็นพี่น้องกัน

อาจจะกล่าวได้ว่าหลักการหรืออุดมการณ์ของประชาธิปไตยจะต้องมีสิทธิเสรีภาพ มีความเสมอภาคและมีภราดรภาพในสังคมที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มองเห็นได้ในลักษณะประเพณีวิถีชีวิตหรือวัฒนธรรมของสังคมนั้น

บริบทในระบอบประชาธิปไตยของไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน ปัญหาคือหลักนิติธรรม

การเมืองไทยในระบอบประชาธิปไตยที่ผ่านมานิยม รัฐอมฤต¹² ได้กล่าวถึงการพัฒนาการทางการเมืองของไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันว่า ยุคการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 24 มิถุนายน 2475-14 ตุลาคม 2516 สังคมเป็นแบบเกษตรกรรม ยึดหลักอุปถัมภ์ เริ่มสร้างประชาธิปไตย การเมืองหลังยุคเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ.2535 ประชาชนมีความตื่นตัวทางการเมืองและคาดหวังว่าประชาธิปไตยคือคำตอบของประเทศนำไปสู่การตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และไปสู่การเลือกตั้งในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญนั้นได้กำหนดให้มีกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของรัฐเป็นครั้งแรกในประเทศไทยนั่นคือหลักนิติธรรมของรัฐในการใช้อำนาจจะต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบของประชาชนอันได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาทางการเมือง เป็นต้น

รัฐบาลในสมัยต่อมาได้อำนาจรัฐมาจากการเลือกตั้งและถูกกล่าวหาว่าใช้กฎหมายเพื่อประโยชน์พวกพ้องพี่น้องบริวารขาดหลักนิติธรรมและนิติรัฐนำไปสู่การต่อต้านและประท้วงเดินขบวนครั้งใหญ่จนกระทั่ง วันที่ 19 กันยายน 2549 ได้มีการยึดอำนาจ จัดตั้งรัฐบาลใหม่ จัดสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อร่างรัฐธรรมนูญเพื่อไปแก้ไขปัญหาที่สังคมผูกขาดโดยอำนาจรัฐ การใช้อำนาจไม่เป็นธรรม ขาดระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ขาดคุณธรรมและจริยธรรมและละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน นั้นหมายถึงการขาดหลักแห่งนิติธรรมและหลักนิติรัฐของรัฐบาลในขณะนั้น อย่างไรก็ตามแม้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 แล้วมีการเลือกตั้งอีกครั้งหนึ่งปัญหาที่รัฐบาลที่มาจากเลือกตั้งก็ยังคงวนเวียนอยู่ในกรอบปัญหาเดิมกล่าวคือขาดหลักนิติธรรมและนิติรัฐหรือที่กล่าวอ้างกันว่าเป็นสองมาตรฐานในการใช้บังคับกฎหมายต่อประชาชน นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันครั้งใหญ่และมาสู่วิกฤติอีกครั้งหนึ่ง

¹² นิคม รัฐอมฤต, 2558, คุณภาพทางการเมืองคุณภาพทางสังคม, สถาบันพระปกเกล้า, กรุงเทพฯ, 14-19.

บทเรียนระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทยกับหลักนิติธรรมในทัศนะผู้เขียน

เพื่อให้เกิดความเข้าใจต่อบทเรียนของระบอบประชาธิปไตยในประเทศขอแบ่งยุคการเมืองตาม นิยม รัฐอมฤต¹³ ได้แบ่งเป็นยุคได้ดังนี้

ยุคที่ 1 น้ำไหล ไฟสว่าง ทางดี(2500-2509) เป็นช่วงเริ่มต้นการพัฒนาประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้ามุ่งไปยังการพัฒนาสาธารณูปโภคการอำนวยความสะดวกของประชาชนในช่วงระยะเวลาดังกล่าวก็มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอยู่ตลอดเวลาเหตุผลสำคัญก็คือบ้านเมืองขาดหลักนิติธรรมในการบริหารราชการแผ่นดินจึงต้องเข้ามาทำการปฏิวัติ รัฐประหาร

ยุคที่ 2 ยุคสงครามเย็น(2510-2519) เป็นยุคที่ต่อสู้แนวคิดระหว่างระบอบประชาธิปไตยกับระบอบคอมมิวนิสต์แม้จะเป็นการต่อสู้กันในแนวคิดของสองขั้วอย่างชัดเจนแต่ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นก็คือรัฐในฐานะผู้ใช้อำนาจก็ขาดหลักนิติธรรมในการปกครองประเทศ มีการก่อกวนทางการเมือง การจับกุมคุมขัง การทุจริตคอร์รัปชันเกิดขึ้นและนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอยู่เช่นเดิม

ยุคที่ 3 ยุคพลเอกเปรม(2520-2529) เป็นยุคที่เชื่อมั่นในผู้นำเรื่องความซื่อสัตย์สุจริต การมีระบบธรรมาภิบาลและยึดหลักนิติธรรมในการใช้อำนาจรัฐ อาจจะกล่าวได้ว่าเป็นยุคที่มีการยึดแนวทางของหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมการปกครองประเทศระบอบประชาธิปไตยที่อาจจะดีกว่าทุกช่วงแต่ก็ยังมีใช้อำนาจรัฐที่ขาดหลักแห่งนิติธรรมและนิติรัฐอยู่บ้าง

ยุคที่ 4 ยุคโชติช่วงชัชวาล(2530-2539) เป็นยุคที่พัฒนาประเทศให้เป็นศูนย์กลางทางการค้าในภูมิภาค เปลี่ยนสนามรบให้เป็นสนามการค้า ปฏิรูปการเมืองให้เป็นระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ เป็นยุคที่ฝ่ายการเมืองใช้อำนาจรัฐเพื่อประโยชน์พวกพ้องบริวารมีการทุจริตคอร์รัปชัน ขาดหลักนิติธรรมในการบริหารประเทศ นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองโดยฝ่ายความมั่นคงเช่นกัน

ยุคที่ 5 ยุคประชานิยม(2540-2549) เป็นยุคที่ใช้แนวคิดประชานิยมมาเป็นเครื่องมือทางการเมืองเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจรัฐและใช้อำนาจรัฐขาดหลักนิติธรรมและนิติรัฐ ถือว่าเป็นยุคที่ฝ่ายการเมืองเฟื่องฟูและยึดกุมอำนาจรัฐได้มากที่สุดทั้งฝ่ายบริหาร ฝ่าย

¹³ นิยม รัฐอมฤต, 2558, คุณภาพทางการเมืองคุณภาพทางสังคม, สถาบันพระปกเกล้า, กรุงเทพฯ, 169.

นิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ จนมีการกล่าวหาว่าเป็นระบบเผด็จการรัฐสภา รวบอำนาจไว้ที่ผู้บริหารประเทศ มีพฤติกรรมแทรกแซงองค์กรอิสระและข้าราชการประจำ ประเด็นสำคัญก็คือขาดหลักนิติธรรมในการปกครองประเทศทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันอย่างแพร่หลาย และกระจายไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น ใช้อำนาจทางการเมือง อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการเพื่อประโยชน์ตนเองและพวกพ้องบริวาร เครือญาติมิตรสหายโดยอ้างระบอบประชาธิปไตยนำไปสู่วิกฤติของชาติ มีการชุมนุมเดินขบวนต่อต้านขับไล่รัฐบาลและเปลี่ยนแปลงทางการเมืองโดยฝ่ายทหารและความมั่นคงเหตุผลที่สำคัญก็คือรัฐบาลขาดหลักนิติธรรมการปกครองประเทศ

ยุคที่ 6 ยุคไตรวิฤต(2550-ปัจจุบัน) เป็นยุคที่เกิดวิกฤติทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองซึ่งอยู่ในช่วงการเปลี่ยนผ่านและเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้เข้ามาเปลี่ยนแปลงทางการเมืองก็มีเหตุผลสำคัญอย่างหนึ่งก็คือขาดหลักนิติธรรมในการบริหารราชการแผ่นดินนั่นเอง

อาจจะกล่าวได้ว่านับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงทางการเมืองเมื่อปี 2475 จนถึงปัจจุบัน ปัญหาที่สังคมไทยเผชิญอยู่และยังไม่มีเปลี่ยนแปลงหรือได้รับการแก้ไขให้เกิดรูปธรรมได้เลยก็คือเมื่อรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากการยึดอำนาจก็ตาม ล้วนแต่มีปัญหาในการใช้อำนาจรัฐในการบริหารราชการแผ่นดินที่ขาดหลักนิติธรรมและปัญหานี้ก็นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งแล้วครั้งเล่าเป็นวงจรอุบาทว์ทางการเมืองอย่างไม่มีที่สิ้นสุด

สรุป

หากระบอบประชาธิปไตยเปรียบเป็นเหรียญบาท หลักนิติธรรมและหลักการในระบบประชาธิปไตยจึงเป็นของคู่กันเสมอ อาจจะกล่าวได้ว่าระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ตามอุดมการณ์ของระบอบประชาธิปไตยนั้น อีกด้านของเหรียญบาทจะมีหลักนิติธรรมเป็นเครื่องมือในการควบคุมการใช้อำนาจของบุคคล กลุ่มบุคคลหรือรัฐโดยผ่านกระบวนการนิติบัญญัติ กระบวนการบริหารและกระบวนการตุลาการเสมอ เจตนารมณ์สำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นมีเป้าหมายเพื่อให้ประชาชนอยู่ดีกินดี มีความเสมอภาคและเท่าเทียมกันระหว่างบุคคลและมีสิทธิเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้

กรณีของประเทศไทยนั้นที่ผ่านมาประสบปัญหาในการใช้บังคับกฎหมายกับประชาชนที่มีหลักนิติธรรมแผ่วเบามาก ทำให้อิทธิพลของระบบอุปถัมภ์เข้ามาครอบและเหนือหลักการตามระบอบประชาธิปไตย การบังคับใช้กฎหมายที่มีอคติยึดถือพรรคพวกหรือกลุ่มของตนเองเป็นหลัก หากเป็นฝ่ายตรงกันข้ามทางการเมืองก็จะบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดและกลับแก้งให้ได้รับโทษโดยอาศัยการตีความกฎหมายหรือการบังคับใช้กฎหมาย และนำไปสู่ความขัดแย้งของสังคมและประเทศในที่สุด

ที่ผ่านมามากคนในสังคมประชาธิปไตยของประเทศไทยล้วนแต่เรียกร้องให้ทุกฝ่ายอันประกอบด้วย ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ ได้ยึดถือหลักการปกครองประเทศโดยยึดหลักนิติธรรมโดยเคร่งครัดไม่เอียงเอียงหรือใช้กฎหมายเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองพวกพ้องบริวาร ตลอดจนไม่ใช้กฎหมายไปละเมิดสิทธิบุคคลอื่นที่เป็นกลุ่มการเมืองหรือฝ่ายตรงกันข้ามทางการเมืองและจะต้องใช้กฎหมายอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน

เพราะการไม่ยึดหลักนิติธรรมดังกล่าว บทเรียนการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยจึงทำให้ผู้ใช้อำนาจรัฐได้แสวงหาผลประโยชน์จากการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทำให้เกิดความขัดแย้งในสังคม มีการชุมนุมเดินขบวนต่อต้านและเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงตลอดจนการเรียกร้องให้ผู้ใช้อำนาจรัฐได้ใช้กฎหมายให้ยึดหลักนิติธรรมในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเสมอภาคและเท่าเทียมกัน เคารพในสิทธิมนุษยชนของทุกฝ่ายทางการเมือง

จากการชุมนุมประท้วงเดินขบวนประท้วงการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ไม่ยึดหลักนิติธรรมดังกล่าวนำไปสู่เหตุการณ์ความวุ่นวายก่อการจลาจลละเมิดสิทธิและเสรีภาพซึ่งกันและกัน ละเมิดกฎหมายทั้งในการทำลายทรัพย์สินส่วนบุคคลหรือทรัพย์สินของส่วนรวม และทำร้ายฝ่ายตรงกันข้ามทางการเมืองหรือคนที่เห็นต่าง จนเกิดความเสียหายแก่ร่างกายและชีวิตโดยอ้างว่าเพื่อประชาธิปไตย ที่สุดก็นำไปสู่การยึดอำนาจของฝ่ายความมั่นคง เพื่อแก้ไขปัญหาและยุติความรุนแรงดังกล่าวและให้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่โดยยึดหลักนิติธรรมในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย

โดยสรุปหากจะนำบทเรียนของประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยมาพิจารณาจะพบว่าถ้าจะให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบไทยนี้ดำรงอยู่ต่อไปอย่างมั่นคงและยั่งยืนได้นั้น จะต้องเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ยึดมั่นในหลักนิติธรรม

ในดุลยภาพแห่งอำนาจ 3 ฝ่าย อันประกอบด้วย ฝ่ายรัฐบาลในฐานะฝ่ายบริหารผู้ใช้ อำนาจรัฐ ฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะผู้บัญญัติกฎหมายและฝ่ายตุลาการผู้ตัดสินพิพากษาอรรถคดี จะต้องใช้หลักนิติธรรมดังกล่าวเป็นแนวทางการปกครองในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย

สอดคล้องกับผลการศึกษาของสถาบันพระปกเกล้า เรื่องอนาคตประเทศไทยและสังคมที่พึงปรารถนา¹⁴ ความเป็นธรรม ยึดหลักนิติรัฐและนิติธรรม โดยยึดหลักกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดเสมอภาคกัน อีกทั้งทุกคนเคารพกฎหมายและอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน ยอมรับกระบวนการยุติธรรมและคำตัดสินของศาล หลักนิติธรรมที่จะต้องเคารพกฎหมาย กระบวนการยุติธรรม ใช้บังคับกฎหมายอย่างเสมอภาค จึงจะทำให้สังคมไทยดำรงในระบอบประชาธิปไตยได้อย่างสมบูรณ์และยั่งยืนได้

¹⁴ สถาบันพระปกเกล้า, 2557, อนาคตประเทศไทยและการเมืองที่พึงปรารถนา, กรุงเทพฯ, 96.

บรรณานุกรม

นิยม รัฐอมฤต, ดุลยภาพทางการเมือง ดุลยภาพทางสังคม, สถาบันพระปกเกล้า, กรุงเทพฯ, 2558.

นิยม รัฐอมฤต การปกครองระบอบประชาธิปไตยในนานาประเทศ กรุงเทพฯ. สถาบันพระปกเกล้า. 2558

บวรศักดิ์ อุวรรณโณและถวิลวดี บุรีกุล. ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม กรุงเทพฯ. สถาบันพระปกเกล้า, 2548.

ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (2540) หมวดสิทธิเสรีภาพ เรื่องสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมือง. กรุงเทพฯ. สถาบันพระปกเกล้า. 2544.

วิสุทธิ โปธิแทน. แนวคิดพื้นฐานของประชาธิปไตย กรุงเทพฯ. สถาบันพระปกเกล้า, 2554.

สถาบันพระปกเกล้า. เวทีสาธารณะประชาธิปไตยช่วงเปลี่ยนผ่าน หลักสูตรการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย สำหรับนักบริหารระดับสูง รุ่นที่ 19 กรุงเทพฯ. 2559.

สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า. อนาคตประเทศไทยและการเมืองที่พึงปรารถนา, บริษัทธรรมดาเพรสจำกัด, กรุงเทพฯ. 2558.

อเนก เหล่าธรรมทัศน์. การเมืองของพลเมืองสู่สหัสวรรษใหม่ กรุงเทพฯ. โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2543.