# ภาค 1 ความนำทั่วไป

## บทที่ 2 หลักประชาธิปไตย

### ความนำ

ระบอบ **ประชาธิปไตย (Democracy)** เริ่มก่อตัวราว **500 ปีก่อนคริสตกาล** บริเวณหุบเขากรีกและชายฝั่งทะเลเมดิเตอร์เรเนียน อันเป็นที่ตั้งของนครรัฐกรีกหลายแห่ง ลักษณะสำคัญคือการยึดหลักว่า **อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน**—อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศอยู่กับประชาชน ในระยะแรกนั้นเป็น **ประชาธิปไตยโดยตรง (Direct Democracy)** เปิดให้ **พลเมืองชายผู้บรรลุนิติภาวะ** (ราว 20 ปี) หรือผู้สามารถจับอาวุธป้องกันรัฐ **มีสิทธิเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยทุกคน** ผ่านการเข้าร่วม **สภาประชาชน** ซึ่งเป็นสถาบันสูงสุดในการแสดงเจตจำนงของรัฐ นครรัฐทำได้เพราะมี **ดินแดนขนาดเล็ก** และ **ประชากรไม่มาก** จึงไม่มีอุปสรรคในการให้พลเมืองทุกคนเข้าร่วมประชุมสภา

ต่อมา เมื่อรัฐชาติสมัยใหม่มีประชากรหนาแน่นและพื้นที่กว้างใหญ่ **ประชาธิปไตยโดยตรงจึงใช้ไม่ได้** โดยทั่วไปจึงเปลี่ยนเป็น **ประชาธิปไตยโดยผู้แทน (Representative Democracy)** หรือ **ประชาธิปไตยโดยอ้อม (Indirect Democracy)** คือให้ประชาชน **ออกเสียงเลือกผู้แทนราษฎร** เข้าไปทำหน้าที่แทนตนในรัฐสภา เจตจำนงของรัฐสภาจึงถือเป็นความต้องการของประชาชน อย่างไรก็ดี หลายประเทศยัง **ยืนยันอำนาจของประชาชนโดยตรง** ในบางเรื่องด้วยกลไกอย่าง **การยับยั้งกฎหมาย (Veto)**, **การเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน (Initiative)**, **การทำประชามติ (Referendum)** และ **การถอดถอน (Recall)**

กล่าวโดยสรุป **ประชาธิปไตยในปัจจุบันหมายถึงประชาธิปไตยโดยผู้แทน** ซึ่งยอมให้พลเมืองบรรลุนิติภาวะ **เลือกผู้แทนตามกำหนดเวลาอย่างสม่ำเสมอ** เพื่อให้นำเสียงของตนไปออกกฎหมายและกำกับการบริหาร ผู้ปกครองอาจได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของพลเมือง หรือเป็นบุคคลที่ **ผู้แทนของปวงชนมอบความไว้วางใจ** ให้ทำหน้าที่ก็ได้

หนังสือบทนี้ไม่ได้ศึกษาประชาธิปไตยเพียงในความหมายของ “รูปแบบการปกครอง” เท่านั้น เพราะเช่นนั้นย่อมไม่เพียงพอ หากแต่ขยายไปถึง **อุดมการณ์ของสังคม** และ **วิถีชีวิตของผู้คน** ด้วย เพื่อความเข้าใจที่ครอบคลุม จึงแบ่งพิจารณาเป็น 3 ประเด็นใหญ่ คือ **อุดมการณ์ประชาธิปไตย**, **การปกครองแบบประชาธิปไตย**, และ **วิถีชีวิตประชาธิปไตย**

### อุดมการณ์ประชาธิปไตย

หัวใจของอุดมการณ์ประชาธิปไตยคือ **ความเสมอภาค** และ **สิทธิ–เสรีภาพ** ประชาธิปไตย **เคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์** ของทุกคน เห็นว่าทุกคน—อย่างน้อยที่สุด—ย่อม **มีความสามารถในการปกครองตนเอง** ด้วยเหตุนี้ ประชาธิปไตยจึงต้องยืนอยู่บนเสรีภาพ เพราะหาก **ไร้เสรีภาพ ก็ไร้หลักประกันความเสมอภาค** จึงต้องเดิน **คู่กัน** เสมอ

**สิทธิ** คือ **อำนาจอันชอบธรรม** หรือความสามารถที่จะกระทำการได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ส่วน **เสรีภาพ** คือ **ความเป็นอิสระ** ในการกระทำตามความปรารถนา **ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย** สิทธิของบุคคลเป็นสิ่งที่ได้รับการยอมรับโดยธรรมเนียมหรือโดยกฎหมาย อำนาจอื่น—even อำนาจรัฐ—**ละเมิดไม่ได้** หากถูกละเมิด บุคคลย่อม **ร้องขอความยุติธรรมจากศาล** ได้ อดีตหลายประเทศละเลยสิทธิและเสรีภาพ หรือเพียงเอ่ยไว้ใน **อารัมภบทของรัฐธรรมนูญ** โดยไม่บัญญัติเป็น **มาตรา** ทำให้ศาลคุ้มครองไม่ได้ ปัจจุบันจึงนิยมถือว่า **รัฐธรรมนูญประชาธิปไตยต้องมีบทสิทธิและเสรีภาพ** อย่างเพียงพอ

#### สิทธิและเสรีภาพสำคัญ (ตัวอย่างหลัก)

1. **เสรีภาพในการพูด การพิมพ์ และการโฆษณา** — อนุญาตให้แสดงความเห็นได้ ทั้งการพูดและการเขียน ตราบใดที่ไม่หยาบคาย ลามก หมิ่นประมาท หรือ **ละเมิดสิทธิผู้อื่น** เชื่อว่าหากเปิดเสรีภาพแก่ทุกฝ่าย ความขัดแย้งรุนแรงย่อมลดลง
2. **เสรีภาพในการนับถือศาสนา** — การศรัทธาเป็นเรื่องส่วนบุคคล แต่ **มิได้หมายความว่า** ใครจะปฏิเสธกฎหมายของรัฐเพราะขัดหลักศาสนาได้เสมอไป ตัวอย่างเช่น การเคารพธงชาติหรือประมุขของชาติ แม้บางศาสนาเห็นต่าง แต่หากกฎหมายของบ้านเมืองกำหนดไว้ **รัฐอาจบังคับใช้ได้** (ในบางประเทศที่ให้เสรีภาพสูง เช่นบางกรณีในสหรัฐฯ ก็อาจยกเว้นได้)
3. **เสรีภาพในการสมาคมและการรวมกลุ่ม/ชุมนุมโดยสงบ ปราศจากอาวุธ** — บุคคลรวมตัวกันได้เพื่อวัตถุประสงค์ที่ **ไม่ขัดกฎหมาย** กลุ่ม/สมาคมต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและ **ไม่เป็นภัยต่อสาธารณะ** ประชาชนต้องสามารถ **ยื่นข้อเรียกร้องต่อรัฐบาล** ได้ ตราบใดที่กระทำโดยสันติและเคารพกฎหมาย
4. **สิทธิในทรัพย์สิน** — บุคคลมีสิทธิครอบครองทรัพย์สินของตน รัฐมีหน้าที่ **คุ้มครองทรัพย์สิน** ของประชาชน
5. **สิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองตามกระบวนการกฎหมาย** — เมื่อเป็นผู้ต้องหา (คดีแพ่งหรืออาญา) ต้องได้รับทราบสิทธิของตน เช่น **สิทธิพบทนายความ** และที่สำคัญคือ **ไม่มีใครถูกลงโทษถึงชีวิต เสรีภาพ หรือทรัพย์สิน** โดยปราศจาก **กระบวนการยุติธรรมตามกฎหมาย**
6. **สิทธิส่วนบุคคล** — เสรีภาพในเนื้อตัวร่างกาย การเดินทาง การเลือกประกอบอาชีพ รวมถึง **การสมรส การหย่า และความสัมพันธ์ในครอบครัว** ตราบเท่าที่ **ไม่ขัดกฎหมาย**

หมายเหตุ: ในภาวะ **ฉุกเฉิน/สงคราม** รัฐอาจ **จำกัดสิทธิและเสรีภาพ** บางประการตามอำนาจกฎอัยการศึกหรือประกาศภาวะฉุกเฉิน โดยถือว่ากระทำเพื่อ **ความจำเป็น/ประโยชน์สาธารณะ**

#### ความเสมอภาค

ประชาธิปไตยเห็นว่า **ทุกคนเป็นส่วนหนึ่งของรัฐเท่าเทียมกัน** ความเสมอภาคแบ่งพิจารณาได้ 5 ด้านสำคัญ

1. **ความเสมอภาคทางการเมือง** — สิทธิออกเสียงเมื่อถึงเกณฑ์ และ **เสียงทุกเสียงมีค่าเท่ากัน** รวมถึงสิทธิ **สมัครรับเลือกตั้ง** เมื่อมีคุณสมบัติครบถ้วน
2. **ความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย** — ทุกคนได้รับ **ความคุ้มครอง** เท่าเทียมกัน ทำผิดต้องใช้ **กฎหมายเดียวกัน โทษอย่างเดียวกัน** และหากมีเหตุควรปรานีก็ **ควรได้รับ** เท่าเทียมกัน
3. **ความเสมอภาคในโอกาส** — สังคมต้อง **เปิดโอกาส** ให้ทุกคนเข้าถึงการศึกษา ประกอบอาชีพ แสวงหาความก้าวหน้า หรือ **เลื่อนสถานะทางเศรษฐกิจ–สังคม**
4. **ความเสมอภาคทางเศรษฐกิจ** — มิได้หมายให้รายได้เท่ากันทุกคน (ซึ่งทำได้ยาก) แต่หมายถึงการมี **การกระจายรายได้ที่เป็นธรรม** และ **ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ (Economic Security)** ในระดับเหมาะสม เพราะหากผู้คนต้อง **พะวงปากท้อง** ย่อมยากที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างมีคุณภาพ อีกทั้งการกระจุกตัวของอำนาจเศรษฐกิจในคนส่วนน้อย **อาจนำไปสู่การผูกขาดอำนาจการเมือง**
5. **ความเสมอภาคทางสังคม** — ทุกคนสมควรได้รับ **ความเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์** ไม่ควรมี **อุปสรรคจอมปลอม** ขวางกั้นความสัมพันธ์ระหว่างคนต่างฐานะ/อาชีพ ความแตกต่างทางเศรษฐกิจ–สังคม **ไม่ควรกำหนดคุณค่าความเป็นมนุษย์**

ด้วยเหตุที่อุดมการณ์ประชาธิปไตย **ย้ำความเสมอภาคและเสรีภาพ** จึงมีการ **เรียกร้อง/ต่อสู้** เพื่อให้ประชาธิปไย **มีความหมายจริงต่อคนส่วนใหญ่** แม้ในประเทศที่ถือว่าเป็นประชาธิปไตย เช่น **สหรัฐอเมริกา** หรือ **สหราชอาณาจักร** ก็ยังมีขบวนการเคลื่อนไหวชี้ว่า **ความเสมอภาค/เสรีภาพทางสังคม–เศรษฐกิจ** ยัง **ไม่เท่าเทียม** ทำให้โอกาสของผู้ยากจน/ผู้ศึกษาน้อย **แข่งขันทางการเมืองอย่างยุติธรรมได้ยาก** อำนาจการเมืองจึงผูกอยู่กับคนกลุ่มน้อย—ผู้มั่งคั่งหรือผู้มีการศึกษาสูง—ประชาธิปไตยจึง **จำเป็นต้องเน้นความเสมอภาคทางสังคม–เศรษฐกิจควบคู่กัน**

### การปกครองแบบประชาธิปไตย

**การปกครองที่เป็นประชาธิปไตย** คือการยึดถือว่า **อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน** ไม่ว่าจะเป็น **แบบประธานาธิบดี (Presidential Democracy)** หรือ **แบบรัฐสภา (Parliamentary Democracy)** หากอำนาจสูงสุดในการกำหนดการปกครอง **อยู่ที่ประชาชน** ก็ถือว่าเป็นประชาธิปไตย ประเทศประชาธิปไตยจำเป็นต้องมี **รัฐธรรมนูญ** (จะเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่ก็ได้) เพราะประชาธิปไตยคือ **การปกครองโดยกฎหมาย (Rule by law)** อย่างไรก็ดี การมีรัฐธรรมนูญ **ไม่ใช่หลักฐานเพียงพอ** ว่าเป็นประชาธิปไตย—หลายประเทศที่ปกครองแบบ **เบ็ดเสร็จ** ก็มีรัฐธรรมนูญเช่นกัน จึงต้องพิจารณาว่า **รัฐธรรมนูญนั้นวางประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจจริงหรือไม่**

ลักษณะสำคัญของรัฐบาลประชาธิปไตย มักอ้างถึงวาทะของ **อับราฮัม ลินคอล์น (Abraham Lincoln)** ว่า **“รัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน”** ซึ่งขยายความได้ดังนี้

* **รัฐบาลของประชาชน** — ประชาชนเป็น **เจ้าของรัฐบาล** มีส่วนร่วมกำหนดว่าใครจะเป็นผู้ปกครอง และ **สามารถเปลี่ยนผู้ปกครองได้** หากไม่บริหารเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ความผูกพัน/ความเป็นเจ้าของต่อระบอบทำให้คน **ใส่ใจการเมือง** และ **ใช้สิทธิ** ทางการเมือง
* **รัฐบาลโดยประชาชน** — พลเมือง **ทุกคนมีสิทธิเข้าเป็นผู้ปกครอง** ได้ หากได้รับเสียงสนับสนุนจาก **เสียงข้างมาก** การเป็นผู้แทน/ผู้ปกครอง **ต้องไม่จำกัด** อยู่ในชนชั้นหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง เปิด **โอกาสเท่าเทียม** (จะกำหนดคุณวุฒิ/วัยวุฒิบางประการเพื่อความเหมาะสมก็ได้ ตราบใดที่ **ไม่เกินวิสัย**)
* **รัฐบาลเพื่อประชาชน** — คณะผู้ปกครองต้องมุ่ง **ความผาสุกของปวงชน** และบริหารประเทศตามวิถีที่จะบรรลุเป้าหมายนั้น ต้องมี **วาระการดำรงตำแหน่ง** เพื่อค้ำประกันว่าหาก **เบี่ยงเบน** จากเป้าหมาย ประชาชนจะมี **โอกาสเปลี่ยนผู้ปกครอง** ผ่านการเลือกตั้งเมื่อวาระสิ้นสุด

**จะเรียกว่าเป็นประชาธิปไตยได้ ต้องครบทั้งสามมิติ** ไม่ใช่มีเพียงข้อใดข้อหนึ่งหรือสองข้อ

### การเลือกตั้ง

การเลือกตั้งคือ **องค์ประกอบสำคัญ** ของระบอบประชาธิปไตย เพราะผลการเลือกตั้งชี้ว่า **ใครได้รับความไว้วางใจ** ให้ปกครอง ประเทศประชาธิปไตยจึงต้องมีการเลือกตั้งที่ **สม่ำเสมอ** กำหนดวาระชัดเจนเพื่อป้องกัน **การผูกขาดอำนาจ** การเลือกตั้งต้อง **ให้สิทธิอย่างเสมอภาค**—เสียงของทุกคนมีค่าเท่ากัน (แม้ทางปฏิบัติอาจมีความแตกต่างด้านจำนวนผู้แทนต่อเขตตามจำนวนประชากร แต่ใน **เขตเดียวกัน** ต้องมีสิทธิเท่ากัน)

ที่สำคัญ การเลือกตั้งต้อง **เสรีและยุติธรรม** ผู้สมัครควร **หาเสียง/โฆษณานโยบาย** ได้โดยไม่ถูกกลั่นแกล้ง ประชาชนต้อง **เลือกได้จริง** มี **การลงคะแนนลับ (Secret Ballot)** และมี **หลักประกัน** ว่าบุคคลอื่นไม่อาจล่วงรู้การลงคะแนน เพื่อป้องกันอิทธิพล/การข่มขู่ นอกจากนี้รัฐต้อง **อำนวยความสะดวก** ให้ไปใช้สิทธิ เช่น จัดหน่วยเลือกตั้งเพียงพอ และป้องกันการขัดขวางการใช้สิทธิ การเลือกตั้งที่มีอยู่แต่ **ไร้ทางเลือกที่แท้จริง** (เช่น ระบบพรรคเดียวส่งรายชื่อเพียงชุดเดียว) **ไม่ใช่ประชาธิปไตยในความหมายเสรีนิยม**

### การปกครองโดยเสียงข้างมาก

ในสภาผู้แทน ฐานคิดของประชาธิปไตยคือ **การเคารพเหตุผลของมนุษย์** กฎหมาย/มาตรการที่จะใช้ควรเป็นสิ่งที่ **สังคมยอมรับร่วมกัน** ผู้แทนทุกคนย่อมมีทรรศนะต่างกัน จึงต้องอาศัย **หลักเสียงข้างมาก** ตัดสินว่าแนวใดควรนำไปปฏิบัติ แต่ **เสียงข้างมากมิใช่ทั้งหมดของประชาธิปไตย** ต้องมี **หลักประกันสำหรับเสียงข้างน้อย** ด้วย คือ **สิทธิขั้นพื้นฐานของเสียงข้างน้อยละเมิดไม่ได้** และต้อง **ได้รับการรับฟัง** เพราะทรรศนะที่เป็นเสียงข้างน้อยวันนี้ **อาจกลายเป็นเสียงข้างมากในอนาคต** ได้ หากสังคมเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายเสนอเหตุผลอย่างเสมอภาค

### วิถีชีวิตประชาธิปไตย

การเป็นประชาธิปไตย **ไม่ใช่แค่ระบบการเมือง** แต่ต้องปรากฏใน **นิสัยและวิถีชีวิตประจำวัน** ของผู้คนด้วย ลักษณะสำคัญ ได้แก่

1. **เคารพเหตุผลมากกว่าบุคคล** — ไม่ยกย่องบุคคลจนถึงขั้นบูชาบุคคล (personality cult) ไม่ยึดติด **ระบบอาวุโส** จนปิดกั้นความคิดใหม่ ต้อง **รับฟังทุกฝ่าย** เพื่อแสวงหาเหตุผลที่ถูกต้องจริง ๆ
2. **รู้จักประนีประนอม (Compromise)** — เปิดใจยอมรับความเห็นต่าง แสวงหาทางประสาน เพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งรุนแรง ผู้ศรัทธาประชาธิปไตย **ไม่นิยมใช้ความรุนแรง** เพราะถ้าใช้กำลัง แสดงว่า **ละทิ้งเหตุผล** ซึ่งขัดกับปรัชญาพื้นฐานของประชาธิปไตย
3. **มีระเบียบวินัย เคารพกฎหมาย** — ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างสม่ำเสมอ หากเห็นว่ากฎหมายไม่เป็นธรรม **ต้องเรียกร้องให้แก้ไขตามกระบวนการ** ไม่ฝ่าฝืนอำเภอใจ การอ้างเสรีภาพ **เกินขอบเขต** จนละเมิดสิทธิผู้อื่นหรือก่อความไม่สงบ **ไม่ใช่ประชาธิปไตย** นั่นคือ **อนาธิปไตย (Anarchy)**—ภาวะไร้รัฐ/ไร้กฎหมาย/ไร้วินัยทางสังคม
4. **มีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม (Public Spirit)** — ตระหนักว่าประเทศเป็นของทุกคน เคารพสมบัติสาธารณะ ตอบแทนสังคมตามกำลังความรู้ความสามารถของตน

(แน่นอน ยังมีคุณลักษณะย่อยอื่น ๆ เช่น หนักแน่น ไม่หูเบา มีทัศนะที่ดีต่อผู้อื่น รู้แพ้รู้ชนะ เป็นต้น แต่สี่ประการข้างต้นคือแกนสำคัญในการ **ค้ำจุนระบอบประชาธิปไตย** ให้ยั่งยืน)

### ความส่งท้าย

จะเห็นว่า **การเป็นประชาธิปไตยไม่ใช่เรื่องง่าย** มิใช่แค่มีรัฐธรรมนูญหรือมีการเลือกตั้งแล้วจะเป็นประชาธิปไตยโดยอัตโนมัติ หาก **อุดมการณ์ สภาพสังคม และวิถีชีวิต** ไม่สอดคล้อง ก็อาจเกิดภาวะที่ **การเมืองเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วม แต่ถูกผูกขาดโดยคนส่วนน้อย** ได้เช่นเดิม

สำหรับประเทศไทย นับแต่ **เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475** เป็นต้นมา แม้รัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับประกาศว่าไทยปกครองโดย **ระบอบประชาธิปไตย** แต่ในความเป็นจริง หลายฉบับ **มิได้วางประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริง** มีการกำหนด **สมาชิกสภาประเภทแต่งตั้ง** ควบคู่กับสมาชิกจากการเลือกตั้งอยู่บ่อยครั้ง เมื่อมีรัฐธรรมนูญและการเลือกตั้งก็มัก **อ้างว่าเป็นประชาธิปไตย** โดยไม่คำนึงถึงแก่นแท้ว่า **อำนาจเป็นของประชาชน** หรือไม่ หากวัดด้วยหลักการดังกล่าว สังคมไทย **ยังไม่เคยบรรลุ** ความเป็นประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์

ยิ่งไปกว่านั้น ประชาชนจำนวนมาก **เข้าใจอุดมการณ์ในเชิงตัวอักษรมากกว่าการปฏิบัติ** ความพยายามผลักดันให้เกิดประชาธิปไตยทางการเมืองทั้งที่ **วิถีชีวิตของผู้คนยังไม่เป็นประชาธิปไตย** ทำให้ประชาธิปไตยมัก **สะดุดหยุดชะงัก** อยู่เสมอ เพราะแท้จริงแล้ว **อุดมการณ์ การปกครอง และวิถีชีวิต** ทั้งสามด้านต้อง **เดินไปด้วยกัน** จึงจะทำให้การปกครองแบบประชาธิปไตย **มีเสถียรภาพและสร้างความไพบูลย์แก่สังคม** ได้อย่างยั่งยืน