

ศาลรัฐธรรมนูญ  
ยึดหลักนิติธรรม คำจูนประชาธิปไตย  
ห่วงใยสิทธิและเสรีภาพของประชาชน



ศาลรัฐธรรมนูญ  
ยึดหลักนิติธรรม คำจูนประชาธิปไตย  
ห่วงใยสิทธิและเสรีภาพของประชาชน  
ชุดที่ 19

---

ผู้เขียน

- จเด็จ อินสว่าง
- เดชาภิวัฒน์ ณ สงขลา
- ทวี ปิยะพัฒนา
- บรรหาญ จงเจริญประเสริฐ
- ปริยนาถ สุนทรวาทะ
- พิสิษฐ์ เหล่าศิริรัตน์
- ภรณ์ ลีนุตพงษ์
- พลตำรวจเอก วิสณุ ปราสาททองโอสถ
- วันชัย โตความรู้
- สัจจวรรณ ลิปตพัลลภ
- สมชัย สัจจพงษ์
- พลเอก สราวุฒิ ชลออยู่
- สุพจน์ เหล่าสุอาภา
- สุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย
- สุรพันธ์ บุรานนท์
- เสถียร เศรษฐสิทธิ์
- แสงชัย อภิชาติธนวัฒน์
- อนัญพร พูลนิติพร
- อารีรัตน์ เลหาพล

## ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ

### National Library of Thailand Cataloging in Publication Data

รวมบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ 19 ศาลรัฐธรรมนูญ  
ยึดหลักนิติธรรม คำจูนประชาธิปไตย ห่วงใยสิทธิและเสรีภาพ--กรุงเทพฯ :  
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2564.  
450 หน้า.

1. ศาลรัฐธรรมนูญ -- ไทย. 2. หลักนิติธรรม. I. จเด็จ อินสว่าง. II. ชื่อเรื่อง.

342.593085

ISBN 978-616-8033-63-0

ชื่อเรื่อง	รวมบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ 19 ศาลรัฐธรรมนูญ ยึดหลักนิติธรรม คำจูนประชาธิปไตย ห่วงใยสิทธิและเสรีภาพของประชาชน
ปีที่พิมพ์	เมษายน 2564
จำนวนพิมพ์	1,000 เล่ม
เจ้าของ	สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550 (อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์) 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210 โทรศัพท์ 02 141 7777 โทรสาร 02 143 9500 <a href="http://www.constitutionalcourt.or.th">www.constitutionalcourt.or.th</a>
ดำเนินการจัดทำโดย พิมพ์ที่	สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ บริษัท แอคทีฟ พรินท์ จำกัด 9 ซ.ลาดพร้าว 64 แยก 14 ถ.ลาดพร้าว แขวงวังทองหลาง เขตวังทองหลาง กรุงเทพฯ 10310 โทรศัพท์ 02 530 4114 โทรสาร 02 108 8951

## คำนำ

หนังสือรวมบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ได้รับการจัดพิมพ์ครั้งแรก เมื่อปี พ.ศ. 2544 เพื่อที่จะรวบรวมบทความทางวิชาการ ที่มีคุณค่าด้านรัฐธรรมนูญ กฎหมายมหาชน การบริหารราชการแผ่นดิน และอื่น ๆ ภายใต้ประโยชน์สูงสุดต่อแวดวงวิชาการ อันจะเป็นการส่งเสริม การศึกษาค้นคว้าและวิจัย และต่อยอดทางวิชาการ แก่สถาบันการศึกษา หน่วยงานภาครัฐ ตลอดจนประชาชนทั่วไป

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญตระหนักถึงภารกิจด้านการส่งเสริมการศึกษา ค้นคว้าและวิจัย เพื่อพัฒนางานทางวิชาการ จึงได้คัดสรรบทความจากผู้เขียน ที่ล้วนเป็นผู้ทรงคุณวุฒิด้านรัฐธรรมนูญ กฎหมายมหาชน การบริหารราชการ แผ่นดิน และผู้บริหารภาคเอกชน โดยมุ่งหวังว่าบทความเหล่านี้ จะได้เพิ่มพูน องค์ความรู้ด้านต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ ภายใต้ปณิธานที่ว่า “ยึดหลักนิติธรรม คำจูนประชาธิปไตย ห่วงใยสิทธิและเสรีภาพของประชาชน” และทำยนี้ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญต้องขอขอบคุณผู้เขียนบทความทุกท่านไว้ ณ โอกาสนี้



(นายเชาวนะ ไตรมาศ)

เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

กุมภาพันธ์ 2564



## สารบัญ

หน้า

- หลักนิติธรรม : นิติพุทธ (หลักนิติธรรมกับธรรมะในทางพุทธศาสนา)..... 1  
จเด็จ อินสว่าง
- กระบวนการจัดทำงบประมาณตามหลักประชาธิปไตย ..... 16  
เดชาภิวัดน์ ณ สงขลา
- หลักความเสมอภาคหรือหลักการไม่เลือกปฏิบัติต่อบุคคล ..... 37  
ทวี ปิยะพัฒนา
- หลักประชาธิปไตย..... 54  
บรรหาญ จงเจริญประเสริฐ
- การดำเนินธุรกิจพลังงานโดยยึดหลักนิติธรรม ..... 83  
ปรียามถ สุนทรวาทะ
- หลักนิติธรรมกับภาคเอกชน ..... 99  
พิสิษฐ์ เหล่าศิริรัตน์
- ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงกับการพัฒนาประเทศ ..... 135  
Sufficiency Economy and National Development  
ภรณ์ สีนุตพงษ์
- รัฐธรรมนูญกับหลักประชาธิปไตย ..... 170  
พลตำรวจเอก วิสณุ ปราสาททองโอสถ
- สิทธิมนุษยชน สิทธิพื้นฐานของประชาชนเมื่อถูกกล่าวหาในคดีอาญา ... 187  
วันชัย ไต่ความรู้

- ธรรมนูญประชาธิปไตยกับประชาธิปไตยในบริบทของสังคมไทย.....210  
*สังวรณม์ ลิปตพัลลภ*
- ระบบราชการบนฐานประชาธิปไตย .....227  
*สมชัย สัจจพงษ์*
- ประชาธิปไตยสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี.....238  
*พลเอก สรวุฒิ ชลออยู่*
- สิทธิมนุษยชนกับการประกอบธุรกิจ.....291  
*สุพจน์ เหล่าสุอาภา*
- การมีส่วนร่วมของประชาชนกับหลักประชาธิปไตยในสังคมไทย .....308  
(The Public Participation and the democratic principle)  
*สุรัชย์ เลี้ยวบุญเลิศชัย*
- ศาลไทยกับบทบาทการอ้างรัฐธรรมนูญซึ่งหลักการปกครอง .....337  
ตามระบอบประชาธิปไตย  
*สุรพันธ์ บุรานนท์*
- การออกเสียงลงประชามติกับหลักประชาธิปไตย .....368  
*เสถียร เศรษฐสิทธิ์*
- หลักธรรมาภิบาลในการบริหารองค์กร .....392  
*แสงชัย อภิชาติธนพัฒน์*
- หลักสิทธิมนุษยชนกับสิทธิการตายในสังคมไทย .....408  
*อนัญพร พูลนติพร*
- ประชาธิปไตย.....427  
*อารีรัตน์ เลหาพล*

# หลักนิติธรรม : นิติพุทธ

## (หลักนิติธรรมกับธรรมะในทางพุทธศาสนา)

จเด็จ อินสว่าง\*

### บทคัดย่อ

หลักนิติธรรมกับธรรมะในทางพุทธศาสนา มีแนวคิดมาจากการวิเคราะห์หลักความคิดทางการเมืองของท่านพุทธทาสภิกขุ ในการนำไปใช้ในสังคมอย่างสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน นำหลักพระพุทธศาสนามาปฏิบัติผสมผสานประยุกต์ใช้ เดินทางสายกลาง ปัญหาของมนุษย์เริ่มต้นจากการมีกิเลสความเห็นแก่ตัว ดังนั้นจึงต้องมีการเมืองการปกครองขึ้นมาเพื่อที่จะแก้ปัญหาต่าง ๆ การแก้ปัญหาของระบบการเมืองจะต้องแก้ที่นักการเมือง นักการเมืองจะต้องมีธรรมะ มีศีลธรรม มีสัมมาทิฐิ คือความเห็นที่ถูกต้อง นำไปสู่การแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่ถูกต้อง ยึดถือหลักพระพุทธศาสนาในการปกครอง การแก้ปัญหาสิ่งที่สำคัญที่สุดคือ การนำเอาหลักธรรมทางศาสนาประยุกต์เข้ากับการดำรงชีวิตในปัจจุบัน ถ้าในการเมืองไม่มีศาสนา การเมืองนั้นก็ไม่มีศีลธรรม และศาสนากับการเมืองในรัฐธรรมนูญฉบับวัฒนธรรมยังมีความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจถึงแม้ไม่ได้กำหนดไว้ในลายลักษณ์อักษรแต่ถูกกำหนดไว้ในวัฒนธรรมที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา เป็นการถ่ายทอดมาช้านาน เพราะศาสนาเป็นสิ่งที่ยึดเหนี่ยวจิตใจ และสอนในเรื่องกรรมคือผลจากการกระทำ และยังกำหนดความเท่าเทียมกันของสิทธิเสรีภาพไม่ว่า

\* สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการบำนาญ (นักบริหาร 11 อดีตปลัดกระทรวง กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา), อาจารย์พิเศษ (มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์), ผู้ศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 3 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

เรื่องเสรีภาพในการนับถือศาสนา หรือแม้แต่รัฐธรรมนูญฉบับลายลักษณ์อักษร จะกล่าวถึงเสรีภาพในการแสดงความคิด การมีส่วนร่วมและการที่ไม่ยึดหลักคำสอนของศาสนา ไม่ยึดถือมั่นในความถูกต้อง คำนี้จึงผลประโยชน์พวกพ้องของตนเอง การปกครองบ้านเมืองย่อมปราศจากความสงบสุข ดังนั้นหลักนิติธรรม หลักนิติพุทธ ย่อมสอดคล้องกัน เพราะประเพณีปฏิบัติธรรมตามแนวทางศาสนาเกิดแก่ชาติบ้านเมืองเป็นอันดับแรก สมาชิกทุกคนในประเทศนั้นย่อมมีวิถีชีวิตที่ดีขึ้น

## หลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม เป็นหลักที่มีคำนิยามไม่ชัดเจนนักและมักจะแปรผันไปตามสภาพของแต่ละประเทศและระบบกฎหมายที่ประเทศนั้นใช้อยู่<sup>1</sup>

หลักนิติธรรม หรือที่คนส่วนใหญ่แปลว่า หลักการปกครองโดยกฎหมายนั้น เป็นแนวคิดที่มีมาช้านานแล้วตั้งแต่สมัยกรีกโบราณ โดยเกิดจากการพยายามค้นหาหลักการปกครองที่ดีที่สุด เพลโต นักปราชญ์ชาวกรีกผู้เคยเสนอว่า การปกครองที่ดีที่สุดคือการปกครองโดยราชาปราชญ์ (Philosopher King) ซึ่งเป็นทั้งคนเก่งและคนดี มีคุณธรรมประจำใจ ปกครองบ้านเมืองด้วยความถูกต้องยุติธรรม แต่สุดท้ายแล้ว เพลโตก็ไม่สามารถหาคนที่สมบูรณ์แบบพอที่จะเป็นราชาปราชญ์ได้ ในบั้นปลายชีวิตเพลโตจึงหันมาให้ความสำคัญกับ “กฎหมาย” โดยเสนอว่า กฎหมายเป็นสิ่งสูงสุดและการปกครองจะต้องดำเนินตามกฎหมาย หากสังคมสามารถสร้างระบบกฎหมายที่ดีและเป็นธรรมขึ้นมาให้คนประพฤติปฏิบัติตามได้ แม้แต่คนชั่วก็ยิ่งอาจจะมีทางทำความดีขึ้นมาได้เช่นกัน แต่หากในรัฐใด กฎหมายอยู่ภายใต้อำนาจของผู้มีอำนาจ รัฐนั้น

<sup>1</sup> Helen Yu and Alison Guernsey, What is the Rule of Law?, <http://www.uiowa.edu>

ก็มีแนวโน้มล่มสลาย ในทางตรงกันข้าม ถ้ากฎหมายเป็นนายของรัฐบาลและรัฐบาลเป็นทาสของกฎหมาย ประชาชนก็จะมีความสุข<sup>2</sup>

อย่างไรก็ตาม หลักนิติธรรม (The Rule of Law) นี้ได้ถือกำเนิดอย่างเป็นทางการในประเทศอังกฤษซึ่งเป็นประเทศ Commom Law และขยายตัวไปยังประเทศต่าง ๆ อีกหลายประเทศในรูปแบบที่ต่างกันออกไป

หลักนิติธรรม (The Rule of Law) มีแนวคิดวิวัฒนาการมาจากระบบกฎหมายจารีตประเพณีของประเทศอังกฤษ (Commom Law) เป็นการพัฒนามาจากความพยายามในการจำกัดอำนาจกษัตริย์ และรับรองสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลในประเทศอังกฤษ ซึ่งปรากฏอย่างเด่นชัดในมหากฎบัตร (Great Charter) หรือ Magna Carta

แม้ว่าอังกฤษจะยึดหลักความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภา (Supremacy of Parliament) ในการออกกฎหมายก็ตาม แต่กฎหมายที่ออกผ่านรัฐสภานั้น ต้องคำนึงถึงหลักนิติธรรมด้วย ซึ่งมีจุดมุ่งหมายที่จะจำกัดขอบเขตอำนาจรัฐ โดยเฉพาะอำนาจของผู้ปกครองให้อยู่ภายใต้กรอบกฎหมาย เพื่อมิให้กฎหมายที่ออกมานั้นละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ได้กล่าวถึงเรื่อง “หลักนิติธรรม” ในมาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 ที่บัญญัติว่า

“อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม”

<sup>2</sup> Rule of Law, <http://en.wikipeki.org/Widie>, Rule of Law

และในมาตรา 76 (6) บัญญัติว่า “ดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมายที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐตามกฎหมายและตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐ ดำเนินการอย่างเป็นทางการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม”

ศ.ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ ได้กล่าวว่า “ในฐานะเลขานุการคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอให้มีการใช้คำว่า “นิติรัฐ” ในมาตรา 3 แต่เนื่องจากคำว่านิติรัฐเป็นคำที่มีผู้เข้าใจน้อย ที่ประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญจึงขอให้ใช้คำว่า “นิติธรรม” ซึ่งเป็นคำที่คุ้นเคยในหมู่นักกฎหมายไทย”

ทั้งนี้ ศ.ดร.วิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี ได้ให้แนวคิดว่าหลักนิติธรรมจะเป็นรากแก้วของการปกครองของไทยตั้งแต่บัดนี้ เห็นได้จากการที่องค์กรอิสระต่าง ๆ เช่น สำนักงานคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ก.ก.ต.) ได้นำหลักนิติธรรมมาใช้บริหารจัดการ เพราะคำว่า “หลักนิติธรรม” ได้ปรากฏหลายมาตราในร่างรัฐธรรมนูญใหม่ เช่น มาตรา 3 มาตรา 171 และได้ให้คำนิยาม “หลักนิติธรรม” ว่า

1. จะต้องยึดถือรัฐธรรมนูญและกฎหมายของประเทศว่าเป็นสิ่งสูงสุดเหนืออำนาจอใจ
2. ยึดหลักเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค
3. เคารพการแบ่งแยกการใช้อำนาจ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการไม่มีผลประโยชน์ขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตน และประโยชน์ส่วนรวม
4. ยึดหลักนิติกระบวนการ โดยไม่มีการออกกฎหมาย หรือออกรัฐธรรมนูญเพื่อลงโทษย้อนหลังหรือเพื่อตัดโอกาสฟ้องร้องดำเนินคดีในศาล หรือเพื่อให้บุคคลถูกดำเนินคดี สองซ้ำสองซ้อน หรือเพื่อบังคับให้คนต้องปกป้องตัวเอง

หรือเพื่อลบล้างข้อสันนิษฐานว่า บุคคลเป็นผู้บริสุทธิ์อยู่จนกว่าจะมีคำพิพากษาว่ากระทำความผิด

5. ต้องเคารพความเป็นอิสระของศาล และความเป็นกลาง สุจริต เทียบธรรมของกระบวนการยุติธรรม<sup>3</sup>

หลักนิติธรรมได้ถูกพัฒนาแนวคิดให้บุคคลทุกคนต้องเสมอภาคกัน ภายใต้กฎหมาย กฎหมายต้องมีเนื้อหาที่ชัดเจน ให้เหตุผลได้ ไม่ขัดแย้งกันเอง ปฏิบัติได้ใช้เป็นการทั่วไป เป็นธรรม กฎหมายต้องมุ่งใช้ไปในอนาคต ไม่มีโทษย้อนหลัง มีการบังคับใช้กฎหมายโดยเสมอภาคเท่าเทียมกัน หลักความเป็นกฎหมายซึ่งเป็นการใช้โดยทั่วไปไม่เท่ากับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเอกชน มีหลักประกันในความเป็นอิสระของผู้พิพากษาที่ใช้อำนาจตุลาการในการปฏิบัติหน้าที่ตามหลักนิติธรรมโดยปราศจากการแทรกแซง ครอบงำจากองค์กรทั้งฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ กับการถ่วงดุลเพื่อมิให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งใช้อำนาจตามอำเภอใจ แสดงนัยสำคัญ คือ

1. การที่ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจลงโทษบุคคลใดได้ตามอำเภอใจ เว้นเพียงในกรณีที่มีการละเมิดกฎหมายโดยชัดเจน และการลงโทษที่อาจกระทำได้นั้นจะต้องกระทำตามกระบวนการปกติของกฎหมายต่อหน้าศาลปกติ (Ordinary Courts) ของแผ่นดิน

2. ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นผู้ที่อยู่ในตำแหน่งหรือเงื่อนไขประการใด ทุก ๆ คน (ไม่ว่าจะเป็นผู้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลธรรมดา) ล้วนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและศาลเดียวกัน

<sup>3</sup> ศ.ดร.วิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี ปาฐกถา “เรื่องหลักนิติธรรมกับการบริหารประเทศ” ในงานสัมมนาทางวิชาการเรื่องการปฏิรูปประเทศ ในวาระครบรอบ 17 ปี ศาลรัฐธรรมนูญ ในวันที่ 29 เมษายน 2558 ณ โรงแรมมิราเคิล แกรนด์ คอนเวนชั่น

3. หลักทั่วไปของกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือสิทธิขั้นพื้นฐาน (Fundamental Right) ของประชาชนเป็นผลมาจากคำพิพากษาของศาลหรือกฎหมายธรรมดา มิใช่เกิดขึ้นจากการรับรองคำประกันเป็นพิเศษโดยรัฐธรรมนูญ ดังกรณีของรัฐธรรมนูญประเทศอื่น

4. หลักคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักนิติธรรมมีความเกี่ยวพันกันกับสิทธิในเสรีภาพของบุคคล และสิทธิในความเสมอภาค สิทธิทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้นถือว่าเป็นพื้นฐานของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” อันเป็นหลักสำคัญตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

กล่าวโดยสรุป หลักที่ใช้กฎหมายปกครองประเทศโดยหลักนี้มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับระบบกฎหมาย Common Law ที่ใช้ในประเทศอังกฤษ คือ

1. ระบบ Common Law จะไม่มีการแยกกฎหมายออกเป็นกฎหมายเอกชนหรือกฎหมายมหาชน กฎหมายที่มีอยู่จะใช้กับทั้งประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเสมอหน้ากัน

2. ระบบ Common Law จะไม่มีการแยกศาลปกครองหรือศาลรัฐธรรมนูญออกจากศาลยุติธรรม แต่ถือว่าศาลยุติธรรมสามารถพิพากษาได้ทั้งคดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครอง คดีรัฐธรรมนูญ

3. ระบบ Common Law ถือว่าคำพิพากษาของศาลเป็นบ่อเกิดที่สำคัญของกฎหมาย ไม่ใช่ตัวบทกฎหมายไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติหรือรัฐธรรมนูญ

หลักนิติธรรม หากพิจารณาความหมายมีหลากหลาย คือ หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย หลักปกครองด้วยกฎหมาย หรือหลักธรรมะแห่งกฎหมาย กล่าวคือ หลักนิติธรรมเป็นแนวคิดที่กำเนิดและพัฒนาขึ้นก่อนในต่างประเทศ ซึ่งมีระบบกฎหมาย แนวคิด และสภาพแวดล้อมที่ต่างจากกฎหมายไทย โดยเป็นหลักคิดที่เป็นนามธรรม เข้าใจยาก และมีพลวัตตลอดเวลา ทำให้

มุมมองในหลักนิติธรรมจึงแตกต่างกันไป โดยหลักนิติธรรม หมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย รวมถึงการบัญญัติกฎหมาย การใช้การตีความกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม จะต้องไม่ฝ่าฝืนหรือขัดแย้งต่อหลักนิติธรรมหรือหลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ทั้งนี้หลักนิติธรรมเป็นเสาหลักที่ใช้ค้ำยันหรือกำกับไม่ให้กฎหมาย และกระบวนการยุติธรรมใด ๆ เป็นเครื่องมือของผู้มีอำนาจที่ฉ้อฉล เพื่อมิให้ใช้อำนาจไปในทางมิชอบตามอำเภอใจ

“Rule of Law แปลเป็นภาษาไทยว่า หลักนิติธรรม น่าจะสอดคล้องและถูกต้องที่สุด กล่าวคือ ไม่เพียงแต่เป็นการปกครองโดยกฎหมายเท่านั้น แต่ยังเป็นธรรมะของกฎหมายอีกด้วย คือ ความชอบธรรมของกฎหมาย” กล่าวโดยนายเจริญ ภักดีธนากุล<sup>4</sup>

ธรรมะของกฎหมาย คือหลักความยุติธรรมพื้นฐานที่สุจริตชนส่วนใหญ่ในสังคมไทยปัจจุบันตระหนักว่าเป็นรากฐานของระบบกฎหมาย ระบบการปกครอง และวิถีชีวิตของคนไทย จะต้องนำมาเป็นกรอบของกฎหมายทั้งระบบไม่ว่าจะเป็นการบัญญัติสร้างกฎหมายในระดับใด ตั้งแต่รัฐธรรมนูญลงไปถึงกฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ทั้งจะต้องเป็นกรอบหรือธรรมะสำหรับการบังคับใช้กฎหมายของฝ่ายบริหารผู้ทรงอำนาจ และต้องเป็นธรรมะเป็นกรอบสำหรับฝ่ายตุลาการในการวินิจฉัยตีความกฎหมาย สำหรับฝ่ายบริหารในการใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่ถูกที่ชอบ

<sup>4</sup> ศาสตราจารย์พิเศษเจริญ ภักดีธนากุล, ศาลรัฐธรรมนูญกับการดำรงหลักนิติธรรม” ในการสัมมนาทางวิชาการ เนื่องในวาระครบรอบ 14 ปี ศาลรัฐธรรมนูญ

## ธรรมะกับการเมืองการปกครอง

สังคมเป็นระบบ ๆ หนึ่ง ซึ่งประกอบด้วยส่วนต่าง ๆ ที่สัมพันธ์ซึ่งกันและกัน มีอาณาเขตที่แน่นอน เป็นสังคมที่วางระเบียบด้วยตนเอง ควบคุมตนเอง โดยมีแนวโน้มที่มีส่วนประกอบต่าง ๆ ที่พึ่งพาอาศัยกัน และรักษาดุลยภาพไว้ได้ สังคมมีความต้องการ ซึ่งเมื่อสนองได้แล้วจะทำให้สังคมดำรงชีวิตอยู่ได้ ส่วนต่าง ๆ สามารถพึ่งพากันได้และสามารถรักษาดุลยภาพไว้ได้

ลักษณะทางธรรมชาติที่สำคัญของมนุษย์ก็คือ การที่จะต้องอยู่ร่วมกัน มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน เพื่อการมีชีวิตรอด และการมีสภาพของความเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ ดังที่อริสโตเติล นักปรัชญาเมธีชาวกรีกโบราณ ได้กล่าวว่า “มนุษย์เป็นสัตว์สังคม” (Man is a Social Animal) มนุษย์จะเจริญหรือเสื่อมขึ้นอยู่กับสถาบันทางสังคม เช่น สถาบันครอบครัว และสถาบันศาสนา เป็นต้น และยังกล่าวอีกว่า “ชีวิตที่ดีของมนุษย์ในสังคม จะไม่สามารถเกิดขึ้นได้ ถ้าหากในสังคมนั้นปราศจากความยุติธรรม”

สังคมทุกสังคมจะมีระบบความเชื่ออย่างหนึ่งซึ่งจะเป็นพื้นฐานในการอยู่ร่วมกันในสังคม ศาสนาจะทำหน้าที่สร้างเอกภาพในสังคมและความมั่นคงแก่สังคม โดยมีหลักการร่วมกันเกี่ยวกับค่านิยม และบรรทัดฐานของสังคม

สังคมมนุษย์ที่อยู่ร่วมกัน ตั้งแต่สังคมที่เล็กที่สุดระดับครอบครัว หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ เมือง ประเทศ กลุ่มประเทศ ไปจนถึงสังคมโลก ต้องมีการดูแลรักษาควบคุมคุ้มครอง อาทิจ ในระดับครอบครัวก็ต้องมีบิดามารดา ปกครองดูแลบุตรและสมาชิกอื่นภายในครอบครัว สังคมที่ใหญ่ขึ้นก็ต้องมีหัวหน้าเป็นผู้นำ ปกครองดูแลสมาชิก ลดหลั่นกันตามสถานภาพ สำหรับประเทศไทย มีหลักฐานทางประวัติศาสตร์ตั้งแต่สมัยโบราณ ถ้าจะนับตั้งแต่สมัยสุโขทัยเป็นราชธานี พบว่า พระพุทธศาสนาได้เผยแผ่เข้ามาในประเทศไทยแล้ว หรือก่อนหน้านี้นี้ดินแดนที่เป็นที่ตั้งของประเทศไทยก็มีหลักฐานว่า ศาสนาพุทธได้มีคนในถิ่นนี้เชื่อหลักธรรมทางพุทธศาสนาแล้ว เช่น พระธาตุนพรมในอาณาจักร

โคตรบูร เจติยวัตมหาราชา จัหวัดนครศรีธรรมราช พระบรมธาตุไชยา จังหวัดสุราษฎร์ธานี ในอาณาจักรศรีวิชัย แสดงให้เห็นว่า การปกครองในระดับรัฐหรือประเทศของคนในดินแดนสุวรรณภูมิ มีการใช้หลักธรรมทางพุทธศาสนาในการปกครองประเทศแล้ว ประเทศไทยเคยปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มีพระมหากษัตริย์เป็นผู้นำสูงสุดในการปกครอง พระมหากษัตริย์ของไทยมิได้ใช้อำนาจอย่างเดียวในการปกครองประเทศและเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข พระมหากษัตริย์ทุกพระองค์โดยเฉพาะองค์ปัจจุบัน ทรงใช้ทศพิธราชธรรมในการดูแลคุ้มครองประชาชนของพระองค์ นอกจากนี้ทรงใช้หลักธรรมทางพุทธศาสนาอื่นอีกมากในราชกริยาวัตร อาทิ จักรวรรดิวัตร 12 ประการ สังคหัตถ์ 4 พรหมวิหาร 4 ฆราวาสธรรม 4 ราชกริยาวัตร 4 ฯลฯ

ในสังคมไทย พุทธศาสนาได้ทำหน้าที่ในการช่วยอบรมกล่อมเกล้าให้อุบาสกอุบาสิกาปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนทางสังคมและการเมือง พุทธศาสนาจึงมีความแน่นแฟ้นต่อกันตลอดเวลา หลักธรรมสำคัญในพุทธศาสนาที่ได้สอนให้คนประพฤติปฏิบัติในสิ่งที่สอดคล้องกับเป้าหมายของสังคม ได้แก่ ธรรมคุ้มครองโลก หรือหิริโอตตปปะ ความละเอียดและเกรงกลัวต่อบาป สังคหัตถ์ 4 ฆราวาสธรรม 4 เป็นต้น คำสอนของพุทธศาสนามีมากมาย หลากหมวดธรรม แต่โดยสรุปหลักธรรมในพุทธศาสนาจะมุ่งเน้นแนวทางการดำรงอยู่ร่วมกันของมนุษย์ในสังคมตั้งแต่ระดับปัจเจกบุคคล จนถึงปวงชนทั้งชาติ เช่น เรื่องความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลต่อบุคคลความสัมพันธ์ระหว่างครอบครัว ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับประชาชนหรือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เป็นต้น รวมถึงการนำหลักธรรมไปประยุกต์ใช้ในการดำรงชีวิตประจำวัน ที่เรียกว่า โลกียธรรม และโลกุตระธรรม นอกจากนี้ข้อปฏิบัติสายกลางที่เรียกว่า มัชฌิมาปฏิปทา เป็นหลักการครองชีวิตของผู้ฝึ กอบรมตน ผู้รู้เท่าทันชีวิตไม่หลงมกมาย มุ่งผลสำเร็จคือความสุข ความสะอาด สงบ

กฎหมายที่ใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศก็ใช้หลักคำสอนทางพุทธศาสนาเป็นหลักในการออกกฎหมายมาตั้งแต่สมัยโบราณ จนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ มีการจ้างชาวต่างประเทศมาเป็นที่ปรึกษาในการออกกฎหมาย ประเทศไทยยังคงยึดหลักคำสอนทางพุทธศาสนาในการออกกฎหมายบังคับใช้ในการปกครองประเทศ อาทิ ศิล ข้อที่ 1. ปาณาติปาตา เวรมณี (งดเว้นการฆ่าสัตว์) ถ้าสมาชิกในสังคม ไปทำร้ายผู้อื่นถือว่าเป็นการทำผิดกฎหมาย ต้องถูกลงโทษ ข้อที่ 2. อะทินนาทานา เวรมณี (งดเว้นการลักทรัพย์) ถ้าสมาชิกในสังคมไปลักทรัพย์ของผู้อื่น ก็ถือว่าเป็นการทำผิดกฎหมาย ข้อที่ 3. กามะสุ มิฉฉาจารา เวรมณี (งดเว้นจากการประพฤติผิดในกาม) ข้อที่ 4. มุสาวาทา เวรมณี (งดเว้นจากการกล่าวเท็จ) ข้อที่ 5. สุราเมรยมัชชปมาทัฏฐานา เวรมณี (งดเว้นจากการดื่มสุราและเมรัย อันเป็นที่ตั้งแห่งความประมาท) จะเห็นได้ว่าหลักธรรมทางพระพุทธศาสนาส่งเสริมในด้านการปกครอง ให้สมาชิกในสังคมอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข

หลักธรรมในพุทธศาสนาเน้นการจัดการปกครองโดยยึดธรรมเป็นใหญ่ หรือธรรมาธิปไตย ซึ่งตรงข้ามกับหลักการที่ยึดอำนาจเป็นใหญ่ หลักการปกครองโดยธรรมนี้เน้นหลักการให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ใต้ปกครอง ต้องมีทศพิธราชธรรม ต้องมีจรรยาวัตร (จักรวรรดิวัตร) และคุณธรรมของผู้ใหญ่ (พรหมวิหาร) หลักธรรมในพุทธศาสนาเน้นวิธีการปกครองโดยธรรม กล่าวคือ ใช้หลักสามัคคีธรรม (โกสัมพีขันธกะ) การใช้เสียงข้างมาก (สมถขันธกะ) การประชุมปรึกษาหารือ (อปปริหานิยธรรม) หลักทางสายกลาง (โลหิจจสูตร) การประนีประนอม (สิงคาลกสูตร) ความเท่าเทียมกันทางคุณธรรม (อुरुเวลวรรค) ความเท่าเทียมกันทางความรู้และประพฤติ (อัมพัฏฐสูตร) และความเท่าเทียมกันทางปัญญา (โสณนทณทสูตร) หลักธรรมในพุทธศาสนาเน้นวิถีชีวิตที่มีธรรม กล่าวคือ เป็นมนุษย์ต้องให้ความช่วยเหลือผู้อื่น การทำการค้าขายที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม (อุปาสกวรรค) การมีจิตใจกว้างขวาง (อาวิชขุสูตร)

การมีความรับผิดชอบ (ปิดต้ามมวรรค) การมีธรรมะ (ธรรมะของคฤหัสถ์) ความไม่หลงใหลในโลกธรรม ความเป็นพลเมืองดี (สัพปุริสธรรม) ความละอายเกรงกลัวต่อบาป (หิริโอตตปปะ)

ท่านพุทธทาสได้ให้ความหมายของการเมืองว่าเป็น ระบบของการจัดหรือการกระทำเพื่อให้คนจำนวนมากอยู่กันโดยปราศจากปัญหา โดยไม่ต้องใช้อาชญา ท่านพุทธทาสได้จัดให้การเมืองมีความหมายตามธรรมในความหมายที่สามคือ การปฏิบัติหน้าที่อันถูกต้องตามกฎหมายของธรรมชาติ เนื่องจากโดยธรรมชาติของมนุษย์แล้ว ไม่มีใครสามารถหลีกเลี่ยงการเมืองไปได้ เพราะมนุษย์เป็นสิ่งมีชีวิตที่ต้องอยู่ร่วมกันเป็นจำนวนมาก มนุษย์จึงต้องสนใจการเมือง ท่านพุทธทาสวิเคราะห์การเมืองจากคำว่า Politics ซึ่งมีความหมายตามความเห็นของท่านว่า “เกี่ยวกับคนมาก” การเมืองในความหมายของท่านจึงเป็นสิ่งที่เข้าไปเพื่อสันติสุขของคนในโลก คือให้คนในโลกอยู่กันอย่างผาสุกอยู่ได้ในภาวะแห่งความเป็นปกติของมนุษย์ ซึ่งก็คือมีชีวิตอยู่อย่างศีลธรรมนั่นเอง นอกจากนี้จากการให้ความหมาย “การเมือง” ของพุทธทาสเช่นนี้ การเมืองจึงประกอบไปด้วยสิ่งที่เรียกว่า “ธรรม” ด้วย นอกเหนือไปจากนี้แล้ว ท่านพุทธทาสมีความเห็นว่าไม่ใช่สิ่งที่เรียกว่า “การเมือง” โดยท่านได้กล่าวว่า “ถ้าการเมืองเป็นเรื่องสกปรกแล้ว ก็ควรจะไม่ใช่การเมือง เพราะเป็นเรื่องไร้ศีลธรรม ไม่อยู่ในรูขของศีลธรรม... การเมืองสกปรกนี้ต้องไม่ถือว่าเป็นการเมือง”<sup>5</sup>

การที่มนุษย์เราต้องมีการเมืองขึ้นมา นั้น ท่านพุทธทาสอธิบายว่ามีสาเหตุมาจากการที่สังคมมนุษย์นั้นเกิดปัญหาขึ้นมาเมื่อมีการรวมกันมาก ๆ ซึ่งในมุขกลับเป็นการสะท้อนให้เห็นว่า แต่เดิมนั้นมนุษย์อยู่กันอย่างไม่มีปัญหา

<sup>5</sup> ชลธี ยังตรง, 2533, ความคิดทางการเมืองของพุทธทาสภิกขุ, วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปัญหาของมนุษย์เริ่มต้นจากการมีกิเลส ความเห็นแก่ตัว ดังนั้นจึงต้องมีการเมืองการปกครองขึ้นมาเพื่อที่จะแก้ปัญหาดังกล่าว และทำให้มนุษย์สามารถอยู่ด้วยกันได้อย่างมีสันติสุข

การเมืองนั้นคือระเบียบปฏิบัติที่ทำให้คนจำนวนมากอยู่กันเป็นผาสุกการเมืองจึงเป็นหน้าที่ที่มนุษย์จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎธรรมชาติ ดังนั้นมนุษย์จึงต้องประพฤติปฏิบัติหรือมีหน้าที่ที่จะต้องจัดทำให้เป็นไปตามกฎธรรมชาติ หน้าที่ของมนุษย์คือ การจัดระเบียบที่ทำให้คนจำนวนมากอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติ

ท่านพุทธทาสได้มองรากฐานปัญหาการเมืองว่าเกิดจากการเห็นแก่ตัวของมนุษย์ จึงทำให้ความหมายของการเมืองบริสุทธิ์ได้เปลี่ยนแปลงไป ทศณะเช่นนี้ท่านได้เพิ่มเติมความคิดเรื่อง “อิธิปไตย” อันหมายถึง “อำนาจสูงสุด” โดยอธิบายตามหลักธรรมว่า อิธิปไตยตามหลักธรรมมีอยู่สามอย่าง คือ อัตตานิธิปไตย คือ ถือเอาประโยชน์หรือความคิดของตนเป็นใหญ่ โลกานิธิปไตย คือ ถือเอาประโยชน์หรือความคิดเห็นของสังคมเป็นใหญ่ และ ธรรมานิธิปไตย คือ ถือเอาความถูกต้องของธรรมชาติเป็นใหญ่

ปัญหาทางการเมือง นักการเมืองมักมองเป็นเกมส์ทางการเมือง เล่นพรรคเล่นพวก นักการเมืองส่วนมากมักทุจริตและกอบโกยผลประโยชน์ ความไม่สามัคคีของนักการเมือง แม้จะมีหน่วยงานคอยตรวจสอบก็ตาม ก็เป็นไปอย่างไม่เต็มที่นักด้วยเกรงกลัวอำนาจและอิทธิพล ปัญหาอีกอย่างของการเมือง คือ ด้านการดำเนินนโยบายผิดพลาด อันเกิดผลเสียกับสังคมและประเทศชาติ ผู้บริหารประเทศยังไม่ได้มีการบริหารอย่างเต็มความรับผิดชอบ ยังมีการเล่นการเมืองมากเกินความจำเป็นซึ่งมีผลทำให้การดำเนินนโยบายต่าง ๆ ยังไม่ได้แก้ปัญหที่แท้จริงของประเทศ บางครั้งนโยบายหลาย ๆ นโยบายก็ดูน่าจะดี แต่กลับไม่ได้ผลเต็มที่ซึ่งก็มีสาเหตุมาจากการไม่สามารถนำนโยบายไปปฏิบัติกันอย่างมีประสิทธิภาพและ

ประสิทธิผล บ่อยครั้งเป็นการดำเนินนโยบายเพื่อสร้างภาพให้แก่ส่วนตน แต่ให้ความสำคัญของประสิทธิผลน้อยมาก หรือแทบจะไม่ให้ความสำคัญจนลืมนึกถึงประชาชน

### ข้อเสนอแนะและแนวทางการแก้ปัญหา

แนวทางการแก้ปัญหาของระบบการเมือง ต้องอาศัยนักการเมืองซึ่งเป็นผู้ที่มีบทบาททางการเมือง นักการเมืองที่ดีควรมีความเป็นปุชนิยบุคคลคือ เป็นผู้ที่นำเคารพกราบไหว้บูชาได้ นักการเมืองต้องมีการเสียสละอย่างโพธิสัตว์ คือ ไม่เห็นแก่ตัว และทำงานเพื่อประโยชน์ของสังคม พระพุทธศาสนาจึงเป็น กระบวนทัศน์ใหม่ที่จะสามารถนำหลักการสำคัญที่มีอยู่ในพระไตรปิฎก มาประยุกต์ใช้ในการแก้ปัญหาในแบบองค์รวม

ทั้งนี้ ผู้ที่จะมาบริหารงานปกครองประเทศ ต้องเข้าใจถึงสัจธรรม ความจริงทางการเมืองนั้นมีทั้งคนดีและไม่ดี การทำให้บ้านเมืองปกติเรียบร้อย ไม่ได้แปลว่าการทำให้ทุกคนเป็นคนดี เพียงแต่ให้คนดีมาปกครองประเทศ การปฏิรูปประเทศคือ การปรับปรุงให้เหมาะสม ที่ผ่านมามีดีอย่างไร มีจุดอ่อนอย่างไร ก็ให้ไปพิจารณาถึงการยึดอำนาจในแต่ละครั้ง โดยจะมี เหตุผลว่าฝ่ายการเมืองทุจริต ประพฤติไม่ชอบ แทรกแซงองค์กรอิสระ สร้างความแตกแยกอย่างรุนแรงและหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ แต่สิ่งที่เกิดขึ้น จะต้องร่วมกันพิจารณาหาแนวทาง ทางออกที่เหมาะสม เดินทางสายกลาง นำหลักนิติธรรม กฎหมาย การเมืองการปกครองมาปฏิบัติให้สอดคล้องกับ หลักคำสอนพระพุทธศาสนา ศีลธรรมและวิถีชีวิตของชนชาวไทยในปัจจุบัน เพื่อให้ประเทศไทยสามารถขับเคลื่อนต่อไป

กล่าวโดยสรุปแล้ว การแก้ปัญหาของระบบการเมืองจะต้องแก้ที่ นักการเมือง นักการเมืองจะต้องมีธรรมะ มีศีลธรรม มีความเมตตากรุณา เอื้อเพื่อเอื้อแผ่ต่อกัน ถือเพื่อนมนุษย์เป็นเสมือนเพื่อนผู้ร่วมเกิด แก่

เจ็บ ตาย มีสัมมาทิฐิ คือความเห็นที่ถูกต้อง นำไปสู่การแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่ถูกต้อง ยึดถือหลักพระพุทธศาสนาในการปกครอง

ถ้าในการเมืองไม่มีศาสนา การเมืองนั้นก็ไม่มีศีลธรรม ถึงแม้เราจะได้นักการเมืองที่ประกาศตัวว่าเป็นมีอาชีพก็ตาม จรรยาบรรณและความซื่อสัตย์ต่อวิชาชีพเป็นสิ่งสำคัญในทุกวงการและสิ่งเหล่านี้มีพื้นฐานมาจากการมีศีลธรรมทั้งสิ้น ศีลธรรมทางศาสนาสำหรับนักการเมืองนั้นนอกเหนือจากศีล 5 ตามแนวทางของพระพุทธศาสนาแล้ว นักการเมืองทั้งหลายควรได้ยึดถืออย่างเคร่งครัด เพราะสามารถสร้างความเป็นปึกแผ่นให้กับการเมือง การปกครอง สร้างความเชื่อมั่นของพรรคการเมืองและนักการเมืองต่อประชาชนทั้งหลายว่าพรรคการเมืองและนักการเมืองจะซื่อตรง ไม่คดโกง คอร์รัปชัน เห็นประโยชน์บ้านเมือง เห็นประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้ง ไม่แก่งแย่งชิงดีชิงเด่น ฯลฯ และนอกเหนือจากศีล 5 แล้ว นักการเมืองทั้งหลายควรมีความรู้จักความเข้าใจถึงการดำรงชีวิตของประชาชน เกิดความรู้ความเข้าใจในความต้องการของประชาชน และที่สำคัญเหล่านักการเมืองก็จักได้รู้จักบทบาทหน้าที่ของตัวเองว่าควรประพฤติปฏิบัติเพื่อประชาชนมากกว่าประโยชน์ส่วนตน

การแก้ปัญหาสิ่งที่สำคัญที่สุดคือ การนำเอาหลักธรรมทางศาสนาประยุกต์เข้ากับการดำรงชีวิตในปัจจุบัน ควบคู่กับการสร้างคุณภาพชีวิตเยาวชน ผู้เป็นประชากรใหม่ของสังคมในยุคต่อ ๆ ไป โดยสถาบันครอบครัวมีอิทธิพลต่อเยาวชนเป็นอย่างมาก เพราะเป็นสถาบันแรกที่ทำให้การอบรมทางด้านจิตใจให้ความรัก ความอบอุ่น เอาใจใส่ดูแลทะนุถนอม ปกครองดูแลอย่างถูกต้องแล้ว ก็จะสามารถให้เยาวชนเป็นบุคคลที่มีคุณภาพและคุณธรรมได้อย่างแน่นอน อีกทั้งยังช่วยลดปัญหาให้กับสังคม ส่งผลให้สังคมมีความสุข เพราะเยาวชนในวันนี้ก็คือผู้นำและพัฒนาสังคมประเทศชาติในวันข้างหน้า ร่วมกันปลูกฝัง ค่านิยม อุดมการณ์ รวมทั้งคุณธรรม จริยธรรม และปลูกจิตสำนึกบุคคลในสังคม ให้มีความรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวมมากขึ้น

## บรรณานุกรม

- จรัญ ภัคดีธนากุล, “ศาลรัฐธรรมนูญกับการดำรงหลักนิติธรรม” ในการสัมมนาทางวิชาการเนื่องในวาระครบรอบ 14 ปี ศาลรัฐธรรมนูญ  
ชลธี ยังตรง, 2533, **ความคิดทางการเมืองของพุทธทาสภิกขุ**, วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- วิชญ์ เครื่องงาม รองนายกรัฐมนตรี ปาฐกถา “เรื่องหลักนิติธรรมกับการบริหารประเทศ” ในงานสัมมนาทางวิชาการเรื่องการปฏิรูปประเทศ ในวาระครบรอบ 17 ปี ศาลรัฐธรรมนูญ ในวันที่ 29 เมษายน 2558 ณ โรงแรมมิราเคิล แกรนด์ คอนเวนชั่น
- สมคิด เลิศไพฑูรย์ เหตุผลการยกร่างรัฐธรรมนูญ 2550 มาตรา 3 ในรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ 2550
- Helen Yu and Alison Guernsey, What is the Rule of Law?, <http://www.uiowa.edu>
- Rule of Law, <http://en.wikipeki.org/Widie.Rule of Law>

# กระบวนการจัดทำงบประมาณตามหลักประชาธิปไตย

เดชาวิวัฒน์ ณ สงขลา\*

## คำนำ

หากจะถามบุคคลทั่วไปถึงความเข้าใจ หลักแนวคิด และทฤษฎี ความแตกต่างระหว่างหลักประชาธิปไตยกับหลักนิติธรรมแล้ว เชื่อว่าหลายคน คงเลือกที่จะตอบหรือเลือกที่จะอธิบายถึงแนวคิดของหลักประชาธิปไตย มากกว่า เพราะตลอดช่วงชีวิตตั้งแต่เริ่มศึกษาในระดับสามัญ เรามักจะได้ยิน คำว่าระบอบประชาธิปไตยอยู่เสมอ และมักจะไม่ทราบถึงความแตกต่าง ระหว่างหลักประชาธิปไตยกับหลักนิติธรรม

เราได้ศึกษาถึงหลักนิติธรรมแล้ว ในคราวนี้ก็จะเป็นโอกาสที่จะทำ การศึกษาถึงหลักประชาธิปไตย ประชาธิปไตยมิได้มีความหมายถึง กระบวนการเลือกตั้งระดับชาติ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกระบวนการเลือกตั้งผู้บริหารระดับท้องถิ่น ตั้งแต่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล และหากมี การพิจารณาตัวบทกฎหมายระดับชาติหรือเทศบัญญัติระดับท้องถิ่น ก็จะต้อง ได้รับเสียงข้างมากในการให้ความเห็นชอบสนับสนุนเท่านั้น ด้วยผู้เขียน รับราชการที่สำนักงานงบประมาณ ในตำแหน่งที่ปรึกษาสำนักงานงบประมาณ ผู้เขียน

\* ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ (ระดับ 11) สำนักงานงบประมาณ, ผู้ศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรม เพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 2 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

จึงมีความประสงค์ที่จะศึกษาถึงความหมายของคำว่าประชาธิปไตย อุดมการณ์ หรือปรัชญา หลักของประชาธิปไตย ลักษณะสำคัญ ตลอดจนวิถีชีวิตภายใต้ระบอบประชาธิปไตย โดยสุดท้ายแล้วจะศึกษาว่ากระบวนการการจัดทำงบประมาณนั้น ได้มีการคำนึงถึงหลักประชาธิปไตยหรือไม่อย่างไร

## หลักประชาธิปไตย

### 1. หลักประชาธิปไตย

#### 1.1 ความหมายของประชาธิปไตย

คำว่า “ประชาธิปไตย” ในภาษาไทยบัญญัติขึ้นประมาณไม่เกิน 100 ปีที่ผ่านมา โดยมีการเทียบกับภาษาอังกฤษ จึงสร้างคำว่าประชาธิปไตยขึ้นมา โดยการสมาสแบบสนธิระหว่างคำว่า “ประชา” ซึ่งเป็นภาษาสันสกฤต แปลว่า หมู่คน กับคำว่า “อธิปไตย” ซึ่งแปลว่า “ความเป็นใหญ่ยิ่ง” ในภาษาบาลี นำมาสมาสแบบสระสนธิ คือ เชื่อมเสียงสระระหว่างคำที่สมาสกัน ในที่นี้ คือ สระอา ในคำว่า ประชา กับสระอะ ในคำว่าอธิปไตย เป็นสระอา มาจากประชา รวมกับ อธิปไตย ก็จะเป็นคำว่า ประชาธิปไตย เมื่อแปลความหมายก็จะแปลจากคำหลังมายังคำหน้า เพราะคำหลังเป็นคำหลัก ส่วนคำหน้าเป็นคำขยาย ดังนั้น ประชาธิปไตยในความหมายตามตัวจึงแปลว่า “ความเป็นใหญ่ยิ่งอยู่ที่หมู่คน”

ในขณะที่คำว่า Democracy ในภาษาอังกฤษเริ่มใช้ครั้งแรกเมื่อประมาณ 400 ปีมาแล้ว ทั้งนี้ โดยการยืมจากภาษาฝรั่งเศสว่า democratie ซึ่งมาจากภาษากรีก คือ demokratia ถูกใช้ในกรีกโบราณเมื่อกว่า 2,400 ปีมาแล้ว เป็นการสมาสระหว่างคำว่า demos ซึ่งแปลว่า ประชาชน กับคำว่า kratos ซึ่งแปลว่า การปกครอง (คำกริยา คือ kratien) เมื่อนำมาสมาสกัน ก็มีความหมายว่า การปกครองของประชาชน

## 1.2 อุดมการณ์หรือปรัชญาของหลักประชาธิปไตย

(1) **ธรรมชาติของมนุษย์ (Human nature)** การที่หลักประชาธิปไตยมุ่งหมายให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง เนื่องจากมีความเชื่อว่ามนุษย์โดยธรรมชาติส่วนใหญ่แล้ว เป็นผู้ที่มิได้มีเหตุผล มีความรู้ความเข้าใจที่มนุษย์มีต่อโลกภายนอกซึ่งเพิ่มพูนขึ้นจากการศึกษา ด้วยเหตุนี้มนุษย์จึงมีความสามารถที่จะตัดสินใจเพื่อเลือกสิ่งที่ดีสำหรับชีวิตของตน ถึงแม้ว่า การใช้ดุลยพินิจของมนุษย์จะไม่ถูกต้องเสมอไป แต่มนุษย์มีแนวโน้มที่จะกระทำการที่ดีสำหรับตนมากกว่าการให้ผู้มีอำนาจในการปกครองตัดสินใจให้แก่เขา นักประชาธิปไตยมีฐานความคิดว่า ไม่มีชนชั้นนำคนใดที่จะมีความฉลาดและความไม่เห็นแก่ตัวเพียงพอที่จะทำการปกครองเพื่อประโยชน์ของสมาชิกทั้งสังคม ดังนั้น หนทางเดียวที่จะเป็นหลักประกันว่าผลประโยชน์ส่วนองประชาชนทุกคนจะได้รับการคุ้มครองอย่างเสมอภาค คือการให้ประชาชนส่วนใหญ่มีสิทธิที่จะควบคุมการตัดสินใจของผู้ปกครองที่จะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของสมาชิกในสังคม

หัวใจสำคัญประการหนึ่งของหลักประชาธิปไตย คือ นักประชาธิปไตยจะต้องมีฐานคิดว่า การตัดสินใจโดยประชาชนส่วนใหญ่มีแนวโน้มที่จะเป็นสิ่งที่ดีกว่าการตัดสินใจโดยคนส่วนน้อย ซึ่งหมายความว่า เสี่ยงข้างมากมีโอกาสที่จะถูกมากกว่าเสี่ยงข้างน้อย นอกจากนี้ปรัชญาของหลักประชาธิปไตยมิได้มองว่า มนุษย์โดยธรรมชาติเป็นคนดีและให้ความร่วมมือต่อกันทั้งหมดหรือมองว่ามนุษย์มีธรรมชาติที่ชั่วร้ายดังทัศนะของนักเผด็จการ แต่เห็นว่ามนุษย์มีทั้งส่วนที่ดีและส่วนที่บกพร่อง

(2) **สิทธิ (Rights)** คือ อำนาจอันชอบธรรมที่กฎหมายบัญญัติให้รับรองและคุ้มครองแก่บุคคลในอันที่จะกระทำการใดต่อทรัพย์สินหรือบุคคลอื่น ในขณะที่เดียวกันก็ก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นที่จะต้องเคารพสิทธินี้ด้วย กล่าวคือ การก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่จะไม่ให้บุคคลอื่นโดยเฉพาอย่างยิ่ง

องค์กรของรัฐเข้ามาแทรกแซงในขอบเขตของสิทธิของบุคคล ซึ่งในบางกรณีก็ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องให้รัฐดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง สิทธิหลายๆ ที่สำคัญของหลักประชาธิปไตย ได้แก่ สิทธิเลือกตั้ง สิทธิในชีวิตและร่างกาย สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย สิทธิส่วนบุคคล เป็นต้น

(3) เสรีภาพ (Freedom) คือ สภาพการณ์ที่บุคคลมีอิสระในการที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามความประสงค์ของตน เป็นภาวะที่ไม่อยู่ใต้การครอบงำของบุคคลอื่น เป็นภาวะที่ปราศจากการหน่วงเหนี่ยวขัดขวางอำนาจของบุคคลในอันที่จะกำหนดตนเองตามใจปรารถนา เสรีภาพจึงเป็นอำนาจที่บุคคลมีอยู่เหนือตนเอง ได้แก่ เสรีภาพในการพูด การพิมพ์ และการโฆษณา เสรีภาพในการนับถือศาสนา เสรีภาพในการสมาคมหรือรวมกลุ่ม เสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่อาศัย เสรีภาพในการประกอบอาชีพ เป็นต้น

(4) ความเสมอภาค (Equality) ความเสมอภาคในหลักประชาธิปไตย มิใช่ความเสมอภาคในเรื่องความสามารถ เพราะมนุษย์เกิดมามีความสามารถและความถนัดที่แตกต่างกัน แต่ความสามารถและความถนัดที่แตกต่างกันของมนุษย์จะไม่ทำให้มนุษย์มีความได้เปรียบหรือความเหนือกว่าบุคคลอื่น ถ้าหากมนุษย์ได้รับโอกาสที่จะพัฒนาความสามารถและความถนัดของตนอย่างเท่าเทียมกัน ดังนั้น ความเสมอภาคในหลักประชาธิปไตยจึงหมายถึง ความเสมอภาค ความเท่าเทียมกันในโอกาส (Equality of opportunity) ทั้งในทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ และทางสังคม

### 1.3 หลักการหรือลักษณะสำคัญของหลักประชาธิปไตย

(1) รัฐธรรมนูญ (Constitution) คือ บทกฎหมายสูงสุดของประเทศที่กำหนดหลักการเกี่ยวกับการจัดระเบียบการปกครองและประกันเสรีภาพของประชาชน ตามทฤษฎีรัฐเสรีประชาธิปไตยที่ทุกรัฐต้องมีรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายหลักหรือกติกาที่กำหนดแนวทางสำหรับการ

ที่รัฐจะใช้อำนาจปกครองราษฎร หากแต่จะมีการเขียนเป็นลายลักษณ์อักษร หรือมีการแสดงออกเป็นเอกสารทางการเมืองหรือไม่เท่านั้น ในกรณีที่กติกากันเป็นแนวทางการใช้อำนาจปกครองเป็นที่ชัดเจน หรือได้มีการปฏิบัติกันมาจนกลายเป็นจารีตประเพณีและเป็นที่ยอมรับกันทุกฝ่ายแล้ว ก็ไม่อาจต้องมีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรได้ เช่น ประเทศอังกฤษ เป็นต้น แต่ถ้าหลักการหรือกติกาดังกล่าวไม่แจ้งชัดก็อาจเปิดโอกาสให้มีการโต้แย้งเกิดขึ้นได้ด้วยเหตุนี้ประเทศส่วนใหญ่จึงนิยมมีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรกัน อย่างไรก็ตามการมีรัฐธรรมนูญนั้น มิได้หมายความว่ารัฐนั้นเป็นประชาธิปไตยเสมอไป ประเทศที่ปกครองระบอบเผด็จการก็มีรัฐธรรมนูญเช่นกัน แต่สถาบันต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญย่อมเป็นกลไกสำหรับใช้อำนาจให้เป็นไปตามความประสงค์ของผู้ที่เป็นเผด็จการมากกว่า ฉะนั้นการจะทราบว่ารัฐนั้นเป็นประชาธิปไตยหรือไม่ จึงต้องดูข้อกำหนดต่างๆ ของรัฐธรรมนูญของรัฐนั้นว่ามีลักษณะเป็นประชาธิปไตยหรือไม่เป็นสำคัญ

(2) **รัฐบาล (Government)** ลักษณะของรัฐบาลที่เป็นประชาธิปไตยซึ่งมักนำมากล่าวอ้างกันอยู่เสมอ นั้น มาจากวาทะของ **าพณฯ อับบราฮัม ลินคอล์น (Abraham Lincoln, 1809 – 1865)** อดีตประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกา ที่ได้กล่าวไว้ในพิธีไว้อาลัยให้แก่ผู้เสียชีวิตจากสงครามกลางเมือง (Civil War) ระหว่างฝ่ายเหนือกับฝ่ายใต้ ณ เมืองเกสตีสเบอร์ก มลรัฐเพนซิลเวเนีย เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 1893 ว่า **“...รัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน จะไม่มีวันดับสูญไปจากผืนแผ่นดินนี้...”** วาทะดังกล่าว ได้กลายเป็นคำนิยามของหลักประชาธิปไตย ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังนี้

### 1) **รัฐบาลของประชาชน (Government of the people)**

หมายถึง การที่ประชาชนอยู่ในฐานะเป็นเจ้าของรัฐบาล คือ มีส่วนร่วมในการกำหนดผู้ที่จะเป็นผู้ปกครอง สามารถที่จะเปลี่ยนแปลงผู้ปกครองได้

ถ้าผู้ปกครองไม่บริหารเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยส่วนรวม และรัฐบาลของประชาชนอาจขยายความถึงความผูกพันของประชาชนที่มีต่อระบอบการปกครอง ความรู้สึกว่าตนเป็นเจ้าของทำให้เอาใจใส่ในกิจการบ้านเมือง ได้แก่ การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง กล่าวคือ รัฐบาลของประชาชนจะต้องมาจากการสนับสนุนหรือการเลือกตั้งของประชาชนนั่นเอง หรืออาจหมายถึงอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน (Sovereignty of the people)

### 2) รัฐบาลโดยประชาชน (Government by the people)

หมายถึง การได้มาซึ่งรัฐบาลจะต้องผ่านกระบวนการหรือขั้นตอนของการใช้สิทธิต่างๆ ของประชาชนในรัฐ พลเมืองย่อมมีสิทธิเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ ซึ่งอาจเป็นโดยทางตรง ได้แก่ การลงประชามติหรือทางอ้อม ได้แก่ การเสนอความคิดเห็นผ่านพรรคการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์

3) รัฐบาลเพื่อประชาชน (Government for the people) หมายถึง รัฐบาลหรือคณะบุคคลที่ขึ้นปกครองประเทศจะต้องมีจุดประสงค์เพื่อความผาสุกของปวงชน และพยายามที่จะบริหารประเทศให้ดำเนินไปตามวิถีทางที่กำหนดไว้เพื่อบรรลุถึงจุดมุ่งหมายนั้น ประชาชนจะได้มีโอกาสเปลี่ยนแปลงผู้มีอำนาจในการปกครองผ่านการเลือกตั้งเมื่อวาระของการดำรงตำแหน่งสิ้นสุดลง

หลักการนี้ เป็นหลักการที่ใช้วัดว่ารัฐบาลที่ปกครองอยู่เป็นประชาธิปไตยหรือไม่ การที่รัฐบาลใดจะได้รับการยอมรับว่าเป็นประชาธิปไตยนั้นจะต้องมีลักษณะครบทั้ง 3 ประการ กล่าวคือ เป็นรัฐบาลที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน การเลือกตั้งนั้นต้องเปิดโอกาสให้ทุกคนมีสิทธิเสนอตัวเข้ารับการเลือกตั้ง และรัฐบาลนั้นมีวาระในการดำรงตำแหน่งไม่นานจนเกินไป รัฐบาลที่เป็นประชาธิปไตยจะมีเพียงลักษณะใดลักษณะหนึ่งเพียงประการเดียวหรือสองประการไม่ได้ จะต้องครบทั้งสามลักษณะ

(3) การเลือกตั้ง (Election) คือ กิจกรรมทางการเมืองที่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้มีส่วนร่วมทางการเมือง (Political Participation) อันเป็นกลไกที่แสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชนที่เรียกร้องหรือสนับสนุนให้มีการกระทำ หรือละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งในทางการเมือง หรือการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะที่จะมีผลกระทบต่อประชาชน โดยประชาชนทั่วไปเลือกผู้แทนหรือพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์ (Ideology) นโยบาย (Policy) และวิสัยทัศน์ (Vision) ที่สอดคล้องกับตนด้วยความคาดหวังว่าผู้แทน หรือพรรคการเมืองที่ตนเลือกให้ไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนนั้นจะนำอุดมการณ์และแนวนโยบายในการบริหารประเทศ และทำหน้าที่พิทักษ์ผลประโยชน์ของตนเอง การเลือกตั้งจึงเป็นกระบวนการแสวงหาทางเลือกในการเมืองการปกครองของประชาชนนั่นเอง

การเลือกตั้งเป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักประชาธิปไตย เพราะผลของการเลือกตั้งจะตัดสินว่าบุคคลใดได้รับความไว้วางใจจากประชาชนให้เป็นผู้ปกครองประเทศ ประชาธิปไตยจำเป็นต้องมีการเลือกตั้งเพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลสามารถเสนอตัวเข้ามารับใช้ส่วนรวมโดยการสมัครรับเลือกตั้ง และเปิดโอกาสให้พลเมืองใช้สิทธิในการเลือกบุคคลที่ตนต้องการให้เป็นผู้ปกครองหรือเป็นผู้ใช้สิทธิเป็นปากเป็นเสียงแทนตนในสภา

(4) การปกครองโดยเสียงข้างมาก (Majority rule) หมายความว่า บุคคลที่ประกอบกันขึ้นเป็นรัฐบาลนั้น ถ้าหากไม่ได้รับเลือกตั้งจากราษฎรโดยตรงแล้ว ก็ต้องเป็นบุคคลที่ได้รับการยอมรับจากเสียงข้างมากของผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งมา การออกกฎหมาย การวินิจฉัยปัญหา นโยบายต่าง ๆ ต้องเป็นไปตามความเห็นชอบของเสียงข้างมากของผู้แทน ซึ่งการกระทำเช่นนี้ถือว่าเป็นการสนองตอบต่อความต้องการและสอดคล้องกับเสียงข้างมากของมหาชน

อย่างไรก็ตาม ตามหลักประชาธิปไตยมิได้หมายความว่าเพียงการยึดหลักเสียงข้างมากเท่านั้น แต่จะต้องมีหลักประกันสำหรับเสียงข้างน้อยด้วย หลักประกันนั้นหมายถึง การที่สิทธิขั้นพื้นฐานของเสียงข้างน้อยจะต้องได้รับการเคารพ เสียงข้างมากจะละเมิดหรือก้าวก่ายสิทธิของเสียงข้างน้อยมิได้ นอกจากนี้ความเห็นหรือทรรศนะของเสียงข้างน้อยจะต้องได้รับการรับฟัง เพราะในระบบประชาธิปไตยนั้นต้องเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายหรือผู้มีความคิดเห็นต่างได้เผยแพร่ทรรศนะหรือแนวความคิดของเขา เพราะการลงมติเพื่อหาทรรศนะที่เสียงข้างมากสนับสนุนนั้น จะยุติธรรมและเชื่อถือได้ว่าถูกต้องก็ต่อเมื่อทุกฝ่ายได้รับโอกาสในการเสนอทรรศนะและเหตุผลของตนสู่การรับฟังของผู้ที่จะใช้พิจารณาตัดสินใจแล้ว

#### 1.4 วิถีชีวิตแบบประชาธิปไตยและวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย

(1) วิถีชีวิตแบบประชาธิปไตย รองศาสตราจารย์สุขุม นวลสกุล อธิบายว่า “การที่ประเทศใดหรือสังคมใดจะเป็นประชาธิปไตยได้นั้น มิใช่เพียงแต่ว่ามีระบบการเมืองเป็นประชาธิปไตยเท่านั้นเป็นใช้ได้ ความจริงแล้วอุปนิสัยของคนในสังคมและวิถีชีวิตประจำวัน ต้องมีลักษณะเป็นประชาธิปไตยด้วย จึงจะมีส่วนช่วยเหลือเสียงระบอบประชาธิปไตยทางการเมืองให้เพียบพลันสภาพต่อไปได้” ลักษณะของวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตยนั้นอาจจำแนกเป็นข้อ ๆ ได้ดังนี้

1) เคารพเหตุผลมากกว่าบุคคล คนในสังคมประชาธิปไตยจะต้องเป็นผู้ที่เคารพเหตุผลมากกว่าตัวบุคคล ประชาธิปไตยจะดำเนินไปด้วยดีก็ต่อเมื่อมีการรับฟังความคิดเห็นของทุกฝ่ายเพื่อหาเหตุผลและความถูกต้องที่แท้จริง ประชาธิปไตยเชื่อว่ามนุษย์เป็นสัตว์ที่มีเหตุผล จะยอมปฏิบัติตามถ้าจำนนต่อเหตุผลของผู้ที่มีความคิดเห็นต่าง

2) **รู้จักการประนีประนอม (Compromise)** คือ การยอมรับการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งโดยสันติวิธี ผู้ที่มีจิตใจเป็นประชาธิปไตยต้องไม่นิยมการแก้ไขปัญหโดยวิธีรุนแรง เพราะ “ปรัชญาประชาธิปไตยโดยพื้นฐานไม่ปรารถนาให้มีการใช้กำลัง และการล้มล้างด้วยวิธีการรุนแรง เพราะถ้ามีการใช้กำลังและความรุนแรงแล้ว ก็แสดงให้เห็นว่ามนุษย์ไม่มีหรือไม่ใช่เหตุผล ซึ่งก็ขัดกับหลักความเชื่อขั้นมูลฐานของประชาธิปไตยที่ถือว่ามนุษย์มีเหตุผล”

3) **มีระเบียบวินัย** สังคมประชาธิปไตยจะดำเนินไปได้ด้วยดีก็ต่อเมื่อคนในสังคมจะต้องเป็นผู้ที่มีระเบียบวินัย “ปฏิบัติตามกฎหมายบ้านเมืองอย่างสม่ำเสมอและช่วยให้กฎหมายของบ้านเมืองมีความศักดิ์สิทธิ์โดยไม่ยอมให้ผู้ใดเข้าละเมิดตามอำเภอใจ” ถ้ามีความรู้สึกว่ากฎหมายที่ใช้อยู่ไม่เป็นธรรม ก็ต้องหาทางเรียกร้องให้มีการแก้ไขกฎหมายนั้น มิใช่ฝ่าฝืนไม่ยอมรับ เพราะถ้าใครบางคนละเมิดกฎหมายได้ ผู้อื่นก็ย่อมทำได้เช่นเดียวกัน สังคมก็จะเกิดความวุ่นวาย หากกฎกติกาใด ๆ ไม่ได้ ประชาธิปไตยยอมรับสิทธิและเสรีภาพก็จริง แต่การอ้างสิทธิและเสรีภาพนั้นต้องมีความระมัดระวังให้อยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย การใช้สิทธิเสรีภาพเกินขอบเขตจนละเมิดหรือก้าวล่วงในสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น หรือทำให้เกิดความสงบในสังคมย่อมเป็นสิ่งที่มิชอบและไม่ควรปฏิบัติ เพราะสังคมที่ไม่มีการจำกัดในเรื่องสิทธิและเสรีภาพนั้นหาใช่สังคมประชาธิปไตยไม่ หากแต่เป็นสังคมอนาธิปไตย (Anarchy) เป็นสภาวะที่เปรียบเสมือนไม่มีรัฐบาล ไม่มีกฎหมาย ไร้ระเบียบวินัยทางสังคมโดยสิ้นเชิง ทุกคนสามารถทำอะไรได้ตามใจชอบ สังคมแทนที่จะสงบสุข ก็กลับจะวุ่นวาย เหมือนบ้านเมืองที่ไม่มีชื่อไม่มีแป่ ดังนั้น สังคมประชาธิปไตยจะดำเนินไปได้ด้วยดี คนในสังคมจึงจำเป็นต้องมีระเบียบวินัย

4) **มีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม (Public spirit)** ความรับผิดชอบต่อส่วนรวมจะเกิดขึ้นจากความรู้สึกรักของคนในสังคมว่า ตนเป็น

เจ้าของประเทศ และประเทศเป็นของทุกคน ดังนั้น จึงต้องมีหน้าที่ทำประโยชน์ เพื่อตอบแทนส่วนรวม

(2) วัฒนธรรมทางการเมืองที่เหมาะสมต่อการปกครองตามหลักประชาธิปไตย : วัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมือง (Civic Culture) วัฒนธรรมทางการเมืองเป็นกรอบหรือแนวทางของพฤติกรรมทางการเมืองในสังคมที่ถือปฏิบัติสืบต่อจนฝังรากลึกในสังคม วัฒนธรรมทางการเมืองจึงเป็นเรื่องของพฤติกรรมร่วมทางการเมือง ซึ่งอาจจะถูก ดี หรือไม่ดีก็ได้ วัฒนธรรมทางการเมืองนั้นมีหลายรูปแบบ หากแต่รูปแบบที่เหมาะสมกับหลักประชาธิปไตยมากที่สุดกลับมิใช่วัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม (The participant political culture) เพียงอย่างเดียว เนื่องจากปัจเจกชนย่อมมีความต้องการในการเรียกร้องที่แตกต่างกันไป ดังนั้น จึงไม่มีทางเป็นไปได้เลยที่ทุกคนจะได้รับคามพึงพอใจสูงสุดหรือได้รับการตอบสนองการเรียกร้องทุกอย่าง Gabriel Almond และ Sidney Verba จึงเสนอรูปแบบวัฒนธรรมทางการเมืองแบบผสม หรือวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมือง ซึ่งสรุปได้ว่า **หลักประชาธิปไตยที่มั่นคงหรือมีเสถียรภาพน่าจะเกิดขึ้นในสังคม ที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบ Civic Culture** ซึ่งเป็นการผสมผสานของวัฒนธรรมทางการเมืองทั้งสามรูปแบบ คือ วัฒนธรรมทางการเมืองแบบค้ำแคบหรือแบบท้องถิ่น แบบไพร่ฟ้า และแบบมีส่วนร่วมเข้าด้วยกัน พลเมืองในประเทศที่มีวัฒนธรรมแบบ Civic Culture จะเป็นพลเมืองที่ดีได้ก็ต่อเมื่อเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างมีเหตุมีผล และเป็นราษฎรที่ดีได้ ก็ต่อเมื่อเป็นผู้อยู่ภายใต้การปกครองที่รู้จักการประนีประนอม และมีระเบียบวินัย

กล่าวโดยสรุป หลักประชาธิปไตยที่แท้จริงนั้นต้องยอมรับในหลักการที่ว่า ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย รัฐบาลเป็นของประชาชน

โดยประชาชนเป็นผู้เลือกมาทำหน้าที่เพื่อประชาชนผู้เป็นเจ้าของรัฐ ความรับผิดชอบของรัฐบาลต้องมีต่อประชาชน ไม่ใช่ประชาชนต้องรับผิดชอบต่อรัฐบาล โดยหลักการประชาธิปไตยนั้น เน้นการมีส่วนร่วมในการปกครองของประชาชนในการควบคุมรัฐบาล รัฐบาลไม่สามารถผูกขาดการบริหารเฉพาะกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้ ไม่อาจกีดกันประชาชนในการมีส่วนร่วมในการบริหาร การปกครอง ประชาชนต้องมีสำนึกในความเป็นพลเมืองดีของสังคม โดยต่างก็เชื่อมั่นในความดีของมนุษย์ทุกคนที่อยู่ร่วมกันในรัฐว่า สามารถปกครองตนเองและพัฒนาตนเองให้ดีขึ้นได้ ยอมรับในความเท่าเทียมกันของมนุษย์ เน้นวิถีชีวิตของประชาชนที่หลากหลายและแตกต่างกัน สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติ มีสิทธิเสรีภาพทั้งสิทธิในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน ได้รับการคุ้มครองเท่าเทียมกันทางกฎหมาย สิทธิส่วนบุคคล และเสรีภาพในการพูด การแสดงออกด้วยการพิมพ์ การโฆษณา การนับถือศาสนา การสมาคมรวมกลุ่ม หลักแห่งความเสมอภาคในโอกาส การปฏิบัติตามกฎหมาย ความเสมอภาคทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม การเห็นพ้องต้องกันเป็นหลักมนุษย์สัมพันธ์ และหลักเสียงข้างมาก ซึ่งรูปแบบดังกล่าวนี้จะมีอยู่ในระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น การปกครองรูปแบบอื่นแม้จะกล่าวอ้างว่าเป็นการปกครองแบบประชาธิปไตย ถ้าปราศจากหลักการหรืออุดมการณ์ดังกล่าวแล้ว ก็หาใช่หลักประชาธิปไตยไม่

## 2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ว่าด้วยการเงิน การคลัง และงบประมาณ

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการเงิน การคลัง และงบประมาณ ไว้ในหมวด 8 ว่าด้วยการเงิน การคลัง และงบประมาณ โดยได้กำหนดบทบัญญัติว่าด้วยงบประมาณไว้ 4 ลักษณะ ประกอบด้วย งบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ

ในเหตุจำเป็นที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือการรบ งบกลาง และเงินนอก งบประมาณ ซึ่งกำหนดในมาตรา 166 – 170 ดังนี้

1. มาตรา 166 งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทัน ปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลางก่อน

2. มาตรา 167 ว่าด้วยเรื่องร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณจะต้องมีเอกสารประกอบ ซึ่งต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับประมาณการรายรับ กำหนดวัตถุประสงค์กิจกรรม แผนงาน และโครงการในแต่ละรายจ่ายงบประมาณ แสดงฐานะทางการคลังของประเทศเกี่ยวกับภาพรวมจากการใช้จ่ายและการจัดหารายได้ เป็นต้น

หากรายจ่ายใดไม่สามารถจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐได้โดยตรง ให้จัดไว้ในรายการรายจ่ายงบกลาง โดยต้องแสดงเหตุผลและความจำเป็นในการกำหนดงบประมาณรายจ่ายงบกลางนั้นด้วย

3. มาตรา 168 สภาผู้แทนราษฎรจะต้องวิเคราะห์และพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายให้แล้วเสร็จภายใน 105 วัน นับจากวันที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร ถ้าไม่เสร็จภายในกำหนดเวลาถือว่าเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้เสนอต่อวุฒิสภาพิจารณาภายในยี่สิบวันนับจากวันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึง หากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น นายกรัฐมนตรีจะต้องนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

4. มาตรา 169 ระบายแผ่นดิน โดยปกติจะทำได้ก็เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้ต่อไป หรือในกรณีที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือการรบ ซึ่งอาจทำให้รัฐไม่สามารถใช้จ่ายตามที่กำหนดไว้สำหรับราชการหรือรัฐวิสาหกิจไปใช้ในกิจการที่แตกต่างจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้

5. มาตรา 170 เงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐใดที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ให้หน่วยงานของรัฐนั้นทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินดังกล่าวเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อสิ้นปีงบประมาณทุกปี และให้คณะรัฐมนตรีทำรายงานเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาต่อไป การใช้จ่ายเงินรายได้ดังกล่าวตั้งอยู่ภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลังตามหมวดนี้ด้วย

จากที่กล่าวมาข้างต้น เงินที่ไม่ได้อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณ กล่าวคือ เป็นเงินรายได้ของหน่วยงานที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน หรือที่เรียกว่า “เงินนอกงบประมาณ” นั้น การทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินดังกล่าว จะเป็นการป้องกันมิให้นำเงินไปใช้อย่างไม่มีวินัย หรือเพื่อหวังผลทางการเมือง ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า “งบประมาณรายจ่าย” เป็นกฎหมายฉบับหนึ่งที่ว่าด้วยการกำหนดเงินแผ่นดินที่ฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะผู้แทนของประชาชนอนุญาตให้ฝ่ายบริหารนำไปใช้จ่ายในแต่ละปีงบประมาณ ภายใต้ขอบเขตเงื่อนไขและวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงินแผ่นดินตามงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น และหมายรวมถึงการตั้งเงินรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังของปีงบประมาณก่อนด้วย การกำหนดงบประมาณรายจ่ายในแต่ละปีจะมีกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณเป็นข้อบังคับ กฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณในที่นี้ หมายความว่ารวมถึง ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติ  
โอนงบประมาณรายจ่าย

### 3. พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

#### 3.1 วิวัฒนาการระบบงบประมาณไทย

สำนักงานงบประมาณเริ่มก่อตั้งในปี พ.ศ. 2502 โดยมีภารกิจและหน้าที่ที่สำคัญในการวิเคราะห์งบประมาณและการจ่ายเงินของส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจ การกำหนด เพิ่ม หรือลดเงินประจำงวดตามความจำเป็นของการปฏิบัติงานและตามกำลังเงินของแผ่นดิน และการกำหนดระยะเวลาของเงินประจำงวด ในช่วงเวลานั้นโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินยังไม่สลับซับซ้อน อีกทั้งภารกิจและวงเงินงบประมาณของประเทศยังมีจำนวนไม่มาก ระบบงบประมาณเมื่อแรกเริ่ม จึงเน้นให้แสดงรายละเอียดของการใช้จ่าย โดยมุ่งหวังให้การใช้จ่ายเป็นไปอย่างถูกต้อง ง่ายต่อการตรวจสอบ ซึ่งระบบดังกล่าวเรียกว่า ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ อย่างไรก็ตาม สำนักงานงบประมาณก็ได้มีการพัฒนาระบบงบประมาณมาโดยตลอด จากระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ มาเป็นระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานและโครงการ

จวบจนในปี พ.ศ. 2542 สำนักงานงบประมาณได้มีแนวคิดริเริ่มที่จะปรับเปลี่ยนระบบและวิธีการงบประมาณ ให้มุ่งเน้นและให้ความสำคัญกับผลสำเร็จของงาน ทั้งในเชิงของผลผลิตและผลลัพธ์ โดยหน่วยงานต่าง ๆ ของภาครัฐต้องกำหนดเป้าหมายและวิธีการทำงานที่ชัดเจน สามารถตรวจสอบได้ และในปี พ.ศ. 2546 สำนักงานงบประมาณก็ได้นำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์มาใช้ในการจัดทำงบประมาณ เพื่อให้สอดคล้องกับการบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบัน โดยเน้นหลักการสำคัญ

ที่คำนึงถึงความสำเร็จของงานตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ มีการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบในการวางแผนจัดการและบริหารงบประมาณแก่กระทรวงและกรมต่าง ๆ

ณ วันนี้ สำนักงานงบประมาณได้ปรับกระบวนการทัศนในการจัดการงบประมาณให้มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์และนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล โดยมีการศึกษาทบทวนและพัฒนาระบบการวางแผนและจัดทำงบประมาณ การติดตามและประเมินผล ตลอดจนเทคนิคและเครื่องมือต่าง ๆ เพื่อให้มั่นใจได้ว่าการจัดการงบประมาณก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชน

### 3.2 กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี

งบประมาณรายจ่าย คือ เงินของแผ่นดินที่กฎหมายอนุญาตให้รัฐบาลนำไปใช้จ่ายในการบริหารราชการแผ่นดิน และรวมทั้งที่องค์กรอื่น ๆ ของรัฐนำไปใช้จ่ายตามอำนาจหน้าที่และภารกิจที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินนี้ได้มาจากภาษีอากรที่กระทรวงการคลังจัดเก็บและที่รัฐบาลกักภายในประเทศ หรือการจัดทำงบประมาณแบบขาดดุลด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติการใช้งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ เรียกว่า พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ รัฐบาลจึงต้องเสนอขอความเห็นชอบหรือขออนุญาตจากตัวแทนของประชาชน คือ รัฐสภา ซึ่งหมายถึงสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

ในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี สำนักงานงบประมาณได้กำหนดขั้นตอนไว้ ดังนี้

1) ขั้นการทบทวนงบประมาณ : คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบการกำหนดแนวทางการจัดทำงบประมาณและปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น

จะรายงานผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณในปีที่ล่วงมาส่งสำนักงบประมาณ พร้อมทั้งร่วมกับสำนักงบประมาณทำการทบทวนและปรับปรุงเป้าหมาย กลยุทธ์ ผลผลิต กิจกรรม ตัวชี้วัดผลสำเร็จ และฐานข้อมูลประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง รวมทั้งจัดทำประมาณการรายจ่ายขั้นต่ำที่จำเป็นในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้มีความสอดคล้องกับฐานข้อมูลประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง

2) ขั้นการวางแผนงบประมาณ : คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบยุทธศาสตร์การจัดสรร นโยบายงบประมาณ และวงเงินโครงสร้างงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น ๆ จะต้องจัดทำแผนความต้องการงบประมาณ ไม่ว่าจะเป็งบประมาณรายจ่ายประจำและงบลงทุนที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การจัดสรรและนโยบายงบประมาณ

3) ขั้นการจัดทำงบประมาณ : ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น ๆ ส่งคำขอของงบประมาณรายจ่ายประจำปีและประมาณการรายได้ประจำปีให้สำนักงบประมาณเพื่อจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยมีรายละเอียดตามแผนยุทธศาสตร์และแผนงานเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยที่ในขั้นตอนนี้คณะรัฐมนตรีจะพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเห็นชอบให้สำนักงบประมาณจัดพิมพ์เอกสารประกอบงบประมาณเพื่อนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่อไป

4) ขั้นการอนุมัติงบประมาณ : สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในวาระที่ 1 – 3 และส่งให้วุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ หลังจากนั้นสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไป

หากขยายความตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์และกระบวนการจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว อาจสรุปได้ดังนี้

### 1) การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 105 วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร โดยมีวาระการพิจารณา 3 วาระ ดังนี้

วาระที่ 1 ชั้นพิจารณารับหลักการ : ในการรับหรือไม่รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยมีรายละเอียดการใช้จ่ายต่าง ๆ ตามเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี ที่เสนอแนบมาด้วย โดยในวาระนี้หากสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาแล้วไม่รับหลักการร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ ร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับดังกล่าว ก็เป็นอันตกไป แต่เมื่อพิจารณาแล้วรับหลักการแล้วสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะตั้งคณะกรรมการวิสามัญฯ และคณะอนุกรรมการฯ เพื่อพิจารณางบประมาณในรายละเอียดตามแผนงานและวงเงินค่าใช้จ่าย โดยจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายได้ แต่ต้องมีใช้รายจ่ายตามข้อผูกพัน ดังนี้

- 1) เงินส่งใช้ต้นเงินกู้
- 2) ดอกเบี้ยเงินกู้
- 3) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

วาระที่ 2 ชั้นพิจารณารับร่างพระราชบัญญัติตามรายมาตรา และวาระที่ 3 ชั้นพิจารณารับร่างพระราชบัญญัติทั้งฉบับ : คณะกรรมการฯ จะนำเสนอร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาที่มีการปรับปรุงแก้ไขเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร ตามรายมาตรา เมื่อการพิจารณาร่างงบประมาณ

รายจ่ายประจำปีในวาระสองผ่านไปแล้ว ในการพิจารณาในวาระที่ 3 จะเป็นการพิจารณารับหรือไม่รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีทั้งฉบับ เมื่อพิจารณาแล้วไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเป็นอันตกไป หากสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบรับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ก็จะนำเข้าสู่อการพิจารณาของวุฒิสภาต่อไป

## 2. การพิจารณาของวุฒิสภา

1) วุฒิสภาต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายใน 20 วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณนั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ มิได้ ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวถือว่า วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ ในทางปฏิบัติเมื่อสภาผู้แทนราษฎรรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ ในวาระที่ 1 แล้ว วุฒิสภาจะตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นพิจารณาไปพร้อม ๆ กับสภาผู้แทนราษฎร และเมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณนั้นมายังวุฒิสภา ประธานวุฒิสภาจะส่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณนั้นให้คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน

2) การพิจารณาของวุฒิสภามี 2 กรณี คือ เห็นชอบและไม่เห็นชอบ เมื่อวุฒิสภาพิจารณาแล้วไม่ให้ความเห็นชอบ สภาผู้แทนราษฎรอาจยกร่างพระราชบัญญัติขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที และเมื่อสภาผู้แทนราษฎรยืนยันร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรให้ถือว่าได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว

ร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาพิจารณาแล้วให้ความเห็นชอบ นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าฯ ภายใน 20 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณจากรัฐสภา เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษาบังคับใช้เป็นกฎหมาย

กล่าวโดยสรุป กระบวนการจัดทำงบประมาณดังกล่าวข้างต้น ได้ดำเนินการตามหลักประชาธิปไตย ผ่านระบบรัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนของปวงชน ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าฯ และประกาศ ใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

## บทสรุป

ตามค่านิยมของหลักประชาธิปไตย ที่กล่าวถึงการปกครองของรัฐบาลที่เป็นของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน โดยการยึดหลักเสียงข้างมาก แต่ขณะเดียวกันก็ต้องเคารพเสียงข้างน้อยด้วย เสียงข้างมากจะละเมิดหรือก้าวท้าวสิทธิของเสียงข้างน้อยมิได้ เพราะในระบอบประชาธิปไตยนั้นต้องเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายหรือผู้ที่มีความเห็นต่างได้แสดงความคิดเห็นหรือแนวความคิดอย่างกว้างขวาง

ซึ่งหากนำหลักประชาธิปไตยมาพิจารณาเชื่อมโยงกับกระบวนการจัดทำงบประมาณ จะเห็นได้ว่าในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณต้องผ่านความเห็นชอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา อาจกล่าวได้ว่ากระบวนการจัดทำงบประมาณดังกล่าวได้ดำเนินการโดยคำนึงถึงหลักประชาธิปไตย โดยคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารจะนำเสนอองงบประมาณต่อรัฐสภาในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาเพื่อบังคับใช้เป็นกฎหมาย

แต่อย่างไรก็ตาม การใช้จ่ายงบประมาณต้องตอบโจทย์ยุทธศาสตร์ของประเทศ นโยบายของรัฐบาล และภารกิจของส่วนราชการได้ครบถ้วนทุกมิติ กระบวนการจัดทำงบประมาณที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ก็ยังมีความจำเป็นต้องทำการปฏิรูปเพื่อให้เหมาะสมกับสภาวการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันต้องสามารถอธิบายผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบจากการจัดสรรงบประมาณได้ครบถ้วนซึ่งสิ่งที่จำเป็นเร่งด่วนที่สำนักงบประมาณต้องปรับปรุง คือ ระบบฐานข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์และจัดทำงบประมาณที่ยังไม่สามารถตอบโจทย์ทั้งฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตรวจสอบได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ขณะนี้สำนักงบประมาณอยู่ระหว่างปรับปรุงวิธีการจัดทำข้อมูลงบประมาณใหม่ ประกอบด้วย ข้อมูลในระดับโครงสร้างซึ่งต้องครอบคลุมทุกภารกิจของส่วนราชการ การจัดทำฐานข้อมูลประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง 3 ปี (Medium Term Expenditure Framework : MTEF) ซึ่งแสดงถึงรายละเอียดของภาระค่าใช้จ่ายของรัฐบาลในอนาคตที่ต้องการความชัดเจนและแม่นยำ โดยข้อมูลที่จะปรากฏในประมาณการรายจ่ายของประเทศล่วงหน้า 3 ปี ประกอบด้วย ประมาณการรายได้ รายจ่าย ดุลในงบประมาณ และดุลนอกงบประมาณ เพื่อเป็นฐานข้อมูลให้กับฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติใช้ประกอบการตัดสินใจ ทั้งนี้ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 สำนักงบประมาณอยู่ระหว่างจัดทำประมาณการรายจ่ายของประเทศล่วงหน้า 10 ปี (Long Term Expenditure Framework : LTEF) ด้วย

นอกจากนี้แล้ว เพื่อให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล การใช้จ่ายงบประมาณซึ่งเป็นภาษีของประชาชนต้องได้รับการตรวจสอบในทุกระดับอย่างทั่วถึง เพื่อให้เกิดความโปร่งใส การจัดสรรงบประมาณที่เป็นธรรมและปราศจากการคอร์รัปชัน สำนักงบประมาณได้เริ่มปฏิรูประบบงบประมาณและกระบวนการจัดทำงบประมาณ โดยเน้นการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนเพื่อตอบสนองความต้องการของภาคประชาชนตามหลักสิทธิมนุษยชน

## บรรณานุกรม

สงบ เชื้อทอง. รัฐศาสตร์ตามแนวพุทธศาสตร์ Political Science In Buddhist Approach. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย.  
อัญชลี จวงจันทร์. งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2551.

# หลักความเสมอภาคหรือหลักการไม่เลือกปฏิบัติต่อบุคคล

ทวี ปิยะพัฒนา\*

## บทคัดย่อ

### บทคัดย่อหรือสาระสังเขป

หลักความเสมอภาคถือว่าเป็นหลักพื้นฐานของศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ซึ่งมนุษย์ย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ในฐานะที่เป็นมนุษย์โดยมีต้องคำนึงถึงคุณสมบัติอื่น ๆ อาทิ เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ถิ่นกำเนิด เป็นต้น และขณะเดียวกันก็ถือได้ว่าหลักความเสมอภาคนี้เป็นหลักที่ควบคุมมิให้รัฐใช้อำนาจของตนตามอำเภอใจโดยการใช้อำนาจของรัฐแก่กลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง รัฐต้องสามารถอธิบายได้ว่าเพราะเหตุใดรัฐจึงกระทำการอันก่อให้เกิดผลกระทบหรือเป็นการให้ประโยชน์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งนั้นโดยเฉพาะ หากการให้เหตุผลไม่อาจรับฟังได้แสดงว่าการใช้อำนาจของรัฐนั้นเป็นไปตามอำเภอใจ ดังนั้นหลักความเสมอภาคจึงเป็นหลักสำคัญในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและสามารถนำมาตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการได้

\* ปัจจุบันดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริหาร บริษัทแปซิฟิกแปรรูปสัตว์น้ำ จำกัด และบริษัทในเครือ PFP รองประธานอาวุโส สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ประธานอนุกรรมการกลุ่มอาชีพเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตร (กรอ.อศ) และที่ปรึกษากิตติมศักดิ์ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติด้านพาณิชย์และการอุตสาหกรรม

ประวัติการศึกษา ปริญญาตรี คณะนิเทศศาสตร์ สาขาสื่อสารการเมืองบูรณาการ จากมหาวิทยาลัยเอริก บริหารธุรกิจ มหาบัณฑิตกิตติมศักดิ์ สาขาการจัดการทั่วไป จากสถาบันราชภัฏสงขลา และปรัชญาดุษฎีบัณฑิตกิตติมศักดิ์ สาขาเทคโนโลยีอาหาร จากมหาวิทยาลัยรามคำแหง, ผู้ศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 5 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

หลักความเสมอภาคนั้นมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับหลักเสรีภาพ เนื่องจากเป็นหลักการที่จะทำให้การใช้เสรีภาพเป็นไปอย่างเสมอกันทุกผู้ทุกคน แต่หากเสรีภาพสามารถใช้ได้เพียงบุคคลบางคนเท่านั้นในขณะที่คนบางกลุ่มบางคนเข้าถึงไม่ได้ ในกรณีดังกล่าวก็ไม่ถือว่ามีเสรีภาพแต่ประการใด ความเสมอภาคจึงเป็นฐานของเสรีภาพและเป็นหลักประกันในการทำให้เสรีภาพเกิดขึ้นได้จริง ดังนั้นหลักความเสมอภาคใต้กฎหมายจึงเป็นหลักการที่ทำให้มีการปฏิบัติต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ อย่างเท่าเทียมกันหรือไม่เลือกปฏิบัติ (non-discrimination) ทั้งนี้ การปฏิบัติตามหลักความเสมอภาคนั้นจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน และจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้น ๆ จึงจะทำให้เกิดความยุติธรรมภายใต้หลักความเสมอภาคขึ้นได้

**คำสำคัญ** หลักความเสมอภาค หลักการไม่เลือกปฏิบัติ

## บทนำ

หลักความเสมอภาคถือว่าเป็นหลักพื้นฐานของศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ซึ่งมนุษย์ย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ในฐานะที่เป็นมนุษย์โดยมิต้องคำนึงถึงคุณสมบัติอื่น ๆ อาทิ เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ถิ่นกำเนิด เป็นต้น และขณะเดียวกันก็ถือได้ว่าหลักความเสมอภาคนี้เป็นหลักที่ควบคุมมิให้รัฐใช้อำนาจของตนตามอำเภอใจโดยการใช้อำนาจของรัฐแก่กลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งรัฐต้องสามารถอธิบายได้ว่าเพราะเหตุใดรัฐจึงกระทำการอันก่อให้เกิดผลกระทบหรือเป็นการให้ประโยชน์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งนั้นโดยเฉพาะ หากการให้เหตุผลไม่อาจรับฟังได้แสดงว่าการใช้อำนาจของรัฐนั้นเป็นไปตามอำเภอใจ ดังนั้นหลักความเสมอภาคจึงเป็นหลักสำคัญในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและสามารถ

นำมาตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการได้

## เนื้อหา

ในบทความนี้จึงขอเสนอเนื้อหาสาระแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ 1) แนวความคิดของหลักความเสมอภาค และ 2) หลักเกณฑ์ของหลักความเสมอภาค ดังนี้<sup>1</sup>

### 1) แนวความคิดของหลักความเสมอภาค

#### 1.1) ที่มาและแนวความคิดของหลักความเสมอภาค

การศึกษาถึงหลักความเสมอภาคนั้นในเบื้องต้นนั้นย่อมต้องศึกษาถึงแนวคิดและพัฒนาการเป็นอันพื้นฐานของหลักความเสมอภาค ดังนี้

##### 1.1.1) รากฐานแนวคิดของหลักความเสมอภาค

แนวคิดทางกฎหมายของหลักความเสมอภาคในปัจจุบันได้รับการรับรองอย่างชัดเจนโดยถือว่าบุคคลย่อมมีความเสมอภาคที่จะได้รับการรับรองและคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน (Fairness) ซึ่งหมายถึง “หลักความเสมอภาคเบื้องหน้ากฎหมาย” (Equality before the law) ที่เป็นการยอมรับสิทธิเสรีภาพอันเป็นสาระสำคัญของความเป็นมนุษย์ที่ติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่กำเนิดและไม่อาจพรากไปได้ จึงเป็นการแสดงให้เห็นถึงการยอมรับตามทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ (Natural law) ซึ่งผู้ที่มีความคิดเช่นนี้ได้แสดงความคิดเห็นต่อต้านลัทธิสมบูรณาญาสิทธิราชย์โดยการกีดกันพระมหากษัตริย์ไม่ให้ใช้พระราชอำนาจผิดทำนองคลองธรรม โดยอ้างถึงหลักกฎหมายที่ว่า “บุคคลทุกคนเกิดมามีเสมอภาคกันและมีสิทธิบางประการ

<sup>1</sup> เกียรติกร เจริญนาวัฒน์. หลักความเสมอภาค. ลงเผยแพร่ครั้งแรกใน Public Law Net วันที่ 12 มกราคม พ.ศ. 2547. <http://www.pub-law.net>.

เช่น สิทธิในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน ติดตัวมาสิทธินี้ไม่สามารถจำหน่าย โอนได้”<sup>2</sup> และหลักกฎหมายธรรมชาตินี้ยังเป็นแนวความคิดที่สอดคล้องกับ สิทธิปัจเจกชนนิยม (Individualism) ในสมัยนั้นด้วย โดยได้ให้ความสำคัญ กับปัจเจกชนและสิทธิทั้งหลายของปัจเจกชนซึ่งจุดกำเนิดของระบบปัจเจกชน นิยมในทางกฎหมายมหาชนคือ คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศส ลงวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1789 โดยการปฏิวัติปี ค.ศ. 1789 นี้ได้ยกเลิกระบอบ กษัตริย์ที่ปกครองด้วยระบบศักดินาซึ่งบุคคลขึ้นอยู่กับฐานันดรและชนชั้น ที่ตนสังกัด แต่ผู้ปฏิวัติได้ยกความสำคัญของปัจเจกชนขึ้นแทน โดยคำประกาศนี้ ให้ความสำคัญกับคนแต่ละคนรวมทั้งสิทธิเสรีภาพของบุคคลนั้นว่าเป็นหัวใจ ของสังคม ตามทฤษฎีนี้ถือว่าหัวใจของสังคมอยู่ที่การยอมรับคุณค่าของทุกคน แต่ละคนรวมกันเป็นสังคม รัฐหรือสังคมไม่สามารถก้าวท้าวสิทธิของเขาได้ เว้นเพื่อประโยชน์ส่วนร่วม<sup>3</sup> อันจะเห็นได้จากคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และพลเมืองปี ค.ศ. 1789 ซึ่งมีข้อความว่า “มนุษย์เกิดมาและมีชีวิตอยู่โดยอิสระ และโดยเสมอภาคภายใต้กฎหมาย ความแตกต่างในสังคมจะมีได้ก็เพื่อประโยชน์ อันร่วมกัน” ต่อมาความคิดที่ว่ามนุษย์เกิดมาเสมอภาคกันตามปฏิญญา ว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ปี ค.ศ. 1789 นี้ได้รับการยืนยันและขยายความ โดยอารัมภบทของรัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ. 1946 และปัจจุบันหลักการดังกล่าว ได้ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสฉบับลงวันที่ 3 มิถุนายน ค.ศ. 1958 โดยได้แสดงความยึดมั่นในหลักสิทธิมนุษยชนและหลักอำนาจ อธิปไตยเป็นของชาติโดยรัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ. 1958 ได้ยืนยันปฏิญญาว่าด้วย สิทธิมนุษยชนและพลเมือง ปี ค.ศ. 1789 และอารัมภบทของรัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ. 1946 ไว้ด้วย

<sup>2</sup> สมยศ เชื้อไทย. (2535). คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. หน้า 138.

<sup>3</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). คำอธิบายกฎหมายมหาชน เล่ม 1. หน้า 70.

ดังนั้น จึงถือได้ว่าความคิดที่เป็นรากฐานของหลักความเสมอภาคภายใต้รัฐธรรมนูญและหลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมายจึงเป็นเรื่องเดียวกัน คือเรื่องหลักความเสมอภาคซึ่งเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตย ดังจะเห็นได้จากอุดมคติในการปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสอันได้แก่ เสรีภาพ เสมอภาค และภราดรภาพ<sup>4</sup> ประกอบกับมาตรา 1 แห่งรัฐธรรมนูญนี้ที่รับรองถึงความเสมอภาคตามกฎหมายของประชาชนโดยไม่แบ่งแยกแหล่งกำเนิด เชื้อชาติ หรือศาสนา สาธารณรัฐเคารพต่อความเชื่อของทุกนิกาย<sup>5</sup> อันเป็นหลักสำคัญในการปกครองประเทศ และต่อมาประเทศต่าง ๆ ก็ได้นำแนวคิดดังกล่าวไประบุในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามหลักความเสมอภาคอย่างเป็นรูปธรรมนั่นเอง

### 1.1.2) วิวัฒนาการแนวคิดของหลักความเสมอภาค

แนวความคิดเรื่องความเสมอภาคในสมัยดั้งเดิมนั้นเกิดจากคำสอนของศาสนาคริสต์ที่ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจและระบบทาสที่มีอยู่ในยุคโรมัน และต่อมาในสมัยกลางระบบศักดินาได้ยกเลิกแนวคิดเรื่องความเสมอภาค โดยสร้างลำดับชั้นของสังคมขึ้นซึ่งแปรผันตามที่ดินและเจ้าของที่ดินเจ้าศักดินา แต่อย่างไรก็ตาม ความไม่เสมอภาคดังกล่าวในสมัยกลางค่อย ๆ เปลี่ยนแปลงไปเมื่อเกิดชนชั้นกลางที่เข้มแข็งขึ้นจนนำไปสู่การเรียกร้องให้เปลี่ยนแปลงความไม่เสมอภาคทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งต่อมาได้มีเอกสารที่แสดงออกถึงหลักความเสมอภาคที่ดีที่สุดคือปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศส ลงวันที่ 26 สิงหาคม ปี ค.ศ. 1789 โดยบัญญัติรับรองไว้ถึง 3 มาตรา ได้แก่

<sup>4</sup> สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ. (2541). รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ.1958 มาตรา 2. หน้า 2.

<sup>5</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้าเดียวกัน.

มาตรา 1 “มนุษย์กำเนิดและดำรงชีวิตอย่างมีอิสระและเสมอภาคกันตามกฎหมาย การแบ่งแยกทางสังคมจะกระทำได้ก็แต่เพื่อผลประโยชน์ร่วมกันของส่วนรวม”

มาตรา 6 “กฎหมายคือการแสดงออกของเจตนารมณ์ร่วมกัน...กฎหมายจะต้องเหมือนกันสำหรับทุกคนไม่ว่าจะเป็นการคุ้มครองหรือลงโทษก็ตาม พลเมืองทุกคนเท่าเทียมกันเบื้องหน้ากฎหมายและได้รับการยอมรับอย่างเท่าเทียมกันในเรื่องศักดิ์ศรี สถานะและงานภาครัฐตามความสามารถโดยปราศจากความแตกต่าง เว้นแต่เฉพาะพลังและพรสวรรค์ของแต่ละคน”

มาตรา 13 “เพื่อทำนุบำรุงกองทัพและเพื่อรายจ่ายในการดำเนินงานของรัฐ จำเป็นที่จะต้องเก็บภาษี ซึ่งจะต้องมีการกระจายภาระภาษีอย่างเท่าเทียมกันสำหรับพลเมืองทุกคนโดยคำนึงถึงความสามารถของแต่ละคน”

ในภายหลังแนวคิดของหลักความเสมอภาคดังกล่าวก็ได้ถูกนำไปบัญญัติในรัฐธรรมนูญของเกือบทุกประเทศเพื่อเป็นการรับรองหลักการดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน อาทิ<sup>6</sup>

รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ฉบับปัจจุบัน ลงวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1958 บัญญัติถึงหลักความเสมอภาคไว้ในมาตราแรกว่า “ฝรั่งเศสเป็นสาธารณรัฐที่แบ่งแยกมิได้ เป็นของประชาชน เป็นประชาธิปไตยและเป็นของสังคม สาธารณรัฐรับรองถึงความเสมอภาคตามกฎหมายของประชาชนโดยไม่แบ่งแยกแหล่งกำเนิดเชื้อชาติหรือศาสนา สาธารณรัฐเคารพต่อความเชื่อของทุกนิกาย”

<sup>6</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2543.มิถุนายน). “หลักความเสมอภาค.” วารสารนิติศาสตร์. 30. 2. หน้า 161-164.

รัฐธรรมนูญสหพันธรัฐเยอรมัน ฉบับปัจจุบัน  
ลงวันที่ 23 พฤษภาคม ค.ศ. 1949 บัญญัติ ๑ ไว้ในมาตรา 3 ว่า

1. มนุษย์ทุกคนมีความเสมอภาคเบื้องต้นตามกฎหมาย
2. ชายและหญิงมีความเท่าเทียมกันตามกฎหมาย รัฐผู้ผูกพันที่จะต้องดำเนินการให้มีความเสมอภาคอย่างแท้จริงระหว่างหญิงและชาย และจะต้องดำเนินการให้ยกเลิกอุปสรรคที่ดำรงอยู่
3. บุคคลย่อมไม่ถูกเลือกปฏิบัติหรือมีอภิสิทธิ์เพราะเหตุในเรื่องเพศชาติกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา ชาติ ถิ่นกำเนิด ความเชื่อหรือความคิดเห็นในทางศาสนาหรือในทางการเมือง บุคคลย่อมไม่ถูกแบ่งแยกด้วยเหตุเพราะความพิการ”

รัฐธรรมนูญอิตาลี ฉบับปัจจุบันลงวันที่ 27 ธันวาคม  
ค.ศ. 1947 บัญญัติไว้ในมาตรา 3 ว่า

“พลเมืองทุกคนมีศักดิ์ศรีทางสังคมอย่างเดียวกัน และเท่าเทียมกันเบื้องต้นกฎหมายโดยปราศจากการแบ่งแยกเพราะเพศ เชื้อชาติ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง สภาพร่างกายหรือสภาพทางสังคม

เป็นหน้าที่ของสาธารณรัฐที่จะต้องขจัดอุปสรรค ทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคมที่ขัดขวางต่อการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงของผู้ใช้แรงงานในองค์กรทางการเมือง เศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศ ทั้งนี้ ภายใต้ข้อจำกัดที่ไม่กระทบต่อเสรีภาพและความเสมอภาคของพลเมือง”

รัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐออสเตรเลีย ฉบับปัจจุบัน  
ลงวันที่ 1 ตุลาคม ค.ศ. 1920 บัญญัติไว้ในมาตรา 7 ว่า

“1. พลเมืองของสหพันธรัฐทุกคนมีความเสมอภาคเบื้องต้นกฎหมาย อภิสิทธิ์จากการเกิด เพศ สภาพร่างกาย ชนชั้น ศาสนา ไม่อาจมีได้ บุคคลย่อมไม่ถูกกีดกันเพราะความพิการ สาธารณรัฐผู้ผูกพันที่จะ

คุ้มครองความเสมอภาคในการปฏิบัติต่อคนพิการและบุคคลธรรมดาทั่วไป ในทุกแง่มุมของชีวิตประจำวัน

2. สหพันธรัฐ มลรัฐและเทศบาลรับรองหลักความเสมอภาคระหว่างชายและหญิง มาตรการที่มุ่งส่งเสริมความเสมอภาคดังกล่าว ย่อมได้รับการยอมรับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้ามาตรการเหล่านั้นต้องการขจัดความไม่เสมอภาคที่ดำรงอยู่...”

นอกจากนี้ยังมีเอกสารระหว่างประเทศหลายฉบับที่ได้บัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคไว้เช่นกัน เช่น ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights), กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Convention of Civil and Political Rights), ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิในการพัฒนา (Declaration on the Rights to Development) โดยได้ระบุหลักเกณฑ์การไม่เลือกปฏิบัติต่อบุคคลทุกคน

จากแนวคิดหลักความเสมอภาคในระบบสากลข้างต้นได้มีอิทธิพลต่อประเทศไทยในการกำหนดบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความเสมอภาคเช่นกัน โดยก่อนการปฏิวัติการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 นั้น ประเทศไทยไม่มีการนำหลักความเสมอภาคมาใช้แต่ประการใด ซึ่งเห็นได้จากการมีส่วนร่วมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่ทำโดยบุคคลบางกลุ่มเท่านั้น เมื่อคณะราษฎรทำการปฏิวัติจึงได้ร่างประกาศ 6 ประการซึ่งมีหลักความเสมอภาคอันเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่ง<sup>7</sup>

<sup>7</sup> ปรีดี พนมยงค์. (2535) “คณะราษฎรกับการอภิวัฒน์ประชาธิปไตย 24 มิถุนายน” ในแนวความคิดประชาธิปไตยของปรีดี พนมยงค์. หน้า 41-43. อ้างในสมคิด เลิศไพฑูรย์. เรื่องเดิม. หน้า 174.

แต่อย่างไรก็ตาม แม้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 จะมีได้กล่าวถึงหลักความเสมอภาคไว้โดยเฉพาะซึ่งก็น่าจะเป็นเพราะต้องการความรวดเร็วและมุ่งให้เป็นธรรมนูญฉบับชั่วคราว อีกทั้งคณะราษฎรเห็นว่าได้ยอมรับหลักความเสมอภาคไว้ในประกาศ 6 ประการซึ่งถือเป็นปฏิญญาแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญของสยามที่มีผลบังคับได้ตั้งเช่นรัฐธรรมนูญอยู่แล้วจึงไม่มีความจำเป็นต้องบัญญัติให้มีการซ้ำซ้อนแต่ประการใด แต่ตามรัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2475 นี้ก็เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติให้ชายและหญิงมีความเสมอภาคในการออกเสียงเลือกตั้งโดยบัญญัติไว้ในมาตรา 14 ว่า “ราษฎรไม่ว่าเพศใด...ย่อมมีสิทธิออกเสียงลงมติเลือกผู้แทนหมู่บ้านได้...” หลังจากนั้นก็มีรัฐธรรมนูญอีกหลายฉบับที่บัญญัติหลักความเสมอภาคไว้โดยชัดแจ้งโดยมักบัญญัติให้ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิดหรือศาสนาใดย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญเสมอกัน<sup>8</sup> แต่การใช้กฎหมายของไทยนับตั้งแต่ที่ได้มีการนำหลักความเสมอภาคมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับแรกหลักดังกล่าวแทบจะไม่ค่อยได้รับการกล่าวถึง หลักความเสมอภาคจึงเป็นเพียงหลักการที่บัญญัติรับรองคุ้มครองไว้โดยไม่ก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้พัฒนาการของหลักความเสมอภาคในระบบกฎหมายไทยจึงเป็นไปอย่างจำกัด<sup>9</sup>

จากพัฒนาการของหลักความเสมอภาคที่มีมาอย่างต่อเนื่องและยาวนานที่ประเทศไทยได้รับมาจากระบบสากลนั้นจะเห็นได้ว่าพัฒนาการดังกล่าวมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไปจนกระทั่งมีการร่างรัฐธรรมนูญ

<sup>8</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์. เรื่องเดิม. หน้า 175.

<sup>9</sup> บรรเจิด ลิงคะเนติ. (2543). สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เรื่องหลักความเสมอภาค. หน้า 1-2.

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ขึ้น พัฒนาการจึงได้มีการก้าวกระโดดอย่างเห็นได้ชัด โดยได้มีการนำแนวคิดหลักความเสมอภาคในต่างประเทศมาบัญญัติเป็นหลักความเสมอภาคในมาตรา 30 แห่งรัฐธรรมนูญ จึงทำให้มีความก้าวหน้าทัดเทียมกับนานาชาติอารยประเทศ แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องทำความเข้าใจในแนวคิดเรื่องหลักความเสมอภาคด้วยเพื่อจะทำให้หลักการดังกล่าวบังคับใช้ได้อย่างเป็นรูปธรรมซึ่งผลลัพธ์ก็จะเป็นการคุ้มครองประชาชนภายใต้หลักความเสมอภาคนั้นเอง

## 1.2) ความหมายของหลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคนั้นมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับหลักเสรีภาพเนื่องจากเป็นหลักการที่จะทำให้การใช้เสรีภาพเป็นไปอย่างเสมอกันทุกผู้ทุกคน แต่หากเสรีภาพสามารถใช้ได้เพียงบุคคลบางคนเท่านั้นในขณะที่คนบางกลุ่มบางคนเข้าถึงไม่ได้ ในกรณีดังกล่าวก็ไม่ถือว่ามีเสรีภาพแต่ประการใด<sup>10</sup> ความเสมอภาคจึงเป็นฐานของเสรีภาพและเป็นหลักประกันในการทำให้เสรีภาพเกิดขึ้นได้จริง ดังนั้นหลักความเสมอภาคได้ถูกหมายจึงเป็นหลักการที่ทำให้มีการปฏิบัติต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ อย่างเท่าเทียมกันหรือไม่เลือกปฏิบัติ (non-discrimination) ทั้งนี้ การปฏิบัติตามหลักความเสมอภาคนั้นจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน และจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้น ๆ จึงจะทำให้เกิดความยุติธรรมภายใต้หลักความเสมอภาคขึ้นได้

<sup>10</sup> Claude-Albert COLLIARD.p.215. อ้างในสมคิด เลิศไพฑูรย์. เรื่องเดิม. หน้า 165.

### 1.3) ประเภทของหลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายสามารถแยกประเภทของหลักความเสมอภาคได้ 2 ประเภทดังนี้<sup>11</sup>

#### 1.3.1) หลักความเสมอภาคทั่วไป

หลักความเสมอภาคทั่วไปเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลทุกคนที่อาจกล่าวอ้างกับการกระทำใด ๆ ของรัฐได้ หากเรื่องนั้นมีได้มีการกำหนดไว้ในหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง แต่หากเรื่องใดมีหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องกำหนดไว้แล้ว ก็ให้พิจารณาไปตามหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องนั้น ๆ

#### 1.3.2) หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง

หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องคือ หลักความเสมอภาคที่ใช้เฉพาะภายในขอบเขตเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ เช่น หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับชายและหญิง เป็นต้น

ความสัมพันธ์ระหว่างหลักความเสมอภาคทั่วไปกับหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องนั้น ถือได้ว่าหลักความเสมอภาคทั่วไปเป็นพื้นฐานของหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง แต่หลักความเสมอภาคทั่วไปนั้นสามารถนำไปใช้ได้กับทุก ๆ เรื่องโดยไม่จำกัดขอบเขตเรื่องใดเรื่องหนึ่ง และบุคคลทุก ๆ คนย่อมอ้างหลักความเสมอภาคทั่วไปได้ ส่วนหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องอาจถูกจำกัดโดยใช้เฉพาะเรื่องหรือเฉพาะกลุ่มบุคคลที่รัฐธรรมนูญมุ่งคุ้มครองเท่านั้น โดยหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องนั้นยังถือเป็นหลักกฎหมายพิเศษซึ่งย่อมมาก่อนหลักความเสมอภาคทั่วไป ถ้ากฎหมายใดได้รับการพิจารณาหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องนำมาพิจารณาตามหลักความเสมอภาคทั่วไปอีก

<sup>11</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ. เรื่องเดิม. หน้า 7-12.

## 2) หลักเกณฑ์ของหลักความเสมอภาค

หลักแห่งความเสมอภาคเป็นหลักเกณฑ์ที่ต้องปฏิบัติแก่บุคคลทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน แต่โดยการใช้หลักความเสมอภาคที่มีความหลากหลายในการปฏิบัติเนื่องจากสาระสำคัญของข้อเท็จจริงที่แตกต่างกันไป ดังนั้น การปฏิบัติแก่บุคคลตามหลักความเสมอภาคย่อมแตกต่างกันไป ทั้งนี้ ย่อมต้องเป็นความแตกต่างที่ยอมรับได้ ซึ่งหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติตามหลักความเสมอภาคเพื่อให้เกิดความยุติธรรม มีดังนี้

### 2.1) หลักเกณฑ์ของการปฏิบัติให้เท่าเทียมกันหรือข้อห้ามเลือกปฏิบัติตามหลักความเสมอภาค

หลักแห่งความเสมอภาคได้ปรากฏเป็นที่ยอมรับและนำไปปฏิบัติซึ่งมีผลเป็นการผูกพันองค์กรของรัฐที่จะต้องเคารพและปฏิบัติตาม โดยในการปฏิบัติตามหลักการดังกล่าวมีหลักเกณฑ์กว้าง ๆ ดังนี้

#### 2.1.1) ต้องใช้กฎเกณฑ์อันเดียวกันกับทุกคนเว้นแต่ว่าสถานการณ์แตกต่างกันไป

หลักเกณฑ์ทั่วไปของการปฏิบัติคือต้องใช้กฎเกณฑ์เดียวกันในสถานการณ์เดียวกัน เว้นแต่ว่าสถานการณ์นั้นแตกต่างออกไป จึงเป็นการต้องห้ามแก่ผู้บัญญัติกฎเกณฑ์ที่จะต้องไม่ออกกฎเกณฑ์ให้มีผลไม่เสมอภาคแก่บุคคล กล่าวคือ เหตุการณ์ที่เหมือนกันหรือที่เหมือนกันในสาระสำคัญนั้นต้องได้รับการปฏิบัติโดยกฎเกณฑ์เช่นเดียวกัน แต่หากมีข้อเรื่องที่มีสภาพการณ์อย่างเดียวกันก็สามารถปฏิบัติให้แตกต่างกันได้ ดังนั้น กฎเกณฑ์ที่มาบังคับใช้แก่บุคคลซึ่งออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารย่อมมีเนื้อหา รายละเอียด และผลบังคับที่แตกต่างกันไปได้ เช่น ความเสมอภาคในการได้รับบริการสาธารณะจากรัฐ ประชาชนทุกคนสามารถใช้บริการรถเมล์ของรัฐอย่างเสมอภาคทุกคน ซึ่งเป็นหลักความเสมอภาคอย่างกว้าง ๆ อีกตัวอย่างหนึ่ง การที่รัฐกำหนดราคาตัวรถไฟเป็นชั้นหนึ่ง ชั้นสองและชั้นสามตามปัจจัยทาง

เศรษฐกิจของแต่ละคนที่แตกต่างกันไปตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองว่าบุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

### 2.1.2) การใช้กฎเกณฑ์ที่แตกต่างกันนั้นต้องมีความสัมพันธ์กับสาระสำคัญของกฎเกณฑ์นั้น

การใช้กฎเกณฑ์ที่แตกต่างกันนั้นต้องคำนึงถึงสาระสำคัญของกฎเกณฑ์ คือกฎเกณฑ์ที่จะนำมาใช้ต้องมีความสัมพันธ์กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ดังนั้น ถึงแม้จะอยู่ในสถานะที่เหมือนกันแต่ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญนั้นแตกต่างกันแล้ว กฎเกณฑ์ที่นำมาใช้บังคับนั้นต้องแตกต่างกันไปด้วย แต่ถ้าเป็นข้อเท็จจริงที่ไม่เป็นสาระสำคัญและอยู่ในสถานะที่เหมือนกันแล้ว กฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับนั้นจะต้องเป็นกฎเกณฑ์เดียวกัน เช่น กฎหมายบำเหน็จบำนาญกำหนดให้ข้าราชการต้องรับราชการ 10 ปี ขึ้นไป จึงจะมีสิทธิรับบำเหน็จบำนาญ ฝ่ายนิติบัญญัติจะออกกฎหมายบัญญัติให้ข้าราชการซึ่งรับราชการเพียง 2 ปี ที่ผู้บังคับบัญชาเห็นควรยกย่องให้ได้รับบำเหน็จบำนาญเท่ากับข้าราชการซึ่งได้บำนาญ 10 ปี เช่นนี้หาได้ไม่ เพราะเมื่อเหตุไม่เหมือนกันคือเวลาราชการไม่เท่ากันก็ควรได้รับผลปฏิบัติแตกต่างกันไม่ควรให้ได้รับผลปฏิบัติเสมอกันแม้ว่าจะอยู่ในสถานะที่เป็นข้าราชการเหมือนกันก็ตามที่<sup>12</sup>

### 2.1.3) การปฏิบัติให้แตกต่างกันอันเนื่องมาจากผลประโยชน์มหาชน

การปฏิบัติต่อบุคคลตามหลักความเสมอภาคนั้น ย่อมต้องคำนึงถึงเรื่องประโยชน์สาธารณะเหนือประโยชน์ส่วนบุคคลหรือประโยชน์ของปัจเจกชน ดังนั้นจะอ้างหลักความเสมอภาคในการใช้กฎเกณฑ์

<sup>12</sup> ตัวอย่างจากสมยศ เชื้อไทย. เรื่องเดิม. หน้า 139

เพื่อมาคุ้มครองปัจเจกชนนั้นหาได้ไม่ เช่น ในกรณีที่มีความไม่สงบเกิดขึ้นในบ้านเมือง ทางการจำเป็นต้องใช้มาตรการบางอย่างอันเพื่อก่อให้เกิดความสงบสุขกลับมาสู่บ้านเมืองอย่างรวดเร็วที่สุดและการใช้มาตรการดังกล่าวนั้นสะท้อนให้เห็นถึงการเลือกปฏิบัติและการเคารพต่อหลักแห่งความเสมอภาค ผู้ที่เดือดร้อนจากการกระทำดังกล่าวจะอ้างหลักแห่งความเสมอภาคต่อรัฐหาได้ไม่

**2.1.4) การอ้างประโยชน์สาธารณะเพื่อไม่ต้องเคารพต่อหลักแห่งความเสมอภาคนั้น จะต้องไม่เป็นการก่อให้เกิดการแบ่งแยกอย่างที่ไม่สามารถยอมรับได้**

การอ้างประโยชน์สาธารณะในการปฏิบัติให้แตกต่างกันนั้นแม้จะถือว่าเป็นการกระทบต่อหลักแห่งความเสมอภาคและก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติก็ตามที่ แต่อย่างไรก็ดี การกระทำดังกล่าวนั้นจะต้องไม่ก่อให้เกิดการแบ่งแยกอย่างที่ไม่สามารถยอมรับได้ ถ้าเป็นเช่นนี้แล้ว ก็ไม่สามารถใช้กฎเกณฑ์ดังกล่าวได้ การแบ่งแยกอย่างที่ไม่สามารถยอมรับได้นั้นที่เห็นได้ชัดก็คือ การแบ่งแยกที่เป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ เช่น การแบ่งแยกในเรื่อง แหล่งกำเนิด เชื้อชาติ ศาสนา เพศ เป็นต้น

**2.1.5) การเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรมมุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่**

การเลือกปฏิบัติที่มุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่ หรือการปฏิบัติในทางบวก คือการดำเนินการตามกฎหมายที่แตกต่างกัน ในลักษณะชั่วคราวที่ผู้มีอำนาจกำหนดขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมและยกระดับบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่มีสถานะด้อยกว่าบุคคลอื่น เพื่อทดแทนความไม่เท่าเทียมกันที่ดำรงอยู่<sup>13</sup> ซึ่งหลักการนี้เกิดจากแนวคิด

<sup>13</sup> F.MELIN-SOUCRAMENINE. “Les adaptations du principe d’egalite a la diversite des territoires.” RFDA.. 1977’p.911. อ้างใน สมคิด เลิศไพฑูรย์. เรื่องเดิม. หน้า 170.

ของประธานาธิบดีเคนเนดีและประธานาธิบดีจอห์นสันที่ต้องการสร้างความ  
ความเป็นธรรมขึ้นในสังคมอเมริกา โดยหลักการดังกล่าวได้รับการยอมรับ  
ด้วยการตรากฎหมายสิทธิพลเมือง (Civil Rights Act) ขึ้นเมื่อวันที่ 2  
กรกฎาคม 1964<sup>14</sup> และศาลฎีกาของสหรัฐอเมริกาดำเนินการตามหลัก  
ดังกล่าวโดยการตัดสินในคดี Regents of University of California  
V. Bakke 438 US265 (1978) ว่า การที่มหาวิทยาลัยสำรองที่นั่ง 16%  
ของคณะแพทยศาสตร์ให้แก่นักศึกษาชนกลุ่มน้อยต่าง ๆ ถือว่าเป็นการ  
เลือกปฏิบัติที่มุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่ เป็นต้น นอกจากนี้หลักการ  
เลือกปฏิบัติที่มุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่นี้ยังได้รับจากรับรองจาก  
ศาลประชาคมยุโรปโดยมีการนำหลักเกณฑ์นี้มาตัดสินในคดี Affaire  
linguistique belge ลงวันที่ 27 กรกฎาคม 1969 ว่า “ความไม่เสมอภาค  
ทางกฎหมายบางประเภทมีขึ้นเพื่อแก้ไขความไม่เสมอภาคในทางความเป็นจริง”<sup>15</sup>

แต่อย่างไรก็ตาม ในประเทศฝรั่งเศสหลักการนี้  
กลับมิได้รับการยอมรับเพราะถือว่าขัดกับหลักความเสมอภาค โดยตุลาการ  
รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสได้วินิจฉัยได้ เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 1982 ว่า  
การที่รัฐสภาตรากฎหมายกำหนดว่า การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล  
แบบบัญชีรายชื่อ นั้น บัญชีรายชื่อใดบัญชีรายชื่อหนึ่งจะมีผู้สมัครสมาชิก  
สภาเทศบาลเพศเดียวกันเกินกว่า 75% ไม่ได้ คือขัดกับหลักความเสมอภาค  
ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Patrick WACHSMANN. *Libertes Publiques.*(Paris:Dalloz.1996).p.224. อ้างใน สมคิด  
เลิศไพฑูรย์. เรื่องเดิม. หน้า 170.

<sup>15</sup> Jean-Francois FLAUSS. “Discrimination positive et convention europeenne des droits  
de l’ homme.” in *Pouvoir et Liberte Etudes Offertes a Jacques MOURGEON*  
(Bruxelles:Emile Bruylant.1998).p.419. อ้างในสมคิด เลิศไพฑูรย์. เรื่องเดิม. หน้า 170.

<sup>16</sup> Patrick WACHSMANN.op. cit.p.234. อ้างใน สมคิด เลิศไพฑูรย์. เรื่องเดิม. หน้า 171.

## สรุป

หลักความเสมอภาคถือว่าเป็นหลักพื้นฐานของศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ซึ่งมนุษย์ย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันในฐานะที่เป็นมนุษย์โดยมีต้องคำนึงถึงคุณสมบัติอื่น ๆ อาทิ เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ถิ่นกำเนิด เป็นต้น และขณะเดียวกันก็ถือได้ว่าหลักความเสมอภาคนี้เป็นหลักที่ควบคุมมิให้รัฐใช้อำนาจของตนตามอำเภอใจ โดยการใช้อำนาจของรัฐแก่กลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง รัฐต้องสามารถอธิบายได้ว่าเพราะเหตุใดรัฐจึงกระทำการอันก่อให้เกิดผลกระทบหรือเป็นการให้ประโยชน์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งนั้นโดยเฉพาะ หากการให้เหตุผลไม่อาจรับฟังได้ แสดงว่าการใช้อำนาจของรัฐนั้นเป็นไปตามอำเภอใจ ดังนั้นหลักความเสมอภาคจึงเป็นหลักสำคัญในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และสามารถนำมาตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการได้

หลักความเสมอภาคนั้นมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับหลักเสรีภาพ เนื่องจากเป็นหลักการที่จะทำให้การใช้เสรีภาพเป็นไปอย่างเสมอกันทุกผู้ทุกคน แต่หากเสรีภาพสามารถใช้ได้เพียงบุคคลบางคนเท่านั้นในขณะที่คนบางกลุ่มบางคนเข้าถึงไม่ได้ ในกรณีดังกล่าวก็ไม่ถือว่ามีเสรีภาพแต่ประการใด ความเสมอภาคจึงเป็นฐานของเสรีภาพและเป็นหลักประกันในการทำให้เสรีภาพเกิดขึ้นได้จริง ดังนั้นหลักความเสมอภาคได้กฎหมายจึงเป็นหลักการที่ทำให้มีการปฏิบัติต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ อย่างเท่าเทียมกันหรือไม่เลือกปฏิบัติ (non-discrimination) ทั้งนี้ การปฏิบัติตามหลักความเสมอภาคนั้นจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน และจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้น ๆ จึงจะทำให้เกิดความยุติธรรมภายใต้หลักความเสมอภาคขึ้นได้

## บรรณานุกรม

- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักความเสมอภาค. ลงเผยแพร่ครั้งแรกใน Public Law Net วันที่ 12 มกราคม พ.ศ. 2547 . <http://www.pub-law.net>.
- บรรเจิด สิงคะเนติ, 2552. หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2543). สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เรื่องหลักความเสมอภาค.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). คำอธิบายกฎหมายมหาชน เล่ม 1. สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2543. มิถุนายน). “หลักความเสมอภาค.” วารสารนิติศาสตร์. 30. 2.
- สมยศ เชื้อไทย. (2535). คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ. (2541). รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ.1958 มาตรา 2.
- วรพจน์ วิศวตพิชญ์, 2543, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.

# หลักประชาธิปไตย

บรรพชาญ จงเจริญประเสริฐ\*

## ความหมายการปกครองระบอบประชาธิปไตย

คำว่า “ประชาธิปไตย” ถอดศัพท์มาจากภาษาอังกฤษว่า “Democracy” ซึ่งมีรากศัพท์มาจากภาษากรีก 2 คำ คือ “Demos” แปลว่า “ประชาชน” และ “Kratos” แปลว่า “อำนาจ” เมื่อรวมกันเข้าแล้วก็มีความหมายว่า “อำนาจของประชาชน” หรือ “ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจ” เพราะฉะนั้นหลักการขั้นมูลฐานของระบอบประชาธิปไตยก็คือ “การยอมรับนับถือความสำคัญและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ของบุคคล ความเสมอภาคและเสรีภาพในการดำเนินชีวิต”

สำหรับภาษาไทย คำว่า “ประชาธิปไตย” อาจแยกได้เป็น 2 คำ คือ ประชา ซึ่งหมายถึงประชาชน และคำว่า อธิปไตย ซึ่งแปลว่าอำนาจสูงสุดของแผ่นดิน เมื่อรวมกันขึ้นจึงหมายถึง การปกครองที่มีอำนาจสูงสุดเป็นของประชาชนหรือมาจากประชาชน ประชาธิปไตยจึงมีความหมายทั้งในรูปแบบและหลักของการปกครอง รวมตลอดถึงการดำรงชีวิตร่วมกันของมนุษย์ ในแง่ของการปกครองนั้นมุ่งถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการที่จะเข้าร่วมกำหนดนโยบายต่าง ๆ อันเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวม ส่วนในแง่ของการดำเนินชีวิตนั้นหมายถึงการยอมรับเสรีภาพ ความสำคัญและประโยชน์ซึ่งกันและกัน โดยมีเหตุผลเป็นเครื่องนำทางเพื่อความผาสุกร่วมกัน

\* อติตรองเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม, ผู้ศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นสป.) รุ่นที่ 2 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

นักรัฐศาสตร์ผู้มีชื่อเสียงทั้งไทยและต่างประเทศหลายท่านได้ให้คำจำกัดความเรื่อง ระบอบการปกครองประชาธิปไตย ไว้แตกต่างกัน เช่น

ฮาโรลด์ ลาสกี “เนื้อแท้ของประชาธิปไตยก็คือ ความปรารถนาของมนุษย์ที่จะยอมรับนับถือและรักษาไว้ซึ่งความสำคัญของตนเอง รวมตลอดถึงความเสมอภาคระหว่างบุคคลในทางเศรษฐกิจ สังคมการเมือง” (ใจความสำคัญก็คือ ความเสมอภาคซึ่งเป็นที่มาแห่งเสรีภาพ)

ชาลส์ อีเมอเรียม “ประชาธิปไตยเป็นแนวความคิด และเป็นการปฏิบัติที่มุ่งไปสู่ความผาสุกร่วมกันของประชาชน โดยมีเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชนนั่นเอง เป็นเครื่องนำทาง” (ใจความสำคัญที่มุ่งถึงความผาสุกร่วมกันซึ่งมีรากฐานจากทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือการวิภาคผลผลิตไปสู่ชุมชน)

ลอร์ด ไบรซ์ “ประชาธิปไตยหมายถึง รัฐบาลที่ถือเอาเจตนารมณ์ของประชาชนฝ่ายข้างมากเป็นหลัก” (สาระสำคัญในความคิดนี้อยู่ที่การตัดสินใจโดยเสียงข้างมาก)

แม็กไอเวอร์ “ประชาธิปไตยเป็นทั้งรูปการปกครองและวิถีชีวิต ประชาธิปไตยทั้งสองด้านนี้จะต้องดำเนินไปด้วยกัน” (สาระสำคัญของประชาธิปไตย ความคิดนี้เน้นความหมายของประชาธิปไตยทั้งที่เป็นลักษณะรูปการปกครอง และปรัชญาในการดำรงชีวิตร่วมกัน)

สุขุม นवलสกุล และ วิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ “การปกครองที่เป็นประชาธิปไตย คือ รูปการปกครองที่ยึดอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ไม่ว่าจะเป็นระบอบประชาธิปไตยแบบประธานาธิบดี (Presidential Democracy) หรือแบบรัฐสภา (Parliamentary Democracy) ถ้าอำนาจสูงสุดในการกำหนดการปกครองอยู่ที่ประชาชนแล้วก็เป็นกรปกครองแบบประชาธิปไตยทั้งสิ้น ประเทศที่เป็นประชาธิปไตยนั้นจำเป็นต้องมีรัฐธรรมนูญซึ่งอาจเป็นรัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษรหรือไม่ลายลักษณ์อักษรก็ได้ เพราะประชาธิปไตย

ถือการปกครองโดยกฎหมาย (Rule by law) อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญนั้น เป็นเพียงกติกาการปกครองไม่ใช่เครื่องหมายแสดงความเป็นประชาธิปไตย เพราะฉะนั้นการที่ประเทศใดมีรัฐธรรมนูญจึงมิได้หมายความว่ารูปการปกครอง ของประเทศนั้นเป็นประชาธิปไตย เพราะบางประเทศ เช่น สหภาพโซเวียต สาธารณรัฐประชาชนจีน ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันว่ามีระบบการปกครองแบบ เบ็ดเสร็จ ต่างก็มีรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับประเทศเสรีนิยมอื่น ๆ เหมือนกัน การที่จะพิจารณาว่าประเทศใดเป็นประชาธิปไตยหรือไม่จึงต้องดูว่ารัฐธรรมนูญ ของประเทศนั้นกำหนดให้ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยหรือไม่”

จรรยา สุภาพ “คำว่าประชาธิปไตย มีต้นกำเนิดจากภาษากรีก ดูเหมือน ชาวกรีกจะเป็นพวกแรกที่ใช้คำนี้ ความหมายดั้งเดิมของประชาธิปไตย ที่รู้จักกันในหมู่ชาวกรีกโบราณเมื่อประมาณ 2,000 กว่าปี หมายถึง การปกครองโดยหมู่ชนหรือประชาชน การปกครองแบบนี้ตรงกับคำภาษาอังกฤษ คือ democracy ซึ่งมีรากศัพท์เดิมจาก demos ซึ่งแปลว่า ประชาชน”

ความหมายของประชาธิปไตยที่ใช้กันในภายหลังนั้น อาจจะแบ่งได้เป็น 2 ความหมาย คือ ความหมายอย่างแคบและความหมายอย่างกว้าง ความหมาย อย่างแคบ หมายถึง การที่ประชาชนมีอำนาจปกครองตนเอง ส่วนความหมาย อย่างกว้าง หมายถึง ประชาธิปไตยเป็นวิถีชีวิตแบบหนึ่งซึ่งมีแบบแผนแห่ง พฤติกรรมในทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

### ทัศนะเกี่ยวกับประชาธิปไตย

ในปัจจุบันมีแนวโน้มที่จะมีความรู้สึกที่ดีหรือมีทัศนคติที่ดีเชิงปฏิฐาน ต่อคำว่า “ประชาธิปไตย” ดังจะเห็นได้จากการที่มีผู้นิยมใช้ศัพท์นั้นกันมาก ดังกล่าวข้างต้น อีกทั้งในช่วงหลังมหาสงครามโลกครั้งที่ 2 องค์การยูเนสโก ได้สำรวจความคิดเห็นของนักวิชาการทั้งจากโลกตะวันตกและตะวันออก เป็นจำนวนกว่า 100 คน ทุกคนล้วนมีทัศนะที่ดีต่อประชาธิปไตย สำหรับ

ในอดีตนั้น เปรอริคลีส ผู้นำคนหนึ่งของนครรัฐเอเธนส์ยุคโบราณได้แสดงความชื่นชมต่อระบบการปกครองประชาธิปไตยแบบโดยตรง

ส่วนนักปราชญ์เพลโตมีความเห็นต่อต้านประชาธิปไตย โดยถือว่าการให้อำนาจแก่ผู้ที่ปราศจากความรู้ เพลโตต้องการสถาปนาสังคมอันเลอเลิศอย่างที่ว่า “อูตมรัฐ” โดยให้ผู้ปกครองสูงสุดเป็น “ราชาปราชญ์” และบรรดาผู้นาระดับรอง ๆ ลงไปเป็นผู้มีสติปัญญาและคุณธรรม สำหรับอาริสโตเติล มีแนวคิดคล้ายเพลโตแต่ไม่ต่อต้านประชาธิปไตยมากนัก ดังจะเห็นได้ว่าการแบ่งรูปแบบการปกครองนั้น อาริสโตเติลจัดประชาธิปไตยอยู่ในกลุ่มการปกครองโดยคนหมู่มากที่มีความโน้มเอียงไปในทางที่ไม่ดี แต่การปกครองโดยคนส่วนใหญ่ซึ่งมีแนวโน้มไปในทางที่ดี และอาริสโตเติลเชื่อว่าจะเป็นไปได้คือ “มีชฌิมาริปไตย” หรือ “มีชฌิมาริถิอริปไตย” (Polity) ซึ่งพอที่จะเทียบเคียงกับประชาธิปไตยในยุคปัจจุบันซึ่งมหาชนส่วนใหญ่อยู่ในระดับกลาง เช่น ในอังกฤษ สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น

ต่อจากช่วงเวลาของอาริสโตเติลแล้ว ศัพท์ประชาธิปไตยถูกใช้ในความหมายที่ไม่แสดงความนิยมชมชื่น จวบจนกระทั่งศตวรรษที่ 17 ประชาธิปไตยเริ่มได้รับการยอมรับว่ามีคุณค่าโดยกลุ่มบุคคลซึ่งเรียกตนเองว่า “ผู้ขยับให้สูงขึ้น” หรือ “ผู้ยกระดับ” (the levellers) ในประเทศอังกฤษ

ต่อมาในตอนปลายศตวรรษที่ 18 ผู้คนจำนวนมากโดยเฉพาะผู้มีการศึกษาไม่พอใจกับการใช้ศัพท์ประชาธิปไตย และแม้กระทั่ง “บรรดาบิดาผู้สถาปนา” หรือ “ผู้ประดิษฐ์” (Founding Fathers) คือผู้ก่อตั้งของประเทศและรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาไม่ยอมใช้ศัพท์ “ประชาธิปไตย” แต่ใช้คำว่า “ลัทธิสาธารณรัฐนิยม” หรือ “คตินิยมแบบสาธารณรัฐ” (Republicanism) แทน ทำให้ศัพท์สาธารณรัฐนิยมนี้มีความหมายแทนประชาธิปไตยในยุคนั้น คือเมื่อประมาณ 200 ปีมาแล้ว ในศตวรรษที่ 19 มีการมองประชาธิปไตยในแง่ที่ดีอย่างแพร่หลายมากขึ้น ดังปรากฏในข้อเขียนของผู้มีเชื้อสายขุนนางฝรั่งเศส

ที่มีชื่อว่า แอลเกซิส เดอ ทอคเกอวิลล์ เกี่ยวกับ “ประชาธิปไตยในอเมริกา” จวบจนกระทั่งถึงยุคร่วมสมัยในศตวรรษที่ 20 โดยเฉพาะเมื่อ 70 ปีมาแล้วคือ ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 (1914 – 1918) มีการมองประชาธิปไตยไปในทางที่ดีขึ้นอย่างชัดเจน และถือว่าศตวรรษที่ 20 น่าจะเป็นศตวรรษแห่งสามัญชน และศตวรรษแห่งการที่นานาชาติตัดสินใจด้วยตนเอง (Self – determination) โดยปราศจากการบีบบังคับหรือขู่เข็ญใด ๆ ดังนั้นศัพท์ “ประชาธิปไตย” ได้กลายเป็น “ศัพท์เกียรติยศ” (Honorific) ที่หลายสำนักและหลายฝ่ายต้องการยึดเป็นของตน ดังได้กล่าวมาแล้ว

### หลักการของประชาธิปไตย

ระบอบประชาธิปไตย อยู่บนรากฐานหลักการที่สำคัญ 5 ประการ คือ

1. หลักการอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ประชาชนแสดงออกซึ่งการเป็นเจ้าของโดยใช้อำนาจที่มีตามกระบวนการเลือกตั้งอย่างอิสระและทั่วถึง ในการให้ได้มาซึ่งตัวผู้ปกครองและผู้แทนของตน รวมทั้งประชาชนมีอำนาจในการคัดค้านและถอดถอนผู้ปกครองและผู้แทนที่ประชาชนเห็นว่า มิได้บริหารประเทศในทางที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม เช่น มีพฤติกรรม ร่ำรวยผิดปกติ

2. หลักเสรีภาพ ประชาชนทุกคนมีความสามารถในการกระทำ หรืองดเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่บุคคลต้องการ ตราบเท่าที่ การกระทำของเขานั้น ไม่ไปละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น หรือ ละเมิดต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมและความมั่นคงของประเทศชาติ

3. หลักความเสมอภาค การเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนสามารถ เข้าถึงทรัพยากรและคุณค่าต่าง ๆ ของสังคมที่มีอยู่จำกัดอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่ถูกกีดกันด้วยสาเหตุแห่งความแตกต่างทางชั้นวรรณะทางสังคม ชาติพันธุ์ วัฒนธรรม ความเป็นอยู่ ฐานะทางเศรษฐกิจ หรือด้วยสาเหตุอื่น

4. หลักการปกครองโดยกฎหมายหรือหลักนิติธรรม การให้ความคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนทั้งในเรื่องสิทธิเสรีภาพในทรัพย์สิน การแสดงออก การดำรงชีพ ฯลฯ อย่างเสมอหน้ากัน โดยผู้ปกครองไม่สามารถใช้อำนาจใด ๆ ลิดรอนเพิกถอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ และไม่สามารถใช้อิทธิพลอยู่นอกกฎหมาย หรือเหนือกว่าประชาชนคนอื่น ๆ ได้

5. หลักการเสียงข้างมาก (Majority rule) ควบคู่ไปกับการเคารพในสิทธิของเสียงข้างน้อย (Minority Rights) การตัดสินใจใด ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนหม่มาก ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งผู้แทนของประชาชนเข้าสู่ระบบการเมือง การตัดสินใจของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือ ฝ่ายตุลาการย่อมต้องถือเอาเสียงข้างมากที่มีต่อเรื่องนั้น ๆ เป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจเลือก โดยถือว่าเสียงข้างมากเป็นตัวแทนที่สะท้อนความต้องการ/ข้อเรียกร้องของประชาชนหม่มาก หลักการนี้ต้องควบคู่ไปกับการเคารพและคุ้มครองสิทธิเสียงข้างน้อยด้วย ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นหลักประกันว่าฝ่ายเสียงข้างมากจะไม่ใช้วิธีการพวกมากลากไปตามผลประโยชน์ ความเห็นหรือกระแสความนิยมของพวกตนอย่างสุดโต่ง แต่ต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์ของประชาชนทั้งหมด เพื่อสร้างสังคมที่ประชาชนเสียงข้างน้อย รวมทั้งชนกลุ่มน้อย ผู้ด้อยโอกาสต่าง ๆ สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติสุข โดยไม่มีการเอาเปรียบกันและสร้างความขัดแย้งในสังคมมากเกินไป ค่านิยม ทศนคติที่ส่งเสริมประชาธิปไตย ระบอบประชาธิปไตย นอกจากจะเป็นระบอบการเมืองแล้ว ยังเป็นระบอบเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมด้วย ดังนั้นจึงไม่ใช่อยู่ที่รัฐธรรมนูญ กฎหมาย การเลือกตั้ง และการต่อรองทางการเมืองเท่านั้น หากอยู่ที่สมาชิกในสังคมจะต้องช่วยกันหล่อหลอม สร้างค่านิยม วิถีชีวิต ที่เป็นประชาธิปไตย มาตั้งแต่ในครอบครัว โรงเรียน ที่ทำงาน ชุมชน เพื่อจะนำไปสู่หรือการปกป้องระบอบประชาธิปไตย ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

## หลักการของประชาธิปไตยตามทัศนะของปราชญ์ทางรัฐศาสตร์

เฮนรี เมโย (Henry Mayo) ได้ระบุว่า มี 4 หลักการแห่งประชาธิปไตย ได้แก่ 1) การควบคุมผู้วางนโยบายโดยประชาชน 2) ความเสมอภาคทางการเมือง 3) เสรีภาพทางการเมืองหรือประสิทธิผลในการควบคุมโดยประชาชน และ 4) หลักแห่งเสียงส่วนมาก

ซิกมันด์ นอยมันน์ (Sigmund Neumann) ได้ให้หลักการประชาธิปไตยไว้ 10 ประการ คือ

1. อำนาจอธิปไตย (อำนาจสูงสุด) มาจากราษฎร เป็นของปวงชนหรือมหาชน

2. ขั้นตอนเลือกผู้นำเป็นไปโดยเสรี

3. ผู้นำมีความรับผิดชอบ

4. ระบอบความเสมอภาค (ของราษฎรโดยกฎหมาย) ยอมรับ

5. สนับสนุนพรรคการเมืองมีมากกว่าหนึ่งพรรค

6. พึงเน้นความหลากหลายในชีวิตประจำวัน

7. ไม่กีดกันกลุ่มสำคัญ ๆ จากการมีส่วนร่วมในการบริหารการปกครอง

8. ส่งเสริมครรลองทัศนคติแบบประชาธิปไตย

9. ให้สำนึกในความเป็นพลเมืองดี

10. เน้นความเชื่อมั่นในความคิดของมนุษย์

ออสติน แรนนี (Austin Ranny) ได้สรุปหลักประชาธิปไตยไว้ 4 ประการ คือ

1. อำนาจอธิปไตยของพลเมืองเด่น

2. เน้นความเสมอภาคโดยสุจริต

3. พึงความคิดเห็น

4. เน้นเสียงหมู่่มาก

## ประชาธิปไตยในยุโรปและอเมริกา

ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา อับราฮัม ลินคอล์น ได้ให้คำนิยามประชาธิปไตยในการกล่าวสุนทรพจน์ ณ เมืองเกตติสเบิร์ก หรือ “เกตต์สบูร์ก” ในมลรัฐเพนซิลวาเนีย ในวันที่ 19 พฤศจิกายน ค.ศ. 1863 ว่า “รัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน จะไม่มีวันสูญสลายไปจากผืนพิภพนี้” วาทะดังกล่าวได้กลายเป็นคำนิยามยอดนิยม เพราะกะทัดรัดและกระชับความ ทั้งนี้อาจวิเคราะห์คำนิยามของอับราฮัม ลินคอล์น ออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ 1) รัฐบาลของประชาชน 2) รัฐบาลโดยประชาชน 3) รัฐบาลเพื่อประชาชน (อ้างอิง ดร. จิรโชค (บรรพต) วีระสัย, ดร. สุรพล ราชภัณฑาทาร์กซ์, และ ผศ. สุรพันธ์ ทับสุวรรณ, 2538 : 259)

การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่เจริญอยู่ในยุโรปตะวันตกและสหรัฐอเมริกา นั้นมีหลักการสำคัญดังนี้

1. การยึดถือเหตุผล ปรัชญาประชาธิปไตยถือว่า สัจธรรมย่อมขึ้นอยู่กับเหตุผล การวิพากษ์วิจารณ์หรือแสดงความคิดเห็นคัดค้านต่าง ๆ นั้นย่อมเป็นที่มาของการแสวงหาเหตุผล เป็นวิถีทางที่จะทำให้ประชาชนพลเมืองเจริญเติบโตทางสมองและจิตใจ และเป็นเหตุให้สังคมเจริญก้าวหน้า
2. การเน้นความสำคัญของปัจเจกชน โดยเห็นว่า บุคคลแต่ละคนเป็นศูนย์กลางของนโยบายและลัทธิทั้งปวง บุคคลเป็นผู้สร้างสถาบันสังคมและสถาบันการเมือง เพื่อเป็นปัจจัยให้บุคคลมีชีวิตอยู่ร่วมกันอย่างสมบูรณ์ยิ่งขึ้น แต่ละคนจึงควรเป็นตัวของตัวเอง ลิขิตชีวิตของตัวเองมากที่สุดกว่าผู้ใด หรือสถาบันใด
3. การถือรัฐเป็นเครื่องมือของประชาชน เมื่อถือว่าแต่ละคนเป็นผู้ลิขิตชีวิตของตนเองมากที่สุด รัฐก็คอยเข้าแทรกแซงแต่น้อยที่สุด รัฐเป็นเพียงเครื่องมือส่งเสริมให้บุคคลบรรลุจุดหมายปลายทาง ในส่วนที่เหนือ

ความสามารถที่แต่ละบุคคลจะกระทำกันเองได้เท่านั้น เช่น การพิทักษ์รักษา สิทธิมูลฐานของมนุษย์ การรักษาความยุติธรรม การรักษาความสงบเรียบร้อย และป้องกันการรุกรานจากภายนอก เป็นต้น ความคิดนี้ตรงกันข้ามกับ ลัทธิเผด็จการที่เห็นว่าประชาชนเป็นเครื่องมือของรัฐ

4. การอาศัยความสมัครใจเป็นใหญ่ เป็นวิธีการปล่อยให้เอกชน ดำเนินการทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม ตามความสมัครใจระหว่างกันเอง เช่น การจัดตั้งพรรคการเมืองหรือการจัดตั้งสมาคมต่าง ๆ เป็นต้น

5. การยึดถือกฎเหนือกฎ เรื่องนี้ย่อมเป็นไปตามแนวคิดเดิมที่ว่า ประชาชนสร้างรัฐขึ้นมาเพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิสำคัญบางประการของ ประชาชน รัฐบาลผู้ปกครองจะบิดเบือนผันแปรไปตามใจตนมิได้ มิฉะนั้นแล้ว ประชาชนมีสิทธิล้มล้างรัฐบาลนั้นเพื่อจัดตั้งรัฐบาลใหม่ขึ้นมาได้ ความจริง ฝ่ายเผด็จการก็ถือเรื่องกฎเหนือกฎ แต่เป็นกฎที่สร้างขึ้นตามใจตน จึงก่อ ความไม่สงบ ไม่สิ้นสุด

6. การเน้นความสำคัญของวิธีการ ถือว่าวิธีการนั้นจะต้องเหมาะสม ในการดำเนินไปสู่จุดหมายปลายทาง ซึ่งควรต้องยึดความผาสุกของประชาชน เป็นที่ตั้ง ซึ่งโดยนัยนี้จะต้องยึดหลักมัชฌิมาปฏิปทา คือ ถือสายกลาง ซึ่งตรงข้ามกับฝ่ายเผด็จการที่ชอบใช้วิธีรุนแรง ซึ่งเป็นการเพิ่มพูนความเกลียดชัง มากกว่าที่จะสร้างภราดรภาพให้เกิดขึ้นตามอุดมการณ์ของตนเอง

7. การถือความเห็นพ้องต้องกันเป็นหลักในมนุษยสัมพันธ์ ประชาธิปไตย นิยมการประนีประนอมเป็นสำคัญ ซึ่งอาจทำได้โดยการอภิปรายหรือโต้เถียงกัน เพื่อหาข้อยุติร่วมกัน โดยถือฝ่ายข้างมากเป็นเกณฑ์ตัดสิน ทั้งนี้โดยต้องยอมรับ ความเห็นของฝ่ายข้างมากเป็นฝ่ายชนะไปพลางก่อน อาจเป็นชั่วคราวหนึ่ง เท่านั้น ฝ่ายข้างน้อยย่อมอาจหาทางชักจูงคนส่วนใหญ่ให้เห็นคล้อยตาม และ อาจกลายเป็นฝ่ายข้างมากภายหลังได้

8. การถือสมภาพ หรือความเท่าเทียมกันขั้นมูลฐานของมนุษย์ ความเท่าเทียมกันหรือสมภาพในทัศนะของประชาธิปไตย หมายถึง ความเท่าเทียมกันในโอกาส อย่างไรก็ตาม ในเรื่องนี้จำเป็นต้องคำนึงถึงความแตกต่างในเรื่องความจำเป็นและความขาดแคลนของแต่ละบุคคลไว้ด้วย

### รูปแบบแห่งการปกครองประชาธิปไตย

โดยทั่วไปแล้วประชาธิปไตยแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ประชาธิปไตยแบบโดยตรงและประชาธิปไตยแบบโดยอ้อม

#### ประชาธิปไตยแบบโดยตรง

ประชาธิปไตยแบบโดยตรง ได้แก่ รูปแบบการปกครองที่ให้ราษฎรมีส่วนร่วมในการกระทำดังนี้ 1) ออกกฎหมาย 2) บังคับกฎหมาย คือ ให้มีการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย

ประชาธิปไตยแบบโดยตรงมียุคนครเอเธนส์ เมื่อประมาณ 24 ศตวรรษมาแล้ว ซึ่งการใช้อำนาจตุลาการแบบโดยตรงของนครเอเธนส์ เคยมีปรากฏดังตัวอย่างการพิพากษาคดีซอคราตีสในที่ชุมชน

ประชาธิปไตยในนครรัฐเอเธนส์มีสภาพการณ์ที่แตกต่างกับยุคปัจจุบันคือ

1. ผู้มีสิทธิไม่ถึง 10% ของประชากรทั้งหมด กล่าวคือ เอเธนส์มีพลเมืองประมาณ 3 – 4 แสนคน แต่ผู้มีสิทธิเพียง 2 – 4 หมื่นคนเท่านั้น (ผู้ถูกกีดกัน ได้แก่ สตรี ทาส และเยาวชน)
2. สภาพเศรษฐกิจและการเมืองยังไม่สลับซับซ้อนมากนัก
3. พลเมืองมีความสนใจการบ้านการเมืองเป็นกิจวัตรและเอาใจใส่ในกิจการอันเป็นส่วนรวม
4. ผู้มีสิทธิมักเข้าร่วมในการประชุมนครรัฐไม่มากนัก จึงไม่มีปัญหาในเรื่องสถานที่ประชุม

แต่ในปัจจุบันพลเมืองของประเทศต่าง ๆ มีมากกว่าในสมัยนั้นอย่างมหาศาลเกินกว่าที่จะจัดประชุม ณ สถานที่เดียวกันได้ จึงเป็นปัญหาสำคัญที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการประชาธิปไตยแบบโดยตรง

ประชาธิปไตยแบบโดยตรงในปัจจุบัน มีตัวอย่างเช่น

1. สหรัฐอเมริกา มีในเมืองหรือชุมชนเล็ก ๆ บางแห่งเรียกว่า “Town Meeting”
2. สวิตเซอร์แลนด์ มีในบางแคว้น เรียกว่า “กังต็อง” (Canton)
3. อิสราเอล มีในชุมชนคิบบุทซ์ (Kibbutz)

ปัญหาของประชาธิปไตยแบบโดยตรงมี 4 ประการ คือ 1) มีจำนวนประชากรไม่มากนัก 2) ฐานะความเป็นอยู่ไม่เหลื่อมล้ำกันมากนัก 3) สังคมมีลักษณะสมานรูป 4) ผู้ใช้กฎหมายจะต้องปฏิบัติตนภายในขอบเขตของกฎหมาย

### ประชาธิปไตยแบบอ้อมหรือแบบมีตัวแทน

ประชาธิปไตยแบบนครรัฐเอเธนส์อยู่ได้ระยะเวลาหนึ่งในประวัติศาสตร์การเมือง หลังจากหมดยุครุ่งเรืองของเอเธนส์และยุคที่อารยธรรมกรีกกำลังเฟื่องก็เข้าสู่จักรวรรดิโรมันที่รูปแบบการปกครองเน้นหนักไปในทางการใช้อำนาจ

ในยุคกลางของยุโรปเป็นช่วงเวลาแห่งระบบศักดินา แนวคิดประชาธิปไตยก็ไม่เคยดับสิ้นไป ซึ่งในประวัติศาสตร์อังกฤษก็มีเรื่องราวเกี่ยวกับแม็กนา คาร์ตา โดยพระเจ้าจอห์นถูกขุนนางอังกฤษบังคับให้ทรงลงพระนาม ทั้งนี้เพราะขุนนางเหล่านั้นไม่พอใจที่พระเจ้าจอห์นเก็บภาษีสูงเพื่อนำไปใช้ในการสงคราม และไม่พอใจที่พวกเขาไม่ได้มีโอกาสเข้าร่วมในการบริหารบ้านเมือง

ลักษณะ 8 ประการของประชาธิปไตยแบบตัวแทนในทางปฏิบัติ ได้แก่

- 1) มีพรรคการเมืองเข้าบริหาร
- 2) มีการเลือกตั้งตามระยะเวลา

- 3) ปวงประชามีสิทธิหย่อนบัตรลง
- 4) แสดงความจำนงได้ 1 บัตร
- 5) รัฐบาลโดยเสียงสนับสนุนจากผู้แทน
- 6) ไม่เค้นแม่แพ็คคะแนนเสียง
- 7) ไม่บ้ายเบี่ยงจำกัดสิทธิทางการเมือง
- 8) ส่งเสริมเรื่องการแข่งขัน

ประชาธิปไตยแบบมีตัวแทนในสภาพกลุ่มหลากหลาย

1. สังคมที่มีกลุ่มหลากหลายหรือมีความเป็นพหุสังคม หมายถึง มีกลุ่มหลากหลายประเภท และกลุ่มหลายชนิด

2. ลักษณะของกลุ่มหลากหลายที่ช่วยผดุงประชาธิปไตย ได้แก่

- 1) มีการรวมตัวกันขึ้นเป็นกลุ่มโดยสมัครใจ
- 2) กลุ่มมีอายุยืนยาวพอสมควร
- 3) เป็นกลุ่มอย่างเป็นทางการจะลักษณะพอสมควร
- 4) กลุ่มจะต้องมีการประชุมและมีการดำเนินงานบ่อยครั้งพอสมควร

กลไกที่ส่งเสริมประชาธิปไตยในกลุ่มหลากหลาย มีดังนี้คือ

- 1) ทำให้อำนาจแยกกระจาย
- 2) เป็นบทเรียนหรือเป็นแบบฝึกหัดประชาธิปไตย
- 3) การเป็นสมาชิกหลายกลุ่ม (พหุสมาชิกภาพ) ทำให้รู้จักประนีประนอม

ลอร์ด แอคตัน นักประวัติศาสตร์ชาวอังกฤษ ได้กล่าววาทะที่สนับสนุนสิทธิเสรีภาพประชาธิปไตย โดยกล่าวถึงลักษณะแห่งอำนาจไว้ดังนี้คือ Power Corrupts, Absolute Power Corrupts Absolutely ซึ่งแปลว่า “ที่ใดมีอำนาจที่นั่นมีการฉ้อฉล ที่ใดมีอำนาจเหลือล้น การฉ้อฉลชั่วเสียย่อมมีมากที่สุดประมาณ” โดยมีความหมายว่าอำนาจมีแนวโน้มที่ก่อให้เกิดความอธรรมขึ้นมาได้

## รูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในปัจจุบัน

การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในโลกปัจจุบันนี้มีมากถึง 13 แบบ ดังนี้

1. ประชาธิปไตยดั้งเดิม (Classical Democracy) มีหลักการพื้นฐานว่า พลเมืองควรมีความเท่าเทียมกันทางการเมืองเพื่ออิสรภาพในการปกครองและถูกปกครอง โดยมีคุณลักษณะที่สำคัญ ดังนี้

1.1 พลเมืองมีส่วนร่วมโดยตรงในการบัญญัติกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม

1.2 สภาพพลเมืองมีอำนาจอธิปไตยสูงสุด

1.3 ขอบเขตอำนาจอธิปไตยสูงสุดของพลเมืองครอบคลุมกิจการของนครรัฐ

1.4 หลากหลายวิธีการเลือกผู้แทนสำหรับตำแหน่งหน้าที่งานสาธารณะ (การเลือกตั้งโดยตรง, จับสลาก, หมุนเวียนตำแหน่ง)

1.5 ปราศจากสิทธิพิเศษอันเป็นลักษณะแตกต่างระหว่างพลเมืองสามัญ กับ เจ้าหน้าที่รัฐ

1.6 ยกเว้นตำแหน่งที่เกี่ยวกับการสงคราม บุคคลจะไม่ดำรงตำแหน่งสาธารณะมากกว่า 2 สมัย

1.7 ช่วงระยะเวลาดำรงตำแหน่งสาธารณะสั้น

1.8 มีค่าตอบแทนตำแหน่งสาธารณะ

เงื่อนไขทั่วไป เป็นนครรัฐขนาดเล็ก ดินแดนส่วนในเป็นพื้นที่การเกษตร เศรษฐกิจระบบทาส ทำให้พลเมืองมีเวลาว่าง มีคนทำงานบ้าน (แรงงานสตรี) บุรุษมีเวลาทำงานสาธารณะ จำกัดสิทธิการเป็นพลเมืองอยู่ในจำนวนน้อย

2. ประชาธิปไตยแบบสาธารณรัฐคุ้มครอง (Protective Republicanism) มีหลักการพื้นฐานว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็น

เงื่อนไขจำเป็นพื้นฐานของเสรีภาพของบุคคล หากพลเมืองไม่ร่วมเป็นผู้ปกครองด้วยก็จะถูกอิทธิพลครอบงำโดยพลเมืองอื่น โดยมีคุณลักษณะที่สำคัญดังนี้

2.1 คุณภาพแห่งอำนาจระหว่าง “ประชาชน” ชั้นสูง ชั้นขุนนาง (aristocracy) และสถาบันพระมหากษัตริย์ เชื่อมโยงถึงรัฐธรรมนูญลักษณะผสม หรือรัฐบาลลักษณะผสม โดยมีบทบัญญัติเอื้ออำนวยให้พลังอำนาจทางการเมืองระดับผู้นำมีบทบาทนำมากกว่าในสาธารณกิจ

2.2 การมีส่วนร่วมของพลเมืองทำได้โดยผ่านหลากหลายกลไกที่เป็นไปได้ รวมทั้งการเลือกตั้งผู้แทนเข้าสู่สภาผู้ปกครอง

2.3 กลุ่มต่าง ๆ ในสังคมแข่งขันกันส่งเสริม ผลักดัน และปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มตน

2.4 มีเสรีภาพในการพูด การแสดงความคิดเห็น และการรวมกลุ่มสมาคม

2.5 กฎแห่งการปกครองโดยกฎหมาย

เงื่อนไขทั่วไป เป็นชุมชนเมืองขนาดเล็ก ทำนุบำรุงศาสนกิจ ประชาคมของผู้ประกอบศิลปะและพาณิชย์การ สตรี ผู้ใช้แรงงาน ผู้ต้องพึ่งพาผู้อื่น ถูกแยกอยู่นอกกิจกรรมการเมือง (บุรุษมีโอกาสเพิ่มมากขึ้นในกิจการสาธารณะ) สมาคมทางการเมืองที่แข่งขันกันมีความขัดแย้งกันเข้มข้นมากขึ้น

3. ประชาธิปไตยแบบสาธารณรัฐพัฒนา (Developmental Republicanism) มีหลักการพื้นฐานว่า พลเมืองต้องมีความเสมอภาคกันทางการเมือง และเศรษฐกิจ เพื่อมิให้ผู้ใดเป็นเจ้านายเหนือผู้อื่นใด ทุกคนสามารถบรรลุถึงความเท่าเทียมกันในการมีอิสรภาพ และการพัฒนาตนในกระบวนการตัดสินใจกำหนดตนเพื่อความดีงามอันเป็นส่วนรวม โดยมีคุณลักษณะที่สำคัญ ดังนี้

3.1 แบ่งแยกหน้าที่การสาธารณกิจเป็น ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร

3.2 การมีส่วนร่วมโดยตรงของพลเมืองในการประชุมสาธารณะ ถือเป็นสภานิติบัญญัติ

3.3 มติเอกฉันท์ต่อกิจการงานสาธารณะเป็นสิ่งพึงประสงค์ แต่ในกรณีที่มีความเห็นขัดแย้งก็พึงให้มีการออกเสียงลงคะแนนตัดสินด้วยเสียงข้างมาก

3.4 ตำแหน่งงานฝ่ายบริหารเป็นของคณะข้าราชการและผู้บริหาร

3.5 ผู้บริหารมาจากการแต่งตั้ง เลือกตั้งโดยตรง หรือโดยการจับสลาก

**เงื่อนไขทั่วไป** เป็นชุมชนขนาดเล็กที่มีใช้ชุมชนอุตสาหกรรม กระจายความเป็นเจ้าของทรัพย์สินอย่างกว้างขวางในหมู่พลเมืองจำนวนมาก พลเมืองพึงการเป็นผู้ครอบครองทรัพย์สินส่วนบุคคล เป็นประชาคมของผู้ผลิตอิสระ

**4. ประชาธิปไตยแบบคุ้มครอง (Protective Democracy)** มีหลักการพื้นฐานว่าพลเมืองต้องได้รับการคุ้มครองจากการใช้อำนาจของผู้ปกครอง และจากพลเมืองด้วยกัน เพื่อให้มั่นใจได้ว่าผู้ที่ทำหน้าที่ปกครองทำตามนโยบายที่ตกลงไว้กับพลเมืองเพื่อผลประโยชน์ของพลเมืองโดยรวม โดยมีคุณลักษณะที่สำคัญคือ

4.1 อำนาจอธิปไตยในที่สุดอยู่กับพลเมือง แต่มอบต่อให้ผู้เป็นตัวแทนไปบริหารงานอันเป็นกิจของรัฐด้วยความชอบธรรม

4.2 มีการเลือกตั้งเป็นประจำ ลงคะแนนแบบลับ กลุ่มต่าง ๆ แข่งขันกัน มีศักยภาพในการก่อเกิดกลุ่มบุคคลซึ่งจะเป็นผู้นำ หรือพรรค มีการปกครองโดยเสียงข้างมากเป็นสถาบันการปกครองพื้นฐาน เพื่อสถาปนาระบบการตรวจสอบได้ในเรื่องความชอบธรรมของผู้ทำหน้าที่ปกครอง

4.3 อำนาจรัฐต้องไม่เป็นเรื่องส่วนตัว เช่น ต้องให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย แบ่งกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ

4.4 มีรัฐธรรมนูญเป็นแกนกลางในการประกันอิสรภาพจากการปฏิบัติอันมิเป็นธรรม มีความเสมอภาคตามกฎหมาย ในรูปแบบของสิทธิทางการเมืองและสิทธิพลเมือง หรือเสรีภาพทางการเมือง และเสรีภาพของพลเมืองเหนือเรื่องอื่นใด คือเรื่อง สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคกัน ในเรื่องการพูด การแสดงความคิดเห็น การสมาคม การออกเสียงลงคะแนน และการดำรงไว้ซึ่งความเชื่อของตน

4.5 แยก “รัฐ” ออกจาก “ประชาสังคม” ตัวอย่างเช่น ภารกิจทั่วไปของรัฐคือการสร้างกรอบอันจะเอื้ออำนวยให้พลเมืองได้ดำเนินชีวิตส่วนตัวที่ปราศจากความเสี่ยงต่อความรุนแรง พฤติกรรมทางสังคมที่มีอาจเป็นที่ยอมรับได้ และการแทรกแซงทางการเมืองอันไม่เป็นที่พึงประสงค์

4.6 มีกลุ่มศูนย์อำนาจ และกลุ่มผลประโยชน์ แข่งขันกันชิงอำนาจรัฐ **เงินไขทั่วไป** ภาคประชาสังคมมีการพัฒนาถึงขั้นมีการเมืองปกครองที่ปกครองตนเองได้ ส่วนบุคคลครอบครองเครื่องมือการผลิต เศรษฐกิจแบบตลาดการแข่งขันเสรี ระบบการปกครองในครอบครัวแบบพ่อเป็นผู้ปกครอง รัฐขยายอาณาเขต

## 5. ประชาธิปไตยแบบพัฒนา (Developmental Democracy)

มีหลักการพื้นฐานว่าการมีส่วนร่วมในวิถีชีวิตการเมืองเป็นเรื่องจำเป็นไม่เพียงแต่เพื่อปกป้องผลประโยชน์ส่วนตนเท่านั้น แต่ก็ด้วยเพื่อการสรรสร้างการเป็นพลเมืองที่เปี่ยมด้วยข้อมูลข่าวสารความรู้ มีความยึดมั่นพันผูกกับการพัฒนาตนเองและพัฒนาสังคมประชาธิปไตย การเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองเป็นเงื่อนไขจำเป็นพื้นฐานที่จะนำไปสู่การขยายขีดความสามารถของบุคคลสู่จุดสูงสุดอย่างมีสุนทรียภาพ โดยมีคุณลักษณะที่สำคัญคือ

5.1 หลักอธิปไตยของปวงชนส่วนรวมโดยการมีสิทธิเสรีภาพเป็นสากล (พร้อมด้วยระบบการออกเสียงลงคะแนนตามระบบสัดส่วน (Proportional Representation – PR)

5.2 รัฐบาลแบบผู้แทนปวงชน (เลือกตั้งผู้นำ เลือกตั้งเป็นประจำ ลงคะแนนเลือกตั้งแบบลับ ฯลฯ)

5.3 มีรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือกำหนดกรอบตรวจสอบ สร้างขอบเขตจำกัด และแบ่งสรรอำนาจรัฐ และเพื่อยืนยันการส่งเสริมสิทธิของ บุคคล และโดยเฉพาะที่เหนือสิ่งอื่นใดคือบรรดาการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับอิสรภาพ ในการคิด การรู้สึก รสนิยม การถกเถียงเสวนา การพิมพ์ การผนวกรวม และการมุ่งมั่นในอันที่จะไปสู่แผนการเลือกดำเนินวิถีชีวิตอันหลากหลายของ บุคคล

5.4 มีการแยกกันอย่างชัดเจนระหว่างการประชุมรัฐสภา กับระบบ ราชการสาธารณะ เช่น การแยกระหว่างหน้าที่การงานของผู้ที่ดำรงตำแหน่ง ที่มาจากการเลือกตั้ง กับผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ชำนาญการเฉพาะเรื่อง ซึ่งทำหน้าที่ นักบริหารกิจการสาธารณะ

5.5 พลเมืองเข้าร่วมกิจกรรมสาขาต่าง ๆ ของรัฐบาล โดยการ ออกเสียงลงคะแนน การมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการปกครองส่วนท้องถิ่น การอภิปรายเรื่องนโยบายสาธารณะ และการบริการในกระบวนการยุติธรรม

**เงื่อนไขทั่วไป** ภาคประชาสังคมเป็นอิสระ โดยมีการแทรกแซงจาก ภาครัฐน้อยที่สุด เศรษฐกิจแบบตลาดการแข่งขันเสรี ส่วนบุคคลครอบครอง เครื่องมือการผลิต คู่ขนานไปกับการทดลองระบบสหกรณ์ ชุมชนเป็นเจ้าของ เครื่องมือการผลิต สตรีได้รับสิทธิและเสรีภาพ แต่ยังคงรักษาไว้ซึ่งระบบดั้งเดิม ในการแบ่งหน้าที่การงานในครัวเรือน ระบบชาติ-รัฐ ที่มีการพัฒนาความสัมพันธ์ ระหว่างรัฐดีแล้ว

6. ประชาธิปไตยทางตรง สิ้นสุดการเมือง (Direct Democracy and the End of Politics) มีหลักการพื้นฐานว่า “การพัฒนาอย่างอิสระเสรี สำหรับคนทั้งหมด” จะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อมี “การพัฒนาอย่างอิสระเสรีของ บุคคล” อิสรภาพจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อสิ้นสุดการเอารัดเอาเปรียบและในที่สุด

จะต้องมีความเสมอภาคอย่างบริบูรณ์ในด้านการเมืองและเศรษฐกิจ ความเสมอภาคเท่านั้นที่จะประกันเงื่อนไขอันจะทำให้บรรลุซึ่งศักยภาพ ในหมู่มวลมนุษย เพื่อว่า “แต่ละคนจะสามารถบรรลุถึงขีดความสามารถของตน” (Each can give according to his ability) และ “รับสิ่งที่จำต้องใช้” (Receive what they need) โดยมีคุณลักษณะที่สำคัญ คือ

6.1 คอมมูน หรือสภา เป็นผู้จัดการกิจการสาธารณะใช้อำนาจ บริหารจัดการตามลำดับชั้นในรูปแบบปีรามิด

6.2 เจ้าหน้าที่รัฐบาล เจ้าหน้าที่ผู้รักษากฎหมาย ผู้บริหาร จะต้อง ได้มาด้วยการเลือกตั้ง มีการจัดการเลือกตั้งบ่อย ๆ ตามความเห็นพ้องต้องกัน จากชุมชน และมีอำนาจการถอดถอนผู้ได้รับการเลือกตั้งออกได้

6.3 เจ้าหน้าที่ผู้บริหารสาธารณะก็จะได้รับค่าตอบแทนไม่มากเกินไป ค่าจ้างแรงงานทั่วไป

6.4 มีกองกำลังประชาชนทำหน้าที่ปกป้องคุ้มครองระบอบ การเมืองใหม่ ภายใต้การกำกับดูแลของชุมชน

6.5 “รัฐบาล” และ “การเมือง” ในทุกรูปแบบถูกแทนที่โดย การกำกับดูแลตนเองของประชาชน

6.6 กิจการสาธารณะถูกปกครองดูแลโดยระบบคณะกรรมการ

6.7 ถือ “ฉันทามติ” เป็นหลักในการตัดสินใจประเด็นสาธารณะ ทั้งมวล

6.8 จำแนกตำแหน่งหน้าที่การบริหารจัดการงานสาธารณะที่เหลือ โดยการหมุนเวียนตำแหน่ง หรือโดยการเลือกตั้ง

**เงื่อนไขทั่วไป** ชนชั้นแรงงาน (working class) มีเอกภาพ ชนชั้นกระฎุมพี (bourgeoisie-ชนชั้นกลาง-นายทุน-ขุนนาง-อำมาตย์) พ่ายแพ้ สูดสิ้นสิทธิพิเศษ ทุกชนชั้น มีการพัฒนากำล้างการผลิตมากอย่างเพียงพอเพื่อตอบสนองความ จำเป็นพื้นฐาน ประชาชนมีเวลาเหลือพอที่จะทำในสิ่งที่มีใช้กิจกรรมการผลิต

ส่วนต่าง ๆ ของการเป็นชนชั้นสลายสิ้น กำจัดสิ้นซึ่งความขาดแคลนทั้งหลายของปัจจัยการผลิต กำจัดการมีทรัพย์สินส่วนตัวทั้งมวลอันเป็นปัจจัยการผลิต กำจัดการตลาด การแลกเปลี่ยน และระบบเงินตรา

7. ประชาธิปไตยโดยกลุ่มชนชั้นผู้นำในสังคม (Competitive Elitist Democracy) มีหลักการพื้นฐานว่ามีวิธีการเลือกสรรกลุ่มชนชั้นผู้นำทางการเมืองผู้มีทักษะความรู้ความสามารถและมีจินตนาการเพื่อการตัดสินใจทำในเรื่องการนิติบัญญัติและการบริหารจัดการรัฐ สร้างระบบขัดขวางการนำทางการเมืองที่เกินขอบเขต โดยมีคุณลักษณะที่สำคัญ คือ

7.1 รัฐบาลโดยรัฐสภา เป็นฝ่ายบริหารที่เข้มแข็ง

7.2 มีการแข่งขันระหว่างกลุ่มผู้นำทางการเมือง และพรรคการเมืองต่าง ๆ

7.3 รัฐสภาอยู่ใต้ระบบการควบคุมอำนาจโดยการเมืองระบบพรรคการเมือง

7.4 ผู้นำทางการเมืองเป็นแกนกลางของอำนาจการนำทางรัฐ

7.5 ระบบราชการ : มีคุณภาพ ได้รับการฝึกฝนอบรมอย่างดี และเป็นอิสระ

7.6 ทั้งรัฐธรรมนูญ และการทำงานในภาคปฏิบัติจริง วางกรอบจำกัดไว้ให้ในเรื่อง “ขอบเขตที่ได้ประสิทธิผลในการตัดสินใจทางการเมือง”

เงื่อนไขทั่วไป สังคมอุตสาหกรรม ความขัดแย้งทางการเมืองและสังคมเป็นแบบกระจายกระจายเป็นส่วนแยกย่อยหลายหลาก ประชากรผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้รับข่าวสารข้อมูลระดับต่ำ และ/หรือ ใช้อารมณ์ตัดสินใจออกเสียงลงคะแนน วัฒนธรรมทางการเมืองที่ยอมรับได้ในความเห็นที่แตกต่างกัน การปรากฏของกลุ่มคนที่เป็นผู้ชำนาญการ นักบริหารจัดการผู้ซึ่งผ่านการฝึกฝนอบรมทางด้านเทคนิควิชาการมาอย่างดี มีการแข่งขันระหว่างรัฐเพื่อแย่งชิงอำนาจและความได้เปรียบในระบบระหว่างประเทศ

8. ประชาธิปไตยพหุนิยม (Pluralism) หรือประชาธิปไตยแบบเคารพทุกเสียงในสังคม มีหลักการพื้นฐานว่ามีรัฐบาลโดยเสียงข้างน้อยได้ ทำให้มีเสรีภาพทางการเมือง เป็นหลักการขวางกั้นการก่อเกิดกลุ่มที่มีอำนาจมากเกินไป และรัฐที่ไม่ตอบสนองประชาชน โดยมีคุณลักษณะที่สำคัญ ได้แก่

8.1 สิทธิการถือสัญชาติ หนึ่งคนหนึ่งเสียง อิสรภาพในการแสดงความคิดเห็น อิสรภาพในการจัดการรวมกลุ่มองค์กร สมาคม ฯลฯ

8.2 ระบบตรวจสอบ ถ่วงดุล ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ และฝ่ายข้าราชการ

8.3 ระบบการเลือกตั้งที่มีการแข่งขันกัน โดยมีพรรคการเมืองอย่างน้อย 2 พรรค

8.4 มีกลุ่มผลประโยชน์หลากหลายและทับซ้อนกันพยายามสร้างอิทธิพลทางการเมือง

8.5 รัฐบาลทำหน้าที่ระดมข้อขัดแย้งปัญหาความแตกต่างของข้อเรียกร้องจากกลุ่มต่าง ๆ

8.6 รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด การปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเป็นฐานวัฒนธรรมทางการเมือง

8.7 มีกลุ่มผลประโยชน์จำนวนมาก แต่วาระทางการเมืองโน้มเอียงไปในทางการแสวงหาอำนาจของบรรษัทธุรกิจ

8.8 รัฐ และส่วนองค์กรต่าง ๆ ของรัฐกำหนดผลประโยชน์ของส่วนตน

8.9 รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด การปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญสะท้อนลักษณะหลากหลายของวัฒนธรรมทางการเมือง และระบบที่มีความไม่เท่าเทียมกันอย่างมาของทรัพยากรทางเศรษฐกิจ

เงื่อนไขทั่วไป อำนาจถูกแบ่งสรรปันส่วนและแลกเปลี่ยนกันระหว่างหลายกลุ่มในสังคม ทรัพยากรรูปแบบต่าง ๆ ได้รับการจำแนกแจกจ่ายไปสู่

ประชากรโดยทั่ว กระบวนการทางการเมืองได้รับความเห็นชอบในค่านิยม โดยฉันทามติ มีนโยบายเป็นทางเลือกมากกว่าหลาย และการเมืองมีขอบเขต แห่งความชอบธรรมกว้างขวาง มีดุลยภาพมากพอที่จะมีความมั่นคงทาง การเมืองระหว่างพลเมืองที่เอาใจใส่แข่งขันในกิจการสาธารณะ กับ พลเมือง ที่ไม่ใส่ใจนักในกิจการสาธารณะ หลายกลุ่มแข่งขันชิงอำนาจกัน หลายกลุ่ม ที่มีทรัพยากรน้อยไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองได้เต็มที่ การกระจาย อำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจที่ไม่เสมอภาคกันทำให้ทางเลือกทาง การเมืองมีจำกัด การเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองไม่เท่ากัน : รัฐบาลไม่เปิด กว้างพอสำหรับพลเมือง ระบบระหว่างประเทศถูกประนีประนอมกับพลัง อำนาจของกลุ่มผลประโยชน์เศรษฐกิจข้ามชาติและรัฐที่ทรงอำนาจเหนือกว่า

9. ประชาธิปไตยนิติธรรม (Legal Democracy) มีหลักการพื้นฐาน ว่า การเคารพเสียงข้างมากเป็นหลักการที่พึงปรารถนาและมีประสิทธิผล เพื่อ การปกป้องคุ้มครองบุคคลจากการใช้อำนาจโดยพลการของรัฐ และเพื่อผดุงไว้ ซึ่งเสรีภาพ แม้กระนั้นก็ตาม วิถีชีวิตทางการเมืองซึ่งก็ทำนองเดียวกันกับวิถีชีวิต ทางเศรษฐกิจนั้น หากจะให้บุคคลยังสามารถอ้างไว้ซึ่งอิสรภาพและความคิด ริเริ่มสร้างสรรค์ไปตามปรกติได้ การปกครองโดยเสียงข้างมากจะต้องถูกกำกับ ควบคุมและจำกัดให้อยู่ในกรอบของกฎหมาย ภายใต้เงื่อนไขของการปฏิบัติตาม กฎหมายเท่านั้นที่หลักแห่งการเคารพเสียงข้างมากจะทำงานได้อย่างฉลาดและ และเป็นธรรม โดยมีคุณลักษณะที่สำคัญคือ

9.1 มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐ (ตามต้นแบบและ คุณลักษณะสำคัญของประเพณีนิยมทางการเมืองแบบอังกฤษ-อเมริกัน)

9.2 การเคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย

9.3 รัฐแทรกแซงประชาสังคมและชีวิตส่วนตัวของพลเมืองน้อยที่สุด

9.4 สังคมเศรษฐกิจแบบการตลาดเสรีได้รับโอกาสพัฒนาอย่าง กว้างขวางสมบูรณ์ที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

**เงื่อนไขทั่วไป** การนำทางการเมืองมีประสิทธิภาพ โดยอาศัยหลักการเสรีนิยม (liberal principles) กฎระเบียบของระบบราชการที่มีมากและใช้อำนาจเกินไปจะถูกลดลงให้เหลือน้อยที่สุด จำกัดบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ โดยเฉพาะสหภาพแรงงาน ระบบการค้าเสรีระหว่างประเทศลดการเสี่ยงต่อการถูกกดดันข่มขู่จากระบบอำนาจที่เกิดจากการรวมกลุ่มรวมพลัง (collectivism) (ลดลงให้เหลือน้อยที่สุด หรือกำจัดให้หมดสิ้น)

**10. ประชาธิปไตยแบบพลเมืองมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)** มีหลักการพื้นฐานว่า การมีสิทธิเสมอภาคกันต่อเรื่องการเมือง เสรีภาพ และสิทธิเสมอภาคต่อเรื่องการพัฒนาตนเอง จะบรรลุเป้าประสงค์ได้ก็ต่อเมื่ออยู่ใน “สังคมแห่งการมีส่วนร่วม” เป็นสังคมที่หล่อหลอมจิตสำนึกทางการเมืองอันทรงสัมฤทธิ์ผล หล่อเลี้ยงใส่ใจความรู้สึกห่วงใยปัญหาของส่วนรวมร่วมกัน เสริมสร้างให้เกิดพลเมืองที่มีความรู้ถึงระดับที่จะสามารถใส่ใจใกล้ชิดอย่างยั่งยืนต่อกระบวนการปกครองของรัฐ โดยมีคุณลักษณะที่สำคัญ คือ

10.1 การมีส่วนร่วมโดยตรงของพลเมืองในการกำหนดกฎเกณฑ์ของสถาบันหลักในสังคม รวมทั้งสถานที่ทำงาน และชุมชนท้องถิ่น

10.2 จัดการระบบพรรคการเมืองใหม่ โดยทำให้เจ้าหน้าที่ของพรรครับผิดชอบต่อสมาชิกพรรคโดยตรง

10.3 “พรรคแบบสมาชิกมีส่วนร่วม” เข้ามามีบทบาทในโครงสร้างของระบบรัฐสภา

10.4 รักษาระบบสถาบันแบบเปิดกว้างเพื่อให้มั่นใจว่าเป็นไปได้ที่จะเกิดกระบวนการทดลองการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ

**เงื่อนไขทั่วไป** ฐานทรัพยากรของกลุ่มสังคมต่าง ๆ ที่มีน้อยด้อยคุณภาพต้องได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้นโดยตรง ผ่านกระบวนการแจกจ่ายถ่ายโอนทรัพยากรที่เป็นทรัพย์สินวัตถุทั้งหลาย ลดอำนาจของระบบราชการที่ไม่รับผิดชอบต่อพลเมือง ทั้งส่วนที่เป็นกิจการสาธารณะ และส่วนที่เป็น

กิจการส่วนตัวของพลเมือง (ลดลงให้เหลือน้อยที่สุด หรือกำจัดให้หมดสิ้น) ระบบข้อมูลข่าวแบบเปิดเพื่อให้มีการตัดสินใจด้วยข้อมูลความรู้อย่างพอเพียง ทบทวนข้อกำหนดในการช่วยดูแลเด็ก ๆ เพื่อให้ทั้งสตรีและบุรุษสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในชีวิตกิจการสาธารณะได้

**11. ประชาธิปไตยโดยกระบวนการมติพลเมือง (Deliberative Democracy)** มีหลักการพื้นฐานว่า ข้อกำหนดและเงื่อนไขของการสมาคมทางการเมืองผ่านกระบวนการแสดงความเห็นชอบของพลเมืองด้วยการใช้เหตุผล และดำเนินไปอย่างเสรี “ร่วมกันกำหนดความเป็นธรรม” ในกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองเป็นรากฐานอันชอบธรรมในการแสวงหาวิธีแก้ปัญหาร่วมกัน โดยมีคุณลักษณะที่สำคัญได้แก่

11.1 การสำรวจความคิดเห็น เพื่อลงมติ เพื่อการกำหนดวันเวลา และการมีประชาชนเป็นคณะลูกขุนเพื่อการตัดสินใจข้อปัญหาความต่าง ๆ

11.2 E-Government หรือ “รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์” (รัฐบาล-อี) ริเริ่มโครงการต่าง ๆ ตั้งแต่โครงการรายงานข่าวสารผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต (online) อย่างสมบูรณ์ ไปจนถึงการเข้าถึงผู้แทนราษฎรโดยตรง

11.3 E-Democracy หรือ “ประชาธิปไตยอิเล็กทรอนิกส์” (ประชาธิปไตย-อี) มีโครงการต่าง ๆ เช่น เว็บไซต์แสดงความคิดเห็นสาธารณะผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต (online)

11.4 การจัดกลุ่มวิเคราะห์ และการนำเสนอแนวนโยบายต่าง ๆ

11.5 การสำรวจ รับฟัง และลงมติแสดงความเห็นในวิถีชีวิตสาธารณะอย่างกว้างขวางทั่วถึง ตั้งแต่เวทีสาธารณะระดับเล็ก ไปจนถึงระดับชาติ

11.6 รูปแบบใหม่ในการใช้การออกเสียงลงประชามติผูกโยงกับการสำรวจความเห็นพลเมือง ฯลฯ

11.7 การสำรวจความเห็นพลเมืองเพื่อการตัดสินใจในเรื่องกิจการสาธารณะต่าง ๆ ทำอย่างลึกซึ้งมากขึ้น เป็นการฟื้นฟูระบอบประชาธิปไตย

แบบตัวแทนต่อ ๆ ไปจนถึงประชาธิปไตยแบบพลเมืองมีส่วนร่วมในกระบวนการลงมติอย่างเข้มข้น

**เงื่อนไขทั่วไป** พหุนิยมแบบยึดค่านิยม (Value Pluralism) โครงการให้การศึกษาพลเมืองอย่างเข้มข้น วัฒนธรรมและสถาบันสาธารณะสนับสนุนการพัฒนาทางเลือกแบบ “กลั่นกรองอย่างถี่ถ้วนรอบคอบและสะท้อนความต้องการ” ของพลเมือง มีงบประมาณสาธารณะ สนับสนุนองค์กรจัดการสำรวจความเห็นเพื่อการลงมติ และองค์กรระดับรองที่สนับสนุนกิจกรรมแบบเดียวกัน

## 12. ประชาธิปไตยแบบปกครองตนเอง (Democratic Autonomy)

มีหลักการพื้นฐานว่าพลเมืองควรมีสติธิเสมอภาคกัน ในขณะเดียวกันก็ควรมีภาระหน้าที่ผูกพันและความรับผิดชอบเสมอเหมือนกัน ตามคุณลักษณะของกรอบการเมืองซึ่งทั้งเอื้ออำนวยให้เกิดโอกาสและทั้งจำกัดโอกาสสำหรับพลเมือง หมายความว่าพลเมืองควรมีอิสระและเสมอภาคกันในกระบวนการสอบถามความเห็นและลงมติสาธารณะว่าด้วยเรื่องเงื่อนไขในการดำเนินชีวิตของตน และความมุ่งหวังตั้งใจที่จะให้ได้ตามเงื่อนไขเหล่านั้น トラบเท่าที่พลเมืองทั้งหลายเหล่านั้นไม่ทำอะไรในกรอบปฏิบัติเดียวกันนี้ในอันที่จะเป็นการล่วงละเมิดสิทธิของพลเมืองผู้อื่น โดยมีคุณลักษณะที่สำคัญ ได้แก่

12.1 หลักการมีอิสระปกครองตนเองบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพบุคคล

12.2 โครงสร้างรัฐสภาหรือสภานิติบัญญัติ (แบบสองสภา จาก การลงคะแนนเลือกตั้งระบบสัดส่วน – Proportional Representation-PR)

12.3 ระบบตุลาการที่รวมถึงเวทีที่จัดขึ้นเฉพาะกิจพิเศษเพื่อตรวจสอบการตีความเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ เลือกตั้งโดยระบบตัวแทนเชิงสถิติ (Statistical Representation-SR) ตัวแทนกลุ่มชนสำคัญประเภทต่าง ๆ ในสังคม เช่น กลุ่มเพศ เชื้อชาติ ฯลฯ

12.4 ระบบพรรคการเมืองแข่งขันกัน (โดยได้รับการอุดหนุนจากงบประมาณสาธารณะ และประชาชนบางกลุ่มมีส่วนร่วมโดยตรงในการจัดการเรื่องกฎระเบียบขององค์กร เช่น การร่วมกิจกรรมผ่านการประชุมแบบเปิด การลงประชามติในท้องถิ่น และการส่งคณะผู้แทนเข้าร่วมกิจกรรมโดยตรง - Direct Participation)

12.5 ระบบบริหารราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นมีการจัดองค์กรภายในให้รวมองค์ประกอบของระบบการมีส่วนร่วมโดยตรงด้วย และให้มีการประสานและร่วมมือเพื่อตอบสนองข้อเรียกร้องของท้องถิ่น

12.6 มีความแตกต่างหลากหลายในด้านลักษณะครัวเรือน แหล่งข้อมูลข่าวสาร สถาบันวัฒนธรรม กลุ่มผู้บริโภค ฯลฯ

12.7 การบริการชุมชน เช่น การเลี้ยงดูเด็ก ศูนย์บริการสาธารณสุข ศูนย์การศึกษาชุมชน มีการบริหารจัดการกันเองภายในชุมชน โดยใช้องค์ประกอบการทำงานแบบการมีส่วนร่วมโดยตรง แต่ให้โอกาสแก่ผู้อยู่ในวัยผู้ใหญ่ก่อน

12.8 มีการพัฒนาและทดลองรูปแบบต่างๆ ของการประกอบกิจการที่บริหารจัดการกันเองในชุมชน

**เงื่อนไขทั่วไป** รับข้อมูลข่าวสารแบบเปิดกว้างและเสรี เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าจะได้มีการตัดสินใจในเรื่องกิจการสาธารณะโดยมีข้อมูลครบสมบูรณ์ ใช้กลไกและกระบวนการประชาธิปไตยแบบสอบถามความเห็นเพื่อลงมติอย่างเต็มรูปแบบ ตั้งแต่การออกสำรวจตรวจวัดความคิดเห็น จนถึง การรับความเห็นย้อนกลับจากผู้ลงคะแนนเสียงลงคะแนน เพื่อการเสริมประสิทธิภาพกระบวนการมีส่วนร่วมของพลเมือง การกำกับควบคุมเป้าหมายรวมทางเศรษฐกิจกระทำโดยรัฐบาล ซึ่งมีการหารือกับภาคสาธารณสุขและองค์กรภาคเอกชน สร้างกฎคุ้มครองแรงงาน สวัสดิการสังคม การดูแลสุขภาพและสิ่งแวดล้อม เพื่อการประกอบการอย่างมีพลวัตในบริษัท ศูนย์อำนาจที่มีผล

ต่อวิถีชีวิตสาธารณะและวิถีชีวิตส่วนตัว ที่ไม่รับผิดชอบและตรวจสอบกำกับดูแลไม่ได้ (ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง หรือไม่ได้มาจากการมีส่วนร่วมโดยตรงของพลเมือง) ต้องลดลงให้มากที่สุด รักษาโครงสร้างสถาบันในสังคมให้ตอบสนองต่อการทดลองใหม่ ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการแบบต่าง ๆ

**13. ประชาธิปไตยแบบสากลโลก (โลกาธิปไตย) (Cosmopolitan Democracy)** มีหลักการพื้นฐานว่า ในโลกที่ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในภูมิภาคและประเทศอื่น ๆ รอบโลกทวีความเข้มข้นมากขึ้น มีการเหลื่อมทับซ้อนกันของการเป็นชุมชนและผลประโยชน์ ชะตาอนาคตของชุมชนต่าง ๆ มากมาย หลักการบริหารจัดการปกครองตนเองจำต้องพึ่งพาความเป็นเครือข่ายประเทศระดับภูมิภาคและระดับโลก ขณะที่ยังต้องพึ่งพาแบบแผนความสัมพันธ์ภายในประเทศและการจัดการนโยบายในประเทศอยู่อีกด้วย โดยมีคุณลักษณะที่สำคัญ ได้แก่

13.1 การปฏิรูปสถาบันบริการต่าง ๆ ขององค์การสหประชาชาติ เช่น คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (เพื่อให้ประเทศกำลังพัฒนามีสหิทธิมีเสียงสำคัญ และให้มีขีดความสามารถในการตัดสินใจอย่างมีประสิทธิภาพ)

13.2 สร้างสภาพที่สองขององค์การสหประชาชาติ (โดยการจัดประชุมระหว่างประเทศเพื่อร่างรัฐธรรมนูญหรือกฏบัตรใหม่)

13.3 เสริมพลังอำนาจกระบวนการรวมกลุ่มการเมืองของประเทศในระดับภูมิภาค (สหภาพยุโรป-EU อาเซียน-ASEAN)

13.4 การใช้กระบวนการหยั่งเสียงประชามติข้ามชาติ

13.5 ก่อตั้งศาลสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศขึ้นใหม่ บังคับนานาชาติให้ขึ้นต่อศาลอาชญากรรมระหว่างประเทศ

13.6 ก่อตั้งกองกำลังระหว่างประเทศที่มีประสิทธิภาพและรับผิดชอบต่อสหประชาชาติ

13.7 กฎบัตรใหม่ว่าด้วยเรื่องสิทธิและหน้าที่ผูกโยงเข้าไปภายใน  
อำนาจการเมือง สังคม และเศรษฐกิจต่าง ๆ

13.8 รัฐสภาโลก (มีขีดจำกัดในการจัดหางบประมาณ) สัมพันธ์  
เชื่อมโยงกับ ภูมิภาค ชาติ และชุมชนท้องถิ่นต่าง ๆ

13.9 แยกผลประโยชน์ทางการเมืองและเศรษฐกิจออกจากกัน  
มีงบประมาณสาธารณะสนับสนุน กระบวนการเลือกตั้งและการประชุม  
รัฐสภาโลก

13.10 ระบบกฎหมายโลกที่เชื่อมโยงระหว่างประเทศ โดยมี  
องค์ประกอบเดียวกันด้านกฎหมายอาญาและกฎหมายแพ่ง

13.11 ปรับทิศทางของพลังอำนาจเชิงบูรณารณของรัฐชาติต่าง ๆ  
ให้เข้าระบบอำนาจระดับภูมิภาคและระดับโลกอย่างถาวร

13.12 ส่งเสริมเพิ่มประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาแบบไม่ใช่  
อำนาจรัฐ ไม่พึ่งกลไกตลาด สำหรับการบริหารจัดการภาคประชาสังคม

13.13 ทดลองรูปแบบต่าง ๆ ในการจัดการองค์กรเศรษฐกิจ  
ในแบบประชาธิปไตย

13.14 จัดหาทรัพยากรให้กับผู้มีฐานะทางสังคมที่เสี่ยงที่สุด  
เพื่อปกป้องและเสริมสร้างผลประโยชน์ให้เข้มแข็งขึ้น

13.15 สร้างสมาคมที่มีการจัดการตรวจสอบตนเอง และกลุ่ม  
ประชาสังคมต่าง ๆ ให้มากหลากหลาย

13.16 ระบบเศรษฐกิจแบบแยกหลายส่วนการผลิต หลากหลาย  
รูปแบบการเป็นเจ้าของกิจการและเจ้าของทรัพย์สิน

13.17 กำหนดกรอบสาธารณะในเรื่องลำดับความสำคัญ  
ในการลงทุนผ่านกระบวนการสอบถามความเห็นทั่วไปของสาธารณะ และ  
การตัดสินใจของรัฐบาล แต่ให้มีการกำกับควบคุมกฎเกณฑ์ตลาดและแรงงาน  
อย่างกว้างขวาง

**เงื่อนไขทั่วไป** มีความต่อเนื่องในการพัฒนาการเคลื่อนย้ายทรัพยากร และเครือข่ายความสัมพันธ์ต่อกันในระดับภูมิภาค ระดับระหว่างประเทศ และระดับโลก มีการเชื่อมโยงของเครือข่ายประชาชนพลเมืองที่เป็นชุมชนทางการเมืองอย่างแตกต่างหลากหลาย ทั้งในด้านพื้นที่ สังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม พัฒนาความเข้าใจในเรื่องการเหลื่อมทับซ้อนกันของความมั่งคั่งส่วนรวมของกลุ่มองค์กรต่าง ๆ ซึ่งจำเป็นต้องมีกระบวนการตกลง ความขัดแย้งแบบประชาธิปไตย ทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับโลก เสริมสร้างกรอบปรกาการสำหรับสิทธิและหน้าที่ตามระบบประชาธิปไตย ในการบัญญัติและบังคับใช้กฎหมายระดับชาติ ระดับภูมิภาค และกฎหมายระหว่างประเทศ โยกย้ายถ่ายโอนขีดความสามารถของส่วนต่าง ๆ ของกองทัพ หรือกองกำลัง เิงรุกรานระดับชาติ เข้าไปเป็นขององค์กรหรือสถาบันระดับข้ามชาติ โดยมีเป้าประสงค์ในที่สุดเพื่อการลดกำลังทหาร และสลายระบบการสงครามระหว่างรัฐ

## บทสรุป

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยหรือโดย “หลักประชาธิปไตย” เป็นระบอบการปกครองที่ได้รับความนิยมและแพร่หลายในปัจจุบัน ระบอบการปกครองดังกล่าวได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน บนพื้นฐานความแตกต่างทั้งของบุคคลและสภาพแวดล้อมทั่วไป โดยในทางวิชาการจากอดีตถึงปัจจุบันต่างได้ให้ทัศนะในรายละเอียดเกี่ยวกับการปกครองในหลักประชาธิปไตยที่หลากหลายแตกต่างกัน ทั้งนี้ตามแต่ละช่วงเวลา หรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ทั้งนี้โดยจุดมุ่งหมายเพื่อให้ระบอบการปกครองในหลักประชาธิปไตยได้รับการยอมรับและสามารถรองรับกับสภาพปัญหาของความแตกต่างที่เกิดขึ้น

## บรรณานุกรม

### สื่อ Electronics / websites

วิทยากร เชียงกุล. หลักการของระบบประชาธิปไตย[ออนไลน์]. สืบค้นจาก

<http://guru.google.co.th/guru/thread?tid=289ffc3a0aea875>

อณูทิพย์ ธารทอง. หลักประชาธิปไตยที่สำคัญ[ออนไลน์]. สืบค้นจาก [http://](http://www.oknation.net/blog/Anutip/2011/06/07/entry-1)

[www.oknation.net/blog/Anutip/2011/06/07/entry-1](http://www.oknation.net/blog/Anutip/2011/06/07/entry-1)

David Held. Models of Democracy 3rd Edition. Polity Press.

Cambridge (UK). Malden. MA. U.S.A. 2006. สืบค้นจาก

<https://www.facebook.com/somkiat.onwimon>

# การดำเนินธุรกิจพลังงานโดยยึดหลักนิติธรรม

ปริญญาก สุทรวาทะ\*

## บทคัดย่อ

### บทคัดย่อหรือสาระสังเขป

ปัจจุบันหลักธรรมาภิบาลได้ถูกนำมาใช้อย่างกว้างขวางในหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อแก้ปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในรูปแบบต่าง ๆ ในองค์กรหนึ่ง ๆ ถ้าฝ่ายกำกับดูแลกับฝ่ายบริหารไม่ได้ทำหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่ มีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์หรือต่างตอบแทนกัน จะส่งผลให้การตรวจสอบขาดประสิทธิภาพ การดำเนินงานขององค์กรขาดคุณธรรม จริยธรรม และความเป็นธรรม ขาดการมีส่วนร่วมและความโปร่งใส

การขาดธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการองค์กรในหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน ทำให้เกิดปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในรูปแบบต่าง ๆ ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศ ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อม ดังนั้น ธรรมาภิบาล จึงเป็นวิธีการที่ดีในการใช้อำนาจเพื่อบริหารทรัพยากรขององค์กร และพัฒนาองค์กรไปสู่เป้าหมาย คือความสมดุลหรือความเป็นธรรม ซึ่งหมายถึง ความสมดุลระหว่างประสิทธิภาพเชิงธุรกิจกับประสิทธิภาพเชิงสังคม

\* รองประธานกรรมการ บริษัท พี.กริม เพาเวอร์ จำกัด (มหาชน), ผู้ศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 3 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ปี.กริม เพาเวอร์ นำหลักความรับผิดชอบ หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม และหลักนิติธรรม มาเป็นแนวทางในการดำเนินงานทุกขั้นตอนของกระบวนการทำงาน และนอกจากการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารจัดการให้เกิดความสมดุลแล้ว มีการส่งเสริมหรือสนับสนุนพฤติกรรมของพนักงานในบริษัทให้ตระหนักในหน้าที่และมีสำนึกรับผิดชอบ รวมถึงมีจิตสำนึกธรรมาภิบาล เพื่อให้สามารถนำหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งทั้งหมดจะเกิดขึ้นได้ก็ต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเพื่อพัฒนาองค์กรอันเป็นที่รัก ไปสู่การเป็นองค์กรที่มีธรรมาภิบาล คือทั้งเก่งและดีไปพร้อม ๆ กัน

### ความน่า บทนา หรือเกริ่นนำ

ปี.กริม พยายามสร้างวัฒนธรรมหรือจุดยืนขององค์กรว่าเป็นบริษัทที่มีธรรมาภิบาลที่ดี ซึ่งเรามีความเชื่อมั่นอย่างยิ่งว่าเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่ทำให้ธุรกิจของ ปี.กริม เติบโตอย่างยั่งยืนมากกว่า 137 ปีได้ ปี.กริม ผ่านร้อนผ่านหนาวผ่านวิกฤตครั้งแล้วครั้งเล่าในประเทศไทยมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 มาจนถึงปัจจุบัน จะได้เห็นว่า บริบทการเปลี่ยนแปลงทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

หลายยุคหลายสมัยประเทศไทยเคยเป็นผู้นำในภูมิภาคนี้ นำเสียดายที่การพัฒนาการบางอย่างทำให้ประเทศไทยเสียโอกาสที่ดีไป สังคมไทยเปลี่ยนแปลงไปมาก จากที่เคยเป็นสังคมอุปถัมภ์ เพื่อแผ้ว ฝั่งพากันและกัน แต่ด้วยความเป็นโลกาภิวัตน์ หรือทุนนิยมสุดโต่งที่เข้ามามีอิทธิพลอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้ในระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา สังคมไทยเปลี่ยนแปลงไปในทางเลวร้ายลง คอร์รัปชันกลายเป็นเรื่องปกติธรรมดา ทศนคติใหม่ยอมรับได้ มีความซับซ้อนมากขึ้น จำนวนเงินที่เคยให้กันเป็นสินน้ำใจเล็กน้อยในอดีตกลายเป็นรายจ่ายก้อนโตที่จำเป็นต้องจ่ายไปเพื่อให้มีโอกาสทำธุรกิจ ภาคธุรกิจจำเป็นต้องอยู่ให้รอด บริษัทจึงไม่สามารถอยู่ในจุดที่ยึดหลักธรรมาภิบาลได้

และเพื่อหลีกเลี่ยงการผิดหลักนิติธรรม คุณธรรมให้มากที่สุด บริษัทจึงต้องพยายามช่วยตัวเอง ด้วยการเริ่มที่ปฏิรูปโครงสร้างและทิศทางขององค์กร บี.กริม พยายามเลิกธุรกิจที่ต้องเกี่ยวพันกับธุรกิจการเมืองอย่างมาก เช่น การทำธุรกิจร่วมกับพันธมิตรหรือ บริษัท ซีเมนส์ จำกัด ในโครงการโทรคมนาคม รถไฟฟ้า และรับเหมาก่อสร้าง จะเห็นได้ว่า หลังจากโครงการ Airport Link เป็นต้นมา บริษัท ซีเมนส์ จำกัด ไม่ได้เข้าร่วมประมูลในโครงการรถไฟฟ้าใดๆ เลย ทั้งที่เป็นผู้ผูกขาดหรือเป็น Monopoly ตั้งแต่เริ่มแรก

บี.กริม มุ่งเน้นธุรกิจพลังงาน โดยเริ่มมากกว่า 17 ปีแล้ว โดยเห็นว่าเป็นธุรกิจที่มุ่งผลตอบแทนระยะยาว ต้องใช้เทคโนโลยีขั้นสูงที่เน้นประสิทธิภาพ คุณภาพ ซึ่งเหมาะสมกับคุณลักษณะของ บี.กริม แม้ว่าการได้สัมปทานหรือสัญญาขายไฟฟ้าจะต้องอิงการเมืองบ้าง แต่การดำเนินการหลังจากนั้น บริษัทต้องใช้ความสามารถ ความเป็นมืออาชีพ และดำเนินธุรกิจอย่างโปร่งใส ตรงไปตรงมาได้

บี.กริม เพาเวอร์ มุ่งเน้นการทำธุรกิจพลังงานโดยยึดหลักธรรมาภิบาลเป็นที่ตั้ง ทางบริษัทได้ออกประกาศเพื่อสนองนโยบายโดยให้ผู้บริหารและผู้บริหารงานยึดมั่นในหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี 6 หลักการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบต่อสังคม และหลักความคุ้มค่า ดังนี้

## 1. หลักความรับผิดชอบต่อ

1.1 ความรับผิดชอบต่อตรวจสอบได้ หมายถึง บุคคล องค์กร และผู้ทำหน้าที่ในการตัดสินใจ ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานในองค์กร ต้องมีภาระความรับผิดชอบต่อสาธารณะเกี่ยวกับการกระทำ กิจกรรม หรือ การตัดสินใจใด ๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสาธารณะ ความรับผิดชอบที่กล่าวมา หมายถึง การเปิดเผยข้อมูล การมีความยุติธรรม ปฏิบัติต่อทุกภาคส่วนด้วย

ความเสมอภาค และตรวจสอบได้ โปร่งใส และดำเนินการภายใต้กรอบของกฎหมาย หรือระเบียบที่กำหนดไว้

1.2 การตอบสนองที่ทันการ หมายถึง การให้การตอบสนองที่ทันการต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายในเวลาทันการ

## 2. หลักความโปร่งใส

2.1 ความโปร่งใส หมายถึง การตัดสินใจและการดำเนินการต่าง ๆ อยู่บนกฎระเบียบที่ชัดเจน การดำเนินงานขององค์กรในด้านนโยบายต่าง ๆ นั้น สาธารณะชนสามารถรับทราบและมีความมั่นใจได้ว่าการดำเนินงานขององค์กรนั้นมาจากความตั้งใจในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมายของนโยบายที่กำหนด

## 3. หลักคุณธรรม

3.1 การปราบปรามทุจริตและการประพฤติมิชอบ การที่บุคคลากรในองค์กรใช้อำนาจหน้าที่ หรือการแสวงหาผลประโยชน์ในทางส่วนตัว เหล่านี้ถือเป็นการทุจริต และการประพฤติมิชอบต่อองค์กร การปรับปรุงประสิทธิภาพในการทำงานและการทำให้เกิดความโปร่งใส รวมไปถึงการปฏิรูประบบบริหารจะเป็นเครื่องมือในการปราบปรามการฉ้อฉลและเสริมสร้างธรรมาภิบาล

## 4. หลักการมีส่วนร่วม

4.1 การสร้างการมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้กับประชาชน หรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามามีบทบาทในกระบวนการการตัดสินใจดำเนินนโยบาย มีส่วนร่วมในการควบคุมการปฏิบัติงานขององค์กร การมีส่วนร่วมจะก่อให้เกิดกระบวนการตรวจสอบ และเรียกร้องในกรณีที่เกิดความสงสัยในกระบวนการดำเนินงานขององค์กรได้เป็นอย่างดี

4.2 ความเห็นชอบร่วมกัน เป็นสังคมที่ประกอบด้วยบุคคลที่มีความคิดเห็นแตกต่างกันไป โดยธรรมาภิบาลจะทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการประสานความต้องการที่แตกต่าง ให้อยู่บนพื้นฐานของประโยชน์ส่วนรวมและขององค์กรเป็นหลัก

4.3 ความเสมอภาคและความเกี่ยวข้อง หลักธรรมาภิบาลนี้จะเน้นให้บุคลากรทุกคนในองค์กร รู้สึกมีส่วนร่วมหรือรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งกับองค์กร บุคคลสามารถมีส่วนเกี่ยวข้องในกิจกรรมหลักที่จะช่วยสร้างความเติบโตให้กับหน่วยงาน

## 5. หลักนิติธรรม

5.1 การมีกฎ ระเบียบ ที่เข้มแข็ง เป็นธรรมาภิบาลที่มีพื้นฐานการดำเนินการอยู่บนกรอบของกฎ ระเบียบโดยไม่เลือกปฏิบัติ มีการให้ความเสมอภาคเท่าเทียมและเป็นธรรมกับทุกฝ่าย มีกฎ ระเบียบ ที่เข้มแข็ง มีการระบุงการลงโทษที่ชัดเจน และมีผลบังคับใช้ได้จะเป็นสิ่งที่จะช่วยพัฒนาระบบการควบคุมภายในเพื่อป้องกันการละเมิดหรือฝ่าฝืน

## 6. หลักความคุ้มค่า

6.1 ประสิทธิภาพและประสิทธิผล ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในหลักธรรมาภิบาลนั้น ต้องการให้มีการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ให้เกิดประโยชน์สูงสุดและคุ้มค่า ตลอดจนเป็นการสร้างมูลค่าเพิ่มด้วย

ปี.กริม เพาเวอร์ มุ่งเน้นการเป็นองค์กรเชิงยุทธศาสตร์ของประเทศและการพัฒนาธุรกิจของคนไทยในภูมิภาค มีประสิทธิภาพสูงเทียบเคียงองค์กรชั้นนำระดับสากล เป็นผู้นำด้านการอนุรักษ์พลังงานและการรักษาสิ่งแวดล้อม เป็นที่เชื่อมั่นและยอมรับของสังคม เป็นองค์กรคุณภาพ มีธรรมาภิบาล มีการบริหารงานที่ทันสมัย รวมทั้งการดำเนินการอื่น ๆ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ของ ปี.กริม เพาเวอร์ โดยยึดถือแนวทางปฏิบัติและค่านึงถึง 4 ด้าน ดังนี้

1. ด้านรัฐ สังคม ชุมชน และสิ่งแวดล้อม : เป็นองค์กรของประชาชน อยู่ร่วมกับสังคมด้วยความเข้าใจและเกื้อกูล มีจริยธรรม โปร่งใส เป็นธรรม คำนึงถึงสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ส่งเสริมการพัฒนา การอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และคุณภาพชีวิต เสริมสร้างวัฒนธรรมองค์กร ด้านความรับผิดชอบต่อสังคม ชุมชน และสิ่งแวดล้อม

2. ด้านผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้เสีย : ปฏิบัติต่อผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้เสียด้วยคุณภาพ บริการที่รวดเร็วได้มาตรฐาน อย่างเป็นธรรม และเสมอภาค มีระบบการให้ข้อมูลสารสนเทศอย่างเพียงพอ เชื่อถือได้ ทันเวลา

3. ด้านองค์กร : มีนโยบาย โครงสร้างกระบวนการ ระบบระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงาน มีระบบการคัดสรรบุคลากรทุกระดับอย่างเหมาะสม มีกระบวนการสรรหาที่โปร่งใส เป็นธรรม ส่งเสริมและปลูกฝังคุณธรรม จริยธรรมในองค์กร โดยผู้บริหารทุกระดับต้องเป็นผู้นำต้นแบบที่ดี มีระบบบริหารความเสี่ยง การควบคุมภายในการจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบและการประเมินผลที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สร้างระบบการกำกับดูแล ป้องกันมิให้เกิดความขัดแย้งทางผลประโยชน์ มุ่งเน้นให้ทุกหน่วยงานในองค์กรมีการพัฒนาตนเองและเตรียมความพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา

4. ด้านผู้ปฏิบัติงาน : ส่งเสริมให้ผู้ปฏิบัติงานเป็นคนดี คนเก่ง มีคุณธรรมและจริยธรรม ปฏิบัติงานด้วยความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ทำงานเป็นทีม สำนึกในหน้าที่ มีความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงาน มีการเรียนรู้และการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง พร้อมรับการเปลี่ยนแปลง และได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาค เป็นธรรม

รวมทั้งกำหนดนโยบายเพื่อเป็นแนวในการปฏิบัติ ดังนี้  
แนวปฏิบัติที่ดีของฝ่ายบริหาร

1. กำกับดูแลให้มีการปฏิบัติงานตามระเบียบ กระบวนการดำเนินงาน และหน้าที่ความรับผิดชอบในขอบเขตที่ได้รับมอบหมาย และเป็นไปตามคู่มือการปฏิบัติงาน และให้รายงานข้อมูลเกี่ยวกับการฝ่าฝืนการไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบ ให้แก่ผู้บังคับบัญชาหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ รวมทั้งไม่ให้การสนับสนุน ช่วยเหลือ การหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามระเบียบหรือกระบวนการดำเนินงาน
2. ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบ มีคุณธรรม และยึดถือประโยชน์บริษัทเป็นสำคัญ
3. ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและเที่ยงธรรม ไม่ใช้อำนาจหน้าที่ของตนแสวงหาตำแหน่ง หรือผลประโยชน์อื่นใดแก่ตนเองหรือผู้อื่นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม
4. บริหารทรัพย์สินของบริษัทให้เกิดประโยชน์สูงสุด ไม่นำไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตนหรือผู้อื่นไม่ว่าโดยทางตรง หรือทางอ้อม
5. หมั่นเสริมสร้างความรู้ความสามารถให้แก่ตนเอง เพื่อการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้ง การถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชาโดยไม่ปิดบังข้อมูลที่เป็นในการปฏิบัติงาน
6. ประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดี ไม่ควรกระทำพฤติกรรมที่อาจทำให้เสื่อมเสียชื่อเสียงทั้งต่อตนเอง องค์กร และขนบธรรมเนียมประเพณีอันดีงาม
7. จัดให้มีกระบวนการสรรหา และระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลที่โปร่งใส เป็นธรรม
8. ไม่กระทำการใด ๆ ในนามบริษัทโดยไม่ได้รับอนุญาต

9. กำกับดูแลไม่ให้เกิดการสร้างภาระผูกพันใด ๆ ทางการเงินอันอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งทางผลประโยชน์กับผู้ที่ทำธุรกิจกับบริษัท

10. หลีกเลี่ยงการเรียกร้อย ร้อยไรใด ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อผู้ปฏิบัติงาน

11. ไม่ปฏิบัติงานข้ามผู้บังคับบัญชาเหนือตน เว้นแต่กรณีจำเป็นและเป็นคำสั่งผู้บังคับบัญชาที่สูงกว่า

12. ปฏิบัติต่อผู้ใต้บังคับบัญชาและผู้ร่วมงานด้วยความสุภาพ มีน้ำใจ มีมนุษยสัมพันธ์ ให้เกียรติซึ่งกันและกัน

13. ปฏิบัติต่อผู้ใต้บังคับบัญชาด้วยเมตตาธรรม ยุติธรรม ส่งเสริมความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน เสริมสร้างความสามัคคีระหว่างผู้ร่วมงาน ช่วยเหลือเกื้อกูลกันและกันในทางที่ชอบ

14. ไม่ใช้เวลาในการปฏิบัติงานของบริษัทไปทำงานอย่างอื่นโดยไม่ได้รับอนุญาต

15. ยึดถือแนวทางในคู่มือการกำกับดูแลกิจการที่ดี เป็นหลักในการปฏิบัติหน้าที่โดยเคร่งครัด รวมถึงงดเว้นการกระทำใด ๆ อันอาจส่อไปในทางที่เป็นผลประโยชน์ขัดกันกับองค์การ

16. ไม่กระทำพฤติกรรมที่เป็นการคุกคามทางเพศ อาทิ การลวนลาม อนุจาร การเกี้ยวพาราสี หรือการล่วงเกินทางเพศ ไม่ว่าจะด้วยวาจาหรือร่างกายก็ตาม รวมถึงการกระทำใด ๆ ที่อาจก่อให้เกิดความเดือดร้อน รำคาญ บั่นทอนกำลังใจ เป็นปฏิปักษ์ หรือรบกวนการปฏิบัติงาน

#### แนวปฏิบัติที่ดีของผู้ปฏิบัติงาน

1. ปฏิบัติงานตามระเบียบ กระบวนการดำเนินงานและหน้าที่ความรับผิดชอบในขอบเขตที่ได้รับมอบหมาย และตามคู่มือการปฏิบัติงาน และให้รายงานข้อมูลเกี่ยวกับการฝ่าฝืน การไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบให้แก่ผู้บังคับบัญชารอบ รวมทั้งไม่ให้การสนับสนุน ช่วยเหลือ การหลีกเลี่ยง การปฏิบัติตามระเบียบหรือกระบวนการดำเนินงาน

2. ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบ มีคุณธรรม และยึดถือประโยชน์บริษัทเป็นสำคัญ
3. ไม่ใช้เวลาในการปฏิบัติงานของบริษัทไปทำงานอย่างอื่นโดยไม่ได้ริบอนุญาต
4. ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ไม่ใช้อำนาจหน้าที่ของตนเพื่อเอื้อประโยชน์อื่นใดแก่ตนเองหรือผู้อื่น ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม
5. ใช้และรักษาทรัพย์สินของบริษัทให้เกิดประโยชน์สูงสุด ไม่นำไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตนหรือผู้อื่น ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม
6. หมั่นเสริมสร้างความรู้ความสามารถให้แก่ตนเอง เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้ง การถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ให้แก่กัน
7. แต่งกายสุภาพเหมาะสมตามกาลเทศะ โดยคำนึงถึงภาพลักษณ์ที่ดีขององค์กร ไม่กระทำการใด ๆ ที่อาจทำให้เสื่อมเสียชื่อเสียงทั้งต่อตนเอง องค์กร และขนบธรรมเนียมประเพณีอันดีงาม
8. หลีกเลี่ยงการเรียกร้อง เรียกรไต่ใด ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อผู้ปฏิบัติงาน
9. ไม่สร้างภาระผูกพันใด ๆ ทางการเงินอันอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งทางผลประโยชน์กับผู้ทำธุรกิจกับบริษัท
10. ไม่กระทำการใด ๆ ในนามบริษัทโดยไม่ได้ริบอนุญาต
11. ปฏิบัติต่อผู้ร่วมงานด้วยความสามัคคี ช่วยเหลือและเกื้อกูลกันและกันในทางที่ชอบ
12. ปฏิบัติต่อผู้บังคับบัญชาและผู้ร่วมงานด้วยความสุภาพ มีน้ำใจ มีมนุษยสัมพันธ์ ให้เกียรติซึ่งกันและกัน
13. ไม่ปฏิบัติงานข้ามผู้บังคับบัญชาเหนือตน เว้นแต่กรณีจำเป็นและเป็นคำสั่งผู้บังคับบัญชาที่สูงกว่า

14. ยึดถือแนวทางในคู่มือการกำกับดูแลกิจการที่ดี เป็นหลักในการปฏิบัติหน้าที่โดยเคร่งครัด รวมถึงงดเว้นการกระทำใด ๆ อันอาจส่อไปในทางที่เป็นผลประโยชน์ขัดกันกับองค์การ

15. ไม่กระทำพฤติกรรมที่เป็นการคุกคามทางเพศ อาทิ การลวนลาม อนุญาตนานาการ การก่อกวนพาราสิ หรือการล่วงเกินทางเพศ ไม่ว่าจะด้วยวาจาหรือร่างกายก็ตาม รวมถึงการกระทำใด ๆ ที่อาจจะก่อให้เกิดความเดือดร้อน รำคาญ บั่นทอนกำลังใจ เป็นปฏิปักษ์ หรือรบกวนการปฏิบัติงาน

นอกจากนี้ บี.กริม เพาเวอร์ ยังมีนโยบายชัดเจนในเรื่องของความโปร่งใส ในการดำเนินงาน สามารถตรวจสอบได้ รวมถึงนโยบายการบริการข้อมูล ข่าวสาร บริษัทมุ่งมั่นให้การบริการข้อมูลข่าวสารแก่ผู้ขอรับบริการด้วยความเสมอภาค โปร่งใส และเป็นธรรม ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

การให้ข้อมูลข่าวสารทั้งทางการเงินและมิใช่ทางการเงิน ให้ดำเนินการตามขอบเขตวิธีการดำเนินงาน ข้อมูลที่เปิดเผยต้องครบถ้วน เพียงพอ ตรงต่อความเป็นจริง เชื่อถือได้ ทันเวลาและเท่าเทียมกัน มีการจัดระบบข้อมูลข่าวสารเพื่อจัดประเภทข้อมูลข่าวสาร วิธีการดำเนินการในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร การขอข้อมูลข่าวสารและการอนุญาต

ฝ่ายสื่อสารองค์กรของบริษัท มีหน้าที่สื่อสาร ประชาสัมพันธ์ข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่ผู้มีส่วนได้เสีย ส่วนการเปิดเผยข้อมูลสารสนเทศต่าง ๆ ให้เปิดเผยทาง website ([www.bgrimpower.com](http://www.bgrimpower.com)) เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียสามารถรับรู้ข้อมูลได้อย่างเท่าเทียมและทั่วถึงกัน

## ปัญหาและอุปสรรคในการทำธุรกิจพลังงานโดยยึดหลักนิติธรรม

ตัวอย่างปัญหาและอุปสรรค ดังนี้

1. ปัญหาความซ้ำซ้อนและไม่ชัดเจนในการขออนุญาตประกอบธุรกิจพลังงาน ซึ่งต้องมีใบอนุญาต 50 ใบ จาก 13 หน่วยงาน ทำให้ทุกขั้นตอนล่าช้าและอาจก่อให้เกิดโอกาสในการทุจริต หรือเอื้อประโยชน์ให้แก่เจ้าหน้าที่ได้
2. กองทุนพัฒนาไฟฟ้า ซึ่งควรจะเอื้อประโยชน์ให้กับประชาชนที่ได้รับผลกระทบอย่างแท้จริง แต่มีการบริหารจัดการที่ไม่ชัดเจนและมีข้อครหาเรื่องความโปร่งใส
3. การขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจพลังงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งพลังงานทดแทนในช่วงรัฐบาลก่อนการปฏิบัติ มีการให้ใบอนุญาตกับผู้ที่ไม่ใช่ผู้ประกอบการจริงและเอามาขายต่อเพื่อทำกำไร ทำให้มีการบิดเบือนในเรื่องโครงสร้างและราคา สร้างกระแสตื่นตัวในการทำกำไรระยะสั้นอย่างหนัก โดยผู้ที่ได้รับใบอนุญาตกลับเป็นผู้ที่นำใบอนุญาตมาจำหน่ายต่อโดยหวังผลกำไรระยะสั้น ซึ่งถือเป็นเรื่องที่ผิดธรรมาภิบาลอย่างมากเป็นการแสวงหาผลกำไรโดยมิชอบ
4. ความไม่ชัดเจนและซับซ้อนของหน่วยงานภาครัฐ การสร้างธุรกิจโรงไฟฟ้าในปัจจุบันต้องขออนุญาต 50 ใบอนุญาต จาก 13 หน่วยงาน จากเดิมที่เราทำธุรกิจเริ่มแรกมีเพียง 10 - 12 ใบอนุญาต
5. นโยบายบางประการของรัฐถูกบิดเบือน หรือไม่ได้ประโยชน์เต็มที่ตามวัตถุประสงค์
6. จิตสำนึกและจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ นักการเมืองท้องถิ่น (บางคน) จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าการดำเนินธุรกิจพลังงานโดยการยึดหลักนิติธรรม จำเป็นต้องได้รับการส่งเสริมจากภาครัฐด้วยเช่นกัน เนื่องจากขั้นตอนในการปฏิบัติงาน ยังคงมีช่องว่างให้เจ้าหน้าที่รัฐสามารถกระทำความผิดต่อหน้าที่หรือตำแหน่งหน้าที่ เนื่องจากยึดผลประโยชน์

ส่วนตนเป็นหลัก ไม่ว่าจะการกระทำนั้นจะโดยเจตนา ไม่เจตนา ประมาทเลินเล่อ คอร์รัปชั่นเชิงนโยบาย หรือมีการทุจริตต่อหน้าที่ก็ตาม ผลเสียจึงเกิดขึ้นกับองค์กร และประเทศชาติ ซึ่งเป็นการกระทำผิดทั้งทางจริยธรรมและจรรยาบรรณ ดังนั้นการส่งเสริมให้เกิดการสร้างธรรมาภิบาลนั้น ควรมาจากความร่วมมือของสถาบันทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาสังคม โดยจะเห็นได้ว่าการปฏิบัติงานของภาครัฐส่วนใหญ่ยังคงมีความขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interest) โดยสามารถอธิบายความหมายได้ดังนี้

#### การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interest)

การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม หมายถึง การที่บุคคลผู้ปฏิบัติหน้าที่หรือมีตำแหน่งหน้าที่ มีผลประโยชน์ส่วนตัวก่อให้เกิดประโยชน์ต่อตนเองหรือพวกพ้อง จนส่งผลกระทบต่อการตัดสินใจเพื่อประโยชน์ขององค์กรหรือส่วนรวม ทำให้บุคคลนั้นขาดการตัดสินใจที่เที่ยงธรรม กระทำความผิดต่อหน้าที่หรือตำแหน่งหน้าที่ เนื่องจากยึดผลประโยชน์ส่วนตนเป็นหลัก ไม่ว่าจะการกระทำนั้นจะโดยเจตนา ไม่เจตนา ประมาทเลินเล่อ คอร์รัปชั่นเชิงนโยบาย หรือมีการทุจริตต่อหน้าที่ก็ตาม

กล่าวคือ การที่บุคคลผู้ปฏิบัติหน้าที่หรือมีตำแหน่งหน้าที่ตัดสินใจหรือปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งของตน อันก่อให้เกิดประโยชน์ต่อตนเองหรือพวกพ้องมากกว่าประโยชน์ของส่วนรวม ซึ่งมีรูปแบบที่หลากหลาย บางเรื่องเป็นสิ่งที่ปฏิบัติกันทั่วไปโดยไม่เห็นว่าเป็นความผิด ตัวอย่างมีพบเห็นได้มากในสังคม เช่น การรับสินบน การจ่ายเงินใต้โต๊ะ การจ่ายเงินตอบแทนเพื่อให้ตนเองได้เลื่อนตำแหน่ง ส่งผลให้บุคคลนั้นขาดความเป็นธรรมในการตัดสินใจ เนื่องจากยึดผลประโยชน์ส่วนตนเป็นหลัก ผลเสียจึงเกิดขึ้นกับองค์กร และประเทศชาติ เป็นการกระทำผิดทั้งทางจริยธรรมและจรรยาบรรณ

การคอร์รัปชันเชิงนโยบาย หมายถึง การกำหนดระเบียบหรือนโยบายต่าง ๆ โดยบุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่ ซึ่งดูเหมือนว่าถูกต้องตามกฎหมาย แต่แท้จริงแล้วนโยบายเหล่านั้นเอื้อประโยชน์ต่อตนเองและพวกพ้อง ส่งผลให้เกิดการผูกขาด และทำให้องค์กรหรือส่วนรวมไม่ได้รับประโยชน์สูงสุด หรืออีกนัยหนึ่ง คือ “กรณีบุคคลที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจบารมีของตนเองออกคำสั่งหรือนโยบาย เพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ได้เสียอย่างใดอย่างหนึ่ง อาจเป็นในแง่ของทรัพย์สินเงินทอง หรืออาจรวมถึงประโยชน์อื่นที่นอกเหนือไปกว่าทรัพย์สินเงินทอง ทำให้การตัดสินใจในการดำเนินงานเพื่อประโยชน์สาธารณะไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเป็นกลางหรือยุติธรรม”

ทุจริตต่อหน้าที่ หมายถึง ปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

รูปแบบของการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม

1. การดำรงตำแหน่งกรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ ผู้บริหาร หรือเป็นผู้ถือหุ้นสำคัญในกิจการที่เป็นคู่สัญญา หรือคู่แข่งกับองค์กร
2. บุคคลในครอบครัวเป็นผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ ผู้บริหาร หรือเป็นผู้ถือหุ้นสำคัญในกิจการที่เป็นคู่สัญญา หรือคู่แข่งกับองค์กร
3. การใช้ข้อมูลองค์กรเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน
4. การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด จากบุคคลอื่นที่ไม่ใช่โดยธรรมจรรยา หรืออันควรได้ตามกฎหมาย

กล่าวโดยสรุปว่านอกจากบทบาทหน้าที่ของภาคเอกชนในการจัดทำนโยบายและหลักการในการปฏิบัติตน เพื่อเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการดำเนินธุรกิจแล้ว ทางภาครัฐจำเป็นต้องให้การสนับสนุนและเสริมสร้างจิตสำนึกธรรมาภิบาลให้กับเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งต้องมีการปลูกฝังการสร้างจิตสำนึกเน้นเรื่องคุณธรรมและจริยธรรม เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายในการดำเนินงานโดยยึดหลักนิติธรรมของภาคเอกชน ดังนี้

### การสร้างจิตสำนึกธรรมาภิบาล

การสร้างจิตสำนึกธรรมาภิบาลโดยทั่วไปเน้นเรื่องคุณธรรมที่ควรปลูกฝังและจริยธรรมที่ควรเสริมสร้าง คุณธรรมซึ่งเป็นนามธรรม เป็นเรื่องของกุศลธรรมที่ควรปลูกฝังในจิตใจ ส่วนจริยธรรมซึ่งเป็นรูปธรรม เป็นเรื่องของความประพฤติหรือพฤติกรรมที่ดีงาม ที่ควรเสริมสร้างให้เกิดขึ้น คุณธรรมสำคัญที่ควรปลูกฝังให้เกิดขึ้นในจิตใจและพัฒนาให้เจริญงอกงามยิ่งขึ้นจนเป็นมโนธรรม อาทิ การรักษาความสัตย์ การข่มใจตนเอง ความอดทน ความเสียสละ เป็นต้น จริยธรรมสำคัญที่ควรเสริมสร้างให้เกิดขึ้นและพัฒนาให้เจริญยิ่งขึ้นจนกลายเป็นความประพฤติ ได้แก่ กล้ายืนหยัดในสิ่งที่ถูกต้อง ซื่อสัตย์และมีความรับผิดชอบ โปร่งใสตรวจสอบได้ ไม่เลือกปฏิบัติ และมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน ถึงพร้อมด้วยความขยันในการทำงาน ถึงพร้อมด้วยการรักษาทรัพย์ที่หามาได้ เลี้ยงและดำรงชีวิตอย่างเหมาะสม การประหยัดและอดออม การมีระเบียบวินัยและเคารพกฎหมาย

ในส่วนของ บี.กริม เพาเวอร์ ได้มีการนำหลักธรรมาภิบาล 6 หลัก ซึ่งเป็นหลักที่ใช้ในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และเป็นหลักการปกครองที่เป็นธรรมเพื่อการอยู่ร่วมกันในสังคมอย่างสงบสุขมาใช้ หากบริษัทต้องการเป็นองค์กรที่ดีและมีคุณค่าต่อสังคมแล้ว ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานของบริษัทต้องมีจิตสำนึกธรรมาภิบาลอยู่ในใจตลอดเวลา และพนักงานทุกคนในองค์กรจะต้องปฏิบัติตนให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล ดังนี้

(1) ต้องเคารพกฎ ระเบียบ ข้อบังคับขององค์กร และปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด องค์กรต้องมีการปรับปรุงระเบียบข้อบังคับให้ทันสมัยและเป็นธรรม โดยพนักงานทุกคนยินยอมพร้อมใจและถือปฏิบัติร่วมกัน

(2) ต้องยึดถือ เชื่อมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยการรณรงค์เพื่อสร้างค่านิยมที่ดีงามให้ผู้ปฏิบัติงานในองค์กร ได้แก่ ความซื่อสัตย์สุจริต ความเสียสละ ความอดทนขยันหมั่นเพียร ความมีระเบียบวินัย เป็นต้น โดยเฉพาะผู้บังคับบัญชาต้องทำตนให้เป็นแบบอย่างที่ดี เพื่อให้ผู้ใต้บังคับบัญชาถือเป็นแบบอย่างในการปฏิบัติตน

(3) ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมาให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก

(4) ต้องเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นติดตามและร่วมในการตัดสินใจเรื่องสำคัญที่มีผลกระทบกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม

(5) ต้องตั้งใจปฏิบัติภารกิจตามหน้าที่อย่างดียิ่ง โดยมุ่งให้บริการแก่ผู้มารับบริการ กรณีมีข้อบกพร่อง ต้องพร้อมที่จะปรับปรุงแก้ไขได้ทันที

(6) ต้องบริหารทรัพยากรในองค์กรโดยยึดหลักความประหยัดและความคุ้มค่าและการสร้างมูลค่าเพิ่ม

ดังนั้น การสร้างจิตสำนึกธรรมาภิบาลของผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานตามหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีทั้ง 6 หลัก จึงสอดคล้องกับการสร้างจิตสำนึกที่เน้นเรื่องคุณธรรมและจริยธรรมตามความหมายข้างต้น การเชื่อมั่นต่อองค์กรว่ามีการกำกับดูแลกิจการที่ดีและสร้างความเข้าใจในหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีอย่างถ่องแท้ จะช่วยปลูกจิตสำนึกในองค์กร เพื่อให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้ตระหนักและสามารถนำหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม นอกจากการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารจัดการให้เกิดความสมดุลแล้ว พฤติกรรมของคนในองค์กรก็จะ

ต้องส่งเสริมหรือสนับสนุนอีกทางหนึ่งด้วย เช่น ตระหนักในความรับผิดชอบ และมีสำนึกรับผิดชอบต่อสังคม ปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เป็นธรรม มีความโปร่งใส คำนึงถึงผลประโยชน์ขององค์กรมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตน เคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง ใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและคุ้มค่า เข้าร่วม หรือให้การสนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ ด้านธรรมาภิบาล ที่องค์กรจัดขึ้นอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ พร้อม ๆ ไปด้วยกับการสร้างเครือข่ายด้านธรรมาภิบาล ให้บังเกิดในหน่วยงาน ผลที่ได้จากการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้คือ ความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย ลดปัญหาการทุจริต เพิ่มความน่าเชื่อถือขององค์กร สร้างบรรยากาศที่ดีในการทำงาน ตลอดจนการยอมรับหรือความพอใจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งทั้งหมดจะเกิดขึ้นได้ก็ต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเพื่อพัฒนาองค์กรอันเป็นที่รักของเราไปสู่การเป็นองค์กรที่มีธรรมาภิบาล คือทั้งเก่งและดี ไปพร้อม ๆ กัน

## หลักนิติธรรมกับภาคเอกชน

พิสิษฐ์ เหล่าศิริรัตน์\*

### บทนำ

การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม

บทบัญญัตินี้ปรากฏเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 โดย บัญญัติเพิ่มขึ้นเป็นวรรคสองของมาตรา 3 อันว่าด้วยอำนาจอธิปไตย และให้อยู่ก่อนมาตรา 4 อันว่าด้วยความศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล เพราะถือว่ามีความสำคัญลดหลั่นลงมาจากอำนาจอธิปไตย แต่อยู่เหนือสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

ดังนั้น หลักนิติธรรมจึงเป็นแนวทางการปฏิบัติหน้าที่สำคัญของภาครัฐไม่ว่าจะเป็น รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลทั้งหลาย องค์กรตามรัฐธรรมนูญ เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ผู้ตรวจการแผ่นดิน องค์กรอัยการ เป็นต้น และหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม จังหวัด องค์กรปกครองท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน หรือหน่วยงานที่มีรูปแบบพิเศษ เท่ากับว่าครอบคลุมถึงภาครัฐทุกประเภทและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคน

\* ประธานบริหาร บริษัท ริเวอร์ เอนจิเนียริง จำกัด, ผู้ศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นรป.) รุ่นที่ 3 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

การฟ้องร้องหรือหน่วยงานใดหรือแม้แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม ย่อมเชื่อได้ว่าฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญและนำไปสู่ความรับผิดชอบทางการเมืองหรือความรับผิดชอบตามกฎหมายแล้วแต่กรณี

ปัญหาจึงมีอยู่ว่าในการบังคับใช้ หลักนิติธรรม มีความหมายว่าอย่างไร และรัฐธรรมนูญกำหนดให้องค์กรและหน่วยงานต่าง ๆ ต้องปฏิบัติตามหลักนิติธรรมนั้นมุ่งหมายจะให้ความหมายและขอบเขตเพียงใด เพราะหลักนิติธรรมเป็นปรัชญาและแนวคิดที่มีมาช้านานแล้ว โดยไม่มีกฎหมายใดรองรับไว้โดยตรง และหากจะมีการกล่าวถึงบ้างก็เป็นเชิงวิชาการที่ยังอาจถกเถียงกันได้ว่ามีขอบเขตเพียงใด การกระทำอย่างไรบ้างจึงเชื่อได้ว่าเป็นไปหรือไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม ความหมายและขอบเขตกว้างหรือแคบเพียงใด ทั้งมีแนวโน้มอาจมีการขยายความให้หลักนิติธรรมมีพลวัต จนมีขอบเขตกว้างขวางขึ้นกว่าที่เคยเข้าใจในอดีต ซึ่งอาจเป็นการตีความที่สอดคล้องกับโลกาภิวัตน์ (Globalization) หลักความเป็นธรรมของสังคม (Social Justice)

อีกประการหนึ่งมีข้อสงสัยว่า มาตรา 3 กำหนดวิธีการในการปฏิบัติหน้าที่ของภาครัฐเท่านั้น กล่าวคือ รัฐสภามีหน้าที่ออกกฎหมาย ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินและหน้าที่พิเศษอื่น ๆ ตามรัฐธรรมนูญกำหนด คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ศาลมีหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีหน้าที่พิเศษเฉพาะอย่าง ส่วนใหญ่เป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และหน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานนั้น ๆ และกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม แต่รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดให้เป็นวิธีการในการปฏิบัติตนของภาคเอกชนด้วยแต่อย่างใด ทั้งที่ภาคเอกชนหรือราษฎรทั้งหลายเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยโดยตรงและมีเสรีภาพต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญที่จะบังคับเอาแก่ภาครัฐได้ เช่น สิทธิในทรัพย์สิน เสรีภาพในการเดินทาง เสรีภาพในเคหสถาน เสรีภาพในการสื่อสาร สิทธิในการดำเนินคดี รวมทั้งยังมีหน้าที่ต่อรัฐ เช่น พิทักษ์รักษาไว้

ซึ่งชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ การปกครองระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หน้าที่ป้องกันประเทศ หน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมาย หน้าที่การไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หน้าที่รับราชการทหาร หน้าที่เสียภาษีอากร หน้าที่ช่วยเหลือราชการ หน้าที่รับการศึกษาอบรม เป็นต้น จึงทำให้เกิดปัญหาว่าภาคเอกชนไม่ว่าจะเรียกว่าประชาชน ราษฎร หรือชนชาวไทยก็ตาม จะต้องปฏิบัติตามหลักนิติธรรมด้วยหรือไม่ประการใด

## บทที่ 1

### 1. ความเป็นมาของหลักนิติธรรม

หลักนิติธรรมที่ตรงกับภาษาอังกฤษว่า “The Rule of Law” นั้น เดิมทีมิใช่หลักทางนิติศาสตร์ หากเป็นหลักในทางรัฐศาสตร์หรือปรัชญาการเมืองการปกครอง ซึ่งเกิดขึ้นและพัฒนามาด้วยความมุ่งหมายพิเศษ ในระบบกฎหมายและระบบการเมืองการปกครองของอังกฤษ เช่นเดียวกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power) ที่รู้จักกันในฝรั่งเศส

ที่มาของหลักนิติธรรมต้องพิจารณาในเชิงประวัติศาสตร์และพัฒนาการ ดังนี้

#### 1.1 การมุ่งจะจำกัดอำนาจอันไร้ขอบเขตของผู้ปกครอง

เรื่องนี้เป็นความเข้าใจมาแต่โบราณแล้วว่า เมื่อผู้ใดได้อำนาจในการปกครองรัฐ ผู้นั้นย่อมได้อำนาจทั้งหมด เริ่มแรกในหลายประเทศได้รับแรงสนับสนุนจากศาสนาและนักบวชต่าง ๆ ว่า ผู้ปกครองได้อำนาจมาจากเทพ ตามทฤษฎีเทวสิทธิราชาย์ อำนาจนี้จึงล้นพ้น หาขอบเขตมิได้ เว้นแต่จะระงับยับยั้งซึ่งใจเสียเอง ในเอเชียมีคตินิยมของจีนที่ว่า กษัตริย์เป็นโอรสสวรรค์หรือฮ่องเต้ ญี่ปุ่นมีคตินิยมว่ากษัตริย์เป็นผู้สืบเชื้อสายจากเทพ ในอินเดียและอุษาคเนย์ได้รับอิทธิพลจากศาสนาพราหมณ์ว่า กษัตริย์คือ

พระนารายณ์อวตารลงมาเกิด เช่นเดียวกับที่เคยมาเป็นพระราม กษัตริย์ยอม  
อยู่ชวา หรือชวา (สมัยอาณาจักรศรีวิชัย) จึงมีชื่อว่า รามาธิ ในยุโรป  
สมัยกลางก็มีความเชื่อว่า กษัตริย์ได้รับอำนาจมาจากพระมหากษัตริย์ของ  
พระเจ้าเป็นเจ้าต่าง ๆ เช่นกัน

คตินิยมเช่นนี้แม้ในประเทศไทยก็มีต่อมาเป็นเวลานานดังที่เราเรียก  
พระมหากษัตริย์ว่าเจ้าแผ่นดิน เจ้าชีวิต เจ้าเหนือหัว คำสั่งของพระมหากษัตริย์  
เรียกว่า พระบรมราชโองการ ซึ่งเป็นคำเดียวกับที่เรียกคำสั่งของพระเจ้าเป็นเจ้า  
อนึ่ง พระบรมราชานุภาพของพระเจ้าแผ่นดินกรุงสยามนี้ไม่ได้ปรากฏใน  
กฎหมายอันหนึ่งอันใด ด้วยเหตุถือว่าเป็นลึกลับ ไม่มีข้อใดสิ่งอันใดหรือผู้ใด  
จะเป็นผู้บังอาจขัดขวางได้

ศาสตราจารย์วิษณุ เครืองาม ได้สรุปว่าข้อนี้สะท้อนให้เห็นความคิด  
เรื่องผู้ปกครองสูงสุดหนึ่งเดียวอันตรงกับภาษากรีก Monos แปลว่าหนึ่งเดียว  
และ Archien แปลว่าการปกครอง เมื่อรวมกันจึงเป็น Monarchy แปลว่า  
การปกครองโดยผู้มีอำนาจสูงสุด หนึ่งเดียว หรืออาญาสิทธิราชย์ ภายหลังจึงเน้น  
ความมีอำนาจสูงสุดที่มีได้มีผู้ใดมาจำกัดตัดทอนได้นั้น โดยเติมคำว่า Absolute  
หรือเด็ดขาดสมบูรณ์ลงไปอีกคำ จนเกิดเป็นคำว่า สมบูรณ์อาญาสิทธิราชย์ขึ้น

ความเชื่อเรื่องอำนาจสูงสุดเด็ดขาดนี้มาสนับสนุนด้วยความคิด  
ในทางกฎหมายมหาชนในสมัยกลางเข้าอีกด้วยว่า การที่ถือว่าประโยชน์  
สาธารณะเป็นใหญ่กว่าประโยชน์ส่วนบุคคลนั้น เท่ากับว่าผู้ปกครองย่อมมี  
อำนาจเหนือราษฎรทั้งปวง เพราะผู้ปกครองเป็นตัวแทนของรัฐ เป็นผู้แสดง  
ความประสงค์ของรัฐหรือสาธารณมติ ในขณะที่ราษฎรเป็นเจ้าของปัจเจกมติ  
เท่านั้น

พัฒนาการของความคิดเหล่านี้เกิดจากศาสนา ปรัชญา และ  
ความคิดทางกฎหมายในอดีตที่ค่อย ๆ ก่อตัวขึ้นสนับสนุนโดยตรงหรือโดยอ้อม  
หรือมิฉะนั้นก็มีผู้นำมาใช้อ้างเพื่อเกื้อหนุนความทรงไว้ซึ่งอำนาจอันล้นพ้น

ไร้ขอบเขตจำกัดของผู้ปกครอง เป็นลำดับจนกลายเป็นหลักหนึ่ง โดยเฉพาะเรียกว่าหลักราชาธิปไตยหรือธิปไตยของพระราชอา

ปัญหาทั้งปวงคงไม่เกิด ถ้าราชาธิปไตยนั้นใช้อำนาจไปในทำนองคลองธรรม และอำนาจประโยชน์สุขต่อราษฎรอย่างที่นักปราชญ์กรีกอย่างเช่น อริสโตเติล หรือเพลโต กล่าวถึงราชานักปราชญ์ (Philosopher King) หรือราชาธิปไตยที่ดี แต่เพราะคงเป็นอย่างที่นักประวัติศาสตร์ชาวอังกฤษคือ ลอร์ด แอกตัน (Lord Acton) กล่าวไว้เมื่อปลายศตวรรษที่ 19 ว่า การมีอำนาจมีแนวโน้มว่าจะลุแก่อำนาจ ยิ่งมีอำนาจมากยิ่งลุแก่อำนาจได้มาก และปัญหานี้จะลุกลามใหญ่โตเมื่อปรากฏว่า ความคิดเรื่องการลุแก่อำนาจกลายเป็นลัทธิเอาอย่าง ชนิดที่ว่าผู้ใดมีอำนาจผู้นั้นย่อมทรชนงheimเกริมลุแก่อำนาจได้ทุกระดับ ตั้งแต่ผู้ปกครองสูงสุดลงมาถึงผู้ปกครองระดับเจ้าหน้าที่ เพราะเห็นกันมาจนชินว่าเป็นธรรมดาเสียแล้ว จึงเกิดการใช้อำนาจข่มเหงอำยีเบียดเบียนราษฎรมาเป็นลำดับ ข้อนี้เป็นรูปธรรมมากขึ้นในระบบศักดินาสวามิภักดิ์ หรือแม้แต่มีการแบ่งอำนาจปกครองให้ไปใช้แทนหรือกระจายอำนาจ เพราะการลุแก่อำนาจมีตั้งแต่การใช้อำนาจโดยไม่มีอำนาจการใช้อำนาจเกินขอบเขตแห่งอำนาจและการตีความอำนาจของตนตามอำเภอใจ จะเป็นของคู่กันมาตลอดทุกยุคทุกสมัย เหตุนี้มนุษย์จึงต้องแสวงหาสิ่งใดสิ่งหนึ่งมาจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง อันไร้ขอบเขตนี้เพื่อให้อยู่สภาพที่พอรับได้ ข้อจำกัดนั้นยากจะมาจากแหล่งอื่นได้ นอกจากมีที่มาจากศาสนา ปรัชญา และแนวความคิดทางการปกครองและกฎหมาย ทำนองเดียวกับแหล่งที่ทำให้เกิดอำนาจนั่นเองตามหลักที่ว่า หมายยอกเอาหนามบ่ง

## 1.2 การมุ่งหาระบบการปกครอง

แม้ในทางรัฐศาสตร์จะให้ความสำคัญกับความคิดเรื่องรูปแบบการปกครองที่พึงปรารถนาดังที่มีการกล่าวถึงเรื่องนี้มาแล้วตั้งแต่สมัยกรีก โดยเฉพาะจากงานเขียนของเพลโตและอริสโตเติล และในเวลาต่อมาบังเกิด

พัฒนาการทางความคิดเรื่องระบบราชาธิปไตยและระบบประชาธิปไตยอีกด้ว  
กล่าวคือ อำนาจอธิปไตยอันเป็นอำนาจสูงสุดในรัฐ และเป็นอำนาจที่แสดงถึง  
ความเป็นเจ้าของรัฐเป็นอำนาจของใคร แต่เมื่อนำไปโยงกับความกังวลใน  
อำนาจอันไม่เป็นธรรมและไร้ขอบเขต ปราศจากการเหนี่ยวรั้งแล้ว ลำพังทั้ง  
ระบบราชาธิปไตยและระบบประชาธิปไตยก็ยังไม่เป็นที่พึงปรารถนาหรือ  
เป็นหลักประกันที่ดีพอจนมนุษย์รู้สึกว่าจะสามารถวางใจให้เป็นระบบ  
การปกครองที่พึงปรารถนาได้

ระบบราชาธิปไตยแต่เดิมนั้นไม่มีความหมายมากไปกว่าการยกให้  
กษัตริย์หรือราชาเป็นผู้มีอำนาจอธิปไตย แต่ถ้ากษัตริย์นั้นปกครองด้วย  
ความยุติธรรม เมตตาธรรม มุ่งบำบัดทุกข์บำรุงสุขแก่ราษฎร และวางกฎเกณฑ์  
กติกาต่าง ๆ ด้วยความรัดกุม รอบคอบ เป็นธรรม ก็สามารถเป็นราชาธิปไตย  
ที่พึงปรารถนาได้

ส่วนระบบประชาธิปไตยนั้นจุดแข็งอยู่ที่ว่าอำนาจอธิปไตยของ  
ประชาชน เจตจำนงของประชาชนแสดงออกโดยผ่านทาง การเลือกตั้ง  
เรียกว่า รัฐบาลประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน (Representative Government)  
อันเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยอ้อมที่ปฏิบัติได้ง่ายและเป็นไปได้  
มากกว่าระบบประชาธิปไตยโดยตรงในสังคมยุคปัจจุบัน แต่ก็มีวายมีจุดอ่อนได้  
เช่น ฝ่ายที่กุมเสียงข้างมากอาจทำทุกอย่างตามนโยบายที่หาเสียง โดยไม่นำพาต่อ  
ผลกระทบต่อบ้านเมืองหรือส่วนรวม มิใช่จะมีเสียงคัดค้านทัดทานแต่ก็พ่ายแพ้  
เข้าทำนองน้ำน้อยยอมแพ้ไฟ จนเป็นที่มาของคำว่า เผด็จการทางรัฐสภา  
(Parliamentary Dictatorship) ดังที่ปรากฏในเยอรมัน ในยุคที่ฮิตเลอร์ชนะ  
การเลือกตั้งแบบถล่มทลายและใช้รัฐบาลเป็นกลไกออกกฎหมายตามใจชอบ  
ในบางประเทศที่ไม่มีองค์กรกลางทำหน้าที่วินิจฉัยว่ากฎหมายขัดรัฐธรรมนูญ  
รัฐสภายังมีอำนาจไร้ขอบเขตจำกัดเสียเองแทนผู้ปกครอง และเมื่อผู้ปกครอง  
กับรัฐสภาเป็นฝ่ายเดียวกันหรือบางครั้งยังเผื่อทิพิลไปครอบงำฝ่ายตุลาการ

ได้อีกด้วย รัฐบาลประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนก็ไม่อาจช่วยให้การปกครองนี้เป็นที่พึงปรารถนาได้

ต่อมาเมื่อแนวความคิดทางกฎหมายก่อตัวชัดเจนขึ้น นักปราชญ์ทั้งหลายเริ่มมองว่าการแสวงหาพระเจ้าผู้ทรงศักดิ์ตามภาพสูงสุดเป็นเรื่องของความเชื่อ (Faith) ที่อาจแตกต่างกันและยังถกเถียงกันเองได้ ทั้งยังเป็นนามธรรมมากเกินไป แต่สิ่งที่จะนำมาคานอำนาจกับผู้ปกครองได้น่าจะมีรูปธรรมให้เห็นได้ จึงเริ่มมีการกล่าวถึงกฎหมายมากขึ้นในฐานะที่เป็นกติกาก้าวไกลข้างหน้าและไม่ควรแปรเปลี่ยนตามอำเภอใจผู้ใด เว้นแต่จะยกเลิกเพิกถอนเสีย

ในสมัยกรีก เมื่อโสเครติสถูกศาลตัดสินให้ประหารชีวิต เขาจึงไม่ยอมหลบหนีและไม่ยอมถอนความเชื่อที่เคยสอนไว้เพื่อแลกกับการมีชีวิตต่อไป ดังที่กล่าวกับเพลโตในหนังสือเรื่อง ไครโต (Crito) ว่าคนเราต้องทำตามกฎหมายเพราะกฎหมายเป็นแหล่งกำเนิดของสิ่งทั้งปวงในชีวิตของเรา เพลโตเองก็กล่าวถึงราชานักปราชญ์ว่าเป็นผู้นำที่ดีที่สุด แต่ถ้าหาไม่ได้ก็ขอให้ใช้กฎหมายให้ความเป็นธรรมได้มากกว่าการปกครองโดยมนุษย์

ด้วยเหตุนี้เองเมื่อมีการตราแมกนา คาร์ตา (Magna Carta) ขึ้นในอังกฤษใน ค.ศ. 1215 จึงได้ยอมรับเอาความคิดเรื่องการให้กฎหมายเป็นใหญ่และการใช้กระบวนการทางศาลเพื่อลงโทษบุคคลเข้ามาบัญญัติไว้ด้วย แทนที่จะปล่อยให้ตามอำเภอใจและพระบรมเดชานุภาพอันไร้ขอบเขตดังในอดีต หลังจากนั้นนักปราชญ์ นักคิดอีกหลายคนก็ได้พยายามเสนอแนวความคิดทำนองเดียวกันจนค่อย ๆ ก่อตัวขึ้นเป็นหลักสำคัญของบ้านเมืองซึ่งในขั้นแรกเรียกว่า “การปกครองภายใต้กฎหมาย” การให้กฎหมายเป็นใหญ่เหนือบุคคล “การปกครองที่มีกติกากฎ” “บ้านเมืองมีชื่อมีแป” ในทางศาสนาเองก็รับรองหลักนี้แม้จะ “ลากเข้าวัด” อยู่มากกว่า เป็นไปตามความประสงค์ของพระเป็นเจ้า ดังคริสต์ศาสนากล่าวถึง การที่พระเจ้าได้ประทาน บัญญัติ

10 ประการ และคัมภีร์ไบเบิลไว้เป็นหลัก หรือทางศาสนาอิสลามกล่าวถึงพระเจ้า พระมหาคัมภีร์อัลกุรอาน ศาสนาพราหมณ์ กล่าวถึง คัมภีร์ต่าง ๆ รวมทั้งพระธรรมศาสตร์ ซึ่งแม้แต่กษัตริย์ก็ไม่อาจเบี่ยงเบนออกนอกกลุ่มนอกทางหรือตราพระราชศาสตร์ขึ้นขัดแย้งได้ แม้แต่ในทางปรัชญาก็ถือว่าแนวคิดนี้สอดคล้องกับความถูกต้องเป็นธรรม แนวคิดหรือหลักดังกล่าวจึงแผ่อิทธิพลไปในบรรดาประเทศต่าง ๆ อย่างรวดเร็ว เพียงแต่อยู่ที่ชื่อที่เรียกแตกต่างกันสุดแต่จะทำให้หน้าหนักแก่มติหรือเหตุผลใดมากกว่ากัน เช่น ศาสนา ปรัชญา หรือแนวคิดทางกฎหมาย แต่ในที่สุดก็มีจุดประสงค์เดียวกัน คือการจำกัดขอบเขตการใช้อำนาจของผู้ปกครองและการเสวนาหาระบอบการปกครองที่พึงปรารถนา

## บทที่ 2

### 2. หลักนิติธรรม ในความหมายนานาชาติ

ปลายคริสต์ศตวรรษที่ 18 มีคำว่า The Rule of Law ดูเป็นที่รู้จักกันมากในยุโรป ทั้งความหมายที่ว่าเป็นเครื่องจำกัดอำนาจของผู้ปกครองบ้านเมือง ในรูปแบบการปกครองอันพึงปรารถนา และเป็นกระบวนการสร้างความถูกต้องเป็นธรรมในสังคมที่ผู้ใดจะเบี่ยงเบนไม่ได้ คำพิพากษาศาลหลายฉบับ กล่าวถึง “ความชอบด้วยหลักนิติธรรม” และ “ความไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม” เสมือนหนึ่งว่าเป็นเสาหลักสำคัญของบ้านเมือง นิติวิธีในการอ้างอิงเช่นนี้ ทำให้ง่ายต่อประเทศคอมมอนลอว์ เช่น อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา แต่ประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร ก็ถือว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้อง หากศาลจะนำหลักนิติธรรมมาใช้ก่อนลงใ้วินิจฉัยความถูกต้องผิดตามบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ กล่าวอีกนัยคือนำเอาหลักนิติธรรมมาตีความกฎหมายลายลักษณ์อักษรนั่นเอง เช่น การวินิจฉัยความมีเจตนาหรือไม่ของผู้ถูกกล่าวหาหรือฟ้องร้องวินิจฉัย

ความสุจริตหรือทุจริต วินิจฉัยเจตนาหรือมูลเหตุจูงใจพิเศษ วินิจฉัยความเป็นเหตุปกติหรือเหตุฉกรรจ์ อันเป็นบทเพิ่มโทษ วินิจฉัยเหตุบรรเทาโทษ วินิจฉัยเหตุขอเบรคเขตของการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือชอบธรรมหรือไม่

แม้หลักนิติธรรมจะตั้งต้นด้วยความคิดว่า “การมีกฎหมายเป็นใหญ่ ทุกคนต้องปฏิบัติตามกฎหมาย จะปล่อยให้มนุษย์อยู่เหนือความถูกต้องชอบธรรมตามกฎหมายไม่ได้ ราชาธิปไตยหมายความว่า กษัตริย์หรือผู้ปกครองสามารถออกกฎหมายหรือเปลี่ยนแปลงกฎหมายได้ แต่มีได้หมายความว่า เมื่อทรงเลือกจะออกกฎหมายหรือใช้กฎหมายนี้แล้ว จะไม่ทรงนำพาต่อกฎหมายได้ตามใจชอบ” แต่ประวัติศาสตร์ของแต่ละประเทศและอิทธิพลของปรัชญาอื่น ๆ ที่เข้ามาเหนือหลักนิติธรรมในแต่ละประเทศอาจมากน้อยไม่เท่ากัน ดังนั้นความหมายและขอบเขตในแต่ละประเทศจึงอาจแตกต่างกันออกไปบ้าง

ในประเทศอังกฤษที่ไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรเป็นหลัก ไม่มีตัวบทรัฐธรรมนูญจึงไม่อาจหาความเชื่อมโยงใด ๆ ระหว่างหลักนิติธรรมกับรัฐธรรมนูญได้ อังกฤษจึงไม่รู้จักหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (Supremacy of the Constitution) รู้จักแต่เฉพาะหลักความเป็นองค์กรสูงสุดของรัฐสภา (Supremacy of the Parliament) โดยกำหนดให้หลักนิติธรรมเป็นเครื่องกำกับการใช้อำนาจของรัฐสภามีให้ออกนอกกลุ่มนอกทาง ขณะเดียวกันก็ไม่ได้ให้ความสำคัญกับหลักสัญญาประชาคม (Social Contract) และหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power) อันเป็นที่นิยมในประเทศภาคพื้นทวีปยุโรป อังกฤษมีการพัฒนาการของระบบศาลของตนมานานตั้งแต่พระเจ้าวิลเลียมที่ 1 ของยูกนอร์แมน จนกลายมาเป็นระบบคอมมอนลอว์ มีศาลคอมมอนลอว์และศาลเอควิตีอันแข็งแกร่ง อังกฤษจึงมีน้ำหนักกับความสำเร็จของศาลมากกว่า อย่างอื่นจะเป็นที่พึงในการตีกรอบการใช้

อำนาจของรัฐได้ ทั้งอังกฤษไม่รู้จักระบบศาลปกครองดังที่รู้จักในภาคพื้นทวีปยุโรป อังกฤษจึงให้ความสำคัญแก่ศาลยุติธรรมเป็นพิเศษ นอกจากนั้นวิธีพิจารณาคดีในศาลอังกฤษก็ยิ่งขึ้นอยู่กับระบบการออกหมายชนิดต่าง ๆ (The Writ System) ซึ่งศาลเป็นผู้ออกหลักนิติธรรมของอังกฤษ จึงฝากความหวังไว้ว่าการออกหมายของศาลว่าจะมีการตรวจสอบอย่างดีและให้ความคุ้มครองป้องกันราษฎรได้ดีกว่าเจ้าหน้าที่บ้านเมือง เช่น การออกหมายจับ หมายค้น หมายคุมขัง หมายให้อุทธรณ์ หมายห้าม หมายปล่อยตัว (Writ of Habeas Corpus) เป็นต้น

พัฒนาการของหลักนิติธรรมในคริสต์ศตวรรษที่ 19 - 20 มีว่า

การวินิจฉัยสั่งการ การใช้ดุลยพินิจ การกระทำจนกระทั่งถึงการละเว้นการกระทำบางอย่างของเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจรัฐจนกระทั่งถึงผู้ปกครองรัฐเองต้องเป็นไปตามกฎหมายหรือมีกฎหมายรองรับ

การปฏิบัติตามกฎหมายที่ว่านั้น มิได้หมายถึงเฉพาะแต่เนื้อหาสาระรายละเอียดของการกระทำ (Substance) หรือการใช้เกิดผลอันไม่พึงปรารถนาขึ้น เช่น ความถูกผิด การอนุญาตไม่อนุญาตเท่านั้น หากยังหมายถึงขั้นตอนหรือกระบวนการ (Procedure) ทั้งหลายด้วย เช่น ผู้ก่อให้เกิดผลอันไม่พึงปรารถนาขึ้นมีอำนาจหรือไม่ มีอคติอย่างไรใด ล่วงหน้าหรือไม่ การก่อให้เกิดผลนั้นกระทำภายในเวลาเท่าใด ผู้ได้รับผลอันไม่พึงปรารถนามีโอกาสแก้ตัว ต่อสู้คดี หรือได้รับความเป็นธรรมก่อนจะได้รับผลนั้นหรือไม่เพียงใด (Fair Trial) สามารถอุทธรณ์คัดค้านต่อไปได้ไหม ทั้งหมดนี้เป็นหลักประกันหรือหลักคุ้มครองมิให้ผู้ใดรับผลอันไม่พึงปรารถนาหรือถูกกลั่นแกล้งโดยไม่เป็นธรรม ฉะนั้นขณะที่ข้อแรกเป็นเรื่องของความชอบด้วยกฎหมาย (Legitimacy) แต่ข้อนี้เป็นเรื่องของความเป็นธรรม (Fairness) ต้องประกอบด้วยกัน แม้การกระทำใดจะชอบด้วยกฎหมายมีกฎหมายรองรับ แต่เห็นได้ว่าขาดความเป็นธรรม เช่น

เลือกปฏิบัติ (Discrimination) ลำเอียง (Partiality) ก็ได้ชื่อว่าไม่ชอบด้วยหลักนิติธรรม

**2.1 หลักนิติธรรมในอังกฤษ** ให้ความสำคัญแก่อำนาจของศาลและกระบวนการวิธีพิจารณาคดีมาก เพราะเป็นประเทศที่ใช้ระบบคอมมอน ลอว์ (Common Law) ศาลสามารถสร้างกฎหมายได้ตามหลักระบบกฎหมายที่ศาลได้กำหนดขึ้น Judge-made Law กฎหมายกับศาลจึงเป็นสิ่งเดียวกัน และศาลเป็นผู้ควบคุมวิธีพิจารณาคดี หลักนี้ในอังกฤษจึงมีสาระชัดเจนว่าการวินิจฉัยความถูกต้องของบุคคลต้องกระทำโดยศาลเท่านั้น บุคคลอื่นจะตั้งตนเป็นตุลาการชี้ขาดความถูกต้องของผู้อื่นมิได้ กระบวนการวิธีพิจารณาทั้งหลายก็ต้องเป็นไปตามที่ศาลกำหนดหรือสั่ง ขณะเดียวกันศาลต้องมีความเป็นกลาง มีความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซง ความเที่ยงธรรม ไม่ถูกโยกย้ายหรือถอดถอนโดยง่าย ชื่อสัตย์สุจริต มั่นคงในหลักการ (Integrity) ไม่หวั่นไหวต่อภาวะกดดันใด ๆ

**2.2 หลักนิติธรรมในอเมริกา** ในรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาตามความเชื่อของชาวอเมริกาแต่เดิมน่าก็คือชาวอังกฤษจึงคุ้นกับระบบกฎหมายอังกฤษ แนวความคิดแบบอังกฤษและปัญหาที่เกิดขึ้นในอังกฤษ จึงพยายามสร้างหลักประกันจากการใช้อำนาจอันไม่ชอบธรรมและไร้ขอบเขตของรัฐด้วยการนำหลักนิติธรรมมาดัดแปลงเป็นหลักใหม่ โดยใช้คำศัพท์เดิมที่เคยใช้ในอังกฤษมาแต่โบราณ สมัยพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 3 เมื่อกลางศตวรรษที่ 14 ว่า Due process of law ที่จริงคำนี้มีเค้ามาตั้งแต่ในแมกนาคาร์ตาเมื่อ ค.ศ. 1215 แล้ว โดยใช้คำว่า “law of the land” ครั้งแรกมีผู้เสนอให้ใช้คำเดียวกันนี้ในร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาเพื่อหลีกเลี่ยงคำว่า The Rule of law ต่อมามีการเสนอคำว่า Due course of law และสุดท้ายก็เป็น Due process of law ดังที่ปรากฏในบทแก้ไขที่ 5 (ค.ศ. 1791)

และบทแก้ไขที่ 14 (ค.ศ. 1868) มาจนทุกวันนี้ ซึ่งศาลอเมริกาก็ได้ตีความให้กว้างขวางขึ้นเป็นลำดับเพื่อนำเอาวิธีการที่ใช้ในแต่ละมลรัฐซึ่งเป็นอิสระและอาจหนักเบาเล็กน้อย ขอบเขตแตกต่างกันออกไปบ้างให้เข้ามาอยู่ในร่องรอยและกรอบกติกาแห่งความเป็นธรรมและกระบวนการเดียวกัน

**2.3 หลักนิติธรรมในภาคพื้นยุโรป** แม้หลักนี้จะเป็นที่ยอมรับในคุณค่าแต่หลายประเทศในยุโรปก็อาศัยหลักทฤษฎี ปรัชญา และหลักอื่น ๆ เข้ามาผสมด้วยเพื่อให้หลักนิติธรรมมีเหตุมีผลรัดกุมและมีฐานรองรับอย่างมั่นคงยิ่งขึ้น เช่น ฝรั่งเศสก็มีรากฐานความคิดนี้มาตั้งแต่ปฏิวัติใหญ่ใน ค.ศ.1789 แล้วในเบื้องต้นนักปกครองและนักกฎหมายยุโรปเน้นที่การปกครองหรือการใช้อำนาจทั้งปวงในรัฐมากกว่ากฎเกณฑ์กติกาหรือกระบวนการทางศาล เพราะถือว่ายุโรปเป็นประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร วิถีพิจารณาคดียอมเป็นไปตามกฎหมายอยู่แล้ว ซึ่งชัดเจนมากกว่าจะเป็นไปตามที่ศาลกำหนดอย่างในอังกฤษ จึงเรียกหลักนี้ว่า “หลักนิติรัฐ” (The Legal State) ในฝรั่งเศสเรียกว่า L Etat de droit ในเยอรมันเรียกว่า Rechtsstaat

นักกฎหมายยุโรปเห็นว่า การใช้หลักนิติรัฐให้ความหมายกว้างกว่าและทันสมัยกว่าหลักนิติธรรมของอังกฤษ ซึ่งมุ่งจะจำกัดแต่อำนาจผู้ปกครอง (กษัตริย์) และเน้นไปที่วิธีพิจารณาความหรือนิติธรรมทางวิธีสบัญญัติมากเกินไป แท้จริงควรใช้กับผู้ใช้อำนาจรัฐทุกฝ่ายทุกคนและนิติธรรมทางสารบัญญัติให้มาก นักกฎหมายฝรั่งเศสเรียกหลักนี้ว่า “Etat de droit” เยอรมันเรียกว่า “Rechtsstaat” เพื่อให้ต่างจากรัฐตำรวจ ด้วยเหตุนี้ขอบเขตของหลักเหล่านี้กว้างกว่าผู้ปกครอง (Ruler) แต่เป็นรัฐทั้งรัฐเอง จึงเรียกว่า นิติรัฐ

หลักนิติธรรม นิติรัฐ และกระบวนการทางกฎหมายที่เป็นธรรมเหล่านี้ บางเรื่องได้รับการยืนยันไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนซึ่งจัดทำขึ้นใน ค.ศ.1948 หลักธรรมาภิบาลหรือ Good Governance และรัฐธรรมนูญ

ของบางประเทศในเวลาต่อมาอีกด้วย ดังที่ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ได้รับรองสิทธิมนุษยชนแต่ให้อยู่ภายใต้การกำกับของหลักที่ใหญ่กว่าคือ “จำเป็นที่สิทธิมนุษยชนควรได้รับความคุ้มครองโดยหลักนิติธรรม”

### บทที่ 3

## 3. หลักนิติธรรมในประเทศไทย

### 3.1 หลักนิติธรรมตามคตินิยมของไทย

หลักนิติธรรมอันเป็นที่รู้จักในต่างประเทศจะไม่ปรากฏในประเทศไทย ในสมัยโบราณ แต่ความคิดที่ว่าควรมีหลักหรืออำนาจบางอย่างที่เหนือกว่าไว้กำกับหรือตัดทอนอำนาจอันไร้ขอบเขตของผู้ปกครองเป็นที่รู้จักในสังคมไทย ทั้งนี้ด้วยอิทธิพลของศาสนาซึ่งต้องการเข้ามากำกับการใช้อำนาจของกษัตริย์ ก็เป็นไปได้ แรก ๆ อำนาจดังกล่าวอาจเป็นเพียงเทวอำนาจ (Divine Power) หรือโองการสวรรค์ ซึ่งพราหมณ์จะเป็นผู้วินิจฉัยหรือพยากรณ์ว่า การใช้อำนาจของกษัตริย์อยู่ในขอบเขตที่สมควรหรือไม่ การใช้อำนาจเกินสมควรขัดต่อความประสงค์ของเทพอาจส่งผลให้เกิดภัยอันตรายแก่บ้านเมืองเป็นส่วนรวม ยิ่งกว่าจะเกิดเหตุเภทภัยต่อกษัตริย์เอง เช่น ฝนฟ้าไม่ตกตามฤดูกาล ทำการเกษตรไม่ได้ผล แผ่นดินไหว น้ำท่วม ไฟไหม้ ฟ้าผ่า จนกระทั่งถูกข้าศึก รุกราน ที่สุดกษัตริย์ซึ่งเป็นต้นเหตุของปัญหาก็ยากจะอยู่ได้ เพราะจะถูก ประชาชนโค่นล้มและยกผู้อื่นที่มีบุญญาธิการกว่า น่าเชื่อมากกว่า จะเป็น ที่โปรดปรานของทวยเทพ ขึ้นเป็นผู้ปกครอง ศาสนาโบราณ รวมทั้งศาสนา พราหมณ์ แต่เมื่อศาสนาพุทธเกิดขึ้นก็ได้นำเอาคตินิยมนี้มาสอนในรูปของ หลักธรรมทางพุทธศาสนา เรียกว่า ทศพิธราชธรรม หรือ ธรรม 10 ประการ สำหรับผู้ปกครองได้แก่ ทาน (การให้โดยไม่เจาะจง) ศีล บริจาค (การให้โดยไม่เลือกหน้าเป็นการทั่วไป) อาชวะ (ความซื่อตรง) มัทวะ (ความสุภาพอ่อนน้อม)

ตบะ (การเผากิเลส) อโงระ (ความเป็นผู้ไม่โกรธ) ชันติ (ความอดทนอดกลั้น) อหิงสา (ความไม่เบียดเบียน) และอวิโรธนะ (การไม่ประพฤติเบี่ยงเบนไปจากกฎและธรรม) และถ้อยกันตลอดมาว่าเป็นธรรมที่ผู้ปกครองพึงอิฐฐานและสมาทานว่าจะดำรงรักษาไว้ให้มั่น มิฉะนั้นผลดังที่เคยเชื่อมาแต่โบราณว่าจะเกิดวิบัติต่าง ๆ จะเกิดแก่บ้านเมืองและผู้ปกครองอันเป็นภัยต่อผู้ปกครองบ้านเมืองเอง น่าสังเกตว่า ธรรมะข้อที่ 10 คืออวิโรธนะ อันได้แก่ การไม่ประพฤติเบี่ยงเบนจากธรรมและกฎหมาย น่าจะตรงกับคำว่า การยกให้กฎหมายเป็นใหญ่ตามหลักนิติธรรมมากที่สุด

หลักทศพิธราชธรรม ไม่ถึงกับให้ความสำคัญแก่การปกครองโดยกฎหมาย ดังหลักนิติธรรมในยุโรปเท่าใดนัก อย่างน้อยก็ไม่อาจใช้อ้างในศาลในการพิจารณาคดีได้ แต่ก็พอเทียบเคียงเจตนารมณ์กันได้ ความแตกต่างสำคัญอยู่ที่ว่า หลักทศพิธราชธรรม เป็นเรื่องการกำหนดกรอบแห่งความประพฤติของผู้ปกครองเพื่อให้เป็นที่รัก และเพื่อให้รักษาอำนาจต่อไปโดยราบรื่นและหวังว่าผลจากการนี้ คือประชาชนจะอยู่เย็นเป็นสุข หลักทศพิธราชธรรม จึงครอบคลุมถึงการให้ทาน การรักษาศีล การบริจาคและอื่น ๆ ด้วย แม้ว่าหลักทศพิธราชธรรมนี้เป็นใหญ่จนกระทั่งกษัตริย์ต้องปฏิญาณพระองค์ว่าจะรักษาไว้ จึงเท่ากับยกให้หมวดธรรมนี้และอื่น ๆ เช่น ราชสังคหวัตถุ จักรวรรดิวัตร เป็นสิ่งที่กำกับการใช้อำนาจของกษัตริย์ไปโดยปริยาย หากพบว่ากษัตริย์ล่วงหลุ้ธรรมดังกล่าว แม้จะไม่ทันเกิดเหตุเภทภัยขึ้นก็จะเป็นข้ออ้างให้มีการล้มล้างอำนาจกษัตริย์เสมอ ทั้งที่สาเหตุแท้จริงของการยึดอำนาจอาจมาจากความมักใหญ่ใฝ่สูงหรือความขัดแย้งอย่างอื่นก็ได้ ดังนี้ข้ออ้างที่เราพบบ่อยครั้งในการยึดอำนาจสมัยกรุงศรีอยุธยาคือ “ด้วยสมเด็จพระพุทธเจ้าอยู่หัวมิได้ทรงดำรงอยู่ในทศพิธราชธรรมจรรรยาสัมมาปฏิบัติบ้านเมือง จึงทรยศเกิดยุคเข็ญ” ดังที่ใช้อ้างในคราวพระพิมลธรรมยึดอำนาจจากสมเด็จพระเจ้าฟ้าศรีเสาวภาคย์แล้ว ตั้งตนเป็นพระเจ้าทรงธรรม เจ้าพระยากลาโหม

ยึดอำนาจจากสมเด็จพระเชษฐาธิราช ต่อมาได้ตั้งตนเป็นพระเจ้าปราสาททอง และสมเด็จพระนารายณ์ยึดอำนาจจากสมเด็จพระเจ้าฟ้าไชยและพระศรีสุธรรมราชา

ด้วยเหตุนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงเคยพระนิพนธ์ว่า “พระบรมราชานุภาพของพระเจ้าแผ่นดินกรุงสยามนี้ไม่ได้มีปรากฏในกฎหมายอันหนึ่งอันใด ด้วยเหตุถือว่าเป็นที่ล้นพ้น ไม่มีข้อสิ่งใดอันใดหรือผู้ใดจะเป็นผู้บังคับขัดขวางได้” แต่อย่างไรก็ตามพระองค์ยังทรงอธิบายด้วยว่าในทางที่เป็นจริงก็ได้มีอำนาจมากเช่นนั้น ดังที่ไม่เคยมีพระเจ้าแผ่นดินกรุงสยามองค์ใดสั่งประหารชีวิตคนตามใจชอบได้ ทั้งที่เป็น “เจ้าชีวิต” หรือ “เจ้าอยู่หัว” และไม่เคยยึดเรือสวนไร่นาของผู้ใดตามใจชอบได้ ทั้งที่เป็น “เจ้าแผ่นดิน” ทั้งนี้เพราะมีเครื่องกำกับการใช้อำนาจอยู่ แม้พระองค์จะมีได้ทรงอธิบายว่าเครื่องกำกับการใช้อำนาจนั้นคืออะไร แต่เป็นที่เข้าใจได้ว่าเป็น “ทศพิธราชธรรม” นั่นเอง ซึ่งเมื่อกษัตริย์ยอมงดเว้นพระองค์เองอยู่ได้ หลักธรรม มีความระมัดระวังในการจะไม่โกรธ ไม่เบียดเบียนผู้อื่น ทั้งยังรักษาศีลให้ทาน บริจาค มีความซื่อตรง สุภาพ อุดหนุน อดกลั้น ไม่ปล่อยยักเผลอครอบงำ จนกระทั่งไม่ประพฤติปฏิบัติเบี่ยงเบนไปจากกฏกติกาหรือกฎหมายของบ้านเมืองเสียแล้ว แสดงว่าบ้านเมืองนั้นมีธรรมเป็นใหญ่ มีกฎหมายเป็นใหญ่ ไม่ใช่ถือเอาอำเภอใจหรือพระราชประสงค์เป็นใหญ่ ประโยชน์สุขย่อมตกแก่ประชาชนในที่สุด โดยไม่ต้องพูดถึงหลักนิติธรรม

### 3.2 การนำเรื่องหลักนิติธรรมแบบตะวันตกมาใช้

“หลักนิติธรรม” มุ่งหมายให้ตรงกับว่า “The Rule of Law” แต่เมื่อนำไปใช้ในประเทศไทยครั้งแรกในสมัยรัชกาลที่ 6 นั้น มุ่งหมายจะให้ตรงกับ คำว่า “Law” เท่านั้น อาจใช้แทนคำว่า กฎหมายนิติศาสตร์ หลักกฎหมายไม่ถึงกับจะเป็นหลักพิเศษที่ยกให้กฎหมายเป็นใหญ่และมีนัยอื่นแอบแฝง ดังที่ปรากฏในกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 ซึ่งรัชกาลที่ 6 ทรงตราขึ้น

แนวคิดในเรื่องหลักนิติธรรมแบบตะวันตก เริ่มก่อตัวขึ้นในยุคหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ.2475 มาพร้อมกับความคิดเรื่อง การจำกัดพระราชอำนาจให้อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ และความคิดเรื่องการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ประชาชนเป็นผู้มีอำนาจอธิปไตยก็ว่าได้ แต่ในขณะนั้นการอ้างหลักนิติธรรมเพื่อจำกัดอำนาจกษัตริย์อาจไม่ใช่สิ่งจำเป็นเท่าไร เพราะถึงอย่างไรก็ทรงถูกจำกัดอำนาจโดยรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว และพระมหากษัตริย์ก็ไม่อยู่ในฐานะจะใช้อำนาจให้เป็นที่ล้นพ้นได้อีกต่อไป หลักนิติธรรมจึงถูกนำมาอ้างเพื่อเป็นหลักฐานในการปกครองและการออกกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นผู้ใช้อำนาจนั้นก็ตาม

ศาสตราจารย์ ดร. ประยูร กาญจนกุล ได้กล่าวว่า หลักนิติธรรมไทยที่น่าสนใจ ดังนี้

“หมายความถึงหลักอันเป็นพื้นฐานในการที่จะบัญญัติกฎหมายเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมหรือความยุติธรรมขึ้นในบ้านเมืองโดยใช้กฎหมายเป็นหลัก หลักนิติธรรมไทยจึงหมายถึง นิติธรรมที่เป็นหลักพื้นฐานในการบัญญัติกฎหมายไทยให้เป็นไปด้วยความยุติธรรม”

ทั้งยังอธิบายสาระสำคัญของหลักนิติธรรมไว้ด้วยว่า ได้แก่

1. การปกครองรัฐต้องเป็นการปกครองโดยกฎหมาย กล่าวคือต้องเป็นการปกครองที่เป็นธรรมภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ กฎหมายจะกำหนดหลักการและจำกัดขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของฝ่ายผู้ปกครองรัฐไว้อย่างแน่ชัด และกำหนดให้มีการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของเอกชน ผู้อยู่ใต้การปกครองโดยศาลเพื่อควบคุมการกระทำของผู้มีอำนาจปกครองรัฐมิให้ขัดต่อกฎหมายหรือนอกเหนือกฎหมาย
2. สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของเอกชนผู้อยู่ใต้การปกครองต้องได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

3. เอกชนผู้อยู่ใต้การปกครองย่อมเสมอกันตามกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ระบบกฎหมาย (The Rule of Law) หรือความนับถือกฎหมายที่แท้จริงเป็นเรื่องที่แต่ละคนจะต้องจำกัดหรือเสียสละเสรีภาพของตนแท้จริงระบบกฎหมายเป็นหลักประกันบ้านเมืองที่มีชื่อมีแป

ท่านศาสตราจารย์จิติ ดิงศภัทย์ เรียก The Rule of Law ว่า “กฎหมายของกฎหมาย” พร้อมอธิบายว่า “ยังมีสิ่งที่ยู่เหนือบทบัญญัติของกฎหมาย บรรดารัฐสภาบัญญัติขึ้นตามอักษรก็ว่า กฎของกฎหมาย แต่ไม่ใช่ข้อกำหนดหรือบทบัญญัติทั้งหลายที่มีอยู่ในตัวกฎหมายหรือกฎอันเป็นหลักในมาตราต่าง ๆ ของพระราชบัญญัติหรือหลักที่กฎหมายลักษณะต่าง ๆ กำหนดไว้” แต่หมายรวมถึงกฎที่บังคับตัวบทกฎหมายหรือที่บังคับกฎหมายลักษณะต่าง ๆ ให้กฎหมายเหล่านั้นต้องอยู่ในกรอบในบังคับของกฎอีกชั้นหนึ่ง ในความหมายเดียวกับกฎหมายที่บังคับการเล่น กฎหมายต้องอยู่ภายใต้กฎที่ว่า “Rule of Law” นี้อีกชั้นหนึ่ง

ท่านศาสตราจารย์ ดร. ปรีดี เกษมทรัพย์ ก็ได้เรียกว่า “นิติรัฐ” หรือการปกครองที่กฎหมายเป็นใหญ่ นักกฎหมายบางคนบัญญัติคำว่า “นิติสดมภ์” ซึ่งแปลว่า เสาหลักทางกฎหมาย แต่อาจกล่าวได้ว่า ผู้นำเอาคำว่าหลักนิติธรรมมาใช้จนแพร่หลายและเป็นที่ยอมรับกัน แม้อาจไม่ได้เป็นผู้บัญญัติคำนี้ขึ้น เพียงแต่นำเอาคำที่เคยใช้ในสมัยรัชกาลที่ 6 มาใช้ คือ ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ ซึ่งพจนานุกรมก็ยอมรับคำนี้ด้วย ได้มีการประชุมนานาชาติทางกฎหมายขึ้นที่ กรุงเอเธนส์ ประเทศกรีก และมีการประกาศใช้ปฏิญญาเอเธนส์ ซึ่งว่าด้วยการเสนอให้นำ The Rule of Law มาใช้ในการปกครองและการดำเนินกระบวนการยุติธรรม ศาสตราจารย์วิกรม เมลานันท์ ได้แปลปฏิญญาดังกล่าว เป็นภาษาไทยเผยแพร่ในวารสารตุลพาห

ของกระทรวงยุติธรรม เป็นเหตุให้มีการตื่นตัวกันมากและมีผู้คิดคำต่าง ๆ ในภาษาไทยขึ้นใช้แทน หลังจากนั้นไทยยังได้ส่งผู้แทนไปร่วมประชุมทางกฎหมายอีกหลายครั้ง เช่น World Peace Through Law และ Law Asia ซึ่งมีกล่าวถึงหลักนี้จนเป็นที่รับรู้ในประเทศไทยว่า

3.2.1 หลักนิติธรรมเป็นหลักสำคัญทางกฎหมายและการปกครอง ซึ่งนานาประเทศพึงรับรู้และเคารพ

3.2.2 หลักนิติธรรม มีการละเมิดอยู่เสมอในสังคมต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทย ซึ่งจำเป็นต้องสถาปนาหลักนี้เพื่อจำกัดอำนาจอันไร้ขอบเขต หรือตามอำเภอใจของผู้ปกครอง รวมทั้งเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมขึ้นในสังคม

### 3.3 การละเมิดหลักนิติธรรมในประเทศไทย

หลักนิติธรรมเป็นที่รู้จักและยอมรับกันในประเทศไทย โดยผลจากการที่ผู้สำเร็จวิชากฎหมายและวิชาการเมืองการปกครองจากต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นภาคพื้นยุโรป หรือประเทศอังกฤษ ก็นำมาเผยแพร่ ตลอดจนผลจากการรณรงค์ในนานาประเทศ ต่อมาหลักนี้กลายเป็นตัวบทกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ชัดเจนแน่นอน ดังที่ปรากฏสาระหลายข้อในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือแม้แต่รัฐธรรมนูญ แต่การละเมิดหลักนิติธรรมก็ยังคงปรากฏตลอดมาในลักษณะ คือ

1. การละเมิดหลักนิติธรรมโดยชอบด้วยกฎหมาย ได้แก่ การที่เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจรัฐสภาจัดการแก่ผู้ต้องหา จำเลย หรือราชกรู โดยมีกฎหมายรองรับการกระทำนั้น แต่เป็นกฎหมายที่นานาอารยประเทศถือว่าขัดต่อหลักนิติธรรมและไม่พึงกระทำในสังคมปัจจุบัน เช่น การออกกฎหมายที่มีโทษอาญามาใช้บังคับย้อนหลัง การสันนิษฐานความผิดของบุคคลแล้วให้ผู้นั้นมีหน้าที่นำสืบความบริสุทธิ์ การลงโทษอาญาเพราะการเข้ากลุ่มรวมพวก ทั้งที่ไม่ปรากฏการกระทำและเจตนา เหล่านี้เป็นกรละเมิดหลักนิติธรรมทั้งที่มีกฎหมายรองรับก็ตาม

2. การละเมิดหลักนิติธรรมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ได้แก่ การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจคุกคามขู่เชิญประชาชน โดยไม่มีกฎหมายรองรับ ซึ่งอันที่จริงก็เป็นความผิดกฎหมาย แต่เพราะเป็นการกระทำที่บ่อยครั้ง จับไม่ได้ไล่ไม่ทันตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ เช่น การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจทำวิสามัญฆาตกรรมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การขู่เชิญทำร้ายผู้ต้องหาเพื่อให้รับสารภาพ ทำร้ายหรือฆ่าผู้ที่ตนเชื่อว่ากระทำผิดโดยไม่นำตัวไปขึ้นศาล ดังที่รู้จักในชื่อของการอุ้มฆ่า การนั่งยาง การลงโทษผู้ต้องหาโดยการตั้งศาลเตี้ยขึ้นมาชำระความเอง

### 3.4 หลักนิติธรรมในปัจจุบัน

การยกร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517 ได้มีการบัญญัติคำว่าหลักนิติธรรมไว้ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวเป็นครั้งแรกในประโยคที่ว่า

“จักอ้างไว้ซึ่งหลักนิติธรรม เพื่อให้ราษฎรได้รับความยุติธรรมอย่างทั่วถึง”

ในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ.2549 ครั้งแรก มีผู้เสนอให้บัญญัติว่า

“ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ให้เป็นไปตามกฎหมายและหลักนิติธรรม”

แต่มีทักท้วงว่า บทบัญญัติเช่นนี้ค่อนข้างแปลกสำหรับประเทศไทย และไม่เหมาะสมจะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว จึงแก้ไขข้อความว่าเป็นว่า “ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระ ในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรมตามกฎหมายและรัฐธรรมนูญนี้” และนำหลักนิติธรรมไปบัญญัติไว้ในคำปรารภแทนว่า

“โดยคำนึงถึงหลักนิติธรรมตามประเพณีการปกครองของประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข”

ต่อมาในการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2550 คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ ได้นำเอาหลักนิติธรรมมาบัญญัติไว้ในเนื้อหาสาระเป็นครั้งแรกใน มาตรา 3 วรรคสองว่า

“การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม”

ทั้งยังบัญญัติไว้ในมาตรา 78 (6) ว่า

รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดินดังต่อไปนี้

(6) ดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมายที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐตามกฎหมายและตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐ ดำเนินการอย่างเป็นอิสระเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม

ในการยกร่างมีผู้เสนอเหมือนกันว่า ให้ใช้คำว่า หลักนิติธรรม โดยอ้างว่าเป็นหลักที่ใช้ในภาคพื้นยุโรป เช่น เยอรมัน ฝรั่งเศส และมีความหมายกว้างกว่า หลักนิติธรรมซึ่งจำกัดอยู่เพียงบทบาทของศาลในการตรวจสอบจึงหนักไปทางวิธีพิจารณาความ ทั้งที่ความจริงแล้ว หลักนิติรัฐ ตามที่เข้าใจกัน รวมถึงการมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด การกระทำใดจะขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญไม่ได้ การเคารพหลักอธิปไตยของปวงชน หลักการแบ่งแยกอำนาจหรือการแบ่งแยกหน้าที่ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และถือเป็นหลักหนึ่งของธรรมาภิบาล หรือหลักวิธีบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

คณะกรรมการธิการ ได้อภิปรายว่า

“เรื่องหลักนิติธรรมกับหลักนิติรัฐ มีความหมายใกล้เคียงกัน แม้ว่าจะพูดได้ว่าต่างกัน ก็ต่างกันเล็กน้อย เพราะหลักทั้ง 2 หลัก ใช้คติตรงกันว่า”

ในหลักที่ 1 ถ้าไม่มีกฎหมายแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐคือฝ่ายปกครอง ไม่มีอำนาจกระทำการใด ๆ ทั้งสิ้น ซึ่งต่างจากเอกชน เอกชนนั้นถ้าจะดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง ถ้าไม่มีกฎหมายห้ามไว้ก็สามารถดำเนินการได้เสมอ

ในหลักที่ 2 แม้มีกฎหมายบัญญัติให้ฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการได้ ก็กำหนดเงื่อนไขขอบเขตไว้ว่ามีขอบเขตมากน้อยแค่ไหน อย่างไรบ้าง ฝ่ายปกครองก็ใช้กฎหมายไปตามขอบเขตนั้น

ในที่สุดสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญก็ลงมติเสียงข้างมากให้ใช้คำว่า “หลักนิติธรรม” เพราะความที่ใช้กันมายาวนานและคุ้นเคยมากกว่า พร้อมทั้งอ้างว่าเข้าใจง่ายกว่า

คำนิยาม “หลักนิติธรรม” ของนักกฎหมายไทย มีความเห็นดังนี้

“หลักนิติธรรม หมายถึง หลักในการปกครอง (Principle of governance) ซึ่งแต่ละบุคคล สถาบัน องค์กร หน่วยงาน รวมทั้งรัฐต่าง ๆ ซึ่งอยู่ภายใต้การปกครองนั้น มีความตระหนัก และมีจิตสำนึกในความรับผิดชอบที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือกฎเกณฑ์ (Law) ที่ได้ร่วมกันสร้าง และต่างยอมรับว่าเป็นกฎที่ได้บัญญัติขึ้นโดยความยุติธรรม มิใช่เป็นไปตามอำเภอใจของใครคนใดคนหนึ่ง ตลอดจนมีผลบังคับใช้ต่อทุกคน และทุกองค์กร อย่างเท่าเทียม เสมอภาคและเป็นธรรม รวมทั้งมีความสอดคล้องกับหลักการและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนอันเป็นสากล”

องค์การสหประชาชาติ

“หลักนิติธรรม ก็คือ หลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตยที่เทิดทูนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิแห่งมนุษยชนทุกแห่งทุกมุม รัฐต้องให้ความอารักขาคุ่มครองมนุษยชนให้พ้นจากลัทธิทรราชย์ หากมีข้อพิพาทใด ๆ เกิดขึ้น ไม่ว่าจะระหว่างรัฐกับเอกชนหรือเอกชนกับเอกชน ศาลย่อมมีอำนาจอิสระในการตัดสินข้อพิพาทนั้นโดยเด็ดขาดและยุติธรรม ตามกฎหมายของบ้านเมืองที่ถูกตั้งและเป็นธรรม”

ธานินทร์ กรัยวิเชียร

องคมนตรี

“หลักนิติธรรม ในสังคมที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย เป็นหลักพื้นฐานที่สำคัญที่สุดในการบริหารบ้านเมือง สังคมที่ยึดถือหลักนิติธรรมคือสังคมที่ปกครองโดยหลักกฎหมาย หรือสังคมที่กฎหมายเป็นใหญ่อันแตกต่างจากระบอบอัตตาธิปไตยที่ทุกอย่างเป็นไปตามใจของผู้มีอำนาจ หรืออนาธิปไตยที่ทุกสิ่งทุกอย่างขึ้นอยู่กับอำเภอใจของแต่ละคน หลักนิติธรรมจึงมีความหมายเป็น 2 นัย กล่าวคือ กฎหมายต้องมีความเป็นธรรม คือต้องมีความชัดเจน แน่นอนและต้องสามารถจัดสรรสิทธิประโยชน์ของบุคคลอย่างเป็นธรรม นอกจากนี้กฎหมายจะต้องบังคับใช้อย่างเสมอภาค เท่าเทียมกันโดยไม่เลือกปฏิบัติ ประชาชนในสังคมไม่ว่ายากดีมีจนจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเดียวกันอย่างเสมอภาค”

ดร. กิตติพงษ์ กิตยารักษ์

ปลัดกระทรวงยุติธรรม

“หลักนิติธรรม หมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่กฎหมาย อำนวยความรวมถึง การบัญญัติกฎหมาย การใช้การตีความกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม จะต้องไม่ฝ่าฝืนหรือขัดแย้ง ต่อหลักนิติธรรม หรือหลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย หลักนิติธรรมหรือหลักพื้นฐาน แห่งกฎหมายจะถูกล่วงละเมิดมิได้ หากแต่กฎหมายหรือกระบวนการยุติธรรม ขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม ผลก็คือ จะใช้บังคับไม่ได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง หลักนิติธรรม คือหลักที่อยู่เหนือกฎหมายที่ปวง อยู่เหนือแม้กระทั่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีองค์ประกอบหรือสาระสำคัญ คือ”

1. กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป
2. กฎหมายจะบัญญัติให้การกระทำใดเป็นความผิดอาญาและมีโทษย้อนหลัง หรือ โทษย้อนหลังหนักกว่าเดิมไม่ได้
3. ในคดีอาญาให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยบริสุทธิ์อยู่ จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาเด็ดขาดว่ามีความผิด
4. หลักความเป็นอิสระและเป็นกลางในการพิจารณาพิพากษาคดีของตุลาการ
5. รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจและต้องใช้อำนาจตามที่กฎหมายให้ไว้เท่านั้น
6. กฎหมายต้องไม่ยกเว้นความผิดให้แก่การกระทำของบุคคลหรือคณะบุคคลที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

ศาสตราจารย์ ดร.กำชัย จงจักรพันธ์

กรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ

## บทที่ 4

### 4. หลักนิติธรรมกับภาคเอกชน

#### 4.1 พัฒนาการของหลักนิติธรรม จากภาครัฐถึงภาคเอกชน

หลักนิติธรรมเป็นเรื่องกฎหมาย หรือหลักธรรมของกฎหมาย ได้กล่าวมาข้างต้น ซึ่งอยู่เหนือกฎหมายอีกชั้นหนึ่ง เพื่อกำหนดระเบียบแห่งกฎหมาย ไม่ว่าจะกฎหมายลายลักษณ์อักษรหรือกฎหมายจารีตประเพณี มิให้ตรารขึ้นหรือนำมาใช้บังคับตามอำเภอใจโดยปราศจากกฎเกณฑ์ที่เป็นธรรม จึงเป็นกฎที่มุ่งจะจำกัดอำนาจรัฐมิใช้อำนาจของราษฎร เพราะการกระทำของราษฎรหรือเอกชนด้วยกันเอง ย่อมหาอำนาจใด ๆ ไม่ จะมีก็แต่สิทธิประโยชน์ที่กฎหมายให้อำนาจไว้ “รับรอง คุ้มครอง และป้องกัน” การที่ราษฎรจะปฏิบัติต่อผู้อื่นตามอำเภอใจ โดยไม่มีกฎหมายรองรับจึงเป็นสิ่งผิดกฎหมายในตัว หรือละเมิดต่อกฎหมายของบ้านเมืองโดยไม่ต้องกล่าวถึงหลักนิติธรรม หรือ The Rule of Law เพราะไม่เป็นตาม Law เสียแล้วแต่แรก The Rule of Law จึงมุ่งจะจำกัด อำนาจของผู้ปกครอง (Ruler) ซึ่งมีอำนาจใช้ดุลยพินิจ วินิจฉัย สั่งการ ห้ามปราม ดำเนินการ ละเว้นดำเนินการ หรือออกกฎระเบียบต่าง ๆ ดังที่เรียกว่า อำนาจรัฐ

ในทวีปยุโรป ประเทศในกลุ่มนี้จึงเรียกหลักนี้ว่า นิติรัฐ เพื่อให้ครอบคลุมการใช้อำนาจรัฐของทุกองค์กร ไม่ให้แอบอ้างหรือแฝงตัวมาในนามของประโยชน์สาธารณะหรือความเป็นรัฐ และจงใจเรียกรัฐที่ใช้อำนาจตามอำเภอใจ ปราศจากกฎเกณฑ์ที่เป็นธรรมหรือไม่นำพาสื่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลว่า รัฐตำรวจ (Police State) ซึ่งไม่ได้หมายถึงรัฐที่มีผู้ปกครองเป็นตำรวจ แต่เป็นการใช้อำนาจปราบปราม คุกคาม ชูเชื้อย จำกัดตัดทอนสิทธิใดๆว่าเป็นหน้าที่ตำรวจที่มุ่งจัดการกับโจรผู้ร้าย และเป็นการใช้อำนาจที่พบเห็นได้ในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบเผด็จการ เช่น มีการยึดทรัพย์สินของราษฎร

ตามอำเภอใจ งดให้ศาลมีอำนาจออกหมายเรียกผู้ควบคุมตัวผู้อื่นมาไต่สวนหาเหตุผล (Suspension of writ of habeas corpus) ซึ่งขาดความผิดและกำหนดโทษเองโดยไม่นำตัวไปขึ้นศาล จับคนโดยไม่มีหมายจับ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม หลักนิติธรรมไม่เคยหยุดอยู่กับที่ หากมีการพัฒนาอยู่เสมอตามความจำเป็นของสังคม เพราะการล่วงละเมิดหลักนิติธรรม หรือความเป็นรัฐตำรวจก็พัฒนาอยู่เสมอเช่นกัน ตั้งแต่การละเมิดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจนกลายเป็นการละเมิดที่อยู่บนพื้นฐานของระบบกฎหมายและชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

หลักนิติธรรม พัฒนาการสำคัญในระยะเวลาไม่กี่ปีนี้ คือความเข้าใจว่า หลักนิติธรรมมิใช่หลักที่จะใช้กับรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น หากแต่สามารถนำมาใช้กับภาคเอกชน โดยเฉพาะในวงการธุรกิจภาคเอกชนได้ด้วย

สุลต่านอัซลัน ซาห์ (Sultan Azlar Shah) อดีตประธานศาลสูงสุดของมาเลเซีย คือบุคคลสำคัญที่ชี้ให้เห็นบทบาทของการนำหลักนิติธรรมมาใช้ในภาคเอกชน และต่อมาได้รับเลือกเป็นสุลต่านและสมเด็จพระราชาธิบดีแห่งสหพันธรัฐมาเลเซียในสมัยหนึ่ง ซึ่งท่านสุลต่านอัซลัน ซาห์ เป็นนักกฎหมายที่มีชื่อเสียงมาก ได้ตรัสอธิบายไว้ในปาฐกถาครั้งหนึ่ง เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งเป็นประธานศาลสูงสุดว่า ในอดีตหลักนิติธรรมมุ่งที่จะจำกัดอำนาจทางการเมืองหรืออำนาจรัฐ เพื่อให้ผู้ปกครองยอมอยู่ภายใต้กฎหมายไม่ใช่อำนาจตามความพอใจ แต่ขอบเขตเท่านี้ น่าจะแคบไปในสังคมปัจจุบันซึ่งอำนาจรัฐอาจถูกใช้โดยองค์กรเอกชนก็ได้ ในประเทศไทยเองสภาพนายความ แพทย์สภา เนติบัณฑิตยสภา สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นองค์กรเอกชนก็ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจแทนรัฐในการออกใบอนุญาตหรือใบรับรองบางอย่างแทนรัฐเช่นกัน สุลต่านอัซลัน ซาห์ อธิบายด้วยว่า ประชาชนและองค์กรเอกชนเองก็มีอำนาจหน้าที่ของตนต่อรัฐและเพื่อนร่วมชาติ ในการช่วยดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในบ้านเมือง ไม่เอารััดเอาเปรียบส่วนรวม

ไม่ฝ่าฝืนกฎหมาย ไม่ละเมิดประโยชน์สาธารณะ จึงควรขยายความให้กว้างออกไปว่า The Rule of Law เรียกร้องให้ประชาชนเคารพกฎหมายและยอมตนอยู่ภายใต้กฎหมายด้วย (The people should obey the law be ruled by it)

ซึ่งหัวข้อนี้ตรงกับที่นักกฎหมายหลายคนในยุโรปเคยเรียกร้องให้ประชาชนนับถือกฎหมาย ไม่ใช่กฎหมายอยู่เหนือกฎหมาย หรือตั้งศาลเตี้ยชำระความหรือแก้แค้นด้วยกันเองในภายหลัง

สุลต่านอฮ์ลัน ซาห์ ได้วางหลักในคดี Loh Kooi Choon v Government of Malaysia ในคำพิพากษาศาลสูงสุดว่า แม้ประชาชนจะเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย แต่ก็เชื่อว่าทำอะไรก็ได้ตามใจชอบ แม้รัฐบาลเองซึ่งมาจากสภาและสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชน ก็ยังต้องไม่ใช่อำนาจเกินรัฐธรรมนูญ ธรรมเนียมปฏิบัติและหลักนิติธรรมประชาชนก็ต้องเป็นอย่างเดียวกัน

เบื้องหลังการพัฒนาที่เกิดขึ้นจากการที่โลกเริ่มรู้จักหลักการสำคัญที่เรียกว่า Good Governance เมื่อ 20 ปีเศษมานี้ ดังที่ธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและพัฒนา (IBRD) หรือธนาคารโลกได้เสนอในรายงานเมื่อ พ.ศ.2532 ว่าประเทศต่าง ๆ ควรจัด กลไก ระเบียบ และวางหลักการปกครองรัฐและองค์กรต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพ น่าเชื่อถือ สารสำคัญของหลักการนี้ประกอบด้วยการยอมรับหลักนิติธรรม ความ โปร่งใส ความรับผิดชอบ การเปิดให้ผู้เกี่ยวข้องมีส่วนร่วม การดำเนินการบนพื้นฐานของความคุ้มค่า คุ่มเวลา ประหยัด ความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความซื่อสัตย์สุจริต เมื่อรัฐและองค์กรของรัฐนำหลักนี้ไปใช้จนได้ผลดังที่เรียกกันในประเทศไทย ว่า หลักธรรมาภิบาลหรือหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ก็มีผู้เสนอให้ใช้ในองค์กรเอกชนด้วยเท่าที่พอจะอนุโลมได้ ดังที่เรียกว่า “บริษัทภิบาล” (Corporate Governance) โดยเฉพาะในกิจการภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับคนหมู่มาก เช่น บริษัทมหาชน จำกัด ธนาคาร บริษัทข้ามชาติ

โรงพยาบาลเอกชน สถาบันการศึกษาเอกชน และนี่คือจุดเริ่มต้นที่ The Rule of Law เข้ามาสู่วงการภาคเอกชน ซึ่งอาจเรียกเสียใหม่ให้เบาลงได้ว่า การปฏิบัติตามกฎเกณฑ์กติกา มารยาทที่ตนวางไว้หรือที่ยึดถือในวงการหรืออาชีพนั้นๆ

## 4.2 หลักนิติธรรมในเอกชน

การนำ The Rule of Law มาใช้ในภาคเอกชนภายใต้หลักบรรษัทภิบาล และหลักการเคารพกฎหมายโดยราษฎรประกอบด้วยสาระ ดังนี้

1. การไม่เข้ามามีส่วนร่วมในการทำผิดกฎหมาย แม้การละเมิดหลักนิติธรรมจะเป็นเรื่องการกระทำของภาครัฐ แต่บ่อยครั้งที่ภาคประชาชนหรือธุรกิจเอกชนเป็นฝ่ายเข้าไปมีส่วนร่วมด้วย เช่น การร่วมในการฉ้อราษฎร์บังหลวง การให้สินบน การว่าขานงานใช้หรือจ้างเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นฝ่ายทำผิดกฎหมาย เช่น การออกแบบ ออกใบอนุญาตโดยผิดกฎหมาย ตัดสินบนในการสอบบัญชี คำนวณภาษี หรือให้เจ้าหน้าที่ที่ใช้อำนาจเพื่อก่อกวนแก่งัดคู่แข่งทางการค้า ฝ่ายตรงข้ามหรือเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อธุรกิจของตน

2. การเป็นหูเป็นตาให้แก่รัฐ หลักนิติธรรมในภาคเอกชนรวมถึงการเป็นหูเป็นตาให้แก่รัฐด้วย หากเห็นว่ามีการละเมิดกฎหมายก็ควรแจ้งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าดำเนินการ เช่น พบเห็นสิ่งเสพติด การค้าสิ่งผิดกฎหมาย การค้ามนุษย์ โดยเลือกใช้วิธีตามสมควร ซึ่งอาจต้องคำนึงถึงความปลอดภัยของตนเองด้วย มิใช่จะทำให้ตนเป็นประเภท “อูฐไม่ไซ้” นอกจากนี้ การเป็นพยานให้รัฐก็เป็นบทบาทสำคัญภาคเอกชนในการส่งเสริมหลักนิติธรรมเช่นกัน เรื่องนี้เราจะได้อินข่าวพลเมืองดีหรือพลเมืองอาสาที่ช่วยดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและปฏิบัติหน้าที่สมกับความเป็นพลเมืองดีอยู่เสมอตามสื่อมวลชนต่าง ๆ เช่น คนขับรถรับจ้างสาธารณะที่นำของตกหล่นหรือทรัพย์สินมีค่าที่ผู้โดยสารลืมทิ้งไว้ไปมอบแก่ทางการเพื่อติดตามหาเจ้าของ การติดตามผู้กระทำความผิดจนทราบเบาะแสแล้วเข้าแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ การเป็นพยานให้รัฐจนบางครั้งพลเมืองดีอาจถูกทำร้ายเสียเอง เช่น นักแสดง

คนหนึ่งของไทยเคยตกเป็นข่าวนานหลายปีมาแล้วที่ประสบอุบัติเหตุรถชนกัน กลางทางจึงจอดรถลงไปช่วยเหลือน แต่ก็ถูกรถอีกคันวิ่งมาด้วยความเร็วสูง พุ่งเข้าชนจนนักแสดงผู้นั้นพิการจนถึงบัดนี้

3. การปฏิบัติตามกฎหมาย หัวใจของหลักนิติธรรมคือการเคารพกฎหมายซึ่งในระบบกฎหมายอังกฤษเรียกว่า Respect to Law ตามหลักธรรมาภิบาล การเคารพกฎหมายก็เป็นสาระแรกสุด และเมื่อหลักนี้ นำไปใช้ในภาคเอกชนจนกลายเป็นหลักบรรษัทภิบาลหรือธรรมาภิบาล ภาคเอกชนจึงหมายถึงการปฏิบัติตามกฎหมายและกฎกติกา มารยาทต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นที่ทางการบ้านเมืองหรือวงการธุรกิจนั้น ๆ กำหนดขึ้น หรือองค์กร ภาคเอกชนกำหนดขึ้นใช้เองเป็นการภายในด้วย ในจำนวนนี้จึงมีทั้งกฎหมาย ภาษีอากร กฎหมายแรงงาน กฎหมายเกี่ยวกับสวัสดิการสังคม กฎหมาย เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจนั้น ๆ ประเพณีทางการค้า เช่น ประเพณีของ ธนาคารพาณิชย์ ประเพณีเกี่ยวกับการรักษาความลับลูกค้า และระเบียบ ข้อบังคับที่องค์กรกำหนดขึ้นเอง เช่น ระเบียบเกี่ยวกับการแต่งกาย ระเบียบ เกี่ยวกับวินัย ระเบียบในการจัดหา จัดซื้อ จัดจ้าง ระเบียบเกี่ยวกับค่าจ้าง ระเบียบเกี่ยวกับสวัสดิการ ซึ่งผู้บังคับบัญชาจะต้องไม่ลำเอียง อคติ หรือ สร้างมาตรฐานที่แตกต่างกันในบรรดาผู้ปฏิบัติงาน และต้องไม่ใช้อำนาจตาม อำนาจใจและปราศจากเหตุผลอันสมควร ตลอดจนการไม่ละเมิดกฎหมายที่มี เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมเสียเอง ข่าวกារที่ครูทำอนาจารหรือ ล่วงละเมิดทางเพศต่อศิษย์ การที่เอกชนทำลายสิ่งแวดล้อม ละเมิดศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ของผู้อื่น เช่น ลักลอบถ่ายภาพส่วนตัวหรือนำภาพและข่าว ดังกล่าวไปเผยแพร่โดยอาศัยเทคโนโลยียุคใหม่ การหมิ่นประมาทโดยใช้ สื่อมวลชนเป็นเครื่องมือ การประทุษร้ายโดยปราศจากเหตุผลอันสมควรและ ก่อความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อื่น เช่น ปิดถนน ส่งเสียงอื้ออึง การขัดขวาง กระบวนการยุติธรรม ล้วนเป็นการละเมิดหลักนิติธรรมโดยภาคเอกชนได้ทั้งสิ้น

ในระยะหลังมานี้คำที่ใช้เรียกการปฏิบัติตามกฎหมายและกฎกติกา มารยาทต่าง ๆ ของภาคเอกชน คือ Compliance ซึ่งก็มีความหมายทำนองเดียวกับ Respect to Law ในภาครัฐนั่นเอง

สุลต่านอัลลัน ชาร์ แห่งมาเลเซียได้เคยบรรยายเรื่องการเป็นหูเป็นตา ให้รัฐว่า การเคารพกฎหมายโดยภาคเอกชนนอกจากจะหมายถึงการที่เอกชน ไม่ทำผิดกฎหมายเสียเองแล้ว ยังรวมถึงการไม่มีส่วนร่วมกับเจ้าหน้าที่กระทำความผิด และการเป็นหูเป็นตาให้แก่รัฐอีกด้วย รวมความแล้วก็คือภาคเอกชน ต้องช่วยเชิดชูหลักนิติธรรมให้ดำรงคงอยู่ด้วย มิใช่จะผลักระให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและเอาแต่ตำหนิการกระทำของภาครัฐ ซึ่งจำเป็นต้องปลูกฝังความมีวินัย ความมีจิตสำนึกสาธารณะ การรักความยุติธรรม และความรับผิดชอบต่อสังคม ตั้งแต่เด็ก ดังที่ในบางประเทศ เช่น ญี่ปุ่นสอนให้เด็กและเยาวชนเข้าแถว ตรงต่อเวลา สุภาพเรียบร้อย ในประเทศอังกฤษสอนให้เด็กและเยาวชน ตระหนักในสิทธิของตนและผู้อื่น เคารพสิทธิของผู้อื่น เคารพกฎกติกาในสังคม จนกลายเป็นเรื่องปกติไม่ใช่เพราะเกรงกลัวเจ้าหน้าที่ มิฉะนั้นจะกลายเป็นว่า ถ้าเห็นเจ้าหน้าที่เท่านั้นจึงจะปฏิบัติตามกฎหมาย ศาสตราจารย์ธานีทร กัรวิเชียร เคยบรรยายในการอบรมเนติบัณฑิตของไทยว่า เรื่องนี้ต้องปลูกฝัง ด้วยหลักทริโอดตัดป๊ะ คือ ความเกรงกลัวและความละอายต่อบาป การเชื่อ ในกฎแห่งกรรม การสร้างจิตสาธารณะ และต้องให้คุ้นให้โทษอย่างทันตาเห็น

อนึ่ง ตามรายงานของธนาคารโลกซึ่งจะมีการประเมินการมี หลักนิติธรรมในประเทศต่าง ๆ ทุกปี ดัชนีชี้วัดตัวหนึ่งที่ธนาคารโลกใช้ ประกอบการพิจารณาคือการที่ประชาชนเคารพกฎหมาย และการยอมรับในการใช้หลักนิติธรรมของภาครัฐ โดยพิจารณาจากสถิติคืออาชญากรรม การยอมรับปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลหรือคำวินิจฉัยของอนุญาโตตุลาการ ข้อนี้แสดงว่าการมีธรรมาภิบาลในภาคเอกชน การเคารพกฎหมายของ ภาคเอกชน คือสาระสำคัญอย่างหนึ่งของหลักนิติธรรมด้วย

## บทที่ 5

### สรุปและข้อเสนอแนะ

หลักนิติธรรมเป็นหลักที่ถือกำเนิดขึ้นเพื่อมุ่งจะจำกัดอำนาจอันล้นพ้นของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ต่อมาก็ขยายไปถึงการจัดระเบียบหรือกลไกการใช้อำนาจในรัฐ ให้เกิดความเป็นธรรมเพื่ออำนวยประโยชน์สุขแก่ราษฎร ไม่ว่าจะเป็นอำนาจในการออกกฎหมาย อำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย อำนาจในการใช้ดุลพินิจ วินิจฉัย สั่งการ หรืออำนาจใด ๆ ก็ตาม ดังที่กล่าวกันว่าหลักนิติธรรมเป็นกฎแห่งกฎหมายที่อยู่เหนือกฎหมาย หรือครอบงำกฎหมายอีกชั้นหนึ่ง

หลักนิติธรรมได้รับความนิยอย่างรวดเร็วในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณีหรือคอมมอนลอว์ ซึ่งคุ้นเคยกับการที่ศาลจะเป็นผู้สร้างกฎหมายขึ้นใช้บังคับแก่คดีอยู่แล้ว ดังที่เรียกว่า Judge-made Law ในอังกฤษ ศาลได้ใช้กระบวนการหรือนิติวิธีนี้นำหลักนิติธรรมมาใช้ในการวินิจฉัยคดีต่าง ๆ จนเป็นเรื่องปกติ คล้ายกับที่ศาลของบางประเทศเคยวินิจฉัยคดีโดยอ้างหลักกฎหมายธรรมชาติและสิทธิธรรมชาติ แต่หลักกฎหมายธรรมชาติและสิทธิธรรมชาตินี้มีจุดอ่อนที่กว้างขวางเกินไปทั้งในส่วนที่เป็นสารบัญญัติและวิธีบัญญัติ เพราะตามหลักนี้อาจเกิดสิทธิแปลก ๆ ที่ไม่เคยรู้จักมาก่อนในระบบกฎหมายที่มีอยู่หรือที่กฎหมายไม่ได้กล่าวถึงไว้ และยังเป็นที่ยกเถียงกันอยู่ว่าสิทธิ หรือสารบัญญัตินี้มีอยู่จริงหรือไม่ภายใต้ขอบเขตประการใด เช่น สิทธิที่จะก่อการปฏิวัติ สิทธิที่จะตาย สิทธิในการทำแท้ง สิทธิในการทำสงคราม เพื่อความถูกต้องเป็นธรรมจึงเป็นเรื่องที่ยังเถียงกันได้ นอกจากนี้ในสมัยหนึ่งหลักนี้ยังถูกรองรับด้วยอิทธิพลของคริสต์ศาสนา จนถือว่าเป็นเรื่องเดียวกัน ศาลในหลายประเทศจึงลังเลและระมัดระวังที่จะอ้างถึงหลักกฎหมายธรรมชาติจนเกินสมควร แต่ในส่วนของหลักนิติธรรมแล้ว

ความที่เกิดขึ้นและพัฒนาในกรอบที่ค่อนข้างจำกัดเฉพาะในส่วนวิธีบัญญัติ และมุ่งจะสร้างการอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ที่ชัดเจนมากกว่าการพิจารณาตามอำเภอใจ จึงเป็นการอิงกฎเกณฑ์ของบ้านเมืองที่มีอยู่แล้วนั่นเอง แต่ถูกละเลยมากกว่าจะเป็นสร้างกฎเกณฑ์ขึ้นใหม่ และอิงกระบวนการที่ยอมรับกันมาช้านานแล้วเพียงแต่ถูกทอดทิ้งไม่นำพา หลักนิติธรรมจึงเป็นที่ยอมรับนับถืออย่างรวดเร็วและยืนยงถาวรมาเป็นลำดับบนพื้นฐานที่ว่า การดำเนินการทั้งปวงของรัฐต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย มิใช่ตามอำเภอใจของผู้ปกครอง หากจะชี้ขาดว่ามีการผิดพลาดหรือไม่ถูกต้อง ก็ต้องเป็นการชี้ขาดของศาลซึ่งเป็นองค์กรผู้มีอำนาจหน้าที่ แต่ขณะเดียวกันกฎหมายที่จะนำมาใช้ต้องเป็นกฎหมายที่เป็นธรรม และศาลที่จะชี้ขาดก็ต้องเป็นศาลที่มีอยู่ตามปกติ มิใช่จัดตั้งศาลพิเศษขึ้นเฉพาะกรณี ทั้งศาลต้องมีความอิสระ มีความเที่ยงธรรม และมีมาตรฐานการให้ความเป็นธรรมอย่างเดียวกัน

หลักนิติธรรมเช่นนี้เรียกกันในอังกฤษว่า The Rule of Law แต่เมื่อนำไปใช้ในประเทศภาคพื้นทวีปยุโรป เช่น ฝรั่งเศส เยอรมนี ด้วยความที่ประเทศเหล่านี้ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรหรือระบบประมวลกฎหมาย ศาลเองก็ไม่มีนิติวิธีจะสร้างกฎหมายขึ้นเองได้ ทั้งประเทศดังกล่าวยังมีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นกฎหมายสูงสุดหรือกรอบจำกัดการใช้อำนาจอีกด้วย ขณะเดียวกันประเทศเหล่านี้ยังให้ความสำคัญแก่กฎหมายมหาชนต่างจากกฎหมายเอกชน และมักจะมีการจัดตั้งศาลปกครองแยกจากศาลยุติธรรมเพื่อพิจารณาคดีปกครอง จึงทำให้การนำหลักนิติธรรมแบบอังกฤษมาใช้ได้มรฐอาจไม่เข้ากันเท่าไรนัก แต่ปรัชญาตามหลักนิติธรรมเรื่องการจำกัดอำนาจรัฐและการให้กฎหมายเป็นใหญ่ยังคงดำรงอยู่ ประเทศภาคพื้นทวีปยุโรปจึงเรียกหลักนี้เสียใหม่ว่า หลักคดีและการเคารพอำนาจตุลาการของศาล

หลักนิติรัฐจึงกล่าวถึงความ เป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ การเคารพการแบ่งแยกอำนาจหรือการแบ่งแยกหน้าที่ การเคารพสิทธิ

เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การเคารพกระบวนการวิธีพิจารณาทางศาล การยอมรับว่ารัฐและเจ้าหน้าที่จะไม่ใช้อำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายให้ไว้ หรือโดยที่กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจ ซึ่งต่างจากหลักกฎหมายเอกชนที่ว่า ถ้าไม่มีกฎหมายห้ามย่อมทำได้

ในสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี แต่ความที่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร ความที่เป็นสหพันธรัฐหรือรัฐรวมที่มีหลายรัฐมาอยู่รวมกัน จึงมีความแตกต่างหลากหลาย (Diversity) ในทางกฎหมายอยู่มาก ก็ยังไม่อาจใช้หลักนิติธรรมอย่างในอังกฤษได้ จึงเลี่ยงไปกล่าวถึง Due Process of Law ซึ่งก็เป็นคำเก่าในหลักกฎหมายโบราณ แล้วนำมาตีความใหม่ดังที่ปรากฏในคำพิพากษาศาลสูงสุดหลายคดีว่า หลัก Due Process of Law เป็นหลักจำกัดอำนาจรัฐ และเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติต่อราษฎรตามกฎหมายอย่างเป็นธรรมและมีเหตุผลไม่เลือกปฏิบัติ ไม่ทำตามอำเภอใจ และไม่อยู่บนพื้นฐานของตรรกะที่ไร้สาระ (Absurd) เช่น เมื่อมีทางเลือกอื่นที่ดีกว่าก็ต้องใช้ทางเลือกอื่น ดังที่นักวิชาการได้จำแนกเป็น Substantive Due Process of Law หรือหลักความเป็นธรรมทางสารบัญญัติ และ Procedural Due Process of Law หรือหลักความเป็นธรรมทางวิธีสบัญญัติ ซึ่งว่าไปแล้วก็ไม่ต่างกับหลักนิติธรรมในระบบอังกฤษและนิติรัฐในระบบประเทศภาคพื้นทวีปเท่าไรนัก เพียงแต่ภายใต้หลัก Substantive Due Process of Law ศาลสามารถสร้าง “กฎหมาย” หรือ หลักเกณฑ์ขึ้นมาใหม่ได้เป็นอันมาก เช่น การวินิจฉัยว่าการลงโทษที่ทารุณโหดร้ายผิดปกติ (cruel and unusual punishment) ซึ่งต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญและ Due Process of Law ประกอบด้วยหลักเกณฑ์ใดบ้าง การทำแท้งหากทำในไตรมาสแรก อาจทำได้ หรือกฎหมายจะห้ามเสียก็ได้ แต่ถ้าไปถึงไตรมาสสุดท้าย กฎหมายจะอนุญาตการทำแท้งในช่วงนั้นไม่ได้ เป็นต้น

เท่าที่กล่าวมาทั้งหมดล้วนเป็นเรื่องบทบาทของหลักนิติธรรมในภาครัฐ แต่คำถามที่มักถามกันมาเสมอคือ แล้วในภาคเอกชนจะไม่มีบทบาทอะไรบ้าง หรือตบมือนั้นต้องตบสองข้างถึงจะดัง ผู้มาศาลนั้นจะต้องมาด้วยมืออันสะอาด ไม่ใช่เป็นผู้มีส่วนรู้เห็นหรือร่วมกระทำผิด แต่พอไม่ได้ตั้งใจก็กลับมาดำเนินคดีต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐดังที่ปรากฏคดีผู้ให้สินบนเจ้าหน้าที่เข้าแจ้งความปรักปรำเจ้าหน้าที่ในหลายเรื่องเพราะเจ้าหน้าที่ไม่อาจช่วยให้ผู้ให้สินบนได้งาน ขณะประมูล หลบหนีหรือพ้นจากการถูกเกณฑ์ทหาร ผากลูกเข้าทำงาน ผากลูกเข้าโรงเรียน ดังนี้ภาคเอกชนจะไม่มีควมรับผิดชอบตามหลักนิติธรรมบ้างหรือ ขณะเดียวกันภาคเอกชนที่ใช้อำนาจตามอำเภอใจเอาแก่ลูกจ้าง ลูกจ้างจะมีกฎเกณฑ์ตามหลักนิติธรรมไต่ว่าด้วยเรื่องนี้บ้างหรือไม่

พัฒนาการที่สำคัญของหลักนิติธรรมในระยะหลังมานี้เห็นจะได้แก่ความคิดที่ว่า หลักนิติธรรมหรือการปฏิบัติตามกฎหมายและกฎเกณฑ์กติการะเบียบแบบแผนต่าง ๆ เป็นสิ่งที่ภาคเอกชนเองก็ต้องมี จะคาดหวังเอาแต่จากภาครัฐฝ่ายเดียวไม่ได้ เพราะภาคเอกชน อาจเป็นฝ่ายก่อให้เกิดภาครัฐละเมิดหลักนิติธรรมก็เป็นได้ เช่น การว่าจ้างให้ทำผิดกฎหมายการใช้สินบน หรือการรู้เห็นเป็นใจร่วมกัน ตลอดจนการเป็นผู้สนับสนุนการกระทำความผิด ตัวอย่างเห็นได้จากการทำบัญชี การชำระภาษีผิดจากกฎเกณฑ์ของกฎหมาย การจัดซื้อ จัดจ้าง การเข้าประมูลรับงานจากภาครัฐ การเข้าร่วมการทำงานกับภาครัฐ ทั้งยังจะมีกรณีการไม่ยอมตนเป็นพลเมืองดีร่วมมือกับรัฐในการเป็นพยาน หรือแจ้งเบาะแสต่าง ๆ

หลักนิติธรรมในภาคเอกชนมีความหมายรวมไปถึงกฎกติกาและระเบียบแบบแผนภายในองค์กรเอกชน ตลอดจนประเพณีปฏิบัติในทางธุรกิจนั้น ๆ ด้วย ดังนั้นการที่องค์กรภาคเอกชนใช้กฎระเบียบโดยเลือกปฏิบัติหรือไม่เป็นธรรม ก็เป็นทางหนึ่ง que แสดงถึงการละเมิดหลักนิติธรรมในภาคเอกชน เพียงแต่

โดยทั่วไปอาจเรียกว่าเป็นการละเมิดหลักบรรษัทภิบาล กฎหมายแรงงาน หรือกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจนั้น ๆ แต่ก็ไม่ควรเข้าใจว่าอยู่บนพื้นฐานใกล้เคียงกันกับหลักนิติธรรมในภาครัฐนั่นเอง

ผู้เขียนจึงขอเสนอว่าในขณะที่มีการรณรงค์เรื่องหลักนิติธรรมซึ่งเป็นเรื่องใหญ่ในการใช้อำนาจรัฐ ควรให้ความสำคัญแก่บทบาทของหลักนิติธรรมในภาคเอกชนควบคู่ไปด้วย โดยวิธีดังนี้

1. ให้ความรู้ความเข้าใจแก่ผู้บริหารองค์กรภาคเอกชนว่า หลักนิติธรรมภาครัฐ และหลักนิติธรรมภาคเอกชน มีความหมายอย่างไร เกี่ยวข้องหรือเกื้อกูลกันอย่างไร ประโยชน์และโทษในการปฏิบัติและไม่ปฏิบัติตามมีอย่างไร ข้อที่น่าสังเกตคือบ่อยครั้งที่การกระทำบางอย่างภาคเอกชนอาจไม่รู้ว่าเป็นเรื่องนำไปสู่การประพตมิชอบและตนอาจมีความผิดด้วย เช่น การจ้างเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาเกี่ยวข้องกับโครงการหรือธุรกิจอันเป็นเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน การให้ของขวัญแก่เจ้าหน้าที่เกินกว่าราคาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

2. ให้ความรู้ความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่หรือผู้ปฏิบัติงานในองค์กรภาคเอกชนทุกระดับถึงสิทธิหน้าที่ของตนและผู้อื่น โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับหน้าที่การงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ลูกจ้างต้องเคารพสิทธิของนายจ้าง ยอมรับกติกาตามสัญญาและคำสั่งของนายจ้าง เว้นแต่จะเห็นว่าไม่เป็นธรรมหรือขัดกฎหมาย นายจ้างเองก็ต้องเคารพสิทธิของลูกจ้าง ไม่ดูต่ำกว่ากล่าว ใช้อภัยคำหยาบคาย ล่วงละเมิดทางเพศ ล่วงเกินศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของลูกจ้าง ผิดสัญญาจ้าง และกฎหมายแรงงาน

3. สร้างความเข้าใจว่าข้อพิพาทในองค์กรภาคเอกชนพึงยุติลงด้วยกระบวนการใด ๆ ตามสัญญากฎหมายแรงงาน และกฎหมายอื่น ๆ มิใช่การใช้กำลังฮือเข้าทำลายทรัพย์สินของนายจ้าง หรือสร้างความเดือดร้อนแก่ผู้ไม่เกี่ยวข้องเพียงเรียกร้องความสนใจหรือใช้ประโยชน์สาธารณะและสังคมมากดันรัฐและนายจ้าง ข้อนี้นับว่ามีความสำคัญมาก เพราะหากทิ้งไว้จนกลาย

เป็นเรื่องปกติธรรมดาที่จะกลายเป็นบรรทัดฐานของสังคมนำไปสู่การไม่เคารพหลักนิติธรรมโดยส่วนรวม (Civil Disobedience) หรือที่เรียกว่า อารยะขัดขืน

4. ปลุกฝั่งหิริโอตตปะคือการละอายและเกรงกลัวต่อบาปในการทำผิดกฎหมาย

5. ปฏิบัติเองหรือร่วมมือกันในฐานองค์กรในอันที่จะต่อต้านและไม่ร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการทุจริตและทำผิดกฎหมาย ดังที่เมื่อ พ.ศ. 2553-2554 นายดุสิต นนทะนาคร ประธานสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นองค์กรธุรกิจภาคเอกชนในขณะนั้นได้รณรงค์ให้ภาคเอกชนเห็นพ้องกันว่าจะไม่ทุจริตไม่ให้สินบน และไม่ร่วมกับการทุจริตประพฤติชอบของวงราชการ ซึ่งทำให้ภาคเอกชนตื่นตัวกันมาก และมีผลในทางจิตวิทยาตลอดจนการป้องปรามไม่น้อย

6. แม้เป็นองค์กรภาคเอกชน แต่การวินิจฉัยสั่งการ การลงโทษพนักงานหรือการให้คุณให้โทษใด ๆ ควรอยู่บนหลักของความโปร่งใส การมีส่วนร่วม และการปฏิบัติสอดคล้องกับกติกาที่ตนกำหนด มิให้กลายเป็นเรื่องต่างมาตรฐานหรืออำเภอใจ ทั้งต้องให้ความเป็นธรรม การมีเหตุผลสมควร เช่น ยอมให้มีการร้องทุกข์ อุทธรณ์ มีการรับฟังพยานหลักฐานมิใช่ลงโทษตามอำเภอใจ

7. กฎกติกาหรือระเบียบใดที่ล้ำสมัย ไม่เป็นธรรม ควรปรับปรุงแก้ไขอยู่เสมอให้สอดคล้องกับธุรกิจและบริบทของสังคม แม้จะไม่ถึงขนาดได้มาตรฐานหรืออยู่ในกรอบตามกฎหมายเต็มที่ก็ตาม เพราะธุรกิจแต่ละอย่างอาจมีความแตกต่างกันตามขนาดของธุรกิจและประเภท

8. ปลุกฝั่งนินสยการเป็นคนเสียสละ เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม ความเอื้ออาทรแม้ไม่ใช่หน้าที่ความรับผิดชอบโดยตรงของตนในการจะช่วยเหลือร่วมงาน และอำนวยความสะดวกต่อลูกค้า การพูดจาสุภาพไพเราะ การบริการอย่างมีคุณภาพเพื่อให้เกิดความประทับใจ โดยการแนะนำ หรือกำหนดเป็นนโยบายขององค์กรแก่ผู้ปฏิบัติงาน จนนำไปสู่การให้คุณให้โทษ

ตามสมควร เพราะลักษณะนิสัยและทัศนคติเช่นนี้จะมีผลต่อการเป็นพลเมืองดีของสังคมในอันที่จะปฏิบัติตามกฎหมาย (Law-abiding Citizen) ต่อไป ซึ่งเป็นสาระสำคัญประการหนึ่งของหลักนิติธรรม

### บรรณานุกรม

ธานินทร์ กรัยวิเชียร “คำบรรยายเรื่องหลักนิติธรรมในการอบรมหลักสูตรภาค  
จริยธรรม 2552”

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ “หลักนิติธรรมกับการปกครองในระบบประชาธิปไตย  
2551”

วิชณุ เครืองาม “หลักนิติธรรมกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ  
1 กรกฎาคม 2552”

จิตติ ตังค์ภักย์ “หลักวิชาซีพกฎหมาย บทบัณฑิตย 2557”

ปรีดี เกษมทรัพย์ “นิติปรัชญา 2548”

สภาวางรัฐธรรมนูญ เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช  
2550 หน้า 2

# ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงกับการพัฒนาประเทศ Sufficiency Economy and National Development

ภรณ์ ลีบุตรพงษ์\*

## คำนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ในหมวด 3 ได้มีบทบัญญัติไว้เกี่ยวกับ “การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน” โดยมาตรา 26 บัญญัติไว้ว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร “ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” และหมวด 5 ได้มีบทบัญญัติไว้เกี่ยวกับ “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” ซึ่งในส่วนที่ 3 ที่ว่าด้วย “แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน” ในมาตรา 78 ได้บัญญัติไว้ว่า “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้<sup>1</sup> บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปเพื่อการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศอย่างยั่งยืน โดยต้องส่งเสริมการดำเนินการตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติในภาพรวมเป็นสำคัญ” จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าวในรัฐธรรมนูญ ผู้เขียนบทความวิชาการฉบับนี้เห็นว่า รัฐในปัจจุบันยังมิได้ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้อย่างแท้จริงในการบริหารราชการแผ่นดินตาม “ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” ซึ่งถือเป็นการไม่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่จะได้รับจากรัฐ เนื่องจากประชาชนมีสิทธิที่จะได้รับประโยชน์

\* ผู้เชี่ยวชาญประจำตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ, ผู้ศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นป.) รุ่นที่ 1 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

<sup>1</sup> ศาสตราจารย์ สุรเกียรติ์ เสถียรไทย. (2556). **ปาฐกถาพิเศษในการสัมมนาวิชาการ ประจำปี พ.ศ. 2556 ของสภาที่ปรึกษาฯ. โรงแรมมิราเคิล แกรนด์คอนเวนชั่น กรุงเทพมหานคร**

จากการที่รัฐดำเนินการตามแนวโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดินหรือการบริหารประเทศด้วยการบริหารจัดการที่มีคุณธรรมพื้นฐานในสังคมท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลงอย่างมากและรวดเร็วของโลกและของประเทศโดยอาศัยการดำเนินการตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

ด้วยเหตุนี้ผู้เขียนจึงได้จัดทำบทความวิชาการเรื่อง “เศรษฐกิจพอเพียงกับการพัฒนาประเทศ” ขึ้นซึ่งน่าจะเป็นประโยชน์สำหรับรัฐหรือผู้บริหารที่จะนำไปเป็นแนวทางสำหรับดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อให้ประชาชนได้รับการคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้

## กระแสการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของโลกและประเทศไทย

### 1. กระแสการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของโลก

กระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกมุ่งสู่การแข่งขันทางเศรษฐกิจเป็นประเด็นที่นานาประเทศให้ความสำคัญ ส่งผลให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพิ่มมากขึ้น มีการขยายตัวของระบบทุนนิยมและลัทธิบริโภคนิยมไปทั่วโลก อันจะนำไปสู่แนวโน้มการเปลี่ยนแปลง และปัญหาที่สำคัญระดับโลกด้วยสาเหตุต่าง ๆ สรุปได้ดังนี้

- **กระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization)** ซึ่งจะทำให้การเปลี่ยนแปลงสังคมโลกเป็นไปในทิศทางที่เป็นสากลมากขึ้น โดยจะมีการขยายอารยธรรมสากล (Universalization) มีการเพิ่มขึ้นของปฏิสัมพันธ์ และความเป็นนานาชาติ โดยจะมีการปฏิวัติทางเทคโนโลยีสารสนเทศ วิธีการผลิต การค้า การลงทุนข้ามพรมแดน และมีแนวโน้มพัฒนาไปสู่มาตรฐานของประเทศตะวันตก การเมืองและสังคมก็จะเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น การเคารพสิทธิมนุษยชน และการยอมรับระบบการค้าแบบเสรี การขยายตัวทางการค้าและการลงทุนโดยบริษัทข้ามชาติจะแพร่ขยายไปทั่วโลก ทำให้เกิดลัทธิบริโภคนิยม

ในทุกประเทศจะมีการใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลืองในการผลิตและบริการเกินความจำเป็น เกิดการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในทุกประเทศ รวมทั้งจะทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำ (Inequality) ด้านรายได้ โอกาสและการเข้าถึงทรัพยากร ความเหลื่อมล้ำด้านการบริโภค (Consumption) และความอยู่ดีมีสุขโดยทั่วไป (General Well-being) ซึ่งความเหลื่อมล้ำในด้านการบริโภคและความอยู่ดีมีสุขนั้น หลายประเทศยังละเลยที่จะให้ความสำคัญ<sup>2</sup>

- การเพิ่มขึ้นของประชากรโลก (Overpopulation) ซึ่งจะทำให้เกิดการบริโภคและการใช้ทรัพยากรมากเกินไปที่โลกจะรองรับได้ ซึ่งตั้งแต่ศตวรรษที่ 18 Thomas Malthus ได้คาดการณ์การเติบโตของประชากรที่จะทำให้เกิดความอดอยากและการใช้ทรัพยากรเกินกว่าที่โลกจะมีให้ได้ ซึ่งปัญหาและผลกระทบดังกล่าวได้ปรากฏชัดเจนขึ้นอย่างต่อเนื่อง ปัจจุบันประชากรโลกได้เพิ่มขึ้นประมาณ 1 พันล้านคนทุก ๆ 12 ปี หรือประมาณ 220,000 คนต่อวัน<sup>3</sup> จนกระทั่งนักวิทยาศาสตร์และนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบางส่วน ได้ยกให้เป็นหนึ่งในเก้าของภัยคุกคามที่สำคัญที่จะนำไปสู่ความล่มสลายของโลก การเพิ่มขึ้นของประชากรโลกยังนำไปสู่ปัญหาต่าง ๆ ตามมาทั่วโลก เช่น การขาดแคลนน้ำจืด การขาดแคลนอาหาร ทำให้พลังงานจากฟอสซิล (น้ำมัน แก๊สธรรมชาติ) ลดน้อยลง การเพิ่มขึ้นของมลพิษทางอากาศ ทางน้ำ ดิน และเสียง ป่าไม้และระบบนิเวศน์ถูกทำลาย เกิดภาวะโลกร้อน เกิดการสูญเสียที่ดินที่มีความอุดมสมบูรณ์ ที่ดินกลายเป็นทะเลทรายเพิ่มขึ้นการสูญเสียพันธุ์ของ

<sup>2</sup> John, Balysis; Smith, Steve and Owens, Patricia. (2007). The Globalization of World Politics. 4<sup>th</sup>ed. Oxford: Oxford University Press, pp.16-17.

<sup>3</sup> Wile, Rob. (2012). MEGATRENDS: The 6 'Gamechangers' That Will Impact The Planet For Decades. (Online). Available: <http://www.businessinsider.com/megatrends-the-6-gamechangers-that-will-change-the-world-in-the-next-decades-2012-12?op=1/>. (Accessed March 24, 2013). p.3

พืชและสัตว์ การเกิดขึ้นของโรคอุบัติใหม่ อุตุนิยมวิทยา ปัญหาด้านสาธารณสุขต่าง ๆ ความขัดแย้งและสงคราม ซึ่งจะเป็ปัญหาสำคัญที่นำไปสู่การพัฒนาที่ไม่ยั่งยืน

- การเพิ่มขึ้นของชนชั้นกลางและการสร้างวัฒนธรรมลัทธิทุนนิยม และลัทธิบริโภคนิยม ซึ่งเป็นวัฒนธรรมที่ไม่เป็นธรรมชาติสำหรับมนุษย์ แต่ถูกสร้างและพัฒนาการขึ้นมาภายใต้ระบบทุนนิยมอย่างเป็นระบบโดยมีการแสวงหากำไรเป็นแรงจูงใจที่สำคัญ ส่งเสริมให้เกิดการผลิตและขายสินค้าเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากนายทุนต้องกำไรเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่แรงงานก็จะได้รับการเพิ่มค่าจ้างและผู้บริโภคก็สามารถสะสมทรัพย์สิน สิ่งของ สินค้าต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น ชีวิตจะสะดวกสบายมากขึ้น เกิดชนชั้นกลางเพิ่มขึ้นในหลายประเทศ ทั้งในภูมิภาคเอเชีย แอฟริกา เช่น สาธารณรัฐประชาชนจีน อินเดีย อินโดนีเซีย ไทย เวียดนาม เป็นต้น โดยคาดว่าใน ค.ศ. 2020 จะมีชนชั้นกลางเพิ่มจำนวนขึ้นมากกว่าหนึ่งพันล้านคนในอินเดีย และสาธารณรัฐประชาชนจีน รายได้ของคนกลุ่มนี้จะส่งผลกระทบต่อสินค้าและบริการ และอำนาจซื้อ การเจริญเติบโตของคนชั้นกลางที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ได้ส่งผลกระทบที่ตามมา คือ การกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรม ความเหลื่อมล้ำในสังคม ซึ่งนำไปสู่ความไม่เข้าใจกัน ความขัดแย้ง และความรุนแรงในสังคมได้ดังตัวอย่างที่เรียกว่า “Arab Spring” รวมถึงการเรียกร้องการปกครองที่เป็นนิติรัฐและรัฐต้องมีความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ (Government Accountability)<sup>4</sup> และชาติตะวันตกก็ได้หันมาให้ความสำคัญกับการเติบโตของตลาดการค้าใหม่ในทวีปเอเชียมากขึ้น<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Kharas, Homi. (2010). THE EMERGING MIDDLE CLASS IN DEVELOPING COUNTRIES. Paris: OECD Development Centre, p.6

<sup>5</sup> Nezhad, Hameed. (2009). World Energy Scenarios To 2050: Issues And Options. (Online). Available: <http://www.nezhadpmd.com/worldenergyscenarios.pdf/>. (Accessed June 6, 2013). P.10

- **ความเป็นเมือง (Urbanization) เพิ่มมากขึ้น** โครงสร้างในสังคมชนบทและเมืองได้เปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่เป็นปัจเจกนิยม มีความเห็นแก่ตัวและวัตถุนิยมซึ่งมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ในครอบครัว ในหมู่บ้าน และวัฒนธรรมดั้งเดิม ซึ่งในความเป็นสังคมเมืองจะทำให้วิถีชีวิตของประชาชนเปลี่ยนไป รูปแบบพฤติกรรมการใช้จ่ายใช้สอย (Spending Patterns) พฤติกรรมของประชาชนจะเปลี่ยนไปอย่างมาก เกิดวัฒนธรรมบริโภคนิยม โดยนายทุนได้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของมนุษย์ที่เคยมองว่าเป็น “สิ่งฟุ่มเฟือย” ให้เป็น “สิ่งที่จำเป็น” ด้วยมาตรการ 4 ประการ คือ การปฏิวัติการตลาดและการโฆษณา การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสถาบันทางสังคม การปฏิวัติค่านิยมทางด้านจิตใจและปัญญา การปรับเปลี่ยนพื้นที่และชนชั้น ผู้บริโภคจะมีอำนาจเหนือผู้จำหน่าย การออกแบบสินค้าและบริการที่สนองต่อความต้องการของผู้บริโภคมากขึ้น รูปแบบการซื้อ-ขาย และการตลาดจะเปลี่ยนไปสู่รูปแบบออนไลน์ เกิดร้านสะดวกซื้อรูปแบบใหม่ หรือห้างสรรพสินค้าเข้ามาแทนที่ นอกจากนี้การเป็นสังคมเมืองยังทำให้ความต้องการโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภค สาธารณูปการต่าง ๆ เพิ่มสูงขึ้น

- **การขาดแคลนอาหารและพลังงาน** สืบเนื่องมาจากการเพิ่มของประชากรและความเป็นเมืองเพิ่มมากขึ้น ที่ทำให้ชนชั้นกลางเพิ่มขึ้น มีการพัฒนาด้านต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น ทำให้ความต้องการด้านอาหาร และพลังงานเพิ่มขึ้นตามไปด้วยจนเป็นปัญหาที่สำคัญในระดับโลก โดยประเด็น “ความมั่นคงทางอาหาร (Food Security)” มีการทำเกษตรแบบพันธสัญญา (Contract Farming) การไปลงทุนในประเทศต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความมั่นคงทางอาหาร ในช่วง ค.ศ. 2010-2012 มีประชากรโลกเกือบ 870 ล้านคนที่ขาดแคลนอาหารเรื้อรัง จำนวนของผู้หิวโหยในโลกยังคงเพิ่มสูงขึ้นเกินกว่า

ที่จะยอมรับได้และจากรายงาน Global Agricultural Productivity Report (GAP Report) ของ Global Harvest Initiative (GHI) เมื่อ ค.ศ. 2012 พบว่า ใน ค.ศ. 2050 อาหารจะไม่เพียงพอกับความต้องการของมนุษยชาติ ขณะที่ภาคเกษตรกรรมก็ต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ภัยพิบัติทางธรรมชาติ การขาดแคลนน้ำและที่ดินเพื่อการเกษตร พลังงานสำหรับเครื่องจักร/โรงงานทางการเกษตร แรงงาน และปัจจัยการผลิตต่างๆ มีราคาสูงขึ้น รวมถึงความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ ส่วนความต้องการพลังงานนั้นอัตราการขยายตัวของการบริโภคพลังงาน (Energy Consumption Growth Rate) ของโลก จะเพิ่มขึ้นเป็น 2 เท่าใน ค.ศ.2050 โดยความต้องการพลังงานจะเพิ่มมากขึ้นในทุกภาคทั้งในปัจจุบันและในค.ศ. 2050 โดยอัตราการบริโภคพลังงานสูงสุดจะอยู่ในภาคขนส่ง รองลงมาคือภาคอุตสาหกรรม และภาคก่อสร้าง ในขณะที่พลังงานจากฟอสซิลมีอยู่อย่างจำกัด โดยใน ค.ศ. 2011 ปริมาณน้ำมันสำรองที่พิสูจน์แล้วของน้ำมันโลกมีทั้งหมด 1,653 พันล้านบาร์เรล คาดว่าจะมีเหลือให้ใช้াত্রผลิตปัจจุบันได้อีกประมาณ 42 ปี ปริมาณ Uranium สำรองในโลกจะหมดไปภายในปี ค.ศ. 2042, 2034 และ 2029 ถ้าอัตราการใช้เพิ่มขึ้นร้อยละ 3 ร้อยละ 5 และร้อยละ 8 ต่อปีตามลำดับ ทำให้พลังงานมีราคาสูงและหาได้ยากขึ้น

- **ความเป็นยุคแห่งการบูรณาการทางนวัตกรรม** นวัตกรรมต่าง ๆ ทั้งทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ โทรคมนาคม ที่เกิดขึ้นแล้วและที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เช่น SMART Clouds Computing โลกเสมือน (Virtual World: Fluid Interfaces and Haptic Technology) หุ่นยนต์ สินค้าอิเล็กทรอนิกส์ต่าง ๆ โครงข่ายไร้สายอัจฉริยะ (Wireless Intelligence) แอปพลิเคชันต่าง ๆ เพื่อรองรับการสื่อสารความเร็วสูง (Future Broadband Applications) สงครามไซเบอร์ (World War 3: Cyber Warfare) นวัตกรรมต่าง ๆ

(Innovative Technologies of the Future)<sup>6</sup> จะมีการหลอมรวม การบูรณาการเข้าด้วยกันมากขึ้น เกิดสื่อใหม่ เกิดโลกที่ไร้พรมแดนมากขึ้น คนในโลกสามารถเชื่อมโยงกันผ่านเทคโนโลยีได้มากขึ้น เช่น เครือข่ายสังคม ออนไลน์ มีการติดต่อสื่อสารธุรกรรมทางการเงิน ซื้อขายสินค้าออนไลน์ การกระจายของข้อมูลข่าวสารที่มีผลกระทบต่อสังคมอย่างรวดเร็ว เกิดการ รวมกลุ่มชุมชน ภาคประชาสังคม มีการชุมนุมทางการเมืองโดยใช้เทคโนโลยี สารสนเทศเป็นเครื่องมือหนึ่งในการสนับสนุนและดำเนินกิจกรรมดังกล่าว ประชากรโลกให้ความสำคัญและใช้ชีวิตอยู่กับเครือข่ายสังคมออนไลน์มากขึ้น เช่น มีสมาชิก Facebook จำนวนประมาณ 1.11 พันล้านคน Youtube มีสมาชิกจำนวนประมาณ 1 พันล้านคน และผู้เข้าชมจำนวนประมาณ 4 พันล้านคน และมีสมาชิกเครือข่ายสังคมออนไลน์อื่น ๆ อีกจำนวนหลาย ล้านคน<sup>7</sup> สิ่งเหล่านี้มีผลกระทบทั้งในเชิงเศรษฐกิจ ฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้ง ก่อเกิดเทคโนโลยีในการผลิต การบริหารธุรกิจในรูปแบบใหม่ รวมไปถึง นานาเทคโนโลยี (อุตสาหกรรม การขนส่ง ก่อสร้าง การใช้พลังงานเชิงพาณิชย์ ขั้นสุดท้าย) ไบโอเทคโนโลยี เทคโนโลยีสมัยใหม่ต่าง ๆ สิ่งเหล่านี้เป็นแนวโน้ม ที่จะดำรงอยู่และเกิดขึ้นอย่างชัดเจนยิ่งขึ้นใน 2 ทศวรรษหน้า

<sup>6</sup> Frost & Sullivan. (2010). World's Top Global Mega Trends To 2020 and Implications to Business, Society and Cultures. (Online). Available: <http://www.frost.com/sublib/display-report.do?id=M65B-01-00-00-00/>. (Accessed March 24, 2013).

<sup>7</sup> Space.com. (2013). 9 Real Ways the Earth Could End. (Online). Available: <http://www.space.com/21381-top-scientists-world-enders.html?cmpid=514630/>. (Accessed June 5, 2013)

- การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภาวะโลกร้อน เป็นปัญหาสำคัญของโลกที่นักวิทยาศาสตร์บางส่วนได้ยกให้เป็นหนึ่งในเก้าของภัยคุกคามที่สำคัญที่จะนำไปสู่ความล่มสลายของโลก<sup>8</sup> จากการที่มนุษย์ได้ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การพัฒนาเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม ทำให้มีการปลดปล่อยแก๊สเรือนกระจกเป็นจำนวนมากจนทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภาวะโลกร้อน ปัจจุบันมนุษย์ใช้ทรัพยากรเกินเท่าครึ่งของทรัพยากรที่โลกนี้มีอยู่ ถ้ามนุษย์ยังใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับนี้ต่อไปใน 2 ทศวรรษหน้า ก็จะทำให้เกิดปัญหาเรื่องความขาดแคลน ความอดอยาก และผลกระทบต่าง ๆ ตามมาอย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้ เช่น การเกิดน้ำท่วมและภัยแล้งที่รุนแรงในบางพื้นที่ การล่มสลายของระบบนิเวศ การสูญพันธุ์ของพืชและสัตว์ชนิดต่าง ๆ<sup>9</sup> การแพร่กระจายของเชื้อโรคไปทั่วโลก พื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อการกัดเซาะและถูกน้ำท่วมจากการเพิ่มขึ้นของน้ำทะเล

จากรายงาน “Turn Down The Heat: Why A 4C Warmer World Must Be Avoided” เมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2555 ซึ่งศึกษาโดยกลุ่มนักวิทยาศาสตร์จาก The Postdam Institute for Climate Impact Research and Climate Analytics ได้ระบุถึงความเสี่ยงที่โลกจะเผชิญหน้ากับอุณหภูมิที่สูงขึ้นถึง 4 องศาเซลเซียส ภายในปี พ.ศ. 2643 ซึ่งจะเกิดผลกระทบต่อโลกและมนุษยชาติ เช่น ผลกระทบต่อทรัพยากรน้ำ ระดับน้ำทะเลจะสูงขึ้น 0.5-1 เมตร หรือสูงกว่านั้น จนท่วมเมืองชายฝั่ง ที่ราบลุ่ม บริเวณสามเหลี่ยมปากแม่น้ำต่าง ๆ เกิดภาวะภัยแล้งรุนแรงและมีความเป็นไปได้

<sup>8</sup> Space.com. (2013). 9 Real Ways the Earth Could End. (Online). Available: <http://www.space.com/21381-top-scientists-world-enders.html?cmpid=514630/>. (Accessed June 5, 2013)

<sup>9</sup> Overpopulation.org. (2013). 9 Real Ways the Earth Could End. (Online). Available: <http://www.space.com/21381-top-scientists-world-enders.html?cmpid=514630/>. (Accessed June 5, 2013)

ว่าจะเกิดอุณหภูมิสูงอย่างรุนแรงในบางพื้นที่อาจสูงขึ้นไปถึง 6 องศาเซลเซียส อาจเกิดภัยแล้งบ่อยครั้งว่าเดิมสองเท่า ทำให้พันธุ์สัตว์ลดลงราวร้อยละ 40 เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงทางอาหารในประเทศที่ระบบเศรษฐกิจต้องพึ่งพา การทำประมงและการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ รวมถึงแหล่งปลูกข้าวที่สำคัญของโลก ด้านผลผลิตธัญพืชอาจลดลงต่ำสุดระดับร้อยละ 5 และสูงถึงร้อยละ 30 จากผลของคาร์บอนไดออกไซด์และน้ำเค็มแทรกซึม การเกิดภัยพิบัติทาง ธรรมชาติที่รุนแรงขึ้นจากพายุหมุนเขตร้อนที่มีแนวโน้มทวีความรุนแรง ทำให้ เกิดความสูญเสียจากพายุไซโคลนและเฮอริเคน และน้ำท่วม ระบบนิเวศทางทะเล จากการที่อุณหภูมิน้ำสูงขึ้น และน้ำในมหาสมุทรเป็นกรดส่งผลกระทบต่อการทำประมง และทำลายแนวปะการังซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยของปลา โดยเฉพาะสัตว์ทะเลทาง เศรษฐกิจ และผลของอุณหภูมิโลกที่สูงขึ้นมีผลต่อสุขภาพของมนุษย์<sup>10</sup>

## 2. กระแสการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของประเทศไทย

ประเทศไทยได้รับผลกระทบจากกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลก และสถานการณ์จากการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองภายในประเทศ ส่งผลให้ประเทศไทยจะต้องเผชิญกับความเสี่ยงและแนวโน้มการเปลี่ยนแปลง ในหลายมิติที่ส่งผลกระทบต่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ดังต่อไปนี้

- การบริหารภาครัฐอ่อนแอ ไม่สามารถขับเคลื่อนการบริหาร จัดการประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ และการเมืองขาดเสถียรภาพ ความ ไม่แน่นอนทางการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของ ประเทศไทย<sup>11</sup> อำนาจรัฐถูกใช้เพื่อผลประโยชน์ของคนบางกลุ่ม ความสัมพันธ์

<sup>10</sup> ศรีัญญา ทองทับ. (2556). เตรียมรับมือภัยคุกคามจากโลกร้อน. กรุงเทพฯ:กรีนรีพอร์ต, หน้า 2.

<sup>11</sup> สำนักบริหารหนี้สาธารณะ. (2555). แฉลงข่าวการประกาศผลการจัดอันดับความน่าเชื่อถือของ ประเทศไทย โดยบริษัท Standard and Poor's. (ระบบออนไลน์). แหล่งที่มา [http://www.pdmo.go.th/upload/reliability\\_pdf/reli\\_12122012160349.pdf](http://www.pdmo.go.th/upload/reliability_pdf/reli_12122012160349.pdf) (วันที่ค้นข้อมูล: 7 มิถุนายน 2556)

ระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน และระหว่างประชาชนกับประชาชน ในบางพื้นที่มีช่องว่างมากขึ้น ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อคิดเห็น แต่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในระดับนโยบายน้อยมาก เจ้าหน้าที่รัฐย่อหย่อน ในการปฏิบัติหน้าที่ ถูกใช้เป็นเครื่องมือของฝ่ายการเมือง การบังคับใช้กฎหมาย ไม่จริงจัง จากดัชนีภาพลักษณ์การคอร์รัปชั่นชี้ให้เห็นว่ายังคงมีการทุจริต ประพฤติมิชอบและไม่โปร่งใส นำไปสู่ความเหลื่อมล้ำและไม่เป็นธรรม ในมิติเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ส่งผลต่อความเชื่อมั่นของต่างชาติที่มีต่อ ประเทศไทย จากดัชนีความเป็นรัฐที่ล้มเหลว (The Failed States Index 2012) พบว่าใน พ.ศ. 2555 ประเทศไทยอยู่ในลำดับที่ 84 จาก 176 มีค่าดัชนีเฉลี่ย 77 จาก 120 คะแนน โดยถูกจัดให้อยู่ในกลุ่มเฝ้าระวัง (Warning)<sup>12</sup> นอกจากนี้ ระบบการบริหารทางเศรษฐกิจ การเมืองและระบบราชการยังมีลักษณะ รวมศูนย์ อำนาจการบริหารและตัดสินใจอยู่ในส่วนกลาง เน้นบทบาทภาครัฐ เป็นหลัก โดยที่ระบบราชการอ่อนแอและด้อยประสิทธิภาพ ไม่สามารถ ปรับตัวให้ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วได้ทันทั่วทั้งที่ไม่สามารถ ทำหน้าที่สนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจได้อย่างเต็มที่ และเป็นอุปสรรคในการ พัฒนาภาคธุรกิจ ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีขีดความสามารถ จำกัด การกระจายอำนาจไปสู่ชุมชนและท้องถิ่นยังไม่เกิดผลในทางปฏิบัติ ตามหลักการที่วางไว้ การบริหารงานภาครัฐที่อ่อนแอ

- โครงสร้างทางเศรษฐกิจไม่สามารถรองรับการเจริญเติบโตอย่าง ยั่งยืน เศรษฐกิจไทยยังคงพึ่งพาเศรษฐกิจภายนอกประเทศ ทั้งการส่งออกสินค้า การลงทุน และการนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศจำนวนมาก จึงมีความ อ่อนไหวต่อความผันผวนของเศรษฐกิจโลกและปัจจัยแวดล้อมโลก ที่เปลี่ยนแปลงไป ความสามารถในการพึ่งพาตนเองทางเศรษฐกิจเริ่มลดลง

<sup>12</sup> Fund for Peace. (2013). The Failed States Index 2012. (Online). Available: <http://ffp.statesindex.org/rankings-2012-sortable/>. (Accessed June 7, 2013)

สัดส่วนการออมต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง สะท้อนว่าการออมในประเทศอาจมีไม่เพียงพอต่อความต้องการลงทุนในประเทศในอนาคต สัดส่วนอุปสงค์ในประเทศต่อภาคเศรษฐกิจระหว่างประเทศลดลง และปัญหาหนี้สาธารณะที่มีแนวโน้มสูงขึ้นอาจเป็นตัวบั่นทอนเสถียรภาพของเศรษฐกิจในอนาคต<sup>13</sup> นอกจากนี้ โครงสร้างการผลิตของประเทศยังขาดความสอดคล้องกับภูมิประเทศ ภูมิสังคม โดยโครงสร้างการผลิตและบริการได้รับเปลี่ยนจากการขับเคลื่อนด้วยภาคเกษตรสู่ภาคอุตสาหกรรม ภาคอุตสาหกรรมกลายเป็นภาคการผลิตที่มีบทบาทสูงต่อระบบเศรษฐกิจไทย แต่ผลผลิตภาพการผลิตรวมของภาคอุตสาหกรรมยังอยู่ในระดับต่ำเป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลก<sup>14</sup> ขณะที่เศรษฐกิจในประเทศยังมีความเหลื่อมล้ำ ประชาชนระดับฐานรากซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในภาคเกษตรมีรายได้ได้น้อยเมื่อเทียบกับนอกภาคเกษตร ประสบความยากจนและมีปัญหาหนี้สินเป็นปัจจัยบั่นทอนความเข้มแข็งของเศรษฐกิจไทย การดำเนินนโยบายของรัฐบาลโดยเพิ่มค่าจ้างแรงงาน ทำให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้น การเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติบ่อยครั้ง ทำให้ส่งผลกระทบต่อและสร้างความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจ รวมทั้งการดำเนินนโยบายประชานิยมที่ขาดความเหมาะสมทำให้ระบบเศรษฐกิจขาดฐานรากในการเติบโตที่เข้มแข็งอย่างยั่งยืน

- การทุจริตและประพฤติมิชอบที่เกิดขึ้นทั้งในภาคการเมือง ภาครัฐราชการและภาคเอกชนเป็นปัญหาเรื้อรังมานาน มีแนวโน้มรุนแรงขึ้นอย่างต่อเนื่อง และกีดกร่อนการพัฒนาประเทศอย่างมาก โดยดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (Corruption Perception Index: CPI) ของประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2538-2554 พบว่า คะแนนอยู่ในช่วง 2.79 - 3.50 จาก 10 คะแนนเต็ม ต่ำกว่าประเทศเพื่อนบ้าน เช่น สิงคโปร์ มาเลเซีย ส่งผลให้หลายภาคส่วนชุมชน

<sup>13</sup> แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 - 2559), หน้า 2.

<sup>14</sup> แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 - 2559), หน้า 6.

รวมกลุ่มต่อต้าน แต่เป็นที่น่าตกใจว่าเมื่อมีการสำรวจทัศนคติของประชาชนไทย ต่อปัญหาการทุจริต พบว่า ประชาชนบางกลุ่มยอมรับได้กับการทุจริตคอร์รัปชัน หากทำให้ประเทศชาติรุ่งเรือง ประชาชนกินดีอยู่ดี<sup>15</sup> และจากรายงานของ องค์กรความโปร่งใสสากล (Transparency International: TI)<sup>16</sup> เมื่อ พ.ศ. 2555 พบว่า ดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชัน พ.ศ. 2555 ประเทศไทยได้ 37 คะแนนจาก คะแนนเต็ม 100 คะแนน<sup>17</sup> อยู่อันดับที่ 88 แม้จะดีขึ้นกว่าปีก่อนหน้า แต่ยังคง ต่ำกว่าคะแนนเฉลี่ยทั่วโลก ขณะที่กลไกการตรวจสอบและป้องกันการทุจริต ประพฤติมิชอบยังไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพทันต่อการทุจริต คอร์รัปชันที่เกิดขึ้น หลายฝ่ายยังขาดจิตสำนึกสาธารณะที่จะร่วมมือกัน แก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง ประกอบกับสังคมไทยยังมีระบบอุปถัมภ์และค่านิยม ยกย่องผู้มีอำนาจและเงินตรา ซึ่งแสวงหาอำนาจและเงินตรามาด้วยวิธี ที่ไม่ชอบธรรม ทำให้ยังมีปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบอย่างรุนแรง ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่น ความไว้วางใจและการยอมรับจากประชาชน ต่อระบบบริหารงานทั้งของภาคการเมือง ภาครัฐ และภาคธุรกิจเอกชน ส่งผลให้ต้นทุนการพัฒนาประเทศเพิ่มขึ้น

- **ค่านิยมที่ดั่งงามของสังคมไทยเสื่อมถอยอย่างต่อเนื่อง** การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและกระแสโลกาภิวัตน์มีผลกระทบต่อวัฒนธรรมประเพณี ดั้งเดิมที่ดั่งงาม คนไทยจำนวนมากยังขาดความสามารถในการกลั่นกรอง และเลือกใช้ประโยชน์จากวัฒนธรรมต่างชาติที่หลากหลายเข้ามาพร้อมกับ เทคโนโลยีสารสนเทศและสื่อบันเทิงต่าง ๆ ได้อย่างรู้เท่าทันและมีเหตุผล

<sup>15</sup> แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 - 2559), หน้า 12.

<sup>16</sup> Transparency International. (2012). Corruption Perceptions Index 2012. (Online). Available: <http://cpi.transparency.org/cpi2012/>. (Accessed June 7, 2013).

<sup>17</sup> ใน ค.ศ. 2012 องค์กรความโปร่งใสสากล ได้ปรับฐานคะแนนดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชันจาก ปีก่อนหน้าที่คะแนนเต็ม 10 มาเป็นคะแนนเต็ม 100 ซึ่งตัวเลขคะแนนที่มาก หมายถึง การมีภาพลักษณ์ การคอร์รัปชันที่ต่ำ ส่วนตัวเลขที่ต่ำ หมายถึง การมีภาพลักษณ์การคอร์รัปชันที่สูง

นำไปสู่การครอบงำทางวัฒนธรรมและเร่งพฤติกรรมบริโภคนิยมให้เกิดขึ้น โดยเฉพาะในกลุ่มคนรุ่นใหม่ ส่งผลให้สังคมไทยมีความเป็นวัตถุนิยม พฤติกรรมของคนในสังคมเปลี่ยนแปลงไป คนไทยให้ความสำคัญกับศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรม และวัฒนธรรมที่ดั่งงามลดลง ทั้งการดำรงชีวิตประจำวัน การใช้ชีวิต และความสัมพันธ์กับผู้อื่น มุ่งหารายได้เพื่อสนองความต้องการส่วนตน การช่วยเหลือเกื้อกูลกันลดลง ความมีน้ำใจไมตรีน้อยลง ต่างแก่งแย่งเอาரிชเอาเปรียบกัน ทำให้คนไทยส่วนใหญ่ขาดความสามัคคี ขาดการเคารพสิทธิผู้อื่น และขาดการยึดถือประโยชน์ส่วนรวม ส่งผลต่อวิถีชีวิตคนไทยทั้งในระดับครอบครัว ชุมชน และประเทศ

- รูปแบบและพฤติกรรมการบริโภคที่ฟุ่มเฟือย ทั้งในภาคประชาชน และภาคการผลิตเพิ่มมากขึ้น จากสรุปผลที่สำคัญการสำรวจสถานะทางสังคม และวัฒนธรรม พ.ศ. 2554 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่าคนไทยที่มีอายุ 13 ปีขึ้นไปมีแนวโน้มยอมรับพฤติกรรมการบริโภคที่ฟุ่มเฟือยมากขึ้น โดยมีการใช้จ่ายเงินฟุ่มเฟือย (เช่น การซื้อของใช้และเสื้อผ้าที่มียี่ห้อดี และรับประทานอาหารแพง ๆ ) เพิ่มขึ้นมากกว่า 2 เท่าจากร้อยละ 1.4 ในปี พ.ศ. 2551 เป็นร้อยละ 3.4 ในปี พ.ศ. 2554<sup>18</sup> ส่งผลให้ฐานทรัพยากรธรรมชาติ และสภาพแวดล้อมของประเทศมีแนวโน้มเสื่อมโทรมอย่างรุนแรง จากการเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านกายภาพ การใช้ประโยชน์ และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศส่งผลให้สถานการณ์และแนวโน้มความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทวีความรุนแรง โดยเฉพาะการขาดแคลนน้ำ การใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลือง ไม่คุ้มค่า และปริมาณของเสียเพิ่มขึ้น เกิดความเสี่ยงต่อการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพในระบบนิเวศทางทะเล ชายฝั่ง พื้นที่ชุ่มน้ำ และป่าไม้ เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติที่รุนแรงบ่อยครั้ง กระทบต่อ

<sup>18</sup> สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2555). อ้างแล้ว, หน้า 15.

ฐานการผลิตภาคเกษตร ภาคการผลิตอุตสาหกรรม คุณภาพชีวิตของคนในสังคม ความมั่นคงด้านอาหาร พลังงาน สุขภาวะและคุณภาพชีวิตของประชาชน พฤติกรรมการบริโภคที่ฟุ่มเฟือยทำให้ปัญหาขยะมูลฝอยของประเทศไทย มีแนวโน้มทวีความรุนแรงมากขึ้นทุกปีตามอัตราการเพิ่มขึ้นของจำนวน ประชากรการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในการ อุปโภคบริโภคของประชาชน ในขณะที่เดียวกันปริมาณขยะมูลฝอยที่ได้รับ การจัดการอย่างถูกต้องเพิ่มขึ้นในอัตราที่ต่ำ แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะได้รับการจัดสรรงบประมาณในการก่อสร้างระบบกำจัดเพิ่มขึ้น แต่ก็ยังไม่เพียงพอกับปริมาณขยะมูลฝอยที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี จากรายงาน สถานการณ์มลพิษของประเทศไทยปี พ.ศ. 2555 ของกรมควบคุมมลพิษ พบว่ามีขยะมูลฝอยที่สามารถกำจัดได้อย่างถูกต้องตามหลักวิชาการประมาณ 5.83 ล้านตัน และถูกนำกลับไปใช้ประโยชน์ประมาณ 4.13 ล้านตัน ขยะมูลฝอยส่วนที่เหลือกว่า 13 ล้านตัน ยังคงถูกกำจัดทิ้งอย่างไม่ถูกหลัก วิชาการ<sup>19</sup> นอกจากนี้ ปริมาณขยะอันตรายก็มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นโดย คาดการณ์ว่าในช่วงปี พ.ศ. 2555-2559 หากไม่มีการดำเนินการกำจัดขยะ อันตรายอย่างถูกต้อง จะมีซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ ในประเทศไทย ดังนี้โทรทัศน์ 12 ล้านเครื่อง กล้องถ่ายภาพ/วิดีโอ 4 ล้านเครื่อง อุปกรณ์เล่นภาพ/เสียงขนาดพกพา 17 ล้านเครื่อง เครื่องพิมพ์/โทรสาร 7 ล้านเครื่อง โทรศัพท์มือถือ/โทรศัพท์บ้าน 48 ล้านเครื่อง คอมพิวเตอร์ส่วนบุคคล 11 ล้านเครื่อง เครื่องปรับอากาศ 3 ล้านเครื่อง และตู้เย็น 4 ล้านเครื่อง<sup>20</sup>

<sup>19</sup> กรมควบคุมมลพิษ. (2556). รายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทยปี 2555. กรุงเทพฯ: กรมควบคุมมลพิษ, หน้า 3 - 2.

<sup>20</sup> กรมควบคุมมลพิษ. (2556). โครงการพัฒนาแนวทางการประเมินปริมาณซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ของกรมควบคุมมลพิษ. (ระบบออนไลน์). แหล่งที่มา <http://www.manager.co.th/QOL/ViewNews.aspx?NewsID=9560000071901/>. (วันที่ค้นข้อมูล : 14 มิถุนายน 2556)

## ระบบเศรษฐกิจและการเมืองไทย

### 1. ระบบเศรษฐกิจไทย

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ใช้ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ที่สนับสนุนการประกอบธุรกิจของเอกชนมาโดยตลอด แม้ว่าในบางช่วงเวลาในสมัยของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม จะได้หันมาเน้นบทบาทของรัฐในทางเศรษฐกิจก็ตาม อย่างไรก็ตาม หลังปี พ.ศ. 2501 รัฐบาลได้หันมาเน้นบทบาทเศรษฐกิจของเอกชนมากขึ้น พร้อมกับให้ความช่วยเหลือการประกอบธุรกิจของเอกชนในด้านต่าง ๆ อาทิเช่น การประกาศใช้กฎหมายการส่งเสริมการลงทุน โดยให้สิทธิพิเศษแก่ผู้ที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนของรัฐบาล ในขณะเดียวกันนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศที่ได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ก็ได้จำกัดบทบาทการของธุรกิจของรัฐวิสาหกิจมิให้แข่งขันกับเอกชน นอกจากนี้ประเทศไทยได้ใช้ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมแล้ว ยังเป็นประเทศที่เปิดกว้างในทางเศรษฐกิจทำการติดต่อค้าขายกับต่างประเทศอย่างเสรี เปิดโอกาสและชักชวนให้ต่างประเทศเข้ามาลงทุนและประกอบการค้าในประเทศไทย การใช้นโยบายเศรษฐกิจแบบเปิดกว้างทำให้ระบบเศรษฐกิจไทยผูกพันกับระบบเศรษฐกิจโลกอย่างลึกซึ้ง ทั้งทางสังคมเศรษฐกิจและการเมืองในปัจจุบันมูลค่าการค้าต่างประเทศเทียบกับรายได้ประชาชาติแล้วตกประมาณร้อยละ 50 ซึ่งหมายความว่าประมาณครึ่งหนึ่งของการประกอบการทางเศรษฐกิจภายในประเทศจะเกี่ยวพันกับเศรษฐกิจต่างประเทศโดยตรง ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของโลกจึงส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในประเทศไทยได้โดยง่ายการใช้นโยบายเศรษฐกิจแบบเปิดกว้างนอกจากจะส่งผลให้เศรษฐกิจของประเทศเติบโตได้เร็วแล้ว ยังทำให้กลุ่มธุรกิจต่าง ๆ ขยายตัวเติบโตใหญ่ และมีบทบาทอิทธิพลในทางเศรษฐกิจมากขึ้นซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของการขยายตัวของกลุ่มธุรกิจผูกขาด เมื่อกลุ่มธุรกิจขยายใหญ่และระบบเศรษฐกิจเจริญเติบโตมีความซับซ้อนมากขึ้น การกำกับและการ

ควบคุมธุรกิจของรัฐบาลก็มีปัญหามากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากระบบราชการมิได้รับการพัฒนาให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ ทำให้ไม่ทันต่อการพัฒนาการของธุรกิจเอกชน จึงทำให้การควบคุมหรือการกำกับทางการทางเศรษฐกิจของรัฐบาลไม่ได้ผล และเป็นอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจของเอกชน ปัญหาดังกล่าวได้ทำให้รัฐบาลหันมาแก้ปัญหาด้วยการควบคุมธุรกิจเอกชนน้อยลง และหันมาแสวงหาความร่วมมือจากกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่มากขึ้น อาทิเช่น ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและภาคเอกชนเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศที่มีชื่อย่อว่า (กรอ.) ทั้งในประเทศและระดับภูมิภาค นโยบายการแก้ปัญหาเศรษฐกิจดังกล่าวแม้จะมีผลดีที่ช่วยให้แก้ปัญหาอุปสรรคของการพัฒนาเศรษฐกิจได้บ้างก็ตาม แต่ก็เป็นนโยบายที่ลดบทบาทของระบบราชการและเพิ่มบทบาทอิทธิพลของกลุ่มธุรกิจในระดับต่าง ๆ มากขึ้น ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการขยายอิทธิพลของกลุ่มผูกขาดในทางเศรษฐกิจ ต้องยอมรับโดยทั่วว่าการเปลี่ยนแปลงทางสังคมเศรษฐกิจที่ได้เป็นไปอย่างรวดเร็วในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองนั้น ได้มีผลกระทบโดยตรงต่อโครงสร้างทางการเมืองด้วย กล่าวคือ ระบบการเมืองจำเป็นต้องเปิดกว้างเพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เป็นต้นมา การเมืองในระบบแบบเปิดกว้างนี้ได้ทำให้กลุ่มธุรกิจเข้ามามีบทบาททางการเมืองโดยตรงมากขึ้นอย่างไรก็ตาม ในแง่ นโยบายเศรษฐกิจของประเทศไทย ควรยึดมั่นในหลักการเศรษฐกิจเสรีที่ต้องระมัดระวังและเข้าใจระดับของการเปลี่ยนแปลงทางสังคมเศรษฐกิจของไทยคือระบบเศรษฐกิจของไทยขยายตัวอย่างรวดเร็วและผูกพันกับระบบเศรษฐกิจโลกมากขึ้น มีการผลิตทางด้านอุตสาหกรรมมากขึ้นตามลำดับ มีการขยายการเปิดประเทศซึ่งทำให้มีการเปลี่ยนสินค้ากับต่างประเทศนำไปสู่การนำเข้าสินค้าและวัตถุดิบมีการขยายการเปิดมากขึ้น นอกจากนั้นเงินและระบบการเงินก็ได้เข้ามามีอิทธิพลในระบบเศรษฐกิจมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันการเพิ่มขึ้นของ

จำนวนประชากรอย่างรวดเร็ว และการพัฒนาชุมชนเมือง มีผลให้ประชาชนตื่นตัวต่อความเจริญทางด้านวัตถุและต้องการสินค้าบริการต่าง ๆ เพิ่มขึ้น และการที่ประเทศไทยมีนโยบายทางเศรษฐกิจที่เน้นระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเปิดกว้างให้มีการติดต่อค้าขายกับต่างประเทศโดยเสรี มีการสนับสนุนธุรกิจเอกชน ทำให้กลุ่มธุรกิจขยายตัวเจริญเติบโตและมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ในขณะที่ระบบราชการยังอ่อนแอ รัฐบาลอาจต้องประสบปัญหาการกำกับและการควบคุมธุรกิจ ดังนั้น รัฐบาลต้องควบคุมองค์ประกอบและกลไกของระบบการเมือง เพื่อให้การเมืองนิ่งและมุ่งแก้ปัญหาด้านเศรษฐกิจของประเทศต่อไป เพราะขณะนี้ไม่ว่าโครงสร้างทางสังคมและอำนาจการต่อรองของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอยู่ อาทิเช่น กลุ่มศักดินา กลุ่มทหารข้าราชการ กลุ่มพ่อค้านักธุรกิจ กลุ่มเกษตรกร กลุ่มผู้ใช้แรงงานและประชาชนทั่วไป ซึ่งต่างมีอำนาจการต่อรองแตกต่างกันออกไป แต่กลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้ก็จะมียุทธศาสตร์และอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายและการทำงานของรัฐบาลในอันที่จะตอบสนองผลประโยชน์ของตน องค์กรณีบัญญัติ บริหารและตุลาการ กลุ่มอิทธิพลที่มีบทบาทในการควบคุมองค์กรต่าง ๆ เหล่านี้ก็จะสามารถใช้อำนาจในการกำหนดนโยบายและการบริหารประเทศเพื่อประโยชน์ในกลุ่มของตน และสุดท้ายผลกระทบจากการกำหนดนโยบายและการบริหารงานของรัฐบาล ซึ่งย่อมจะตกแก่ประชาชนทั่วไป คือประชาชนทุกคนต่างต้องการสิ่งจำเป็นพื้นฐาน คือความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การกินดีอยู่ดีและการมีสิทธิเสรีภาพด้วยกันทั้งนั้น แต่ก็เป็นเรื่องยากที่ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ จะได้รับผลประโยชน์จากการดำเนินนโยบายและการบริหารประเทศของรัฐบาลอย่างเท่าเทียมกัน<sup>21</sup>

<sup>21</sup> ณกมล ปญฺเชตต์ทีกุล. มหาวิทยาลัยศรีปทุม. ระบบเศรษฐกิจมีประเทอะไรบ้าง ประเทศไทยเป็นระบบเศรษฐกิจแบบไหน เพราะอะไร (ระบบออนไลน์) เข้าถึงได้จาก : <http://guru.google.co.th/guru/thread?tid=6ff62b06908ead06> (วันที่ค้นข้อมูล : 10 กรกฎาคม 2013)

## 2. ระบบการเมืองไทย

ระบบการเมืองไทยในปัจจุบัน อยู่ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขแบบรัฐสภา และนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐบาล ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน ส่วนฝ่ายตุลาการเป็นอิสระจากอีกสองฝ่ายที่เหลือ

ฝ่ายบริหารมีนายกรัฐมนตรีเป็นประมุขแห่งอำนาจ ฝ่ายนิติบัญญัติของไทยอยู่ในระบบสภาคู่ แบ่งออกเป็นวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ฝ่ายตุลาการ มีศาลเป็นองค์กรบริหารอำนาจ เป็นองค์กรที่มีอำนาจพิพากษาคดีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายไทย ส่วนใหญ่ประเทศไทยมีระบบพรรคการเมืองอยู่ในระบบหลายพรรค กล่าวคือ ไม่มีพรรคการเมืองใดสามารถจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวได้อย่างเด็ดขาด จึงต้องจัดตั้ง “รัฐบาลผสม” ปกครองประเทศ<sup>22</sup> ระบบการเมืองไทยเป็นรัฐสภา คือ ให้รัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) กับคณะรัฐมนตรี (ฝ่ายบริหาร) มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด โดยให้รัฐสภามีฐานะและอำนาจ ความสำคัญเหนือกว่าคณะรัฐมนตรี คือ รัฐมนตรีจะเข้าดำรงตำแหน่งได้ก็ต่อเมื่อได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภา รัฐสภามีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีจะยุบสภาได้ในกรณีที่รัฐสภาไม่รับรองนโยบายของคณะรัฐมนตรี หรือรัฐบาลแพ้คะแนนเสียงในการลงมติรับรองร่างพระราชบัญญัติสำคัญที่เสนอโดยรัฐบาล ฝ่ายนิติบัญญัติคือ รัฐสภา กับฝ่ายบริหาร คือ คณะรัฐมนตรี จะมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด<sup>23</sup>

<sup>22</sup> การเมืองไทย (ระบบออนไลน์) แหล่งที่มา <http://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B9%80%E0%B8%A1%E0%B8%B7%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B9%84%E0%B8%97%E0%B8%A2> (วันที่ค้นข้อมูล : 10 กรกฎาคม 2013)

<sup>23</sup> การเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยของไทยในปัจจุบัน เอกสารประกอบการสอนรายวิชา สังคมศึกษา 2 MSHS 002 (Humanities and Social Studies II) (ระบบออนไลน์) เข้าถึงได้จาก : [www.mwit.ac.th/~keng/lesson05/6.doc](http://www.mwit.ac.th/~keng/lesson05/6.doc) (วันที่ค้นข้อมูล 10 กรกฎาคม 2013)

## การพัฒนาประเทศไทย

### 1. รูปแบบการพัฒนาประเทศไทย

ประเทศเริ่มใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 (2504-2509) เป็นเครื่องมือ นำทางในการพัฒนาประเทศเป็นต้นมาจนปัจจุบันประเทศไทยใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 (2555-2559) นับตั้งแต่แผนฯ ฉบับที่ 8 (2540-2544) เป็นต้นมา สภาพพัฒนาได้มีการปรับเปลี่ยนแนวคิดของการพัฒนา จากที่เคยกำหนดเป็นด้าน ๆ เปลี่ยนมาให้ความสำคัญกับการบูรณาการในทุก ๆ ด้านอย่างเป็นองค์รวม ซึ่งแนวคิดและทิศทางที่เปลี่ยนแปลงไปนั้น เพื่อให้เกิดความสมดุลและมุ่งสู่ การพัฒนาที่ยั่งยืน โดยยึดคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาพร้อมกับปรับเปลี่ยน วิธิตำเนินการให้ทุกภาคส่วนของสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา ให้มากที่สุด จุดเปลี่ยนของหลักการพัฒนาที่สำคัญเกิดขึ้นเมื่อประเทศไทย ประสบปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจในปี 2540 การจัดทำแผนฯ 9 (2545-2549) สภาพพัฒนาจึงได้อัญเชิญ “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” ที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 9 พระราชทานแก่ปวงชนชาวไทย มาเป็นปรัชญา นำทางพร้อมทั้งกำหนด 7 ยุทธศาสตร์หลักที่ครอบคลุมในเรื่องของการบริหารจัดการ ที่ดี การพัฒนาคนและการคุ้มครองทางสังคม การปรับโครงสร้าง การพัฒนาชนบทและเมืองอย่างยั่งยืน การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การบริหารเศรษฐกิจส่วนรวม การเพิ่มสมรรถนะและขีดความสามารถในการแข่งขัน รวมทั้งการพัฒนาความเข้มแข็งทางด้านวิทยาศาสตร์ ทั้งนี้ เพื่อมุ่งสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน และความอยู่ดี มีสุขของคนไทย

การพัฒนาประเทศที่ผ่านมา ได้ให้ความสำคัญกับการก่อสร้าง โครงสร้างพื้นฐาน การส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ การส่งเสริมการส่งออก การพัฒนาวิสาหกิจของชุมชน แต่ละเลยการพัฒนาคนและการพัฒนาองค์ความรู้ ซึ่งนับเป็นการแก้ไขปัญหามิถูกจุด จึงทำให้การพัฒนาประเทศจะยังคงเป็นไปอย่างล่าช้า และจะไม่สามารถทำให้ประเทศเติบโตได้อย่างยั่งยืนและจาก

การพัฒนาประเทศในรูปแบบดังกล่าวได้ ก่อให้เกิดปัญหาเศรษฐกิจสังคมและการเมืองตามมา<sup>24</sup>

## 2. ปัญหาจากการพัฒนาประเทศ

### 2.1 ปัญหาทางเศรษฐกิจ

ประเทศไทยได้ใช้ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมและเป็นประเทศที่เปิดกว้างในทางเศรษฐกิจทำการติดต่อค้าขายกับต่างประเทศอย่างเสรี เปิดโอกาสและชักชวนให้ต่างประเทศเข้ามาลงทุนและประกอบการค้าในประเทศไทย การใช้นโยบายเศรษฐกิจแบบเปิดกว้างทำให้ระบบเศรษฐกิจไทยผูกพันกับระบบเศรษฐกิจโลกอย่างลึกซึ้ง ทั้งทางสังคมเศรษฐกิจและการเมือง ประมาณครั้งหนึ่งของการประกอบกิจการทางเศรษฐกิจภายในประเทศจะเกี่ยวพันกับเศรษฐกิจต่างประเทศโดยตรง ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของโลกจึงส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในประเทศไทยได้โดยง่าย

การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ช่วยสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจให้กับประเทศ ในขณะที่เดียวกันก็ก่อให้เกิดปัญหาในหลาย ๆ ด้าน เช่น

1) ปัญหาความไม่สมดุลของภาคเศรษฐกิจ การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในปัจจุบันมีการพึ่งพาต่างประเทศมากขึ้น

2) ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้

การพัฒนาประเทศที่ให้ความสำคัญกับภาคอุตสาหกรรม ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ระหว่างภาคอุตสาหกรรมและภาคเกษตรกรรม นอกจากนี้ความเหลื่อมล้ำของรายได้ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ

<sup>24</sup> อะไรคือปัญหาของประเทศไทย. เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. กรุงเทพธุรกิจ. วันพุธที่ 7 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2550 (ระบบออนไลน์) แหล่งที่มา <http://www.nidambe11.net/ekonomiz/2007q1/2007feb07p4.htm> (วันที่ค้นข้อมูล : 10 กรกฎาคม 2013)

ของชั้นรายได้มีมากขึ้น นอกเหนือจากความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ระหว่างบุคคลที่เพิ่มมากขึ้นแล้ว ความไม่เท่าเทียมของรายได้ที่กระจายระหว่างภูมิภาคก็เพิ่มมากขึ้นด้วย

3) ปัญหาด้านคุณภาพชีวิต

ปัญหาสุขภาพจิตมีมากขึ้น ปัญหาสารเสพติดทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้นส่งผลให้เกิดปัญหาสังคม

4) ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเป็นปัจจัยในการผลิตอย่างฟุ่มเฟือย พร้อมกับปล่อยของเสียสู่สิ่งแวดล้อม ขาดการวางแผนที่ดี ดังนั้นทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงลดลงและเสื่อมโทรมอย่างรวดเร็ว

5) ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ พ.ศ.2540

ในช่วง พ.ศ.2528 ถึง พ.ศ.2538 เศรษฐกิจของประเทศไทยเติบโตอย่างรวดเร็ว ปัจจัยที่ส่งผลต่อการเติบโต คือค่าแรงงานที่อยู่ในระดับต่ำ ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่มาก รวมทั้งค่าของเงินที่มีเสถียรภาพ ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจของประเทศไทย พ.ศ.2540 มีสาเหตุสำคัญจาก

(1) การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดในสัดส่วนที่สูงมากใน พ.ศ.2538 และ พ.ศ.2539 บัญชีเดินสะพัดขาดดุลสูงถึงร้อยละ 8 และร้อยละ 7.9 ของมูลค่าผลผลิตขั้นมูลรวมภายในประเทศ (GDP) ตามลำดับ

(2) การพึ่งพิงเงินกู้จากต่างประเทศจำนวนมาก เนื่องจากมีการเปิดเสรีทางการเงิน โดยการอนุญาตให้ภาคเอกชนสามารถกู้ยืมเงินจากต่างประเทศ ซึ่งนำไปสู่การลงทุนจำนวนมากในภาคเศรษฐกิจที่มีได้ก่อให้เกิดรายได้

(3) ปัญหานี้ด้อยคุณภาพหรือหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (Non – Performing Loan : NPLs) สินทรัพย์ด้อยคุณภาพหรือหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ เนื่องจากลูกหนี้ไม่สามารถชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ย ส่งผลกระทบ

ให้สถาบันการเงินจำนวนมากขาดกระแสเงินสดเพื่อใช้ในการดำเนินงานหรือเกิดปัญหาการขาดสภาพคล่อง<sup>25</sup>

## 2.2 ปัญหาสังคมไทย คือ

### 1) เกิดการเปลี่ยนแปลงในสังคม

สาเหตุของปัญหาสังคมประกอบด้วย การเปลี่ยนแปลงทางสังคม ความเป็นระเบียบของสังคม พฤติกรรมเบี่ยงเบนไปจากบรรทัดฐานของสังคม และการเปลี่ยนแปลงทางสังคม (Social Change) การเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่สำคัญคือ<sup>26</sup>

- (1) การเปลี่ยนแปลงจากสังคมชนบทเป็นสังคมเมือง
- (2) การเปลี่ยนแปลงจากสังคมเกษตรกรรมไปเป็นสังคมอุตสาหกรรม
- (3) การเพิ่มประชากร
- (4) การอพยพย้ายถิ่น
- (5) การเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยี
- (6) การขยายตัวของเมืองอย่างรวดเร็ว
- (7) การเปลี่ยนบรรทัดฐานของสังคม

### 2) สภาพแวดล้อมส่งผลต่อคุณธรรมพื้นฐานของสังคม

สังคมไทยปัจจุบัน เป็นสังคมที่เห็นคุณค่าทางวัตถุมากกว่าคุณค่าทางจิตใจ ยิ่งพัฒนาไปเท่าใด จะยิ่งเกิดปัญหาจากการพัฒนาเท่านั้น ยังมีวัตถุนองความต้องการมากเท่าใด ยิ่งไม่รู้จักกิม ไม่รู้จักพอ คนไทย

<sup>25</sup> ปัญหาทางเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากการพัฒนาประเทศ. (ระบบออนไลน์) <https://sites.google.com/site/prawatisastrm1/3-1payha-thang-sersthkic-xan-neuxng-ma-cak-kar-phathna-prathes>. (วันที่ค้นข้อมูล : 10 กรกฎาคม 2013)

<sup>26</sup> การเปลี่ยนแปลงทางสังคม (ระบบออนไลน์) แหล่งที่มา <http://www.learners.in.th/blogs/posts/482505>. (วันที่ค้นข้อมูล : 10 กรกฎาคม 2013)

ในยุคโลกาภิวัตน์จึงมีปัญหาทางจิตเกิดขึ้นมากมาย เช่น มีพฤติกรรม การแสดงออกที่รุนแรง ขาดเมตตา ทำให้คนไทยยุคใหม่ตกเป็นทาสของ ประเทศทุนนิยมที่ผลิตเครื่องอุปโภคบริโภคมาเป็นเหยื่อล่อ ทำให้มนุษย์ เกิดกิเลสอยากมีอยากได้ สนับสนุนให้เกิดค่านิยมบริโภคผ่านสื่อต่าง ๆ โดยปราศจากการควบคุม เมื่อเกิดความอยากมี อยากได้ แต่ไม่มีเงินซื้อจะ กระทำการทุจริต ลักเล็กขโมยน้อย ฉกชิงวิ่งราวดังที่เป็นข่าวอยู่เสมอ สังคม ปัจจุบันจึงไร้ความมีน้ำใจ มนุษย์ชอบหมกมุ่นในกามคุณ เป็นที่รวมสิ่งชั่วๆ ทางเพศ สื่อลามกต่าง ๆ มากมาย มีสิ่งมอมเมาในรูปแบบการพนันต่าง ๆ อีกมาก เสพสิ่งเสพติด เช่น บุหรี่ ยาบ้า ยาไอซ์ เมื่อสังคมไทยตกอยู่ในสภาพแวดล้อม ทางสังคมเช่นนี้ จึงหมกมุ่นจนถอนตัวไม่ขึ้น อีกทั้งคนส่วนใหญ่คิดว่าการมี ความพร้อมทางวัตถุจะทำให้ชีวิตมีความสุข จึงชอบวิ่งตามวัตถุ ไขว่คว้าหา มาบำรุงชีวิต สิ่งใดที่ยังไม่มีเหมือนคนทั่วไปจะพยายามดิ้นรนหามา สิ่งที่มีอยู่แล้ว ก็ให้มีมากกว่าเดิม ถึงกับกู้หนี้ยืมสินมาซื้อหา ที่ถลาลึกอาจถึงขั้นทุจริตคดีมิชอบ ต่อหน้าที่การงาน<sup>27</sup>

### 2.3 ปัญหาการเมืองของไทย

ปัจจุบันการเมืองของประเทศไทยประสบปัญหาต่าง ๆ ดังนี้

#### 1) ปัญหาการทุจริตคดโกง

ปัญหาการทุจริตคดโกงในการเมืองไทย เริ่มตั้งแต่การ ซื้อ - ขายเสียงในการเลือกตั้งเพื่อเข้ามาทำงานในรัฐบาล การที่นักการเมือง ต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมากในการเข้าสู่อาชีพและเพื่อการดำรงตำแหน่งโดย ผ่านการเลือกตั้ง ทำให้ต้องมีค่าใช้จ่ายทั้งในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง และ

<sup>27</sup> ปัญหาของสังคมไทยในปัจจุบัน (ระบบออนไลน์) แหล่งที่มา [http://hq.prd.go.th/PRTechnicalDMW/ewt\\_news.php?nid=1619](http://hq.prd.go.th/PRTechnicalDMW/ewt_news.php?nid=1619). (วันที่ค้นข้อมูล : 10 กรกฎาคม 2013)

การซื้อเสียงเพื่อให้ตนเองได้รับชัยชนะนั้น ก่อให้เกิดเป็นต้นทุนของนักการเมือง ซึ่งเมื่อนักการเมืองได้เข้ามาทำงานในรัฐบาลแล้ว ก็ย่อมหาช่องทางที่จะทุจริต คดโกงเพื่อให้ได้เงินกลับคืนมากกว่าที่ลงทุนไปหลายเท่า การทำงานในหน่วยงานต่าง ๆ ทางการเมืองนั้น ล้วนแต่มีธรรมเนียมของการคอร์รัปชัน จนแทบจะเป็นเรื่องปกติธรรมดา ประชาชนทั่วไปก็ไม่สามารถตรวจสอบหรือ อาจจะต้องจำยอมในการดำเนินการตัดสินใจกับหน่วยงาน เพื่อให้สามารถ ดำเนินเรื่องได้อย่างราบรื่น กอปรกับคนไทยส่วนใหญ่ยังไม่มีควมสำนึกและ ตระหนักถึงความเป็นพลเมือง (Citizenship) ในระบอบประชาธิปไตย<sup>28</sup> ไม่มีความรับผิดชอบต่อสังคม ไม่เคารพกฎหมาย ขาดคุณธรรม จริยธรรม ไม่รู้ว่าสิ่งใดถูกสิ่งใดผิด สิ่งใดควรทำและสิ่งใดไม่ควรทำ มีความเชื่อว่าการทุจริต เป็นเรื่องธรรมดาในสังคม

## 2) ปัญหาความขัดแย้งของแต่ละฝ่าย

ปัญหาหนึ่งที่อยู่คู่การเมืองไทยมาตลอดก็คือ ปัญหาการ ทะเลาะเบาะแว้งของแต่ละฝ่าย การไม่ยอมรับเหตุผลในการอภิปรายและ ตัดสินใจ การแสดงออกด้วยคำพูดไม่ว่าจะเป็นการอภิปรายในที่ประชุมสภา การกล่าวปราศรัยบนเวทีต่อหน้าชุมชน การใช้ตำแหน่ง อำนาจอย่าง ไม่ชอบธรรม การแสดงกิริยาก้าวร้าว การไม่รับผิดชอบต่อหน้าที่ของการ เป็นตัวแทนประชาชน การฝ่าฝืนคุณธรรมและจริยธรรมแห่งความดีงาม กลายเป็นเรื่องปกติเพราะเมื่อเกิดขึ้นแล้วก็ผ่านไป ไม่มีการสอบสวน ไม่มีการลงโทษ ท้ายที่สุดจึงเกิดวิกฤตทางการเมือง ซึ่งสาเหตุที่แท้จริงเกิดจาก การไร้คุณธรรมจริยธรรมของนักการเมืองนั่นเอง

<sup>28</sup> ความเป็น “พลเมือง” ตามระบอบประชาธิปไตย : เริ่มที่ไทย ก่อนไปสู่พลเมืองโลก (ระบบออนไลน์). แหล่งที่มา <http://www.gotoknow.org/posts/409511>. (วันที่ค้นข้อมูล 10 กรกฎาคม 2013)

### 3) ปัญหาการเห็นประโยชน์แก่ตนและพวกพ้อง

จากการที่นักการเมืองมีอำนาจ ทำให้เอื้อต่อการแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตัวเอง และพวกพ้อง ยึดติดกับระบบอุปถัมภ์ ซึ่งจะเป็นไปเพื่อการเห็นประโยชน์ของตนเอง และพรรคพวก มากกว่าผลประโยชน์ทางสังคมและประเทศชาติ

ระบอบประชาธิปไตยเสรีนิยมและเศรษฐกิจการตลาดที่ส่งเสริมการเติบโตของระบบทุนนิยมอย่างกว้างขวาง ทำให้ธุรกิจการค้าขยายตัวและต้องอาศัยการดำเนินการทางการเมืองเพื่อช่วยผลักดันผู้ประกอบการที่ต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับการเมือง เพื่อลดผลกระทบทางลบของนโยบาย ก่อให้เกิดความสัมพันธ์กับนักการเมืองที่แยกจากกันได้ยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากนักการเมืองที่มีอาชีพทางธุรกิจก่อนเข้าสู่วงการเมือง และยังต้องการรักษาอาชีพและผลประโยชน์เดิมไว้ต่อไป นักการเมืองส่วนใหญ่ขาดสำนึกหรือมโนธรรมแห่งความรู้สึกผิดชอบชั่วดี ขาดความรู้สึกละเอียดขาด “คุณธรรมและจริยธรรม”<sup>29</sup>

### 3. อุปสรรคของการพัฒนาประเทศ

อุปสรรคของการพัฒนาประเทศไทยส่วนใหญ่สรุปได้ดังนี้ คือ<sup>30</sup>

- 1) ผู้คนขาดคุณธรรม จริยธรรม
- 2) การยืนหยัดอยู่กับแนวทางพื้นฐานและแนวคิดยุทธศาสตร์เดิม ๆ

ของผู้นำและผู้บริหาร

- 3) ขาดความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการพัฒนาประเทศ

<sup>29</sup> ปัญหาทางการเมืองประเภทต่าง ๆ (ระบบออนไลน์) แหล่งที่มา <http://www.buddhabucha.net/political-problems-and-the-buddhist-solutions/> สืบค้นเมื่อ 10/7/2013

<sup>30</sup> อุปสรรคของการพัฒนาประเทศไทยส่วนใหญ่คือเรื่องใดบ้าง? (ระบบออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://th.answers.yahoo.com/question/index?qid=20080603211401AA3QSCO>. (วันที่ค้นข้อมูล : 10 กรกฎาคม 2013)

- 4) มีปัญหาด้านบุคลากร ด้านการเงิน / งบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์
- 5) แนวคิดทฤษฎีชั้นนำที่เป็นไปไม่ได้ ไม่เหมาะสม ขาดเหตุผล  
ไม่มีความพอประมาณ
- 6) มีความคาดหวังสูงที่จะเห็นประเทศไทยก้าวสู่ความเป็นเลิศ  
โดยไม่ยึดทางสายกลาง
- 7) การไม่เคารพกฎหมาย การสองมาตรฐาน
- 8) การขาดเสถียรภาพทางการเมืองทำให้ภาคประชาชนและ  
ภาคธุรกิจขาดความเชื่อมั่น
- 9) อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจต่ำเกินไปและผันผวน
- 10) ความผันผวนของราคาน้ำมัน และความผันผวนของค่าเงินบาท
- 11) ทรัพยากรมนุษย์ส่วนใหญ่ด้อยคุณภาพ
- 12) การแก้ปัญหาเศรษฐกิจแบบเฉพาะหน้ามากกว่าการแก้ปัญหา  
อย่างยั่งยืน
- 13) สถานการณ์ต่าง ๆ ในโลกปัจจุบัน ได้เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว  
ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงด้าน  
สิ่งแวดล้อม สภาพภูมิอากาศ ภาวะโลกร้อน ซึ่งเป็นปัจจัยเสี่ยงที่อยู่นอกเหนือ  
การควบคุม
- 14) ภาครัฐไม่มีความชัดเจนด้านนโยบาย ทำให้เอกชนขาดความ  
เชื่อมั่นที่จะวางแผนการลงทุน ความเชื่อมั่นทั้งผู้บริหารและผู้ประกอบการ  
อยู่ในระดับต่ำ

## หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

### 1. ความเป็นมาของหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 9 ได้พระราชทาน  
หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงแก่พสกนิกรชาวไทยเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2517

และได้ทรงย้ายเมื่อเกิดวิกฤติเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นวิกฤติเศรษฐกิจครั้งที่รุนแรงที่สุดของประเทศไทย ซึ่งก่อนที่จะเกิดวิกฤติเศรษฐกิจครั้งนั้นยังมีได้มีการนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงไปใช้นำทางในการดำเนินนโยบายและการปฏิบัติในการพัฒนาประเทศ สังคมไทยได้ตระหนักและน้อมนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเป็นปรัชญานำทางในการพัฒนาประเทศ ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) วิกฤติเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 ได้สะท้อนให้เห็นผลของการพัฒนาประเทศที่ไม่สมดุลและยั่งยืน เนื่องจากมุ่งแต่การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลัก ขณะที่สังคมเผชิญปัญหาในหลายด้าน พร้อมทั้งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมลดน้อยและเสื่อมโทรมลง ปัจจุบันการประยุกต์ใช้ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเริ่มเป็นไปอย่างกว้างขวาง อย่างไรก็ตามการพัฒนาประเทศในอนาคต สังคมไทย ยังมีปัญหาเชิงโครงสร้างที่เป็นจุดอ่อนและอุปสรรคสำคัญ โดยเฉพาะความเหลื่อมล้ำในสังคม และการบริหารจัดการภาครัฐที่อ่อนแอ<sup>31</sup> ประกอบกับต้องเผชิญกับกระแสการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงจากโลกาภิวัตน์ และวิกฤตหลายด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่ประชากรโลกใน พ.ศ. 2568 จะเพิ่มขึ้นเป็นประมาณ 8 พันล้านคน และใน พ.ศ. 2586 จะเพิ่มขึ้นเป็น 9 พันล้านคน<sup>32</sup> ขณะที่ทรัพยากรมีอยู่อย่างจำกัด การดำเนินชีวิตแบบบริโภคนิยมมากเกินไป และการยึดถือศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรม กลับมีน้อยลง กำลังจะส่งผลให้เกิดความไม่มั่นคงด้านอาหาร พลังงาน ในขณะที่การยึดถือ

<sup>31</sup> มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2542). คำกล่าวเปิดงานสัมมนาวิชาการประจำปี 2542 เรื่อง “เศรษฐกิจพอเพียง” โดย คุณอนันท์ ปันยารชุน ประธานสภาสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย วันที่ 18 ธันวาคม 2542 ณ โรงแรมแอมบาสเดอร์ซิตี จอมเทียน ชลบุรี ในเอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี 2542. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, หน้า 6.

<sup>32</sup> แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 - 2559), หน้า ปฐมบท.

ศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรม กลับมีน้อยลง เกิดความแตกแยกและทำให้ประชาชนขาดสันติสุข<sup>33</sup>

## 2. ความสำคัญของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

เป็นที่ยอมรับกันในระดับหนึ่งว่าปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศ สามารถให้มีภูมิคุ้มกันและรองรับกระแสการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ได้ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 78 ได้บัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ให้เป็นไปเพื่อการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศอย่างยั่งยืน โดยต้องส่งเสริมการดำเนินการตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงและคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติในภาพรวมเป็นสำคัญ นอกจากนี้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้นำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่ 9 จนถึงฉบับปัจจุบัน

“เศรษฐกิจพอเพียง เป็นปรัชญาที่ชี้ถึงแนวทางการดำรงอยู่และปฏิบัติตนของประชาชนในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับครอบครัว ระดับชุมชน จนถึงระดับรัฐ ทั้งในการพัฒนาและบริหารประเทศให้ดำเนินไปในทางสายกลาง โดยเฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อให้ก้าวทันต่อยุคโลกาภิวัตน์ ความพอเพียงหมายถึง ความพอประมาณ ความมีเหตุผล รวมถึงความจำเป็นที่จะต้องมีระบบภูมิคุ้มกันในตัวที่ดีพอสมควรต่อการได้รับผลกระทบใด ๆ อันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทั้งภายนอกและภายใน ทั้งนี้ จะต้องอาศัยความรอบรู้ ความรอบคอบ และความระมัดระวังอย่างยิ่งในการนำวิชาการต่าง ๆ มาใช้ในการวางแผนและการดำเนินการทุกขั้นตอน และขณะเดียวกันจะต้อง

<sup>33</sup> สรุปลงบทความของนายไพฑูริย์ วัฒนศิริธรรม เรื่อง “อภิธานอันตรายของประเทศไทยและของโลก กับปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง”

เสริมสร้างพื้นฐานจิตใจของคนในชาติ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐ นักทฤษฎี และนักธุรกิจในทุกระดับให้มีสำนึกในคุณธรรมความซื่อสัตย์สุจริต และให้ความรอบรู้ที่เหมาะสม ดำเนินชีวิตด้วยความอดทน ความเพียร มีสติ ปัญญา และความรอบคอบ เพื่อให้สมดุล และพร้อมต่อการรองรับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและกว้างขวาง ทั้งด้านวัตถุ สังคม สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรมจากโลกภายนอกได้เป็นอย่างดี”

“เศรษฐกิจพอเพียง เป็นปรัชญาชี้ถึงแนวการดำรงอยู่และปฏิบัติตนของประชาชนในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับครอบครัว ระดับชุมชน จนถึงระดับรัฐ ทั้งในการพัฒนาและบริหารประเทศให้ดำเนินไปในทางสายกลาง...” ซึ่งจะเห็นได้ว่า “ทางสายกลาง” เป็นความคิดหลักและหัวใจที่กำหนดทิศทางและครอบคลุมเศรษฐกิจพอเพียงไว้ทั้งหมด

ความพอเพียง คือ ความพอประมาณ ความมีเหตุผล มีระดับ ภูมิคุ้มกันในตัวที่ดีพอสมควร (3 หัวง) พร้อมทั้งความรู้ และมีสำนึกในคุณธรรม (2 เงื่อนไข) จนก่อให้เกิดผลที่สมดุลในทุกด้าน<sup>34</sup> การปฏิบัติตามแนวคิด หลักการ และเงื่อนไขข้างต้น ย่อมก่อให้เกิดผลลัพธ์อันเป็นเป้าประสงค์ที่พึงได้ อันน่าพอใจ คือ ชีวิตของแต่ละบุคคล เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรม จะก้าวหน้าเป็นองค์รวมอย่างสมดุล มั่นคง และยั่งยืน

### 3. หลักการและเงื่อนไขของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงประกอบด้วยหลักการและเงื่อนไข  
หลักการของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง 3 ประการคือ

**1.1 ความพอประมาณ** หมายถึง ความพอดีต่อความจำเป็นและเหมาะสมกับฐานะของตนเอง สังคม สิ่งแวดล้อม รวมทั้งวัฒนธรรมในแต่ละท้องถิ่น ไม่มากเกินไป ไม่น้อยเกินไป และต้องไม่เบียดเบียนตนเองและผู้อื่น

<sup>34</sup> ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง “ยุทธศาสตร์ประเทศไทย ใน 2 ทศวรรษหน้า (พ.ศ. 2556 - 2575) ภายใต้ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง”

**1.2 ความมีเหตุผล** หมายถึง การตัดสินใจดำเนินการเรื่องต่าง ๆ อย่างมีเหตุผลตามหลักวิชาการ หลักกฎหมาย หลักศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรม และวัฒนธรรมที่ดีงาม คิดถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างถ่วงถี้ (รู้จักแข็งจุดอ่อน โอกาส อุปสรรค) โดยคำนึงถึงผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการกระทำนั้น ๆ อย่างรอบคอบ (รู้เรา รู้เขา รู้จักเลือกนำสิ่งที่ดีและเหมาะสมมาประยุกต์ใช้)

**1.3 ภูมิคุ้มกันในตัวที่ดี** หมายถึง การเตรียมที่จะรับผลกระทบและการเปลี่ยนแปลงในด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรม เพื่อให้สามารถปรับตัวและรับมือได้อย่างทันที่

*เงื่อนไขของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง 2 ประการคือ*

1) **ความรู้** คือ มีความรอบรู้ ความรอบคอบ และระมัดระวังอย่างยิ่ง ในการนำวิชาการต่าง ๆ มาใช้ในการวางแผนและการดำเนินการทุกขั้นตอน

2) **คุณธรรม** คือ มีความซื่อสัตย์ สุจริต ดำเนินชีวิตด้วยความอดทน ความเพียร มีสติและปัญญา

## การพัฒนาประเทศไทยสู่ 2 ทศวรรษหน้า

1. แนวคิดสำหรับการพัฒนาประเทศไทยใน 2 ทศวรรษหน้าด้วยหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

จากสถานการณ์และแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของโลกและของประเทศไทย และปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการเมืองดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่าโลกและประเทศไทยยังมีความเสี่ยงของการพัฒนาและเผชิญกับกระแสการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว รุนแรง จนอาจนำไปสู่วิกฤติทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมในอนาคตอันใกล้นี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการผลิตและการบริโภคที่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่ขาดความพอเพียง และมากเกินไปที่โลกจะรองรับได้ อาจนำไปสู่

ความล่มสลายของโลกและของประเทศในอนาคต หากการพัฒนา ยังคงดำเนินต่อไปในลักษณะเดิมที่ปฏิบัติมาซึ่งประสบปัญหามากมายประการ ขาดหลักการสำหรับยึดเหนี่ยวหรือกลไกที่จะเป็นตัวควบคุมการพัฒนาหรือการ ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของการพัฒนาประเทศ การเมืองก็ประสบปัญหาว่า วนเวียน ไม่ต่อเนื่อง ปัญหาทุจริตรุนแรง และเพิ่มมากขึ้น สังคมแตกแยก ขาดเหตุผล ขาดการวิเคราะห์ที่ถูกต้อง มีปัญหาหาเสพติด การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐ ทุกองค์กร ไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพ ประเทศไทย ต้องการการแก้ไข ปรับปรุงในทุกภาคส่วน ในทุกระดับ อย่างจริงจังและรอบคอบ ด้วยเหตุและผล ด้วยความพอประมาณหรือทางสายกลาง ประชาชนต้องได้รับการ พัฒนาให้เป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย และเมื่อศึกษา เข้าใจ หลักของปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงอย่างละเอียดถี่ถ้วนแล้ว ทำให้เกิดความเชื่อมั่นว่าการพัฒนาประเทศไปสู่ห้วงเวลาที่ยาว 2 ศตวรรษ จนถึงจุดหมาย ทำให้ประเทศไทยเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว เป็นประเทศที่ผู้นำประเทศ ข้าราชการ ภาคเอกชน เปี่ยมไปด้วยความสุข เนื่องจากประชาชนและ สภาวะแวดล้อมเอื้ออำนวยต่อการดำรงชีวิตที่ผาสุก จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้อง น้อมนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นกลไกการควบคุมแผน การพัฒนาประเทศโดยเริ่มตั้งแต่การคิดวางแผน การตัดสินใจ และการดำเนินการ ตามแผนยุทธศาสตร์ที่มีหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเป็นเครื่องชี้นำ ประการสำคัญการนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นเครื่องกำกับ การพัฒนาจะเป็นสิ่งที่ต้องปฏิบัติอย่างจริงจังทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับ การพัฒนา หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 9 ทรงพระราชทานแก่ปวงชนชาวไทยจะสามารถทำให้ประเทศไทย สามารถตั้งรับกับการเปลี่ยนแปลงทั้งกระแสโลก การเปลี่ยนแปลงภายใน ประเทศและปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ที่มีอยู่ได้เป็นอย่างดี ถ้าผู้บริหารประเทศ และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาประเทศได้มีการน้อมนำปรัชญาเศรษฐกิจ

เข้ามาเป็นกลไกควบคุมตั้งแต่การวิเคราะห์ปัญหา การหาสาเหตุของปัญหา และการวางแผนแก้ไขปัญหาในทุกขั้นตอนของการวางแผนหรือวางยุทธศาสตร์ของการพัฒนาประเทศ เชื่อมั่นได้ว่าการพัฒนาประเทศตามยุทธศาสตร์ที่วางไว้สู่ 2 ทศวรรษหน้าจะเกิดความสมดุล มั่นคงและยั่งยืนทางด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรม

## 2. ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ<sup>35</sup>

ทิศทางการพัฒนาประเทศในสองทศวรรษหน้า (พ.ศ.2556-2575) ควรมีเป้าประสงค์ให้ประเทศไทยเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยสังคมไทยมีความเข้มแข็ง พลเมืองมีความสุข เศรษฐกิจมีเสถียรภาพ มีคุณภาพ มีความยั่งยืน สามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก มีความมั่นคงด้านอาหารและพลังงาน มีการพัฒนาและใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสู่การสร้างนวัตกรรมสีเขียว และมีการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน โดยมียุทธศาสตร์ดังต่อไปนี้

- 1) การพัฒนาด้วยปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง
- 2) การสร้างสังคมเข้มแข็ง อยู่เย็นเป็นสุข มีวิถีประชาธิปไตย ใช้หลักธรรมาภิบาล สู่สังคมสีเขียว
- 3) การพัฒนาเศรษฐกิจสู่การเติบโตอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน
- 4) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน
- 5) การพัฒนาวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี และนวัตกรรมสีเขียว

<sup>35</sup> ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง “ยุทธศาสตร์ประเทศไทยใน 2 ทศวรรษหน้า (พ.ศ. 2556 – 2575) ภายใต้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง.

### 3. การพัฒนาประเทศไทยสู่ 2 ทศวรรษหน้าด้วยปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

จากสถานการณ์และแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของโลกและของประเทศไทยดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่าการพัฒนาหรือการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของการพัฒนาประเทศ ต้องนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นเครื่องกำกับการพัฒนาจะเป็นสิ่งที่ควรปฏิบัติอย่างจริงจังทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 9 ทรงพระราชทานแก่ปวงชนชาวไทยจะสามารถทำให้ประเทศไทยสามารถตั้งรับกับการเปลี่ยนแปลงทั้งกระแสโลกและการเปลี่ยนแปลงภายในประเทศได้เป็นอย่างดี ถ้าผู้บริหารประเทศและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาประเทศได้มีการน้อมนำปรัชญาเศรษฐกิจเข้ามาเป็นกลไกควบคุมตั้งแต่การวิเคราะห์ปัญหา การหาสาเหตุของปัญหา และการวางแผนแก้ไขปัญหานั้นในทุกขั้นตอนของการวางแผนหรือวางยุทธศาสตร์ของการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะต้องน้อมนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้กำกับ (ดังรูป)

มีทุกระดับและทุกขั้นตอนของการดำเนินการพัฒนาประเทศไทยสู่ 2 ทศวรรษหน้า



## สรุปและข้อเสนอแนะ

จากสถานการณ์และแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของโลกและของประเทศไทยและปัญหาต่าง ๆ ที่ประเทศไทยประสบอยู่ การพัฒนาประเทศไทยไปสู่ 2 ทศวรรษหากจำเป็นต้องดำเนินการตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศทุกยุทธศาสตร์ด้วยปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงโดยในกระบวนการคิด การตัดสินใจ และการดำเนินการต้องใช้หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเป็นตัวกำกับอยู่ตลอดเวลา ยุทธศาสตร์ของการพัฒนาจะต้องมีการจัดลำดับความสำคัญของยุทธศาสตร์ที่จะต้องดำเนินการ โดยคำนึงถึงเหตุผลและความสอดคล้องกับสถานการณ์ของโลกและของประเทศไทยในแต่ละช่วงเวลาตลอด 2 ทศวรรษหน้า เพื่อนำไปสู่การกำหนดนโยบาย ทิศทางการพัฒนา แผนและโครงการในแต่ละระดับของประเทศดังแผนภาพแสดงแนวทางการบริหารจัดการยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติในการพัฒนาประเทศทั้งนี้เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ

# รัฐธรรมนูญกับหลักประชาธิปไตย

พลตำรวจเอก วิสณุ ปราสาททองโอสภ\*

## บทคัดย่อ

นับตั้งแต่ประเทศไทย ได้มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงพระราชอำนาจสูงสุด แต่เพียงพระองค์เดียว มาเป็นระบอบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงจำกัดพระราชอำนาจของพระองค์เองโดยการพระราชทานรัฐธรรมนูญ ซึ่งในอดีตรัฐธรรมนูญทุกฉบับไม่ว่าจะเป็นฉบับถาวรหรือชั่วคราว พระมหากษัตริย์จะเป็นผู้พระราชทานให้ อีกทั้งยังทรงใช้พระราชอำนาจภายใต้รัฐธรรมนูญ และพระราชทานพระราชอำนาจสูงสุดไปสู่ปวงชนชาวไทย ซึ่งรัฐธรรมนูญแทบทุกฉบับบัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” แสดงให้เห็นว่าตามกฎหมาย อำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศชาติอยู่ที่พระมหากษัตริย์และประชาชน โดยพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจผ่านฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ซึ่งแต่ละฝ่ายจะเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตามรัฐธรรมนูญด้วย

## คำสำคัญ รัฐธรรมนูญ ประชาธิปไตย

\* จเรตำรวจแห่งชาติ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, ผู้ศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 4 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

## บทนำ

รัฐธรรมนูญ (Constitution) เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศบทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัติเป็นอันใช้บังคับมิได้ ถ้ามองว่าเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญก็เป็นกฎหมายที่กำหนดโครงสร้าง กลไก พื้นฐานของประเทศและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งเป็นหัวใจของการปกครอง รัฐธรรมนูญก็เป็นกฎหมายแม่บทของกฎหมายทั้งปวง จึงมีผู้คิดว่ามีฐานะเป็นกฎหมายสูงสุด ความสูงสุดของรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดเพราะบทบัญญัติอื่นใดในระบบกฎหมาย จะขัดแย้งหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิได้ และการแก้ไขเพิ่มเติมกระทำได้โดยยากโดยวิธีการพิเศษยิ่งกว่าการแก้ไขกฎหมายอื่น

## ความหมายของรัฐธรรมนูญ

นักวิชาการทางด้านนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ ได้ให้ความหมายของรัฐธรรมนูญแตกต่างกัน เช่น

หมายถึง บรรดากฎ ข้อบังคับ ซึ่งแบ่งสรรอำนาจต่าง ๆ ของรัฐบาล โดยจะกำหนดว่าองค์การของรัฐจะใช้อำนาจ (Power) เหล่านั้นได้อย่างไร อันเป็นการกำหนดสิทธิอำนาจ (Authority) ของรัฐบาลต่อประชาชน<sup>1</sup>

หมายถึง กฎข้อบังคับขั้นพื้นฐานอันหมายถึงทั้งในรูปแบบที่เป็นลายลักษณ์อักษร และที่ไม่ได้อยู่ในรูปแบบลายลักษณ์อักษร ซึ่งรวมถึงข้อบังคับที่เป็นกฎหมาย (Legal) ทั่วไปและข้อบังคับอื่นใดที่พิเศษนอกเหนือไปจากกฎหมาย (Extra-Legal) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการบริหารประเทศ<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Huzar and Stevenson, T.H. (1951) Political Science, (Ames, Iowa : Littfield, Adams.

<sup>2</sup> Renny, Austin, (1962) The Governing of men, New York, Holt, Rinehart and Winston, pp.77

หมายถึง กฎหมายที่กำหนดระเบียบแห่งอำนาจสูงสุดในฐานะความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจต่อกันและกัน<sup>3</sup>

หมายถึง กฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ หรือถ้าจะกล่าวให้ชัดเจนลงไปอีกก็หมายถึง กฎหมายสูงสุดที่วางหลักเกณฑ์แนวทางเกี่ยวกับการปกครองบริหารประเทศ รวมทั้งขอบเขตวิธีการควบคุมและช่วงระยะเวลาในการเข้าไปมีอำนาจในการปกครองบริหารประเทศดังกล่าวแล้วด้วย<sup>4</sup>

หมายถึง กฎหมายที่กำหนดโครงสร้างกลไกพื้นฐานในการปกครองประเทศ และรับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงเป็นกฎหมายที่วางระเบียบการปกครองของรัฐทั้งหมด<sup>5</sup>

โดยสรุป รัฐธรรมนูญหมายถึงกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ โดยจะกำหนดรูปแบบหลักการ และวิธีการดำเนินการปกครอง รวมทั้งสิทธิหน้าที่ที่รัฐมีต่อประชาชนและประชาชนมีต่อรัฐ<sup>6</sup>

### ลักษณะพิเศษของรัฐธรรมนูญ

อาจจำแนกลักษณะพิเศษได้ 4 ประการ คือ

1. เป็นกฎหมายสูงสุดเหนือกฎหมายทั้งปวง
2. เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักการและวิธีการในการปกครองประเทศ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจต่าง ๆ ทั้งอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ

<sup>3</sup> หยุด แสงอุทัย, (2518) คำบรรยายความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, กรุงเทพฯ, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 175.

<sup>4</sup> โกสินทร์ วงศ์สุวัฒน์, (2526) รัฐธรรมนูญและการเลือกตั้ง, กรุงเทพฯ, เจริญรัฐการพิมพ์, หน้า 1.

<sup>5</sup> มานิตย์ จุมปา, (2546) คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง, กรุงเทพฯ, วิญญูชน, หน้า 55.

<sup>6</sup> จักร พันธุ์ชูเพชร, (2551) การเมืองการปกครองไทยจากยุคสุโขทัยสู่สมัยทักษิณ, ปทุมธานี, มายด์ พับลิชชิ่ง, หน้า 331.

3. เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักประกันเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

4. เป็นกฎหมายหลัก ทำให้การใช้บังคับกฎหมายหรือการเปลี่ยนแปลงแก้ไข รวมถึงการตีความมีลักษณะแตกต่างไปจากกฎหมายทั่วไป

### เหตุผลที่ถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด

1. เป็นสัญญาประชาคมที่สมาชิกในสังคมทุกคนร่วมตกลงสร้างขึ้นมาเป็นกฎเกณฑ์ ในการปกครองสังคมนั้น ๆ รัฐธรรมนูญจึงต้องอยู่เหนือทุกส่วนของสังคม ทุกฝ่ายต้องเคารพและปฏิบัติตาม

2. กระบวนการในการจัดทำรัฐธรรมนูญ ต่างไปจากกฎหมายทั่วไปที่ตราโดยรัฐสภา การจัดทำรัฐธรรมนูญจะมีกระบวนการพิเศษ เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม ไม่ทางตรงก็ทางอ้อม เช่น ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการร่างรัฐธรรมนูญ หรือมีส่วนลงประชามติให้ความยินยอม ดังนั้นรัฐธรรมนูญฉบับเก่า ๆ ของไทยที่เขียนโดยคณะบุคคลเพียงไม่กี่คนจึงขาดความชอบธรรมและไม่ได้รับการยอมรับ

3. รัฐธรรมนูญจัดตั้งองค์กรทางการเมืองขึ้น และจัดแบ่งการใช้อำนาจอธิปไตย อีกทั้งยังรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล กำหนดขอบเขตในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล ดังมีคำกล่าวที่ว่า สังคมใดไม่มีการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน และไม่มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย สังคมนั้นไม่มีรัฐธรรมนูญ เนื่องจากฐานะของความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญเป็นผลให้กฎหมายอื่นไม่สามารถบัญญัติให้ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญได้ ทำให้ต้องมีระบบควบคุมมิให้กฎหมายใด ๆ มาขัดกับรัฐธรรมนูญได้ จึงต้องมีการตรวจสอบโดยองค์กรที่เรียกว่า ศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ ซึ่งได้วางหลักเกณฑ์การปกครองและโครงสร้างในการจัดตั้งองค์กรของรัฐ และยังมี

การกำหนดสิทธิหน้าที่ของประชาชนไว้อย่างชัดเจน ซึ่งกฎหมายใด ๆ หากมีข้อความขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญจึงไม่อาจบังคับใช้ได้

## ประเภทของรัฐธรรมนูญ

แบ่งได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่

1. รัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร (Unwritten Constitution) เป็นรัฐธรรมนูญที่ไม่มีการเขียนเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจน โดยมีรัฐธรรมนูญของอังกฤษเป็นแม่แบบ เกิดขึ้นก่อนรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร ที่มาจาก 4 แหล่งได้แก่

(1) กฎหมายที่ตราขึ้นโดยสภา (State Law) หากกฎหมายนั้นมีความเกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบอำนาจทางการเมืองการปกครอง ถือว่ากฎหมายนั้นเป็นส่วนประกอบหนึ่งของรัฐธรรมนูญ

(2) คำพิพากษาของศาลยุติธรรม (Case Law) โดยเฉพาะเรื่องการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน คำพิพากษาของศาลยุติธรรม โดยมาจากข้อบังคับ (Common Law) ที่มีคำพิพากษา กับการตีความทางกฎหมาย

(3) จารีตประเพณี (Custom) อันเป็นลักษณะประจำชาติของอังกฤษที่ยึดถือขนบธรรมเนียมประเพณีอย่างเคร่งครัด

(4) ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ (Convention of the Constitution) ได้แก่ การปฏิบัติทางการเมืองที่ได้มีที่มาจากสภาหรือศาล แต่เกิดจากการปฏิบัติซ้ำกันมาเป็นเวลายาวนานจนกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่ผู้ปกครองไม่อาจละเมิดได้

รัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร มีข้อดีคือสามารถปรับเปลี่ยนเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม แต่ก็มีข้อเสียได้หากผู้ปกครองกลุ่มใดตรากฎหมายใหม่เพื่อลบล้างกฎหมายเดิม ก็จะมีผลถึงการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญเดิมทันที แต่เหตุการณ์เช่นว่านี้ไม่ได้เกิดขึ้นกับประเทศอังกฤษ

เนื่องจากเป็นประเทศที่มีพลเมืองที่ยึดถือวัฒนธรรมและขนบธรรมเนียมประเพณี โดยเคร่งครัด

## 2. รัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร (Written Constitution)

เป็นรัฐธรรมนูญที่มีการเขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในเอกสารอย่างชัดเจน เกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศสหรัฐอเมริกา ปัจจุบันประเทศต่าง ๆ ส่วนใหญ่ก็จะใช้รัฐธรรมนูญประเภทนี้ เพราะมีความชัดเจนในบทบัญญัติและสามารถอ้างอิงได้

ข้อดีของรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร คือจะสามารถอ้างอิงถึงบทบัญญัติได้อย่างชัดเจนและมีความเป็นเสถียรภาพ เนื่องจากรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรนั้นจะเปลี่ยนแปลง แก้ไข หรือยกเลิกได้ยาก แต่อาจเป็นปัญหาหากต้องการเปลี่ยนแปลง เนื่องจากจะต้องมีขั้นตอนและกระบวนการแก้ไขที่ยุ่งยากซับซ้อน

## ความหมายของหลักประชาธิปไตย

ประชาธิปไตย (Democracy) หมายถึง การปกครองโดยผู้ถูกปกครอง หรือการปกครองโดยประชาชน ซึ่งภาษาไทย คำว่าประชาธิปไตย มาจากคำว่า “ประชา” หมายถึง ประชาชนพลเมือง กับคำว่า “อธิปไตย” หมายถึง อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ และเมื่อรวมกันแล้ว ก็จะหมายถึงระบอบการปกครองที่อำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน

ประชาธิปไตย มีรากศัพท์มาจากคำว่า ประชา+อธิปไตย คือประชาชนมีอำนาจสูงสุด อีกทั้งประชาชนมีสิทธิเสรีภาพในด้านต่าง เช่น การแสดงความคิดเห็นในการชุมนุม ในทรัพย์สิน ในการเลือกอาชีพ หรือการนับถือศาสนา เป็นต้น ซึ่งในขอบเขตของกฎหมาย ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย ประชาชนจะมีสิทธิเสรีภาพในด้านต่าง ๆ ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น จะเป็นระบอบการปกครองตนเองของประชาชน ตรงกันข้ามกับระบอบอำนาจนิยม (เช่น ระบอบราชาธิปไตย ระบอบเผด็จการทหาร ระบอบอำมาตยาธิปไตย) ซึ่งเป็นระบอบปกครองโดยคนเดียว หรือโดยคนกลุ่มน้อย ผู้มีอำนาจมากกว่าประชาชนทั่วไป (เรียกว่า พวกอภิสิทธิชน) ซึ่งระบอบประชาธิปไตย เป็นระบอบที่จะสร้างควมมีประสิทธิภาพ (ในการแก้ปัญหาและพัฒนาประเทศ) และความเป็นธรรม ได้มากกว่าระบอบอำนาจนิยม

ระบอบการปกครองใดที่อำนาจสูงสุดไม่ได้เป็นของประชาชน ระบอบนั้นย่อมไม่เป็นประชาธิปไตย ดังนั้น อำนาจสูงสุดของประชาชนจึงเป็นหลักเกณฑ์ที่จะแยกการปกครองระบอบประชาธิปไตยออกจากระบบอื่น ๆ ดังนั้น ประชาชนจึงมีเสรีภาพ และมีส่วนร่วมในอำนาจอย่างเท่าเทียมกัน

เสรีภาพ หมายถึง ความสามารถของบุคคลที่จะกระทำหรืองดเว้นกระทำการใดก็ได้ตามที่กฎหมายกำหนด และกฎหมายนั้นจะต้องออกโดยความเห็นชอบจากประชาชนด้วยไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อมก็ตาม

## หลักการสำคัญของประชาธิปไตย

หลักการสำคัญของประชาธิปไตยอาจจำแนกได้เป็น 4 หลักสำคัญ<sup>7</sup> ได้แก่

### 1. หลักอำนาจอธิปไตยของปวงชน

ประชาธิปไตยนับเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ หรืออำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนร่วมกัน และประชาชนจะเป็นเจ้าของอำนาจเป็นผู้ร่วมกันใช้ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม

<sup>7</sup> [www.parliament.go.th](http://www.parliament.go.th), สืบค้นเมื่อ 23 มิถุนายน 2559

## 2. หลักเสรีภาพ

หลักการว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ เป็นหลักการที่สำคัญมากอย่างหนึ่งของประชาธิปไตย คือ สิทธิ (Right) เสรีภาพ (Liberty) และอิสรภาพ (Freedom)

สิทธิ หมายถึง ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้เสรีภาพ หมายถึง โอกาสที่จะเลือกทำหรือไม่ทำระหว่างทางเลือกหลายทางตามปรารถนาของตน โดยปราศจากข้อบังคับหรือข้อจำกัด จะจำกัดได้ก็แต่โดยกฎหมายเท่านั้น

อิสรภาพ หมายถึง การทำหรืองดเว้นที่จะทำอะไร ๆ ก็ได้ที่ไม่ละเมิดผู้อื่น เสรีภาพในระบอบประชาธิปไตย หมายถึง ความสามารถของคนที่ จะกระทำหรืองดเว้นกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งภายในขอบเขตข้อกำหนดของกฎหมาย เสรีภาพในระบอบประชาธิปไตยจึงไม่ใช่การทำอะไรก็ได้ตามใจตนเอง เนื่องจากการทำตามใจตนเองโดยไม่คำนึงถึงจิตใจคนอื่น ๆ นั้นเป็นลักษณะของเผด็จการ

## 3. หลักความเสมอภาค

ความเสมอภาคในระบอบประชาธิปไตย หมายความว่า การที่ราษฎรทุกคนในประเทศมีความเสมอภาคหรือความเท่าเทียมกัน พื้นฐานในเรื่องสำคัญ ๆ ที่เป็นไปได้ในฐานะที่เป็นมนุษย์ปุถุชนอันจะทำให้ทุกคนมีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และก่อให้เกิดความยุติธรรมในสังคม

## 4. หลักภราดรภาพ

ในการปกครองตนเองร่วมกันของประชาชนนั้น เมื่อคนในสังคมมีโอกาสและเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของสังคม ย่อมทำได้อย่างสันติและหาข้อยุติที่เหมาะสมเป็นยอมรับกัน และมีความเคารพซึ่งกันและกัน รวมทั้งมีความรักและปรารถนาดีต่อกันเปรียบดังญาติพี่น้อง หลักการภราดรภาพและหลักเหตุผลจึงมีความสำคัญขั้นพื้นฐานของการสร้างและพัฒนาประชาธิปไตย

## รูปแบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยไม่ได้มีรูปแบบการปกครองเหมือน ๆ กันทั้งหมด นักวิชาการได้พยายามเสนอหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่อาจใช้แบ่งรูปแบบการปกครองของประเทศประชาธิปไตยมากมายด้วยกันสรุปได้เป็น 2 หลักเกณฑ์ ดังนี้

### 1. หลักประมุขของประเทศ

แบ่งรูปแบบประชาธิปไตยได้ 2 ลักษณะคือ

1.1 มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข พระมหากษัตริย์จะทรงใช้อำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นของปวงชน โดยใช้องค์กรแยกกันเป็น 3 ทางคือทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยผ่านทางรัฐสภา อำนาจบริหารโดยผ่านทางคณะรัฐมนตรี และอำนาจตุลาการโดยผ่านทางศาล ส่วนองค์พระมหากษัตริย์จะทรงเป็นกลางในทางการเมือง

1.2 มีประธานาธิบดีเป็นประมุข ผู้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ทำหน้าที่เป็นประมุขของรัฐเพียงหน้าที่เดียว

### 2. หลักการรวมและการแยกอำนาจ

แบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ

2.1 แบบรัฐสภา ระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ได้แก่ การมีเฉพาะผู้แทนราษฎรเพียงสภาเดียวหรืออาจมี 2 สภาก็ได้ มีทั้งสภาผู้แทนราษฎรซึ่งตัวแทนหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ประชาชนเป็นผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง และวุฒิสภาซึ่งเป็นสภาของผู้ทรงคุณวุฒิส่วนมากสมาชิกได้มาจากการแต่งตั้ง แต่สมาชิกวุฒิสภาในบางประเทศก็มาจากการเลือกตั้ง ชื่อสภาอาจเรียกต่างกันได้ เช่น ในอังกฤษเรียกสภาผู้แทนราษฎรว่า สภาล่างและวุฒิสภาว่าสภาสูงหรือสภาขุนนาง แต่โดยหลักการสภาทั้งสองต้องประชุมร่วมกันรวมกันเป็น รัฐสภา ผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารคือมีอำนาจในการออกกฎหมายเพื่อใช้ปกครองประเทศ และมีอำนาจบริหาร

ในการให้ความเห็นชอบหรือจัดตั้งรัฐบาล และควบคุมการบริหารของรัฐบาลด้วย คือ รัฐบาลบริหารด้วยความไว้วางใจของรัฐสภา ในทางปฏิบัติถือกันเป็นหลักเกณฑ์ว่า สมาชิกสภากลุ่มหรือพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากสนับสนุนจะได้สิทธิในการจัดตั้งรัฐบาลเพื่อทำหน้าที่บริหารบ้านเมือง แต่รัฐบาลจะต้องอยู่ในความควบคุมของสมาชิกรัฐสภา ลักษณะดังกล่าวนี้ รัฐสภาและรัฐบาลต่างทำหน้าที่ของตน แต่รัฐสภาควบคุมรัฐบาลด้วยกระบวนการตามรัฐธรรมนูญ และอาจลงมติไม่ไว้วางใจเพื่อให้รัฐบาลลาออกได้ ส่วนรัฐบาลก็อาจยุบสภาได้ ทำให้เกิดความสมดุลแห่งอำนาจ

2.2 แบบประธานาธิบดี ระบอบประชาธิปไตยแบบประธานาธิบดี มีลักษณะคล้ายคลึงกับแบบรัฐสภา การมีรัฐสภาเหมือนกัน แต่มีลักษณะที่แตกต่างกัน คือ การมีประธานาธิบดีเป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร โดยประธานาธิบดีมีสิทธิและหน้าที่ในการจะแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นมาชุดหนึ่ง เพื่อบริหารประเทศและรับผิดชอบร่วมกัน ส่วนอำนาจนิติบัญญัตินั้นก็ยังคงตกอยู่ที่รัฐสภา การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบประธานาธิบดีนี้ ทั้งประธานาธิบดีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่างก็ได้รับเลือกจากประชาชนทั้งสองฝ่าย จึงต้องรับผิดชอบต่อประชาชน ส่วนอำนาจตุลาการยังคงเป็นอิสระ ฉะนั้น อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ต่างก็เป็นอิสระและแยกกัน สถาบันผู้ใช้อำนาจทั้งสามจะเป็นตัวที่คอยยับยั้งและถ่วงดุลกันและกันไม่ให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดใช้อำนาจเกินขอบเขต เช่น การปกครองของสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

2.3 แบบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดี ระบอบประชาธิปไตยแบบนี้ ประธานาธิบดีเป็นทั้งประมุขของรัฐและบริหารราชการแผ่นดินร่วมกับนายกรัฐมนตรี ในด้านการบริหารนั้นนายกรัฐมนตรี เป็นผู้ลงนามประกาศใช้กฎหมาย และคณะรัฐมนตรีก็ยังคงเป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร แต่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา ส่วนรัฐสภาเองก็ยังคงทำหน้าที่สำคัญ คือ ออกกฎหมายและควบคุม

การบริหารราชการแผ่นดิน ประธานาธิบดีในระบอบประชาธิปไตยแบบนี้ เป็นผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศและการเมืองโดยทั่ว ๆ ไป ทั้งยังทำหน้าที่ อนุญาตตุลาการ ระหว่างรัฐสภากับคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ยังมีอำนาจ ยุบสภาได้ด้วย

## ประเภทของระบอบประชาธิปไตย

แบ่งออกเป็น 2 ประเภท

### 1. ประชาธิปไตยโดยตรง

เป็นรูปแบบการปกครองที่ให้ประชาชนทั้งประเทศเป็นผู้ใช้อำนาจ ในการปกครองโดยตรงด้วยการประชุมร่วมกันพิจารณา ตัดสินปัญหาาร่วมกัน ในที่ประชุมโดยตรง และจะเป็นผู้เลือกตั้งเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานของรัฐ โดยตรง เราจะเห็นว่าประชาธิปไตยประเภทนี้จะใช้ได้ในเชิงปฏิบัติจริง ๆ ก็แต่เฉพาะในสังคมเล็ก ๆ หรือประเทศเล็ก ๆ ที่มีสมาชิกจำนวนน้อย ซึ่งแต่ละคน มีโอกาสอภิปรายวิพากษ์วิจารณ์ และพิจารณาปัญหาต่าง ๆ อย่างละเอียดและมี เหตุผล แต่ถ้านำเอาประชาธิปไตยประเภทนี้มาใช้กับสังคมขนาดใหญ่ที่มี สมาชิกจำนวนมากแล้วจะเป็นอุปสรรค เนื่องจากความไม่พร้อมเพรียงกัน และการที่จะหาสถานที่ประชุมขนาดใหญ่ เพื่อจะให้ประชาชนทั้งประเทศ มาประชุมในที่เดียวกันย่อมเป็นไปได้ยากยิ่ง

### 2. ประชาธิปไตยโดยทางอ้อม

เป็นประชาธิปไตยอีกประเภทหนึ่งซึ่งเป็นผลเนื่องมาจากประเทศ ต่าง ๆ ของโลกได้ขยายตัวออกไปมาก ประชาชนพลเมืองเพิ่มขึ้นปัญหาต่าง ๆ เกิดขึ้นมามาก ฉะนั้นโอกาสที่ประชาชนทั้งประเทศจะมานั่งปรึกษาหารือกัน เพื่อแก้ปัญหาแบบประชาธิปไตยโดยตรงย่อมเป็นไปได้ เพื่อแก้ไข อุปสรรคนี้แทนที่ประชาชนทุกคนจะต้องมาประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณา ตัดสินปัญหาใด ก็จะทำให้ประชาชนได้มีโอกาสเลือกตัวแทนหรือที่รู้จักในนาม

สมาชิกรัฐสภา เข้าไปสู่ที่ประชุมแทน ส่วนลักษณะและวิธีการเลือกสมาชิก  
รัฐสภาของประชาชนในแต่ละประเทศจะแตกต่างกัน<sup>8</sup>

### องค์ประกอบของประชาธิปไตย

1. มีการเลือกตั้งผู้แทนที่เป็นอิสระและมีความยุติธรรม โดยปราศจาก  
การก้าวก่ายจากเจ้าหน้าที่ของรัฐและการใช้อำนาจอิทธิพลระบอบอุปถัมภ์
2. มีระบบการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจที่ดี โดยประชาชนสามารถ  
ตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารได้ และต่างฝ่ายต่างตรวจสอบซึ่งกันและกัน  
รวมทั้งภาคประชาชนสามารถถอดถอนผู้แทนที่มีพฤติกรรมไม่ชอบธรรมได้
3. มีการบริหารบ้านเมืองที่โปร่งใส และเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม  
ปราศจากผลประโยชน์ทับซ้อน การเล่นพรรคพวก หาประโยชน์ส่วนตัว
4. มีรัฐธรรมนูญและกฎหมายเพื่อเป็นกฎกติกาในการอยู่ร่วมกัน  
ของคนในสังคม
5. องค์กรประชาชนมีสิทธิเสรีภาพและมีจิตสำนึกความเป็นพลเมืองที่ดี  
โดยประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็น หรือประชาพิจารณ์ และลงประชามติว่า  
ประชาชนจะรับหรือไม่ในเรื่องสำคัญ ๆ
6. มีการกระจายการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม สู่ประชาชนทำให้เกิด  
ประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจและสังคม และการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม  
ที่มั่นคง สม่าเสมอ

<sup>8</sup> www.ect.go.th สืบค้นเมื่อ 25 มิถุนายน 2559

## เงื่อนไขที่จะทำให้เกิดระบอบประชาธิปไตย

แม้ว่าประเทศไทยจะมีการแนวทางในการปกครองระบอบประชาธิปไตยมาช้านาน แต่การที่จะทำให้เกิดเสถียรภาพคือ

1. รัฐจะต้องมีความชอบธรรมทั้งเชิงภูมิศาสตร์และรัฐธรรมนูญ คือ ประชาชนจะต้องยอมรับพรมแดนและระบบที่รัฐกำหนด สิ่งจะทำให้ไม่เกิดปัญหาความรุนแรงภายในประเทศ เช่น การปฏิวัติหรือการแบ่งแยกดินแดน
2. ไม่เกิดการคุกคามต่ออิทธิพลและอำนาจของรัฐ
3. ประชาชนยอมรับในการปกครองและมีความสมานฉันท์ และปฏิบัติ ตามหลักกฎหมายอย่างเคร่งครัด

การปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เป็นหลักการปกครองของไทยว่า “ประมุข” คือ พระมหากษัตริย์ จะเปลี่ยนเป็นบุคคลอื่นไม่ได้ แต่พระมหากษัตริย์ทรงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ทรงใช้อำนาจอธิปไตยผ่านตัวแทน คือ รัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาล ต่างกับระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งเคยใช้ปกครองประเทศไทยก่อนวันที่ 24 มิถุนายน 2475 พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจเด็ดขาดในการปกครองแผ่นดิน ฐานะของพระมหากษัตริย์จึงอยู่เหนือกฎหมาย เพราะทรงเป็นผู้บัญญัติกฎหมาย ทรงเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายและวินิจฉัย อรรถคดี เรียกได้ว่าใช้อำนาจอธิปไตยด้วยพระองค์เอง ประชาชนอยู่ในฐานะ ผู้ปฏิบัติตามพระราชโองการ จะละเมิดฝ่าฝืนมิได้ตำแหน่งชนชั้นปกครอง (ข้าราชการ) ทั้งหมดพระมหากษัตริย์ก็ทรงเป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอนตาม พระราชอัธยาศัย

การปกครองในระบอบประชาธิปไตย นับเป็นรูปแบบการปกครองที่ได้รับการยอมรับจากประชาชน ไม่ว่าจะเป็นมุมมองหรือทัศนคติ ซึ่งจะส่งผลให้เกิด การเสริมสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย หรือแบบแผนทัศนคติ

และพฤติกรรมของบุคคลที่มีต่อระบบการเมืองและองค์กรทางการเมือง รวมทั้ง ความรู้ความเข้าใจทางการเมืองที่ถูกต้อง

ประเทศไทยจะเป็นประชาธิปไตย ขึ้นอยู่กับความตื่นตัวและความเข้มแข็งของภาคประชาชนในแต่ละประเทศ หลักการประชาธิปไตยระบอบประชาธิปไตย อยู่บนรากฐานหลักการที่สำคัญ 5 ประการ คือ

#### 1. หลักการอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน

ประชาชนสามารถแสดงออกซึ่งการเป็นเจ้าของโดยใช้อำนาจที่มี ตามกระบวนการเลือกตั้งอย่างอิสระเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนของตน รวมทั้ง มีอำนาจในการคัดค้านและถอดถอนผู้แทนที่มีได้บริหารประเทศในทางที่เป็น ประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม

#### 2. หลักเสรีภาพ

ประชาชนสามารถการกระทำหรืองดเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามที่บุคคลต้องการ โดยไม่ไปละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น หรือละเมิดต่อ ความสงบเรียบร้อยของสังคมและความมั่นคงของประเทศชาติ

#### 3. หลักความเสมอภาค

โดยประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงทรัพยากรและคุณค่าต่าง ๆ ของสังคมที่มีอยู่จำกัดอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่ถูกขัดขวางด้วยสาเหตุแห่ง ความแตกต่างทางชั้นวรรณะทางสังคม ชาติพันธุ์ วัฒนธรรมความเป็นอยู่ หรือ ฐานะทางเศรษฐกิจ

#### 4. หลักการปกครองโดยกฎหมายหรือหลักนิติธรรม

โดยให้ความคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนทั้งในเรื่องสิทธิ เสรีภาพอย่างเสมอหน้ากัน โดยผู้ปกครองไม่สามารถใช้อำนาจใด ๆ ลิดรอน เพิกถอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ และไม่สามารถใช้อำนาจที่อยู่เหนือ กฎหมาย หรือเหนือกว่าประชาชนคนอื่น ๆ ได้

## 5. หลักการเสียงข้างมาก

การตัดสินใจใด ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งผู้แทนของประชาชนเข้าสู่ระบบการเมือง การตัดสินใจของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายตุลาการ ย่อมต้องถือเอาเสียงข้างมากที่มีต่อเรื่องนั้น ๆ เป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจเลือก โดยถือว่าเสียงข้างมากเป็นตัวแทนที่สะท้อนความต้องการและข้อเรียกร้องของประชาชนหมู่มาก ทั้งนี้ต้องควบคู่ไปกับการเคารพและคุ้มครองสิทธิเสียงข้างน้อยด้วย เพื่อเป็นหลักประกันว่า ฝ่ายเสียงข้างมากจะต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์ของประชาชนทั้งหมด เพื่อสร้างสังคมที่ประชาชนเสียงข้างน้อย รวมทั้งชนกลุ่มน้อย ผู้ด้อยโอกาสต่าง ๆ สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติสุข โดยไม่มีการเอาเปรียบกัน และสร้างความขัดแย้งในสังคมมากเกินไป

## บทสรุป

รัฐธรรมนูญนับเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นสำหรับทุกประเทศไม่ว่าจะเป็น การปกครองในระบอบใดก็ตาม เนื่องจากในระบอบการปกครองนั้นจะต้องมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่จะแสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน โดยเฉพาะในการปกครองระบอบประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญจะจำกัดอำนาจของรัฐไม่ให้มีการลิดรอนสิทธิอำนาจของประชาชนจนเกินไป ซึ่งจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่าน ๆ มา จะมีข้อบัญญัติว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งจะเป็นการคุ้มครองมิให้รัฐเข้ามาละเมิดได้ แต่ในขณะเดียวกัน ก็มีบทบัญญัติถึงหน้าที่และขอบเขตสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้เช่นกัน

ในระบอบประชาธิปไตยนั้น ถึงแม้รัฐบาลจะมีการผลัดเปลี่ยนกันในการทำหน้าที่เข้ามาบริหารประเทศ แต่ก็ยังต้องอยู่ภายใต้กรอบที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ด้วย ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงเปรียบเสมือนกติกาที่จะใช้ในการ

ปกครองประเทศ อันเป็นหลักประกันว่าจะไม่มีรัฐบาลใดสามารถออกกฎหมายเพื่อลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้

ดังนั้น รัฐจึงจำเป็นต้องมีรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นหลักในการบริหารปกครองประเทศ เนื่องจาก

1. รัฐธรรมนูญเป็นสิ่งแสดงแหล่งที่มาของอำนาจอธิปไตยและการใช้อำนาจเนื่องจากการได้เป็นประเทศเอกราชจะมีความสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อรัฐได้รับอำนาจอธิปไตยทางการเมือง จึงเป็นการแสดงถึงที่มาของอำนาจอธิปไตยและการใช้อำนาจอธิปไตยเป็นสิ่งที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ชัดเจน เพื่อแสดงความเกี่ยวพันระหว่างรัฐกับประชาชนและขอบเขตของสิทธิหน้าที่ของแต่ละฝ่าย

2. รัฐธรรมนูญเป็นสิ่งแสดงถึงฐานะของรัฐในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเพราะการมีรัฐธรรมนูญของประเทศตนเองเป็นการแสดงถึงความเป็นเอกราชของรัฐนั้นและยังเป็นที่ยอมรับของรัฐอื่น ดังนั้น จึงเป็นสิ่งสำคัญยิ่งในเวทีการเมืองระดับโลก เพราะเป็นสัญลักษณ์ที่แสดงถึงสิทธิอำนาจและความชอบธรรมในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

3. รัฐธรรมนูญเป็นสัญลักษณ์ที่แสดงถึงพัฒนาการทางการเมืองของรัฐอันเป็นสิ่งสำคัญสำหรับรัฐที่มีการเปลี่ยนแปลงจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์สู่ระบอบประชาธิปไตย เพราะการสร้างรัฐธรรมนูญเป็นกติกากลางในการปกครองประเทศ จึงเป็นสัญลักษณ์แสดงให้เห็นว่ารัฐนั้นมีพัฒนาการทางการเมืองให้มีความทันสมัยมากยิ่งขึ้น

## บรรณานุกรม

- โกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์, (2526) รัฐธรรมนูญและการเลือกตั้ง, กรุงเทพฯ, เจริญรัฐการพิมพ์, หน้า 1.
- จักร พันธุ์ชูเพชร, (2551) การเมืองการปกครองไทยจากยุคสุโขทัยสู่สมัยทักษิณ, ปทุมธานี, มายด์ พับลิชชิ่ง, หน้า 331.
- นรนิติ เศรษฐบุตร, (2551) การเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตยของไทย, กรุงเทพฯ, สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- มานิตย์ จุมปา, (2546) คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง, กรุงเทพฯ, วิญญูชน, หน้า 55.
- หยุด แสงอุทัย, (2518) คำบรรยายความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, กรุงเทพฯ, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 175.
- Huzar and Stevenson, T.H. (1951) *Political Science*, (Ames, Iowa : Littfield, Adams.
- Renny, Austin, (1962) *The Governing of men*, New York, Holt, Rinehart and Winston, pp.77

## สารสนเทศจาก World Wide Web

<http://digi.library.tu.ac.th>

<http://www.ect.go.th>

<http://www.parliament.go.th>

<http://www.oaganticorruption.com>

<https://witayakornclub.wordpress.com>

## สิทธิมนุษยชน สิทธิพื้นฐานของประชาชนเมื่อถูกกล่าวหาในคดีอาญา

วันชัย ไตรความรู้\*

สิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ที่มีเท่าเทียมกันในแง่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิเพื่อดำรงชีวิตโดยมีศักดิ์ศรีโดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติ ผิวพรรณ เพศ อายุ ศาสนา สถานะสภาพทางกาย และสุขภาพ ตลอดจนความเชื่อต่าง ๆ โดยไม่ขึ้นกับขอบเขตของกฎหมาย รัฐจึงต้องมีหลักประกันให้ประชาชนอยู่อย่างทัดเทียมกัน โดยเฉพาะเจ้าพนักงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการรักษากฎหมาย และบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งเจ้าพนักงานของรัฐที่มีหน้าที่นี้มากที่สุดก็คือ เจ้าพนักงานตำรวจ ที่ต้องยึดถือหลักกฎหมาย และต้องปฏิบัติตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญามากที่สุด ที่เริ่มนับแต่การรับแจ้งความร้องทุกข์ จับกุม รวบรวมพยานหลักฐาน ตลอดจนการใช้ดุลยพินิจในการให้ความเห็นเบื้องต้นในการสั่งฟ้องหรือไม่ การกระทำหรือการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจจึงต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตตามที่กฎหมายกำหนด และให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม (The Rule of Law) และไม่ขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชน กระบวนการยุติธรรมทางอาญาเบื้องต้นของไทยจะเริ่มต้นที่การถูกกล่าวหา เมื่อประชาชนถูกกล่าวหา ก็จำเป็นที่ผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ต้องหาจะได้รับการคุ้มครองสิทธิตามหลักสิทธิมนุษยชน ไม่ว่าจะบุคคลนั้นจะเป็น

\* อดีตผู้เชี่ยวชาญประจำประธานศาลรัฐธรรมนูญ, ผู้ศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นรป.) รุ่นที่ 4 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ผู้ที่มีเงินอย่างไร หรือมีฐานะในทางสังคมอย่างไร ก็จะได้การคุ้มครองสิทธิเสมอเท่าเทียมกันให้เป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชน ไม่ใช่กระทำตามความอำเภอใจของเจ้าพนักงานตำรวจเพื่อประโยชน์ในทางคดีตามที่เจ้าพนักงานตำรวจต้องการและความต้องการของเจ้าพนักงานตำรวจ ซึ่งเป็นการกระทำนอกกรอบที่กฎหมายหมายกำหนดนั่นเอง ที่มักจะถูกสังคมตั้งหาข้อกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐเสียเองว่าเป็นผู้กระทำการละเมิดต่อหลักมนุษยชนเสียเอง ปัญหาดังกล่าวนี้จึงมักจะเกิดขึ้นกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยเสมอมา หากกระบวนการดังกล่าวไม่ได้รับการแก้ไข การละเมิดต่อหลักสิทธิมนุษยชนก็จะไม่ได้รับการแก้ไขเช่นเดียวกัน

ปัญหาเรื่องสิทธิมนุษยชน ประเทศไทยไม่ใช่ประเทศเดียวที่เกิดปัญหาเรื่องสิทธิมนุษยชน หากมองในปัญหาเชิงลึกเราจะพบว่าปัญหาเรื่องสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในประเทศไทยเกิดจากปัญหาการเมืองระหว่างประเทศส่วนหนึ่ง ปัญหาที่เกิดจากนักการเมืองที่กระทำความผิดแล้วหลบหนีไปอยู่ต่างประเทศ พยายามทำลายประเทศไทยเสียเองส่วนหนึ่ง และปัญหาที่เกิดจากเจ้าพนักงานของรัฐอีกส่วนหนึ่ง

กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยก็เป็นปัญหาที่ถูกกล่าวถึงในกลุ่มคนเป็นจำนวนมากว่า มีปัญหาในเรื่องละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งปัญหาดังกล่าวเกิดจากการใช้อำนาจเกินขอบเขตของกฎหมายกำหนดจากเจ้าพนักงานของรัฐที่กระทำโดยละเมิดต่อหลักสิทธิมนุษยชน และควรจะได้รับการแก้ไขปรับปรุงปัญหาเหล่านี้ ซึ่งกระบวนการยุติธรรมทางอาญานั้นจะเริ่มจากการที่ประชาชนถูกตั้งข้อกล่าวหาหรือตกเป็นผู้ต้องหาในทางอาญา โดยความจริงแล้วไม่ว่าจะเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญ ประมวลกฎหมายอาญา และกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้วางขอบเขตหรือกรอบในการปฏิบัติให้เจ้าพนักงานของรัฐถือปฏิบัติไว้เป็นแนวทางเพื่อป้องกันไม่ให้มีการละเมิดสิทธิมนุษยชน

## ความเป็นมา

หลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศไทยซึ่งเป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติ (United Nations) และประเทศไทยได้ให้สัตยาบันปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights หรือ UDHR) ตั้งแต่ พ.ศ.2491 ในฐานะที่เป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติ โดยประเทศสมาชิกต่างมีเจตจำนง ประการสำคัญว่า การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างมีประสิทธิภาพเป็นเงื่อนไขสำคัญ ประการหนึ่งที่จะก่อให้เกิดสันติภาพในประเทศสมาชิก ที่รวมองค์กรและสังคมระหว่างประเทศ ดังนั้น ประเทศไทยจึงมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามสนธิสัญญาต่าง ๆ เช่น กฎบัตรสหประชาชาติ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่ง การเมือง สังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม ตลอดจนกติการะหว่างประเทศที่ว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ เป็นต้น ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีของข้อตกลงสนธิสัญญาต่าง ๆ รวม 7 ฉบับ ซึ่งต้องปฏิบัติตามนั้น สังคมไทย จึงให้ความสำคัญต่อเรื่องสิทธิมนุษยชนมากกว่านี้ (วันชัย ศรีนวนลัด, พล.ต.อ.2522)<sup>1</sup>

## ความหมายของสิทธิมนุษยชน

สิทธิมนุษยชน คือ สิทธิ เสรีภาพ ที่จำเป็นขั้นพื้นฐานที่คนทุกคนพึงได้รับอย่างเสมอภาคและเป็นธรรมในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์ ไม่ว่าจะมีความแตกต่างกันทางเชื้อชาติ ชาติกำเนิด ศาสนา วัฒนธรรม ภาษา วิถีชีวิต เพศ รูปลักษณ์ภายนอก อายุ และสติปัญญา หรือมีความไม่เท่าเทียมกันในฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมมากนักน้อยเพียงใดก็ตาม รวม ๆ ก็คือศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ (Human Dignity)<sup>2</sup>

<sup>1</sup> พิเชษฐ พิณทอง, การใช้อำนาจหน้าที่เกินขอบเขตของตำรวจไทย:ผลกระทบต่อการละเมิดทางสิทธิมนุษยชน, วารสารรัฐประศาสนศาสตร์, [www.tci-thaijo.org/index.php/pajournal/article/ViewFile/22797/19486](http://www.tci-thaijo.org/index.php/pajournal/article/ViewFile/22797/19486)

<sup>2</sup> ครูจรรย์ หาเรือนทรง, สิทธิมนุษยชน (Human Rights), [www.sw2.ac.th/images/user/root/soc31101/6soc.pdf](http://www.sw2.ac.th/images/user/root/soc31101/6soc.pdf)

พระราชบัญญัติสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 3 บัญญัติว่า “สิทธิมนุษยชน หมายถึง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือตามกฎหมายไทย หรือตามสนธิสัญญาที่ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม”

สิทธิมนุษยชนมีหลักการพื้นฐาน 6 ประการ คือ<sup>3</sup>

1. คนทุกคนมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) เป็นสิทธิติดตัวทุกคนตามธรรมชาติตั้งแต่เกิด (Natural Rights)

2. คนทุกคนมีความเสมอภาคและห้ามการเลือกปฏิบัติ (Equality and non-discrimination)

3. สิทธิมนุษยชนเป็นของคนทุกคนโดยไม่เลือกเชื้อชาติ ศาสนา เพศ อายุ อาชีพ สถานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม สุขภาพ ความคิดเห็นทางการเมือง (Universality)

4. สิทธิมนุษยชน เป็น องค์กรวม แยกออกเป็นส่วน ๆ ไม่ได้และพึ่งพิงกัน (Indivisibility & Interdependently)

5. การมีส่วนร่วมและการเป็นส่วนหนึ่งของสิทธินั้น (participation & inclusion) หมายความว่า ประชาชนแต่ละคนหรือกลุ่มประชาชนหรือประชาสังคมย่อมมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในการเข้าถึงและได้รับประโยชน์จากสิทธิพลเมืองและการเมือง และสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

6. ตรวจสอบได้และใช้หลักนิติธรรม (Accountability & The Rule of Law)

<sup>3</sup> กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม, สิทธิมนุษยชนและกฎหมายที่ควรทราบสำหรับผู้ปฏิบัติงานด้านความมั่นคง [www.humanrightscenter.go.th](http://www.humanrightscenter.go.th)

ปัจจุบันประเทศไทยได้มีการวิวัฒนาการในเรื่องสิทธิมนุษยชนมากขึ้น โดยได้ตราและพัฒนามาตรฐานกฎหมายขึ้นตามลำดับ และมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายแม่บทที่ได้กำหนดแนวทางพื้นฐานในเรื่องสิทธิมนุษยชนไว้ พร้อมทั้งได้ตราพระราชบัญญัติสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ.2542 ประกาศใช้บังคับ ส่วนในภาครัฐธรรมนูญ รัฐมนตรีได้มีมติรองรับแผนพัฒนาสิทธิมนุษยชน และเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2557 คณะรัฐมนตรีได้มีมติจัดทำแผนการวางแผนพัฒนาในเรื่องสิทธิมนุษยชนเป็นแผนพัฒนาสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2557 – 2561) ซึ่งในแผนพัฒนาสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 3 ได้มีการกำหนดแผนพัฒนาสิทธิมนุษยชนไว้ทุกเรื่องซึ่งรวมทั้งสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมด้วย

### สิทธิมนุษยชนกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย

สำหรับการดำเนินคดีทางอาญาของไทยใช้ระบบกล่าวหาตามแนวนานาชาติที่เข้มข้นอยู่ทั่วไป โดยยึดถือหลักข้อสันนิษฐานของกฎหมายและปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (Universal Declaration of Human Rights) ข้อ 11<sup>4</sup> ที่ได้สันนิษฐานไว้ว่า ผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะได้จะมีการพิสูจน์ได้ว่ากระทำความผิดตาม

<sup>4</sup> ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 11 ระบุว่า

1. บุคคลซึ่งถูกกล่าวหาด้วยความผิดทางอาญา สิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่า บริสุทธิ์จนกว่าจะมีการพิสูจน์ว่ามีความผิดตามกฎหมายในการพิจารณาโดยเปิดเผย ณ ที่ซึ่งตนได้หลักประกันทั้งหมดที่จำเป็นในการต่อสู้คดี
2. บุคคลใดจะถูกถือว่ามีความผิดอันมีโทษทางอาญาใด ๆ ด้วยเหตุผลที่ตนได้กระทำหรือเว้นการกระทำการใด ๆ ซึ่งกฎหมายของประเทศ หรือกฎหมายระหว่างประเทศ ในขณะที่มีการกระทำนั้นมิได้ระบุว่ามีความผิดทางอาญาได้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่ใช้อยู่ในขณะที่การกระทำความผิดทางอาญานั้นเกิดขึ้นมิได้”

กฎหมาย (The Presumption of Innocent) ซึ่งเป็นไปตามหลักปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) หรือกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant of Civil and Political Rights) และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้บัญญัติเรื่องสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลไว้ โดยได้บัญญัติไว้ในมาตรา 4<sup>5</sup> และมาตรา 6<sup>6</sup> ส่วนสิทธิในกระบวนการยุติธรรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติไว้ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ 4 สิทธิในกระบวนการยุติธรรม มาตรา 39<sup>7</sup> นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งหากมีคำวินิจฉัยแล้วจะมีผลใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐทุกองค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 27<sup>8</sup> เคยได้มีคำวินิจฉัยที่ 12/2555 ได้วินิจฉัยว่า “เห็นว่า พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ.2545 มาตรา 54 เป็นข้อสันนิษฐานตามกฎหมายที่มีผลการสันนิษฐาน

<sup>5</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 4 บัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ย่อมได้รับการคุ้มครอง”

<sup>6</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 5 บัญญัติว่า “ประชาชนชาวไทย ไม่ว่าเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน”

<sup>7</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 39 บัญญัติว่า “บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้”

ในคดีอาญา ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่า ผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด

ก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้น เสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้”

<sup>8</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 27 บัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้งโดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง”

ความผิดของจำเลย โดยโจทก์ไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงการกระทำหรือเจตนาอย่างใดอย่างหนึ่งของจำเลยก่อน เป็นการนำการกระทำความผิดของบุคคลอื่นมาเป็นเงื่อนไขของการสันนิษฐานให้จำเลยมีความผิดและต้องรับโทษทางอาญา เนื่องจากการสันนิษฐานว่า ถ้าผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคล ก็ให้กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลที่รับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้นต้องร่วมรับผิดชอบกับนิติบุคคลผู้กระทำความผิดด้วย เว้นแต่ จะพิสูจน์ได้ว่าตนไม่ได้มีส่วนร่วมรู้เห็นเป็นใจในการกระทำความผิดของนิติบุคคลดังกล่าว โดยโจทก์ไม่ต้องพิสูจน์ถึงการกระทำหรือเจตนาของกรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดที่รับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้นว่ามีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดของนิติบุคคลอย่างไร คงพิสูจน์แต่เพียงว่านิติบุคคลกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้และจำเลยเป็นกรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลที่รับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลเท่านั้น กรณีจึงเป็นการสันนิษฐานไว้ตั้งแต่แรกแล้วว่า กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลที่รับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้นได้กระทำความผิดด้วย อันมีผลเป็นการผลักภาระการพิสูจน์ความบริสุทธิ์ไปยังกรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ และบุคคลที่รับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้นทั้งหมดทุกคน บทบัญญัติมาตราดังกล่าวจึงเป็นการสันนิษฐานความผิดของผู้ต้องหาและจำเลยในคดีอาญาโดยอาศัยสถานะของบุคคลเป็นเงื่อนไข มิใช่การสันนิษฐานข้อเท็จจริงที่เป็นองค์ประกอบความผิดเพียงบางข้อ หลังจากที่โจทก์ได้พิสูจน์ให้เห็นถึงการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดที่เกี่ยวข้องกับความผิดที่จำเลยถูกกล่าวหา และยังขัดกับหลักนิติธรรมข้อที่ว่าโจทก์ในคดีอาญาต้องมีการพิสูจน์ถึงการกระทำความผิดของจำเลยให้ครบองค์ประกอบความผิด นอกจากนี้ บทบัญญัติมาตราดังกล่าวยังเป็นการนำบุคคลเข้าสู่กระบวนการดำเนินคดีอาญาให้ต้องตกเป็นผู้ต้องหาและจำเลย ซึ่งทำให้บุคคลดังกล่าวอาจถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพ เช่น การถูกจับกุม หรือถูกคุมขัง โดยไม่มีพยาน

หลักฐานตามสมควรในเบื้องต้นว่าบุคคลนั้นได้กระทำการหรือมีเจตนาประการใด อันเกี่ยวกับความผิดตามที่ถูกกล่าวหา บทบัญญัติมาตราดังกล่าวในส่วนที่ สันนิษฐานความผิดอาญาของผู้ต้องหาและจำเลยโดยไม่ปรากฏว่าผู้ต้องหา หรือจำเลยได้กระทำการหรือมีเจตนาประการใดเกี่ยวกับความผิดนั้น จึงขัดต่อหลักนิติธรรมและขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 39 วรรคสอง” ซึ่งคำวินิจฉัยนี้น่าจะเป็นคำวินิจฉัยแรกที่ศาลรัฐธรรมนูญไทยอ้างอิง ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights - UDHR) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR) ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีโดยการภาคยานุวัติและมีผลผูกพันประเทศไทย นับแต่วันที่ 30 มกราคม 2540 เป็นเหตุผลประกอบข้อวินิจฉัยว่า มาตรา 54 พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ.2545 ขัดต่อหลักนิติธรรม และรัฐธรรมนูญ มาตรา 39 วรรคสอง<sup>9</sup>

จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าตามกฎหมาย และตามหลักกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยได้มีการพัฒนาและ ค้ำครองสิทธิมนุษยชนได้ดี แต่ในทางปฏิบัติของเจ้าพนักงานของรัฐที่มีหน้าที่ ในการรักษากฎหมายและบังคับใช้กฎหมายยังมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอยู่ บ่อยครั้ง ซึ่งการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้นมักเกิดขึ้นในกระบวนการยุติธรรม ทางอาญาเบื้องต้น กล่าวคือ เมื่อบุคคลถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดหรือตกเป็น ผู้ต้องหาในคดีอาญา และบุคคลเหล่านี้ได้รับการคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญ

<sup>9</sup> ณรงค์เดช สรุโฆษิต.ผู้ช่วยศาสตราจารย์.หมายเหตุท้ายคดีรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 12/2555 เรื่อง พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ.2545 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 39 และ 40<sup>10</sup> และตามกฎหมายอื่น ๆ ที่ได้บัญญัติเช่นเดียวกัน

## สิทธิผู้ต้องหาในคดีอาญา

เมื่อมีผู้กล่าวหาหรือมีผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนว่า บุคคลหนึ่งบุคคลใดกระทำความผิดในทางอาญา บุคคลนั้นก็จะต้องเป็นผู้ต้องหาในคดีนั้น

---

<sup>10</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 40 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรมดังต่อไปนี้

- (1) สิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง
- (2) สิทธิพื้นฐานในกระบวนการพิจารณา ซึ่งอย่างน้อยต้องมีหลักประกันขั้นพื้นฐาน เรื่องการได้รับการพิจารณาอย่างเปิดเผย การได้รับทราบข้อเท็จจริงและตรวจเอกสารอย่างเพียงพอ การเสนอข้อเท็จจริง ข้อโต้แย้ง และพยานหลักฐานของตน การคัดค้านผู้พิพากษาหรือตุลาการ การได้รับการพิจารณาโดยผู้พิพากษาหรือตุลาการที่นั่งพิจารณาคดีครบองค์คณะ และการได้รับทราบเหตุผลประกอบคำวินิจฉัย คำพิพากษา หรือคำสั่ง
- (3) บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม
- (4) ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา โจทก์ จำเลย คู่กรณี ผู้มีส่วนได้เสีย หรือพยานในคดีมีสิทธิได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมในการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งสิทธิในการได้รับการสอบสวนอย่างถูกต้อง รวดเร็ว เป็นธรรม และการไม่ให้ถ้อยคำเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเอง
- (5) ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา จำเลย และพยานในคดีอาญา มีสิทธิได้รับการคุ้มครอง และความช่วยเหลือที่จำเป็นและเหมาะสมจากรัฐ ส่วนค่าตอบแทน ค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายที่จำเป็นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ
- (6) เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพ ย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองในการดำเนินการกระบวนการพิจารณาคดีอย่างเหมาะสม และย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมในคดีที่เกี่ยวกับความรุนแรงทางเพศ
- (7) ในคดีอาญา ผู้ต้องหาหรือจำเลยมีสิทธิได้รับการสอบสวนหรือการพิจารณาคดีที่ถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม โอกาสในการต่อสู้คดีอย่างเพียงพอ การตรวจสอบหรือได้รับทราบพยานหลักฐานตามสมควร การได้รับความช่วยเหลือในทางคดีจากทนายความ และการได้รับการปล่อยตัวชั่วคราว
- (8) ในคดีแพ่ง บุคคลมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายอย่างเหมาะสมจากรัฐ”

จะเห็นได้ว่า ในการตกเป็นผู้ต้องหาจะต้องเกี่ยวข้องกับบุคคลซึ่งเป็นเจ้าพนักงานของรัฐ คือ พนักงานสอบสวน จึงจำเป็นต้องเข้าใจความหมายหรือคำนิยามของแต่ละองค์ประกอบตามที่กฎหมายกำหนดไว้ดังนี้

คำว่า “ผู้ต้องหา” ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (2) บัญญัติว่า “ผู้ต้องหา” หมายความว่า บุคคลผู้ถูกกล่าวหาว่า ได้กระทำความผิด แต่ยังไม่ถูกฟ้องต่อศาล

คำว่า “พนักงานสอบสวน” ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (6) บัญญัติว่า “พนักงานสอบสวน” หมายความว่า เจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้อำนาจและหน้าที่ในการสอบสวน

จากคำนิยามของพนักงานสอบสวนคำว่า “มีอำนาจและหน้าที่ในการสอบสวน” มีขอบเขตอย่างไร้ขีดจำกัดหรือไม่นั้น ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (11) บัญญัติว่า “การสอบสวน” หมายความว่า การรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อจะเอาผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ

ซึ่งการสอบสวนคนทั่วไปจะเข้าใจผิดว่าเป็นความหมายเดียวกันกับการสืบสวน แต่ความจริงการสอบสวนความหมายแตกต่างกับการสืบสวน โดยการสืบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (10) บัญญัติว่า “การสืบสวน” หมายความว่า การแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐานซึ่งพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจได้ปฏิบัติไปตามอำนาจและหน้าที่เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และเพื่อที่จะทราบรายละเอียดแห่งความผิด

คำว่า “คำร้องทุกข์” ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (7) บัญญัติว่า “คำร้องทุกข์” หมายความว่า การที่ผู้เสียหายได้กล่าวหาต่อเจ้าหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ว่ามีผู้กระทำความผิด

จะรู้ตัวผู้กระทำความผิดหรือไม่ก็ตามซึ่งกระทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เสียหาย และการกล่าวหาเช่นนั้นได้กล่าวโดยมีเจตนาจะให้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษ

ส่วนคำว่า “คำกล่าวโทษ” ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (8) บัญญัติว่า

“คำกล่าวโทษ” หมายความว่า การที่บุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่ผู้เสียหาย ได้กล่าวหาต่อเจ้าหน้าที่ว่ามีบุคคลรู้ตัวหรือไม่ก็ได้กระทำความผิดอย่างหนึ่งขึ้น

จะเห็นได้ว่าการดำเนินคดีอาญากับบุคคลหนึ่งบุคคลใดนั้น จะต้องมีการแจ้งความร้องทุกข์จากผู้เสียหายหรือมีการกล่าวโทษจากบุคคลที่ทราบถึงการกระทำความผิดเสียก่อน พนักงานสอบสวนจึงจะรับไว้เป็นคดี แล้วรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อจะเอาผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ จึงมองกันว่าเมื่อเช่นนี้ก็จะมีการกลั่นแกล้งร้องทุกข์กับบุคคลที่เป็นอริกัน เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาดังกล่าวตามประมวลกฎหมายอาญาจึงได้บัญญัติป้องกันในมาตรา 172<sup>11</sup> มาตรา 173,<sup>12</sup> และมาตรา 174<sup>13</sup> กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยนั้นเป็นระบบกล่าวหา โดยผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็น

<sup>11</sup> ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 172 บัญญัติว่า “ผู้ใดแจ้งข้อความอันเป็นเท็จเกี่ยวกับความผิดอาญาแก่พนักงานอัยการ ผู้ว่าคดี พนักงานสอบสวนหรือเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญา ซึ่งอาจทำให้ผู้อื่นหรือประชาชนเสียหาย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่พันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ”

<sup>12</sup> ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 173 บัญญัติว่า “ผู้ใดรู้ว่ามิได้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นแจ้งข้อความแก่พนักงานสอบสวนหรือเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญาว่า ได้มีการกระทำความผิด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี และปรับไม่เกินหกพันบาท”

<sup>13</sup> ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 174 บัญญัติว่า “ถ้าการแจ้งข้อความตามมาตรา 172 หรือมาตรา 173 เป็นการเพื่อจะแกล้งให้บุคคลใดต้องถูกบังคับตามวิธีการเพื่อความปลอดภัย ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี และปรับไม่เกินหกพันบาท

ผู้บริสุทธิ์จึงน่าจะจะได้มีการพิสูจน์ได้ว่ากระทำความผิดตามกฎหมาย (The Presumption of Innocent) และเมื่อตกเป็นผู้ต้องหา นอกจากจะได้รับการคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญแล้ว ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 7/1<sup>14</sup> และปล่อยชั่วคราวตามภาค 1 ข้อความเบื้องต้น ลักษณะ 5 จับ ชั่ง จำคุก คั้น ปล่อยชั่วคราว หมวด 3 ปล่อยชั่วคราว มาตรา 106 ถึงมาตรา 119 และภาค 2 สอบสวน ลักษณะ 2 สอบสวน มาตรา 133 ทวิ, 134, 134/1 ถึงมาตรา 143 ก็คุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาไว้เช่นเดียวกัน

### ปัญหาสิทธิมนุษยชนกับผู้ต้องหา

ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยในชั้นพื้นฐานอำนาจส่วนใหญ่จะอยู่ที่เจ้าหน้าที่ตำรวจ เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่ในการรักษากฎหมายและบังคับใช้กฎหมายเพื่อผดุงความยุติธรรม แต่การใช้อำนาจเกินขอบเขตของเจ้าหน้าที่ตำรวจ<sup>15</sup>

<sup>14</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 7/1 บัญญัติว่า “ผู้ถูกจับหรือผู้ต้องหาซึ่งถูกควบคุมหรือซึ่งมีสิทธิแจ้งหรือขอให้เจ้าพนักงานแจ้งให้ญาติ หรือผู้ซึ่งผู้ถูกจับหรือผู้ต้องหาไว้วางใจทราบถึงการถูกจับกุมและสถานที่ที่ถูกควบคุมในโอกาสแรก และให้ผู้ถูกจับ หรือผู้ต้องหามีสิทธิดังต่อไปนี้ด้วย

- (1) พบและปรึกษาผู้ซึ่งจะเป็นนายความเป็นการเฉพาะตัว
- (2) ให้ทนายความหรือผู้ซึ่งตนไว้วางใจเข้าฟังการสอบปากคำตนได้ในชั้นสอบสวน
- (3) ได้รับการเยี่ยมหรือติดต่อกับญาติได้ตามสมควร
- (4) ได้รับการรักษาพยาบาลโดยเร็วเมื่อเกิดการเจ็บป่วย

ให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจซึ่งรับมอบตัวผู้ถูกจับหรือผู้ต้องหามีหน้าที่แจ้งให้ผู้ถูกจับหรือผู้ต้องหานั้น ทราบในโอกาสแรกถึงสิทธิตามวรรคหนึ่ง”

<sup>15</sup> ดู 1

ที่ผ่านมาคดีสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมส่วนใหญ่จะมีปัญหาที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ตำรวจทั้งเรื่องการละเมิดสิทธิจากการตรวจค้น การบุกจับ การประจานต่อสาธารณะ การข่มขู่ผู้ต้องหาเพื่อให้รับสารภาพหรือให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการสืบสวน การสร้างพยานหลักฐานเท็จ การวิสามัญฆาตกรรม การละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ (วันชัย ศรีนวลนัต, พล.ต.อ., 2552, เกษมศานต์ โชติชาครพันธ์ุ และคณะ, 2552) ซึ่งความเหลื่อมล้ำทางสิทธิมนุษยชนดังกล่าวพบว่า เกิดจากสาเหตุ 3 กรณีด้วยกันดังนี้ (จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย, 2553)<sup>16</sup>

1. การทำไปเองโดยพลการเพื่อแสวงหาผลประโยชน์เข้าตัว
2. การทำตามหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ทั้งการทำไปเพราะเจตนาที่ดีหรือต้องการผลประโยชน์
3. การที่รัฐใช้ตำรวจเป็นเครื่องมือจนละเมิดต่อประชาชน ซึ่งจะกระทำด้วยเจตนาหรือไม่ก็ตาม การละเมิดนั้นเป็นผลสืบเนื่องมาจากนโยบายของรัฐ ซึ่งเป็นปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ตำรวจ เช่น นโยบายการเมืองที่กดดันต่อผลของการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจการครอบงำของฝ่ายการเมืองที่ต้องการมีอิทธิพลเหนือตำรวจเพื่อผลประโยชน์ในการดำเนินกิจการของตนเอง (เกษมศานต์ โชติชาครพันธ์ุ, 2552) เช่น การสังสลาย การชุมนุมประชาชนที่เคลื่อนไหวทางการเมือง การปราบ จลาจล เป็นต้น สำหรับพฤติกรรมการใช้อำนาจเกินขอบเขตของเจ้าหน้าที่ตำรวจ จนสร้างความเหลื่อมล้ำทางสิทธิมนุษยชนสามารถสรุปได้ดังนี้<sup>17</sup>

<sup>16</sup> ดู 1

<sup>17</sup> ดู 1

1. การใช้อำนาจหน้าที่ในการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

ความเหลื่อมล้ำต่อสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้น มีหลายคดีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจใช้อำนาจช่วยเหลือกันจนเป็นอุปสรรคในการคลี่คลายคดีเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคมและประชาชนซึ่งได้รับผลกระทบ เช่น คดีเซอร์รี่แอนตันแคน คดีผู้กองณัฐ คดีการอุ้มหนายสมชาย นีละไพจิตร รวมไปถึงคดีที่ได้รับ ความสนใจจากสังคมอีกจำนวนมาก เช่น คดีนายเกียรติศักดิ์ (นามสมมุติ) ซึ่งถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจภูธรแห่งหนึ่งจับกุมและต่อมาถึงแก่ความตายที่ได้มีการร้องเรียนให้กรมสอบสวนคดีพิเศษรับเป็นคดีพิเศษ เพราะผู้กระทำความผิดเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งคณะกรรมการคดีพิเศษได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 5/2548 เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2548 ให้คดีเกี่ยวกับการเสียชีวิตของนายเกียรติศักดิ์ เป็นคดีพิเศษที่จะต้องทำการสืบสวนสอบสวนตามมาตรา 21 วรรค 1 (2) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547 และเห็นชอบให้พนักงานอัยการเข้าร่วมทำการสอบสวนด้วย ซึ่งคณะพนักงานสืบสวนสอบสวนได้สรุปผลและออกหมายเรียกเจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจภูธรอำเภอแห่งหนึ่งจำนวน 6 นาย เป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นสัญญาบัตร 3 นาย และชั้นประทวน 3 นาย มารายงานตัวและรับทราบข้อกล่าวหาฆ่าผู้อื่นโดยไตร่ตรองไว้ก่อนและซ่อนเร้นปิดบังอำพรางการตาย ซึ่งกรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) ส่งสำนวนให้อัยการรับไปพิจารณาเมื่อวันที่ 11 สิงหาคม 2552 และอัยการส่งฟ้องศาลเมื่อวันที่ 23 กันยายน 2552 ในข้อหาร่วมกันฆ่าผู้อื่น โดยเจตนาและโดยไตร่ตรองไว้ก่อน ย้ายศพเพื่อปิดบังเหตุแห่งความตาย และเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจสอบสวนคดีอาญากระทำการในตำแหน่งอันเป็นการมิชอบเพื่อช่วยเหลือบุคคลหนึ่งบุคคลใดมิให้ต้องรับโทษ (หนังสือที่พิเศษ/2552 เรื่องขอให้ปฏิรูปตำรวจและกรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) สร้างบรรทัดฐานคดีสิทธิมนุษยชน หยุควัฒนธรรมไม่ต้องรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่รัฐและผู้มีอำนาจ ผู้กระทำความผิดจะต้องไม่ลอยนวล ถึงนายอภิสิทธิ์

เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 18 สิงหาคม 2552; ประชาไท, 2552; มติชน, 2552)

## 2. การซ้อม การทรมาน เพื่อให้ผู้ต้องหาหรือผู้ต้องสงสัยรับสารภาพ

การซ้อม การทรมาน เพื่อให้ผู้ต้องหาหรือผู้ต้องสงสัยรับสารภาพ มีเกิดขึ้นทั้งคดีอาญาทั่ว ๆ ไป และคดีที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด เช่น เมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2547 มีผู้ร้องไปยังสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ว่าได้ถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมตัว โดยถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฉ้อโกงทรัพย์ และตนได้ถูกควบคุมตัวอยู่ที่ สถานีตำรวจและเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ใช้กำลังในการทำร้ายร่างกายโดยใช้ ไฟฟ้าช็อตบริเวณร่างกายและอวัยวะเพศ เพื่อบังคับให้รับสารภาพในความผิด ฉ้อโกงทรัพย์เป็นเหตุให้ผู้ร้องได้รับอันตรายสาหัส หรือกรณีเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2549 มีผู้ที่ถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจแห่งหนึ่ง จับกุมดำเนินคดีในความผิดยาเสพติดให้โทษ ซึ่งหลังจากถูกจับกุมกลับถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจ ทำร้ายร่างกายเพื่อให้รับสารภาพในความผิดมียาเสพติดประเภท 1 ไว้ในความครอบครองโดยผิดกฎหมาย (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อ้างถึงใน เกษมศานต์ โชติชาครพันธุ์ 2552)

## 3. การประจานผู้ต้องหาต่อสาธารณชน

กรณีตัวอย่างที่ถือว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจใช้อำนาจเกินขอบเขตจนสร้างความเหลื่อมล้ำและกระทบต่อสิทธิมนุษยชนของผู้ต้องหาซึ่งเป็นการประจานผู้ต้องหาต่อสาธารณชน และในเวลาต่อมาได้รับเสียงวิพากษ์วิจารณ์จากสังคมอย่างรุนแรงมาก เช่น การนำผู้ต้องหามาแถลงข่าวผ่านสื่อมวลชนโดยมีการเขียนป้ายในลักษณะที่เป็นการประจานการกระทำ ซึ่งการกระทำดังกล่าวกับผู้ต้องหาถือเป็นคนบริสุทธิ์ยังไม่เข้าสู่กระบวนการศาล เจ้าหน้าที่ตำรวจจึงไม่มีสิทธิไปกล่าวหาต่อสาธารณะ หรือแม้จะเข้าสู่กระบวนการศาลและตัดสินแล้วก็ตาม เจ้าหน้าที่ตำรวจก็ไม่มีอำนาจหน้าที่ไปกระทำกับผู้ต้องหา

ในลักษณะดังกล่าวซึ่งเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างยิ่ง ซึ่งจากกรณีดังกล่าวมานั้นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องของสิทธิมนุษยชน กระบวนการยุติธรรม และนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิต่างแสดงความคิดเห็นไปในทิศทางเดียวกันเกี่ยวกับการไม่เห็นด้วยต่อการกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง โดยกล่าวว่า (สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2552)

“กรณีผู้ต้องหาที่ถูกตำรวจนำมาแถลงข่าวด้วยวิธีการให้คาบยาบ้าหรือเอาป้ายเดินมนุษย์-อมมนุษย์มาติดแทนชื่อผู้ต้องหา ญาติหรือตัวผู้ต้องหา มีสิทธิฟ้องร้องกลับได้ทั้งนั้น แต่ต้องเข้าใจว่าตัวผู้ต้องหาเองก็ต้องคิดว่าตอนนี้ชีวิตอยู่ในกำมือตำรวจ ถ้าพึ่งแค่สุจริตก็แย่แล้ว ยิ่งหากไม่ใช่คนระดับชนชั้นกลาง ยิ่งไม่มีโอกาสจะไปปกป้องสิทธิตัวเองได้เลย ดังนั้น สังคมต้องมาช่วยกันปกป้องสิทธิให้ เพราะหากคนเหล่านี้จะมีโอกาสไปฟ้องร้องตำรวจได้ก็ต่อเมื่อคดีเสร็จสิ้นและชนะคดีถึงจะทำได้” (สุนี ไชยรส, 2552)

“โดยทั่วไปแนวทางปฏิบัติตามหลักสากลต่อผู้ต้องหาหรือจำเลยที่ถูกจับในคดีนั้นยังถือว่าเป็นผู้บริสุทธิ์อยู่จนกว่าจะมีการพิสูจน์ตามขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรม และมีการตัดสินว่าผู้กระทำความผิดคนดังกล่าวได้กระทำความผิดจริงตามที่ถูกกล่าวหา ซึ่งเรื่องนี้ทางเจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติจะต้องไม่ไปละเมิดสิทธิผู้ต้องหาที่ถูกจับกุม โดยจะต้องช่วยหาทางบรรเทาป้องกันไม่ให้ผู้ถูกจับรายนั้นถูกประชาชนมองว่าได้กระทำความผิดจริงตามที่ถูกกล่าวหา โดยที่ยังไม่ได้มีการพิสูจน์ข้อเท็จจริง ซึ่งถือว่าเป็นการปฏิบัติที่ไม่เหมาะสม และขณะนี้ทางสำนักงานตำรวจแห่งชาติก็กำลังหาทางแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิผู้ต้องหาอยู่” (กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, 2552)

“พฤติกรรมตำรวจที่ทำกับผู้ต้องหาถือว่าแย่มาก เป็นเรื่องเสียหายมากกับหน้าที่ตำรวจที่เป็นผู้พิทักษ์สันติราษฎร์ต้องดูแลประชาชนแต่กลับทำร้ายประชาชน หากตำรวจกระทำอย่างนี้จริงตำรวจเองต้องถูกพิจารณาโดนลงโทษ

ไม่ให้เป็นแบบอย่างคนอื่น การกระทำของตำรวจไม่ใช่เรื่องละเมิดสิทธิมนุษยชน อย่างเดียวแต่เป็นการกระทำผิดกฎหมาย ผู้ต้องหาเป็นเพียงผู้ต้องสงสัย กฎหมายไม่อนุญาตให้นำมาประจานโดยไม่ผ่านกระบวนการศาล เรื่องนี้ ผู้บังคับบัญชาของตำรวจนายนี้ควรพิจารณา” (คุณหญิงอัมพร มีสุข, 2552)

“การกระทำของตำรวจเป็นการดูหมิ่นศักดิ์ศรีความเป็นคนของผู้ต้องหา แม้ผู้ต้องหาจะทำผิดอย่างไรก็ต้องว่าไปตามกฎหมาย แต่ไม่มีสิทธิกระทำกับผู้ต้องหาแบบนี้ การอ้างว่าจะช่วยให้ผู้ต้องหาสำนึกผิดที่เป็นผู้ทำลายชาติ วิธีการนี้คงไม่ทำให้เกิดจิตสำนึก เพราะที่ผ่านมารายังเคยถูกเถียงกันด้วยซ้ำว่าการจับคนเข้าคุกทำให้ผู้กระทำผิดเกิดความสำนึกได้หรือไม่” (จิตติ มงคลชัยอรัญญา, 2552)

4. การวิสามัญฆาตกรรม การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจได้มีการต่อสู้กับผู้ที่กระทำความผิดกฎหมาย และใช้อาวุธปืนในการยิงต่อสู้เพื่อป้องกันไม่ให้ตนได้รับอันตรายถึงแก่ชีวิต จนในการปะทะกันทั้งสองฝ่ายอาจทำให้กระสุนปืนไปโดนผู้กระทำความผิดให้ถึงแก่ความตาย การกระทำดังกล่าวเรียกว่า “การวิสามัญฆาตกรรม” ตัวอย่างเช่น เมื่อวันที่ 3 มกราคม 2542 ได้เกิดเหตุคนร้ายจำนวน 4 คน ปล้นทรัพย์ที่ปั้มน้ำมันเอสโซ่ ถนนศรีนครินทร์ อำเภอสำโรงเหนือ จังหวัดสมุทรปราการ ใช้รถตู้เป็นยานพาหนะหลบหนีมุ่งหน้าไปทางถนนศรีนครินทร์ กรุงเทพมหานคร ต่อมาเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ตรวจค้นและจับกุมคนร้าย ในระหว่างกำลังใส่กุญแจมือคนร้าย 3 คน ปรากฏว่าคนร้ายคนหนึ่งได้วิ่งหลบหนี จึงถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจใช้อาวุธปืนยิงถึงแก่ความตาย (คดีหมายเลขดำที่ ช. 5/2546 ศาลอาญากรุงเทพใต้) การที่ผู้กระทำความผิดถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจใช้อาวุธปืนยิงจนถึงแก่ความตาย หรือการตายระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ที่ผ่านมามีคดีในลักษณะนี้เกิดขึ้นจำนวนมาก (เกษมศานต์ โชติชาครพันธุ์, 2552) แต่กรณีการวิสามัญฆาตกรรม อาจพิจารณาได้ 2 ประเภท ได้แก่ การวิสามัญฆาตกรรมโดยกฎหมาย คือ

การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจยิงต่อสู้เพื่อป้องกันตัว กรณีที่สอง การวิสามัญฆาตกรรมที่เจ้าหน้าที่ตำรวจใช้อาวุธปืนยิงผู้ต้องหาหรือผู้ร้ายโดยเจตนาหวังจะเอาชีวิต กรณีนี้อาจไม่สามารถที่จะเรียกได้ว่าเป็นการวิสามัญฆาตกรรม แต่เป็นความผิดอาญาฐานเจตนาฆ่าผู้อื่น ซึ่งถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางสิทธิมนุษยชน

##### 5. การใช้อำนาจ กำลัง และอาวุธในการสลายการชุมนุม

การใช้อำนาจ กำลัง และอาวุธในการสลายการชุมนุม รัฐจะเป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าว ซึ่งมีทั้งเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยทางสังคม และผลประโยชน์ทางการเมือง โดยใช้อำนาจในการสั่งการให้เจ้าหน้าที่ตำรวจดำเนินการตามที่ต้องการ โดยใช้ตำรวจเป็นเครื่องมือในการดำเนินการ ซึ่งทำให้เกิดการละเมิดต่อประชาชน การละเมิดดังกล่าวถือว่าเป็นปัจจัยทางการเมืองที่เข้ามาแทรกแซงองค์กรตำรวจ เป็นการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อกดดันการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ ตัวอย่างเช่น เหตุการณ์การสลายการชุมนุมในวันที่ 7 ตุลาคม 2551 เป็นเหตุการณ์ที่กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย ปิดล้อมอาคารรัฐสภาในวันที่ 6 ตุลาคม 2551 เพื่อกดดันไม่ให้คณะรัฐมนตรีในขณะนั้นแถลงนโยบายต่อที่ประชุมรัฐสภา โดยอ้างว่ารัฐบาลขาดความชอบธรรมที่จะเข้ามาบริหารประเทศ และไม่ต้องการให้แก้ไขรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐบาลในขณะนั้นได้สั่งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจยิงแก๊สน้ำตาเข้าใส่ผู้ชุมนุม เพื่อเป็นการเปิดเส้นทางให้คณะรัฐมนตรี และสมาชิกรัฐสภาเข้าไปประชุมรัฐสภาเพื่อแถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยในวันที่ 8 ตุลาคม 2551 มีประชาชนผู้ชุมนุมบาดเจ็บจำนวน 443 คน และเสียชีวิต 2 คน (มติชนออนไลน์, 8 ตุลาคม 2551, สืบค้น <http://th.wikipedia.org>) กรณีตัวอย่างข้างต้นเป็นเพียงส่วนหนึ่งในการกล่าวถึงการเกิดความเหลื่อมล้ำทางสิทธิมนุษยชน ซึ่งเกิดจากการใช้อำนาจเกินขอบเขตของเจ้าหน้าที่ตำรวจบางนายเท่านั้น ซึ่งจากการรวบรวมข้อมูลสถิติปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่มีการร้องเรียน

มายังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พบว่า คดีที่มีการร้องเรียนและกล่าวหาเจ้าหน้าที่รัฐตั้งแต่ปี 2545 – 2552 ทั้งสิ้น 1,606 ราย ส่วนใหญ่เป็นการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ตำรวจว่าละเมิดสิทธิมนุษยชนมากที่สุดถึง 972 ราย เมื่อเทียบกับข้าราชการประเภทอื่น ซึ่งการละเมิดสิทธิมนุษยชนของเจ้าหน้าที่ตำรวจเกิดจากงานส่วนใหญ่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจต้องสัมผัสใกล้ชิดกับประชาชน การปฏิบัติงานจึงมีความล่อแหลม เสี่ยงต่อการกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างมาก ดังนั้นเจ้าหน้าที่ตำรวจจึงต้องปฏิบัติหน้าที่ในกรอบหรือกฎเกณฑ์ที่สังคมกำหนดไว้โดยไม่ใช้อำนาจเกินขอบเขต (วันชัย ศรีนวนันต์, พล.ต.อ., 2552)

ปัญหาที่เกิดขึ้นจากปัจจัยอื่นที่เกิดกับปัญหาสิทธิมนุษยชนของไทยที่เกิดขึ้น<sup>18</sup>

1. รัฐธรรมนูญกำหนดให้บุคคลย่อมมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง รวมทั้งมีการปฏิบัติที่เหมาะสมโดยให้คำนึงสิทธิของพยานและผู้เสียหายในคดี สิทธิผู้ต้องหา และแม้ว่านโยบายรัฐมีโครงการคุ้มครองสิทธิผู้ต้องหา พยาน และเหยื่ออาชญากรรม อย่างไรก็ตามกลุ่มผู้ด้อยโอกาส เช่น คนจน ผู้ใช้แรงงาน ผู้ต้องหา ผู้เสียหายในคดีบางส่วนยังประสบปัญหาการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทั้งปัญหาในชั้นตำรวจ อัยการ และศาล

2. แม้ว่ารัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้เสียหายและพยานในคดีมีสิทธิได้รับความคุ้มครอง และความช่วยเหลือที่จำเป็นและเหมาะสมจากรัฐ แต่ยังมี ความไม่เสมอภาคในการช่วยเหลือตามกฎหมายกับประชาชน การเลือกปฏิบัติ ปัญหาสองมาตรฐาน เนื่องจากการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ นอกจากนี้

<sup>18</sup> กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม, แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2557-2561), สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, กรุงเทพมหานคร, 2556

เจ้าหน้าที่ของรัฐหย่อนยานในการปฏิบัติหน้าที่ การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมไม่เท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติกับกลุ่มผู้ต้องหาในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ นอกจากนี้ ยังมีสถิติการร้องเรียนผู้เสียหายในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งบางส่วนเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

3. ขาดการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับรู้ถึงขั้นตอนและการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ประชาชนขาดความรู้เรื่องกฎหมาย สิทธิในการรับรู้และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชนยังน้อย ประชาชนไม่เชื่อมั่นและขาดความเข้าใจในกระบวนการและขั้นตอนการปฏิบัติ รวมทั้งกฎหมายในกระบวนการยุติธรรม อีกทั้งการขาดความรู้ในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมที่รัฐจัดให้ เช่น การจัดหาทนายความ คุณภาพของทนายความกับการให้บริการ เพราะได้ค่าตอบแทนน้อย

4. การบังคับใช้กฎหมายไม่จริงจัง หย่อนยานในทางปฏิบัติ ภาครัฐไม่สามารถอำนวยความสะดวกและการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภค เจ้าหน้าที่บางส่วนมีการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่

5. ยังพบความผิดพลาดในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งเกิดจากการจับผิดตัวหรือตัดสินผิดพลาด

### แนวทางแก้ไขปัญหา

จากปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยของเรา มีเพียง 2 ส่วนสำคัญเท่านั้น คือส่วนที่เกิดขึ้นจากตัวของประชาชนเองส่วนหนึ่ง และส่วนเกิดขึ้นจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐอีกส่วนหนึ่ง ดังนั้นการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นก็ควรแบ่งแยกเป็นส่วนเช่นเดียวกันดังนี้

#### ส่วนที่ 1 ในส่วนของประชาชน

1. ภาครัฐต้องให้ความรู้แก่ประชาชนเรื่องสิทธิมนุษยชนอย่างจริงจัง เพื่อประชาชนเข้าใจถึงสิทธิและหน้าที่ของตน และหากประชาชนส่วนใหญ่

เข้าใจในเรื่องของสิทธิมนุษยชนถ่วงดุลอำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐที่ปฏิบัติตาม  
หน้าโดยการละเมิดสิทธิมนุษยชน

2. ภาครัฐจะต้องส่งเสริมกิจกรรมที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนให้ประชาชน  
มีส่วนร่วมมากขึ้น เพื่อเรียนรู้สิทธิเสรีภาพของประชาชนในกระบวนการยุติธรรม  
อย่างกว้างขวางและจริงจัง สามารถใช้สิทธิปกป้องตนเอง ซึ่งการเรียนรู้ของ  
ประชาชนและการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชน

3. ส่งเสริมกลไกการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน รณรงค์ให้ประชาชน  
ได้เรียนรู้สิทธิเสรีภาพของประชาชนในกระบวนการยุติธรรม เพื่อสามารถใช้  
สิทธิปกป้องตนเองตามที่กฎหมายให้สิทธิและตรวจสอบการทำงานของ  
เจ้าหน้าที่รัฐได้

4. ส่งเสริมการสร้างเครือข่ายภาคประชาชนและประชาสังคม ให้เข้ามา  
มีส่วนร่วมในการปกป้องและรักษาไว้ซึ่งสิทธิมนุษยชนให้มีความศักดิ์สิทธิ์  
และเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม

5. ส่งเสริมการเรียนรู้เรื่องสิทธิมนุษยชนรวมทั้งกิจกรรมด้านสิทธิมนุษยชน  
แก่เยาวชน นักเรียนในระดับประถมและมัธยม ให้เข้าใจอย่างถ่องแท้

## ส่วนที่ 2 การเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ในภาครัฐ

การกระทำของเจ้าหน้าที่ในภาครัฐที่มีการละเมิดต่อสิทธิมนุษยชน  
จะต้องทำการปฏิรูปกฎหมายต้องทำพร้อมกัน 3 อย่าง คือ ปฏิรูปตัวบทกฎหมาย  
ปฏิรูปการบังคับใช้กฎหมาย และปฏิรูปความคิดของบุคลากรในกระบวนการ  
ยุติธรรม ซึ่งคิดว่ากรมสอบสวนคดีพิเศษหน่วยงานใหม่ เป็นมิติใหม่ของสังคมไทย  
ที่จะปฏิรูปความคิดของคนในองค์กรได้ และจะทำให้เป็นที่เชื่อถือศรัทธาของ  
ประชาชนได้<sup>19</sup>

<sup>19</sup> คณิต ฒ นคร., ดร., ดีเอสไอ จัดสัมมนา มมองสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมไทยและสากล,  
ประชาไท, prachatai.com/node/17481

นอกจากการปฏิรูปกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และบุคลากรแล้ว สิ่งที่เป็นในการให้ปฏิรูปนั้นสัมฤทธิ์ผลจำเป็นต้องกำหนดโทษของเจ้าพนักงานของรัฐที่ได้กระทำความผิดในการละเมิดสิทธิมนุษยชนให้สูงขึ้น และในการดำเนินการเพื่อเอาผิดกับเจ้าพนักงานของรัฐที่กระทำละเมิดต่อสิทธิมนุษยชนนั้น ไม่ใช่ให้หน่วยงานต้นสังกัดเป็นผู้ตั้งคณะกรรมการสอบสวน แต่ควรจะให้ป็นองค์กรอื่นเป็นผู้ทำการสอบสวนแทน เนื่องจากที่ผ่านมา เจ้าพนักงานตำรวจกระทำความผิดทำร้ายผู้ต้องหาเพื่อต้องการให้สารภาพหรือเรียกเอาทรัพย์สินจากผู้ต้องหาที่จะพบบ่อยครั้งในสังคมปัจจุบัน เมื่อกระทำความผิดสำนักงานตำรวจแห่งชาติกลับตั้งตำรวจด้วยกันขึ้นมาทำการสอบสวนและทุกครั้งผลที่ออกมาจะพบว่าผู้ที่ถูกต้องขอกล่าวมักจะพินิจพิศทุกกราย ดังนั้นแม้ว่าจะปฏิรูปกฎหมายไปเพียงใด หากผู้ที่มีหน้าที่ในการรักษากฎหมายและบังคับใช้กฎหมายไม่ทำหน้าที่ หรือปฏิบัติตัวเป็นผู้ฝ่าฝืนกฎหมายเสียเอง กฎหมายที่ปฏิรูปใหม่ไม่ว่าจะดีสักเพียงใดก็ไม่ทำให้การปฏิรูปองค์กรนั้นได้ผล องค์กรที่ทำการตรวจสอบก็ค่อนข้างจะไร้ประสิทธิภาพเนื่องจากบุคลากร ไม่มีความรู้ความสามารถในการสอบสวนพนักงานของรัฐที่กระทำความผิด

### บทสรุป

สิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิพื้นฐานของประชาชนเมื่อถูกกล่าวหาในคดีอาญา ที่มีกฎหมายรองรับไว้โดยให้มีผลกับบุคคลทุกคนโดยเสมอภาคเท่าเทียมกัน แต่สิทธิดังกล่าวจะไม่บังเกิดผล หากประชาชนไม่ให้ความสนใจที่จะแสวงหาสิ่งเหล่านั้นและทำความเข้าใจให้กระจ่างเสียก่อน เพื่อจะนำเอาสิทธิที่ตนพึงมีนั้น ไปแสดงต่อเจ้าพนักงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการรักษากฎหมายและบังคับใช้กฎหมาย และภาครัฐควรจะให้ความสำคัญกับการพัฒนาประชาชนให้มีความรู้ความสามารถ เพราะยิ่งประชาชนมีความรู้ความสามารถมากเท่าไร ประเทศก็จะพัฒนามากเท่านั้น ไม่ใช่เฉพาะเพียงเรื่องสิทธิมนุษยชนเท่านั้น แต่ประเทศจะประสบผลสำเร็จได้ทุกกรณี

## บรรณานุกรม

- กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม, แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2557-2561), สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, กรุงเทพมหานคร, 2556
- กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม, สิทธิมนุษยชนและกฎหมาย ที่ควรทราบสำหรับผู้ปฏิบัติงานด้านความมั่นคง [www.humanrightscenter.go.th](http://www.humanrightscenter.go.th)
- คณิต ฒ นคร, ดร., ดีเอสไอ จัดสัมมนา มมองสิทธิมนุษยชนในกระบวนการ ยุติธรรมไทยและสากล, ประชาไท, [prachatai.com/node/17481](http://prachatai.com/node/17481)
- ศรุจณ์ หาเรือนทรง, สิทธิมนุษยชน (Human Rights), [www.sw2.ac.th/images/user/root/soc31101/6soc.pdf](http://www.sw2.ac.th/images/user/root/soc31101/6soc.pdf)
- พิเชษฐ พิณทอง, การใช้อำนาจหน้าที่เกินขอบเขตของตำรวจไทย: ผลกระทบ ต่อการละเมิดทางสิทธิมนุษยชน, วารสารรัฐประศาสนศาสตร์, [www.tcithaijo.org/index.php/pajournal/article/ViewFile/22797/19486](http://www.tcithaijo.org/index.php/pajournal/article/ViewFile/22797/19486)
- พระราชบัญญัติสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ.2542
- ณรงค์เดช สรุโฆษิต. ผู้ช่วยศาสตราจารย์. หมายเหตุท้ายคดีรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 12/2555 เรื่อง พระราชบัญญัติขายตรง และตลาดแบบตรง พ.ศ.2545 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่
- ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน
- ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
- ประมวลกฎหมายอาญา
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

# ธรรมาธิปไตยกับประชาธิปไตยในบริบทของสังคมไทย

สังวรณ์ ลิปิตพัลลภ\*

## บทคัดย่อ

ธรรมาธิปไตยกับประชาธิปไตยในบริบทสังคมไทย บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอแนวคิด ธรรมาธิปไตยกับประชาธิปไตยในบริบทของสังคมไทย และวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างแนวคิดธรรมาธิปไตยกับแนวคิดประชาธิปไตย ธรรมาธิปไตยเป็นแนวคิดทางพระพุทธศาสนาซึ่งมีส่วนในการส่งเสริมให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยมีความเป็นธรรมและโดยเฉพาะระบอบประชาธิปไตยในสังคมไทยที่มีวิถีชีวิตและวัฒนธรรมบนพื้นฐานของพระพุทธศาสนา

การพัฒนาระบอบประชาธิปไตยในสังคมไทยควรอย่างยิ่งที่จะนำหลักการของธรรมาธิปไตยซึ่งเป็นหลักการสำคัญที่จะส่งเสริมให้ระบอบประชาธิปไตยมีความมั่นคงและมีความเป็นธรรมในสังคมตลอดถึงความเสมอภาคของประชาชนทุกระดับเข้ามาผสมผสานในการพัฒนาและส่งเสริมประชาธิปไตยในทุกระดับทั้งระดับบุคคลและระดับหน่วยงานองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชน

**คำสำคัญ** ธรรมาธิปไตย, ประชาธิปไตย, การเมืองไทย

\* นายกสมาคมอุตสาหกรรรมก่อสร้างไทยในพระบรมราชูปถัมภ์, ผู้ศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 4 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

## บทนำ

ลัทธิการเมืองการปกครองในโลกยุคปัจจุบันมีหลายลัทธิ<sup>1</sup> เช่น ลัทธิปัจเจกชน (Individualism) เสรีนิยม (Liberalism) สังคมนิยม (Socialism) ประชาธิปไตย (Democracy) อนุรักษนิยม (Conservatism) สหนิยม ประชาธิปไตย ประโยชน์นิยม (Utilitarianism) อุดมคตินิยม (Idealism) อนาธิปไตย (Anarchism) ซินดี กัลลิสม์ (Syndicalism) กิลดิโซเซียลลิสม์ พหุนิยม (Pluralism) มาร์กซิสม์ (Marxism) คอมมิวนิสต์ (Communism) ฟาสซิสม์ (Fascism) นาซี (Nazism) เป็นต้น แต่เมื่อแบ่งเป็นลัทธิหรือระบอบใหญ่ ๆ ได้ 2 ระบอบ คือ

1. ระบอบเสรีนิยม หรือประชาธิปไตย (Liberalism/Democracy)
2. ระบอบสังคมนิยมหรือคอมมิวนิสต์ (Socialism/Communism)

ในสังคมไทย ได้ใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญที่ถือว่ามีความโปร่งใสมากที่สุด คือกฎหมายรัฐธรรมนูญปีพุทธศักราช 2540 ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนและเอื้อประโยชน์ต่อการปกครอง และบริหารรัฐกิจ เพื่อให้เกิดความสงบสุขเป็นระเบียบเรียบร้อยของประเทศชาติ แต่เมื่อมองดูในสถานการณ์ปัจจุบันแล้ว ปัญหาสังคมโดยส่วนรวม และปัญหาของปัจเจกชนในสังคมก็ยังไม่ได้เป็นไปตามจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญเท่าที่ควร แม้ว่าสถาบันทางการเมืองจะแบ่งการปกครองออกมาอย่างชัดเจนได้แก่

<sup>1</sup> อานนท์ อาภาภิรม, รัฐศาสตร์เบื้องต้น, กรุงเทพมหานคร : 0.5 Printing House Co., Ltd. 2528), หน้า 106-120

1. สถาบันฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislative Institution)
2. สถาบันฝ่ายบริหาร (Executive Institution)
3. สถาบันฝ่ายตุลาการ (Judicial Institution)

แต่ว่าโดยความเป็นจริงสังคมปัจจุบันยังเกิดความสับสนเดือดร้อน วุ่นวายกันอยู่ ที่เป็นเช่นนี้ เพราะมีสาเหตุมาจากสังคมนั้นได้เปลี่ยนแปลงทั้งหมด ก็หาไม่ หรือเพราะว่าสถาบันการเมืองการปกครองนั้นยังคงรูปลักษณะใหญ่ ๆ อยู่ แต่ที่เปลี่ยนไปบ้างคงเป็นเพราะว่าบริบทของสังคมในปัจจุบัน ได้มีการพัฒนาไปในด้านวัตถุมากยิ่งขึ้น เช่น วิทยาการทางด้านเทคโนโลยีต่าง ๆ มากมาย การเป็นอยู่ของประชาชนในสังคมจึงเกิดการแข่งขันกันทำมาหากิน แข่งขัน เสาะแสวงหาวัตถุเพื่อที่จะนำมาสนองความต้องการของตัวเอง เมื่อได้ประสบ สิ่งที่มีประภรรณาในทางวัตถุแล้ว สิ่งที่มีมนุษย์จะได้รับก็คือการยอมรับนับถือ ของสังคมมากยิ่งขึ้น

ในระบอบประชาธิปไตย ถือว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญจะช่วยให้เกิดการ ปกครองที่เป็นธรรมมากยิ่งขึ้น ซึ่งหลาย ๆ ประเทศที่มีการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยจึงมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดและเป็นเครื่องมือใน การบริหารประเทศ อย่างไรก็ตามในสังคมไทย แม้จะมีกฎหมายรัฐธรรมนูญ เป็นเสมือนแผนผังให้เดินตามเส้นทางประชาธิปไตยก็ตาม แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากสังคมไทยเป็นสังคมพระพุทธศาสนา ดังนั้นการนำหลักการแนวคิดทาง พระพุทธศาสนามาใช้ในการบริหารประเทศจึงเป็นสิ่งที่สำคัญ หลักธรรมาธิปไตย เป็นหลักการปกครองหนึ่งที่ยึดถือเอาธรรมหรือความถูกต้องดีงามเป็นแนวทาง ในการปกครองบริหารประเทศชาติบ้านเมือง ไม่ว่าจะปกครองด้วยระบอบใด ๆ ก็ตาม แต่ถ้าผู้นำมีหลักธรรมาธิปไตยแล้ว ก็เชื่อถือได้ว่าการปกครองของ ผู้นำเป็นไปอย่างถูกต้อง ดีงาม หากขาดหลักธรรมาธิปไตยเสียแล้ว แม้เป็น การปกครองที่ถือเสียงข้างมากหรือประชาธิปไตยก็ตาม ก็อาจเป็นเหตุจกการ ในระบอบประชาธิปไตยก็เป็นได้

## ธรรมาธิปไตยกับประชาธิปไตย

### ความหมายของธรรมาธิปไตย

**ธรรมาธิปไตย** คือการปกครองที่ยึดเอาธรรมเป็นหลักหรือเอาความถูกต้อง ถือความดีงาม พิจารณาตัดสินด้วยสติปัญญาอันบริสุทธิ์วินิจฉัยตัดสินที่ถูกต้องที่สุด ดีที่สุดเท่าที่มองเห็น ด้วยการค้นคว้ารับฟังแสวงหาความจริงอย่างที่สุด ด้วยการคิดถึงที่สุดและอย่างจริงในที่สุด การกระทำอะไร สิ่งนั้นต้องเกิดขึ้นจากสุดยอดแห่งสติปัญญา สุดยอดแห่งคุณธรรม<sup>2</sup>

### ความสำคัญของธรรมาธิปไตย

ประชาธิปไตยที่จะได้เสียงข้างมากที่ดี เป็นประชาธิปไตยที่ดี จะต้องเป็นธรรมาธิปไตยให้ได้เสียก่อน ประชาธิปไตยในสังคมปัจจุบันนำหลักการปกครองที่มุ่งก่อประโยชน์ในการเคารพสิทธิ เสรีภาพ เสมอภาค ความเท่าเทียมกันในความเป็นมนุษย์ พร้อมทั้งในระบบการเมืองก็สามารถเข้าไปกำหนดตรวจสอบนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเพื่อจะก่อให้เกิดความโปร่งใสขึ้นในระบบอำนาจของรัฐ การควบคุมการใช้อำนาจของรัฐอย่างเป็นธรรม

### ความหมายของประชาธิปไตย

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ได้ให้ความหมายของคำว่า ประชาธิปไตย ไว้ว่า “ประชาธิปไตย หมายถึง ระบบการปกครองที่ถือมติปวงชนเป็นใหญ่ การถือเสียงข้างมากเป็นใหญ่<sup>3</sup>

<sup>2</sup> พระเทพเวที (ประยูรค์ ปยุตโต), พุทธศาสนากับสังคมไทย พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มูลนิธิโกมลคีมทอง, 2532), หน้า 11-13

<sup>3</sup> ราชบัณฑิตยสถาน พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท นานมีบุ๊คส์ จำกัด), 2546 หน้า 656.

ศาสตราจารย์จรรยา สุภาพ กล่าวสรุปไว้ว่า ประชาธิปไตยในแง่การปกครอง มุ่งถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการที่เข้าร่วมกำหนดนโยบายต่าง ๆ อันเดียวกับประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวม<sup>4</sup>

ผศ.หุจณี อรรถกฤษณ์ ให้ความหมายว่า ความหมายของประชาธิปไตย อาจแบ่งอย่างกว้าง ๆ ได้เป็น 2 ประเภท คือ

1. ความหมายอย่างแคบ คือ รูปแบบการปกครองแบบหนึ่ง ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีการตัดสินใจทางการเมืองอย่างเสรี

2. ความหมายอย่างกว้าง คือ ประชาธิปไตยเป็นวิถีชีวิตแบบหนึ่ง ที่ยึดถืออุดมคติ และหลักที่กำหนดแบบแผนพฤติกรรมระหว่างมนุษย์ในสังคม ในทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

ลาสกี (Harold Laski) อธิบายว่า ประชาธิปไตย เป็นความปรารถนา ที่มนุษย์ต้องการรักษาไว้ซึ่งความสำคัญของตนเอง และความเสมอภาคในทาง เศรษฐกิจสังคมและการเมือง

เมอร์เรียน (C.E. Merrian) ให้ความหมายว่า เป็นการดำรงชีวิตเพื่อความผาสุกร่วมกัน โดยมีเจตนาารมณ์ของประชาชนเป็นเครื่องนำทาง

แม็กไอเวอร์ (R.M. Maciver) ให้ความหมายว่า ประชาธิปไตยเป็น ทั้งรูปการปกครองและวิถีชีวิตที่ถือเอาเสรีภาพเป็นหลักสำคัญ

ลินด์เซย์ (A.D. Linsay) ให้ความหมายว่า ประชาธิปไตยคือการเปิดโอกาส ให้ประชาชนสามารถดำเนินร่วมกันโดยไม่สูญเสียเสรีภาพตามที่แต่ละคน ปรารถนา

<sup>4</sup> จรรยา สุภาพ, ลัทธิการเมืองเศรษฐกิจเปรียบเทียบ, หน้า 24-25 <http://taback.sripruetta.ac.th/-020'closermeanings.htm>

## ประเภทของประชาธิปไตย

ก) ประชาธิปไตยแบบโดยตรง (Direct Democracy) หรือแบบบริสุทธิ์ (Pure Democracy) ได้แก่ การที่ราษฎรสามารถแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสาธารณะ โดยไม่ต้องผ่านตัวแทน หรือมติของที่ประชุม

อีกนัยหนึ่ง ประชาธิปไตยแบบโดยตรง (Direct Democracy) คือ การที่ประชาชน มีส่วนร่วมในการปกครองโดยตรง ประชาชนใช้อำนาจปกครองกันเองเลือกเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยตนเอง เหมาะสำหรับประเทศเล็ก ๆ และประชากรไม่มากนัก เช่น นครรัฐกรีกในสมัยโบราณ ซึ่งสามารถจะเรียกประชุมประชาชนทุกคนได้ และลงมติโดยการชูมือหรือโดยวิธีอื่น เช่น การนำก้อนหินไปใส่ในภาชนะบรรจุขี้หรือขวาท หรือ เห็นด้วย ไม่เห็นด้วย จำนวนก้อนหินคือคะแนนเสียง ซึ่งถือว่าเป็นประชาธิปไตยโดยตรง ตัวอย่างกระบวนการประชาธิปไตยโดยตรงก็อาจมีกรณีที่มีการเรียกประชุมบุคคลที่เกี่ยวข้องที่มีจำนวนไม่มาก เช่น ประมาณ 100 200 คน มีการอภิปรายถกเถียง จากนั้นก็ลงคะแนนเสียงเพื่อหาข้อยุติ ก็ถือได้ว่าเป็นประชาธิปไตยโดยตรง แต่ถ้าเป็นชุมชนขนาดใหญ่ เช่น จังหวัด หรือประเทศชาติ การใช้ระบบประชาธิปไตยโดยตรงคงกระทำกันไม่ได้ ต้องใช้ระบบประชาธิปไตยโดยการเลือกตั้งตัวแทน เช่น การเลือกตั้ง ส.ส. การเลือกตั้ง ส.ว. การเลือกตั้ง อบจ. ฯลฯ

ข) ประชาธิปไตยแบบโดยอ้อม (Indirect Democracy) หรือแบบมีผู้แทนราษฎร (Representative Democracy) ได้แก่ การปกครองแบบมีผู้แทน คือการที่ราษฎรปฏิบัติโดยการเลือกสรรบุคคลที่มีศักยภาพทางด้านความรู้และจริยธรรมเข้าไปบริหารและตัดสินใจแทนตน ซึ่งจะอยู่ในวาระ 2 ปี 4 ปี หรือ 5 ปี

ประชาธิปไตยแบบโดยอ้อมนั้น อาจเรียกได้อีกอย่างว่า ประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน หมายถึง การที่ประชาชนเลือกตัวแทนเข้ามาทำหน้าที่ปกครองประเทศแทนประชาชน จะไปทำหน้าที่ใช้อำนาจอธิปไตยทางด้านนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ ประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนนี้แบ่งรูปแบบของรัฐบาลออกเป็น 3 ระบบ คือ

### แบบรัฐสภา (Parliamentary form)

โดยมีหลักการสำคัญ คือ ไม่แยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislative) กับฝ่ายบริหาร รัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) กับคณะรัฐมนตรี (ฝ่ายบริหาร) สัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด รัฐสภามีหน้าที่ออกกฎหมาย และมีฐานะ อำนาจความสำคัญเหนือกว่าคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีจะเข้าดำรงตำแหน่งได้ต่อเมื่อได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภา แต่คณะรัฐมนตรีอาจยุบสภาได้ การปกครองแบบรัฐสภานั้น อาจจะมีผู้นำของรัฐหรือประเทศ เป็นประธานสูงสุดที่เรียกว่าประมุขซึ่งมี 2 ประเภท ได้แก่

พระมหากษัตริย์เป็นประมุขและประธานาธิบดีเป็นประมุข ไม่มีบทบาททางการเมือง มีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารประเทศที่ปกครองแบบรัฐสภาที่กล่าวมานั้น เช่น ประเทศอังกฤษ เดนมาร์ก ไทย อินเดีย ญี่ปุ่น ฯลฯ

### แบบประธานาธิบดี (Presidential form)

โดยมีหลักการสำคัญ คือ

1. เป็นการใช้ระบบการแยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) ฝ่ายบริหาร (ประธานาธิบดี) ฝ่ายตุลาการ (ศาล)
2. แต่ละฝ่ายมีอำนาจและความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของตน แต่มีอำนาจในการยับยั้งและถ่วงดุลอำนาจเพื่อมิให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งใช้อำนาจเกินขอบเขต
3. รัฐสภาและประธานาธิบดีได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนและอยู่ในตำแหน่งจนครบวาระ ตัวอย่าง ประเทศสหรัฐอเมริกา บราซิล อุรุกวัย

## แบบกึ่งรัฐสภา กึ่งประธานาธิบดี (Semi-parliamentary or semi-presidential forms)

ประชาธิปไตยแบบนี้เรียกอีกอย่างหนึ่งว่าประชาธิปไตยแบบมีกลุ่มหลากหลายหรือแบบพหุนิยม (Pluratism) ได้แก่ ระบบประชาธิปไตยที่มีผู้แทนและมีการแบ่งเป็น 2 ระบบ คือ ระบบรัฐสภา (Parliamentary System) และระบบประธานาธิบดี (Presidential System)<sup>5</sup>

### ความสำคัญของประชาธิปไตย

ระบบประชาธิปไตยในสังคมปัจจุบันมีความสำคัญต่อการพัฒนาสังคมประเทศอย่างมาก เป้าหมายของประชาธิปไตยในคือการสร้างสรรชีวิตที่ดีและมีความสุขให้แก่ประชาชน ประชาธิปไตยในสังคมปัจจุบันมีหลักประโยชน์อยู่ 3 ระดับคือ

1) ระดับปัจเจกบุคคล คือ หลักความเสมอภาคในปัจเจกบุคคลในด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคมมีสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การแสดงออก มีส่วนร่วมในทางการปกครองประโยชน์ของส่วนรวม มีส่วนในการกำหนดนโยบายสาธารณะ เช่น นโยบายจัดการศึกษาให้ทั่วถึง นโยบายสาธารณสุข นโยบายการรักษาความสงบ เรียบร้อยภายในสังคม นโยบายป้องกันประเทศ นอกจากนี้ยังช่วยควบคุมกำกับและตรวจสอบการทำงานของระบบการบริหาร

2) ระดับคนใกล้ชิดหรือกลุ่มคนรอบข้าง ประชาธิปไตยในสังคมยังส่งเสริมให้ทุกคนมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เหมือนกัน ให้ความเคารพต่อสิทธิของคนในสังคม ทุกคนมีสิทธิเสรีภาพในการทำมาหากินอย่างเท่าเทียมกัน

<sup>5</sup> จรุง สุภาพ, ลัทธิการเมืองเศรษฐกิจเปรียบเทียบ, หน้า 20 <http://taback.sripruetta.ac.th/-0202/closermeanings.htm>

3) ระดับชุมชน สังคม รัฐและโลก ประชาธิปไตยในสังคมปัจจุบันจะสร้างความรับผิดชอบต่อส่วนรวมมีจิตสำนึกเป็นประชาธิปไตยของประชาชน การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน การตื่นตัวทางการเมือง เพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและไม่มีคอร์รัปชัน ส่งผลให้เกิดการตื่นตัวทางการเมืองในการตรวจสอบอำนาจรัฐ โดยมีวิธีการ ดังนี้คือ 1) การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือการประชาพิจารณ์ (Public hearing) 2) การแสดงประชามติ 3) การรับอำนาจคืน (Recall) 4) การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญ (Impeachment)

### ประชาธิปไตยในสังคมไทย

ครั้นต่อมาเมื่อวัฒนธรรมทางการเมืองปกครองของโลกตะวันตกได้แผ่อิทธิพลครอบคลุมไปทั่ว แม้ในประเทศไทยก็ได้รับผลกระทบนั้นด้วย โดยเฉพาะเมื่อกลุ่มบุคคลที่ได้รับอิทธิพลทางความคิดแบบประชาธิปไตยมา หลังจากนั้น จึงทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านความคิดในทางการเมืองการปกครอง และที่เห็นได้ชัดในยุคของรัชกาลที่ 5 ที่พระองค์ทรงเล็งเห็นความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นนั้น โดยทรงมีกุศโลบายเพื่อที่จะรับมือกับความเปลี่ยนแปลงนั้น และพระองค์ก็ทรงกระทำให้เห็นความเปลี่ยนแปลงในระบบทางสังคมหลายประการ เช่น ปฏิรูปการปกครองการศึกษา และทรงเลิกทาส เป็นต้น<sup>6</sup>

### ระยะต้น (First Period)

ตั้งแต่สมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นต้นมา อารยธรรมและแนวความคิดของตะวันตกได้แพร่หลายเข้ามาในประเทศไทยเป็นอย่างมาก อันมีสาเหตุมาจากการเปิดประเทศและการสนับสนุนให้คนไทย

<sup>6</sup> พระมหากษัตริย์ อธิรัฐาโน (สนธิสุข), 2548. ศึกษาเปรียบเทียบแนวคิดประชาธิปไตยในพุทธปรัชญาเถรวาทกับแนวคิดประชาธิปไตยในสังคมปัจจุบัน วิทยานิพนธ์พุทธศาสนมหาบัณฑิต สาขาวิชาปรัชญา บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, หน้า 85-90

ศึกษาถึงศิลปวิทยาการทางตะวันตก รวมไปถึงการส่งนักศึกษาไทยไปศึกษา  
ยังประเทศตะวันตก จากกระแสอารยธรรมและความคิดที่แตกต่างเป็นผลให้  
ความเชื่อความศรัทธาในลัทธิเทวสิทธิ (Divine Right) และระบบการปกครอง  
รูปแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ถูกกัดเซาะและได้รับผลกระทบอย่างหลีกเลี่ยง  
มิได้ ส่วนทางด้านการเมืองไทยภายในเองก็มีปัญหาจลาจลตลอดเวลา โดยเฉพาะ  
ในช่วงต้นรัชกาล เพราะอำนาจทางการเมืองมิได้รวมอยู่ที่พระมหากษัตริย์  
แต่เพียงผู้เดียว แต่มีกลุ่มการเมืองที่มีบทบาทสำคัญ

ในปี พ.ศ. 2427 ได้มีเจ้านายและขุนนางคณะหนึ่ง (กลุ่มก้าวหน้า ร.ศ.  
103) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ที่เคยไปศึกษาหรือมีประสบการณ์ในประเทศแถบยุโรป  
ได้ทำการยื่นหนังสือชี้ให้เห็นถึงสถานการณ์โลกในขณะนั้นว่า ภัยจากประเทศ  
มหาอำนาจตะวันตกอาจส่งผลกระทบต่อประเทศ จึงกราบบังคมทูลเสนอแนะ  
ถึงแนวทางแก้ไขและป้องกัน โดยการยกเลิกการปกครองระบอบสมบูรณาญา  
สิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) แล้วสถาปนาระบอบกษัตริย์ที่อยู่ใต้  
รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) ที่มีคณะเสนาบดีหรือคณะรัฐมนตรี  
(Cabinet) เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินตามกระทรวงต่าง ๆ

ต่อมาถึงยุครัชสมัยรัชกาลที่ 7 ทรงครองราชย์ได้ 7 ปี ระบบสมบูรณาญา  
สิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) ก็ต้องสิ้นสุดลงเมื่อมีการปฏิวัติโดยคณะราษฎร  
เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ภายหลังจากการปฏิวัติสำเร็จคณะราษฎร  
ได้อัญเชิญพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ขึ้นเป็นพระมหากษัตริย์ภายใต้  
รัฐธรรมนูญ และมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญการปกครอง  
แผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ในวันที่ 27 มิถุนายน และประกาศใช้  
รัฐธรรมนูญฉบับถาวรฉบับแรกเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 ต่อมาพระองค์  
ประกาศสละราชสมบัติเมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2477 และทรงสละสิทธิ์ที่จะ  
แต่งตั้งผู้ครองราชย์สมบัติสืบต่อจากพระองค์

สาเหตุที่มีการปฏิวัตินั้น มีสาเหตุต่าง ๆ ดังนี้ คือ

### 1. สาเหตุทางสังคม (Social cause)

จากความเหลื่อมล้ำในเรื่องสิทธิต่าง ๆ ระหว่างสามัญชนซึ่งไม่มีสิทธิอะไร กับกลุ่มพระราชวงศ์ที่มีสิทธิพิเศษอยู่มากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระบรมวงศานุวงศ์และอภิรัฐสภาสามารถใช้อภิสิทธิ์ที่มีอยู่เหนือบุคคลทั่วไปเพื่อแสวงหาผลประโยชน์แก่ตนและหมู่คณะ

### 2. สาเหตุทางเศรษฐกิจ (Economic Cause)

ภาวะเศรษฐกิจทางการเงินของประเทศอยู่ในสภาพไม่มั่นคงตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่เกิดการขาดดุลอย่างมากในบัญชีรายรับรายจ่ายของแผ่นดิน อีกทั้งการที่ประเทศประสบอุทกภัยและภัยแล้งในปี พ.ศ. 2452 - 2453 และ 2460 - 2462 ทำให้พืชผักเกษตรกรรมประสบความเสียหายอย่างมาก และเมื่อประจวบกับปัญหาเศรษฐกิจภายนอกประเทศอันเนื่องมาจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกที่เรียกว่า “เศรษฐกิจตกต่ำทศวรรษ 1930” อันเป็นผลมาจากสงครามโลกครั้งที่ 1 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแก้ไขปัญหาโดยการปลดข้าราชการออกเป็นจำนวนมากเพื่อลดรายจ่ายของรัฐ

### 3. สาเหตุทางการเมือง (Political Cause)

การที่สมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลในพระราชวงศ์เพื่อดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็  
“อภิรัฐมนตรีสภา” ในปี 2468 ซึ่งทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาราชการของพระมหากษัตริย์ แต่สมาชิกส่วนมากเป็นพระบรมวงศานุวงศ์ทำให้อภิรัฐมนตรีสภาเป็นเสมือน “เสนาบดี สภาวงใน” ที่มีอำนาจและอิทธิพลในการปกครองค่อนข้างสูง ด้วยเหตุนี้เองจึงเป็นสาเหตุให้เกิดการแตกแยกในหมู่เสนาบดีและขุนนางทั้งหลาย

#### 4. สาเหตุทางจิตวิทยา (Psychological Cause)

เกิดจากความคาดหวังทางการเมืองที่สูงขึ้น แต่ระบบการเมืองมีการปรับตัวสนองความคาดหวังของประชาชนได้ในระดับต่ำ กระแสการต้องการการปกครองระบอบประชาธิปไตยได้แสดงออกอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แต่ระบบการเมืองกลับมีการปรับตัวอย่างเชื่องช้าและขาดตอน โดยเฉพาะในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวที่พัฒนาการเมืองหยุดชะงักมากที่สุด เมื่อความแตกต่างระหว่างความคาดหวังของประชาชนกับความสามารถของระบบการเมืองถึงจุดหนึ่งก็จะทำให้เกิดการปฏิวัติ (Revolution)

#### 5. สาเหตุจากปัจจัยภายนอกประเทศ (Cause of the factor from other country)

เนื่องจากกระแสความนิยมในการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบตะวันตกได้แพร่หลายเข้ามาสู่ประเทศไทยเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในกลุ่มผู้ที่ได้รับการศึกษาหรือมีประสบการณ์ในประเทศตะวันตก ซึ่งแนวความคิดของคนเหล่านี้จะมีความเห็นว่า การเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยนำมาซึ่งความเจริญก้าวหน้า ด้วยอุดมการณ์ที่ปรารถนาอยากจะทำให้ประเทศไทยมีความเจริญก้าวหน้าทัดเทียมกับอารยประเทศ จึงมีความเชื่อมั่นว่าการเปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครองไปสู่ระบอบประชาธิปไตยน่าจะเป็นหนทางที่เหมาะสมและถูกต้องที่สุดเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว

#### ระยะกลาง (Middle Periods)

ในช่วงนี้ได้มีกลุ่มบุคคลที่เรียกว่า “คณะราษฎร” กลุ่มนี้ได้ก่อการเปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ได้เริ่มก่อตั้งขึ้นที่ประเทศฝรั่งเศส โดยมีนายปรีดี พนมยงค์ และร้อยโทประยูร ภมรมนตรี เป็นผู้ริเริ่ม มีการประชุมครั้งแรกในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2469 ที่หอพักแห่งหนึ่งในประเทศฝรั่งเศส

คณะราษฎรนี้มีเป้าหมายที่จะมีการเปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) เป็นระบอบกษัตริย์ที่อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitution Monarchy)<sup>7</sup> และการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายหลัก 6 ประการ<sup>8</sup> คือ

1. จะต้องรักษาความเป็นเอกราชทั้งหลาย เช่น เอกราชในทางการเมือง ในทางศาล ในทางเศรษฐกิจ ฯลฯ ของประเทศให้มั่นคง
2. จะต้องรักษาความปลอดภัยภายในประเทศให้การประทุษร้ายต่อกันลดลงให้มาก
3. จะต้องบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลใหม่จะหางานให้ราษฎรทุกคนทำ จะวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยาง
4. จะต้องให้ราษฎรมีสิทธิเสมอภาคกัน
5. จะต้องให้ราษฎรมีเสรีภาพ มีความเป็นอิสระ เมื่อเสรีภาพนั้นไม่ขัดต่อหลัก 4 ประการดังกล่าวข้างต้น
6. ให้การศึกษาอย่างเต็มที่แก่ราษฎร

## ธรรมาธิปไตยกับการเมืองไทย

### สถานการณ์ทางการเมืองไทยในปัจจุบัน

สถานการณ์ทางการเมืองไทยในปัจจุบันได้เกิดปรากฏการณ์ต่าง ๆ ทางการเมืองมากมาย ที่สำคัญเกิดปรากฏการณ์ที่เรียกว่า การเมืองภาคประชาชน

<sup>7</sup> ปรีดี พนมยงค์, “เกี่ยวกับการก่อตั้งคณะราษฎรและระบอบประชาธิปไตย” ในวิชัย บำรุงฤทธิ์, รัฐศาสตร์สาร 14 ฉบับปฏิวัติและประชาธิปไตย (พระนคร : โรงพิมพ์ เจริญวิทย์การพิมพ์, 2517), หน้า 210-212

<sup>8</sup> เกียรติชัย พงษ์พานิช, “การปฏิวัติ 2475” ในสัตว์การเมือง, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ ไทยวัฒนาพานิช, 2514), หน้า 53.

ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของรัฐธรรมนูญปี 2550 กลุ่มคนที่เป็นแกนนำในการแสดงออกซึ่งสิ่งที่เรียกว่า การเมืองภาคประชาชน ก็คือกลุ่มที่เรียกตัวเองว่า พันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย การรวมตัวกันชุมนุมเป็นระยะเวลาอันยาวนาน เพื่อเรียกร้องสิ่งต่าง ๆ ที่กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยต้องการ แต่สิ่งสำคัญที่พันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยเรียกร้องนั้นคือสิ่งที่เรียกว่า “การเมืองใหม่” เป็นแนวคิดที่กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย ส่งออกมาเพื่อหาทางออกให้กับประเทศไทย ไม่ให้กลับไปสู่ “การเมืองน้ำเน่า” การเมืองในปัจจุบันเป็นระบบการเมืองที่ไม่โปร่งใส เพราะถูกผูกขาดโดยนักเลือกตั้งในพื้นที่เขตเลือกตั้งและนายทุนที่ยังคงเต็มไปด้วยปัญหาการซื้อสิทธิ์ขายเสียง ทุจริตการเลือกตั้ง ใช้อิทธิพลและระบบอุปถัมภ์ในท้องถิ่นเพื่อข่มขู่ประชาชน อีกทั้งยังใช้อำนาจรัฐและอำนาจเงินเพื่อให้ได้ชัยชนะในการเลือกตั้งทุกวิถีทางบนความอ่อนแอและฉ้อฉลของคณะกรรมการการเลือกตั้งบางคนที่ไม่สามารถทำให้การเลือกตั้งเป็นไปอย่างสุจริตเที่ยงธรรม เมื่อการเลือกตั้งเต็มไปด้วยการทุจริตฉ้อฉลและใช้เงินเป็นตัวตั้งทำให้การเมืองไทยกลายเป็น “ธนาธิปไตย” เกิดการตอบแทนบุญคุณต่อนายทุนของพรรคการเมือง รัฐบาลซึ่งประกอบไปด้วยพรรคการเมืองที่ฉ้อฉลจึงมุ่งแต่จะทุจริตคอร์รัปชั่น กระทำผิดต่อกฎหมายบ้านเมือง ดังนั้น พันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย จึงได้เรียกร้องการเมืองใหม่ เพื่อยุติปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเมื่อคิดว่าประชาธิปไตยกำลังเข้าสู่ทางตัน และในที่สุดจึงเข้าสู่การทำรัฐประหารโดย คสช. ในที่สุด<sup>9</sup> ซึ่งคนไทยโดยส่วนมากก็รอคอยการปกครองที่มีหลักธรรมาธิปไตยเป็นเสมือนเข็มทิศในการปกครองเพื่อให้ประเทศชาติเดินไปอย่างถูกทิศทางและมีความโปร่งใส ไม่เป็นที่ครหาของนานาชาติอีกต่อไป

<sup>9</sup> อิศริภรณ์ แก้วใส. วิเคราะห์สถานการณ์การเมืองในประเทศไทยปัจจุบัน <https://www.gotoknow.org/posts/358c07> [2016, Aug, 2]

## สรุปและข้อเสนอแนะ

ประชาธิปไตยมีความหมายที่ถูกจำแนกออกเป็น 2 อย่าง คือ ประชาธิปไตยอย่างแคบ และประชาธิปไตยอย่างกว้าง ทั้งสองอย่างนี้ ก็มุ่งเน้นถึงความใหญ่ของชนหมู่มากเป็นสำคัญ แต่ก็มีข้อที่แตกต่างกันอยู่คือ ประชาธิปไตยอย่างแคบจะมุ่งเฉพาะอำนาจเป็นของประชาชน ส่วนประชาธิปไตยอย่างกว้างนอกจากประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจในการปกครองแล้ว ยังมุ่งไปถึงวิถีการดำเนินชีวิต (The way of life) อีกด้วย กล่าวคือ สังคมจะต้องมีการยอมรับในหลักของสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค และภราดรภาพ โดยยึดหลักของประโยชน์สุขส่วนรวมเป็นสำคัญ ไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนเพียงอย่างเดียว ประชาธิปไตยมีทั้งโดยประเพณีและโดยระบบการที่ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นเรียกร้องสิทธิต่าง ๆ ในที่ประชุมสาธารณะโดยไม่ต้องผ่านตัวแทน หรือผู้แทน หรือมติในที่ประชุม เรียกว่า ประชาธิปไตยแบบโดยตรง หรือแบบบริสุทธ์ ส่วนการกระทำดังกล่าวจะต้องผ่านตัวแทน หรือที่เรียกว่า ผู้แทนราษฎร คือผู้ที่ประชาชนเลือกตั้งเข้าไปทำหน้าที่แทนตนในสภาเพื่อเป็นปากเสียงแทนนั้น เรียกว่า ประชาธิปไตยแบบโดยอ้อมหรือแบบมีผู้แทนราษฎร (Representative Democracy)

### แนวทางการพัฒนาประชาธิปไตยบนพื้นฐานของหลักธรรมาธิปไตย

การพัฒนาประชาธิปไตยของสังคมไทยมีการพัฒนามาตามลำดับอย่างไรก็ตาม การนำหลักการธรรมาธิปไตยมาบริหารประเทศโดยร่วมกับระบอบประชธิปไตยนั้น จะเป็นอีกมิติหนึ่งของการปกครองประเทศชาติบ้านเมืองที่มีความโปร่งใสและเป็นธรรม ซึ่งการที่จะให้เกิดความเป็นธรรมและโปร่งใสตามหลักธรรมาธิปไตยนั้น ต้องพัฒนาทั้งตัวของนักการเมืองเองและประชาชนผู้เป็นเจ้าของประเทศให้เข้าใจในหลักการของธรรมาธิปไตยและประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ซึ่งควรได้รับการพัฒนาดังต่อไปนี้

**ระดับปัจเจกบุคคล** การพัฒนาระดับปัจเจกบุคคล ควรมีการส่งเสริมให้เกิดจิตสำนึกในตัวของนักการเมือง ในด้านความเป็นชาตินิยมและรักประเทศชาติบ้านเมือง เห็นแก่ประเทศชาติบ้านเมืองมากกว่าพวกพ้อง อีกทั้งจิตสำนึกของประชาชนอีกด้วย โดยเฉพาะในเรื่องของความสำคัญในการใช้สิทธิหรือปกป้องสิทธิของตน โดยการคัดเลือกตัวแทนหรือผู้แทนที่มีคุณธรรม จริยธรรม ไม่เลือกตามกระแสนิยม หรือตามสินจ้างรางวัล หรือผลประโยชน์ที่นักการเมืองเสนอให้มา

**ระดับหน่วยงาน** ก็เช่นเดียวกัน ควรมีการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม และศีลธรรมในหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน โดยเริ่มจากการคัดเลือกผู้นำในหน่วยงานองค์กรที่มีคุณธรรม จริยธรรม และศีลธรรม เพื่อให้เกิดการซึมซับในสิ่งที่ดีงามอย่างสม่ำเสมอ ใช้หลักการธรรมาธิปไตยนำการปกครองในระบบประชาธิปไตยให้ได้ อีกทั้งร่วมกันสอดส่อง ดูแล ส่งเสริม ช่วยเหลือ ให้คนดีมีศีลธรรมได้เป็นผู้นำในทุกระดับของสังคมให้ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเมืองระดับท้องถิ่น ซึ่งเป็นการเมืองระดับรากหญ้าที่ประชาชนมีโอกาสได้ใกล้ชิดมากที่สุดและเข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุดอีกด้วย

## บรรณานุกรม

- เกียรติชัย พงษ์พานิช, 2514 “การปฏิวัติ 2475” ในสังวัตการเมือง, กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ ไทยวัฒนาพานิช.
- จรูญ สุภาพ, **ลัทธิการเมืองเศรษฐกิจเปรียบเทียบ, 2534.** [online]. Available: <http://taback.stipruetta.ac.th/-0202/closemeanings.htm> [2016, July 30].
- ปรีดี พนมยงค์, 2517. “เกี่ยวกับการก่อตั้งคณะราษฎรและระบบประชาธิปไตย” ในวิชัย บำรุงฤทธิ์, รัฐศาสตร์สาร 14 ฉบับปฏิวัติและประชาธิปไตย, พระนคร: โรงพิมพ์ เจริญวิทย์การพิมพ์.
- พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตโต), 2549. **ธรรมาธิปไตยไม่มาจึงหาประชาธิปไตยไม่เจอ (จุดบรรจบ: รัฐศาสตร์กับนิติศาสตร์)** พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพฯ: มูลนิธิพุทธธรรม.
- พระเทพเวที (ประยุทธ์ ปยุตโต), 2532. **พุทธศาสนากับสังคมไทย** พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์มูลนิธิโกมลคีมทอง
- พระมหากฤษฎวิทย์ อธิฐานโน (สนธิสุข), 2548. **ศึกษาเปรียบเทียบแนวคิดประชาธิปไตยในพุทธปรัชญาเถรวาทกับแนวคิดประชาธิปไตยในสังคมปัจจุบัน**, วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาปรัชญาบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยราชบัณฑิตยสถาน, 2546. **พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542**, กรุงเทพมหานคร: บริษัท นานมีบุ๊คส์ จำกัด
- อิสริภรณ์ แก้วใส. **วิเคราะห์สถานการณ์การเมืองในประเทศไทยปัจจุบัน** [online]. Available: <https://www.gotoknow.org/posts/358007> [2016, Aug 2]

# ระบบราชการบนฐานประชาธิปไตย

สมชัย สัจจพงษ์\*

## บทคัดย่อ

ระบบราชการถือเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการบริหารราชการแผ่นดิน หน่วยงานราชการต่าง ๆ กระทรวง ทบวง กรม ล้วนเป็นกลจักรสำคัญที่ขับเคลื่อนให้แผนงานโครงการต่าง ๆ ของประเทศสำเร็จลุล่วงไป หากกล่าวถึงรูปแบบประชาธิปไตยอาจแบ่งได้เป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ 1) ประชาธิปไตยโดยตรง 2) ประชาธิปไตยโดยระบบผู้แทน 3) ประชาธิปไตยแบบประชาชนมีส่วนร่วม ซึ่งรูปแบบประชาธิปไตยเน้นถึงรูปแบบการปกครอง ซึ่งสิ่งที่ยุทธศาสตร์สามารถนำมาปรับใช้กับการบริหารงาน คือ การนำหลักการประชาธิปไตยมาบูรณาการปรับใช้กับหน่วยราชการ ในที่นี้ผู้เขียนนำเสนอแนวคิดระบอบประชาธิปไตยในระบบราชการใน 3 ประเด็น คือ 1) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) ทั้งการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและการมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่ เห็นได้ชัดเจนที่สุด คือ ขั้นตอนก่อนการเสนอกฎหมายที่หน่วยงานจัดให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ (Public hearing) สำหรับประชาชนและการจัดทำ Focus group เพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นต่อร่างกฎหมาย หรือจัดตั้งคณะทำงานร่วมระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อบูรณาการการประสานงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน 2) หลักเสียงข้างมาก (Majority) ซึ่งเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีสิทธิลงคะแนนเสียงตามหลักเสียงข้างมากในเรื่องที่มีความสำคัญ แต่มีเชื่อว่า

\* อธิบดีปลัดกระทรวงการคลัง, ผู้ศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 3 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

จะต้องจัดให้มีการลงคะแนนเสียงทุกเรื่อง เฉพาะเรื่องที่มีความสำคัญเท่านั้น โดยผู้บริหารอาจพิจารณาเป็นรายกรณีไป และ 3) หลักเสรีภาพและเสมอภาค ซึ่งเจ้าหน้าที่ทุกคนควรมีสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคเสมอกันภายใต้กรอบของกฎหมาย

**คำสำคัญ** ประชาธิปไตย ระบบราชการ การมีส่วนร่วม

## บทนำ

ทุกคนล้วนเรียกร้องให้มีประชาธิปไตยในทุกที่ ทุกภาคส่วน แม้ในสังคม หมู่บ้านเล็ก ไคร ๆ ก็ต้องการให้มีประชาธิปไตย ประชาธิปไตยมิใช่เรื่อง การปกครองเท่านั้น หากแต่ประชาธิปไตยเป็นหลักการสำคัญที่สอดแทรกอยู่ในทุกเรื่อง การดำเนินการ การบริหารจัดการ หลักประชาธิปไตยล้วนมีบทบาทสำคัญเป็นพื้นฐานของทุกเรื่อง แต่จะมีสักกี่คนที่เข้าใจความหมายประชาธิปไตยอย่างแท้จริง มิใช่เพียงเข้าใจเท่านั้น สิ่งสำคัญ คือ การนำหลักประชาธิปไตย มาปรับใช้ในทางปฏิบัติเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและสร้างความเป็นธรรมให้กับทุกคน

### 1. ระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทย

เดิมประเทศไทยปกครองโดยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ต่อมาในสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

“ข้าพเจ้าเห็นว่า คณะรัฐบาลและพวกพ้องใช้วิธีปกครองซึ่งไม่ถูกต้องตามหลักการของเสรีภาพในตัวบุคคล และหลักความยุติธรรมตามความเข้าใจและยึดถือของข้าพเจ้า ข้าพเจ้าไม่สามารถที่จะยินยอมให้ผู้ใดคณะใด ใช้วิธีการปกครองประเทศชาติอย่างนั้นในนามของข้าพเจ้าต่อไปได้

ข้าพเจ้ามีความเต็มใจที่จะสละอำนาจอันเป็นของข้าพเจ้าอยู่แต่เดิมให้แก่ราษฎรโดยทั่วไป แต่ข้าพเจ้าไม่ยินยอมยกอำนาจทั้งหลายของข้าพเจ้าให้แก่ผู้ใดคณะใดโดยเฉพาะ เพื่อใช้อำนาจนั้นโดยสิทธิขาดและโดยไม่ฟังเสียงอันแท้จริงของอาณาประชาราษฎร์...”<sup>1</sup>

ข้อความนี้เป็นข้อความบางส่วนจากพระราชหัตถเลขาที่แจ้งความประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งเป็นที่มาของการสละราชสมบัติเพื่อให้ประชาชนชาวไทยมีการปกครองแบบประชาธิปไตย

ระบอบประชาธิปไตย หมายถึง ระบอบการปกครองตนเองของประชาชน ตรงกันข้ามกับระบอบอำนาจนิยม เช่น ระบอบราชาธิปไตย ระบอบเผด็จการทหาร ระบอบอำมาตยาธิปไตย ซึ่งเป็นระบอบปกครองโดยคนเดียว หรือโดยคนกลุ่มน้อย ผู้มีอำนาจมากกว่าประชาชนทั่วไป เรียกว่าพวกอภิสิทธิ์ชน ในโลกยุคเศรษฐกิจตลาดเสรีสมัยใหม่ คนส่วนใหญ่ซึ่งเป็นพลเมืองผู้เสียภาษี (ทั้งทางตรงและทางอ้อม) และเป็นเจ้าของสาธารณสมบัติ ร่วมกัน เชื่อว่าระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบที่จะสร้างควมมีประสิทธิภาพ (ในการแก้ปัญหาและพัฒนาประเทศ) และความเป็นธรรมได้มากกว่าระบอบอำนาจนิยม ในบางสถานการณ์ในระบอบอำนาจนิยม อาจจะมีผู้ปกครองที่เป็นคนดีหรือคนเก่งอยู่บ้าง แต่ก็ไม่มีหลักประกันว่า เขาหรือลูกหลาน หรือพรรคพวกเขาที่ได้ตำแหน่งจากการสืบเชื้อสาย หรือการแต่งตั้ง จะปกครองประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมสำหรับคนส่วนใหญ่เสมอไป เพราะระบบสืบเชื้อสายและแต่งตั้งเป็นระบบที่ไม่แน่นอน และไม่มีประสิทธิภาพ และเพราะว่าการให้คนสืบทอดอำนาจโดยไม่มีการตรวจสอบถ่วงดุลมักนำไปสู่การฉ้อฉลเพื่อประโยชน์ส่วนตน ระบอบประชาธิปไตยดีกว่าระบอบอำนาจนิยม ในแง่ที่ว่า มีระบบคัดเลือกผู้บริหารที่มีประสิทธิภาพกว่า และมีระบบการ

<sup>1</sup> ข้อความบางตอนในพระราชหัตถเลขาแจ้งพระราชประสงค์ที่จะสละราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ลงวันที่ 2 มีนาคม 2477

ตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจเพื่อป้องกันไม่ให้ผู้ปกครองมีอำนาจมากเกินไป ได้ดีกว่า แต่ทั้งนี้ต้องเป็นระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชน มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ไม่ใช่สักแต่มีการเลือกตั้ง แต่ยังมี การซื้อสิทธิขายเสียง การโกง การใช้อำนาจและระบบอุปถัมภ์<sup>2</sup>

## 1.1 รูปแบบประชาธิปไตย อาจแบ่งเป็น

### 1. ประชาธิปไตยโดยตรง

ประชาชนมาประชุมกัน อภิปรายและลงคะแนนกันใน เรื่องสำคัญ เช่น การประชุมเรื่องงบประมาณ กฎหมาย ในระดับท้องถิ่น หรือ การลงประชามติในระดับประเทศ เช่น การจะรับหรือไม่รับร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับก่อน ๆ เคยมีการจัดทำ ประชาพิจารณ์ให้ประชาชนได้ลงมติรับหรือไม่รับร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งการลง ประชามติดังกล่าวถือเป็นการแสดงออกถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองภายใต้ ระบอบประชาธิปไตยในรูปแบบประชาธิปไตยโดยตรงประการหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ ชั่วคราว พุทธศักราช 2557 กำหนดให้มีคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีหน้าที่จัดทำและยกร่างรัฐธรรมนูญ และมีขั้นตอนการเสนอร่างรัฐธรรมนูญ ให้สภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณาและให้ความเห็นชอบ ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งนี้ยังไม่แน่ชัดว่าจะมีการจัดทำประชาพิจารณ์เพื่อให้ประชาชนสามารถ ลงคะแนนเพื่อรับร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวหรือไม่

### 2. ประชาธิปไตยโดยระบบผู้แทน

เนื่องจากประเทศไทยมีประชาชนประมาณ 65 ล้านคน การปกครองในระบอบประชาธิปไตย จึงอยู่ในรูปแบบของการเลือกผู้แทน

<sup>2</sup> <https://witayakornclub.wordpress.com/2007/06/26/democratic/> ข้อมูลวันที่ 18 สิงหาคม 2558

หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเป็นผู้แทนของประชาชนพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ไม่ใช่เพียงแต่เป็นเรื่องการออกกฎหมายเท่านั้น หากแต่มีหน้าที่ในการบริหารประเทศ เป็นเสมือนกระบอกเสียงแทนประชาชนที่เลือกตนเข้าไปทำหน้าที่เพื่อพิจารณาเรื่องสำคัญที่มีผลต่อประชาชนคนไทยทั่วประเทศ แม้ขณะนี้รัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นจะไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่รัฐธรรมนูญฯ ฉบับชั่วคราว 2557 กำหนดให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่เช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีหน้าที่ในการพิจารณากฎหมายและเรื่องสำคัญต่าง ๆ ของประเทศ

### 3. ประชาธิปไตยแบบประชาชนมีส่วนร่วม

ผสมผสานทั้ง 2 แบบคือแบบประชาธิปไตยทางตรงและแบบประชาธิปไตยโดยระบอบผู้แทน ซึ่งประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น เช่น การเลือกตั้งในระดับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ซึ่งหน่วยงานในระดับท้องถิ่นเหล่านี้มีงบประมาณเป็นของตนเอง สามารถบริหารจัดการพัฒนาหรือดำเนินการใด ๆ เพื่อพัฒนาพื้นที่นั้น ๆ ได้ ประชาชนในพื้นที่สามารถบอกความต้องการของตนผ่านทางผู้แทนในระดับ อบต. หรือ อบจ. ที่ตนเลือกได้ ซึ่งเป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยควบคู่ไปกับการเลือกผู้แทนในระดับประเทศที่ยังคงจัดให้มีการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย

หลักการประชาธิปไตยอยู่บนรากฐานหลักการที่สำคัญ 5 ประการ คือ

1. หลักการอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ประชาชนแสดงออกซึ่งการเป็นเจ้าของโดยใช้อำนาจที่มีตามกระบวนการเลือกตั้งอย่างอิสระและทั่วถึงในการให้ได้มาซึ่งตัวผู้ปกครองและผู้แทนของตน รวมทั้งประชาชนมีอำนาจในการคัดค้านและถอดถอนผู้ปกครองและผู้แทน

ที่ประชาชนเห็นว่า มิได้บริหารประเทศในทางที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม เช่น มีพฤติกรรมร่ำรวยผิดปกติ

2. หลักเสรีภาพ ประชาชนทุกคนมีความสามารถในการกระทำหรืองดเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่บุคคลต้องการ ตราบเท่าที่การกระทำของเขานั้น ไม่ไปละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น หรือละเมิดต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมและความมั่นคงของประเทศชาติ

3. หลักความเสมอภาค การเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงทรัพยากรและคุณค่าต่าง ๆ ของสังคมที่มีอยู่อย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่ถูกกีดกันด้วยสาเหตุแห่งความแตกต่างทางชนชั้นวรรณะ ทางสังคม ชาติพันธุ์ วัฒนธรรมความเป็นอยู่ ฐานะทางเศรษฐกิจ หรือด้วยสาเหตุอื่น

4. หลักการปกครองโดยกฎหมายหรือหลักนิติธรรม การให้ความคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนทั้งในเรื่องสิทธิเสรีภาพในทรัพย์สิน การแสดงออก การดำรงชีพ ฯลฯ อย่างเสมอหน้ากัน โดยผู้ปกครองไม่สามารถใช้อำนาจใด ๆ ละเมิดเพิกถอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ และไม่สามารถใช้อิทธิพลอยู่นอกกฎหมายหรือเหนือกว่าประชาชนคนอื่น ๆ ได้

5. หลักการเสียงข้างมาก (Majority rule) ควบคู่ไปกับการเคารพในสิทธิของเสียงข้างน้อย (Minority Rights) การตัดสินใจใด ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนหม่มาก ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งผู้แทนของประชาชนเข้าสู่ระบบการเมือง การตัดสินใจของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายตุลาการ ย่อมต้องถือเอาเสียงข้างมากที่มีต่อเรื่องนั้น ๆ เป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจทางเลือก โดยถือว่าเสียงข้างมากเป็นตัวแทนที่สะท้อนความต้องการหรือข้อเรียกร้องของประชาชนหม่มาก หลักการนี้ต้องควบคู่ไปกับการเคารพและคุ้มครองสิทธิเสียงข้างน้อยด้วย ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันว่าฝ่ายเสียงข้างมากจะไม่ใช้วิธีการพวกมากลากไปตามผลประโยชน์ ความเห็น หรือกระแสความนิยมของพวกตนอย่างสุดโต่ง แต่ต้องดำเนินการเพื่อ

ประโยชน์ของประชาชนทั้งหมด เพื่อสร้างสังคมที่ประชาชนเสียงข้างน้อย รวมทั้งชนกลุ่มน้อย ผู้ด้อยโอกาสต่าง ๆ สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติสุข โดยไม่มีการเอาเปรียบกันและสร้างความขัดแย้งในสังคมมากเกินไป ค่านิยม ทศนคติที่ส่งเสริมประชาธิปไตย ระบอบประชาธิปไตย นอกจากจะเป็นระบอบ การเมืองแล้ว ยังเป็นระบอบเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมด้วย ดังนั้นจึงไม่ใช่ อยู่ที่รัฐธรรมนูญ กฎหมาย การเลือกตั้ง และการต่อรองทางการเมืองเท่านั้น หากอยู่ที่สมาชิกในสังคมจะต้องช่วยกันหล่อหลอม สร้างค่านิยม วิถีชีวิต ที่เป็นประชาธิปไตย มาตั้งแต่ในครอบครัว โรงเรียน ที่ทำงาน ชุมชน เพื่อจะนำไปสู่หรือการปกป้อง ระบอบประชาธิปไตย ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

## 2. ระบอบประชาธิปไตยในระบบราชการ

เพื่อให้การบริหารระบบราชการมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นบนฐานของ หลักประชาธิปไตย ผู้บริหารควรนำหลักประชาธิปไตยมาใช้ในการบริหารจัดการ ดังนี้ 1) สนับสนุนหลักการมีส่วนร่วม 2) เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่มี สิทธิลงคะแนนเสียงตามหลักเสียงข้างมาก และ 3) คำนี้ถึงหลักเสรีภาพ และเสมอภาค

### 2.1 หลักการมีส่วนร่วม (Participation)

หลักการมีส่วนร่วมเป็นหลักการหนึ่งของระบอบประชาธิปไตย ที่จะส่งเสริมการพัฒนาระบบราชการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เนื่องจากใน ระบบราชการยังมีปัญหาหลายประการที่ต้องเร่งปรับปรุงเพื่อตอบสนอง ความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว โปร่งใส และเป็นธรรม หลักการ มีส่วนร่วมมิใช่ในมิติของประชาชนเท่านั้น หากแต่รวมถึงการมีส่วนร่วมของ เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานราชการนั้น ๆ ด้วย

#### การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

เห็นได้ชัดเจนที่สุดจากการทำประชาพิจารณ์ (Public hearing)

ในเรื่องที่เกี่ยวข้องหรือมีผลกระทบต่อประชาชน อาทิเช่น การออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเสียภาษี การลดหรือการยกเว้นอากรก่อนที่จะเสนอร่างกฎหมาย หน่วยงานนั้น ๆ จำต้องจัดทำประชาพิจารณ์เพื่อให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียร่วมรับฟังและแสดงความคิดเห็น เนื่องจากร่างกฎหมายเหล่านี้จะถูกนำไปบังคับใช้กับประชาชน การเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็นมีข้อดี คือ หน่วยงานนั้น ๆ สามารถเห็นภาพปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในทางปฏิบัติเนื่องจากเจ้าหน้าที่ที่ยกร่างกฎหมายนั้น ๆ ย่อมคิดในมิติของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน อาจไม่เห็นถึงปัญหาในมิติอื่นในฐานะประชาชนหรือผู้ประกอบการในภาคธุรกิจที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรง แน่แน่นอนว่าการจัดทำประชาพิจารณ์ย่อมมีข้อเสีย กล่าวคือ เมื่อมีการจัดทำประชาพิจารณ์แล้วย่อมมีการแสดงความคิดเห็นจากประชาชนที่หลากหลาย อาจเกิดความยุ่งยากให้พิจารณาในหลายประเด็น แต่ท้ายสุดแล้ว กฎหมายที่ออกมาจะตอบโจทย์ตรงกับความต้องการของประชาชนมากที่สุด ทั้งยังเป็นการออกกฎหมายด้วยความรอบคอบ เป็นธรรมและโปร่งใส

นอกจากนี้ หน่วยงานราชการอาจเสนอจัดตั้งคณะทำงานในรูปแบบคณะทำงานร่วมระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน โดยเชิญผู้แทนจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมพิจารณาประเด็นสำคัญ ๆ การประสานงานในลักษณะนี้จะเป็นการบูรณาการการทำงานร่วมกันเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติเป็นสำคัญ

### การมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่

ในกระบวนการงานขั้นตอนต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในระบบราชการเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเป็นหัวใจสำคัญในการขับเคลื่อนแผนงานโครงการต่าง ๆ การให้เจ้าหน้าที่เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น การตัดสินใจจึงมีความสำคัญเช่นกัน การบริหารจัดการระบบราชการมิใช่มีเพียงแค่วิทยาศาสตร์ นโยบายก็สามารถขับเคลื่อนได้ หากแต่ต้องอาศัยการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ด้วย

บางครั้งผู้บริหารกำหนดนโยบายมา อาจไม่สามารถทำได้หรือไม่เหมาะสม ในทางปฏิบัติ การเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่เข้ามามีส่วนร่วมจึงช่วยผลักดัน ให้แผนงานหรือโครงการต่าง ๆ ประสบความสำเร็จลุล่วงไป อาทิเช่น การออกกฎหมายที่มีผลกระทบต่อประชาชน เมื่อหน่วยงานภาครัฐมีการ จัดทำประชาพิจารณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนที่มีส่วนได้เสียแล้ว ในแง่ของเจ้าหน้าที่อาจจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น (Focus group) หรือ ในการดำเนินงานตามแผนงานหรือโครงการใดอาจจัดทำอยู่ในรูปแบบ คณะทำงาน โดยมีได้กำหนดให้เป็นเพียงผู้ปฏิบัติงานตามคำสั่งหรือนโยบาย เท่านั้น หากแต่ให้เจ้าหน้าที่เข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจ กำหนดทิศทาง การดำเนินงานควบคู่กันไป โดยดำเนินการให้สอดคล้องกับนโยบายภายใต้ บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

## 2.2 หลักระเสียงข้างมาก (Majority)

ในขั้นตอนการดำเนินงาน หากมิใช่เรื่องที่มีกฎหมายบัญญัติ ห้ามไว้ ผู้บริหารควรเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีสิทธิลงคะแนนเสียง ตามหลักเสียงข้างมาก แต่มิใช่ว่าทุกเรื่องจำเป็นจะต้องมีการลงคะแนนเสียงหมด ซึ่งจะกลายเป็นภาระและความยุ่งยากต่อการบริหารงานแทน การเปิดโอกาส ให้ลงคะแนนเสียงควรพิจารณาถึงความเหมาะสมในเรื่องที่จะพิจารณาด้วย ในฐานะที่ผู้เขียนดำรงตำแหน่งเป็นอธิบดีกรมศุลกากรจึงขอยกตัวอย่างที่น่า หลักระเสียงข้างมากตามหลักประชาธิปไตยมาปรับใช้กับการบริหารงานในองค์กร คือ คณะกรรมการพิจารณาปัญหากฎหมายและพิธีการศุลกากร (คณะกรรมการ กพพ.) ซึ่งแต่งตั้งโดยอธิบดีกรมศุลกากร ด้วยมีวัตถุประสงค์ให้คณะกรรมการ กพพ. พิจารณาปัญหากฎหมายและพิธีการศุลกากร ซึ่งคณะกรรมการ กพพ. ประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานต่าง ๆ ภายในกรมศุลกากร เช่น ผู้แทนจากสำนักกฎหมาย ผู้แทนจากสำนักสืบสวนและปราบปราม ผู้แทนจาก สำนักมาตรฐานและพิธีการศุลกากร ผู้แทนจากสำนักงานศุลกากรภาค เป็นต้น

เมื่อคณะกรรมการ กพพ. ได้รับทราบประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณา พร้อมทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแล้ว คณะกรรมการ กพพ. จะใช้วิธีการลงคะแนนเสียงโดยมติของคณะกรรมการ กพพ. จะเป็นไปตามหลักเสียงข้างมาก เมื่อมีมติอย่างไรแล้ว คณะกรรมการ กพพ. จะเสนอเรื่องให้อธิบดีเพื่อพิจารณา การเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายในกรมศุลกากรร่วมพิจารณาจะช่วยให้แก้ปัญหาคือได้ตรงจุด ตอบโจทย์ โปร่งใสในการปฏิบัติงาน ทั้งยังเป็นการสนับสนุนหลักประชาธิปไตยอีกประการหนึ่งด้วย

### 2.3 หลักเสรีภาพและเสมอภาค (Liberty and Equality)

ภายใต้กรอบของกฎหมาย เจ้าหน้าที่ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพที่จะกระทำการหรืองดเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งได้ เช่น ชายมีสิทธิที่จะลาบวชได้ หญิงมีสิทธิที่จะลาคลอดบุตร เจ้าหน้าที่ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นอย่างอิสระ ทั้งยังควรได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน ไม่ถูกเลือกปฏิบัติ เช่น การพิจารณาให้เลื่อนชั้นการพิจารณาให้ดำรงตำแหน่ง เป็นต้น ผู้เขียนมุ่งหวังให้ผู้บริหารส่งเสริมและสนับสนุนเสรีภาพและความเสมอภาคแก่เจ้าหน้าที่ทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน มิใช่แค่เพียงกำหนดเป็นหลักการแต่มิได้นำมาปรับใช้ในทางปฏิบัติ

### สรุป

ระบบราชการเป็นกลจักรสำคัญในการขับเคลื่อนการบริหารราชการแผ่นดินให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี หากผู้บริหารนำหลักประชาธิปไตยมาปรับใช้ในการบริหารงานในระบบราชการ เป็นที่เชื่อแน่ว่าจะเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน โดยประชาชนได้รับความเป็นธรรม ได้รับการแก้ไขปัญหายั่งยืนอย่าเพียงแต่ทำความเข้าใจว่า หลักประชาธิปไตยคืออะไร ประกอบด้วยหลักการใดบ้าง แต่มิได้นำหลักประชาธิปไตยมาปรับใช้ในทางปฏิบัติ

## บรรณานุกรม

รองศาสตราจารย์ ดร.วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, กันยายน 2550, การบริหาร  
จัดการและการบริหารการพัฒนาของหน่วยงานของรัฐ, บริษัท  
เอ็กซ์เปอร์เน็ท

นางสาวพิชญวรรณ กิติคุณ, การปฏิรูประบบราชการ, Legislative Institution  
Repository of Thailand

นางทิพาวดี เมฆสุวรรณค์, กันยายน 2541, ปฏิรูประบบราชการเพื่อความ  
อยู่รอด, สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ

# ประชาธิปไตยสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

---

พลเอก สรวุฒิ ชลออยู่\*

## บทคัดย่อ

บทความเรื่องประชาธิปไตยสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีสาระสำคัญ 3 เรื่อง คือ บทที่ 1 จะเป็นเรื่องประชาธิปไตย ประเด็นความหมายของประชาธิปไตย, แนวความคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตย และหลักการประชาธิปไตย บทที่ 2 เรื่อง ประชาธิปไตยสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประเด็นข้อมูลทั่วไป, ประวัติศาสตร์, วิวัฒนาการประชาธิปไตย, ที่มาของรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี, ปัญหาทางการเมืองที่สำคัญก่อนสิ้นสงครามโลกครั้งที่ 2, สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2, รัฐธรรมนูญชั่วคราวสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี, โครงสร้างการบริหารราชการประเทศ, ระบบการเมือง และการเลือกตั้งของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และบทที่ 3 เป็นการสรุปสาระสำคัญของประชาธิปไตยสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

---

\* สมาชิกวุฒิสภา, ผู้ศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 3 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

## Abstract

This paper is focusing on democracy of federal Republic of Germany, divided into 3 sectors. The first chapter will state the meaning of democracy, concept of democracy and democracy's principle. In addition, the second chapter will provide a general information about Federal Republic of Germany's democracy, history, democratical evolution, the origin of the constitution of Federal Republic of Germany, critically political issues before the ending of World War 2, Federal Republic of Germany after the World War 2, the temporary constitution of Federal Republic of Germany, Administration's structure of government, political system and the election. The conclusion will summarize the main points of Federal Republic of Germany's democracy.

## บทนำ

บทความนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะอธิบายความหมายของประชาธิปไตย แนวคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตย และประชาธิปไตยตามความหมายของราชบัณฑิตยสถาน กอร์ปกับการยกร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2558 คณะกรรมาธิการยกร่าง ฯ มีความคิดหลักการและแนวทางตามแบบประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี โดยเฉพาะว่าด้วยเรื่องของระบบพรรคการเมืองและการเลือกตั้งสำหรับประชาธิปไตยของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรที่มีการวิวัฒนาการมาตามลำดับ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1849 Frankfurt Paulskirche Constitution จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ.1949 ซึ่งถือได้ว่าเป็นแบบอย่างของความเป็นประชาธิปไตยในเรื่องของสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน, หลักประกันสิทธิเสรีภาพ, ศักดิ์ศรี

ของความเป็นมนุษย์, การทำประชามติ, การที่ประชาชนมีสิทธิต่อต้านบุคคลที่พยายามละเมิดรัฐธรรมนูญ โดยบทความจะขยายในรายละเอียดของรัฐธรรมนูญ

## บทที่ 1 ประชาธิปไตย

### 1.1 ความหมายของประชาธิปไตย

ความหมายของคำว่า “ประชาธิปไตย”

คำว่า “ประชาธิปไตย” ประกอบด้วยคำว่า “ประชา” หมายถึงหมู่คนคือปวงชน กับคำว่า “อธิปไตย” หมายถึงความเป็นใหญ่

คำว่า “ประชาธิปไตย” จึงหมายถึง “ความเป็นใหญ่ของปวงชน”

ราชบัณฑิตยสถานให้ความหมายของคำว่า “ประชาธิปไตย” ไว้ในหนังสือพจนานุกรมของทางราชการว่า “แบบการปกครองที่ถือมติปวงชนเป็นใหญ่”

ทั้งนี้พึงเข้าใจว่าการที่ปวงชนจะมีความเป็นใหญ่ในการแสดงมติได้ก็จำเป็นที่ชนทุกคนที่รวมกันเป็นปวงชนนั้นต้องมี “สิทธิและหน้าที่ของมนุษยชน” อันเป็นสิทธิและหน้าที่ตามธรรมชาติของทุกคนที่เกิดมาเป็นมนุษย์ คือสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคซึ่งมนุษย์จะต้องใช้พร้อมกันกับหน้าที่ มิให้เกิดความเสียหายแก่เพื่อนมนุษย์อื่นและหมู่คนอื่นหรือปวงชนเป็นส่วนรวม ถ้าชนส่วนมากซึ่งเป็น “สามัญชน” ถูกตัดสิทธิมนุษยชนโดยให้มีหน้าที่แต่อย่างเดียว สามัญชนก็มีลักษณะเป็นทาส หรือข้าไพร่ของชนส่วนน้อยซึ่งมีสิทธิใหญ่ยิ่ง หรือ “อภิสิทธิ์ชน” แบบการปกครองจึงไม่ใช่ประชาธิปไตย ถ้าสามัญชนมีสิทธิมนุษยชนอย่างเดียวโดยไม่มีหน้าที่มนุษยชน แบบการปกครองก็เกินขอบเขตของประชาธิปไตย

(<http://www.pridiinstitute.com>)

## 1.2 แนวความคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตย

ประชาธิปไตย (Democracy) คือ แนวคิดที่เชื่อว่าประชาชนมีสิทธิที่จะปกครองตนเอง ซึ่งแตกต่างจากแนวคิดก่อนหน้า ที่เชื่อว่าประชาชนมีชีวิตอยู่เพื่อเสริมสร้างบารมีหรือความมั่งคั่งให้กับกษัตริย์ หรือมีชีวิตตามความต้องการของพระเจ้า

การนำแนวคิดประชาธิปไตยมาใช้จริงนั้นมีลักษณะเป็นขั้นเป็นตอน จากประชาธิปไตยเชิงรูปแบบ ไปเป็นประชาธิปไตยเชิงเสรี และเป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม แม้ว่าประเทศส่วนใหญ่ในโลกเป็นประเทศประชาธิปไตย แต่บางประเทศก็เป็นแค่ในนาม บางประเทศเป็นประชาธิปไตยที่ไม่มีเสรีภาพ หรือประชาธิปไตยครึ่งใบ บางประเทศเป็นประชาธิปไตยเชิงเสรีและบางประเทศก็พัฒนาไปเป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ที่ประชาชนรู้สึกว่าเป็นเจ้าของรัฐบาลและมีกิจกรรมทางการเมืองอย่างสม่ำเสมอ

ประชาธิปไตยนั้น กล่าวได้ว่ามีความหมายทั้งในแง่อุดมการณ์ หรือลัทธิความคิดทางการเมือง และความหมายในเชิงระบอบการปกครอง โดยเป็นที่ประจักษ์กันทั่วไปว่า ระบอบการปกครองที่สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยมีกลไกเงื่อนไขรองรับศักดิ์ศรี สิทธิเสรีภาพและความเท่าเทียมกันของบุคคลในสังคมคือการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นระบอบการปกครองที่ถือว่าประชาชนคือเจ้าของอำนาจ

คำว่า “ประชาธิปไตย” มาจากภาษากรีกโบราณว่า “Democratia” เป็นคำผสมระหว่างคำว่า “Demo” หมายถึง ประชาชนหรือสาธารณชนทั่วไป นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ กล่าวถึงคำว่า demo หรือ demos ว่ามี 2-3 ความหมาย ความหมายแรกหมายถึง ประชาชน หรือสาธารณชนดังกล่าวไปแล้ว อีกความหมายหนึ่งคือ ชายฉกรรจ์ที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป ไม่ได้เป็นทาส มีอิสระและได้แสดงตนว่าสามารถทำหน้าที่ปกป้องนครรัฐของตนเองได้

ส่วนอีกความหมายหนึ่งคือสภาประชาชน หรือ “ekklesia” ซึ่งเป็นที่รวมของรายชื่อประชาชนทั้งหลาย อีกคำหนึ่งที่ประกอบคือ “cratia” ที่มีความหมายถึง ระบอบการปกครอง อันอาจจะสรุปความหมายของประชาธิปไตยได้จากสุนทรพจน์อันลือเลื่องของประธานาธิบดี ลินคอล์น อดีตประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาที่ว่า ประชาธิปไตยคือการปกครอง “ของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน” ที่ถือว่าอำนาจหน้าที่ในการปกครองประเทศจะต้องมาจากประชาชนหรือได้รับความยินยอมจากประชาชน โดยจะมีการกำหนดวิธีการที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวไว้

ประชาธิปไตยแบบตัวแทน (อังกฤษ : representative democracy) โดยทั่วไปมักเรียกว่า เป็นรูปแบบหนึ่งของระบอบประชาธิปไตยที่มีลักษณะตรงข้ามกับประชาธิปไตยแบบทางตรง หรือเป็นประชาธิปไตยแบบทางอ้อม (อังกฤษ : Indirect Democracy)

ประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน เป็นระบอบการเมืองที่ให้ประชาชนเลือกผู้แทนของตนเข้าไปบริหารและตัดสินใจแทนตน เป็นระบอบการปกครองที่ประชาชนมอบอำนาจอธิปไตยให้ผู้แทนที่เขาเลือกตั้งเข้าไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งของรัฐ เป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าวแทน โดยมีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งที่แน่นอน เช่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และ 6 ปี สำหรับสมาชิกวุฒิสภา

ในประเทศประชาธิปไตยส่วนใหญ่ที่ได้ยึดถือหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ฝ่ายคือ อำนาจอธิปไตย อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ

การเลือกตั้งผู้แทนมักใช้เพื่ออำนาจในสองประการแรก คืออำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร เช่นตัวอย่างประเทศไทย อย่างไรก็ตาม

ประชาธิปไตยแบบตัวแทนดังกล่าวนี้ มีปัญหาพื้นฐานพอที่จะกล่าวถึงได้ใน 2 ประการ ประกอบด้วย

1. ปัญหาความเป็นตัวแทนของผู้แทนราษฎรที่อาจจะไม่ได้สะท้อนความต้องการที่แท้จริงของประชาชน เนื่องจากการเบี่ยงเบนผลการเลือกตั้ง หรือด้วยวิธีการอื่น เช่น การซื้อเสียง การโกงการเลือกตั้ง (อังกฤษ: election fraud) ประการหนึ่ง

2. ปัญหาความโน้มเอียงที่ผู้แทนราษฎรจะตัดสินใจประการใด ประการหนึ่ง โดยเฉพาะในกระบวนการทางนิติบัญญัติ ที่จะเป็นการเอื้อต่อกลุ่มผลประโยชน์ และหลายกรณีที่ผลการตัดสินใจนั้นบังเกิดผลเสียหายแก่ชุมชนท้องถิ่น ซึ่งก็เป็นผลสืบเนื่องจากการขาดความสำนึกเกี่ยวกับการเป็นตัวแทนของปวงชน อันเป็นปัญหาในเรื่องคุณธรรม จริยธรรมเฉพาะตัวของผู้แทนด้วยประการหนึ่ง (<http://www.pantown.com>)

### 1.3 หลักประชาธิปไตย

คำว่า “ประชาธิปไตย” หรือ “Democracy” เป็นคำที่ใช้มานานตั้งแต่สมัยกรีกโบราณรุ่งเรือง ซึ่งมุ่งแสดงถึงการปกครองที่ให้เสรีภาพแก่ประชาชน ในการแสดงออก มีส่วนร่วมในการปกครองโดยเลือกผู้แทนเข้าไปนั่งในสภาบริหารและสภานิติบัญญัติ ผู้ให้คำนิยามแก่การปกครองแบบประชาธิปไตยที่กระชับและสั้น คือ ลินคอล์น ที่ว่าประชาธิปไตย คือ การปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน

หลักของประชาธิปไตย คือ ให้อำนาจแก่ประชาชน ทั้งทางนิติบัญญัติ บริหาร และด้านพิจารณารรณคดี ที่เรียกว่า ตุลาการ อย่างไรก็ตาม มีผู้กล่าวถึงหลักของประชาธิปไตยว่ามี 5 หลักด้วยกัน คือ

1) หลักเสรีภาพ (Liberty) ซึ่งต้องประกอบด้วย สิทธิ หน้าที่ อิสรภาพ และสมภาพจะต้องอยู่ร่วมกัน

2) หลักความเสมอภาค (Equality) คือความเท่าเทียมกัน ในฐานะเป็นพลเมืองของรัฐ

3) หลักเหตุผล (Rationality) การตัดสินใจที่ขัดแย้งด้วยเหตุผล

4) การตัดสินใจโดยเสียงข้างมาก (Majority) เสียงข้างน้อยได้รับการคุ้มครอง (Majority rule, and minority right)

5) การผลัดเปลี่ยนกันหมุนเวียนดำรงตำแหน่ง (Rotation) ไม่ผูกขาดแต่คนใดคนหนึ่ง หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง แต่เพียงผู้เดียว (<http://www.mcu.ac.th>)

## บทที่ 2

### ประชาธิปไตยของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

#### 2.1 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

##### ข้อมูลทั่วไป

**ที่ตั้ง :** ตอนกลางของทวีปยุโรป ทิศเหนือจดเดนมาร์ก ทะเลบอลติก และทะเลเหนือ ทิศใต้จดสวิตเซอร์แลนด์และออสเตรีย ทิศตะวันออกจดสาธารณรัฐเช็กและโปแลนด์ ทิศตะวันตกจดเนเธอร์แลนด์ เบลเยียม ลักเซมเบิร์กและฝรั่งเศส

**พื้นที่ :** 357,021 ตารางกิโลเมตร

**เมืองหลวง :** กรุงเบอร์ลิน (ย้ายจากกรุงบอนน์เมื่อปี 2533)

**ประชากร :** 80.5 ล้านคน (ปี 2556)

**ภูมิอากาศ :** ภูมิอากาศในเยอรมนีมีหลายแบบ โดยบริเวณชายฝั่งจะมีอากาศอบอุ่นในฤดูร้อนและหนาวเย็นปานกลางในฤดูหนาว ในขณะที่บริเวณภาคพื้นทวีปมีอากาศร้อนในฤดูร้อนและหนาวเย็นในฤดูหนาว

**ภาษาราชการ :** เยอรมัน

**ศาสนา :** คริสต์นิกายคาทอลิก ร้อยละ 31 คริสต์นิกายโปรเตสแตนต์ ร้อยละ 31 อิสลาม ร้อยละ 4 และนับถือศาสนาอื่นหรือไม่มีศาสนา ร้อยละ 34

**สกุลเงิน :** ยูโร (Euro)

**วันชาติ :** 3 ตุลาคม (วันเอกภาพเยอรมนี - Day of German Unity)  
รวมประเทศเมื่อปี 2533

**การเมืองการปกครอง :** ระบอบการปกครอง ประชาธิปไตยแบบสหพันธรัฐ มีประธานาธิบดีเป็นประมุข (Bundespräsident) และนายกรัฐมนตรี (Bundeskanzler) เป็นหัวหน้ารัฐบาล

**เขตการปกครอง :** เยอรมนีประกอบไปด้วย 16 รัฐ (Länder) แบ่งเป็น 13 มลรัฐ (Flächenländer) ได้แก่ รัฐเซรีบาวาเรีย รัฐเสรีแซกโซนี รัฐเสรีทุรินเจีย รัฐเฮสเซ่ รัฐบาเดิน-เวือร์ทเทมแบร์ก รัฐนอร์ไรน์-เวสต์ฟาเลีย รัฐไรน์แลนด์-พาลาติเนต รัฐซาร์ลันด์ รัฐบรันเดินบวร์ก รัฐชเลสวิก-โฮลชไตน์ รัฐเมคเลินบวร์ก-เวสเทิร์น พอเมอราเนีย รัฐโลว์เออร์แซกโซนี และรัฐแซกโซนี-อันฮัลต์ และ 3 นครรัฐ (Stadtstaaten) ได้แก่ กรุงเบอร์ลิน เมืองฮัมบูร์ก และรัฐเบรเมน แต่ละรัฐมีการปกครองและรัฐบาลของตนเอง

**ฝ่ายนิติบัญญัติ :** ประกอบด้วย 2 สภา ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) และสภาซีเนต

**ระบบการเลือกตั้ง :** สภาผู้แทนราษฎรใช้การเลือกตั้งแบบ 2 ระบบ คือ ระบบแบ่งเขต และระบบสัดส่วน (กองยุโรป 3 กรมยุโรป พฤษภาคม 2555)

## 2.2 ประวัติศาสตร์สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

การเริ่มต้นประวัติศาสตร์ของเยอรมนีเกิดขึ้นในยุคของพระเจ้าชาร์ลมาล (Charlemagne) ใน ค.ศ.800 ไปจนถึงสมัยพระเจ้าออตโตมหาราช (Otto the Great) ใน ค.ศ.962

ใน ค.ศ.911 ขุนนางชั้นสูงชาวฝรั่งเศสได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่ง กษัตริย์เยอรมัน ทรงพระนามว่าพระเจ้าคอนราดที่ 1 (Konrad I) พระองค์ ได้รับสมญาว่าเป็นกษัตริย์องค์แรก ในตอนต้นของยุคกลางในศตวรรษที่ 11 ราชอาณาจักรถูกเรียกว่าเป็นจักรวรรดิโรมัน (Roman Empire) ในศตวรรษที่ 13 เรียกว่าเป็นจักรวรรดิโรมันอันศักดิ์สิทธิ์ (Holy Roman Empire) และ ในศตวรรษที่ 15 เรียกว่าเป็นจักรวรรดิโรมันอันศักดิ์สิทธิ์แห่งชนชาติเยอรมัน (Holy Roman Empire For The German Nation) โดยที่เป็นระบอบกษัตริย์ ที่มาจากการเลือกตั้งต่อจากพระเจ้าคอนราด ได้แก่ พระเจ้าเฮนรีที่ 1 (Henry I) และต่อจากพระเจ้าเฮนรีที่ 1 ได้แก่ พระเจ้าออตโตที่ 1 (Otto I) ต่อมาในรัชสมัย พระเจ้าเฮนรีที่ 3 (Henry III) ได้เกิดปรากฏการณ์ใหม่ก็คืออาณาจักร (State) สามารถอยู่เหนือศาสนจักร (Church) ได้ แต่พอมาถึงสมัยพระเจ้าเฮนรีที่ 4 (Henry IV) กลับไปทรงสามารถรักษาสถานภาพข้อนี้ไว้ได้ เพราะทรงมีกรณี พิพาทกับประมุขทางศาสนา คือ พระสันตะปาปาเกรกอรีที่ 7 (Pope Gregory VII) โดยที่ฝ่ายกษัตริย์พ่ายแพ้ต่อฝ่ายสันตะปาปา และศาสนจักรได้โต้ตอบ ฝ่ายอาณาจักรด้วยวิธีการที่รุนแรงที่เรียกว่า “A Walk to Canossa” ในช่วง รัชสมัยพระเจ้าเฮนรีที่ 6 (Henry VI) และพระเจ้าเฟรดเดอริกที่ 7 (Frederick VII) เกิดมีความแตกแยกภายในราชอาณาจักร นำมาซึ่งความสิ้นสุดของระบบ จักรวรรดิ

ต่อมาจากยุคกลางตอนปลายต่อเนื่องไปยังยุคใหม่ พระเจ้ารูดอล์ฟที่ 1 (Rudolf I) ขึ้นครองราชย์ทรงดำริให้มีการร่างรัฐธรรมนูญขึ้น ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญ เกี่ยวกับการเลือกตั้งกษัตริย์ของเยอรมัน ใน ค.ศ.1356 เรียกว่า “รัฐธรรมนูญ ตราทอง” (Golden Bull – The Imperial Constitution) โดยคณะผู้เลือกตั้ง มี 7 คน ประกอบด้วย พระ 3 และฆราวาส 4 วิธีลงคะแนนให้เขียนชื่อผู้ที่จะเลือก ให้เป็น Kaiser แล้วปิดผนึกตราทอง ผลของการเลือกตั้งปรากฏว่าราชวงศ์ Habsburg เป็นผู้ครองอำนาจที่แข็งแกร่งมากที่สุด

ในศตวรรษที่ 15 ได้มีการปฏิรูปการเพิ่มอำนาจให้แก่ Kaiser โดยพระเจ้าแม็กซิมิเลียนที่ 1 (Maximilian I) ทรงเป็น Kaiser องค์แรกที่ไม่ยอมรับการสวมมงกุฎจาก Pope ในพิธีราชาภิเษก วิธีการนี้ทางศาสนจักรถือว่าเป็นความพยายามในการปฏิรูป ขึ้นตอนต่อไปได้แก่ การสร้างสภา Reichstag (Imperial Assembly) ใน ค.ศ.1517 ความไม่พอใจของฝ่ายศาสนจักรได้ระเบิดขึ้นมา โดยอาจกล่าวได้ว่ามีสาเหตุใหญ่มาจากการกระทำของ Martin Luther การปฏิรูปนี้ได้แพร่สะพัดออกไปรวดเร็ว ทำให้เกิดการเลียนแบบทางการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ

ในสมัยพระเจ้าชาลส์ที่ 5 (Charles V) ซึ่งเป็นรัชทายาทของพระเจ้าชาลส์สมาญ ได้มีการทำสัญญา “Peace of Augsburg” ใน ค.ศ.1535 อันมีผลทำให้ปัญหาความแตกแยกทางศาสนาในเยอรมันหมดไปเพราะพวก Protestant มีสิทธิเท่าเทียมกับพวก Catholic แต่ปัญหาทางการเมืองยังคงมีความแตกแยกอยู่ เมื่อมีทรงแก้ไขได้จึงทรงสละราชสมบัติ ผลที่ตามมาคือเกิดความคิดขัดแย้งเรื่องความเชื่อทางศาสนา เกิดมีกลุ่มการเมืองทางศาสนาขึ้นมา 2 กลุ่ม คือ Protestant Union และ Catholic League ความขัดแย้งทวีความรุนแรง ในที่สุดเกิดสงครามทางศาสนาขึ้นในดินแดนของประเทศเยอรมัน เรียกว่า “Thirty Years War” (ค.ศ.1618 - ค.ศ.1648) ประชาชนต้องเสียชีวิตลงเป็นจำนวนมาก และภายหลังการปฏิวัติในประเทศฝรั่งเศส ค.ศ.1789 ก่อให้เกิดการเลียนแบบในเยอรมัน เกิดมีกลุ่มพลังอำนาจทางการเมือง ขบวนการปฏิรูปสังคมให้ทุกคนมีความเสมอภาคกัน ยกเลิกระบบทาสติดที่ดิน ทำลายอำนาจพวกขุนนาง ตลอดจนให้มีเสรีทางการค้า ในที่สุดอาณาจักรไรช์ (Reich) ถึงจุดจบลง พระเจ้าฟรานซ์ที่ 2 (Franz II) ทรงสละราชสมบัติ นับเป็นภาระสิ้นสุดยุคจักรวรรดิโรมันอันศักดิ์สิทธิ์ของชนชาติเยอรมัน

## 2.3 วิวัฒนาการประชาธิปไตยของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

สหพันธ์รัฐเยอรมัน (German Confederation) ได้ถูกจัดตั้งขึ้นมาแทนที่อาณาจักรโรมันเดิม (The Old Reich) หากแต่ว่าเป็นการรวมกันอย่างหลวม ๆ ของรัฐอธิปไตยแต่ละรัฐ อำนาจที่แท้จริงคงเป็นของสองผู้ยิ่งใหญ่ในยุคนั้น คือ ปรุสเซีย (Prussia) และออสเตรีย (Austria) เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงเริ่มมีการประท้วงและมีการเคลื่อนไหวต่าง ๆ อาทิ การเคลื่อนไหวของขบวนการกรรมกรใน ค.ศ.1844 และใน ค.ศ.1848 เกิดมีการจลาจลทางการเมือง (uprising) ในเกือบทุกรัฐ ในปีเดียวกันนี้ Karl Marx เริ่มเผยแพร่ลัทธิคอมมิวนิสต์ ซึ่งความรู้สึกรักของประชาชนชาวเยอรมันส่วนใหญ่มีความกลัวฝ่ายซ้ายมากกว่ากลัวอำนาจแบบเก่า ในที่สุดขบวนการต่อต้านในทุกแห่งก็ยุติลงไปเอง ด้วยเหตุผลที่ว่ากลัวเกิดสภาพอนาธิปไตย (Anarchy) ใน ค.ศ.1849 ผู้แทนรัฐต่าง ๆ ได้มาประชุมกันที่เมืองแฟรงก์เฟิร์ต (Frankfurt) เพื่อร่างรัฐธรรมนูญ โดยใช้โบสถ์เพาล์สเคอเซ่ (Paulskirche) เป็นสถานที่ประชุม รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ.1849 จึงเรียกว่า Frankfurt Paulskirche Constitution

## 2.4 ที่มาของรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

### 1) รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1849 (Frankfurt Paulskirche Constitution)

สาระสำคัญของ รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1849 ได้แก่

1. รัฐสภา เรียกว่า Reichstag ประกอบด้วย 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎร กับสภาซีเนต
2. ตำแหน่งจักรพรรดิ ได้รับเลือกตั้งจากรัฐสภา
3. ศาลสูงสุด มีอำนาจเหนือศาลประจำรัฐทั้งหมด และยังมีอำนาจตัดสินกรณีพิพาทระหว่างรัฐ
4. สิทธิขั้นพื้นฐานของราษฎร เขียนไว้ในภาคผนวก

สามารถกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญ ค.ศ.1849 เป็นแบบอย่างของความเป็นประชาธิปไตยในลำดับแรก และเป็นแบบอย่างสำหรับรัฐธรรมนูญของเยอรมันฉบับต่อ ๆ มา ซึ่งได้แก่

- รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐเยอรมันเหนือ ค.ศ.1867
- รัฐธรรมนูญแห่งอาณาจักรไรช์เยอรมัน ค.ศ.1871
- รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐไวมาร์ ค.ศ.1919
- รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ค.ศ.1949

### เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1849

หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1849 รัฐสภาได้เลือกพระเจ้าเฟรดเดอริก วิลเฮล์มที่ 4 (Frederick Wilhelm IV) แห่งปรัสเซีย ให้ดำรงตำแหน่ง Kaiser แต่พระองค์ทรงปฏิเสธด้วยเหตุผลที่ว่า เป็นรัฐธรรมนูญที่มาจากพวกปฏิวัติ พระองค์ไม่ต้องการเป็นหนี้บุญคุณพวกปฏิวัติ ดังนั้นเหตุการณ์ุ่นวายจึงเกิดตามมา โดยมีการจลาจลทางการเมือง (uprising) เกิดขึ้น เพราะประชาชนต้องการนำรัฐธรรมนูญฉบับนี้ออกมาใช้ให้ได้ การจลาจลทางการเมืองทำท่าจะลามไปสู่สงครามกลางเมือง (Civil War) ทหารจึงออกมาปราบปรามประชาชนร่วมกันรบแต่ฝ่ายแพ้ฝ่ายทหาร พระเจ้าเฟรดเดอริก วิลเฮล์มที่ 4 ทรงพยายามรวมเยอรมันให้เป็นหนึ่งเดียว แต่ทรงมีเงื่อนไขว่าต้องไม่รวมออสเตรียเข้าด้วย จึงเกิดสงครามกับออสเตรีย ทำให้พระองค์ต้องยอมจำนนในที่สุดออกโต ฟอน บิสมาร์ค (Otto Von Bismarck) ได้เข้ามาจัดการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น จนสามารถเป็นผู้รวมชาติเยอรมันได้สำเร็จ

สรุป รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1849 ยกเลิกไปโดยที่ยังไม่มีผลในการใช้บังคับ ก่อนมีการใช้รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1867 ได้มีเหตุการณ์ที่ทำให้ยุโรปทั้งหมดต้องตกตะลึงกับฝีมือรบของปรัสเซียใน ค.ศ.1866 เพราะเกิดสงครามโดยฝ่ายปรัสเซียรบชนะออสเตรียและรัฐในเยอรมันตอนกลางและตอนใต้ทั้งหมด นับแต่นั้นมาชาติต่าง ๆ จึงยอมรับปรัสเซียว่าเป็นชาติมหาอำนาจใหม่

ใน ค.ศ.1867 บิสมาร์ค ซึ่งมีเชื้อสายปรัสเซีย ได้ทำการสถาปนาสหพันธรัฐเยอรมันเหนือขึ้น โดยมีปรัสเซียเป็นผู้นำและบิสมาร์คได้ดำรงตำแหน่งอัครมหาเสนาบดี (chancellor)

## 2) รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐเยอรมันเหนือ ค.ศ.1867 มีสาระสำคัญดังนี้

1. รัฐสภา ประกอบด้วย 2 สภา คือ

- Reichstag (สภาผู้แทนราษฎร) มาจากการเลือกตั้งจากประชาชน
- Bundesrat (สภาสหพันธ์) ซึ่งขณะนั้นมี 25 รัฐ และ 25 รัฐของเยอรมันในเวลานั้น ยังแบ่งออกเป็น 3 รัฐ ที่มีสภาพเป็นสาธารณรัฐกับอีก 22 รัฐ ที่มีกษัตริย์ โดยทางปฏิบัติ Reichstag จะมีอำนาจมากกว่า Bundesrat เพราะถือว่าเป็นตัวแทนชาวเยอรมันทั้งหมด และเป็นสภาที่มีชื่อเสียงมากที่สุดแห่งหนึ่งในทวีปยุโรป

### 2. ตำแหน่งกษัตริย์แห่งปรัสเซีย

- เป็นประมุขของสหพันธรัฐ มียศเป็น Kaiser
- เป็นผู้แทนอาณาจักรไรซ์ ในการติดต่อกับต่างประเทศ
- เป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุดของกองทัพ (เฉพาะเวลาสงคราม)
- เป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอน Chancellor

ภายใต้รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1867 เรียกว่าอาณาจักรไรซ์เยอรมัน ผู้ดำรงตำแหน่ง Kaiser คือ พระเจ้าวิลเฮล์มที่ 1 (Wilhelm I) ส่วนบิสมาร์คดำรงตำแหน่ง Chancellor ในทางปฏิบัติ ด้วยความสามารถพิเศษในหลายด้าน ทำให้บิสมาร์คมีอำนาจมาก แม้แต่กับศาสนจักร บิสมาร์คก็สามารถในการเจรจากับสันตะปาปาเลโอที่ 8 ได้ อย่างไรก็ดี การดำเนินนโยบายที่ผิดพลาดของบิสมาร์ค ได้แก่ การห้ามมิพรรคฝ่ายค้าน และต่อมาใน ค.ศ. 1890 Kaiser องค์ใหม่คือพระเจ้าวิลเฮล์มที่ 2 (Wilhelm II) ซึ่งไม่โปรดบิสมาร์ค และปลดบิสมาร์คออกจากตำแหน่ง ประเทศเยอรมันภายใต้ Kaiser องค์ใหม่

จึงต้องเผชิญหน้ากับพวกจักรวรรดินิยมอย่างโดดเดี่ยว โดยท่าทีของเยอรมันอยู่ในลักษณะที่ล่อแหลมต่อการเกิดสงคราม (สำหรับบิสมาร์คนั้น ถึงแก่กรรมใน ค.ศ.1898)

### 3) รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐไวมาร์ ค.ศ.1919

สาธารณรัฐไวมาร์ (Weimar Republic) เกิดขึ้นจากการที่ประเทศเยอรมันเป็นฝ่ายแพ้สงครามโลกครั้งที่ 1 ใน ค.ศ.1918 พระเจ้าวิลเฮล์มที่ 2 ทรงสละราชบัลลังก์ และฝ่ายสัมพันธมิตรจึงได้ร่างสนธิสัญญาแวร์ซายส์ (Versaille Treaty) ขึ้นเพื่อเป็นการปกป้องระบอบกษัตริย์ มิให้ต้องเสื่อมเสียเกียรติยศ โดยฝ่ายเยอรมันต้องลงนามในวันที่ 28 มิถุนายน ค.ศ.1919

#### สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญไวมาร์ คือ

1. ตำแหน่งประธานาธิบดีมีอำนาจมาก มีวาระสมัย 7 ปี และประธานาธิบดีสามารถมีอำนาจเด็ดขาดในภาวะฉุกเฉิน โดยได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรี

2. รัฐสภาประกอบด้วย 2 สภา คือ

- Reichstag (สภาผู้แทนราษฎร)

- Reichsrat (สภาผู้แทนรัฐ)

3. ประชาชนชาวเยอรมันทั้งเพศชายและเพศหญิงที่มีอายุ 20 ปีขึ้นไป เป็นผู้มีสสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้ (voters) นับได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของเยอรมันที่ให้สิทธิสตรี ในการเลือกตั้งเท่าเทียมบุรุษ (Universal Suffrage)

4. มีในเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน (Basic Human Rights)

5. มีการจัดตั้งพรรคการเมืองตามกฎหมาย

กล่าวได้ว่าเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (A new democratic system of Weimar Republic) แรกเริ่มของสหพันธ์รัฐเยอรมัน

สำหรับปัญหาหนัก (severe problems) ภายใต้อาณาธิปไตยไวมาร์ คือ สหพันธ์รัฐเยอรมันต้องจ่ายค่าประติมากรรมสงครามแก่ฝ่ายสัมพันธมิตร

และระบบการเมืองภายในที่เผชิญกับทั้งฝ่ายซ้ายจัดและฝ่ายขวาจัด อีกทั้งใน ค.ศ.1923 เกิดภาวะเงินเฟ้อ (inflation) ทำให้สกุลเงินของเยอรมันไร้ค่า และใน ค.ศ.1929 มีภาวะการว่างงานเป็นจำนวนมากของประชาชน ประเทศเยอรมนีช่วงนี้ต้องพบกับปัญหาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง นำมาซึ่งความตึงเครียดทางการเมือง (political tension) การล่มลงของระบอบประชาธิปไตยเริ่มปรากฏให้เห็น ความล้มเหลวของสาธารณรัฐไวมาร์มาจากการที่ความเป็นประชาธิปไตยขึ้นอยู่กับชนชั้นผู้นำมากกว่าระเบียบทางการเมืองซึ่งประชาชนมีความสงสัยในความชอบธรรม (Legitimacy) สิ่งที่เป็นปัญหามากที่สุดก็คือรัฐธรรมนูญไวมาร์ที่เขียนไม่ชัดเจนในเรื่องอำนาจของรัฐสภา (Parliament) กับประธานาธิบดี (President) อีกทั้งรัฐธรรมนูญยังให้อำนาจพิเศษในสถานการณ์พิเศษ (Emergency Power) แก่ประธานาธิบดี และเมื่อประธานาธิบดีไฮเดนเบอร์ก (Hindenburg) แต่งตั้งให้อดอล์ฟ ฮิตเลอร์ (Hitler) เป็นนายกรัฐมนตรี ในวันที่ 30 มกราคม ค.ศ.1933 ถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นในจุดจบของระบอบประชาธิปไตย (Democracy soon came to an end)

#### 4) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีสมัยนาซี มีอดอล์ฟ ฮิตเลอร์ เป็นผู้นำ (The Third Reich ค.ศ.1933 – 1945)

หนทางสู่อำนาจของฮิตเลอร์ สรุปลงได้เป็น 2 ประเด็นใหญ่ คือ

1. ความรู้สึกชาตินิยมสุดขั้ว
2. สนธิสัญญาแวร์ซายส์

ในยุคที่เศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก เป็นยุคที่พรรคฝ่ายซ้ายจัดกำลังมาแรง ทำให้เกิดความรู้สึกชาตินิยมอย่างสูงขึ้นในเยอรมัน ฮิตเลอร์ได้ใช้สถานการณ์ดังกล่าวจนทำให้ตนได้รับความนิยมอย่างสูง ตลอดจนพรรคฝ่ายขวาของตนก็ได้รับการเลือกตั้ง คือ พรรคชาติสังคมนิยม (National Socialist Party)

ตั้งที่ได้กล่าวมาแล้วว่า รัฐธรรมนูญไวมาร์ ค.ศ.1919 (มาตรา 48) ให้อำนาจเด็ดขาดแก่ประธานาธิบดีในยามวิกฤต ประธานาธิบดีไฮเดนเบอร์กจึงแต่งตั้งให้ฮิตเลอร์ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (Reich Chancellor) ใน ค.ศ.1933 ฮิตเลอร์สามารถสร้างคะแนนนิยมในหมู่ประชาชนผู้เลือกตั้ง อีกทั้งยังได้รับการยอมรับจากพรรคชนชั้นกลางทั้งหมด

ใน ค.ศ.1934 ประธานาธิบดีไฮเดนเบอร์กถึงแก่อสัญกรรม ฮิตเลอร์จึงรวมตำแหน่งประธานาธิบดีกับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไว้ที่ตนผู้เดียว ประกาศตั้งตนเป็นผู้นำ รวมทั้งรวบอำนาจในตำแหน่งผู้บัญชาการกองทัพอีกด้วย เรียกว่าตำแหน่งผู้นำ หรือ “Führer” เป็นการรวบอำนาจทั้งหมดไว้ที่บุคคลเพียงคนเดียว ปรากฏว่าชนชาวเยอรมันส่วนใหญ่ต้องยอมรับโดยไม่มีการต่อต้านแต่อย่างใด ทั้งนี้อาจเนื่องจากระบอบประชาธิปไตยภายใต้สาธารณรัฐไวมาร์ดำรงอยู่ในระยะเวลาอันสั้น จึงยังไม่ได้ฝังรากประชาธิปไตยให้แก่ประชาชนชาวเยอรมัน การปกครองแบบเผด็จการโดยผู้นำจึงเข้ามาแทนที่ประชาธิปไตยได้อย่างง่ายดาย

ฮิตเลอร์บัญชาการ 2 องค์กรที่สำคัญ คือ

1. สถาบันทางการเมือง (Government Institutions)
2. พรรคนาซี (The Nazi Party)

ฮิตเลอร์กำจัดพรรคฝ่ายค้านอื่น ๆ ทั้งหมด คงมีแต่พรรคนาซีเท่านั้น จึงเรียกกันว่า เป็นสมัชชาซี (The Nazi regime) นอกจากนี้มีการปราบชาวยิว (Jews) จำนวนมากมายมหาศาลด้วยวิธีโหดร้าย โดยการกระทำข้อนี้ของฮิตเลอร์ ไม่อาจลบล้างไปได้จากความทรงจำของมวลมนุษยชาติในโลก (<http://e-book.ram.edu/e-book/บทที่4สรุปเยอรมันนี้>)

## 2.5 ปัญหาทางการเมืองที่สำคัญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีก่อนสิ้นสงครามโลกครั้งที่ 2

จากประวัติศาสตร์และวิวัฒนาการทางการเมืองอันยาวนาน โดยเฉพาะในช่วงศตวรรษที่ 20 เยอรมันมีระบบการเมืองที่ไม่เหมาะสมจนนำประเทศไปสู่ความพินาศยับเยินถึง 2 ครั้ง ซึ่งทำให้เห็นว่าเยอรมันมีจุดอ่อนหรือบกพร่องของสถาบันทางการเมือง ดังนี้

1. การมีชนชั้นต่าง ๆ ทำให้มีอุดมการณ์ทางการเมืองต่างกันมาก ตั้งแต่ฝ่ายจักรวรรดินิยม เจ้าขุนมูลนายนิยม นายทุนนิยม สังคมนิยม คอมมิวนิสต์ อนาธิปไตยนิยม รวมทั้งศาสนานิกายนิยมต่าง ๆ ขาวนา ช่างฝีมือ แต่ละประเภทและกรรมกรสายต่าง ๆ

2. ความนิยมที่จะมีพรรคเล็กพรรคน้อย โดยแต่ละพรรคพยายามเกาะติดกับฐานทางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองของตน เช่น ขาวนาที่เป็นคาทอลิกหรือกรรมกรเหมืองแร่ที่เป็นโปรเตสแตนต์ เมื่อพรรคมีฐานเล็กเกินไปและพยายามรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มก็ไม่สามารถจะประนีประนอมกับพรรคอื่นได้ ทำให้เกิดรัฐบาลผสมหลายพรรคซึ่งทำให้รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพ อำนาจทางการเมืองเข้ามาอยู่ในศูนย์อำนาจมากเกินไป เช่นสมัยก่อนสิ้นสงครามโลกครั้งที่ 1 อำนาจอยู่ในพระหัตถ์ของพระเจ้าไกเซอร์และนายกรัฐมนตรี ส่วนในรัฐธรรมนูญไวมาทำให้อำนาจมากมายอยู่ในตำแหน่งประธานาธิบดี ส่วนนายกรัฐมนตรีมีอำนาจน้อย ต่อมาฮิตเลอร์ยุบสองตำแหน่งนี้มารวมไว้ในตำแหน่งผู้นำและมีอำนาจสูงสุด สามารถใช้อำนาจรัฐได้ทุกทางโดยปราศจากการถ่วงดุล

3. ชาวเยอรมันมีนิสัยยอมรับอำนาจและปฏิบัติตามคำสั่งอย่างเถรตรง โดยมีความเชื่อว่าถ้ามีกฎหมายออกมาแล้วก็ต้องถือว่าถูกต้อง ประชาชนต้องปฏิบัติตาม (ตามลัทธิรัฐนิยม) โดยไม่คำนึงถึงความชอบธรรมและมโนธรรมด้านอื่น ๆ

4. ผู้ปกครองประเทศสามารถใช้อำนาจรัฐผ่านองค์กรตำรวจและทหารได้ โดยการที่มีนิสัยยอมรับคำสั่งของผู้มีอำนาจและนิสัยปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งผู้มีอำนาจตราขึ้นทำให้ข้าราชการพลเรือน ตำรวจ และทหารต้องเชื่อฟังและปฏิบัติตามคำสั่งโดยปราศจากการโต้แย้งใด ๆ ทั้งสิ้น เป็นเหตุให้เกิดการทำลายสิทธิเสรีภาพของบุคคลไปโดยสิ้นเชิง รวมไปถึงการทำลายชีวิตมนุษย์ไปโดยไร้มนุษยธรรมอย่างที่สุดเท่าที่โลกเคยประสบมา โดยผู้ปฏิบัติอ้างว่าทำตามคำสั่งและตามกฎหมาย (นาซีสมัยฮิตเลอร์) (อมร รักษาสัตย์ และคณะ, ประชาธิปไตย, หน้า 244-245)

## 2.6 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2

เมื่อแพ้สงครามเยอรมนีฝ่ายสัมพันธมิตร 4 มหาอำนาจก็เข้ามายึดครองดินแดนตามที่หน่วยทหารของตนได้รุกเข้ามายึดได้และตามข้อตกลงของที่ประชุมที่พอตส์ดัม โดยฝ่ายโลกเสรีได้ยึดดินแดนที่เรียกว่าเยอรมันตะวันตกไว้ ส่วนรัสเซียยึดดินแดนเยอรมันตะวันออกไว้ ซึ่งก็ได้จัดให้มีการปกครองไปตามแนวทางของตนเอง เช่นรัสเซียก็จัดการปกครองตามระบบคอมมิวนิสต์ ส่วนฝ่ายเสรีนิยมซึ่งมีอังกฤษ อเมริกาและฝรั่งเศสได้ร่วมกันกำหนดหลักการที่จะจัดการปกครองประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ยึดหลักกฎหมายประชาชนต้องมีเสรีภาพ มีสิทธิมนุษยชน มีสิทธิในทรัพย์สินและการประกอบอาชีพ

ปี ค.ศ.1946 - 7 เป็นระยะเวลาที่พรรคการเมืองต่าง ๆ ในระดับท้องถิ่นเริ่มมีบทบาททางการเมืองในการปกครองมลรัฐ (Laender) เป็นอย่างมาก

ต่อมาสามมหาอำนาจตกลงกันให้เยอรมันตะวันตกมีรัฐบาลก่อนรวมชาติ โดยให้มีการตั้งสมัชชาแห่งชาติมาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่เป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราว เรียกว่า “กฎหมายมูลฐาน” (Basic Law) โดยให้ชาวเยอรมันตะวันออกมีส่วนร่วมรับรองด้วย การร่างรัฐธรรมนูญชั่วคราวเริ่มเมื่อ 1 กันยายน 1948 ที่กรุงบอนน์ โดยมี ดร.คอนราด อาเดนาวร์ เป็นประธาน และได้รับการรับรอง

จากมลรัฐต่าง ๆ 10 ใน 11 รัฐ โดยสภามลรัฐบาวาเรียไม่ยอมรับสัตยาบัน แต่ยอมรับว่ามีผลผูกพันกับรัฐตน และเมื่อ 24 พฤษภาคม 1949 ได้สถาปนา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีขึ้น มีการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรสหพันธ์ เป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 1949 และ ดร.คอนราด อาเดนาวร์ ได้รับเลือกเป็นนายกรัฐมนตรี ทั้งที่ยังไม่มีเอกราชสมบูรณ์เพราะถูกยึดครองอยู่ และต่อมาเมื่อ 5 พฤษภาคม 1955 ได้มีสนธิสัญญากรุงปารีสขึ้น เยอรมนีจึงเป็นเอกราชโดยสมบูรณ์

### สรุปวิวัฒนาการประชาธิปไตยของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

- ยุคประวัติศาสตร์ ต่อจากจักรวรรดิโรมัน
- ยุคจักรวรรดิโรมัน (The German Empire) อาณาจักรไรช์ (Reich) (ค.ศ.1871 - ค.ศ.1918)
- ยุคสาธารณรัฐไวมาร์ (The Weimar Republic) (ค.ศ.1919 - ค.ศ.1933)
- ยุคนาซี, อาณาจักรไรช์ที่ 3 (The Third Reich) (ค.ศ.1939 - ค.ศ.1945)
- ยุคการแบ่งประเทศภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 (West Germany and East Germany) (ค.ศ.1949 - ค.ศ.1990)

### 2.7 รัฐธรรมนูญชั่วคราวสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี หรือ “กฎหมายมูลฐาน” (The Basic Law)

หลักการและแนวทางของการร่างรัฐธรรมนูญชั่วคราวเยอรมนี ผู้ร่างรัฐธรรมนูญเยอรมัน ได้ตั้งหลักการและแนวทางของเยอรมนีว่าจะต้องแก้ปัญหาใหญ่ 2 ประการ คือ

1. ต้องป้องกันลัทธิเผด็จการซึ่งจะทำลายประชาธิปไตย หลักการปกครองโดยกฎหมายและศักดิ์ศรีของมนุษย์ได้

2. ต้องแก้ไขปัญหาการมีประชาธิปไตยที่อ่อนแออย่างในสมัยของรัฐธรรมนูญไวมาร์ที่เปิดทางให้นักการเมืองทรราชเข้ามายึดอำนาจได้ ดังนั้นจึงได้วางหลักการและกลไกไว้หลายประการ ดังนี้

1) เยอรมนีจะต้องรวมกันเป็นประเทศเดียวในอนาคต แม้ในขณะนั้นจะยังเป็นไม่ได้เพราะถูกรัสเซียแบ่งไปตั้งสาธารณรัฐประชาธิปไตยเยอรมันและรัฐธรรมนูญก็ยังเรียกว่าเป็นกฎหมายมูลฐานเท่านั้น และระบุไว้ในมาตราสุดท้าย (ม.146) ว่ากฎหมายมูลฐานจะเลิกบังคับใช้เมื่อได้มีรัฐธรรมนูญที่ชาวเยอรมัน (ทุกคน) ที่มีเสรีภาพในการตัดสินใจยอมรับแล้ว คือเมื่อเยอรมนีสามารถรวมตัวกันได้เป็นชาติเสรีแล้ว

2) เยอรมนีจะต้องจัดการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่อำนาจอธิปไตยจะต้องมาจากประชาชนโดยตรง ประชาชนต้องได้รับสิทธิเสรีภาพเป็นอย่างสูง ซึ่งสิทธิเสรีภาพนี้รัฐบาลต้องออกกฎหมายมาคุ้มครองและนำไปปฏิบัติอย่างจริงจัง

3) นอกจากจะคุ้มครองดูแลสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นรายบุคคลแล้ว รัฐธรรมนูญยังต้องคุ้มครองสังคมและประโยชน์ของชุมชนด้วยเพื่อมิให้เป็นรัฐนายทุนนิยมจนเกินไป

4) ระบอบประชาธิปไตยต้องมีการกระจายอำนาจให้มลรัฐและท้องถิ่น เพื่อมิให้รัฐบาลกลางมีอำนาจมากเกินไป ในขณะเดียวกันก็ต้องไม่ให้รัฐบาลกลางอ่อนแอจนทำอะไรไม่ได้ จึงต้องเตรียมการถ่วงดุล และค้ำจุนกันไว้หลายประการ

5) รัฐธรรมนูญใหม่ต้องป้องกันการใช้อำนาจของฝ่ายการเมืองเหนือข้าราชการประจำและป้องกันการใช้อำนาจปกครองทหารให้เป็นเครื่องมือยึดอำนาจและกดขี่ประชาชนโดยกลไกต่าง ๆ เช่น มีศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลปกครอง ข้าหลวงใหญ่ควบคุมกิจการทหารของรัฐสภา (อมร รักษาสัตย์ และคณะ, ประชาธิปไตย, หน้า 247-248)

## รัฐธรรมนูญชั่วคราว หรือ “กฎหมายมูลฐาน” (The Basic Law)

The Basic Law เป็นรัฐธรรมนูญที่ถือกำเนิดมาจาก “The Parliamentary Council” หรือคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 65 คน โดยเริ่มร่างในเดือนพฤษภาคม ค.ศ.1949 และร่างเสร็จอันมีผลบังคับใช้ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ.1949 โดยวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ คือวันที่ 23 พฤษภาคม จึงกำหนดให้วันที่ 23 พฤษภาคม เป็นวันชาติเยอรมัน (ตะวันตก) ในเวลานั้น สำหรับประธานร่างรัฐธรรมนูญ (President of the Parliamentary Council) คือ Dr.Konrad Adenauer ซึ่งต่อมาได้ดำรงตำแหน่งเป็น นายกรัฐมนตรีคนแรกของประเทศเยอรมัน (ตะวันตก)

เนื้อหาของรัฐธรรมนูญ แบ่งเป็น 11 หมวด (Chapter) 146 มาตรา (Article) และยังมีภาคผนวกอีก 5 มาตรา ที่นำมาจากรัฐธรรมนูญไวมาร์ (Weimar Constitution 11 August 1919) ที่ยกมาคือ มาตรา 136 ถึง มาตรา 141 โดยเขียนไว้ต่อจากมาตราสุดท้ายคือต่อจาก มาตรา 146 ของ The Basic Law

## สรุปสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ Basic Law คือ

### หมวดที่ 1 (Chapter I : Basic Rights)

ว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานของปวงชนชาวเยอรมัน มี 19 มาตรา ถือว่าเป็นแบบฉบับของเสรีประชาธิปไตยที่มีหลักประกันในเรื่องสิทธิเสรีภาพอย่างมากมาย ถือได้ว่าในหมวดที่ 1 นี้ เป็นจุดเด่นของหลักการในเรื่องสิทธิเสรีภาพ เรื่องศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ด้วยเหตุนี้จึงควรศึกษาถึงเนื้อหาโดยสรุปของแต่ละมาตราในหมวดนี้ ได้แก่

- Article 1 (Protection of human dignity)

มาตรา 1 เกียรติภูมิแห่งความเป็นมนุษย์จะถูกละเมิดมิได้

- Article 2 (Personal freedom)

มาตรา 2 เป็นเรื่องเสรีภาพส่วนบุคคลที่ไม่ไปละเมิดสิทธิของผู้อื่น ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ และไม่ขัดต่อหลักศีลธรรมอันดี

- Article 3 (Equality before the Law)

มาตรา 3 เป็นเรื่องความเสมอภาคตามกฎหมาย ชายและหญิง มีสิทธิเท่าเทียมกัน ทุกคนจะต้องได้รับการปฏิบัติโดยเท่าเทียมกัน โดยจะนำมาเป็นข้ออ้างในเรื่องเพศ การเกิด สีผิว ภาษา เชื้อชาติ สถานภาพทางสังคม ความเชื่อ ศาสนา ความคิดทางการเมือง เพื่อเลือกปฏิบัติไม่ได้

- Article 4 (Freedom of faith, conscience and creed)

มาตรา 4 เป็นเรื่องเกี่ยวกับเสรีภาพในศรัทธา ความเชื่อในทางศาสนา โดยมาตรานี้มีลักษณะพิเศษ คือ จะบังคับให้ชาวเยอรมันกระทำกิจกรรมทางทหารที่เกี่ยวข้องกับการใช้อาวุธสงครามไม่ได้ หากเป็นการกระทำที่ต้องขัดกับคตินิยมประจำใจ โดยมีรายละเอียดเขียนไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

- Article 5 (Freedom of expression)

มาตรา 5 เป็นเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ซึ่งกำหนดว่าเสรีภาพของสื่อ (media) จะได้รับความคุ้มครอง โดยไม่มีการควบคุม (no censorship) ในมาตรานี้ยังรวมถึงเสรีภาพในด้านศิลปะ การศึกษา การทำวิจัย และการสอนต้องเป็นไปโดยเสรี

- Article 6 (Marriage and family, children born outside Marriage)

มาตรา 6 เสรีภาพในสถาบันครอบครัว และลูกนอกสมรส ผู้เป็นมารดาทุกคนต้องได้รับการปกป้องและดูแลจากชุมชน และลูกนอกสมรสจะต้อง

ได้รับการปฏิบัติโดยกฎหมายและโดยสังคม เช่นเดียวกับบุตรที่เกิดมาโดยถูกต้อง ด้วยวิธีการสมรส

**- Article 7 (School education)**

**มาตรา 7** โรงเรียนทั้งหมดอยู่ในความดูแลของรัฐ แต่โรงเรียนเอกชน (private school) ก็สามารถมีได้ สำหรับจุดเด่นของมาตรานี้ก็คือจะบังคับให้ผู้เป็นครูสอนในสิ่งที่ขัดกับความเชื่อทางศาสนาไม่ได้ และไม่ห้ามโรงเรียนเตรียมอนุบาล (preparatory school) เพื่อต้องการให้ผู้เป็นมารดาเลี้ยงลูกตนเอง โดยสังคมของเยอรมันผู้เป็นแม่สามารถขอพักงานเป็นปีเพื่อมาเลี้ยงดูลูกได้

**- Article 8 (Freedom of assembly)**

**มาตรา 8** เสรีภาพในการชุมนุมโดยปราศจากอาวุธและเป็นไปด้วยความสงบ (peacefully and unarmed)

**- Article 9 (Freedom of association)**

**มาตรา 9** เสรีภาพในการสมาคม แต่ถ้าเป็นการสมาคมที่มีวัตถุประสงค์หรือมีกิจกรรมที่ผิดกฎหมายที่ต่อต้านรัฐธรรมนูญหรือกระทบต่อความเข้าใจอันดีกับนานาชาติเป็นสิ่งต้องห้าม

**- Article 10 (Privacy of correspondence, posts and telecommunications)**

**มาตรา 10** สิทธิเสรีภาพในการสื่อสาร ไปรษณีย์และโทรคมนาคม การจำกัดสิทธิในข้อนี้ อาจทำได้ภายใต้กฎหมาย เพื่อปกป้องระบอบเสรีประชาธิปไตย และความมั่นคงของสหพันธ์ กับของมลรัฐ

**- Article 11 (Freedom of movement)**

**มาตรา 11** เป็นเรื่องเกี่ยวกับเสรีภาพในการเลือกที่อยู่อาศัย สิทธิเสรีภาพในการสัญจรทั่วอาณาจักร แต่ข้อจำกัดในสิทธิเรื่องนี้สามารถทำได้ภายใต้รัฐธรรมนูญ เพื่อใช้สำหรับป้องกันอันตรายที่จะมีต่อสหพันธ์หรือมลรัฐ

หรือเพื่อป้องกันโรคระบาด ภัยธรรมชาติ อุบัติเหตุ การก่ออาชญากรรม หรือเพื่อป้องกันเยาวชนที่ถูกทอดทิ้งมีปัญหา

- Article 12 (Free choice of occupation or profession, prohibition of forced labour)

**มาตรา 12** เสรีภาพในการประกอบอาชีพ และการไม่ถูกเกณฑ์แรงงาน ซึ่งรวมไปถึงสิทธิที่จะไปศึกษาและการอบรมด้วย การบังคับแรงงาน จะกระทำได้โดยศาลสั่งเท่านั้น หรือเป็นเรื่องบริการชุมชนที่ทุกคนควรทำ

- Article 12 a (Compulsory military or alternative service)

มาตรานี้ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 12 ภายใต้อ Amending act ใน ค.ศ.1968 เป็นเรื่องหน้าที่ในการเกณฑ์ทหารสำหรับเพศชายที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไป สำหรับผู้ที่ไม่ประสงค์จะยุ่งเกี่ยวกับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการใช้อาวุธ ซึ่งเป็นสิ่งขัดกับมโนธรรมของตนเองก็สามารถทำได้ โดยให้ไปทำหน้าที่บริการด้านอื่นแทน โดยระยะเวลาเท่ากับระยะเวลาที่ต้องเกณฑ์ทหาร

- Article 13 (Privacy of the home)

**มาตรา 13** เสรีภาพในเคหสถาน ซึ่งต้องมีหมายค้นจากศาล เว้นแต่เพื่อเป็นการป้องกันอันตรายต่อสาธารณะ ต่อชีวิตของปัจเจกบุคคล เพื่อป้องกันโรคระบาด และเพื่อป้องกันเยาวชนที่กำลังตกอยู่ในอันตราย

- Article 14 (Property, inheritance, expropriation)

**มาตรา 14** สิทธิในทรัพย์สิน มรดก การเวนคืน ซึ่งเป็นสิทธิในการรับเงินทดแทนจากการเวนคืนที่ยุติธรรมระหว่างสาธารณประโยชน์กับผลประโยชน์ส่วนบุคคล

- Article 15 (Public ownership)

**มาตรา 15** ในเรื่องการโอนที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ เครื่องมือการผลิต ให้เป็นของส่วนรวม โดยตราเป็นกฎหมาย และจ่ายเงินทดแทน

- Article 16 (Nationality, extradition)

มาตรา 16 ห้ามถอนสัญชาติ และห้ามเนรเทศชาวเยอรมันออกนอกประเทศ

- Article 16 a (Asylum)

มาตรานี้เป็นการเพิ่มมาตรา 16 เป็นเรื่องการให้ความคุ้มครองผู้ลี้ภัย แต่ต่อมาใน ค.ศ.1993 มีการแก้ไขมาตรา 16 a ผลคือผู้ลี้ภัยไม่ได้รับสิทธิตามรัฐธรรมนูญแล้ว

- Article 17 (Right of petition)

มาตรา 17 เป็นสิทธิในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ ไปยังองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนี้ เพื่อนำเสนอต่อไปยังรัฐสภา

- Article 17 a (Restriction of certain basic rights by legislation on defence and alternative service)

มาตรานี้เพิ่มเติมขึ้นใน ค.ศ.1956 เป็นการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานบางเรื่อง เช่น สิทธิภายใต้ มาตรา 11 และมาตรา 13 โดยมีการตรากฎหมายขึ้นมาเหตุผลเพื่อป้องกันประเทศ

- Article 18 (Forfeiture of basic rights)

มาตรา 18 เป็นเรื่องของการเพิกถอนสิทธิขั้นพื้นฐาน โดยให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้ตัดสิน

- Article 19 (Restriction of basic rights)

มาตรา 19 เป็นเรื่องเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐาน และการที่ประชาชนได้รับความเสียหายจากการกระทำของรัฐ หากหน่วยราชการละเมิดสิทธิของบุคคล บุคคลย่อมมีสิทธิฟ้องร้องต่อศาลได้ และหากศาลอื่นไม่มีอำนาจพิจารณา ให้เป็นอำนาจของศาลยุติธรรมธรรมดา

## หมวดที่ 2 (Chapter II : The Federation And the Lander)

ว่าด้วยสหพันธ์และมลรัฐต่าง ๆ ได้แก่ มาตรา 20 ถึงมาตรา 37 จุดเด่นที่สุดคือ มาตรา 20 ซึ่งแบ่งเป็น 4 ซ้อย่อย (อนุมาตรา) โดยมีเนื้อหาสาระคือ

**มาตรา 20** (1) กำหนดให้ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันใช้ระบอบประชาธิปไตยและรูปแบบสหพันธ์รัฐ

(2) อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชน โดยผ่านการเลือกตั้งและการทำประชามติ

(3) การใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยฝ่ายนิติบัญญัติฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ

(4) ประชาชนชาวเยอรมันทุกคนมีสิทธิต่อต้านบุคคลผู้ที่พยายามละเมิดรัฐธรรมนูญ

**หมายเหตุ :** มาตรา 20 (4) มีการเพิ่มเติมใน ค.ศ.1968 และรัฐธรรมนูญห้ามแก้ไขมาตรา 20 กับมาตรา 1

สำหรับมาตราอื่น ๆ ในหมวดที่ 2 ที่น่าสนใจ ได้แก่

**มาตรา 21** เป็นเรื่องเกี่ยวกับพรรคการเมือง ซึ่งสรุปได้ว่า พรรคต้องเปิดเผยแหล่งที่มาของเงินสนับสนุน และสำหรับพรรคการเมืองต้องห้ามให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการตีความวินิจฉัย

**มาตรา 23** เป็นเรื่องเกี่ยวกับสหภาพยุโรป โดยแก้ไขเพิ่มเติมใน ค.ศ. 1993 และสำหรับเนื้อหาสาระเดิมของมาตรา 23 ยกเลิกไปใน ค.ศ.1990 นอกจากนี้ใน ค.ศ.1993 ก็มีเรื่ององค์การระหว่างประเทศบรรจุไว้ในมาตรา 24

**มาตรา 28** แสดงถึงลักษณะของรูปแบบสหพันธ์รัฐ

**มาตรา 29** เป็นการเปลี่ยนแปลงเขตแดนของมลรัฐต่าง ๆ เสียใหม่

**มาตรา 31** แสดงให้เห็นว่ากฎหมายสหพันธ์สามารถลบล้างกฎหมายมลรัฐได้ แม้ว่าจะเป็นสหพันธ์รัฐก็ตาม และ มาตรา 37 แสดงถึงอำนาจของสหพันธ์ที่เข้ามาแทรกแซงมลรัฐ

### หมวดที่ 3 (Chapter III : The Bundestag)

ว่าด้วยสภาผู้แทนราษฎร ได้แก่ มาตรา 38 ถึงมาตรา 48 แต่เดิมมีถึงมาตรา 49 แต่ยกเลิกไป มาตราที่สำคัญในหมวดนี้ ได้แก่

**มาตรา 38** ว่าด้วยการเลือกตั้ง โดยประชาชนผู้มีอายุ 18 ปีขึ้นไป มีสิทธิเป็นผู้เลือกตั้งได้ (voters) ส่วนจำนวนสมาชิกสภาผู้แทน (Bundestag) จะกำหนดไว้ในกฎหมายเลือกตั้ง การเลือกตั้งผู้แทนของเยอรมันเป็นเรื่องของสิทธิ ไม่ใช่หน้าที่ (ประเทศไทยปัจจุบัน การเลือกตั้งเป็นหน้าที่) จุดเด่นชัดของการเลือกตั้งผู้แทนของเยอรมัน คือ รัฐธรรมนูญกำหนดชัดเจนไว้ว่าผู้แทนคือผู้แทนของปวงชน ไม่ใช่ผู้แทนของเขตเลือกตั้ง

**มาตรา 39** วาระสมัยของ Bundestag คือ 4 ปี และสภาจะประชุมครั้งแรกหลังการเลือกตั้ง 30 วัน

**มาตรา 40** Bundestag จะมีการเลือกประธานสภา รองประธานสภา และเลขาธิการ โดยตำแหน่งประธานสภามีอำนาจในฐานะเจ้าของผู้รับผิดชอบตัวอาคารและอำนาจตำรวจ (police powers) ในตึกของสภา โดยการจับกุมในสภา Bundestag จะกระทำได้อต่อเมื่อประธานสภาอนุญาต

**มาตรา 42** ว่าด้วยการประชุมสภาที่กระทำโดยการเปิดเผย สำหรับการประชุมลับต้องให้สมาชิก 1 ใน 4 เข้าชื่อ หรือโดยมติของรัฐบาลสหพันธ์ และต้องได้คะแนนเห็นชอบ 2 ใน 3

**มาตรา 44** เป็นอำนาจของ Bundestag ในเรื่องควบคุมการทำงานขององค์กรรัฐอื่น ๆ

**มาตรา 45** เป็นเรื่องเกี่ยวกับ The Committee on European Union ซึ่งเพิ่งมีเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม ค.ศ.1993 โดยแยกย่อยเป็น 45a, 45b และ 45c โดยเป็นคณะกรรมการต่าง ๆ ที่จำเป็นในการดำเนินงานของสภา(ออกกฎหมาย และประสานงานระหว่างรัฐบาลกับสภา) อาทิ มีคณะกรรมการต่างประเทศ มีคณะกรรมการกลาโหม มีคณะกรรมการรับเรื่องราวร้องทุกข์

**มาตรา 46** เป็นเรื่องเอกสิทธิของ ส.ส. แต่ไม่ได้รวมไปถึงกรณี การหมิ่นประมาท และเรื่องการถูกจับขณะทำผิดโดยจับกุมในวันถัดไป อย่างไรก็ตามก็คล้าย Bundestag ร้องขอการจับกุมใด ๆ ก็ต้องพักไว้ก่อน

**มาตรา 48** เป็นการให้สิทธิแก่ candidates ซึ่งระบุได้ดังนี้คือ ว่าที่ ส.ส. มีสิทธิขอลางานเพื่อไปหาเสียงได้ การกีดขวางไม่ให้บุคคลสมัครเป็น ส.ส. จะกระทำไม่ได้ การให้บุคคลลาออกจากงานเพราะการที่เขาจะไปสมัครเป็น ส.ส. จะกระทำไม่ได้

\*\*นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการที่ไม่ได้มีกำหนดในรัฐธรรมนูญ แต่มีในทางปฏิบัติ ได้แก่

- คณะกรรมการปกครอง
- คณะกรรมการกฎหมาย

#### หมวดที่ 4 (Chapter IV : The Bundesrat)

ว่าด้วยสมาชิกสภาผู้แทนรัฐต่าง ๆ หรือวุฒิสภา ได้แก่ มาตรา 50 ถึง มาตรา 53 มาตราที่สำคัญในหมวดนี้ ได้แก่

**มาตรา 50** เป็นเรื่องอำนาจหน้าที่ของ Bundesrat โดยมลรัฐ (Lander) มีอำนาจร่วมกับสหพันธ์ (Federal State) ในการออกกฎหมาย รวมทั้งกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับสหภาพยุโรป (European Union)

**มาตรา 51** รัฐบาลมลรัฐ (The Land Governments) ได้รับการแต่งตั้งและถอดถอนโดย Bundesrat สำหรับจำนวนสมาชิกสภา Bundesrat ในแต่ละรัฐ ให้มีระหว่าง 3 - 6 คน โดยขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรของแต่ละรัฐ

**มาตรา 52** ประธานสภา Bundesrat เลือกโดยสมาชิกสภา Bundesrat อยู่ในตำแหน่ง 1 ปี ประธานสภา Bundesrat ต้องเรียกประชุมถ้ามีสมาชิกอย่างน้อย 2 มลรัฐร้องขอ

นอกจากนี้ยังมีหมวด 4 เพิ่มเติม เป็น Chapter IV a ว่าด้วยกระบวนการนิติบัญญัติ ระหว่างสภาทั้งสอง (The Joint Committee) โดยรัฐบาลสหพันธ์จะจัดตั้ง The Joint Committee เมื่อเกิด State of defence

## หมวดที่ 5 (Chapter V : The Federal President)

ว่าด้วยประธานาธิบดี ได้แก่ มาตรา 54 ถึงมาตรา 61 มาตราที่สำคัญในหมวดนี้ ได้แก่

**มาตรา 54** ตำแหน่งประธานาธิบดีได้รับการเลือกตั้งโดย Federal Convention โดยมีคุณสมบัติ คือ ต้องมีอายุ 40 ปีขึ้นไป มีวาระสมัย 5 ปี และเป็นได้ไม่เกิน 2 สมัย

สำหรับ Federal Convention ประกอบด้วยสมาชิกสภา Bundestag และสมาชิกจาก Land Parliaments (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับสภานิติบัญญัติมลรัฐ จำนวนเท่ากัน)

**\*\*ผู้ได้คะแนนเสียงข้างมากจะได้เป็นประธานาธิบดี หากไม่มีผู้ใดได้คะแนนเสียงข้างมาก ในการเลือกรอบ 2 ผู้ที่ได้คะแนนมากที่สุดจะได้รับเลือกเป็นประธานาธิบดี (two ballots system)**

**มาตรา 57** ถ้าประธานาธิบดีไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ประธานสภา Bundesrat ทำหน้าที่แทน

• สำหรับอำนาจหน้าที่ของประธานาธิบดี ปรากฏในมาตรา 59 และ มาตรา 60 ได้แก่ อำนาจหน้าที่ในการเป็นผู้แทนของสหพันธ์ในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ประธานาธิบดีมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนผู้พิพากษาสหพันธ์ ข้าราชการพลเรือนสหพันธ์ นายทหารและทหารชั้นประทวน เว้นแต่ว่ากฎหมายจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น อำนาจจกภัยโทษบุคคลเป็นเฉพาะราย ในนามของสหพันธ์

**มาตรา 61** การกล่าวโทษประธานาธิบดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ (Impeachment) แม้ว่าประธานาธิบดีไม่ได้มีอำนาจเป็นหัวหน้ารัฐบาล แต่อาจถูกกล่าวโทษได้ โดยมีขั้นตอนดังนี้ คือ

- Bundestag หรือ Bundesrat จำนวนไม่ต่ำกว่า 1 ใน 4 มีสิทธิเสนอญัตติ impeach ในข้อหาที่ประธานาธิบดีละเมิดรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายอื่นใดของสหพันธ์โดยเจตนา

- มติฟ้องร้อง ต้องไม่ต่ำกว่า 2 ใน 3 ของ Bundestag หรือ Bundesrat

- ศาลรัฐธรรมนูญ (Constitutional Court) เป็นผู้ทำหน้าที่ตัดสิน

## หมวดที่ 6 (Chapter VI : The Federal Government)

ว่าด้วยรัฐบาลสหพันธ์ ได้แก่ มาตรา 62 ถึงมาตรา 69 มาตราที่สำคัญในหมวดนี้ ได้แก่

**มาตรา 62** รัฐบาลสหพันธ์ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี

**มาตรา 63** เกี่ยวกับที่มาของตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (Chancellor) โดยมีวิธีการดังต่อไปนี้ คือ

- ประธานาธิบดีเป็นผู้เสนอชื่อให้ Bundestag เลือกโดยปราศจากการอภิปราย

- ผู้ได้รับเลือกตั้งต้องได้คะแนนเสียงข้างมากจากสมาชิก Bundestag

- ถ้าไม่มีผู้ใดได้รับเลือก ให้มีการเลือกใหม่ภายใน 14 วัน โดยผู้ที่ได้รับเลือกตั้งต้องได้คะแนนเสียงข้างมากเกินกว่าครึ่งหนึ่ง

- หากไม่มีผู้ใดได้รับเลือกด้วยคะแนนเสียงดังกล่าว จะต้องเลือกกันอีกโดยเร็ว ผู้ที่ได้คะแนนมากที่สุดถือว่าได้รับเลือก ซึ่งประธานาธิบดีต้องเลือกระหว่างประกาศแต่งตั้งหรือยุบสภาภายใน 7 วัน

**หมายเหตุ** ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของเยอรมัน ไม่จำเป็นต้องมาจาก ส.ส. แต่เป็นบุคคลที่ ส.ส. ทั้งหมดเป็นผู้เลือก

**มาตรา 64** นายกรัฐมนตรี เป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอนรัฐมนตรีสหพันธ์

**มาตรา 65** กำหนดให้ Chancellor เป็นผู้กำหนดนโยบายโดยทั่วไปให้แก่รัฐมนตรี ยกเว้น อำนาจบังคับบัญชากองทัพให้เป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม

**มาตรา 67** การเปิดอภิปราย เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจอย่างสร้างสรรค์ (constructive vote of no confidence) โดยมีหลักการว่า ถ้า Bundestag อภิปรายไม่ไว้วางใจ Chancellor ต้องหาผู้สืบท่อให้ได้ภายใน 48 ชั่วโมง

**มาตรา 68** หาก Bundestag ไม่ได้คะแนนเสียงข้างมาก และไม่อาจหา Chancellor คนใหม่ภายใน 48 ชั่วโมง Chancellor สามารถเสนอให้ President ประกาศยุบสภาภายใน 21 วัน

**มาตรา 69** มีตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี (Deputy Chancellor) ซึ่งได้รับการแต่งตั้ง โดย Chancellor ซึ่งทั้ง 2 ตำแหน่งจะหมดลง เมื่อมีสภา Bundestag ชุดใหม่

## หมวดที่ 7 (Chapter VII : Federal Legislation)

ว่าด้วยการออกกฎหมาย ได้แก่ มาตรา 70 ถึงมาตรา 82 มาตราที่สำคัญในหมวดนี้ ได้แก่

**มาตรา 76** ร่างกฎหมาย (Bills) สามารถเสนอได้ 3 ทาง คือ โดยรัฐบาลสหพันธ์ (ฝ่ายบริหาร) โดย Bundestag และ โดย Bundesrat

**มาตรา 79** เกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ (Amendment) ซึ่งต้องได้คะแนนเสียง 2 ใน 3 ของทั้ง Bundestag และ Bundesrat และรัฐธรรมนูญห้ามแก้ไข มาตรา 1 กับมาตรา 20

**มาตรา 80 a** เกี่ยวกับภาวะวิกฤต (State of Tension exist) โดย Bundestag เป็นผู้ยืนยัน และลบล้างภาวะวิกฤตดังกล่าว และให้ Chancellor เป็นผู้ใช้อำนาจนี้ (emergency power)

**มาตรา 81** ภาวะคับขันในทางนิติบัญญัติ (Legislative emergency) โดยมีหลักการว่าร่างกฎหมายที่ Chancellor เสนอว่ามีความจำเป็นเร่งด่วนได้รับการปฏิเสธจากสภา Bundestag และไม่มีการยุบสภา ถ้าประธานาธิบดีนำร่างกฎหมายดังกล่าวให้สภา Bundesrat รับรองก็จะถือว่ามีผลบังคับใช้ได้ แต่มีข้อแม้ว่า ในขณะที่ใช้มาตรา 81 ห้ามแก้ไขรัฐธรรมนูญ

## หมวดที่ 8 (Chapter VIII : Implementation of Federal Legislation, Federal Administration)

ว่าด้วยการแยกแยะอำนาจของรัฐบาลสหพันธ์กับรัฐบาลมลรัฐ ได้แก่ มาตรา 83 ถึง มาตรา 91 มาตราที่สำคัญในหมวดนี้ ได้แก่

**มาตรา 83** มลรัฐมีอำนาจออกกฎหมายภายในรัฐตนได้ โดยต้องไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ The Basic Law

**มาตรา 87** ด้านการต่างประเทศ และการคลัง เป็นของสหพันธ์รวมทั้ง :-

87 a – ด้านกองทัพ (Armed Forces)

87 b – ด้านกลาโหม (Defence Administration)

87 c – ด้านพลังงานนิวเคลียร์ (Nuclear energy Administration)

87 d – ด้านการคมนาคมทางอากาศ (Air transport Administration)

87 e – ด้านคมนาคมทางรถไฟ (Railways Administration)

**มาตรา 88** มีธนาคารชาติ (The Federal Bank)

**มาตรา 89** การคมนาคมทางน้ำ (Federal Waterways)

**มาตรา 90** ทางหลวงแผ่นดิน (Federal Highways)

**มาตรา 91** กรณีที่มีความจำเป็นต้องป้องกันอันตราย มลรัฐสามารถร้องขอความช่วยเหลือจากกำลังตำรวจของรัฐอื่น หรือจากกองทัพ หรือจากหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีอำนาจ รวมทั้งจาก Federal Boarder Guard นอกจากนั้นยังมีมาตรา 91 a เพิ่มเติม ซึ่งเกี่ยวกับความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างสหพันธ์กับมลรัฐ (Joint Responsibilities) อาทิ ในเรื่องการวางแผนการศึกษา (educational planning) การส่งเสริมการวิจัย (the promotion of research institution) เป็นต้น

## หมวดที่ 9 (Chapter IX : Administration of Justice)

ว่าด้วยการบริหารงานตุลาการ ได้แก่ มาตรา 92 ถึงมาตรา 104 มาตราที่สำคัญในหมวดนี้ได้แก่

**มาตรา 92** อำนาจตุลาการ

**มาตรา 93** ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ

**มาตรา 94** ว่าด้วยองค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญ

**มาตรา 95** ว่าด้วยศาลสูงสุดสหพันธ์ ซึ่งรายละเอียดจะมีปรากฏในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

**มาตรา 96** ว่าด้วยศาลมลรัฐ

**มาตรา 97** ความเป็นอิสระของผู้พิพากษา

**มาตรา 98** สถานภาพของผู้พิพากษาสหพันธ์และผู้พิพากษามลรัฐ

**มาตรา 101** ห้ามจัดตั้งศาลพิเศษขึ้นพิจารณาคดีใดโดยเฉพาะ

**มาตรา 102** ให้ยกเลิกโทษการประหารชีวิต (Capital punishment)

**มาตรา 103** สิทธิที่จะแสดงข้อเท็จจริง หรือได้รับฟังการพิจารณาคดีในศาล ในเรื่องความผิดอาญาจะต้องบัญญัติไว้ชัดเจน การลงโทษผู้ทำผิดในการกระทำความผิดด้วยกัน จะลงโทษมากกว่า 1 ครั้งไม่ได้

**มาตรา 104** การจับกุมคุมขังจะกระทำต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและจะปฏิบัติต่อผู้ถูกคุมขังให้ได้รับผลร้ายทางร่างกายและจิตใจไม่ได้ ตำรวจควบคุมไว้ได้วันเดียว ผู้พิพากษามีอำนาจออกกฎหมายคุมขังโดยศาลเป็นผู้ออกหมายจับหรือหมายปล่อยโดยไม่ชักช้า และการออกหมายจับจะต้องแจ้งให้ญาติมิตรของผู้ถูกจับได้ทราบโดยไม่ชักช้า (รัฐธรรมนูญไทย ตำรวจจับแล้วต้องส่งศาลภายใน 2 วัน สำหรับรัฐธรรมนูญเยอรมัน ตำรวจจับแล้วควบคุมตัวเพียง 1 วัน)

## หมวดที่ 10 (Chapter X : Finance)

ว่าด้วยการคลัง ได้แก่ มาตรา 104 a ถึงมาตรา 115 มาตราที่สำคัญในหมวดนี้ ได้แก่

**มาตรา 109** งบประมาณของสหพันธ์และมลรัฐ

**มาตรา 110** พระราชบัญญัติงบประมาณ (Budget Act)

**มาตรา 113** กฎหมายเกี่ยวกับการให้เพิ่มงบประมาณแผ่นดินเป็นอำนาจของรัฐบาลสหพันธ์

นอกจากนี้ยังมี Chapter xa : State of Defence ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ โดยมีรายละเอียดดังนี้ คือ

**มาตรา 115 a** เป็นคำจำกัดความของคำว่าภาวะฉุกเฉิน รวมทั้งการประกาศภาวะดังกล่าว

**มาตรา 115 b** ยามวิกฤตการณ์ อำนาจบังคับบัญชาการกองทัพให้เป็นของนายกรัฐมนตรี

**มาตรา 115 c** ขยายอำนาจนิติบัญญัติของสหพันธ์

**มาตรา 115 d** – ขบวนการกรณีต้องการเร่งด่วนด่วน Urgent bills

**มาตรา 115 e** – อำนาจของคณะกรรมการร่วม

**มาตรา 115 f** – อำนาจของรัฐบาลสหพันธ์

**มาตรา 115 g และ h** – สถานภาพ (Status) ของศาลรัฐธรรมนูญ

**มาตรา 115 i** – อำนาจของรัฐบาลมลรัฐ

**มาตรา 115 k** – การออกกฎหมายพิเศษ

**มาตรา 115 l** – การยกเลิกภาวะวิกฤต กลับมาสู่ภาวะสงบ

## **หมวดที่ 11 (Chapter XI : Transitional And Concluding Provisions)**

ได้แก่ มาตรา 116 ถึงมาตรา 146 ซึ่งมาตราที่สำคัญ ได้แก่

**มาตรา 116** – เป็นการให้คำจำกัดความของคำว่า “a german” กับ “citizenship”

**มาตรา 121** – เป็นการให้คำจำกัดความของคำว่า “Majority of the Members”

**มาตรา 134** – ว่าด้วยทรัพย์สินของอาณาจักรไรซ์ ที่ตกเป็นทรัพย์สินของสหพันธ์รัฐ

**มาตรา 136** – การประชุมสภา Bundesrat ครั้งแรก จะกระทำในวันทีสภา Bundestag ประชุมครั้งแรก

**มาตรา 142** – สิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนภายใต้รัฐธรรมนูญมลรัฐ

**มาตรา 145** – การประกาศใช้รัฐธรรมนูญในราชกิจจานุเบกษา

**มาตรา 146** – เป็นมาตราสุดท้าย เป็นการแสดงว่าอำนาจประชาธิปไตยหรืออำนาจอธิปไตย เป็นของประชาชน

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญ The Basic Law ยังมีภาคผนวกอีก 5 มาตรา ซึ่งนำมาจาก รัฐธรรมนูญไวมาร์บางส่วน คือ มาตรา 136, 137, 138, 139, 140

**หมายเหตุ** การรวมประเทศ มีการแก้ไขบางมาตราและยกเลิกไปบางมาตราเช่นกัน

สำหรับมาตรา 146 ซึ่งเป็นมาตราสุดท้าย มีการแก้ไขเมื่อวันที่ 31 สิงหาคม ค.ศ. 1990 และ วันที่ 23 กันยายน ค.ศ. 1990 โดย Unification Treaty

## 2.8 โครงสร้างการบริหารราชการประเทศของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี หรือที่เรียกว่า กฎหมายพื้นฐาน (The Basic Law) ลงวันที่ 23 พฤษภาคม ค.ศ.1949 ได้กำหนดโครงสร้างการบริหารราชการของประเทศ 3 ประการ คือ

- หลักการปกครองระดับสหพันธรัฐ (Bund) เป็นการปกครองระดับชาติ
- หลักการปกครองระดับมลรัฐ (Federal state) เป็นหน่วยการปกครองที่รับผิดชอบและมีอำนาจหน้าที่ในเขตพื้นที่มลรัฐ
- หลักการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Self-Government for local authorities) คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการรับรองอำนาจอิสระในการบริหารจัดการภายในท้องถิ่น

หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of powers) คือ การแบ่งแยกระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ

ด้วยหลักการดังกล่าว ทำให้การปกครองของประเทศสหพันธ์รัฐเยอรมนีแบ่งออกเป็นสามระดับคือ การปกครองระดับสหพันธ์รัฐ การปกครองระดับมลรัฐ และการปกครองส่วนท้องถิ่น

1) การปกครองระดับสหพันธ์รัฐ (Bund) เป็นการปกครองระดับชาติหรือรัฐบาลกลางอันประกอบด้วย

(1.1) ประมุขของประเทศ คือ ประธานาธิบดี ซึ่งได้รับเลือกจากที่ประชุมสหพันธ์ (Federal Convention) อันประกอบด้วยสมาชิกรัฐสภาสหพันธ์และตัวแทนของสภามลรัฐจำนวนเท่ากับสมาชิกรัฐสภาสหพันธ์ทำหน้าที่เป็นตัวแทนสหพันธ์ในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ แต่งตั้งทูตของสหพันธ์และรับทูตต่างประเทศ แต่งตั้งและปลดผู้พิพากษาสหพันธ์ แต่งตั้งและปลดข้าราชการสหพันธ์และข้าราชการทหาร ตรวจสอบการออกกฎหมายให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ทั้งยังเป็นผู้เสนอชื่อผู้สมควรเป็นนายกสหพันธ์ (Federal Chancellor) หรือนายกรัฐมนตรี ต่อสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติตำแหน่งนี้มีอำนาจที่จำกัดมาก

(1.2) สภา ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ สภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) มาจากการเลือกตั้งของประชาชนทุกสี่ปี มีหน้าที่หลักในการออกกฎหมายเลือกนายกสหพันธ์ และตรวจสอบรัฐบาลทำงานโดยผ่านกรรมาธิการชุดต่าง ๆ และส่วนที่สอง คือ สภาตัวแทนมลรัฐ (Bundesrat) บทบาทของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

สภาตัวแทนมลรัฐ คือ การปกป้องผลประโยชน์ของมลรัฐต่าง ๆ ให้พ้นจากรัฐบาลสหพันธ์และสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกของสภามลรัฐไม่ใช่ตัวแทนซึ่งประชาชนในแต่ละมลรัฐเลือก แต่เป็นตัวแทนของรัฐบาลของมลรัฐนั้น ๆ เช่น นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม

แต่ละมลรัฐมีสิทธิลงคะแนนไม่เท่ากัน ขึ้นอยู่กับขนาดของประชากรของแต่ละมลรัฐ โดยอาจจะมี 3, 4, 5 หรือ 6 คะแนน กฎหมายสหพันธ์ว่ากึ่งหนึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาตัวแทนมลรัฐ โดยเฉพาะกฎหมายซึ่งส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์สำคัญของมลรัฐ เช่น เรื่องที่กระทบต่อการเงินหรือการบริหารของมลรัฐ เรื่องการแก้ไขธรรมนูญสหพันธ์ หากเป็นกฎหมายอื่นสภาตัวแทนมลรัฐอาจคัดค้านได้ แต่หากสภาผู้แทนราษฎรยืนยัน ก็ถือว่ากฎหมายนั้นผ่านโดยถูกต้อง สภาตัวแทนมลรัฐมักปกป้องผลประโยชน์ของมลรัฐมากกว่าผลประโยชน์ของพรรคการเมือง

(1.3) ฝ่ายบริหาร ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่าง ๆ ทั้งนี้ กระทรวงต่าง ๆ มีหน้าที่หลักคือการทำหนดนโยบายในส่วนของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นต้องอาศัยหน่วยการปกครองอื่น ๆ เช่น เทศบาล เป็นต้น

2) การปกครองระดับมลรัฐ (Lander) แต่ละมลรัฐจะมีรัฐธรรมนูญสภา และฝ่ายบริหารเป็นของตนเอง สมาชิกของสภามลรัฐมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนภายใต้ระบบการเลือกตั้งที่แตกต่างกันไปในแต่ละรัฐ และมีวาระ 4 หรือ 5 ปีแตกต่างกันไปอีกด้วย ทั้งนี้มลรัฐเป็นระดับที่เกี่ยวข้องกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นหลัก คือ มีอำนาจในการกำหนดกฎหมายท้องถิ่นใช้ในมลรัฐของตน ซึ่งอำนาจนี้รวมไปถึงการกำหนดพื้นที่ของหน่วยนั้น ๆ ด้วย (ยกเว้นสามมลรัฐซึ่งมีสถานะเป็นนครหรือมหานคร อันได้แก่ Bremen Hamburg และ Berlin)

นอกเหนือจากนั้นบางมลรัฐยังแบ่งพื้นที่ของตนออกเป็น จังหวัด (Regierungsbezirke) ต่าง ๆ ซึ่งระดับนี้จัดตั้งเฉพาะในมลรัฐที่มีอาณาเขตและจำนวนประชากรมากพอสมควร เพราะฉะนั้นจึงมีเพียง 6 มลรัฐใหญ่ ๆ ในเยอรมันตะวันตกเท่านั้น โดยมีจำนวนอยู่ระหว่าง 3 – 7 แห่ง ระดับนี้เกิดจากหลักการแบ่งอำนาจภายในมลรัฐ มีผู้บริหารสูงสุดคือ Regierungspräsident

ซึ่งอาจจะเทียบเท่ากับผู้ว่าราชการจังหวัดของไทย หากแต่มีอำนาจที่แตกต่างกันมากเนื่องจากข้าราชการและเจ้าหน้าที่ไม่ได้เป็นตัวแทนจากกระทรวงต่าง ๆ หากอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของ Regierungspräsident โดยตรง

ในส่วนของมลรัฐที่มีอาณาเขตไม่กว้างนักจะมีเพียงรัฐบาลมลรัฐและกระทรวงต่าง ๆ เพื่อการบริหารเพราะไม่มีความจำเป็นทางการปกครองที่จะต้องแบ่งอำนาจไปยังอีกระดับหนึ่งซึ่งอยู่ระหว่างรัฐบาลมลรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ และในส่วนของนครและมหานครนั้นก็จะมีหน่วยการปกครองที่เทียบเท่ากับเขตของกรุงเทพมหานครแทนที่การมีจังหวัด ทั้งนี้เขตต่าง ๆ ก็จะมีสภาเขต แต่อำนาจของสภาเขตนี้ค่อนข้างจำกัด

3) การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการปกครองแบบ 2 ชั้น (two - tier system) คือ อำเภอ (Kreise) ซึ่งมี 2 ลักษณะ คือ อำเภอในเขตชนบท (Landkreis) และอำเภอซึ่งเป็นนคร (Stadtkreis) และชั้นที่สอง คือ เทศบาล (Gemeinden)

การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศเยอรมันนั้น มีลักษณะที่คล้ายคลึงกับการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศสหพันธรัฐทั่วไป อาทิเช่น ประเทศออสเตรเลีย ที่หน่วยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะภายในที่แตกต่างหลากหลาย อาทิ ขนาด วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภา (บางมลรัฐ 4 ปีและบางมลรัฐ 5 ปี) รวมถึงอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ซึ่งความหลากหลายดังกล่าวนี้สืบเนื่องมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้กฎหมายของแต่ละมลรัฐนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม การปกครองท้องถิ่นในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้รับการรับรองหลักแห่งการปกครองตนเองไว้ในกฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธรัฐ โดยในมาตรา 28 (2) ของกฎหมายพื้นฐานได้บัญญัติไว้ว่า “ประชาชนต้องมี

สภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งทั่วไป เลือกตั้งโดยตรง อย่างเสรี เสมอภาค และเป็นกลางคະแนนลับ ซึ่งหมายความว่า ประชาชนมีสิทธิในการเลือกผู้แทนของตนเพื่อมาบริหารจัดการภารกิจในท้องถิ่น

นอกเหนือจากนั้นกฎหมายพื้นฐานยังได้รับประกันอำนาจอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดย “ให้สิทธิและความรับผิดชอบในการจัดการภารกิจหน้าที่ของตนเองที่อยู่ภายใต้กรอบกฎหมายบัญญัติ” ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่ที่เป็นสิทธิความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งรัฐบาลสหพันธ์รัฐและมลรัฐไม่สามารถล่วงละเมิด ได้แก่

- ความเป็นอิสระหรืออธิปไตยด้านอำนาจในการบริหารงานบุคคล (Personal sovereignty) คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิในการเลือกการบรรจุ การส่งเสริมความก้าวหน้า และการถอดถอนให้พนักงานพ้นจากตำแหน่ง

- ความเป็นอิสระหรืออธิปไตยด้านองค์กร (Organizational sovereignty) หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิในการจัดองค์การบริหารของตนเอง

- ความเป็นอิสระหรืออธิปไตยด้านการวางแผน (Planning sovereignty) หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดและวางแผนพื้นที่ของตนเอง โดยรับผิดชอบในการวางแผนผังพัฒนาเมือง (ผังการใช้ประโยชน์จากที่ดินและผังการก่อสร้าง)

- ความเป็นอิสระหรืออธิปไตยด้านนิติบัญญัติ (Legislative sovereignty) คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิในการออกระเบียบของตน

- ความเป็นอิสระหรืออธิปไตยด้านการเงิน (Financial sovereignty) หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดการรายได้และรายจ่ายของตนเอง

- ความเป็นอิสระหรืออธิปไตยด้านการภาษีอากร (Tax sovereignty) หมายถึง องค์ประกอบส่วนท้องถิ่นมีสิทธิในการขึ้นภาษี (หากสิทธินี้ไม่เคยถูกยกเลิกมาก่อนโดยกฎหมายที่สูงกว่า)  
(<http://www.local.moi.go.th/บทที่8เยอรมันนี้>)

## 2.9 ระบบการเมืองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี โครงสร้างการเมืองการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญ The Basic Law จะเป็น “ระบบรัฐสภาประยุกต์” หมายความว่า เป็นการร่างรัฐธรรมนูญโดยนำวัฒนธรรม (Culture) และวิถีชีวิต (Way of life) ของความเป็นคนเยอรมัน มาปรับใช้กับระบบรัฐสภา เป็นการนำแม่แบบระบบรัฐสภาของอังกฤษมาปรับประยุกต์เพื่อใช้กับคนเยอรมัน ซึ่งเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมุ่งเน้นเสถียรภาพของรัฐบาลที่ต้องการให้บริหารประเทศครบวาระสมัยแม้จะเป็นพรรครัฐบาลผสมก็ตาม คือ เน้น “Strong Executive”

สำหรับกลไกภายใต้รัฐธรรมนูญที่เน้น “Strong Executive” อันเป็นลักษณะของระบบรัฐสภาประยุกต์ วิเคราะห์ได้ดังต่อไปนี้ คือ

1. ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ไม่จำเป็นต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทน แต่เป็นบุคคลที่สภาผู้แทนมีอำนาจชี้ขาดในการเลือกตั้ง

หมายเหตุ : ในทางปฏิบัติไม่เคยเกิดปัญหา เพราะโดยธรรมเนียมปฏิบัติของระบบรัฐสภานั้น ประมุขของรัฐจะเสนอชื่อหัวหน้าพรรคการเมืองที่ชนะการเลือกตั้งด้วยคะแนนสูงสุด ซึ่งก็คือบุคคลที่เป็นที่ยอมรับโดยคะแนนเสียงข้างมากของสมาชิกสภาผู้แทนอยู่แล้ว

\* วิธีการเลือกนายกรัฐมนตรีของเยอรมัน มีการกำหนดไว้ชัดเจนภายใต้กลไกแห่งรัฐธรรมนูญ ดังนี้ คือ

- ให้ประธานาธิบดีเป็นผู้เสนอชื่อนายกรัฐมนตรี โดยปราศจากการอภิปราย

- สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงคะแนนเลือกนายกรัฐมนตรี ด้วยคะแนนเสียงข้างมาก

- ถ้าบุคคลที่ประธานาธิบดีเสนอชื่อขึ้นมาไม่ได้รับการเลือกตั้งจากสภาให้ที่ประชุมสภาเลือกตั้งกันเองภายใน 14 วัน ด้วยคะแนนเสียงข้างมากเกินกว่าครึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทน

- หากปรากฏว่า ยังไม่มีผู้ใดได้รับเลือก ก็ให้มีการเลือกอีกครั้งหนึ่ง โดยถือคะแนนเสียงข้างมากของสมาชิกสภาผู้แทน ซึ่งประธานาธิบดีต้องเลือกอย่างใดอย่างหนึ่งว่า จะประกาศแต่งตั้งภายใน 7 วัน หรือยุบสภา

2. อำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีมีค่อนข้างมากภายใต้กลไกแห่งรัฐธรรมนูญ ดังนี้คือ

- การให้อำนาจพิเศษในสถานการณ์พิเศษ (emergency power) ภายใต้หลักการทางรัฐศาสตร์ที่ว่ารัฐธรรมนูญที่ดีต้องสร้างกลไกเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้า

- การหาทางออกให้แก่นายกรัฐมนตรีในกรณีที่มีการขัดกัน (conflict) ระหว่างสภากับรัฐบาล และไม่มีการยุบสภา ตลอดจนไม่มีการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจด้วย

- การเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีต้องเป็นไปในเชิงสร้างสรรค์ (Constructive Vote of no Confidence) โดยมีหลักเกณฑ์ว่าสภา Bundestag ต้องสามารถหาผู้มาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนใหม่ได้ภายใน 48 ชั่วโมง ถ้าไม่สามารถทำได้ นายกรัฐมนตรีคนเดิมสามารถเสนอให้ประธานาธิบดีประกาศยุบสภาได้ ภายใน 21 วัน

3. มาตรการป้องกันมิให้นายกรัฐมนตรี ต้องเปลี่ยนไปเป็นผู้เผด็จการ โดยมีหลักการว่า ประชาชนมีสิทธิต่อต้าน (right to resist) ผู้ปกครองที่ละเมิดรัฐธรรมนูญและระบอบประชาธิปไตยได้

หมายเหตุ : ความสมดุลแห่งอำนาจ จากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ที่เน้นเสถียรภาพของรัฐบาลได้มีการกำหนดกลไกภายใต้รัฐธรรมนูญไว้น่าศึกษากล่าวคือ :-

- ภายใต้ระบบรัฐสภาในแบบของเยอรมัน นายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีไม่มีอำนาจยุบสภาก่อนครบวาระ (term) หากไม่มีข้อขัดแย้งกับฝ่ายสภา (conflict) แบบที่ประเทศอังกฤษนิยมใช้วิธีนี้หมายถึงว่า นายกรัฐมนตรีของอังกฤษนิยมใช้วิธียุบสภาก่อนครบวาระเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้ง เพราะเห็นว่าเป็นช่วงจังหวะที่พรรครัฐบาลกำลังได้คะแนนเสียงนิยมสูงจากประชาชน (timing) แต่ในกรณีของเยอรมันจะกระทำไม่ได้

- ภายใต้ระบบรัฐสภาในแบบของเยอรมัน การเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลจากสภาผู้แทน เป็นการลงมติเพื่อไม่ไว้วางใจเฉพาะนายกรัฐมนตรีผู้เดียวเท่านั้น

กล่าวโดยสรุป ระบบรัฐสภาประยุกต์ภายใต้รัฐธรรมนูญ The Basic Law เป็นการร่างรัฐธรรมนูญที่ร่างภายใต้ปรัชญาที่ว่า “รัฐธรรมนูญที่ดีต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพในการบังคับใช้” และ “รัฐธรรมนูญที่ดีต้องสร้างกลไกเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้าด้วย” ดังนั้นแม้ว่าพรรครัฐบาลของเยอรมันจะเป็นรัฐบาลผสมโดยตลอด (coalition government) แต่ก็สามารถอยู่จนครบวาระสมัยได้

## 2.10 ระบบพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง (Political Parties and Election)

ภายใต้มาตรา 21 (2) แห่งรัฐธรรมนูญ The Basic Law ได้ระบุในเรื่องพรรคการเมืองไว้ว่า ให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับพรรคการเมืองต้องห้าม (ดังเช่นพรรคคอมมิวนิสต์กับพรรคนาซี) และภายใต้มาตรา 21 (1) กำหนดไว้ว่า พรรคการเมืองต้องเปิดเผยแหล่งที่มาของเงินสนับสนุน ส่วนรายละเอียดอื่น ๆ ทั่วไปเกี่ยวกับพรรคการเมืองจะปรากฏใน Federal Law

การเลือกตั้งของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เรียกว่า การเลือกตั้งแบบผสม (Mixed System) หมายความว่า บัตรเลือกตั้งกำหนดให้ประชาชนเลือก 2 วิธี กล่าวคือ

1. ด้านซ้าย เป็นการเลือกตัวบุคคล ด้วยวิธีเสียงข้างมากรอบเดียว
2. ด้านขวาเป็นการเลือกพรรคตามบัญชีรายชื่อผู้สมัคร โดยมีชื่อพรรคก่อนชื่อผู้สมัครด้วยวิธีสัดส่วนโดยต้องเลือกทั้งพรรค

กฎหมายเลือกตั้ง (Electoral Law) กำหนดว่า ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง (voters) ต้องมีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป และผู้สมัครรับเลือกตั้ง (candidates) ต้องมีอายุตั้งแต่ 21 ปีขึ้นไป

สำหรับผู้ที่จะมีสิทธิได้เป็นผู้แทน จะต้องได้คะแนน 5 เปอร์เซ็นต์ขึ้นไปหรือได้อย่างน้อย 3 ที่นั่ง จากวิธีระบบสัดส่วน

**หมายเหตุ :** การคิดวิธีระบบสัดส่วน ในช่วงแรกจะใช้วิธีการของชาวเบลเยียม ชื่อ ดองท์ (d' Hondt Proportional Representation) ต่อมาได้ใช้วิธีการของชาวอังกฤษ ชื่อ โทมัส แฮร์ (Thomas Hare) และในปัจจุบันใช้วิธีการของนักคณิตศาสตร์ชาวเยอรมันที่ชื่อ นิเมเออร์ (Professor Niemeyer's Method)

กฎหมายเลือกตั้งกำหนดคุณสมบัติของ voters ไว้ว่า ต้องมีที่อยู่ ที่แน่นอนในประเทศไม่น้อยกว่า 3 เดือนก่อนวันเลือกตั้ง สำหรับชาวเยอรมัน ที่อาศัยอยู่ในประเทศอื่น ๆ จะมีสิทธิเลือกตั้งได้ในช่วง 10 ปี ที่จากบ้านเกิดไป นอกจากนี้ชาวเยอรมันที่อาศัยอยู่ในประเทศ ที่เป็นสมาชิก Council of Europe มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งโดยไม่จำกัดระยะเวลาว่าอยู่นานกี่ปี ซึ่งชาวเยอรมัน ที่อยู่ต่างประเทศทั้ง 2 กลุ่มนี้ ต้องมีที่อยู่อาศัยในประเทศไม่น้อยกว่า 3 เดือน ก่อนที่จะออกจากประเทศตนไป ส่วนผู้ที่ได้สัญชาติเยอรมันต้องใช้เวลา อย่างน้อย 12 ปี จึงจะมีสิทธิเลือกตั้งได้ ในส่วนของ candidates กฎหมาย เลือกตั้งระบุว่า ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง ถ้าเป็น ส.ส.อิสระ (Non – Party) จะต้องมีผู้ลงนามสนับสนุนอย่างน้อย 200 ชื่อขึ้นไป และในส่วนเลือกบัญชี รายชื่อทั้งหมด ให้ประกาศรายนามพรรคต่าง ๆ โดยเขียนเป็นชื่อย่อของ พรรคการเมืองนั้น ๆ

กฎหมายเลือกตั้งยังกำหนดอีกว่าให้ประธานาธิบดีเป็นผู้กำหนด วันเลือกตั้ง ซึ่งต้องเป็นวันอาทิตย์ (Sunday) หรือวันหยุดราชการ (Public Holiday) และเวลาของการเลือกตั้ง เริ่มตั้งแต่ 8 โมงเช้า และสิ้นสุดเวลา 6 โมงเย็น ซึ่งประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง สามารถใช้วิธีการเลือกตั้งทางไปรษณีย์ ก็ได้ ซึ่งเรียกว่า “Postal Ballot”

ด้วยวิธีการเลือกตั้งแบบผสมของเยอรมัน เป็นสาเหตุให้ต้องอยู่ในภาวะ การมีรัฐบาลผสมมาโดยตลอด (Coalition Government)

ภายหลังการรวมประเทศในวันที่ 3 ตุลาคม ค.ศ.1990 (Reunited Germany) ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีใหม่ที่รวมชาติได้สำเร็จแล้ว ก็ได้จัดให้มีการเลือกตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกในวันที่ 2 ธันวาคม ค.ศ.1990 โดยจำนวนประชากรประมาณ 60 ล้านคน ไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง 78.5 เปอร์เซ็นต์ สำหรับที่นั่งในสภาผู้แทน มีจำนวน 662 ที่นั่ง

ผลของการเลือกตั้งครั้งแรกนี้ ก็เป็นการจัดตั้งพรรครัฐบาลผสม คือ พรรค CDU/CSU รวมกับพรรค FDP รวมคะแนนเสียง 398 ที่นั่ง ส่วน พรรคฝ่ายค้านได้แก่ พรรค SPD พรรค PDS และพรรค Alliance 90/Greens โดยรวมคะแนนเสียงของพรรคฝ่ายค้าน 264 เสียง ดังนั้น พรรครัฐบาลผสมจึงมี คะแนนเสียงข้างมาก มากกว่าพรรคฝ่ายค้าน 134 เสียง และผู้ที่ดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีคนแรกของประเทศเยอรมนีที่รวมกันแล้ว คือ นายเฮลมุท โคห์ล

**การเลือกตั้งครั้งที่ 2** กระทำในวันที่ 16 ตุลาคม ค.ศ.1994 ผลการเลือกตั้ง ปรากฏว่า ชัยชนะยังคงเป็นพรรครัฐบาลผสมของนายเฮลมุท โคห์ล ชุดเดิม คือ พรรค CDU/CSU ร่วมกับพรรค FDP แต่คะแนนเสียงของพรรครัฐบาลผสม มีเพียง 341 เสียง ซึ่งที่นั่งในสภาผู้แทน มีจำนวน 672 ที่นั่ง และพรรคร่วมฝ่ายค้าน ได้แก่ พรรค SPD, PDS, Alliance 90/Greens มีคะแนนเสียงรวมกันคือ 331 เสียง ซึ่งพรรครัฐบาลผสมมีคะแนนเสียงมากกว่าพรรคร่วมฝ่ายค้าน เพียง 10 เสียงเท่านั้น แต่ภายใต้ นายกรัฐมนตรีเฮลมุท โคห์ล ก็สามารถบริหาร ประเทศได้ครบวาระ

**การเลือกตั้งครั้งที่ 3** กระทำในวันที่ 27 กันยายน ค.ศ.1998 จำนวนที่นั่งในสภาผู้แทนมี 656 ที่นั่ง ผลการเลือกตั้งในครั้งนี้กลายเป็น พรรค SPD ร่วมกับพรรค Greens เป็นพรรครัฐบาลผสมด้วยคะแนน 345 เสียง

**การเลือกตั้งครั้งที่ 4** กระทำในวันที่ 22 กันยายน ค.ศ.2002 จำนวน ที่ตั้งในสภา Bundestag มี 603 ที่นั่ง ผลการเลือกตั้งปรากฏว่า พรรครัฐบาลผสม ชุดของนายเกอร์ฮาร์ด ชโรเดอร์ ได้เป็นกลุ่มผู้บริหารประเทศต่อไป สำหรับ คะแนนเสียงที่ได้รับเลือกของแต่ละพรรคมีดังนี้ คือ

- พรรค SPD ได้ 251 เสียง
- พรรค CDU/CSU ได้ 248 เสียง
- พรรค Alliance 90/Greens ได้ 55 เสียง

- พรรค FDP ได้ 47 เสียง
- พรรค PDS ได้ 2 เสียง

พรรครัฐบาลผสม มีคะแนนเสียงมากกว่าพรรคร่วมฝ่ายค้าน 9 เสียง โดยนายกรัฐมนตรี Gerhard Schröder จะต้องบริหารประเทศในรอบนี้ ตั้งแต่ ค.ศ.2002 ถึง ค.ศ.2006 (แต่มีการยุบสภาใน ค.ศ.2005)

หมายเหตุ : มีการเลือกตั้ง 4 ครั้ง ภายหลังการรวมประเทศแล้ว แต่ถ้าจะนับถึงการเลือกตั้งทั้งหมดก็จัดว่าเป็นครั้งที่ 15 (the 15th German Bundestag) คือ นับย้อนไปตั้งแต่สมัยยังเป็นประเทศเยอรมันตะวันตก

ข้อสังเกต : ในการเลือกตั้งบางครั้งผลจะปรากฏว่า จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนมีมากกว่าจำนวนที่นั่งในสภา Bundestag ซึ่งเกิดจากวิธีการคำนวณจำนวนที่นั่งในวิธีการของนีไมเออร์ ซึ่งมีการพิเศษเพิ่มให้เป็น 1 คน ดังนั้นจึงมีจำนวนผู้แทนเกินขึ้นมา ซึ่งถ้าศึกษากฎหมายเลือกตั้งของเยอรมันโดยละเอียด จึงได้คำตอบว่า ผู้แทนที่เกินมานี้ คือ “ผู้แทนอะหลั่ย” เพราะประเทศเยอรมันไม่มีการเลือกตั้งซ่อม (by – election) และเมื่อใดที่ผู้แทนเกิดขาดหายไป (ตาย, ลาออก ฯลฯ) ก็จะใช้ผู้แทนอะหลั่ย (Overhang Seat) เลื่อนขึ้นมาเป็นผู้แทนตัวจริง คือใช้วิธีเลื่อนอันดับถัดไป

### การเลือกตั้งครั้งที่ 5 กระทำในวันที่ 18 กันยายน ค.ศ.2005

ความจริงแล้ว รัฐบาลผสมของนายกรัฐมนตรีเกอร์ฮาร์ด ชโรเตอร์ กับพรรคกรีนส์ ของนายพิชเซอร์ ที่เรียกกันว่า “Red – Greens Coalition Government” ยังไม่ครบวาระ แต่เนื่องจากปัญหาคนว่างงานในประเทศที่สูงมาก (high unemployment) จึงเป็นเหตุของการยุบสภาใน ค.ศ.2005 เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนกำหนด 1 ปี

ผลของการเลือกตั้ง ทำให้ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้มีนายกรัฐมนตรีหญิงเป็นครั้งแรกของประวัติศาสตร์การเมืองการปกครอง คือ นางแองเกลา เมอร์เคล (Dr.Angela Merkel) แห่งพรรค CDU

การจัดตั้งรัฐบาลของประเทศเยอรมนี ก็คงเป็นรัฐบาลผสมมาโดยตลอด และรัฐบาลผสมชุดของนายกรัฐมนตรีหญิงครั้งนี้ ได้แก่ พรรค CDU/CSU ร่วมกับพรรค SPD ซึ่งต่างก็เป็นพรรคใหญ่ จึงเรียกว่าเป็น “Grand Coalition Government” โดยมีระยะเวลาของการบริหารประเทศ คือ ค.ศ. 2005 – ค.ศ. 2009 (<http://www.local.moi.go.th/บทที่8เยอรมันนี้>)

**การเลือกตั้งสหพันธ์รัฐในเยอรมนี ครั้งที่ 6** จัดขึ้นเมื่อวันที่ 27 กันยายน พ.ศ. 2552 ในการเลือกตั้งครั้งนี้ นางแองเกลา เมอร์เคิล นำพรรคสหภาพประชาธิปไตยคริสเตียนและพรรคสหภาพสังคมคริสเตียน (CDU/CSU) ชนะการเลือกตั้งเป็นสมัยที่ 2 ติดต่อกัน โดยได้รับที่นั่งรวมกัน 239 ที่นั่ง แต่ที่นั่งของพรรคน้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร ทำให้ต้องจัดตั้งรัฐบาลเสียงข้างมากกับพรรคประชาธิปไตยเสรี (FDP) ซึ่งได้รับที่นั่ง 93 ที่นั่ง พรรคประชาธิปไตยสังคม (SPD) ได้รับที่นั่ง 146 ที่นั่ง พรรคซ้ายได้รับที่นั่ง 76 ที่นั่ง พรรคกรีนได้รับที่นั่ง 68 ที่นั่ง

**การเลือกตั้งสหพันธ์รัฐในเยอรมนี ครั้งที่ 7** จัดขึ้นเมื่อวันที่ 22 กันยายน ค.ศ.2013 ในการเลือกตั้งครั้งนี้ นางแองเกลา เมอร์เคิล นำพรรคสหภาพประชาธิปไตยคริสเตียน และพรรคสหภาพสังคมคริสเตียน (CDU/CSU) ชนะการเลือกตั้งเป็นสมัยที่ 3 ติดต่อกัน โดยได้รับที่นั่งรวมกัน 311 ที่นั่ง ซึ่งได้คะแนนเสียงมากที่สุดนับตั้งแต่การเลือกตั้งปี ค.ศ.1990 แต่ที่นั่งของพรรคน้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร ทำให้ต้องจัดตั้งรัฐบาลเสียงข้างมากกับพรรคประชาธิปไตยสังคม (SPD) ซึ่งได้รับที่นั่ง 193 ที่นั่ง และเป็นครั้งที่ 3 ที่สองพรรคการเมืองหลักจัดตั้งรัฐบาลผสมด้วยกัน พรรคซ้ายได้รับที่นั่ง 64 ที่นั่ง พรรคกรีนได้รับที่นั่ง 63 ที่นั่ง และพรรคประชาธิปไตยเสรีไม่ได้รับที่นั่งเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์

### บทที่ 3

#### สรุป

ประชาธิปไตย มาจากภาษากรีกโบราณว่า “Democratia” หมายถึง ประชาชนหรือสาธารณะทั่วไปโดยความหมายมีการอธิบายอย่างหลากหลาย เช่น ราชบัณฑิตยสถาน คือ “แบบการปกครองที่ถือมติปวงชนเป็นใหญ่” จากสุนทรพจน์ของประธานาธิบดีลินคอล์น อดีตประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาที่ว่า ประชาธิปไตยคือการปกครอง “ของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน” ประชาธิปไตยมีแนวคิดที่เชื่อว่าประชาชนมีสิทธิที่จะปกครองตนเอง ซึ่งนำมาใช้จริง มีลักษณะเป็นขั้นเป็นตอน จากประชาธิปไตยเชิงรูปแบบไปเป็นประชาธิปไตยเชิงเสรี และเป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ประเทศที่มีประชาธิปไตยส่วนใหญ่ ยึดถือหลักการแบ่งแยกอำนาจออบิโตยออกเป็น 3 ฝ่าย คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ การเลือกตั้งผู้แทนมักใช้เพื่ออำนาจสองประการ คือ อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหาร เช่น ประเทศไทย

หลักประชาธิปไตย มี 5 หลัก ดังนี้ คือ

1. หลักเสรีภาพ ประกอบด้วย สิทธิ หน้าที่ อิสรภาพ และสมภาพ จะต้องอยู่ร่วมกัน
2. หลักความเสมอภาค คือ ความเท่าเทียมกันในฐานะพลเมืองของรัฐ
3. หลักเหตุผล คือ การตัดสินใจขัดแย้งด้วยเหตุผล
4. การตัดสินใจด้วยเสียงข้างมาก โดยเสียงข้างน้อยจะได้รับความคุ้มครอง
5. การผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนดำรงตำแหน่ง ไม่ผูกขาดแต่คนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มหนึ่ง แต่เพียงผู้เดียว

ประชาธิปไตยของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งมีข้อมูลทั่วไปกล่าวคือ มีประชากร 80.5 ล้านคน (2556) มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบสหพันธ์รัฐ มีประธานาธิบดีเป็นประมุข และนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐบาล มีเขตการปกครองประกอบ 16 รัฐ แบ่งเป็น 13 มลรัฐ และ 3 นครรัฐ ได้แก่ กรุงเบอร์ลิน เมืองฮัมบูร์ก และรัฐเบรมีน แต่ละรัฐมีการปกครองและรัฐบาลของตนเอง ฝ่ายนิติบัญญัติมี 2 สภา ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร และสภาซีเนต ระบบการเลือกตั้งมี 2 ระบบ คือ ระบบแบ่งเขต และระบบสัดส่วน

วิวัฒนาการประชาธิปไตยของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้ถูกจัดตั้งขึ้นมาแทนที่อาณาจักรโรมัน โดยรวมตัวอย่างหลวม ๆ ของรัฐต่าง ๆ ภายหลังการปฏิวัติประเทศฝรั่งเศส ค.ศ.1789 ต่อมาเมื่อลัทธิคอมมิวนิสต์ถูกเผยแพร่โดย Karl Marx เกิดการจลาจลทางการเมืองจากกรรมกรเกือบทุกรัฐ ประชาชนกลัวฝ่ายซ้าย ผู้แทนต่าง ๆ จึงประชุมร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับ ค.ศ. 1849 เรียกว่า Frankfurt Paul skirche Constitution ขึ้นเป็นครั้งแรก ได้แก่ รัฐสภา Reichstag มี 2 สภา คือ สภาราษฎรกับสภาซีเนต ตำแหน่งจักรพรรดิได้รับเลือกตั้งจากรัฐสภา ศาลสูงสุดมีอำนาจเหนือศาลประจำรัฐ และมีอำนาจตัดสินกรณีพิพาทระหว่างรัฐ และสิทธิขึ้นพื้นฐานของราษฎร รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ.1849 เป็นแบบอย่างของรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ ต่อมา คือ

- 1) รัฐธรรมนูญแห่งรัฐเยอรมันเหนือ ค.ศ.1867
- 2) รัฐธรรมนูญแห่งอาณาจักรไรช์เยอรมัน ค.ศ.1871
- 3) รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ.1949

The Basic law รัฐธรรมนูญที่กำเนิดจาก “The Parliamentary Council” หรือ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 65 คน โดยประธานร่างคือ Dr.Konrad Adenauer ซึ่งต่อมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนแรกของประเทศเยอรมัน (ตะวันตก) โดยมีเนื้อหา 11 หมวด 146 มาตรา

หมวดที่ 1 ว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนชาวเยอรมัน ถือว่าเป็นแบบฉบับของเสรีประชาธิปไตยที่มีหลักประกันเรื่องสิทธิเสรีภาพ ศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์

หมวดที่ 2 ว่าด้วยสหพันธ์และมลรัฐ เช่น เรื่องอำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนโดยผ่านการเลือกตั้งและการทำประชามติ การใช้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ประชาชนชาวเยอรมันทุกคนมีสิทธิต่อต้านบุคคลผู้ที่พยายามละเมิดรัฐธรรมนูญ

หมวดที่ 3 ว่าด้วยสภาผู้แทนราษฎร เช่น ประชาชน 18 ปี มีสิทธิเลือกตั้งผู้แทน คือ ผู้แทนของประชาชน ไม่ใช่ผู้แทนเขตเลือกตั้ง

หมวดที่ 4 ว่าด้วยสมาชิกสภาผู้แทนรัฐต่าง ๆ หรือวุฒิสภา

หมวดที่ 5 ว่าด้วยประธานาธิบดี

หมวดที่ 6 ว่าด้วยรัฐบาลสหพันธ์ เช่น นายกรัฐมนตรีของเยอรมันไม่จำเป็นต้องมาจาก ส.ส. แต่เป็นบุคคลที่ ส.ส.ทั้งหมดเป็นผู้เลือก

หมวดที่ 7 ว่าด้วยการออกกฎหมาย

หมวดที่ 8 ว่าด้วยการแยกแยะอำนาจของรัฐบาลสหพันธ์กับรัฐบาลมลรัฐ

หมวดที่ 9 ว่าด้วยการบริหารงานตุลาการ เช่น ห้ามตั้งศาลพิเศษขึ้นพิจารณาคดีใดโดยเฉพาะ ให้ยกเลิกโทษการประหารชีวิต

หมวดที่ 10 ว่าด้วยการคลัง

หมวดที่ 11 การให้คำจำกัดความ

The Basic law หรือ รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ.1949 กำหนดโครงสร้างการบริหารประเทศ แบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ

1) ปกครองระดับสหพันธ์รัฐเป็นการปกครองระดับชาติหรือรัฐบาลกลาง มีประธานาธิบดีเป็นประมุข ซึ่งได้รับเลือกจากที่ประชุมสหพันธ์ สภาประกอบด้วย ผู้แทนราษฎร ทุก 4 ปี ทำหน้าที่หลักในการออกกฎหมายและการเลือกนายกรัฐมนตรี

2) การปกครองระดับมลรัฐ โดยแต่ละมลรัฐจะมีรัฐธรรมนูญและฝ่ายบริหารเป็นของตนเอง สมาชิกสภาจากการเลือกตั้ง นอกเหนือจากมลรัฐยังแบ่งพื้นที่ออกเป็นจังหวัด

3) การปกครองส่วนท้องถิ่น แบบ 2 ชั้น คืออำเภอในเขตชนบทและอำเภอซึ่งเป็นนคร ชั้นที่ 2 คือ เทศบาล โดยการปกครองส่วนท้องถิ่น มีอิสระในการเก็บภาษีและจัดการเงินรายได้และรายจ่ายของตนเอง

ระบบการเมืองภายใต้ The Basic Law จะเป็น “ระบบรัฐสภาประยุกต์” กล่าวคือ

1) ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทน แต่เป็นบุคคลที่สภาผู้แทนมีอำนาจชี้ขาดด้วยเสียงข้างมาก ประธานาธิบดีเป็นผู้เสนอชื่อนายกรัฐมนตรีโดยปราศจากการอภิปราย

2) ไม่มีการยุบสภา ตลอดจนไม่มีการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ แต่การอภิปรายนายกรัฐมนตรีต้องเป็นไปในเชิงสร้างสรรค์โดยหลักที่ว่าสภาต้องสามารถหาผู้มาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนใหม่ใน 48 ชั่วโมง ถ้าไม่ได้ นายกรัฐมนตรีคนเดิมสามารถเสนอประธานาธิบดีประกาศยุบสภาได้ภายใน 2 วัน

3) มาตรการป้องกันมิให้นายกรัฐมนตรีเปลี่ยนไปเป็นเผด็จการโดยมีหลักว่า ประชาชนมีสิทธิต่อต้านผู้ปกครองที่ละเมิดรัฐธรรมนูญและระบบประชาธิปไตยได้

ระบบพรรคการเมือง ภายใต้รัฐธรรมนูญ The Basic Law ได้ระบุว่า เรื่องพรรคการเมืองเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ และกำหนดให้พรรคการเมืองต้องเปิดเผยแหล่งที่มาของเงินสนับสนุน สำหรับการเลือกตั้งเป็นแบบผสม (Mixed System) หมายถึง บัตรเลือกตั้งกำหนดให้ประชาชนเลือก 2 วิธี ด้านซ้ายเลือกบุคคลด้วยวิธีเสียงข้างมากรอบเดียว ด้านขวาเป็นการเลือกพรรคตามบัญชีรายชื่อผู้สมัคร โดยมีพรรคก่อนชื่อผู้สมัครด้วยวิธีสัดส่วนโดยต้อง

เลือกตั้งพรรค และการนับคะแนนปัจจุบันใช้วิธีการของนักคณิตศาสตร์ชาวเยอรมัน ชื่อ นีไมเออร์ (Professor Niemeyer's Method) ผู้สมัคร ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง ถ้าเป็นผู้สมัครอิสระ (Non-Party) จะต้องมีผู้ลงนามสนับสนุนอย่างน้อย 200 คนขึ้นไป

## บรรณานุกรม

### หนังสือ

- อมร รัชสาสัถย์ และคณะ. (2543). ประชาธิปไตย อุดมการณ์หลักการ และแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### สารสนเทศจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

- <http://www.local.moi.go.th/บทที่8เยอรมันนี้>
- <http://e-book.ram.edu/e-book/บทที่4สรุปเยอรมันนี้>
- <http://www.pridiainstitute.com> แนวคิดประชาธิปไตย โดย ปรีดี พนมยงค์
- <http://www.pantown.com>
- <http://www.mcu.ac.th> หลักการประชาธิปไตย
- <http://www.artsmen.net>
- <http://www.opdc.go.th>
- <http://www.m-culture.go.th>

## สิทธิมนุษยชนกับการประกอบธุรกิจ

สุพจน์ เหล่าสุอาภา\*

### สาระสังเขป

สิทธิมนุษยชนเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายธรรมชาติ ดิดตัวมนุษย์มาตั้งแต่กำเนิด อาจเรียกได้ว่าเป็นสัญชาตญาณมนุษย์ เนื่องจากมนุษย์ทุกคนมีความกลัวเป็นที่ตั้ง เช่น กลัวเหตุเภทภัยภัยธรรมชาติ กลัวอันตรายที่จะเกิดแก่ทรัพย์สิน กลัวการถูกกดขี่ข่มเหง ดังนั้น มนุษย์จึงต้องสร้างเกราะคุ้มกันเพื่อป้องกันให้เกิดความมั่นคงในชีวิต ทรัพย์สิน เป็นต้น นอกจากนี้ มนุษย์ยังต้องการความเท่าเทียมกัน เสรีภาพในการแสดงออก เสรีภาพในการดำรงชีวิตในสังคม ตลอดจนความมีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์

หลักสิทธิมนุษยชนถูกกำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษรตั้งแต่ศตวรรษที่ 17 เช่น Bill of Rights ของประเทศอังกฤษ คำประกาศอิสรภาพของประเทศอเมริกา คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง และปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนซึ่งในประเทศต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทยก็ได้นำหลักนี้มากำหนดในรัฐธรรมนูญของประเทศด้วย

การนำหลักสิทธิมนุษยชนที่กำหนดในกฎหมายและธรรมนูญต่าง ๆ ไม่เพียงแต่ภาครัฐที่จะต้องให้ความสำคัญ ในส่วนของผู้ประกอบการ เช่น องค์กรธุรกิจก็ให้ความสำคัญในเรื่องหลักสิทธิมนุษยชนไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน

\* รองกรรมการผู้จัดการใหญ่ สำนักกฎหมาย บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน), ผู้ศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 5 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

กล่าวคือ องค์กรธุรกิจต่าง ๆ ได้มีการนำหลักสิทธิมนุษยชนมาปรับใช้ โดยแสดงออกในแง่ของความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility : CSR) อันเป็นหลักการที่สำคัญในการดำเนินธุรกิจอย่างยั่งยืน

**คำสำคัญ** สิทธิมนุษยชน ความเท่าเทียม ความรับผิดชอบต่อสังคม

## บทนำ

สิทธิมนุษยชนเป็นสิ่งที่ติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่กำเนิด ไม่ว่าจะเกิดในชนชั้นใด ทุกคนย่อมมีสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นสิทธิที่เกิดตามธรรมชาติ และเป็นหลักที่นานาประเทศทั่วโลกให้ความสำคัญ เพราะไม่ว่าจะเกิดในชนชั้น เพศ สีผิวที่แตกต่างกัน ทุกคนจะต้องได้รับความเท่าเทียมกัน มีเสรีภาพ มีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีความปลอดภัยแก่กันเช่นเดียวกัน จากแนวความคิดในเรื่องกฎหมายธรรมชาติและเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ก็ได้หลอมรวมให้หลักสิทธิมนุษยชนเกิดเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อเป็นการรองรับและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างเป็นรูปธรรม

การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนสามารถกระทำได้โดยภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งมีหลายแง่มุมและสอดคล้องกับหลักปฏิบัติสากลและหลักกฎหมายที่จะกล่าวต่อไป

## เนื้อหา

### บ่อเกิดและแนวคิดของหลักสิทธิมนุษยชน

เมื่อมนุษย์เกิดมาจะมีความกลัวติดตัวอยู่ตลอดเวลา ซึ่งเป็นสิ่งที่ติดตัวมาตั้งแต่กำเนิด เช่น กลัวปรากฏการณ์ธรรมชาติ ฟ้าร้อง ฟ้าผ่า กลัวความไม่ปลอดภัยในชีวิต ทรัพย์สิน กลัวการถูกรุกราน รวมถึงความตาย

ซึ่งความกลัวเหล่านี้เป็นเรื่องที่ไม่สามารถมอบให้ผู้ใดได้ มนุษย์จึงต้องแสวงหาสิ่งป้องกันภัยอันเป็นหลักประกันขั้นต่ำให้กับตนเอง เช่น ความมั่นคงปลอดภัยในการดำเนินชีวิต ร่างกาย ชีวิต ทรัพย์สิน การประกอบสัมมาอาชีพะ ตลอดจนการดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี มีคุณค่า (ภาษาละตินใช้คำว่า “Dignity” ภาษาอังกฤษใช้คำว่า “Dignity” ซึ่งแปลเป็นภาษาไทยว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์”)<sup>1</sup> อันเป็นสิทธิเสรีภาพธรรมชาติ และเกิดเป็นแนวคิดและเป็นที่ยอมรับว่าสิทธิธรรมชาติ (Natural Right) (หรือคำอื่นที่เรียกกันทั่วไป เช่น สิทธิขั้นพื้นฐาน (Fundamental Rights) สิทธิความเป็นมนุษย์ (Rights of Man)) เป็นบ่อเกิดที่สำคัญของหลักสิทธิมนุษยชน

แนวคิดเรื่องหลักสิทธิมนุษยชนนอกจากกฎธรรมชาติแล้ว ยังมีแนวคิดของสำนักอื่นด้วย<sup>2</sup> เช่น

- แนวคิดหลักปัจเจกชนจะมองว่าบุคคลแต่ละคนมีความเป็นปัจเจกบุคคลมองมนุษย์แต่ละรายเป็นที่ตั้ง มนุษย์แต่ละคนมีความเสมอภาคและเท่าเทียมกัน
- แนวคิดของนักปราชญ์ทั้งหลายที่ช่วยพัฒนาการรับรองสิทธิมนุษยชน เช่น ทฤษฎีสัญญาประชาคมของโทมัส ฮอบส์, จอห์น ลอค, รูสโซ
- แนวคิดสำนักกฎหมายฝ่ายบ้านเมือง มองว่าสิทธิเสรีภาพตามธรรมชาติเป็นสิ่งที่เลื่อนลอย ขาดสภาพบังคับในทางปฏิบัติ แต่สำนักกฎหมายฝ่ายบ้านเมืองก็ไม่อาจปฏิเสธสิทธิเสรีภาพตามธรรมชาติได้ ดังนั้น สำนักกฎหมายฝ่ายบ้านเมืองจึงมีมุมมองว่าสิทธิเสรีภาพตามกฎหมายฝ่ายบ้านเมืองนั้นจะต้องบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร ไม่เลื่อนลอยและมีสภาพบังคับในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นจริงได้

<sup>1</sup> นพนิตี สุริยะ, สิทธิมนุษยชน:แนวคิดและการคุ้มครอง, พิมพ์ครั้งที่ (-), วิญญูชน, กรุงเทพมหานคร, 2559, หน้า 14

<sup>2</sup> เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ 8, วิญญูชน, กรุงเทพมหานคร, 2559, หน้า 190-191

ดังนั้นจึงปรากฏบางสิทธิเสรีภาพตามกฎหมายธรรมชาติในกฎหมายบ้านเมือง เช่น สิทธิเสรีภาพในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน เป็นต้น

แนวคิดเรื่องหลักสิทธิมนุษยชนเป็นที่เด่นชัดเปลี่ยนแปลงจากนามธรรม ไปสู่รูปธรรมตั้งแต่ศตวรรษที่ 17 เช่น Bill of Rights ค.ศ. 1688 ของประเทศ อังกฤษ คำประกาศอิสรภาพของประเทศอเมริกา ค.ศ. 1776 คำประกาศ สิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 และปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948<sup>3</sup>

การเปลี่ยนแปลงในเรื่องหลักสิทธิมนุษยชนเห็นได้ชัดโดยเฉพาะกรณี ในประเทศฝรั่งเศสซึ่งเป็นยุคของพระเจ้าหลุยส์ที่ 16 เกิดการก่อกบฏประชาชน สภาสังคม สภาวะเศรษฐกิจย่ำแย่ จึงเกิดการปฏิวัติ โค่นล้มกษัตริย์และขุนนาง ในวันที่ 14 กรกฎาคม ค.ศ. 1789 ต่อมาในวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1789 สภาแห่งชาติได้ออกคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง โดยมีสาระสำคัญ<sup>4</sup> เช่น

- มนุษย์ทุกคนเกิดมามีเสรีภาพและความเท่าเทียมโดยกำเนิด
- สิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์คือสิทธิในทรัพย์สิน ความปลอดภัย และการต่อต้านการกดขี่ข่มเหง
- เสรีภาพทางความคิดและการนับถือศาสนา จะได้รับการรับรองให้ทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกันตามกฎหมาย
- การใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนฝรั่งเศสจะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย

<sup>3</sup> อ่างแล้ว

<sup>4</sup> \_\_\_\_\_, บทที่ 1 การปฏิวัติฝรั่งเศส ปี ค.ศ. 1789, <http://e-book.ram.edu/e-book/h/HI352/hi352-1.pdf>, [29 พฤษภาคม 2560]

นอกจากนี้ในคำปรารภของคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ใน ค.ศ. 1789 ยังสะท้อนให้เห็นว่าแนวความคิดสิทธิมนุษยชนเป็นกุญแจสำคัญของเรื่องสถาบันการเมืองของรัฐ ที่ว่า “การไม่ให้ความสำคัญ การละเลย หรือ การดูถูกสิทธิทั้งหลายของมนุษย์ เป็นที่มาเพียงประการเดียวของความหายนะของสังคม ดังนั้นผู้แทนเหล่านี้จึงลงมติให้ประกาศอย่างเป็นทางการในประกาศฉบับนี้ถึงสิทธิตามธรรมชาติที่ไม่มีใครลบล้างได้และศักดิ์ศรีของมนุษย์แต่ละคน เพื่อให้คำประกาศฉบับนี้ซึ่งมีอยู่ในใจของสมาชิกทุกคนของสังคม...”

จากการปฏิวัติในประเทศฝรั่งเศสแสดงให้เห็นว่าเกิดหลักความเสมอภาค เสรีภาพ และภราดรภาพ และการออกคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง สะท้อนถึงหลักความเป็นอิสระ ความเท่าเทียมกัน การจำกัดเสรีภาพในกรณีที่อาจกระทบสิทธิของผู้อื่น การรับรองสิทธิต่าง ๆ ที่ประชาชนพึงได้รับเพื่อให้เกิดเสรีภาพ ความปลอดภัยและปลอดภัยจากการถูกข่มเหง

### สิทธิมนุษยชนในประเทศไทย

สำหรับในประเทศไทย หลักสิทธิมนุษยชนมีพัฒนาการมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย อยุธยา จนมาถึงรัตนโกสินทร์ และมีการกำหนดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับที่สอง (พ.ศ. 2492) ส่วนหลักมนุษยชนได้ถูกบัญญัติอย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งรองรับสิทธิ เสรีภาพ และสิทธิมนุษยชน รวมทั้งกลไกในการให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนแก่ประชาชนหลายกลไก เช่น ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นต้น<sup>5</sup> โดยในปัจจุบัน บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ก็ยังคงมีบทที่ว่าด้วย

<sup>5</sup> นพนิติ สุริยะ, สิทธิมนุษยชน:แนวคิดและการคุ้มครอง, พิมพ์ครั้งที่ (-), วิญญูชน, กรุงเทพมหานคร, 2559, หน้า 16-17

ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคล ในมาตรา 4 ดังนี้

“มาตรา 4 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง

ปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน”

นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยในหมวด 3 มาตรา 25 ถึง 49 และบทบัญญัติเรื่องคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในส่วนที่ 6 มาตรา 246 ถึง 247 ด้วย

### ความหมายของสิทธิมนุษยชน

ตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights : UDHR) ระบุไว้ว่าบุคคลชอบที่จะมีสิทธิและเสรีภาพตามที่ระบุไว้ในปฏิญญานี้ โดยไม่มีการจำแนกความแตกต่างของเชื้อชาติ สีผิว เพศสภาพ ภาษา ศาสนา การเมือง หรืออื่นใด หมายถึง สิทธิขั้นพื้นฐานที่มนุษย์ทุกคนได้รับอย่างเสมอภาคเพื่อให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างสันติสุข มีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคลที่สมควรได้รับการคุ้มครองตามหลักของกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดแห่งรัฐ

ในทางวิชาการได้มีความพยายามในการอธิบายคำปรารภของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน<sup>6</sup> ที่ว่า “โดยที่การยอมรับนับถือเกียรติศักดิ์ประจำตัวและสิทธิเท่าเทียมกันและโอนมิได้ของบรรดาสมาชิกทั้งหลายแห่งครอบครัวมนุษยชนเป็นหลักการพื้นฐานแห่งอิสรภาพ ความยุติธรรมและสันติภาพโลก”

<sup>6</sup> เอกนิติ นิติทัณฑ์ประภาศ, การกำหนดคุณสมบัติของบุคลากรของรัฐวิสาหกิจภายใต้หลักสิทธิมนุษยชนคู่มือสิทธิมนุษยชน, สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, หน้า 3-4

โดยสิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิประจำตัวของมนุษย์ทุกคน เพราะมนุษย์ทุกคนมีศักดิ์ศรี มีเกียรติศักดิ์ประจำตัว สิทธิมนุษยชนไม่สามารถโอนแก่กันได้ แต่นักปฏิบัติการสิทธิมนุษยชนให้คำอธิบายว่า สิทธิมนุษยชน คือ สิ่งจำเป็นสำหรับคนทุกคนที่ต้องได้รับในฐานะที่เป็นคน เพื่อให้คน ๆ นั้นมีชีวิตอยู่รอดได้ และมีการพัฒนา สิทธิมนุษยชนจึงมี 2 ระดับ ดังนี้

1. ระดับแรก คือ สิทธิที่ติดตัวทุกคนมาแต่เกิด ไม่สามารถถ่ายโอนให้แก่กันได้ อยู่เหนือกฎหมายและอำนาจใด ๆ ของรัฐทุกรัฐ สิทธิเหล่านี้ได้แก่ สิทธิในชีวิต ห้ามฆ่าหรือทำร้ายต่อชีวิต ห้ามการค้ามนุษย์ ห้ามทรมานอย่างโหดร้าย คนทุกคนมีสิทธิในความเชื่อ มโนธรรมหรือลัทธิทางศาสนาทางการเมือง มีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและแสดงออกหรือการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น สิทธิมนุษยชนเหล่านี้ไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายมารองรับ สิทธิเหล่านี้ก็ดำรงอยู่ซึ่งอย่างน้อยอยู่ในมโนธรรม สำนึกถึงบาปบุญคุณโทษที่อยู่ในตัวของแต่ละคน เช่น แม้ไม่มีกฎหมายบัญญัติว่าการฆ่าคนเป็นความผิดตามกฎหมาย แต่คนทุกคนมีสำนึกรู้ได้เองว่าการฆ่าคนนั้นเป็นสิ่งต้องห้าม เป็นบาปในทางศาสนา เป็นต้น

2. ระดับที่สองเป็นสิทธิที่ต้องได้รับการรับรองในรูปของกฎหมาย หรือต้องได้รับการคุ้มครองโดยรัฐบาล ได้แก่ การได้รับสัญชาติ การมีงานทำ การได้รับความคุ้มครองแรงงานเสมอภาคของหญิงชาย สิทธิของเด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และคนพิการ การได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน การประกันการว่างงาน การได้รับบริการทางด้านสาธารณสุข การสามารถแสดงออกทางด้านวัฒนธรรมอย่างอิสระ สามารถได้รับความเพลิดเพลินจากศิลปะ วัฒนธรรมในกลุ่มของตน เป็นต้น ทั้งนี้ สิทธิมนุษยชนในระดับที่สองนี้ต้องเขียนรับรองไว้ในกฎหมาย หรือรัฐธรรมนูญหรือแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐของแต่ละประเทศ เพื่อเป็นหลักประกันว่าคนทุกคนที่อยู่ในรัฐนั้นจะได้รับความคุ้มครองชีวิตความเป็นอยู่ ให้มีความเหมาะสมแก่ความเป็นมนุษย์

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ ได้ให้ความหมายของคำว่า สิทธิมนุษยชน หมายถึง สิทธิขั้นพื้นฐานที่ทุกคนพึงมีโดยเสมอภาคกัน เพื่อการดำรงชีวิตได้อย่างมีศักดิ์ศรี มีโอกาสเท่าเทียมกันในการเรียนรู้และพัฒนาศักยภาพของตนเองอย่างเต็มที่และสร้างสรรค์ ดังนั้น จึงเป็นสิทธิที่ได้มาพร้อมกับการเกิด และเป็นสิทธิติดตัวบุคคลนั้นตลอดไปไม่ว่าจะอยู่ในเขตปกครองใด หรือเชื้อชาติ ภาษา ศาสนาใด ๆ สิทธิมนุษยชนจึงเป็นแนวคิดเกี่ยวกับมนุษย์ที่ว่ามนุษย์นั้นมีสิทธิหรือสถานะสากล ซึ่งไม่ขึ้นอยู่กับขอบเขตของกฎหมาย หรือปัจจัยอื่นใด เช่น เชื้อชาติ หรือสัญชาติ ตัวอย่างเช่น สิทธิในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน ครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง ตลอดจนความเป็นอยู่ส่วนตัว เสรีภาพในการนับถือศาสนา และเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น สิ่งเหล่านี้คือตัวอย่างของสิทธิมนุษยชน<sup>7</sup>

จากตัวอย่างความหมายของหลักสิทธิมนุษยชนที่หยิบยกมาข้างต้นนั้น สรุปรวมได้ว่า หลักสิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ทุกคนพึงมีโดยเสมอภาค และเท่าเทียมกัน ซึ่งได้มาตั้งแต่เกิดและติดตัวไปตลอดไม่ว่าจะอยู่ที่ใด เชื้อชาติ สีผิว ศาสนาใด เพื่อการดำรงชีวิต การเรียนรู้ การพัฒนาศักยภาพการปกป้องตนเอง การมีสิทธิเสรีภาพและเสมอภาคภายใต้ความคุ้มครองของกฎหมาย

## หลักการและประเภทของสิทธิมนุษยชน

หลักการพื้นฐานของสิทธิมนุษยชน 6 ประการ ได้แก่

1. ทุกคนมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) เป็นสิทธิอันชอบธรรมที่ติดตัวทุกคนตามธรรมชาติมาตั้งแต่เกิด (National Rights)
2. คนทุกคนมีความเสมอภาคและห้ามการเลือกปฏิบัติ (Equality and non-discrimination)

<sup>7</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ 8, วิญญูชน, กรุงเทพมหานคร, 2559, หน้า 188

3. สิทธิมนุษยชนเป็นของคนทุกคนโดยไม่เลือกเชื้อชาติ ศาสนา เพศ อายุ อาชีพ สถานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม สุขภาพ และความคิดเห็นต่าง ๆ (Universality)

4. สิทธิมนุษยชนเป็นองค์รวม แยกเป็นส่วน ๆ ไม่ได้ และพึ่งพิงกัน (Indivisibility & Interdependently)

5. การมีส่วนร่วมและการเป็นส่วนหนึ่งของสิทธินั้น (Participation & Inclusion) หมายความว่าประชาชนแต่ละคน หรือกลุ่มประชาชน หรือประชาสังคมย่อมมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในการเข้าถึง และได้รับประโยชน์ จากสิทธิพลเมือง การเมือง สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

6. ตรวจสอบได้และใช้หลักนิติธรรม (Accountability & the Rule of Law)

สิทธิมนุษยชนที่ได้รับการรับรองทั่วโลกว่าเป็นมาตรฐานขั้นต่ำของการปฏิบัติต่อมนุษย์นั้น สามารถจำแนกได้ครอบคลุมสิทธิ 5 ประเภท<sup>8</sup> ได้แก่

1) สิทธิพลเมือง ได้แก่ สิทธิในชีวิตและร่างกาย เสรีภาพและความมั่นคงในชีวิต ไม่ถูกทรมานไม่ถูกทำร้ายหรือฆ่า สิทธิในกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ สิทธิในความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย สิทธิที่จะได้รับการปกป้องจากการจับกุมหรือคุมขังโดยมิชอบ สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีในศาลอย่างยุติธรรมโดยผู้พิพากษาที่มีอิสระ สิทธิในการได้รับสัญชาติ เสรีภาพของศาสนิกชนในการเชื่อถือและปฏิบัติตามความเชื่อถือ

<sup>8</sup> กองส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม, สิทธิมนุษยชน สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ สนธิสัญญาหลักระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยภาคี, [http://www.rlpd.go.th/rlpdnew/images/rlpd\\_1/HRC/nhr.pdf](http://www.rlpd.go.th/rlpdnew/images/rlpd_1/HRC/nhr.pdf), [3 มิถุนายน 2560]

2) สิทธิทางการเมือง ได้แก่ สิทธิในการเลือกวิถีชีวิตของตนเอง ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมถึงการจัดการทรัพยากร ธรรมชาติ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออก สิทธิการมีส่วนร่วมกับรัฐในการดำเนินกิจการที่เป็นประโยชน์สาธารณะ เสรีภาพ ในการชุมนุมโดยสงบ เสรีภาพในการรวมกลุ่ม สิทธิในการเลือกตั้งอย่างเสรี

3) สิทธิทางเศรษฐกิจ ได้แก่ สิทธิในการมีงานทำ ได้เลือกงานอย่าง อิสระและได้รับค่าจ้างอย่างเป็นธรรม สิทธิในการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน การ ได้รับมาตรฐานการครองชีพอย่างพอเพียง

4) สิทธิทางสังคม ได้แก่ สิทธิในการได้รับการศึกษา สิทธิในการได้รับ หลักประกันด้านสุขภาพ แม่และเด็กต้องได้รับการดูแลเป็นพิเศษ ได้รับการพัฒนาบุคลิกภาพอย่างเต็มที่ ได้รับความมั่นคงทางสังคม มีเสรีภาพ ในการเลือกคู่ครองและสร้างครอบครัว

5) สิทธิทางวัฒนธรรม ได้แก่ การมีเสรีภาพในการใช้ภาษา หรือสื่อความหมายในภาษาท้องถิ่นตน มีเสรีภาพในการแต่งกายตามวัฒนธรรม การปฏิบัติกิจตามวัฒนธรรม ประเพณีท้องถิ่นของตน การปฏิบัติตามความเชื่อ ทางศาสนา การพักผ่อนหย่อนใจด้านการแสดงศิลปะ วัฒนธรรม บันเทิงได้โดย ไม่มีใครมาบังคับ

### สิทธิมนุษยชนกับการประกอบธุรกิจ

ตามหลักจารีตประเพณีของปณิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชน รัฐคือ ผู้รับผิดชอบต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชน สนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วย สิทธิมนุษยชน ยังกำหนดพันธกรณีที่ผูกพันรัฐซึ่งให้สัตยาบัน ต้องเคารพ ค้ำครอง และทำให้สิทธิมนุษยชนของประชาชนเป็นจริง

อย่างไรก็ตาม นอกจากรัฐแล้ว กิจการหรือองค์กรธุรกิจหรือแม้กระทั่ง ผู้ประกอบการรายย่อย ซึ่งเป็นหน่วยหนึ่งของสังคมย่อมมีหน้าที่เคารพและ

คุ้มครองสิทธิมนุษยชนเช่นเดียวกัน เนื่องจากเป็นผู้ทำการค้ามีความสัมพันธ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และการดำเนินกิจการบางประเภทอาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือชุมชนรอบข้าง องค์กรธุรกิจจึงถูกคาดหวังให้แสดงความรับผิดชอบต่อสังคม ชุมชนและสิ่งแวดล้อมด้วยความเคารพในคุณค่าของมนุษย์และหลักสิทธิมนุษยชนด้วย

ดังนั้น องค์กรธุรกิจต่าง ๆ จึงให้ความใส่ใจในเรื่องดังกล่าวโดยแสดงความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility หรือ CSR) ซึ่งหมายถึง การประกอบกิจการด้วยความดูแลใส่ใจต่อผู้มีส่วนได้เสีย (ได้แก่ พนักงาน ชุมชน สังคมบริเวณที่กิจการตั้งอยู่ รัฐบาล ลูกค้า ตลอดจนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจการ) เศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมอย่างมีคุณธรรม จริยธรรม และจรรยาบรรณ ตลอดจนมีธรรมาภิบาลเป็นเครื่องกำกับให้การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เป็นไปด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต โปร่งใสและยุติธรรม มีความตระหนักถึงผลกระทบทางลบต่อเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมโดยพร้อมจะแก้ไขเพื่อลดผลกระทบดังกล่าว กับการนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาบูรณาการให้เกิดการดำเนินกิจการเป็นการสร้างความสำเร็จและประโยชน์สุข อีกทั้งเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันทุกเวทีการค้า ซึ่งจะเป็นผลดีต่อความยั่งยืนของกิจการ ผู้มีส่วนได้เสีย เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริง<sup>9</sup>

ในรายงานฉบับนี้ ผู้เขียนขอยกตัวอย่าง บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นบริษัทมหาชนจำกัดที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ดำเนินกิจการทางด้านพลังงาน ซึ่ง ปตท. ได้ให้ความสำคัญของผู้มีส่วนได้เสีย

<sup>9</sup> คณะกรรมการกลุ่มความร่วมมือทางวิชาการเพื่อพัฒนามาตรฐานการเรียนการสอนและการวิจัยด้านบริหารธุรกิจแห่งประเทศไทย (สถาบันธุรกิจเพื่อสังคม ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย), แนวทางความรับผิดชอบต่อสังคมต่อกิจการ, [https://www.set.or.th/sustainable\\_dev/th/sr/publication/files/corporate\\_social\\_responsibility.pdf](https://www.set.or.th/sustainable_dev/th/sr/publication/files/corporate_social_responsibility.pdf) [8 มิถุนายน 2560]

ทุกภาคส่วน โดย ปตท. ได้ยึดหลักปฏิบัติตามหลักการด้านสิทธิมนุษยชนที่ระบุไว้ในกฎหมายและที่เป็นมาตรฐานในระดับสากล เช่น United Nations Universal Declaration of Human Rights (UNUDHR)

### **ด้านกรรมการ**

กรรมการในฐานะตัวแทนของผู้ถือหุ้นซึ่งเป็นผู้ลงทุนของบริษัทมีหน้าที่ในการดำเนินการบริหารจัดการ กำกับดูแลและกำหนดทิศทางการดำเนินธุรกิจของบริษัทให้เป็นไปตามนโยบายของผู้ถือหุ้นและกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการติดตามการดำเนินการของฝ่ายจัดการแทนผู้ถือหุ้น โดยกรรมการจะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ใช้ความระมัดระวังในการตัดสินใจบริหารจัดการด้วยหลักธรรมาภิบาลเพื่อประโยชน์ของบริษัท และผู้มีส่วนได้เสียทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับบริษัท เช่น การกำหนดนโยบายที่ใช้ในองค์กรที่มีการให้สิทธิอย่างเท่าเทียมกันในแต่ละภาคส่วน การแต่งตั้งโยกย้ายผู้บริหารดำเนินการด้วยความสุจริต โปร่งใสและตรวจสอบได้

### **ด้านผู้บริหาร**

ผู้บริหารเป็นบุคคลที่มีความสำคัญต่อองค์กรและเป็นผู้ผลักดันให้บริษัทสามารถดำเนินการธุรกิจได้อย่างเติบโตและแข็งแกร่ง ดังนั้น ผู้บริหารที่ดีทำงานอย่างมีประสิทธิภาพจะมีคุณลักษณะที่เป็นแบบอย่างที่ดี (Role Model) ให้กับเพื่อนพนักงาน ลูกน้อง และสะท้อนภาพลักษณ์ที่ดีขององค์กร นอกจากนี้ ผู้บริหารที่ดีย่อมเปิดใจรับฟังความคิดเห็นหรือคำติชมของลูกน้องเพื่อนำไปต่อยอด สร้างสรรค์สิ่งใหม่ พัฒนา แก้ไขหรือปรับปรุงตนเองให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งจะส่งผลต่อการบริหารงานให้กับองค์กรอีกด้วย

### **ด้านพนักงาน**

การให้ความสำคัญกับพนักงานในฐานะที่เป็นฟันเฟืองขับเคลื่อนองค์กรนั้น ปตท. ได้ให้ความสำคัญและความเท่าเทียมต่อบุคคลทุกคน เริ่มตั้งแต่การรับสมัครงานซึ่งกำหนดวุฒิการศึกษาตามความจำเป็นและเหมาะสมของ

ลักษณะงาน เช่น สายงานที่ต้องดำเนินงานโดยผู้มีความรู้ที่เป็นวิชาชีพเฉพาะทาง เช่น งานช่าง งานเครื่องกล จะเปิดรับสมัครผู้ที่มีความรู้ความสามารถด้านงานช่าง งานเครื่องจักรกลตั้งแต่ระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ ประกาศนียบัตรชั้นสูง ปริญญาตรี ส่วนพนักงานที่ทำงานในระดับผู้ควบคุมงาน หรืออยู่ประจำสำนักงาน จะเปิดรับสมัครผู้ที่มีวุฒิปริญญาโทขึ้นไป ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นผู้สมัครกลุ่มใด ปตท. ก็ไม่ได้กำหนดว่าต้องมีวุฒิการศึกษาจากมหาวิทยาลัยแห่งใดแห่งหนึ่ง เป็นการเฉพาะเจาะจง ตลอดจนกระบวนการการทดสอบข้อเขียนและ สอบสัมภาษณ์เพื่อเข้าทำงานเป็นไปอย่างชัดเจนและเปิดเผย ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงานเป็นไปอย่างเท่าเทียม ไม่มีการแบ่งแยกชนชั้น

นอกจากนี้ ปตท. ยังจัดให้มีการพัฒนาศักยภาพของพนักงาน การฝึกอบรม ความรู้เพิ่มเติมทั้งในและนอกสถานที่ตลอดเวลาไม่ว่าจะเป็นองค์ความรู้เกี่ยวกับ ธุรกิจหรือการพัฒนาด้านอารมณ์ จิตใจ เป็นต้น

ในด้านการแสดงสิทธิเสรีภาพของพนักงาน พนักงานมีสิทธิในการรวมตัวกันเป็นสมาคม สหภาพแรงงาน เพื่อให้พนักงานมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการดำเนินงานที่สำคัญขององค์กรได้

### **ด้านผู้ถือหุ้น**

ผู้ถือหุ้นซึ่งเป็นผู้มีส่วนเป็นเจ้าของบริษัทย่อมมีสิทธิมีเสียงในการบริหารจัดการของบริษัทเพื่อให้บริษัทดำเนินธุรกิจได้อย่างราบรื่น เช่น ผู้ถือหุ้นแต่ละราย ไม่ว่าจะถือจำนวนกี่หุ้นจะมีคะแนนเสียงเท่ากับจำนวนหุ้นที่ตนถือ ซึ่งผู้ถือหุ้นมีสิทธิที่จะใช้คะแนนเสียงที่มีอยู่ทั้งหมดเลือกตั้งบุคคลคนเดียวหรือหลายคนเป็นกรรมการก็ได้ (ตามข้อ 37 (1) และ (2) แห่งข้อบังคับของ ปตท.) ผู้ถือหุ้นมีสิทธิเสนอชื่อกรรมการอิสระก่อนการจัดประชุมสามัญประจำปี มีสิทธิในการแสดงความคิดเห็นให้คำแนะนำต่าง ๆ และอภิปรายในที่ประชุมผู้ถือหุ้นได้ และบริษัทมีการทำรายงานการประชุมโดยบันทึกข้อมูลสำคัญ เช่น การลงคะแนนเสียง ประเด็นข้อซักถาม โดยจัดทำและเผยแพร่ภายในระยะเวลา

อันควร ตลอดจนการร้องขอข้อมูลของบริษัทได้ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบ และข้อกำหนดของบริษัท ซึ่งการให้ข้อมูลแก่ผู้ถือหุ้นอย่างเพียงพอและถูกต้อง

### ด้านลูกค้า

ลูกค้าเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่มีบทบาทต่อการดำเนินธุรกิจ บริษัทต้องเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าและผลิตภัณฑ์อย่างเพียงพอ และเป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจ การกำหนดราคาสินค้าและผลิตภัณฑ์อย่างเป็นธรรม ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ ตลอดจนการเปิดช่องทางให้ผู้บริโภคได้ร้องเรียน แจ้งปัญหา หรือให้คำแนะนำเกี่ยวกับสินค้าและผลิตภัณฑ์ในหลากหลายช่องทาง เช่น โทรศัพท์หมายเลข 1356 ทางอีเมล ทางเฟซบุ๊ก เป็นต้น เพื่อที่บริษัทจะได้นำไปปรับปรุงและพัฒนาต่อไป

### ด้านสังคมและชุมชน

#### การส่งเสริมการศึกษา

การยกระดับและพัฒนาคุณภาพด้านการศึกษาแก่เยาวชน โดยการจัดตั้งโรงเรียนกำเนิดวิทย์ เพื่อพัฒนาให้เยาวชนที่มีความสนใจด้านวิทยาศาสตร์พัฒนาเป็นนักวิจัย นักประดิษฐ์ และนักนวัตกรรมชั้นนำของประเทศในอนาคต ตลอดจนการฝึกฝนให้ทำงานร่วมและแข่งขันกับนานาชาติได้ และยังเป็นการสร้างสังคมผู้ผลิตที่มีมูลค่าเพิ่มมากขึ้น สังคมแห่งภูมิปัญญา สังคมแห่งการเรียนรู้ สังคมแห่งคุณภาพและแข่งขันได้ และสังคมที่ยั่งยืน พอเพียง และมีความสมานฉันท์ เอื้ออาทรต่อกันโดยการคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษา ได้เปิดโอกาสให้บุคคลจากทั่วประเทศที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดสมัครสอบคัดเลือกได้ โดยไม่มีการกำหนดว่าต้องมีวุฒิการศึกษาจากสถานศึกษาใด อาศัยอยู่ในท้องถิ่นตำบลใด ซึ่งที่ผ่านมาในการสอบคัดเลือกแต่ละรุ่นมีผู้สมัครประมาณ 8,000 - 9,000 คน และคัดเลือกเข้าเรียนประมาณ 80 คน

### การพัฒนาอาชีพ

- ให้การส่งเสริมแก่ชุมชนในการปลูกและขยายผลการใช้ประโยชน์จากหญ้าแฝก พัฒนาผลิตภัณฑ์จากใบหญ้าแฝก สร้างเสริมรายได้และพัฒนาเป็นวิสาหกิจชุมชน ส่งสินค้าจำหน่ายภายใต้ตราสินค้า “ภัทรพัฒน์” ของมูลนิธิชัยพัฒนา

- การให้โอกาสแก่ผู้พิการในการหาเลี้ยงชีพ โดยการจ้างเหมาบริการผู้พิการตามมาตรา 35 แทนการส่งเงินเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการตามมาตรา 34 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ซึ่ง ปตท. เป็นรัฐวิสาหกิจรายแรกที่ดำเนินโครงการนี้

### การพัฒนาชุมชน

โครงการรักษป่า สร้างคน 84 ตำบล วิถีพอเพียง ใน 87 ตำบล 898 หมู่บ้าน และครัวเรือนอาสา กว่า 9,000 ครัวเรือน เป็นโครงการที่ส่งเสริมการสร้างชุมชน โดยให้มีการวิเคราะห์ตนเอง ชุมชน สังคม การคำนึงถึงส่วนรวม สร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน เช่น การจัดให้ทำบัญชีครัวเรือน วิเคราะห์เศรษฐกิจของชุมชน การพัฒนาทักษะอาชีพที่มีความถนัด การสร้างระบบการบริหารจัดการ การส่งเสริมให้มีระบบธรรมาภิบาลที่ดีในชุมชน การสร้างผู้นำเสริมสร้างวัฒนธรรม การจัดการความรู้ การส่งเสริมให้ใช้ทรัพยากรพลังงานอย่างมีคุณค่า เป็นต้น ซึ่งโครงการนี้เป็นโครงการที่เปิดโอกาสให้ชุมชนได้แสดงศักยภาพ ความสามารถ อย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่ได้กำหนดว่าต้องเป็นชุมชนจากภูมิภาคใดของประเทศ อันสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของสิทธิมนุษยชนซึ่งส่งผลให้ครัวเรือนต่าง ๆ พัฒนาเป็นชุมชนและสังคมที่ยั่งยืน และเป็นผลดีต่อประเทศไทยในระยะยาวสืบไป

## สรุป

มนุษย์ทุกคนมีสิทธิมีเสรีภาพตามกฎหมายธรรมชาติและกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร นอกจากนี้การคุ้มครองสิทธิต่าง ๆ ในสังคมอาจไม่ได้เกิดจากหน้าที่ของรัฐบาลเพียงฝ่ายเดียว การดำริริเริ่มจากองค์กรธุรกิจภาคเอกชนต่าง ๆ หรือการให้ความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนในการจัดทำโครงการที่แสดงความรับผิดชอบต่อสังคม หรือ CSR ต่อสังคม ชุมชน สิ่งแวดล้อม พนักงาน ตลอดจนผู้มีส่วนได้เสีย โดยการเริ่มจากการบริหารจัดการภายใน ให้ความสำคัญคุ้มครองในด้านต่าง ๆ แก่พนักงาน ต่อยอดไปยัง ชุมชน สังคม สิ่งแวดล้อม เช่น การสร้างชุมชนที่เข้มแข็ง การส่งเสริมคุณภาพชีวิต การสร้างอาชีพให้คนมีความสามารถในการหารายได้ การให้การศึกษา การดูแล สิ่งแวดล้อม ซึ่งการสร้างจากจุดเล็ก ๆ จะก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยิ่งใหญ่เป็นผลดี ต่อสังคม ชุมชน ประเทศ ลดความเหลื่อมล้ำในสังคม สร้างความเท่าเทียม เปิดโอกาสในการแสดงความคิดเห็น อันสอดคล้องกับสิทธิมนุษยชนที่ทุกคนพึงมี และในแง่ขององค์กรธุรกิจที่มีส่วนร่วมในการแสดงความรับผิดชอบต่อสังคม นอกจากจะเป็นการช่วยเหลือสังคม ชุมชนในด้านต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้วนั้น ยังเป็นการส่งเสริมให้องค์กรธุรกิจดำเนินกิจการได้อย่างยั่งยืนสืบไป

## บรรณานุกรม

### หนังสือและบทความ

- เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ 8, วิญญูชน, กรุงเทพมหานคร, 2559
- นพนธิ สุริยะ, สิทธิมนุษยชน:แนวคิดและการคุ้มครอง, พิมพ์ครั้งที่ (-), วิญญูชน, กรุงเทพมหานคร, 2559
- เอกนิติ นิติทัณฑ์ประภาศ, การกำหนดคุณสมบัติของบุคลากรของรัฐวิสาหกิจ ภายใต้หลักสิทธิมนุษยชนคู่มือสิทธิมนุษยชน, สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2559

### เว็บไซต์

- \_\_\_\_\_, บทที่ 1 การปฏิวัติฝรั่งเศส ปี ค.ศ. 1789, <http://e-book.ram.edu/e-book/h/hi352/hi352-1.pdf>, [29 พฤษภาคม 2560]
- กองส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม, สิทธิมนุษยชน สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ สนธิสัญญาหลักระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยภาคี, [http://www.rlpd.go.th/rlpdnew/images/rlpd\\_1/HRC/nhr.pdf](http://www.rlpd.go.th/rlpdnew/images/rlpd_1/HRC/nhr.pdf), [3 มิถุนายน 2560]
- คณะกรรมการกลุ่มความร่วมมือทางวิชาการเพื่อพัฒนามาตรฐานการเรียนการสอนและการวิจัยด้านบริหารธุรกิจแห่งประเทศไทย (สถาบันธุรกิจเพื่อสังคม ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย), แนวทางความรับผิดชอบต่อสังคมต่อกิจการ, [https://www.set.or.th/sustainable\\_dev/th/sr/publication/files/corporate\\_social\\_responsibility.pdf](https://www.set.or.th/sustainable_dev/th/sr/publication/files/corporate_social_responsibility.pdf), [8 มิถุนายน 2560]
- บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน), [http://www.84tambonsforking.com/th/sufficient\\_background.aspx](http://www.84tambonsforking.com/th/sufficient_background.aspx), [15 มิถุนายน 2560]

# การมีส่วนร่วมของประชาชนกับหลักประชาธิปไตยในสังคมไทย (The Public Participation and the democratic principle)

สุรัชชัย เลี้ยวบุญเลิศชัย\*

## บทคัดย่อ

### บทคัดย่อหรือสาระสังเขป

การคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชนให้ประชาชนมีบทบาทและมีส่วนร่วมทางการเมืองในการปกครองระบอบประชาธิปไตย และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างเป็นรูปธรรม เป็นส่วนสำคัญยิ่งในการผลักดันให้เกิดความเป็นประชาธิปไตยในประเทศนั้น ๆ และด้วยการเข้าใจถึงสิทธิและเสรีภาพ การเข้าใจถึงสิทธิการมีส่วนร่วมของตนเอง ประชาชนสามารถเข้าถึงการตรวจสอบและเรียกร้องให้ผู้มีอำนาจในการปกครองปฏิบัติตามนโยบายต่าง ๆ โดยคำนึงถึงความต้องการของประชาชนผู้มีส่วนได้เสียในการดำเนินการเรื่องใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อชีวิต ความเป็นอยู่ของประชาชนเป็นสำคัญ

สำหรับประเทศไทยนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ โดยปรากฏเจตนารมณ์ในเรื่องนี้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา รัฐธรรมนูญฯ ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน อันเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตยที่สำคัญ โดยได้มีการบัญญัติถึงสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านต่าง ๆ เช่น สิทธิการมี

\* นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, เนติบัณฑิตไทย สำนักอบรมศึกษากฎหมาย แห่งเนติบัณฑิตยสภา ปัจจุบันดำรงตำแหน่งรองประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คนที่หนึ่ง, ผู้ศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 3 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ส่วนร่วมของประชาชนทางการเมือง สิทธิการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ เป็นต้น จึงกล่าวได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนกับหลักประชาธิปไตย เป็นสิ่งที่ต้องพัฒนาให้กำเนิดขึ้นควบคู่กับสังคมไทย โดยการพัฒนาความเป็นพลเมืองเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในทุกระดับเป็นสิ่งที่ต้องคำนึงถึงและต้องดำเนินการให้ถือกำเนิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพ ตลอดจนประชาชนต้องเข้าถึงกระบวนการใช้สิทธิต่าง ๆ ได้สะดวก รวดเร็ว ซึ่งท้ายที่สุดแล้วการเมืองในภาคประชาชนที่เข้มแข็ง จะช่วยส่งเสริมและรักษาระบอบประชาธิปไตยในประเทศให้มั่นคงและยั่งยืนต่อไป

**คำสำคัญ** การมีส่วนร่วมของประชาชน หลักประชาธิปไตย

## Abstract

To protect individual rights and to promote people in countries participating in the democratic system are the essential part to make the democratization in that countries. By deepening the understandings of their individual rights, they could use their rights in proper ways to ask the governors following policies concern about people.

For Thailand, the Public Participation is the important concept since the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2540 (1997). It is obvious, that it is also an essential part of the constitution which is the foundation of the democracy. As stated above, the examples of public participation rights, such as Rights to participate in political system or Rights to prove the authorities exercising their power. It could say that the Public Participation and the democracy

concept should be developed in Thai society. Moreover, they have to develop the citizenship of people to participate in the political system in every levels, with convenient and accessible ways. If there is strong political foundation in people, it would support the democracy in that countries to firmly establish.

**Important words** Public Participation, Democracy

## การมีส่วนร่วมของประชาชนกับหลักประชาธิปไตยในสังคมไทย

### 1. บทนำ

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจอสูงสุดในการปกครองประเทศ มีหลักการสำคัญที่ให้ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริง การดำเนินกระบวนการใด ๆ ในระบอบประชาธิปไตย จะต้องได้รับความยินยอมจากประชาชนเป็นสำคัญ ซึ่งอาจจะเป็นในรูปแบบของประชาธิปไตยโดยตรง (Direct Democracy) ประชาธิปไตยแบบผู้แทน (Representative Democracy) หรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)

การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง เป็นการพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตยรูปแบบหนึ่งที่ถูกนำมาใช้มากขึ้นในปัจจุบัน เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงทัศนะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน อีกทั้งจะทำให้ปัญหาและความต้องการของประชาชนได้รับการตอบสนองด้วยกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งเป็นการส่งเสริมให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

บทความนี้ จึงขอเสนอข้อพิจารณาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนกับหลักประชาธิปไตยในสังคมไทย โดยมีการนำเสนอแนวความคิดรูปแบบ และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับหลักประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมือง และในการตรวจสอบ รวมถึงการวิเคราะห์สภาพปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในทางการเมือง และในการตรวจสอบของประชาชนในสังคมไทย บทสรุปและข้อเสนอแนะ เพื่อให้บุคคลที่เกี่ยวข้องนำไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้เกิดผลเป็นรูปธรรมต่อไป

## 2. แนวความคิด รูปแบบและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับหลักประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชน

### 2.1 แนวคิดการปกครองระบอบประชาธิปไตย

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นถือว่า อำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นอำนาจอสูงสุดในการปกครองเป็นของประชาชน โดยคำว่า ประชาธิปไตยมาจากภาษาอังกฤษ “Democracy” (รากศัพท์ภาษากรีก 2 คำ คือ Demo แปลว่า ประชาชน และ Kratein แปลว่า การปกครอง) จึงมีความหมายว่า รูปแบบการปกครองที่ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจในการปกครอง หรือประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจ<sup>1</sup> ดังนั้น นโยบายการปกครองของประเทศในระบอบประชาธิปไตย จึงมุ่งเน้นที่ให้ “ประชาชนเป็นใหญ่”<sup>2</sup> ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ มีสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบในการปกครองประเทศร่วมกันและอย่างเสมอภาคกัน โดยถือเอาความเห็นของปวงชน

<sup>1</sup> สุนทร ยอมศิริ, ความรู้ความเข้าใจของประชาชนที่มีต่อการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง : กรณีศึกษาเทศบาลนครเชียงใหม่. การค้นคว้าแบบอิสระศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชา เศรษฐศาสตร์การเมือง มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2546, หน้า 10.

<sup>2</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, พิมพ์ครั้งที่ 3, 2530, หน้า 246.

ฝ่ายข้างมากเป็นเกณฑ์ในการบริหารประเทศ แต่สิทธิของปวงชนฝ่ายข้างน้อยก็ได้รับความคุ้มครองโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย<sup>3</sup> ลักษณะสำคัญของระบอบประชาธิปไตยมี 4 ประการ ดังนี้<sup>4</sup>

1. ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย คือ ประชาชนมีอำนาจสูงสุดในรัฐ
2. ประชาชนทุกคนมีความเสมอภาค และมีเสรีภาพในขอบเขตของกฎหมายเท่าเทียมกัน
3. การดำเนินการของรัฐถือเอาเสียงข้างมากเป็นเครื่องตัดสิน แต่เสียงข้างน้อยก็ได้รับความคุ้มครองทางกฎหมาย
4. กระบวนการของประชาธิปไตย คือ การปกครองที่ได้รับความยินยอมจากประชาชน เช่น การแสดงออกในรูปของการเลือกตั้ง การอภิปราย การออกเสียงประชามติ เป็นต้น

## 2.2 รูปแบบของประชาธิปไตย

### 2.2.1 ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy)

ประชาธิปไตยทางตรงเป็นระบบที่ให้ประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยด้วยตนเอง หรือร่วมใช้อำนาจอธิปไตย ประชาธิปไตยทางตรงเป็นรูปแบบที่สมบูรณ์ที่สุดของการเมืองภาคพลเมือง<sup>5</sup> โดยหลักการสำคัญของประชาธิปไตยทางตรงคือ อำนาจ เป็นของกลุ่มประชาชนที่เลือกแล้วว่าต้องการมีส่วนร่วมในการปกครอง มีการเริ่มต้นกระบวนการได้มาซึ่งอำนาจ และอำนาจของประชาชนในการตัดสินใจขั้นสุดท้าย

<sup>3</sup> ธาณินทร์ ภัยวิเชียร, ระบอบประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ : กระทรวงศึกษาธิการ, พิมพ์ครั้งที่ 5, 2520, หน้า 1.

<sup>4</sup> ลิขิต ธีรเวคิน. การเมืองการปกครองของไทย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ 6, 2545, หน้า 155 - 157.

<sup>5</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดทั่วไป เรื่อง 1. เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : องค์การคุรุสภา, 2545.

ประชาธิปไตยโดยตรง (Direct Democracy) จะเกิดได้ในชุมชนเล็ก ๆ ที่มีคนจำนวนน้อยเท่านั้น เพราะในประเทศที่มีคนจำนวนมาก เป็นไปไม่ได้เลยที่ประชาชนทุกคนจะสามารถใช้อำนาจอธิปไตย ทั้งนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการด้วยตนเองโดยตรง ด้วยมีข้อจำกัดในเรื่องที่ประชุมและ เวลาในการประชุม<sup>6</sup> สำหรับตัวอย่าง การปกครองระบอบประชาธิปไตยทางตรง เช่น การลงประชามติ (referendum) การเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน (Initiative) การถอดถอนผู้แทนรายบุคคลหรือทั้งสภา (Recall) เป็นต้น

### 2.2.2 ประชาธิปไตยแบบผู้แทน (Representative Democracy)

ประชาธิปไตยแบบผู้แทน หรือประชาธิปไตยโดยอ้อม (Indirect democracy) เป็นประชาธิปไตยแบบที่ให้ประชาชนเลือกผู้แทนไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนเอง<sup>7</sup> โดยมีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งที่แน่นอน การปกครองโดยระบบผู้แทนประชาชนจะเป็นผู้ปกครอง แต่มิได้มาร่วมหารือ และตัดสินใจด้วยตนเองทั้งหมด “อำนาจอธิปไตย” ซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครอง จึงเป็นอำนาจอธิปไตยที่มาจากประชาชน และประเทศที่เลือกรูปแบบประชาธิปไตยแบบผู้แทนนั้นจะมีการนำหลักการเรื่อง “การแบ่งแยกอำนาจ” ของอำนาจอธิปไตย อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการเข้ามาเกี่ยวข้อง<sup>8</sup>

### 2.2.3 ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) เป็นแนวคิดของประชาธิปไตยแบบผู้แทนที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม

<sup>6</sup> บวรศักดิ์ อวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล, ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์, พิมพ์ครั้งที่ 1, 2548, หน้า 13.

<sup>7</sup> บวรศักดิ์ อวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล, เรื่องเดิม, หน้า 13.

<sup>8</sup> วนิดา แสงสารพันธ์, การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543, หน้า 9.

ในทางการเมืองการปกครอง มิใช่เพียงผ่านการเลือกตั้งเพียงอย่างเดียว<sup>9</sup> ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมีความเกี่ยวข้องกับวิธีการกระจายอำนาจและทรัพยากรที่ไม่เท่าเทียมกันอันมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน และวิธีการให้ประชาชนมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในสิ่งที่มีผลกระทบต่อตน ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจึงหมายถึงการที่อำนาจในการตัดสินใจ ไม่ควรจะเป็นของคนกลุ่มน้อย แต่ควรจะเป็นของประชาชนที่จะได้มีอิทธิพลต่อกิจกรรมส่วนรวม<sup>10</sup> หลักการของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม คือ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองและการบริหาร โดยมีองค์ประกอบสำคัญ 6 ประการ<sup>11</sup> กล่าวคือ เน้นการกระจายอำนาจในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรอย่างเท่าเทียม อำนาจในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรนั้น จะต้องส่งผลกระทบต่อชีวิตของประชากร เพิ่มการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน มีความยืดหยุ่น การมีส่วนร่วมนั้นมีทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ และประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารกระบวนการทางนโยบายและกระบวนการยุติธรรมได้

### 2.3 หลักการใช้อำนาจอธิปไตย

อำนาจอธิปไตย หมายถึง อำนาจสูงสุดในการปกครองรัฐ หรืออำนาจที่แสดงความเป็นเจ้าของประเทศ อำนาจอธิปไตยถือเป็นองค์ประกอบอย่างหนึ่งของความเป็น “รัฐ” **ฌอง ชาร์ค รุสโซ (Jean Jaque Rousseau)** ผู้เป็นต้นแบบทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน อันเป็นรากฐานของ

<sup>9</sup> ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดสิทธิเสรีภาพ เรื่อง สิทธิ เสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2544, หน้า 60.

<sup>10</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล, เรื่องเดิม, หน้า 14 - 15.

<sup>11</sup> คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่องแนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 : ปัญหาอุปสรรค และทางออก. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2545.

การปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยมีหลักการว่า ประชาชนทุกคนร่วมกันเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยร่วมกันและร่วมกันใช้อำนาจนี้ไม่ว่าจะเป็นโดยตรงหรือโดยอ้อมเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเอง โดยแสดงออกในเรื่องสำคัญ ๆ ที่สะท้อนถึงหลักการดังกล่าว เช่น การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมทั้งหลายของสังคม การปกครองโดยเสียงข้างมากที่เคารพเสียงข้างน้อย<sup>12</sup> เป็นต้น

## 2.4 ทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) เป็นกระบวนการที่สาธารณชนมีความเป็นห่วงกังวล มีความต้องการและมีทัศนคติที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐในการตัดสินใจ และการมีส่วนร่วมของประชาชนมีความหมายใน 2 ลักษณะ กล่าวคือ การมีส่วนร่วมในลักษณะเป็นกระบวนการของการพัฒนาโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสุดโครงการ ความหมายในอีกลักษณะคือ การรับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากโครงการโดยโครงการจะต้องมีความสอดคล้องกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของชุมชน<sup>13</sup> การมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตย เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงทัศนคติ และมีส่วนตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ที่จะมีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนเอง ปัญหาและความต้องการของประชาชนจึงจะได้รับการตอบสนองด้วยการมีส่วนร่วม และเป็นการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น<sup>14</sup>

<sup>12</sup> วิสุทธิ์ โพธิ์แทน, แนวคิดพื้นฐานของประชาธิปไตย, กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, พิมพ์ครั้งที่ 3. 2544, หน้า 49 - 61.

<sup>13</sup> ปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ, กระบวนการพัฒนาและเทคนิคการทำงานของนักพัฒนา, กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), หน้า 15.

<sup>14</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล, เรื่องเดิม, หน้า 10.

จุดมุ่งหมายของกระบวนการมีส่วนร่วม คือ การให้ข้อมูลต่อสาธารณชนและให้สาธารณชนแสดงความคิดเห็นต่อนโยบายของรัฐและมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาเพื่อหาทางออกที่ดีที่สุดสำหรับประชาชน

### 3. การมีส่วนร่วมของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย

#### 3.1 หลักการ รูปแบบ และกระบวนการมีส่วนร่วม

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเป็นการกระจายอำนาจ เป็นประชาธิปไตยอย่างกว้าง ซึ่งอาจสรุปหลักการของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมได้คือ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองและการบริหาร มีการกระจายอำนาจในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรให้เท่าเทียมกัน มีโครงสร้างการทำงานที่สามารถตรวจสอบได้ และการมีส่วนร่วมของประชาชนมีทั้งในระดับท้องถิ่น และระดับชาติ<sup>15</sup> สำหรับวิธีการแบ่งระดับชั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจแบ่งได้หลายวิธีจากต่ำสุดไปหาสูงสุด เช่น ระดับการให้ข้อมูล ระดับการปรึกษาหารือ ระดับการร่วมปฏิบัติ หรือระดับการควบคุมโดยประชาชน ซึ่งถือเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับสูงสุด<sup>16</sup>

สำหรับกระบวนการมีส่วนร่วม (process of participatory democracy) สามารถจัดแบ่งขั้นตอนได้ 4 ขั้นตอน ดังนี้<sup>17</sup>

1. ขั้นที่ 1 มีส่วนร่วมในการวางแผน ประกอบด้วยการรับรู้ การเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับการวางแผน และร่วมวางแผนกิจกรรม
2. ขั้นที่ 2 มีส่วนร่วมในการปฏิบัติ/ดำเนินการ และการตัดสินใจ

<sup>15</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล, เรื่องเดิม, หน้า 31.

<sup>16</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล, เรื่องเดิม, หน้า 25.

<sup>17</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล, เรื่องเดิม, หน้า 32 - 33.

3. ขั้นที่ 3 มีส่วนร่วมในการจัดสรรผลประโยชน์ หรือผลของกิจกรรม
4. ขั้นที่ 4 มีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลโครงการกิจกรรมต่าง ๆ

### 3.2 การมีส่วนร่วมทางการเมือง

#### 3.2.1 การมีส่วนร่วมในนโยบายสาธารณะ

“นโยบายสาธารณะ” เป็นแนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล ทั้งการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาลในอดีต ปัจจุบัน หรือในอนาคต โดยรัฐบาลจะเลือกแนวทางที่จะได้นำมาเป็นกรอบในการดำเนินงานของรัฐบาล เพื่อแก้ไขปัญหาให้เหมาะสม สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและความต้องการของประชาชน<sup>18</sup>

นโยบายสาธารณะมีความสำคัญต่อประชาชน และมีความเกี่ยวข้องกับการเมืองโดยประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในนโยบายสาธารณะผ่านกลไกการเมืองต่าง ๆ เช่น ผ่านพรรคการเมือง นักการเมือง ระบบราชการ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น นโยบายสาธารณะจึงเป็นผลผลิตของการเมืองที่ส่งผลสำคัญต่อวิถีชีวิต และคุณภาพชีวิตของประชาชน<sup>19</sup>

<sup>18</sup> ศุภชัย ยาวะประภาส, นโยบายสาธารณะ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พิมพ์ครั้งที่ 6, 2548.

<sup>19</sup> ปัทมา สุบกำปัง, 2553, บทความเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนชาวไทยในรอบทศวรรษที่ผ่านมา : (ออนไลน์), สำนักข่าวอิสรา. 2 มิ.ย. 2558 <http://www.isranews.org/south-news/stat-history/256-articles/13788-2010-07-30-09-19-02.html?pop=1&print=1&tmpl=component>

กรณีตัวอย่างการดำเนินนโยบายสาธารณะ เนื่องจากขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน และการเยียวยาผลกระทบอย่างเป็นธรรม เช่น โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนปากมูล จังหวัดอุบลราชธานี โครงการนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด จังหวัดระยอง ซึ่งกรณีศึกษาดังกล่าวสามารถนำมาใช้พิจารณาเพื่อกำหนดแนวทางป้องกันและการแก้ไขปัญหาการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะอย่างแท้จริงได้<sup>20</sup>

### 3.2.2 การมีส่วนร่วมในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

การเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน เป็นการให้สิทธิกับประชาชนมีส่วนร่วมในการริเริ่มเสนอแนะ (initiatives) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติรับรองสิทธิการเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาในการเสนอกฎหมายไว้เป็นครั้งแรกในมาตรา 170<sup>21</sup> หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของประชาชนชาวไทย และหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อซึ่งประธานรัฐสภาจะรับไว้พิจารณา กรณีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนตามรัฐธรรมนูญฯ 2540 นั้น ส่วนใหญ่พบว่า ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อไม่ครบ 50,000 คน แต่นับว่าเป็นก้าวแรกของการมีส่วนร่วมในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน ซึ่งต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้แก้ปัญหาของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเป็นประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 10,000 คน สามารถเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาในการเสนอกฎหมายได้<sup>22</sup>

<sup>20</sup> ปัทมา สุปก่าป้ง, 2553, เรื่องเดิม, หน้า 9.

<sup>21</sup> โปรดดูรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 170.

<sup>22</sup> โปรดดูรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 163.

อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายแม้จะพบว่าประชาชนได้เริ่มรับรู้และตื่นตัวในการใช้สิทธิทางการเมือง แต่พบว่ากฎหมายที่จะผ่านวาระ 3 ของสภาผู้แทนราษฎรที่ริเริ่มโดยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนยังมีจำนวนน้อย ซึ่งอาจจะเป็นด้วยเหตุผลทางการเมืองที่มีการเปลี่ยนแปลงบ่อย หรืออาจเป็นที่ข้อจำกัดบางประการจากราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ในขั้นตอนกระบวนการเสนอกฎหมาย

### 3.2.3 การมีส่วนร่วมในการออกเสียงประชามติ

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ให้ความหมายของคำว่า “การออกเสียงประชามติ” (Referendum) หมายถึง กระบวนการตัดสินใจในการแสดงความคิดเห็นของประชาชน ด้วยการออกเสียงลงคะแนนเพื่อตัดสินใจว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ในเรื่องที่มีความสำคัญและมีผลกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติ หรือกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชน และถือเป็นการถ่วงดุลอำนาจขององค์กรหรือสถาบันที่เป็นตัวแทนของประชาชนมิให้ดำเนินการใด ๆ โดยพลการ

การมีส่วนร่วมของประชาชนทางการเมืองโดยการออกเสียงประชามติได้เคยเกิดขึ้นเพียงครั้งเดียว คือ การให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับ<sup>23</sup> ซึ่งต่อมาได้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการออกเสียงประชามติเป็นรูปแบบของประชาธิปไตยทางตรงที่ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจในเรื่องที่มีความสำคัญได้โดยตรง และถือเป็นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีความสำคัญ เพื่อรักษาสิทธิเสรีภาพและประโยชน์สาธารณะของประชาชนโดยยึดโยงกับความต้องการของ

<sup>23</sup> การออกเสียงลงประชามติตามความแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มาตรา 29 วรรคสอง.

ประชาชนส่วนใหญ่ แต่การออกเสียงประชามติยังคงพบปัญหาบางประการ เช่นเดียวกับกระบวนการการเลือกตั้ง ซึ่งอาจมีปัจจัยภายนอกเข้ามาเกี่ยวข้องได้ เช่น พรรคการเมือง หรืออำนาจเศรษฐกิจ เป็นต้น

### 3.2.4 การมีส่วนร่วมในการต่อต้านโดยสันติวิธีซึ่งการกระทำใด ๆ ที่ให้ได้ว่าซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยไม่เป็นไปตามวิถีทางตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 63 และพุทธศักราช 2550 มาตรา 68 ได้กำหนดหลักการแห่งสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญไว้ในหมวดของสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย โดยมีความมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยห้ามมิให้บุคคลใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หากบุคคลหรือพรรคการเมืองใดทราบถึงการกระทำดังกล่าว สามารถเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดไต่สวนข้อเท็จจริง และยื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้พิจารณาวินิจฉัย และมีคำสั่งให้ยุติการกระทำดังกล่าวได้ โดยพรรคการเมืองใดที่เป็นผู้กระทำการดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการให้พรรคการเมืองนั้นเลิกกระทำการดังกล่าว และขณะเดียวกันศาลรัฐธรรมนูญอาจสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นเสียได้

ในช่วงที่มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พบว่าได้มีการวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับกรณีการใช้สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญของประชาชนในการต่อต้านโดยสันติวิธี ซึ่งการกระทำใด ๆ ที่ให้ได้ว่าซึ่งอำนาจโดยไม่เป็นไปตามวิถีทางตามรัฐธรรมนูญน้อยกว่า ในช่วงที่มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ทั้งนี้อาจเนื่องจากแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่มีการวินิจฉัยให้การใช้สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญของประชาชนผู้ทราบ หรือรู้เห็นถึงการกระทำดังกล่าว

สามารถใช้สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญได้โดยตรง โดยไม่ต้องเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงก่อน<sup>24</sup> โดยแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญสรุปสาระสำคัญได้ว่า สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญเป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่ผู้ทราบการกระทำของบุคคลหรือพรรคการเมือง ยื่นคำร้องขอให้มีการตรวจสอบการกระทำดังกล่าวได้สองช่องทาง คือ หนึ่ง เสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริง และสอง ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว ซึ่งเป็นสิทธิของผู้ร้องที่จะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง<sup>25</sup>

### 3.2.5 การมีส่วนร่วมอื่น ๆ (เช่น เสรีภาพในการชุมนุม สิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น)

เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะได้รับการบัญญัติและรับรองในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540<sup>26</sup> และ พุทธศักราช 2550<sup>27</sup> ไว้อย่างชัดเจน โดยมีลักษณะองค์ประกอบด้านเนื้อหาและด้านรูปแบบที่คล้ายคลึงกัน เช่น ด้านเนื้อหาจะต้องเป็นการชุมนุมโดยสงบ/สันติ ปราศจากอาวุธ ในสถานที่สาธารณะ ซึ่งในสภาวะการณ์ปกติ รัฐไม่อาจแทรกแซงจำกัดเสรีภาพนี้ได้เลย แต่หากเป็นการชุมนุมในที่สาธารณะ รัฐก็จำเป็นต้องแทรกแซง เพื่อคุ้มครองความสะอาดของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะได้

สำหรับสิทธิ เสรีภาพ ในการแสดงความคิดเห็น ก็ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านอื่น ๆ ที่ได้รับการรับรองตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฯ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองเสรีภาพในการแสดง

<sup>24</sup> แนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 15-18/2556 และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2557.

<sup>25</sup> แนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 15-18/2556.

<sup>26</sup> โปรดดูรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 44.

<sup>27</sup> โปรดดูรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 63.

ความคิดเห็นของบุคคลหรือสื่อมวลชน ซึ่งเป็นสาระสำคัญของสังคมประชาธิปไตย จะได้รับความคุ้มครองตราบเท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์กับรัฐธรรมนูญ และไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งหากผู้ใดใช้สิทธิผิดไปจากวัตถุประสงค์แห่งสิทธิ ย่อมไม่ได้รับความคุ้มครองตามความมุ่งหมายของกฎหมาย

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะและสิทธิ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเป็นสิทธิ เสรีภาพที่ได้รับการบัญญัติและรับรองคู่กับประเทศที่ใช้ระบอบประชาธิปไตย และเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนจะได้รับ และสามารถใช้อิทธิพลของตนได้ตราบเท่าที่ไม่ล่วงละเมิดสิทธิ เสรีภาพของบุคคลอื่น

### 3.3 การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ

#### 3.3.1 การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

นอกจากการมีส่วนร่วมทางการเมืองในด้านต่าง ๆ ตามที่ได้กล่าวข้างต้นแล้ว การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบของประชาชนก็เป็นอีกกลไกหนึ่งของการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยที่สำคัญ ทั้งนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติรับรองไว้ในหมวดของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งจะเป็นการตรวจสอบทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ให้ประธาน ป.ป.ช. ส่งเอกสารทั้งหมดที่มีอยู่พร้อมทั้งรายงานผลการตรวจสอบไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติเป็นของแผ่นดินต่อไป

นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของประชาชนยังสามารถใช้สิทธิผ่านองค์กรอิสระต่าง ๆ เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเมื่อมีการร้องเรียนของประชาชน หรือมีผลกระทบต่อความเสียหายของประชาชนส่วนรวมหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจพิจารณาและสอบสวนโดยไม่มีการร้องเรียนได้ ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นไปตามที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ กำหนด

### 3.3.2 การมีส่วนร่วมในการเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 303 และพุทธศักราช 2550 มาตรา 270 ได้บัญญัติรับรองถึงการมีส่วนร่วมในการเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญทางการเมืองของประชาชนโดยตรง โดยกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ฯลฯ ผู้ซึ่งมีพฤติการณ์ร้ายชัดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ฯลฯ วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนได้ และกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนตามที่รัฐธรรมนูญฯ กำหนด มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งได้ ซึ่งหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ในการเข้าชื่อร้องขอถอดถอนบุคคลของประชาชนให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญนี้เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกตามความในรัฐธรรมนูญฯ 2540 ซึ่งในขณะนั้นกำหนดจำนวนคนในการเข้าชื่อร้องขอถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งกำหนดไว้ห้าหมื่นคน และมีการลดจำนวนลงในรัฐธรรมนูญฯ 2550 เหลือเพียงสองหมื่นคน เพื่อให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีความสนใจการเมือง และตรวจสอบการใช้อำนาจของนักการเมืองว่าสุจริตและชอบธรรมหรือไม่ โดยลดจำนวนประชาชนที่จะเข้าชื่อเหลือสองหมื่นคน ซึ่งจะช่วยลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเพื่อถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งด้วย

#### 4. วิเคราะห์สภาพปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองและการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบของประชาชนกับหลักประชาธิปไตยในสังคมไทย

##### 4.1 วิเคราะห์สภาพปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนกับหลักประชาธิปไตยในสังคมไทย

หลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตย คือการที่ประชาชนภายในรัฐนั้น ๆ มีสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาค มีความเป็นนิติรัฐ อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน และเป็นการปกครองโดยเสียงข้างมาก เคารพเสียงข้างน้อย (Majority Rule and Minority rights)<sup>28</sup> อย่างไรก็ตาม ในสังคมประชาธิปไตยของประเทศไทยบนพื้นฐานของหลักประชาธิปไตยแห่งสากล มีสภาพปัญหาบางประการทั้งปัจจัยที่เกิดจากภายนอกและภายใน ทำให้ประชาธิปไตยในสังคมไทยนั้นอยู่ในภาวะที่ไม่อาจจะเรียกได้ว่าเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ในแบบของอารยะประเทศ

สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยของสังคมไทย อาจจำแนกออกได้เป็นหลายด้าน สืบเนื่องจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ได้บัญญัติรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนไว้ ซึ่งอาจกล่าวได้โดยสรุปในแต่ละด้านได้ ดังนี้

##### 1. สภาพปัญหาบางประการเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในนโยบายสาธารณะ

กรณีดังกล่าว สภาพปัญหาที่พบได้แก่ การขาดกฎหมายลูก ออกมารองรับหลักการการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทำให้ประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและไม่ได้มีส่วนร่วมตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ นอกจากนี้การปฏิบัติงานของหน่วยงาน

<sup>28</sup> วิชัย ตันศิริ, ศาสตราจารย์สอนความเป็นนักประชาธิปไตย, กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา มูลนิธิส่งเสริมนโยบายศึกษา, 2557, หน้า 43.

ของรัฐ ขาดความชัดเจนเกี่ยวกับการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน รวมถึงประชาชนยังขาดความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชน<sup>29</sup> รวมทั้งทัศนคติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และประชาชนที่แตกต่างกัน ทำให้เกิดปัญหาในการใช้สิทธิ เสรีภาพในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่เสนอต่อสภาปฏิรูปเพื่อพิจารณาในมาตรา 65 ได้กำหนดให้พลเมืองมีสิทธิในการรับรู้และแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะทั้งระดับชาติ ภูมิภาคและท้องถิ่น รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการพิจารณาร่างกฎหมาย กฎ หรือโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่โดยปกติสุข โดยองค์กรของรัฐต้องดำเนินการให้พลเมืองเข้ามาแสดงความคิดเห็นด้วย

## 2. สภาพปัญหาบางประการเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

สภาพปัญหาของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้นหากพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่กำหนดให้การเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาของประชาชนในการเสนอกฎหมายมีจำนวนมาก (สองหมื่นคน) ทำให้เกิดปัญหาการรวบรวมรายชื่อของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้นเป็นเรื่องที่กระทำได้ยาก ส่วนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงกำหนดจำนวนประชาชนที่น้อยลง (หนึ่งหมื่นคน) สามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าชื่อเพื่อเสนอกฎหมายกระทำได้ง่ายขึ้น แต่อย่างไรก็ดี แม้มีการกำหนดจำนวนประชาชนในการเข้าชื่อ

<sup>29</sup> ปัทมา สุกกำปัง, เรื่องเดิม, หน้า 3.

เสนอกฎหมายที่น้อยลง พบว่ามีปัญหาบางประการในกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน เช่น ระเบียบ วิธีการ หลักเกณฑ์ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่เอื้ออำนวยแก่ประชาชนผู้ต้องการใช้สิทธิ หรือขั้นตอนการดำเนินการก่อนที่จะถึงการพิจารณาของสภา มีระยะเวลายาวนานและอาจมีปัจจัยภายนอกมาเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เป็นต้น ทั้งนี้ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่เสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อพิจารณา มาตรา 66 กำหนดให้จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนสามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพของบุคคล และแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐต่อรัฐสภาได้ ซึ่งก็เป็นไปดั่งเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั่นเอง และให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำและตรวจพิจารณาร่างกฎหมายมีหน้าที่สนับสนุนการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายของพลเมือง รวมทั้งในการพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวในแต่ละสภา กำหนดให้ผู้แทนของผู้ที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายต้องชี้แจงหลักการของร่างกฎหมาย และจะต้องมีสัดส่วนผู้แทนของผู้ที่เข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมาธิการวิสามัญทั้งหมดด้วย ก็เป็นการคุ้มครองและส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการเสนอกฎหมายได้ระดับหนึ่ง

### 3. สภาพปัญหาบางประการเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการออกเสียงประชามติ

สภาพปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองในการออกเสียงประชามติของประชาชนนั้น เนื่องจากประเทศไทยเพิ่งผ่านการมีประสบการณ์เกี่ยวกับการออกเสียงประชามติเพียงครั้งเดียวคือ การออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ดังนั้น ปัญหาที่พบจึงยังมีไม่มากนัก แต่สภาพปัญหาที่พบและสมควรนำเสนอได้แก่ ปัญหาที่เกิดจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในมาตรา 165 ที่ได้บัญญัติหลักเกณฑ์การจัดให้มีการออกเสียงประชามติได้เป็น 2 กรณี ได้แก่

1) กรณีที่นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีให้มีการออกเสียงประชามติ เมื่อเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน

2) กรณีที่มีกฎหมายบทบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติ ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พุทธศักราช 2552 ก็ได้บัญญัติเป็นหลักการเดียวกัน เมื่อเป็นเช่นนี้ การริเริ่มเพื่อขอให้จัดให้มีการออกเสียงประชามติ จึงถูกกำหนดให้เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีประการหนึ่ง กับโดยอำนาจของกฎหมายอีกประการหนึ่ง จึงเห็นได้ว่าประชาชนยังไม่มีอำนาจที่จะเป็นผู้ร้องขอให้จัดให้มีการออกเสียงประชามติ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งหมายความว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการออกเสียงประชามติ ยังถูกจำกัดด้วยการกำหนดให้เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีที่จะเป็นผู้พิจารณาว่า เรื่องใดสมควรจัดให้มีการทำประชามติ ซึ่งย่อมาหมายความว่าประชาชนยังไม่มีสิทธิที่จะเป็นผู้ร้องขอเพื่อจัดให้มีการออกเสียงประชามติ แม้จะเป็นเรื่องหรือกิจการที่ประชาชนเห็นว่าเป็นเรื่องที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติและประชาชน แต่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีไม่เห็นชอบให้มีการทำประชามติ กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประชามติก็ไม่เกิดขึ้น จึงเห็นควรให้มีการแก้ไขในเรื่องนี้

#### 4.2 วิเคราะห์สภาพปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบของประชาชนกับหลักประชาธิปไตยในสังคมไทย

การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเป็นการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฯ

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฯ ให้ความสำคัญเช่นเดียวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านอื่น ๆ สิทธิในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมีหลากหลายวิธี และสภาพปัญหาที่พบส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจในการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เช่น สิทธิในการเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ระดับสูง หรือสมาชิกหรือผู้บริหารท้องถิ่น การขาดความเข้าใจในกระบวนการของรายละเอียด วิธีการ หลักเกณฑ์ในการดำเนินการเพื่อเข้าชื่อใช้สิทธิในการถอดถอนดังกล่าว ตลอดจนในทางกลับกันการประชาสัมพันธ์จากหน่วยงานของรัฐให้ประชาชนรับทราบเกี่ยวกับสิทธิดังกล่าวยังคงเป็นไปได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น การสร้างความเข้มแข็งในชุมชน น่าจะเป็นสิ่งที่ควรปฏิบัติให้มีขึ้นในแต่ละชุมชน เพื่อเป็นพลังผลักดันที่สำคัญในการสร้างความเป็นพลเมืองในระบบประชาธิปไตยที่เข้มแข็งต่อไป

นอกจากนี้ยังพบว่า สภาพปัญหาบางประการในการใช้สิทธิในการตรวจสอบของประชาชนนั้น ยังคงมีความเกี่ยวข้องกับปัจจัยภายนอก เช่น อำนาจของกลุ่มการเมืองในท้องถิ่นที่ยังคงมีอิทธิพลในการใช้สิทธิการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของประชาชน จึงทำให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐดังกล่าว อาจไม่ได้มาจากความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งหน่วยงานของรัฐและผู้เกี่ยวข้องจะต้องสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยที่สำคัญแก่ประชาชน เช่น การมีความรู้เท่าทัน ความเป็นอิสระทางความคิด รักความจริงหรือความถูกต้อง เป็นต้น<sup>30</sup> ซึ่งการสร้างคุณลักษณะนิสัยดังกล่าว จะสร้างระบบคุณค่าและอุดมการณ์ในจิตวิญญาณของพลเมืองที่จะรักษา ระบบประชาธิปไตยและหลักการแห่งประชาธิปไตยให้ยั่งยืนต่อไป

<sup>30</sup> วิชัย ต้นสิริ, เรื่องเดิม, หน้า 63.

ทั้งนี้ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่เสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติในหมวด 4 ส่วนที่ 4 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบเงินแผ่นดิน ซึ่งถือเป็นเรื่องใหม่ในร่างรัฐธรรมนูญให้ประชาชนต้องรับรู้และสามารถตรวจสอบการใช้เงินแผ่นดินได้ และองค์กรที่ดำเนินกิจกรรมโดยใช้เงินแผ่นดิน ต้องเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการต่อสาธารณะ และกำหนดให้มีสภาตรวจสอบภาคพลเมือง เป็นองค์กรระดับจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการกระทำของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ผู้บริหารสภาท้องถิ่นให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม รวมทั้งยังคงสิทธิในการตรวจสอบโดยการเข้าชื่อร้องขอถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้โดยกำหนดให้จำนวนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้ที่สองหมื่นคน ซึ่งเป็นจำนวนที่ไม่เปลี่ยนแปลงจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

## 5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

### 5.1 บทสรุป

การปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น แม้ว่าหลักสิทธิ เสรีภาพ และหลักอำนาจอธิปไตยจะเป็นสองเสาหลักในการค้ำชูระบอบประชาธิปไตยในประเทศนั้น ๆ ให้อยู่ยืนก็ตาม ภายใต้สังคมประชาธิปไตยนั้นไม่ได้หมายความว่าเพียงแต่รัฐยอมให้ประชาชนเลือกผู้นำ หากยังหมายถึงการที่สังคมต้องพยายามทำอะไรด้วยตนเองให้มากที่สุด และต้องเป็นผู้ขึ้นำกำหนดบทบาทรัฐ<sup>31</sup> การเป็นผู้ขึ้นำรัฐนั้นแม้จะไม่ได้กระทำด้วยประชาชนทั้งหมด แต่ด้วยกระบวนการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจะทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองและการบริหาร และยังมีกรกระจายอำนาจในการตัดสินใจในเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อ

<sup>31</sup> อเนก เหล่าธรรมทัศน์, สองนคราประชาธิปไตย, กรุงเทพฯ : คบไฟ, พิมพ์ครั้งที่ 8, 2553.

ต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน เป็นการเพิ่มการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ทั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับชาติ<sup>32</sup>

การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในฐานะรากฐานของระบอบประชาธิปไตย เป็นการส่งเสริมธรรมาภิบาล และมีส่วนสร้างประชาธิปไตยในประเทศให้ยั่งยืน การมีส่วนร่วมของประชาชนยังถือเป็นการสื่อสารสองทางระหว่างหน่วยงานรัฐและประชาชน การจะปฏิรูปการเมืองจึงต้องเริ่มจากการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเมืองทุกระดับ<sup>33</sup>

การมีส่วนร่วมของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตยอาจมีได้ใน 2 รูปแบบ คือ การมีส่วนร่วมทางการเมืองในเรื่องต่าง ๆ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ หรือบทบัญญัติกฎหมายอื่นที่กำหนด เช่น การมีส่วนร่วมในนโยบายสาธารณะ การมีส่วนร่วมในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย หรือการมีส่วนร่วมในการออกเสียงประชามติ เป็นต้น สำหรับสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบ เช่น การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและการมีส่วนร่วมในการเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญ เป็นต้น แม้ว่าบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฯ และกฎหมายอื่นจะบัญญัติรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในหลายด้าน แต่ก็พบปัญหาและอุปสรรคบางประการของการมีส่วนร่วมของประชาชน กล่าวโดยสรุปได้ดังนี้

<sup>32</sup> ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ, เพิ่มพลังพลเมืองเพื่อขับเคลื่อนประเทศไทย, กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2555, หน้า 26.

<sup>33</sup> ถวิลวดี บุรีกุล, “การมีส่วนร่วมของประชาชน 2489 - 2549” ใน การเมืองการปกครองไทยในรอบ 60 ปี แห่งการครองสิริราชสมบัติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, นรนิติ เศรษฐบุตร (บรรณาธิการ), นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า.

## 1. ปัญหาเรื่องวัฒนธรรมทางการเมืองและความพร้อมของประชาชน

วัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชนเป็นข้อเท็จจริง ซึ่งแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศตามวัฒนธรรมของท้องถิ่นนั้น ๆ และนำไปสู่วัฒนธรรมทางการเมืองในแต่ละชาติ พบว่าวัฒนธรรมทางการเมืองของไทยประชาชนไม่ค่อยสนใจในการมีส่วนร่วมทางการเมืองมากนัก เพราะเห็นว่าการเมืองเป็นเรื่องห่างไกลตน จึงเป็นโอกาสให้บุคคลผู้แสวงอำนาจเข้าสู่อำนาจได้โดยง่าย และทำให้ไม่เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง<sup>34</sup>

## 2. ปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน

กรณีดังกล่าว เป็นปัญหาในเชิงนโยบายและโครงสร้างกฎหมาย เนื่องจากช่องทางการเข้าถึงสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนต้องอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะออกมาสับสนุนการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งปัจจุบันรัฐธรรมนูญฯ ได้เปิดช่องการใช้สิทธิดังกล่าวไว้แล้ว แต่ในทางปฏิบัติประชาชนกลับไม่สามารถเข้าถึงการใช้สิทธินั้นได้ เนื่องจากไม่มีกฎหมายรองรับ<sup>35</sup>

## 3. ปัญหาด้านการรับรู้เกี่ยวกับแนวคิดและการตระหนักรู้ถึงความสำคัญของสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน

สภาพปัญหาที่พบในการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน บางประการ ก็คือ การรับรู้และตระหนักรู้ถึงความสำคัญของสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน การจะสร้างความรู้ ความเข้าใจ และตระหนักถึงความสำคัญ

<sup>34</sup> ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ, เรื่องเดิม, 2555, หน้า 60 - 61.

<sup>35</sup> พงศ์ไพยม วาศุกิติ, การประชุมคณะทำงานวิชาการเฉพาะประเด็นฯ ครั้งที่ 1/2554 ณ ห้องรำไพพรรณี สถาบันพระปกเกล้า, 22 ธันวาคม 2554.

ดังกล่าวได้ ต้องสร้างความตื่นตัวในเรื่องประชาธิปไตยให้กับประชาชน โดยการให้การศึกษา ความรู้ โดยหน่วยงานของรัฐต้องเป็นผู้สร้างความรู้ให้กับประชาชนให้เข้าใจถึงสิทธิที่ตนเองมีอยู่

กล่าวโดยสรุป สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับหลักการแห่งประชาธิปไตยอย่างลึกซึ้ง ต่างค้ำจุนซึ่งกันและกัน กล่าวคือ ณ ที่ใดที่มีการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเข้มแข็งจะเป็นปัจจัยช่วยส่งเสริมหลักการแห่งประชาธิปไตยให้เข้มแข็งมากขึ้น ในทางกลับกัน หลักการแห่งประชาธิปไตยที่เป็นการปกครองโดยประชาชนนั้นจะมีความยั่งยืนสืบต่อไปได้ ด้วยการมีพลเมืองที่มีความเข้มแข็งทางการเมืองจากระดับล่าง ซึ่งจะทำให้ประชาธิปไตยของประเทศนั้น เข้มแข็ง ยั่งยืน ถาวรสืบไป

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนกับหลักประชาธิปไตย ในสังคมไทยนั้นเห็นควรมีข้อเสนอแนะบางประการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการเพื่อให้หน่วยงาน ผู้ที่เกี่ยวข้องมีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน ดังต่อไปนี้

5.2.1 การเสริมสร้างความรู้เกี่ยวกับแนวคิดและความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งแนวทางในการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจดังกล่าว อาจทำได้โดยการสอนแนวคิดเกี่ยวกับการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมือง (civic education) ซึ่งเป็นแนวคิดที่จะสร้างพลเมืองให้มีอุดมการณ์และศรัทธาไปในแนวทางเดียวกัน เป็นกระบวนการกลุ่มเกลากอปปินส์ และระบบคุณค่า ซึ่งรวมถึงสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองในสังคม<sup>36</sup> เพื่อให้เกิดวัฒนธรรมทางการเมืองในประเทศอย่างถูกต้อง และประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในสิทธิการมีส่วนร่วมของตนได้อย่างถูกต้อง

<sup>36</sup> วิชัย ต้นสิริ, เรื่องเดิม, หน้า 16 - 17.

5.2.2 เนื่องจากมีข้อจำกัดบางประการเกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ทำให้กระบวนการ และช่องทางการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นยากขึ้นหรือเข้าไม่ถึงสิทธิดังกล่าว หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงควรให้กฎหมายลูกต่าง ๆ ที่จะเปิดช่องให้การใช้สิทธิต่าง ๆ ของประชาชนนั้นง่ายและสะดวกขึ้น และออกมาบังคับใช้โดยเร็ว เช่น สิทธิริเริ่มในการร้องขอเพื่อจัดให้มีการออกเสียงประชามติ เป็นต้น ซึ่งจะทำให้กระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นไปได้อย่างรวดเร็วเป็นรูปธรรมมากขึ้น

5.2.3 รัฐ หน่วยงานของรัฐ และประชาชน ควรเสริมสร้างความเข้าใจระหว่างกัน และกำหนดตัวชี้วัดไปใช้ติดตามการดำเนินการในแต่ละพื้นที่ โดยหน่วยงานของรัฐและประชาชนต้องเสริมสร้างความเข้าใจกันในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับท้องถิ่นจนถึงระดับประเทศ ให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วม เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของท้องถิ่นมากขึ้น และกำหนดตัวชี้วัดเพื่อติดตามการดำเนินการในแต่ละพื้นที่

ท้ายสุดนี้ ขอนำคำกล่าวของนายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งได้กล่าวถึงหลักการแห่งประชาธิปไตย และการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่า

“สังคมจะดำรงอยู่ได้ ก็ด้วยมวลราษฎร ดังนั้น ระบบของสังคมที่ทำให้มวลราษฎรมีพลังผลักดันให้สังคมก้าวหน้าก็คือ ระบบประชาธิปไตย”<sup>37</sup> นั้นเอง

<sup>37</sup> ปรีดี พนมยงค์, การชุมนุมสนทนาที่สามัคคีสมาคม (สมาคมนักเรียนไทย) ประเทศอังกฤษ, 28 กรกฎาคม 2516.

## บรรณานุกรม

### หนังสือ ตำรา งานวิจัย

- คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, 2545, รายงานการวิจัย เรื่อง แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 : ปัญหาอุปสรรค และทางออก. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า
- ธานินทร์ กรัยวิเชียร, 2520, ระบอบประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ : กระทรวงศึกษาธิการ, พิมพ์ครั้งที่ 5
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล, 2548, ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2545, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดทั่วไป เรื่อง 1. เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : องค์การคຸຣຸສາ
- ปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ, กระบวนการพัฒนาและเทคนิคการทำงานของนักพัฒนา. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
- ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, 2544, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดสิทธิ เสรีภาพ เรื่อง สิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า
- ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ, 2555, เพิ่มพลังพลเมืองเพื่อขับเคลื่อนประเทศไทย, กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า
- ลิขิต ธีรเวคิน, 2545, การเมืองการปกครองของไทย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ 6
- วนิดา แสงสารพันธ์, 2543, การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

- วิชัย ต้นศิริ, 2557, ศาสตร์การสอนความเป็นนักประชาธิปไตย, กรุงเทพฯ :  
สถาบันนโยบายศึกษา. มุลนิธิส่งเสริมนโยบายศึกษา
- วิสุทธิ โปธิแทน, 2544, แนวคิดพื้นฐานของประชาธิปไตย, กรุงเทพฯ :  
สถาบันพระปกเกล้า, พิมพ์ครั้งที่ 3.
- วิชณู เครืองาม, 2530, กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์  
นิติบรรณาการ, พิมพ์ครั้งที่ 3
- ศุภชัย ยาวะประภาช, 2558, นโยบายสาธารณะ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์  
แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พิมพ์ครั้งที่ 6
- สุนทร ยอมศิริ, 2546, ความรู้ความเข้าใจของประชาชนที่มีต่อการเลือกตั้ง  
นายกเทศมนตรีโดยตรง : กรณีศึกษาเทศบาลนครเชียงใหม่. การค้นคว้า  
แบบอิสระศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง  
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
- อเนก เหล่าธรรมทัศน์, 2553, สอนนคราประชาธิปไตย, กรุงเทพฯ : คบไฟ,  
พิมพ์ครั้งที่ 8

### กฎหมาย ข้อบังคับ และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับเสนอสภาพปฏิรูปแห่งชาติ ที่มี  
ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธานกรรมาธิการยกร่าง  
รัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง

### บทความและหนังสือพิมพ์

ถวิลวดี บุรีกุล, “การมีส่วนร่วมของประชาชน 2489 - 2549” ในการเมืองการปกครองไทยในรอบ 60 ปี แห่งการครองสิริราชสมบัติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, นรนิติ เศรษฐบุตร (บรรณาธิการ), นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า

ปีทมา สุกำปึง, 2553, บทความเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนชาวไทยในรอบทศวรรษที่ผ่านมา : (ออนไลน์), สำนักข่าวอิศรา, 2 มิ.ย. 2558 <http://www.isranews.org/south-news/stathistory/256-articles/13788-2010-07-30-09-19-02.html?pop=1&print=1&tmpl=component>

# ศาลไทยกับบทบาทการอ้างไว้ซึ่งหลักการปกครอง ตามระบอบประชาธิปไตย

สุรพันธ์ บูรานนท์\*

## ความนำ

ประชาธิปไตย หรือที่ในภาษาอังกฤษเรียกว่า Democracy นั้น มีวิวัฒนาการมาอย่างยาวนาน โดยคำนี้ถูกกล่าวถึงตั้งแต่สมัยกรีกโบราณโดยใช้คำว่า *demokratia* ซึ่งแปลว่า การปกครองโดยประชาชน อย่างไรก็ตาม ในอดีต คำว่าประชาธิปไตยมักถูกใช้โดยมีนัยในเชิงลบมาโดยตลอด ตัวอย่างเช่น การมองประชาธิปไตยโดยนักปรัชญาการเมืองอย่างเพลโต (Plato) ว่า ประชาธิปไตยเป็นการปกครองโดยมวลชนที่ทำให้สังคมสูญเสียโอกาสที่จะได้ประโยชน์จากกลุ่มคนที่ทรงภูมิปัญญาและทรัพย์สิน ส่วนนักคิดอย่างอริสโตเติล (Aristotle) เห็นว่า ประชาธิปไตยคือ การปกครองโดยคนส่วนมาก และโดยจำนวนของคนที่เป็นผู้ปกครองนี้ย่อมสะท้อนถึงชนชั้นที่มีอำนาจปกครองด้วย เพราะทุกสังคม คนส่วนมากก็คือคนชั้นล่าง คนยากจนหรือคนที่มีการศึกษาน้อย เพราะฉะนั้นประชาธิปไตยซึ่งเป็นระบบที่ปกครองโดยคนส่วนใหญ่ จึงเป็นระบบการปกครองที่ปกครองโดยคนจน คนที่มีการศึกษาน้อยนั่นเอง<sup>1</sup>

อย่างไรก็ตาม นิยามคำว่าประชาธิปไตยถูกมองในแง่บวกขึ้นตั้งแต่ในช่วงต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 เพราะไม่ว่าจะเป็นระบอบการปกครองในรูปแบบใด ซึ่งรวมทั้งคอมมิวนิสต์หรือฟาสซิสต์ ต่างก็มักอ้างว่าตนมีการปกครอง

\* อธิการบดีสำนักงานศาลปกครอง, ผู้ศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 2 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

<sup>1</sup> โปรดดู นิยม รัฐอมฤต. *การปกครองระบอบประชาธิปไตยในนานาประเทศ*. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพฯ. 2553. หน้า 6.

ในระบอบประชาธิปไตยทั้งสิ้น ทั้งนี้ เพื่อใช้เป็นตัวมบวกในภาพลักษณ์ของ ประเทศตน<sup>2</sup> โดยแนวคิดประชาธิปไตยได้รับความสนใจเป็นอย่างมาก จากการศึกษาที่ประธานาธิบดีคนที่ 16 ของสหรัฐอเมริกา นายอับราฮัม ลินคอล์น (Abraham Lincoln) ได้กล่าวในการเชิดชูเกียรติทหารที่เสียชีวิตในสงคราม กลางเมือง เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน ค.ศ.1863 ว่า พวกเขาจะไม่ตายเปล่า แต่การตายของพวกเขาจะทำให้ประเทศสหรัฐอเมริกา มีเสรีภาพขึ้นใหม่ การปกครองของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน จะไม่สูญสิ้นไป จากโลกนี้ ซึ่งจากคำกล่าวนี้ คำว่า “การปกครองของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน” ได้กลายเป็นนิยามใหม่ของการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตยที่นิยมนำไปกล่าวถึงทั่วโลก

ในส่วนของประเทศไทย หลังจากคณะราษฎรได้เปลี่ยนแปลงการ ปกครองในปี พ.ศ.2475 จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบ ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ประเทศไทย ได้ใช้ระบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมาโดยตลอด แต่ตลอด ระยะเวลากว่า 80 ปีที่ผ่านมา กลับเกิดปัญหานานัปการในเชิงความคิดเกี่ยวกับ หลักประชาธิปไตย คำถามที่ว่าอะไรคือ หลักประชาธิปไตยที่ถูกต้องกันแน่ ถูกนำมาพิจารณาบ่อยครั้ง หลายฝ่ายไม่ว่าจะเป็นผู้ปกครองบ้านเมือง นักการเมือง นักวิชาการ หรือแม้แต่ผู้ชุมนุมเรียกร้องทางการเมือง ต่างอ้าง หลักประชาธิปไตยในนิยามของตนทั้งสิ้น ผลแห่งการนี้ทำให้ประเทศไทย ยังคงอยู่ในวังวนแห่งความสับสนเชิงความคิดอันนำมาสู่การเกิดความขัดแย้ง ทางการเมืองอย่างที่เราเห็นในปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม การพิจารณาปัญหาดังกล่าวมีนักการเมืองและนักวิชาการ พยายามหาข้อยุติอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น ผู้เขียนคงไม่นำมาเป็นประเด็นหลัก ในการศึกษาในเอกสารฉบับนี้ เพราะมีประเด็นอื่น ๆ ที่น่าสนใจเกี่ยวกับ

<sup>2</sup> เพิ่งอ้าง. หน้า 7

หลักประชาธิปไตยอีกหลายประการ โดยประเด็นหนึ่งนั้น ก็คือ การพิจารณาบทบาทของศาลซึ่งเป็นองค์กรแห่งความยุติธรรมในการอ้างไว้ซึ่งหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทย ทั้งนี้ การพิจารณาบทบาทของศาลดังกล่าว ผู้เขียนจะหยิบยกคำวินิจฉัยของศาลบางฉบับ ทั้งของศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และศาลแพ่ง มาเป็นกรณีศึกษาว่าศาลในประเทศไทยมีบทบาทในการอ้างหลักการประชาธิปไตยอย่างไร ในทิศทางใด เหมาะสมและนำมาใช้อัตโนมัติหรือไม่ อย่างไร โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

## 1. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญกับบทบาทการอ้างไว้ซึ่งหลักการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย

ในประเทศไทย ศาลรัฐธรรมนูญเป็นสถาบันที่สำคัญสถาบันหนึ่ง เกี่ยวข้องกับบทบาทการอ้างไว้ซึ่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข บทบาทดังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติไว้ มีหลายประการ อาทิเช่น อำนาจในการวินิจฉัยเกี่ยวกับการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ<sup>3</sup> อำนาจในการวินิจฉัยมติหรือข้อบังคับของพรรคการเมืองว่าขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือไม่<sup>4</sup> อำนาจในการวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งไม่เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ<sup>5</sup> อำนาจเหล่านี้ล้วนแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของศาลรัฐธรรมนูญในบทบาทดังกล่าวอย่างชัดเจน

<sup>3</sup> มาตรา 27 แห่งรัฐธรรมนูญฯ 2550

<sup>4</sup> มาตรา 65 วรรคสาม แห่งรัฐธรรมนูญฯ 2550

<sup>5</sup> มาตรา 68 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐธรรมนูญฯ 2550

แหล่งข้อมูลที่เปรียบเสมือนเสียงสะท้อนทิศทางการคิดเกี่ยวกับการปกครองตามหลักประชาธิปไตยที่ถูกกำหนดโดยศาลรัฐธรรมนูญ สามารถพบได้จากคำวินิจฉัยของศาล ในหลายคำวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญได้วางแนวพิจารณาเกี่ยวกับหลักการประชาธิปไตยไว้อย่างน่าสนใจ โดยหนึ่งในนั้นก็คือ **“คำวินิจฉัยที่ 15 - 18/2556 เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ.2556”** เกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา โดยในเนื้อหาคำวินิจฉัยนี้ ศาลได้กล่าวถึงหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยไว้ดังนี้

“... หลักการปกครองแบบประชาธิปไตย หมายถึง การปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน มิใช่การปกครองตามแนวคิดของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง และมีใช้การปกครองที่อ้างอิงแต่เพียงฐานอำนาจที่มาจากการชนะการเลือกตั้งเท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยยังมีองค์ประกอบสำคัญ อื่นหลายประการ การที่องค์กรหรือสถาบันการเมือง ในฐานะผู้ใช้อำนาจรัฐมักจะอ้างอยู่เสมอว่า ตนมาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่กลับนำแนวคิดของบุคคลใดบุคคลหนึ่งมาปฏิบัติหาใช้วิธีการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีความมุ่งหมายเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยส่วนรวมภายใต้หลักนิติธรรมไม่เนื่องจากประชาธิปไตยมิได้หมายถึงเพียงการได้รับเลือกตั้งหรือชนะการเลือกตั้งของฝ่ายการเมืองเท่านั้น เพราะเสียงส่วนใหญ่จากการเลือกตั้งมีความหมายเพียงสะท้อนถึงความต้องการของประชาชน ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในแต่ละครั้งเท่านั้น หาใช่เป็นเหตุให้ตัวแทนใช้อำนาจได้ โดยไม่ต้องคำนึงถึงความถูกต้องและชอบธรรมตามหลักนิติธรรม แต่อย่างใด...”

จากคำวินิจฉัยดังกล่าวมีสาระสำคัญที่ผู้เขียนเห็นว่าสามารถนำมาวิเคราะห์เกี่ยวกับหลักการของระบอบประชาธิปไตยได้หลายประการ ดังต่อไปนี้

1.1 การปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน (Government of the people, by the people, for the people)

ตามคำวินิจฉัยดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญไทยได้ยอมรับแนวคิดการปกครองในระบอบประชาธิปไตยว่าเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน โดยคำพูดดังกล่าวนี้มาจากการปราศรัย ของนายอับราฮัม ลินคอล์น ดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้ว คำว่า “เป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน” แสดงให้เห็นว่าฐานที่มาของอำนาจปกครองนั้นต้องมีที่มาจากประชาชน ซึ่งตามนัยนี้คงหลีกเลี่ยงไม่ได้ว่าการได้มาซึ่งอำนาจการปกครองโดยอาศัยเสียงข้างมากเป็นวิธีการที่ตอบสนองใจท์ดังกล่าวได้ตรงและชอบธรรมที่สุด อย่างไรก็ตาม การพิจารณาการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ตามนัยคำกล่าวนี้ ผู้ปกครองต้องใช้อำนาจปกครองโดยมีเป้าหมาย “เพื่อประชาชน” มิใช่เพื่อตนเอง พวกพ้องหรือครอบครัวของตนด้วยเช่นกัน ดังนั้น แม้ผู้ที่ได้อำนาจการปกครองจากประชาชน แต่หากการกระทำของผู้ปกครองมิได้มีเป้าหมายเพื่อประชาชน กรณีเช่นนี้ก็ย่อมไม่ใช่การกระทำที่สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม การบรรลุเป้าหมายดังกล่าวนี้ไม่ใช่เรื่องง่าย เพราะในประเทศที่ถูกยกกว่าเป็นต้นแบบแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยสากลอย่างสหรัฐอเมริกา ก็ยังมีการตั้งคำถามในสังคมอยู่เสมอว่าตลอดระยะเวลากว่า 2 ศตวรรษหลังจากการประกาศอิสรภาพ นโยบายของผู้ปกครองจะมุ่งเน้นเพื่อประชาชนแท้จริงหรือไม่<sup>6</sup> เพราะ

<sup>6</sup> โปรตดู GOEBEL, Thomas. *A government by the people: direct democracy in America*. The University of North Carolina Press. 2002.

ในความเป็นจริงแล้วหลายครั้งที่ประชาธิปไตยไม่ได้หมายถึงรัฐบาลของประชาชน แต่เป็นรัฐบาลของนักการเมือง (democracy is the government not of the people but of the politicians)<sup>7</sup> ในกรณีของประเทศไทยเองก็เช่นเดียวกัน การกระทำต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎหมายนิรโทษกรรมเพื่อประโยชน์ของกลุ่มตนเองและพวกพ้อง การกระทำที่ทำให้เกิดการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนรวมและส่วนตนของผู้มีอำนาจทางการเมือง การสืบทอดอำนาจทางการเมืองให้บุคคลในครอบครัว หรือการแต่งตั้งบุคคลเพื่อรักษาอำนาจโดยปราศจากการพิจารณาความเหมาะสมของบุคคล ล้วนแต่เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่าแท้จริงแล้ว ประเทศไทยยังอยู่ห่างและยังไม่เข้าถึงแก่นแท้ของหลักการที่ว่าประชาธิปไตย เป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน

นอกจากนั้นการพิจารณาคำว่า การปกครองในระบอบประชาธิปไตย นั้นเป็นการปกครอง “ของประชาชน” ยังมีความเกี่ยวข้องกับปัญหาที่มีให้เห็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งก็คือ การอ้างว่าประชาชนได้มอบฉันทามติหรืออำนาจให้นักการเมืองในการเลือกตั้งแล้ว การกระทำของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ได้มาจากการเลือกตั้งจึงชอบธรรมแล้ว แนวคิดดังกล่าวเป็นการบิดเบือนหลักการตามระบอบประชาธิปไตยอย่างร้ายแรง เพราะการใช้สิทธิในการเลือกตั้งเป็นเพียงสิทธิหนึ่งของสิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ผู้ได้รับอำนาจในการเข้ามาปกครองหรือบริหารราชการแผ่นดิน ไม่อาจกระทำการตามอำเภอใจได้ หากแต่ต้องทำหน้าที่ของตนเพื่อประโยชน์สาธารณะดังที่ได้กล่าวแล้วในย่อหน้าที่ผ่านมา ดังนั้น อำนาจที่เป็นของประชาชนนี้จึงมิได้สิ้นสุดไปหลังการกากบาทในคูหาเลือกตั้ง หากแต่ประชาชน

<sup>7</sup> NUN, José. *Government of the people or Government of the politicians*. Rowman & Littlefield Publishers. Oxford. 2003 P 16.

ยังคงมีสิทธิในการมีส่วนร่วมรูปแบบอื่น เช่น การตรวจสอบ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เป็นต้น ทั้งนี้ตามแต่กฎหมายบัญญัติ

## 1.2 ความสัมพันธ์ระหว่างระบอบประชาธิปไตยกับการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นสิ่งที่ศาลรัฐธรรมนูญเน้นย้ำในคำวินิจฉัยนี้อย่างมาก ดังที่ทราบกันว่าในประเทศประชาธิปไตยสมัยใหม่ อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนทุกคนภายในรัฐ การได้มาซึ่งอำนาจอันชอบธรรมในการปกครองประเทศจึงต้องได้รับ “การยินยอมหรือฉันทามติจากประชาชน” การเลือกตั้งจึงเป็นวิธีหนึ่งที่ทำให้ประชาชนสามารถแสดงเจตจำนงของตนในการเลือกบุคคลเข้ามาเป็นผู้ปกครองบ้านเมือง เป็นวิธีการที่ประเทศซึ่งปกครองในระบอบประชาธิปไตยชั้นนำของโลกต่างยอมรับและใช้อย่างแพร่หลายในปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม ผลกระทบทางลบที่เกิดขึ้นจากการเลือกตั้งก็มีอยู่มากมาย โดยสามารถพิจารณาได้ 2 นัย คือ การพิจารณาเชิงเหตุและการพิจารณาเชิงผล โดยการพิจารณาในเชิงเหตุ หมายถึง การที่การเลือกตั้งถูกดำเนินการโดยมีการใช้วิธีการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการซื้อเสียง การใช้งบประมาณแผ่นดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดโครงการศึกษาดูงานนอกพื้นที่ให้แก่กลุ่มบุคคลในพื้นที่ แต่ที่จริงแล้วเป็นการหวังผลทางการเมืองโดยใช้งบประมาณของรัฐในการได้มาซึ่งความนิยม การออกข่าวลือ ข่าวลวง ใส่ร้ายผู้สมัครที่เป็นคู่แข่ง การนำบุคคลที่มีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักไม่ว่าทางบวกหรือลบมาเป็นผู้สมัครของพรรคการเมืองโดยไม่ได้คำนึงถึงความสามารถ เป็นหลักการใช้นโยบายหาเสียงแบบประชานิยม (populism)<sup>8</sup> เป็นต้น ปัญหา

<sup>8</sup> Populism มาจากภาษาละตินคำว่า Populus ซึ่งแปลว่า “ปวงชน” หรือ “ประชาชน” เมื่อนำมาใช้ในบริบทของการบริหารบ้านเมือง คำนี้จึงมีความหมายว่า การบริหารโดยรัฐบาลที่ประชาชนคนธรรมดามีส่วนร่วม

เชิงเหตุเหล่านี้เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นก่อนการเลือกตั้ง ในประเทศไทยเองได้มีความพยายามในการควบคุม ตรวจสอบ และเอาผิดกับผู้ที่ใช้วิธีการดังกล่าว ในการหาเสียงผ่านองค์กรอิสระอย่างคณะกรรมการการเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม ในส่วนของการใช้นโยบายประชานิยมเพื่อให้ได้มาซึ่งความนิยมยังคงเป็นช่องว่างที่ยังไม่มีระบบการควบคุมตรวจสอบที่ชัดเจน นโยบายประชานิยมในมุมมองหนึ่งหากมองอย่างผิวเผินดูเหมือนเป็นสิ่งที่มีความประโยชน์เพราะประชาชนจะได้รับผลอย่างรวดเร็ว แต่ในอีกมุมมองหนึ่งนโยบายเหล่านี้ มักไม่ก่อให้เกิดผลเชิงบวกในระยะยาว เนื่องจากเป็นนโยบายที่มุ่งหมายเพื่อให้ตนหรือพรรคของตนชนะการเลือกตั้ง นโยบายเหล่านี้จึงเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในลักษณะคล้าย “การปฐมพยาบาลเบื้องต้น” เท่านั้น โดยไม่ได้เป็นการเยียวยารักษาบาดแผลที่เป็นระบบในระยะยาว หากบุคคลหนึ่งมีเลือดออกจากบาดแผลฉกรรจ์ การปฐมพยาบาลเบื้องต้นโดยการขันชะเนาะคงช่วยให้บาดแผลนั้นทุเลาความรุนแรงลงได้ แต่การปฐมพยาบาลดังกล่าวไม่อาจทำให้บุคคลนั้นหายจากบาดแผลอย่างยั่งยืนได้ในระยะยาว ทั้งการขันชะเนาะโดยไม่มีการรักษาที่ถูกต้องวิธียังอาจทำให้เกิดผลข้างเคียงต่อบาดแผลอื่นทำให้เกิดความผิดปกติตามมา ซึ่งการปฐมพยาบาลดังกล่าวก็ไม่ต่างไปจากนโยบายประชานิยม ตัวอย่างนโยบายประเภทนี้สามารถเห็นได้บ่อยครั้งในปัจจุบัน เช่น การให้ยืมเงินโดยไม่มีระบบการตรวจสอบเพื่อคืนเงินอย่างเป็นระบบ การรับจำนำสินค้าโดยรัฐจากประชาชนโดยปราศจากความสามารถในการกระจายสินค้า เป็นต้น นโยบายเหล่านี้ล้วนเป็นการก่อให้เกิดประโยชน์ในระยะสั้น แต่กลับสร้างปัญหาแก่ประเทศในระยะยาว โดยตัวอย่างของประเทศที่พึ่งทลาย

จากนโยบายประเภทนี้ก็คือ ประเทศอาร์เจนตินา<sup>9</sup> ซึ่งกรณีของประเทศไทยเอง หากยังคงมีการใช้นโยบายเหล่านี้ในระยะยาวอย่างไม่มีการควบคุมตรวจสอบที่ชัดเจนผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นก็คงไม่ต่างกันในอนาคต

ในส่วนของ การพิจารณาการเลือกตั้งในเชิงผลนั้น หมายถึง การพิจารณาสิ่งที่เกิดขึ้นหลังจากการเลือกตั้งนั่นเอง ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ฉบับนี้ได้มีการเน้นย้ำให้เห็นว่า “การเลือกตั้ง มีใช้ทั้งหมดของระบอบประชาธิปไตย” เนื่องจากหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ยังมีองค์ประกอบสำคัญ อีกหลายประการ การปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้นต้องมุ่งไปที่ประโยชน์สุขของประชาชนเป็นสำคัญ หากผู้ใช้อำนาจรัฐมักอ้างอยู่เสมอว่าตนมาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่กลับปกครองโดยไม่มุ่งหมายเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยส่วนรวม กรณีที่ไม่ใช้วิธีการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีความมุ่งหมายเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยส่วนรวม ดังนั้นประชาธิปไตยจึงมิใช่เพียงการได้รับเลือกตั้งเท่านั้น แต่ต้องคำนึงถึงการใช้อำนาจของผู้ที่ได้อำนาจมาด้วยว่ากระทำไปโดยถูกต้องและชอบธรรมเพื่อส่วนรวมหรือไม่

<sup>9</sup> โดยการใช้นโยบายประชานิยมนั้นถูกใช้เป็นที่แพร่หลายในกลุ่มประเทศลาตินอเมริกาในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 20 โดยเข้าไปในหลายรูปแบบ นโยบายประชานิยมเหล่านี้เกิดขึ้นหลังจากได้เอกราชในคริสต์ศตวรรษที่ 19 การปกครองของประเทศลาตินอเมริกาส่วนใหญ่ตกอยู่ในมือของเจ้าของที่ดินที่มีฐานะร่ำรวย เมื่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจเปลี่ยนไปหลังเกิดโรงงานอุตสาหกรรมทำให้มีชนชั้นแรงงานเพิ่มขึ้น ประชาชนกลุ่มนี้ต้องการมีสิทธิมีเสียงในการบริหารบ้านเมืองบ้าง ในสภาพเช่นนี้จึงเริ่มมีนักการเมืองที่ต้องการก้าวเข้าสู่อำนาจเกิดขึ้น โดยประเทศที่ได้ใช้นโยบายเหล่านี้จนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจเป็นที่กล่าวถึงไปทั่วโลกก็คือ ประเทศอาร์เจนตินา โดยประธานาธิบดี คน อิปอลิโต อิริโกเยน (Juan Hipólito Yrigoyen) ได้โค่นอำนาจของเศรษฐกิจที่ติดได้โดยการให้คำมั่นสัญญาว่าจะเอื้อประโยชน์ให้แก่ประชาชนที่ไม่มีอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมือง หลังจากได้รับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีเมื่อปี พ.ศ.2459 ก็เริ่มใช้มาตรการต่าง ๆ อาทิ การให้ของให้เปล่าตามที่สัญญาไว้ ยังผลให้เขาได้รับความนิยมสูงมาก ต่อมาในยุคสมัยของประธานาธิบดี คน โดมินโก เปรอน (Juan Domingo Perón) ก็ได้สืบทอดนโยบายประชานิยมจากประธานาธิบดีอิริโกเยน ทำให้เปรอนมีบทบาททางการเมืองยืนยาวนานถึง 30 ปี แต่สุดท้ายประเทศอาร์เจนตินาก็ได้รับผลกระทบอย่างหนักจากนโยบายเหล่านี้ ประเทศล้มละลาย ประชาชนทุกวัยไม่มีอันจะกิน จนในที่สุดต้องยอมขายประเทศบางส่วนแก่ต่างชาติในรูปสัมปทานรัฐวิสาหกิจและที่ดิน

### 1.3 ความสัมพันธ์ระหว่างระบอบประชาธิปไตยกับหลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม (The Rule of Law) เป็นหลักที่ถูกพูดถึงอย่างกว้างขวางในปัจจุบัน โดยมีถูกหยิบยกขึ้นอ้าง ทั้งโดยนักการเมือง นักวิชาการ ด้านรัฐศาสตร์ นิติศาสตร์ ถึงความสำคัญต่อการบริหารงานของรัฐ การปกครองประเทศ หรือแม้แต่ในการพิจารณาคดีของศาล ในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนี้ ได้ยึดโยงความสัมพันธ์ระหว่างระบอบประชาธิปไตยกับหลักนิติธรรม กล่าวคือ แม้การได้มาซึ่งอำนาจในระบอบประชาธิปไตยจะต้องอาศัยการเลือกตั้งเพื่อแสดงให้เห็นถึงความยินยอมยกอำนาจปกครองซึ่งเป็นของปวงชนให้แก่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลหนึ่ง แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าเมื่อได้รับอำนาจนั้นแล้ว จะใช้อำนาจได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงสิ่งใดเลย รัฐประชาธิปไตยสมัยใหม่ในปัจจุบัน มักให้ความสำคัญกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ต้องควบคู่กับหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม ผู้ที่ได้ชนะการเลือกตั้งไม่อาจนำอำนาจที่ได้รับจากประชาชนมาใช้โดยไม่คำนึงถึงความถูกต้องและชอบธรรมตามหลักนิติธรรม

หลักนิติธรรมเป็นหลักที่เกิดขึ้นโดยมุ่งเน้นความเป็นใหญ่ของกฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีอำนาจได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ และการกระทำของเจ้าหน้าที่จะต้องไม่กระทบกระเทือนสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายของประชาชน ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีกฎหมายให้อำนาจ ก็จะไปจำกัดหรือรุกรานสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ได้<sup>10</sup> โดยความเป็นใหญ่ของกฎหมายดังกล่าวจะต้องไม่เปิดโอกาสให้ผู้ปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจได้ ดังนั้นหากผู้ที่ได้รับอำนาจแม้จะโดยวิธีการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตย แต่หากมิได้กระทำการเพื่อผลประโยชน์สาธารณะ (Public interest) แล้ว ก็ถือว่า

<sup>10</sup> สมยศ เชื้อไทย. *หลักกฎหมาย Principle of Law กฎหมายมหาชนเบื้องต้น (Introduction to Public Law)*. พิมพ์ครั้งที่ 2. สำนักพิมพ์วิญญูชน. กรุงเทพฯ. 2549. หน้า 140 - 141.

ไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยสมัยใหม่ที่ต้องยึดโยงหลักนิติรัฐและนิติธรรมควบคู่ไปด้วยนั่นเอง<sup>11</sup>

จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ผู้เขียนเห็นว่าเป็นการแสดงให้เห็นถึงบทบาทขององค์กรตุลาการในการสร้างและส่งเสริมการปกครอง

<sup>11</sup> คำว่านิติรัฐเป็นคำที่แปลมาจากภาษาเยอรมันว่า “Rechtsstaat” คำว่า “Rechtsstaat” ประกอบขึ้นจากคำสองคำ คือคำว่า Recht ที่แปลว่า กฎหมาย (ในภาษาเยอรมันคำ ๆ นี้สามารถแปลว่า “สิทธิ” ได้ด้วย) และคำว่า Staat ที่แปลว่า รัฐ แต่คำสองคำนี้เมื่อมารวมกันแล้วได้กลายเป็นคำศัพท์ทางนิติศาสตร์ในระบบกฎหมายเยอรมันซึ่งยากจะหาคำในภาษาต่างประเทศที่แปลแล้วให้ความหมายได้ตรงกับคำในภาษาเดิม ตำราที่เขียนเป็นภาษาอังกฤษจำนวนหนึ่งได้ใช้คำ ๆ นี้ ทับศัพท์ภาษาเยอรมันโดยไม่แปล อย่างไรก็ตาม มีความพยายามในการแปลคำว่า Rechtsstaat อยู่เช่นกัน ถึงแม้ว่าคำแปลที่พยายามคิดกันขึ้นนั้นไม่สามารถสื่อความหมายของคำว่า Rechtsstaat ได้อย่างสมบูรณ์ก็ตาม เช่น ในระบบกฎหมายอังกฤษแปลคำว่า Rechtsstaat ว่า rule of law หรือ state-under-law ระบบกฎหมายฝรั่งเศสแปลว่า état constitutionnel แต่ตำรากฎหมายฝรั่งเศสยุคหลัง ๆ มักแปลว่า état de droit ซึ่งเป็นแนวโน้มการแปลในภาษาอื่น ๆ ด้วย คือแปลตรงตัว เช่น ระบบกฎหมายอิตาลีแปลว่า Stato di diritto หรือระบบกฎหมายสเปนแปลว่า Estado de Derecho เป็นต้น สำหรับในสหรัฐอเมริกาหากไม่แปลคำว่า Rechtsstaat ว่า rule of law ก็มักจะยกเอาหลักการในทางกฎหมายที่มีเนื้อหบางส่วนที่คล้ายคลึงกับ Rechtsstaat มาเทียบเคียง เช่น due-process-clause หรือการกล่าวถึง limited government ในฐานะโมทัศน์ทางกฎหมายที่ใกล้เคียงกับ Rechtsstaat เป็นต้น

โดยในประเด็นเกี่ยวกับความแตกต่างระหว่างหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมนั้น นอกจากที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น ยังต้องพิจารณาเกี่ยวกับพัฒนาการในทางประวัติศาสตร์เป็นสำคัญด้วยเนื่องจากหลักทั้งสองมีต้นกำเนิดที่แตกต่างกัน โดยหลักนิติรัฐมีแหล่งกำเนิดในประเทศเยอรมนี ส่วนหลักนิติธรรมมีพัฒนาการทางความคิดมาจากประเทศอังกฤษ แม้หลักการทั้งสองจะมีความเกี่ยวพันอย่างมากกับกฎหมาย แต่กฎหมายนั้นก็เป็ผลผลิตทางวัฒนธรรมที่เชื่อมโยงกับประวัติศาสตร์ความเป็นมาของแต่ละชนชาติ ความเข้าใจบางประการที่แตกต่างกันที่ชนชาติเยอรมันและอังกฤษมีต่อโมทัศน์ว่าด้วยกฎหมาย ตลอดจนประวัติศาสตร์การต่อสู้ทางการเมืองที่แตกต่างกันของชนชาติทั้งสอง ย่อมส่งผลต่อเนื้อหาของหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมและต่อโครงสร้าง บทบาท และความสัมพันธ์ขององค์กรของรัฐด้วย หลักนิติรัฐซึ่งได้รับการพัฒนาอย่างจริงจังในเยอรมนีในช่วงครึ่งหลังของศตวรรษที่สิบเก้า นั้น ได้แผ่ขยายอิทธิพลออกไปทั่วภาคพื้นทวีปยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อกฎหมายมหาชนในอิตาลีที่ได้รับความนิยมในช่วงเวลานั้น และต่อประเทศฝรั่งเศสในช่วงสาธารณรัฐที่สาม ส่วนหลักนิติธรรมมีที่มาจากประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองและรัฐธรรมนูญของอังกฤษตั้งแต่สมัยที่ชาวนอร์แมนเข้ายึดครองเกาะอังกฤษก็มีอิทธิพลไม่น้อยต่อโครงสร้างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาและต่อหลายประเทศที่ได้รับแนวคิดจากสถาบันการเมืองการปกครองอังกฤษ

ในระบอบประชาธิปไตยแบบเฉพาะของประเทศไทยในเชิงบวก เนื่องจากในรัฐประชาธิปไตยสมัยใหม่ การปกครองโดยยึดหลักประชาธิปไตยอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอ หากแต่ยังต้องคำนึงถึงหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมควบคู่ไปด้วย การคุ้มครองประชาชนตามหลักประชาธิปไตยเชิงแนวคิดแต่เพียงอย่างเดียวอาจนำมาสู่การละเมิดกฎหมาย ซึ่งก็อาจถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักนิติรัฐ นั่นเอง ดังนั้น คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงแสดงให้เห็นถึงบทบาทของศาลในการธำรงไว้ซึ่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบไทยที่แม้ปัจจุบันจะยังไม่มีความเสถียรภาพมากนัก แต่ก็ยังมีการวางหลักเกณฑ์จากผู้ตีความกฎหมายเพื่อให้ผู้ใช้อำนาจรัฐพึงระลึกถึงเสมอเมื่อตอนต้องใช้อำนาจ

## 2. คำวินิจฉัยศาลปกครองกับบทบาทการธำรงไว้ซึ่งหลักการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย

ศาลปกครองเป็นอีกองค์กรหนึ่งที่ถูกจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนจากการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในระบอบประชาธิปไตย ราษฎรผู้ถูกรัฐใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายสามารถร้องขอต่อศาลให้ช่วยเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนได้ มีคำวินิจฉัยของศาลปกครองมากมายที่แสดงให้เห็นถึงการคุ้มครองประชาชนตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว โดยมีคำวินิจฉัยฉบับหนึ่งที่ผู้เขียนเห็นว่ามีควมน่าสนใจและมีความสัมพันธ์กับประเด็นในเอกสารการศึกษาฉบับนี้โดยตรงคือ “คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.710/2556” ซึ่งเป็นคดีเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี (ประกาศอำเภอโพธารอง) ที่เพิกถอนการรับสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านของผู้ฟ้องคดีโดยศาลปกครองพิจารณาเห็นว่า “เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เกิดขึ้นในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ใช้บังคับ โดยหมวด 4 ว่าด้วยหน้าที่ของชนชาวไทย มาตรา 68 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และวรรคสอง บัญญัติว่า บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้

ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งมาตรา 37 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 บัญญัติว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยมิได้แจ้งเหตุตามมาตรา 35 วรรคหนึ่ง หรือมาตรา 36 วรรคหนึ่ง ให้ผู้นั้นเสียสิทธิดังต่อไปนี้ (4) สิทธิสมัครรับเลือกเป็นกำนันและผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ และวรรคสอง บัญญัติว่า การเสียสิทธิตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดเวลาตั้งแต่วันเลือกตั้งครั้งที่ผู้นั้นไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้งครั้งที่ผู้นั้นไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้บัญญัติว่า วันเลือกตั้งหมายความว่า วันที่กำหนดให้เป็นวันเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น คดีนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า สิทธิของผู้ฟ้องคดีที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่เสียไป จะกลับคืนมาเมื่อได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในครั้งต่อไปเท่านั้น แม้ผู้ฟ้องคดีจะไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ก็ไม่ทำให้สิทธิของผู้ฟ้องคดีกลับคืนมา นั้น ศาลเห็นว่าการเสียสิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านของผู้ฟ้องคดี ตามมาตรา 37 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 เพราะเหตุผู้ฟ้องคดีไม่ไปเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด เขต 1 และการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2547 และมาตรา 37 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า การเสียสิทธิตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดเวลาตั้งแต่วันเลือกตั้งครั้งที่ผู้นั้นไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้งครั้งที่ผู้นั้นไปใช้สิทธิเลือกตั้ง จากบทบัญญัติดังกล่าว การเสียสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้านของผู้ฟ้องคดีเริ่มตั้งแต่วันที่ 14 มีนาคม 2547 อันเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันที่ได้บัญญัติ

นิยามความหมายคำว่า วันเลือกตั้งไว้ ไปจนถึงวันเลือกตั้งครั้งที่ผู้นั้นไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้สิทธิของผู้ฟ้องคดีกลับคืนมาเมื่อผู้ฟ้องคดีไปใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นสาระสำคัญ เมื่อผู้ฟ้องคดีกลับมาใช้สิทธิเลือกตั้งแล้วก็ควรได้รับสิทธิกลับคืนทันที เพราะได้ปฏิบัติหน้าที่ในการไปใช้สิทธิตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ไม่ว่าจะป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่บัญญัติให้การใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของชนชาวไทย และเป็นการสอดคล้องกับหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นระบอบการปกครองตนเองของประชาชน การแปลความบทบัญญัติ มาตรา 37 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ว่า สิทธิของผู้ฟ้องคดีจะกลับคืนมาเมื่อได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในครั้งต่อไปเท่านั้น ทั้งที่ในระหว่างก่อนมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ฟ้องคดีได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 2 เมษายน 2549 และยังไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ในวันที่ 19 เมษายน 2549 การจะให้สิทธิของผู้ฟ้องคดีจะกลับคืนมาต้องรอจนกว่าจะมีการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเพียงอย่างเดียว จึงไม่เป็นการส่งเสริมและสอดคล้องกับหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น การใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา 37 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 จึงหมายถึงการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งจะเห็นได้จากต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 27 ได้บัญญัติการเสียสิทธิให้มิกำหนดตั้งแต่วันเลือกตั้งครั้งที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้งครั้งที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้น

ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นเมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในวันที่ 2 เมษายน 2549 ทำให้การเสียสิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านของผู้ฟ้องคดีที่เสียไป สิ้นสุดลงตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในวันที่ 2 เมษายน 2549 ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ถูกตัดสิทธิในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ 7 ตำบลโคกสูง อำเภอโพธารอง จังหวัดร้อยเอ็ด และกำหนดให้เลือกตั้งในวันที่ 4 สิงหาคม 2549 คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่อาศัยเหตุกรณีการเสียสิทธิสมัครรับเลือกตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 และออกประกาศอำเภอโพธารอง เรื่อง เพิกถอนการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ลงวันที่ 3 สิงหาคม 2549 จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ...”

ในประเด็นเกี่ยวกับสิทธิเลือกตั้งนั้นมีการถกเถียงกันในหลายประเทศ โดยในบางประเทศเห็นว่าการไปเลือกตั้งนั้นเป็นสิทธิของประชาชนที่อาจจะไปใช้สิทธิดังกล่าวหรือไม่ก็ได้ การใช้สิทธิเลือกตั้งไม่ใช่ความรับผิดชอบหรือหน้าที่โดยตรง แต่ขึ้นกับประชาชนแต่ละคนว่าจะใช้สิทธิดังกล่าวหรือไม่ ทำนองเดียวกับสิทธิในการแสดงออกหรือแสดงความคิดเห็นในกรณีอื่น อย่างไรก็ตาม ในบางประเทศมีการบัญญัติไว้ในตัวบทกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่แตกต่างออกไป บางกรณีบัญญัติให้ราษฎรต้องไปเลือกตั้ง หากไม่เลือก ก็ต้องชำระค่าปรับ เช่น ค่าปรับของโทษทางอาญาของประเทศเอกวาดอร์ ซึ่งประมวลกฎหมายเกี่ยวกับประชาธิปไตยได้บัญญัติให้ผู้ไม่ไปใช้สิทธิต้องชำระค่าปรับจำนวน 10% ของเงินเดือนขั้นต่ำของประเทศ (หรือประมาณ 34 ดอลลาร์สหรัฐ)<sup>12</sup> หรือในประเทศอาร์เจนตินามีการกำหนด

<sup>12</sup> ปัจจุบันเงินเดือนขั้นต่ำของประเทศเอกวาดอร์ อยู่ที่ 340 ดอลลาร์สหรัฐ

ค่าปรับจำนวน 50 เปโซ เป็นต้น ส่วนในกรณีของประเทศเบลเยียม ผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งอาจทำให้ตนไม่มีสิทธิสอบเข้ารับราชการ หรือกรณีประเทศกรีซ หากบุคคลไม่ไปเลือกตั้งอาจส่งผลให้เกิดปัญหาในการขอพาสปอร์ตใหม่หรือขอใบอนุญาตขับรถยนต์ ส่วนกรณีของประเทศโบลิเวีย ซึ่งมีระบบในเรื่องนี้ค่อนข้างเข้มงวด ได้กำหนดให้ผู้ที่ไปเลือกตั้งจะได้รับบัตรแสดงการไปใช้สิทธิ โดยหากไม่สามารถแสดงบัตรดังกล่าวต่อธนาคารได้ ก็อาจส่งผลทำให้ไม่สามารถถอนเงินเดือนที่ได้รับจากธนาคารได้ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะทิศทาง การกำหนดให้ไปเลือกตั้งของแต่ละประเทศจะเป็นเช่นไร แต่ในส่วนของประเทศไทยได้มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ว่าการเลือกตั้งเป็น “หน้าที่ของพลเมือง”<sup>13</sup> โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้ประชาชนชาวไทยมีส่วนร่วมในการเลือกตัวแทนของตนเข้าสู่ระบบการปกครอง ดังนั้น รัฐต้องมีหน้าที่โดยตรงในการอำนวยความสะดวกและจัดให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้โดยง่าย การไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่มีเหตุอันสมควรย่อมเสียสิทธิบางประการตามที่กฎหมายกำหนด แล้วแต่กรณี ในทางตรงกันข้ามหากไปใช้สิทธิเลือกตั้งย่อมได้สิทธิบางประการตามที่กฎหมายบัญญัติเช่นกัน เพื่อเป็นการจูงใจให้บุคคลไปใช้สิทธิเลือกตั้งควบคู่กับการตัดสิทธิของผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หลักการดังกล่าวนี้เป็นหลักการเดิมตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่จะต่างกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

<sup>13</sup> ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติว่า “บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง” ส่วนวรรคสองในมาตราเดียวกัน บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งไปใช้สิทธิหรือไม่ไปใช้สิทธิโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิได้ ย่อมได้รับสิทธิหรือเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ตรงที่ว่าปัจจุบันมีการเพิ่มให้ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง อาจได้รับสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ<sup>14</sup>

ในส่วนของความสัมพันธ์ระหว่างคำวินิจฉัยของศาลปกครองดังกล่าว กับหลักการตามระบอบประชาธิปไตย จะเห็นได้ว่า ศาลปกครองได้วางหลักเกี่ยวกับการเสียสิทธิจากการไม่ได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยในประเด็นนี้แม้ในมาตรา 37 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 จะบัญญัติว่าการเสียสิทธิจากการไม่ได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งให้มีความกำหนดเวลาตั้งแต่วันเลือกตั้งครั้งที่ผู้นั้นไม่ได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้งครั้งที่ผู้นั้นไปใช้สิทธิเลือกตั้ง แต่บทบัญญัตินี้มีได้บัญญัติไว้โดยตายตัวว่าการไปใช้สิทธิเลือกตั้งในครั้งถัดไปที่จะทำให้สิทธิที่เสียไปกลับคืนมานั้น เป็นการเลือกตั้งในลักษณะใด (เป็นการเลือกตั้งทั่วไป การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา การเลือกตั้งสภาหรือผู้บริหารท้องถิ่น เป็นต้น) ซึ่งในคดีนี้ฝ่ายปกครองได้วินิจฉัยในทำนองว่าการจะได้สิทธิกลับคืนมาจะต้องเป็นการไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นในครั้งต่อไปเท่านั้น ไม่รวมถึงการเลือกตั้งในระดับอื่น ซึ่งศาลปกครองสูงสุดก็ได้พิจารณาว่าการจะตีความให้สิทธิของผู้เสียสิทธิกลับคืนมาโดยต้องรองจนกว่าจะมีการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเพียงอย่างเดียว ไม่เป็นการส่งเสริมและสอดคล้องกับหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น แม้ตามมาตรา 37 วรรคสอง จะไม่ได้มีการบัญญัติไว้โดยตายตัวถึงลักษณะหรือระดับของการเลือกตั้งว่าหมายถึงการเลือกตั้งในลักษณะหรือระดับใด ศาลก็ได้ตีความวางหลักโดยอาศัยการพิจารณาเจตนารมณ์ของการกำหนดให้เสียสิทธิในการเลือกตั้ง

<sup>14</sup> คณะกรรมาธิการวิสามัญยกร่างรัฐธรรมนูญ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม สภาวาระรัฐธรรมนูญ (สำนักกรรมการธิการ 3, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร). เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550, หน้า 65.

หลักการดังกล่าวได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เป็นครั้งแรก

ตามระบอบประชาธิปไตยว่ามุ่งเพื่อให้ประชาชนทำหน้าที่พลเมืองในการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง การใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา 37 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 จึงมีความหมายถึงการให้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นนั่นเอง การตีความของศาลปกครองในลักษณะดังกล่าวเป็นไปในทิศทางส่งเสริมและสอดคล้องกับหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย นอกจากนั้น คำวินิจฉัยนี้ยังทำให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับการเสียสิทธิและได้สิทธิกลับคืนในระบบการปกครองประชาธิปไตยแบบไทยมากขึ้น

จากคำพิพากษาของศาลปกครองฉบับนี้ แสดงให้เห็นถึงบทบาทของศาลปกครองในแง่มุมที่ช่วยส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างชัดเจน การพิจารณาด้วยทฤษฎีความหมายที่อาจถูกบัญญัติไว้อย่างไม่ตายตัวหรือไม่ชัดเจนเพียงอย่างเดียว อาจก่อให้เกิดผลลัพธ์เชิงลบหรือไม่เอื้อต่อการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยทางอ้อมได้ การแสดงออกของศาลปกครองในการวินิจฉัยคดีเพื่อสร้างความชัดเจนในบางถ้อยคำของกฎหมายจนทำให้ปราศจากข้อสงสัยในนิยามหรือขอบเขตของถ้อยคำในกฎหมาย จึงเป็นการกระทำของศาลที่นอกจากจะทำให้กฎหมายมีความเสถียรภาพตามหลักความมั่นคงของนิติฐานะแล้ว (Principle of Legal Security) ในกรณีของคำพิพากษานี้ ยังช่วยให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้นเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิให้ประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองในประเทศไทย อันจะเป็นตัวอย่างที่จะทำให้เกิดเสถียรภาพทางการเมืองในอนาคตต่อไป

### 3. คำวินิจฉัยศาลแพ่งกับบทบาทการธำรงไว้ซึ่งหลักการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย

นอกจากคำวินิจฉัยของทั้งสองศาลดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น ยังมีประเด็นที่น่าพิจารณาเกี่ยวกับคำพิพากษาที่ถูกกล่าวถึงอย่างมากในปัจจุบัน

คือ คำพิพากษาศาลแพ่งเกี่ยวกับการออกพระราชกำหนดการบริหารราชการ  
ในสถานการณ์ฉุกเฉินจากผลพวงการประชุมทางการเมืองของกลุ่ม กปปส.  
ซึ่งในคำพิพากษานี้ มีสาระสำคัญคือ ศาลแพ่งเห็นว่าการชุมนุมของโจทก์และ  
ประชาชนเป็นไปโดยสงบปราศจากอาวุธ โดยอาศัยฐานจากคำวินิจฉัย  
ศาลรัฐธรรมนูญที่ได้วินิจฉัยไว้กรณีที่น่ายพร้อมพงศ์ นพฤทธิ ผู้สมัคร  
สส.พรรคเพื่อไทย ได้ยื่นคำร้องว่าการชุมนุมของนายสุเทพ เทือกสุบรรณ  
เลขาธิการ กปปส.กับพวก ตั้งแต่วันที่ 31 ตุลาคม 2556 เป็นการล้มล้าง  
การปกครองที่ไม่ได้เป็นไปตามวิถีแห่งรัฐธรรมนูญมาตรา 68 นั้น ซึ่ง  
ศาลรัฐธรรมนูญก็ได้วินิจฉัยว่าการชุมนุมเป็นไปโดยสงบ เป็นสิทธิตาม  
รัฐธรรมนูญและไม่ได้เป็นการกระทำที่ขัดต่อมาตรา 68 แต่ประการใด  
นอกจากนั้น ยังได้ความจากนายอภิสิทธิ์ด้วยว่า ช่วงการชุมนุมของคนเสื้อแดง  
ได้มีเหตุเกิดความรุนแรงที่บริเวณมหาวิทยาลัยรามคำแหง แต่ฝ่ายบริหารได้  
เพิกเฉยและไม่ได้มีการติดตามหาผู้กระทำผิด โดยโฆษก ศอธส. ได้ออกมา  
แถลงว่าน่าจะเป็นการก่อเหตุของมือที่ 3 หรือฝ่ายตรงข้าม โดยการออกประกาศ  
และข้อกำหนดตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น  
ไม่ได้เป็นเพื่อการควบคุมและแก้ปัญหาสถานการณ์ แต่ใช้เป็นเครื่องมือกีดกัน  
เสรีภาพการชุมนุมของโจทก์ในการเคลื่อนไหวทางการเมือง การออกประกาศ  
และข้อกำหนดตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น  
แม้ว่าฝ่ายบริหารจะมีอำนาจดำเนินการได้ แต่ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย  
ก็ต้องดำเนินการไปด้วยความเป็นธรรม เสมอภาค รวมทั้งการดำเนินการใด ๆ  
ของฝ่ายบริหารจะต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา 3 วรรค 2 ที่บัญญัติว่า  
การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี ศาลและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ  
จะต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม และตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 4 ที่สิทธิ เสรีภาพ  
และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง เมื่อข้อเท็จจริงที่ได้  
จากการไต่สวนพยานหลักฐานปรากฏว่าศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยไว้

แล้วว่าการชุมนุมของโจทก์และผู้ชุมนุมเป็นไปโดยสงบปราศจากอาวุธแล้ว โจทก์และผู้ชุมนุมก็ย่อมได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ขณะที่ประกาศและข้อกำหนดที่ออกมา เช่น การห้ามเข้าอาคารสถานที่ การใช้ยานพาหนะและเส้นทางจราจร รวมทั้งการอพยพจากพื้นที่การชุมนุม ย่อมเป็นการละเมิดและกระทบต่อสิทธิของโจทก์และผู้ชุมนุมตามรัฐธรรมนูญ ที่เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ดังนั้น ประกาศและข้อกำหนดดังกล่าว จึงไม่มีผลบังคับต่อโจทก์และผู้ชุมนุม เมื่อโจทก์และประชาชนได้ชุมนุม โดยสงบปราศจากอาวุธซึ่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยไว้แล้ว จำเลยที่ 1 จึงไม่อาจ ใช้กำลังหรืออาวุธสลายการชุมนุมได้ เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงในขณะนี้ว่า มีการสั่งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจจำนวนมากเข้ามาในกรุงเทพฯ เพื่อเข้าสลายการชุมนุม ของโจทก์และประชาชน ศาลจึงเห็นควรมีคำพิพากษาเพื่อคุ้มครองสิทธิ ในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ พิพากษาว่า ห้ามจำเลยทั้งสาม นำประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงมาใช้บังคับ เพื่อจะออกประกาศ และข้อกำหนดตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยให้ข้อบังคับตามประกาศและข้อกำหนดดังกล่าวไม่มีผลบังคับต่อโจทก์ และประชาชนนับแต่วันที่ 21 ม.ค. 2557 รวมทั้งไม่ให้จำเลยทั้งสามกระทำการ ดังต่อไปนี้ รวม 9 ข้อ

1. ห้ามมิให้จำเลยทั้งสามใช้หรือสั่งพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ใช้กำลังและหรืออาวุธเข้าสลายการชุมนุมของโจทก์และประชาชน ที่ชุมนุม โดยสงบและปราศจากอาวุธ ตามรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 63 วรรคหนึ่ง
2. ห้ามมิให้จำเลยทั้งสามมีคำสั่งยึดหรืออายัดสินค้า เครื่องอุปโภคบริโภค เคมีภัณฑ์ หรือวัตถุอื่นใดที่ได้ใช้หรือจะใช้สิ่งนั้น เพื่อการกระทำการ หรือสนับสนุนของโจทก์และประชาชน

3. ห้ามมิให้จำเลยทั้งสามออกคำสั่งตรวจค้น รื้อ ถอน หรือทำลายซึ่งอาคารสิ่งปลูกสร้าง หรือสิ่งกีดขวางของโจทก์และประชาชน
4. ห้ามมิให้จำเลยทั้งสามสั่งการให้การซื้อขาย ใช้ หรือมีไว้ในครอบครอง ซึ่งสินค้าเวชภัณฑ์ เครื่องอุปโภคบริโภค เคมีภัณฑ์ หรือวัสดุอุปกรณ์ อย่างหนึ่งอย่างใดซึ่งอาจใช้ในการชุมนุมของโจทก์และประชาชน
5. ห้ามมิให้จำเลยทั้งสามสั่งการห้ามกระทำการอย่างใด ๆ ที่เป็นการปิดการจราจร ปิดเส้นทางคมนาคม หรือกระทำการอื่นใดที่ทำให้ไม่อาจใช้เส้นทางคมนาคมได้ตามปกติในทุกเขตพื้นที่ที่โจทก์และประชาชนใช้ในการชุมนุม
6. ห้ามมิให้จำเลยทั้งสามประกาศกำหนดพื้นที่ที่ห้ามมีการชุมนุมของโจทก์และประชาชนตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป
7. ห้ามมิให้จำเลยทั้งสามสั่งการห้ามการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้งานพาหนะ หรือกำหนดเงื่อนไขในการใช้เส้นทางคมนาคม หรือการใช้งานพาหนะของโจทก์และประชาชนในการชุมนุม
8. ห้ามมิให้จำเลยทั้งสามสั่งห้ามโจทก์และประชาชนใช้อาคาร หรือเข้าไป หรืออยู่ในสถานที่ หรือห้ามเข้าไปในพื้นที่ใด ๆ
9. ห้ามมิให้จำเลยทั้งสามสั่งห้ามให้อพยพโจทก์และประชาชนออกจากพื้นที่การชุมนุม และห้ามมิให้ออกคำสั่งห้ามโจทก์และประชาชนเข้าไปในพื้นที่ชุมนุม

จากคำวินิจฉัยนี้จะเห็นได้ว่า ศาลแพ่งได้ปฏิบัติตามหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 268 เกี่ยวกับสภาพบังคับพิเศษของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งต่างจากคำพิพากษาของศาลทั่วไป กล่าวคือ รัฐธรรมนูญฯ มาตราดังกล่าวบัญญัติให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นเด็ดขาดมีผลผูกพันรัฐสภาคณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ ทั้งนี้ เนื่องจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้นมีทั้งส่วนที่เป็นการวินิจฉัยว่ากฎหมายขัดหรือแย้งต่อ

รัฐธรรมนูญ จึงต้องให้มีผลผูกพันทั้งต่อรัฐสภา ที่มีหน้าที่ในการตราและแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ผูกพันต่อคณะรัฐมนตรีและองค์กรอื่นของรัฐที่จะเป็นผู้ใช้กฎหมาย ผูกพันต่อศาลที่จะเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาตามกฎหมาย คำวินิจฉัยซึ่งเป็นการชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งองค์กรที่เกี่ยวข้อง จะต้องถือว่าเป็นที่ยึดตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การที่ศาลแพ่งยึดโยงคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมาใช้ประกอบการพิจารณาจึงเหมาะสมแล้ว

อย่างไรก็ตาม ยังมีประเด็นที่น่าสนใจตามคำพิพากษานี้ที่ว่าสิทธิในการชุมนุมตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 63 แห่งรัฐธรรมนูญ<sup>15</sup> มีขอบเขตกว้างขวางเพียงใด และการชุมนุมของกลุ่มผู้เรียกร้องทางการเมืองในปัจจุบันเป็นการชุมนุมโดยสงบซึ่งสมควรได้รับการรับรองตั้งแต่ศาลแพ่งได้วินิจฉัยไว้หรือไม่ นอกจากนี้ ยังมีข้อพิจารณาว่าการยึดโยงคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจมีวัตถุประสงค์ที่ต่างกันออกไปมาใช้กับคดีนี้มีความเหมาะสมแค่ไหนเพียงใด

ในประเด็นเกี่ยวกับสิทธิในการชุมนุมว่าสามารถทำได้หรือไม่และทำได้ในขอบเขตเพียงใดนั้น เห็นว่าสิทธิในการชุมนุมนั้นถือเป็นสิทธิมนุษยชนอย่างหนึ่งที่กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

<sup>15</sup> รัฐธรรมนูญ มาตรา 63 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ” ส่วนวรรคสอง บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก”

(International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR)<sup>16</sup> ข้อที่ 21  
บัญญัติรับรองไว้ว่า

สิทธิในการร่วมชุมนุมโดยสงบย่อมเป็นที่ยอมรับ การจำกัด  
ตัดทอนการใช้สิทธินี้ นอกเหนือจากที่เป็นไปตามกฎหมายและจำเป็น  
แก่สังคมประชาธิปไตยเพื่อผลประโยชน์ความมั่นคงของชาติ หรือความ  
ปลอดภัย สาธารณะ ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข หรือศีลธรรม  
หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นจะมีไม่ได้

สำหรับประเทศไทยมีการยอมรับหลักการการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ  
ในการชุมนุมโดยสงบมาช้านานโดยถือว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตย  
การชุมนุมโดยสงบเป็นพื้นฐานของการแสดงออกซึ่งสิทธิในการชุมนุมของ

16 การพิจารณาขอบเขตของสิทธิในการชุมนุมนั้น คงต้องพิจารณาจากทิศทางตามที่ประเทศไทยได้  
ผูกพันตนไว้ในระดับนานาชาติ ในปี ค.ศ. 1948 สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติในรับปฏิญญาสากล  
ว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ในฐานะที่เป็นมาตรฐาน  
ขั้นต่ำในการเคารพสิทธิมนุษยชนพื้นฐานของทุกชาติในโลก และหลังจากนั้น ก็มีความพยายามใน  
การทำให้การปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำภายใต้ปฏิญญาสากลนั้นชัดเจนมากขึ้นโดยเฉพาะสิทธิ  
พลเมือง สิทธิทางการเมือง สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ดังนั้น ในปี ค.ศ. 1966  
สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติจึงได้รับรองกติการะหว่างประเทศขึ้นมาอีก 2 ฉบับ คือ

- ก. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) และ
- ข. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic Social and Cultural Rights)

ในส่วนของกติกา ICCPR ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีโดยการภาคยานุวัติ เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม  
ค.ศ. 1996 (พ.ศ. 2539) โดยมีผลบังคับใช้กับประเทศไทยเมื่อวันที่ 29 มกราคม ค.ศ. 1997  
(พ.ศ. 2540) โดยมีผูกพันประเทศไทยในฐานะบ่อเกิดกฎหมายระหว่างประเทศ โดยประเทศไทย  
ไม่ได้ตั้งข้อสงวนไว้แต่ประการใด ดังนั้น ประเทศไทยจึงต้องดำเนินการเพื่อนุวัติตามกติกา  
ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 ทั้งกระบวนการทาง  
นิติบัญญัติบริหาร และตุลาการ ที่จะทำให้บทบัญญัติต่าง ๆ ของกติกาได้ถูกนำไปปฏิบัติอย่างมี  
ประสิทธิภาพมากที่สุดและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกติกาให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

ประชาชนเพื่อประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและกำหนดเจตจำนงของตนในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประชาชน และแสดงความคิดเห็นหรือเจตจำนงดังกล่าวให้รัฐได้ทราบเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาดำเนินการต่อไป เสรีภาพดังกล่าวจึงมีความสอดคล้องกับสิทธิเสรีภาพอื่น ๆ ตามรัฐธรรมนูญด้วย ทั้งนี้ รัฐจะต้องงดเว้นการเข้าแทรกสอดในการชุมนุมโดยสงบนั้น ๆ ในทุกรูปแบบ และต้องอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในการชุมนุมกันโดยสงบดังกล่าว การพิจารณาขอบเขตของสิทธิในการชุมนุมทั้งโดยกฎหมายในระดับนานาชาติและกฎหมายภายในชาติ ผู้เขียนเห็นว่าสิทธิในการชุมนุมตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 63 จะต้องมีขอบเขตอย่างน้อยดังต่อไปนี้

ก. ต้องเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

ขอบเขตของสิทธิในการชุมนุมประการนี้ เป็นขอบเขตที่ถูกกำหนดไว้ในลักษณะเป็นสากลควบคุมกับการให้สิทธิในการชุมนุมทั้งในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ 21 รัฐธรรมนูญของหลายประเทศ หรือในรัฐธรรมนูญฯ ของไทยเองก็กำหนดขอบเขตดังกล่าวไว้เป็นสำคัญ

ข. การชุมนุมต้องมีวัตถุประสงค์ที่ชอบด้วยกฎหมาย

ขอบเขตในการชุมนุมประการนี้ต้องพิจารณาจากเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของกลุ่มผู้ชุมนุมว่ามีทิศทางไปในทางใด ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ การชุมนุมเพื่อเรียกร้องในสิ่งที่ผิดกฎหมาย ย่อมเกินขอบเขตสิทธิในการชุมนุมโดยชอบ และสามารถเป็นเหตุผลหนึ่งในการที่รัฐสามารถเข้ามาควบคุมหรือจับกุมได้ตัวอย่างเช่น ในประเทศอินเดีย มีการบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 141 ว่า การชุมนุมรวมตัวกันของบุคคลตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป โดยมีวัตถุประสงค์ 6 ประการ (เช่น เพื่อต่อต้านการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อยึดทรัพย์สิน เป็นต้น) กรณีเหล่านี้ถือเป็นวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายเพื่อการเรียกร้อง

อันไม่ชอบ ซึ่งเป็นเหตุให้รัฐต้องเตรียมพร้อมมากกว่ากรณีปกติในการที่จะต้องเข้าจำกัดและควบคุมได้

ค. กระบวนการประท้วงต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

การกระทำหรือกระบวนการที่กลุ่มผู้ชุมนุมควรต้องใช้ในการเรียกร้องจะต้องไม่เกินกรอบที่กำหนดไว้ในกฎหมายหรือแม้จะเกินกรอบของกฎหมายไปบ้างก็ต้องไม่เกินสมควร หากเป็นการใช้มาตรการหรือกระบวนการในการชุมนุมเรียกร้องที่เกินสมควรเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย (the ends justify means) รัฐก็ต้องกระทำการตอบโต้เพื่อคุ้มครองสิทธิผู้ที่ถูกระทบหรือคุ้มครองผลประโยชน์ส่วนรวมด้วย การปิดถนนหรือการปิดทางเข้าออกส่วนราชการย่อมเป็นวิธีการหรือกระบวนการที่เกินขอบเขตของกฎหมายอย่างชัดเจน รัฐเองต้องเข้ามาตรวจสอบ ควบคุมมิให้เกิดปัญหามากขึ้น แต่มาตรการที่ภาครัฐพึงใช้ก็ต้องเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน (The principle of proportionality) ดังนั้น มาตรการที่รัฐพึงใช้จึงต้องมีความยืดหยุ่นและเหมาะสมกับสถานการณ์ ความรุนแรงเช่นเดียวกัน

นอกจากประเด็นดังกล่าว การควบคุมโดยรัฐในกรณีที่มีเหตุการณ์พิเศษเกิดขึ้น มาตรการที่จะนำมาใช้ยังควรต้องเป็นมาตรการที่มีการกำหนดไว้ อันเป็นที่ทราบล่วงหน้าร่วมกัน เป็นสากล และมีความชัดเจนด้วยอันจะทำให้การกระทำของรัฐในการควบคุมการชุมนุมเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ดังที่ได้กล่าวไปในส่วนก่อนว่าสิทธิในการชุมนุมเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน เป็นสิทธิที่มนุษย์ทุกคนพึงมี การเข้าควบคุมจำกัดจะทำได้ก็โดยอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่านั้น โดยกฎหมายที่จะจำกัดสิทธิดังกล่าวก็ต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด เช่น การจำกัดการชุมนุมในสถานที่ที่ไม่ใช่ที่สาธารณะจะกระทำไม่ได้ หรือแม้แต่เป็นการชุมนุมในที่สาธารณะ รัฐจะจำกัดได้ก็แต่เพื่อวัตถุประสงค์ 2 ประการเท่านั้น คือ (1) เพื่อคุ้มครองความสะอาดของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือ (2) เพื่อรักษาความสงบ

เรียบริ้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึกนอกเหนือจากข้อยกเว้นดังกล่าว รัฐจะจำกัดไม่ได้ โดยในประเทศไทย มีกฎหมายที่จำกัดสิทธิดังกล่าวหลัก ๆ 5 กรณี ดังนี้

(1) การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการใช้ที่สาธารณะตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 คัดคุมความสะดวกของประชาชนในการสัญจรบนท้องถนน ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติห้ามการเดินขบวนในลักษณะอันเป็นการกีดขวางทางจราจรหรือกระทำการใด ๆ บนทางเดินเท้าหรือท้องถนนที่เป็นการกีดขวางผู้อื่นในการใช้สัญจรไปมาโดยไม่มีเหตุอันสมควร และต้องมีการขออนุญาตใช้เส้นทางต่อเจ้าพนักงานจราจรแล้วจึงจะเป็นการเดินขบวนที่ชอบด้วยกฎหมาย

(2) การป้องกันความเดือดร้อนรำคาญจากการใช้เสียงตามพระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493

(3) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศในสภาวะคับขันโดยฝ่ายพลเรือน

(3.1) พระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดินในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2495

(3.2) พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522

(4) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศในภาวะคับขันโดยฝ่ายทหาร

กรณีที่มีเหตุจำเป็นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง และป้องกันภัยที่มาจากภายนอกประเทศในภาวะไม่ปกติ ก็สามารถประกาศกฎอัยการศึกตามพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 ให้ใช้กฎหมายฉบับนี้ทุกมาตราหรือบางมาตราหรือทั่วประเทศหรือเฉพาะพื้นที่ของประเทศก็ได้ ขณะที่มีการประกาศกฎอัยการศึก เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจออกคำสั่ง

จำกัดเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนไว้โดยห้ามประชาชนมั่วสุมกันเกินกว่า 5 คนขึ้นไป และห้ามประชาชนออกนอกเคหะสถานภายในระยะเวลาที่กำหนดได้

(5) กรณีอื่น ๆ เช่น

(5.1) พระราชบัญญัติผู้อำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ พ.ศ. 2519 ที่ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีสามารถแต่งตั้งผู้บัญชาการทหารบก ทหารเรือ ทหารอากาศ ตำรวจ และข้าราชการฝ่ายพลเรือน เพื่อเข้าควบคุมความสงบเรียบร้อยของประเทศได้อย่างรวดเร็วและมีคำสั่งห้ามประชาชนชุมนุมทางการเมือง ห้ามประชาชนออกนอกเคหะสถาน อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. 2536 ได้มีการตราพระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายฉบับนี้แล้ว

(5.2) ประมวลกฎหมายอาญา ได้มีบทบัญญัติความผิดเกี่ยวกับการชุมนุมหรือมั่วสุมกันโดยผิดกฎหมายและกำหนดโทษทางอาญาไว้ด้วย อาทิเช่น มาตรา 215-216 ความผิดฐานมั่วสุมกันตั้งแต่สิบคนขึ้นไปเพื่อจะทำการใด ๆ อันก่อให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมือง มาตรา 385 ความผิดฐานกีดขวางทางสาธารณะในการจราจรทางบก มาตรา 116 ความผิดฐานบ่อนทำลายความสงบเรียบร้อยภายในประเทศมาตรา 117 ความผิดฐานยุยงให้หยุดงาน เป็นต้น

จากรายละเอียดข้างต้น สามารถกล่าวโดยสรุปได้ว่าการพิจารณาเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้เป็นอำนาจหนึ่งของศาลรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญหากวินิจฉัยไปในทางใด องค์กรหรือศาลอื่น ๆ ต้องปฏิบัติตามเพราะมีผลผูกพันทุกองค์กร ตามมาตรา 27 แห่งรัฐธรรมนูญฯ 2550 การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญไปในทางใดเกี่ยวกับสิทธิตามรัฐธรรมนูญ เช่น การรับรองสิทธิในการชุมนุม ก็มีผลให้ทุกหน่วยงานต้องผูกพันปฏิบัติตาม อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาว่าสิทธิในการชุมนุมที่เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธก็เพียงพอที่จะเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยฝ่ายรัฐไม่อาจเข้าควบคุมดูแลได้ อาจเป็นการพิจารณา

ตีความสิทธิตามรัฐธรรมนูญที่กว้างเกินไป การพิจารณาสีทธิในการชุมนุมโดยชอบต้องพิจารณาว่าการใช้สิทธินั้นเป็นสิทธิที่ถูกนำไปใช้โดยมีวัตถุประสงค์และโดยวิธีการที่ชอบด้วยกฎหมายด้วย หากการชุมนุมนั้นมีฝ่าฝืนกฎหมายรัฐในฐานะผู้รักษากฎหมายคงไม่อาจปล่อยให้พลละเลยให้เกิดเหตุการณ์ เช่นว่านั้นได้ การแทรกแซงเพื่อควบคุมตามแต่สถานการณ์โดยใช้มาตรการการควบคุมที่ได้สัดส่วน จึงเป็นสิ่งที่รัฐพึงต้องกระทำ ผู้ชุมนุมไม่อาจอ้างความชอบธรรมด้วยสิทธิในการชุมนุมมาใช้โดยไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายได้ การที่หลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้รับรองสิทธิการชุมนุมอย่างกว้างขวางไม่ได้หมายความว่า เมื่อมีการรับรองสิทธิดังกล่าวแล้วการชุมนุมในสังคมประชาธิปไตยจะทำได้โดยไร้ขอบเขต แต่ต้องเคารพองค์ประกอบย่อยอื่น ๆ ของหลักประชาธิปไตยเช่นเดียวกัน เช่น ความเป็นพหุนิยมของสังคม (pluralism) กล่าวคือ บุคคลทุกคนมีสิทธิ เสรีภาพ แต่ละคนต่างก็มีความเห็นที่ต่างกัน การแสดงออกถึงความเห็นที่ต่างกันั้นถือเป็นเสน่ห์ของระบอบประชาธิปไตย แต่ไม่ใช่ว่าเมื่อฝ่ายตรงข้ามไม่เห็นด้วย ก็สามารถใช้สิทธิของตนสร้างความเดือดร้อนแก่บุคคลอื่นหรือส่วนรวมได้ กรณีที่เท่ากันว่าสิ่งที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน เช่น การปิดถนนหรือการปิดหน่วยงานราชการไม่สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยที่เน้นย้ำความเป็นพหุนิยมโดยการแสดงออกเชิงสร้างสรรค์และโดยชอบด้วยกฎหมายนั่นเอง

คดีนี้ศาลแพ่งได้พิจารณายึดโยงแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการรับรองสิทธิการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธมาใช้เป็นหลักในการวินิจฉัยเพื่อคุ้มครองประชาชนและจำกัดอำนาจรัฐในการควบคุมสถานการณ์ การพิจารณาเช่นว่านี้ ผู้เขียนเห็นว่าเป็นการพิจารณาโดยปราศจากการให้ความสำคัญเกี่ยวกับขอบเขตการกระทำของผู้ชุมนุม ทำให้เกิดความกว้างขวางของสิทธิเกินสมควร การปิดถนนหรือปิดกั้นการทำงานของหน่วยงานราชการเป็นการละเมิดสิทธิของผู้อื่นและสร้างความเดือดร้อนแก่ส่วนรวม อีกทั้ง

ไม่เป็นการอาศัยวิถีทางที่ชอบด้วยกฎหมายในการต่อสู้เรียกร้อง กรณีจึงมีประเด็นที่น่าพิจารณาว่าเมื่อการกระทำของผู้ชุมนุมในการปิดถนนหรือหน่วยงานราชการไม่ชอบด้วยกฎหมายและศาลแพ่งได้รับรองสิทธิโดยอาศัยมุมมองเพียงด้านเดียวจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ กรณีจะถือว่าคำพิพากษานี้เป็นการดำรงไว้ซึ่งหลักการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยหรือไม่

### บทสรุป

จากการพิจารณาหลักการตามระบอบประชาธิปไตยตามที่ได้นำเสนอมาข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่าคำว่าประชาธิปไตยโดยเนื้อหาของตัวเองแล้ว มิใช่คำที่เข้าใจหรือเข้าถึงได้ยาก แต่ในปัจจุบันคำว่าประชาธิปไตยมักถูกนำไปใช้เป็นเครื่องมือของนักการเมืองหรือผู้ที่ต้องการแสวงหาประโยชน์จากการกล่าวอ้างถ้อยคำดังกล่าวในการสร้างความชอบธรรมแก่ตนเอง ส่งผลให้เกิดความสับสนแก่สังคมอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับประชาชนในระดับรากหญ้าซึ่งไม่มีหรือขาดโอกาสในการได้รับการศึกษาอบรมที่เพียงพอและเหมาะสมและเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ อันอาจทำให้ความสับสนและก่อความเข้าใจผิดดังกล่าวฝังรากลึกในความคิดของคนส่วนใหญ่ของประเทศ ก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ส่งผลกระทบในทางการเมืองในทิศทางที่ไม่ควรจะเป็นได้ การทำความเข้าใจกับประชาธิปไตยนั้น นอกจากศึกษาจากตำรา เอกสารทางวิชาการแล้ว การศึกษาทิศทางจากแนวคำวินิจฉัยของศาลซึ่งมีการพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจากการกระทำต่าง ๆ ด้วยก็มีความจำเป็นเช่นเดียวกัน ซึ่งจากการวิเคราะห์คำวินิจฉัยที่ผู้เขียนได้หยิบยกมากล่าวในเนื้อหาข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า “หัวใจของหลักประชาธิปไตย” ตามความเห็นของผู้เขียนนั้นประกอบไปด้วยหลักการ 3 ประการเป็นสำคัญ ได้แก่ 1. หลักการที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน 2. หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และ 3. หลักการยอมรับความเป็นพหุนิยมในสังคม อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี แม้จะได้ความรู้ความเข้าใจจากการศึกษาดังที่กล่าว

มาแล้ว หากผู้นำคำว่าประชาธิปไตยไปใช้มุ่งแต่จะเพียงแสวงหาประโยชน์ หรือเพื่อตอบสนองเป้าหมายของตนเองหรือแม้แต่สังคมโดยไม่คำนึงถึงหลักประชาธิปไตยที่แท้จริงหรือมีการบิดเบือนไปจากหลักการที่ถูกต้องแล้ว แม้ว่าเป้าหมายนั้นจะเป็นไปเพื่อประโยชน์ของสังคมส่วนใหญ่ก็ตาม การนำหลักประชาธิปไตยไปอ้างใช้ดังกล่าวก็จะก่อให้เกิดการเลียนแบบ และความสับสนในหลักการที่ถูกต้องของหลักประชาธิปไตยก็จะยังคงมีอยู่ซึ่งจะก่อให้เกิดการนำไปบิดเบือนเพื่อใช้แสวงหาประโยชน์ในทางที่ไม่ถูกต้องและไม่เป็นประโยชน์ต่อสังคมส่วนใหญ่ได้ ในส่วนของศาลนั้น โดยที่ศาลเป็นสถาบันหลักของประเทศและสังคมไทยซึ่งคนไทยเกือบทั้งหมดเคารพและให้การยอมรับ การพิจารณาพิพากษาคดีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับหลักประชาธิปไตย จึงต้องคำนึงถึงหลักการที่ถูกต้องเป็นสำคัญ ซึ่งจากแนวคำพิพากษาที่นำเสนอในบทความนี้อาจกล่าวได้ว่า ศาลไทยยังคำนึงถึงหลักการได้ค่อนข้างดี แต่ก็ยังมีอยู่บ้างที่เปิดช่องให้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ได้ ผู้เขียนเห็นว่า โดยที่บริบทของสังคมในปัจจุบันยังอยู่ในระหว่างหัวเลี้ยวหัวต่อของการก้าวเข้าสู่ความเป็นประชาธิปไตยที่แท้จริง การรักษาคุณภาพในทางการเมืองอาจเป็นสิ่งจำเป็น แต่ศาลก็ต้องไม่ก้าวล่วงจนเกินไป ในทางกลับกัน หากศาลได้มีบทบาทในการชี้ให้เห็นถึงหลักประชาธิปไตยที่ถูกต้องแล้ว แม้คำพิพากษาอาจจะไม่เป็นที่ถูกใจสังคมอยู่บ้าง แต่ในระยะยาวแล้วศาลจะเป็นสถาบันสำคัญที่ถูกรับรองว่าเป็นสถาบันที่มีส่วนสำคัญที่ทำให้สังคมไทยและประเทศไทยมีความเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อย่างแน่นอน

## บรรณานุกรม

- คณะกรรมการวิสามัญชั้นที่กเจตนาธรรมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญ (สำนักกรรมการ 3, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร). เจตนาธรรมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550.
- นิยม รัฐอมฤต. *การปกครองระบอบประชาธิปไตยในนานาประเทศ*. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพฯ. 2553.
- สมยศ เชื้อไทย. *หลักกฎหมาย Principle of Law กฎหมายมหาชนเบื้องต้น (Introduction to Public Law)*. พิมพ์ครั้งที่ 2. สำนักพิมพ์วิญญูชน. กรุงเทพฯ. 2549.
- GOEBEL, Thomas. *A government by the people: direct democracy in America*. The University of North Carolina Press. 2002.
- HARDING, Andrew and LEYLAND, Peter. *The Constitutional System of Thailand, A Contextual Analysis*. Hart Publishing. Cornwall. 2011.
- LEYLAND, Peter. *The Constitution of the United Kingdom, A Contextual Analysis*. Hart Publishing. Cornwall. 2012.
- NUN, José. *Government of the people or Government of the politicians*. Rowman & Littlefield Publishers. Oxford. 2003.
- PARPWORTH, Neil. *Constitutional & Administrative Law*. Seventh Edition. Oxford University Press. Hampshire 2012.
- คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 15-18/2556 วันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ.2556  
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.710/2556  
คำพิพากษาศาลแพ่ง คดีหมายเลขแดงที่ 554/2557

# การออกเสียงลงประชามติกับหลักประชาธิปไตย

เสถียร เศรษฐสิทธิ์\*

## บทคัดย่อ

### บทคัดย่อหรือสาระสังเขป

คำว่า “ประชาธิปไตย” หมายความว่า ประชาชนเป็นใหญ่ หรือระบอบการปกครองที่ประชาชนทั้งประเทศมีสิทธิในการเข้าร่วมบริหารกิจการของประเทศ ซึ่งระบอบประชาธิปไตย หรือการปกครองตนเองของประชาชนนี้มีรูปแบบที่แบ่งออกได้ 3 รูปแบบ คือ

- 1) ประชาธิปไตยโดยตรง
- 2) ประชาธิปไตยโดยระบบผู้แทน
- 3) ประชาธิปไตยแบบประชาชนมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นการผสมผสานของรูปแบบที่ 1 และ 2

แต่อย่างไรก็ตาม ระบอบประชาธิปไตยทั้งหลาย มีหลักพื้นฐานที่สำคัญคือ หลักการอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ประชาชนแสดงออกซึ่งการเป็นเจ้าของโดยใช้อำนาจที่มีผ่านกระบวนการเลือกตั้งผู้ปกครองหรือผู้แทนของตนเอง

\* ประธานเจ้าหน้าที่บริหาร บริษัท คาราบาวกรุ๊ป จำกัด (มหาชน), ผู้ศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 4 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

สำหรับคำว่า การออกเสียงประชามติ หรือ Referendum มีรากศัพท์มาจากภาษาละติน “ad referendum” มีความหมายว่า “การนำมาให้สัตยาบัน” (หรือการนำมาให้รับรอง) สำหรับประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย ถือว่าอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศมาจากประชาชน เพื่อให้สมาชิกในสังคมอยู่ร่วมกันเป็นปกติสุข มติของคนในสังคมจึงถือเป็นเรื่องสำคัญ

การออกเสียงประชามติ เป็นรูปแบบหนึ่งของประชาธิปไตย แบบโดยตรง ที่ให้ประชาชนสามารถที่จะแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจในเรื่องที่มีความสำคัญ และกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของตนเองได้ ถือเป็นมาตรการถ่วงดุลอำนาจองค์กรหรือสถาบันที่เป็นตัวแทนของประชาชน มิให้ดำเนินการใด ๆ โดยมีได้ฟังเสียงที่แท้จริงของประชาชน

ดังนั้น การออกเสียงประชามติในฐานะที่เป็นกลไกการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามหลัก “ประชาธิปไตยทางตรง” จึงหมายความว่าถึงรูปแบบการมีส่วนร่วมตัดสินใจทางการเมืองโดยตรงของประชาชนภายใต้ระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน อย่างไรก็ตามในประเทศไทยได้มีการออกเสียงประชามติหลายครั้ง โดยล่าสุดเป็นการลงประชามติเพื่อพิจารณารับร่างรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 และแก้ไขฉบับที่ 1 พ.ศ. 2558 ซึ่งมีการลงประชามติ ในวันที่ 7 สิงหาคม 2559

**คำสำคัญ** หลักประชาธิปไตย การออกเสียงประชามติ

## ก. บทนำ

คำว่า “ประชาธิปไตย” หมายความว่า ประชาชนเป็นใหญ่ หรือระบอบการปกครองที่ประชาชนทั้งประเทศมีสิทธิในการเข้าร่วมบริหารกิจการของประเทศ แต่ด้วยการที่ประชาชนในสังคมมีจำนวนมากขึ้นการที่จะให้ประชาชนใช้สิทธิในการเข้าร่วมบริหารกิจการของประเทศ ย่อมเป็นไปได้ยาก จึงได้มีการนำเสนอทฤษฎีประชาธิปไตย ในรูปแบบของผู้แทนขึ้น กล่าวคือ เป็นประชาธิปไตยโดยระบบผู้แทน ที่ประชาชนเป็นผู้เลือกผู้แทนเพื่อทำหน้าที่ตัวแทนของประชาชนในพื้นที่หรือท้องที่ของตนเอง

การออกเสียงประชามติ (Referendum) เป็นการออกเสียงลงมติโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิเกี่ยวกับปัญหาที่เกี่ยวข้องกับส่วนรวม ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องการเมือง หรือเรื่องทางสังคมที่มีผลกระทบต่อคนส่วนรวมของสังคม หรือประเทศชาติ อาทิ ปัญหาเกี่ยวกับการร่างกฎหมาย หรือการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

สำหรับการออกเสียงประชามติของประเทศไทย มีการบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2492 เป็นต้นมา แต่ในทางปฏิบัติก็ไม่ได้มีการจัดให้ประชาชนคนไทยได้มีการออกเสียงประชามติแต่อย่างใด จนกระทั่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549 ได้มีการบัญญัติให้ประชาชนออกเสียงเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยได้มีการจัดให้มีขึ้นเมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2550 จึงเป็นการจัดให้มีการออกเสียงประชามติในระดับชาติครั้งแรกของประเทศไทย และต่อมาได้มีการลงประชามติอีกครั้งเพื่อพิจารณารับร่างรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 และแก้ไขฉบับที่ 1 พ.ศ. 2558 ซึ่งมีการลงประชามติในวันที่ 7 สิงหาคม 2559

ภายใต้กระบวนการทางการเมืองการปกครองแบบตัวแทน สถาบันการออกเสียงประชามติ มีบทบาทหน้าที่หลักอย่างหนึ่งคือ การสร้างความชอบธรรมแก่กระบวนการตัดสินใจทางการเมือง บทบาทหน้าที่ดังกล่าวของกลไกการออกเสียงประชามติ ตั้งอยู่บนข้อสมมติฐานหลัก คือ การตัดสินใจทางการเมืองที่มีระดับความชอบธรรมสูงสุดจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อเป็นการตัดสินใจด้วยตนเองของประชาชนโดยผ่านการออกเสียงโดยตรง

ดังนั้น การออกเสียงประชามติ จึงเป็นรูปแบบหนึ่งของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยถือเป็นประชาธิปไตยแบบโดยตรง ที่ให้ประชาชนสามารถที่จะแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจในเรื่องที่มีความสำคัญและกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของตนเอง

## ข. หลักประชาธิปไตย

### ความหมาย

คำว่า “ประชาธิปไตย” หมายความว่า ประชาชนเป็นใหญ่ หรือระบอบการปกครองที่ประชาชนทั้งประเทศมีสิทธิในการเข้าร่วมบริหารกิจการของประเทศ เพื่อความเข้าใจยิ่งขึ้น จีโรซค (บรรพต) วีระสัย<sup>1</sup> ได้อธิบายไว้ว่า คำว่าประชาธิปไตย ใช้ในความหมายที่เป็นกรอบความคิดในมุมกว้างถึง 3 สถานะด้วยกัน กล่าวคือ

1) ใช้ในฐานะที่เป็นปรัชญา ทฤษฎีหรืออุดมการณ์ทางการเมือง โดยมุ่งไปที่เรื่องของความนึกคิด อันเป็นมโนกรรม (ผลของความคิด) ของผู้บริหารประเทศและประชาชนทั้งหลาย

<sup>1</sup> จีโรซค (บรรพต) วีระสัย และคณะรัฐศาสตร์ทั่วไป. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2538). หน้า 255

2) ใช้ในฐานะที่เป็นรูปแบบทางการปกครอง คือพิจารณาในเชิงโครงสร้างหน้าที่ของรัฐบาล คณะรัฐมนตรี

3) ใช้ในฐานะที่เป็นวิถีชีวิต ได้แก่ การยอมรับเสียงข้างมาก การมีจิตใจกว้าง การมีขันติธรรม การไม่ใช้ความรุนแรงในการแก้ไขปัญหา และการมีความเอาใจใส่ในกิจการงานของบ้านเมือง

### หลักการของประชาธิปไตย

อุดมการณ์เชิงปรัชญาของประชาธิปไตย นั้น อานนท อภาภิรม<sup>2</sup> ได้ชี้ให้เห็นถึงหลักการโดยรวมเอาไว้ ดังนี้

1) หลักปัจเจกชนนิยม คือ การยกย่องนับถือสิทธิเสรีภาพของบุคคล โดยรัฐจะไม่เข้าไปแทรกแซงในกิจการงานของปัจเจกชน แต่รัฐจะมีหน้าที่ในการรักษาความสงบภายใน และตัดสินข้อพิพาทระหว่างบุคคลกับบุคคล

2) หลักเสรีภาพ คือ อุดมการณ์ที่สำคัญของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มักจะกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญอันได้แก่ เสรีภาพในการพูด การแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในการพิมพ์ เสรีภาพในการนับถือศาสนา เสรีภาพในการศึกษา เสรีภาพในการประกอบอาชีพ เสรีภาพในการจัดตั้งสมาคม เป็นต้น

3) หลักความเสมอภาค คือ อุดมการณ์พื้นฐานอีกข้อหนึ่งซึ่งประกอบไปด้วย ความเสมอภาคในความเป็นมนุษย์อันได้แก่ ศักดิ์ศรี เกียรติยศ คุณค่า ความเป็นมนุษย์ เป็นต้น ความเสมอภาคทางด้านกฎหมาย ความเสมอภาคในโอกาส ความเสมอภาคทางด้านการเมือง เป็นต้น

<sup>2</sup> อานนท อภาภิรม. รัฐศาสตร์เบื้องต้น. (กรุงเทพฯ : โอเดียนสโตร์, 2528). หน้า 119

## รูปแบบของประชาธิปไตย

ระบอบประชาธิปไตย หรือการปกครองตนเองของประชาชน มีการจัดกลุ่มหรือแบ่งประเภทในหลายลักษณะ แต่หากจะจัดกลุ่มใหญ่ ๆ สามารถจะจัดแบ่งเป็น ดังนี้

1. ประชาธิปไตยโดยตรง ประชาชนมาประชุมกัน อภิปรายและลงคะแนนกันในเรื่องสำคัญ เช่น การประชุมเรื่องงบประมาณ กฎหมายในระดับท้องถิ่น หรือการลงประชามติในระดับประเทศ เช่น การสอบถามความเห็นของประชาชนในเรื่องสำคัญต่าง ๆ อาทิ การจะรับหรือไม่รับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

2. ประชาธิปไตยโดยระบบผู้แทน เนื่องจากประเทศส่วนใหญ่มีประชาชนมาก มีความซับซ้อน ต้องแบ่งงานกันทำ จึงมักใช้วิธีเลือกผู้แทนขึ้นไปเป็นฝ่ายบริหารและฝ่ายออกกฎหมาย

3. ประชาธิปไตยแบบประชาชนมีส่วนร่วม การผสมผสานทั้ง 2 แบบแรก รวมทั้งการให้ประชาชนมีการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น มีองค์กรอิสระที่รักษาผลประโยชน์ฝ่ายประชาชน มีสื่อมวลชนและองค์กรประชาชนที่เข้มแข็ง ภาคประชาชนหรือสังคมพลเมืองมีบทบาทในการตัดสินใจเรื่องการบริหารประเทศค่อนข้างมาก ไม่ได้ปล่อยให้ผู้แทนทำทุกอย่างโดยประชาชนให้ใช้สิทธิแค่เลือกตั้งผู้แทนนาน ๆ ครั้งเท่านั้น ตั้งแต่ปี 2475 ประเทศไทยใช้ประชาธิปไตยแบบที่ 2 เป็นบางช่วง (บางช่วงเป็นเผด็จการทหาร) ประเทศไทยควรใช้แบบที่ 1 และ 3 เพิ่มขึ้น เพราะระบอบประชาธิปไตยโดยระบบผู้แทนมีข้อจำกัด โดยเฉพาะในสภาพที่นักการเมืองกลุ่มน้อยมีฐานะทางเศรษฐกิจสูง มีอำนาจและความรู้สูงกว่าประชาชนส่วนใหญ่มาก ทำให้คนกลุ่มนี้มักได้เป็นผู้แทน และมักจะทำอะไรก็ได้ตามใจชอบ รวมทั้งการคอร์รัปชัน การหาผลประโยชน์ทับซ้อน โดยอ้างว่าเพราะประชาชนเลือกพวกเขาเข้าไปแล้ว เขาจะทำอะไรก็ถือว่าเป็นประชาธิปไตยทั้งนั้น ประชาธิปไตย

โดยระบบผู้แทน หมายถึงว่า ประชาชนเลือกผู้แทนเข้าไปเป็นผู้บริหารจัดการแทนตัวพวกเขา เพื่อให้บริหารประเทศเพื่อประโยชน์ของประชาชน ไม่ใช่เลือกไปเป็นเจ้านาย และประชาชนยังมีสิทธิคัดค้าน ถอดถอนผู้แทนที่ขึ้นไปเป็นรัฐบาลแล้วไม่ได้ทำหน้าที่อย่างซื่อตรงและเพื่อส่วนรวมด้วย แต่รัฐธรรมนูญที่ผ่านมาไม่ได้เปิดช่องทางและไม่มีการให้การศึกษาและข่าวสารแก่ประชาชนว่า ประชาชนมีสิทธิประการหลังที่สำคัญนี้ด้วย ประชาชนไม่ได้เลือกผู้แทนไปเป็นเจ้านายในระบอบอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นระบอบเก่า แต่วัฒนธรรมแบบอำนาจอธิปไตย (ยกย่องเกรงกลัวคนมีอำนาจ) ยังคงตกค้างมาจนถึงปัจจุบัน โดยเฉพาะในประเทศไทยและประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ ที่ประชาชนได้รับการศึกษาและข่าวสารน้อยและหรือได้รับแบบคุณภาพต่ำ ทำให้เป็นประชาธิปไตยแค่รูปแบบหรือเป็นประชาธิปไตยเพียงบางส่วน ยังไม่ใช้การปกครองตนเองของประชาชนที่ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ระบอบประชาธิปไตย ไม่ใช่หมายถึงแค่ประชาธิปไตยทางการเมือง (ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพ เลือกตั้ง คัดค้าน ถอดถอน ผู้แทนได้) เท่านั้น หากต้องเป็นประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจ (มีการกระจายทรัพย์สินและรายได้ที่เป็นธรรม มีการแข่งขันที่เป็นธรรม) และประชาธิปไตยทางสังคม (ประชาชน มีการศึกษา รับรู้ข้อมูลข่าวสาร มีสิทธิเสรีภาพ และโอกาสการเข้าถึง ศาสนา ความเชื่อ ศิลปวัฒนธรรม อย่างเสมอภาคกัน) ด้วย ประชาธิปไตย 2 อย่างหลังนี้ ประเทศไทยยังมีน้อยรวมทั้ง ไม่มีการให้การศึกษา ให้ความรู้ ข้อมูลข่าวสารประชาชนในเรื่องนี้มากพอ เป็นเหตุให้ประชาธิปไตย การเมืองพัฒนาไปได้ช้ามาก

อนึ่ง หลักการประชาธิปไตยในระบอบประชาธิปไตย อยู่บนรากฐานหลักการที่สำคัญ 5 ประการ คือ

1. หลักการอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ประชาชนแสดงออกซึ่งการเป็นเจ้าของโดยใช้อำนาจที่มีตามกระบวนการเลือกตั้งอย่างอิสระและทั่วถึง ในการให้ได้มาซึ่งตัวผู้ปกครองและผู้แทนของตน รวมทั้งประชาชนมีอำนาจ

ในการคัดค้านและถอดถอนผู้ปกครองและผู้แทนที่ประชาชนเห็นว่า มิได้บริหารประเทศในทางที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม เช่น มีพฤติกรรมร่ำรวยผิดปกติ มีพฤติกรรมทุจริต ฉ้อราษฎร์บังหลวง

2. หลักเสรีภาพ ประชาชนทุกคนมีความสามารถในการกระทำหรืองดเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่บุคคลต้องการ トラบเท่าที่การกระทำของเขานั้น ไม่ไปละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น หรือละเมิดต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมและความมั่นคงของประเทศชาติ

3. หลักความเสมอภาค การเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงทรัพยากรและคุณค่าต่าง ๆ ของสังคมที่มีอยู่จำกัดอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่ถูกกีดกันด้วยสาเหตุแห่งความแตกต่างทางชั้นวรรณะทางสังคม ชาติพันธุ์ วัฒนธรรมความเป็นอยู่ ฐานะทางเศรษฐกิจ หรือด้วยสาเหตุอื่น

4. หลักการปกครองโดยกฎหมายหรือหลักนิติธรรม การให้ความคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนทั้งในเรื่องสิทธิเสรีภาพในทรัพย์สิน การแสดงออก การดำรงชีพ ฯลฯ อย่างเสมอหน้ากัน โดยผู้ปกครองไม่สามารถใช้อำนาจใด ๆ ละเมิดเพิกถอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ และไม่สามารถใช้อิทธิพลอยู่เหนือกฎหมาย หรือเหนือกว่าประชาชนคนอื่น ๆ ได้

5. หลักการเสียงข้างมาก (Majority rule) ควบคู่ไปกับการเคารพในสิทธิของเสียงข้างน้อย (Minority Rights) การตัดสินใจใด ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนหมู่มาก ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งผู้แทนของประชาชนเข้าสู่ระบบการเมือง การตัดสินใจของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายตุลาการย่อมต้องถือเอาเสียงข้างมากที่มีต่อเรื่องนั้น ๆ เป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจเลือก โดยถือว่าเสียงข้างมากเป็นตัวแทนที่สะท้อนความต้องการ/ข้อเรียกร้องของประชาชนหมู่มาก หลักการนี้ต้องควบคู่ไปกับการเคารพและคุ้มครองสิทธิเสียงข้างน้อยด้วย ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นหลักประกันว่า ฝ่ายเสียงข้างมากจะไม่ใช้วิธีการพวกมากลากไปตามผลประโยชน์ความเห็นหรือกระแสความนิยมของ

พวกตนอย่างสุดโต่ง แต่ต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์ของประชาชนทั้งหมด เพื่อสร้างสังคมที่ประชาชนเสียงข้างน้อย รวมทั้งชนกลุ่มน้อย ผู้ด้อยโอกาส ต่าง ๆ สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติสุข โดยไม่มีการเอาเปรียบกันและ สร้างความขัดแย้งในสังคมมากเกินไป ค่านิยม ทศนคติ ที่ส่งเสริมประชาธิปไตย ระบอบประชาธิปไตย นอกจากจะเป็นระบอบการเมืองแล้ว ยังเป็นระบอบ เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมด้วย ดังนั้นจึงไม่ใช่อยู่ที่รัฐธรรมนูญ กฎหมาย การเลือกตั้ง และการต่อรองทางการเมืองเท่านั้น หากอยู่ที่สมาชิกในสังคม จะต้องช่วยกันหล่อหลอม สร้างค่านิยม วิถีชีวิต ที่เป็นประชาธิปไตยมาตั้งแต่ ในครอบครัว โรงเรียน ที่ทำงาน ชุมชน เพื่อจะนำไปสู่หรือการปกป้องระบอบ ประชาธิปไตย ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

ดังนั้น ระบอบประชาธิปไตย หมายถึง ระบอบการปกครองตนเอง ของประชาชน ตรงกันข้ามกับระบอบอำนาจนิยม (เช่น ระบอบราชาธิปไตย ระบอบเผด็จการทหาร ระบอบอำมาตยาธิปไตย) ซึ่งเป็นระบอบปกครอง โดยคนคนเดียว หรือโดยคนกลุ่มน้อย ผู้มีอำนาจมากกว่าประชาชนทั่วไป (เรียกว่า พวกอภิสิทธิชน) ในโลกยุคเศรษฐกิจตลาดเสรีสมัยใหม่ คนส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นพลเมือง ผู้เสียภาษี (ทั้งทางตรงและทางอ้อม) และเป็นเจ้าของ สาธารณสมบัติร่วมกัน เชื่อว่าระบอบประชาธิปไตย เป็นระบอบที่จะสร้าง ความมีประสิทธิภาพ (ในการแก้ปัญหาและพัฒนาประเทศ) และความเป็นธรรม ได้มากกว่าระบอบอำนาจนิยม ทั้งนี้ ในบางสถานการณ์ ระบอบอำนาจนิยม อาจจะมีผู้ปกครองที่เป็นคนดีหรือคนเก่งอยู่บ้าง แต่ก็ไม่มีหลักประกันว่า เขาหรือลูกหลาน หรือพรรคพวกเขา ที่ได้ตำแหน่งจากการสืบเชื้อสาย หรือ การแต่งตั้ง จะปกครองประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมสำหรับ คนส่วนใหญ่เสมอไป เพราะระบบสืบเชื้อสายและแต่งตั้งเป็นระบบที่ไม่แน่นอน และไม่มีประสิทธิภาพ และเพราะว่าการให้คนสืบทอดอำนาจโดยไม่มี การตรวจสอบถ่วงดุลมักนำไปสู่การฉ้อฉลเพื่อประโยชน์ส่วนตน ระบอบประชาธิปไตย

ดีกว่าระบอบอำนาจนิยมในแง่ที่ว่า มีระบบคัดเลือกผู้บริหารที่มีประสิทธิภาพกว่า และมีระบบการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจเพื่อป้องกันไม่ให้ผู้ปกครองมีอำนาจมากเกินไปได้ดีกว่า แต่ทั้งนี้ ต้องเป็นระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ไม่ใช่สักแต่มีการเลือกตั้ง แต่ยังมี การซื้อเสียงขายเสียง การโกง การใช้อำนาจและระบบอุปถัมภ์

### ค. ความหมายของการออกเสียงประชามติ

ประชามตินั้น ตามความหมายภาษาอังกฤษมีอยู่ 2 คำ คือ Plebiscite กับ Referendum โดยในพจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยาของราชบัณฑิตยสถาน ได้ให้ศัพท์บัญญัติของคำว่า Plebiscite คือ การออกเสียงประชามติเป็นการออกเสียงลงมติโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกี่ยวกับปัญหาที่เกี่ยวข้องกับส่วนรวม โดยเฉพาะปัญหาการแยกรัฐหรือแยกออกจากสังกัดทางการเมือง ประชาชนที่เกี่ยวข้องอาจได้รับสิทธิให้ออกเสียงลงมติว่าจะยังคงสังกัดอยู่กับรัฐเดิม แยกตัวเองออกเป็นรัฐอิสระใหม่ หรือเข้าร่วมกับรัฐอื่น ส่วนคำว่า Referendum นั้น ในพจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยา มีได้บัญญัติศัพท์ไว้คงใช้กับศัพท์ว่า เรเฟอเรนดัม มีความหมายคือ การให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนในปัญหาที่เกี่ยวกับการร่างกฎหมาย และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ได้ผ่านสภานิติบัญญัติแล้ว

ส่วนในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 เห็นว่า Plebiscite และ Referendum สามารถให้ศัพท์เป็นคำไทยว่า ประชามติ ได้ทั้ง 2 คำ โดยมีความหมายคือ มติของประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศที่แสดงออกในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือที่ใดที่หนึ่ง อีกนัยหนึ่งคือ มติของประชาชนที่รัฐให้สิทธิออกเสียงลงคะแนนรับรองร่างกฎหมายสำคัญที่ได้ผ่านสภานิติบัญญัติแล้ว หรือให้ตัดสินในปัญหาสำคัญในการบริหารประเทศ

สำหรับในวิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี ได้ให้ความหมายของการประชามติว่าเป็นการนำร่างกฎหมาย ร่างรัฐธรรมนูญ และนโยบายที่สำคัญของประเทศไปผ่านการตัดสินใจเพื่อแสดงความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบโดยประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย นับเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจต่อแนวทางการปกครองประเทศ และถือเป็นประชาธิปไตยทางตรงแบบหนึ่งซึ่งประชาชนมีส่วนร่วมเสียงโดยตรงในการบริหารราชการแผ่นดิน

คำว่าออกเสียงประชามติ หรือ Referendum มีรากศัพท์มาจากภาษาละติน “ad referendum” มีความหมายว่า “การนำมาให้สัตยาบัน” (หรือการนำมาให้รับรอง) สำหรับประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยถือว่าอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศมาจากประชาชน เพื่อให้สมาชิกในสังคมอยู่ร่วมกันเป็นปกติสุข มติของคนในสังคมจึงถือเป็นเรื่องสำคัญเดิมประชาชนในรัฐมีจำนวนไม่มาก จึงสามารถใช้อำนาจออกเสียงต่อกิจการบ้านเมืองได้โดยตรง แต่เมื่อรัฐเจริญขึ้นและมีประชากรมากขึ้น หากต่างคนต่างใช้อำนาจก็ย่อมทำให้เกิดความวุ่นวาย ต่อมาจึงจัดให้มีระบบผู้แทนราษฎรขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ผู้แทนราษฎรทำหน้าที่รับความคิดเห็นมาจากประชาชนออกเสียงแทนประชาชนในเรื่องต่าง ๆ เป็นผู้ใช้อำนาจอธิบัญญัติ (จัดทำกฎหมาย) และอำนาจบริหาร (คณะรัฐมนตรี) แทนประชาชน

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในทางสังคมวิทยาแล้ว สมาชิกผู้แทนราษฎรหรือพรรคการเมืองที่สังกัดก็ดี อาจใช้วิธีการต่าง ๆ ในการเอื้อประโยชน์ต่อตนเองหรือแก่พรรคซึ่งทำให้การใช้อำนาจเหล่านั้นไม่ตรงกับเจตนาของประชาชนส่วนใหญ่ หรือแม้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมีเจตนาบริสุทธิ์ ประชาชนมีส่วนในการเป็นเจ้าของประเทศ มีผลได้ผลเสียด้วย จึงมีวิธีการที่หลากหลายในการตรวจสอบการใช้อำนาจ วิธีตรวจสอบเดิมคือการเลือกตั้งเท่านั้น โดย

หากประชาชนเห็นว่าผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกไปไม่มีประสิทธิภาพหรือปฏิบัติตัวไม่ดี ก็ไม่เลือกผู้แทนคนนั้นในการเลือกตั้งครั้งต่อไป

การออกเสียงประชามติเป็นกลไกที่นำมาเสริมทฤษฎีตัวแทนของประชาชน โดยให้สิทธิแก่ประชาชนในการตัดสินใจต่อกิจการหรืองานใด ๆ สนับสนุนหลักการสำคัญของระบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง นอกจากการให้สิทธิประชาชนออกเสียงประชามติในเรื่องเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแล้ว บางประเทศยังเปิดโอกาสให้มีการออกเสียงประชามติในเรื่องอื่น ๆ เช่น ร่างกฎหมายหรือนโยบายที่สำคัญหรือกิจการอื่นที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้ให้ความหมายของการออกเสียงประชามติว่า คือกระบวนการในการแสดงความเห็นของประชาชนด้วยการลงคะแนนออกเสียงเพื่อตัดสินใจว่า จะให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในเรื่องที่มีความสำคัญและมีผลกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติ หรือกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ก่อนที่จะนำมาตีหรือการตัดสินใจนั้น ออกเป็นกฎหมาย หรือนำไปปฏิบัติเพื่อบังคับใช้เป็นการทั่วไป ซึ่งการออกเสียงประชามติเป็นรูปแบบหนึ่งของประชาธิปไตยแบบโดยตรงที่ให้ประชาชนสามารถที่จะแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจในเรื่องที่มีความสำคัญและกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของตนเองได้ ถือเป็นมาตรการถ่วงดุลอำนาจองค์กรหรือสถาบันที่เป็นตัวแทนของประชาชนมิให้ดำเนินการใด ๆ โดยมีได้ฟังเสียงที่แท้จริงของประชาชน

โดยการออกเสียงประชามติต่างจากประชาพิจารณ์ตรงที่การออกเสียงประชามติจะต้องมีการลงคะแนนออกเสียงเพื่อหามติของประชาชนในเรื่องสำคัญนั้น ๆ ส่วนประชาพิจารณ์เป็นเพียงการรับฟังความเห็นของประชาชนที่จะได้รับผลกระทบในเรื่องนั้น ๆ ก่อนที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจะมีคำสั่งหรือดำเนินการใด ๆ

## ง. แนวคิดของการมีส่วนร่วมในทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย

ในระบบประชาธิปไตยถือว่าการเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชน มีความสำคัญ จึงมีแนวคิดที่จัดแบ่งการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

### 1. การมีส่วนร่วมในทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยโดยตรง (Direct Democracy)

การที่ประชาชนของรัฐทั้งหมดจะร่วมประชุมพิจารณาเรื่องต่าง ๆ หรือทำหน้าที่เป็นสภาเองตามทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ซึ่งรูโซ (Rousseau) เป็นหนึ่งในผู้นำคนสำคัญในการเผยแพร่ความคิดนี้ โดยมีหลักการว่า ประชาชนทุกคนต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดกฎเกณฑ์ในสังคม กล่าวคือ ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการบัญญัติกฎหมายอันเป็นการเจตจำนงร่วมกันซึ่งเคยใช้ในบางแคว้นในสวิตเซอร์แลนด์ แต่เมื่อจำนวนประชาชนมากขึ้นการปกครองในระบบประชาธิปไตยโดยตรง (Direct Democracy) จึงเป็นเรื่องที่ยากที่จะให้ประชาชนทุกคนใช้อำนาจอธิปไตยด้วยตนเอง

### 2. การมีส่วนร่วมในทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน หรือประชาธิปไตยโดยอ้อม (Representative Democracy or Indirect Democracy)

ตามทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ ประชาชนจะเลือกผู้แทนทำหน้าที่แทนตนในสภา โดยที่ประชาชนยังพอจะมีช่องทางในการควบคุมการเมืองการปกครองได้บ้าง ขอบเขตของการมีตัวแทนของปวงชนนั้น ต้องเป็นไปอย่างกว้างขวางทั่วไป ประชาชนทั่วไปต้องมีสิทธิที่จะมีตัวแทน สิทธิออกเสียงเลือกตั้งจะไม่เป็นของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรือมีเงื่อนไขกีดกันประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง และสิทธิพื้นฐาน (Basic Rights or Fundamental Rights) ของประชาชนต้องได้รับการรับรอง เช่น สิทธิในการพูด การเขียน

การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การนับถือศาสนา และสิทธิที่เท่าเทียมกันในศาล เป็นต้น

3. การมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยแบบกึ่งโดยตรง (Semi-direct Democracy)

กรณีนี้ได้นำการมีส่วนร่วมในทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยโดยตรงมาผสมผสานกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน ซึ่งน่าจะใกล้เคียงกับการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

4. การมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)

การมีส่วนร่วมทางการเมืองนี้เรียกกันว่า “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” ซึ่งเป็นประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองในระดับต่าง ๆ มากขึ้น โดยให้ประชาชนมีอำนาจในการควบคุมและตรวจสอบการทำงานของผู้ที่ได้รับเลือกตั้งให้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนด้วย มิใช่เพียงมีอำนาจหรือเป็นที่มาแห่งอำนาจปกครองหรือมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเท่านั้น ซึ่งลักษณะหรือรูปแบบของการมีส่วนร่วมในทางการเมืองนั้นอาจจะเป็นรูปแบบของการมีส่วนร่วมในทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยโดยตรง เช่น การออกเสียงประชามติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง เป็นต้น ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจึงน่าจะอยู่ตรงกลางระหว่างการมีส่วนร่วมในทางการเมืองแบบตัวแทนหรือประชาธิปไตยโดยอ้อมที่ประชาชนมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งอย่างเดียว กับการมีส่วนร่วมในทางการเมืองตัวแทนซึ่งประชาชนได้มีส่วนร่วมในทางการเมืองในรูปแบบของประชาธิปไตยโดยตรงควบคู่กันไปด้วย

5. การมีส่วนร่วมในทางการเมืองแบบพหุการเมือง (Plural Politics)

กรณีนี้เป็นการยอมรับหลักการการมีส่วนร่วมในทางการเมือง ในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม โดยการมีส่วนร่วมในทางการเมืองแบบผู้แทน เช่น การเลือกตั้ง เป็นต้น เพื่อให้ได้ผู้แทนไปทำหน้าที่แทนตน และการมีส่วนร่วมในทางการเมืองโดยตรง เช่น การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย การออกเสียงประชามติ เป็นต้น และยอมรับการมีส่วนร่วมในทางการเมืองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ได้มีสิทธิมีส่วนร่วมในทางการเมืองเท่าเทียมกัน และปฏิเสธการผูกขาดอำนาจทางการเมืองให้เป็นของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง การมีส่วนร่วมในทางการเมืองแบบพหุการเมืองจึงต้องยอมรับภาวะความเป็นพหุสังคม (Plural Society) อันเป็นการเคารพความแตกต่างและความหลากหลาย และระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

ดังนั้น การมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนจึงสามารถกระทำได้หลายรูปแบบหรือวิธีการ และขอบเขต กลุ่ม หรือจำนวนและกลุ่มของประชาชนผู้มีสิทธิเข้ามีส่วนร่วมจำกัดน้อยลง ทำให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในทางการเมืองกว้างขวางขึ้น แม้ว่าในอดีตนั้นการตัดสินใจทางการเมืองและกิจกรรมทางการเมืองเป็นของกลุ่ม “ผู้นำ” ในสังคมเพียงกลุ่มเดียวเท่านั้น และเมื่อใดประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เรียกร้องที่จะเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ การเลือกนโยบาย หรือปฏิบัติตามนโยบายเพิ่มมากขึ้น และในขณะเดียวกันรัฐและปัจจัยอื่นที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมในทางการเมืองได้พัฒนาอยู่ในระดับหนึ่งก็จะเพิ่มรูปแบบหรือวิธีการและขยายขอบเขตหรือจำนวนและกลุ่มของประชาชนที่มีส่วนร่วมในทางการเมืองอันส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

แต่อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมในทางการเมืองได้ส่งผลต่อการพัฒนาการมีส่วนร่วมในทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากการมีส่วนร่วมในทางการเมืองแบบพหุการเมืองจะทำให้ประชาชนแต่ละกลุ่มได้มีส่วนร่วม

ในทางการเมือง โดยมีการยอมรับความแตกต่างและความหลากหลายของแต่ละกลุ่มทำให้ภาวะดุลยภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม อันจะก่อให้เกิดสังคมบูรณาการไปสู่การเป็น “ประชาสังคม” เป็นการพัฒนาไปสู่ความเป็น “ชุมชนเข้มแข็ง” และปัจจัยหนึ่งที่มีส่วนในการผลักดันให้พัฒนาไปสู่ “ภาวะการเมืองภาคประชาชน” หรือ “การเมืองของพลเมือง” และเป็น การพัฒนาการเมืองแบบยั่งยืนที่ประชาชนได้มีส่วนร่วมในทางการเมืองอย่างแท้จริง ซึ่งเป็นไปตามหลักการปกครองในระบบประชาธิปไตยที่ว่า “การปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน”

#### จ. การออกเสียงประชามติ : หลักสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน ในระบอบประชาธิปไตย

ภายใต้กระบวนการทางการเมืองการปกครองแบบตัวแทน สถาบันการออกเสียงประชามติ มีบทบาทหน้าที่หลักอย่างหนึ่งคือ การสร้างความชอบธรรมแก่กระบวนการตัดสินใจทางการเมือง บทบาทหน้าที่ดังกล่าวของกลไกการออกเสียงประชามติ ตั้งอยู่บนข้อสมมติฐานหลักคือการตัดสินใจทางการเมืองที่มีระดับความชอบธรรมสูงสุดจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อเป็นการตัดสินใจด้วยตนเองของประชาชนโดยผ่านการออกเสียงโดยตรง<sup>3</sup>

ดังนั้น การออกเสียงประชามติ จึงเป็นรูปแบบหนึ่งของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยถือเป็นประชาธิปไตยแบบโดยตรง ที่ให้ประชาชนสามารถที่จะแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจในเรื่องที่มีความสำคัญ

<sup>3</sup> Devid Butler and Austin Ranney, Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory, p.25

และกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของตนเองได้ ถือเป็นมาตรการล่วงดุลอำนาจองค์กรหรือสถาบันที่เป็นตัวแทนของประชาชน มิให้ดำเนินการใด ๆ โดยมิได้ฟังเสียงที่แท้จริงของประชาชน

### หลักสำคัญของการออกเสียงประชามติ

1. เรื่องที่จะจัดทำประชามติต้องมีความสำคัญและมีผลกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติและประชาชน โดยไม่เกี่ยวกับตัวบุคคล
2. ข้อความที่จะขอความเห็นต้องชัดเจนเพียงพอที่จะทำให้ผู้มีสิทธิออกเสียงสามารถตัดสินใจว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในเรื่องนั้น ๆ ได้
3. ต้องเปิดโอกาสให้ผู้เห็นชอบและไม่เห็นชอบในเรื่องที่จะจัดทำประชามติ ได้แสดงความคิดเห็นอย่างเท่าเทียมกัน
4. ต้องจัดให้มีการลงคะแนนออกเสียงประชามติโดยอิสระ
5. ต้องนำผลการออกเสียงประชามติไปดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนผู้มาออกเสียงประชามติ

### ฉ. ประเภทของการออกเสียงลงประชามติ

สามารถจำแนกประเภทของการออกเสียงประชามติตามเงื่อนไขด้านสถานะทางกฎหมาย ได้ดังนี้

(1) การออกเสียงประชามติที่จัดขึ้นภายใต้หลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติ (Pre-regulated referendum) ได้แก่ การออกเสียงประชามติที่จัดขึ้นภายใต้หลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ในกรณีนี้ การออกเสียงประชามติจะถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทาง

การเมืองการปกครองของประเทศ การจัดการออกเสียงประชามติจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อการตัดสินใจทางการเมืองในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเข้าข่ายเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่นเดียวกับแนวทางและขั้นตอนการปฏิบัติในการจัดการออกเสียงประชามติ ก็จะดำเนินไปภายใต้กรอบหลักเกณฑ์ที่มีอยู่ ตัวอย่างเช่น มาตรา 165 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 บัญญัติไว้ว่า “การจัดให้มีการออกเสียงประชามติให้กระทำได้ในเหตุ ดังต่อไปนี้

(1.1) ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภา เพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้

(1.2) ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติ การออกเสียงประชามติตาม (1.1) หรือ (1.2) อาจจัดให้เป็นการออกเสียงเพื่อให้มีข้อยุติโดยเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติในปัญหาที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ หรือเป็นการออกเสียงเพื่อให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีก็ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ

(2) การออกเสียงประชามติที่จัดขึ้นโดยไม่มีบทบัญญัติกฎหมายรองรับ (Non-pre-regulated referendum) ได้แก่ การออกเสียงประชามติซึ่งจัดขึ้นโดยการตัดสินใจของรัฐบาลหรือองค์กรของรัฐ โดยที่ไม่มีได้อยู่ภายใต้กรอบข้อกำหนดของกฎหมาย หรือเป็นการจัดการออกเสียงประชามติที่ไม่มีการบัญญัติเงื่อนไข ข้อกำหนดเอาไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยส่วนใหญ่มักเป็นการจัดการออกเสียงประชามติภายใต้สภาพเงื่อนไข ความจำเป็นและข้อจำกัดในทางปฏิบัติของฝ่ายการเมือง ดังนั้น การออกเสียงประชามติในลักษณะนี้จึงมักเกิดขึ้นแบบชั่วคราวชั่วคราว และมีใช่การออกเสียงประชามติที่มีบทบาทหน้าที่ในกระบวนการทางการเมืองในสภาวะปกติ

## ข. การออกเสียงประชามติของประเทศไทย

การออกเสียงประชามติของประเทศไทย ได้เคยมีบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 ในมาตรา 174 ที่กำหนดว่า การเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หากพระมหากษัตริย์ทรงเห็นว่า อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศชาติหรือประชาชน อาจจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญนั้นก็ ได้ และไม่เฉพาะรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2492 เท่านั้นที่ได้บัญญัติเรื่องการออกเสียงประชามติไว้ แต่ยังมีรัฐธรรมนูญฉบับต่อมาถึง 4 ฉบับ (ไม่นับรวมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549) ได้แก่ ฉบับ พ.ศ. 2511 มาตรา 170 ที่กำหนดให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงประชามติได้ หากพระมหากษัตริย์ทรงพระราชดำริเห็นว่า ร่างรัฐธรรมนูญที่นำขึ้นทูลเกล้าถวายกระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศ โดยให้ยึดถือเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ สำหรับฉบับ พ.ศ. 2517 มาตรา 229 ก็ได้มีการกำหนดการออกเสียงประชามติคล้ายกับฉบับ พ.ศ. 2492 และฉบับ พ.ศ. 2511 คือ ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงพระราชดำริเห็นว่า ร่างรัฐธรรมนูญนั้นกระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือประชาชน เห็นสมควรให้ประชาชนได้วินิจฉัยด้วยการออกเสียงประชามติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญนั้น และให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ ส่วนฉบับ พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2539 นั้น มิได้บัญญัติให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้ดำริให้ประชาชนทำการออกเสียงประชามติ กรณีที่ว่าร่างรัฐธรรมนูญนั้นมีผลกระทบต่อประโยชน์ของประเทศ แต่ได้กำหนดในมาตรา 211 ปันรศ ว่า กรณีที่มีคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ให้ดำเนินการจัดให้มีประชามติเพื่อให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนว่าจะเห็นชอบหรือไม่ โดยยึดถือเสียงข้างมากเป็นหลัก และฉบับ พ.ศ. 2540

ซึ่งจะมีรายละเอียดที่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ กล่าวคือ นอกจากจะให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ยังกำหนดให้เรื่องที่จะจัดให้มีการออกเสียงประชามติเป็นเรื่องอื่น ๆ ที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ามีความสำคัญ และอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติและประชาชนอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับจะมีบทบัญญัติรับรอง เรื่อง การออกเสียงประชามติไว้ แต่ในทางปฏิบัติยังไม่เคยจัดให้มีการออกเสียงประชามติในระดับชาติ จึงอาจกล่าวได้ว่า การออกเสียงประชามติตามมาตรา 29 วรยศสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549 เป็นการออกเสียงประชามติระดับชาติครั้งแรกของประเทศไทย และมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2550 ออกมารองรับในการจัดทำออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีวัตถุประสงค์ในการให้ประชาชนออกเสียงเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จัดให้มีขึ้นเมื่อวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2550 ซึ่งผลการออกเสียงประชามติทั่วประเทศ มีผู้เห็นชอบร้อยละ 57.81 และไม่เห็นชอบร้อยละ 42.19 ภายหลังจากที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติให้นำการออกเสียงประชามติมาใช้ ดังปรากฏในมาตรา 165 โดยการจัดให้มีการออกเสียงประชามติให้กระทำได้ในสองกรณี คือ กรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภา เพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้ และในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติ โดยรัฐต้องดำเนินการแสดงความคิดเห็นของตนได้อย่างเท่าเทียมกัน หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติ

ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

การออกเสียงประชามติตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังไม่เคยถูกนำมาใช้แม้เพียงแต่ครั้งเดียว จนในที่สุดเมื่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้เข้ามายึดอำนาจการปกครอง เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ก็ได้มีการประกาศให้รัฐธรรมนูญฯ ฉบับดังกล่าว สิ้นสุดลง พร้อมกันนั้นก็มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2558 เพื่อให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร โดยกำหนดให้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จะต้องผ่านขั้นตอนการลงประชามติของประชาชน ซึ่งต่อมาสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาออก “พระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2559 เพื่อจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติว่าจะยอมรับร่างรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นนั้นหรือไม่ โดยคณะกรรมการเลือกตั้งกำหนดให้มีการลงประชามติในวันที่ 7 สิงหาคม 2559”

## บทสรุป

กล่าวโดยสรุป การออกเสียงประชามติ (Referendum) นับเป็นรูปแบบหนึ่งของกระบวนการปกครองตามหลักประชาธิปไตยทางตรง (Direct democracy) เมื่อก้าวถึงรากฐานความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของการออกเสียงประชามติ นักวิชาการจึงมักจะเชื่อมโยงการออกเสียงประชามติสมัยใหม่ เข้ากับหลักการการปกครองที่ตั้งอยู่บนการมีส่วนร่วมตัดสินใจอิสระโดยตรงของพลเมืองในการปกครองแบบประชาธิปไตยเอเธนส์ และรวมถึงการมีส่วนร่วมออกเสียงในสภาของประชาชนในสาธารณรัฐโรมัน

อย่างไรก็ตาม แม้การออกเสียงประชามติสมัยใหม่ จะตั้งอยู่บนหลักการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรง แต่ก็ต้องตระหนักว่ารูปแบบการมีส่วนร่วมตัดสินใจทางการเมืองแบบประชาธิปไตยทางตรงสมัยใหม่ (Modern direct democracy) นั้น มีความแตกต่างจากรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรงยุคกรีกและโรมันโบราณ รวมถึงการปกครองตนเองของพลเมืองในนครขนาดเล็กแถบยุโรปในยุคกลาง

ในขณะที่การมีส่วนร่วมตัดสินใจทางการเมืองการปกครองของพลเมืองในแบบประชาธิปไตยทางตรงยุคโบราณนั้น มีฐานะเป็นกระบวนการปกครองของนครรัฐ นั่นคือ การใช้อำนาจการปกครองตนเองร่วมกันของพลเมือง โดยการร่วมเสนอประเด็น อภิปรายโต้แย้ง และออกเสียงตัดสินใจทางการเมืองของนครรัฐภายในสภาประชาชน แต่กรณีของการออกเสียงประชามติ ซึ่งถือเป็นรูปแบบของการใช้อำนาจตัดสินใจทางการเมืองของพลเมืองแบบประชาธิปไตยทางตรงสมัยใหม่นั้น เป็นกลไกหรือสถาบันทางการเมืองที่ดำรงอยู่ในฐานะส่วนหนึ่งของระบบการเมืองการปกครองแบบตัวแทน

ดังนั้น การออกเสียงประชามติในฐานะที่เป็นกลไกการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามหลัก “ประชาธิปไตยทางตรง” จึงหมายความว่าถึงรูปแบบการมีส่วนร่วมตัดสินใจทางการเมืองโดยตรงของประชาชนภายใต้ระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative democracy) ซึ่งมีนัยต่างจากการตัดสินใจทางการเมืองโดยตรงของประชาชนที่เป็นการปกครองแบบประชาธิปไตยบริสุทธิ์ (Classical and pure democracy) ดังเช่น ประชาธิปไตยทางตรงในกรีกโบราณ (Athenian direct democracy) หรือการออกเสียงตัดสินใจของพลเมืองในสภาประชาชนกลางแจ้งของชาวสวิส (Landsgemeinden) หรือที่ประชุมสภาเมืองของชาวอเมริกันในแถบนิวอิงแลนด์ (Town meeting) เป็นต้น

ภายใต้ระบบการเมืองประชาธิปไตยแบบตัวแทน การออกเสียงประชามติ มีบทบาทหน้าที่ในฐานะกลไกการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มช่องทางสำหรับให้ประชาชนธรรมดาสามารถมีสิทธิร่วมแบ่งปันการใช้อำนาจในกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองของนักการเมืองได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การออกเสียงประชามติ (Referendum) รวมถึงรูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ตั้งอยู่บนหลักการประชาธิปไตยทางตรงสมัยใหม่อื่น ๆ อาทิ การใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชน (Initiative) และการเข้าชื่อยื่นถอดถอนตัวแทนในรัฐสภา (Recall) เป็นสถาบันทางการเมืองที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อเป็นกลไกในการเติมเต็ม หรือแก้ไขข้อบกพร่องในการทำงานของสถาบันหลักทางการเมืองในระบบตัวแทนด้วยเหตุนี้ นักวิชาการจึงเรียกระบบการปกครองแบบตัวแทนที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยทางตรงควบคู่ไปด้วย ในชื่อต่าง ๆ อาทิ “ประชาธิปไตยกึ่งทางตรง” (Semi-direct democracy) และ “ประชาธิปไตยแบบผสม” (Hybrid democracy) เป็นต้น

## บรรณานุกรม

- ปรียวรรณ สุวรรณสุนย์, ประชามติ [Online], Available: <http://www.wiki.kpi.ac.th/index.php> [28 กรกฎาคม 2559].
- รศ.ดร. นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, การออกเสียงประชามติ: กระบวนการประชาธิปไตยทางตรงสมัยใหม่ [Online], Available: [http://www.kpi.ac.th/media/pdf/M7\\_156.pdf](http://www.kpi.ac.th/media/pdf/M7_156.pdf) [28 กรกฎาคม 2559].
- ปฐนเทพ ศิริบุหงศ์, ประชามติความหมายและความเป็นมาทางทฤษฎี (จบ) [Online], Available: <http://www.thailib.org/thread> [28 กรกฎาคม 2559].
- กิตติศักดิ์ ปรกติ, การลงประชามติใน “ประชาธิปไตย” ภายใต้กำกับของอิตเลอร์ [Online], Available: <https://th-th.facebook.com/notes/kittisak-prokati> [28 กรกฎาคม 2559].
- ปัญหาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบมีตัวแทนของประเทศไทย, [Online], Available: <http://digi.library.tu.ac.th/thesis/po/1294/04chapter3.pdf> [28 กรกฎาคม 2559].
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, การออกเสียงประชามติ [Online], Available: <http://www.guru.sanook.com/4350/> [28 กรกฎาคม 2559].

## หลักธรรมาภิบาลในการบริหารองค์กร

แสงชัย อภิชาติธนพัฒน์\*

### บทคัดย่อ

ธรรมาภิบาล (Good Governance) นับเป็นกระแสที่ทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ให้ความสนใจ และนำมาประยุกต์ใช้ในการดำเนินงานขององค์กร ด้วยหลักธรรมาภิบาล ซึ่งประกอบด้วยหลักสำคัญ 6 ประการคือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักสำนึกรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า เป็นความสอดคล้องกับความรู้สึกรู้สึกและความต้องการของสาธารณชน และสาธารณชนก็มีความคาดหวังให้ทุกภาคส่วนมีการปฏิบัติอย่างแท้จริง มิใช่เป็นเพียงแต่กระแสนิยมเท่านั้น

ทั้งนี้ ยังเป็นหลักการที่นำมาใช้บริหารงานในปัจจุบันอย่างแพร่หลาย ด้วยเหตุเพราะช่วยสร้างสรรค์และส่งเสริมองค์กรให้มีศักยภาพและประสิทธิภาพ อาทิ พนักงานต่างทำงานอย่างซื่อสัตย์สุจริตและขยันหมั่นเพียร ทำให้ผลประกอบการขององค์กรธุรกิจนั้นขยายตัว นอกจากนี้แล้วยังทำให้บุคคล

\* ข้อมูลแนะนำผู้เขียน ดร.แสงชัย อภิชาติธนพัฒน์

#### วุฒิการศึกษา

- ปริญญาเอกกิตติมศักดิ์ มหาวิทยาลัย American Coachline, USA
- ปริญญาโท ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (ผู้นำทางสังคม ธุรกิจ และการเมือง) วิทยาลัยนวัตกรรมการสังคม มหาวิทยาลัยรังสิต
- ปริญญาตรี คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ตำแหน่งปัจจุบัน ประธานกรรมการบริษัท ฟาดิมา อาร์ บี ที เอส อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด

ผู้ศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นสป.) รุ่นที่ 4 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ภายนอกที่เกี่ยวข้องธุรกิจและเชื่อมั่นในองค์กรนั้น ๆ อันจะทำให้เกิดการพัฒนาย่างต่อเนื่อง เช่น องค์กรที่โปร่งใส ย่อมได้รับความไว้วางใจในการร่วมทำธุรกิจ รัฐบาลที่โปร่งใสตรวจสอบได้ ย่อมสร้างความเชื่อมั่นให้แก่นักลงทุนและประชาชน ตลอดจนส่งผลดีต่อเสถียรภาพของรัฐบาลและความเจริญก้าวหน้าของประเทศ

### คำสำคัญ

ธรรมาภิบาล หมายถึง หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า

หลักนิติธรรม<sup>1</sup> คือ การตรากฎหมาย กฎ ระเบียบข้อบังคับและกติกาต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม ตลอดจนเป็นที่ยอมรับของสังคมและสมาชิก โดยมีการยินยอมพร้อมใจและถือปฏิบัติร่วมกันอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม กล่าวโดยสรุป คือ สถาปนาการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่กระทำกันตามอำเภอใจหรืออำนาจของบุคคล

หลักคุณธรรม คือ การยึดถือและเชื่อมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยการรณรงค์เพื่อสร้างค่านิยมที่ดีงามให้ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรหรือสมาชิกของสังคมถือปฏิบัติ ได้แก่ ความซื่อสัตย์สุจริต ความเสียสละ ความอดทนขยันหมั่นเพียร ความมีระเบียบวินัย เป็นต้น

หลักความโปร่งใส คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมา และสามารถตรวจสอบความถูกต้องได้โดยการปรับปรุงระบบและกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือเปิดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก ตลอดจนมีระบบหรือกระบวนการตรวจสอบและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ

<sup>1</sup> <http://www.sci.ubu.ac.th/document/หลักธรรมาภิบาล.pdf>

ซึ่งจะเป็นการสร้างควมไว้วางใจซึ่งกันและกัน และช่วยให้การทำงานของภาครัฐและภาคเอกชนปลอดจากการทุจริตคอร์ปชั่น

หลักการมีส่วนร่วม คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และร่วมเสนอความเห็นในการตัดสินใจสำคัญ ๆ ของสังคม โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วมได้แก่ การแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่น ๆ และขจัดการผูกขาดทั้งโดยภาครัฐหรือโดยภาคธุรกิจเอกชน ซึ่งจะช่วยให้เกิดความสามัคคีและความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน

หลักความรับผิดชอบ ผู้บริหาร ตลอดจนคณะข้าราชการ ทั้งฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ ต้องตั้งใจปฏิบัติภารกิจตามหน้าที่อย่างดียิ่ง โดยมุ่งให้บริการแก่ผู้มารับบริการ เพื่ออำนวยความสะดวกต่าง ๆ มีความรับผิดชอบต่อความบกพร่องในหน้าที่การงานที่ตนรับผิดชอบอยู่และพร้อมที่จะปรับปรุงแก้ไขได้ทันท่วงที

หลักความคุ้มค่า ผู้บริหารต้องตระหนักว่ามีทรัพยากรค่อนข้างจำกัด ดังนั้น ในการบริหารจัดการจำเป็นจะต้องยึดหลักความประหยัดและความคุ้มค่า ซึ่งจำเป็นจะต้องตั้งจุดมุ่งหมายไปที่ผู้รับบริการหรือประชาชนโดยส่วนรวม

## บทนำ

การบริหารและการจัดการในภาครัฐและภาคเอกชนได้มีการให้ความสำคัญกับระบบคุณธรรมและจริยธรรม เนื่องจากการบริหารและการจัดการทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนประสบกับภาวะวิกฤติ อันเกิดจากการทุจริตที่ระบอบออกไปอย่างรวดเร็วและกว้างขวาง ความไม่รับผิดชอบต่อสังคมหรือส่วนรวม คำนึงแต่ประโยชน์ของตนเองและพวกพ้องอันเป็นการบริหารจัดการที่ขาดคุณธรรมและจริยธรรม

การบริหารจัดการที่ดีในภาครัฐ (Good Governance) หรือบางทีเรียกกันว่าธรรมาภิบาลนั้น จะช่วยกระตุ้นอย่างมากต่อการพัฒนาและขยายตัวของจริยธรรมในทางธุรกิจ ทั้งนี้เพราะความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนมีอยู่อย่างใกล้ชิด ภาครัฐในฐานะที่เป็นผู้ควบคุมกติกาการดำเนินงานของเอกชนย่อมมีผลต่อการเสริมสร้างการบริหารจัดการที่ดีในวงการธุรกิจ และการยึดมั่นในหลักคุณธรรมและจริยธรรมรวมทั้งความรับผิดชอบต่อธุรกิจมีต่อสังคม ถ้าการควบคุมย่อหย่อนหรือหน่วยงานในภาครัฐมีส่วนรู้เห็นเป็นใจกับการทุจริตหรือการเอาเปรียบสังคมและผู้บริโภคของธุรกิจเอกชนหรือมีการร่วมมือกันระหว่างคนในภาครัฐกับในภาคเอกชนเพื่อแสวงหาผลประโยชน์อันมิชอบแล้ว จะเป็นอุปสรรคซึ่งทำให้การเสริมสร้างจริยธรรมในการทำธุรกิจเป็นไปได้ลำบาก<sup>2</sup>

ธรรมาภิบาล เป็นหลักการที่นำมาใช้บริหารงานในปัจจุบันอย่างแพร่หลายด้วยเหตุเพราะช่วยสร้างสรรค์และส่งเสริมองค์กรให้มีศักยภาพและประสิทธิภาพ อาทิ พนักงานต่างทำงานอย่างซื่อสัตย์สุจริตและขยันหมั่นเพียร ทำให้ผลประกอบการขององค์กรธุรกิจนั้นขยายตัว นอกจากนี้แล้วยังทำให้บุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้อง ครีธาและเชื่อมั่นในองค์กรนั้น ๆ อันจะทำให้เกิดการพัฒนาดังต่อเนื่อง เช่น องค์กรที่โปร่งใสย่อมได้รับความไว้วางใจในการร่วมทำธุรกิจ รัฐบาลที่โปร่งใสตรวจสอบได้ย่อมสร้างความเชื่อมั่นให้แก่นักลงทุนและประชาชน ตลอดจนส่งผลดีต่อเสถียรภาพของรัฐบาลและความเจริญก้าวหน้าของประเทศ

<sup>2</sup> สุจิตรา บุญยรัตพันธุ์, 2549, รายงานวิจัยเรื่องประชาชนและธรรมาภิบาล : การสำรวจทัศนคติของคนไทยในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

## เนื้อหา

หลักธรรมาภิบาล เป็นหลักการบริหารจัดการที่ดีเพราะมีการปรับวิธีคิด วิธีการบริหารราชการของประเทศไทยใหม่ทั้งระบบ โดยกำหนดเจตนารมณ์ของแผ่นดินขึ้นมาเพื่อทุกคนทุกฝ่ายในประเทศ ร่วมกันคิด ร่วมกันทำ ร่วมกันจัดการ ร่วมกันรับผิดชอบ แก้ปัญหา พัฒนาพาแผ่นดินนี้ไปสู่ความมั่นคงความสงบ สันติสุข มีการพัฒนาที่ยั่งยืนและก้าวไกลตั้งพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชมหาราชที่ว่า “เราจะครองแผ่นดินโดยธรรมเพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชนชาวสยาม” หลักธรรมาภิบาลจึงตั้งอยู่บนรากฐานของความถูกต้อง ดีงาม มั่นคง หรือธรรมาธิปไตยที่มุ่งให้ประชาชน สังคมระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ชุมชนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการคิด การบริหารจัดการการบริหารในทุกระดับ ปรับวัฒนธรรมขององค์การภาครัฐใหม่เพราะระบบราชการที่แข็งตัวเกินไปทำให้ไม่มีประสิทธิภาพและขาดความชอบธรรม กฎเกณฑ์เข้มงวด ช่องทางการสื่อสารขาดตอน รัฐไม่สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ได้ถูกต้อง ทำให้เกิดความขัดแย้ง ช่วงชิงอำนาจและความล้มเหลวของระบบราชการและรัฐบาลจึงทำให้ความคิดเกี่ยวกับ Government เปลี่ยนไปกลับกลายมาเป็น Governance ที่ทุกภาคส่วนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมกล่าวคือ<sup>3</sup>

ภาครัฐต้องมีการปฏิรูปบทบาทหน้าที่โครงสร้างและกระบวนการทำงานของหน่วยงาน/กลไกการบริหารให้สามารถบริหารทรัพยากรของสังคมโปร่งใส ซื่อตรง เป็นธรรม มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และมีสมรรถนะสูงในการนำบริการของรัฐที่มีคุณภาพไปสู่ประชาชน โดยจะต้องมีการเปลี่ยนทัศนคติ

<sup>3</sup> <http://www.kmutt.ac.th/sd/html/pdf/tam.pdf>

ค่านิยม และวิธีทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐให้ทำงานโดยยึดถือประชาชนเป็นศูนย์กลาง และสามารถร่วมทำงานกับภาคประชาชนและภาคเอกชนได้อย่างราบรื่นและเป็นมิตร

ภาคธุรกิจเอกชน ต้องมีการปฏิรูปและกำหนดกติกาในหน่วยงานของภาคธุรกิจเอกชน เช่น บริษัท บริษัท ห้างหุ้นส่วนฯ ให้มีกติกากการทำงานที่โปร่งใส ซื่อตรง เป็นธรรมต่อลูกค้าความรับผิดชอบ ต่อผู้ถือหุ้นและต่อสังคม รวมทั้งมีระบบติดตามตรวจสอบการให้บริการที่มีมาตรฐานเทียบเท่าระดับสากล และร่วมทำงานกับภาครัฐและภาคประชาชนได้อย่างราบรื่นและเป็นมิตร มีความไว้วางใจซึ่งกันและกัน

ภาคประชาชน ต้องสร้างความตระหนักหรือสำนึกตั้งแต่ระดับปัจเจกบุคคล ถึงระดับกลุ่ม ประชาสังคม ในเรื่องของสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบต่อตนเองและสาธารณชน ทั้งในทางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง เพื่อเป็นพลังของประเทศที่มีคุณภาพ มีความรู้ความเข้าใจในหลักการของการสร้างกลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีและทำนุบำรุงรักษาให้ดียิ่ง ๆ ขึ้นต่อไป

สำนักงาน ก.พ. ได้กำหนดไว้โดยได้เสนอเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่า หลักธรรมาภิบาลนั้นประกอบด้วย 6 หลักการคือ<sup>4</sup>

1. หลักคุณธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรมเป็นที่ยอมรับของสังคม ไม่เลือกปฏิบัติและสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย และกฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่ตามอำเภอใจหรือตามอำนาจของตัวบุคคล

<sup>4</sup> [http://network.moph.go.th/km\\_ict?p=360](http://network.moph.go.th/km_ict?p=360)

2. หลักนิติธรรม ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน โดยมีการให้และการรับข้อมูลที่สะดวก เป็นจริง ทันการณ์ ตรงไปตรงมา มีที่มาที่ไปที่ชัดเจนและเท่าเทียม มีกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

3. หลักความโปร่งใส ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และร่วมคิด ร่วมเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ในด้านต่าง ๆ เช่น การแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ นอกจากนี้ยังรวมไปถึงการร่วมตรวจสอบและร่วมรับผิดชอบ ต่อผลของการกระทำนั้น

4. หลักความมีส่วนร่วม ได้แก่ ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ เป็นการสร้างกลไกให้มีผู้รับผิดชอบตระหนักในหน้าที่ความสำคัญในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

5. หลักความรับผิดชอบต่อสังคม ได้แก่ การบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากร ที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์คุ้มค่าเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม

6. หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม สำนึกในหน้าที่ของตนเองมีความซื่อสัตย์สุจริต จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย และเคารพในสิทธิของผู้อื่น

แต่จะเป็นหลักการใดก็ตาม ก็จะทำให้เห็นว่าหลักการทั้งหลายล้วนมีจุดมุ่งหมายที่จะรักษา “ความสมดุล” ในมิติต่าง ๆ ไว้ เช่น หลักคุณธรรมก็คือการรักษาสมดุลระหว่างตนเองกับผู้อื่น คือไม่เบียดเบียนผู้อื่นหรือตัวเองจนเดือดร้อน ซึ่งการที่มีความโปร่งใสเปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมตรวจสอบก็เพื่อมุ่งให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้เห็นถึงความสมดุลดังกล่าวว่า อยู่ในวิสัยที่ยอมรับได้ ส่วนหลักความรับผิดชอบต่อสังคมก็ต้องสมดุลกับเสรีภาพที่เป็นสิ่งที่สำคัญของคน และหลักความคุ้มค่าก็ต้องสมดุลกับหลักอื่น ๆ เช่น

บางครั้งองค์กรอาจมุ่งความคุ้มค่าจนละเลยเรื่องความเป็นธรรมหรือโปร่งใส หรือบางครั้งที่หน่วยงานโปร่งใสมากจนคู่แข่งชั้นล่างรู้ความลับที่สำคัญ ในการประกอบกิจการ ความสมดุล หรือธรรมจึงเป็นส่วนประกอบที่สำคัญ ของธรรมาภิบาล

องค์กรทุกองค์กรมีองค์ประกอบที่สำคัญสองส่วน คือ “งาน” และ “คน” หมายความว่า องค์กรทุกประเภทต้องมียุทธศาสตร์ประกอบดำเนินงาน ซึ่งได้แก่ ภารกิจที่ต้องทำตามวัตถุประสงค์ และการจัดระบบงานเพื่อให้สามารถทำภารกิจได้ตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ การที่จะประกอบภารกิจได้ตามเป้าหมายขององค์กรจำเป็นต้องมียุทธศาสตร์ที่ดี คือ มีคนหรือบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมและเพียงพอที่จะปฏิบัติงาน ปัจจัยด้าน “คน” หรือ บุคลากร นี้จึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ ทั้งนี้เพราะถึงแม้ว่าองค์กรจะมีการจัดองค์กรและการบริหารงานที่ดี แต่ถ้าพนักงานปฏิบัติงานไม่ดี ไม่มีความรู้ความสามารถ ขาดความซื่อสัตย์ ขาดความรักสามัคคีกันหรือขาดความจงรักภักดีต่อองค์กร ก็เป็นการยากที่จะบริหารงานให้บรรลุเป้าหมายได้ จึงกล่าวได้ว่าการบริหารงานบุคคลเป็นหัวใจในการบริหารองค์กรใด ๆ ก็ตาม หากการบริหารงานบุคคลล้มเหลวคงจะเป็นการยากที่องค์กรจะประสบความสำเร็จ

การบริหารทรัพยากรบุคคลเป็นพื้นฐานในการบริหารงานทุกชนิด โดยมีขอบข่ายกว้างขวาง เป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกันเป็นลูกโซ่ ตั้งแต่การสรรหาคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน การพัฒนาความรู้ความสามารถ การให้ค่าตอบแทนและผลประโยชน์ต่าง ๆ แก่พนักงาน การดูแลความปลอดภัยและสุขภาพในการทำงาน และสิทธิตามรัฐธรรมนูญ สิทธิตามกฎหมายแรงงาน เมื่อองค์กรเป็นที่รวมกันของผู้คนที่มีความแตกต่างกันทั้งเรื่องครอบครัว การศึกษา และลักษณะนิสัยส่วนตัวของแต่ละคน ความแตกต่างดังกล่าวอาจก่อให้เกิดปัญหาในการทำงานร่วมกันได้ ดังนั้นการมีหลักการปกครองที่ดีจะช่วยแก้ปัญหา

ดังกล่าวได้ การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารทรัพยากรบุคคล ซึ่งเป็นหลักการบริหารจัดการที่ได้รับการยอมรับถึงประสิทธิภาพในการจัดการ เหมาะกับทุกองค์กรที่จะนำมาใช้ในการปกครองพนักงาน นอกจากนั้นแล้ว องค์กรควรคำนึงถึงหลักสิทธิตามกฎหมายดังกล่าวด้วย เพื่อให้พนักงานได้รับการคุ้มครองสิทธิ มีความมั่นคงและปลอดภัยในการทำงานโดยปฏิบัติตามกฎหมายไทยอย่างเคร่งครัด

ปัญหาเมื่อเกิดขึ้นในการบริหารงานภาคเอกชน หรือหน่วยงานใด ก็มักจะทำให้องค์กรนั้นไม่สามารถทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลเท่าที่ควร จะเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดปัญหา มากมายภายในองค์กร เช่น ปัญหาเมื่อเกิดขึ้นในการบริหารงาน ก็มักจะ ทำให้องค์กรนั้นไม่สามารถทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรได้ อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลเท่าที่ควรจะเป็น สาเหตุของปัญหา การทำงานอาจมาจากความไม่เสมอภาคภายในองค์กรหรืออาจมีระบบอุปถัมภ์ เข้ามาเกี่ยวข้อง ความอาวุโสของการทำงานมานาน หรือตำแหน่งที่สูงกว่า ความไม่เท่าเทียมกันกันที่เกิดขึ้นภายในองค์กรนั้น สิ่งต่าง ๆ ความขัดแย้งทั้ง ในระหว่างบุคคลและระหว่างกลุ่ม เช่น การคิดไม่เหมือนกันซึ่งต่างคนต่างคิด ว่าตนมีความรู้ความสามารถมากกว่า การทำงานไม่เหมือนกันและผลประโยชน์ ไม่เหมือนกัน หรือเมื่อเราลองมามองถึงความความเสมอภาค อธิบายว่า บุคคลจะเปรียบเทียบตัวป้อนของเขา (เช่น ความพยายาม ประสบการณ์ อาวุโส สถานภาพ สติปัญญาความสามารถ และอื่น ๆ) กับผลตอบแทนที่ได้รับ (เช่น การยกย่องชมเชย ค่านิยม ค่าจ้างค่าตอบแทนการเลื่อนตำแหน่งและ สถานภาพ การยอมรับจากหัวหน้างาน) กับบุคคลอื่นที่ทำงานประเภทเดียวกัน ซึ่งอาจเป็นเพื่อนร่วมงานคนใดคนหนึ่ง หรือกลุ่มพนักงานที่ทำงานในแผนก เดียวกันหรือต่างแผนก หรือแม้แต่บุคคลใดในความคิดของเขาก็ได้ ว่ามีความเสมอภาคหรือเท่าเทียมกันหรือไม่ ซึ่งตัวป้อนและผลตอบแทนนั้น

เป็นการรับรู้หรือความเข้าใจของเขาเอง ไม่ใช่ความเป็นจริง แม้ความเป็นจริง จะมีความเสมอภาค แต่เขาอาจรับรู้ว่าจะไม่เสมอภาคก็ได้ เมื่อเป็นเช่นนั้น เขาจะเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมตัวเองเพื่อให้รู้สึกว่าได้เกิดความเสมอภาค ดังนั้นในการปฏิบัติต่อพนักงาน หัวหน้างานจะต้องทำให้เขารู้ว่าเขาได้รับการปฏิบัติอย่างยุติธรรม มีความเสมอภาคเท่าเทียมกับคนอื่นเมื่อเปรียบเทียบ ตัวเองกับคนอื่น พนักงานส่วนมากมักประเมินว่าตนเองทำงานหนักและ พุ่มเทในการปฏิบัติงานมากกว่าคนอื่น ขณะเดียวกันก็มักคิดว่าคนอื่นได้รับ ผลตอบแทนสูงกว่าตน เขาจะพอใจในการทำงานและมีแรงจูงใจในการทำงาน สูงตราบเท่าที่เขายังรับรู้ว่ามีเสมอภาคเมื่อเปรียบเทียบกับ พนักงานคนอื่น แต่ถ้าพนักงานพบว่าผู้ที่ทำงานในระนาบเดียวกับเขาได้รับ ผลตอบแทนสูงกว่าเขา หรือได้รับผลตอบแทนเท่ากันแต่ทำงานน้อยกว่า ความพอใจและแรงจูงใจในการทำงานจะน้อยลง เมื่อใดที่พนักงานเกิดการรับรู้ ความไม่เสมอภาค เขาจะพยายามทำให้เกิดความเสมอภาคโดยการลดระดับ ตัวป้อนหรือไม่ก็เรียกร้องผลตอบแทนเพิ่มขึ้น

การเปรียบเทียบตัวเองกับผู้อื่นที่ทำงานในระนาบเดียวกัน ทำให้เกิดการรับรู้ 3 แบบ คือ ผลตอบแทนเหมาะสม ผลตอบแทนต่ำไปผลตอบแทนสูงเกินไป<sup>5</sup>

ผลตอบแทนเหมาะสม (Equitably Rewarded) พนักงานรับรู้ว่าจะ ตัวป้อนและผลตอบแทนมีความเหมาะสมกัน แรงจูงใจยังคงมีอยู่ เชื่อว่าคนอื่น ที่ได้ผลตอบแทนสูงกว่าเป็นเพราะเขามีตัวป้อนที่สูงกว่า เช่น มีการศึกษาและ ประสบการณ์สูงกว่า เป็นต้น

<sup>5</sup> <http://yoosook11.blogspot.com/2011/01/equity-theory.html>

ผลตอบแทนต่ำไป (Under-rewarded) เมื่อพนักงานคนใดรับรู้ว่าคุณได้รับผลตอบแทนต่ำไป เขาจะพยายามลดความไม่เสมอภาคด้วยวิธีต่าง ๆ เช่น พยายามเพิ่มผลตอบแทน (เรียกร้องค่าจ้างเพิ่ม) ลดตัวบ่อน (ทำงานน้อยลง มาสายหรือขาดงานบ่อยครั้ง พักครั้งละนาน ๆ ฯลฯ) อ้างเหตุผลให้ตัวเอง เปลี่ยนแปลงตัวบ่อนหรือผลตอบแทนของคนอื่น (ให้ทำงานมากขึ้น หรือรับค่าจ้างน้อยลง) เปลี่ยนงาน (ขอย้ายไปฝ่ายอื่น ออกไปหางานใหม่) เปลี่ยนบุคคลที่เปรียบเทียบ (ยังมีคนที่ได้รับน้อยกว่า)

ผลตอบแทนสูงไป (Over-rewarded) การรับรู้ว่าคุณได้รับผลตอบแทนสูงไป ไม่มีปัญหาต่อพนักงานมากนัก แต่อย่างไรก็ตาม พบว่าพนักงานมักจะลดความไม่เสมอภาคด้วยวิธีเหล่านี้ คือ เพิ่มตัวบ่อน (ทำงานหนักขึ้น และอุทิศเวลามากขึ้น) ลดผลตอบแทน (ยอมให้หักเงินเดือน) อ้างเหตุผลให้ตัวเอง (เพราะฉันเก่ง) พยายามเพิ่มผลตอบแทนให้ผู้อื่น (เขาควรได้รับเท่าฉัน)

### ทฤษฎีความเสมอภาค (Equity Theory) โดย JS Adams (1965)

Adam ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับความพอใจของพนักงานเกี่ยวกับการจ่ายค่าตอบแทนว่า เกี่ยวข้องกับระดับของการเรียนรู้ (Perceptions) ว่าในอัตราระหว่างสิ่งที่เขาได้รับจากงาน (Out Put) กับสิ่งที่เขาอุทิศให้ในการทำงานนั้น (In Put) เหมาะสมเสมอภาคกันหรือไม่ ทฤษฎีความเสมอภาคนี้จะ เป็นสิ่งที่ความรู้สึกและมองในเชิงเปรียบเทียบความรู้สึก (Feeling) หรือการรับรู้ (Perceptions) ของแต่ละบุคคลจะเกิดขึ้นจากการที่บุคคลนั้นประเมินศักยภาพในการทำงานของตนกับค่าจ้างที่ได้รับ และแน่นอน ความรู้สึกเหล่านี้ย่อมได้รับอิทธิพลจากบรรทัดฐาน (Norms) ภายในองค์กร และกลุ่มวิชาชีพด้วย ซึ่งความรู้สึกว่าตนเองได้รับความเสมอภาคหรือไม่เสมอภาคเมื่อเปรียบเทียบกับคนอื่น สามารถเข้าใจได้จากตารางดังนี้

ตารางแสดงทฤษฎีความเสมอภาค<sup>6</sup>

ตารางเปรียบเทียบอัตราการรับรู้	การประเมินของพนักงาน ก.
สิ่งที่ ก. ได้รับ OA < สิ่งที่ ข. ได้รับ OB	ความไม่เสมอภาค (ได้รับค่าตอบแทนต่ำกว่าปกติ)
สิ่งที่ ก. อุทิศ IA      สิ่งที่ ข. อุทิศให้ IB สิ่งที่ ก. ได้รับ OP < สิ่งที่ ข. ได้รับ OB	ความเสมอภาค
สิ่งที่ ก. อุทิศให้ IA      สิ่งที่ ข. อุทิศให้ IB	
สิ่งที่ ก. ได้รับ OP < สิ่งที่เขาได้รับ OB สิ่งที่ ก. อุทิศให้ IA      สิ่งที่ ข. อุทิศให้ IB	ความไม่เสมอภาค (ได้รับค่าตอบแทนสูงกว่าปกติ)

“เรามักหุ่่มเทให้องค์กรเท่า ๆ กับที่องค์กรให้เรา” ว่าด้วยทฤษฎีความเสมอภาค (Equity Theory) พนักงานมักหุ่่มเทกำลังความสามารถของตนในการทำงานโดยเปรียบเทียบกับผลตอบแทนที่ตนเองได้รับจากองค์กรในโลกของการแข่งขัน การเปรียบเทียบตนเองกับบุคคลอื่นเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเสมอ ๆ ไม่เว้นแม้แต่ในการทำงาน เรามักจะต้องการความยุติธรรมในการทำงาน โดยการที่เรารู้ว่าตนเองได้รับความยุติธรรมหรือไม่ เราจะเปรียบเทียบกับเพื่อนร่วมงานที่อยู่ตำแหน่งเดียวกันหรือใกล้เคียงกัน ทฤษฎีความเสมอภาค

<sup>6</sup> <http://info.muslimthaipost.com/main/index.php?page=sub&category=29&id=12161>

“Equity Theory” ของ JS Adams (1965) เป็นทฤษฎีที่ว่าด้วยความยุติธรรมในองค์กร พนักงานมักท้อแท้กำลังความสามารถของตนในการทำงานโดยเปรียบเทียบกับผลตอบแทนที่ตนเองได้รับจากองค์กร Adams ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับความพอใจของพนักงานว่า อัตราระหว่างสิ่งที่เขาได้รับจากงาน (Output) กับสิ่งที่เขาอุทิศให้กับการทำงาน (Input) มีความเหมาะสมกันหรือไม่ โดยใช้การรับรู้ของตนประเมินศักยภาพในการทำงานของตนกับค่าตอบแทนที่ได้รับจากองค์กร ซึ่งหากเปรียบเทียบแล้ว รู้สึกว่าตนเองได้รับความยุติธรรมก็จะเกิดความพอใจและแรงจูงใจในการทำงาน ดังนั้นองค์กรจึงควรตระหนักและให้ความสำคัญในประเด็นนี้ เพราะมีผลกระทบต่อความสำเร็จขององค์กรและความสุขในการทำงานของพนักงานด้วย

ซึ่งจากประสบการณ์ที่ได้พบเห็นในระหว่างการทำงานก็พอที่จะระบุปัญหาเป็นประเด็นในเรื่องเกี่ยวกับ คน / วิธีการทำงาน / การศึกษา / ประสบการณ์ / ความอาวุโสในสถานที่ทำงานนั้น ๆ สรุปได้ว่า ปัญหาการทำงานในองค์กรมีสาเหตุมาจาก

1. คน เช่น เกิดการแบ่งกลุ่ม มือคติดต่อกัน ขาดความร่วมมือ ไม่เคารพกฎ กติกา รวมถึงการทุจริต
2. งาน เช่น งานไม่มีประสิทธิภาพ งานล่าช้ากว่ากำหนด
3. วิธีการทำงาน เช่น ขาดภาวะผู้นำ ขาดความยุติธรรม ขาดมนุษยสัมพันธ์ ขาดศาสตร์และศิลป์ในการบริหาร
4. การศึกษา เช่น เปรียบเทียบ หรือไม่ยอมรับบุคคลที่มีการศึกษาด้อยกว่าตนเอง
5. ประสบการณ์ เช่น ความแตกต่างในการรอบรู้ที่ได้จากประสบการณ์ที่ไม่เท่ากัน
6. ความอาวุโส เช่น เมื่ออาวุโสมากกว่าจึงไม่ยอมรับ หรือไม่เชื่อ ไม่ฟังผู้ที่มีความอาวุโสน้อยกว่า

จากปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนจึงมุ่งเน้นนำหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) มาเป็นหลักในการบริหารองค์กรเพื่อหวังว่าจะลดปัญหาและเพิ่มยอดขายที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

ซึ่งในการบริหารงานที่ตื่นนอกจากจะปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ผู้เขียนเห็นอย่างยิ่งว่า ควรนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารองค์กร เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาขึ้น และแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นมิให้ลุกลามต่อไป อีกทั้งการใช้หลักธรรมาภิบาลจะทำให้องค์กรสามารถเพิ่มประสิทธิภาพ การบริหารงานได้ เป็นกลไกในการควบคุมติดตามและตรวจสอบ โดยมีประชาชน หรือองค์กรภายนอกมีส่วนร่วม ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายแก่ การบริหารองค์กร เพราะการสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในองค์กร เป็นการ สร้างสำนึกที่ดีในการบริหารงานและการทำงานในองค์กร และจัดระบบ ที่สนับสนุนให้มีการปฏิบัติตามสำนึกที่ดีไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการบริหารงาน อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ลั่นเปลือง การติดตามการทุจริต ความโปร่งใส โดยคำนึงถึงผู้ที่เกี่ยวข้องที่จะได้รับผลกระทบ

ทั้งนี้ บริษัทที่บริหารงานด้วยหลักธรรมาภิบาลอย่างเคร่งครัดจะทำให้ บุคลากรภายในบริษัท ทุกคนมีความสุขจากการทำงาน เนื่องจากผู้บังคับบัญชา เข้าใจและให้ความเป็นธรรมเท่าเทียมกันทุกคน และอาจส่งผลให้งานออกมามีคุณภาพสูงตามไปด้วย เนื่องด้วยความสุขที่ได้จากการทำงานนั่นเอง หลักธรรมาภิบาลถือเป็นหลักพื้นฐานในการปกครองที่ผู้ประกอบการจำเป็น อย่างยิ่งที่จะต้องนำมาใช้ เพราะหลักดังกล่าวช่วยให้ปกครองคนได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังทำให้บุคลากรทุกคนในบริษัททำงานอย่างมีความสุข และยังช่วยสร้างขวัญและกำลังใจให้พร้อมปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย อย่างเต็มกำลังความสามารถ ส่งผลดีโดยรวมทำให้ธุรกิจให้เจริญก้าวหน้าต่อไปได้ในอนาคต

## บทสรุป

การบริหารราชการบ้านเมืองที่ดีเป็นการบริหารราชการเพื่อบรรลุนิติเป้าหมายเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการและมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

การใช้หลักธรรมาภิบาลทำให้องค์กรสามารถเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานได้ อีกทั้งยังเป็นกลไกในการควบคุมติดตามและตรวจสอบโดยมีประชาชนหรือองค์กรภายนอกมีส่วนร่วม ทั้งนี้ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายแก่การบริหารองค์กร เพราะการสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในองค์กร เป็นการสร้างสำนึกที่ดีในการบริหารงาน และการทำงานในองค์กร และจัดระบบที่สนับสนุนให้มีการปฏิบัติตามสำนึกที่ดี ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่สิ้นเปลือง การติดตามการทุจริต ความโปร่งใส โดยคำนึงถึงผู้ที่เกี่ยวข้องที่จะได้รับผลกระทบ

การนำหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) มาใช้ในการบริหารงานองค์กร ทั้ง 6 ด้าน เนื่องจากผู้เขียนเป็นผู้บริหารอยู่ในองค์กรภาคเอกชน เห็นควรนำองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงานในองค์กร โดยเน้นไปในทางบริหารจัดการ การมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายและรวมถึงการให้การสนับสนุนปัจจัยทรัพยากรทางการบริหารที่เพียงพอ สร้างความรู้ความเข้าใจแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย และมีการติดตามประเมินผลในการนำไปใช้เป็นระยะ ๆ เพื่อปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพขององค์กร

“ซึ่งผู้เขียนมีความมั่นใจว่าในการนำหลักธรรมาภิบาลทั้ง 6 ด้าน มาใช้ในการบริหารองค์กรจะทำให้องค์กรประสบความสำเร็จและเจริญก้าวหน้า เป็นที่ยอมรับของพนักงานและสังคมอย่างแน่นอน”

## เอกสารอ้างอิง

### บทความในหนังสือ

สุจิตรา บุญยรัตพันธุ์, 2549, รายงานวิจัยเรื่องประชาชนและธรรมาภิบาล : การสำรวจทัศนคติ ของคนไทยในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

### สารสนเทศจาก World Wide Web

<http://www.sci.ubu.ac.th/document/หลักธรรมาภิบาล.pdf>

<http://www.kmutt.ac.th/sd/html/pdf/tam.pdf>

[http://network.moph.go.th/km\\_ict/?p=360](http://network.moph.go.th/km_ict/?p=360)

<http://yoosook11.blogspot.com/2011/01/equity-theory.html>

<http://www.chumphon.doae.go.th/goodgovern.pdf>

<http://info.muslimthaipost.com/main/index.php?page=sub&category=29&id=12161>

# หลักสิทธิมนุษยชนกับสิทธิการตายในสังคมไทย

อนัญพร พูลนิตีพร\*

## บทนำ

สิทธิในการตาย (Right to Die) แบ่งออกเป็นสามประเภท 1. สิทธิในการปฏิเสธการรักษา (Right to refuse medical treatment) 2. การทำให้ผู้ป่วยตายอย่างสงบ หรือ การุณยฆาต ที่เรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า “Mercy Killing” 3. หนังสือแสดงเจตนาในการรับบริการหรือปฏิเสธการรับบริการทางการแพทย์ (Living Will) ทั้งนี้มักจะถูกใช้ในผู้ป่วยที่มีความเจ็บปวดหรือลำบากทรมานเป็นอย่างมากในการดำรงชีวิต จึงขอสิทธิในการตาย (Right to Die) เพื่อหวังจากไปอย่างสงบไม่ทุกข์ทรมานอีก หากแต่ในช่วงแรก กฎหมายประเทศไทยยังไม่ยอมรับการกระทำรูปแบบนี้ เนื่องจากยังมีผู้ไม่ประสงค์ดีสามารถนำไปใช้เพื่อปลิดชีวิตผู้อื่นโดยอาศัยช่องว่างของสิทธิในการตาย (Right to Die) อีกทั้งยังไม่เป็นที่ยอมรับในเรื่องของจิตใจ แต่หากว่าด้วยหลักสิทธิมนุษยชนที่ว่าบุคคลย่อมมีอิสระในชีวิตและทรัพย์สินของตน หากไม่เบียดเบียนหรือสร้างผลร้ายแก่ผู้อื่น สิทธิในการตาย (Right to Die) ก็สามารถเป็นที่ยอมรับได้อย่างที่มีมาแล้วในหลายประเทศ แต่ในปัจจุบันประเทศไทยได้มีการยอมรับหนังสือแสดงเจตนาในการรับบริการ หรือปฏิเสธการรับบริการทางการแพทย์ (Living Will) ซึ่งหมายความว่าผู้ป่วยมีสิทธิที่จะสามารถปฏิเสธการรักษาเองได้ เอกสารวิชาการฉบับนี้จึงจัดทำขึ้นเพื่อแสดงความคิดเห็น

\* กรรมการผู้จัดการ โรงแรมวีวีช ขอนแก่น, ผู้ศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 3 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

และอธิบายให้เกิดความเข้าใจในเรื่องสิทธิในการตาย (Right to Die) และเงื่อนไขที่กระทำได้ในประเทศไทย โดยไม่ขัดต่อกฎหมายและหลักสิทธิมนุษยชน

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับการรับรอง หรือความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือตามกฎหมายไทย หรือตามสนธิสัญญาที่ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม โดยที่สนธิสัญญาถือเป็นมาตรฐานในการปฏิบัติ เพื่อส่งเสริมคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งประเทศไทยได้เข้าร่วมลงนาม และให้สัตยาบันตามหลักปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) และกติการะหว่างประเทศ ว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights – ICCPR) ซึ่งพิจารณาว่ารัฐภาคีแห่งกติกานี้ ตามหลักการที่ได้ประกาศไว้ในกฎบัตรสหประชาชาตินั้น การยอมรับในศักดิ์ศรีแต่กำเนิด และสิทธิที่เท่าเทียมกันและไม่อาจเพิกถอนได้ของสมาชิกทั้งปวงของมวลมนุษยชาตินั้นเป็นรากฐานของเสรีภาพ ความยุติธรรมและสันติธรรมในโลก และสิทธิเหล่านี้มาจากศักดิ์ศรีแต่กำเนิดของมนุษย์และบุคคลมีสิทธิในการดำรงชีวิต ในเสรีธรรมและในความมั่นคงแห่งร่างกาย<sup>1</sup>

## สิทธิในการตาย คือ

การตาย หมายถึง การที่บุคคลนั้นสิ้นสภาพความเป็นบุคคล ด้วยหัวใจหยุดเต้น เมื่อสภาพความเป็นบุคคลสิ้นสุดแล้ว สิทธิเสรีภาพของบุคคลก็สิ้นตามไปด้วย อนึ่ง ความตายเป็นสิ่งที่เราไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ แต่การจะตายอย่างมีศักดิ์ศรีนั้น ควรเป็นสิ่งที่เราสามารถจะเลือกได้เองหรือไม่ ถ้าตัดสินใจ

<sup>1</sup> รายงานสรุปผลโครงการสัมมนา “สิทธิในการตาย (Living Will)” เมื่อวันที่ 15 กันยายน พ.ศ. 2557 ณ โรงพยาบาลสงฆ์ กรุงเทพมหานคร จัดโดย สถาบันเวชศาสตร์ กรมการแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข. หน้า 1

แล้วว่าชีวิตอันปราศจากอิสรภาพหาใช่ชีวิตที่ควรค่าแก่การดำรงอยู่ จากคำถามทำนองนี้เองซึ่งได้นำไปสู่การทวงถามถึงสิทธิในการตายของบุคคลขึ้นมา กลุ่มที่สนับสนุนแนวคิดลักษณะนี้ ได้ทำการเรียกร้องสิทธิจำพวกใหม่ในนามสิทธิที่เรียกว่า สิทธิในการตาย (Right to Die) พร้อมมีความเชื่อว่า สิทธิในการตายเป็นองค์ประกอบสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) บนแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชน (Human Rights)

ในส่วนของเสรีภาพ (Freedom/Liberty) ในการที่จะกำหนดวาระสุดท้ายของชีวิตตนเองให้จากไปอย่างสงบ บุคคลควรมีสิทธิที่จะเลือกตายในบ้านของตนเอง อันล้อมรอบไปด้วยคนในครอบครัวแทนที่จะต้องไปตายที่โรงพยาบาลซึ่งห้อมล้อมไปด้วยคนอื่น ด้วยเหตุนี้ผู้ป่วยย่อมมีสิทธิที่จะปฏิเสธการรักษาด้วยวิธีการรักษาทางการแพทย์ต่าง ๆ หรือแม้กระทั่งการที่ผู้ป่วยนั้นจะร้องขอให้แพทย์จบชีวิตของตน เพราะทนต่อความเจ็บปวดต่อไปไม่ไหวก็ได้ เป็นต้น นั่นก็คือการทำให้ผู้ป่วยจากไปอย่างสมศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จึงทำให้เชื่อได้ว่า มนุษย์ควรมีอิสระในการตัดสินใจของตนเองแม้ในการตายก็ตาม และควรมีกฎหมายรับรองถึงสิทธิการตาย<sup>2</sup>

**ประเภทของสิทธิในการตาย** ได้แบ่งออกอย่างกว้างได้ 3 ประเภท<sup>3</sup>

1. สิทธิในการปฏิเสธการรักษา (Right to refuse medical treatment) บุคคลมีสิทธิแสดงความจำนงเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลหรือปฏิเสธการรักษาพยาบาลในวาระสุดท้ายของชีวิตตนเองได้ โดยสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดความต้องการในการยุติชีวิตผู้ป่วยได้รับความสนใจเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็วก็เนื่องมาจากเทคโนโลยีทางการแพทย์ในปัจจุบันที่เข้ามามีบทบาทสูง

<sup>2</sup> ณัฐกร วิทิตานนท์ “สิทธิในการตาย” บนความเคลื่อนไหว มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง หน้า 124-125

<sup>3</sup> เรื่องเดิม หน้า 126-129

ในการยื้อชีวิตผู้ป่วยออกไปในสภาพผืนธรรมชาติ ทั้ง ๆ ที่ผู้ป่วยคนนั้นไม่สามารถที่จะได้รับการบำบัดให้หายจากโรค หรืออาจกลับมาใช้ชีวิตอย่างเป็นปกติได้ ในบางครั้งผู้ป่วยต้องถูกพันธนาการไปด้วยเครื่องมือทางการแพทย์ เช่น เครื่องช่วยหายใจ หรือการให้อาหารและน้ำผ่านทางสายยาง ผู้คนจำนวนหนึ่งคิดว่าการตายภายใต้เครื่องมือเหล่านี้ คือการตายโดยปราศจากศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ จึงได้มีการเรียกร้องให้ผู้ป่วยสามารถที่จะแสดงเจตนาให้แพทย์ถอดเครื่องมือเหล่านี้ออกจากตัวผู้ป่วยได้

2. การทำให้ผู้ป่วยตายอย่างสงบ หรือ การุณยฆาต ที่เรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า “Mercy Killing” หรือ “Euthanaia” ในภาษากรีกและอาจรวมถึงการฆ่าตัวตายด้วยความช่วยเหลือทางการแพทย์ด้วย หรือ “Assisted Suicide” (แพทย์ช่วยแต่ผู้ป่วยตายเอง) ในที่นี้ การุณยฆาต จึงหมายถึงการช่วยทำให้ผู้อื่นตายด้วยความเมตตาสงสาร เพื่อให้พ้นจากความทุกข์ทรมานจากการเจ็บป่วยต่าง ๆ ที่หมดหวังจะหาย วิธีการก็เช่น ฉีดยาให้ผู้ป่วยที่เป็นโรคมะเร็งตายให้พ้นจากความเจ็บปวด ปลดสายออกซิเจนให้ผู้ป่วยที่เป็นอัมพาตไม่รู้สึกรู้สีกตัวมานานเพื่อให้ตายพ้นความทรมาน เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ผู้ป่วยบางรายถึงแม้ไม่ได้อยู่ภายใต้เครื่องมือทางการแพทย์ แต่กลับต้องตกอยู่ภายใต้สภาวะที่ทุกข์ทรมานจากความเจ็บป่วยเกินเยียวยา ในบางครั้งผู้ป่วยเหล่านี้มีความต้องการที่จะฆ่าตัวตาย แต่กลับไม่สามารถที่จะกระทำได้ด้วยตนเอง อันเนื่องมาจากความเจ็บป่วยหรือพิการ จึงมีการเรียกร้องให้แพทย์ทำการยุติชีวิตผู้ป่วย หรือให้ความช่วยเหลือผู้ป่วยเหล่านั้นในการฆ่าตัวตายได้

จะเห็นได้ว่าสิทธิเช่นนี้เป็นสิทธิในทางเรียกร้อง (Positive Right) ดังนั้นการกระทำต่าง ๆ ดังกล่าวอาจเกิดจากความคิดของผู้กระทำเอง หรืออาจเกิดจากการร้องขอของผู้ที่ได้รับความทุกข์ทรมาน ให้ผู้อื่นช่วยทำให้ตนตายก็เป็นได้

3. หนังสือแสดงเจตนาในการรับบริการหรือปฏิเสธการรับบริการทางการแพทย์ (Living Will) หมายถึง การแสดงเจตนารมณ์ หรือความประสงค์ของผู้ป่วยที่ได้เขียนแสดงเจตจำนงไว้ว่าจะให้มีการรักษาพยาบาลตนในเวลาที่เจ็บหนักใกล้ตาย หรือไม่ให้มีการรักษาพยาบาลตนด้วยวิธีอย่างใดอย่างหนึ่ง ที่เป็นการสูญเสียทรัพย์สินโดยไม่เกิดประโยชน์ หรือไม่สามารถฟื้นกลับคืนเป็นปกติทั้งกายใจได้ ซึ่งได้แก่การที่บุคคลมีสิทธิกำหนดวิธีการรักษาพยาบาล และปฏิเสธการรักษาพยาบาล เพื่อเอาไว้สำหรับเหตุการณ์อันไม่แน่นอนในอนาคตได้ เพื่อที่จะทำให้วาระสุดท้ายในชีวิตของตนเป็นไปอย่างสงบและมีศักดิ์ศรี<sup>4</sup> นั่นเอง การแสดงความจำนงต่าง ๆ เช่นว่านี้ สามารถทำได้ด้วยหนังสือแสดงเจตจำนงล่วงหน้า ตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น Living Will ดังกล่าวได้รับการรับรองโดยกฎหมายตามพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2550 มาตรา 12

**แนวคิด การุณยฆาต หรือ Euthanasia มีข้อพิจารณา 3 ประการคือ<sup>5</sup>**

1. เมื่ออยู่ในภาวะเจ็บปวดทรมานอย่างแสนสาหัส โดยเฉพาะเมื่ออยู่ในสภาพที่มีชีวิตอยู่ด้วยเครื่องมือและอุปกรณ์ทางการแพทย์ เพื่อให้มีลมหายใจ หรือไม่รับรู้ความเจ็บป่วยด้วยการใช้ยาระงับความเจ็บปวดทรมาน

<sup>4</sup> การตายอย่างมีศักดิ์ศรี หรือ Death with dignity คือการที่ผู้ป่วยตายตามธรรมชาติ ส่วนการอยู่อย่างไร้ศักดิ์ศรี คือการที่ผู้ป่วยถูกยึดชีวิตด้วยเทคโนโลยีทางการแพทย์ ด้วยการให้อาหารให้อากาศ และรักษาระบบการหมุนเวียนเลือด แต่หากดึงเครื่องช่วยชีวิตออกผู้ป่วยก็จะตาย

<sup>5</sup> นวพงษ์ บุญสิทธิ์. สิทธิการปฏิเสธการรักษาของผู้ป่วยในวาระสุดท้าย. รายงานส่วนบุคคล หลักสูตร “ผู้พิพากษาผู้บริหารในศาลชั้นต้น” รุ่นที่ 8. สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม, 2553 หน้า 5-6

2. สิทธิส่วนบุคคลที่จะยุติชีวิตลง แต่ต้องเป็นสิทธิที่ผู้เป็นเจ้าของชีวิตร้องขอภายใต้สภาวะที่พร้อมและสมัครใจ สิทธินี้จะต้องไม่ถูกหยิบยื่นจากผู้อื่น
3. บุคคลไม่ควรจะถูกบังคับให้ยืดชีวิตออกไปในสภาพที่ช่วยตนเองไม่ได้ และไร้การรับรู้ทางสมอง การยืดชีวิตนี้ถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิของผู้ป่วยที่อยู่ในสภาวะ “ฟื้นไม่ได้ ตายไม่ลง” หรือไม่

### การุณยฆาต จำแนกตามวิธีฆ่า<sup>6</sup> ดังนี้

1. การุณยฆาตเชิงรับ (Passive Euthanasia) คือ การุณยฆาตที่กระทำโดยการตัดการรักษาให้แก่ผู้ป่วย วิธีนี้ได้รับการยอมรับมากที่สุดและเป็นที่ยอมรับกันในฐานะสถานพยาบาลหลายแห่ง
2. การุณยฆาตเชิงรุก (Active Euthanasia) คือ การุณยฆาตที่กระทำโดยการให้สารหรือวัตถุใด ๆ อันเร่งให้ผู้ป่วยถึงแก่ความตาย ซึ่งวิธีนี้เป็นที่ยกเถียงอยู่ในปัจจุบัน
3. การุณยฆาตเชิงสงบ (Non – Aggressive Euthanasia) คือ การุณยฆาตที่กระทำโดยการหยุดให้ปัจจัยดำรงชีวิตแก่ผู้ป่วย ซึ่งวิธีนี้เป็นที่ยกเถียงอยู่ในปัจจุบัน

<sup>6</sup> รายงานสรุปผลโครงการสัมมนา “สิทธิในการตาย (Living Will)” เมื่อวันที่ 15 กันยายน พ.ศ. 2557 ณ โรงพยาบาลสงฆ์ กรุงเทพมหานคร จัดโดย สถาบันเวชศาสตร์ กรรมการแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข. หน้า 9

**การุณยฆาต จำแนกแบบอื่น ๆ** ในพจนานุกรมกฎหมายของเฮนรี แคมป์เบล เบซีก (Black's Law Dictionary) ได้จำแนกประเภทการุณยฆาตไว้คล้ายคลึงกับข้างต้น<sup>7</sup> ดังต่อไปนี้

1. การุณยฆาตโดยการตัดการรักษา (Passive Euthanasia หรือ Negative Euthanasia) คือการปล่อยให้ผู้ป่วยตายไปเอง (Letting the Patient go) เป็นวิธีที่ปฏิบัติกันทั่วไปในสถานบริการสาธารณสุข โดยใช้รหัส 90 (เก้าศูนย์) เขียนไว้ในบันทึกการรักษา มีความหมายว่าผู้ป่วยคนนี้ไม่ต้องให้การรักษาอีกต่อไป และไม่ต้องช่วยยืดชีวิตในวาระสุดท้ายอีก ปล่อยให้หอนตายสบาย
2. การุณยฆาตโดยเร่งให้ตาย Active Euthanasia หรือ Positive Euthanasia
  - 2.1 การุณยฆาตโดยเจตจำนงและโดยตรง (Voluntary and Direct Euthanasia) คือ การที่ผู้ป่วยเลือกปลงชีวิตตนเอง (Chosen and Carried out by the Patient) เช่น ผู้ประกอบวิชาชีพด้านสาธารณสุขวางยาที่มีปริมาณเกินขนาดจนทำให้ผู้รับเข้าไปตายได้ หรือวางยาอันเป็นพิษ ไวรัล ๑ ผู้ป่วยให้ผู้ป่วยตัดสินใจหยิบกินเอง
  - 2.2 การุณยฆาตโดยเจตจำนงแต่โดยอ้อม (Voluntary and Indirect Euthanasia) คือ การที่ผู้ป่วยตัดสินใจล่วงหน้าแล้วว่าถ้าไม่รอดก็ขอให้ผู้ประกอบวิชาชีพด้านสาธารณสุขกระทำการุณยฆาตแก่ตนเสียโดยอาจแสดงเจตจำนงเช่นว่าเป็นหนังสือ หรือเรียกว่า Living Will

---

<sup>7</sup> เรื่องเดิม หน้า 9

2.3 การรณยฆาตโดยไร้เจตจำนงและโดยอ้อม (Involuntary and Indirect Euthanasia) คือผู้ป่วยไม่ได้ร้องขอความตาย แต่ผู้ประกอบวิชาชีพด้านสาธารณสุขสงเคราะห์ให้เพราะความสงสาร

แพทยสมาคมโลก (World Medical Association - WMA) ซึ่งเป็นองค์กรที่เป็นตัวแทนของแพทย์ในประเทศสมาชิกทั่วโลก รวมถึงไทย ได้จัดทำแนวปฏิบัติในเรื่องการรณยฆาต เรียกว่า “ปฏิญญาแพทยสมาคมว่าด้วยการรณยฆาต” World Medical Association Declaration on Euthanasia มีความตอนหนึ่งว่าการกระทำโดยตั้งใจที่จะทำให้ตายชีวิตของผู้ป่วย แม้ว่าจะเป็นการทำตามคำร้องขอของผู้ป่วยหรือญาติสนิทก็ตาม ถือว่าผิดหลักจริยธรรม แต่ไม่รวมถึงการดูแลของแพทย์ที่เคารพต่อความปรารถนาของผู้ป่วยในวาระสุดท้ายของชีวิต ซึ่งประสงค์ที่จะเสียชีวิตตามธรรมชาติ<sup>8</sup>

ในประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายรับรองเรื่องการทำการรณยฆาตซึ่งแตกต่างกับหลายประเทศที่การรณยฆาตแพร่หลาย โดยเฉพาะประเทศทางตะวันตกหลายประเทศได้มีการยอมรับ และนำมาปฏิบัติอย่างกว้างขวางในหลายประเทศ ในบางประเทศมีการออกกฎหมายอนุญาตให้แพทย์ดำเนินการให้ผู้ป่วยถึงกับความตายได้ เช่น

<sup>8</sup> รายงานสรุปผลโครงการสัมมนา “สิทธิในการตาย (Living Will)” เมื่อวันที่ 15 กันยายน พ.ศ. 2557 ณ โรงพยาบาลสงฆ์ กรุงเทพมหานคร จัดโดย สถาบันเวชศาสตร์ กรมการแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข. หน้า 9

ประเทศเนเธอร์แลนด์ : เป็นประเทศแรกในโลกที่มีกฎหมายรองรับการรณยฆาต รัฐสภาผ่านกฎหมายช่วยเหลือการฆ่าตัวตายและปลิดชีพตามคำร้องขอ เมื่อปี 2544 คำร้องขอสิทธิที่จะตายอย่างสงบ จะต้องเป็นแบบแสดงเจตจำนงและผ่านการพิจารณาอย่างรอบคอบของแพทย์เด็กและวัยรุ่นอายุ 12-16 ปี สามารถร้องขอการรณยฆาตได้ แต่ต้องให้ผู้ปกครองยินยอม สถิติกระทรวงสาธารณสุขเนเธอร์แลนด์พบว่าแต่ละปีมีผู้เลือกขอจบชีวิตตนเอง 3,000 คน

ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ : สิทธิขอตายอย่างสงบ ได้รับการยอมรับในวงกว้าง การฆ่าตัวตายโดยได้รับการช่วยเหลือ เป็นเรื่องถูกกฎหมายนับจากคริสต์ทศวรรษที่ 1940 แต่การทำกรณยฆาตเป็นเรื่องต้องห้ามกฎหมายอนุญาตให้ช่วยเหลือฆ่าตัวตายได้ด้วยการจัดหาวิธีการ และคำแนะนำแก่ผู้ป่วยระยะสุดท้ายให้จบชีวิตตนเอง ที่สวิตเซอร์แลนด์มีองค์กรชื่อ ดิกนิทาส (Dignitas) ก่อตั้งในปี 2541 ให้ความช่วยเหลือจบชีวิตแก่ผู้ร้องขอจากทั่วโลก (จนมีผู้เรียกกันว่า การท่องเที่ยวเพื่อฆ่าตัวตาย) ขณะที่ยังมีองค์กร “เอ็กซ์อิท” (Exit) ช่วยเหลือแค่ชาวสวิสหรือผู้พำนักในประเทศ

ประเทศอังกฤษ : การรณยฆาตและช่วยฆ่าตัวตายเป็นเรื่องผิดกฎหมาย อาจถือเป็นฆาตกรรมโดยไม่เจตนาหรือไตร่ตรองไว้ก่อนแล้วแต่กรณี มีโทษสูงสุดจำคุกตลอดชีวิต แต่สำนักอัยการมีแนวทางไว้ว่าผู้ที่ช่วยบุคคลอื่นเป็นที่รักซึ่งป่วยระยะสุดท้ายหรือทุพพลภาพร้ายแรง จบชีวิตเพื่อให้พ้นจากความทรมานด้วยความเมตตาอย่างบริสุทธิ์ใจ ไม่ควรถูกแจ้งข้อหา นโยบายใหม่นี้วัตถุประสงค์เพื่อชี้ชัดสถานะของผู้ที่พาเพื่อนหรือญาติไปขอความช่วยเหลือจบชีวิตจากดิกนิทาสในสวิตเซอร์แลนด์

ประเทศลัมเซมเบิร์ก : ออกกฎหมายรับรองสิทธิการตายในปี 2551 โดยใช้กฎหมายของเบลเยียม เป็นต้นแบบ ผู้ป่วยเรื้อรังระยะสุดท้ายที่มีสติสัมปชัญญะสมบูรณ์ จะต้องได้รับการอนุมัติจากแพทย์สองคนและคณะผู้เชี่ยวชาญ

ประเทศสหรัฐ : การรณขมาตเป็นเรื่องต้องห้ามในทั้ง 50 รัฐ แต่รัฐวอชิงตัน โอเรกอน และเวอร์มอนต์ มีกฎหมายอนุญาตให้แพทย์ช่วยเหลือผู้ป่วยวัยผู้ใหญ่ระยะสุดท้าย ที่มีสติสัมปชัญญะ และมีชีวิตอยู่ต่อไปไม่ถึง 6 เดือน ให้พ้นจากความทุกข์ทรมานได้

ประเทศเบลเยียม : มีกฎหมายการรณขมาตผู้ใหญ่มานานแล้ว และได้รับการสนับสนุนในวงกว้าง การเปิดทางการรณขมาตผู้ป่วยเด็ก เป็นการขยายจากกฎหมายสิทธิที่จะตายของผู้เยาว์ปี 2545 โดยมีสาระหลักว่า เด็กป่วยเรื้อรังระยะสุดท้าย จะต้องอยู่ในภาวะที่สามารถตัดสินใจได้ มีสติสัมปชัญญะในขณะร้องขอการรณขมาต ต้องเข้าใจเป็นอย่างดีว่าการรณขมาตคืออะไร เด็กที่หมดหวังทางการแพทย์และทุกข์ทรมานเกินทน ไม่มีหนทางที่จะทุเลาความเจ็บปวดนั้น โดยต้องมีคำปรึกษาจากแพทย์และจิตแพทย์ รวมทั้งต้องได้รับอนุญาตจากผู้ปกครอง<sup>9</sup>

<sup>9</sup> อุไรวรรณ นอร์มา สิทธิการตายในวัยเยาว์...ของหนูหรือของใคร คอลัมน์เปิดโลกวันอาทิตย์ หนังสือพิมพ์โพสทูเดย์ วันที่ 12 พฤศจิกายน 2556 <http://www.komchadluek.net/detail/20140216/179030.html> สืบค้นวันที่ 25 กันยายน 2558

ในประเทศออสเตรเลีย เฉพาะ North Territory เท่านั้น ที่มีกฎหมายรองรับให้แพทย์สามารถระทำการุณยฆาตได้ ทั้งในกรณีที่ผู้ป่วยเองและญาติผู้ป่วยร้องขอ (Passive euthanasia) หรือกรณีที่แพทย์มีส่วนช่วยเหลือในการเตรียมอุปกรณ์เพื่อปลิดชีพตามความต้องการของผู้ป่วย และกระทำด้วย “น้ำมือ” ของผู้ป่วยเอง (Active euthanasia) แต่ในภายหลังที่มีเหตุการณ์ผู้ป่วย 4 ราย ปลิดชีพตนเองด้วยอุปกรณ์ที่ติดตั้งโดยแพทย์ รัฐบาลกลางจึงได้สั่งยกเลิกกฎหมายทันทีในปี พ.ศ.2540 กรณีของประเทศออสเตรเลีย การุณยฆาตกลายเป็นธุรกิจที่น่าสะพรึงกลัว นายแพทย์ Phillip Nitschke ผู้รณรงค์ให้การุณยฆาตกระทำได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย คิดวิธีการุณยฆาตเอาไว้ให้เป็นทางเลือก เช่น โปรแกรมสำเร็จรูป death-by-laptop ประกอบด้วยสายยาวต่อกับเข็มฉีดยาที่บรรจุยาระงับความรู้สึก เช่น Barbiturate ที่ฉีดเข้าทางเส้นเลือดดำ อุปกรณ์ดังกล่าวจะทำงานพร้อมกับโปรแกรมที่บรรจุใน Laptop เมื่อผู้ป่วยตอบคำถาม ครบ 3 คำถามที่ปรากฏบนจอการทำงานของโปรแกรมจะเริ่มทันที

คำถามที่สร้างไว้ในโปรแกรม คือ

1. ท่านต้องการเดินเครื่องฉีดสารพิษเพื่อตาย กดปุ่ม “ใช่”
2. ท่านพร้อมที่จะตาย กดปุ่ม “ใช่”
3. ท่านต้องการให้ฉีดสารพิษเข้าเส้นเลือดภายใน 15 วินาที กดปุ่ม “ใช่”

ด้วยวิธีดังกล่าว นายแพทย์ Phillip สรุปว่า แพทย์ไม่ได้ลงมือฆ่าผู้ป่วย แต่เป็นการตายที่ผู้ป่วยตัดสินใจเอง นายแพทย์ Phillip ไม่หยุดยั้งความคิดของเขาเพียงเท่านั้น เขาได้พัฒนาโปรแกรมการุณยฆาตที่ผู้ป่วยสั่งได้ผ่าน Internet เพื่อให้การุณยฆาตทำได้เร็วยิ่งขึ้นและไม่ต้องมี

ผู้เกี่ยวข้องมาก สนนราคาอยู่ที่ 2,500 บาท นอกจากนี้ ยังมีอุปกรณ์อื่น ๆ อีก เช่น หน้ากากบรรจุคาร์บอนมอนอกไซด์เป็นวิธีง่ายกว่าการใช้เข็มฉีดยาสารพิษเข้าเส้นเลือดดำ และเหมาะสำหรับผู้ป่วยอายุมาก ๆ เครื่องมือตัวใหม่ถูกเผยแพร่ใน Internet มากขึ้น แม้แต่วิธีการสำหรับให้วัยรุ่นสามารถเข้าถึงโดยผ่าน Internet ในปี 2547 นายแพทย์ Phillip คิดค้น “ยาเพื่อเป็นนิรันทร์” ในราคา 5,000 บาท สามารถเก็บไว้ในตู้เย็นพร้อมหยิบออกมาใช้เมื่ออยากตาย<sup>10</sup>

แนวคิดเรื่องสิทธิในการตายในสังคมไทยนั้นยังคงเป็นประเด็นถกเถียงในเรื่องสิทธิของผู้ป่วยที่จะแสดงเจตนาไม่รับการรักษาเพื่อยืดระยะเวลาตายในช่วงสุดท้ายของชีวิต ซึ่งกรณีที่ทำให้การแสดงเจตนาที่ว่าจะไม่รับการรักษาเพื่อยืดชีวิต เป็นที่รับรู้และเป็นข้อถกเถียงกันอย่างกว้างขวาง คือกรณีของพุทธทาสภิกขุ เมื่อครั้งที่ท่านอาพาธใหญ่ด้วยอาการของโรคหัวใจเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ.2534 มีหลายคนต้องการให้ท่านได้เข้ารับการรักษาในโรงพยาบาล เนื่องจากเชื่อว่ามีความพร้อมในการดูแลรักษา แต่ท่านพุทธทาสได้ปฏิเสธ โดยยืนยันว่า “ขอให้แผ่นดินนี้เป็นโรงพยาบาลและไม่หอบสังขารหนีความตาย” จนกระทั่งท่านอาพาธอีกครั้งหนึ่งด้วยอาการเส้นเลือดในสมองแตก เมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2536 อันทำให้ท่านมรณภาพในเวลาต่อมา แม้ท่านจะเคยแสดงเจตนาไว้แล้วในการอาพาธครั้งก่อนแล้ว และย้ำกับผู้ที่เกี่ยวข้องอยู่เสมอว่าไม่ให้ช่วยชีวิตท่านอย่างผิดธรรมชาติ และต้องการมรณภาพโดยไม่มีเครื่องช่วยชีวิตใด ๆ ติดตัว แต่เมื่อท่านไม่สามารถสื่อสารได้แล้ว ทำให้ท้ายที่สุด ท่านจึงถูกส่งเข้ามารักษาที่โรงพยาบาลศิริราช และมี “ชีวิต”

<sup>10</sup> อมรา สุนทรธาดา และทศย์รัตน์ เสี่ยงตั้ง. “วาระสุดท้ายแห่งชีวิตและสิทธิการตาย”. สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล หน้า 3

โดยต้องอยู่กับเครื่องช่วยชีวิตสารพัดอย่างไปอีก 40 กว่าวัน ก่อนจะมรณภาพในวันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2536 ในกรณีดังกล่าว ความขัดแย้งที่เป็นหัวใจสำคัญคือ ทักษะเกี่ยวกับชีวิตและความตายที่แตกต่างกันของท่านพุทธทาสภิกขุ และผู้ที่ต้องการเห็นท่านมีชีวิตต่อไป รวมทั้งทัศนคติของการแพทย์สมัยใหม่ที่ยึดถือมิติทางกาย คือ การรักษาสัญญาณชีพต่าง ๆ อันเป็นสัญลักษณ์ของการมีชีวิตให้คงอยู่จนถึงที่สุด มากกว่ามิติด้านอื่น ๆ เช่น มิติทางด้านจิตวิญญาณ จึงนำไปสู่การตัดสินใจยึดความตายของท่านออกไป และได้จุดประกายให้กับสังคมไทยเริ่มมีการพูดคุยกันถึงเรื่องสิทธิของผู้ป่วย ในการแสดงเจตนาที่จะไม่รับการรักษาของอย่างเป็นทางการเป็นจริงเป็นจังนับแต่นั้นมา<sup>11</sup>

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ได้บัญญัติ

มาตรา 4 บัญญัติไว้ว่า ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครอง ตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้<sup>12</sup> การได้รับการคุ้มครองอย่างไม่มีทางเลือกปฏิบัติเพื่อให้การใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องนั้นได้ถูกกำหนดและได้รับการส่งเสริมสนับสนุนและช่วยเหลือจากรัฐในการใช้สิทธิตามความในมาตรานี้

<sup>11</sup> อาทิตย์อัสดง จดหมายข่าวการดูแลผู้ป่วยระยะสุดท้าย “พันธกรรมชีวิต การจากไปด้วยใจสงบ” ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 ประจำเดือนเมษายน-มิถุนายน 2552 หน้า 12-14

<sup>12</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว). พุทธศักราช 2557 และประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติในส่วนที่เกี่ยวกับวงงานของศาลรัฐธรรมนูญ หน้า 5

จากบทบัญญัติข้างต้นจึงอาจถือได้ว่าผู้ป่วยวาระสุดท้ายของชีวิตนั้นมีสิทธิที่จะเลือกเสียชีวิตตามธรรมชาติหรือต้องการ “การตาย” อย่างมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

### พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2550

มาตรา 12 บุคคลมีสิทธิทำหนังสือแสดงเจตนาไม่ประสงค์จะรับบริการสาธารณสุขที่เป็นไปเพียงเพื่อยืดการตายในวาระสุดท้ายของชีวิตตน หรือเพื่อยุติการทรมานจากการเจ็บป่วยได้

การดำเนินการตามหนังสือแสดงเจตนาตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง เมื่อผู้ประกอบวิชาชีพด้านสาธารณสุขได้ปฏิบัติตามเจตนาของบุคคลตามวรรคหนึ่ง แล้วมิให้ถือว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดและให้พ้นจากความรับผิดชอบ<sup>13</sup>

หลังมาตรา 12 พ.ร.บ. สุขภาพแห่งชาติมีผลบังคับใช้นั้นทำให้เกิดการกระแสดัดค่านิยมจากแพทย์จำนวนมาก และต่อมานายแพทย์กลุ่มหนึ่งได้ฟ้องร้องต่อศาลปกครองขอให้ยกเลิกกฎกระทรวงตามมาตรา 12 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2550 ว่าด้วยการให้สิทธิการตายหรือการขอละเว้นการรักษาในช่วงวาระสุดท้ายของชีวิต โดยมีประเด็นยื่นฟ้องที่สำคัญว่า กฎกระทรวงดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย และหากทำตามกฎกระทรวงนี้จะถือเป็นการปล่อยให้ผู้ป่วยเสียชีวิตลง โดยงดเว้นไม่ให้การรักษา หรือการใส่ยาและเครื่องมืออุปกรณ์ทางการแพทย์บางอย่างเพื่อยุติชีวิต ซึ่งถือว่าเป็นการละเลยจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ ตามพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 จึงหวังเกรงว่าจะมีผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของแพทย์และบุคลากรทางการแพทย์ทั่วประเทศ

<sup>13</sup> พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 (2550, 19, มีนาคม) หน้า 4

รายละเอียดคำพิพากษา<sup>14</sup> มีดังนี้

ทั้งนี้ ศาลได้พิพากษายกฟ้อง โดยพิจารณาแล้วเห็นว่ากระบวนร่างกฎหมายเป็นไปตามขั้นตอนครบถ้วน มีการรับฟังความคิดเห็นสภาวิชาชีพและองค์กรต่าง ๆ ทั้งยังสอดคล้องตาม มาตรา 38 รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 ที่ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ และประกาศสิทธิผู้ป่วยของแพทยสภา และข้อตกลงระหว่างประเทศของแพทยสมาคมโลก 3 ฉบับ

ศาลระบุว่า การทำหนังสือแสดงเจตนาปฏิเสธการรักษาพยาบาลนั้น ไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีและความสงบเรียบร้อยของประชาชน โดยคำพิพากษาตอนหนึ่งระบุว่า การที่บุคคลทำหนังสือแสดงเจตนาไว้ล่วงหน้าว่าไม่ประสงค์จะรับบริการสาธารณสุขที่เป็นไปเพียงเพื่อยืดการตายในวาระสุดท้ายของชีวิตตน หรือเพื่อยุติการทรมานจากการเจ็บป่วยนั้น ไม่เป็นการกระทำที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน

ส่วนข้อกำหนดในกฎกระทรวงนั้นไม่ใช่การปล่อยให้ผู้ป่วยเสียชีวิตลงโดยดော်ไม่ให้การรักษาหรือการใช้ยาและเครื่องมืออุปกรณ์การแพทย์บางอย่างเพื่อยุติชีวิต แต่เป็นการรักษาอย่างประคับประคองเพื่อให้ผู้ทำหนังสือแสดงเจตนาตายอย่างเป็นธรรมชาติเพื่อมิให้ยื้อความตายอย่างสิ้นหวังหรือทรมานจากการเจ็บป่วยอยู่ตลอดเวลา

เมื่อวินิจฉัยเนื้อหาสาระของกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการ ตามหนังสือแสดงเจตนาไม่ประสงค์จะรับบริการสาธารณสุขที่เป็นไปเพียงเพื่อยืดการตายในวาระสุดท้ายของชีวิตหรือเพื่อยุติการทรมานตนจากการเจ็บป่วย พ.ศ.2553 แล้วไม่ปรากฏว่าไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 และกฎหมาย จึงพิพากษายกฟ้อง

<sup>14</sup> ศาลปกครองสูงสุดยกฟ้อง ‘ขอเลิกสิทธิปฏิเสธรักษา’ ที่มา : หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ วันที่ 19 มิถุนายน 2558 <http://www.hfocus.org/content/2015/06/10219> สืบค้นเมื่อวันที่ 25 กันยายน พ.ศ. 2558

การที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษายกฟ้องคดีดังกล่าว จึงถือเป็นการยืนยันว่าหากเป็นการรับรองสิทธิของผู้ป่วยที่จะตัดสินใจเกี่ยวกับตนเอง (Rights to Self-Determination) ที่จะขอตายอย่างสงบตามธรรมชาติ ไม่ถูกเหนี่ยวรั้งยื้อชีวิตด้วยเครื่องมือและจากเทคโนโลยีต่าง ๆ นั้นเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่ไม่ขัดต่อหลักการกฎหมาย ทั้งนี้การใช้สิทธิที่จะตายควรเป็นไปโดยอิสระโดยการทำ “หนังสือแสดงเจตนาในการรับบริการหรือปฏิเสธการรับบริการทางการแพทย์” (Living Will) จึงอาจเป็นช่องทางหนึ่งที่จะช่วยให้ผู้ป่วยได้รับการดูแลอย่างมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และมาตรา 12 เองก็เป็นทางเลือกหนึ่งของสังคมที่จะช่วยให้ผู้อยู่ในวาระสุดท้ายได้จากไปอย่างสงบตามความประสงค์

ตามความเห็นของผู้เขียน สิทธิการทำหนังสือแสดงเจตนาไม่ประสงค์จะรับบริการสาธารณสุข ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 นั้น ไม่ใช่หมายถึงการให้สิทธิที่จะฆ่าตัวตาย หรือการทำการุณยฆาตตามแบบต่างประเทศ ที่บางกรณีเป็นเหมือนการฆ่าตัวตายของผู้ป่วยที่รู้สึกสิ้นหวังในชีวิตไม่ยอมกอดอยู่อย่างทรมานอีก รู้สึกหมดหนทางรักษาที่จะให้ตนหายเป็นปกติ เช่น อัมพาต มะเร็งระยะสุดท้าย ซึ่งผู้ป่วยพวกนี้ยังไม่ถึงวาระสุดท้ายของชีวิต แต่ในประเทศไทยคือการปล่อยผู้ป่วยใกล้ตายตายเองตามธรรมชาติ แพทย์เพียงช่วยประคับประคองให้ผู้ป่วยทรมานน้อยจากอาการป่วยที่เป็นกฎหมายได้ระบุไว้ชัดเจนว่าสามารถปฏิเสธการรักษาได้ในกรณีที่ผู้ป่วยอยู่ในระยะสุดท้ายของชีวิต ที่ต้องการปฏิเสธการรับการรักษาที่เป็นเพียงการยื้อชีวิตผู้ป่วย ซึ่งผู้ป่วยนั้นมีชีวิตอยู่ได้ด้วยเทคโนโลยีทางการแพทย์ เช่น การใส่ช่วยหายใจ การเจาะคอ หากแพทย์งดการบริการสาธารณสุขดังกล่าวผู้ป่วยก็จะเสียชีวิต และการที่ผู้ป่วยจะสามารถให้แพทย์งดการรักษาได้นั้น จะต้องมีการเขียนหนังสือแสดงเจตจำนง (Living Will) ซึ่งเหมือนเป็นการสั่งเสียไว้ล่วงหน้า (Advance directives) ในการแสดงสิทธิ

ในชีวิต ร่างกาย ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่จะมีสิทธิกำหนดว่าตนเองจะใช้สิทธิที่มีชีวิตอยู่ (Life to life) หรือสิทธิที่จะตาย (Life to die) อย่างมีศักดิ์ศรีและสงบและทำให้แพทย์ที่ได้ปฏิบัติตามความต้องการของผู้ป่วยไม่ถูกฟ้องร้องได้

จึงถือได้ว่าการที่กฎหมายยอมรับ Living Will นั้นเป็นทางเลือกที่ดีในสังคมไทย เพราะถือเป็นการยอมรับหลักสิทธิโดยอิสระของผู้ป่วย (Patient Autonomy) ที่เป็นสิทธิของผู้ป่วยในการเลือกวิธีการรักษาตนเอง ซึ่งสิทธิดังกล่าวเป็นที่ยอมรับกันเป็นสากลทั้งทางกฎหมายและจริยธรรมที่ว่าให้ถือเอาโดยอนุโลมว่าผู้ป่วยรู้ และเข้าใจวิธีการรักษานั้นแล้ว ดังนั้นผู้ป่วยที่บรรลุนิติภาวะจะคงไว้ซึ่งสิทธิที่จะยินยอม (Consent) หรือปฏิเสธการรักษา เว้นเสียแต่จะสูญเสียความสามารถในการตัดสินใจหรือศาลประกาศให้เป็นผู้ไร้ความสามารถ

Living will ยังเป็นเครื่องมือในการคงไว้ซึ่งการรักษาสิทธิของผู้ป่วยไม่ให้ผู้ใดมาละเมิดได้อย่างสมบูรณ์ แม้ว่าผู้ป่วยอยู่ในสภาพตัดสินใจอะไรไม่ได้แล้วก็ตาม ทั้งนี้เพราะเมื่อผู้ป่วยใกล้ถึงวาระสุดท้ายของชีวิตผู้ป่วยจะสูญเสียความสามารถในการตัดสินใจเลือกวิธีการรักษานั้น ญาติสนิทหรือเพื่อนจะเป็นผู้ตัดสินใจแทนโดยชอบ (Surrogate Decision Makers) หมายถึงการเป็นผู้ตัดสินใจเลือกการรักษา หรือจะยุติการรักษาผู้ป่วยแทนผู้ป่วย ซึ่งมีหลายกรณี ที่ญาติหรือผู้ใกล้ชิดตัดสินใจทำสิ่งที่ตรงข้ามกับความต้องการของผู้ป่วยคือการยืดระยะเวลาตายออกไป ซึ่งอาจทำให้ผู้ป่วยเกิดความทุกข์ทรมานจากการยื้อชีวิต ทั้งที่ผู้ป่วยได้สั่งเสียไว้ทางวาจาให้ปล่อยให้ตายตามธรรมชาติ ดังนั้นการมี living will จะทำให้มั่นใจว่าผู้ใกล้ชิดผู้ป่วยจะไม่สามารถขัดความประสงค์ของผู้ป่วยหรือคำสั่งเสียล่วงหน้าที่ผู้ป่วยได้กระทำให้ไว้ขณะที่มีสติสัมปชัญญะสมบูรณ์ ทั้งนี้เพราะ living will เป็นเอกสารที่เป็นลายลักษณ์อักษรและมีพยานเซ็นรับรองความถูกต้องและมีผลตามกฎหมาย เพื่อเป็นหลักประกันไม่ให้เกิดการบิดพลิ้วหรือบิดเบือน ไม่ทำตามเจตนารมณ์ของผู้ป่วยได้

## บรรณานุกรม

- อมรา สุนทรธาดา และหทัยรัตน์ เสียงดั่ง. “วาระสุดท้ายแห่งชีวิตและสิทธิการตาย”. สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล <http://www.ipsr.mahidol.ac.th/IPSR/AnnualConference/Conferencell/Article/Article14.htm> สืบค้นวันที่ 25 กันยายน 2558
- อุไรวรรณ นอร์มา สิทธิการตายในวัยเยาว์...ของหนูหรือของใคร คอลัมน์เปิดโลกวันอาทิตย์ หนังสือพิมพ์โพสทูเดย์ วันที่ 12 พฤศจิกายน 2556 <http://www.komchadluek.net/detail/20140216/179030.html> สืบค้นวันที่ 25 กันยายน 2558
- นวพงษ์ บุญสิทธิ์. สิทธิการปฏิเสธการรักษาของผู้ป่วยในวาระสุดท้าย. รายงานส่วนบุคคล หลักสูตร “ผู้พิพากษาผู้บริหารในศาลชั้นต้น” รุ่นที่ 8. สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม, 2553.
- ณัฐกร วิทิตานนท์ “สิทธิในการตาย” บนความเคลื่อนไหว มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง
- พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 (2550, 19, มีนาคม,) ราชกิจจานุเบกษา, (เล่ม 124 ตอนที่ 16 ก)
- อาทิตย์ อัสสง จดหมายข่าวการดูแลผู้ป่วยระยะสุดท้าย “พินัยกรรมชีวิต การจากไปด้วยใจสงบ” ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 ประจำเดือนเมษายน-มิถุนายน 2552
- สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว). พุทธศักราช 2557 และประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับวงงานของศาลรัฐธรรมนูญ. สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2558.

รายงานสรุปผลโครงการสัมมนา “สิทธิในการตาย (Living Will)” วันที่ 15 กันยายน พ.ศ. 2557 ณ ห้องราชเทวี 1 รัฐบาล ตึกกัลยาณีวัฒนา โรงพยาบาลสงฆ์ กรุงเทพมหานคร จัดโดย สถาบันเวชศาสตร์  
กรมการแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข.

ศาลปกครองสูงสุดยกฟ้อง ‘ขอเลิกสิทธิปฏิเสธรักษา’ หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ  
วันที่ 19 มิถุนายน 2558 <http://www.hfocus.org/content/2015/06/10219> สืบค้นเมื่อวันที่ 25 กันยายน พ.ศ. 2558

การคุ้มครองสิทธิฯ เสนอ ‘สิทธิการตาย’ อัมผู้ป่วยระยะสุดท้าย <http://www.hfocus.org/content/2014/09/8137>

พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ “สิทธิที่จะตาย (The right to die)”  
เดลินิวส์วันจันทร์ที่ 18 สิงหาคม 2557

# ประชาธิปไตย

อารีรัตน์ เลาหพล\*

## วิวัฒนาการทางการเมืองการปกครองของโลก

วิวัฒนาการทางการเมืองการปกครองของมนุษย์ในอดีตที่ผ่านมาได้มีการจัดรูปแบบการปกครองที่อาจจะจำแนกได้ดังนี้

1. การเมืองการปกครองยุคก่อนรัฐชาติ รูปแบบการปกครองในยุคก่อนการเกิดรัฐชาติแบ่งออกได้ดังนี้

1.1 การปกครองแบบเผ่าชนหรือกลุ่มชน เป็นการรวมตัวกันของสังคมขนาดย่อม มีรากฐานมาจากหน่วยของสังคมที่เล็กที่สุด คือ ครอบครัวหลาย ๆ ครอบครัวรวมกันในระบบเครือญาติ เป็นเผ่าชนมีขนบธรรมเนียมประเพณีประจำเผ่า ซึ่งได้กลายเป็นรูปแบบการปกครองในที่สุด

1.2 การปกครองแบบนครรัฐหรือแคว้นแคว้น หลังจากที่มีมนุษย์เริ่มมีที่อยู่เป็นหลักแหล่งแน่นอน มีการรวมตัวเป็นกลุ่มเผ่าชนในยุคหินใหม่ก็มีการติดต่อกันระหว่างเผ่า พัฒนามาเป็นนครรัฐ เป็นแคว้นเป็นอาณาจักร มีพระมหากษัตริย์ปกครองราชวงศ์ต่าง ๆ เช่น นครรัฐของกรีก และ อาณาจักรโรมัน เป็นต้น

\* ประธานกรรมการ บริษัท เซอร์เคิล รัน จำกัด, ผู้ศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 4 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

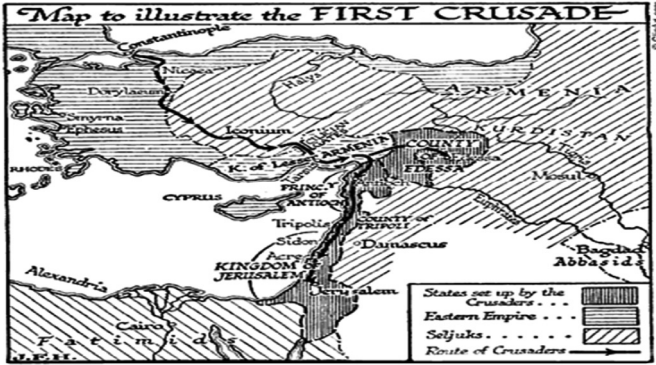
สังคมกรีกโบราณเป็นตัวอย่างของรูปแบบการปกครองที่สำคัญของโลก กรีกประกอบด้วยนครรัฐมากมายแต่ที่สำคัญ ๆ ได้แก่ นครรัฐเอเธนส์และนครรัฐสปาร์ตา นครรัฐเอเธนส์มีรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยตรง ซึ่งถือว่าเป็นแบบฉบับหรือต้นกำเนิดของรูปแบบการปกครองที่เจริญที่สุดในสมัยนั้น ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพในขอบเขตที่กว้างขวางจนกลายเป็นพื้นฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยในปัจจุบัน ส่วนนครรัฐสปาร์ตาเป็นตัวอย่างทางรูปแบบการปกครองแบบเผด็จการตามแบบทหาร ในช่วงระยะเวลาที่นครรัฐของกรีกกำลังพัฒนาเจริญรุ่งเรือง อาณาจักรโรมันก็ก่อตัวขึ้นและมีรูปแบบการปกครองในช่วงแรกเป็นแบบนครรัฐเช่นเดียวกับกรีก ต่อมาได้พัฒนามาเป็นแบบสาธารณรัฐ (Republic) มุ่งให้คนส่วนใหญ่ได้มีส่วนร่วมในการเมืองการปกครอง แต่ปรากฏว่าอำนาจส่วนใหญ่อยู่ในกลุ่มคนร่ำรวยและมีฐานะทางสังคมสูง รูปแบบการปกครองพัฒนามาเป็นจักรวรรดิ

1.3 การปกครองแบบจักรวรรดิเป็นรูปแบบการปกครองที่รวมเอานครรัฐหรือแคว้นต่าง ๆ เข้าด้วยกันเป็นกลุ่มสังคมขนาดใหญ่ เช่น จักรวรรดิโรมัน เป็นต้น การปกครองในรูปแบบจักรวรรดินั้นเป็นการปกครองดินแดนที่กว้างใหญ่ไพศาล มีชาวต่างชาติหลายเผ่าพันธุ์ แต่อำนาจปกครองถูกรวมอยู่ที่จักรพรรดิเพียงผู้เดียวนั้น ต่อมาจักรวรรดิก็เริ่มอ่อนแอ พวกอนารยะเข้ารุกรานจักรวรรดิโรมัน จักรวรรดิจีน การปกครองในรูปแบบใหม่คือ ระบบศักดินาสวามิภักดิ์ (Feudalism) จึงเกิดขึ้น

1.4 การปกครองในระบอบศักดินาสวามิภักดิ์ การปกครองในระบบศักดินาสวามิภักดิ์กำเนิดขึ้นในคริสต์ศตวรรษที่ 9 ดังได้กล่าวมาแล้วนั้น เป็นระบอบการปกครองที่เน้นเรื่องที่ดินและกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ความผูกพันระหว่างเจ้าของที่ดินและผู้ทำกินในที่ดิน การปกครองระบบศักดินาพัฒนามาจนถึงกลางศตวรรษที่ 15 หลังการสิ้นสุดสงครามครูเสด



### แผนที่ที่ 4 : แสดงแผนที่สงครามครูเสด



### โลกาภิวัตน์กับการล่าอาณานิคม

ประเทศกำลังพัฒนากลายเป็นเป้าหมายของการล่าอาณานิคมแบบใหม่ของประเทศพัฒนาแล้ว ช่วงปลายศตวรรษที่ 16 เป็นยุคลัทธิพาณิชย์นิยมซึ่งมีความเชื่อที่ว่าประเทศใดยังมีแร่เงินและทองมากเพียงใดก็ยิ่งมีความร่ำรวยและอำนาจมากขึ้นเท่านั้น แนวคิดนี้นำไปสู่การแสวงหาอาณานิคม บรรดาประเทศมหาอำนาจในสมัยนั้น ได้แก่ อังกฤษ ฝรั่งเศส สเปน โปรตุเกส และเนเธอร์แลนด์ ต่างพากันล่าเมืองขึ้นเพื่อเป็นแหล่งทรัพยากรการผลิตของตน

นั่นเป็นเหตุการณ์เกิดขึ้นในอดีต ต้องใช้กองทัพ ทหาร ปืนใหญ่ เรือรบมาปิดปากอ่าวยึดครองแต่ละประเทศ ซึ่งประเทศไทยก็เคยถูกรุกรานแต่สามารถรอดปลอดภัยเป็นเอกราชมาได้ถึงทุกวันนี้ แต่ในปัจจุบันกลับต่างกัน หากประเทศใดต้องการล่าอาณานิคมด้วยการกระทำดังกล่าวถือว่าป่าเถื่อน (ถึงแม้สหรัฐฯ จะใช้วิธีหาเรื่องอิรักแล้วยกทัพเข้าไปลุยก็ตาม) ถ้าอยากล่าอาณานิคมต้องเปลี่ยนมาคุกคามทางเศรษฐกิจแทน

จุดประสงค์ในการล่าอาณานิคมไม่ได้เปลี่ยนไปจากอดีตสักเท่าไร คืออยากเข้าไปครอบครองทรัพยากรในแต่ละประเทศเพื่อเอามาใช้ให้เกิดประโยชน์แก่ตนสูงสุด ส่วนเครื่องมือในการล่าอาณานิคมของปัจจุบัน คือ เงิน และจะเข้ามาในรูปของบริษัทข้ามชาติเป็นส่วนใหญ่ ในโลกยุคโลกาภิวัตน์ มีเทคโนโลยีก้าวหน้าสามารถเคลื่อนย้ายเงินทุน สินค้า หรือจะย้ายฐานการผลิต ทำได้อย่างง่ายดาย ประกอบกับช่วงทศวรรษ 1980 พวกประเทศกำลังพัฒนา ต่างเปิดเสรีทางการเงิน พยายามออกนโยบายเพื่ออำนวยความสะดวกให้ต่างชาตินำเงินเข้ามาลงทุนในประเทศ ประเทศกำลังพัฒนาจึงกลายเป็นเป้าหมายของการล่าอาณานิคมแบบใหม่ของประเทศพัฒนาแล้ว

อีกปัจจัยหนึ่งซึ่งช่วยให้นักลงทุนจากประเทศพัฒนาแล้วเข้าไปหาผลประโยชน์จากประเทศกำลังพัฒนาได้ง่ายขึ้น คือ พวกองค์กรระหว่างประเทศ เช่น WTO หรือ IMF เป็นต้น ที่ขอรบสนับสนุนนโยบายการเปิดเสรี ประเทศกำลังพัฒนาควรเปิดเสรีให้ต่างชาติเข้าไปลงทุนได้ง่าย การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และอื่น ๆ อีกมากมาย โดยบรรดาบริษัทข้ามชาติใช้หลายช่องทางการเข้ามา ยึดครองทั้งทางการลงทุนโดยตรงหรือการลงทุนทางอ้อมที่อาศัยช่องว่างของกฎหมาย จะเห็นได้ว่าโลกยังมีความเจริญทางเทคโนโลยี และยังเปิดเสรีมากเท่าไร แต่แต่ละประเทศก็ยังสูญเสียอำนาจในการควบคุมภายในประเทศมากขึ้นเท่านั้น โลกาภิวัตน์จึงกลายเป็นเครื่องมือให้ประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจใช้รุกราน ประเทศกำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

2. การเมืองการปกครองในยุครัฐชาติ หมายถึง รัฐที่มีการปกครอง เป็นปึกแผ่น มีอาณาเขตที่แน่นอน ประชาชนมีเชื้อชาติ ภาษา วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีแบบเดียวกัน ปัจจัยที่สำคัญในการก่อให้เกิดรัฐบาล คือ ความรู้สึกชาตินิยม (Nationalism) ทำให้ประชาชนเกิดความภูมิใจและมีความจงรักภักดีต่อชาติและพระมหากษัตริย์ของตนเอง

## 2.1 ทฤษฎีกำเนิดรัฐ

2.1.1 ทฤษฎีเทวสิทธิ์ (Divine Right Theory) ทฤษฎีนี้เชื่อว่าพระเจ้าเป็นผู้สร้างรัฐ สร้างมนุษย์ อำนาจในการปกครองเป็นของพระเจ้า กษัตริย์มีพันธะกับพระเจ้าและปกครองรัฐในนามของพระเจ้า การกระทำใด ๆ ของกษัตริย์จึงไม่ถือเป็นความผิด เป็นที่มาของหลักการที่ว่ากษัตริย์ทำอะไรไม่ผิด (The King can do no wrong) นำไปสู่ระบบการปกครองที่เรียกว่า สมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy)

2.1.2 ทฤษฎีสัญญาประชาคม (Social Contract) ทฤษฎีนี้เชื่อว่ารัฐเกิดขึ้นโดยมนุษย์เป็นผู้สร้างและเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเพราะมนุษย์มีสิทธิตามธรรมชาติมาตั้งแต่เกิด คนทุกคนจึงมีสิทธิปกครองตนเอง แต่เพื่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เมื่อเกิดการขัดแย้งกันขึ้น มนุษย์จึงมอบหมายให้บุคคลหรือคณะบุคคลเป็นผู้ใช้อำนาจแทนตน ทฤษฎีนี้จึงมีส่วนสนับสนุนทั้งรูปแบบการปกครองแบบเผด็จการสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตย

2.1.3 ทฤษฎีวิวัฒนาการ (Social Contract) ทฤษฎีนี้ใช้เหตุผลและความจริงที่เชื่อว่ามนุษย์เป็นสัตว์การเมืองและสัตว์สังคม มนุษย์กับการเมืองจึงแยกกันไม่ออก และทุกสิ่งทุกอย่างย่อมมีการเปลี่ยนแปลง มีวิวัฒนาการ การเมืองเช่นเดียวกัน องค์กรทางการเมืองในอดีตมีวิวัฒนาการจากเผ่าชน นครรัฐ จักรวรรดิ จนถึงรัฐประชาชาติในปัจจุบัน

2.2 องค์ประกอบของรัฐ ประกอบด้วย ประชากร ดินแดน รัฐบาล และอำนาจอธิปไตย ถ้าขาดอย่างใดอย่างหนึ่งไปจะทำให้ขาดสภาพของความเป็นรัฐที่สมบูรณ์

2.2.1 ประชากร (Population) หมายถึง พลเมืองของรัฐ ทุกรัฐจะต้องมีประชากรอาศัยอยู่ แต่ไม่มีข้อกำหนดแน่นอนว่ารัฐจะต้องมีประชากรจำนวนเท่าใด อริสโตเติลได้ให้ความเห็นว่ารัฐที่ดีควรมีประชากร

ประมาณ 5,040 คน อีกหลายศตวรรษต่อมารัสเซีย มีความเห็นว่ารัฐที่ดีควรมีพลเมืองหนึ่งแสนคน ปัจจุบันถือกันว่ารัฐควรมีประชากรจำนวนมากพอสมควรที่จะทำให้รัฐดำรงอยู่ได้ด้วยการพึ่งตนเอง ดังนั้นแต่ละรัฐจึงมีประชากรมากหรือน้อยแตกต่างกันไปตามลักษณะการตั้งถิ่นฐาน ภูมิอากาศและเผ่าพันธุ์ เช่น รัฐวาติกันมีประชากรประมาณ 1,000 คน สาธารณรัฐประชาชนจีนมีประชากรประมาณ 1,200 ล้านคน (นงเยาว์ พีระตานนท์ 2541 : 11 )

2.2.2 ดินแดน (Territory) หมายถึง อาณาเขตของรัฐที่ประกอบด้วยพื้นดินพื้นน้ำและท้องฟ้าที่อยู่เหนือเขตพื้นดินและพื้นน้ำ (ทะเลหรือมหาสมุทร) รวมทั้งทะเลอันเป็นเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (The Exclusive Economic Zone) ด้วยรัฐทุกรัฐจะต้องมีดินแดนเป็นของตนเอง แต่ไม่ได้กำหนดว่าจะต้องมีดินแดนเท่าใด อันจะเห็นได้ว่าบางรัฐมีดินแดนน้อยมาก เช่น โมนาโก มีดินแดนเพียง 8 ตารางไมล์ ในขณะที่สาธารณรัฐประชาชนจีนมีดินแดนกว้างใหญ่ถึง 9,596,961 ตารางกิโลเมตร ความกว้างใหญ่ของดินแดนมิใช่เครื่องชี้บอกที่แน่นอนถึงความเป็นมหาอำนาจเสมอไป

2.2.3 รัฐบาล (Government) หมายถึง คณะบุคคลที่ใช้อำนาจในการบริหารปกครองประเทศ มีหน้าที่จัดระเบียบภายในรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนรวมให้เป็นไปตามตัวบทกฎหมาย ประเทศต่าง ๆ จะต้องมียุทธศาสตร์ปกครองประเทศ ถ้าปราศจากรัฐและปราศจากประเทศแล้ว รัฐก็จะมีตัวแทนเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชน การจะใช้อำนาจอธิปไตยในรูปแบบใดขึ้นอยู่กับ การตกลงร่วมกันระหว่างรัฐบาลกับประชาชน

2.2.4 อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) หมายถึง อำนาจสูงสุดของรัฐที่ใช้บังคับบัญชาภายในรัฐที่จะทำให้รัฐดำเนินกิจการต่าง ๆ ได้อย่างเต็มที่ทั้งภายในและภายนอกประเทศ เป็นอิสระจากการควบคุมของรัฐอื่น ไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติของรัฐอื่นในรูปของอาณานิคม ดินแดนในอารักขาหรือดินแดนในอาณัติของรัฐอื่น ลักษณะสำคัญของอำนาจอธิปไตย นักรัฐศาสตร์

มีความเห็นว่า อำนาจอธิปไตยจะต้องมีลักษณะทางความเด็ดขาด (Absoluteness) เป็นอำนาจสูงสุดเหนืออำนาจใด ๆ ในรัฐ มีลักษณะเป็นการทั่วไปคือการใช้อำนาจอธิปไตยนั้นต้องครอบคลุมทั่วทั้งรัฐ ไม่ว่าจะเป็นบุคคล ดินแดน องค์กร หรือกลุ่มบุคคล ที่อยู่ภายในอาณาเขตของรัฐนั้น ยกเว้น ตัวแทนทางการทูตเท่านั้น มีลักษณะความถาวร หมายความว่า แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงแต่อำนาจอธิปไตยจะยังคงอยู่ การสิ้นอำนาจอธิปไตยคือการสิ้นสุดของรัฐ รัฐหนึ่งจะมีอำนาจอธิปไตยเพียงหนึ่งเท่านั้น หากอำนาจอธิปไตยมีการแบ่งแยกก็จะทำให้รัฐนั้นล่มสลายหรือเกิดรัฐใหม่ขึ้นมา เช่น เกาหลีเหนือ เกาหลีใต้ เป็นต้น

### 2.3 รูปแบบการใช้อำนาจอธิปไตย อาจมีได้หลายรูปแบบ ดังนี้

2.3.1 การปกครองระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absoluted Monarchy) หรือราชาธิปไตย ในระยะแรกของการตั้งรัฐชาติในยุโรป แต่รัฐต้องเผชิญกับปัญหาภายในทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง มีความจำเป็นต้องแก้ไขโดยผู้มีอำนาจอย่างเร่งด่วน ด้วยเหตุนี้จึงเปิดโอกาสให้กษัตริย์มีอำนาจโดยสมบูรณ์ดังที่เรียกว่า ทฤษฎีเทวสิทธิ์ของกษัตริย์ (Divine Right of Kings) โดยอ้างว่ากษัตริย์ปกครองประเทศในรูปแบบผู้แทนโดยชอบธรรมของพระเจ้า ดังนั้นกษัตริย์จึงมีพันธหน้าที่ต่อพระเจ้าเท่านั้น กษัตริย์ทรงอยู่เหนือกฎหมาย ทรงออกกฎหมายและบังคับใช้กฎหมาย ตลอดจนทรงอยู่ในฐานะที่ทำอะไรไม่ผิด (The King can do no wrong) การที่ประชาชนเชื่อฟังกษัตริย์ก็เท่ากับเป็นความเคารพเชื่อฟังพระเจ้าด้วย ประชาชนไม่มีสิทธิวิพากษ์วิจารณ์การปกครองของกษัตริย์ แต่อาจให้คำปรึกษาแก่กษัตริย์ได้ การปกครองที่กษัตริย์มีอำนาจโดยสมบูรณ์เช่นนี้ เรียกว่าสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absoluted Monarchy) หรือราชาธิปไตย

อย่างไรก็ตามในบางยุคบางสมัย กษัตริย์บางพระองค์ก็มิได้มีอำนาจในการปกครองโดยสมบูรณ์ตามทฤษฎีเทวสิทธิ์ เช่น สมัยพระเจ้าเฮนรีที่ 8

(ค.ศ.1509 -1547)(<http://www.Oknation.net/blog/print.php?id=33171>) พระองค์สามารถรวมอำนาจทางการเมือง การคลังและการทหารไว้ที่ส่วนกลาง คือ พระราชวังแวร์ซายส์ ทรงสมมติพระองค์เป็นสุริยกษัตริย์ (Sun King) ปกครองประเทศโดยอาศัยทฤษฎีเทวสิทธิ์และตลอดสมัยของพระองค์ไม่เคยเรียกประชุมรัฐสภาเลย

การปกครอง เศรษฐกิจ หลังสมัยพระเจ้าหลุยส์ที่ 14 ระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เริ่มเสื่อมลง การขยายอำนาจของฝรั่งเศสในยุโรป ในสมัยพระเจ้าหลุยส์ที่ 14 และ 15 เป็นเหตุให้ฝรั่งเศสต้องเข้าสู่สงครามบ่อยครั้ง ส่งผลกระทบให้เกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง จนกลายเป็นการปฏิวัติใหญ่ในปี ค.ศ. 1789

2.3.2 การปกครองระบอบประชาธิปไตย (Democratic Regime) การปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ รุ่งเรืองมากในคริสต์ศตวรรษที่ 17 และเริ่มเสื่อมลงในคริสต์ศตวรรษที่ 18 ถูกโจมตีอย่างมากโดยนักปราชญ์แห่งยุคเหตุผล ประกอบกับการขยายตัวทางการค้าทำให้ชนชั้นกลางที่มั่งคั่งทางเศรษฐกิจแต่ไม่มีส่วนร่วมในการปกครองประเทศได้เรียกร้องสิทธิทางการเมืองการปกครอง ผลการเรียกร้องดังกล่าวทำให้เกิดการพัฒนาไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย นักปราชญ์ทางการเมืองที่สำคัญในคริสต์ศตวรรษที่ 18 ซึ่งเป็นเจ้าของแนวคิดทางการเมืองอันเป็นรากฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยมีดังนี้

จอห์น ล็อก (John Locke, ค.ศ. 1632 – 1704 ) เป็นชาวอังกฤษ จอห์น ล็อก มีแนวความคิดว่าประชาชนเป็นเจ้าของสิทธิ์ตามธรรมชาติในชีวิต เสรีภาพและทรัพย์สิน ประชาชนเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลขึ้นและมอบอำนาจแก่รัฐบาลเพื่อให้ทำหน้าที่ปกป้องคุ้มครองสิทธิตามธรรมชาติดังกล่าว หากรัฐบาลไม่สามารถทำหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย ประชาชนก็มีสิทธิเปลี่ยนแปลงหรือถอดถอนรัฐบาลได้

ฌอง ฌาคส์ รูสโซ (Jean Jacques Rousseau, ค.ศ. 1712-1778) เป็นชาวฝรั่งเศส ได้เขียนหนังสือชื่อ “สัญญาประชาคม” (Social Contract) ในหนังสือเล่มนี้ รูสโซกล่าวถึงสัญญาประชาคมว่าหมายถึงสัญญาที่แต่ละคนเข้าร่วมกับทุกคนภายใต้เอกภาพและเจตจำนงเดียวกัน โดยที่ประชาชนสามารถก่อตั้งรัฐบาลขึ้นได้และให้อำนาจแก่รัฐบาลเพื่อรับใช้ประชาชน แต่ถ้าเมื่อใดที่ประชาชนไม่พอใจรัฐบาลก็อาจเปลี่ยนแปลงรัฐบาลได้ รูสโซชี้ให้เห็นว่าสภาวะธรรมชาตินั้นเป็นสภาวะที่มนุษย์มีความผาสุก มีอิสระเสรีและความเสมอภาคอย่างไรก็ตามแม้มนุษย์จะเกิดมาเสรีแต่ทุกหนทุกแห่งมนุษย์ก็ถูกตรึงด้วยโซ่ตรวนแห่งพันธนาการ แนวความคิดของรูสโซถือว่าเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตยในเวลาต่อมา

มองเตสกีเออ (Montesquieu, ค.ศ. 1689-1775) เป็นชาวฝรั่งเศส มองเตสกีเออกล่าวว่าการเมืองการปกครองนั้นเกี่ยวกับ 3 เรื่องเท่านั้น คือการออกกฎหมาย (นิติบัญญัติ) การทำตามกฎหมาย (การบริหาร) และดูแลทางด้านการศึกษา (การยุติธรรม) แนวคิดของมองเตสกีเออมีอิทธิพลอย่างสูงต่อการเขียนรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ สำหรับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งสำคัญในโลกตะวันตกและมีความสำคัญต่อการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยคือ การปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ของอังกฤษ (ค.ศ. 1688) จนทำให้กษัตริย์ของอังกฤษยอมรับอำนาจของประชาชน การปฏิวัติในอเมริกา (ค.ศ. 1776) และการปฏิวัติฝรั่งเศส (ค.ศ. 1789) ซึ่งเปรียบเสมือนความเปંગบานของลัทธิเสรีนิยม

3. การเมืองการปกครองยุคใหม่ การเมืองการปกครองหลังจากเกิดรัฐชาติแล้ว ได้เกิดลักษณะที่สำคัญคือ

3.1 ลัทธิชาตินิยม ซึ่งลัทธิชาตินิยมนั้นคนในชาติต้องการเห็นชาติของตนเจริญรุ่งเรืองกว่าชาติอื่น และการเกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของโลกทำให้เกิดลัทธิจักรวรรดินิยมหรือลัทธิอาณานิคม หมายถึง การขยาย

อำนาจของคนกลุ่มหนึ่งหรือชาติหนึ่งเข้าครอบงำเหนือคนต่างชาติในต่างแดน การขยายอำนาจดังกล่าวอาจเป็นไปทางการเมือง การทหาร เศรษฐกิจ หรือทางวัฒนธรรม ซึ่งวิวัฒนาการของจักรวรรดินิยมมีมาตั้งแต่สมัยโบราณแต่เป็นการที่คนชาติหนึ่งหรือรัฐหนึ่งเข้าควบคุมทางการเมืองการปกครองเหนือคนอีกชาติหนึ่ง เช่น การขยายอำนาจของกรีก เปอร์เซีย และโรมัน ส่วนในยุคกลางก็จะเห็นการขยายอำนาจของอาหรับ เตอร์ก มองโกล และจีน อย่างไรก็ตามลัทธิจักรวรรดินิยมในสมัยใหม่ก็แบ่งได้เป็น 2 ยุค คือยุคแห่งการค้นพบ (The Age of Discovery) ช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 15 - 18 มีการสำรวจและค้นพบดินแดนใหม่ ๆ โดยสเปน โปรตุเกส ฮอลันดา อังกฤษ และฝรั่งเศส ประเทศเหล่านี้ได้ออกไปยึดครองดินแดนในส่วนต่าง ๆ ของโลก เป็นอาณานิคมของตน เช่น ดินแดนในทวีปอเมริกา เอเชีย และแอฟริกา มีการแข่งขันกันในการล่าอาณานิคมจนทำให้อังกฤษเป็นประเทศที่มีอาณานิคมมากที่สุด จนได้รับสมญาว่าเป็น “ดินแดนที่พระอาทิตย์ไม่เคยตกดิน” ต่อมาในช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 เรียกว่าจักรวรรดินิยมยุคใหม่ (New Imperialism) การล่าอาณานิคมในช่วงนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมในยุโรป ความแตกต่างระหว่างการล่าอาณานิคมในยุคแห่งการค้นพบกับจักรวรรดินิยมยุคใหม่ คือในยุคแห่งการค้นพบนั้นคนจากประเทศในยุโรปจะอพยพไปตั้งถิ่นฐานในดินแดนที่ตนเข้าไปครอบครอง เช่น การเข้าไปตั้งถิ่นฐานในทวีปอเมริกาเหนือซึ่งในเวลาต่อมาได้พัฒนามาเป็นประเทศสหรัฐอเมริกา แต่การยึดครองในจักรวรรดินิยมยุคใหม่มักจะเป็นการผนวกดินแดนอื่นเป็นส่วนหนึ่งของดินแดนของตน หากพิจารณาโดยละเอียดถึงสาเหตุที่ทำให้เกิดลัทธิจักรวรรดินิยมอาจพิจารณาได้ดังนี้

3.1.1 เพื่อตอบสนองความต้องการทางด้านเศรษฐกิจ การขยายตัวทางการค้าตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 14 นำไปสู่การค้นพบดินแดนใหม่ อันเนื่องมาจากการสำรวจทางทะเลจึงยึดครองดินแดนเหล่านั้นเป็นอาณานิคม

จนกระทั่งคริสต์ศตวรรษที่ 18 - 19 ได้เกิดความก้าวหน้าทางด้านวิทยาศาสตร์ และเกิดการปฏิวัติอุตสาหกรรมทำให้มีความต้องการวัตถุดิบมากขึ้นและเมื่อผลิตสินค้าออกมาแล้วก็จำเป็นต้องหาตลาดรองรับสินค้า จึงต้องแสวงหาดินแดนเพื่อซื้อวัตถุดิบและขายสินค้าสำเร็จรูป

3.1.2 เพื่อเผยแพร่ศาสนาคริสต์และความเจริญของโลก ตะวันตก ชาวตะวันตกได้พยายามเผยแพร่คริสต์ศาสนาตามหน้าที่ของ คริสตศาสนิกชนที่ดี นอกจากนี้ชาวตะวันตกยังเชื่อว่าเป็นภาระหน้าที่ของ คนผิวขาวที่เชื่อว่าตนเป็นผู้เจริญกว่าผู้อื่น ได้นำความเจริญไปยังดินแดน นอกทวีปยุโรปด้วยเหตุนี้เอง ศาสนาคริสต์และวัฒนธรรมของชาวตะวันตก จึงแพร่กระจายเข้าไปในทวีปแอฟริกาและทวีปเอเชีย

3.1.3 เพื่อแก้ปัญหาการเพิ่มขึ้นของประชากรในโลกตะวันตก ความก้าวหน้าทางด้านวิทยาศาสตร์และด้านการแพทย์ทำให้อัตราการตายของ คนยุโรปลดน้อยลง ประชากรจึงเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วทำให้เกิดปัญหาทางด้าน เศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อม รัฐบาลจึงส่งเสริมให้มีการแสวงหา ดินแดนใหม่เพื่ออพยพผู้คนบางส่วนไปตั้งถิ่นฐานทำมาหากินในดินแดนเหล่านั้น ดินแดนที่คนยุโรปอพยพไปอยู่มากที่สุดคือทวีปอเมริกาเหนือ ทวีปอเมริกาใต้ ทวีปออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ จึงอาจกล่าวได้ว่าการแก้ปัญหาการเพิ่ม ประชากรของยุโรปมีส่วนสำคัญในการขยายตัวของลัทธิจักรวรรดินิยม

3.1.4 ปัจจัยทางด้านลัทธิชาตินิยมและยุทธศาสตร์ทางการ ทหาร ในปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 ลัทธิชาตินิยมมีกระแสที่รุนแรงมากทำให้ ประเทศในยุโรปแข่งขันกันแสวงหาอาณานิคมเพื่อศักดิ์ศรีและเกียรติภูมิ ของชาติ รวมทั้งต้องการสร้างแสนยานุภาพทางกองทัพเรือแข่งกับชาติ มหาอำนาจทางทะเล

การขยายตัวของลัทธิจักรวรรดินิยมเนื่องมาจากการแข่งขันกันสร้าง แสนยานุภาพของประเทศตะวันตก นำไปสู่การรวมกลุ่มระหว่างประเทศและ

เผชิญหน้ากันจนเกิดเป็นสงครามโลกครั้งที่ 1 ในระหว่าง ค.ศ.1914 - 1918 ซึ่งมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง กล่าวคือชัยชนะของฝ่ายสัมพันธมิตรในสงครามโลกครั้งที่ 1 ทำให้สหรัฐอเมริกากลายเป็นชาติมหาอำนาจของโลก และผู้นำชาติที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย ลัทธิคอมมิวนิสต์ได้รับการสถาปนาเป็นระบอบการปกครองอย่างเป็นทางการในรัสเซีย นอกจากนี้ยังเกิดลัทธินาซีในเยอรมนี ลัทธิฟาสซิสต์ในอิตาลี ซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองแบบเผด็จการ ส่วนญี่ปุ่นก็เป็นเผด็จการทหาร การเปลี่ยนแปลงการปกครองของประเทศทั้ง 3 นำไปสู่สงครามโลกครั้งที่ 2 ที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อโลก แต่ในขณะเดียวกันลัทธิการปกครองแบบเผด็จการอย่างลัทธินาซี ลัทธิฟาสซิสต์ และเผด็จการทหารของญี่ปุ่นก็ถูกทำลายลงอย่างเด็ดขาด เปิดโอกาสให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยได้แพร่หลายในเวลาต่อมา ประเทศที่เป็นอาณานิคมก็เรียกร้องความเสมอภาคและสิทธิในการปกครองตนเองมากขึ้นและทำให้ประเทศมหาอำนาจอย่างอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมนี อิตาลี และญี่ปุ่นหมดอำนาจลง มีสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียต มาเป็นมหาอำนาจใหม่แทน

### บทสรุป

วิวัฒนาการทางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองและการปกครองของสังคมโลกเริ่มตั้งแต่มนุษย์ยุคหินสมัยก่อนประวัติศาสตร์และมนุษย์สมัยประวัติศาสตร์ โดยพิจารณาวิวัฒนาการทางสังคมของสังคมโลก จากหลักฐานทางโบราณคดีทำให้เราทราบว่ามนุษย์ในยุคแรก ๆ ต้องพึ่งพิงธรรมชาติและดิ้นรนต่อสู้เพื่อความอยู่รอด ใช้ชีวิตเร่ร่อนหาอาหารไปเรื่อย ๆ จนกระทั่งต่อมารู้จักการผลิตอาหาร และตั้งหลักแหล่งอยู่ประจำที่มนุษย์คิดหาวิธีจะทำให้ตนเองอยู่ดีกินดีมีความปลอดภัย ความพยายามในการที่จะเอาชนะธรรมชาติของมนุษย์ทำให้มนุษย์สร้างสรรค์ความเจริญมาตั้งแต่ยุคหินเก่า ระบบความสัมพันธ์ทางสังคม มนุษย์เริ่มอยู่เป็นครอบครัว มีการแสดงความรู้สึก

ออกมาในรูปของศิลปะที่พบตามถ้ำต่าง ๆ ต่อมาในยุคหินใหม่มนุษย์ได้เปลี่ยนวิถีชีวิตมาเป็นเกษตรกร รู้จักการเลี้ยงสัตว์เพื่อใช้ในการบริโภค และการทำงาน หลายครอบครัวมาอยู่รวมกันเป็นหมู่บ้าน เครื่องมือเครื่องใช้มีความประณีตมากขึ้น เมื่อก้าวเข้าสู่ยุคโลหะ สังคมมนุษย์ขยายเป็นหมู่บ้าน คติความเชื่อในเรื่องสิ่งศักดิ์สิทธิ์ และอำนาจที่ไม่มีตัวตน จึงเกิดกระบวนการในการบวงสรวงบูชาจนกลายเป็นลัทธิและศาสนาในเวลาต่อมา

จากหลักฐานทางโบราณคดี มนุษย์รู้จักการใช้ตัวอักษรในการสื่อสารเมื่อประมาณ 5,000 ปีล่วงมาแล้ว การศึกษาเรื่องราวของมนุษย์มีความกระจำจืดมากขึ้น ได้พบว่ามนุษย์ได้สร้างสรรค์ความเจริญตามบริเวณลุ่มแม่น้ำสายสำคัญคือ ลุ่มแม่น้ำไนล์ ลุ่มแม่น้ำไทกริส - ยูเฟรติส ลุ่มแม่น้ำสินธุ ลุ่มแม่น้ำฮวงโห และบริเวณโดยรอบทะเลเมดิเตอร์เรเนียน แต่ความเจริญต่าง ๆ ได้หยุดชะงักลงในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 5 ถึงคริสต์ศตวรรษที่ 15 สังคมมนุษย์ในยุโรปถูกรุกรานจากพวกอนารยะชน ต้องมีชีวิตรอยู่ภายใต้ระบบศักดินาสวามิภักดิ์ จนกระทั่งเกิดสงครามครั้งสำคัญคือ สงครามครูเสด อันเป็นความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชนที่นับถือศาสนาคริสต์และศาสนาอิสลาม ทำให้สังคมมนุษย์เกิดการเปลี่ยนแปลง มีการค้นพบดินแดนใหม่ มนุษย์ได้อพยพเข้าไปอยู่ในทวีปอเมริกา ทวีปเอเชีย และทวีปออสเตรเลีย เกิดการปฏิวัติอุตสาหกรรม มีการขยายตัวของเมือง ประชากรเพิ่มมากขึ้น การขยายตัวทางการค้าทำให้เกิดชนชั้นทางสังคมแบบใหม่ คือ ชนชั้นนายทุนและชนชั้นกรรมาชีพ เกิดลัทธิจักรวรรดินิยม และลัทธิชาตินิยม อันนำไปสู่สงครามโลกครั้งที่ 1 และครั้งที่ 2 ที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อชีวิตมนุษย์อย่างมาก

วิวัฒนาการทางด้านเศรษฐกิจของโลกในยุคหินเก่า มนุษย์มีชีวิตในการพึ่งพิงธรรมชาติ สภาพเศรษฐกิจแบบพึ่งพาตนเอง ต่อมาในยุคหินใหม่และยุคโลหะ มนุษย์เริ่มรู้จักการแบ่งงานกันทำจึงมีการแลกเปลี่ยนสิ่งของที่ใช้ในการดำรงชีวิตและพัฒนาเป็นระบบการซื้อขายสินค้าโดยมีเงินตรา

เป็นสื่อกลางในการซื้อขายสินค้า มนุษย์มีอำนาจการซื้อมากขึ้น มีความมั่งคั่ง ร่ำรวย มีสินค้าจำนวนมากขึ้น ในสมัยอาณาจักรอียิปต์ กรีกและโรมัน ในยุคกลาง เศรษฐกิจดำเนินไปภายใต้ระบบศักดินาสวามิภักดิ์ เงินตราเป็นสิ่งที่หายาก ตลาดถูกจำกัดเพราะกลัวการรุกรานของอนารยะชน การค้าขายหยุดชะงัก จนกระทั่งเกิดสงครามครูเสด โลกตะวันตกได้ติดต่อโลกตะวันออก การค้าจึงขยายตัวขึ้นสินค้าประเภทเครื่องเทศและของฟุ่มเฟือยเป็นที่นิยม มีการลงทุนเพื่อการแสวงหาผลกำไร เกิดลัทธิทุนนิยม เกิดสถาบันการเงินคือธนาคารพาณิชย์ เกิดลัทธิพาณิชย์นิยม รัฐบาลต้องการมีอำนาจในการควบคุมระบบ เศรษฐกิจจนนำไปสู่การปฏิวัติอุตสาหกรรม เกิดการแข่งขันกันทางการค้า จนนำไปสู่สงครามโลกครั้งที่ 1 เมื่อสงครามยุติได้เกิดสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ เกิดภาวะเงินเฟ้อ การล้มละลายของธนาคาร เกิดระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ยุติลง สหรัฐอเมริกาได้มีบทบาทที่สำคัญต่อ เศรษฐกิจโลก มีการเชื่อมโยงระบบการเงินระหว่างประเทศ มีการช่วยเหลือกัน ทางด้านเศรษฐกิจ

วิวัฒนาการทางการเมืองการปกครองของโลก มนุษย์ในยุคหินมีรูปแบบ การปกครองเป็นแบบเผ่าชน อำนาจการปกครองอยู่ที่หัวหน้าเผ่า ต่อมาเมื่อ มนุษย์อยู่รวมกันเป็นชุมชนใหญ่ เป็นเมืองเป็นนครรัฐ เริ่มมีการปกครองแบบ นครรัฐ มีพระมหากษัตริย์เป็นผู้ปกครอง บางนครรัฐประชาชนก็มีส่วนร่วม ในการปกครองด้วย ต่อมาสังคมขยายใหญ่ขึ้นเป็นอาณาจักรและจักรวรรดิ อำนาจการปกครองอยู่ที่องค์จักรพรรดิ อำนาจของผู้ปกครองถือเป็นอำนาจ ที่ได้รับมาจากเทพเจ้า มนุษย์จะต้องเชื่อฟังลัทธิความเชื่อและศาสนาเข้ามา มีอิทธิพลต่อการปกครอง แม้แต่ในสมัยกลางที่มนุษย์ตกอยู่ภายใต้การปกครอง ในระบบศักดินาสวามิภักดิ์ จนกระทั่งภายหลังสงครามครูเสดในคริสต์ศตวรรษ ที่ 15 รูปแบบการปกครองปรากฏในลักษณะของรัฐบาลที่ให้ความสำคัญของ การเป็นรัฐ โดยเน้นเชื้อชาติของประชากร มีอาณาเขตที่แน่นอน มีรัฐบาลเป็น

ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในการปกครองประชากร รูปแบบการใช้อำนาจมีทั้ง รูปแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ รูปแบบประชาธิปไตย รูปแบบเผด็จการและ รูปแบบสังคมนิยมที่ยังคงสืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

## ประชาธิปไตย

### ความหมายของประชาธิปไตย

คำว่า ประชาธิปไตย เป็นศัพท์ที่บัญญัติขึ้นโดยมีรากศัพท์จากภาษาต่างประเทศ ภาษาอังกฤษใช้คำว่า Democracy ซึ่งมีรากศัพท์จากภาษากรีก คือ Demos หมายถึง ประชาชน Kratia หมายถึง การปกครอง เมื่อมารวมกัน และรวมกันเป็นภาษาอังกฤษ คือ Democracy ประชาธิปไตย หมายถึง การปกครองที่ประชาชนส่วนใหญ่ รากศัพท์มาจากคำว่า ประชา + อธิปไตย คือ ประชาชน + อำนาจสูงสุด คือ ประชาชนมีอำนาจสูงสุด รวมทั้งหมายถึง การที่ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพ ในด้านต่าง ๆ เช่น มีสิทธิเสรีภาพที่จะแสดงความคิดเห็น ในการชุมนุม ในทรัพย์สิน ในการเลือกอาชีพ ในการนับถือ ศาสนา ฯลฯ กล่าวอีกนัยหนึ่งภายในขอบเขตกฎหมาย ประชาชนที่อยู่ภายใต้ ระบอบประชาธิปไตย จะมีสิทธิเสรีภาพในด้านต่าง ๆ นอกจากนี้ประชาธิปไตย ยังเกี่ยวข้องโดยตรงกับสิทธิ เสรีภาพ ซึ่งหมายถึง หน้าที่ ความรับผิดชอบ ระเบียบและวินัย ประชาธิปไตย ไม่ได้หมายถึงสิทธิ เสรีภาพที่ไร้ขอบเขต แต่ต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย และต้องควบคู่กับหน้าที่ความรับผิดชอบ ระเบียบ และวินัย หน้าที่ของประชาชน ภายใต้ระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย คือ หน้าที่ในการเป็นพลเมืองที่ดี

นายปรีดี พนมยงค์ ให้นิยามว่าคำว่า “ประชาธิปไตย” ประกอบด้วยคำว่า “ประชา” หมายถึงหมู่คนคือปวงชน กับคำว่า “อธิปไตย” หมายถึงความเป็นใหญ่ คำว่า “ประชาธิปไตย” จึงหมายถึง “ความเป็นใหญ่ของปวงชน”

ราชบัณฑิตยสถาน ให้ความหมายของคำว่า “ประชาธิปไตย” ไว้ในหนังสือพจนานุกรมของทางราชการว่า “แบบการปกครองที่ถือมติปวงชนเป็นใหญ่”

Etzioni-Halevy ให้ความหมายของประชาธิปไตยว่า เป็นระบบการปกครองที่มีอำนาจในการปกครองของรัฐบาลที่มาจากการยินยอมของประชาชนส่วนใหญ่ การยินยอมนี้แสดงออกโดยการดำเนินการให้ประชาชนได้รับและใช้อำนาจโดยสม่ำเสมอ เสรี มีการเลือกตั้ง ทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมในการเลือกตั้ง ซึ่งหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตย คือ เสรีภาพของประชาชนที่รวมเสรีภาพในการพูดและมีส่วนร่วมในการแข่งขันทางการเมือง ทั้งนี้คำว่าประชาธิปไตยค่อนข้างเป็นพลวัต เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา และตามการเปลี่ยนแปลงของสังคมและยังมีการอภิปรายกันถึงความหมายที่แท้จริงกันอยู่กว้างขวาง แต่มิติที่สำคัญของประชาธิปไตยคือ การแข่งขันการมีส่วนร่วมและเสรีภาพในทางการเมือง

ทั้งนี้ พึงเข้าใจว่าการที่ประชาชนจะมีความเป็นใหญ่ในการแสดงความคิดเห็นได้นั้น จำเป็นที่ประชาชนนั้นต้องมี “สิทธิและหน้าที่ของมนุษย์ชน” อันเป็นสิทธิและหน้าที่ตามธรรมชาติของทุกคนที่เกิดมาเป็นมนุษย์ คือ สิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคซึ่งมนุษย์จะต้องใช้พร้อมกันกับหน้าที่ มิให้เกิดความเสียหายแก่เพื่อนมนุษย์อื่นและหมู่คนอื่นหรือประชาชนเป็นส่วนรวม ถ้าชนส่วนมากซึ่งเป็น “สามัญชน” ถูกตัดสิทธิมนุษยชนโดยให้มีหน้าที่แต่อย่างเดียว สามัญชนก็มีลักษณะเป็นทาสหรือข้าไพร่ของชนส่วนน้อยซึ่งมีสิทธิใหญ่อยู่หรือ “อภิสิทธิ์ชน” แบบการปกครองจึงไม่ใช่ประชาธิปไตย ถ้าสามัญชนมีสิทธิมนุษยชนอย่างเดียว โดยไม่มีหน้าที่มนุษยชน แบบการปกครองก็เกินขอบเขตของประชาธิปไตย

## แผนภาพที่ 5 : อนุสาวรีย์ประชาธิปไตย



### หลักการสำคัญของประชาธิปไตย (Principles of democracy)

#### 1. หลักอำนาจอธิปไตยของปวงชน

ประชาธิปไตยนั้นถือว่าเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ หรืออำนาจอธิปไตยนั้นเป็นของประชาชนทุกคนร่วมกัน และประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจเป็นผู้ร่วมกันใช้อำนาจนี้ ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเอง

#### 2. หลักเสรีภาพ

หลักการว่าด้วยสิทธิเสรีภาพเป็นหลักการที่สำคัญมากอย่างหนึ่งของประชาธิปไตย คือ สิทธิ (Right) เสรีภาพ (Liberty) และอิสรภาพ (Freedom) สิทธิ หมายถึง ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้เสรีภาพ หมายถึง โอกาสที่จะเลือกทำหรือไม่ทำระหว่างทางเลือกหลายทางตามปรารถนาของตน โดยปราศจากข้อบังคับหรือข้อจำกัด จะจำกัดได้ก็แต่โดยกฎหมายเท่านั้น ส่วนอิสรภาพ หมายถึง การทำหรืองดเว้นที่จะทำสิ่งใด ๆ ก็ได้ที่ไม่ละเมิดผู้อื่น เสรีภาพในระบอบประชาธิปไตย หมายถึง ความสามารถ

ของคนที่จะกระทำหรือดเว้นกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งก็ได้ภายในขอบเขตข้อกำหนดของกฎหมาย เสรีภาพในระบอบประชาธิปไตย จึงไม่ใช่การทำอะไรก็ได้ตามใจตนเอง เนื่องจากการทำตามใจตนเอง โดยไม่คำนึงถึงจิตใจคนอื่น ๆ นั้นเป็นลักษณะของเผด็จการ

### 3. หลักเสมอภาค

ความเสมอภาคในระบอบประชาธิปไตย หมายความว่า การที่ราษฎรทุกคนในประเทศมีความเสมอภาคหรือความเท่าเทียมกันพื้นฐานในเรื่องสำคัญ ๆ ที่เป็นไปได้ในฐานะที่เป็นมนุษย์ปุถุชน อันจะทำให้ทุกคนมีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และก่อให้เกิดความยุติธรรมในสังคม

### 4. หลักภราดรภาพ

ในการปกครองตัวเองร่วมกันของประชาชนนั้น เมื่อคนในสังคมมีโอกาสและเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมของสังคม ย่อมทำได้อย่างสันติและหาข้อยุติที่เหมาะสมเป็นที่ยอมรับกัน และมีความเคารพซึ่งกันและกัน รวมทั้งมีความรักและปรารถนาดีต่อกันเปรียบประดุจญาติพี่น้อง ฉะนั้นหลักการเรื่องภราดรภาพและหลักเหตุผล จึงมีความสำคัญขั้นพื้นฐานของการสร้างและพัฒนาประชาธิปไตย

### ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

แนวคิดของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เป็นการเรียกระบอบประชาธิปไตยแบบที่ผู้แทนเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมือง การปกครอง การตัดสินใจระดับต่าง ๆ มากขึ้น และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ เช่น การเปิดช่องทางให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ความเคลื่อนไหว ความคืบหน้าของการบริหารจัดการประเทศ รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็น และให้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบและถอดถอนผู้ที่ทำหน้าที่แทนประชาชนที่บกพร่องต่อหน้าที่หรือไม่สุจริต ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เกี่ยวข้องกับ

การกระจายอำนาจและทรัพยากรต่าง ๆ ที่ไม่เท่าเทียมกันอันมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม จึงหมายถึงการที่อำนาจในการตัดสินใจไม่ควรเป็นของกลุ่มคนจำนวนน้อย แต่อำนาจควรได้รับการจัดสรรในระหว่างประชาชน เพื่อให้ประชาชนทุกคนมีโอกาสมีส่วนร่วมทางการเมือง

องค์ประกอบสำคัญของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

1. เน้นการกระจายอำนาจในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ระหว่างประชาชนให้เท่าเทียมกัน
2. อำนาจในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ นั้น จะส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน
3. เพิ่มการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน
4. มีความยืดหยุ่นได้ คือ มีโครงสร้างการทำงานที่สามารถตรวจสอบได้ มีความโปร่งใสและคำนึงถึงความต้องการทรัพยากรของผู้มีส่วนร่วม
5. การมีส่วนร่วมของประชาชนมีทั้งระดับท้องถิ่นและระดับชาติ
6. ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร กระบวนการทางนโยบาย และกระบวนการยุติธรรม

**ความสำคัญของระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม**

ปัจจุบันมีการให้ความสำคัญกับประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและมีการเรียกร้องเพื่อมีส่วนร่วมในทุก ๆ ระดับของกระบวนการทางนโยบาย ทั้งนี้เนื่องจากประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) เป็นการกระจายอำนาจและทรัพยากรต่าง ๆ และเป็นการที่คนทุกกลุ่มมีอำนาจในการตัดสินใจโดยอำนาจควรได้รับการจัดสรรในระหว่างประชาชนเพื่อทุกคนได้มีโอกาสที่จะมีอิทธิพลต่อกิจกรรมส่วนรวม จึงกล่าวได้ว่าประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจัดเป็นการกระจายอำนาจและเป็นการมีประชาธิปไตยอย่างกว้างขวางของกระบวนการทางการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ

ดังนั้น หลักการหรือองค์ประกอบสำคัญของคำว่าประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม มีดังนี้ คือ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองและการบริหาร มีการกระจายอำนาจในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ในระหว่างประชาชนให้เท่าเทียมกัน อำนาจในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ นั้น จะส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน มีการเพิ่มการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมีความยืดหยุ่นได้ กล่าวคือ มีโครงสร้างการทำงานที่สามารถตรวจสอบได้ มีความโปร่งใส และคำนึงถึงความต้องการทรัพยากรของผู้มีส่วนร่วม และการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยอย่างยั่งยืนและส่งเสริมธรรมาภิบาล ตลอดจนการบริหารงาน หากการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นเพียงใด ก็จะช่วยให้มีการตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารประเทศ และส่งผลให้ผู้บริหารประเทศมีความรับผิดชอบต่อสังคมมากยิ่งขึ้น รวมทั้งยังเป็นการป้องกันนักการเมืองจากการกำหนดนโยบายที่ไม่เหมาะสมกับสังคมนั้น ๆ นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นการสร้างความมั่นใจว่าเสียงของประชาชนจะมีคนรับฟัง อีกทั้งความต้องการของประชาชนก็จะได้รับการตอบสนอง ระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงทัศนะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ที่จะมีผลต่อความเป็นอยู่ของประชาชน นอกจากนี้ยังเป็นการควบคุมการบริหารราชการให้มีความโปร่งใส (Transparency) ตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน (Responsiveness) ซึ่งเท่ากับว่าเป็นการส่งเสริมการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้นด้วย

## การพัฒนาทางการเมืองให้เป็นประชาธิปไตย

การพัฒนาทางการเมืองให้เป็นประชาธิปไตย เกี่ยวข้องกับองค์ความรู้ในเรื่องระบอบประชาธิปไตย วัฒนธรรมทางการเมืองและการพัฒนาทางการเมือง ซึ่งจะต้องบูรณาการให้สอดคล้องกันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยมีแนวทางที่สำคัญดังนี้

1. การปฏิรูปทางการเมือง อันได้แก่ การแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญให้เป็นประชาธิปไตย การพัฒนาระบบรัฐสภา การพัฒนาระบบพรรคการเมือง การพัฒนาระบบการเลือกตั้ง การพัฒนาระบบการตรวจสอบทางการเมือง การป้องกันการซื้อสิทธิขายเสียง ฯลฯ

2. การเสริมสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ประเด็นนี้สำคัญมากถือว่าเป็น “หัวใจของการพัฒนาทางการเมือง ให้เป็นประชาธิปไตย” นั่นคือต้องปลูกฝังให้ประชาชนมีจิตสำนึก มีความรู้ความเข้าใจคุณค่าของระบอบประชาธิปไตย และหวงแหนระบอบประชาธิปไตย ต่อต้านระบอบเผด็จการ แต่การเสริมสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยนั้น เป็นกระบวนการที่ต้องใช้เวลาและต้องมีมาตรการที่มีประสิทธิภาพ และมีความตั้งใจจริงจากผู้นำทางการเมือง และต้องกระทำอย่างต่อเนื่อง ใช้ความพยายาม ความอดทน ความจริงใจ และความจริงจัง

3. การพัฒนาระบบการศึกษา ทั้งนี้เนื่องจากระบบการศึกษาเป็นกระบวนการพัฒนาคนให้มีความรู้ ความเข้าใจ และกล่อมเกลาทางการเมือง (Political Socialization) ได้ดีที่สุดวิธีการหนึ่งทั้งรูปแบบการเสริมสร้างความรู้เกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตย ในทางทฤษฎีและในทางปฏิบัติในระบบโรงเรียน และนอกระบบโรงเรียน ซึ่งการศึกษาในระบบโรงเรียนในทางทฤษฎีนั้นเป็นการศึกษาเรียนรู้เรื่องปรัชญา หลักการรูปแบบของประชาธิปไตย ฯลฯ ในขณะที่เดียวกันในทางปฏิบัติต้องมีการฝึกปฏิบัติวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตย โดยผ่านกิจกรรมการเรียนการสอนเสริมหลักสูตรต่าง ๆ เพื่อหล่อหลอม

ให้นักเรียน นักศึกษาได้ซึมซับคุณค่าของประชาธิปไตยโดยตรง ส่วนการศึกษา นอกกระบบโรงเรียน สามารถให้ความรู้เรื่องประชาธิปไตยผ่านทางสื่อมวลชน ต่าง ๆ รวมทั้งครอบครัวต้องสามารถให้การเรียนรู้ประชาธิปไตยที่เป็นวิถีชีวิต กับสมาชิกในครอบครัวได้ เช่น การเปิดโอกาสให้สมาชิกแสดงความคิดเห็น การประชุมปรึกษาหารือหรือการรับฟังความคิดเห็น การฟังเสียงข้างมากที่มี เหตุผล ฯลฯ

4. การพัฒนาระบบเศรษฐกิจ การพัฒนาทางการเมืองจะบรรลุผลสำเร็จได้มากน้อยเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับตัวแปรทางด้านเศรษฐกิจด้วย นั่นคือ ถ้าประชาชนมีฐานะทางด้านเศรษฐกิจปานกลาง พอกินพอใช้ ไม่มีหนี้สิน ประชาชนจะให้ความสนใจการเมือง และจะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง มากขึ้น ดังนั้นรัฐบาลจะต้องมีนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจทั้งชนบทและเมือง ให้มีความแตกต่างกันน้อยลง ลดช่องว่างทางเศรษฐกิจ เพื่อให้ชุมชนเข้มแข็ง ซึ่งสามารถกระทำได้ดังนี้

4.1 การส่งเสริมอาชีพ และรายได้แก่ประชาชนในชุมชนและ เกษตรกรให้เป็นรูปธรรมโดยเฉพาะ “เกษตรแบบพึ่งตนเอง” หรือ “เกษตรแบบใหม่” หรือ “เศรษฐกิจแบบพอเพียง”

4.2 การกระจายความเจริญไปสู่ชนบทและภูมิภาคต่าง ๆ ให้ทั่วถึง

4.3 การกระจายรายได้ด้วยความเป็นธรรม และเสมอภาค

4.4 การพัฒนาปัจจัยโครงสร้างพื้นฐานด้านการเกษตรในชนบท ให้ทั่วถึง เพื่อสนับสนุนการประกอบอาชีพของเกษตรกร เช่น ที่ดินทำกิน แหล่งน้ำ ไฟฟ้า ถนน ฯลฯ

4.5 ส่งเสริมระบบเศรษฐกิจให้มีเสถียรภาพทั้งภาคอุตสาหกรรม ภาคเกษตรกรรม ภาคพานิชยกรรม และการบริการ โดยเน้นการมีวินัยทางการเงินการคลัง และการตรวจสอบได้

4.6 การสร้างงานในชนบท เพื่อป้องกันปัญหาการอพยพไปขายแรงงานในเมืองหลวงหรือเมืองใหญ่ และปัญหาการอพยพย้ายถิ่น อันทำให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ตามมาต่อเนื่องกันเป็นลูกโซ่

5. การพัฒนาระบบราชการให้มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะลดขนาดของระบบราชการให้เล็กลง (Down Size) แต่ทำงานให้มีประสิทธิภาพ หน่วยงานใดมีลักษณะงานที่ซ้ำซ้อนควรยุบรวมกัน ควรปฏิรูประบบราชการเสียใหม่ ให้มีโครงสร้างหรือสายการบังคับบัญชาที่สั้นกะทัดรัด บริหาร และบริการสะดวก รวดเร็ว ที่เรียกว่า “Reengineering” หมายถึง “การออกแบบระบบราชการเสียใหม่” หรือ “การปฏิรูประบบราชการ” ซึ่งรัฐบาลปัจจุบันได้มีการปฏิรูปโครงสร้างกระทรวงใหม่ ระบบบริหารจัดการ ระบบงบประมาณ ตลอดจนระบบการบริหารงานบุคคล ทั้งนี้เพื่อแก้ไข้ปัญหาของระบบราชการไทย

6. การพัฒนาด้านสังคม โดยพยายามยกระดับคนในสังคมให้เป็นชนชั้นกลางมากขึ้น เพราะในอดีตประเทศไทยยังมีชนชั้นกลางน้อย แต่มีชนชั้นล่างมาก ดังนั้นการจะยกระดับชนชั้นในสังคมให้เป็นชนชั้นกลาง (Middle Class) มากขึ้นนั้น จึงต้องยกระดับการศึกษาให้สูงขึ้นถึงระดับปริญญาตรีและยกฐานะทางเศรษฐกิจของประชาชนให้สูงขึ้น พอกินพอใช้มากยิ่งขึ้น

## สรุป

การพัฒนาการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะสมบูรณ์ได้นั้นต้องส่งเสริมให้มีการพัฒนาทั้งระบบ ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ประชากร ให้มีเสถียรภาพ รวมทั้งต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนให้มีบทบาทมากยิ่งขึ้น ด้านการเมืองต้องเสริมสร้างระบบการเมือง รัฐบาลต้องมีนโยบายการบริหารและพัฒนาประเทศให้ครอบคลุมถึงความต้องการของประชาชนอย่างรอบด้าน โดยสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งต้องส่งเสริมวัฒนธรรมทางการเมือง

แบบประชาธิปไตย โดยปลูกฝังให้ประชาชนมีจิตสำนึก มีความรู้ เห็นคุณค่าของระบอบประชาธิปไตย ด้านเศรษฐกิจ ต้องพัฒนาเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลต้องบริหารให้มีมาตรฐานการครองชีพสูงขึ้น การกระจายรายได้เท่าเทียมกัน และส่งเสริมให้ระบบเศรษฐกิจมีเสถียรภาพทั้งภาคอุตสาหกรรม เกษตรกรรม พาณิชยกรรม และด้านสังคมต้องให้การศึกษาในระดับพื้นฐานแก่ประชาชนให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยประชาชนนั้น นับได้ว่ามีบทบาทที่สำคัญที่มีผลต่อการพัฒนาการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นทางตรงและทางอ้อม ในรูปแบบของการร่วมคิดร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมดำเนินการในทุก ๆ เรื่องที่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งต้องเพิ่มการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชนด้วย ทั้งนี้รัฐบาลสามารถนำความคิดเห็นความต้องการของประชาชนไปประกอบการพิจารณาเพื่อกำหนดนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเพื่อเป็นการพัฒนาการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมีความก้าวหน้าและพัฒนาแบบยั่งยืนต่อไป

## เอกสารอ้างอิง

- คณิงนิจ ศรีบัวเยี่ยมและคณะ. (2545). รายงานการวิจัย เรื่อง “แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 : ปัญหา อุปสรรคและทางออก”. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล. (2555). ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม. กรุงเทพฯ.
- วิสุทธิ โปธิแทน. (2550). แนวคิดพื้นฐานของประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ ฯ : สถาบันพระปกเกล้า
- ลิขิต ธีรเวคิน. (2550). ประชาธิปไตยและการปฏิรูปการเมืองไทย. กรุงเทพฯ
- อนุรักษ์ นิยมเวช. (2554). บทความเกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองและการมีส่วนร่วมของ ประชาชน. กรุงเทพฯ : สำนักงานพิมพ์สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
- Just another WordPress.com. “วิวัฒนาการทางการเมืองการปกครองของโลก”. (ออนไลน์), เข้าถึงได้จาก <https://tnahra.wordpress.com>.



## สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550

อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ

แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210

โทรศัพท์ : 0-2141-7777 โทรสาร : 0-2143-9500

[www.constitutionalcourt.or.th](http://www.constitutionalcourt.or.th)

E-mail : [journal@constitutionalcourt.or.th](mailto:journal@constitutionalcourt.or.th)