



Constitutional Court Journal

ISSN 1513-1246

วารสาร

ศาลรัฐธรรมนูญ

ปีที่ 26 เล่มที่ 76 เดือนมกราคม - เมษายน 2567

ยึดหลักนิติธรรม ค้ำจุนประชาธิปไตย ห่วงใยสิทธิและเสรีภาพของประชาชน



สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

Office of the Constitutional Court

<http://www.constitutionalcourt.or.th>

วารสารศาลรัฐธรรมนูญ
Constitutional Court Journal

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
Office of The Constitutional Court

วารสารศาลรัฐธรรมนูญ

Constitutional Court Journal

ปีที่ 26 เล่มที่ 76 เดือนมกราคม - เมษายน 2567

ISSN 1513-1246

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

Office of the Constitutional Court

พิมพ์ครั้งที่ 1

จำนวนพิมพ์ 510 เล่ม

ตุลาคม 2567

ราคา 120 บาท

พิมพ์ที่ : บริษัท แอคทีฟ พรินท์ จำกัด

9 ซอยลาดพร้าว 64 แยก 14 แขวงวังทองหลาง เขตวังทองหลาง กรุงเทพฯ 10310

โทร. 0-2530-4114 (อัตโนมัติ) โทรสาร 0-2108-8950-51

บทบรรณาธิการ

ปีพุทธศักราช 2567 ถือเป็นปีมหามงคลอย่างยิ่งของประเทศชาติและปวงชนชาวไทย เนื่องด้วยพระบาทสมเด็จพระปรเมนทรรามาธิบดีศรีสินทรมหาวชิราลงกรณ พระวชิรเกล้าเจ้าอยู่หัว จะทรงมีพระชนมพรรษา 6 รอบ 72 พรรษา ในวันที่ 28 กรกฎาคม 2567 ซึ่งถือเป็นพระราชพิธีเฉลิมพระชนมพรรษาครบรอบปีนักษัตรครั้งแรกในรัชกาลปัจจุบันนี้ และเมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2567 พระบาทสมเด็จพระปรเมนทรรามาธิบดีศรีสินทรมหาวชิราลงกรณ พระวชิรเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งนายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ เป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญ แทนนายวรวิทย์ กังศศิเทียม ที่พ้นจากตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ เนื่องจากครบวาระการดำรงตำแหน่ง และโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งนายสุเมธ รอยกุลเจริญ เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ เมื่อวันที่ 11 เมษายน 2567 ถือว่าเป็นวันแห่งการสถาปนาศาลรัฐธรรมนูญครบรอบ 26 ปี

สำหรับเนื้อหาสาระของวารสารฉบับนี้ โดยได้นำเสนอบทความทางวิชาการที่ให้ความรู้และแนวคิดเชิงวิชาการด้านกฎหมายมหาชนที่น่าสนใจเกี่ยวกับหลักนิติธรรมและหลักประชาธิปไตย มาปรับใช้ในการบริหารงานและการปฏิบัติงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชน นักวิชาการ หรือผู้บริหารที่มีความรู้ความสามารถ เป็นที่ประจักษ์ทั้งทางด้านนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ และด้านการบริหารราชการแผ่นดิน อาทิเช่น บทความเรื่อง หลักประชาธิปไตยกับการชุมนุมสาธารณะ : บทบาทของศาลปกครอง ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ โดย นายสุเมธ รอยกุลเจริญ เรื่อง หลักประชาธิปไตยกับการคุ้มครองเสียงข้างน้อย โดย นายอนันต์ สุวรรณรัตน์ และเรื่อง หลักประชาธิปไตยกับสถาบันครอบครัว โดย นายอนุพร อรุณรัตน์ เป็นต้น

ท้ายนี้ กองบรรณาธิการ ขอขอบคุณตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ และผู้บริหารทุกท่าน ที่ได้ให้ความอนุเคราะห์สรรคสร้างบทความทางวิชาการอันเป็นประโยชน์และทรงคุณค่าในเชิงวิชาการเพื่อให้ผู้ที่สนใจได้ศึกษาค้นคว้า ผู้เขียนบทความทุกท่านที่ได้นำเสนอความรู้ทางวิชาการ เพื่อเผยแพร่ไปยังผู้ที่สนใจ และขอขอบคุณสมาชิกวารสารศาลรัฐธรรมนูญ ผู้อุปการคุณ และผู้สนใจทุกท่านที่ได้ติดตามวารสารศาลรัฐธรรมนูญเสมอมา กองบรรณาธิการหวังว่าวารสารศาลรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จะให้ความรู้และเป็นประโยชน์ต่อท่าน และหากมีข้อเสนอแนะประการใด อันจะเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำวารสารศาลรัฐธรรมนูญแล้ว กองบรรณาธิการขอน้อมรับด้วยความยินดียิ่ง

บรรณาธิการ

สารบัญ

	หน้า
ประกาศแต่งตั้งประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	1
ประวัติประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	3
● Right and Freedom of Public Assembly : Legal Norms and Context in Thailand (สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ : บรรทัดฐานทางกฎหมายและบริบทของประเทศไทย) <i>ชนาวุฒิ ไตรโสภาณ</i>	5
● บทบาทผู้นำทางการเมืองไทยต่อการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตย <i>สุดใจ ดิลกทรรศนนท์</i>	18
● หลักประชาธิปไตยกับการชุมนุมสาธารณะ : บทบาทของศาลปกครองในการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ <i>สุเมธ รอยกุลเจริญ</i>	118
● หลักประชาธิปไตยกับการคุ้มครองเสียงข้างน้อย <i>อนันต์ สุวรรณรัตน์</i>	141
● หลักประชาธิปไตยกับสถาบันครอบครัว <i>อนุพร อรุณรัตน์</i>	155
● บทบาท บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) (ทอท.) รัฐวิสาหกิจภายใต้หลักประชาธิปไตย กับการขนส่งสินค้าทางอากาศ <i>อนนก ธีระวิวัฒน์ชัย</i>	166
● แนวทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยเสียงข้างมากและคุ้มครองเสียงข้างน้อย <i>อรรถการ ตฤณารังสี</i>	182
● หลักประชาธิปไตยกับการดำเนินกิจการของบริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน) <i>อรรถพล ฤกษ์พิบูลย์</i>	202

● เสรีภาพในการประกอบอาชีพกับการออกคำสั่งปิดสถานที่บางแห่งที่เสี่ยงต่อการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 อ้อยทิพย์ เहरาบัตย์	212
● บทบาทของศาลปกครองในการคุ้มครองหลักประชาธิปไตย อำพน เจริญชีวินทร์	222
● สรุปย่อคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 7/2566	241
● สรุปย่อคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 8/2566	244
● สรุปย่อคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 9/2566	248
● สรุปย่อคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 10/2566	251
● สรุปย่อคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 11/2566	255
● สรุปย่อคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 12/2566	259
● สรุปย่อคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 13/2566	262
● สรุปย่อคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 14/2566	264
● สรุปย่อคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 15/2566	268
● สรุปย่อคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 16/2566	271



ประกาศ

แต่งตั้งประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

พระบาทสมเด็จพระปรเมนทรรามาธิบดีศรีสินทรมหาวชิราลงกรณ พระวชิรเกล้าเจ้าอยู่หัว

พระบาทสมเด็จพระปรเมนทรรามาธิบดีศรีสินทรมหาวชิราลงกรณ พระวชิรเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อม ให้ประกาศว่า

ตามที่ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้ง นายวรวิทย์ กังศศิเทียม เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และเป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญ ตามประกาศลงวันที่ ๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๕๗ และประกาศลงวันที่ ๑ เมษายน พุทธศักราช ๒๕๖๓ นั้น ต่อมา นายวรวิทย์ กังศศิเทียม ได้พ้นจากตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ เนื่องจากครบวาระการดำรงตำแหน่ง เป็นเหตุให้ตำแหน่งว่างลง

บัดนี้ วุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบ นายสุเมธ รอยกุลเจริญ ผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๐๐ (๒) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ต่อมาผู้ได้รับความเห็นชอบดังกล่าวและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งยังไม่พ้นจากตำแหน่ง ได้แก่ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ นายปัญญา อุดชาชน นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม นายวิรุฬห์ แสงเทียน นายจิรนิติ หะวานนท์ นายนภดล เทพพิทักษ์ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ และนายอุดม รัฐอมฤต ได้ประชุมเพื่อเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญแล้ว

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๐๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบมาตรา ๘ และมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้

๑. นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ เป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญ
๒. นายสุเมธ รอยกุลเจริญ เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ ๑๙ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๗ เป็นปีที่ ๙ ในรัชกาลปัจจุบัน

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

พรเพชร วิชิตชลชัย

ประธานวุฒิสภา



ประวัติ

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

- เกิดวันที่ 28 กรกฎาคม 2501

ประวัติการศึกษา

- รัฐศาสตรบัณฑิต (การเมืองการปกครอง) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เกียรตินิยมอันดับสอง
- อักษรศาสตรมหาบัณฑิต (ภาควิชาประวัติศาสตร์) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- PH.D. (INTERNATIONAL STUDIES) WASEDA UNIVERSITY, ประเทศญี่ปุ่น

ตำแหน่งทางวิชาการ

- ศาสตราจารย์ สาขาวิชาการเมืองการปกครอง

ประสบการณ์การทำงานในอดีตที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ

- 2557 - 2558 กรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ
- 2549 - 2550 สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญและกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ

ตำแหน่งหน้าที่สำคัญในอดีต

- รองอธิการบดีฝ่ายบริหาร ท่าพระจันทร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2557 ถึงวันที่ 16 ตุลาคม 2558
- รองอธิการบดีฝ่ายบริหารทรัพยากรมนุษย์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
วันที่ 15 กันยายน 2554 ถึงวันที่ 31 มกราคม 2557
- รองอธิการบดีฝ่ายวิชาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
วันที่ 1 พฤษภาคม 2553 ถึงวันที่ 14 กันยายน 2554
- คณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2547 ถึง วันที่ 31 มกราคม 2553 (2 สมัย)

เครื่องราชอิสริยาภรณ์ชั้นสูงสุดที่ได้รับ

- มหาปรมาภรณ์ช้างเผือก (ม.ป.ช.)
- มหาวชิรมงกุฎ (ม.ว.ม.)



ประวัติ

นายสุเมธ รอยกุลเจริญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

- เกิดวันที่ 16 กันยายน 2498

ประวัติการศึกษา

- นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- เนติบัณฑิตไทย สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา
- รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสยาม
- นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ประวัติการทำงาน

- อัยการจังหวัดประจำกรม ปฏิบัติราชการในตำแหน่งอัยการจังหวัด สำนักงานคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน (สคช.) จังหวัดกาญจนบุรี
- อัยการจังหวัดประจำกรม สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีศาลแขวง 6 (ธนบุรี)
- ตุลาการศาลปกครองกลาง
- รองอธิบดีศาลปกครองพิษณุโลก
- อธิบดีศาลปกครองนครศรีธรรมราช
- ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด
- รองประธานศาลปกครองสูงสุด
- ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองขอนแก่น
- รองอธิบดีศาลปกครองกลาง
- ตุลาการศาลปกครองสูงสุด
- ประธานแผนกคดีวินัยการคลัง และงบประมาณในศาลปกครองสูงสุด

ประวัติอื่น ๆ

- ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิ (ก.ศป.)
- ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนากระบวนการบริหารจัดการภาครัฐ
- ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
- อาจารย์พิเศษมหาวิทยาลัยรามคำแหง
- อาจารย์พิเศษจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- อาจารย์พิเศษมหาวิทยาลัยนเรศวร
- อาจารย์พิเศษมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา
- อาจารย์พิเศษมหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา
- อาจารย์พิเศษวิทยาลัยการยุติธรรมทางปกครอง สำนักงานศาลปกครอง

เครื่องราชอิสริยาภรณ์ชั้นสูงสุดที่ได้รับ

- เหรียญพิทักษ์เสรีชน ชั้นที่ 2 (23 ก.ย. 2530)
- มหาวชิรมงกุฏ (ม.ว.ม.) (5 ธ.ค. 2547)
- มหาปรมาภรณ์ช้างเผือก (ม.ป.ช.) (5 ธ.ค. 2550)
- เหรียญจักรพรรดิมาลา (5 ธ.ค. 2552)

สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ : บรรทัดฐานทางกฎหมายและบริบทของประเทศไทย

ธนาวุฒิ ไตรโสภณ*

สรุปสาระสำคัญ

การชุมนุมหรือการเดินขบวนเรียกร้องถือเป็นเสรีภาพประการหนึ่ง ที่ติดตัวมนุษย์ทุกคนมาแต่กำเนิดตามแนวคิดสิทธิมนุษยชน (Human Rights) โดยเรียกชื่อเสรีภาพประเภทนี้ว่า “เสรีภาพในการชุมนุม (Freedom of Assembly)” เป็นกิจกรรมที่ภาคประชาชนรวมตัวกันเพื่อแสดงออกทางความคิดเห็น ในประเด็นปัญหาความเดือดร้อนที่กลุ่มตนได้รับ และสะท้อนปัญหาดังกล่าวผ่านข้อเรียกร้องของกลุ่มไปยังผู้ปกครองหรือรัฐบาล แม้ว่าหลักการแห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR) จะให้ความสำคัญกับเสรีภาพในการชุมนุมในฐานะสิทธิมนุษยชนตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติ แต่ความเสี่ยงต่อการเกิดอันตรายและความไม่ปลอดภัยขณะชุมนุมก็เป็นประเด็นที่ต้องไตร่ตรองอย่างรอบคอบเช่นกัน การที่รัฐธรรมนูญได้ให้ความคุ้มครองและรับรองไว้ซึ่งสิทธิเสรีภาพของประชาชน ไม่ได้หมายความว่าประชาชนจะสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้อย่างอิสระโดยรัฐไม่เข้ามาดำเนินการแทรกแซง สำหรับประเทศไทยนั้น ได้รับรองไว้ซึ่งสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุม เริ่มตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ทว่าในช่วงหลายสิบปีที่ผ่านมาประเทศไทยได้ประสบกับเหตุการณ์การชุมนุมทางการเมืองอยู่บ่อยครั้ง ท่ามกลางการถกเถียงกันในประเด็นเกี่ยวกับ “สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุม” และ “หลักแห่งการปกครองแบบประชาธิปไตย” ประกอบกับได้มีการตรากฎหมายที่บัญญัติข้อกำหนดเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะไว้เป็นการเฉพาะขึ้นบังคับใช้ ตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 และประกาศคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 10-13/2564 ซึ่งเป็นกรณีวินิจฉัยตามคำร้องที่กล่าวอ้างว่า มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ขัดต่อหลักนิติธรรม เพิ่มภาระและจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ เป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ทั้งนี้ “การชุมนุมสาธารณะ” แม้จะเป็นเสมือนเครื่องมือที่สะท้อนให้เห็นการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้รูปแบบการปกครองประชาธิปไตย แต่การชุมนุมสาธารณะนั้นยังคงต้องเคารพซึ่งหลักการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ตลอดจนไม่ส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของ

* เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญปฏิบัติการ สำนักประธานศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

บุคคลอื่น ๆ เกินกว่าที่กฎหมายอนุญาต และแม้ว่าการบัญญัติพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ซึ่งบังคับใช้เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ จะมีการกำหนดกฎเกณฑ์บางประการที่ผูกโยงกับการตีกรอบหรือจำกัดซึ่งสิทธิและเสรีภาพ แต่ก็มีวัตถุประสงค์เพียงกำหนดกรอบหรือขอบเขตที่เหมาะสมกับการจัดการชุมนุมสาธารณะ และให้อำนาจหน้าที่แก่รัฐที่จะต้องรับผิดชอบกำกับดูแลตั้งนั้นแล้ว การใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะและการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะจึงต้องตระหนักถึงความสอดคล้องกับหลักการที่ได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเสมอ เพื่อให้การใช้สิทธิและเสรีภาพตลอดจนการบังคับใช้กฎหมายอยู่ในขอบเขตที่เหมาะสม สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ

Right and Freedom of Public Assembly: Legal Norms and Context in Thailand

*Tanawoot Trisophon**

Introduction

Assembly or demonstration is a freedom that comes with all human beings since birth, following the concept of human rights that defines this type of freedom as “Freedom of Assembly”. The assembly also refers to a gathering of people to express their opinions on various issues related to them, with the scope that covers socio - economic, quality of life, occupation, environment, and health, not just politics, most of which are problematic issues that occur and affect the people. Its main objective is to reflect problems toward the rulers or governors in charge of governing the country, to realize a problem that has arisen.

The definition of public assembly can be separated based on its characteristics in several aspects. In terms of economy and society, assembly and demonstration are defined as an activity that the people use to express the problems and hardships their groups have suffered, and reflect their demands toward the governor or the government. In addition, from the political perspective, assembly and demonstration are defined as tools used by a group of political ideologists to express their stance. These tools are being used for gathering support from people with the same ideology, and pressuring the government to act according to the group’s political demands.

* Constitutional Officer of the Office of the President of the Constitutional Court at the Office of the Constitutional Court of the kingdom of Thailand. B.A. (Political Science) (2nd Class Honours), Chulalongkorn University; M.P.A. (with Merit) in Public Administration, University of Birmingham, UK.

Not only are the principles of the International Covenant on Civil and Human Rights (ICCPR)¹ crucial as a state's obligation on human rights regime under the UN Charter, but it also has a duty to equally promote and protect human rights, citizenship, politics, economy, society and culture, and recognize that peaceful assembly is a fundamental right or freedom. However, the possibility of other people's rights and freedoms being affected and the risk of violence and insecurity during rallies, especially for those who did not participate in that assembly is also a critical issue that must be considered carefully. Assembly held in public areas shall not pose a danger to the public. It must be a clear goal for such activity, and the scope will not extend beyond the limit. While the constitution ensures protection and guarantees the rights and freedoms of the people, this does not imply that people can exercise their rights and freedoms unrestrained without any intervention by the state. The state can restrict the exercise of rights and freedom of the people in such matters, if the exercise of these rights and freedoms interferes with national security or interests. However, according to the principles of ICCPR, the limitation of rights and freedoms are allowed only when the provision of law is clearly specified the restriction. In addition, the limitation cannot affect or infringe the crucial essence of rights and freedoms; it is only able to breach the rights and freedoms as necessary or the least possible in accordance to the rule of law.

Thailand and the right and freedom of assembly

In the case of Thailand, the Constitution has laid down an important principle regarding basic rights and liberties, and ensured the right and freedom of assembly, starting from the Constitution of the Kingdom of Siam, B.E. 2475 (1932). The said principle appears under Chapter II "Rights and Duties of the Siamese" in section 14² states that

¹ United Nations (General Assembly). (1966). "International Covenant on Civil and Political Rights." Treaty Series 999 (December). Section 21 "The right of peaceful assembly shall be recognized. No restrictions may be placed on the exercise of this right other than those imposed in conformity with the law and which are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, public order, the protection of public health or morals or the protection of the rights and freedoms of others."

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475

“Subject to the provisions of the law, every person enjoys full liberty of the person, abode, property, speech, writing, publication, education, public meeting, association or vocation” thus, guaranteed the rights and freedom of the people in accordance to the democratic regime of government with the King as Head of State, also began the acknowledgment of the right and freedom of assembly in Thailand.

As for the guaranteeing of the important principle regarding peaceful and unarmed assembly, it began when the Constitution of the Kingdom of Thailand (Siam), B.E. 2492 (1949) was promulgated in the Government Gazette in the same year. Providing section 37³, which stated that

“Every person enjoys full liberty to assemble peaceably and unarmed. Restrictions of such liberty may be imposed only by virtue of the provisions of a special law on public meetings, and for ensuring facilities for the public in the use of public places, or for maintaining public order during a time when the country is at war, or in a state of war, or in a state of emergency as declared by Royal Proclamation, or when martial law is proclaimed.”

Anyhow, following the coup d'état to seize control of the country on 20th October 1958 under the leadership of the head of the Revolution party, Field Marshal Sarit Thanarat. Provisions regarding the right and freedom of assembly did not appear in the Charter for the Administration of the Kingdom, B.E. 2502 (1959), which was the substituted constitution after the coup d'état. Also, overthrew all rights and freedoms previously provided under the constitution from B.E. 2475 (1992) until B.E. 2495 (1952).

However, provisions that assured the right and freedom of people to assemble peacefully and unarmed were enshrined again in the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2511 (1968). In Chapter III “Rights and Liberties of the Thai People”, section 35⁴ has states that

“Every person enjoys full liberty to assemble peacefully and without arms. Restrictions on such liberty may only be imposed by virtue of law only in the case of public meetings, and for the purpose of ensuring conveniences for the public in the use of public places or of maintaining public order during the time when the country is in a state of armed conflict or war, or when a state of emergency or martial law is declared.”

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511

It is distinguishable that the principle regarding the guarantee of the right and freedom of assembly continues to emerge in the Constitution that was established in a situation where politics and government were normal. On the contrary, whenever a coup d'état occurred, the guarantee of people's rights and liberties, including the right and freedom of assembly would naturally get overthrown along with the Constitution. This is evidently seen in the Interim Charter for Administration of the Kingdom, B.E. 2515 (1972)⁵, Constitution for Administration of the Kingdom, B.E. 2519 (1976)⁶ and Charter for Administration of the Kingdom, B.E. 2534 (1991)⁷ which were years that Thailand's politics and government were under a coup d'état. However, subsequently to the seizing control of the government by the Council for Democratic Reform: CDR under the leadership of Army Commander General Sonthi Boonyaratglin, the guaranteeing of people's rights and liberties apparently resurfaced in the Constitution of the Kingdom of Thailand (Interim Edition), B.E. 2549 (2006). Despite the fact that there has not been any specific section regarding the right and freedom of assembly, however, there was a general provision on the rights and liberties of the people in section 3⁸. Stated that

“Under the provisions of this constitution, the human dignity, rights, freedoms and equality of the Thai people which formerly were upheld according to the custom of the government of Thailand as a democracy under Constitution Monarchy and according to Thailand's international obligations, shall be upheld by this constitution.”

Therefore, it is undeniable that the awareness of the importance of ensuring the rights and liberties of people in Thailand has developed to a new level. The revolutionist or the junta still has to respect the basic rights and liberties of the people in Thailand, it makes no difference whether there are any alterations in the political and administrative situation or not, the importance of basic rights and liberties must always be adhered to and protected. Moreover, the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017) which is the currently enforced constitution, has enacted provisions regarding the rights and liberties of the Thai people in Chapter III. Specifically, for the right and freedom of assembly, the content of section 44⁹ stated that

⁵ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519

⁷ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549

⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

“A person shall enjoy the liberty to assemble peacefully and without arms. The restriction of such liberty under paragraph one shall not be imposed except by virtue of a provision of law enacted for the purpose of maintaining security of the State, public safety, public order or good morals, or for protecting the rights or liberties of other persons.”

The scope of this enacted section in limiting the right and freedom of assembly has designated the objectives of maintaining the security of the State, public safety, public order or good morals, or for protecting the rights or liberties of other persons. These objectives aligned with the International Covenant on Civil and Human Rights (ICCPR), and the exceptions to the enactment of the provision have aimed to restrict the right and freedom of assembly for the maintaining of the security of the state so that the government can continue to govern the state during any crisis. While, the restriction also acted as a safety measure in protecting the public interest, safeguarding the rights and liberties of people in society to not be affected, disturbed, or deprived from the exercise of rights and freedoms of assembly by any person.

Additionally, over the past several decades, Thailand has experienced several events of political rallies, amid the debate over the issue of “Rights and Freedom of Assembly” and “Principles of Democratic Governance”. It is undeniable that these two principles are closely interconnected, as the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017) has stipulated and set a clear rule for exercising the right to assembly following ICCPR. In this connection, “Public Assembly Act, B.E. 2558 (2015)¹⁰ was enacted, and the Act has described specific requirements for organizing a public assembly which can be summarized as follows:

1) Public assembly shall be in a peaceful manner and without arms. The exercise of rights and freedoms of a participant in any public assembly shall be subjected to the scope of rights and liberties as provided by the Constitution and law.

2) No public assembly shall obstruct the gateway of, impede the performance of duties of, or hinder access to service of several offices such as government offices, airports, seaports, train stations, hospitals, educational institutions, religious establishments, and embassies or consulates of foreign states.

¹⁰ พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558

3) Organizing the public assembly

- Whoever intends to cause to have public assembly shall notify the authority at least twenty-four hours prior to the beginning of that public assembly.

- It shall be deemed that the person who encourages another by any means to attend the public assembly, as well as the applicant for the use of public place or amplifier or requests for official facilitation, is a person who desires to cause to have public assembly.

- The notification shall identify the objective, date, time, and place for public assembly following the procedure notified by the Minister having charge and control of the execution of this Act. Such procedure shall be facilitative and shall also be made via information technology.

4) Duties of Organizer of public assembly and Participant

(1) Organizer of public assembly shall have the duties of overseeing and supervising public assembly to be in a peaceful manner and without arms within the scope of the rights and liberties under the Constitution, avoiding from obstructing the usage of a public place, making the participant aware of their duties as well as conditions or orders imposed by officers, refraining from encouraging, inciting, or inducing participant to violate their duties.

(2) A participant shall have the duties to not obstruct the public usage of a public place where the public assembly is held or cause unreasonable inconvenience to any person, not conceal or camouflage himself from being identified intentionally, not carry any arms into the place where public assembly held, refrain from trespass or damage other's property, not render a person to be in the state of fear of injury to his life, body, property, or freedom, avoid any act that may hamper the duties of officials in facilitating the public usage of the public place or in supervising that public assembly.

5) The Public Assembly Act, B.E. 2558 (2015) states that the chief of the police station of the area where the public assembly is held, shall surveil that public assembly to be compliant with this Act, provide facilitation to the participants in using of the public place, lessen any nuisance to the people living nearby the place of public assembly, and provide convenience to the traffic and public transportation in those areas.

6) If the assembly is not within the scope of the exercise of rights and freedoms under the provisions of the Constitution, the organizer of public assembly or

participant is deemed to violate or fail to comply with this Act. The authorized officer shall request the Civil Court or provincial court having jurisdiction over the area where the public assembly is being held for the order to adjourn that public assembly.

Constitutional Court of the Kingdom of Thailand ruling on the issue of right and freedom of assembly

The issue of rights and freedom of assembly appears in the Constitutional Court Ruling No. 10 - 13/2564 (2021)¹¹. In this case, the petitioner claimed that “Section 10 of the Public Assembly Act, B.E. 2558 (2015) determined the scope of the definition of the public assembly’s organizer very broadly, and disregarded the person’s true intentions for expressing their opinions or organizing an assembly.” Such provision affected the freedom of the public assembly, or the freedom to express individual opinions of those aiming to arrange for others to join the assembly. This provision had empowered the governor to have the power in authorizing the method for notifying the public assembly. Since this empowerment contradicted the rule of law, increased the burden, and unreasonably limited the rights or freedoms of a person, this provision was contrary to or inconsistent with the constitution. Thus, such petition raised a constitutional question and led to a proposition for a ruling on section 10 of the Public Assembly Act, B.E. 2558 (2015); whether it is contrary to or inconsistent with the Constitution or not. Section 10 of the Public Assembly Act, B.E. 2558 (2015), stated that “Whoever wishes to organize a public assembly must notify the authority at least twenty-four hours before the commencement of the assembly. It shall be deemed that, the person who encourages or begs another by any means to attend the public assembly on a specific date, time, and place, as well as the applicant for the use of a public place or amplifier for public assembly, or who requests for official facilitation for public assembly is a person who desires to cause to have public assembly under paragraph one. The notification shall identify the objective of, and date, time and place for, public assembly in accordance with the procedure notified by the Minister.

¹¹ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. รวมคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ประจำปี 2564 เล่ม 2. กรุงเทพฯ. แอคทีฟ พรินท์. 2565. หน้า 279 - 356. คำวินิจฉัยที่ 10 - 13/2564 ลงวันที่ 7 กรกฎาคม 2564 เรื่อง พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 4 บทนิยามคำว่า “การชุมนุมสาธารณะ” มาตรา 10 มาตรา 14 และมาตรา 28 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 26 มาตรา 34 และมาตรา 44 หรือไม่

Such procedure shall be facilitative and made via information technology.” The Constitutional Court of the Kingdom of Thailand was of opinion that Section 10 paragraph one of the Public Assembly Act, B.E. 2558 (2015), was enacted to prescribe clear rules for the management of a public assembly before its commencement at least 24 hours, which was not a licensing system, but rather as a measure to advance-notified the state officials to provide facilitation and manage an orderly assembly. This advance notification was intended to ensure the related state officials to prepare readiness for safeguarding, reducing the risk of unrest or the instability of the state, protecting public safety and public order or good morals, or protecting the rights and freedom of other individuals. Especially, the advance dissemination of information regarding the place and time of the assembly, as well as advice on the traffic routes was employed to minimize the impact of the assembly on the public, which was the purpose of this Act. The formulation of such a legal measure was appropriate and proportionate, per the equilibrium between the legal measure and the opportunity to exercise the freedom to express an opinion, including the freedom to assemble peacefully and without arms. Section 10 paragraph two aimed to clearly define the nature or meaning of “person who wishes to organize the public assembly”, and specified that a person wishing to organize the public assembly had an obligation to promptly send an advance notice. This identification measure allowed the relevant state officials to prepare and formulate plans, for safeguarding public convenience and supervising the public assembly. The main reason was that, if no one clearly represented themselves as a person wishing to organize the public assembly by informing the authorities concerned, a state official would be unable to know who to contact or coordinate with, other than the person expressing themselves or behaving as such. Section 10 paragraph three was a provision related to the procedure of notifying the public assembly, by specifying the purpose, date, period, and place of the public assembly, according to the method announced by the Prime Minister. This method must be convenient for the person giving notice and enable them to inform through the information technology system as well. It was a case where the legislature had authorized the administrator to enact subsidiary legislation, to determine more comprehensive and complete details of notification methods and procedures of the relevant officials. As illustrated in the above-mentioned Ruling, the provision of section 10 of the Public Assembly Act, B.E. 2558 (2015) has limited the freedom of

expression and the freedom to assemble peacefully and without arms to some extent. However, the limitation still complied with the condition of the Constitution, and was not contrary to the rule of law, did not unreasonably increase the burden or restrict the freedom of a person, and did not detriment human dignity. Furthermore, the law was applied generally and not directed at any particular case or person. Thus, the Constitutional Court of the Kingdom of Thailand held that the provision was neither contrary to nor inconsistent with the Constitution.

Conclusion

“Public assembly” serves as a tool that reflects the exercise of rights and freedoms of the people under a democratic regime. It is a declaration of the people’s intent to participate in the administration of the country. It is clear that the objective of the assembly represents demand on various issues in governance, economy, society, and culture, which leads to a calling through the principles of rights and freedoms guaranteed by the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017). As long as it is carried out under the principle of peace and unarmed assembly and does not affect the rights and freedom of others beyond legal permission, the state, then, has a duty to protect and facilitate the organization of the assembly, and not to deprive this exercise of such rights and freedoms.¹²

The demonstration of problems or demands through the assembly process is another channel that citizens could use to represent their wills. In the meantime, the state is unable to deny or forbid the assembly by using any other reason to refute. This is because the right and freedom expressed through the public assembly are endorsed by the Constitution, which is a supreme law of the country. Moreover, the international community has also recognized the importance of rights and freedoms of the people in such way as “an expression of the people’s free will”¹³, which is the right and freedom born together with human beings.

¹² สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. เส้นแบ่งเสรีภาพในการชุมนุม กับอำนาจรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง. วารสารจลนิตี. ปีที่ 6 ฉบับที่ 4. (2552). หน้า 3 - 26.

¹³ สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. หลักเกณฑ์ระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดการจัดระเบียบ “การชุมนุมสาธารณะ”. วารสารจลนิตี. ปีที่ 6 ฉบับที่ 4. (2552). หน้า 169 - 179.

Additionally, the risk of danger and insecurity during the assembly is also an issue that must be carefully considered, even if the Constitution provides protection and guarantees the rights and freedoms of the people. This does not signify that the people will be able to exercise their rights and freedoms unrestrainedly without intervention from the State. In the case of Thailand, rights and freedoms to assembly have been assured, starting from the drafting of the Constitution of the Kingdom of Siam, B.E. 2475 (1932), and continuing until the present. Nevertheless, during the past several decades, Thailand has frequently experienced political demonstrations and crises, amidst the debate on issues regarding “Rights and Freedoms of Assembly” and “Principles of Democratic Governance”. This, led to the enactment and enforcement of a law that stipulated specific regulations regarding public assembly, as illustrated in the Public Assembly Act, B.E. 2558 (2015). However, the controversy over the application of the Act has led to the Constitutional Court Ruling No. 10 – 13/2564 (2021) which is a ruling based on a petition alleging that section 10 of the Public Assembly Act, B.E. 2558 (2015).

Moreover, despite specific rules connecting to the encasing and limiting of rights and freedoms, the objective of such an Act is only to establish a suitable framework or scope for organizing the public assembly and empower the state with duties and powers to supervise, facilitate, and maintain public order. Thus, giving the state legislative powers to regulate such public assembly, however, the state is unable to refer to such criteria in denying or pressuring the public assembly, which has always been a right guaranteed by the Constitution. The exercise of right and freedom of public assembly and the enforcement of laws related to public assembly must always be conscious of the consistency with the principles cherished in the constitution. Ensuring that the exercise of rights and freedoms as well as law enforcement are within the appropriate limitation, conforming to the Constitution of the Kingdom of Thailand, which is the supreme law of the country.

References

- ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515
- ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534
- พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
- สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ รวมคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ประจำปี 2564 เล่ม 2. กรุงเทพฯ. แอคทีฟ พรินท์. 2565. หน้า 279 - 356.
- สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. เส้นแบ่งเสรีภาพในการชุมนุมกับอำนาจรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง. วารสารจตุลนิตี. ปีที่ 6 ฉบับที่ 4. (2552). หน้า 3 - 26.
- สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. หลักเกณฑ์ระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดการจัดระเบียบ “การชุมนุมสาธารณะ”. วารสารจตุลนิตี. ปีที่ 6 ฉบับที่ 4. (2552). หน้า 169 - 179.
- United Nations (General Assembly). (1996). “International Covenant on Civil and Political Rights.” Treaty Series 999 (December).

บทบาทผู้นำทางการเมืองไทย ต่อการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตย

สุดใจ ดิลกทรรศนนท์*

1. บทนำ

กลุ่มชนไม่ว่าจะมีขนาดใดก็ตามย่อมมีความต้องการ “ผู้นำ” ในทุกสถานการณ์ ถ้าปราศจากผู้นำแล้ว กลุ่มชนนั้นย่อมขาดการประสานงานซึ่งกันและกัน และไม่สามารถปฏิบัติงานให้บรรลุความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้ ดังนั้น ผู้นำ หมายถึง บุคคลที่มีความสามารถในการชักจูงหรือชี้นำบุคคลอื่นให้ปฏิบัติงานตามที่ต้องการ โดยบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่วางไว้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (McFarland, 1979; Yukl, 1989 และ House & Howell, 1992) หรือบุคคลที่มีอิทธิพลต่อความคิด ความรู้สึกและ/หรือพฤติกรรมของผู้อื่น ผลจากความสำเร็จในการบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่วางไว้นี้จะเป็นตัวชี้วัดผลของ “ภาวะผู้นำ”

ภาวะผู้นำ (Leadership) หมายถึง การเพิ่มอิทธิพลต่อสมาชิกให้ยอมทำตามทิศทางการดำเนินงานตามปกติในองค์การ หรืออีกนัยหนึ่งภาวะผู้นำเกิดขึ้นเมื่อบุคคลหนึ่งมีความสามารถในการชักจูงให้บุคคลอื่นปฏิบัติงานตามที่ต้องการด้วยความเต็มใจ (Katz & Kahn, 1978) หรือความสามารถที่จะชี้แนะสั่งการ หรือการมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของบุคคลอื่นให้ไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ (McFarland, 1970 และ Robbins, 1996) หรือความพยายามที่จะมีอิทธิพลต่อการทำกิจกรรมของผู้อื่นผ่านการสื่อสารที่ดี ทำให้มีผู้อื่นเต็มใจที่จะร่วมมือดำเนินงาน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายได้สำเร็จ (Gibson, Ivancevich, & Donnelly, 1988) หรือความพยายามที่จะมีอิทธิพลในการจูงใจผู้อื่นในการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ (Bass, 1990 และ Finkelstein, Hambrick, & Cannella, 2008) หรือกระบวนการของการมีอิทธิพลต่อกิจกรรมของบุคคลหรือกลุ่ม เพื่อให้บรรลุถึงจุดมุ่งหมายที่ได้กำหนดขึ้นไว้ในสถานการณ์หนึ่ง ๆ (Hersey & Blanchard, 1972) จากความสำคัญของภาวะผู้นำดังกล่าว ทำให้ผู้เขียนต้องการศึกษาถึงอิทธิพลของภาวะผู้นำทางการเมืองของนายกรัฐมนตรีที่ส่งผลต่อการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยไทย

ประชาธิปไตยเป็นรูปแบบการปกครองตามอุดมการณ์สากล ที่ผู้นำประเทศได้รับอำนาจและความชอบธรรมในการบริหารประเทศจากประชาชน ผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยโดยตรง บนพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค และการเคารพศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ ซึ่งมีการแบ่งอำนาจในการปกครองประเทศอย่างชัดเจน ผ่านการกระจายอำนาจ และการถ่วงดุลอำนาจระหว่าง 3 ฝ่าย คือ

* สุดใจ ดิลกทรรศนนท์, ผู้เข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 8 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ เพื่อป้องกันการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบของผู้ปกครองประเทศ (รณชัย โธสมภาค, 2563) หากระบอบประชาธิปไตยถูกนำมาใช้และพัฒนาอย่างถูกต้องทิศทางตามหลักการที่ระบุไว้ในตำราทางวิชาการต่าง ๆ ความสงบสุข ความเป็นธรรม และความเท่าเทียมย่อมเกิดขึ้นในสังคมนั้น ๆ

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ซึ่งใช้ระบอบประชาธิปไตยในการบริหารประเทศมาเป็นเวลาเกือบ 9 ทศวรรษ ก็ยังมีเหตุการณ์ที่แสดงถึงความล้มเหลวของการใช้ระบอบนี้ในการปกครอง ทุกครั้งที่เกิดความล้มเหลว ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องต่างพยายามแสวงหาช่องทางในการแก้ปัญหา แต่ผลของการแก้ปัญหานั้น เกิดได้เพียงระยะสั้น ๆ หรือเป็นการแก้ปัญหาที่ไม่ยั่งยืน อันนำไปสู่วิกฤตความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมไทยที่ล้นแล้วแต่สะท้อนมาจากรากฐานที่ไม่มั่นคงของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยไทย สังคมไทยนั้นไม่สามารถปฏิเสธการปกครองระบอบประชาธิปไตยได้ ดังนั้น การเสริมสร้างประชาธิปไตยที่ดีให้เกิดขึ้นได้นั้น จะต้องเริ่มจากรากฐานที่มั่นคงและแข็งแรงจึงจะทำให้ประเทศชาติก้าวพ้นวิกฤตความขัดแย้งและปัญหาต่าง ๆ ไปได้ ประกอบกับการมีผู้นำทางการเมืองที่มีคุณธรรมและจริยธรรม ซึ่งคุณธรรมและจริยธรรมถือเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการดำเนินบทบาทหน้าที่ของการเป็นผู้นำทางการเมืองที่ดี หากผู้นำทางการเมืองขาดซึ่งคุณธรรมและจริยธรรมย่อมทำให้ผู้นำทางการเมืองนั้นขาดความชอบธรรม โดยคุณธรรมและจริยธรรมเป็นสิ่งที่ผู้นำทางการเมืองต้องยึดถือและพึงปฏิบัติ (ภัทรชมน รัตนางกูร, 2552)

ผู้นำทางการเมือง (Political Leaders) คือ บุคคลที่ถือครองตำแหน่งที่เด่นที่สุด โดยเกี่ยวข้องกับใช้อำนาจหน้าที่ในโครงสร้างอำนาจรัฐ เป็นบุคคลที่มีอำนาจและอิทธิพลต่อกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองอย่างแท้จริง ความเป็นผู้นำทางการเมืองย่อมเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ ซึ่งสถานการณ์เป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้ความเป็นผู้นำของแต่ละคนเปลี่ยนไป ผู้นำได้รับการยอมรับต่างกันตามเวลา ดังนั้น ความเป็นผู้นำมิใช่จะดำรงอยู่ได้ตลอดกาล เมื่อสถานการณ์เปลี่ยนไป ผู้นำที่มีลักษณะอีกอย่างหนึ่งย่อมเป็นที่พึงประสงค์ ในขณะที่การเมืองของแต่ละประเทศจะมีความผันผวนไปตามสภาพแวดล้อมความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม สภาพภูมิศาสตร์ และอิทธิพลของผู้นำในแต่ละประเทศ ซึ่งผู้นำประเทศบางคนจะนำหลักการทางรัฐศาสตร์มาประยุกต์ใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อตนเอง ครอบครัว หรือพวกพ้องบริวาร หรืออาจจะเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน ก็เป็นไปได้

ผู้นำทางการเมืองเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจกระทำการหรือไม่กระทำการใด ๆ พฤติกรรมหรือการตัดสินใจของผู้นำทางการเมืองนั้นจะไม่เพียงแต่ส่งผลกระทบต่อปัจเจกหรือสังคมใดสังคมหนึ่งเท่านั้น แต่บางครั้งอาจส่งผลไปอย่างกว้างขวาง ผู้นำทางการเมืองจึงเป็นบุคคลที่สำคัญที่สุดในการนำพาประเทศไปสู่การบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ ในทางตรงกันข้าม ผู้นำทางการเมืองก็อาจจะนำพาประเทศไปสู่ภาวะวิกฤตหรือล่มสลายได้เช่นกัน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับบทบาทของภาวะผู้นำ คุณลักษณะ และคุณสมบัติของผู้นำทางการเมืองในแต่ละคน ในระบอบประชาธิปไตยนั้น ถือว่าอำนาจเป็นของประชาชน ผู้นำเป็นเพียงบุคคลที่ประชาชนส่วนใหญ่เห็นพ้องต้องกันว่า มีความเหมาะสมที่จะเข้ามาบริหารประเทศเพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่

การเมืองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา นายกรัฐมนตรี คือ ประมุขฝ่ายบริหารเป็นบุคคลที่อยู่ในสายตาของประชาชนอยู่ตลอดเวลา มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ ผู้นำของประเทศในระบอบประชาธิปไตยจะต้องมีความสามารถในด้านชักชวน หรือหว่านล้อม ให้ผู้อื่นกระทำการไปในทิศทางที่ตนได้วางเป้าหมายไว้ โดยผู้อื่นในที่นี้หมายความรวมทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรี และประชาชน สำนักนายกรัฐมนตรีเปรียบเสมือนขุมกำลังสมองของชาติ จึงไม่เป็นที่น่าประหลาดใจที่พบว่า ผู้นำในประเทศประชาธิปไตยบางคนจึงกลายเป็นเผด็จการในภายหลัง และต้องถูกพ้นจากเส้นทางอำนาจไปในที่สุด จะด้วยการถูกกดดันจากสภาหรือพลังประชาชนให้ลาออกเอง หรือโดยการยึดอำนาจทางทหารก็สุดแล้วแต่เส้นทางการเมืองของผู้นำแต่ละคน

เสนีย์ คำสุข (2558) ได้วิเคราะห์และสังเคราะห์ลักษณะของผู้นำทางการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำทางการเมือง รวมถึงการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไว้อย่างน่าสนใจ กล่าวคือ ข้อสรุปเกี่ยวกับคุณลักษณะร่วมของผู้นำทางการเมืองไทยว่า “ผู้นำ” ทางการเมืองไทยทุกยุคทุกสมัยมีคุณลักษณะร่วมบางประการคล้ายคลึงกันได้แก่ (1) ผู้นำทหาร (2) ผู้นำนักการเมือง พลเรือน (3) ผู้นำศักดินา เชื้อสายเจ้า (4) ผู้นำนักธุรกิจ และ (5) ผู้นำปัญญาชน

ในขณะเดียวกัน เสนีย์ คำสุข (2558) ยังได้แบ่งความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำทางการเมืองกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองออกเป็น 5 ช่วงหลัก ๆ ได้แก่

- ช่วงที่ 1 คณะราษฎรกับการพัฒนาทางการเมือง และความขัดแย้งระหว่างผู้นำทหารกับพลเรือน
- ช่วงที่ 2 การเมืองไทยยุครัฐชาตินิยม และการปกครองของผู้นำทหาร ผู้พิทักษ์ และนักชาตินิยม
- ช่วงที่ 3 ช่วงการเมืองไทยยุค พ่อขุนอุปถัมภ์ เผด็จการ และเผด็จการทหารอำนาจนิยม
- ช่วงที่ 4 การเมืองยุค 14 ตุลาคม 2516 เป็นช่วงที่ประชาธิปไตยเบ่งบาน
- ช่วงที่ 5 ช่วงการเมืองไทยยุคปฏิรูปจากคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติหรือ รสช.

ได้ยึดอำนาจจากรัฐบาลที่มีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น โดยให้เหตุผลหลักว่า รัฐบาลมีการฉ้อราษฎร์บังหลวงอย่างหนักและพยายามทำลายสถาบันทหาร การเมืองไทยยุคนี้เป็นการปฏิรูปจาก รสช. สู่ธนาภิบาลเมือง และชุมชนประชาธิปไตย

ประเทศไทยมีการรัฐประหารตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน 13 ครั้ง ในการรัฐประหารแต่ละครั้งจะจบลงด้วยผลลัพธ์เช่นไร “ผู้นำ” ในการทำรัฐประหารแต่ละครั้งมักถูกจับตามองเป็นพิเศษ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “บทบาท” ความเป็นผู้นำ ส่วนการทำรัฐประหารครั้งล่าสุดในวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา จะเน้นการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งและนำพาประเทศเดินไปสู่ความสงบ รวมถึงการนำพาประเทศไปสู่การเป็นประชาธิปไตยที่ยั่งยืน ทั้งนี้ ก็ขึ้นอยู่กับภาวะผู้นำทางการเมืองในฐานะผู้นำรัฐบาล ผู้ที่กุมอำนาจบริหารสูงสุดตามกฎหมาย ในสถานการณ์ที่ผ่านมา ผู้นำประเทศในระดับนายกรัฐมนตรีได้รับคำครหาในเรื่องการขาดคุณธรรมและจริยธรรมในการเป็นผู้นำ ส่งผลให้เกิด

วิกฤตการณ์ทางการเมืองครั้งรุนแรงที่สุดในไทย เป็นผลเนื่องมาจากการขาดภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรีที่ทำให้ประชาชนหมดความไว้วางใจและนำไปสู่ “วิกฤตศรัทธา” ในตัวผู้นำในที่สุด จึงสะท้อนให้เห็นว่าประเทศไทยมีรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ยังไม่หยั่งรากลึกซึ้งแท้จริงหรือประเทศที่ระบอบประชาธิปไตยอ่อนแอ โดยผู้นำประเทศผ่านเกณฑ์ประชาธิปไตยเพียงข้อเดียวเท่านั้น คือ การได้รับการเลือกตั้งเข้ามาสู่ตำแหน่งทางการเมือง ส่วนเกณฑ์ข้ออื่น ๆ อาทิ การเคารพหลักนิติธรรม และการปกป้องสิทธิเสรีภาพของชนกลุ่มน้อยและประชาชนทั่วไปกลับไม่ได้รับความสำคัญ เป็นต้น ซึ่งส่งผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศไทยต้องสะดุดหยุดลง

ผู้เขียนเชื่อว่า ประเทศไทยจะมีความเจริญขนาดไหน จะอยู่ดีมีสุขขนาดไหน ขึ้นอยู่กับภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรีเป็นสำคัญ ที่ผ่านมามีผู้นำหลายรูปแบบจะแตกต่างกันไปตามสถานการณ์ มีทั้งผู้นำที่เป็นทหาร นักธุรกิจ ผู้นำที่มาจากพรรคการเมือง และผู้นำที่มาจากนักการเมืองอาชีพ โดยภาวะผู้นำนี้เองที่จะทำให้การเมืองมีเสถียรภาพได้ก็ต่อเมื่อภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรีจะสามารถสร้างความมั่นคงต่อประชาชน หรือการยอมรับจากประชาชนอย่างแท้จริง การที่ผู้นำทางการเมืองขาดภาวะผู้นำ ไม่มียึดมั่นในอุดมการณ์ประชาธิปไตยมุ่งแต่แสวงหาอำนาจ จะส่งผลให้เกิดภาวะการเผชิญหน้าความขัดแย้ง แยกแยก การไร้เสถียรภาพของระบบการเมือง และความไม่ต่อเนื่องของกระบวนการปกครองและบริหารประเทศ เนื่องจากความสำคัญของบทบาทภาวะผู้นำนายกรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้น ทำให้ผู้เขียนตัดสินใจศึกษาภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรีไทยว่า ควรจะมีรูปแบบ/ตัวแบบ (Models) ที่พึงประสงค์อย่างไร ที่ส่งผลต่อการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยไทยอย่างยั่งยืน

2. แนวคิด ทฤษฎี และสำรวจวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง บทบาทผู้นำทางการเมืองไทยต่อการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตย ผู้เขียนได้ศึกษาวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยมีหัวข้อเรื่องที่ศึกษา ดังนี้

- (1) แนวคิด/ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวกับบทบาทของผู้นำ
- (2) แนวคิด/ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวกับผู้นำทางการเมือง
- (3) ทบทวนวรรณกรรมและสรุปสาระสำคัญจากเอกสารที่เกี่ยวกับหลักประชาธิปไตย

(2.1) แนวคิด/ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวกับบทบาทของผู้นำ

การศึกษาแนวคิด/ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวกับบทบาทของผู้นำ ผู้เขียนได้ศึกษาบทบาทผู้นำในหลายมิติ ที่สำคัญ ๆ ประกอบด้วย (1) ความหมายของผู้นำและภาวะผู้นำ (2) ประเภทและคุณลักษณะของผู้นำ และ (3) ทฤษฎีความเป็นผู้นำ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

(2.1.1) ความหมายของผู้นำและภาวะผู้นำ

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับผู้นำ (Leader) ผู้เขียนพบว่า นักทฤษฎีองค์การต่างให้คำจำกัดความของคำว่าผู้นำในทำนองเดียวกัน กล่าวคือ ผู้นำ หมายถึง บุคคลที่มีความสามารถในการชักจูงหรือชี้นำบุคคลอื่นให้ปฏิบัติตามที่ต้องการ โดยบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์

ที่วางไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (McFarland 1979; Yukl, 1989 และ House & Howell, 1992) ในขณะที่ Bennis & Nanus (1985) กล่าวว่า ผู้นำ คือ บุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการเสริมสร้างความคิดสร้างสรรค์ ซึ่งเป็นสัญลักษณ์ของความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในสังคม ผู้นำเป็นผู้ที่จะนำกลุ่มให้พ้นจากความทุกข์ยาก ขจัดปัญหา ขจัดความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในกลุ่ม และฟันฝ่าอุปสรรคต่าง ๆ จนสามารถบรรลุตามเป้าหมายของสังคมที่วางไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล นอกจากนั้น ผู้นำยังหมายรวมถึง บุคคลที่ก่อให้เกิดความมั่นคงและช่วยเหลือบุคคลต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของกลุ่ม หรือผู้นำเป็นผู้มีวิสัยทัศน์ มีความคิดริเริ่ม ความเป็นอิสระ กล้าหาญในการตัดสินใจ มีแรงกระตุ้น มีความกระตือรือร้นสูง และมีความยืดหยุ่น ในขณะที่ Yukl (1994) ยังได้กล่าวเกี่ยวกับผู้นำเพิ่มเติมว่า คือ ผู้ที่มุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือการคิดค้นสิ่งใหม่ ๆ เพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ตลอดจนได้รับความร่วมมือจากบุคคลอื่นในการปฏิบัติงานให้บรรลุผลสำเร็จตามที่ผู้นำต้องการ

นายอานันท์ ปันยารชุน (2541) อดีตนายกรัฐมนตรี ได้กล่าวเกี่ยวกับผู้นำไว้ว่า ผู้นำที่ดีคือ ผู้ที่ผู้อื่นอยากเดินตาม หมายความว่า ลักษณะการเป็นผู้นำนั้นไม่ได้มาจากตัวเองหรือตั้งตัวเอง แต่ต้องมีคนอื่นที่เขาารู้สึกว่าเป็นผู้นำ โดยเกิดจากความศรัทธาในตัวเอง การที่จะสร้างความศรัทธาได้นั้นจะต้องเกิดจากพฤติกรรม การดำเนินชีวิต และสิ่งที่ผู้นั้นสร้างสรรค์มาเป็นเวลาช้านาน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของคำพูด พฤติกรรมหรือการกระทำใด ๆ ซึ่งอยู่บนมูลฐานของคุณธรรมและจริยธรรม การที่เป็นผู้นำได้และเป็นผู้ที่น่าที่ยั่งยืน สิ่งที่เขาไม่ได้ก็คือ ความรู้สึกผิด ความรู้สึกชอบ รู้สึกควรไม่ควร โดยสิ่งที่ควบคุมการกระทำของตนนั้น ก็คือ คุณธรรมและจริยธรรม

ผู้นำนอกจากต้องมีคุณธรรมและจริยธรรมแล้ว นายอานันท์ ปันยารชุน (2541) ยังได้กล่าวเพิ่มเติมว่า บุคคลที่ก้าวสู่ความเป็น “ผู้นำ” ในสังคมไทย ยังจำเป็นต้องประกอบด้วยคุณสมบัติอื่น ๆ อีก หากพิจารณาจะพบว่า ผู้นำจะต้องเป็นผู้ที่สามารถทำให้ผู้อื่นคล้อยตาม เพราะมีศรัทธาต่อคนคนนั้น การพูดให้คนอื่นเข้าใจก็เป็นเรื่องสำคัญ การสื่อสารที่ชัดเจน แจ่มแจ้งเป็นสิ่งสำคัญในการสื่อความหมายให้เกิดความเข้าใจซึ่งกันและกัน อีกทั้งลักษณะของผู้นำยังต้องมีความสังเกต มีความเชื่อมั่นให้เห็นว่าจะทำอะไรต้องมีหลักการ เพราะเราอยู่ในสุญญากาศไม่ได้ จำเป็นต้องมีกรอบอะไรบางอย่างที่เข้ามาคุ้มครองป้องกันสิ่งที่เราหวงแหน เช่น ความเชื่อมั่นในเรื่องของสิทธิมนุษยชน และการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นต้น ประการถัดมาก็คือ ผู้นำต้องมีวิสัยทัศน์ในอนาคตผู้นำจะต้องมีระบบของการคิดและการบริหาร นอกจากนั้น การชวนขยายหาความรู้ใส่ตัวเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญมาก ใครหยุดเมื่อไหร่คนอื่นก็ขึ้นหน้า เมื่อโลกเปลี่ยนไปเรื่อย ๆ ความสามารถของคนเราที่จะติดตามเหตุการณ์ให้เท่าทันโลกและทันต่อความคิด ความรู้สึกและสามัญสำนึกของคุณแข่งขัน คือ สิ่งสำคัญที่สุดในยุคสมัยนี้ บทบาทของผู้นำคือต้อง “นำ” ไม่ใช่ “จัดการ” ต้องกระตุ้นคนให้ทำด้วยความรู้สึกอยากทำ อดีตประธานาธิบดีไอเซนฮาวร์ เคยกล่าวว่า “ผู้นำที่ดี (Good Leader)” คือ เราอยากให้ลูกน้องทำอะไร เมื่อลูกน้องเริ่มทำในสิ่งนั้นก็เพราะเขาอยากทำดีหรือไม่ดีก็ทำเพราะเป็นความคิดที่เขาคิดมันขึ้นมาเอง

ในขณะที่ ภาวะผู้นำ (Leadership) หมายถึง การเพิ่มอิทธิพลต่อสมาชิกให้ยอมทำตามทิศทางการทำงานตามปกติในองค์กร หรืออีกนัยหนึ่งภาวะผู้นำเกิดขึ้นเมื่อบุคคลคนหนึ่งมีความสามารถในการชักจูงให้บุคคลอื่นปฏิบัติตามที่ต้องการด้วยความเต็มใจ (Katz & Kahn, 1978) หรือความสามารถที่จะชี้แนะสั่งการ หรือการมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของบุคคลอื่นให้ไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ (McFarland, 1970 และ Robbins, 1996) หรือความพยายามที่จะมีอิทธิพลต่อการทำกิจกรรมของผู้อื่นผ่านทาง การสื่อสารที่ดี ทำให้ผู้อื่นเต็มใจที่จะร่วมมือดำเนินงาน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายได้สำเร็จ (Gibson, Ivancevich, & Donnelly, 1988) หรือความพยายามที่จะมีอิทธิพลในการจูงใจต่อผู้อื่นในการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ (Bass, 1990 และ Finkelstein, Hambrick & Cannella, 2008) หรือกระบวนการของการมีอิทธิพลต่อกิจกรรมของบุคคลหรือกลุ่ม เพื่อให้บรรลุถึงจุดมุ่งหมายที่ได้กำหนดขึ้นไว้ในสถานการณ์หนึ่ง ๆ (Hersey & Blanchard, 1972)

ภาวะผู้นำโดยทั่วไปจะเกี่ยวกับการดำเนินการในเรื่องที่สำคัญ ๆ เช่น การกำหนดวิสัยทัศน์ การนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงในกิจกรรมสำคัญ ๆ การโน้มน้าวและการชักชวนให้บุคคลปฏิบัติตามที่ผู้นำต้องการ และการจัดการเกี่ยวกับปัญหาสภาพแวดล้อมภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อการทำงาน เป็นต้น (House & Aditya, 1997) หรือ ภาวะผู้นำ หมายถึง อิทธิพลของความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำและผู้ตาม ผู้ซึ่งตั้งใจที่จะเห็นการเปลี่ยนแปลงและผลลัพธ์ที่สะท้อนถึงจุดมุ่งหมายที่มีร่วมกันของทุกฝ่าย (Daft, 2005) หรือ ภาวะผู้นำ หมายถึง ความสามารถในการสร้างความเชื่อมั่นและสนับสนุนบุคคลที่ต้องการ เพื่อการบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ (DuBrin, 2010)

นายอาพันธ์ ปันยารชุน (2540 อ้างถึงใน วาโร เฟ็งสวีสดี, 2549) ได้ให้ความหมายของภาวะผู้นำว่า ภาวะผู้นำหากมีในบุคคลใดแล้วจะทำให้ผู้อื่นอยากทำตามโดยสมัครใจ ไม่จำเป็นต้องสั่งการ เพราะความเป็นผู้นำไม่ได้มาจากการอุปโลกน์หรือแต่งตั้งตนเอง แต่ต้องเกิดจากการที่มีคนอื่นที่เขารู้สึกว่า เราเป็นผู้นำ ดังนั้น คุณสมบัติของภาวะผู้นำที่ยั่งยืน ได้แก่ ความรู้สึกรับผิดชอบ รู้ควรไม่ควรถรม โดยมีคุณธรรมจริยธรรมเป็นเครื่องควบคุมผู้นำ ความสามารถทำให้คนอื่นคล้อยตาม ความสามารถในการสื่อสารให้คนอื่นเข้าใจ แต่ต้องพูดในสิ่งที่จริง ความเป็นผู้ยึดมั่นในหลักการ มีระบบการคิดและการบริหารที่มีวิสัยทัศน์ จะต้องคิดแบบที่ละก้าว แต่ต้องคิดครบทั้งกระบวนการและรู้จักคาดคะเน รู้จักหาความรู้และพึ่งพาความรู้ทางวิชาการอย่างแท้จริง

Trewatha & NewPort (1982) ได้ให้ความหมายของคำว่า ภาวะผู้นำทางการบริหาร หมายถึง กระบวนการของความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ที่ผู้นำพยายามใช้อิทธิพลต่อพฤติกรรมของผู้อื่น เพื่อนำพฤติกรรมองค์กรให้เป็นไปในทิศทางที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยภาวะผู้นำเป็นปัจจัยที่มีพลวัตหรือเปลี่ยนแปลงมากที่สุดปัจจัยหนึ่งขององค์กร เพราะในบางครั้งความมีภาวะผู้นำสามารถกระตุ้นให้ผู้ตามทำงานให้ได้ผลผลิตสูงสุด ในทางกลับกัน บางครั้งความขาดภาวะผู้นำจะเป็นตัวทำลายความแข็งแกร่งขององค์กร และอาจส่งผลกระทบต่อความอยู่รอดขององค์กร

นอกจากคำจำกัดความของภาวะผู้นำดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น Kotter (1990) ยังได้กล่าวถึงกิจกรรมที่สำคัญ ๆ ทั้ง 3 ด้านที่บ่งบอกถึงลักษณะของภาวะผู้นำ ได้แก่ (1) การกำหนดวิสัยทัศน์ขององค์การที่ต้องการจะเป็นในอนาคต โดยผู้กำหนดกลยุทธ์จะมีวิสัยทัศน์ของสิ่งที่องค์การต้องการให้บรรลุเป้าหมายในระยะยาว (2) การสื่อสารให้พนักงานได้ทราบถึงพันธกิจขององค์การเพื่อให้แน่ใจว่าองค์การจะได้รับความร่วมมือจากพนักงานในการบรรลุเป้าหมายดังกล่าว และ (3) การจูงใจและชักนำพนักงาน ด้วยการตอบสนองถึงความต้องการคุณค่าและความรู้สึกของพนักงาน ทั้งนี้ เพื่อให้พนักงานสามารถปฏิบัติงานให้บรรลุพันธกิจขององค์การ

จากความหมายของภาวะผู้นำดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนสามารถสรุปได้ว่า ภาวะผู้นำประกอบด้วยลักษณะ ดังนี้ (1) ความสามารถที่จะมีอิทธิพลเหนือผู้อื่นในด้านการกระทำตามที่ผู้นำต้องการ และสามารถจูงใจบุคคลอื่นให้กระทำกิจกรรมที่ช่วยให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ (2) กระบวนการความเป็นผู้นำ จากการใช้อิทธิพลที่จะควบคุมและประสานงานกิจกรรมของสมาชิกกลุ่มให้บรรลุเป้าหมาย (3) ลักษณะความสัมพันธ์ทางอำนาจอย่างหนึ่งของผู้นำ จนได้รับการยอมรับนับถือในพฤติกรรมของผู้นำจากสมาชิกของกลุ่มและกลุ่มอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง (4) อิทธิพลในตัวของผู้นำที่นำมาใช้ให้เข้ากับสถานการณ์ ด้วยการชี้แนะผ่านกระบวนการสื่อสาร เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ (5) การกระทำร่วมกันระหว่างบุคคล โดยมีบุคคลหนึ่งทำหน้าที่การชี้นำการกระทำดังกล่าว ทำให้บุคคลอื่น ๆ เชื่อมมั่นในผลงานของผู้นำ ซึ่งสามารถพิสูจน์ได้จากลักษณะการแสดงออกในการชี้แนะตามที่ผู้นำได้แนะนำไว้ (6) ความคิดริเริ่มและการรักษาสภาพของความเชื่อถือในการปฏิบัติงานร่วมกัน (7) การที่บุคคลที่มีอิทธิพลมากจนทำให้เกิดการยอมรับเกี่ยวกับการบริหารงานประจำในองค์การ และ (8) กระบวนการในการใช้อิทธิพลที่มีต่อการดำเนินงานของกลุ่มให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ และมีการจูงใจให้เกิดพฤติกรรมในการทำงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ตลอดจนใช้อิทธิพลให้กลุ่มดำรงไว้ซึ่งวัฒนธรรมของตน

(2.1.2) ประเภทและคุณลักษณะของผู้นำ

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับประเภทของผู้นำ ผู้เขียนพบว่า นักทฤษฎีองค์การแต่ละคนอาจมีความคิดเห็นและหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกันไปในการแบ่งประเภทของผู้นำ ฉะนั้น การศึกษาประเภทของผู้นำควรทำการศึกษาในหลาย ๆ แนวคิด กล่าวคือ

David & William (2005) ได้จำแนกประเภทของผู้นำไว้ 7 ประเภท โดยมุ่งเน้นเรื่องคุณลักษณะและแนวทางในการแก้ไขข้อบกพร่อง และพัฒนาจุดเด่นให้มีศักยภาพมากยิ่งขึ้น มีประเด็นสำคัญ ดังนี้

(1) **ผู้นำประเภทนักฉวยโอกาส (Opportunist) :** ผู้นำประเภทนี้มีเพียงร้อยละ 5.0 ของผู้นำทั้งหมด มีลักษณะเด่นคือ ยึดถือความคิดตัวเองเป็นใหญ่ จิตใจคับแคบ ไม่ไว้ใจใคร มองโลกในแง่ร้าย บ้าอำนาจ สามารถทำทุกอย่างเพื่อให้ได้มาซึ่งตำแหน่ง การยอมรับและผลประโยชน์ โดยมองเพื่อนร่วมงาน ลูกน้อง และลูกค้าเป็นเสมือนเครื่องมือเพื่อหาประโยชน์ใส่ตัวอยู่ตลอดเวลา ผู้นำประเภทนี้มักจะดำรงตำแหน่งได้ไม่นาน เพราะไม่มีใครชอบ ไม่มีใครอยากให้ความร่วมมือ ยกที่จะ

เจริญก้าวหน้าและหาความสุขไม่ได้ในชีวิต แนวทางการแก้ไขคือ พยายามมองโลกในแง่ดี เปิดใจให้กว้าง มีความไวเนื้อเชื่อใจ และจริงใจกับคนอื่นบ้าง

(2) ผู้นำประเภทนักการทูต (Diplomat) : ผู้นำประเภทนี้มีประมาณร้อยละ 5.0 ของผู้นำทั้งหมด ผู้นำประเภทนี้มักเป็นที่รักของลูกน้องและเจ้านาย เพราะเป็นผู้นำที่ชอบสร้างภาพให้ตัวเองเป็นที่รักอยู่ตลอดเวลา ผู้นำประเภทนี้เมื่ออยู่ในตำแหน่งสูง ๆ มักจะเกิดปัญหาและไม่เกิดประโยชน์ต่อองค์กรมากนัก บุคคลประเภทนี้เหมาะที่จะเป็นฝ่ายต้อนรับและให้บริการมากกว่าการบริหาร เนื่องจากไม่สามารถวิเคราะห์ปัญหาได้อย่างลึกซึ้ง เพราะสนใจแต่ภาพลักษณ์ภายนอกเท่านั้น กอปรกับมองว่าปัญหาและข้อบกพร่องเป็นเรื่องน่าอับอายและยุ่งยาก จึงชอบหนีปัญหา ดังนั้น การดิ้นรนและวิพากษ์วิจารณ์ในทางสร้างสรรค์ย่อมเป็นสิ่งดี ทำให้องค์กรมีความเจริญรุ่งเรืองก้าวหน้าต่อไป

(3) ผู้นำประเภทชำนาญการ (Expert) : ผู้นำประเภทนี้มีประมาณร้อยละ 38.0 เป็นผู้นำที่จะใช้ความรู้สึกกลุ่มลึกลงในใจที่ตนเองรับผิดชอบ ทำให้ผู้อื่นยอมศิโรราบ ผู้นำประเภทนี้จะชอบใฝ่หาข้อมูลใส่ตัวให้มากที่สุด เพื่อแสดงว่าตนนั้นเหนือผู้อื่น และมักคิดว่าตนเองเก่งที่สุด ทำให้บ่อยครั้งเกิดการทะเลาะกับเจ้านาย หรือเพื่อนร่วมงานที่ไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้น ๆ ผู้นำประเภทนี้มีข้อดีคือ มีความรู้อย่างแท้จริงและสามารถพัฒนาปรับปรุงสิ่งต่าง ๆ ให้ดียิ่งขึ้น มีความรับผิดชอบและตั้งใจทำงาน เพราะต้องการผลิตผลงานให้ออกมาดีที่สุด แต่ข้อเสียคือไม่สามารถทำงานเป็นทีมได้ งานส่วนใหญ่มักจะต้องทำคนเดียว และหน้าที่การงานก็ไม่เจริญรุ่งเรืองเท่าที่ควร ดังนั้น แนวทางการแก้ไขคือ รู้จักทำงานเป็นทีม รู้จักอ่อนน้อมถ่อมตน และอย่าดูถูกผู้อื่น เพราะจะเป็นการสร้างศัตรูโดยไม่รู้ตัว

(4) ผู้นำประเภทจัดการ (Achiever) : ผู้นำประเภทนี้มีประมาณร้อยละ 30.0 เป็นผู้นำประเภทที่สามารถทำงานทุกอย่างลุล่วงไปได้ด้วยดีตามระยะเวลาที่กำหนด รับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น ทำงานร่วมกับผู้อื่นได้ดี รู้จักการประนีประนอม และมีมนุษยสัมพันธ์ดี แต่ผู้นำประเภทนี้ไม่ค่อยมีวิสัยทัศน์ ไม่กล้าคิดนอกกรอบ ไม่ค่อยมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ จะทำงานเฉพาะสิ่งที่ได้รับมอบหมาย ถ้าเกินกว่านี้ก็จะไม่กล้าทำ เพราะกลัวการเปลี่ยนแปลงและกลัวการสูญเสียอำนาจ ดังนั้น แนวทางในการแก้ไขคือ รู้จักคิดนอกกรอบและกล้าที่จะเสี่ยงทำสิ่งใหม่ ๆ ที่สร้างสรรค์

(5) ผู้นำชนิดขี้แค้นคนเดียว (Individualist) : ผู้นำประเภทนี้มีประมาณร้อยละ 10.0 เป็นผู้นำประเภทที่มีความคล้ายคลึงกับผู้นำประเภทชำนาญการ (Expert) คือชอบทำงานคนเดียว แต่เป็นผู้นำที่รู้จักมองโลกสองด้าน มิใช่แค่ทำงานตามที่ได้รับมอบหมายเท่านั้น แต่จะรู้จักวิเคราะห์และไตร่ตรองข้อมูลต่าง ๆ กล้าที่จะคิดและเสนอสิ่งที่แตกต่าง เต็มไปด้วยความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีความรู้ ความสามารถ และต้องการผลักดันให้องค์กรมีความเจริญก้าวหน้าตลอดไป ในทางตรงกันข้าม จุดอ่อนของผู้นำประเภทนี้คือ ไม่รู้จักการยืดหยุ่นหรือประนีประนอม จึงทำให้เกิดการทะเลาะเบาะแว้งกับคนทุกระดับ ไม่ค่อยเจริญก้าวหน้าเท่าที่ควร เพราะขาดคนสนับสนุน ดังนั้น แนวทางการแก้ไขคือ รู้จักปล่อยวาง อย่ามั่นใจตัวเองมากนัก เปิดใจยอมรับความคิดเห็นของผู้อื่นบ้าง และรู้จักการทำงานเป็นทีม

(6) **ผู้นำประเภทยุทธศาสตร์ (Strategist)** : ผู้นำประเภทนี้มีเพียงร้อยละ 4.0 เป็นผู้นำที่มีความรู้ ความสามารถ สามารถมองเห็นภาพรวมทั้งหมดขององค์กร รู้ว่าสิ่งไหนทำได้หรือทำไม่ได้ หรือยังขาดทรัพยากรใดบ้าง มีวิสัยทัศน์ก้าวไกล สามารถสร้างความรักและศรัทธาจากลูกน้อง และผู้ร่วมงานได้ ยึดเอาผลประโยชน์ขององค์กรเป็นหลัก ได้รับความขัดแย้งได้ทุกรูปแบบ มีความมุ่งมั่นที่จะทำให้องค์กรมีความเจริญก้าวหน้า และมีคุณธรรม ไม่เห็นแก่ผลประโยชน์ขององค์กรแต่เพียงฝ่ายเดียว

(7) **ผู้นำประเภทนักสร้างสรรค์พัฒนา (Alchemist)** : ผู้นำประเภทนี้มีเพียงร้อยละ 1.0 เท่านั้น เป็นผู้นำที่พร้อมจะพัฒนาตนเองและองค์กรอยู่ตลอดเวลา ซึ่งคล้ายคลึงกับผู้นำประเภทยุทธศาสตร์ (Strategist) แต่แตกต่างกันตรงที่ผู้นำประเภทยุทธศาสตร์จะมองภาพรวมทั้งหมดและจัดการทุกอย่างได้อย่างดี แต่ผู้นำประเภทนักสร้างสรรค์พัฒนานั้น นอกจากจะบริหารงานได้เป็นอย่างดีเยี่ยมแล้ว และยังสามารถริเริ่มสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่เหนือความคาดหมายได้อีกด้วย ผู้นำประเภทนี้สามารถรับได้ทุกสถานการณ์ มีบุญบารมี และมีจิตใจที่เต็มเปี่ยมด้วยคุณธรรม

ในขณะที่ Keith (2008) ได้ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับประเภทของผู้นำว่า ประเภทของผู้นำย่อมแตกต่างกันไป แล้วแต่เวลา สถานการณ์ และสถานที่ โดยสามารถจำแนกประเภทของผู้นำได้ 2 ประเภท คือ

(1) **ผู้นำประเภทปฏิฐาน (Positive Leader)** หมายถึง ผู้นำที่ใช้วิธีการจูงใจและเพิ่มพูนความพึงพอใจในการทำงาน และเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นร่วมกันในการปฏิบัติงาน เป็นผู้นำที่มีทัศนคติที่ดีต่อเพื่อนร่วมงาน เพราะเชื่อว่าโดยธรรมชาติทุกคนมีความสามารถและอยากทำงานให้ดี ถ้าให้โอกาสและมีสิ่งล่อใจเพียงพอ ดังนั้น การใช้อำนาจเป็นไปในลักษณะที่มุ่งจะก่อให้เกิดความเลื่อมใสและศรัทธาในการปฏิบัติงาน ด้วยอาศัยบารมีเป็นเครื่องมือมากกว่าใช้อำนาจหน้าที่

(2) **ผู้นำประเภทนิเสธ (Negative Leader)** หมายถึง ผู้นำที่ใช้วิธีการบริหารไปในทางที่ทำให้ผู้ร่วมงานเกิดความเกรงกลัว จึงต้องปฏิบัติตามที่ผู้นำปรารถนา ด้วยอาศัยอำนาจหน้าที่เป็นเครื่องมือ ผู้นำประเภทนี้จึงมีลักษณะแบบเผด็จการหรือรวมอำนาจมากที่สุด

ดังนั้น ผู้นำประเภทปฏิฐาน (Positive Leader) และผู้นำประเภทนิเสธ (Negative Leader) จึงให้ผลที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ผู้นำประเภท Positive Leader ย่อมให้ผลดีต่อพฤติกรรมการทำงาน ในขณะที่ผู้นำประเภท Negative Leader ก่อให้เกิดความเกรงกลัว

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับคุณลักษณะของผู้นำ ผู้เขียนพบว่า ผู้นำมีหลายลักษณะ การที่จะเป็นผู้นำได้นั้นต้องมีคุณสมบัติพิเศษและคุณลักษณะที่แตกต่างจากคนทั่วไป กล่าวคือ ต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถเหนือกว่าบุคคลอื่น การมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ตลอดเวลา และการได้มาซึ่งผู้นำแต่ละคนนั้นก็ย่อมมีความแตกต่างกัน บางคนอาจเกิดจากอำนาจบารมี หรืออาจเกิดจากคุณงามความดี ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับโอกาส สถานการณ์ และความต้องการ โดยหลักเกณฑ์ในการจำแนกคุณลักษณะผู้นำของนักวิชาการแต่ละท่านก็อาจจะแตกต่างกันไป ดังเช่นนักวิชาการต่อไปนี้

DuBrin (1998 & 2007), Daft (1999), & Hughes et al., (2006) กล่าวว่า คนที่เป็นผู้นำนั้นจะต้องมีคุณลักษณะบางประการที่แตกต่างจากบุคคลธรรมดา ลักษณะที่สัมพันธ์กับภาวะผู้นำสามารถจัดประเภทแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท คือ (1) คุณลักษณะด้านบุคลิกภาพของผู้นำที่มีประสิทธิผล (2) แรงจูงใจของภาวะผู้นำ และ (3) ปัจจัยด้านสติปัญญาเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจของภาวะผู้นำ กล่าวคือ

(1) คุณลักษณะด้านบุคลิกภาพของผู้นำที่มีประสิทธิผล

คุณลักษณะด้านบุคลิกภาพของผู้นำที่มีประสิทธิผล (Personality Traits of Effective Leaders) มีลักษณะดังนี้

- (1.1) เป็นบุคคลที่ทำให้องค์การประสบความสำเร็จ และบรรลุผลสำเร็จ
- (1.2) เป็นผู้ที่มีบทบาทที่สามารถสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่เป็นผู้ใต้บังคับบัญชา
- (1.3) การจูงใจผู้อื่นให้ปฏิบัติตาม การติดต่อสื่อสาร และมีอิทธิพลเหนือผู้ใต้บังคับบัญชาตามอำนาจหน้าที่ของการบริหารที่ดำรงตำแหน่งอยู่
- (1.4) ผู้นำมีส่วนทำให้เกิดวิสัยทัศน์ขององค์การและของพนักงาน ซึ่งรวมถึงผู้นำที่สามารถใช้อำนาจ อิทธิพลต่าง ๆ ทั้งทางตรงและทางอ้อม เพื่อนำกลุ่มประกอบกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่ง
- (1.5) ผู้นำยังเป็นบุคคลที่มีอิทธิพลต่อกลุ่ม และสามารถนำกลุ่มให้ปฏิบัติงานต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ

คุณลักษณะด้านบุคลิกภาพของผู้นำ สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่ม คือ

- (1) คุณลักษณะด้านบุคลิกภาพทั่วไป และ (2) คุณลักษณะด้านบุคลิกภาพที่สัมพันธ์กับงาน กล่าวคือ

คุณลักษณะด้านบุคลิกภาพทั่วไป (General Personality Traits) :

เป็นคุณลักษณะที่สามารถสังเกตได้ทั้งภายในและภายนอก คุณลักษณะทั่วไปจะสัมพันธ์กับความสำเร็จ และความพอใจทั้งชีวิตการงานและชีวิตส่วนตัว ประกอบด้วย (1) ความเชื่อมั่นในตนเอง (Self-Confidence) (2) การสร้างความไว้วางใจ (Trustworthiness) (3) การเป็นคนที่กำลังแสดงออก (Extroversion) (4) ลักษณะที่เด่น (Dominance) (5) การเป็นคนที่มีการแสดงออกที่เหมาะสม (Assertiveness) (6) ความมั่นคงทางอารมณ์ (Emotional Stability) (7) ความกระตือรือร้น (Enthusiasm) (8) การเป็นคนที่มีอารมณ์ขัน (Sense of Humor) (9) ความเป็นคนคอบอุนหรือมีความเอื้ออารี (Warmth) (10) การเป็นคนที่มีความอดทนสูงต่อความตึงเครียด (High Tolerance of Frustration) (11) การรู้จักตนเองและมีวัตถุประสงค์ในการทำงาน (Self-Awareness and Self-Objectivity) และ (12) การเป็นคนที่มีความนอบน้อมถ่อมตน (Humility)

คุณลักษณะด้านบุคลิกภาพที่สัมพันธ์กับงาน (Task-Related Personality Traits) : เป็นบุคลิกลักษณะด้านบุคลิกภาพที่แน่นอนของผู้นำที่มีประสิทธิผล และก่อให้เกิดความ

สำเร็จในการทำงาน ประกอบด้วย (1) ความรู้สึกที่มุ่งมั่น (Passion) (2) ความฉลาดทางอารมณ์ (Emotion Intelligence) (3) ความสามารถในการยืดหยุ่นได้และความสามารถในการปรับตัว (Flexibility and Adaptability) (4) สภาพการควบคุมภายในตนเอง (Internal Locus of Control) (5) ความกล้าหาญ (Courage) และความสามารถกลับคืนสู่สภาพเดิม (Resiliency)

(2) แรงจูงใจของภาวะผู้นำ

แรงจูงใจของภาวะผู้นำ (Leadership Motives) โดยแรงจูงใจ (Motive) เป็นความจำเป็น (Need) ความต้องการ (Want) แรงกระตุ้น (Drives) ความปรารถนา (Desire) หรือสภาพภายในของบุคคล ซึ่งมีพลังกระตุ้นให้เกิดพฤติกรรมที่จะตอบสนองความต้องการด้านการยอมรับ การยกย่อง และความต้องการประสบความสำเร็จสูงสุดในชีวิต โดยแรงจูงใจหรือความต้องการของภาวะผู้นำ 4 ด้าน ที่เกี่ยวข้องกับงาน มีดังนี้

(2.1) แรงจูงใจด้านอำนาจ (The Power Motive) ประกอบด้วย (1) แรงจูงใจด้านอำนาจเฉพาะตัว (Personalized Power Motive) และ (2) แรงจูงใจด้านอำนาจสังคม (Socialized Power Motive)

(2.2) แรงกระตุ้นและแรงจูงใจให้ประสบความสำเร็จ (Drive and Achievement Motivation) โดยแรงกระตุ้น (Drive) หมายถึง สิ่งที่เป็นพลังที่ผลักดันเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ซึ่งเป็นแรงจูงใจ (Motive) ให้เกิดพฤติกรรมในการค้นหาวิธีการ เพื่อให้งานบรรลุผลสำเร็จ

(2.3) ยึดมั่นในจรรยาบรรณการทำงาน (Strong Work Ethic) โดยจรรยาบรรณ (Ethics) เป็นความเชื่อถือหรือวินัยของบุคคล ซึ่งเกี่ยวข้องกับสิ่งที่ดีและเลวหรือสิ่งที่ถูกและผิด ผู้นำที่มีประสิทธิภาพจะมีจรรยาบรรณในการทำงานอย่างเคร่งครัด

(2.4) ความยืนหยัดมุ่งมั่น (Tenacity) เป็นความตั้งใจจริงที่จะฟันฝ่าอุปสรรคต่าง ๆ ไปให้ได้ ถึงแม้จะมีอุปสรรคมากมายเพียงใดก็ไม่ท้อถอย และไม่คิดจะเลิกหรือยอมแพ้ ผู้นำจะต้องเอาชนะอุปสรรคต่าง ๆ ให้ได้ ความมุ่งมั่นจึงเป็นคุณสมบัติสำคัญสำหรับผู้นำ

(3) ปัจจัยสติปัญญาเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจและภาวะผู้นำ

ปัจจัยด้านสติปัญญาเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจและภาวะผู้นำ (Cognitive Factors and Leadership) โดยความเข้าใจ (Cognition) หมายถึง กระบวนการด้านสติปัญญาในการรวบรวมความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับภาวะผู้นำ ความสามารถด้านสติปัญญาเป็นสิ่งสำคัญสำหรับความสำเร็จของภาวะผู้นำ ผู้นำจำเป็นต้องมีระดับสติปัญญาที่เฉลียวฉลาด เพราะจะทำให้เกิดความคิดสร้างสรรค์ ซึ่งจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการแก้ปัญหาอย่างสร้างสรรค์ และมีความสามารถที่จะแสวงหาข้อมูลที่เป็น

ตารางที่ 1 คุณลักษณะของผู้นำที่น่าเลื่อมใส

คุณลักษณะ	ผู้ตอบแบบสอบถามปี 1995 เปอร์เซ็นต์ของคนทีเลือก	ผู้ตอบแบบสอบถามปี 1987 เปอร์เซ็นต์ของคนทีเลือก
ซื่อสัตย์	88	83
เล็งเห็นการณ์ไกล	75	62
การมีแรงดลใจ	68	58
ความสามารถ	63	67
การมีใจเป็นธรรม	49	40
การให้การสนับสนุน	41	32
ใจกว้าง	40	37
เฉลียวฉลาด	40	43
ตรงไปตรงมา	33	34
วางใจได้	32	32
กล้าหาญ	29	27
ความร่วมมือ	28	25
การมีจินตนาการ	28	34
ความเอาใจใส่	23	26
การตัดสินใจ	17	20
ความเป็นผู้ใหญ่	13	23
ความทะเยอทะยาน	13	21
ความจงรักภักดี	11	11
การควบคุมตัวเอง	5	13
การไม่เกี่ยวข้องกับใคร	5	10

หมายเหตุ: เปอร์เซนต์ที่ใช้แทนผู้ตอบแบบสอบถามจาก 4 ทวีป ได้แก่ อเมริกา เอเชีย ยุโรป และออสเตรเลีย แต่ส่วนใหญ่มาจากประเทศสหรัฐอเมริกา

ในขณะที่ Kouzes & Posner (2012) ได้ทำวิจัยเกี่ยวกับคุณลักษณะของผู้นำที่ลูกน้องเลื่อมใสในตอนต้นทศวรรษ 1980 โดยการสำรวจผู้บริหารหลายพันคนทั้งจากหน่วยงานของภาครัฐและเอกชน คณะผู้วิจัยได้ตั้งคำถามแบบปลายเปิดว่า “อะไรคือคุณค่า (ลักษณะส่วนบุคคลหรือคุณลักษณะ) ที่คุณมองหาและเลื่อมใสในตัวผู้นำของคุณ?” ในการตอบคำถามนี้ บรรดาผู้บริหารได้ให้คำตอบถึง 255 คำตอบที่ไม่ซ้ำกัน คณะผู้วิจัยได้วิเคราะห์เนื้อหาสาระโดยการจำแนกออกหลายกลุ่ม จนเหลือเพียง 15 หมวดหมู่ และในการศึกษาครั้งหลังได้จับมารวมกันใหม่จนเหลือ 7 หมวดหมู่ รายละเอียดดังตารางที่ 1

ผลการสำรวจ ดังที่แสดงอยู่ในตารางที่ 1 คณะผู้วิจัยสรุปว่า ผลลัพธ์ยังคงเหมือนเดิมตลอดระยะเวลาของการสำรวจ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า บุคคลผู้หนึ่งจะต้องผ่านการทดสอบหลายครั้ง ก่อนที่บุคคลอื่นจะเต็มใจยกตำแหน่ง “ผู้นำ” ให้ นอกจากนี้ ผลการศึกษาและความสัมพันธ์ของคุณลักษณะของผู้นำที่มีต่อข้อพึงปฏิบัติขั้นพื้นฐาน 4 ประการของผู้นำตัวอย่างจากตารางที่ 1 คนส่วนใหญ่เลื่อมใสและยินดีตามผู้นำที่มีคุณลักษณะดังนี้ (1) ความซื่อสัตย์ (2) เล็งเห็นการณ์ไกล (3) การมีแรงดลใจ และ (4) ความสามารถ กล่าวคือ

(1) ความซื่อสัตย์ : ในการสำรวจของคณะผู้วิจัยพบว่า ความซื่อสัตย์ถูกคัดเลือกมากกว่าคุณลักษณะอื่น ๆ ของความเป็นผู้นำ ซึ่งความซื่อสัตย์ปรากฏอย่างต่อเนื่องในฐานะที่เป็นส่วนประกอบที่สำคัญมากที่สุดเพียงอันเดียวในความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำกับผู้ใต้บังคับบัญชา กล่าวคือ ผู้ใต้บังคับบัญชาหรือลูกน้องต้องการความเชื่อมั่นอย่างเต็มที่ในเรื่องความซื่อสัตย์ของผู้นำไม่ว่าจะเกี่ยวข้องกับเรื่องอะไรก็ตาม ข้อมูลที่ผู้นำจะต้องรับฟังคือ เกือบร้อยละ 90.0 ของคนที่เป็นผู้ใต้บังคับบัญชาต้องการผู้นำที่มีความซื่อสัตย์เหนือสิ่งอื่นใดทั้งหมด

(2) เล็งเห็นการณ์ไกล : เกือบร้อยละ 70.0 ของผู้ตอบแบบสอบถามได้เลือกเอาความสามารถที่จะแลเห็นเหตุการณ์ข้างหน้าให้เป็นหนึ่งในคุณลักษณะที่สำคัญที่สุดของความเป็นผู้นำ โดยผู้ใต้บังคับบัญชาคาดหวังว่าผู้นำจะต้องมีประสาทสัมผัสในเรื่องทิศทางและมีความหวังใยในอนาคตขององค์กร คณะผู้วิจัยได้ทำการสำรวจผู้บริหารระดับสูงทั้งสองครั้งได้ยืนยันความสำคัญของความเข้าใจแจ่มแจ้งในจุดมุ่งหมายและทิศทางผู้บริหารระดับสูงให้คำตอบเหมือนกันว่า “ความซื่อสัตย์และความตรงไปตรงมา” มีความสำคัญเป็นลำดับแรก และ “การมีวิสัยทัศน์และมองแนวโน้มระยะยาวขององค์กร” มีความสำคัญเป็นลำดับที่สอง

(3) การมีแรงดลใจ : ในการสำรวจของคณะผู้วิจัยพบว่า ผู้ใต้บังคับบัญชาคาดหวังว่า ผู้นำจะต้องเป็นคนที่มีความกระตือรือร้น ชะมักเขม้น และมีทัศนคติที่ดีเกี่ยวกับอนาคต โดยคาดหวังว่า ผู้นำต้องมีแรงดลใจในฐานะที่เป็นแก่นสารของความจริง แรงดลใจในวิสัยทัศน์ร่วมถือเป็นการปฏิบัติร่วมกัน เมื่อผู้นำได้สร้างฝันและความปรารถนาที่รุนแรงขึ้นในตัวผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้เป็นลูกน้องจะต้องมีความเต็มใจที่จะให้ความร่วมมือในการเคลื่อนไหวนั้นด้วย

(4) ความสามารถ: จากผลของการสำรวจอธิบายได้ว่า ก่อนที่ผู้ใต้บังคับบัญชา จะให้ความร่วมมือกับใครสักคนหนึ่ง คนเหล่านั้นต้องเชื่อว่าบุคคลผู้นั้นมีความสามารถที่จะนำลูกน้อง ไปสู่จุดหมายที่กำลังจะเดินไป ซึ่งต้องมองดูผู้นำในฐานะที่เป็นคนมีความสามารถและมีประสิทธิภาพ แต่ถ้าผู้ใต้บังคับบัญชาไม่แน่ใจในความสามารถของผู้นำ ผู้ใต้บังคับบัญชาก็อาจจะไม่ให้ความร่วมมือ ในการมุ่งสู่เป้าหมายนั้น

จากคุณลักษณะของผู้นำดังกล่าวข้างต้นพอสรุปได้ว่า การเข้าใจคุณลักษณะ ผู้นำที่มีประสิทธิภาพเป็นแนวทางที่สำคัญในการเลือกผู้นำ ถ้าเราเชื่อว่า การซื้อสัตย์ การเล็งเห็นการณ์ไกล การมีแรงคลใจ และความสามารถ เป็นคุณลักษณะภาวะผู้นำที่จำเป็นแล้ว เราจะสามารถเลือกผู้นำได้ ตามลักษณะเหล่านั้น เพื่อมาพัฒนาองค์การให้เจริญเติบโตอย่างยั่งยืน

(2.1.3) ทฤษฎีความเป็นผู้นำ

ภาวะผู้นำนับเป็นเรื่องที่ได้รับการกล่าวถึงอย่างกว้างขวางในทุกองค์การ โดยทั่วไป มนุษย์มักมีความเชื่อและคาดหวังว่า บุคคลที่เป็นผู้นำจะต้องมีศักยภาพเพียงพอที่จะทำให้องค์การ มีประสิทธิภาพ เนื่องจากภาวะผู้นำองค์การมีความสำคัญต่อความสำเร็จขององค์การ จากการทบทวน วรรณกรรมเกี่ยวกับภาวะผู้นำองค์การ ผู้เขียนพบว่า นักทฤษฎีองค์การและบุคคลคณะต่าง ๆ พยายาม ศึกษาภาวะผู้นำองค์การในมิติต่าง ๆ ซึ่งสามารถแบ่งกลุ่มทฤษฎีของการศึกษาภาวะผู้นำออกเป็น 3 แนวทาง ที่สำคัญ ๆ ประกอบด้วย ทฤษฎีคุณลักษณะของผู้นำ ทฤษฎีพฤติกรรมศาสตร์ และทฤษฎี เชิงสถานการณ์ (House, 1971; Yukl, 1971; Vroom & Yetton, 1973; Fiedler & Chemers, 1974; Hunt & Larson, 1974 และ Stogdill, 1974) โดยที่ทฤษฎีเหล่านั้นได้ให้ข้อเสนอแนะว่า ประสิทธิภาพ ของภาวะผู้นำองค์การขึ้นอยู่กับปัจจัยสองประการ คือ คุณลักษณะเฉพาะของผู้นำและสถานการณ์ ของแต่ละองค์การ ซึ่งสามารถอ้างอิงทฤษฎีเชิงสถานการณ์ที่กล่าวว่า ประสิทธิภาพของผู้นำขึ้นอยู่กับ ความสอดคล้องระหว่างรูปแบบความเป็นผู้นำและสถานการณ์ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนความพึงพอใจ ในสถานการณ์ขณะนั้น โดยทฤษฎีความเป็นผู้นำที่แบ่งออกเป็น 3 แนวทางดังกล่าวข้างต้น มีรายละเอียดดังนี้

(2.1.3.1) ทฤษฎีคุณลักษณะของผู้นำ (Trait Theories of Leadership)

การศึกษาในช่วงแรกเกี่ยวกับเรื่องภาวะผู้นำที่ตั้งอยู่บนข้อสันนิษฐาน ที่ว่า ผู้นำกำเนิดขึ้น ไม่ได้พัฒนาขึ้นมา นักวิจัยต้องการระบุถึงกลุ่มคุณลักษณะที่สร้างความแตกต่าง ระหว่างผู้นำกับผู้ตาม เพราะฉะนั้นทฤษฎีคุณลักษณะของผู้นำจึงพยายามอธิบายความแตกต่างทาง คุณลักษณะที่ส่งเสริม หรือทำให้เกิดความมีประสิทธิภาพในการเป็นผู้นำ จากการสำรวจลักษณะ ผู้นำที่มีชื่อเสียงพบว่า ผู้นำที่มีประสิทธิภาพสูงสุดโดยทั่วไปฉลาด กระตือรือร้น ตื่นตัวกับความต้องการ ของบุคคลอื่น เข้าใจงาน มีทักษะในการติดต่อสื่อสารที่ดี มีความคิดริเริ่ม ชอบแก้ปัญหา มีความเชื่อมั่น ในตนเอง มีความรับผิดชอบ มีตำแหน่งสำคัญและมีลักษณะเด่น รายละเอียดดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 ลักษณะผู้นำที่มีประสิทธิผล (Characteristics of Effective Leader)

คุณลักษณะ (Traits)	ทักษะ (Skills)
1. รู้จักปรับตัวเข้ากับสถานการณ์ต่าง ๆ	1. ความเฉลียวฉลาด
2. ความตื่นตัวต่อภาวะแวดล้อมทางสังคม	2. ทักษะในความคิด
3. ความทะเยอทะยานสูง	3. ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์
4. ความเชื่อถือและสามารถสร้างสรรค์ประโยชน์	4. ทักษะในเชิงการพูด รู้จักผูกมิตรไมตรี
5. ลักษณะประนีประนอม	5. วาทศิลป์ และทักษะทางการพูด
6. ความเด็ดขาด	6. ความรู้เกี่ยวกับงาน
7. ลูกน้องสามารถพึ่งพาได้	7. ทักษะในการจัดการอย่างเป็นระบบ
8. ผู้ทรงอำนาจ	8. ทักษะในการชักนำจูงใจผู้อื่น
9. ความสามารถในการทำงานที่ต้องใช้ความคิดมาก	9. ทักษะทางสังคมสูง
10. ความมั่นใจในตนเองสูง	
11. การเผชิญหน้ากับเหตุการณ์ซึ่งมีความยุ่งยาก	
12. สามารถรับผิดชอบสูง	

ตารางที่ 2 แสดงถึงคุณลักษณะและทักษะของผู้นำที่มีประสิทธิผล ประกอบด้วย ความเฉลียวฉลาด ความเชื่อมั่นในตัวเอง สิ่งกระตุ้นให้มีความรับผิดชอบ ลักษณะการติดต่อสื่อสาร ซึ่งผลของการวิจัยได้ระบุถึง ผู้นำที่มีประสิทธิผลโดยทั่วไปจะมีพลังงานสูง และทักษะในการติดต่อระหว่างบุคคลสูง

(2.1.3.2) ทฤษฎีพฤติกรรมศาสตร์ (Behavioral Theories of Leadership)

นักวิจัยทางด้านภาวะผู้นำได้เปลี่ยนกระบวนทัศน์ โดยละความสนใจจากเรื่องคุณลักษณะของผู้นำไปสู่เรื่องพฤติกรรม (อะไรคือสิ่งที่ผู้นำทำโดยปกติในงานของตน) ในการค้นหาอย่างต่อเนื่อง เพื่อจะหารูปแบบการเป็นผู้นำที่ดีที่สุดในทุกสถานการณ์ นักวิจัยพยายามที่จะระบุถึงความแตกต่างระหว่างพฤติกรรมของผู้นำที่มีประสิทธิภาพและไม่มีประสิทธิภาพ งานวิจัยทางด้านพฤติกรรมมุ่งความสนใจไปที่การค้นหาวิธีเพื่อกำหนดระดับพฤติกรรมที่ช่วยทำให้เข้าใจภาพของภาวะผู้นำมากขึ้น

Lewin, Lippitt, & White (1939) ได้ทำการศึกษารูปแบบความเป็นผู้นำ (Kurt Lewin's Styles of Leadership) ที่สามารถแบ่งรูปแบบของความเป็นผู้นำได้ 3 ประเภท ได้แก่

(1) ผู้นำแบบเผด็จการ (Autocratic Leaders) : ผู้นำรวบอำนาจการตัดสินใจ ทำการตัดสินใจเพียงลำพัง สั่งการผู้ใต้บังคับบัญชาว่าต้องทำอะไร และควบคุมการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างใกล้ชิด

(2) ผู้นำแบบประชาธิปไตย (Democratic Leaders) : ผู้นำกระตุ้นผู้ใต้บังคับบัญชาให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ กระตุ้นให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมายและปล่อยให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีอิสระในการทำงานไม่เข้าไปควบคุมใกล้ชิด

(3) ผู้นำแบบปล่อยตามสบาย (Laissez-Faire Leaders) : ผู้นำปล่อยให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทำงานตามลำพัง โดยการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้ตัดสินใจและกำหนดว่าจะทำอะไร และไม่มีติดตามผลการทำงานแต่อย่างไร

(2.1.3.3) ทฤษฎีเชิงสถานการณ์ (Contingency Theories of Leadership)

ทฤษฎีคุณลักษณะของผู้นำและทฤษฎีพฤติกรรมศาสตร์ทั้ง 2 ทฤษฎีดังกล่าวข้างต้น มุ่งเน้นและพยายามค้นหารูปแบบการเป็นผู้นำที่ดีที่สุดในทุกสถานการณ์ ดังนั้นกระบวนการทัศน์ของภาวะผู้นำจึงได้ย้ายหรือเปลี่ยนไปสู่ทฤษฎีเชิงสถานการณ์ ซึ่งเป็นทฤษฎีที่พยายามอธิบายรูปแบบของผู้นำที่เหมาะสมบนพื้นฐานของผู้นำ ผู้ตาม และสถานการณ์ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือคุณลักษณะและหรือพฤติกรรมจะนำไปสู่ผลลัพธ์แห่งความสำเร็จของการเป็นผู้นำได้ขึ้นอยู่กับปัจจัยทางด้านสถานการณ์ ทฤษฎีความเป็นผู้นำเชิงสถานการณ์เหล่านี้จะเสนอแนะว่า ความเป็นผู้นำที่มีประสิทธิภาพขึ้นอยู่กับปัจจัยที่เฉพาะเจาะจงภายในสถานการณ์แต่ละอย่าง

Fiedler (1971) ได้ดำเนินการวิจัยเกี่ยวกับคุณลักษณะของผู้นำที่นำไปสู่การพัฒนาเชิงแนวคิดของทฤษฎีตามสถานการณ์ ซึ่งมีชื่อเรียกว่า ทฤษฎีตามสถานการณ์ของ Fiedler (Fiedler's Contingency Theory) แนวความคิดพื้นฐานที่ธรรมดา กล่าวคือ การสร้างความสอดคล้องระหว่างสไตล์ของผู้นำและสถานการณ์ที่เอื้ออำนวยมากที่สุดต่อความสำเร็จของผู้นำ ด้วยการวิเคราะห์สไตล์ความเป็นผู้นำและสถานการณ์ขององค์การ ความสอดคล้องที่ถูกต้องสามารถสร้างขึ้นได้ โดยทฤษฎีตามสถานการณ์ของ Fiedler ประกอบด้วย (1) วิธีการแยกประเภทผู้นำ (2) กรอบข่ายเพื่อการแยกประเภทสถานการณ์ของความเป็นผู้นำ และ (3) แบบจำลองที่ระบุว่าผู้นำประเภทไหนจะเหมาะสมที่สุดกับสถานการณ์อะไร ตามทฤษฎีของ Fiedler ภาวะผู้นำที่มีประสิทธิภาพต้องประกอบด้วยปัจจัย 3 ส่วน คือ

(1) ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำและผู้ตาม รวมทั้งบุคลิกภาพของผู้นำมีส่วนสำคัญที่จะทำให้กลุ่มยอมรับ

(2) โครงสร้างของงาน งานที่ให้ความสำคัญเกี่ยวกับโครงสร้างของงานอำนาจของผู้นำจะลดลง แต่ถ้านงานใดต้องใช้ความคิด การวางแผน ผู้นำจะมีอำนาจมากขึ้น

(3) อำนาจของผู้นำ ผู้นำที่ดีที่สุด คือ ผู้ที่เห็นงานสำคัญที่สุด แต่ถ้าผู้นำที่จะทำเช่นนั้นได้ ผู้นำต้องมีอำนาจและอิทธิพลมาก แต่ถ้าผู้นำมีอิทธิพลหรืออำนาจไม่มากพอ

จะกลายเป็นผู้นำที่เห็นความสำคัญของสัมพันธภาพระหว่างผู้นำและผู้ตามมากกว่าเห็นความสำคัญของงาน

ทฤษฎีของ Fiedler เสนอว่า ภาวะผู้นำที่มีประสิทธิภาพหรือไม่มีประสิทธิภาพขึ้นอยู่กับสถานการณ์ ถ้าสัมพันธภาพของผู้นำและผู้ตามที่ดี ประกอบกับโครงสร้างของงานชัดเจน ผู้นำจะสามารถควบคุมสถานการณ์ขององค์การได้

(2.2) แนวคิด/ทฤษฎี และงานวิจัยเกี่ยวกับผู้นำทางการเมือง

การศึกษาแนวคิด/ทฤษฎีและงานวิจัยเกี่ยวกับผู้นำทางการเมือง ผู้เขียนได้ศึกษาเกี่ยวกับผู้นำทางการเมืองในหลายมิติ ที่สำคัญ ๆ ประกอบด้วย (1) ความหมายของผู้นำทางการเมือง และ (2) คุณลักษณะของผู้นำทางการเมือง ดังรายละเอียดต่อไปนี้

(2.2.1) ความหมายของผู้นำทางการเมือง

ในระบอบประชาธิปไตยนั้น ถือว่าอำนาจเป็นของประชาชน ผู้นำเป็นเพียงบุคคลที่ได้รับเลือกจากประชาชนส่วนใหญ่ให้เข้ามาบริหารประเทศ เพื่อประโยชน์สุขส่วนรวมของประเทศชาติ เพื่อจุดมุ่งหมายคือประโยชน์ส่วนรวมของคนในชาติ ผู้นำที่ดีจึงต้องเป็นคนที่มีทั้งคุณธรรม จริยธรรม มีความสามารถ มีวิสัยทัศน์มองการณ์ไกล สื่อสารที่ดี โน้มน้าวใจคนได้ดี มีจิตสำนึกทำเพื่อส่วนรวม และที่สำคัญต้องแสดงบทบาทของผู้นำได้อย่างถูกกาลเทศะ เพราะผู้นำทางการเมืองคือบุคคลที่มีตำแหน่งเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ในโครงสร้างอำนาจรัฐ เป็นบุคคลที่มีอำนาจ และมีอิทธิพลในกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองอย่างมาก

ผู้นำทางการเมือง (Political Leaders) คือ บุคคลที่ถือครองตำแหน่งที่เด่นที่สุด โดยเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ในโครงสร้างอำนาจรัฐ เป็นบุคคลที่มีอำนาจและอิทธิพลต่อกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองอย่างแท้จริง ความเป็นผู้นำทางการเมืองย่อมเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ ซึ่งสถานการณ์เป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้ความเป็นผู้นำของแต่ละคนเปลี่ยนไป ผู้นำได้รับการยอมรับต่างกันตามเวลา ดังนั้น ความเป็นผู้นำมิใช่จะดำรงอยู่ได้ตลอดเวลา เมื่อสถานการณ์เปลี่ยนไป ผู้นำที่มีลักษณะอีกอย่างหนึ่งย่อมเป็นที่พึงประสงค์ การเมืองของแต่ละประเทศจะมีความผันผวนไปตามสภาพแวดล้อม ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม สภาพภูมิศาสตร์ และอิทธิพลของผู้นำในแต่ละประเทศ ซึ่งผู้นำประเทศบางคนจะนำหลักการทางด้านรัฐศาสตร์มาประยุกต์ใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อตนเอง ครอบครัว หรือพวกพ้องบริวาร หรืออาจจะเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ และประชาชนก็ได้ ในระบอบประชาธิปไตยนั้นถือว่าอำนาจเป็นของประชาชน ผู้นำเป็นเพียงบุคคลที่ประชาชนส่วนใหญ่เห็นพ้องต้องกันว่ามีความเหมาะสมที่จะเข้ามาบริหารประเทศเพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ่

ผู้นำภายใต้ระบบการเมืองแบบเปิดจะยึดหลักการที่ อับราฮัม ลินคอล์น ได้กล่าวไว้คือ ประชาธิปไตยเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ผู้นำทางการเมืองมาจากประชาชนจึงต้องทำเพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ เพราะอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน

ผู้นำมีโอกาสบริหารประเทศก็โดยการยินยอมของประชาชนเป็นสัญญาประชาคม (Social Contract) เพื่อให้เป็นไปตามความต้องการของมวลชนส่วนใหญ่ (General Will) (ลิวีต จีร์เวคิน, 2548)

ผู้นำทางการเมือง (Political Elite) หรือผู้นำทางอำนาจ (Power Elite) หมายถึง บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ครอบครองตำแหน่งแห่งอำนาจที่สามารถสั่งการได้ โดยไม่คำนึงถึงว่าบุคคลหรือกลุ่มบุคคลนั้น ๆ จะเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์หรือครอบครองปัจจัยการผลิต และใช้พลังแห่งการครอบครองนั้นเข้าดำรงตำแหน่งแห่งอำนาจนั้นหรือไม่ (วิสุทธิ์ โปธิแทน, 2534)

Barber (1972) ได้ศึกษาวิเคราะห์ลักษณะของประธานาธิบดีประเทศสหรัฐอเมริกาอย่างละเอียด โดยสิ่งที่ Barber (1972) ค้นพบในการทำนายลักษณะผู้นำทางการเมืองของสหรัฐอเมริกา คือ

(1) บุคลิกภาพส่วนตัวของผู้นำเป็นสิ่งสำคัญในการแสดงพฤติกรรมต่าง ๆ ออกมา
 (2) บุคลิกภาพของผู้นำเป็นสิ่งสำคัญ ที่แสดงลักษณะส่วนบุคคลออกมาจากโลกทัศน์และสไตล์

(3) บุคลิกภาพส่วนตัวของผู้นำจะเปลี่ยนไปตามฐานอำนาจและความคาดหวังในกระแสนิยม ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะเป็นตัวคอยควบคุมให้ผู้นำแสดงบุคลิกลักษณะให้เหมาะสมกับสถานการณ์ต่าง ๆ

(4) หนทางที่ดีที่สุดที่จะทำนายบุคลิกลักษณะของผู้นำก็คือ โลกทัศน์และสไตล์ที่สามารถเห็นได้เมื่อผู้นำก้าวสู่ตำแหน่งทางการเมือง กล่าวคือ

(4.1) สไตล์ (Style) คือ ลักษณะนิสัยของผู้นำ ซึ่งเป็นแนวทางในการดำเนินบทบาททางการเมือง 3 ประการ คือ การใช้สำนวนโวหาร (Rhetoric) การทำงานในหน้าที่ (Business) และการดำเนินความสัมพันธ์กับบุคคลรอบข้าง (Personal Relationship)

(4.2) โลกทัศน์ (World View) ของผู้นำเป็นเรื่องของความเชื่อเกี่ยวกับการเมือง ความเข้าใจในสังคม ความเข้าใจในธรรมชาติของมนุษย์ และศีลธรรม ซึ่งสิ่งเหล่านี้ทำให้ผู้นำมองเห็นความเป็นไปของโลก ผู้นำจะพัฒนาความคิดอยู่ตลอดเวลา ที่จะช่วยให้ผู้นำมีความเข้าใจเกี่ยวกับโลกในมุมมองของตนเอง ความเข้าใจนี้ก็คือโลกทัศน์ของผู้นำ โลกทัศน์จะส่งผลให้ผู้นำสนใจในเรื่องต่าง ๆ โดยเฉพาะเรื่องการเมืองที่กำลังจะเปลี่ยนแปลง

(5) บุคลิกลักษณะ เป็นความรู้สึกที่มีผลต่อมนุษย์ในด้านของการกระทำ บุคลิกลักษณะเป็นแนวทางในการกำหนดทิศทางของชีวิตอันยาวไกล บุคลิกลักษณะเป็นจุดยืนของแต่ละคนที่ได้มาจากประสบการณ์และเป็นเอกลักษณ์เฉพาะตัว

(6) ความคาดหวังในกระแสนิยม บุคลิกลักษณะของผู้นำเป็นการปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นจริง ผู้นำต้องมีการปรับตัวให้สอดคล้องกับเสียงสนับสนุนจากสาธารณชน กลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมือง วุฒิสภา และศาลสูง ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นที่ตั้งของฐานอำนาจที่ผู้นำจำเป็นต้องปรับตัวให้เข้ากับสิ่งเหล่านี้

Barber (1972) ยังได้กล่าวเพิ่มเติมว่า ในส่วนตัวของผู้ว่า ผู้นำต้องการแรงบันดาลใจ เพื่อให้ได้เป็นผู้ว่าที่ได้รับความนิยมสูงสุดจากสาธารณชน ในส่วนของประชาชนก็จะเฝ้าติดตามการทำงานของผู้นำ เพื่อที่จะได้ออกเสียงเลือกตั้งได้ถูกต้อง ฉะนั้น ผู้นำทางการเมืองจะต้องสนใจประชาชน นอกจากนั้น ยังต้องมึนโยบายที่มีผลต่อการพัฒนาประเทศโดยตรง เพื่อให้ประชาชนตกลงใจในการออกเสียงเลือกตั้ง ประชาชนจะสนใจและให้ความสำคัญกับผู้นำที่ทำความเจริญให้กับประเทศชาติ

ในขณะที่ Horie (2015) ได้กล่าวเกี่ยวกับบทบาทที่สำคัญของผู้นำทางการเมืองว่า ผู้นำทางการเมืองต้องมีการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าอยู่ตลอดเวลา โจทย์ที่สำคัญของผู้นำทางการเมือง คือ การแก้ไขปัญหาสถานการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา อีกทั้งวิธีการในการแก้ปัญหาบางครั้งก็ไม่สามารถใช้วิธีการตามหนทางที่เคยปฏิบัติได้ ดังนั้น ผู้นำทางการเมืองจำเป็นต้องมีการคิดนอกกรอบ แต่ต้องปฏิบัติภายใต้กรอบของกฎหมาย เพื่อแก้ไขปัญหาที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาให้ทันกับเวลาและสถานการณ์ นอกจากนั้น ผู้นำทางการเมืองยังจำเป็นต้องมีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกลและชัดเจน มีความมุ่งมั่นในการทำงาน มีความคิดสร้างสรรค์ มีความซื่อสัตย์ และมีภาวะผู้นำที่สามารถตัดสินใจได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(2.2.2) คุณลักษณะของผู้นำทางการเมือง

คุณลักษณะของผู้นำทางการเมืองนั้นจะต้องมีให้ครบทั้ง 3 ข้อ คือ ซาญฉลาด คิดอย่างเป็นระบบหรือมีการวางแผนการเป็นอย่างดี และกล้าหาญ (Niccolo, 1977) โดย Niccolo ให้ข้อสังเกตว่า ประชาชนมองผู้นำจากพฤติกรรมที่แสดงออกมาภายนอก มิได้มองจากตัวตนที่แท้จริงของผู้นำ โดยมองจากภายนอกและอนุมานว่า ตัวตนจริง ๆ หรือความคิดจริง ๆ น่าจะเป็นอย่างไร เพราะไม่สามารถไปอยู่ใกล้ซิดได้ นอกจากนั้น Niccolo ยังกล่าวอีกว่า ผู้นำจะต้องมีคุณสมบัติของสิงโตและหมาป่าในเวลาเดียวกัน กล่าวคือ ก้าวร้าวและห้าวหาญเหมือนสิงโต แต่ซาญฉลาดและแยบยลเหมือนหมาป่า และต้องทำทุกทางที่จะให้ประชาชนเชื่อในความคิด และการกระทำของผู้นำอย่างสมบูรณ์ในทุกเรื่อง คือ ให้คล้อยตามไปได้ทุกเรื่อง

จากการที่ผู้นำทางการเมืองเป็นที่จับตาจากสาธารณชนไม่ว่าจะเป็นการแสดงออกโดยการใช้อำนาจ การพูดจา การกระทำทุกสิ่งทุกอย่าง พฤติกรรมจึงถือเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องควบคุม ดังนั้น การควบคุมพฤติกรรมของผู้นำทางการเมืองให้ประสบผลสำเร็จจึงจำเป็นต้องสร้างสำนึกหรือมโนธรรมแห่งความรู้สึกผิดชอบชั่วดี โดยให้เกิดความรู้สึกละอายหากจะทำในสิ่งไม่ถูกไม่ควร หรือเรียกอีกนัยหนึ่งว่า “คุณธรรมและจริยธรรม” ซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการดำเนินบทบาทหน้าที่ของการเป็นผู้นำทางการเมืองที่ดี หากผู้นำทางการเมืองขาดซึ่งคุณธรรมและจริยธรรมย่อมทำให้ผู้นำทางการเมืองนั้นขาดความชอบธรรม โดยคุณธรรมและจริยธรรมเป็นสิ่งที่ผู้นำทางการเมืองต้องยึดถือและพึงปฏิบัติ ได้แก่ (ภัทรชมน รัตนางกูร, 2552)

(1) หลักนิติธรรม (The Rule of Law): การใช้กฎหมายในการบริหารประเทศ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวนั้นต้องผ่านกระบวนการร่างกฎหมายอย่างถูกต้อง และหลักของกฎหมายนั้นต้องเป็นกฎหมายที่ค้ำประกันถึงสิทธิเสรีภาพและอำนาจอธิปไตยของประชาชน โดยกระบวนการยุติธรรมจะต้องเป็นไปตามครรลองหลักนิติธรรม

(2) ความอดทนอดกลั้น (Tolerance) ความใจกว้าง (Open-Mindedness) และความมีน้ำใจนักกีฬา (Sporting Spirit): ทั้งหมดนี้เป็นหัวใจสำคัญของสังคมประชาธิปไตย เพราะในสังคมประชาธิปไตยนั้นต้องยอมรับความแตกต่างทั้งในด้านเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา และขนบธรรมเนียมประเพณี

(3) ภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย การกระทำอันใดก็ตามต้องคำนึงถึงหลักการใหญ่ ๆ ดังต่อไปนี้คือ ความถูกต้องตามกฎหมาย (Legality) ความชอบธรรมทางการเมือง (Legitimacy) ความถูกต้องเหมาะสม (Decency) และความน่าเชื่อถือ (Credibility): การมุ่งเน้นไปที่ตัวบทกฎหมายตามลายลักษณ์อักษรแต่เพียงอย่างเดียวเป็นสิ่งที่ไม่พอเพียง การกระทำอันใดที่ไม่เหมาะสมแม้จะถูกต้องตามกฎหมายก็จะขาดความชอบธรรมทางการเมือง อันจะส่งผลถึงความน่าเชื่อถือของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในที่สุด

(4) การบริหารบ้านเมืองจะต้องอิงหลักธรรมาภิบาล (Good Governance): ความชอบธรรมทางการเมือง (Legitimacy) ความโปร่งใส (Transparency) การมีส่วนร่วมของประชาชน (Participation) ความรับผิดชอบเปิดให้ไต่เบียด (Accountability) และความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness) ซึ่งหมายถึงการกระทำนั้นต้องส่งผลในทางบวกทั้งในแง่ผลได้ (Output) และผลลัพธ์ (Outcome)

(5) อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน (Popular Sovereignty): ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย คือ ระบบที่ประชาชนมีอำนาจอธิปไตย และมอบหมายให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งทำหน้าที่แทนตน การเลือกตั้งจึงเป็นการแสดงออกถึงสิทธิและอำนาจของประชาชน

(6) สิทธิและเสรีภาพ (Rights and Freedom): เป็นหัวใจสำคัญของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ผู้ดำรงตำแหน่งบริหารและข้าราชการประจำที่มีอำนาจตามกฎหมายจะต้องยึดถือตัวบทกฎหมายอย่างเคร่งครัด ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพราะถ้ามีการกระทำดังกล่าวก็เท่ากับละเมิดเจ้าของอำนาจอธิปไตย

(7) ความเสมอภาค (Equality): ความเสมอภาคหมายถึงความรวมถึงความเสมอภาคทางการเมือง และความเสมอภาคทางกฎหมาย (Equality before the Law) ความเสมอภาคภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยถือว่าทุกคนเสมอภาคเท่ากันหมด

(8) ค่านิยมและจิตวิญญาณความเป็นประชาธิปไตย (The Democratic Ethos): ค่านิยมที่ได้รับการอบรมตั้งแต่ครอบครัว สถาบันการศึกษา และทางสังคม ให้มีความเชื่อและศรัทธาในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย มีพฤติกรรมที่เป็นประชาธิปไตย มองคนอื่นด้วยสายตาที่เสมอภาค ทั้งหมดนี้ถือได้ว่าเป็นการพัฒนาจิตวิญญาณประชาธิปไตย ซึ่งเป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จของการพัฒนาและธำรงไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตย

(9) ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย คือ กรรมวิธี (Means) เพื่อเป้าหมายทางการเมือง ในขณะที่เดียวกัน ระบอบประชาธิปไตยก็เป็นเป้าหมายอันสูงส่ง (Noble End) ในตัวเอง: ประชาธิปไตยจึงเป็นทั้งกรรมวิธี (Means) และเป้าหมาย (End) ในตัวเอง ทั้งสองส่วนนี้ต้องไปด้วยกัน

(10) ผู้ดำรงตำแหน่งบริหารระดับสูงทั้งในนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ จะต้องตระหนักว่าตนเป็นผู้ซึ่งได้รับอาณัติจากประชาชน ดังนั้น ผลประโยชน์สูงสุดจะต้องเป็นผลประโยชน์ที่เอื้ออำนวยต่อประชาชนโดยส่วนรวม การกระทำอันใดที่ขัดต่อผลประโยชน์ของประชาชน ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยการนั้นย่อมไม่ถูกต้อง

(11) ผู้ดำรงตำแหน่งบริหารระดับสูงทั้งในนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ จำเป็นอย่างยิ่งต้องยึดถือหลักจริยธรรมทางการเมือง รวมตลอดทั้งมารยาททางการเมือง: โดยจะต้องกระทำหน้าที่อย่างซื่อสัตย์สุจริต คำนึงถึงผลดีผลเสียที่จะเกิดต่อประชาชน ชาติ และบ้านเมือง เสียสละความสุขส่วนตัวเพื่อส่วนรวม เพราะงานการเมืองเป็นงานอาสาสมัครที่ได้รับ

(12) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารระดับสูงที่สามารถนำประเทศชาติและสังคมไปสู่ความเจริญหรือไปสู่ความเสียหายในด้านต่าง ๆ ทั้งในแง่การเมือง สังคม เศรษฐกิจ อุดมการณ์ ศรัทธา และความเชื่อในระบบ ฯลฯ ต้องเป็นบุคคลที่เปี่ยมด้วยคุณสมบัติอันได้แก่ การมีอุดมการณ์ทางการเมือง (Political Ideology) การมีจริยธรรมทางการเมือง (Political Ethics) การมีความรู้ทางการเมือง (Political Knowledge) การมีประสาทสัมผัสทางการเมือง (Political Sense) และการเข้าใจอารมณ์ทางการเมือง (Political Mood) ของประชาชนอย่างถูกต้อง

ในขณะเดียวกัน นายชวน หลีกภัย (2558) อดีตนายกรัฐมนตรี ได้บรรยายพิเศษในหัวข้อ “ประสบการณ์และลักษณะการเป็นผู้นำ” ให้แก่นักศึกษาหลักสูตรการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย สำหรับนักบริหารระดับสูง รุ่นที่ 19 ณ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า ดังสาระสำคัญต่อไปนี้

(1) การเป็นผู้นำในการตัดสินใจต่าง ๆ ไม่มีใครเห็นด้วยร้อยเปอร์เซ็นต์ ในระบอบประชาธิปไตย การได้รับความเห็นด้วยอย่างเป็นเอกฉันท์ยังเป็นไปไม่ได้ แต่ผู้นำก็จำเป็นต้องตัดสินใจที่อิงกับผลประโยชน์ส่วนรวม โดยการตัดสินใจดังกล่าวต้องอยู่บนฐานของข้อมูลตามความเป็นจริงและข้อมูลทางประวัติศาสตร์ เพื่อเป็นหลักในการตัดสินใจ นายชวน หลีกภัย เน้นเรื่องความสำคัญของประวัติศาสตร์ เพราะท่านอ่านประวัติศาสตร์ย้อนหลังเพื่อนำมาใช้ในการบริหาร และตัดสินใจในการบริหารงาน ท่านยกตัวอย่างที่สำคัญ สมัยที่ท่านดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี มีการตัดสินใจซื้อก๊าซจากพม่าและมีคนต่อต้านจำนวนมาก เพราะกลัวจะส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม แต่ผลการตัดสินใจในวันนั้นก็ออกมาด้วยดีโดยผู้เชี่ยวชาญด้านพลังงานก็ได้ยืนยันว่า การซื้อก๊าซจากพม่าส่งผลกระทบต่อประเทศไทยในปัจจุบันอย่างมาก ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการเป็นผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ของนายชวน หลีกภัย รวมถึงความท้าทายในการตัดสินใจของผู้นำนั่นเอง

(2) นายชวน หลีกภัย กล่าวว่า เราไม่สามารถทำให้ทุกคนรอยเสมอกันได้ แต่เราสามารถทำให้ทุกคนเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายเดียวกัน การเคารพกฎหมายอย่างจริงจังจะเป็นกุญแจที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาบ้านเมือง ปัญหาทางการเมืองในปัจจุบัน คือ การไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างที่ควรจะเป็น ความขัดแย้งเป็นเรื่องปกติ แต่การจะแก้ปัญหามการเมืองเราต้องแก้ด้วยหลักกฎหมายหรือเรียกว่าหลักนิติธรรม การปกครองที่ทำให้สังคมเป็นสุขคือการปกครองด้วย

หลักนิติธรรม บ้านเมืองจะสงบและมีความเป็นธรรมต้องปกครองโดยคนดี ต้องปกครองด้วยหลักกฎหมาย ส่วนการที่ทหารเข้ายึดอำนาจและทำรัฐประหาร 2 ครั้งหลัง ซึ่งไม่ได้เกิดจากรัฐธรรมนูญบกพร่อง แต่คนชอบกล่าวอ้างว่า “ฝ่ายบริหารทำงานไม่ได้ เพราะรัฐธรรมนูญมีปัญหา” หากแต่เกิดจากการไม่เคารพกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม

(3) คุณสมบัติที่สำคัญอีกประการของการเป็นผู้นำ คือ การเป็นผู้นำที่มีความรู้ แม้ว่าไม่มีความรู้ทางด้านนั้นโดยตรง แต่ผู้นำต้องไฟแสวงหาความรู้ และต้องมีการส่งเสริมคนดี ให้ได้เป็นผู้นำ ดังพระบรมราโชวาทพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชฯ ในพิธีเปิดงานชุมนุมลูกเสือแห่งชาติค่ายลูกเสือวชิราวุธ จังหวัดชลบุรีในวันที่ 11 ธันวาคม 2512 ความว่า “ในบ้านเมืองนั้นมีทั้งคนดีและคนไม่ดี ไม่มีใครที่จะทำให้ทุกคนเป็นคนดีได้ทั้งหมด การทำให้บ้านเมืองมีความปกติสุขเรียบร้อย จึงมิใช่การทำให้ทุกคนเป็นคนดี หากแต่อยู่ที่การส่งเสริมคนดีให้คนดีปกครองบ้านเมือง และควบคุมคนไม่ดีไม่ให้มีอำนาจ ไม่ให้ก่อความเดือดร้อนวุ่นวายได้”

(4) นายชวน หลีกภัย ได้กล่าวเพิ่มเติมเกี่ยวกับ “คุณลักษณะของความเป็นผู้นำ 10 ประการ” ที่ท่านได้อ่านและรวบรวมมาจากนักวิชาการหลาย ๆ ท่าน ได้แก่

(4.1) ผู้นำต้องมีวิญญูณความเป็นผู้นำ เช่นเดียวกับครูต้องมีวิญญูณความเป็นครู คือ ความเป็นมืออาชีพนั่นเอง

(4.2) ผู้นำสอนกันไม่ได้ แต่อาจเรียนรู้ได้เอง โดยเฉพาะจากประสบการณ์ อย่างน้อยความมีทักษะในการมีความสัมพันธ์กับคนอื่น ๆ ซึ่งท่านกล่าวว่าข้อความนี้ก็มีส่วนจริงและมีส่วนไม่จริง คือหมายถึงว่า ไม่ถึงขนาดว่าสอนกันไม่ได้เลย ทุกอย่างมันไม่ต้องนับหนึ่งเสมอไป ทุกอย่างเราสามารถเรียนรู้และต่อยอดได้ด้วยการเรียนรู้เพิ่มเติม

(4.3) ผู้นำจงเป็นหัวหน้า แต่อย่าเป็นเจ้านาย

(4.4) ผู้นำต้องมีบารมีที่สั่งสมมาเป็นเวลานาน อย่างน้อยสักช่วงเวลาหนึ่งพอที่จะทำให้คนยอมรับได้ ข้อความนี้ก็มีส่วนจริงอยู่ แต่อย่าไม่เสมอไป ความยาวนานก็คือประสบการณ์นั่นเอง ซึ่งประสบการณ์เป็นสิ่งที่สำคัญ ใครทำงานและไม่กล้าสั่งงานถือว่าไม่มีประสบการณ์ ไม่เจอความบกพร่องของตัวเอง ไม่เจอความผิดพลาดในการทำงาน ลักษณะผู้นำแบบนี้ทำงานด้วยยาก เพราะว่าลึงเลใจไปหมดและไม่กล้าตัดสินใจ

(4.5) ผู้นำคือผู้นำทาง ผู้นำต้องไม่ย่อท้อต่ออุปสรรค หากพบอุปสรรคขวางหน้า ก็ต้องหาทางหลีกเลี่ยง เพื่อผ่านพ้นอุปสรรคนั้นไปให้ได้

(4.6) ผู้นำมักจะต้องเป็นผู้เดินสายกลาง ไม่ตกขอบทางอารมณ์ด้านใดด้านหนึ่ง เช่น คำกล่าวที่ว่า แข็งแกร่งแต่อย่าแข็งกระด้าง หรืออ่อนโยนแต่ไม่อ่อนแอ เป็นต้น

(4.7) ผู้นำต้องมีคุณสมบัติ 2 ประการ กล่าวคือผู้นำต้องมียุทธศาสตร์ (Strategy) และต้องมีคุณลักษณะนิสัย (Character) ถ้าจะมีคุณสมบัติเพียงอย่างเดียว ก็ขอเป็นคุณสมบัติทางด้านคุณลักษณะนิสัย

(4.8) ผู้นำแบบทหาร ไม่ต้องการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาถามว่า “ทำไม”

(4.9) ในระบอบประชาธิปไตย ภาวะผู้นำตรงข้ามกับระบบทหาร คือเป็นการโน้มน้าวให้ผู้อื่นคล้อยตาม มิใช่เป็นการใช้อำนาจสั่งการ

(4.10) ในระบอบประชาธิปไตย ภาวะผู้นำมิใช่การพ่ายเรือให้คนนั่ง แต่ผู้นำเป็นเพียงผู้กำกับหางเสือเรือเท่านั้น และประชาชนเป็นผู้ช่วยพ่ายเรือด้วย

(5) นอกจากนั้น นายชวน หลีกภัย ยังได้กล่าวอีกว่า ในขณะที่ท่านดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ยึดหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) 6 ประการ เป็นแนวทางในการบริหารประเทศ กล่าวคือ

(5.1) หลักนิติธรรม คือ การตรากฎหมาย กฎ ระเบียบข้อบังคับ และกติกาดังกล่าวให้ทันสมัยและเป็นธรรม ตลอดจนเป็นที่ยอมรับของสังคมและสมาชิก ซึ่งถือปฏิบัติร่วมกันอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม

(5.2) หลักคุณธรรม คือ การยึดถือและเชื่อมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยการรณรงค์เพื่อสร้างค่านิยมที่ดีงามให้ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรหรือสมาชิกของสังคมถือปฏิบัติ อาทิ ความซื่อสัตย์สุจริต ความเสียสละ ความอดทน ความขยันหมั่นเพียร และความมีระเบียบวินัย เป็นต้น

(5.3) หลักความโปร่งใส คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมา และสามารถตรวจสอบความถูกต้องได้ด้วยการปรับปรุงระบบและกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใส

(5.4) หลักความมีส่วนร่วม คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และร่วมเสนอความเห็นในการตัดสินใจสำคัญ ๆ

(5.5) หลักความรับผิดชอบ ผู้บริหาร พนักงาน และลูกจ้างต้องตั้งใจปฏิบัติภารกิจหน้าที่อย่างดียิ่ง โดยมุ่งให้บริการแก่ผู้มารับบริการ เพื่ออำนวยความสะดวกต่าง ๆ มีความรับผิดชอบต่อความบกพร่องในหน้าที่การงานที่ตนรับผิดชอบอยู่ และพร้อมที่จะปรับปรุงแก้ไขได้ทันที

(5.6) หลักความคุ้มค่า ผู้บริหารต้องตระหนักว่ามีทรัพยากรค่อนข้างจำกัด ดังนั้น ในการบริหารจัดการจำเป็นจะต้องยึดหลักความประหยัดและความคุ้มค่า

ในขณะที่ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (2548) ประธานองคมนตรีและรัฐบุรุษ ได้กล่าวปาฐกถาพิเศษเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้นำทางการเมือง ในงานครบรอบ 50 ปี คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ในวันที่ 9 กรกฎาคม 2548 ที่ผ่านมา หัวข้อ “จริยธรรมของการบริหารภาครัฐ” ดังรายละเอียดต่อไปนี้

(1) พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ กล่าวเกี่ยวกับผู้นำไว้ว่า “จะเห็นได้ว่า การที่จะเป็นผู้นำในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อประโยชน์สูงสุดแก่ทางราชการและประชาชน ผู้นำต้องกระทำตัวเป็นแบบอย่างที่ดี ต้องมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ ประพฤติตนในสิ่งที่ดีงามตามจริยธรรมของนักการเมือง ต่อไปนี้ นักการเมืองจงระลึกอยู่เสมอว่า จะทำตัวเป็นศรีธนญชัย หลีกเลียงหลบหลีกกฎหมาย และส่งตีความแล้วตีความอีก คงจะยาก คำว่า จริยธรรมกำลังเป็นมาตรฐานในการวัดคุณภาพของนักการเมือง และเป็นแนวทางปฏิบัติของนักการเมืองต่อไปในอนาคต”

(2) พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ กล่าวเกี่ยวกับจริยธรรมของการบริหาร ภาครัฐว่า: ตามตำราได้แบ่งจริยธรรมออกเป็น 2 มุมมอง กล่าวคือ

(2.1) จริยธรรมตามหลักนิติรัฐ มักยึดติดการบริหารงานไปตามตัวบท กฎหมาย แต่กฎหมายปัจจุบันไม่เพียงพอที่จะกำกับพฤติกรรม การบริหารงานให้อยู่ในกรอบของ จริยธรรมได้ทุกกรณี เพราะผู้มีอำนาจอาจจะละเว้นไม่ออกกฎหมายลิดรอนสิทธิของกลุ่มตนเอง

(2.2) จริยธรรมตามมาตรฐานจริยธรรม ครอบคลุมกว้างขวางกว่า จริยธรรมตามหลักนิติรัฐ แต่จุดอ่อน คือ ขาดบทบังคับลงโทษเมื่อมีการละเมิด การบริหารที่มีผลสัมฤทธิ์ ดีที่สุด ต้องมีคุณธรรมควบคู่กับจริยธรรม

(3) พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ กล่าวอีกว่า เมื่อพูดถึงการบริหารต้องพูดถึง ผู้บริหาร เพราะเกี่ยวโยงกับการบริหารภาครัฐจะไม่เกิดผลสำเร็จถ้าผู้บริหารไม่มีจริยธรรม ประเทศ ที่พัฒนาแล้วให้ความสำคัญกับจริยธรรม เพราะหลักกฎหมายเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอที่จะนำไปสู่ การบริหารจัดการที่ดีได้ ผู้บริหารต้องมีจิตสำนึกในการนำสิ่งที่ดีไปใช้ และขจัดสิ่งไม่ดีให้หมดไป ซึ่งสิ่งเหล่านี้ประกอบด้วย

(3.1) ความซื่อสัตย์ ในการบริหารงาน ความซื่อสัตย์ของผู้บริหาร ไม่ใช่แค่การปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น แต่ต้องถูกต้องตามจริยธรรมและศีลธรรม รวมทั้ง ควบคุมให้คนรอบตัวให้มีความซื่อสัตย์

(3.2) กฎหมายไม่สามารถอุดช่องโหว่ของผู้บริหารที่แสวงหาผลประโยชน์ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะมาตรฐานจริยธรรมสูงกว่ากฎหมาย บางเรื่องกฎหมายเขียนว่าไม่ผิด แต่เมื่อเอามาตรฐานทางจริยธรรมมาจับก็อาจถือว่าผิดได้

(3.3) ความเป็นธรรม ในความเป็นธรรมต้องมีความยุติธรรมอยู่ด้วย ผู้บริหารจะต้องไม่ลุแก่อำนาจ ไม่ใช่อำนาจเบียดเบียนผู้อื่น ไม่ใช่ช่องว่างกฎหมายเพิ่มอำนาจให้ตนเอง ผู้บริหารจะต้องมีมาตรฐานในการบริหารเพียงมาตรฐานเดียว ไม่ใช่ 2 มาตรฐาน หรือไม่มีมาตรฐานเลย

(3.4) ประสิทธิภาพ ในความจริงอาจไม่สอดคล้องกับจริยธรรม โดยส่วนตัวขอเลือกจริยธรรมก่อน เพราะเชื่อว่าสามารถหาหนทางที่จะให้ประสิทธิภาพไปด้วยกับ จริยธรรมได้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความซื่อสัตย์ ความโปร่งใส หรือความเป็นธรรม

(3.5) ความโปร่งใส ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของ ทางราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดให้รัฐเปิดเผยข้อมูลแก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนตรวจสอบ การบริหารภาครัฐได้ หากหลีกเลี่ยงไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลถือว่าขัดจริยธรรม

(3.6) ความมั่นคงของรัฐ การใช้จริยธรรมในการบริหารความมั่นคงอาจ กระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จึงจำเป็นต้องหาความสมดุลให้ได้

(3.7) ค่านิยม มีผลกระทบโดยตรงต่อจริยธรรม ค่านิยมของคนไทย ที่ชัดเจนในปัจจุบัน คือ เชื่อว่าความร่ำรวยสามารถสร้างชื่อเสียง เกียรติยศ และฐานะได้ จึงมีคนจำนวน ไม่น้อยรีบสร้าง ความร่ำรวย โดยไม่แยแสต่อจริยธรรม

พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ กล่าวช่วงท้ายไว้ว่า “นักการเมืองจึงพึงสำนึก อยู่เสมอว่า ถึงเวลาแล้วที่จริยธรรมจะเข้ามากำหนดบทบาทของพวกเขา ทั้งนี้ นักการเมืองระดับ ท้องถิ่นหรือระดับชาติก็เช่นกัน” ผู้เขียนมีความคิดเห็นว่า แนวความคิดของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ สอดคล้องกับสภาวะการณ์ปัจจุบัน และเป็นแนวทางที่ผู้นำทางการเมืองควรจะต้องนำมาเป็นหลัก ในการปฏิบัติ ถึงเวลาแล้วที่จริยธรรมนำการเมือง นักการเมืองที่ประชาชนต้องการในอนาคตต้องมี จริยธรรมเท่านั้น จึงจะสามารถนำพาประเทศชาติไปสู่การพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตย ให้ยั่งยืน ซึ่งสอดคล้องกับคำกล่าวของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ อดีตหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์และ อดีตนายกรัฐมนตรีนั่นว่า “ความรับผิดชอบทางจริยธรรมต้องอยู่เหนือความรับผิดชอบทางกฎหมาย” นั้นหมายความว่า ในความรับผิดชอบของนักการเมืองนั้นจะมีการกระทำผิดต่อกฎหมายหรือไม่ ไม่สำคัญ หากมีการกระทำผิดจริยธรรมแล้วต้องมีสำนึกรับผิดชอบ (ธนชาติ ธรรมโชติ, 2555)

ขณะที่ นายอานันท์ ปันยารชุน (2559) อดีตนายกรัฐมนตรีนได้กล่าว ปาฐกถาประจำปี ในหัวข้อ “อานันท์ ปันยารชุน ไม่คาดหวังเห็นประชาธิปไตยที่แท้จริงในช่วงอายุตัวเอง” ซึ่งจัดโดยสมาคมผู้สื่อข่าวต่างประเทศแห่งประเทศไทย (เอพีซีซีที) ที่โรงแรมอินเตอร์คอนติเนนตัล ในวันที่ 24 มีนาคม 2559 ที่ผ่านมามีว่า “ตนไม่คาดหวังจะได้เห็นประชาธิปไตยที่แท้จริงเกิดขึ้นในไทย ในช่วงอายุของตน โดยยอมรับว่าจะต้องใช้เวลากับกระบวนการประชาธิปไตย เพราะรัฐธรรมนูญ ไม่ได้สิ่งที่แก้ปัญหาค่าได้ทุกประการ” ทั้งนี้ นายอานันท์ ปันยารชุน ได้ระบุตอนหนึ่งว่า “แม้รัฐบาล ของเขาจะจัดตั้งขึ้นหลังจากการรัฐประหารและไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง แต่สิ่งที่ทำให้รัฐบาลของเขา แตกต่างจากรัฐบาลที่มาจากรัฐประหารอื่น ๆ ก็คือ การสร้างความเชื่อมั่นและการยอมรับจากประชาชน อย่างไรก็ดี ตนไม่ต้องการเปรียบเทียบรัฐบาลตัวเองกับรัฐบาลอื่น แต่สิ่งที่สำคัญคือ การสร้างความ เชื่อมั่นให้กับประชาชนให้ได้ ไม่ว่าคุณจะทำงานในฐานะผู้บริหารบริษัทหรือผู้บริหารประเทศ ไม่ว่า รัฐบาลประชาธิปไตยหรือรัฐบาลที่มาโดยแนวทางอื่น ล้วนต้องผ่านความท้าทายในการสร้างความเห็นพ้อง จากคนในสังคมทั้งสิ้น นอกจากนี้ การจะผ่านวิกฤตไปได้นั้นต้องอาศัยความเป็นผู้นำทางการเมืองที่ ถูกต้อง และการแก้ปัญหาทางการเมืองไม่สามารถเกิดได้ในภาวะหรือภายใต้จิตสำนึกอย่างที่เป็นอยู่ ในปัจจุบัน ที่คนมองทุกอย่างอย่างเป็นขาว-ดำอย่างสุดขั้ว แต่ควรมองปัจจัยต่าง ๆ ตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น”

ในทำนองเดียวกัน นายวิษณุ เครืองาม (2554) ได้กล่าวเกี่ยวกับ นายอานันท์ ปันยารชุน อดีตนายกรัฐมนตรีนว่า การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนทั้ง 2 วาระของ นายอานันท์ ปันยารชุน แม้ว่าจะมาโดยอุบัติเหตุ แต่การที่นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นผู้บริหารที่มี วิสัยทัศน์ (Vision) ชัดเจนว่าจะยึดมั่นในหลักการและวิธีการทำงานแบบโปร่งใส (Transparency) ตรวจสอบได้ (Accountability) ทำให้การบริหารประเทศของรัฐบาลมียุทธศาสตร์ (Strategy) และมีการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ความสำเร็จของรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน จึงมี จุดเริ่มต้นมาจากการเลือกใช้คน กล่าวคือ ครม. ของนายฯ อานันท์ เป็นคนมีภาพลักษณ์ดี ฝีมือดี รู้งานและจับงานได้ทันทีเป็นส่วนใหญ่ นายอานันท์ ปันยารชุน ได้นำหลักการทูตและหลักบริหารธุรกิจ มาใช้ในการกระจายงาน มอบอำนาจความรับผิดชอบและการตัดสินใจให้รองนายกรัฐมนตรีน

นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้นำจะทำหน้าที่เป็นผู้ติดตามงานเพื่อรู้ความเป็นไปของเรื่องที่อยู่ในขั้นตอนต่าง ๆ ทั้งหมด สไตล์ของท่านคือ พูดสั้น เอาแต่ประเด็น ตรงไปตรงมา ไม่กลัวการโต้แย้ง กล้าเผชิญปัญหา กล้าตัดสินใจ และมียุทธวิธีที่แยบคาย

(2.3) ทบทวนวรรณกรรมและสรุปสาระสำคัญจากเอกสารที่เกี่ยวกับหลักประชาธิปไตย

การทบทวนวรรณกรรมและสรุปสาระสำคัญจากเอกสารที่เกี่ยวกับหลักประชาธิปไตย ผู้เขียนได้ทบทวนวรรณกรรมหลักประชาธิปไตยในหลายมิติ ที่สำคัญ ๆ ประกอบด้วย (1) ความหมายของประชาธิปไตย (2) แนวคิดของประชาธิปไตย (3) ประเภทของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย (4) หลักการของระบอบประชาธิปไตย และ (5) การพัฒนาประชาธิปไตยที่ยั่งยืน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

(2.3.1) ความหมายของประชาธิปไตย

ประเทศไทยได้นำเอาปรัชญาการปกครองระบอบประชาธิปไตยมาใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 นับแต่นั้นเป็นต้นมา การปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยได้มีการพัฒนาเป็นลำดับ ซึ่งในระยะเริ่มแรกนั้น การปลูกฝังการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย รัฐได้ให้ความสำคัญกับกลไกหรือรูปแบบกระบวนการของประชาธิปไตยมากกว่าการปลูกฝังจิตสำนึกให้ประชาชนได้มีความรู้ความเข้าใจในเนื้อหาสาระ โดยเฉพาะการสร้างวิถีชีวิตและวัฒนธรรมแบบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่จะส่งเสริมและสนับสนุนให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยในสังคมไทยมีความเจริญก้าวหน้าและมั่นคงถาวรอย่างยั่งยืน

“หลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย” นั้น เป็นหลักการปกครองที่มีเจตนารมณ์สำคัญเพื่อการให้ความคุ้มครองและรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหรือพลเมืองในสังคม โดยอยู่บนพื้นฐานความเชื่อที่ว่ามนุษย์ทุกคนต่างมีสิทธิและเสรีภาพตามธรรมชาติและตามกฎหมายกำหนด ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินชีวิตร่วมกันในสังคมบ้านเมืองมีความสุข มีเกียรติ มีศักดิ์ศรี มีความเคารพซึ่งกันและกัน มีการยอมรับในความแตกต่างทางความคิด โดยยึดหลักการสันติวิธีและสังคมประชาธิปไตย

คณะกรรมการจัดทำพจนานุกรมศัพท์รัฐศาสตร์ได้บัญญัติคำว่า ประชาธิปไตย ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า Democracy ซึ่งมีรากศัพท์มาจากภาษากรีกโบราณว่า Demos หมายถึง ประชาชน และ Kratos หมายถึง อำนาจปกครอง ดังนั้น ประชาธิปไตยจึงหมายถึงความถึงการปกครองที่ประชาชนเป็นผู้มีอำนาจปกครองหรือการปกครองด้วยตนเองโดยตรงได้เพราะมีจำนวนมาก จึงต้องใช้ระบบการเลือกตั้งผู้แทนเพื่อใช้อำนาจแทนประชาชน การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบ่งออกเป็นหลายระบบ ระบบที่สำคัญ ได้แก่ การปกครองรัฐสภา (Parliamentary Government) เป็นการปกครองที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติแยกออกจากกัน แต่ก็ยังมีความเกี่ยวพันกัน และการปกครองระบอบประธานาธิบดี (Presidential Government) เป็นการปกครองที่แยกฝ่ายบริหารออกเป็นอิสระจากฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหาร

(สำนักงานราชบัณฑิตยสภา, 2552) ในลำดับถัดไป ผู้เขียนใคร่ขอแนะนำเสนอความหมายของประชาธิปไตยตามแนวคิดของนักรัฐศาสตร์ต่างประเทศและตามแนวคิดของนักรัฐศาสตร์ไทย ดังนี้

(1) ความหมายของประชาธิปไตยตามแนวคิดของนักรัฐศาสตร์ต่างประเทศ

คำว่าประชาธิปไตย ประกอบไปด้วยคำหลัก ๆ ที่นำมารวมกันสองคำ คือคำว่า “ประชา” มีความหมายถึง ปวงชน และคำว่า “อธิปไตย” มีความหมายถึง ความเป็นใหญ่ และหากจะพิจารณาถึงศัพท์ภาษาอังกฤษของประชาธิปไตย ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า Democracy ซึ่งเป็นคำที่มีรากศัพท์มาจากภาษากรีกโบราณ ถ้านำคำสองคำ คือคำว่า Demos แปลว่า People (ประชาชน) และคำว่า Kratein แปลว่า to govern, to rule (ปกครองหรือควบคุม) เมื่อนำคำสองคำมารวมกัน อับราฮัม ลินคอล์น (Abraham Lincoln) ได้ให้คำนิยามประชาธิปไตยที่กระชับและเป็นที่ยอมรับในระดับสากลว่า ประชาธิปไตย คือ “การปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน” (Democracy is the government of the people, by the people, and for the people.) (Becker & Raveloson, 2008)

บาโร (Barro, 1999) นักวิชาการด้านการเมืองของมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด (Harvard University) ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบและวิเคราะห์ปัจจัยหลัก ๆ ที่ทำให้การเมืองการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยของแต่ละประเทศนั้นมีความแตกต่างกัน และการที่หลายประเทศเกิดความล้มเหลวเรื่องการสื่อสารถึงปวงชนซึ่งต้องเป็นผู้ที่มีสิทธิและหน้าที่ในการเป็นผู้กำหนดทิศทาง ผู้ทำหน้าที่ในการปกครอง และผู้ได้รับประโยชน์จากการปกครองตามระบอบนี้ บาโร (Barro, 1999) ให้ข้อสรุปว่า ความหมายที่แท้จริงของประชาธิปไตยคือ ระบอบการปกครองของประเทศระบอบหนึ่ง ซึ่งมีหลักการสำคัญคือ ปวงชนของประเทศนั้น ๆ เป็นผู้ที่มีสิทธิในการปกครองตนเอง หรืออาจเรียกว่า เป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน โดยมิได้มีเป้าหมายที่จะให้ประชาชนในประเทศนั้น ๆ ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้หนึ่งผู้ใดมีอำนาจ มีบารมีหรือมีความมั่งคั่งที่สูงขึ้น แนวคิดของบาโร (Barro, 1999) สะท้อนให้เห็นว่า ความเข้าใจอย่างถ่องแท้เรื่องประชาธิปไตยจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้ประเทศนั้น ๆ มีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่แท้จริงหรือไม่

อนึ่ง คำว่า ประชาชนหรือปวงชน มิได้หมายถึง บุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งเท่านั้น แต่หมายถึง ปวงชนทั้งชาติไม่ว่าจะมีฐานะทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการศึกษาในระดับใดก็ตาม ปวงชนทั้งหมดเหล่านี้ถือว่าเป็นผู้มีความเสมอภาคกันในสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบในการปกครองประเทศ และได้ประโยชน์จากการปกครองประเทศที่เป็นธรรม แม้ว่าหลักการสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ถือความเห็นของปวงชนส่วนใหญ่ หรือปวงชนฝ่ายข้างมาก (Majority) เป็นเกณฑ์ในการบริหารแผ่นดินก็ตาม แต่สิทธิของปวงชนฝ่ายข้างน้อยต้องได้รับความคุ้มครองโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ทั้งนี้ยังประกอบด้วยเงื่อนไขที่สำคัญอีกข้อหนึ่งคือ ความเห็นในการบริหารราชการแผ่นดินต้องเป็นความเห็นที่มีเหตุผล และมีความเป็นธรรมแก่ปวงชนทั้งหมด (Schmidt, 2002)

เซอร์วินสตัน เชอร์ชิล (Sir Winston Churchill) อดีตนายกรัฐมนตรีอังกฤษ สมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้กล่าวสุนทรพจน์ต่อสภาสามัญของอังกฤษ เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน ค.ศ. 1947 ว่า “รูปแบบการปกครองหลายรูปแบบได้เคยถูกทดลองใช้มาในอดีต และจะถูกทดลองใช้ต่อไป ในโลกที่เต็มไปด้วยบาปและความทุกข์นี้ ไม่มีใครอ้างได้ว่า ประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่สมบูรณ์แบบหรือดีพร้อม จริง ๆ แล้วเคยมีการพูดว่า ประชาธิปไตย คือ รูปแบบการปกครองที่เลวร้ายน้อยที่สุดในบรรดารูปแบบการปกครองทั้งหลายที่เคยลองใช้กันมา”

แลร์รี่ไดมอนด์ (Larry Diamond, 2004) นักรัฐศาสตร์อเมริกันได้ให้องค์ประกอบของประชาธิปไตยว่ามี 4 ประการ คือ (1) ระบอบการเมืองที่เลือกตั้ง และแทนที่รัฐบาลด้วยการเลือกตั้งที่อิสระและเป็นธรรม (2) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเมือง (3) การรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชน และ (4) หลักนิติธรรม ซึ่งแสดงความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายต่อประชาชนที่เท่าเทียมกัน

เว็บไซต์ Democracy Building (2020) ให้นิยามคำว่า ระบอบประชาธิปไตย หมายถึง ระบอบการปกครองซึ่งมีรัฐธรรมนูญคุ้มครองสิทธิเสรีภาพพื้นฐานของประชาชน มีการเลือกตั้งที่อิสระและเที่ยงธรรม และมีศาลที่เป็นอิสระ โดยมีองค์ประกอบหลัก คือ (1) การรับรองและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนพื้นฐานแก่บุคคลทุกคนต่อการกระทำของรัฐและเจ้าหน้าที่ ต่อกลุ่มต่าง ๆ ทุกกลุ่มทางสังคมและต่อบุคคลอื่น (2) การแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย (3) การให้เสรีภาพทางความคิด การแสดงออก และสื่อมวลชน (4) การให้เสรีภาพทางศาสนา (5) การรับรองสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งโดยเสมอภาค และ (6) การมีธรรมาภิบาล

ในขณะเดียวกัน องค์กรฟรีด้อมเฮ้าส์ (Freedom House, 2019) ซึ่งเป็นองค์กรเอกชนเพื่อประชาธิปไตยและสิทธิเสรีภาพของสหรัฐอเมริกา ได้จัดทำตัวชี้วัดระดับเสรีภาพในโลก โดยเฉพาะเน้นเกี่ยวกับสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ได้ทำการจัดประเภท “ประชาธิปไตยโดยการเลือกตั้ง” (Electoral Democracies) ที่ต้องมีองค์ประกอบดังนี้ คือ (1) มีระบบพรรคการเมืองหลายพรรคที่แข่งขันกัน (2) มีการรับรองสิทธิเลือกตั้งเป็นการทั่วไปให้พลเมืองที่เป็นผู้ใหญ่ (3) มีการเลือกตั้งที่แข่งขันกัน โดยยึดหลักความลับในการออกเสียง การไม่มีการโกงเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก ซึ่งทำให้เจตนาของผู้ออกเสียงไม่เกิดอย่างแท้จริง และ (4) การที่พรรคการเมืองสามารถติดต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งผ่านการหาเสียงที่เปิดเผย

(2) ความหมายของประชาธิปไตยตามแนวคิดของนักรัฐศาสตร์ไทย

จากการทบทวนเกี่ยวกับความหมายของประชาธิปไตย ผู้เขียนพบว่า นักวิชาการ และนักรัฐศาสตร์ไทยได้ให้ความหมายและแนวคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยในลักษณะคล้าย ๆ กัน อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาคำจำกัดความของคำว่าประชาธิปไตยจากหนังสือ บทความวารสาร หรือแนวคิดของนักวิชาการและนักรัฐศาสตร์ไทย สามารถสรุปได้ ดังนี้

อมร รัชศาสตร์ (2541) ได้ให้ความหมายประชาธิปไตยไว้ดังนี้ (1) ในความหมายดั้งเดิม คือ การปกครองแบบหนึ่งซึ่งสิทธิในการตัดสินใจทางการเมืองนั้น พลเมืองทั้งปวงเป็นผู้ใช้

โดยตรงตามระเบียบวิธีที่ว่าเสียงข้างมากเป็นฝ่ายชนะ การปกครองแบบนี้เรียกกันว่า “ประชาธิปไตยทางตรง” (2) การปกครองรูปแบบหนึ่ง ซึ่งพลเมืองใช้สิทธิเพียงอย่างเดียวเท่านั้นโดยผ่านทางผู้แทน ซึ่งประชาชนผู้เลือกและรับผิดชอบต่อประชาชนพลเมืองทั้งหมด โดยไม่ได้ใช้สิทธิในการปกครองตนเองแบบนี้เรียกว่า “ประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน” (3) การปกครองรูปแบบหนึ่ง ได้แก่ ประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน แต่ผู้ที่มีเสียงข้างมากจะใช้อำนาจตัดสินใจก็แต่ภายในขอบเขตจำกัดแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้ออกแบบไว้รับรองสิทธิของคนข้างน้อยให้ได้ขึ้นชมสิทธิส่วนบุคคลหรือส่วนรวมบางประการ เช่น สิทธิในการพูดและในทางศาสนา แบบนี้เรียกว่า ประชาธิปไตยเสรีหรือแบบมีรัฐธรรมนูญ (Liberal or Constitutional Democracy) (4) ประการสุดท้าย คำว่าประชาธิปไตยมักจะถูกนำมาใช้อธิบายระบบการเมือง หรือสังคมใด ๆ ซึ่งมีแนวโน้มที่จะลดความแตกต่างทางสังคมและเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความแตกต่างอันเกิดจากการกระจายทรัพย์สินส่วนตัวโดยไม่เท่าเทียมกัน ทั้งนี้ โดยไม่คำนึงว่าการปกครองในระบอบนั้นจะมีลักษณะประชาธิปไตยตามความหมาย 3 ประการแรกหรือไม่ แบบนี้เรียกว่า “ประชาธิปไตยทางสังคมหรือเศรษฐกิจ”

ชโยนันต์ สมุทรวณิช และกนก วงษ์ตระหง่าน (2526) ได้ให้ความหมายของประชาธิปไตยแบบไทย พอสรุปได้ดังนี้ (1) ประชาธิปไตยแบบไทยต้องมีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพความเป็นอยู่ของชาวไทย มีรัฐธรรมนูญที่มีใช้ลอกเลียนแบบจากฝรั่ง แต่จะต้องเป็นรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมกับสภาพของประเทศไทยและสามารถปฏิบัติได้ (2) ประชาธิปไตยไม่จำเป็นต้องมีการเลือกตั้งหรือมีรัฐธรรมนูญที่ถาวร (3) ประชาธิปไตยแบบไทยเป็นประชาธิปไตยทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม (4) ประชาธิปไตยแบบไทยก่อให้เกิดเสถียรภาพทางการเมือง ซึ่งกระทำได้โดยให้ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็งกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ (5) ประชาธิปไตยแบบไทยจะต้องมีระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมมีแผน และ (6) ประชาธิปไตยแบบไทยจะต้องเชิดชูสถาบันกษัตริย์ และถวายพระราชอำนาจให้พระมหากษัตริย์มีส่วนในการได้ปกครองบ้านเมือง และประชาชนพลเมืองตามสมควร กล่าวคือเป็นประชาธิปไตยแบบที่มีพระมหากษัตริย์

ชโยนันต์ สมุทรวณิช (2524) กล่าวถึงประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นระบบการเมืองว่า เป็นการจัดรูปแบบการปกครองโดยการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมือง บทบาท อำนาจและหน้าที่ของสถาบันทางการเมือง ตลอดจนวิธีการตัดสินใจปัญหาข้อขัดแย้งในทางปฏิบัติตามแนวคิดประชาธิปไตย ซึ่งระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยมีลักษณะที่สอดคล้องกับทฤษฎีและแนวความคิดประชาธิปไตย และแนวคิดประชาธิปไตยนี้เองได้ก่อให้เกิดรูปแบบการปกครอง และวิธีการที่ใช้ในการปกครองตามลำดับต่อไปนี้

(1) แนวคิดประชาธิปไตยที่ว่า มนุษย์มีความสามารถ มีสติปัญญา รู้จักใช้เหตุผล ทำให้เกิดรูปแบบและวิธีการปกครองที่ใช้หลักการประชุมปรึกษา แลกเปลี่ยนความคิดเห็นเพื่อการแก้ไขปัญหา โดยการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและหาข้อยุติในที่สุด เช่น การประชุมสภาและคณะรัฐมนตรี เป็นต้น

(2) แนวคิดประชาธิปไตยที่เชื่อในความเป็นอิสระและเสรีภาพของมนุษย์ จึงทำให้ต้องมีการกำหนดขอบเขตอำนาจรัฐบาลไว้ และให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เช่น เสรีภาพทางการเมือง การพูดคุย และการชุมนุมทางการเมือง เป็นต้น

(3) แนวคิดประชาธิปไตยเน้นความเท่าเทียมกันของคน ดังนั้น จึงเกิดความคุ้มครองทางกฎหมายต่อบุคคลอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่เลือกปฏิบัติ

(4) แนวคิดประชาธิปไตยที่ว่า อำนาจอันชอบธรรมทางการเมืองเกิดจากความยินยอมของประชาชน นั่นคือ ประชาชนต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้งตัวแทนของตนไปเป็นผู้แทนเพื่อบริหารงานแทนประชาชน และจะต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อครบวาระ 4 ปี หรือ 6 ปี เพื่อให้ประชาชนพิจารณาเลือกตัวแทนใหม่

(5) แนวคิดประชาธิปไตยที่อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนนั้น นอกจากจะมีการจัดการปกครองให้ประชาชนเลือกผู้แทนเข้าโดยตรงแล้ว ยังมีการจัดการความสัมพันธ์ทางอำนาจต่าง ๆ ที่สถาบันทางการเมืองการปกครองที่มีอยู่ด้วย คือ หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) เพื่อถ่วงดุลตรวจสอบซึ่งกันและกัน การที่รัฐบาลค้ำประกันอยู่เสมอว่าจำเป็นต้องรับผิดชอบต่อประชาชนด้วยการให้ความสำคัญแก่ข้อเรียกร้องตามความต้องการของประชาชน รับฟังความคิดเห็น และประชาชนมีอำนาจสูงสุด บางระบบใช้การออกเสียงประชามติ (Referendum) ในปัญหาที่มีความขัดแย้งกันมากจนรัฐบาลเห็นว่าควรให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินโดยตรง วิธีการคือ ให้ประชาชนเสนอร่างกฎหมายนั้นโดยตรง (Initiative) และวิธีการให้ประชาชนมีสิทธิถอดถอนตัวแทนเจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่นที่เลือกเข้าไปก่อนครบวาระในการดำรงตำแหน่งนั้น (Recall) ซึ่งวิธีการที่ใช้ในรูปแบบการปกครองประชาธิปไตยเป็นการปกครองโดยประชาชนส่วนใหญ่ ไม่ใช่ปกครองโดยคน ๆ เดียว หรือโดยคณะบุคคล ได้แก่ การใช้หลักเกณฑ์ของเสียงข้างมาก (Majority Rule) ในการตัดสินปัญหาทุกระดับ เช่น การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การออกเสียงประชามติ การออกเสียงลงมติในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และการประชุมในระดับต่าง ๆ ถือว่าเสียงส่วนใหญ่จะได้รับการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่ทั้งนี้ เสียงส่วนน้อยก็ต้องได้รับการทบทวนตัดสินใจในปัญหาด้วยเช่นกัน เป็นต้น

(6) แนวคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยที่เกี่ยวข้องกับสิทธิที่จะคัดค้านไม่เห็นด้วย และการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ก่อให้เกิดรูปแบบการปกครองและวิธีการปกครองที่ให้ความสำคัญในสิทธิเสรีภาพที่จะแสดงความคิดเห็นคัดค้านนโยบายและการปฏิบัติงานของรัฐบาล การเคารพสิทธิ เช่นว่านี่ คือ การให้โอกาสฝ่ายค้าน กล่าวคือ พรรคฝ่ายค้านสามารถเรียกร้องการสนับสนุนจากประชาชนให้เปลี่ยนแปลงรัฐบาล การเปิดโอกาสให้สื่อมวลชนมีความเป็นอิสระที่จะวิจารณ์รัฐบาล โดยไม่ถูกคุกคาม การเคารพสิทธิเสรีภาพของเสียงข้างน้อย (Minority Rule) เหล่านี้ เป็นต้น

อานันท์ ปันยารชุน (2562) อดีตนายกรัฐมนตรียุคไทย ได้กล่าวถึงอดีตนายกรัฐมนตรีอังกฤษ เซอร์วินสตัน เชอร์ชิล (Sir Winston Churchill) เคยกล่าวไว้ว่า “ระบอบประชาธิปไตยไม่ใช่ระบอบที่ดีที่สุด แต่เป็นระบอบการปกครองที่เลวร้ายที่สุด” และนายอานันท์ ปันยารชุน กล่าวต่อว่า ประชาธิปไตยมีอยู่ด้วยกัน 7 เส้า การเลือกตั้งเป็นเพียงเส้าหลักเดียว

ส่วนอีก 6 เสา เป็นเรื่องของขันติธรรมทางการเมืองการปกครองโดยหลักนิติธรรม เสรีภาพในการแสดงออก ความรับผิดชอบต่อประชาชน ความโปร่งใส การกระจายอำนาจ และภาคประชาสังคม ซึ่งแต่ละสังคม ก็มีเส้นทางวิวัฒนาการในเรื่องเหล่านี้ของตัวเอง และการสร้างประชาธิปไตยต้องมี “The art of the possible (ศิลปะแห่งความเป็นไปได้)” รวมอยู่ด้วย

ชานินทร์ กรัยวิเชียร (2518) อดีตนายกรัฐมนตรียุคไทย ได้ให้ความหมายของคำว่า “ประชาธิปไตย” ว่า หมายถึง ระบอบการปกครองประเทศระบอบหนึ่ง ซึ่งเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน คำว่า “ประชาชน” ในที่นี้ หมายถึง ปวงชนเหล่านี้ย่อมมีสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบในการปกครองแผ่นดินอย่างเสมอภาคกัน ระบอบประชาธิปไตยมีรากฐาน เคารพในด้านเคารพในความเป็นธรรม (Justice) เหตุผล (Reason) เมตตาธรรม (Compassion) ความศรัทธาในมนุษยชาติ (Faith in Man) และเคารพในเกียรติภูมิแห่งมนุษย์ชน (Human Dignity)

นอกจากนั้น สุขุม นวลสกุล และวิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ (2524) ได้ให้ความหมายของคำว่า ประชาธิปไตย ไว้ดังนี้ การปกครองที่เป็นประชาธิปไตย คือ รูปแบบการปกครองที่ยึดอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ไม่ว่าจะป็นระบอบประชาธิปไตยแบบประธานาธิบดี (Presidential Democracy) หรือแบบรัฐสภา (Parliamentary Democracy) ถ้าอำนาจสูงสุดในการกำหนดการปกครองอยู่ที่ประชาชนแล้วก็เป็นกรปกครองแบบประชาธิปไตยทั้งสิ้น ประเทศที่เป็นประชาธิปไตยนั้นจำเป็นต้องมีรัฐธรรมนูญซึ่งอาจเป็นรัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษรหรือไม่ลายลักษณ์อักษรก็ได้ เพราะประชาธิปไตยคือการปกครองโดยกฎหมาย (Rule by Law) อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญนั้นเป็นเพียงกติกาการปกครอง ไม่ใช่เครื่องหมายแสดงความเป็นประชาธิปไตย เพราะฉะนั้น การที่ประเทศใดมีรัฐธรรมนูญจึงมิได้หมายความว่ารูปแบบการปกครองของประเทศนั้นเป็นประชาธิปไตย เช่น สหภาพโซเวียต และสาธารณรัฐประชาชนจีน เป็นต้น ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันว่า มีระบบการปกครองแบบเบ็ดเสร็จต่างก็มีรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับประเทศเสรีนิยมอื่น ๆ เหมือนกัน ที่จะพิจารณาว่าประเทศใดเป็นประชาธิปไตยหรือไม่ จึงต้องดูว่ารัฐธรรมนูญของประเทศนั้นกำหนดให้ประชาชนเป็นเจ้าของอธิปไตยหรือไม่

(2.3.2) แนวคิดของประชาธิปไตย

แนวคิดที่เป็นรากฐานของประชาธิปไตย มี 2 แนวคิดหลัก ดังนี้ (Becker & Raveloson, 2008)

(1) แนวคิดของความเป็นอิสระของตัวบุคคล (The Principle of Individual Autonomy) หรืออาจเรียกว่า อิสระภาพหรือเอกราช หรือการปกครองตนเอง หมายถึง บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในการปกครองตนเอง บุคคลย่อมไม่ตกเป็นวัตถุที่ถูกปกครองโดยบุคคลอื่น ๆ

(2) แนวคิดของความเสมอภาคและความเท่าเทียม (The Principle of Equality) หมายถึง บุคคลย่อมได้รับโอกาสที่เหมือนกันในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ แสดงความเห็นใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเมืองการปกครอง หรือการบริหารงานในสังคม

ในการทำงานเดียวกัน Schmidt (2002) และ Barro (1999) ได้กล่าวว่า แนวคิดหลักของประชาธิปไตย คือ การที่บุคคลได้รับการยอมรับนับถือความสำคัญของความเป็นมนุษย์ มีเสรีภาพในการดำเนินชีวิต มีความเสมอภาคในการบริหารงาน หรือแสดงความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมและประเทศ โดยสาระสำคัญของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยมี 4 ประเด็น กล่าวคือ

(1) ประชาชนเป็นผู้มีอำนาจในประเทศ หรือเป็นผู้มีอำนาจอธิปไตย ประชาชนจึงเป็นผู้ใช้อำนาจของตนผ่านองค์กรตัวแทนในรูปแบบต่าง ๆ เช่น สภาผู้แทนราษฎร หรือองค์กรของรัฐอื่น ๆ ตามหลักประชาธิปไตย ย่อมทำให้เกิดความชอบธรรมในการใช้อำนาจของรัฐ เพราะรัฐหรือผู้ที่ทำหน้าที่ปกครองถือว่าเป็นผู้ใช้อำนาจที่ได้มาจากเจ้าของอธิปไตยคือประชาชน

(2) ประชาชนทุกคนในประเทศไม่ว่าจะมีความแตกต่างกันในด้านฐานะ การศึกษา ต่างมีความเท่าเทียมกัน และมีเสรีภาพที่เท่าเทียมกันตามกฎหมาย สาระหลักข้อนี้สอดคล้องกับความเสมอภาค การไม่เลือกปฏิบัติ และหลักการเคารพในสิทธิของมนุษยชน

(3) แม้ว่าการดำเนินการของรัฐจะต้องใช้มติจากเสียงข้างมากของประชาชนในประเทศเป็นตัวตัดสิน แต่เสียงข้างน้อยภายในรัฐนั้น ๆ ต้องได้รับความคุ้มครองและปฏิบัติอย่างเป็นธรรม สาระหลักข้อนี้สอดคล้องกับการเคารพสิทธิอันพึงได้รับของประชาชนในรัฐทุกคนอย่างเป็นธรรม

(4) การปกครองตามระบอบประชาธิปไตย จำเป็นต้องได้รับความยินยอมหรือเห็นพ้องจากประชาชนส่วนใหญ่ในรัฐ สาระหลักข้อนี้สอดคล้องกับการปกครองโดยใช้เสียงข้างมากในการตัดสินใจหรือการหาทางออกตามเจตนาของประชาชนส่วนใหญ่ แต่เมื่อพิจารณาประกอบกับหลักการที่ระบุไว้ตามข้อ 3 จะเห็นได้ว่า เสียงส่วนน้อยของประชาชนต้องได้รับความคุ้มครองอย่างเป็นธรรมเช่นกัน

(2.3.3) ประเภทของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย

การปกครองระบอบประชาธิปไตยแม้จะมีหลักการที่ชัดเจนตามที่กล่าวมาข้างต้น แต่รูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้นมีความหลากหลาย ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย อาทิ ขนาดของรัฐ พื้นฐานความรู้และความเข้าใจของประชาชนในรัฐหรือประเทศนั้น ๆ พื้นฐานหรือภูมิหลังของระบอบการปกครองเดิมของรัฐหรือประเทศนั้น ๆ ลักษณะทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของประเทศนั้น ๆ และแม้กระทั่งการแทรกแซงทางการเมืองการปกครองของประเทศอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ก็มีผลต่อการเลือกประเภทการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยที่เหมาะสมต่อรัฐหรือประเทศนั้น ๆ ได้เช่นกัน จากการทบทวนเกี่ยวกับประเภทของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ผู้เขียนพบว่า นักวิชาการและนักรัฐศาสตร์ทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับประเภทของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยในลักษณะคล้าย ๆ กัน ซึ่งสามารถจัดประเภทของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้ [ปริญญา เทวานฤมิตรกุล (2541), คณะนิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย และคณะ (2545), บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล (2548), วัชรินทร์ ชาบุญศิลป์ (2552), เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ (2553), วิศาล ศรีมหาวโร (2554), และ เอนก เหล่าธรรมทัศน์

(2554), Barro (1999), Vatter (2000), Schmidt (2000), Lupia & Matsusaka (2004), Becker & Raveloson (2008) และ Maduz (2010)]

(2.3.3.1) ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy)

ประชาธิปไตยทางตรงเริ่มจากประเทศกรีกซึ่งเป็นรูปแบบของการปกครองในนครเอเธนส์ ผู้ใหญ่ที่เป็นผู้ชายทุกคนมารวมตัวกันเพื่อร่วมกันอภิปรายประเด็นต่าง ๆ และจะมีการลงคะแนนโดยการยกมือ ทาสและผู้หญิงมิได้มีสิทธิในการออกเสียง รูปแบบของการปกครองในลักษณะนี้ใช้เวลาและไม่สามารถใช้ได้กับประชาชนจำนวนมากที่ต้องมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทุกครั้ง ระบบนี้ให้ประชาชนเจ้าของอติปไตยเป็นผู้ใช้อำนาจอติปไตยด้วยตนเองหรือร่วมกันใช้อำนาจอติปไตย โดยมีองค์ประกอบสำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก ประชาชนเป็นผู้ริเริ่มจะต้องมีสภาพบังคับให้มีการเริ่มต้นกระบวนการ ประการที่สอง คือ ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้าย การขาดองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่งย่อมทำให้รูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้น ๆ ไม่อาจเป็นประชาธิปไตยทางตรง ประชาธิปไตยทางตรงจึงเป็นรูปแบบที่สมบูรณ์ที่สุดทางการเมืองของพลเมืองเพราะพลเมืองเป็นผู้มีส่วนร่วมโดยตรงในการเมืองด้วยการลงมติตัดสินใจของตนเองด้วยตนเองและเพื่อตนเองทุกเรื่องโดยไม่ต้องมีผู้แทนราษฎร

ปัจจุบันมีการใช้ประชาธิปไตยทางตรงในเรื่องการลงมติ (Referendum) การเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน (Initiatives) การถอดถอนผู้แทนรายบุคคลหรือทั้งสภา (Recall) แม้ประชาธิปไตยทางตรงจะมีลักษณะค่อนข้างสมบูรณ์แบบ แต่ในทางปฏิบัติเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้สำหรับประเทศในปัจจุบันที่มีขนาดใหญ่ มีประชากรจำนวนมาก มีโครงสร้างสังคมที่สลับซับซ้อน การที่จะให้ประชาชนทุกคนปกครองประเทศด้วยตนเอง และเป็นไปไม่ได้ในความเป็นจริงที่ประชาชนทุกคนจะสามารถใช้อำนาจอติปไตยทั้งนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการด้วยตนเอง เพราะมีข้อจำกัดในเรื่องการประชุมและเวลาในการประชุม ด้วยเหตุนี้ประเทศส่วนใหญ่ในโลกที่ต้องการให้พลเมืองมีส่วนร่วมในทางการเมือง จึงหันมานิยมระบอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนราษฎรด้วยการให้ราษฎรเลือกผู้แทนราษฎรเข้าไปทำหน้าที่ตัดสินใจบริหารบ้านเมืองแทนตนเอง

(2.3.3.2) ประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน (Representative Democracy)

ประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนเป็นระบบที่ให้ประชาชนเลือกผู้แทนไปใช้อำนาจอติปไตยแทนตนเอง ถ้าเป็นระบบรัฐสภาประชาชนจะเป็นผู้เลือกสมาชิกรัฐสภาและสมาชิกรัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติจะไปแต่งตั้งฝ่ายบริหารเอง ส่วนระบบประธานาธิบดี ประชาชนจะเลือกตั้งทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารด้วยตนเอง ประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนอาจกล่าวได้ว่าเป็นประชาธิปไตยทางอ้อม (Indirect Democracy) แต่ประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนยังมีปัญหาอยู่ที่ว่าผู้แทนที่ประชาชนเลือกเข้าไปนั้นจะทำหน้าที่สมกับการเป็นผู้แทนของปวงชนหรือไม่ เพราะมักพบว่าเมื่อผู้แทนได้รับอำนาจก็จะมีบางคนที่ใช้อำนาจไปในทางที่ไม่ถูกต้องเหมาะสมและเป็นธรรม และบางครั้งเป็นไปเพื่อตนเองหรือกลุ่มของตน ทำให้มีแนวคิดที่จะนำรูปแบบอื่นของประชาธิปไตยมาใช้ ซึ่งประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนสามารถจำแนกได้ 3 ประเภท ดังนี้

(1) ระบบรัฐสภา (Parliamentary Democracy) คือ รูปแบบหนึ่งของประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน โดยเน้นว่าการปกครองที่รัฐบาลได้รับการเลือกเข้ามาจากความเห็นชอบของรัฐสภา โดยประมุขแห่งรัฐอาจเป็นกษัตริย์หรือประธานาธิบดีก็ได้ แต่ประมุขฝ่ายบริหาร คือ นายกรัฐมนตรี โดยนายกรัฐมนตรีบริหารประเทศภายใต้การควบคุมของรัฐสภา หากรัฐสภาลงมติไม่ไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีต้องลาออกทั้งคณะหรือเป็นรายบุคคล ในขณะที่เดียวกัน นายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการยุบสภาได้หากเกิดความขัดแย้ง รูปแบบการปกครองไม่แยกอำนาจกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และตุลาการ ประเทศที่ใช้รูปแบบรัฐสภา ได้แก่ ประเทศไทย อังกฤษ ญี่ปุ่น และสเปน ระบบรัฐสภานี้ ตำแหน่งประมุขของประเทศแยกออกจากตำแหน่งบริหารอย่างชัดเจน มีตัวแทนของประชาชนทำหน้าที่นิติบัญญัติ และการบริหารงานของรัฐบาลขึ้นอยู่กับความไว้วางใจของรัฐสภา จึงถือว่าเป็นการถ่วงดุลอำนาจกันระหว่างรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี

(2) ระบบประธานาธิบดี (Presidential System) คือ รูปแบบการปกครองที่อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารแยกออกจากกัน โดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุขแห่งรัฐและเป็นหัวหน้าคณะรัฐบาลด้วย และได้รับการเลือกตั้งเข้ามาโดยตรงจากประชาชน เนื่องจากประธานาธิบดีเป็นทั้งประมุขของรัฐและหัวหน้ารัฐบาล ประธานาธิบดีจึงมีอำนาจในการควบคุมคณะรัฐมนตรีโดยตรง โดยคณะรัฐมนตรีจะได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี ระบบนี้เป็นระบบที่แยกอำนาจฝ่ายบริหารออกจากอำนาจนิติบัญญัติอย่างชัดเจนมากกว่าระบบอื่น ๆ ระบบนี้แตกต่างจากระบบรัฐสภาเพราะเป็นระบบที่ไม่มีนายกรัฐมนตรี ฝ่ายบริหารจึงไม่สามารถยุบสภาได้ และฝ่ายนิติบัญญัติก็สามารถอภิปรายไม่ไว้วางใจประธานาธิบดีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่าง ๆ ได้เช่นเดียวกัน จึงเป็นระบบที่อำนาจเบ็ดเสร็จขึ้นอยู่กับประธานาธิบดี

(3) ระบบกึ่งประธานาธิบดี (Semi-presidential System) คือ รูปแบบการปกครองที่ผสมผสานระหว่างระบบรัฐสภาและระบบประธานาธิบดี โดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุขแห่งรัฐ ซึ่งได้รับการเลือกตั้งเข้ามาโดยตรงจากประชาชน และมีการแต่งตั้งคณะรัฐบาลขึ้นมาเพื่อใช้อำนาจบริหาร ระบบนี้เป็นระบบที่มีนายกรัฐมนตรี การแบ่งอำนาจการปกครองระหว่างประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรีขึ้นอยู่กับข้อตกลงกัน ซึ่งมีความแตกต่างกันในแต่ละประเทศ ส่วนใหญ่แล้วการปกครองระบอบนี้ ประธานาธิบดีมักควบคุมกองทัพและนโยบายของประเทศ ดำรงตำแหน่งประมุขของรัฐและมีอำนาจในการบริหารสูงสุด โดยที่นายกรัฐมนตรีจะต้องนำเสนอรายชื่อรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีและประธานาธิบดีจะลงนามอนุมัติ ประธานาธิบดีจึงเป็นประมุขแห่งรัฐ และหัวหน้าอำนาจบริหาร ส่วนนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐบาล ระบอบนี้มีรัฐสภา (สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาหรือสภาสูง) เป็นผู้ใช้อำนาจและยังทำหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของรัฐบาลให้เป็นไปตามที่เสนอไว้ต่อสภา ทั้งยังมีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐบาลด้วย แต่ขณะเดียวกัน ประธานาธิบดีก็มีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรได้เช่นกัน ส่วนอำนาจตุลาการ (Judicial Power) นั้น ศาลมีอำนาจตุลาการและแยกเป็นอิสระจากอำนาจทุกฝ่าย

(2.3.3.3) ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม คือ รูปแบบการปกครองที่เกี่ยวข้องกับการยินยอมและความเป็นเอกฉันท์ โดยเป็นแนวคิดที่นำเสนอมุมมองทางการเมืองที่ดีกว่า โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมให้มากกว่าเพียงการเลือกตั้งเหมือนกับประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม คือ การสนับสนุนให้ประชาชนส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในทางการเมืองมากขึ้นทั้งในระดับชาติ และในระดับท้องถิ่น รูปแบบการเข้ามามีส่วนร่วมก็มากขึ้น ไม่ใช่แค่ไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งเท่านั้น แต่รวมไปถึงการริเริ่มร่างกฎหมาย การถอดถอนเจ้าหน้าที่ทางการเมือง การทำประชามติ การทำประชาพิจารณ์ การเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเรื่องราวต่าง ๆ เริ่มตั้งแต่กระบวนการริเริ่มปัญหา การออกนโยบาย การนำไปปฏิบัติ การติดตามและประเมินผล รัฐบาลต้องมีการนำแนวความคิดรัฐธรรมนูญมาใช้ โดยกำหนดวิธีการทำงานของรัฐบาลให้มีความยืดหยุ่น มีโครงสร้างการทำงานที่สามารถเข้าถึงได้โดยประชาชนทุกระดับ สามารถตรวจสอบความถูกต้องและความโปร่งใสได้ มีระบบสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วม มีระบบทำให้ประชาชนทุกภาคส่วนมีความเสมอภาค แนวคิดรัฐธรรมนูญจะได้รับการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญก็โดยการบัญญัติสิทธิต่าง ๆ ของประชาชนไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน ในด้านการเข้าถึงข่าวสาร ด้านสิทธิและอำนาจหน้าที่ของประชาชนในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของรัฐและฝ่ายบริหาร โดยต้องมีการกำหนดการมีส่วนร่วมไว้ใน “บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ” เน้นให้มีรูปแบบการปกครองที่กระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองมากขึ้น รูปแบบการปกครองแบบนี้เป็นรูปแบบที่มีการดำเนินการแล้วในประเทศไทย โดยให้มีการกระจายอำนาจให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นจัดการ จัดสรรงบประมาณ การมอบอำนาจการบริหาร และภารกิจหลาย ๆ ด้าน รวมถึงด้านการศึกษาและด้านสุขภาพให้กับผู้แทนประจำท้องถิ่นอย่างชัดเจนตั้งแต่มีการปฏิรูประบบสุขภาพในปี พ.ศ. 2543

ดังนั้น ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจึงหมายถึง การมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครอง การกำหนดวิถีชีวิตที่สอดคล้องกับการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย ทั้งนี้ไม่ว่าจะเกี่ยวข้องกับเรื่องสิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ตามระบอบการเมืองการปกครองที่ไม่ไปก้าวก่ายหรือก่อความเดือดร้อนแก่ผู้อื่นหรือสังคมส่วนรวม โดยเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวิธีการกระจายอำนาจและทรัพยากรต่าง ๆ ที่ไม่เท่าเทียมกัน อันมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ด้วยเหตุนี้ ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจึงเป็นเรื่องของการใช้อำนาจในการตัดสินใจที่ไม่ควรเป็นของคนกลุ่มจำนวนน้อย แต่อำนาจควรได้รับการจัดสรรในระหว่างประชาชนเพื่อให้ทุกคนได้มีโอกาสที่จะมีอิทธิพลต่อการทำกิจกรรมร่วมกัน

(2.3.4) หลักการของระบอบประชาธิปไตย

“หลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย” นั้น เป็นหลักการปกครองที่มีเจตนารมณ์สำคัญ เพื่อการให้ความคุ้มครองและรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหรือพลเมืองในสังคม โดยอยู่บนพื้นฐานความเชื่อที่ว่า มนุษย์ทุกคนต่างมีสิทธิและเสรีภาพตามธรรมชาติและตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินชีวิตร่วมกันในสังคมบ้านเมืองมีความสุข มีเกียรติ มีศักดิ์ศรี

มีความเคารพซึ่งกันและกัน มีการยอมรับในความแตกต่างทางความคิดเห็น โดยยึดหลักการสันติวิธี และสังคมประชาธิปไตย

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับหลักการของระบอบประชาธิปไตยหรือองค์ประกอบสำคัญของความเป็นประชาธิปไตย ผู้เขียนพบว่า นักวิชาการและนักรัฐศาสตร์ทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับหลักการของระบอบประชาธิปไตยหรือองค์ประกอบสำคัญของความเป็นประชาธิปไตยในลักษณะคล้าย ๆ กัน กล่าวคือ หลักการของระบอบประชาธิปไตยอยู่บนรากฐานหลักการที่สำคัญ 6 ประการ ได้แก่ (1) หลักอำนาจอธิปไตยของปวงชน (2) หลักสิทธิและเสรีภาพของปวงชน (3) หลักความเสมอภาค (4) หลักการจัดให้มีการเลือกตั้ง (5) หลักนิติธรรม และ (6) หลักการยอมรับเสียงข้างมาก ดังรายละเอียดต่อไปนี้ [สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2543), ฌอง ฌากส์ รูสโซ (2550), สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2557 & 2560), บรรเจิด สิงคะเนติ (2558), อานันท์ ปันยารชุน (2558), คณะกรรมาธิการรัฐธรรมนูญ (2560), Franklin (1973), Hinsley (1986), Corey (2011), Kurian (2011), และ Meyer (2011)]

(2.3.4.1) หลักอำนาจอธิปไตยของปวงชน หมายถึง การปกครองต้องได้รับความยินยอมจากประชาชน โดยรัฐหรือกลุ่มบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกจากประชาชนมาทำหน้าที่เป็นผู้ปกครองประเทศ ซึ่งรัฐที่ดีต้องเป็นของประชาชน เพื่อประชาชน และจะต้องรับผิดชอบต่อประชาชน หลักการนี้ทำให้อำนาจทั้งหลายเชื่อมโยงกับประชาชน ผ่านกลไกการเลือกตั้ง ผ่านกลไกสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ การที่อำนาจอธิปไตยมาจากประชาชนย่อมทำให้การปกครองแบบประชาธิปไตยมีความชอบธรรมสูง รัฐบาลเป็นผู้ใช้อำนาจทางการเมืองหรือปกครอง เพื่อตอบสนองต่อเจตจำนงของประชาชน

แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยนั้น เริ่มก่อตัวมาตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 17 ในงานเขียนเรื่อง “เดอะ รีพับลิค” (De Republica) ของ ฌอง โบแดง (Jean Bodin) ที่สนับสนุนให้รัฐบาลของรัฐสมัยใหม่ทุกรัฐ มีอำนาจสูงสุดที่เรียกว่า “อำนาจอธิปไตย” (Sovereignty) ในการบริหารประเทศ (Franklin, 1973) แต่สิ่งที่ทำให้แนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยในศตวรรษที่ 17 แตกต่างจากแนวคิดเรื่องอธิปไตยในปัจจุบันอยู่ที่เรื่องของ “ที่มา” ของอำนาจอธิปไตย เพราะในศตวรรษที่ 17 ที่มาของอำนาจอธิปไตยต้องอ้างอิงจากพระผู้เป็นเจ้าตามอิทธิพลของแนวคิดเทวสิทธิ์ (Divine Rights) แต่เมื่อแนวคิดทฤษฎีสัญญาประชาคมเริ่มเข้ามามีอิทธิพลในการอธิบายที่มาของอำนาจอธิปไตย และการกำเนิดรัฐจึงเริ่มทำให้แหล่งที่มาของอำนาจอธิปไตยได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม คือ จากพระผู้เป็นเจ้ามาเป็นหมู่พลมหาชน ผ่านข้อตกลงร่วมกันของคนในสังคมที่เรียกว่าสัญญาประชาคม (Social Contract) และสัญญาประชาคมนั่นเองที่ทำให้ประชาชนได้กลายมาเป็นองค์อธิปัตย์แทนที่พระผู้เป็นเจ้า (Hinsley, 1986)

โดยนักคิดในสำนักทฤษฎีสัญญาประชาคมที่ได้รับการกล่าวขานและอ้างอิงมากที่สุด แนวคิดที่เกี่ยวกับเรื่องอำนาจอธิปไตยของปวงชนนั้นก็คือ ฌอง ฌากส์ รูสโซ ผ่านแนวคิดเรื่องเจตจำนงร่วม (General Will) ที่สนับสนุนให้ประชาชนทุก ๆ คนนั้นมีอำนาจ

ในการปกครองโดยตรง ผ่านการออกเจตจำนงร่วม ซึ่งหมายถึงการตัดสินใจของปัจเจกบุคคลที่คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวม หรือผลประโยชน์สาธารณะในฐานะที่ประชาชนแต่ละคนนั้นเป็นส่วนหนึ่งขององค์ภาพ (Holism) ทั้งหมดของสังคมที่ไม่สามารถแบ่งแยกออกจากกันได้ (ฌอง ฌากส์ รูสโซ, 2550)

ในโลกตะวันตกโดยเฉพาะประเทศที่เรียกตัวเองว่าเป็นประเทศเสรีประชาธิปไตย แนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยของปวงชนเป็นพื้นฐานประการแรก ๆ ที่จะต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเหมือน ๆ กันในทุกประเทศ เพราะเป็นการตอกย้ำให้เห็นถึงความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยของพลเมืองทุก ๆ คนซึ่งหากปราศจากหลักการที่ว่านี้แล้ว ย่อมเป็นไปได้ที่พลเมืองทุกคนในรัฐจะมีความเท่าเทียมและความเสมอภาคได้เลย และหากประชาชนไม่มีความเสมอภาคเท่าเทียมหรือเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ประเทศนั้นก็ไม้อาจกล่าวได้ว่าเป็นประเทศเสรีประชาธิปไตยนั่นเอง

การแสดงออกถึงความเป็นเจ้าของและแหล่งที่มาของอำนาจอธิปไตยของปวงชนนั้น โดยมากแล้วมักแสดงผ่านการที่ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งผู้แทน นั่นก็คือ การใช้สิทธิของประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจ ซึ่งสิ่งนี้ได้ทำให้การเลือกตั้งกลายเป็นสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานในการแสดงออกซึ่งแนวคิดดังกล่าวของประเทศเสรีประชาธิปไตย ไม่ว่าจะมียุทธศาสตร์เป็นแบบระบบรัฐสภา หรือระบบประธานาธิบดี หรือรูปแบบอื่นใดก็ตาม ดังนั้น ผู้ที่จะขึ้นมาขับเคลื่อนกลไกของอำนาจอธิปไตยทั้งในนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการของประเทศเสรีประชาธิปไตย จึงย่อมต้องมีที่มาหรืออย่างน้อยที่สุดจะต้องเกี่ยวข้องกับประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง

(2.3.4.2) หลักสิทธิและเสรีภาพของปวงชน หลักสิทธิของมนุษย์ชนเป็นองค์ประกอบหลักที่สำคัญที่สุดของระบอบประชาธิปไตย นักประชาธิปไตยต้นแบบได้กล่าวไว้เสมอว่าระบบที่เรียกว่าประชาธิปไตยนั้น “สิทธิของมนุษย์” เป็นรากฐานที่สำคัญอย่างยิ่ง เพราะในบรรยากาศของความเป็นประชาธิปไตยเท่านั้นที่จะส่งเสริมให้มนุษย์ได้รับสิทธิอันชอบธรรมที่ตนพึงได้รับ อาทิสิทธิในการมีส่วนร่วม หรือแสดงความเห็นเกี่ยวกับกฎหมายและข้อบังคับต่าง ๆ ที่จะใช้ในการปกครองหรือกำหนดขอบเขตและหน้าที่ของตนเอง และข้อบังคับต่าง ๆ ที่จะประกาศใช้ในสาธารณะ ส่วนนี้ถือว่าประชาชนมีสิทธิเกี่ยวข้องกับการรับหรือคัดค้านกฎหมายต่าง ๆ ด้วย นอกจากนี้สิทธิดังกล่าวประชาชนยังต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน สิทธิด้านสุขภาพ โดยต้องได้รับสิทธิเหล่านั้นโดยชอบธรรมอย่างเสมอภาค และไม่มีการเลือกปฏิบัติ (อานันท์ ปันยารชุน, 2558 และ Becker & Raveloson, 2008)

โดยทั่วไปสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอาจถูกจำกัดขอบเขตกฎหมาย แต่มีสิทธิและเสรีภาพบางอย่าง ซึ่งเป็นสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนที่รัฐจะต้องให้การรับรอง ที่สำคัญ ๆ ประกอบด้วย (1) สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล หมายถึง บุคคลทุกคนควรมีฐานะที่เกิดมาเป็นคน ถ้าคนอื่นละเมิดถือว่าเป็นความผิด เช่น การเลือกที่อยู่อาศัย การเลือกนับถือศาสนา เสรีภาพในร่างกาย เสรีภาพในเคหสถานและทรัพย์สิน และเสรีภาพในการได้รับการศึกษา เป็นต้น (2) สิทธิและเสรีภาพทางการเมือง หมายถึง บุคคลทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐ โดยการแสดงความคิดเห็นทั้งการพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา

การรวมกลุ่มทางการเมือง การใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง การสมัครรับเลือก หรือการจัดตั้งพรรคการเมือง เป็นต้น ซึ่งเสรีภาพในการแสดงออกถือว่าสำคัญพอที่จะบรรจุในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ดังหัวข้อ 19 ที่ระบุว่า “ทุกคนมีสิทธิอย่างเสรีในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออก สิทธิดังกล่าวนี้รวมถึงเสรีภาพที่จะมีความคิดเห็นโดยปราศจากการแทรกแซงและเสรีภาพที่จะแสวงหา ได้รับ และถ่ายทอด ข้อมูลข่าวสาร และความคิดเห็นผ่านสื่อใด ๆ ก็ได้โดยไม่จำกัดพรมแดน” และ (3) สิทธิและเสรีภาพทางเศรษฐกิจ หมายถึง บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะทำมาหากินเลี้ยงดูตนเองและครอบครัวโดยสุจริต มีความรู้สึกที่มั่นคงปลอดภัยในชีวิตและอาชีพการงาน และมีสิทธิได้รับค่าจ้างแรงงานที่เป็นธรรม

นับแต่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรและฉบับชั่วคราวมาแล้วทั้งสิ้น 20 ฉบับ ซึ่งฉบับที่บังคับใช้ในปัจจุบัน กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 6 เมษายน 2560 เป็นต้นมา ในทุก ๆ รัฐธรรมนูญต่างก็มีรากฐานแนวคิดหลากหลายด้านด้วยกัน ซึ่งหนึ่งในนั้นย่อมหนีไม่พ้นเรื่องราวของสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคอย่างแน่นอน เนื่องจากทั้งสองเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญในความเป็นมนุษย์และเป็นหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย สิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคจึงปรากฏเป็นบทบัญญัติหลักๆ ของรัฐธรรมนูญต่างๆ เสมอมา ในฐานะแนวความคิดพื้นฐานอันจำเป็นควบคู่มากับการกำเนิดของรัฐธรรมนูญในโลก เพราะอีกด้านหนึ่งการมีรัฐธรรมนูญนั้นก็เกินไปเพื่อคุ้มครองประชาชนในสังคมการเมืองหนึ่งๆ นั้นเอง (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2560)

สังคมที่อยู่ร่วมกันอย่างสงบและสันตินั้น นอกจากจะมีกฎหมายเป็นเครื่องมือสำหรับใช้ในการจัดระเบียบแล้ว ขนบธรรมเนียม ประเพณี และวัฒนธรรม ยังเป็นแนวทางที่ช่วยให้สังคมมีความมั่นคงเข้มแข็งอีกด้วย เมื่อสังคมมีการพัฒนา เจริญเติบโตและมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น กลไกต่าง ๆ ที่จะจัดการให้สังคมมีความสุขเกิดขึ้นนั้น จึงต้องมีการพัฒนาตามไปด้วย และสิทธิเสรีภาพจึงเป็นอีกกลไกหนึ่งในสังคม ที่จะกำหนดว่าสังคมนั้นๆ มีความสุข สงบ และสันติเพียงใด

การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้มีการนำมาบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 โดยบัญญัติไว้ในหมวด 2 สิทธิและหน้าที่ของชนชาวสยาม ในมาตรา 13 และมาตรา 14 ได้วางหลักไว้อย่างกว้างว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนาหรือลัทธิใด ๆ และย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือของตน เมื่อไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมืองและไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมของประชาชน” และ “ภายในบังคับแห่งกฎหมาย บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การโฆษณา การศึกษาอบรม การประชุมโดยเปิดเผย การตั้งสมาคม การอาชีพ” แม้ว่าจะวางหลักไว้อย่างกว้าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติ แต่ในเมื่อไม่มีกฎหมายมารองรับ ในบางเรื่องจึงมีการละเมิดจนเกิดผลเสียต่อการปกครอง

นับแต่นั้นเป็นต้นมาในการจัดทำรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ ผู้ที่เกี่ยวข้องจะคำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นประการสำคัญเสมอมา เพราะมองว่าสิทธิและเสรีภาพเป็นเกียรติยศและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ และประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น หากละเลยหรือไม่คุ้มครองเรื่องเหล่านี้แล้วย่อมส่งผลกระทบต่อเกียรติภูมิของประเทศชาติตามไปด้วย การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงเป็นหลักการสำคัญยิ่งที่จะต้องนำมาบัญญัติไว้ในทุก ๆ รัฐธรรมนูญ และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ได้มีการนำเรื่องสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยมาบัญญัติไว้ในหมวด 3 มาตรา 25-49 (คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, 2560)

(2.3.4.3) หลักความเสมอภาค คือ ความเท่าเทียมกันของคนในสังคม เป็นความเท่าเทียมกันในความเป็นมนุษย์ เท่าเทียมกันในฐานะที่เป็นสมาชิกของสังคมเหมือนกัน มีศักดิ์ศรีเกียรติยศ และมีคุณค่าในความเป็นคนอย่างเดียวกัน หลักความเสมอภาคเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งของการปกครองระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ เป็นหลักที่ยอมรับว่ามนุษย์ทุกคนทุกนามนั้นต่างมีความเท่าเทียมกันและห้ามมิให้รัฐในฐานะที่เป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจปกครองเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นในทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ความสำคัญอีกประการหนึ่งของหลักความเสมอภาค คือ เป็นหลักที่ควบคุมมิให้รัฐใช้อำนาจอธิปไตยตามอำเภอใจ การกระทำของรัฐที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล หากเป็นการเลือกปฏิบัติด้วยการให้ประโยชน์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มบุคคลใดโดยเฉพาะ รัฐจะต้องสามารถให้คำอธิบายอันสมเหตุสมผลได้ว่าเพราะเหตุใดจึงดำเนินการเช่นนั้น หากเหตุผลที่ให้ไม่สามารถรับฟังได้ อาจแสดงให้เห็นได้ว่ารัฐกำลังใช้อำนาจอธิปไตยตามอำเภอใจและเป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลด้วยความไม่เป็นธรรม (อภิวัฒน์ สุดสาว, 2554)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงเป็นตัวชี้วัดในเบื้องต้นว่า ประเทศไทยนั้นได้ให้ความสำคัญกับหลักความเสมอภาคด้วยการนำหลักการดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีฐานะเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ โดยหลักความเสมอภาคเป็นหลักการสำคัญที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รับรองไว้นอกเหนือจากหลัก “สิทธิ” “เสรีภาพ” และ “ศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์” หลักการนี้ได้รับการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 27 ของรัฐธรรมนูญว่า (สำนักกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2560)

“บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าจะด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางร่างกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมือง อันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้น เพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกให้แก่เด็ก สตรี ผู้สูง อายุ คนพิการ หรือผู้ด้อยโอกาส ย่อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

(2.3.4.4) หลักการจัดให้มีการเลือกตั้ง การเลือกตั้งเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่เป็นเสาหลักของประชาธิปไตย รัฐที่ใช้ระบอบประชาธิปไตยในการปกครองประเทศจึงต้องมีการบัญญัติกฎหมายและองค์กรที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการการเลือกตั้งไว้ให้ชัดเจน นอกจากนี้ยังต้องมีบทบัญญัติอื่น ๆ เกี่ยวกับการเลือกตั้งให้ครอบคลุม เช่น จำนวนของผู้แทนประชาชนที่มาจาก การเลือกตั้ง วิธีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง กติกาในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม วิธีการจัดสรรผู้แทนที่มาจาก การเลือกตั้งสามารถทำได้หลากหลายรูปแบบขึ้นอยู่กับระบบที่กำหนดขึ้นโดยรัฐหรือประเทศนั้น ๆ และขึ้นอยู่กับวัฒนธรรม ลักษณะทางสังคม และบรรยากาศทางการเมืองของประเทศนั้น ๆ และข้อสังเกตที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ “การเลือกตั้ง” เป็นเพียงองค์ประกอบหนึ่งของระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น ดังนั้น รัฐหรือประเทศที่มีประกาศและกำหนดให้มีการเลือกตั้ง ไม่ได้เป็นสิ่งที่จะทอนภาพความเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ โดยเฉพาะหากการเลือกตั้งนั้น ๆ ไม่ได้ทำให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชน หรือกระบวนการเลือกตั้งมีลักษณะที่จะละเมิดสิทธิและสิทธิเสรีภาพของประชาชน หรือมีการทุจริตการเลือกตั้งเพื่อส่งเสริมการปกครองแบบอัตตาธิปไตยและทรราช (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2557), อานันท์ ปันยารชุน (2558), Becker & Raveloson (2008) และ Meyer (2011))

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 4 หน้าที่ของปวงชนชาวไทย มาตรา 50 (7) ได้บัญญัติหน้าที่หนึ่งของประชาชนชาวไทย คือ “ไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือลงประชามติอย่างอิสระโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติเป็นสำคัญ” (สำนักกฎหมายสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2560) เนื่องจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความสำคัญต่อประชาชนชาวไทยทุกคน เพราะประเทศไทยมีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนั้น ทุกคนต้องไปทำหน้าที่ในการเลือกตั้ง เพื่อเลือกคนที่เราไว้วางใจโดยมอบอำนาจอธิปไตยของเราให้แก่ผู้แทนไปทำหน้าที่ในการปกป้องผลประโยชน์และดูแลทุกข์สุขของประชาชนโดยรวมทั้งประเทศ รวมทั้งการบริหารงบประมาณของประเทศ ดังนั้น การเลือกผู้แทนที่เป็นคนดี มีความซื่อสัตย์ เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมให้เข้าไปทำงานทางการเมืองจะทำให้สามารถใช้งบประมาณที่มาจากเงินภาษีของประชาชนไปพัฒนาประเทศได้อย่างเต็มที่ ซึ่งการเลือกตั้งที่เสรีและยุติธรรมสามารถสร้างความชอบธรรมให้กับประชาธิปไตย

โดยป้องกันบุคคลหรือกลุ่มคนเล็ก ๆ ในสังคมไม่ให้ขัดแย้งผลประโยชน์เฉพาะตัวให้ประชาชนแบกรับ ไม่ควรมีบุคคลใดหรือกลุ่มคนใดมีสิทธิผูกขาดอำนาจเหนือกระบวนการเลือกตั้ง

(2.3.4.5) หลักนิติธรรม หมายถึง หลักการปกครองโดยกฎหมาย หรือเรียกว่า หลักนิติธรรม เหนือขี้ความ เป็นระบอบประชาธิปไตยที่สำคัญข้อหนึ่ง คือ รัฐ หรือประเทศนั้น ๆ ต้องปกครองด้วยกฎหมาย มิใช่ปกครองด้วยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่สามารถกระทำการสิ่งใด ตามความเห็นชอบของตน เพราะความสงบสุข ความเป็นระเบียบ การมีกติกาในการใช้ชีวิตในสังคม ต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ประเภทใดประเภทหนึ่ง เช่น เหนือตามจารีต เหนือทางศีลธรรม เหนือทางศาสนา และที่สำคัญสูงสุดคือ เหนือตามกฎหมาย เพราะจะเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจหน้าที่ ตามหลักนิติธรรมให้ประชาชนทุกคนดำเนินชีวิตอยู่ภายในขอบเขตและหน้าที่ที่ตนเองมี และไม่ไป ละเมิดสิทธิของบุคคลอื่น ๆ ในสังคมตามที่กรอบกฎหมายบัญญัติไว้ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2557; อานันท์ ปันยารชุน, 2558 และ Becker & Raveloson, 2008)

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับหลักนิติธรรม (The Rule of Law) ผู้เขียนพบว่า นักวิชาการและนักนิติศาสตร์ไทยได้ให้ความหมายและแนวคิดเกี่ยวกับหลักนิติธรรม ในลักษณะคล้าย ๆ กัน แม้ว่าแต่ละท่านจะแปลคำว่า The Rule of Law แตกต่างกันไป ซึ่งสามารถ ประมวลผลความคิดเห็นของนักวิชาการและนักนิติศาสตร์ไทย ได้ดังต่อไปนี้

ศาสตราจารย์ ดร. กำชัย จงจักรพันธ์ (2556) อธิบายว่า “หลักนิติธรรม” มาจากคำในภาษาอังกฤษ Rule of Law ซึ่งมีผู้ให้คำแปลไว้หลากหลาย อาทิ พจนานุกรมฉบับ ราชบัณฑิตยสถาน แปลว่า “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย” บ้างก็แปลว่า “หลักการปกครองด้วยกฎหมาย” หรือ “หลักแห่งกฎหมาย” หรือ “หลักกฎหมาย” “กฎของกฎหมาย” “หลักความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย” “หลักความยุติธรรมตามกฎหมาย” “หลักธรรม” “หลักธรรมแห่งกฎหมายหรือนิติปรัชญา” “นิติธรรมวินัย” “ธรรมะแห่งกฎหมาย” หรือ “นิติสมมภ์” ฯลฯ แต่คำแปลที่ได้รับความนิยมและ ใช้กันแพร่หลายโดยทั่วไปคือคำว่า “หลักนิติธรรม”

ศาสตราจารย์จิติ ดิงศภักดิ์ (2555) อธิบายความหมายของหลักนิติธรรม ว่าหมายถึง “มิใช่ข้อกำหนดหรือบทบัญญัติทั้งหลายที่มีอยู่ในตัวกฎหมายหรือข้อบังคับกฎหมาย ลักษณะต่าง ๆ ในกฎหมายเหล่านั้นต้องอยู่ในกรอบในข้อบังคับของกฎนั้นอีกชั้นหนึ่ง ความหมาย ของ Rule of Law คือ ประมวลหลักของสิทธิขั้นพื้นฐานที่แทรกอยู่ในองค์การแห่งรัฐ ซึ่งมีอำนาจ และวิธีการอันจะทำให้สิทธิเหล่านั้นมีผลประกอบด้วยหลัก สถาบัน และวิธีการ ซึ่งอยู่ในกฎหมาย อันชุมชนรับรองและคุ้มครองประโยชน์เอกชน โดยจำกัดขอบเขตอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หลักที่วางนี้ ใช้บังคับแก่ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ตุลาการ และนายความ จึงเป็นที่รองรับกันว่า เป็นกฎ อันเป็นฐานที่ตั้งแห่งการก่สิทธิขั้นมูลฐานตามกฎหมาย” และศาสตราจารย์จิติ ยังเห็นอีกด้วยว่า The Rule of Law นั้นเป็นกฎข้อบังคับเหนือกฎหมายอีกชั้นหนึ่งซึ่งเป็นแนวคิดมาแต่โบราณ

ศาสตราจารย์พิเศษ จรัญ ภักดีธนากุล (2556) ได้กล่าวถึงหลักนิติธรรมไว้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทยที่ได้บัญญัติ “หลักนิติธรรม” ไว้ในหมวดที่ 1 บททั่วไป มาตรา 3 วรรค 2 ว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม” และในหมวดที่ 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 3 แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา 78 (6) ซึ่งบัญญัติว่า “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดินดังต่อไปนี้ (6) ดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมายที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐตามกฎหมายและตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐ ดำเนินการอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม”

ศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม (2553) กล่าวว่า หลักนิติธรรม หรือ Rule of Law หมายถึง สังคมที่มีกฎหมายเป็นใหญ่ มีความเสมอภาค หากมีอะไรเกิดขึ้นต้องระงับคดีโดยศาล จะศาลอะไรก็ขอให้ศาลก็แล้วกัน โดยพิจารณาคดีเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ ไม่ออกกฎหมายลงโทษย้อนหลัง ให้โอกาสนายพยานเข้าสืบ อย่างนี้จึงจะเรียกว่า Fair Trial ซึ่งเป็นหัวใจของหลักนิติธรรม นอกจากนั้น ศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี (2560) ปาฐกถาพิเศษเรื่อง “หลักนิติธรรมตามหลักรัฐธรรมนูญฉบับใหม่” เนื่องในวาระศาลรัฐธรรมนูญครบรอบ 19 ปี กล่าวถึงหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ว่า หลักนิติธรรมได้ปรากฏมาก่อนหน้านี้ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ใช้ในปัจจุบัน ไม่ได้แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ หากจะมีก็คงเป็นเรื่องความเข้มข้นที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญบอกเสมอว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่咬牙แรงเพื่อปราบโกง ดังนั้น อาวุธชนิดหนึ่งที่ใช้ปราบโกง คือ หลักนิติธรรมซึ่งในรัฐธรรมนูญได้เพิ่มเติมน้ำความเข้มข้นขึ้น ศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ กล่าวเพิ่มเติมว่า “หลักนิติธรรมนี้เองถือเป็นอาวุธสำคัญ ที่เป็นรากแก้วของการสร้างความปรองดอง และจัดระเบียบประเทศ ที่จะทำให้บ้านเมืองเกิดความสามัคคีปรองดอง เดินต่อไปข้างหน้า และตอนนี้ประเทศกำลังเดินทางสู่ 3 หลัก คือ การปฏิรูป การเดินตามยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง” นอกจากนั้น ศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ ยังกล่าวว่า คำว่า “หลักนิติธรรม” นั้น ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อยู่ 2 แห่ง คือ ในมาตรา 3 วรรค 2 ที่บัญญัติไว้ว่า รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ต้องปฏิบัติตามกฎหมายและหลักนิติธรรม และในมาตรา 26 บัญญัติไว้ว่า กฎหมายที่ตราขึ้นมาเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพ ต้องถูกต้องตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ ส่วนในกรณีที่รัฐธรรมนูญไม่ได้ระบุ ต้องตรากฎหมายตามหลักนิติธรรม ซึ่งถือเป็นการใช้อำนาจของผู้ปกครองตามหลักนิติบริหารยุติธรรม แม้จะมีแค่ 2 มาตรการก็ครอบคลุมทั้งหมดแล้ว ทั้งในส่วนของผู้บัญญัติฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ที่ต้องดำเนินการสอดคล้องกับหลักนิติธรรม หากไม่ปฏิบัติตามหลักนิติธรรมก็จะเป็นความผิดเสมือนการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ ศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ ได้กล่าวอีกว่า ขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้มี 3 สถานการณ์ที่สามารถใช้หลักนิติธรรมในการบังคับใช้กฎหมาย คือ (1) สถานการณ์ที่ในกฎหมายระบุถึงหลักนิติธรรมตรง ๆ ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ใช้ได้กับทุกเรื่อง

(2) สถานการณ์ที่รัฐธรรมนูญในหลายมาตราระบุถึงคำว่า ธรรมนูญภิบาล หรือหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และ (3) สถานการณ์ที่รัฐธรรมนูญระบุถึงคำว่า เทียงธรรม ยุติธรรม แต่ต้องอาศัยการตีความตามบริบทของกฎหมาย

ศาสตราจารย์ธานีทร กรีวิเชียร (2505) ได้อธิบาย The Rule of Law ที่ท่านแปลว่า “นิติธรรมวินัย” ว่าหมายถึง “หลักการแห่งกฎหมายที่เทิดทูนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิและเสรีภาพแห่งมนุษยชน ทุกแห่งทุกมุม รัฐต้องให้ความอารักขาคุ้มครองมนุษยชนให้พ้นจากลัทธิตหารราชย์ หากมีข้อพิพาทใด ๆ เกิดขึ้น ไม่ว่าจะรัฐกับเอกชน หรือระหว่างเอกชนกับเอกชน ศาลสถิตยุติธรรมเท่านั้นที่มีอำนาจอิสระและเด็ดขาดในการตัดสินข้อพิพาทนั้นตามกฎหมายของบ้านเมือง” โดยท่านเห็นด้วยว่า คำว่า นิติธรรมวินัย ในปัจจุบันมีความหมายกว้างกว่าในระบอบกฎหมายอังกฤษสมัยดั้งเดิม นอกจากนี้ ศาสตราจารย์ธานีทร กรีวิเชียร (2552) ยังได้สรุปสาระสำคัญของหลักนิติธรรมว่าอย่างน้อยควรประกอบด้วยหลักการสำคัญ ดังนี้ (1) ศาลที่จะพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทระหว่างบุคคลซึ่งมีผลประโยชน์ขัดกัน (2) ผู้พิพากษาซึ่งมีความเป็นอิสระ ปราศจากอคติ และเป็นผู้มีความสามารถที่จะพิจารณาข้อพิพาทนั้นได้ (3) หลักการนั่งพิจารณาคดีและตัดสินข้อพิพาทภายในระยะเวลาอันสมควร (4) วิธีการที่จะบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษา (5) วิธีพิจารณาคดีของศาลที่เที่ยงธรรมและมีเหตุผล และ (6) กฎหมายที่ศาลใช้วินิจฉัยต้องมีความแน่นอน ชัดเจน มีความพอดีและเป็นธรรม

ศาสตราจารย์ ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์ (2536) ได้อธิบายคำว่า หลักนิติธรรม หมายถึง การปกครองโดยกฎหมายเป็นใหญ่ มิใช่คนเป็นใหญ่ โดยท่านกล่าวว่า “ในประเทศที่ถือหลักการนี้ เมื่อเกิดความขัดแย้งระหว่างราษฎรด้วยกัน หรือระหว่างราษฎรกับข้าราชการ หรือแม้กระทั่งราษฎรกับผู้มีอำนาจใหญ่โตของบ้านเมือง เกิดปัญหาว่าฝ่ายใดผิดฝ่ายใดถูก ควรจะบังคับการให้เป็นอย่างไรแล้ว กฎเกณฑ์หรือเครื่องวัดที่จะนำมาชี้ขาดปัญหาเหล่านี้ก็คือตัวบทกฎหมายของบ้านเมือง มิใช่ชี้ขาดบังคับบัญชาไปตามอารมณ์หรือตามอำเภอใจของผู้มีอำนาจ ถ้าหลักการนี้ฝังรากฐานลงในประเทศชาติบ้านเมืองได้อย่างมั่นคงแล้ว บ้านเมืองนั้นก็จะมีชื่อมีแปทำให้ผู้มีกำลังมากกว่าไม่กล้าและไม่อาจข่มเหงผู้มีกำลังน้อยกว่า ผู้มีสติปัญญาฉลาดกว่าไม่กล้าและไม่อาจใช้สติปัญญาของตนเองเอารัดเอาเปรียบผู้มีสติปัญญาต่อยกว่า สรุปแล้ว หลักเรื่องนิติธรรมหากจะอธิบายแบบไทย ๆ ก็คือ หลักไม่ให้คนข่มเหงและเอารัดเอาเปรียบกันโดยถือกฎหมายเป็นหลักเป็นประธานในการปกครองบ้านเมืองนั่นเอง”

ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนดุล กล่าวว่า คำว่า หลักนิติธรรมตรงกับภาษาอังกฤษว่า The Rule of Law ซึ่งหมายถึง “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายซึ่งจำกัดอำนาจในทางนิติบัญญัติเพื่อป้องกันมิให้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมายและเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลให้เป็นไปโดยเสมอภาคกันตามกฎหมาย” (เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, 2553)

ศาสตราจารย์ ดร.อุกฤษ มงคลนาวิน (2555) ได้สรุปหลักนิติธรรมว่าประกอบด้วยหลักการที่สำคัญ ดังนี้ (1) การยึดหลักความเป็นอิสระของตุลาการ (2) ประชาชนอยู่

ภายใต้กฎหมายเดียวกันอย่างเสมอภาค และได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายอย่างทัดเทียมกัน (3) มีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (4) การปกครองโดยยึดกฎหมายเป็นใหญ่ และปฏิบัติตามกฎหมายในฐานะที่เป็นนิติรัฐ ทั้งนี้ กฎหมายนั้นจะต้องเป็นกฎหมายที่ยุติธรรม (5) ศาลเป็นสถาบันที่พึ่งสุดท้ายของประชาชน (6) ฝ่ายบริหารต้องบริหารภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย และต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย (7) ส่งเสริมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างบริสุทธิ์และยุติธรรม ปราศจากการแทรกแซงของฝ่ายบริหารหรือกลุ่มอิทธิพล เพื่อให้ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แท้จริงของประชาชน (8) ส่งเสริมและสนับสนุนความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย (9) ส่งเสริมและคุ้มครองหลักแห่งการเคารพศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ (10) ส่งเสริมและพัฒนากฎหมายเพื่อสร้างความสงบสุขให้แก่ประชาชนและสังคมส่วนรวม และ (11) ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมาย

ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2559) อธิบายว่า หากพิจารณาคำนิยามที่ผู้รู้ทางนิติศาสตร์และศาสตร์รัฐธรรมนุญได้วินิจฉัยวางหลักไว้ หลักนิติธรรมย่อมมีสาระสำคัญสรุปเป็น 4 มิติ ดังนี้ (1) ประการแรก องค์ประกอบด้านสาระ (Substantive Rule of Law) หมายถึง หลักนิติธรรมจะเป็นหลักนิติธรรมได้ ก็ต้องมีมิติด้านสารบัญญัติ (2) ประการที่สอง องค์ประกอบด้านกระบวนการในการใช้กฎหมาย (Procedural Rule of Law) หมายถึง รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้อำนาจภายในขอบเขตที่กฎหมายให้ไว้ตามวิธีการรูปแบบ เวลา และสถานที่ (3) ประการที่สาม องค์ประกอบด้านองค์กร (Institutional Rule of Law) หมายถึง การแบ่งแยกอำนาจและความเป็นอิสระของตุลาการ และ (4) ประการที่สี่ องค์ประกอบด้านเป้าหมาย หมายถึง การตราและการใช้กฎหมายต้องมีเป้าหมายที่ดี เพื่อความยุติธรรม

ท่านองคมนตรี อรรถนิติ ดิษฐอำนาจ (2553) กล่าวว่า “หลักนิติธรรม หรือ The Rule of Law คือ การปกครองโดยกฎหมายซึ่งเป็นธรรม ประการแรก กฎหมายที่ออกใช้บังคับต้องออกเพื่อประโยชน์ของประชาชน ไม่ใช่เพื่อประโยชน์ส่วนตัว ประการที่สอง การบังคับใช้กฎหมายต้องมีความยุติธรรมและเป็นไปด้วยความเสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติ กล่าวคือ ไม่ให้สิทธิคนหนึ่งดีกว่าอีกคนหนึ่ง ในการวินิจฉัยว่าเป็นความยุติธรรมหรือไม่ในแง่ของกฎหมาย นักกฎหมายจะพิจารณาจากคนในสังคมที่มีเหตุมีผลและมีความรู้สึกผิดชอบ ซึ่งไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องนั้นมาเป็นเกณฑ์ ในการวินิจฉัยว่า สิ่งนั้นเป็นสิ่งที่ถูกต้องยุติธรรมหรือไม่ ความยุติธรรมนี้เป็นสาระสำคัญของกฎหมาย และเป็นอุดมการณ์ของนักกฎหมาย เป็นความต้องการของมนุษย์และของทุกสังคม”

ในทำนองเดียวกัน นายอานันท์ ปันยารชุน (2542) อดีตนายกรัฐมนตรียังได้กล่าวปาฐกถาพิเศษในการประชุมทางวิชาการเพื่อแนะนำชุดโครงการวิจัยเรื่อง “การปฏิรูปกฎหมายเพื่อเสริมสร้างธรรมาภิบาลและการแข่งขันที่เป็นธรรมในภาคธุรกิจ” โดยท่านกล่าวว่า องค์ประกอบของหลักนิติธรรม ต้องมีดังนี้ (1) ต้องมีกฎหมายที่เป็นธรรม กฎหมายที่เป็นธรรมกับสังคม กฎหมายที่เป็นธรรมกับทุกคนในสังคมได้อย่างเป็นธรรม มิใช่เป็นกฎหมายที่ปกป้องประโยชน์หรือเอื้อประโยชน์ให้กับคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น ดังที่เป็นมาในอดีตจนถึงปัจจุบันนี้ (2) การที่จะเป็น

กฎหมายเป็นธรรมได้นั้น กระบวนการในการออกกฎหมายต้องเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายในสังคมได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น มีกระบวนการที่โปร่งใส มีเหตุผลที่ชัดเจนที่จะอธิบายว่าทำไมจึงต้องมีกฎหมายฉบับนั้น (3) จะต้องมีการควบคุมการทุจริตธรรมที่เป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงอำนาจจากภายนอกรวมทั้งภายในด้วย ขณะเดียวกันก็ต้องมีระบบตรวจสอบ (Accountability) ที่เหมาะสม มิให้สามารถครอบงำกันเองจากภายใน อันจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างยุติธรรม (4) บุคลากรในวงการกฎหมายต้องมีจริยธรรมและคุณธรรม อันจะทำให้การตีความการใช้กฎหมายเป็นไปตามเจตนารมณ์ที่ถูกต้อง และ (5) จะต้องมียุติธรรม และไม่มีเงินจากกลุ่มธุรกิจหรือนักการเมืองหรือผู้อื่นใด สื่อจะต้องอิสระที่จะสามารถเข้ามาตรวจสอบได้ เพื่อให้แน่ใจว่ากฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายมีความยุติธรรม แต่ถ้าสื่อไม่มีอิสระและสื่อเป็นทาสขององค์กรหรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งแล้ว การตรวจสอบก็ย่อมจะไม่เกิดขึ้น

(2.3.4.6) หลักการยอมรับเสียงข้างมาก หลักการเสียงข้างมากที่คุ้มครองเสียงข้างน้อย (The Rule of Majority) เนื่องจากในระบอบประชาธิปไตย ประชาชนทุกคนมีสิทธิในการตัดสินใจปัญหาบ้านเมืองไม่ว่าจะโดยตรงหรือผ่านผู้แทนราษฎร ซึ่งในความเป็นจริงประชาชนทุกคนย่อมมีความคิดเห็นไม่ตรงกัน ดังนั้น เพื่อเป็นการตัดสินใจปัญหาจึงต้องยึดเสียงข้างมากที่มีต่อเรื่องนั้น ๆ เป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจ อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของเสียงข้างน้อย หลักประชาธิปไตยจึงต้องประกอบด้วยหลักการคุ้มครองเสียงข้างน้อย (Minority Right) ด้วย ทั้งนี้ การตัดสินใจโดยล่วงละเมิดสิทธิพื้นฐานของเสียงข้างน้อย ถือว่าเป็นการปกครองโดยระบอบเผด็จการเสียงข้างมาก (Dictatorship of the Majority)

หลักเสียงข้างมาก (Majority Rule) ที่ถูกต้องมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้ (ชาญชัย คัมปัญญา, 2560) กล่าวคือ (1) ประการแรก ตั้งอยู่บนพื้นฐานความเสมอภาค โดย Goldfinger (2008) นิยามคำว่า เสียงข้างมาก หมายถึง ฝ่ายที่ได้คะแนนมากกว่าร้อยละ 50 ทุกคนมีสิทธิมีเสียงเท่ากัน ซึ่งเป็นหลักประกันว่าผลการเลือกตั้งเป็นไปตามความคิดเห็นของคนส่วนใหญ่ และคนส่วนใหญ่ได้ประโยชน์มาก แต่หากคนจำนวนมากไม่ออกมาใช้สิทธิใช้เสียงย่อมสะท้อนความผิดปกติบางอย่าง (2) ประการที่ 2 ฝ่ายเสียงข้างน้อยได้แสดงความคิดเห็นหรือความต้องการของตน ซึ่งความเห็นหรือทัศนคติของเสียงข้างน้อยจะต้องได้รับการฟัง เปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายหรือผู้ที่มีความคิดเห็นแตกต่างเผยแพร่ทัศนะหรือแนวคิดของเขา และต้องรักษาผลประโยชน์ของเสียงข้างน้อย ไม่ใช่เพียงรับฟังแล้วผ่านไป รวมทั้งผลการตัดสินใจต้องสะท้อนความต้องการของสมาชิกทุกคน ไม่ใช่แค่บางคนบางกลุ่ม (3) ประการที่ 3 ตั้งอยู่บนเหตุผลที่สำนึกต่อส่วนรวม การตัดสินใจใด ๆ จะต้องมั่นใจว่าเป็นการตัดสินใจของคนส่วนใหญ่ และตัดสินใจด้วยความเข้าใจ ใช้เหตุผล มีสำนึกต่อตัวเองและส่วนรวม สังคมประชาธิปไตยจึงต้องเป็นสังคมแห่งความรู้ คำว่าสังคมแห่งความรู้ในที่นี้หมายถึง การที่พลเมืองหรือประชาชนทุกคนต้องหมั่นเรียนรู้อย่างไม่จบสิ้น ถ้าพูดในกรอบแคบคือเรียนรู้ความเข้าใจทางการเมือง ความเข้าใจนโยบาย และความคิดพวกตนและของอีกฝ่าย (4) ประการที่ 4 ไม่ละเมิดสิทธิเสียงข้างน้อย กลุ่มเสียงข้างมากจะต้องไม่ใช้ความเป็นเสียงข้างมากทำลายบันทอน

เสียงข้างน้อย และจะต้องได้รับการเคารพสิทธิขั้นพื้นฐานของเสียงข้างน้อย และ (5) ประการที่ 5 ถ้ามติเสียงข้างมากมีความเห็นไปในทางใดแล้ว ทุกฝ่ายต้องยอมรับแม้ว่าไม่เห็นพ้องกับมตินั้น ๆ

(2.3.5) การพัฒนาประชาธิปไตยที่ยั่งยืน

แม้ว่าประเทศไทยจะได้เปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 แต่วิวัฒนาการของประชาธิปไตยไทยยังเป็นไปอย่างไม่ราบรื่น ดังคำกล่าวของท่านอานันท์ ปันยารชุน อดีตนายกรัฐมนตรีนครี่ว่า ประชาธิปไตยในประเทศไทยยังมีความเปราะบาง ประชาชนทุกคนในประเทศจึงควรมีส่วนร่วมในการทำให้ประชาธิปไตยไปถึงจุดธำรงไว้ซึ่งประชาธิปไตยที่ยั่งยืน โดยท่านอานันท์ ปันยารชุน (2558, 2559 และ 2562) ได้ให้ทัศนคติในเรื่องการเสริมสร้างประชาธิปไตยที่ยั่งยืนว่า ประเทศชาติจะต้องมุ่งความพยายามไปที่การสร้างระบบที่ให้อำนาจแก่ประชาชน ไม่ใช่เฉพาะผ่านสิทธิในการลงคะแนนเสียงเท่านั้น แต่ต้องปลูกฝังบรรทัดฐาน สถาบันและค่านิยมที่สนับสนุนสิทธิดังกล่าว และทำให้สิทธินั้นมีความหมาย ซึ่งท่านอานันท์ ปันยารชุน ได้อธิบายถึงโครงสร้างทางสถาปัตยกรรมของประชาธิปไตย หรือเรียกว่า เสาหลักของประชาธิปไตย ที่ประกอบด้วย 7 เสาหลัก ได้แก่

(1) เสาหลักที่หนึ่ง : การเลือกตั้ง การเลือกตั้งที่เสรีและยุติธรรมสร้างความชอบธรรมให้กับประชาธิปไตย โดยป้องกันบุคคลหรือกลุ่มคนเล็ก ๆ ในสังคมไม่ให้ยึดถือผลประโยชน์เฉพาะตัวให้ประชาชนแบกรับ ไม่ควรมีบุคคลใดหรือคนกลุ่มใดมีสิทธิผูกขาดอำนาจเหนือกระบวนการเลือกตั้ง

(2) เสาหลักที่สอง : ขั้นตอนธรรมทางการเมือง การเลือกตั้งที่เสรีและยุติธรรมไม่ได้เป็นการมอบสิทธิให้กดขี่ หรือกีดกันกลุ่มผู้ที่ไม่ได้ลงคะแนนเสียงให้ฝ่ายรัฐบาล และก็ไม่ได้หมายความว่าเสียงข้างมากจะมีสิทธิปล้นสิทธิเสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือชีวิตของเสียงข้างน้อย ถ้าจะให้ประชาธิปไตยคงอยู่ได้ในระยะยาวก็ต้องมีขั้นตอนธรรม ถ้ากลุ่มเสียงข้างน้อยไม่ได้รับผลประโยชน์อย่างเที่ยงธรรมจากกระบวนการเลือกตั้ง ก็จะไม่สามารถมีความสงบสุขได้ การขาดความสงบสุขจะทำให้ความพยายามทั้งปวงที่เป็นประชาธิปไตยไร้ผล

(3) เสาหลักที่สาม : หลักนิติธรรม ซึ่งมีการถกเถียงกันมากถึงความหมายของคำนี้ แต่สิ่งที่เห็นได้ชัดคือ ความเกี่ยวโยงอย่างใกล้ชิดระหว่างหลักนิติธรรมและประชาธิปไตย คือ เมื่อกระบวนการทางการเมืองกำกับด้วยกฎหมายและกรอบระเบียบกฎหมาย ราษฎรก็จะสามารถพิจารณาได้ว่า รัฐบาลนั้นปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ และสามารถหาคำตอบต่อคำถามหลัก ๆ เช่น รัฐบาลปกครองตามกฎหมายหรือไม่ หรือถือหลักว่าตนได้รับการยกเว้นจากกฎหมายที่ไม่สะดวกบางข้อ ลำดับขั้นตอนการดำเนินงานของรัฐบาลคงเส้นคงวา และอยู่ภายใต้กฎหมายหรือไม่ หรือว่ารัฐบาลดำเนินการตามอำเภอใจ จับกุมผู้คนที่คัดค้านนโยบายของตน และลิดรอนเสรีภาพของบุคคลเหล่านั้น โดยไม่เคารพสิทธิที่พวกเขาพึงมีตามกฎหมาย เป็นต้น

(4) เสาหลักที่สี่ : เสรีภาพในการแสดงออก คือ สิ่งที่บุคคลสามารถกล่าว ตีพิมพ์ แจกจ่าย และพูดคุย เป็นสิ่งบ่งชี้ว่าระบบการเมืองเป็นประชาธิปไตยมากน้อยเพียงใด สื่อมวลชน

ที่อิสระเสรีเป็นตัวชี้วัดในการแสดงออก ระบบอินเทอร์เน็ตที่ไม่ถูกเหยียบย่ำโดยการควบคุมของรัฐ ก็เป็นตัวชี้วัดอีกตัวหนึ่งเช่นกัน รัฐบาลไม่ว่าจะเป็นประชาธิปไตยหรือเป็นแบบอื่น น้อยรายนักที่มีความสัมพันธ์ที่สบายใจอย่างแท้จริงกับสื่อมวลชนเสรี แต่ไม่ว่าจะมีข้อเสียเพียงใด สื่อมวลชนเสรีซึ่งสนับสนุนโดยอินเทอร์เน็ตที่ไม่ถูกปิดกั้น เป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้ในการให้ข้อมูลข่าวสารกับสาธารณะ โดยเป็นส่วนหนึ่งของประชาธิปไตยที่ทำงาน แม้ในสังคมที่มีประชาธิปไตยมานาน รัฐบาลก็ยังพยายามจัดการใช้สื่อเพื่อประโยชน์ของตน รัฐบาลมักพยายามชี้้นำการตีข่าวเพื่อผลักดันวาระของตนและเจือจางอำนาจของสื่ออิสระ เสรีภาพในการแสดงออกถือว่าสำคัญพอที่จะบรรจุในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ดังหัวข้อ 19 ซึ่งระบุว่า “ทุกคนมีสิทธิอย่างเสรีในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออก สิทธิดังกล่าวนี้รวมถึงเสรีภาพที่จะมีความคิดเห็นโดยปราศจากการแทรกแซง และเสรีภาพที่จะแสวงหา ได้รับ และถ่ายทอดข้อมูลข่าวสาร และความคิดผ่านสื่อใด ๆ ก็ได้โดยไม่จำกัดพรมแดน”

(5) เสาหลักที่ห้า : ความรับผิดชอบต่อสาธารณะและความโปร่งใส ซึ่งหมายความว่า สถาบันของรัฐและบุคคลในสถาบันเหล่านั้นต้องรับผิดชอบต่อการทำงานของตน รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อประชาชนที่เลือกรัฐบาลนั้นเข้ามา นอกจากนี้ ยังต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายตุลาการที่เป็นอิสระ หรือสถาบันที่เป็นกลางอื่น ๆ ที่ตั้งขึ้นเพื่อตรวจสอบการกระทำของรัฐ การตัดสินใจใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องนโยบายด้านการเกษตร การกำหนดราคาน้ำมัน หรือบริการสาธารณสุข จะต้องไม่ทำไปเพื่อผลักดันวาระของกลุ่มผลประโยชน์เหนือกว่าผลประโยชน์สาธารณะ ในแก่นแท้ของความรับผิดชอบต่อสาธารณะ และความโปร่งใสนั้นมีวัตถุประสงค์เดียวกันคือ เพื่อคุ้มครองพลเมืองจากนโยบายที่หลงทาง หรือการตัดสินใจที่ให้ประโยชน์แก่คนไม่กี่คน แต่ทำให้คนจำนวนมากต้องเสียประโยชน์ เมื่อใดที่หลักการทั้งสองนี้สั่นคลอนก็จะเป็นสัญญาณเตือนภัยว่า ธรรมาภิบาลกำลังตกอยู่ในภาวะสุ่มเสี่ยง และกระบวนการประชาธิปไตยนั้นได้ชะงักงัน

(6) เสาหลักที่หก : การกระจายอำนาจ ตั้งอยู่บนการใช้อำนาจทางการเมือง แก่ระดับท้องถิ่น หรือระดับจังหวัด ยิ่งรัฐบาลอยู่ใกล้ประชาชนที่ต้องปกครองมากเพียงใด รัฐบาลก็จะยิ่งตอบสนองต่อประชาชนได้มากเพียงนั้น ขณะเดียวกัน เพื่อให้ประชาธิปไตยที่มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสามารถทำงานได้ ก็จะต้องมีการกระจายอำนาจในเรื่องของเงินสนับสนุน ทรัพยากรด้านอุปกรณ์สิ่งของและบุคคล ตลอดจนขีดความสามารถของสถาบัน การกระจายกระบวนการทางการเมืองออกจากส่วนกลางก็เป็นอีกวิธีหนึ่งที่จะลดการรวมศูนย์อำนาจ อิทธิพลของกลุ่มพลังทางการเมือง พลเมืองจะมีความตื่นตัว สนใจ และพร้อมที่จะมีส่วนร่วมในประชาธิปไตยมากขึ้น เมื่อพวกเขา มองเจ้าหน้าที่รัฐเป็นเสมือนเพื่อนบ้าน และเห็นว่าสิ่งที่เขามีส่วนได้ส่วนเสียเป็นเรื่องใกล้ตัว

(7) เสาหลักที่เจ็ด : ประชาสังคม ถือว่าเป็นเสาหลักที่สำคัญที่สุด ประชาสังคมเป็นประชาสังคมที่แข็งขันจะเริ่มบทบาทของการมีส่วนร่วมตั้งแต่ระดับรากหญ้า เวทีชุมชน ชมรม กลุ่มนักรณรงค์เรื่องต่าง ๆ องค์กรการกุศล สหกรณ์ สหภาพ กลุ่มนักคิด และสมาคม ล้วนจัดอยู่ภายใต้กรอบประชาสังคม กลุ่มเหล่านี้เป็นยานพาหนะในการมีส่วนร่วมที่จะนำไปสู่การมีประชาธิปไตยระดับรากหญ้าอย่างยั่งยืน ความเข้มแข็งของประชาธิปไตยอาจวัดได้โดยดูว่ามีประชาสังคมที่แท้จริงเพียงใด

และพลเมืองมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะมากขึ้นเพียงใด ประชาสังคมเป็นแหล่งข้อมูลที่สำคัญ สำหรับการถกเถียงด้วยสติปัญญาในเรื่องที่อยู่ในความสนใจของสาธารณะ

สาเหตุต่าง ๆ ของประชาธิปไตยที่กล่าวมานี้ เป็นสิ่งที่จำเป็นแต่ยังไม่เพียงพอ หากขาดผู้นำที่จะมาสร้างและธำรงรักษาเสาหลักของประชาธิปไตยเหล่านี้ คุณสมบัติความเป็นผู้นำสำหรับประชาธิปไตยที่ยั่งยืน จะพบได้ในบุคคลที่ดำรงตนด้วยความซื่อสัตย์ โปร่งใส และรับผิดชอบในสิ่งที่ตนทำ เป็นบุคคลที่สามารถสร้างฉันทามติ มีใจที่เปิดกว้างและเป็นธรรม ยึดมั่นต่อความยุติธรรม และส่งเสริมประโยชน์สาธารณะ มีขันติธรรมรับฟังท่าทีของฝ่ายตรงข้าม แน่นนอนมักมีการพูดกันว่าประชาธิปไตยเป็นวิถีปกครองที่ยิ่งใหญ่สวยงาม และวิสัยมนุษย์ก็มีข้อบกพร่องมากมาย คำกล่าวทั้งสองคำนี้มีความจริงอยู่ แต่ขณะที่เรายอมรับข้อจำกัดของเราเอง เราก็ควรพยายามหลีกเลี่ยงข้อผิดพลาดในอดีต และมองไปสู่รุ่นผู้นำในภายภาคหน้าที่จะสามารถสานต่อ โดยเรียนรู้จากบทเรียนของการต่อสู้เพื่อประชาธิปไตยของประชาชนคนธรรมดา

3. บทบาทผู้นำทางการเมืองไทยต่อการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ประเทศไทยได้นำเอาปรัชญาการปกครองระบอบประชาธิปไตยมาใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศไทยเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 นับแต่นั้นเป็นต้นมา การปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยได้มีการพัฒนามาเป็นลำดับ ซึ่งในระยะเริ่มแรกนั้น การปลูกฝังการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย รัฐได้ให้ความสำคัญกับกลไกหรือรูปแบบกระบวนการของประชาธิปไตยมากกว่าการปลูกจิตสำนึกให้ประชาชนได้มีความรู้ความเข้าใจในเนื้อหาสาระ โดยเฉพาะการสร้างวิถีชีวิตและวัฒนธรรมแบบประชาธิปไตยในสังคมไทยให้มีความเจริญก้าวหน้าและมั่นคงถาวรอย่างยั่งยืน

“หลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย” นั้น เป็นหลักการปกครองที่มีเจตนารมณ์สำคัญ เพื่อการให้ความคุ้มครองและรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหรือพลเมืองในสังคม โดยอยู่บนพื้นฐานความเชื่อที่ว่ามนุษย์ทุกคนต่างมีสิทธิและเสรีภาพตามธรรมชาติและตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินชีวิตร่วมกันในสังคมบ้านเมืองมีความสุข มีเกียรติ มีศักดิ์ศรี มีความเคารพซึ่งกันและกัน มีการยอมรับในความแตกต่างทางความคิดเห็น โดยยึดหลักการสันติวิธี และสังคมประชาธิปไตย

คณะกรรมการจัดทำพจนานุกรมศัพท์รัฐศาสตร์ได้บัญญัติคำว่า ประชาธิปไตย ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า Democracy ซึ่งมีรากศัพท์มาจากภาษากรีกโบราณว่า Demos หมายถึง ประชาชน และ Kratos หมายถึง อำนาจปกครอง ดังนั้น ประชาธิปไตยจึงหมายถึงความถึงการปกครองที่ประชาชนเป็นผู้มีอำนาจปกครองหรือการปกครองด้วยตนเองโดยตรงได้ เพราะมีจำนวนมาก จึงต้องใช้ระบบการเลือกตั้งผู้แทนเพื่อใช้อำนาจแทนประชาชน การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบ่งออกเป็นหลายระบบ ระบบที่สำคัญได้แก่ การปกครองระบบรัฐสภา (Parliamentary Government) เป็นการปกครองที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติแยกออกจากกัน แต่ก็ยังมีความเกี่ยวพันกัน

และการปกครองระบบประธานาธิบดี (Presidential Government) เป็นการปกครองที่แยกฝ่ายบริหารออกเป็นอิสระจากฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหาร (สำนักงานราชบัณฑิตยสภา, 2552)

บาร์โ (Barro, 1999) นักวิชาการด้านการเมืองของมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด (Harvard University) ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบและวิเคราะห์ปัจจัยหลัก ๆ ที่ทำให้การเมืองการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยของแต่ละประเทศนั้นมีความแตกต่างกัน และการที่หลายประเทศเกิดความล้มเหลวเรื่องการสื่อสารถึงปวงชนซึ่งต้องเป็นผู้ที่มีสิทธิและหน้าที่ในการเป็นผู้กำหนดทิศทางผู้ทำหน้าที่ในการปกครอง และผู้ได้รับประโยชน์จากการปกครองตามระบอบนี้ บาร์โ (Barro, 1999) ให้ข้อสรุปว่า ความหมายที่แท้จริงของประชาธิปไตยคือ ระบอบการปกครองของประเทศระบอบหนึ่งซึ่งมีหลักการสำคัญคือ ปวงชนของประเทศนั้น ๆ เป็นผู้ที่มีสิทธิในการปกครองตนเอง หรืออาจเรียกว่าเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน โดยมีได้มีเป้าหมายที่จะให้ประชาชนในประเทศนั้น ๆ ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้หนึ่งผู้ใดมีอำนาจ มีบารมี หรือมีความมั่งคั่งที่สูงขึ้นแนวคิดของบาร์โ (Barro, 1999) สะท้อนให้เห็นว่า ความเข้าใจอย่างถ่องแท้เรื่องประชาธิปไตยจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้ประเทศนั้น ๆ มีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่แท้จริงหรือไม่

อนึ่ง คำว่า ประชาชนหรือปวงชน มิได้หมายถึงบุคคลใด บุคคลหนึ่ง หรือกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งเท่านั้น แต่หมายถึง ปวงชนทั้งชาติไม่ว่าจะมีฐานะทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการศึกษาระดับใดก็ตาม ปวงชนทั้งหมดเหล่านี้ถือว่าเป็นผู้มีความเสมอภาคกันในสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบในการปกครองประเทศ และได้ประโยชน์จากการปกครองประเทศที่เป็นธรรม แม้ว่าหลักการสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ถือความเห็นของปวงชนส่วนใหญ่หรือปวงชนฝ่ายข้างมาก (Majority) เป็นเกณฑ์ในการบริหารแผ่นดินก็ตาม แต่สิทธิของปวงชนฝ่ายข้างน้อยต้องได้รับความคุ้มครองโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ทั้งนี้ยังประกอบด้วยเงื่อนไขที่สำคัญอีกข้อหนึ่งคือ ความเห็นในการบริหารราชการแผ่นดินต้องเป็นความเห็นที่มีเหตุผล และมีความเป็นธรรมแก่ปวงชนทั้งหมด (Schmidt, 2002)

ในระบอบประชาธิปไตยนั้นถือว่าอำนาจเป็นของประชาชน ผู้นำเป็นเพียงบุคคลที่ได้รับเลือกจากประชาชนส่วนใหญ่ให้เข้ามาบริหารประเทศ เพื่อประโยชน์สุขส่วนรวมของประเทศชาติเพื่อจุดมุ่งหมายคือ ประโยชน์ส่วนรวมของคนในชาติ ผู้นำที่ดีจึงต้องเป็นคนที่มีทั้งคุณธรรม จริยธรรม มีความสามารถ มีวิสัยทัศน์มองการณ์ไกล สื่อสารโน้มน้าวใจคนได้ดี มีจิตสำนึกทำเพื่อส่วนรวม และที่สำคัญต้องแสดงบทบาทของผู้นำได้อย่างถูกกาลเทศะ เพราะผู้นำทางการเมือง คือ บุคคลที่มีตำแหน่งเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ในโครงสร้างอำนาจรัฐ เป็นบุคคลที่มีอำนาจ และมีอิทธิพลในกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองอย่างมาก

ผู้นำทางการเมือง (Political Leaders) คือ บุคคลที่ถือครองตำแหน่งที่เด่นที่สุด โดยเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ในโครงสร้างอำนาจรัฐ เป็นบุคคลที่มีอำนาจและอิทธิพลต่อกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองอย่างแท้จริง ความเห็นผู้นำทางการเมืองย่อมเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ซึ่งสถานการณ์เป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้ความเป็นผู้นำของแต่ละคนเปลี่ยนไป ผู้นำได้รับการยอมรับ

ต่างกันตามเวลา ดังนั้น ความเป็นผู้นำมิใช่จะดำรงอยู่ได้ตลอดเวลา เมื่อสถานการณ์เปลี่ยนไป ผู้นำที่มีลักษณะอีกอย่างหนึ่งย่อมเป็นที่พึงประสงค์ การเมืองของแต่ละประเทศจะมีความผันผวนไปตามสภาพแวดล้อม ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม สภาพภูมิศาสตร์ และอิทธิพลของผู้นำในแต่ละประเทศ ซึ่งผู้นำประเทศบางคนจะนำหลักการทางด้านรัฐศาสตร์มาประยุกต์ใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อตนเอง ครอบครัว หรือพวกพ้องบริวาร หรืออาจจะเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ และประชาชนก็ได้ ในระบอบประชาธิปไตยนั้นถือว่าอำนาจเป็นของประชาชน ผู้นำเป็นเพียงบุคคลที่ประชาชนส่วนใหญ่เห็นพ้องต้องกันว่ามีความเหมาะสมที่จะเข้ามาบริหารประเทศเพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ่

ผู้นำภายใต้ระบบการเมืองแบบเปิดจะยึดหลักการที่อับราฮัม ลินคอล์น ได้กล่าวไว้คือ ประชาธิปไตยเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ผู้นำทางการเมืองมาจากประชาชนจึงต้องทำเพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ เพราะอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ผู้นำมีโอกาสบริหารประเทศก็โดยการยินยอมของประชาชน เป็นสัญญาประชาคม (Social Contract) เพื่อให้เป็นไปตามความต้องการของมวลชนส่วนใหญ่ (General Will) (ลิวอี้ต ดีริเวกิน, 2548) ในทำนองเดียวกัน ผู้นำทางการเมือง (Political Elite) หรือผู้นำทางอำนาจ (Power Elite) หมายถึง บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ครอบครองตำแหน่งแห่งอำนาจที่สามารถสั่งการได้ โดยไม่คำนึงถึงว่าบุคคลหรือกลุ่มบุคคลนั้น ๆ จะเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ หรือครอบครองปัจจัยการผลิต และใช้พลังแห่งการครอบครองนั้นเข้าดำรงตำแหน่งแห่งอำนาจนั้นหรือไม่ (วิสุทธิ์ โปธิแทน, 2534)

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับผู้นำ (Leader) ผู้เขียนพบว่า นักทฤษฎีองค์การต่างให้คำจำกัดความของคำว่าผู้นำในทำนองเดียวกัน กล่าวคือ ผู้นำ หมายถึง บุคคลที่มีความสามารถในการชักจูงหรือชี้นำบุคคลอื่นให้ปฏิบัติตามที่ต้องการ โดยบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่วางไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (McFarland 1979; Yukl, 1989 และ House & Howell, 1992) ในขณะที่ Bennis & Nanus (1985) กล่าวว่า ผู้นำ คือ บุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการเสริมสร้างความคิดสร้างสรรค์ ซึ่งเป็นสัญลักษณ์ของความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในสังคม ผู้นำเป็นผู้ที่จะนำกลุ่มให้พ้นจากความทุกข์ยาก ขจัดปัญหา ขจัดความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในกลุ่ม และฟันฝ่าอุปสรรคต่าง ๆ จนสามารถบรรลุตามเป้าหมายของสังคมที่วางไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล นอกจากนั้น ผู้นำ ยังหมายความรวมถึง บุคคลที่ก่อให้เกิดความมั่นคง และช่วยเหลือบุคคลต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของกลุ่ม หรือผู้นำเป็นผู้มีวิสัยทัศน์ มีความคิดริเริ่ม ความเป็นอิสระ กล่าวหาญในการตัดสินใจ มีแรงกระตุ้น มีความกระตือรือร้นสูง และมีความยืดหยุ่น ในขณะที่ Yukl (1994) ยังได้กล่าวเกี่ยวกับผู้นำเพิ่มเติมว่า คือ ผู้ที่มุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือการคิดค้นสิ่งใหม่ ๆ เพื่อให้ปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ตลอดจนได้รับความร่วมมือจากบุคคลอื่นในการปฏิบัติงานให้บรรลุผลสำเร็จตามที่ผู้นำต้องการ

นายอานันท์ ปันยารชุน (2541) อดีตนายกรัฐมนตรี ได้กล่าวเกี่ยวกับผู้นำไว้ว่า ผู้นำที่ดีคือผู้ที่ผู้อื่นอยากเดินตาม หมายความว่า ลักษณะการเป็นผู้นำนั้นไม่ได้มาจากตัวเอง หรือตั้งตัวเอง แต่ต้อง

มีคนอื่นที่เขาารู้สึกว่าเป็นผู้นำ โดยเกิดจากความศรัทธาในตัวเรา การที่จะสร้างความศรัทธาได้นั้นจะต้องเกิดจากพฤติกรรม การดำเนินชีวิต และสิ่งๆ ที่ผู้ผู้นำนั้นสร้างสรรค์มาเป็นเวลาช้านาน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของคำพูด พฤติกรรมหรือการกระทำใด ๆ ซึ่งอยู่บนมูลฐานของคุณธรรมและจริยธรรม การที่เป็นผู้นำได้และเป็นผู้ที่น่าที่ยั่งยืน สิ่งที่เขาไม่ได้ก็คือ ความรู้สึกผิด ความรู้สึกชอบ รู้สึกควรไม่ควร โดยสิ่งที่ควบคุมการกระทำของตนนั้น ก็คือ คุณธรรมและจริยธรรม

นอกจากผู้นำต้องมีคุณธรรมและจริยธรรมแล้ว นายอานันท์ ปันยารชุน (2541) ยังได้กล่าวเพิ่มเติมว่า บุคคลที่กล่าวสู่ความเป็น “ผู้นำ” ในสังคมไทยยังจำเป็นต้องประกอบด้วยคุณสมบัติอื่น ๆ อีกองค์ประกอบของผู้ผู้นำนั้น หากพิจารณาจะพบว่า ผู้นำจะต้องเป็นผู้ที่สามารถทำให้ผู้อื่นคล้อยตาม เพราะมีศรัทธาต่อคนคนนั้น การพูดให้คนอื่นเข้าใจก็เป็นเรื่องสำคัญ การสื่อสารที่ชัดเจน แจ่มแจ้งเป็นสิ่งสำคัญในการสื่อความหมายให้เกิดความเข้าใจซึ่งกันและกัน อีกทั้งลักษณะของผู้ผู้นำยังต้องมีความสังเกต มีความเชื่อมั่นให้เห็นว่าจะทำอะไรต้องมีหลักการเพราะเราอยู่ในสุญญากาศไม่ได้ จำเป็นต้องมีกรอบอะไรบางอย่างที่เข้ามาคุ้มครองป้องกันสิ่งที่เราหวงแหน เช่น ความเชื่อมั่นในเรื่องของสิทธิมนุษยชน การปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นต้น ประการถัดมาก็คือ ผู้นำต้องมีวิสัยทัศน์ เพราะถ้ามีแต่หาเช้ากินค่ำ เมาไปวันๆ แต่ละวันจัดการแต่ปัญหาเฉพาะหน้า ก็ยากจะดูแลตนเองในอนาคตผู้นำจะต้องมีระบบของการคิดและการบริหาร นอกจากนั้นแล้ว การชวนชวนหาความรู้ใส่ตัวเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญมาก ใครหยุดเมื่อไหร่คนอื่นก็ขึ้นหน้า เมื่อโลกเปลี่ยนไปเรื่อย ๆ ความสามารถของคนเราที่จะติดตามเหตุการณ์ให้เท่าทันโลกและทันต่อความคิด ความรู้สึกและสามัญสำนึกของคู่แข่ง คือ สิ่งสำคัญที่สุดในยุคสมัยนี้ บทบาทของผู้นำคือต้อง “นำ” ไม่ใช่ “จัดการ” ต้องกระตุ้นคนให้ทำด้วยความรู้สึกอยากทำ อดีตประธานาธิบดีไอเซนฮาวร์ เคยกล่าวว่า “ผู้นำที่ดี (Good Leader)” คือ เราอยากให้ลูกน้องทำอะไร เมื่อลูกน้องเริ่มทำในสิ่งนั้นก็เพราะเขาอยากทำหรือไม่ดีก็ทำเพราะเป็นความคิดที่เขาคิดมันขึ้นมาเอง”

เรื่องของภาวะผู้นำจึงเป็นเรื่องที่สำคัญทั้งในระดับชุมชน หน่วยงาน องค์การระดับต่าง ๆ หรือแม้แต่ประเทศชาติ จำเป็นต้องมี “ผู้นำ (Leader)” ที่จะเป็นผู้กำหนดทิศทางการดำเนินการตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของหน่วยงานหรือองค์การของตน ผู้นำมีอยู่ในทุกระดับตั้งแต่ครอบครัว สังคม หน่วยงานขนาดเล็กไปจนถึงองค์การขนาดใหญ่หรือหน่วยงานระดับชาติ นักทฤษฎีองค์การต่างให้คำจำกัดความของคำว่าผู้นำในทำนองเดียวกัน กล่าวคือ ผู้นำ หมายถึง บุคคลที่มีความสามารถในการชักจูงหรือชักนำบุคคลอื่นให้ปฏิบัติงานตามที่ต้องการ โดยบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่วางไว้ อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (McFarland, 1979; Yukl; 1989 และ House & Howell, 1992) และ Yukl (1994) ยังได้กล่าวเพิ่มเติมเกี่ยวกับผู้นำว่า ผู้นำ คือ ผู้ที่มุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือการคิดค้นสิ่งใหม่ ๆ เพื่อทำให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ตลอดจนได้รับความร่วมมือจากบุคคลอื่นในการปฏิบัติงานให้บรรลุผลสำเร็จตามที่ผู้นำต้องการ หรือบุคคลที่มีอิทธิพลต่อความคิด ความรู้สึกและ/หรือพฤติกรรมของผู้อื่น โดยผลจากความสำเร็จในการบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่วางไว้จะเป็นตัวชี้วัดของ “ภาวะผู้นำ”

ในขณะที่ ภาวะผู้นำ (Leadership) หมายถึง การเพิ่มอิทธิพลต่อสมาชิกให้ทำตามทิศทางการดำเนินงานตามปกติในองค์กร หรืออีกนัยหนึ่ง ภาวะผู้นำเกิดขึ้นเมื่อบุคคลหนึ่งมีความสามารถในการชักจูงให้บุคคลอื่นปฏิบัติงานตามที่ต้องการด้วยความเต็มใจ (Katz & Kahn, 1978) หรือความสามารถที่จะชี้แนะสั่งการ หรือการมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของบุคคลอื่นให้ไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ (McFarland, 1970 และ Robbins, 1996) ภาวะผู้นำจึงเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญอย่างยิ่งและมีนัยสำคัญต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวขององค์กร หากองค์กรใดมีผู้นำที่มีหลักนิติธรรม คุณธรรม จริยธรรม ความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ ความเชี่ยวชาญ ฯลฯ องค์กรหรือหน่วยงานนั้นก็จะสามารถแข่งขันกับผู้อื่น และประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้เป็นอย่างดี จึงเป็นเรื่องจำเป็นที่ผู้เขียนตระหนักและใคร่ทำการศึกษาเกี่ยวกับภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรีไทยต่อการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยผู้เขียนสามารถจัดรูปแบบ/ตัวแบบ (Models) ของผู้นำทางการเมืองไทยที่พึงประสงค์ต่อการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประกอบด้วยรูปแบบ/ตัวแบบ ดังต่อไปนี้

(3.1) ผู้นำทางการเมืองต้องเป็นนักประชาธิปไตย

ผู้นำทางการเมืองต้องเป็นนักประชาธิปไตยในภาคปฏิบัติ เพราะคนที่มีความรู้ในภาคทฤษฎีมีอยู่จำนวนมาก แต่ทำไมบ้านเมืองยังมีปัญหา ซึ่งก็หมายความว่า แม้จะมีความรู้ภาคทฤษฎี แต่เมื่อถึงเวลาปฏิบัติ ท่านไม่ปฏิบัติ ประชาธิปไตยก็ไม่ก้าวล่วงไปข้างหน้าอย่างที่ควรจะเป็น ฉะนั้นการเป็นนักประชาธิปไตยที่ยึดหลักนิติธรรมอย่างมั่นคง โดยผู้นำทางการเมืองต้องเข้าใจการดำเนินการบนพื้นฐานของกฎหมาย และใช้สามัญสำนึกว่าอะไรควรทำ อะไรไม่ควรทำ นี่คือสาระสำคัญ เนื่องจากนายกรัฐมนตรีหรือผู้นำประเทศเป็นบุคคลสาธารณะ และระบบการตรวจสอบโดยมีสื่อมวลชนคอยติดตามอยู่แล้ว ถ้าผิดไปจากนี้ก็จะถูกวิพากษ์วิจารณ์ ทำให้บ้านเมืองมีปัญหา ดังนั้น ถ้าผู้นำไม่ได้รับความเชื่อถือ รัฐบาลก็ไม่มีเสถียรภาพ และส่งผลเสียต่อประเทศ

ผู้นำทางการเมืองต้องมีความรู้ความเข้าใจทางการเมืองไทยอย่างสมบูรณ์ และเรื่องนี้ มีผลต่อการปฏิบัติมาก เพราะคนที่รู้เรื่องหนึ่งแต่ไม่รู้อีกเรื่องหนึ่ง เวลาที่แก้ปัญหา ถ้าผิดพลาดมักจะทำให้สร้างปัญหาให้เกิดขึ้น แต่คนที่รับรู้ปัญหาภาพรวม เวลาแก้ปัญหา ก็จะนึกออกถึงผลกระทบมีผลข้างเคียงอย่างไร ดังนั้น ภาวะผู้นำที่สามารถนำความเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยที่พัฒนาได้ ผู้นำคนนั้นนอกเหนือจากการที่จะต้องปฏิบัติได้ด้วยตนเองแล้ว ยังมีความสำคัญในการที่จะให้ผู้อื่นยึดเป็นแนวปฏิบัติด้วย

ฉะนั้นบทบาทผู้นำทางการเมืองต่อการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยจะเป็นผู้นำที่กำลังสร้างรากฐานของสังคมประชาธิปไตย สิ่งที่ต้องเตรียมให้สังคมเข้าใจคือ ผู้นำประชาธิปไตยไม่ใช่ผู้นำที่มาจากระบอบประชาธิปไตยที่มาจาก การเลือกตั้งเท่านั้น ผู้นำประชาธิปไตยนี้เมื่อเป็นแล้ว ต้องคงความเป็นประชาธิปไตยในตัวเองด้วย และปฏิบัติตนเป็นประชาธิปไตย โดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำสูงสุดของฝ่ายบริหาร ภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรีจึงมีบทบาทสำคัญอย่างมากต่อการกำหนดทิศทางประเทศ ดังนั้น ผู้นำต้องมีความเข้าใจในประชาธิปไตย หากไม่มีความเข้าใจ หรือเข้าใจไม่ถูกต้อง ก็ไม่สามารถพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยได้

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับผู้นำทางการเมืองควรเป็นนักประชาธิปไตย ผู้เขียนพบว่า ผู้นำภายใต้ระบบการเมืองแบบเปิดจะยึดหลักการที่อับราฮัม ลินคอล์น ได้กล่าวไว้ คือ ประชาธิปไตยเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ผู้นำทางการเมืองมาจากประชาชนจึงต้องทำเพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ เพราะอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ผู้นำมีโอกาสบริหารประเทศก็โดยการยินยอมของประชาชน เป็นสัญญาประชาคม (Social contract) เพื่อให้เป็นไปตามความต้องการของมวลชนส่วนใหญ่ (General Will) (ลิวิต ซีโรเวคิน, 2548) ผู้เขียนยังพบอีกว่า นักทฤษฎีองค์การและบุคคลคณะต่าง ๆ พยายามศึกษาภาวะผู้นำองค์การในมิติต่าง ๆ ซึ่งสามารถแบ่งกลุ่มทฤษฎีของการศึกษาภาวะผู้นำออกเป็น 3 แนวทางที่สำคัญ ๆ ประกอบด้วย ทฤษฎีคุณลักษณะของผู้นำ ทฤษฎีพฤติกรรมศาสตร์ และทฤษฎีเชิงสถานการณ์ (House, 1971 ; Yukl, 1971; Vroom & Yetton, 1973; Fiedler & Chemers, 1974; Hunt & Larson, 1974 และ Stogdill, 1974) โดยที่ทฤษฎีเหล่านั้นได้ให้ข้อเสนอแนะว่า ประสิทธิภาพของภาวะผู้นำองค์การขึ้นอยู่กับปัจจัยสองประการ คือ คุณลักษณะเฉพาะของผู้นำและสถานการณ์ของแต่ละองค์การ

Lewin, Lippitt & White (1939) ได้ทำการศึกษารูปแบบความเป็นผู้นำ (Kurt Lewin's Styles of Leadership) ที่สามารถแบ่งรูปแบบของความเป็นผู้นำได้ 3 ประเภท ได้แก่

(1) ผู้นำแบบเผด็จการ (Autocratic Leaders): ผู้นำรวบอำนาจการตัดสินใจ ทำการตัดสินใจเพียงลำพัง สั่งการผู้ใต้บังคับบัญชาว่าต้องทำอะไร และควบคุมการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างใกล้ชิด สถานภาพของผู้นำชนิดนี้จะเป็นไปในลักษณะที่ว่าเป็นเจ้านายอย่างเด่นชัด และผู้นำนิยมใช้การให้รางวัลและลงโทษ

(2) ผู้นำแบบประชาธิปไตย (Democratic Leaders): ผู้นำกระตุ้นให้ผู้ใต้บังคับบัญชาให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ โดยกระตุ้นให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมายและปล่อยให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีอิสระในการทำงานไม่เข้าไปควบคุมใกล้ชิด ในการบริหารงานของผู้นำแบบนี้ มักจะเป็นไปในทำนองที่ว่า สิ่งต่าง ๆ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทุกคน ดังนั้น การแก้ปัญหาต่าง ๆ จึงมักให้โอกาสทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมพิจารณา ซึ่งอาจจะกระทำโดยมีการประชุมหรือจัดตั้งคณะกรรมการ เป็นต้น

(3) ผู้นำแบบปล่อยตามสบาย/ผู้นำแบบเสรีนิยม (Laissez-Faire or Free-Rein Leaders): ผู้นำปล่อยให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทำงานตามลำพัง โดยการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาตัดสินใจและกำหนดว่าจะทำอะไร และไม่มีการติดตามผลการทำงานแต่อย่างใด ผู้ใต้บังคับบัญชาอาจจะได้รับสิทธิในการจัดทำแผนงานต่าง ๆ ได้ตามชอบใจ

ในระบอบประชาธิปไตยนั้น ถือว่าอำนาจเป็นของประชาชน ผู้นำเป็นเพียงบุคคลที่ได้รับเลือกจากประชาชนส่วนใหญ่ให้เข้ามาบริหารประเทศ เพื่อประโยชน์สุขส่วนรวมของประเทศชาติ เพื่อจุดมุ่งหมายคือ ประโยชน์ส่วนรวมของคนในชาติ ผู้นำที่ดีจึงต้องเป็นคนที่มีทั้งคุณธรรม จริยธรรม มีความสามารถ มีวิสัยทัศน์มองการณ์ไกล สื่อสาร โน้มน้าวใจคนได้ดี มีจิตสำนึกทำเพื่อส่วนรวม และที่สำคัญต้องแสดงบทบาทของผู้นำได้อย่างถูกกาลเทศะ เพราะผู้นำทางการเมือง คือ บุคคลที่มีตำแหน่งเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ในโครงสร้างอำนาจรัฐ เป็นบุคคลที่มีอำนาจ และมีอิทธิพลในกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองอย่างมาก

ภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย การกระทำอันใดก็ตามต้องคำนึงถึงหลักการใหญ่ ๆ ดังต่อไปนี้ คือ ความถูกต้องตามกฎหมาย (Legality) ความชอบธรรมทางการเมือง (Legitimacy) ความถูกต้องเหมาะสม (Decency) และความน่าเชื่อถือ (Credibility): การมุ่งเน้นไปที่ตัวบทกฎหมายตามลายลักษณ์อักษรแต่เพียงอย่างเดียวเป็นสิ่งที่ไม่พอเพียง การกระทำอันใดที่ไม่เหมาะสมแม้จะถูกต้องตามกฎหมายก็จะขาดความชอบธรรมทางการเมือง อันจะส่งผลถึงความน่าเชื่อถือของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในที่สุด

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารระดับสูงที่สามารถนำประเทศชาติและสังคมไปสู่ความเจริญ หรือไปสู่ความเสียหายในด้านต่าง ๆ ทั้งในแง่การเมือง สังคม เศรษฐกิจ อุดมการณ์ ศรัทธาและความเชื่อในระบบ ฯลฯ ต้องเป็นบุคคลที่เปี่ยมด้วยคุณสมบัติอันได้แก่ การมีอุดมการณ์ทางการเมือง (Political Ideology) การมีจริยธรรมทางการเมือง (Political Ethics) การมีความรู้ทางการเมือง (Political Knowledge) การมีประสาทสัมผัสทางการเมือง (Political Sense) และการเข้าใจอารมณ์ทางการเมือง (Political Mood) ของประชาชนอย่างถูกต้องในการดำรงรักษาประชาธิปไตยนั้น คุณสมบัติของความเป็นผู้นำสำหรับประชาธิปไตยที่ยั่งยืน จะพบได้ในบุคคลที่ดำรงตนด้วยความซื่อสัตย์ โปร่งใส และรับผิดชอบในสิ่งที่ตนทำ เป็นบุคคลที่สามารถสร้างฉันทามติ มีใจที่เปิดกว้างและเป็นธรรม ยึดมั่นต่อความยุติธรรม และส่งเสริมประโยชน์สาธารณะ มีขันติธรรม รับฟังท่าทีของฝ่ายตรงข้าม แน่นนอนมักมีการพูดกันว่าประชาธิปไตยเป็นวิธีปกครองที่ยุ่่งเหยียงวุ่นวาย และวิสัยมนุษย์ก็มีข้อบกพร่องมากมาย คำกล่าวทั้งสองคำนี้มีความจริงอยู่ แต่ขณะที่เรายอมรับข้อจำกัดของเราเอง เราก็ควรพยายามหลีกเลี่ยงข้อผิดพลาดในอดีต และมองไปสู่รุ่นผู้นำในภายภาคหน้า ที่จะสามารถสานต่อ โดยเรียนรู้จากบทเรียนของการต่อสู้เพื่อประชาธิปไตยของประชาชนคนธรรมดา

(3.2) ผู้นำทางการเมืองต้องสร้างบรรทัดฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ผู้นำทางการเมืองต้องสร้างบรรทัดฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยใน 5 ประเด็น ได้แก่

(3.2.1) การยึดมั่นแนวทางประชาธิปไตยด้วยความมุ่งมั่น และไม่ย่อท้อหรือท้อถอย เพราะการเรียนรู้ระบบอะไรก็ตามต้องเรียนรู้ แม้กระทั่งผู้มีความรู้แล้ว ก็ต้องให้รู้ว่า ประชาธิปไตยแบบไทยไม่ใช่แบบอเมริกา เรามักจะได้รับอิทธิพลจากระบบอเมริกาเผยแพร่ ทำให้คนต้องคิดว่าต้องเป็นแบบนั้นต้องเป็นแบบนี้ ซึ่งบางทีระบบของเขาไม่ใช่ระบบของเรา เป็นเรื่องของสภาเรื่องของผู้แทนราษฎร ที่จำเป็นจะต้องได้ผู้แทนที่ดี ก็จะได้รัฐบาลที่ดีด้วย โดยที่ผ่านมาเราเจอปัญหาการขายเสียงซื้อเสียงเข้ามาบ้าง เลยทำให้มีปัญหา ประวัติศาสตร์การเมืองกว่า 80 ปีที่ผ่านมา ปัญหาจากการทุจริตซื้อเสียงเข้ามาในสภาแล้วไม่โกงไม่กินหาได้น้อยมาก เพราะฉะนั้นจะทำอย่างไรให้เข้ามาด้วยความชอบธรรม

(3.2.2) การให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ที่จะทำให้การไปใช้สิทธิทางการเมืองนั้นเป็นไปอย่างบริสุทธิ์และยุติธรรม เราก็จะได้คนที่มาโดยชอบธรรม

คนเหล่านั้นจะมาทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติและบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะเข้ามาโดยชอบธรรม เพราะฉะนั้นปัจจัยสำคัญในเรื่องนี้ความรู้ในเรื่องประชาธิปไตยไม่ใช่สิ่งที่เกิดขึ้นได้เอง จึงต้องให้ความรู้เรื่องนี้ สิ่งที่สำคัญก็คือการเรียนรู้ ดังนั้น เราต้องทำให้คนเข้าใจนิยามของประชาธิปไตยให้กว้างขึ้น เพราะประชาธิปไตยไม่ใช่การมีเลือกตั้ง มีพรรคการเมือง แต่หมายความว่า รัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยใช้อำนาจอย่างไร ต้องสุจริตและต้องไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น เป็นต้น ประชาชนจะต้องมีความเข้าใจเรื่องประชาธิปไตยมากกว่าที่เป็นอยู่ ไม่เช่นนั้นก็จะพัฒนาการเมืองไปไม่ได้ เพราะสิ่งที่สำคัญที่สุดคือการมีส่วนร่วมของประชาชน ไม่ใช่อำนาจใดหรือระบอบใด ๆ ตามลำพัง เพราะปัจจัยสำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตยไทยให้เข้มแข็งและยั่งยืน คือ ประชาชน พรรคการเมือง และระบบการเลือกตั้ง โดยประชาชนต้องมีความเข้าใจในประชาธิปไตยให้มากขึ้น เพราะถ้าประชาชนเข้าใจการเมืองน้อย ปัญหาประเทศก็มาก การเลือกตั้งและระบบการเมืองยังไม่เป็นที่เชื่อถือ เมื่อประชาชนไม่เข้าใจเวลามีปัญหา ก็มีความไม่พอใจนักการเมือง และก็จะนำไปสู่ความขัดแย้ง จากความขัดแย้งก็แก้ปัญหาตนเองไม่ได้ ทำให้บุคคลที่สามคือฝ่ายทหารเข้ามาทำรัฐประหาร มีการยึดอำนาจมาอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้การพัฒนาประชาธิปไตยก็ต้องสะดุดหยุดลงแล้วกลับไปนับหนึ่งใหม่ การพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศไทยที่เป็นไปอย่างไม่ต่อเนื่อง เนื่องจากหน่วยงานที่ให้การศึกษาประชาชนยังมีน้อย พรรคการเมืองเป็นหน่วยงานที่ควรมีหน้าที่โดยตรง เพราะสัมผัสกับประชาชนโดยตรง เห็นปัญหา พรรคการเมืองควรเข้าไปให้การศึกษา ให้ความรู้ช่วยเหลือแก้ปัญหา ทำให้ประชาชนมองเห็นอนาคตและมองเห็นความสุขด้วย เพราะนักการเมืองเป็นผู้แทนที่มาจากประชาชน ต่อไปประชาชนจะรู้ว่าควรจะเลือกนักการเมืองคนใดมาทำหน้าที่เป็นผู้แทนของประชาชน

(3.2.3) การได้รับความร่วมมือจากผู้ร่วมงานหรือประชาชน การปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น ที่เรารู้ว่าไม่ใช่การปกครองแบบเผด็จการคนเดียว ไม่มีใครเก่งไปทุกเรื่อง และแก้ปัญหาได้หมดทุกเรื่องด้วยตนเอง เพราะฉะนั้นความร่วมมือจากผู้ร่วมงานหรือประชาชนจึงมีบทบาทสำคัญมาก ผู้ร่วมงานจะมีความเชื่อมั่นหรือประชาชนจะยอมรับได้นั้น ผู้นำก็ต้องมาด้วยความชอบธรรมถูกต้อง

(3.2.4) ผู้นำทางการเมืองต้องยืนยันหยัดว่าต้องรับผิดชอบต่อสภา ให้มีการถ่ายทอดสด กระทั่งถามสด ไม่ใช่เฉพาะงบประมาณไม่ไว้วางใจเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นแบบอย่างว่า ฝ่ายค้านสนใจเรื่องอะไร ฝ่ายค้านสามารถตั้งกระทู้ถามสดได้ นายกรัฐมนตรีเป็นคนตอบให้ประชาชนฟัง ฝ่ายค้านก็มีโอกาสแสดงบทบาทของตนว่า ฝ่ายค้านกำลังมีความวิตกกังวลในเรื่องอะไร ซึ่งนายกรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาและให้ความสำคัญกับสภา

(3.2.5) ผู้นำทางการเมืองต้องวางมาตรฐานความรับผิดชอบทางการเมืองที่อยู่เหนือความรับผิดชอบด้านกฎหมาย เพราะระบอบประชาธิปไตยในที่สุดตัวรัฐธรรมนูญกับกฎหมายยังไม่พอ ตัวอย่างเช่น การที่ประชาธิปไตยของอังกฤษอยู่ได้ ญี่ปุ่นอยู่ได้ เกาหลีใต้อยู่ได้ ไม่ใช่เพราะกฎหมายของประเทศเหล่านั้นดีกว่ากฎหมายของไทย แต่ผู้นำทางการเมืองและนักการเมืองของประเทศเหล่านั้นปฏิบัติตามมาตรฐานทางการเมืองที่อยู่เหนือกฎหมาย หรือแม้แต่เกิดเหตุการณ์ชุมนุม อยากรู้ก็ตาม ผู้นำไม่ควรที่จะใช้อำนาจรัฐในการที่จะไปทำในสิ่งที่ขัดกับประชาธิปไตย แต่ผู้นำควรทำเป็นขั้นเป็นตอน

กล่าวคือ จะทำอะไรต้องไปขออำนาจศาลก่อน ถ้าศาลมีดุลยพินิจว่าทำอะไรได้ ผู้นำจึงค่อยประกาศใช้กฎหมายให้เป็นที่ทราบ ประกาศเป็นขั้นตอนจากเขาไปหาหนัก ทั้งนี้ เพื่อให้เห็นว่าบรรทัดฐานของประชาธิปไตยคืออะไร เพราะหัวใจของประชาธิปไตยที่แท้จริงก็คือ การปกครองด้วยกฎหมาย

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับผู้นำทางการเมืองต้องพยายามสร้างบรรทัดฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ใน 4 ประเด็น คือ (1) การยึดมั่นแนวทางประชาธิปไตยด้วยความมุ่งมั่น (2) ผู้นำทางการเมืองต้องให้ความรู้ด้านประชาธิปไตยแก่ประชาชน (3) การได้รับความร่วมมือจากผู้ร่วมงานหรือประชาชน/การมีส่วนร่วมของประชาชน และ (4) ผู้นำทางการเมืองต้องวางมาตรฐานความรับผิดชอบทางการเมืองที่อยู่เหนือกฎหมาย ดังรายละเอียดต่อไปนี้

นายอานันท์ ปันยารชุน (2540 อ้างถึงใน วาโร เฟ็งส์วีสต์, 2549) ได้ให้ความหมายของภาวะผู้นำว่า ภาวะผู้นำหากมีในบุคคลใดแล้วจะทำให้ผู้อื่นอยากทำตามโดยสมัครใจ ไม่จำเป็นต้องสั่งการ เพราะความเป็นผู้นำไม่ได้มาจากการอุปโลกน์หรือแต่งตั้งตนเอง แต่ต้องเกิดจากการที่มีคนอื่นที่เขาารู้สึกว่า เราเป็นผู้นำ ดังนั้น คุณสมบัติของภาวะผู้นำที่ยั่งยืน ได้แก่ ความรู้สึกรับผิดชอบ รู้ควรไม่ควร โดยมีคุณธรรมจริยธรรมเป็นเครื่องควบคุมผู้นำ ความสามารถทำให้คนอื่นคล้อยตามความสามารถในการสื่อสารให้คนอื่นเข้าใจ แต่ต้องพูดในสิ่งที่จริง ความเป็นผู้ยึดมั่นในหลักการ มีระบบการคิดและการบริหารที่มีวิสัยทัศน์ จะต้องคิดแบบที่ละก้าวแต่ต้องคิดครบทั้งกระบวนการ และรู้จักคาดคะเน รู้จักหาความรู้และพึ่งพาความรู้ทางวิชาการอย่างแท้จริง

จากการที่ผู้นำทางการเมืองเป็นที่จับตาจากสาธารณชนไม่ว่าจะเป็นการแสดงออกโดยการใช้อำนาจ การพูดจา การกระทำทุกสิ่งทุกอย่าง พฤติกรรมจึงถือเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องควบคุม ดังนั้น การควบคุมพฤติกรรมของผู้นำทางการเมืองให้ประสบผลสำเร็จจึงจำเป็นต้องสร้างสำนึกหรือมโนธรรมแห่งความรู้สึกผิดชอบชั่วดี โดยให้เกิดความรู้สึกละเอียดอ่อนหากจะทำในสิ่งไม่ถูกไม่ควร หรือเรียกอีกนัยหนึ่งว่า “คุณธรรมและจริยธรรม” ซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการดำเนินบทบาทหน้าที่ของการเป็นผู้นำทางการเมืองที่ดี หากผู้นำทางการเมืองขาดซึ่งคุณธรรมและจริยธรรมย่อมทำให้ผู้นำทางการเมืองนั้นขาดความชอบธรรม โดยคุณธรรมและจริยธรรมเป็นสิ่งที่ผู้นำทางการเมืองต้องยึดถือและพึงปฏิบัติ (ภัทรชมน รัตนากร, 2552)

นอกจากนั้น ภัทรชมน รัตนากร (2552) ยังได้กล่าวเพิ่มเติมว่า ภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย การกระทำอันใดก็ตามต้องคำนึงถึงหลักการใหญ่ ๆ ดังต่อไปนี้ คือ ความถูกต้องตามกฎหมาย (Legality) ความชอบธรรมทางการเมือง (Legitimacy) ความถูกต้องเหมาะสม (Decency) และความน่าเชื่อถือ (Credibility): การมุ่งเน้นไปที่ตัวบทกฎหมายตามลายลักษณ์อักษร แต่เพียงอย่างเดียวเป็นสิ่งที่ไม่พอเพียง การกระทำอันใดที่ไม่เหมาะสมแม้จะถูกต้องตามกฎหมายก็จะขาดความชอบธรรมทางการเมือง อันจะส่งผลถึงความน่าเชื่อถือของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในที่สุด

ในขณะที่ อดีตนายกรัฐมนตรีนพคุณ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ประธานองคมนตรีและรัฐบุรุษ (2548) กล่าวว่า กฎหมายไม่สามารถอุดช่องโหว่ของผู้บริหารที่แสวงหาผลประโยชน์ได้อย่างมี

ประสิทธิภาพ เพราะมาตรฐานจริยธรรมสูงกว่ากฎหมาย บางเรื่องกฎหมายเขียนว่าไม่ผิด แต่เมื่อเอามาตรฐานทางจริยธรรมมาจับก็อาจถือว่าผิดได้ในทำนองเดียวกัน ธนชาติ ธรรมโชติ (2555) กล่าวว่า ในความรับผิดชอบของนักการเมืองนั้นจะมีการกระทำผิดต่อกฎหมายหรือไม่ ไม่สำคัญ หากมีการกระทำผิดจริยธรรมแล้วต้องมีสำนึกรับผิดชอบ

Keith (2008) ได้ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับประเภทของผู้นำว่า ประเภทของผู้นำย่อมแตกต่างกันไป แล้วแต่เวลา สถานการณ์ และสถานที่ โดยสามารถจำแนกประเภทของผู้นำได้ 2 ประเภท คือ

(1) **ผู้นำประเภทปฏิฐาน (Positive Leader)** หมายถึง ผู้นำที่ใช้วิธีการจูงใจและเพิ่มพูนความพึงพอใจในการทำงาน และเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นร่วมกันในการปฏิบัติงาน เป็นผู้นำที่มีทัศนคติที่ดีต่อเพื่อนร่วมงาน เพราะเชื่อว่าโดยธรรมชาติทุกคนมีความสามารถและอยากทำงานให้ดี ถ้าให้โอกาสและมีสิ่งล่อใจเพียงพอ ดังนั้น การใช้อำนาจเป็นไปในลักษณะที่มุ่งจะก่อให้เกิดความเลื่อมใสและศรัทธาในการปฏิบัติงาน ด้วยอาศัยบารมีเป็นเครื่องมือมากกว่าใช้อำนาจหน้าที่

(2) **ผู้นำประเภทนิเสธ (Negative Leader)** หมายถึง ผู้นำที่ใช้วิธีการบริหารไปในทางที่ทำให้ผู้ร่วมงานเกิดความเกรงกลัว จึงต้องปฏิบัติตามที่ผู้นำปรารถนา ด้วยอาศัยอำนาจหน้าที่เป็นเครื่องมือ ผู้นำประเภทนี้จึงมีลักษณะแบบเผด็จการหรือรวบอำนาจมากที่สุด

ดังนั้น ผู้นำประเภทปฏิฐาน (Positive Leader) และผู้นำประเภทนิเสธ (Negative Leader) จึงให้ผลที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ผู้นำประเภท Positive Leader ย่อมให้ผลดีต่อพฤติกรรมการทำงาน ในขณะที่ ผู้นำประเภท Negative Leader ก่อให้เกิดความเกรงกลัว

DuBrin (1998 & 2007), Daft (1999), & Hughes et al., (2006) กล่าวว่า คนที่เป็นผู้นำนั้นจะต้องมีคุณลักษณะบางประการที่แตกต่างจากบุคคลธรรมดา ลักษณะที่สัมพันธ์กับภาวะผู้นำสามารถจัดประเภทแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท คือ (1) คุณลักษณะด้านบุคลิกภาพของผู้นำที่มีประสิทธิผล (2) แรงจูงใจของภาวะผู้นำ และ (3) ปัจจัยด้านสติปัญญาเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจของภาวะผู้นำ คณะผู้วิจัยใคร่ขอเสนอเฉพาะข้อมูลทางด้านแรงจูงใจของภาวะผู้นำ เพราะมีข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบผู้นำด้านความยึดมั่นในจริยธรรมการทำงาน และความยึดหยัดมุ่งมั่น ดังรายละเอียดต่อไปนี้

แรงจูงใจของภาวะผู้นำ (Leadership Motives) โดยแรงจูงใจ (Motive) เป็นความจำเป็น (Need) ความต้องการ (Want) แรงกระตุ้น (Drives) ความปรารถนา (Desire) หรือสภาพภายในของบุคคล ซึ่งมีพลังกระตุ้นให้เกิดพฤติกรรมที่จะตอบสนองความต้องการด้านการยอมรับ การยกย่อง และความต้องการประสบความสำเร็จสูงสุดในชีวิต โดยแรงจูงใจหรือความต้องการของภาวะผู้นำ 4 ด้านที่เกี่ยวข้องกับงาน มีดังนี้

(1) **แรงจูงใจด้านอำนาจ (The Power Motive)** ประกอบด้วย (1) แรงจูงใจด้านอำนาจเฉพาะตัว (Personalized Power Motive) และ (2) แรงจูงใจด้านอำนาจสังคม (Socialized Power Motive)

(2) แรงกระตุ้นและแรงจูงใจให้ประสบความสำเร็จ (Drive and Achievement Motivation) โดยแรงกระตุ้น (Drive) หมายถึง สิ่งที่เป็นพลังที่ผลักดันเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ซึ่งเป็นแรงจูงใจ (Motive) ให้เกิดพฤติกรรมในการค้นหาวิธีการเพื่อให้งานบรรลุผลสำเร็จ

(3) ยึดมั่นในจริยธรรมการทำงาน (Strong Work Ethic) โดยจริยธรรม (Ethics) เป็นความเชื่อถือหรือวินัยของบุคคล ซึ่งเกี่ยวข้องกับสิ่งที่ดีและเลว หรือสิ่งที่ถูกและผิด ผู้นำที่มีประสิทธิผลจะมีจริยธรรมในการทำงานอย่างเคร่งครัด

(4) ความยืนหยัดมุ่งมั่น (Tenacity) เป็นความตั้งใจจริงที่จะฟันฝ่าอุปสรรคต่าง ๆ ไปให้ได้ ถึงแม้จะมีอุปสรรคมากมายเพียงใดก็ไม่ท้อถอย และไม่คิดจะเลิกหรือยอมแพ้ ผู้นำจะต้องเอาชนะอุปสรรคต่าง ๆ ให้ได้ ความมุ่งมั่นจึงเป็นคุณสมบัติสำคัญสำหรับผู้นำ

นอกจากนั้น Barber (1972) ยังได้กล่าวเพิ่มเติมว่า ในส่วนตัวของผู้นำ ผู้นำต้องการแรงสนับสนุนเพื่อที่จะได้เป็นผู้นำที่ได้รับความนิยมสูงสุดจากสาธารณชน ในส่วนของประชาชนก็จะเฝ้าติดตามการทำงานของผู้นำ เพื่อที่จะได้ออกเสียงเลือกตั้งได้ถูกต้อง ฉะนั้น ผู้นำทางการเมืองจะต้องสนใจประชาชน นอกจากนี้ ยังต้องมึนโยบายที่มีผลต่อการพัฒนาประเทศโดยตรง เพื่อให้ประชาชนตกลงใจในการออกเสียงเลือกตั้ง ประชาชนจะสนใจและให้ความสำคัญกับผู้นำที่ทำความเจริญให้กับประเทศชาติ

(3.3) ผู้นำทางการเมืองต้องยึดหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลในการบริหารประเทศ

นายกรัฐมนตรีต้องยึดหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลในการบริหารประเทศ โดยผู้นำทางการเมืองต้องยึดกฎหมาย ยึดคุณธรรมจริยธรรม และยึดหลักความรับผิดชอบ เรื่องกฎหมายจะละเว้นไม่ได้ ในการบังคับใช้กฎหมาย เพราะหัวใจของระบอบประชาธิปไตยก็คือ บังคับให้ทุกอย่างเป็นไปตามกฎหมายของบ้านเมืองอย่างเสมอหน้ากัน เพื่อให้ผลของกฎหมายเป็นผลบังคับใช้อย่างแท้จริง ในขณะเดียวกัน หลักธรรมาภิบาลคือ สิ่งสำคัญและผู้นำก็ต้องยึดหลักธรรมาภิบาลในการปกครองประเทศ นอกจากนี้ ผู้นำทางการเมืองยังต้องยึดหลักคุณธรรมจริยธรรมในการบริหารประเทศ เพื่อให้บ้านเมืองสงบสุขและมีเสถียรภาพ โดยผู้นำทางการเมืองต้องเอาหลักการของการยึดหลักคุณธรรมจริยธรรมเข้ามาใช้กับทุกเรื่องที่มีการปฏิบัติ แม้จะไม่ใช่เป็นเรื่องมาตรฐานของกฎหมายเท่านั้น แต่เราไม่เข้มแข็งกันเอง สุดท้ายเราพยายามทำให้เรื่องคุณธรรมจริยธรรมเป็นเรื่องกฎหมายเรื่องเกณฑ์ ซึ่งไม่ใช่ ถ้าเป็นเรื่องกฎหมายเรื่องเกณฑ์ก็ต้องเอาทนายมาสู้คดีกันแล้ว ยื้อคดีกันบ้าง แล้วปล่อยให้คนนั้นเป็นคนตัดสิน คนนี้เป็นคนตัดสิน ซึ่งไม่ใช่ แต่ต้องเป็นเรื่องของฐานะทางสังคมถึงจะเรียกร้อย ทำไมในต่างประเทศนักการเมืองถูกจับได้ ทำผิด 10,000 บาท 20,000 บาท ทำไมอยู่ไม่ได้ บางทีพยานหลักฐานไม่มี ไม่ครบด้วยซ้ำ ทำไมอยู่กันไม่ได้ ทั้งนี้เนื่องจากมาตรฐานของสังคม เสียงเรียกร้อง แรงกดดัน และสำนึก ซึ่งปัจจัยเหล่านี้เป็นตัวที่ทำให้คำตอบได้

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับผู้นำทางการเมืองต้องยึดหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลในการบริหารประเทศ ผู้เขียนพบว่า ภัทรชมน รัตนากร (2552) กล่าวว่า หลักนิติธรรม (The Rule of Law) เป็นการใช้อำนาจในการบริหารประเทศ ซึ่งกฎหมายดังกล่าว

ต้องผ่านกระบวนการร่างกฎหมายอย่างถูกต้อง และหลักของกฎหมายนั้นต้องเป็นกฎหมายที่คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพและอำนาจอธิปไตยของประชาชน โดยกระบวนการยุติธรรมจะต้องเป็นไปตามครรลองหลักนิติธรรม นอกจากนี้ การบริหารบ้านเมืองจะต้องอิงหลักธรรมาภิบาล (Good Governance): ความชอบธรรมทางการเมือง (Legitimacy) ความโปร่งใส (Transparency) การมีส่วนร่วมของประชาชน (Participation) ความรับผิดชอบเปิดให้ไต่เบียด (Accountability) และประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness) ซึ่งหมายถึงการกระทำนั้นต้องส่งผลในทางบวกทั้งในแง่ผลได้ (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) ในขณะที่ ลิขิต ธีรเวคิน (2550) กล่าวว่า ผู้นำทางการเมืองจะต้องมีความกล้าหาญ เด็ดขาดในการตัดสินใจบนพื้นฐานของความถูกต้องตามหลักนิติธรรม กล้าเสี่ยงที่จะถูกตำหนิ มีหลักการที่แน่นอน มีศรัทธาต่อการทำสิ่งที่ถูกต้อง มีจริยธรรม เห็นประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าตนเองหรือพรรคพวก

นายชวน หลีกภัย (2558) กล่าวว่า เราไม่สามารถทำให้ทุกคนรอยเสมอกันได้ แต่เราสามารถทำให้ทุกคนเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายเดียวกัน การเคารพกฎหมายอย่างจริงจังจะเป็นกุญแจที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาบ้านเมือง ปัญหาทางการเมืองในปัจจุบัน คือ การไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างที่ควรจะเป็น ความขัดแย้งเป็นเรื่องปกติ แต่การจะแก้ปัญหามองเมืองเราต้องแก้ด้วยหลักกฎหมาย หรือเรียกว่าหลักนิติธรรม การปกครองที่ทำให้สังคมเป็นสุขคือการปกครองด้วยหลักนิติธรรม บ้านเมืองจะสงบและมีความเป็นธรรมต้องปกครองโดยคนดี ต้องปกครองด้วยหลักกฎหมาย ส่วนการที่ทหารเข้ายึดอำนาจและทำรัฐประหาร 2 ครั้งหลัง ซึ่งไม่ได้เกิดจากรัฐธรรมนูญบกพร่อง แต่คนชอบกล่าวอ้างว่า “ฝ่ายบริหารทำงานไม่ได้ เพราะรัฐธรรมนูญมีปัญหา” หากแต่เกิดจากการไม่เคารพกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม

นอกจากนั้น นายชวน หลีกภัย (2558) ยังได้กล่าวว่า ในขณะที่ ท่านดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ยึดหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) 6 ประการ เป็นแนวทางในการบริหารประเทศ กล่าวคือ

(1) หลักนิติธรรม คือ การตรากฎหมาย กฎ ระเบียบข้อบังคับ และกติกาต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม ตลอดจนเป็นที่ยอมรับของสังคมและสมาชิก ซึ่งถือปฏิบัติร่วมกันอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม

(2) หลักคุณธรรม คือ การยึดถือและเชื่อมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยการรณรงค์เพื่อสร้างค่านิยมที่ดีงามให้ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรหรือสมาชิกของสังคมถือปฏิบัติ อาทิ ความซื่อสัตย์สุจริต ความเสียสละ ความอดทน ความขยันหมั่นเพียร และความมีระเบียบวินัย เป็นต้น

(3) หลักความโปร่งใส คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่เปิดเผยมูลข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมา และสามารถตรวจสอบความถูกต้องได้ด้วยการปรับปรุงระบบและกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใส

(4) หลักการมีส่วนร่วม คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และร่วมเสนอความเห็นในการตัดสินใจสำคัญ ๆ

(5) หลักความรับผิดชอบ ผู้บริหาร พนักงาน และลูกจ้างต้องตั้งใจปฏิบัติภารกิจหน้าที่อย่างดียิ่ง โดยมุ่งให้บริการแก่ผู้มารับบริการ เพื่ออำนวยความสะดวกต่าง ๆ มีความรับผิดชอบต่อความบกพร่องในหน้าที่การงานที่ตนรับผิดชอบอยู่ และพร้อมที่จะปรับปรุงแก้ไขได้ทันที่

(6) หลักความคุ้มค่า ผู้บริหารต้องตระหนักว่ามีทรัพยากรค่อนข้างจำกัด ดังนั้นในการบริหารจัดการจำเป็นจะต้องยึดหลักความประหยัดและความคุ้มค่า

ในขณะที่ อดีตนายกรัฐมนตรีน พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ประธานองคมนตรีและรัฐบุรุษ (2548) ได้กล่าวปาฐกถาพิเศษเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้นำทางการเมืองในงานครบรอบ 50 ปี คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ในวันที่ 9 กรกฎาคม 2548 ที่ผ่านมามีหัวข้อ “จริยธรรมของการบริหารภาครัฐ” ดังรายละเอียดต่อไปนี้

(1) พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ กล่าวเกี่ยวกับผู้นำไว้ว่า “จะเห็นได้ว่า การที่จะเป็นผู้นำในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อประโยชน์สูงสุดแก่ทางราชการและประชาชน ต้องกระทำตัวเป็นแบบอย่างที่ดี ต้องมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ ประพฤติตนในสิ่งที่ตั้งตามจริยธรรมของนักการเมือง ต่อไปนี้ นักการเมืองจงระลึกอยู่เสมอว่า จะทำตัวเป็นศรีธัญชัย หลีกเลียง หลบหลีกกฎหมาย และส่งตีความแล้วตีความอีก คงจะยาก คำว่า จริยธรรมกำลังเป็นมาตรฐานในการวัดคุณภาพของนักการเมือง และเป็นแนวทางปฏิบัติของนักการเมืองต่อไปในอนาคต”

(2) พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ กล่าวเกี่ยวกับจริยธรรมของการบริหารภาครัฐว่า: ตามตำราได้แบ่งจริยธรรมออกเป็น 2 มุมมอง กล่าวคือ

(2.1) จริยธรรมตามหลักนิติรัฐ มักยึดติดการบริหารงานไปตามตัวบทกฎหมาย แต่กฎหมายปัจจุบันไม่เพียงพอที่จะกำกับพฤติกรรม การบริหารงานให้อยู่ในกรอบของจริยธรรมได้ทุกกรณี เพราะผู้มีอำนาจอาจจะละเว้นไม่ออกกฎหมายลิดรอนสิทธิของกลุ่มตนเอง

(2.2) จริยธรรมตามมาตรฐานจริยธรรม ครอบคลุมกว้างขวางกว่าจริยธรรมตามหลักนิติรัฐ แต่จุดอ่อน คือ ขาดบทบังคับลงโทษเมื่อมีการละเมิด การบริหารที่มีผลสัมฤทธิ์ดีที่สุดต้องมีคุณธรรมควบคู่กับจริยธรรม

(3) พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ กล่าวอีกว่า เมื่อพูดถึงการบริหารต้องพูดถึงผู้บริหารด้วย เพราะเกี่ยวข้องกับการบริหารภาครัฐจะไม่เกิดผลสำเร็จถ้าผู้บริหารไม่มีจริยธรรม ประเทศที่พัฒนาแล้วให้ความสำคัญกับจริยธรรม เพราะหลักกฎหมายเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอที่จะนำไปสู่การบริหารจัดการที่ดีได้ ผู้บริหารต้องมีจิตสำนึกในการนำสิ่งที่ได้ไปใช้ ขจัดสิ่งไม่ดีให้หมดไป ซึ่งสิ่งเหล่านี้ประกอบด้วย

(3.1) ความซื่อสัตย์ในการบริหารงาน ความซื่อสัตย์ของผู้บริหารไม่ใช่แค่การปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น แต่ต้องถูกต้องตามจริยธรรมและศีลธรรม รวมทั้งควบคุมให้คนรอบตัวให้มีความซื่อสัตย์

(3.2) กฎหมายไม่สามารถอุดช่องโหว่ของผู้บริหารที่แสวงหาผลประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะมาตรฐานจริยธรรมสูงกว่ากฎหมาย บางเรื่องกฎหมายเขียนว่าไม่ผิด แต่เมื่อเอามาตรฐานทางจริยธรรมมาจับก็อาจถือว่าผิดได้

(3.3) ความเป็นธรรม ในความเป็นธรรมต้องมีความยุติธรรมอยู่ด้วย ผู้บริหารจะต้องไม่ลุแก่อำนาจ ไม่ใช่อำนาจเบียดเบียนผู้อื่น ไม่ใช่ช่องว่างกฎหมายเพิ่มอำนาจให้ตนเอง ผู้บริหารจะต้องมีมาตรฐานในการบริหารเพียงมาตรฐานเดียว ไม่ใช่ 2 มาตรฐาน หรือไม่มีมาตรฐานเลย

(3.4) ประสิทธิภาพ ในความจริงอาจไม่สอดคล้องกับจริยธรรม โดยส่วนตัวขอเลือกจริยธรรมก่อน เพราะเชื่อว่าสามารถหาหนทางที่จะให้ประสิทธิภาพไปด้วยกับจริยธรรมได้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความซื่อสัตย์ ความโปร่งใส หรือความเป็นธรรม

(3.5) ความโปร่งใส ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดให้รัฐเปิดเผยข้อมูลแก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนตรวจสอบการบริหารภาครัฐได้ หากหลีกเลี่ยงไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลถือว่าขัดจริยธรรม

(3.6) ความมั่นคงของรัฐ การใช้จริยธรรมในการบริหารความมั่นคงอาจกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จึงจำเป็นต้องหาความสมดุลให้ได้

(3.7) ค่านิยม มีผลกระทบโดยตรงต่อจริยธรรม ค่านิยมของคนไทยที่ชัดเจนในปัจจุบัน คือ เชื่อว่าความร่ำรวยสามารถสร้างชื่อเสียง เกียรติยศ และฐานะได้ จึงมีคนจำนวนไม่น้อยรีบสร้างความร่ำรวย โดยไม่แยแสต่อจริยธรรม

พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ กล่าวช่วงท้ายไว้ว่า “นักการเมืองจงพึงสำนึกอยู่เสมอว่า ถึงเวลาแล้วที่จริยธรรมจะเข้ามากำหนดบทบาทของพวกท่าน ทั้งนักการเมืองระดับท้องถิ่นหรือระดับชาติก็เช่นกัน” ผู้เขียนมีความคิดเห็นว่า แนวความคิดของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน และเป็นแนวทางที่ผู้นำทางการเมืองควรจะต้องนำมาเป็นหลักในการปฏิบัติ ถึงเวลาแล้วที่จริยธรรมนำการเมือง นักการเมืองที่ประชาชนต้องการในอนาคตต้องมีจริยธรรมเท่านั้น จึงจะสามารถนำพาประเทศชาติไปสู่การพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้ยั่งยืน ซึ่งสอดคล้องกับคำกล่าวของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ อดีตหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์และอดีตนายกรัฐมนตรีที่ว่า “ความรับผิดชอบทางจริยธรรมต้องอยู่เหนือความรับผิดชอบทางกฎหมาย” นั้นหมายความว่า ในความรับผิดชอบของนักการเมืองนั้นจะมีการกระทำผิดต่อกฎหมายหรือไม่ไม่สำคัญ หากมีการกระทำผิดจริยธรรมแล้วต้องมีสำนึกรับผิดชอบ (ธนชาติ ธรรมโชติ, 2555)

ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อูวรรณโณ (2559) อธิบายว่า หากพิจารณา คำนายกที่ผู้รู้ทางนิติศาสตร์และศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยวางหลักไว้ หลักนิติธรรมย่อมมีสาระสำคัญสรุปเป็น 4 มิติ ดังนี้ (1) ประการแรก องค์ประกอบด้านสาระ (Substantive Rule of Law) หมายถึง หลักนิติธรรมจะเป็นหลักนิติธรรมได้ ก็ต้องมีมิติด้านสารบัญญัติ (2) ประการที่สอง องค์ประกอบด้านกระบวนการในการใช้กฎหมาย (Procedural Rule of Law) หมายถึง รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้อำนาจภายในขอบเขตที่กฎหมายให้ไว้ ตามวิธีการ รูปแบบ เวลา และสถานที่ (3) ประการที่สาม องค์ประกอบด้านองค์กร (Institutional Rule of Law) หมายถึง การแบ่งแยกอำนาจและความเป็นอิสระของตุลาการ และ (4) ประการที่สี่ องค์ประกอบด้านเป้าหมาย หมายถึง การตราและการใช้กฎหมายต้องมีเป้าหมายที่ดี เพื่อความยุติธรรม

ท่านองคมนตรีอรรถนิติ ดิษฐอำนาจ (2553) กล่าวว่า “หลักนิติธรรม หรือ The Rule of Law คือ การปกครองโดยกฎหมายซึ่งเป็นธรรม ประการแรก กฎหมายที่ออกใช้บังคับต้องออกเพื่อประโยชน์ของประชาชน ไม่ใช่เพื่อประโยชน์ส่วนตัว ประการที่สอง การบังคับใช้กฎหมายต้องมีความยุติธรรมและเป็นไปด้วยความเสมอภาคไม่เลือกปฏิบัติ กล่าวคือ ไม่ให้สิทธิคนหนึ่งดีกว่าอีกคนหนึ่ง ในการวินิจฉัยว่าเป็นความยุติธรรมหรือไม่ในแง่ของกฎหมาย นักกฎหมายจะพิจารณาจากคนในสังคมที่มีเหตุมีผลและมีความรู้สึกผิดชอบ ซึ่งไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องนั้นมาเป็นเกณฑ์ในการวินิจฉัยว่า สิ่งนั้นเป็นสิ่งที่ถูกต้องยุติธรรมหรือไม่ ความยุติธรรมนี้เป็นสาระสำคัญของกฎหมายและเป็นอุดมการณ์ของนักกฎหมาย เป็นความต้องการของมนุษย์และของทุกสังคม”

ในทำนองเดียวกัน นายอานันท์ ปันยารชุน (2542) อดีตนายกรัฐมนตรี ได้กล่าวปาฐกถาพิเศษในการประชุมทางวิชาการเพื่อแนะนำชุดโครงการวิจัยเรื่อง “การปฏิรูปกฎหมายเพื่อเสริมสร้างธรรมาภิบาลและการแข่งขันที่เป็นธรรมในภาคธุรกิจ” โดยท่านกล่าวว่า องค์ประกอบของหลักนิติธรรม ต้องมีดังนี้ (1) ต้องมีกฎหมายที่เป็นธรรม กฎหมายที่เป็นธรรมกับสังคม กฎหมายที่เป็นธรรมกับทุกคนในสังคมได้อย่างเป็นธรรม มิใช่เป็นกฎหมายที่ปกป้องประโยชน์หรือเอื้อประโยชน์ให้กับคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น ดังที่เป็นมาในอดีตจนถึงปัจจุบันนี้ (2) การที่จะเป็นกฎหมายเป็นธรรมได้นั้น กระบวนการในการออกกฎหมายต้องเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายในสังคม ได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น มีกระบวนการที่โปร่งใส มีเหตุผลที่ชัดเจนที่จะอธิบายว่าทำไมจึงต้องมีกฎหมายฉบับนั้น (3) จะต้องมีการควบคุมการที่ยุติธรรมที่เป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงอำนาจจากภายนอกรวมทั้งภายในด้วย ขณะเดียวกันก็ต้องมีระบบตรวจสอบ (Accountability) ที่เหมาะสม มิให้สามารถครอบงำกันเองจากภายใน อันจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างยุติธรรม (4) บุคลากรในวงการกฎหมายต้องมีจริยธรรมและคุณธรรม อันจะทำให้การตีความการใช้กฎหมายเป็นไปตามเจตนารมณ์ที่ถูกต้อง และ (5) จะต้องมีส่วนที่อิสระ และไม่รับเงินจากกลุ่มธุรกิจหรือนักการเมืองหรือผู้อื่นใด สื่อจะต้องอิสระที่จะสามารถเข้ามาตรวจสอบได้ เพื่อให้แน่ใจว่ากฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายมีความยุติธรรม แต่ถ้าสื่อไม่มีอิสระและสื่อเป็นทาสขององค์กรหรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งแล้ว การตรวจสอบก็ย่อมจะไม่มีเกิดขึ้น

(3.4) ผู้นำเชิงสถานการณ์

ภาวะผู้นำทางการเมืองไทยต่อการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ ผู้นำต้องมองเข้าไปข้างหลังและมองไปข้างหน้า คำว่า “มองเข้าไปข้างหลัง” ก็คือ ต้องรู้สถานการณ์ปัจจุบันเป็นอย่างไร ซึ่งเป็นสถานการณ์ที่มีความผิดปกติเป็นภาวะชั่วคราว และที่เป็นภาวะชั่วคราวนั้นก็ต้องมองย้อนกลับไปดูว่าเป็นเพราะอะไร และอะไรที่เป็นความล้มเหลวทั้งหลายนี้ ก็ต้องหาทางที่จะยุติและขจัด คำว่ายุติและขจัดมีความหมายต่างกัน กล่าวคือ คำว่ายุติก็คือหยุดสถานการณ์/เหตุการณ์นั้นไว้ก่อน ส่วนคำว่าขจัดก็คือต้องไม่ให้สถานการณ์/เหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นอีก ขณะเดียวกัน คำว่า “มองไปข้างหน้า” ก็คือ การมองเห็นถึงการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ยั่งยืน ถึงแม้ว่าเรายังอยากจะทำอะไรในแต่ละประเทศนั้นต้องมีลักษณะเฉพาะสังคม

แต่ก็ต้องมีมาตรฐานขั้นต่ำระดับสากลที่จะทำให้โลกมองว่า ประเทศไทยเป็นประชาธิปไตยหรือไม่เป็นประชาธิปไตย โดยผู้นำต้องมองย้อนกลับไปอย่าให้ภาวะความวุ่นวาย ความรุนแรง และความขัดแย้งที่อยู่นอกกลุ่มนอกทางเหล่านั้น ไม่ให้มาเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตย

นอกจากนั้น ผู้นำต้องไม่กลัวเรื่องความขัดแย้ง และต้องทำความเข้าใจว่า ในสังคมทุกสังคมอย่างไรก็ต้องมีความคิดเห็นไม่เหมือนกัน แล้วต้องเกิดความขัดแย้ง แต่หัวใจก็คือต้องทำให้สังคมเห็นว่า ความขัดแย้งที่มีอยู่นั้นในสังคมประชาธิปไตยหรือสังคมที่เจริญแล้วมีวิธีการจัดการกันอย่างไร อย่าใช้ความรุนแรง และต้องเปิดพื้นที่ให้ทุกฝ่ายได้มีโอกาสแสดงออก หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า รูปแบบ/ตัวแบบของผู้นำทางการเมืองไทยที่พึงประสงค์ ต่อการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตย รูปแบบของผู้นำต้องสอดคล้องกับสถานการณ์พิเศษ แต่ผู้นำต้องมีบทบาทสำคัญในการปกครองประเทศ คือ ผู้นำต้องปูทางไปสู่การพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ยั่งยืน และต้องปูทางไปสู่มาตรฐานที่ควรจะเป็น ผู้นำประเทศต้องมีความเข้าใจว่า ประเทศไทยมีลักษณะสังคมที่จำเป็นต้องเข้าสู่การเปลี่ยนแปลง เพราะฉะนั้นนายกรัฐมนตรีจะต้องเข้าใจในความเป็นไทยว่า มีจุดอ่อนจุดแข็งตรงไหน และม็อดประกอบอย่างไร ไม่เช่นนั้น การนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงจะส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ ความเชื่อและวิถีชีวิตดั้งเดิม ๆ ครั้นจะโดดข้ามไปเลยคงไม่ได้ ซึ่งต้องใช้เวลา ไม่เช่นนั้นหากเกิดความขัดแย้งขึ้นมาอีกก็จะทำให้สะดุดหยุดลงต้องกลับมานับหนึ่งใหม่

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับผู้นำเชิงสถานการณ์ ผู้เขียนพบว่า ผู้นำทางการเมือง (Political Leaders) คือ บุคคลที่ถือครองตำแหน่งที่เด่นที่สุด โดยเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ในโครงสร้างอำนาจรัฐ เป็นบุคคลที่มีอำนาจและอิทธิพลต่อกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองอย่างแท้จริง ความเป็นผู้นำทางการเมืองย่อมเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ ซึ่งสถานการณ์เป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้ความเป็นผู้นำของแต่ละคนเปลี่ยนไป ผู้นำได้รับการยอมรับต่างกันตามเวลา ดังนั้น ความเป็นผู้นำมีใช้จะดำรงอยู่ได้ตลอดเวลา เมื่อสถานการณ์เปลี่ยนไป ผู้นำที่มีลักษณะอีกอย่างหนึ่งย่อมเป็นที่พึงประสงค์ การเมืองของแต่ละประเทศจะมีความผันผวนไปตามสภาพแวดล้อม ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม สภาพภูมิศาสตร์ และอิทธิพลของผู้นำในแต่ละประเทศ ซึ่งผู้นำประเทศบางคนจะนำหลักการทางด้านรัฐศาสตร์มาประยุกต์ใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อตนเอง ครอบครัว หรือพวกพ้องบริวาร หรืออาจจะเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนก็เป็นได้ ในระบอบประชาธิปไตยนั้นถือว่าอำนาจเป็นของประชาชน ผู้นำเป็นเพียงบุคคลที่ประชาชนส่วนใหญ่เห็นพ้องต้องกันว่ามีความเหมาะสมที่จะเข้ามาบริหารประเทศเพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ่

Fiedler (1971) ได้ดำเนินการวิจัยเกี่ยวกับคุณลักษณะของผู้นำที่นำไปสู่การพัฒนาเชิงแนวคิดของทฤษฎีตามสถานการณ์ ซึ่งมีชื่อเรียกว่า ทฤษฎีตามสถานการณ์ของ Fiedler (Fiedler's Contingency Theory) แนวความคิดพื้นฐานที่ธรรมดา กล่าวคือ การสร้างความสอดคล้องระหว่างสไตล์ของผู้นำและสถานการณ์ที่เอื้ออำนวยมากที่สุดต่อความสำเร็จของผู้นำ ด้วยการวิเคราะห์ สไตล์ความเป็นผู้นำและสถานการณ์ขององค์การ ความสอดคล้องที่ถูกต้องสามารถสร้างขึ้นได้

โดยทฤษฎีตามสถานการณ์ของ Fiedler ประกอบด้วย (1) วิธีการแยกประเภทผู้นำ (2) กรอบข่ายเพื่อการแยกประเภทสถานการณ์ของความเป็นผู้นำ และ (3) แบบจำลองที่ระบุว่าผู้นำประเภทไหนจะเหมาะสมที่สุดกับสถานการณ์แบบไหน ตามทฤษฎีของ Fiedler ภาวะผู้นำที่มีประสิทธิภาพต้องประกอบด้วยปัจจัย 3 ส่วน คือ

(1) ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำและผู้ตาม รวมทั้งบุคลิกภาพของผู้นำมีส่วนสำคัญที่จะทำให้กลุ่มยอมรับ

(2) โครงสร้างของงาน งานที่ให้ความสำคัญเกี่ยวกับโครงสร้างของงาน อำนาจของผู้นำจะลดลง แต่ถ้างานใดต้องใช้ความคิด การวางแผน ผู้นำจะมีอำนาจมากขึ้น

(3) อำนาจของผู้นำ ผู้นำที่ดีที่สุด คือ ผู้ที่เห็นงานสำคัญที่สุด แต่ถ้าผู้นำที่จะทำเช่นนั้นได้ ผู้นำต้องมีอำนาจและอิทธิพลมาก แต่ถ้าผู้นำมีอิทธิพลหรืออำนาจไม่มากพอ จะกลายเป็นผู้นำที่เห็นความสำคัญของสัมพันธ์ภาพระหว่างผู้นำและผู้ตามมากกว่าเห็นความสำคัญของงาน

ทฤษฎีของ Fiedler เสนอว่า ภาวะผู้นำที่มีประสิทธิภาพหรือไม่มีประสิทธิภาพขึ้นอยู่กับสถานการณ์ ถ้าสัมพันธ์ภาพของผู้นำและผู้ตามที่ดี ประกอบกับโครงสร้างของงานชัดเจน ผู้นำจะสามารถควบคุมสถานการณ์ขององค์การได้

ในขณะที่ Horie (2015) ได้กล่าวเกี่ยวกับบทบาทที่สำคัญของผู้นำทางการเมืองว่า ผู้นำทางการเมืองต้องมีการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าอยู่ตลอดเวลา โจทย์ที่สำคัญของผู้นำทางการเมือง คือ การแก้ปัญหาที่สถานการณ์มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา อีกทั้งวิธีการในการแก้ปัญหาบางครั้งก็ไม่สามารถใช้วิธีการตามหนทางที่เคยปฏิบัติได้ ดังนั้น ผู้นำทางการเมืองจำเป็นต้องมีการคิดนอกกรอบ แต่ต้องปฏิบัติภายใต้กรอบของกฎหมาย เพื่อแก้ไขปัญหาที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาให้ทันกับเวลา และสถานการณ์ นอกจากนั้น ผู้นำทางการเมืองยังจำเป็นต้องมีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกลและชัดเจน มีความมุ่งมั่นในการทำงาน มีความคิดสร้างสรรค์ มีความซื่อสัตย์ และมีภาวะผู้นำที่สามารถตัดสินใจได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แม้ว่าประเทศไทยจะได้เปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 แต่วิวัฒนาการของประชาธิปไตยในประเทศไทยยังเป็นไปอย่างไม่ราบรื่น ดังคำกล่าวของท่านอานันท์ ปันยารชุน อดีตนายกรัฐมนตรีของประเทศไทยที่ว่า ประชาธิปไตยในประเทศไทยยังมีความเปราะบาง ประชาชนทุกคนในประเทศจึงควรมีส่วนร่วมในการทำให้ประชาธิปไตยไปถึงจุดธำรงไว้ซึ่งประชาธิปไตยที่ยั่งยืน โดยท่านอานันท์ ปันยารชุน (2558, 2559 และ 2562) ได้ให้ทัศนะคติในเรื่องการเสริมสร้างประชาธิปไตยที่ยั่งยืนว่า ประเทศชาติจะต้องมุ่งความพยายามไปที่สร้างระบบที่ให้อำนาจแก่ประชาชน ไม่ใช่เฉพาะผ่านสิทธิในการลงคะแนนเสียงเท่านั้น แต่ต้องปลูกฝังบรรทัดฐาน สถาบันและค่านิยมที่สนับสนุนสิทธิดังกล่าว และทำให้สิทธินั้นมีความหมาย ซึ่งท่านอานันท์ ปันยารชุน ได้อธิบายถึงโครงสร้างทางสถาปัตยกรรมของประชาธิปไตย หรือเรียกว่า เสาหลักของประชาธิปไตย ที่ประกอบด้วย 7 เสาหลัก ได้แก่

(1) **เสาหลักที่หนึ่ง** : การเลือกตั้ง การเลือกตั้งที่เสรีและยุติธรรมสร้างความชอบธรรมให้กับประชาธิปไตย โดยป้องกันบุคคลหรือกลุ่มคนเล็กๆ ในสังคมไม่ให้ยึดถือผลประโยชน์เฉพาะตัวให้ประชาชนแบกรับ ไม่ควรมีบุคคลใดหรือคนกลุ่มใดมีสิทธิผูกขาดอำนาจเหนือกระบวนการเลือกตั้ง

(2) **เสาหลักที่สอง** : ขั้นตอนการทางการเมือง การเลือกตั้งที่เสรีและยุติธรรมไม่ได้เป็นการมอบสิทธิให้กดขี่ หรือกีดกันกลุ่มผู้ที่ไม่ได้ลงคะแนนเสียงให้ฝ่ายรัฐบาล และก็ไม่ได้หมายความว่าเสียงข้างมากจะมีสิทธิปล้นสิทธิเสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือชีวิตของเสียงข้างน้อย ถ้าจะให้ประชาธิปไตยคงอยู่ได้ในระยะยาวก็ต้องมีขั้นตอน ถ้ากลุ่มเสียงข้างน้อยไม่ได้รับผลประโยชน์อย่างเที่ยงธรรมจากกระบวนการเลือกตั้งก็จะไม่สามารถมีความสงบสุขได้ การขาดความสงบสุขจะทำให้ความพยายามทั้งปวงที่เป็นประชาธิปไตยไร้ผล

(3) **เสาหลักที่สาม** : หลักนิติธรรม ซึ่งมีการถกเถียงกันมากถึงความหมายของคำนี้ แต่สิ่งที่เห็นได้ชัดคือ ความเกี่ยวโยงอย่างใกล้ชิดระหว่างหลักนิติธรรมและประชาธิปไตย คือ เมื่อกระบวนการทางการเมืองกำกับด้วยกฎหมายและกรอบระเบียบกฎหมาย ราษฎรก็จะสามารถพิจารณาได้ว่า รัฐบาลนั้นปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ และสามารถหาคำตอบต่อคำถามหลัก ๆ เช่น รัฐบาลปกครองตามกฎหมายหรือไม่ หรือถือหลักว่าตนได้รับการยกเว้นจากกฎหมายที่ไม่สะดวกบางข้อ ลำดับขั้นตอนการดำเนินงานของรัฐบาลคงเส้นคงวาและอยู่ภายใต้กฎหมายหรือไม่ หรือว่ารัฐบาลดำเนินการตามอำเภอใจ จับกุมผู้คนที่คัดค้านนโยบายของตน และลิดรอนเสรีภาพของบุคคลเหล่านั้น โดยไม่เคารพสิทธิที่พวกเขาพึงมีตามกฎหมาย เป็นต้น

(4) **เสาหลักที่สี่** : เสรีภาพในการแสดงออก คือ สิ่งที่บุคคลสามารถกล่าว ตีพิมพ์ แจกจ่าย และพูดคุย เป็นสิ่งบ่งชี้ว่าระบบการเมืองเป็นประชาธิปไตยมากน้อยเพียงใด สื่อมวลชนที่อิสระเสรีเป็นตัวชี้วัดในการแสดงออก ระบบอินเทอร์เน็ตที่ไม่ถูกเหยียบย่ำโดยการควบคุมของรัฐก็เป็นตัวชี้วัดอีกตัวหนึ่งเช่นกัน รัฐบาลไม่ว่าจะเป็นประชาธิปไตยหรือเป็นแบบอื่น น้อยรายนักที่มีความสัมพันธ์ที่สบายใจอย่างแท้จริงกับสื่อมวลชนเสรี แต่ไม่ว่าจะมีข้อเสียเพียงใด สื่อมวลชนเสรีซึ่งสนับสนุนโดยอินเทอร์เน็ตที่ไม่ถูกปิดกั้น เป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้ในการให้ข้อมูลข่าวสารกับสาธารณะ โดยเป็นส่วนหนึ่งของประชาธิปไตยที่ทำงาน แม้ในสังคมที่มีประชาธิปไตยมานาน รัฐบาลก็ยังพยายามจัดการใช้สื่อเพื่อประโยชน์ของตน รัฐบาลมักพยายามขึ้นนำการตีข่าวเพื่อผลักดันวาระของตนและเงื้อมมืออำนาจของสื่ออิสระ เสรีภาพในการแสดงออกถือว่าสำคัญพอที่จะบรรจุในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ดังหัวข้อ 19 ซึ่งระบุว่า “ทุกคนมีสิทธิอย่างเสรีในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออก สิทธิดังกล่าวนี้รวมถึงเสรีภาพที่จะมีความคิดเห็นโดยปราศจากการแทรกแซง และเสรีภาพที่จะแสวงหาได้รับ และถ่ายทอดข้อมูลข่าวสาร และความคิดผ่านสื่อใด ๆ ก็ได้โดยไม่จำกัดพรมแดน”

(5) **เสาหลักที่ห้า** : ความรับผิดชอบต่อสาธารณะและความโปร่งใส ซึ่งหมายความว่าสถาบันของรัฐและบุคคลในสถาบันเหล่านั้นต้องรับผิดชอบต่อภาระกระทำของตน รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อประชาชนที่เลือกรัฐบาลนั้นเข้ามา นอกจากนี้ ยังต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายตุลาการที่เป็นอิสระ

หรือสถาบันที่เป็นกลางอื่น ๆ ที่ตั้งขึ้นเพื่อตรวจสอบการกระทำของรัฐ การตัดสินใจใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องนโยบายด้านการเกษตร การกำหนดราคาน้ำมัน หรือบริการสาธารณสุข จะต้องไม่ทำไปเพื่อผลักดันวาระของกลุ่มผลประโยชน์เหนือกว่าผลประโยชน์สาธารณะ ในแก่นแท้ของความรับผิดชอบต่อสาธารณะ และความโปร่งใสนั้นมีวัตถุประสงค์เดียวกันคือ เพื่อคุ้มครองพลเมืองจากนโยบายที่หลงทาง หรือการตัดสินใจที่ให้ประโยชน์แก่คนไม่กี่คน แต่ทำให้คนจำนวนมากต้องเสียประโยชน์ เมื่อใดที่หลักการทั้งสองนี้สั่นคลอน ก็จะเป็นสัญญาณเตือนภัยว่า ธรรมชาติกำลังตกอยู่ในภาวะสุ่มเสี่ยง และกระบวนการประชาธิปไตยนั้นได้ชะงักงัน

(6) เส้าหลักที่หก : การกระจายอำนาจ ตั้งอยู่บนการใช้อำนาจทางการเมืองแก่ระดับท้องถิ่น หรือระดับจังหวัด ยิ่งรัฐบาลอยู่ใกล้ประชาชนที่ต้องปกครองมากเพียงใด รัฐบาลก็จะยิ่งตอบสนองต่อประชาชนได้มากเพียงนั้น ขณะเดียวกัน เพื่อให้ประชาธิปไตยที่มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสามารถทำงานได้ ก็จะต้องมีการกระจายอำนาจในเรื่องของเงินสนับสนุน ทรัพยากรด้านอุปกรณ์สิ่งของและบุคคล ตลอดจนขีดความสามารถของสถาบัน การกระจายกระบวนการทางการเมืองออกจากส่วนกลางก็เป็นอีกวิธีหนึ่งที่จะลดการรวมศูนย์อำนาจ อิทธิพลของกลุ่มพลังทางการเมือง พลเมืองจะมีความตื่นตัว สนใจ และพร้อมที่จะมีส่วนร่วมในประชาธิปไตยมากขึ้น เมื่อพวกเขา มองเจ้าหน้าที่รัฐเป็นเสมือนเพื่อนบ้าน และเห็นว่าสิ่งที่เขามีส่วนได้ส่วนเสียเป็นเรื่องใกล้ตัว

(7) เส้าหลักที่เจ็ด : ประชาสังคม ถือว่าเป็นเส้าหลักที่สำคัญที่สุด ประชาสังคมเป็นประชาสังคมที่แข็งแกร่งจะเริ่มบทบาทของการมีส่วนร่วมตั้งแต่ระดับรากหญ้า เวทีชุมชน ชมรม กลุ่มนักรณรงค์เรื่องต่าง ๆ องค์กรการกุศล สหกรณ์ สหภาพ กลุ่มนักคิด และสมาคม ล้วนจัดอยู่ภายใต้กรอบประชาสังคม กลุ่มเหล่านี้เป็นยานพาหนะในการมีส่วนร่วมที่จะนำไปสู่การมีประชาธิปไตยระดับรากหญ้าอย่างยั่งยืน ความเข้มแข็งของประชาธิปไตยอาจวัดได้โดยดูว่ามีประชาสังคมที่แท้จริงเพียงใด และพลเมืองมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะมากน้อยเพียงใด ประชาสังคมเป็นแหล่งข้อมูลที่สำคัญ สำหรับการถกเถียงด้วยสติปัญญาในเรื่องที่อยู่ในความสนใจของสาธารณะ

เส้าหลักต่าง ๆ ของประชาธิปไตยที่กล่าวมานี้ เป็นสิ่งที่จำเป็นแต่ยังไม่เพียงพอ หากขาดผู้นำที่จะมาสร้างและธำรงรักษาเส้าหลักของประชาธิปไตยเหล่านี้ คุณสมบัติความเป็นผู้นำสำหรับประชาธิปไตยที่ยั่งยืน จะพบได้ในบุคคลที่ดำรงตนด้วยความซื่อสัตย์ โปร่งใสและรับผิดชอบต่อสิ่งที่ตนทำ เป็นบุคคลที่สามารถสร้างฉันทามติ มีใจที่เปิดกว้างและเป็นธรรม ยึดมั่นต่อความยุติธรรม และส่งเสริมประโยชน์สาธารณะ มีขันติธรรมรับฟังท่าทีของฝ่ายตรงข้าม แน่ใจว่ามีการพูดคุยกันว่าประชาธิปไตยเป็นวิถีปกครองที่ยั่งยืนกว่า และวิสัยมนุษย์ก็มีข้อบกพร่องมากมาย คำกล่าวทั้งสองคำนี้มีความจริงอยู่ แต่ขณะที่เรายอมรับข้อจำกัดของเราเอง เราก็ควรพยายามหลีกเลี่ยงข้อผิดพลาดในอดีต และมองไปสู่รุ่นผู้นำในภายภาคหน้าที่จะสามารถสานต่อ โดยเรียนรู้จากบทเรียนของการต่อสู้เพื่อประชาธิปไตยของประชาชนคนธรรมดา

(3.5) ผู้นำต้องมีภาวะความเป็นผู้นำในเชิงความเชื่อมั่นศรัทธาต่อระบอบประชาธิปไตย

ผู้นำต้องมีภาวะความเป็นผู้นำในเชิงความเชื่อมั่นศรัทธาต่อระบอบประชาธิปไตย และตัวผู้นำก็ต้องมาจากระบวนการนั้นโดยชอบธรรม ซึ่งมีความสำคัญมาก เพราะประเทศอาจจะมีผู้นำที่มาจากระบอบประชาธิปไตย แต่ว่าอาจจะมาโดยมิชอบธรรม เช่น การซื้อเสียงมา โกงมา ทูจริตมา ที่ได้พิสูจน์ให้เห็นจากประสบการณ์/ประวัติศาสตร์ที่ผ่านมา และคนเหล่านั้นก็ไม่สามารถนำไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยได้ เพราะเกิดจากตัวเองไม่ได้เป็นแบบอย่าง

ในการทำงานเดียวกัน หลักความเป็นประชาธิปไตย ผู้นำต้องฟังเสียงประชาชนและต้องสนับสนุนประชาชน ตัวอย่างเช่น ตอนที่นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรีปัญหาเร่งด่วนเรื่องแรกก็คือ เรื่องเศรษฐกิจที่เกิดวิกฤตทางการเงินโลก ผู้นำทำการฟื้นฟูอย่างเต็มที่ ซึ่งก็ทำได้ค่อนข้างเร็ว รวมไปถึงงานถึงการเริ่มตอบสนองต่อประชาชนในกลุ่มต่างๆ เช่น กลุ่มเกษตรกร มีระบบประกันรายได้ และเริ่มวางระบบสวัสดิการ เป็นต้น นอกจากนั้น นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ พยายามสร้างบรรทัดฐานของการใช้อำนาจทางการเมือง แต่ก็ต้องยอมรับว่าหลายปัจจัยทำให้ความขัดแย้งสูงมาก เพราะฝ่ายตรงกันข้ามพยายามทำให้เกิดการปะทะ และก่อให้เกิดความรุนแรง ซึ่งผู้นำก็พยายามหลีกเลี่ยงอย่างถึงที่สุด แต่ก็มีความจำเป็นที่จะต้องทำให้สังคมคืนสู่ความเป็นปกติสุขให้ได้

นอกจากนั้น ผู้นำต้องฟังเสียงของประชาชนเป็นหลัก พยายามแก้ปัญหาให้ประชาชนให้เป็นที่พอใจเท่าที่จะทำได้ เมื่อเกิดปัญหาวิกฤตก็ต้องลงมือเองให้เห็นชัดๆ เช่น ในช่วงน้ำท่วม นายบรรหาร ศิลปอาชา อดีตนายกรัฐมนตรีได้ออกไปดูแลประชาชนด้วยตนเอง ไปฟังเสียงประชาชนเองว่ามีปัญหาอะไร การแก้ไขปัญหาก็เป็นไปอย่างรวดเร็ว จนกระทั่งถูกมองว่าเป็นการล้วงลูกในการทำงาน แต่ไม่ทำก็ไม่ได้ ไม่เช่นนั้นประชาชนจะเสื่อมศรัทธาต่อการเมือง ดังนั้น ผู้นำทางการเมืองต้องยึดประชาชนเป็นหลักในการทำงาน และต้องทำให้ประชาชนมีความเชื่อถือด้วย โดยผู้นำต้องถามประชาชน พ่อค้า แม่ค้า ชาวไร่ ชาวนา คนสวน ชาวประมง ฯลฯ ประชาชนต้องการให้พัฒนาอย่างไรถึงจะทำให้ประชาชนมีชีวิตที่ดีขึ้น ดังนั้น ผู้นำทางการเมืองต้องถามประชาชนว่า อย่างไรก็ดี อย่างไรไม่ดี และประชาชนต้องการแบบไหน อย่างไร เป็นต้น

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับผู้นำต้องมีภาวะความเป็นผู้นำในเชิงความเชื่อมั่นศรัทธาต่อระบอบประชาธิปไตย ผู้เขียนพบว่า ลิขิต ธีรเวคิน (2549) กล่าวว่า นักการเมืองผู้นั้นต้องมีความผูกพันทางอุดมการณ์ (Ideological Commitment) โดยในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้นเป็นกรรมวิธี (Means) เพื่อจุดมุ่งหมายบางอย่าง และขณะเดียวกันก็เป็นสิ่งที่มีเป้าหมายอันปลาย (End) ที่มีคุณค่าในตัวของมันเอง นักการเมืองที่ดีจึงเป็นนักการเมืองที่ปฏิบัติตามกรอบกติกาเพื่อรักษาไว้ซึ่งกระบวนการประชาธิปไตย โดยไม่ตะแบงละเมิด

นายอานันท์ ปันยารชุน (2541) อดีตนายกรัฐมนตรีได้กล่าวเกี่ยวกับผู้นำไว้ว่า ผู้นำที่ดีคือผู้ที่ผู้อื่นอยากเดินตาม นั่นหมายถึงว่า ลักษณะการเป็นผู้นำนั้นไม่ได้มาจากตัวเอง หรือตั้งตัวเอง แต่ต้องมีคนอื่นที่เขารู้สึกว่าเป็นผู้นำ โดยเกิดจากความศรัทธาในตัวเรา การที่จะสร้างความศรัทธาได้นั้นจะต้องเกิดจากพฤติกรรม การดำเนินชีวิต และสิ่งที่ผู้นั้นสร้างสรรค์มาเป็นเวลาช้านาน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของคำพูด

พฤติกรรมหรือการกระทำใด ๆ ซึ่งอยู่บนมูลฐานของคุณธรรมและจริยธรรม การที่เป็นผู้นำได้และเป็นผู้นำที่ยั่งยืน สิ่งที่เขาขาดไม่ได้ก็คือ ความรู้สึกผิด ความรู้สึกชอบ รู้สึกควรไม่ควร โดยสิ่งที่ควบคุมการกระทำของตนนั้น ก็คือ คุณธรรมและจริยธรรม

นอกจากผู้นำต้องมีคุณธรรมและจริยธรรมแล้ว นายอานันท์ ปันยารชุน (2541) ยังได้กล่าวเพิ่มเติมว่า บุคคลที่ก้าวสู่ความเป็น “ผู้นำ” ในสังคมไทย ยังจำเป็นต้องประกอบด้วยคุณสมบัติอื่น ๆ อีก องค์ประกอบของผู้นำนั้น หากพิจารณาจะพบว่า ผู้นำจะต้องเป็นผู้ที่สามารถทำให้ผู้อื่นคล้อยตาม เพราะมีศรัทธาต่อคนคนนั้น การพูดให้คนอื่นเข้าใจก็เป็นเรื่องสำคัญ การสื่อสารที่ชัดเจน แจ่มแจ้งเป็นสิ่งสำคัญในการสื่อความหมายให้เกิดความเข้าใจซึ่งกันและกัน อีกทั้งลักษณะของผู้นำยังต้องมีความสังเกต มีความเชื่อมั่นให้เห็นว่าจะทำอะไรต้องมีหลักการเพราะเราอยู่ในสุญญากาศไม่ได้ จำเป็นต้องมีกรอบอะไรบางอย่างที่เข้ามาคุ้มครองป้องกันสิ่งที่เราหวงแหน เช่น ความเชื่อมั่นในเรื่องของสิทธิมนุษยชน และการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นต้น ประการถัดมาก็คือ ผู้นำต้องมีวิสัยทัศน์ เพราะถ้ามีแต่หาเช้ากินค่ำ เมาไปวัน ๆ แต่ละวันจัดการแต่ปัญหาเฉพาะหน้าก็ยากจะดูแลตนเอง ในอนาคตผู้นำจะต้องมีระบบของการคิด และการบริหาร นอกจากนั้นแล้ว การชวนหาความรู้ใส่ตัว เป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญมาก ใครหยุดเมื่อไหร่คนอื่นก็ขึ้นหน้า เมื่อโลกเปลี่ยนไปเรื่อยๆ ความสามารถของคนเราที่จะติดตามเหตุการณ์ให้เท่าทันโลกและทันต่อความคิด ความรู้สึกและสามัญสำนึกของคู่แข่งชั้น คือ สิ่งสำคัญที่สุดในยุคสมัยนี้ บทบาทของผู้นำคือต้อง “นำ” ไม่ใช่ “จัดการ” ต้องกระตุ้นคนให้ทำด้วยความรู้สึกอยากทำ อดีตประธานาธิบดีโอเซนฮาวร์ เคยกล่าวว่า “ผู้นำที่ดี (Good Leader) คือ เราอยากให้ลูกน้องทำอะไร เมื่อลูกน้องเริ่มทำในสิ่งนั้นก็เพราะเขาอยากทำดีหรือไม่ดีก็ทำ เพราะเป็นความคิดที่เขาคิดมันขึ้นมาเอง”

ในทำนองเดียวกัน ภัทรชมน รัตนางกูร (2552) กล่าวว่า ค่านิยมและจิตวิญญาณ ความเป็นประชาธิปไตย (The Democratic Ethos): ค่านิยมที่ได้รับการอบรมตั้งแต่ครอบครัว สถาบัน การศึกษา และทางสังคม ให้มีความเชื่อและศรัทธาในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย มีพฤติกรรมที่เป็นประชาธิปไตย มองคนอื่นด้วยสายตาที่เสมอภาค ทั้งหมดนี้ถือได้ว่าเป็นการพัฒนาจิตวิญญาณประชาธิปไตย ซึ่งเป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จของการพัฒนาและธำรงไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตย

ผู้นำภายใต้ระบบการเมืองแบบเปิดจะยึดหลักการที่อับราฮัม ลินคอล์น ได้กล่าวไว้คือ ประชาธิปไตยเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ผู้นำทางการเมืองมาจากประชาชนจึงต้องทำเพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ เพราะอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ผู้นำมีโอกาสบริหารประเทศก็โดยการยินยอมของประชาชน เป็นสัญญาประชาคม (Social Contract) เพื่อให้เป็นไปตามความต้องการของมวลชนส่วนใหญ่ (General Will) (ลิขิต ธีรเวคิน, 2548)

จากการที่ผู้นำทางการเมืองเป็นที่จับตาจากสาธารณชนไม่ว่าจะเป็นการแสดงออก โดยการใช้อำนาจ การพูดจา การกระทำทุกสิ่งทุกอย่าง พฤติกรรมจึงถือเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องควบคุม ดังนั้น การควบคุมพฤติกรรมของผู้นำทางการเมืองให้ประสบผลสำเร็จจึงจำเป็นต้องสร้างสำนึกหรือมโนธรรม

แห่งความรู้สึกผิดชอบชั่วดี โดยให้เกิดความรู้สึกละอายหากจะทำในสิ่งไม่ถูกไม่ควร หรือเรียกอีกนัยหนึ่งว่า “คุณธรรมและจริยธรรม” ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการดำเนินบทบาทหน้าที่ของการเป็นผู้นำทางการเมืองที่ดี หากผู้นำทางการเมืองขาดซึ่งคุณธรรมและจริยธรรมย่อมทำให้ผู้นำทางการเมืองนั้นขาดความชอบธรรม โดยคุณธรรมและจริยธรรมเป็นสิ่งที่ผู้นำทางการเมืองต้องยึดถือและพึงปฏิบัติ (ภัทรชมน รัตนางกูร, 2552) ได้แก่

(1) หลักนิติธรรม (The Rule of Law): การใช้กฎหมายในการบริหารประเทศ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวนั้นต้องผ่านกระบวนการร่างกฎหมายอย่างถูกต้อง และหลักของกฎหมายนั้นต้องเป็นกฎหมายที่คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพและอำนาจอธิปไตยของประชาชน โดยกระบวนการยุติธรรมจะต้องเป็นไปตามครรลองหลักนิติธรรม

(2) ความอดทนอดกลั้น (Tolerance) ความใจกว้าง (Open-Mindedness) และความมีน้ำใจนักกีฬา (Sporting Spirit): ทั้งหมดนี้เป็นหัวใจสำคัญของสังคมประชาธิปไตย เพราะในสังคมประชาธิปไตยนั้นต้องยอมรับความแตกต่างทั้งในด้านเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา และขนบธรรมเนียมประเพณี

(3) ภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย การกระทำอันใดก็ตามต้องคำนึงถึงหลักการใหญ่ๆ ดังต่อไปนี้ คือ ความถูกต้องตามกฎหมาย (Legality) ความชอบธรรมทางการเมือง (Legitimacy) ความถูกต้องเหมาะสม (Decency) และความน่าเชื่อถือ (Credibility): การมุ่งเน้นไปที่ตัวบทกฎหมายตามลายลักษณ์อักษรแต่เพียงอย่างเดียวเป็นสิ่งที่ไม่พอเพียง การกระทำอันใดที่ไม่เหมาะสมแม้จะถูกต้องตามกฎหมายก็จะขาดความชอบธรรมทางการเมือง อันจะส่งผลถึงความน่าเชื่อถือของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในที่สุด

(4) การบริหารบ้านเมืองจะต้องอิงหลักธรรมาภิบาล (Good Governance): ความชอบธรรมทางการเมือง (Legitimacy) ความโปร่งใส (Transparency) การมีส่วนร่วมของประชาชน (Participation) ความรับผิดชอบเปิดให้ไต่เบียดได้ (Accountability) และความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness) ซึ่งหมายถึงการกระทำนั้นต้องส่งผลในทางบวกทั้งในแง่ผลได้ (Output) และผลลัพธ์ (Outcome)

(5) อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน (Popular Sovereignty): ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย คือ ระบบที่ประชาชนมีอำนาจอธิปไตย และมอบหมายให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งทำหน้าที่แทนตน การเลือกตั้งจึงเป็นการแสดงออกถึงสิทธิและอำนาจของประชาชน

(6) สิทธิเสรีภาพ (Rights and Freedom): เป็นหัวใจสำคัญของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ผู้ดำรงตำแหน่งบริหารและข้าราชการประจำที่มีอำนาจตามกฎหมาย จะต้องยึดถือตัวบทกฎหมายอย่างเคร่งครัด ไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน เพราะถ้ามีการกระทำดังกล่าวก็เท่ากับละเมิดเจ้าของอำนาจอธิปไตย

(7) ความเสมอภาค (Equality): ความเสมอภาคหมายถึงความรวมถึงความเสมอภาคทางการเมือง และความเสมอภาคทางกฎหมาย (Equality before the Law) ความเสมอภาคภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยถือว่าทุกคนเสมอภาคเท่ากันหมด

(8) ค่านิยมและจิตวิญญาณความเป็นประชาธิปไตย (The Democratic Ethos): ค่านิยมที่ได้รับการอบรมตั้งแต่ครอบครัว สถาบันการศึกษา และทางสังคม ให้มีความเชื่อและศรัทธาในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย มีพฤติกรรมที่เป็นประชาธิปไตย มองคนอื่นด้วยสายตาที่เสมอภาค ทั้งหมดนี้ถือได้ว่าเป็นการพัฒนาจิตวิญญาณประชาธิปไตย ซึ่งเป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จของการพัฒนาและธำรงไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตย

(9) ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย คือ กรรมวิธี (Means) เพื่อเป้าหมายทางการเมือง ในขณะที่เดียวกัน ระบอบประชาธิปไตยก็เป็นเป้าหมายอันสูงส่ง (Noble End) ในตัวเอง: ประชาธิปไตยจึงเป็นทั้งกรรมวิธี (Means) และเป้าหมาย (End) ในตัวเอง ทั้งสองส่วนนี้ต้องไปด้วยกัน

(10) ผู้ดำรงตำแหน่งบริหารระดับสูงทั้งในนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ จะต้องตระหนักว่าตนเป็นผู้ซึ่งได้รับอาณัติจากประชาชน ดังนั้น ผลประโยชน์สูงสุดจะต้องเป็นผลประโยชน์ที่เอื้ออำนวยต่อประชาชนโดยส่วนรวม การกระทำอันใดที่ขัดต่อผลประโยชน์ของประชาชน ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยการนั้นย่อมไม่ถูกต้อง

(11) ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งบริหารระดับสูงทั้งในนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ จำเป็นอย่างยิ่งและต้องยึดถือหลักจริยธรรมทางการเมือง รวมตลอดทั้งมารยาททางการเมือง: โดยจะต้องกระทำหน้าที่อย่างซื่อสัตย์สุจริต คำนึงถึงผลดีผลเสียที่จะเกิดต่อประชาชน ชาติ และบ้านเมือง เสียสละความสุขส่วนตัวเพื่อส่วนรวม เพราะงานการเมืองเป็นงานอาสาสมัครที่ได้รับ

(12) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารระดับสูงที่สามารถนำประเทศชาติและสังคมไปสู่ความเจริญ หรือไปสู่ความเสียหายในด้านต่าง ๆ ทั้งในแง่การเมือง สังคม เศรษฐกิจ อุดมการณ์ ศรัทธาและความเชื่อในระบบ ฯลฯ ต้องเป็นบุคคลที่เปี่ยมด้วยคุณสมบัติอันได้แก่ การมีอุดมการณ์ทางการเมือง (Political Ideology) การมีจริยธรรมทางการเมือง (Political Ethics) การมีความรู้ทางการเมือง (Political Knowledge) การมีประสาทสัมผัสทางการเมือง (Political Sense) และการเข้าใจอารมณ์ทางการเมือง (Political Mood) ของประชาชนอย่างถูกต้อง

นายอานันท์ ปันยารชุน (2559) อดีตนายกรัฐมนตรี้ ได้กล่าวปาฐกถาประจำปี ในหัวข้อ “อานันท์ ปันยารชุน ไม่คาดหวังเห็นประชาธิปไตยที่แท้จริงในช่วงอายุตัวเอง” ซึ่งจัดโดยสมาคมผู้สื่อข่าวต่างประเทศแห่งประเทศไทย (เอฟซีซีที) ที่โรงแรมอินเตอร์คอนติเนนตัล ในวันที่ 24 มีนาคม 2559 ที่ผ่านมามีว่า “ตนไม่คาดหวังจะได้เห็นประชาธิปไตยที่แท้จริงเกิดขึ้นในไทยในช่วงอายุของตน โดยยอมรับว่าจะต้องใช้เวลาอีกกับกระบวนการประชาธิปไตย เพราะรัฐธรรมนูญไม่ใช่สิ่งที่จะแก้ปัญหาได้ทุกประการ” ทั้งนี้ นายอานันท์ ปันยารชุน ได้ระบุตอนหนึ่งว่า “แม้รัฐบาลของเขาจะจัดตั้งขึ้นหลังจากการรัฐประหารและไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง แต่สิ่งที่ทำให้รัฐบาลของเขาแตกต่างจากรัฐบาลที่มาจากรัฐประหารอื่น ๆ ก็คือ การสร้างความเชื่อมั่นและการยอมรับจากประชาชน อย่างไรก็ตาม ตนไม่ต้องการเปรียบเทียบรัฐบาลตัวเองกับรัฐบาลอื่น แต่สิ่งที่สำคัญคือ การสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนให้ได้ ไม่ว่าคุณจะทำงานในฐานะผู้บริหารบริษัทหรือผู้บริหารประเทศ ไม่ว่ารัฐบาลประชาธิปไตยหรือรัฐบาลที่มาโดยแนวทางอื่น ล้วนต้องผ่านความท้าทายในการสร้างความเห็นพ้องจากคนในสังคมทั้งสิ้น นอกจากนี้ การจะผ่านวิกฤตไปได้นั้นต้องอาศัยความเป็นผู้นำทางการเมืองที่ถูกต้อง

และการแก้ปัญหาทางการเมืองไม่สามารถเกิดได้ในภาวะหรือภายใต้จิตสำนึกอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ที่คนมองทุกอย่างเป็นขาว-ดำอย่างสุดขั้ว แต่ความมองปัจจัยต่าง ๆ ตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น”

ในทำนองเดียวกัน นายวิญญู เครืองาม (2554) ได้กล่าวเกี่ยวกับนายอานันท์ ปันยารชุน อดีตนายกรัฐมนตรีว่า การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีทั้ง 2 วาระของนายอานันท์ ปันยารชุน แม้ว่าจะมาโดยอุบัติเหตุ แต่การที่นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นผู้บริหารที่มีวิสัยทัศน์ (Vision) ชัดเจนว่าจะยึดมั่นในหลักการและวิธีการทำงานแบบโปร่งใส (Transparency) ตรวจสอบได้ (Accountability) ทำให้การบริหารประเทศของรัฐบาลมียุทธศาสตร์ (Strategy) และมี การดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ความสำเร็จของรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน จึงมีจุดเริ่มต้นมาจากการเลือกใช้คน กล่าวคือ ครม.ของนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นคนมีภาพลักษณ์ดี มีมือดี ภูมิจานและจันงานได้ทันทีเป็นส่วนใหญ่ นายอานันท์ ปันยารชุน ได้นำหลักการพูดและหลักบริหารธุรกิจมาใช้ในการกระจายงาน มอบอำนาจ ความรับผิดชอบและการตัดสินใจให้รองนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้นำจะทำหน้าที่เป็นผู้ติดตามงานเพื่อรู้ความเป็นไปของเรื่องที่อยู่ในขั้นตอนต่าง ๆ ทั้งหมด สไตร์ลของท่านคือ พูดสั้น เอาแต่ประเด็น ตรงไปตรงมา ไม่กลัวการโต้แย้ง กล้าเผชิญปัญหา กล้าตัดสินใจ และมียุทธวิธีที่แยบคาย

(3.6) ผู้นำต้องมีความรอบรู้และประสบการณ์

ผู้นำต้องมีความรู้ความสามารถที่จะนำพาประเทศไปสู่ความสำเร็จของประเทศชาติได้คือ ผู้นำที่มีความรอบรู้และประสบการณ์พอสมควร นอกจากนั้น ผู้นำต้องสามารถแก้ปัญหาได้และสามารถนำพาประเทศพ้นภาวะวิกฤตได้ไม่ว่าสถานการณ์เป็นอย่างไร โดยผู้นำต้องยึดมั่นในหลักประชาธิปไตย

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับผู้นำต้องมีความรอบรู้และประสบการณ์ ผู้เขียนพบว่า ในระบอบประชาธิปไตยนั้น ถือว่าอำนาจเป็นของประชาชน ผู้นำเป็นเพียงบุคคลที่ได้รับเลือกจากประชาชนส่วนใหญ่ให้เข้ามาบริหารประเทศ เพื่อประโยชน์สุขส่วนรวมของประเทศชาติ เพื่อจุดมุ่งหมายคือ ประโยชน์ส่วนรวมของคนในชาติ ผู้นำที่ดีจึงต้องเป็นคนที่มีความดี จริยธรรม มีความสามารถ มีวิสัยทัศน์มองการณ์ไกล สื่อสาร โน้มน้าวใจคนได้ดี มีจิตสำนึกทำเพื่อส่วนรวม และที่สำคัญต้องแสดงบทบาทของผู้นำได้อย่างถูกกาลเทศะ เพราะผู้นำทางการเมือง คือ บุคคลที่มีตำแหน่งเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ในโครงสร้างอำนาจรัฐ เป็นบุคคลที่มีอำนาจ และมีอิทธิพลในกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองอย่างมาก

นายอานันท์ ปันยารชุน (2540 อ้างถึงใน วาโร เฟ็งสวัสต์, 2549) ได้ให้ความหมายของภาวะผู้นำว่า ภาวะผู้นำหากมีในบุคคลใดแล้วจะทำให้ผู้อื่นอยากทำตามโดยสมัครใจ ไม่จำเป็นต้องสั่งการ เพราะความเป็นผู้นำไม่ได้มาจากการอุปโลกน์หรือแต่งตั้งตนเอง แต่ต้องเกิดจากการที่คนอื่นที่เขารู้สึกว่า เราเป็นผู้นำ ดังนั้น คุณสมบัติของภาวะผู้นำที่ยั่งยืน ได้แก่ ความรู้สึกรับผิดชอบ รู้ควรไม่ควร โดยมีคุณธรรมจริยธรรมเป็นเครื่องควบคุมผู้นำ ความสามารถทำให้คนอื่นคล้อยตาม ความสามารถในการสื่อสารให้คนอื่นเข้าใจ แต่ต้องพูดในสิ่งที่เป็นอย่างจริง ความเป็นผู้ยึดมั่นในหลักการ มีระบบการคิดและการบริหารที่มีวิสัยทัศน์ จะต้องคิดแบบที่ละก้าวแต่ต้องคิดครบทั้งกระบวนการ และรู้จักคาดคะเน รู้จักหาความรู้และพึ่งพาความรู้ทางวิชาการอย่างแท้จริง

นายอานันท์ ปันยารชุน (2541) ยังได้กล่าวเพิ่มเติมว่า บุคคลที่ก้าวสู่ความเป็น “ผู้นำ” ในสังคมไทย ยังจำเป็นต้องประกอบด้วยคุณสมบัติอื่น ๆ อีก องค์ประกอบของผู้นำนั้น หากพิจารณาจะพบว่า ผู้นำจะต้องเป็นผู้ที่สามารถทำให้ผู้อื่นคล้อยตาม เพราะมีศรัทธาต่อคนคนนั้น การพูดให้คนอื่นเข้าใจก็เป็นเรื่องสำคัญ การสื่อสารที่ชัดเจน แจ่มแจ้งเป็นสิ่งสำคัญในการสื่อความหมายให้เกิดความเข้าใจซึ่งกันและกัน อีกทั้งลักษณะของผู้นำยังต้องมีความสังเกต มีความเชื่อมั่นให้เห็นว่าจะทำอะไรต้องมีหลักการเพราะเราอยู่ในสุญญากาศไม่ได้ จำเป็นต้องมีกรอบอะไรบางอย่างที่เข้ามาคุ้มครองป้องกันสิ่งที่เราหวงแหน เช่น ความเชื่อมั่นในเรื่องของสิทธิมนุษยชน การปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นต้น ประการถัดมาก็คือ ผู้นำต้องมีวิสัยทัศน์ เพราะถ้ามีแต่หาเช้ากินค่ำ เมาไปวัน ๆ แต่ละวันจัดการแต่ปัญหาเฉพาะหน้าก็ยากจะดูแลตนเอง ในอนาคตผู้นำจะต้องมีระบบของการคิด และการบริหาร นอกจากนั้นแล้ว การชวนขยายหาความรู้ใส่ตัวเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญมาก ใครหยุดเมื่อไหร่คนอื่นก็ขึ้นหน้า เมื่อโลกเปลี่ยนไปเรื่อย ๆ ความสามารถของคนเราที่จะติดตามเหตุการณ์ให้เท่าทันโลกและทันต่อความคิด ความรู้สึกและสามัญสำนึกของคู่แข่ง คือ สิ่งสำคัญที่สุดในยุคสมัยนี้ บทบาทของผู้นำคือต้อง “นำ” ไม่ใช่ “จัดการ” ต้องกระตุ้นคนให้ทำด้วยความรู้สึกอยากทำ อดีตประธานาธิบดีไอเซนฮาวร์ เคยกล่าวว่า “ผู้นำที่ดี (Good Leader) คือ เราอยากให้ลูกน้องทำอะไร เมื่อลูกน้องเริ่มทำในสิ่งนั้นก็เพราะเขาอยากทำดีหรือไม่ดีก็ตาม เพราะเป็นความคิดที่เขาคิดมันขึ้นมาเอง

นายชวน หลีกภัย (2558) กล่าวว่า คุณสมบัติที่สำคัญอีกประการของการเป็นผู้นำ คือ การเป็นผู้นำที่มีความรู้ แม้ว่าไม่มีความรู้ทางด้านนั้นโดยตรง แต่ผู้นำต้องไปแสวงหาความรู้ และต้องมีการส่งเสริมคนดีให้ได้เป็นผู้นำ ดังพระบรมราโชวาทพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชฯ ในพิธีเปิดงานชุมนุมลูกเสือแห่งชาติ ค่ายลูกเสือวชิราวุธ จังหวัดชลบุรี ในวันที่ 11 ธันวาคม 2512 ความว่า “ในบ้านเมืองนั้น มีทั้งคนดีและคนไม่ดี ไม่มีใครที่จะทำให้ทุกคนเป็นคนดีได้ทั้งหมด การทำให้บ้านเมืองมีความปกติสุขเรียบร้อย จึงมิใช่การทำให้ทุกคนเป็นคนดี หากแต่อยู่ที่การส่งเสริมคนดี ให้คนดีปกครองบ้านเมือง และควบคุมคนไม่ดีไม่ให้มีอำนาจ ไม่ให้ก่อความเดือดร้อนวุ่นวายได้”

ภักทษมน รัตนางกูร (2552) ได้เสนอแนวคิดว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารระดับสูงที่สามารถนำประเทศชาติและสังคมไปสู่ความเจริญ หรือไปสู่ความเสียหาย ในด้านต่างๆ ทั้งในแง่การเมือง สังคม เศรษฐกิจ อุดมการณ์ ศรัทธาและความเชื่อในระบบ ฯลฯ ต้องเป็นบุคคลที่เปี่ยมด้วยคุณสมบัติอันได้แก่ การมีอุดมการณ์ทางการเมือง (Political Ideology) การมีจริยธรรมทางการเมือง (Political Ethics) การมีความรู้ทางการเมือง (Political Knowledge) การมีประสาทสัมผัสทางการเมือง (Political Sense) และการเข้าใจอารมณ์ทางการเมือง (Political Mood) ของประชาชนอย่างถูกต้อง

ในขณะที่ Kouzes & Posner (2012) ได้ทำวิจัยเกี่ยวกับคุณลักษณะของผู้นำที่ลูกน้อง เลื่อมใสในตอนต้นทศวรรษ 1980 โดยการสำรวจผู้บริหารหลายพันคนทั้งจากหน่วยงานของภาครัฐและเอกชน คณะผู้วิจัยได้ตั้งคำถามแบบปลายเปิดว่า “อะไรคือคุณค่า (ลักษณะส่วนบุคคลหรือคุณลักษณะ)

ที่คุณมองหาและเลือกในในตัวหัวหน้าของคุณ?” ในการตอบคำถามนี้ บรรดาผู้บริหารได้ให้คำตอบถึง 255 คำตอบที่ไม่ซ้ำกัน คณะผู้วิจัยได้วิเคราะห์เนื้อหาสาระโดยการจำแนกออกหลายกลุ่มจนเหลือเพียง 15 หมวดหมู่ และในการศึกษาครั้งหลังได้จับมารวมกันใหม่จนเหลือ 7 หมวดหมู่

จากผลการสำรวจ คณะผู้วิจัยสรุปว่า ผลลัพธ์ยังคงเหมือนเดิมตลอดระยะเวลาของการสำรวจ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า บุคคลผู้หนึ่งจะต้องผ่านการทดสอบหลายครั้ง ก่อนที่บุคคลอื่นจะเต็มใจยกตำแหน่ง “ผู้นำ” ให้ นอกจากนี้ ผลการศึกษาและความสัมพันธ์ของคุณลักษณะของผู้นำที่มีต่อข้อพึงปฏิบัติขั้นพื้นฐาน 4 ประการของผู้นำ ดังนั้น คนส่วนใหญ่จะเลือกและยินดีตามผู้นำที่มีคุณลักษณะดังนี้ (1) ความซื่อสัตย์ (2) เล็งเห็นการณ์ไกล (3) การมีแรงดลใจ และ (4) ความสามารถตามลำดับ กล่าวคือ ความสามารถ จากผลของการสำรวจอธิบายได้ว่า ก่อนที่ผู้ใต้บังคับบัญชาจะให้ความร่วมมือกับใครสักคนหนึ่ง คนเหล่านั้นต้องเชื่อว่า บุคคลผู้นั้นมีความสามารถที่จะนำลูกน้องไปสู่จุดหมายที่กำลังจะเดินไป ซึ่งต้องมองดูผู้นำในฐานะที่เป็นคนมีความสามารถและมีประสิทธิผล แต่ถ้าผู้ใต้บังคับบัญชาไม่แน่ใจในความสามารถของผู้นำ ผู้ใต้บังคับบัญชาก็อาจจะไม่ให้ความร่วมมือในการมุ่งสู่เป้าหมายนั้น

ในระบอบประชาธิปไตยนั้น ถือว่าอำนาจเป็นของประชาชน ผู้นำเป็นเพียงบุคคลที่ได้รับเลือกจากประชาชนส่วนใหญ่ให้เข้ามาบริหารประเทศ เพื่อประโยชน์สุขส่วนรวมของประเทศชาติ เพื่อจุดหมายคือ ประโยชน์ส่วนรวมของคนในชาติ ผู้นำที่ดีจึงต้องเป็นคนที่มีทั้งคุณธรรม จริยธรรม มีความสามารถ มีวิสัยทัศน์มองการณ์ไกล สื่อสาร โน้มน้าวจูงใจคนได้ดี มีจิตสำนึกทำเพื่อส่วนรวม และที่สำคัญต้องแสดงบทบาทของผู้นำได้อย่างถูกกาลเทศะ เพราะผู้นำทางการเมือง คือ บุคคลที่มีตำแหน่งเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ในโครงสร้างอำนาจรัฐ เป็นบุคคลที่มีอำนาจ และมีอิทธิพลในกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองอย่างมาก

ผู้นำทางการเมือง (Political Leaders) คือ บุคคลที่ถือครองตำแหน่งที่เด่นที่สุด โดยเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ในโครงสร้างอำนาจรัฐ เป็นบุคคลที่มีอำนาจและอิทธิพลต่อกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองอย่างแท้จริง ความเป็นผู้นำทางการเมืองย่อมเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ ซึ่งสถานการณ์เป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้ความเป็นผู้นำของแต่ละคนเปลี่ยนไป ผู้นำได้รับการยอมรับต่างกันตามเวลา ดังนั้น ความเป็นผู้นำมิใช่จะดำรงอยู่ได้ตลอดเวลา เมื่อสถานการณ์เปลี่ยนไป ผู้นำที่มีลักษณะอีกอย่างหนึ่งย่อมเป็นที่พึงประสงค์ การเมืองของแต่ละประเทศจะมีความผันผวนไปตามสภาพแวดล้อม ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม สภาพภูมิศาสตร์ และอิทธิพลของผู้นำในแต่ละประเทศ ซึ่งผู้นำประเทศบางคนจะนำหลักการทางด้านรัฐศาสตร์มาประยุกต์ใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อตนเอง ครอบครัว หรือพวกพ้องบริวาร หรืออาจจะเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ และประชาชนก็ได้ ในระบอบประชาธิปไตยนั้นถือว่าอำนาจเป็นของประชาชน ผู้นำเป็นเพียงบุคคลที่ประชาชนส่วนใหญ่เห็นพ้องต้องกันว่ามีความเหมาะสมที่จะเข้ามาบริหารประเทศเพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ่

ในการทำงานเดียวกัน Horie (2015) ได้กล่าวเกี่ยวกับบทบาทที่สำคัญของผู้นำทางการเมืองว่า ผู้นำทางการเมืองต้องมีการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าอยู่ตลอดเวลา โจทย์ที่สำคัญของผู้นำทางการเมืองคือ การแก้ปัญหาที่สถานการณ์มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา อีกทั้งวิธีการในการแก้ปัญหาบางครั้งก็ไม่สามารถใช้วิธีการตามหนทางที่เคยปฏิบัติได้ ดังนั้น ผู้นำทางการเมืองจำเป็นต้องมีการคิดนอกกรอบ แต่ต้องปฏิบัติภายใต้กรอบของกฎหมาย เพื่อแก้ไขปัญหาที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาให้ทันกับเวลาและสถานการณ์ นอกจากนั้น ผู้นำทางการเมืองยังจำเป็นต้องมีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกลและชัดเจน มีความมุ่งมั่นในการทำงาน มีความคิดสร้างสรรค์ มีความซื่อสัตย์ และมีภาวะผู้นำที่สามารถตัดสินใจได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(3.7) ผู้นำควรมีแนวคิดในการนำ

ผู้เขียนมีความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นนี้ว่า รูปแบบของผู้นำทางการเมืองไทยที่พึงประสงค์นั้น ผู้นำต้องมีแนวความคิดในการนำ ต้องมีเป้าหมายในการนำว่า จะพาประเทศไปในทิศทางใด แต่ต้องเป็นผู้นำที่มีความเข้าใจในทุกด้านของประเทศ คือ ผู้นำต้องเข้าใจในอดีต ทั้งประวัติศาสตร์ความเป็นมา รู้ปัจจุบันว่าเรายืนอยู่ ณ จุดไหน เผชิญกับปัญหาอะไร แล้วก็มองไปไกลในอนาคตว่าจะพาประเทศไปทางไหน จะพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยไทยอย่างไร ถึงแม้ว่า เรายังอยากจะทำมองคำว่า ประชาธิปไตยในแต่ละประเทศนั้นต้องมีลักษณะเฉพาะสังคม แต่ก็ต้องมีมาตรฐานขั้นต่ำระดับสากลที่จะทำให้โลกมองว่า ประเทศไทยเป็นประชาธิปไตยหรือไม่เป็นประชาธิปไตย ผู้นำก็ต้องมองว่าจะต้องทำอะไรเพื่อจะส่งเสริมให้ประชาธิปไตยไทยมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับผู้นำ (Leader) ผู้เขียนพบว่า นักทฤษฎีองค์การต่างให้คำจำกัดความของคำว่าผู้นำในการทำงานเดียวกัน กล่าวคือ ผู้นำ หมายถึง บุคคลที่มีความสามารถในการชักจูงหรือชี้นำบุคคลอื่นให้ปฏิบัติตามที่ต้องการ โดยบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่วางไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (McFarland 1979; Yukl, 1989 และ House & Howell, 1992) ในขณะที่ Bennis & Nanus (1985) กล่าวว่า ผู้นำ คือ บุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการเสริมสร้างความคิดสร้างสรรค์ ซึ่งเป็นสัญลักษณ์ของความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในสังคม ผู้นำเป็นผู้ที่จะนำกลุ่มให้พ้นจากความทุกข์ยาก ขจัดปัญหา ขจัดความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในกลุ่ม และฟันฝ่าอุปสรรคต่าง ๆ จนสามารถบรรลุตามเป้าหมายของสังคมที่วางไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล นอกจากนั้น ผู้นำยังหมายรวมถึง บุคคลที่ก่อให้เกิดความมั่นคง และช่วยเหลือบุคคลต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของกลุ่ม หรือผู้นำเป็นผู้มีวิสัยทัศน์ มีความคิดริเริ่ม ความเป็นอิสระ กล้าหาญในการตัดสินใจ มีแรงกระตุ้น มีความกระตือรือร้นสูง และมีความยืดหยุ่น ในขณะที่ Yukl (1994) ยังได้กล่าวเกี่ยวกับผู้นำเพิ่มเติมว่า คือ ผู้ที่มุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือการคิดค้นสิ่งใหม่ๆ เพื่อทำให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ตลอดจนได้รับความร่วมมือจากบุคคลอื่นในการปฏิบัติงานให้บรรลุผลสำเร็จตามที่ผู้นำต้องการ

Trewatha & Newport (1982) ได้ให้ความหมายของคำว่า ภาวะผู้นำทางการบริหาร หมายถึง กระบวนการของความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ที่ผู้นำพยายามใช้อิทธิพลต่อพฤติกรรมของ

ผู้อื่น เพื่อนำพฤติกรรมองค์การให้เป็นไปในทิศทางที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยภาวะผู้นำเป็นปัจจัยที่มีพลวัตหรือเปลี่ยนแปลงมากที่สุดปัจจัยหนึ่งขององค์การ เพราะว่าในบางครั้งความมีภาวะผู้นำสามารถกระตุ้นให้ผู้ตามทำงานให้ได้ผลผลิตสูงสุด ในทางกลับกัน บางครั้งความขาดภาวะผู้นำจะเป็นตัวทำลายความแข็งแกร่งขององค์การ และอาจส่งผลกระทบต่อความอยู่รอดขององค์การ

นายชวน หลีกภัย (2558) กล่าวว่า การเป็นผู้นำในการตัดสินใจต่าง ๆ ไม่มีใครเห็นด้วยร้อยเปอร์เซ็นต์ ยิ่งในระบอบประชาธิปไตยการได้รับความเห็นด้วยอย่างเป็นเอกฉันท์ยิ่งเป็นไปได้ แต่ผู้นำก็จำเป็นต้องตัดสินใจที่อิงกับผลประโยชน์ส่วนรวม โดยการตัดสินใจดังกล่าวต้องอยู่บนฐานของข้อมูลตามความเป็นจริง และข้อมูลทางประวัติศาสตร์ เพื่อเป็นหลักในการตัดสินใจ ท่านเน้นเรื่องความสำคัญของประวัติศาสตร์ เพราะท่านอ่านประวัติศาสตร์ย้อนหลังเพื่อนำมาใช้ในการบริหาร และตัดสินใจในการบริหารงาน ท่านยกตัวอย่างที่สำคัญ สมัยที่ท่านดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมีการตัดสินใจซื้อก๊าซจากพม่า และมีคนต่อต้านจำนวนมาก เพราะกลัวจะส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม แต่ผลการตัดสินใจในวันนั้นก็ออกมาด้วยดี โดยผู้เชี่ยวชาญด้านพลังงานก็ได้ยืนยันว่า การซื้อก๊าซจากพม่าส่งผลดีต่อประเทศไทยในปัจจุบันอย่างมาก ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการเป็นผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ของท่านชวน หลีกภัย รวมถึงความท้าทายในการตัดสินใจของผู้นำนั่นเอง

ภาวะผู้นำโดยทั่วไปจะเกี่ยวกับการดำเนินการในเรื่องที่สำคัญๆ เช่น การกำหนดวิสัยทัศน์ การนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงในกิจกรรมที่สำคัญ ๆ การโน้มน้าวและการชักชวนให้บุคคลปฏิบัติตามที่ผู้นำต้องการ และการจัดการเกี่ยวกับปัญหาสภาพแวดล้อมภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อการทำงาน (House & Aditya, 1997) หรือภาวะผู้นำ หมายถึง อิทธิพลของความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำและผู้ตาม ผู้ซึ่งตั้งใจที่จะเห็นการเปลี่ยนแปลงและผลลัพธ์ที่สะท้อนถึงจุดมุ่งหมายที่มีร่วมกันของทุกฝ่าย (Daft, 2005) หรือภาวะผู้นำ หมายถึง ความสามารถในการสร้างความเชื่อมั่นและสนับสนุนบุคคลที่ต้องการ เพื่อการบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ (DuBrin, 2010)

นายอานันท์ ปันยารชุน (2540 อ้างถึงใน วาโร เฟ็งสวัสต์, 2549) ได้ให้ความหมายของภาวะผู้นำว่า ภาวะผู้นำหากมีในบุคคลใดแล้วจะทำให้ผู้อื่นอยากทำตามโดยสมัครใจ ไม่จำเป็นต้องสั่งการ เพราะความเป็นผู้นำไม่ได้มาจากการอุปโลกน์หรือแต่งตั้งตนเอง แต่ต้องเกิดจากการที่มีคนอื่นที่เขา รู้สึกว่า เราเป็นผู้นำ ดังนั้น คุณสมบัติของภาวะผู้นำที่ยั่งยืน ได้แก่ ความรู้สึกรับผิดชอบ รู้ควรไม่ควรรโดยมีคุณธรรมจริยธรรมเป็นเครื่องควบคุมผู้นำ ความสามารถทำให้คนอื่นคล้อยตาม ความสามารถในการสื่อสารให้คนอื่นเข้าใจ แต่ต้องพูดในสิ่งที่เป็นจริง ความเป็นผู้ยึดมั่นในหลักการ มีระบบการคิด และการบริหารที่มีวิสัยทัศน์ จะต้องคิดแบบที่ละก้าวแต่ต้องคิดครบทั้งกระบวนการและรู้จักคาดคะเน รู้จักหาความรู้และพึ่งพาความรู้ทางวิชาการอย่างแท้จริง

นอกจากคำจำกัดความของภาวะผู้นำดังกล่าวมาแล้วข้างต้น Kotter (1990) ยังได้กล่าวถึงกิจกรรมที่สำคัญ ๆ ทั้ง 3 ด้านที่บ่งบอกถึงลักษณะของภาวะผู้นำ ได้แก่ (1) การกำหนดวิสัยทัศน์ขององค์การที่ต้องการจะเป็นในอนาคต โดยผู้กำหนดกลยุทธ์จะมีวิสัยทัศน์ของสิ่งที่องค์การต้องการให้บรรลุเป้าหมายในระยะยาว (2) การสื่อสารให้พนักงานได้ทราบถึงพันธกิจขององค์การ

เพื่อให้แน่ใจว่าองค์กรจะได้รับความร่วมมือจากพนักงานในการบรรลุเป้าหมายดังกล่าว และ (3) การจูงใจและชักนำพนักงาน ด้วยการตอบสนองถึงความต้องการคุณค่าและความรู้สึกของพนักงาน ทั้งนี้ เพื่อให้พนักงานสามารถปฏิบัติงานให้บรรลุพันธกิจขององค์กร

ในระบอบประชาธิปไตยนั้น ถือว่าอำนาจเป็นของประชาชน ผู้นำเป็นเพียงบุคคลที่ได้รับเลือกจากประชาชนส่วนใหญ่ให้เข้ามาบริหารประเทศ เพื่อประโยชน์สุขส่วนรวมของประเทศชาติ เพื่อจุดมุ่งหมายคือ ประโยชน์ส่วนรวมของคนในชาติ ผู้นำที่ดีจึงต้องเป็นคนที่มีความซื่อสัตย์สุจริต มีความสามารถ มีวิสัยทัศน์มองการณ์ไกล สื่อสาร โน้มน้าวจูงใจคนได้ดี มีจิตสำนึกทำเพื่อส่วนรวม และที่สำคัญต้องแสดงบทบาทของผู้นำได้อย่างถูกกาลเทศะ เพราะผู้นำทางการเมือง คือ บุคคลที่มีตำแหน่งเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ในโครงสร้างอำนาจรัฐ เป็นบุคคลที่มีอำนาจ และมีอิทธิพลในกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองอย่างมาก

ผู้นำทางการเมือง (Political Leaders) คือ บุคคลที่ถือครองตำแหน่งที่เด่นที่สุด โดยเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ในโครงสร้างอำนาจรัฐ เป็นบุคคลที่มีอำนาจและอิทธิพลต่อกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองอย่างแท้จริง ความเป็นผู้นำทางการเมืองย่อมเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ ซึ่งสถานการณ์เป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้ความเป็นผู้นำของแต่ละคนเปลี่ยนไป ผู้นำได้รับการยอมรับต่างกันตามเวลา ดังนั้น ความเป็นผู้นำมิใช่จะดำรงอยู่ได้ตลอดเวลา เมื่อสถานการณ์เปลี่ยนไป ผู้นำที่มีลักษณะอีกอย่างหนึ่งย่อมเป็นที่พึงประสงค์ การเมืองของแต่ละประเทศจะมีความผันผวนไปตามสภาพแวดล้อม ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม สภาพภูมิศาสตร์ และอิทธิพลของผู้นำในแต่ละประเทศ ซึ่งผู้นำประเทศบางคนจะนำหลักการทางด้านรัฐศาสตร์มาประยุกต์ใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อตนเอง ครอบครัว หรือพวกพ้องบริวาร หรืออาจจะเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ และประชาชนก็เป็นได้ ในระบอบประชาธิปไตยนั้นถือว่าอำนาจเป็นของประชาชน ผู้นำเป็นเพียงบุคคลที่ประชาชนส่วนใหญ่เห็นพ้องต้องกันว่ามีความเหมาะสมที่จะเข้ามาบริหารประเทศเพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ่

ในขณะที่ Horie (2015) ได้กล่าวเกี่ยวกับบทบาทที่สำคัญของผู้นำทางการเมืองว่า ผู้นำทางการเมืองต้องมีการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าอยู่ตลอดเวลา โจทย์ที่สำคัญของผู้นำทางการเมือง คือ การแก้ปัญหาที่สถานการณ์มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา อีกทั้งวิธีการในการแก้ปัญหาบางครั้งก็ไม่สามารถใช้วิธีการตามหนทางที่เคยปฏิบัติได้ ดังนั้น ผู้นำทางการเมืองจำเป็นต้องมีการคิดนอกกรอบ แต่ต้องปฏิบัติภายใต้กรอบของกฎหมาย เพื่อแก้ไขปัญหาที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาให้ทันกับเวลาและสถานการณ์ นอกจากนี้ ผู้นำทางการเมืองยังจำเป็นต้องมีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกลและชัดเจน มีความมุ่งมั่นในการทำงาน มีความคิดสร้างสรรค์ มีความซื่อสัตย์ และมีภาวะผู้นำที่สามารถตัดสินใจได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในทำนองเดียวกัน นายวิษณุ เครืองาม (2554) ได้กล่าวเกี่ยวกับนายอานันท์ ปันยารชุน อดีตนายกรัฐมนตรีว่า การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีทั้ง 2 วาระของนายอานันท์ ปันยารชุน แม้ว่าจะมาโดยอุบัติเหตุ แต่การที่นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นผู้บริหารที่มีวิสัยทัศน์ (Vision) ชัดเจนว่าจะยึดมั่นในหลักการและวิธีการทำงานแบบโปร่งใส (Transparency) ตรวจสอบได้ (Accountability)

ทำให้การบริหารประเทศของรัฐบาลมียุทธศาสตร์ (Strategy) และมีการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายความสำเร็จของรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน จึงมีจุดเริ่มต้นมาจากการเลือกใช้คน กล่าวคือ กรมของนาย กฯ อานันท์ เป็นคนมีภาพลักษณ์ดี ฝีมือดี ภูมิลำเนาและจับงานได้ทันทีเป็นส่วนใหญ่ นายอานันท์ ปันยารชุน ได้นำหลักการทูตและหลักบริหารธุรกิจมาใช้ในการกระจายงาน มอบอำนาจ ความรับผิดชอบและการตัดสินใจให้รองนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้นำทำหน้าที่เป็นผู้ติดตามงานเพื่อรู้ความเป็นไปของเรื่องที่อยู่ในขั้นตอนต่าง ๆ ทั้งหมด สไตล์ของท่านคือ พูดสั้น เอาแต่ประเด็น ตรงไปตรงมา ไม่กลัวการโต้แย้ง กล้าเผชิญปัญหา กล้าตัดสินใจ และมียุทธวิธีที่แยบคาย

(3.8) ผู้นำต้องสามารถแก้ไขปัญหาความแตกแยก/ความขัดแย้ง

สถานการณ์ปัจจุบันค่อนข้างไม่ปกติ เหตุการณ์ที่ชัดเจนคือความแตกแยก ซึ่งเกิดขึ้นมานานแล้ว จนถึงวันนี้ก็ยังไม่ได้ ดังนั้น ภาระหน้าที่หลักของผู้นำทางการเมืองในวันนี้ คือ การแก้ไขปัญหาความแตกแยก/ความขัดแย้งได้ เพราะความแตกแยกนำมาสู่ความล่มสลายของชาติได้ เหมือนที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วครั้งหนึ่ง การแตกแยกจนกระทั่งนำไปสู่ความขัดแย้งสูงสุดและรุนแรงไปถึงขั้นการใช้อาวุธ เมื่อมีการใช้อาวุธก็จะมีปัญหาแน่ และต้องใช้เวลาในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งดังกล่าว จนทำให้ทหารต้องเข้ามารักษาสถานการณ์ เนื่องจากกองทัพคือกลไกหลักในการรักษาความมั่นคงของรัฐ และถือว่าเป็นเป้าหมายสูงสุด ทหารมีหน้าที่ในการรักษาความมั่นคงของรัฐให้คงอยู่

โดยความขัดแย้งในไทยมีมานานแล้ว ทุกคนอาจจะมีความคิดกันคนละอย่าง ในฐานะที่ต้องเกี่ยวข้องกับเรื่องเหล่านี้ ถ้าอำนาจอยู่กับใคร อำนาจก็จะอยู่กับคนกลุ่มนั้นและคนส่วนใหญ่ จะไม่ได้อำนาจ เมื่อคนส่วนใหญ่ยังไม่มีอำนาจ โครงสร้างของประเทศจึงเป็นรูปสามเหลี่ยมหน้าจั่ว ส่วนบนที่เป็นคนรวเล็กนิดเดียว ส่วนข้างล่างคนจนเยอะมาก เมื่อมีความแตกต่างเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ไม่ว่าประเทศไหนที่ถึงแม้จะเป็นประเทศประชาธิปไตย ถ้ามีคนจนจำนวนมาก อยากรู้ก็เกิดปัญหา เช่นเดียวกับความขัดแย้งในบ้านเราก็มามากขึ้น ๆ และความขัดแย้งดังกล่าวไม่ได้รับการแก้ไข ทำให้ความขัดแย้งทวีความรุนแรง จนถึงขั้นมีการต่อสู้กันด้วยอาวุธ ประกอบกับการเข้าใจผิดคิดว่ารัฐธรรมนูญเป็นตัวสร้างประชาธิปไตย แต่ที่แท้จริงคือประชาธิปไตยสร้างรัฐธรรมนูญ จึงเกิดวงจรอุบาทว์ กล่าวคือ ร่างรัฐธรรมนูญ-เลือกตั้ง-ทหารยึดอำนาจ ฉีกรัฐธรรมนูญมาแล้ว 19 ฉบับ ทุกวันนี้ยังไม่ถึงความขัดแย้ง เพราะการมีวงจรอุบาทว์นั่นเอง เราไม่ต้องการให้มันทุกนี้วเท่ากัน แต่อย่างน้อยต้องปรับฐานะของคนจนให้สูงขึ้น อย่างน้อยได้กินอิ่มนอนอุ่นขึ้น ไม่ใช่ช่วยฐานะคนจนให้มีเท่ากับคนรวย แต่ต้องทำให้คนเหล่านั้นมองเห็นอนาคต ดังนั้น ผู้นำทางการเมืองต้องแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำให้ได้ ถึงจะแก้ปัญหาคความขัดแย้งได้

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับผู้นำ (Leader) ผู้เขียน พบว่า นักทฤษฎีองค์การต่างให้คำจำกัดความของคำว่าผู้นำในทำนองเดียวกัน กล่าวคือ ผู้นำ หมายถึง บุคคลที่มีความสามารถในการชักจูงหรือชักนำบุคคลอื่นให้ปฏิบัติตามที่ต้องการ โดยบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่วางไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (McFarland 1979; Yukl, 1989 และ House & Howell, 1992) ในขณะที่ Bennis & Nanus (1985) กล่าวว่า ผู้นำ คือ บุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการ

เสริมสร้างความคิดสร้างสรรค์ ซึ่งเป็นสัญลักษณ์ของความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในสังคม ผู้นำเป็นผู้ที่จะนำกลุ่มให้พ้นจากความทุกข์ยาก ขจัดปัญหา ขจัดความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในกลุ่ม และฟันฝ่าอุปสรรคต่าง ๆ จนสามารถบรรลุตามเป้าหมายของสังคมที่วางไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล นอกจากนั้น ผู้นำยังหมายรวมถึง บุคคลที่ก่อให้เกิดความมั่นคง และช่วยเหลือบุคคลต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของกลุ่ม หรือผู้นำเป็นผู้มีวิสัยทัศน์ มีความคิดริเริ่ม ความเป็นอิสระ กล้าหาญ ในการตัดสินใจ มีแรงกระตุ้น มีความกระตือรือร้นสูงและมีความยืดหยุ่น ในขณะที่ Yukl (1994) ยังได้กล่าวเกี่ยวกับผู้นำเพิ่มเติมว่า คือ ผู้ที่มุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือการคิดค้นสิ่งใหม่ ๆ เพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ตลอดจนได้รับความร่วมมือจากบุคคลอื่นในการปฏิบัติงาน ให้บรรลุผลสำเร็จตามที่ผู้นำต้องการ

ในระบอบประชาธิปไตยนั้น ถือว่าอำนาจเป็นของประชาชน ผู้นำเป็นเพียงบุคคลที่ได้รับเลือกจากประชาชนส่วนใหญ่ให้เข้ามาบริหารประเทศ เพื่อประโยชน์สุขส่วนรวมของประเทศชาติ เพื่อจุดมุ่งหมายคือ ประโยชน์ส่วนรวมของคนในชาติ ผู้นำที่ดีจึงต้องเป็นคนที่มีทั้งคุณธรรม จริยธรรม มีความสามารถ วิสัยทัศน์มองการณ์ไกล สื่อสาร โนมน้าวใจคนได้ดี มีจิตสำนึกทำเพื่อส่วนรวม และที่สำคัญต้องแสดงบทบาทของผู้นำได้อย่างถูกกาลเทศะ เพราะผู้นำทางการเมือง คือ บุคคลที่มีตำแหน่งเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ในโครงสร้างอำนาจรัฐ เป็นบุคคลที่มีอำนาจ และมีอิทธิพลในกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองอย่างมาก

ผู้นำทางการเมือง (Political Leaders) คือ บุคคลที่ถือครองตำแหน่งที่เด่นที่สุด โดยเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ในโครงสร้างอำนาจรัฐ เป็นบุคคลที่มีอำนาจและอิทธิพลต่อกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองอย่างแท้จริง ความเป็นผู้นำทางการเมืองย่อมเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ ซึ่งสถานการณ์เป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้ความเป็นผู้นำของแต่ละคนเปลี่ยนไป ผู้นำได้รับการยอมรับต่างกันตามเวลา ดังนั้น ความเป็นผู้นำมิใช่จะดำรงอยู่ได้ตลอดเวลา เมื่อสถานการณ์เปลี่ยนไป ผู้นำที่มีลักษณะอีกอย่างหนึ่งย่อมเป็นที่พึงประสงค์ การเมืองของแต่ละประเทศจะมีความผันผวนไปตามสภาพแวดล้อม ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม สภาพภูมิศาสตร์ และอิทธิพลของผู้นำในแต่ละประเทศ ซึ่งผู้นำประเทศบางคนจะนำหลักการทางด้านรัฐศาสตร์มาประยุกต์ใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อตนเอง ครอบครัว หรือพวกพ้องบริวาร หรืออาจจะเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ และประชาชนก็ได้ ในระบอบประชาธิปไตยนั้นถือว่าอำนาจเป็นของประชาชน ผู้นำเป็นเพียงบุคคลที่ประชาชนส่วนใหญ่เห็นพ้องต้องกันว่ามีความเหมาะสมที่จะเข้ามาบริหารประเทศเพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ่

ผู้นำภายใต้ระบบการเมืองแบบเปิดจะยึดหลักการที่อับราฮัม ลินคอล์น ได้กล่าวไว้คือ ประชาธิปไตยเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ผู้นำทางการเมืองมาจากประชาชนจึงต้องทำเพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ เพราะอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ผู้นำมีโอกาสบริหารประเทศก็โดยการยินยอมของประชาชน เป็นสัญญาประชาคม (Social Contract) เพื่อให้เป็นไปตามความต้องการของมวลชนส่วนใหญ่ (General Will) (ลิจิต ธีรเวคิน, 2548)

Horie (2015) ได้กล่าวเกี่ยวกับบทบาทที่สำคัญของผู้นำทางการเมืองว่า ผู้นำทางการเมืองต้องมีการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าอยู่ตลอดเวลา โจทย์ที่สำคัญของผู้นำทางการเมือง คือ การแก้ไขปัญหาที่สถานการณ์มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา อีกทั้งวิธีการในการแก้ปัญหาบางครั้งก็ไม่สามารถใช้วิธีการตามหนทางที่เคยปฏิบัติได้ ดังนั้น ผู้นำทางการเมืองจำเป็นต้องมีการคิดนอกกรอบแต่ต้องปฏิบัติภายใต้กรอบของกฎหมาย เพื่อแก้ไขปัญหาที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาให้ทันกับเวลาและสถานการณ์ นอกจากนี้ ผู้นำทางการเมืองยังจำเป็นต้องมีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกลและชัดเจน มีความมุ่งมั่นในการทำงาน มีความคิดสร้างสรรค์ มีความซื่อสัตย์ และมีภาวะผู้นำที่สามารถตัดสินใจได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นายชวน หลีกภัย (2558) อดีตนายกรัฐมนตรี กล่าวว่า เราไม่สามารถทำให้ทุกคนรอยเสมอกันได้ แต่เราสามารถทำให้ทุกคนเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายเดียวกัน การเคารพกฎหมายอย่างจริงจังจะเป็นกุญแจที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาบ้านเมือง ปัญหาทางการเมืองในปัจจุบัน คือ การไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างที่ควรจะเป็น ความขัดแย้งเป็นเรื่องปกติ แต่การจะแก้ปัญหามืองเราต้องแก้ด้วยหลักกฎหมายหรือเรียกว่าหลักนิติธรรม การปกครองที่ทำให้สังคมเป็นสุขคือการปกครองด้วยหลักนิติธรรม บ้านเมืองจะสงบและมีความเป็นธรรมต้องปกครองโดยคนดี ต้องปกครองด้วยหลักกฎหมาย ส่วนการที่ทหารเข้ายึดอำนาจและทำรัฐประหาร 2 ครั้งหลัง ซึ่งไม่ได้เกิดจากรัฐธรรมนูญบกพร่อง แต่คนชอบกล่าวอ้างว่า “ฝ่ายบริหารทำงานไม่ได้ เพราะรัฐธรรมนูญมีปัญหา” หากแต่เกิดจากการไม่เคารพกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม

ขณะที่ นายอานันท์ ปันยารชุน (2559) อดีตนายกรัฐมนตรี ได้กล่าวปาฐกถาประจำปีในหัวข้อ “อานันท์ ปันยารชุน ไม่คาดหวังเห็นประชาธิปไตยที่แท้จริงในช่วงอายุตัวเอง” ซึ่งจัดโดยสมาคมผู้สื่อข่าวต่างประเทศแห่งประเทศไทย (เอฟซีซีที) ที่โรงแรมอินเตอร์คอนติเนนตัล ในวันที่ 24 มีนาคม 2559 ที่ผ่านมามีว่า “ตนไม่คาดหวังจะได้เห็นประชาธิปไตยที่แท้จริงเกิดขึ้นในไทยในช่วงอายุของตน โดยยอมรับว่าจะต้องให้เวลากับกระบวนการประชาธิปไตย เพราะรัฐธรรมนูญไม่ใช่สิ่งที่จะแก้ปัญหาได้ทุกประการ” ทั้งนี้ นายอานันท์ ปันยารชุน ได้ระบุตอนหนึ่งว่า “แม้รัฐบาลของเขาจะจัดตั้งขึ้นหลังจากการรัฐประหารและไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง แต่สิ่งที่ทำให้รัฐบาลของเขาแตกต่างจากรัฐบาลที่มาจากรัฐประหารอื่นๆ ก็คือ การสร้างความเชื่อมั่นและการยอมรับจากประชาชน อย่างไรก็ตามตนไม่ต้องการเปรียบเทียบรัฐบาลตัวเองกับรัฐบาลอื่น แต่สิ่งที่สำคัญคือ การสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนให้ได้ ไม่ว่าคุณจะทำงานในฐานะผู้บริหารบริษัทหรือผู้บริหารประเทศ ไม่ว่ารัฐบาลประชาธิปไตยหรือรัฐบาลที่มาโดยแนวทางอื่น ล้วนต้องผ่านความท้าทายในการสร้างความเห็นพ้องจากคนในสังคมทั้งสิ้น นอกจากนี้ การจะผ่านวิกฤตไปได้นั้นต้องอาศัยความเป็นผู้นำทางการเมืองที่ถูกต้องและการแก้ปัญหาทางการเมืองไม่สามารถเกิดได้ในภาวะหรือภายใต้จิตสำนึกอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบันที่คนมองทุกอย่างเป็นขาว-ดำอย่างสุดขั้ว แต่ควรมองปัจจัยต่างๆ ตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น”

แม้ว่าประเทศไทยจะได้เปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 แต่วิวัฒนาการของประชาธิปไตยในประเทศไทย

ยังเป็นไปอย่างไม่ราบรื่น ดังคำกล่าวของท่านอานันท์ ปันยารชุน อดีตนายกรัฐมนตรีของประเทศไทยที่ว่า ประชาธิปไตยในประเทศไทยยังมีความเปราะบาง ประชาชนทุกคนในประเทศจึงควรมีส่วนร่วมในการทำให้ประชาธิปไตยไปถึงจุดธำรงไว้ซึ่งประชาธิปไตยที่ยั่งยืน โดยท่านอานันท์ ปันยารชุน (2558, 2559 และ 2562) ได้ให้ทัศนคติในเรื่องการเสริมสร้างประชาธิปไตยที่ยั่งยืนว่า ประเทศชาติจะต้องมุ่งความพยายามไปที่การสร้างระบบที่ให้อำนาจแก่ประชาชน ไม่ใช่เฉพาะผ่านสิทธิในการลงคะแนนเสียงเท่านั้น แต่ต้องปลูกฝังบรรทัดฐาน สถาบันและค่านิยมที่สนับสนุนสิทธิดังกล่าวและทำให้สิทธินั้นมีความหมาย โดยท่านอานันท์ ปันยารชุน ได้อธิบายถึงโครงสร้างทางสถาปัตยกรรมของประชาธิปไตย หรือเรียกว่า เสาหลักของประชาธิปไตย ที่ประกอบด้วย 7 เสาหลัก ได้แก่

(1) **เสาหลักที่หนึ่ง** : การเลือกตั้ง การเลือกตั้งที่เสรีและยุติธรรมสร้างความชอบธรรมให้กับประชาธิปไตย โดยป้องกันบุคคลหรือกลุ่มคนเล็ก ๆ ในสังคมไม่ให้ยึดยึดผลประโยชน์เฉพาะตัวให้ประชาชนแบกรับ ไม่ควรมีบุคคลใดหรือคนกลุ่มใดมีสิทธิผูกขาดอำนาจเหนือกระบวนการเลือกตั้ง

(2) **เสาหลักที่สอง** : ขนติธรรมทางการเมือง การเลือกตั้งที่เสรีและยุติธรรมไม่ได้เป็นการมอบสิทธิให้กดขี่ หรือกีดกันกลุ่มผู้ที่ไม่ได้ลงคะแนนเสียงให้ฝ่ายรัฐบาล และก็ได้ไม่ได้หมายความว่าเสียงข้างมากจะมีสิทธิปล้นสิทธิเสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือชีวิตของเสียงข้างน้อย ถ้าจะให้ประชาธิปไตยคงอยู่ได้ในระยะยาวก็ต้องมีขนติธรรม ถ้ากลุ่มเสียงข้างน้อยไม่ได้รับผลประโยชน์อย่างเที่ยงธรรมจากกระบวนการเลือกตั้ง ก็จะไม่สามารถมีความสงบสุขได้ การขาดความสงบสุขจะทำให้ความพยายามทั้งปวงที่เป็นประชาธิปไตยไร้ผล

(3) **เสาหลักที่สาม** : หลักนิติธรรม ซึ่งมีการถกเถียงกันมากถึงความหมายของคำนี้ แต่สิ่งที่เห็นได้ชัดคือ ความเกี่ยวโยงอย่างใกล้ชิดระหว่างหลักนิติธรรมและประชาธิปไตย คือ เมื่อกระบวนการทางการเมืองกำกับด้วยกฎหมายและกรอบระเบียบกฎหมายที่ ราษฎรก็จะสามารถพิจารณาได้ว่า รัฐบาลนั้นปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ และสามารถหาคำตอบต่อคำถามหลัก ๆ เช่น รัฐบาลปกครองตามกฎหมายหรือไม่ หรือถือหลักว่าตนได้รับการยกเว้นจากกฎหมายที่ไม่สะดวกบางข้อ ลำดับขั้นตอนการดำเนินงานของรัฐบาลคงเส้นคงวา และอยู่ภายใต้กฎหมายหรือไม่ หรือว่ารัฐบาลดำเนินการตามอำเภอใจ จับกุมผู้คนที่คัดค้านนโยบายของตน และลิดรอนเสรีภาพของบุคคลเหล่านั้น โดยไม่เคารพสิทธิที่พวกเขาพึงมีตามกฎหมาย เป็นต้น

(4) **เสาหลักที่สี่** : เสรีภาพในการแสดงออก คือ สิ่งที่บุคคลสามารถกล่าว ตีพิมพ์ แจกจ่าย และพูดคุย เป็นสิ่งบ่งชี้ว่าระบบการเมืองเป็นประชาธิปไตยมากน้อยเพียงใด สื่อมวลชนที่อิสระเสรีเป็นตัวชี้วัดในการแสดงออก ระบบอินเทอร์เน็ตที่ไม่ถูกเหยียดหยามโดยการควบคุมของรัฐก็เป็นตัวชี้วัดอีกตัวหนึ่งเช่นกัน รัฐบาลไม่ว่าจะเป็นประชาธิปไตยหรือเป็นแบบอื่น น้อยรายนักที่มีความสัมพันธ์ที่สบายใจอย่างแท้จริงกับสื่อมวลชนเสรี แต่ไม่ว่าจะมีข้อเสียเพียงใด สื่อมวลชนเสรีซึ่งสนับสนุนโดยอินเทอร์เน็ตที่ไม่ถูกปิดกั้น เป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้ในการให้ข้อมูลข่าวสารกับสาธารณะ โดยเป็นส่วนหนึ่งของประชาธิปไตยที่ทำงาน แม้ในสังคมที่มีประชาธิปไตยมานาน รัฐบาลก็ยังพยายามจัดการใช้สื่อเพื่อประโยชน์ของตน รัฐบาลมักพยายามขึ้นนำการตีข่าวเพื่อผลักดันวาระของตนและเงื้อมมืออำนาจ

ของสื่ออิสระ เสรีภาพในการแสดงออกถือว่าสำคัญพอที่จะบรรจุในปฏิญญาสากลสิทธิว่าด้วยมนุษยชน ดังหัวข้อ 19 ซึ่งระบุว่า “ทุกคนมีสิทธิอย่างเสรีในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออก สิทธิดังกล่าวนี้รวมถึงเสรีภาพที่จะมีความคิดเห็นโดยปราศจากการแทรกแซง และเสรีภาพที่จะแสวงหา ได้รับ และถ่ายทอดข้อมูลข่าวสาร และความคิดผ่านสื่อใด ๆ ก็ได้โดยไม่จำกัดพรมแดน”

(5) **เสาหลักที่ห้า** : ความรับผิดชอบต่อสาธารณะและความโปร่งใส ซึ่งหมายความว่าสถาบันของรัฐและบุคคลในสถาบันเหล่านั้นต้องรับผิดชอบต่อการทำงานของตน รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อประชาชนที่เลือกรัฐบาลนั้นเข้ามา นอกจากนี้ ยังต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายตุลาการที่เป็นอิสระหรือสถาบันที่เป็นกลางอื่น ๆ ที่ตั้งขึ้นเพื่อตรวจสอบการกระทำของรัฐ การตัดสินใจใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องนโยบายด้านการเกษตร การกำหนดราคาน้ำมัน หรือบริการสาธารณสุข จะต้องไม่ทำไปเพื่อผลักดันวาระของกลุ่มผลประโยชน์เหนือกว่าผลประโยชน์สาธารณะ ในแก่นแท้ของความรับผิดชอบต่อสาธารณะและความโปร่งใสนั้นมีวัตถุประสงค์เดียวกันคือ เพื่อคุ้มครองพลเมืองจากนโยบายที่หลงทาง หรือการตัดสินใจที่ให้ประโยชน์แก่คนก็คน แต่ทำให้คนจำนวนมากต้องเสียประโยชน์ เมื่อใดที่หลักการทั้งสองนี้สั่นคลอน ก็จะเป็นสัญญาณเตือนภัยว่า ธรรมาภิบาลกำลังตกอยู่ในภาวะสุ่มเสี่ยง และกระบวนการประชาธิปไตยนั้นได้ชะงักงัน

(6) **เสาหลักที่หก** : การกระจายอำนาจ ตั้งอยู่บนการใช้อำนาจทางการเมืองแก่ระดับท้องถิ่น หรือระดับจังหวัด ยิ่งรัฐบาลอยู่ใกล้ประชาชนที่ต้องปกครองมากเพียงใด รัฐบาลก็จะยิ่งตอบสนองต่อประชาชนได้มากเพียงนั้น ขณะเดียวกัน เพื่อให้ประชาธิปไตยที่มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสามารถทำงานได้ ก็จะต้องมีการกระจายอำนาจในเรื่องของเงินสนับสนุน ทรัพยากรด้านอุปกรณ์สิ่งของ และบุคคล ตลอดจนขีดความสามารถของสถาบัน การกระจายกระบวนการทางการเมืองออกจากส่วนกลางก็เป็นอีกวิธีหนึ่งที่จะลดการรวมศูนย์อำนาจ อิทธิพลของกลุ่มพลังทางการเมือง พลเมืองจะมีความตื่นตัว สนใจ และพร้อมที่จะมีส่วนร่วมในประชาธิปไตยมากขึ้น เมื่อพวกเขา มองเจ้าหน้าที่รัฐเป็นเสมือนเพื่อนบ้าน และเห็นว่าสิ่งที่เขามีส่วนได้ส่วนเสียเป็นเรื่องใกล้ตัว

(7) **เสาหลักที่เจ็ด** : ประชาสังคม ถือว่าเป็นเสาหลักที่สำคัญที่สุด ประชาสังคมเป็นประชาสังคมที่แข็งขันจะเริ่มบทบาทของการมีส่วนร่วมตั้งแต่ระดับรากหญ้า เวทีชุมชน ชมรม กลุ่มนักรณรงค์เรื่องต่าง ๆ องค์กรการกุศล สหกรณ์ สหภาพ กลุ่มนักคิด และสมาคม ล้วนจัดอยู่ภายใต้กรอบประชาสังคม กลุ่มเหล่านี้เป็นยานพาหนะในการมีส่วนร่วมที่จะนำไปสู่การมีประชาธิปไตยระดับรากหญ้าอย่างยั่งยืน ความเข้มแข็งของประชาธิปไตยอาจวัดได้ โดยดูว่ามีประชาสังคมที่แท้จริงเพียงใด และพลเมืองมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะมากน้อยเพียงใด ประชาสังคมเป็นแหล่งข้อมูลที่สำคัญ สำหรับการถกเถียงด้วยสติปัญญาในเรื่องที่อยู่ในความสนใจของสาธารณะ

4. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ประเทศไทยได้นำเอาปรัชญาการปกครองระบอบประชาธิปไตยมาใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 นับแต่นั้นเป็นต้นมา การปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยได้มีการพัฒนาเป็นลำดับ ซึ่งในระยะเริ่มแรกนั้น การปลูกฝังการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย รัฐได้ให้ความสำคัญกับกลไกหรือรูปแบบกระบวนการของประชาธิปไตยมากกว่าการปลูกฝังจิตสำนึกให้ประชาชนได้มีความรู้ความเข้าใจในเนื้อหาสาระ โดยเฉพาะการสร้างวิถีชีวิตและวัฒนธรรมแบบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่จะส่งเสริมและสนับสนุนให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยในสังคมไทย มีความเจริญก้าวหน้า และมั่นคงถาวรอย่างยั่งยืน

“หลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย” นั้น เป็นหลักการปกครองที่มีเจตนารมณ์สำคัญ เพื่อให้การให้ความคุ้มครองและรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหรือพลเมืองในสังคม โดยอยู่บนพื้นฐานความเชื่อที่ว่ามนุษย์ทุกคนต่างมีสิทธิ และเสรีภาพตามธรรมชาติ และตามกฎหมายกำหนด ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินชีวิตร่วมกันในสังคมบ้านเมืองมีความสุข มีเกียรติ มีศักดิ์ศรี มีความเคารพซึ่งกันและกัน มีการยอมรับในความแตกต่างทางความคิด โดยยึดหลักการสันติวิธีและสังคมประชาธิปไตย

อานันท์ ปันยารชุน (2562) อดีตนายกรัฐมนตรียุคไทย ได้กล่าวถึง อดีตนายกรัฐมนตรียุคอังกฤษ เซอร์วินสตัน เชอร์ชิล (Sir Winston Churchill) เคยกล่าวไว้ว่า “ระบอบประชาธิปไตยไม่ใช่ระบอบที่ดีที่สุด แต่เป็นระบอบการปกครองที่เลวน้อยที่สุด” และนายอานันท์ ปันยารชุน กล่าวต่อว่า ประชาธิปไตยมีอยู่ด้วยกัน 7 เส้า การเลือกตั้งเป็นเพียงเส้าหลักเดียว ส่วนอีก 6 เส้า เป็นเรื่องของขั้นตอนกรรมทางการเมืองการปกครองโดยหลักนิติธรรม เสรีภาพในการแสดงออก ความรับผิดชอบต่อประชาชน ความโปร่งใส การกระจายอำนาจ และภาคประชาสังคม ซึ่งแต่ละสังคมก็มีเส้นทางวิวัฒนาการในเรื่องเหล่านี้ของตัวเอง และการสร้างประชาธิปไตยต้องมี “The art of the possible (ศิลปะแห่งความเป็นไปได้)” รวมอยู่ด้วย

ธานินทร์ กรวิเชียร (2518) อดีตนายกรัฐมนตรียุคไทย ได้ให้ความหมายของคำว่า “ประชาธิปไตย” ว่า หมายถึง ระบอบการปกครองประเทศระบอบหนึ่ง ซึ่งเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน คำว่า “ประชาชน” ในที่นี้ หมายถึง ปวงชนเหล่านี้ย่อมมีสิทธิหน้าที่ และความรับผิดชอบในการปกครองแผ่นดินอย่างเสมอภาคกัน ระบอบประชาธิปไตยมีรากฐานเคารพในด้านการเคารพในความเป็นธรรม (Justice) เหตุผล (Reason) เมตตาธรรม (Compassion) ความศรัทธาในมนุษยชาติ (Faith in Man) และเคารพในเกียรติภูมิแห่งมนุษยชน (Human Dignity)

ในทำนองเดียวกัน Schmidt (2002) และ Barro (1999) ได้กล่าวว่า แนวคิดหลักของประชาธิปไตย คือ การที่บุคคลได้รับการยอมรับนับถือความสำคัญของความเป็นมนุษย์ มีเสรีภาพในการดำเนินชีวิต มีความเสมอภาคในการบริหารงาน หรือแสดงความเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมและประเทศ โดยสาระสำคัญของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยมี 4 ประเด็น กล่าวคือ

(1) ประชาชนเป็นผู้มีอำนาจในประเทศ หรือเป็นผู้มีอำนาจอธิปไตย ประชาชนจึงเป็นผู้ใช้อำนาจของตนผ่านองค์กรตัวแทนในรูปแบบต่าง ๆ เช่น สภาผู้แทนราษฎร หรือองค์กรของรัฐอื่น ๆ ตามหลักประชาธิปไตย ย่อมทำให้เกิดความชอบธรรมในการใช้อำนาจของรัฐ เพราะรัฐหรือผู้ที่ทำหน้าที่ปกครองถือว่าเป็นผู้ใช้อำนาจที่ได้มาจากเจ้าของอธิปไตยคือประชาชน

(2) ประชาชนทุกคนในประเทศไม่ว่าจะมีความแตกต่างกันในด้านฐานะ การศึกษา ต่างมีความเท่าเทียมกัน และมีเสรีภาพที่เท่าเทียมกันตามกฎหมาย สาระหลักข้อนี้สอดคล้องกับความเสมอภาค การไม่เลือกปฏิบัติ และหลักการเคารพในสิทธิของมนุษยชน

(3) แม้ว่าการดำเนินการของรัฐจะต้องเข้มงวดจากเสียงข้างมากของประชาชนในประเทศเป็นตัวตัดสิน แต่เสียงข้างน้อยภายในรัฐนั้น ๆ ต้องได้รับความคุ้มครองและปฏิบัติอย่างเป็นธรรม สาระหลักข้อนี้สอดคล้องกับการเคารพสิทธิอื่นพึงได้รับของประชาชนในรัฐทุกคนอย่างเป็นธรรม

(4) การปกครองตามระบอบประชาธิปไตย จำเป็นต้องได้รับความยินยอมหรือเห็นพ้องจากประชาชนส่วนใหญ่ในรัฐ สาระหลักข้อนี้สอดคล้องกับการปกครองโดยใช้เสียงข้างมากในการตัดสินใจหรือการหาทางออกตามเจตนาของประชาชนส่วนใหญ่ แต่เมื่อพิจารณาประกอบกับหลักการที่ระบุไว้ตามข้อ 3 จะเห็นได้ว่า เสียงส่วนน้อยของประชาชนต้องได้รับความคุ้มครองอย่างเป็นธรรมเช่นกัน

ในระบอบประชาธิปไตยนั้น ถือว่าอำนาจเป็นของประชาชน ผู้นำเป็นเพียงบุคคลที่ได้รับเลือกจากประชาชนส่วนใหญ่ให้เข้ามาบริหารประเทศ เพื่อประโยชน์สุขส่วนรวมของประเทศชาติ เพื่อจุดมุ่งหมายคือประโยชน์ส่วนรวมของคนในชาติ ผู้นำที่ดีจึงต้องเป็นคนที่มีทั้งคุณธรรม จริยธรรม มีความสามารถ มีวิสัยทัศน์มองการณ์ไกล สื่อสารที่ดี โน้มน้าวจูงใจคนได้ดี มีจิตสำนึกทำเพื่อส่วนรวม และที่สำคัญต้องแสดงบทบาทของผู้นำได้อย่างถูกกาลเทศะ เพราะผู้นำทางการเมืองคือบุคคลที่มีตำแหน่งเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ในโครงสร้างอำนาจรัฐ เป็นบุคคลที่มีอำนาจ และมีอิทธิพลในกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองอย่างมาก

ผู้นำทางการเมือง (Political Leaders) คือ บุคคลที่ถือครองตำแหน่งที่เด่นที่สุด โดยเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ในโครงสร้างอำนาจรัฐ เป็นบุคคลที่มีอำนาจและอิทธิพลต่อกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองอย่างแท้จริง ความเป็นผู้นำทางการเมืองย่อมเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ ซึ่งสถานการณ์เป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้ความเป็นผู้นำของแต่ละคนเปลี่ยนไป ผู้นำได้รับการยอมรับต่างกันตามเวลา ดังนั้น ความเป็นผู้นำมิใช่จะดำรงอยู่ได้ตลอดเวลา เมื่อสถานการณ์เปลี่ยนไป ผู้นำที่มีลักษณะอีกอย่างหนึ่งย่อมเป็นที่พึงประสงค์ การเมืองของแต่ละประเทศจะมีความผันผวนไปตามสภาพแวดล้อม ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม สภาพภูมิศาสตร์ และอิทธิพลของผู้นำในแต่ละประเทศ ซึ่งผู้นำประเทศบางคนจะนำหลักการทางด้านรัฐศาสตร์มาประยุกต์ใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อตนเอง ครอบครัว หรือพวกพ้องบริวาร หรืออาจจะเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ และประชาชนก็เป็นได้ ในระบอบประชาธิปไตยนั้นถือว่าอำนาจเป็นของประชาชน ผู้นำเป็นเพียงบุคคลที่ประชาชนส่วนใหญ่เห็นพ้องต้องกันว่ามีความเหมาะสมที่จะเข้ามาบริหารประเทศเพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ่

ในขณะที่ ภาวะผู้นำ (Leadership) หมายถึง การเพิ่มอิทธิพลต่อสมาชิกให้ยอมทำตามทิศทางการดำเนินงานตามปกติในองค์กร หรืออีกนัยหนึ่งภาวะผู้นำเกิดขึ้นเมื่อบุคคลคนหนึ่งมีความสามารถในการชักจูงให้บุคคลอื่นปฏิบัติตามที่ต้องการด้วยความเต็มใจ (Katz & Kahn, 1978) หรือความสามารถที่จะชี้แนะสั่งการ หรือการมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของบุคคลอื่นให้ไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ (McFarland, 1970 และ Robbins, 1996) หรือความพยายามที่จะมีอิทธิพลต่อการทำกิจกรรมของผู้อื่นผ่านการสื่อสารที่ดี ทำให้ผู้อื่นเต็มใจที่จะร่วมมือดำเนินงาน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายได้สำเร็จ (Gibson, Ivancevich, & Donnelly, 1988) หรือความพยายามที่จะมีอิทธิพลในการจูงใจต่อผู้อื่นในการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ (Bass, 1990 และ Finkelstein, Hambrick, & Cannella, 2008) หรือกระบวนการของการมีอิทธิพลต่อกิจกรรมของบุคคลหรือกลุ่ม เพื่อให้บรรลุถึงจุดมุ่งหมายที่ได้กำหนดขึ้นไว้ในสถานการณ์หนึ่งๆ (Hersey & Blanchard, 1972) จากความสำคัญของภาวะผู้นำดังกล่าวข้างต้น ทำให้ผู้เขียนต้องการศึกษาถึงอิทธิพลของภาวะผู้นำทางการเมืองของนายกรัฐมนตรีที่ส่งผลต่อการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยไทย

จากการทบทวนวรรณกรรมในการศึกษาเรื่อง บทบาทผู้นำทางการเมืองไทยต่อการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตย ผู้เขียนได้ศึกษาวรรณกรรมและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับหัวเรื่องที่ศึกษา กล่าวคือ (1) แนวคิด/ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวกับบทบาทผู้นำ (2) แนวคิด/ทฤษฎีและงานวิจัยเกี่ยวกับผู้นำทางการเมือง และ (3) ทบทวนวรรณกรรม และสรุปสาระสำคัญจากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับหลักประชาธิปไตย และจากการทบทวนวรรณกรรมดังกล่าว ผู้เขียนใคร่ขอนำเสนอรูปแบบ/ตัวแบบ (Models) ของภาวะผู้นำที่พึงประสงค์ต่อการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยไทยว่า ผู้นำควรมีรูปแบบ/ตัวแบบ ดังต่อไปนี้

(1) ผู้นำทางการเมืองต้องเป็นนักประชาธิปไตย

ผู้นำทางการเมืองต้องเป็นนักประชาธิปไตยในภาคปฏิบัติ เพราะคนที่มีความรู้ในภาคทฤษฎีมีอยู่จำนวนมาก แต่ทำไมบ้านเมืองยังมีปัญหา ซึ่งก็หมายความว่า แม้จะมีความรู้ภาคทฤษฎี แต่เมื่อถึงเวลาปฏิบัติ ท่านไม่ปฏิบัติ ประชาธิปไตยก็ไม่ก้าวล่วงไปข้างหน้าอย่างที่ควรจะเป็น ฉะนั้นการเป็นนักประชาธิปไตยที่ยึดหลักนิติธรรมอย่างมั่นคง โดยผู้นำทางการเมืองต้องเข้าใจการดำเนินการบนพื้นฐานของกฎหมาย และใช้สามัญสำนึกว่าอะไรควรทำ อะไรไม่ควรทำ นี่คือสาระสำคัญ เนื่องจากนายกรัฐมนตรีหรือผู้นำประเทศเป็นบุคคลสาธารณะ และระบบการตรวจสอบโดยมีสื่อมวลชนคอยติดตามอยู่แล้ว ถ้าผิดไปจากนี้ก็จะถูกวิพากษ์วิจารณ์ ทำให้บ้านเมืองมีปัญหา ดังนั้น ถ้าผู้นำไม่ได้รับความเชื่อถือ รัฐบาลก็ไม่มีเสถียรภาพ และส่งผลเสียต่อประเทศ

ฉะนั้นบทบาทผู้นำทางการเมืองต่อการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยจะเป็นผู้นำที่กำลังสร้างรากฐานของสังคมประชาธิปไตย สิ่งที่ต้องเตรียมให้สังคมเข้าใจคือ ผู้นำประชาธิปไตยนี้ไม่ใช่ผู้นำที่มาจากระบอบประชาธิปไตยที่มาจาก การเลือกตั้งเท่านั้น ผู้นำประชาธิปไตยนี้เมื่อเป็นแล้วต้องคงความเป็นประชาธิปไตยในตัวเองด้วย และปฏิบัติตนเป็นประชาธิปไตย โดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำสูงสุดของฝ่ายบริหาร ภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรีจึงมีบทบาทสำคัญอย่างมากต่อการกำหนด

ทิศทางประเทศ ดังนั้นผู้นำต้องมีความเข้าใจในประชาธิปไตย หากไม่มีความเข้าใจ หรือเข้าใจไม่ถูกต้อง ก็ไม่สามารถพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยได้

ภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย การกระทำอันใดก็ตามต้องคำนึงถึงหลักการใหญ่ ๆ ดังต่อไปนี้ คือ ความถูกต้องตามกฎหมาย (Legality) ความชอบธรรมทางการเมือง (Legitimacy) ความถูกต้องเหมาะสม (Decency) และความน่าเชื่อถือ (Credibility) : การมุ่งเน้นไปที่ตัวบทกฎหมาย ตามลายลักษณ์อักษรแต่เพียงอย่างเดียวเป็นสิ่งที่ไม่พอเพียง การกระทำอันใดที่ไม่เหมาะสม แม้จะถูกต้องตามกฎหมายก็จะขาดความชอบธรรมทางการเมือง อันจะส่งผลถึงความน่าเชื่อถือของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในที่สุด

(2) ผู้นำทางการเมืองต้องสร้างบรรทัดฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ผู้นำทางการเมืองต้องวางมาตรฐานความรับผิดชอบทางการเมืองที่อยู่เหนือความรับผิดชอบด้านกฎหมาย เพราะระบอบประชาธิปไตยในที่สุดตัวรัฐธรรมนูญกับกฎหมายยังไม่พอ ตัวอย่างเช่น การที่ประชาธิปไตยของอังกฤษอยู่ได้ ญี่ปุ่นอยู่ได้ เกาหลีใต้อยู่ได้ ไม่ใช่เพราะกฎหมายของประเทศเหล่านั้นดีกว่ากฎหมายของไทย แต่ผู้นำทางการเมืองและนักการเมืองของประเทศเหล่านั้นปฏิบัติตามมาตรฐานทางการเมืองที่อยู่เหนือกฎหมาย หรือแม้แต่เกิดเหตุการณ์ชุมนุม อย่างไรก็ตาม ผู้นำไม่ควรที่จะใช้อำนาจรัฐในการทำในสิ่งที่ขัดกับประชาธิปไตย แต่ผู้นำควรทำเป็นขั้นเป็นตอน กล่าวคือ จะทำอะไรต้องไปขออำนาจศาลก่อน ถ้าศาลมีดุลยพินิจว่าทำอะไรได้ ผู้นำจึงค่อยประกาศใช้กฎหมายให้เป็นที่ทราบ ประกาศเป็นขั้นตอนจากเบาไปหาหนัก ทั้งนี้ เพื่อให้เห็นว่า บรรทัดฐานของประชาธิปไตยคืออะไร เพราะหัวใจของประชาธิปไตยที่แท้จริงก็คือ การปกครองด้วยกฎหมาย

จากการที่ผู้นำทางการเมืองเป็นที่จับตาจากสาธารณชนไม่ว่าจะเป็นการแสดงออกโดยการใช้อำนาจ การพูดจา การกระทำทุกสิ่งทุกอย่าง พฤติกรรมจึงถือเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องควบคุม ดังนั้น การควบคุมพฤติกรรมของผู้นำทางการเมืองให้ประสบผลสำเร็จจึงจำเป็นต้องสร้างสำนึกหรือมโนธรรมแห่งความรู้สึกละอายใจ โดยให้เกิดความรู้สึกละอายหากจะทำในสิ่งไม่ถูกไม่ควร หรือเรียกอีกนัยหนึ่งว่า “คุณธรรมและจริยธรรม” ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการดำเนินบทบาทหน้าที่ของการเป็นผู้นำทางการเมืองที่ดี หากผู้นำทางการเมืองขาดซึ่งคุณธรรมและจริยธรรมย่อมทำให้ผู้นำทางการเมืองนั้นขาดความชอบธรรม โดยคุณธรรมและจริยธรรมเป็นสิ่งที่ผู้นำทางการเมืองต้องยึดถือและพึงปฏิบัติ (ภัทรชมน รัตนางกูร, 2552)

(3) ผู้นำทางการเมืองต้องยึดหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลในการบริหารประเทศ

นายกรัฐมนตรีต้องยึดหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลในการบริหารประเทศ โดยผู้นำทางการเมืองต้องยึดกฎหมาย ยึดคุณธรรมจริยธรรม และยึดหลักความรับผิดชอบ เรื่องกฎหมายจะละเว้นไม่ได้ ในการบังคับใช้กฎหมาย เพราะหัวใจของระบอบประชาธิปไตยก็คือ บังคับให้ทุกอย่างเป็นไปตามกฎหมายของบ้านเมืองอย่างเสมอหน้ากัน เพื่อให้ผลของกฎหมายเป็นผลบังคับใช้อย่างแท้จริง ในขณะเดียวกัน หลักธรรมาภิบาลคือสิ่งสำคัญและผู้นำก็ต้องยึดหลักธรรมาภิบาลในการปกครองประเทศ นอกจากนั้น ผู้นำทางการเมืองยังต้องยึดหลักคุณธรรมจริยธรรม

ในการบริหารประเทศ เพื่อให้บ้านเมืองสงบสุขและมีเสถียรภาพ โดยผู้นำทางการเมืองต้องเอาหลักการของการยึดหลักคุณธรรมจริยธรรมเข้ามาใช้กับทุกเรื่องที่มีการปฏิบัติ แม้จะไม่ใช่เป็นเรื่องมาตรฐานของกฎหมายเท่านั้น แต่เราไม่เข้มแข็งกันเอง สุดท้ายเราพยายามทำให้เรื่องคุณธรรมจริยธรรมเป็นเรื่องกฎเรื่องเกณฑ์ ซึ่งไม่ใช่ ถ้าเป็นเรื่องกฎเรื่องเกณฑ์ก็ต้องเอาหนามมาสู้คดีกันแล้วยื้อคดีกันบ้าง แล้วปล่อยให้คนนั้นเป็นคนตัดสิน คนนี้เป็นคนตัดสิน ซึ่งไม่ใช่ แต่ต้องเป็นเรื่องของฐานะทางสังคม ถึงจะเรียบบร้อย ทำไมในต่างประเทศนักการเมืองถูกจับได้ ทำผิด 10,000 บาท 20,000 บาท ทำไมอยู่ไม่ได้ บางที่พยานหลักฐานไม่มี ไม่ครบด้วยซ้ำ ทำไมอยู่กันไม่ได้ ทั้งนี้ เนื่องจากมาตรฐานของสังคม เสี่ยงเรียกร้อย แรงกตสัน และสำนึก ซึ่งปัจจัยเหล่านี้เป็นตัวที่ทำให้คำตอบได้

อดีตนายกรัฐมนตรี พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ประธานองคมนตรีและรัฐบุรุษ (2548) กล่าวว่า “นักการเมืองจึงพึงสำนึกอยู่เสมอว่า ถึงเวลาแล้วที่จริยธรรมจะเข้ามากำหนดบทบาทของพวกท่าน ทั้งนักการเมืองระดับท้องถิ่นหรือระดับชาติก็เช่นกัน” ผู้เขียนมีความคิดเห็นว่า แนวความคิดของ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ สอดคล้องกับสภาวะการณ์ปัจจุบัน และเป็นแนวทางที่ผู้นำทางการเมือง ควรจะต้องนำมาเป็นหลักในการปฏิบัติ ถึงเวลาแล้วที่จริยธรรมนำการเมือง นักการเมืองที่ประชาชน ต้องการในอนาคตต้องมีจริยธรรมเท่านั้น จึงจะสามารถนำพาประเทศชาติไปสู่การพัฒนา การปกครองระบอบประชาธิปไตยให้ยั่งยืน ซึ่งสอดคล้องกับคำกล่าวของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ อดีตหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ และอดีตนายกรัฐมนตรีที่ว่า “ความรับผิดชอบทางจริยธรรมต้องอยู่เหนือ ความรับผิดชอบทางกฎหมาย” นั้นหมายความว่า ในความรับผิดชอบของนักการเมืองนั้น จะมีการกระทำผิดต่อกฎหมายหรือไม่ ไม่สำคัญ หากมีการกระทำผิดจริยธรรมแล้วต้องมีสำนึก รับผิดชอบ (ธนาชาติ ธรรมโชติ, 2555)

ในขณะที่ ท่านองคมนตรีอรรถนิติ ดิษฐอำนาจ (2553) กล่าวว่า “หลักนิติธรรม หรือ The Rule of Law คือ การปกครองโดยกฎหมายซึ่งเป็นธรรม ประการแรก กฎหมายที่ออกใช้บังคับ ต้องออกเพื่อประโยชน์ของประชาชน ไม่ใช่เพื่อประโยชน์ส่วนตัว ประการที่สอง การบังคับใช้กฎหมาย ต้องมีความยุติธรรมและเป็นไปด้วยความเสมอภาคไม่เลือกปฏิบัติ กล่าวคือ ไม่ให้สิทธิคนหนึ่งดีกว่า อีกคนหนึ่ง ในการวินิจฉัยว่าเป็นความยุติธรรมหรือไม่ในแง่ของกฎหมาย นักกฎหมายจะพิจารณา จากคนในสังคมที่มีเหตุมีผลและมีความรู้สึกผิดชอบ ซึ่งไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องนั้นมาเป็นเกณฑ์ ในการวินิจฉัยว่า สิ่งนั้นเป็นสิ่งที่ถูกต้องยุติธรรมหรือไม่ ความยุติธรรมนี้เป็นสาระสำคัญของกฎหมาย และเป็นอุดมการณ์ของนักกฎหมาย เป็นความต้องการของมนุษย์และของทุกสังคม”

(4) ผู้นำเชิงสถานการณ์

ภาวะผู้นำทางการเมืองไทยต่อการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ ผู้นำต้องมองเข้าไปข้างหลัง และมองไปข้างหน้า คำว่า “มองเข้าไปข้างหลัง” ก็คือ ต้องรู้สถานการณ์ ปัจจุบันเป็นอย่างไร ซึ่งเป็นสถานการณ์ที่มีความผิดปกติเป็นภาวะชั่วคราว และที่เป็นภาวะชั่วคราวนั้น ก็ต้องมองย้อนกลับไปดูว่า เป็นเพราะอะไรและอะไรที่เป็นความล้มเหลวทั้งหลายนี้ ก็ต้องหาทาง ที่จะยุติและขจัด คำว่ายุติและขจัดมีความหมายต่างกัน กล่าวคือ คำว่ายุติก็คือหยุดสถานการณ์/

เหตุการณ์นั้นไว้ก่อน ส่วนคำว่าขจัดก็คือต้องไม่ให้เกิดสถานการณ์/เหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นอีก ขณะเดียวกัน คำว่า “มองไปข้างหน้า” ก็คือ การมองเห็นถึงการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ยั่งยืน ถึงแม้ว่าเรายังอยากจะมองคำว่าประชาธิปไตยในแต่ละประเทศนั้นต้องมีลักษณะเฉพาะสังคม แต่ก็ต้องมีมาตรฐานขั้นต่ำระดับสากลที่จะทำให้โลกมองว่า ประเทศไทยเป็นประชาธิปไตยหรือไม่เป็นประชาธิปไตย โดยผู้นำต้องมองย้อนกลับไปอย่าให้ภาวะความวุ่นวาย ความรุนแรง และความขัดแย้งที่อยู่นอกกลุ่มนอกทางเหล่านั้น ไม่ให้มาเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตย

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับผู้นำเชิงสถานการณ์ ผู้เขียนพบว่า ผู้นำทางการเมือง (Political Leaders) คือ บุคคลที่ถือครองตำแหน่งที่เด่นที่สุด โดยเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ในโครงสร้างอำนาจรัฐ เป็นบุคคลที่มีอำนาจและอิทธิพลต่อกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองอย่างแท้จริง ความเป็นผู้นำทางการเมืองย่อมเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ ซึ่งสถานการณ์เป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้ความเป็นผู้นำของแต่ละคนเปลี่ยนไป ผู้นำได้รับการยอมรับต่างกันตามเวลาดังนั้น ความเป็นผู้นำมิใช่จะดำรงอยู่ได้ตลอดเวลา เมื่อสถานการณ์เปลี่ยนไป ผู้นำที่มีลักษณะอีกอย่างหนึ่งย่อมเป็นที่พึงประสงค์ การเมืองของแต่ละประเทศจะมีความผันผวนไปตามสภาพแวดล้อม ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม สภาพภูมิศาสตร์ และอิทธิพลของผู้นำในแต่ละประเทศ ซึ่งผู้นำประเทศบางคนจะนำหลักการทางด้านรัฐศาสตร์มาประยุกต์ใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อตนเอง ครอบครัว หรือพวกพ้องบริวาร หรืออาจจะเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ และประชาชนก็ได้ ในระบอบประชาธิปไตยนั้นถือว่าอำนาจเป็นของประชาชน ผู้นำเป็นเพียงบุคคลที่ประชาชนส่วนใหญ่เห็นพ้องต้องกันว่ามีความเหมาะสมที่จะเข้ามาบริหารประเทศเพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ่

(5) ผู้นำต้องมีภาวะความเป็นผู้นำในเชิงความเชื่อมั่นศรัทธาต่อระบอบประชาธิปไตย

ผู้นำต้องมีภาวะความเป็นผู้นำในเชิงความเชื่อมั่นศรัทธาต่อระบอบประชาธิปไตย และตัวผู้นำก็ต้องมาจากกระบวนการนั้นโดยชอบธรรม ซึ่งมีความสำคัญมาก เพราะประเทศอาจจะมีผู้นำที่มาจากระบอบประชาธิปไตย แต่ว่าอาจจะมาโดยมิชอบธรรม เช่น การซื้อเสียงมา โกงมา ทูจจริตมา ที่ได้พิสูจน์ให้เห็นจากประสบการณ์/ประวัติศาสตร์ที่ผ่านมา และคนเหล่านั้นก็ไม่สามารถนำไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยได้ เพราะเกิดจากตัวเองไม่ได้เป็นแบบอย่าง

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับผู้นำต้องมีภาวะความเป็นผู้นำในเชิงความเชื่อมั่นศรัทธาต่อระบอบประชาธิปไตย ผู้เขียนพบว่า ลิซิต ธีรเวคิน (2549) กล่าวว่า นักการเมืองผู้นั้นต้องมีความผูกพันทางอุดมการณ์ (Ideological Commitment) โดยในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้น เป็นกรรมวิธี (Means) เพื่อจุดมุ่งหมายบางอย่าง และขณะเดียวกันก็เป็นสิ่งที่มีเป้าหมายอันปลาย (End) ที่มีคุณค่าในตัวของมันเอง นักการเมืองที่ดีจึงเป็นนักการเมืองที่ปฏิบัติตามกรอบกติกาเพื่อรักษาไว้ซึ่งกระบวนการประชาธิปไตย โดยไม่ตะแบงละเมิด

นายอานันท์ ปันยารชุน (2541) อดีตนายกรัฐมนตรี ได้กล่าวเกี่ยวกับผู้นำไว้ว่า ผู้นำที่ดีคือผู้ที่ผู้อื่นอยากเดินตาม นั่นหมายถึงว่า ลักษณะการเป็นผู้นำนั้นไม่ได้มาจากตัวเอง หรือตั้งตัวเอง แต่ต้องมีคนอื่นที่เขารู้สึกว่าเป็นผู้นำ โดยเกิดจากความศรัทธาในตัวเรา การที่จะสร้างความศรัทธาได้นั้น

จะต้องเกิดจากพฤติกรรม การดำเนินชีวิต และสิ่งที่ผู้นั้นสร้างสรรค์มาเป็นเวลาช้านาน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของคำพูด พฤติกรรมหรือการกระทำใดๆ ซึ่งอยู่บนมูลฐานของคุณธรรมและจริยธรรม การที่เป็นผู้นำได้และเป็นผู้นำที่ยั่งยืน สิ่งที่เขาไม่ได้ก็คือ ความรู้สึกผิด ความรู้สึกชอบ รู้สึกควรไม่ควร โดยสิ่งที่ควบคุมการกระทำของตนนั้น ก็คือ คุณธรรมและจริยธรรม

ภัทรชมน รัตนางกูร (2552) กล่าวว่า ค่านิยมและจิตวิญญาณความเป็นประชาธิปไตย (The Democratic Ethos) : ค่านิยมที่ได้รับการอบรมตั้งแต่ครอบครัว สถาบัน การศึกษา และทางสังคม ให้มีความเชื่อและศรัทธาในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย มีพฤติกรรมที่เป็นประชาธิปไตย มองคนอื่นด้วยสายตาที่เสมอภาค ทั้งหมดนี้ถือได้ว่าเป็นการพัฒนาจิตวิญญาณประชาธิปไตย ซึ่งเป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จของการพัฒนาและธำรงไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตย และลิขิต ธีรเวคิน (2548) กล่าวว่า ผู้นำภายใต้ระบบการเมืองแบบเปิดจะยึดหลักการที่อับราฮัม ลินคอล์น ได้กล่าวไว้คือ ประชาธิปไตยเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ผู้นำทางการเมืองมาจากประชาชนจึงต้องทำเพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ เพราะอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ผู้นำมีโอกาสบริหารประเทศก็โดยการยินยอมของประชาชน เป็นสัญญาประชาคม (Social Contract) เพื่อให้เป็นไปตามความต้องการของมวลชนส่วนใหญ่ (General Will)

ขณะที่ นายอานันท์ ปันยารชุน (2559) อดีตนายกรัฐมนตรี ได้กล่าวปาฐกถาประจำปี ในหัวข้อ “อานันท์ ปันยารชุน ไม่คาดหวังเห็นประชาธิปไตยที่แท้จริงในช่วงอายุตัวเอง” ซึ่งจัดโดย สมาคมผู้สื่อข่าวต่างประเทศแห่งประเทศไทย (เอฟซีซีที) ที่โรงแรมอินเตอร์คอนติเนนตัล ในวันที่ 24 มีนาคม 2559 ที่ผ่านมามีว่า “ตนไม่คาดหวังจะได้เห็นประชาธิปไตยที่แท้จริงเกิดขึ้นในไทย ในช่วงอายุของตน โดยยอมรับว่าจะต้องใช้เวลากับกระบวนการประชาธิปไตย เพราะรัฐธรรมนูญไม่ใช่สิ่งที่จะแก้ปัญหาได้ทุกประการ” ทั้งนี้ นายอานันท์ ปันยารชุน ได้ระบุตอนหนึ่งว่า “แม้รัฐบาลของเขาจะจัดตั้งขึ้นหลังจากการรัฐประหารและไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง แต่สิ่งที่ทำให้รัฐบาลของเขาแตกต่างจากรัฐบาลที่มาจากรัฐประหารอื่น ๆ ก็คือ การสร้างความเชื่อมั่นและการยอมรับจากประชาชน อย่างไรก็ตาม ตนไม่ต้องการเปรียบเทียบรัฐบาลตัวเองกับรัฐบาลอื่น แต่สิ่งที่สำคัญคือ การสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนให้ได้ ไม่ว่าจะคุณจะทำงานในฐานะผู้บริหารบริษัทหรือผู้บริหารประเทศ ไม่ว่าจะรัฐบาลประชาธิปไตยหรือรัฐบาลที่มาโดยแนวทางอื่น ล้วนต้องผ่านความท้าทายในการสร้างความเห็นพ้องจากคนในสังคมทั้งสิ้น นอกจากนี้ การจะผ่านวิกฤตไปได้นั้นต้องอาศัยความเป็นผู้นำทางการเมืองที่ถูกต้อง และการแก้ปัญหาทางการเมืองไม่สามารถเกิดได้ในภาวะหรือภายใต้จิตสำนึกอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ที่คนมองทุกอย่างเป็นขาว-ดำอย่างสุดขั้ว แต่ควรมองปัจจัยต่าง ๆ ตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น”

(6) ผู้นำต้องมีความรอบรู้และประสบการณ์

ผู้นำต้องมีความรู้ความสามารถที่จะนำพาประเทศไปสู่ความสำเร็จของประเทศชาติได้คือ ผู้นำที่มีความรอบรู้และประสบการณ์พอสมควร นอกจากนั้น ผู้นำต้องสามารถแก้ปัญหาได้และสามารถนำพาประเทศพ้นภาวะวิกฤตได้ไม่ว่าสถานการณ์เป็นอย่างไร โดยผู้นำต้องยึดมั่นในหลักประชาธิปไตย

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับผู้นำควรมีความรอบรู้และประสบการณ์ ผู้เขียนพบว่า ในระบอบประชาธิปไตยนั้น ถือว่าอำนาจเป็นของประชาชน ผู้นำเป็นเพียงบุคคลที่ได้รับเลือกจากประชาชนส่วนใหญ่ให้เข้ามาบริหารประเทศ เพื่อประโยชน์สุขส่วนรวมของประเทศชาติ เพื่อจุดมุ่งหมายคือ ประโยชน์ส่วนรวมของคนในชาติ ผู้นำที่ดีจึงต้องเป็นคนที่มีความซื่อสัตย์ จริยธรรม มีความสามารถ มีวิสัยทัศน์มองการณ์ไกล สื่อสาร โน้มน้าวใจคนได้ดี มีจิตสำนึกทำเพื่อส่วนรวม และที่สำคัญต้องแสดงบทบาทของผู้นำได้อย่างถูกต้องเหมาะสม เพราะผู้นำทางการเมือง คือ บุคคลที่มีตำแหน่งเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ในโครงสร้างอำนาจรัฐ เป็นบุคคลที่มีอำนาจ และมีอิทธิพลในกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองอย่างมาก

นายอานันท์ ปันยารชุน (2540 อ้างถึงใน วาโร เฟ็งสวัสต์, 2549) ได้ให้ความหมายของภาวะผู้นำว่า ภาวะผู้นำหากมีในบุคคลใดแล้วจะทำให้ผู้อื่นอยากทำตามโดยสมัครใจ ไม่จำเป็นต้องสั่งการ เพราะความเป็นผู้นำไม่ได้มาจากการอุปโลกน์หรือแต่งตั้งตนเอง แต่ต้องเกิดจากการที่มีคนอื่นที่เขารู้สึกว่า เราเป็นผู้นำ ดังนั้น คุณสมบัติของภาวะผู้นำที่ยั่งยืน ได้แก่ ความรู้สึกรับผิดชอบ รู้ควรไม่ควรถูกมองข้าม โดยมีความซื่อสัตย์เป็นเครื่องควบคุมผู้นำ ความสามารถทำให้คนอื่นคล้อยตาม ความสามารถในการสื่อสารให้คนอื่นเข้าใจ แต่ต้องพูดในสิ่งที่จริง ความเป็นผู้ยึดมั่นในหลักการ มีระบบการคิดและการบริหารที่มีวิสัยทัศน์ จะต้องคิดแบบที่ละก้าวแต่ต้องคิดครบทั้งกระบวนการ และรู้จักคาดคะเน รู้จักหาความรู้และพึ่งพาความรู้ทางวิชาการอย่างแท้จริง

ภัทรชมน รัตนางกูร (2552) ได้เสนอแนวคิดว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารระดับสูงที่สามารถนำประเทศชาติและสังคมไปสู่ความเจริญ หรือไปสู่ความเสียหายในด้านต่าง ๆ ทั้งในแง่การเมือง สังคม เศรษฐกิจ อุดมการณ์ ศรัทธาและความเชื่อในระบบ ฯลฯ ต้องเป็นบุคคลที่เปี่ยมด้วยคุณสมบัติอันได้แก่ การมีอุดมการณ์ทางการเมือง (Political Ideology) การมีจริยธรรมทางการเมือง (Political Ethics) การมีความรู้ทางการเมือง (Political Knowledge) การมีประสาทสัมผัสทางการเมือง (Political Sense) และการเข้าใจอารมณ์ทางการเมือง (Political Mood) ของประชาชนอย่างถูกต้อง

ผู้นำทางการเมือง (Political Leaders) คือ บุคคลที่ถือครองตำแหน่งที่เด่นที่สุด โดยเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ในโครงสร้างอำนาจรัฐ เป็นบุคคลที่มีอำนาจและอิทธิพลต่อกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองอย่างแท้จริง ความเป็นผู้นำทางการเมืองย่อมเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ ซึ่งสถานการณ์เป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้ความเป็นผู้นำของแต่ละคนเปลี่ยนไป ผู้นำได้รับการยอมรับต่างกันตามเวลา ดังนั้น ความเป็นผู้นำมิใช่จะดำรงอยู่ได้ตลอดเวลา เมื่อสถานการณ์เปลี่ยนไป ผู้นำที่มีลักษณะอีกอย่างหนึ่งย่อมเป็นที่พึงประสงค์ การเมืองของแต่ละประเทศจะมีความผันผวนไปตามสภาพแวดล้อม ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม สภาพภูมิศาสตร์ และอิทธิพลของผู้นำในแต่ละประเทศ ซึ่งผู้นำประเทศบางคนจะนำหลักการทางด้านรัฐศาสตร์มาประยุกต์ใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อตนเอง ครอบครัว หรือพวกพ้องบริวาร หรืออาจจะเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ และประชาชนก็ได้ ในระบอบประชาธิปไตยนั้นถือว่าอำนาจเป็นของประชาชน ผู้นำเป็นเพียงบุคคลที่ประชาชนส่วนใหญ่เห็นพ้องต้องกันว่ามีความเหมาะสมที่จะเข้ามาบริหารประเทศเพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ่

ในขณะที่ Horie (2015) ได้กล่าวเกี่ยวกับบทบาทที่สำคัญของผู้นำทางการเมืองว่า ผู้นำทางการเมืองต้องมีการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าอยู่ตลอดเวลา โจทย์ที่สำคัญของผู้นำทางการเมือง คือ การแก้ปัญหาที่สถานการณ์มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา อีกทั้งวิธีการในการแก้ปัญหาบางครั้งก็ไม่สามารถใช้วิธีการตามหนทางที่เคยปฏิบัติได้ ดังนั้น ผู้นำทางการเมืองจำเป็นต้องมีการคิดนอกกรอบ แต่ต้องปฏิบัติภายใต้กรอบของกฎหมาย เพื่อแก้ไขปัญหาที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาให้ทันกับเวลาและสถานการณ์ นอกจากนี้ ผู้นำทางการเมืองยังจำเป็นต้องมีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกลและชัดเจน มีความมุ่งมั่นในการทำงาน มีความคิดสร้างสรรค์ มีความซื่อสัตย์ และมีภาวะผู้นำที่สามารถตัดสินใจได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(7) ผู้นำควรมีแนวคิดในการนำ

ผู้เขียนมีความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นนี้ว่า รูปแบบของผู้นำทางการเมืองไทยที่พึงประสงค์นั้น ผู้นำต้องมีแนวความคิดในการนำ ต้องมีเป้าหมายในการนำว่า จะพาประเทศไปในทิศทางใด แต่ต้องเป็นผู้นำที่มีความเข้าใจในทุกด้านของประเทศ คือ ผู้นำต้องเข้าใจในอดีต ทั้งประวัติศาสตร์ความเป็นมา รู้ปัจจุบันว่าเรายืนอยู่ ณ จุดไหน เผชิญกับปัญหาอะไร แล้วก็มองไปไกลในอนาคตว่าจะพาประเทศไปทางไหน จะพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยไทยอย่างไร ถึงแม้ว่า เรายังอยาก จะมองคำว่า ประชาธิปไตยในแต่ละประเทศนั้นต้องมีลักษณะเฉพาะสังคม แต่ก็ต้องมีมาตรฐานขั้นต่ำระดับสากลที่จะทำให้โลกมองว่า ประเทศไทยเป็นประชาธิปไตยหรือไม่เป็นประชาธิปไตย ผู้นำก็ต้องมองว่า จะต้องทำอะไรเพื่อจะส่งเสริมให้ประชาธิปไตยไทยมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับผู้นำ (Leader) ผู้เขียน พบว่า นักทฤษฎีองค์การต่างให้ คำจำกัดความของคำว่าผู้นำในทำนองเดียวกัน กล่าวคือ ผู้นำ หมายถึง บุคคลที่มีความสามารถในการชักจูงหรือชี้นำบุคคลอื่นให้ปฏิบัติตามที่ต้องการ โดยบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่วางไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (McFarland 1979; Yukl, 1989 และ House & Howell, 1992) ในขณะที่ Bennis & Nanus (1985) กล่าวว่า ผู้นำ คือ บุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการเสริมสร้างความคิดสร้างสรรค์ ซึ่งเป็นสัญลักษณ์ของความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในสังคม ผู้นำเป็นผู้ที่จะนำกลุ่มให้พ้นจากความทุกข์ยาก ขจัดปัญหา ขจัดความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในกลุ่ม และฟันฝ่าอุปสรรคต่าง ๆ จนสามารถบรรลุตามเป้าหมายของสังคมที่วางไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล นอกจากนี้ ผู้นำยังหมายรวมถึง บุคคลที่ก่อให้เกิดความมั่นคง และช่วยเหลือบุคคลต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของกลุ่ม หรือผู้นำเป็นผู้มีวิสัยทัศน์ มีความคิดริเริ่ม ความเป็นอิสระ กล้าหาญในการตัดสินใจ มีแรงกระตุ้น มีความกระตือรือร้นสูง และมีความยืดหยุ่น ในขณะที่ Yukl (1994) ยังได้กล่าวเกี่ยวกับผู้นำเพิ่มเติมว่า คือ ผู้ที่มุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือการคิดค้นสิ่งใหม่ ๆ เพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ตลอดจนได้รับความร่วมมือจากบุคคลอื่นในการปฏิบัติงานให้บรรลุผลสำเร็จตามที่ผู้นำต้องการ

นอกจากคำจำกัดความของภาวะผู้นำดังกล่าวมาแล้วข้างต้น Kotter (1990) ยังได้กล่าวถึงกิจกรรมที่สำคัญ ๆ ทั้ง 3 ด้านที่บ่งบอกถึงลักษณะของภาวะผู้นำ ได้แก่ (1) การกำหนดวิสัยทัศน์ขององค์กรที่ต้องการจะเป็นในอนาคต โดยผู้กำหนดกลยุทธ์จะมีวิสัยทัศน์ของสิ่งที่องค์กรต้องการให้

บรรลุเป้าหมายในระยะยาว (2) การสื่อสารให้พนักงานได้ทราบถึงพันธกิจขององค์กร เพื่อให้แน่ใจว่า องค์กรจะได้รับความร่วมมือจากพนักงานในการบรรลุเป้าหมายดังกล่าว และ (3) การจูงใจและชักนำ พนักงาน ด้วยการตอบสนองถึงความต้องการคุณค่าและความรู้สึกของพนักงาน ทั้งนี้ เพื่อให้พนักงาน สามารถปฏิบัติงานให้บรรลุพันธกิจขององค์กร

ผู้นำทางการเมือง (Political Leaders) คือ บุคคลที่ถือครองตำแหน่งที่เด่นที่สุด โดยเกี่ยวข้องกับ การใช้อำนาจหน้าที่ในโครงสร้างอำนาจรัฐ เป็นบุคคลที่มีอำนาจและอิทธิพลต่อกระบวนการตัดสินใจ ทางการเมืองอย่างแท้จริง ความเป็นผู้นำทางการเมืองย่อมเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ ซึ่งสถานการณ์ เป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้ความเป็นผู้นำของแต่ละคนเปลี่ยนไป ผู้นำได้รับการยอมรับต่างกันตามเวลา ดังนั้น ความเป็นผู้นำมิใช่จะดำรงอยู่ได้ตลอดเวลา เมื่อสถานการณ์เปลี่ยนไป ผู้นำที่มีลักษณะอีกอย่างหนึ่ง ย่อมเป็นที่พึงประสงค์ การเมืองของแต่ละประเทศจะมีความผันผวนไปตามสภาพแวดล้อม ความเป็นมา ทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม สภาพภูมิศาสตร์ และอิทธิพลของผู้นำในแต่ละประเทศ ซึ่งผู้นำประเทศ บางคนจะนำหลักการทางด้านรัฐศาสตร์มาประยุกต์ใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อตนเอง ครอบครัว หรือ พวกพ้องบริวาร หรืออาจจะเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ และประชาชนก็เป็นได้ ในระบอบ ประชาธิปไตยนั้นถือว่าอำนาจเป็นของประชาชน ผู้นำเป็นเพียงบุคคลที่ประชาชนส่วนใหญ่เห็นพ้อง ต้องกันว่ามีความเหมาะสมที่จะเข้ามาบริหารประเทศเพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ่

Horie (2015) ได้กล่าวเกี่ยวกับบทบาทที่สำคัญของผู้นำทางการเมืองว่า ผู้นำทางการเมือง ต้องมีการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าอยู่ตลอดเวลา โจทย์ที่สำคัญของผู้นำทางการเมือง คือ การแก้ไขปัญหา ที่สถานการณ์มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา อีกทั้งวิธีการในการแก้ปัญหาบางครั้งก็ไม่สามารถ ใช้วิธีการตามหนทางที่เคยปฏิบัติได้ ดังนั้น ผู้นำทางการเมืองจำเป็นต้องมีการคิดนอกกรอบแต่ต้อง ปฏิบัติภายใต้กรอบของกฎหมาย เพื่อแก้ไขปัญหาที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาให้ทันกับเวลา และสถานการณ์ นอกจากนี้ ผู้นำทางการเมืองยังจำเป็นต้องมีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกลและชัดเจน มีความมุ่งมั่นในการทำงาน มีความคิดสร้างสรรค์ มีความซื่อสัตย์ และมีภาวะผู้นำที่สามารถตัดสินใจ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(8) ผู้นำต้องสามารถแก้ไขปัญหาความแตกแยก/ความขัดแย้ง

สถานการณ์ปัจจุบันค่อนข้างไม่ปกติ เหตุการณ์ที่ชัดเจนคือความแตกแยก ซึ่งเกิดขึ้นมานานแล้ว จนถึงวันนี้ก็ยังไม่ได้ ดังนั้น ภาระหน้าที่หลักของผู้นำทางการเมืองในวันนี้ คือ การแก้ไขปัญหา ความแตกแยก/ความขัดแย้งได้ เพราะความแตกแยกนำมาสู่ความล่มสลายของชาติได้ เหมือนที่เคย เกิดขึ้นมาแล้วครั้งหนึ่ง การแตกแยกจนกระทั่งนำไปสู่ความขัดแย้งสูงสุดและรุนแรงไปถึงขั้นการใช้อาวุธ เมื่อมีการใช้อาวุธก็จะมีปัญหาแน่ และต้องใช้เวลานานในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งดังกล่าว จนทำให้ทหารต้องเข้ามารักษาสถานการณ์ เนื่องจากกองทัพคือกลไกหลักในการรักษาความมั่นคง ของรัฐ และถือว่าเป็นเป้าหมายสูงสุด ทหารมีหน้าที่ในการรักษาความมั่นคงของรัฐให้คงอยู่

โดยความขัดแย้งในไทยมีมานานแล้ว ทุกคนอาจจะมีความคิดกันคนละอย่าง ในฐานะที่ต้อง เกี่ยวข้องกับเรื่องเหล่านี้ ถ้าอำนาจอยู่กับใคร อำนาจก็จะอยู่กับคนกลุ่มนั้นและคนส่วนใหญ่จะไม่ได้

อำนาจ เมื่อคนส่วนใหญ่ยังไม่มีอำนาจ โครงสร้างของประเทศจึงเป็นรูปสามเหลี่ยมหน้าจั่ว ส่วนบนที่เป็นคนรวยเล็กนิดเดียว ส่วนข้างล่างคนจนเยอะมาก เมื่อมีความแตกต่างเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ไม่ว่าประเทศไทยที่ถึงแม้จะเป็นประเทศประชาธิปไตย ถ้ามีคนจนจำนวนมาก อยากรู้ก็เกิดปัญหา เช่นเดียวกับความขัดแย้งในบ้านเราก็มามากขึ้น ๆ และความขัดแย้งดังกล่าวไม่ได้รับการแก้ไข ทำให้ความขัดแย้งทวีความรุนแรง จนถึงขั้นมีการต่อสู้กันด้วยอาวุธ ประกอบกับการเข้าใจผิดคิดว่ารัฐธรรมนูญเป็นตัวสร้างประชาธิปไตย แต่ที่แท้จริงคือประชาธิปไตยสร้างรัฐธรรมนูญ จึงเกิดวงจรอุบาทว์ กล่าวคือ ร่างรัฐธรรมนูญ - เลือกตั้ง - ทหารยึดอำนาจ ฉีกรัฐธรรมนูญ มาแล้ว 19 ฉบับ ทุกวันนี้ทำไมถึงมีความขัดแย้ง เพราะการมีวงจรอุบาทว์นั่นเอง เราไม่ต้องการให้มันทุกวันนี้เท่ากัน แต่อย่างน้อยต้องปรับฐานะของคนจนให้สูงขึ้น อย่างน้อยได้กินอิ่มนอนอุ่นขึ้น ไม่ใช่ช่วยฐานะคนจนให้มีเท่ากับคนรวย แต่ต้องทำให้คนเหล่านั้นมองเห็นอนาคต ดังนั้น ผู้นำทางการเมืองต้องแก้ไขปัญหาคือความเหลื่อมล้ำให้ได้ ถึงจะแก้ปัญหาคือความขัดแย้งได้

Horie (2015) ได้กล่าวเกี่ยวกับบทบาทที่สำคัญของผู้นำทางการเมืองว่า ผู้นำทางการเมืองต้องมีการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าอยู่ตลอดเวลา โจทย์ที่สำคัญของผู้นำทางการเมือง คือ การแก้ปัญหาที่สถานการณ์มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา อีกทั้งวิธีการในการแก้ปัญหาบางครั้งก็ไม่สามารถใช้วิธีการตามหนทางที่เคยปฏิบัติได้ ดังนั้น ผู้นำทางการเมืองจำเป็นต้องมีการคิดนอกกรอบแต่ต้องปฏิบัติภายใต้กรอบของกฎหมาย เพื่อแก้ไขปัญหาที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาให้ทันกับเวลาและสถานการณ์ นอกจากนี้ ผู้นำทางการเมืองยังจำเป็นต้องมีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกลและชัดเจน มีความมุ่งมั่นในการทำงาน มีความคิดสร้างสรรค์ มีความซื่อสัตย์ และมีภาวะผู้นำที่สามารถตัดสินใจได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ขณะที่ นายชวน หลีกภัย (2558) อดีตนายกรัฐมนตรี กล่าวว่า เราไม่สามารถทำให้ทุกคนรวยเสมอกันได้ แต่เราสามารถทำให้ทุกคนเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายเดียวกัน การเคารพกฎหมายอย่างจริงจังจะเป็นกุญแจที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาบ้านเมือง ปัญหาทางการเมืองในปัจจุบัน คือ การไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างที่ควรจะเป็นความขัดแย้งเป็นเรื่องปกติ แต่การจะแก้ปัญหามือเมืองเราต้องแก้ด้วยหลักกฎหมายหรือเรียกว่าหลักนิติธรรม การปกครองที่ทำให้สังคมเป็นสุขคือการปกครองด้วยหลักนิติธรรม บ้านเมืองจะสงบและมีความเป็นธรรมต้องปกครองโดยคนดีต้องปกครองด้วยหลักกฎหมาย ส่วนการที่ทหารเข้ายึดอำนาจและทำรัฐประหาร 2 ครั้งหลังซึ่งไม่ได้เกิดจากรัฐธรรมนูญบกพร่อง แต่คนชอบกล่าวอ้างว่า “ฝ่ายบริหารทำงานไม่ได้ เพราะรัฐธรรมนูญมีปัญหา” หากแต่เกิดจากการไม่เคารพกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม

ในช่วงสุดท้าย ผู้เขียนใคร่ขอนำเสนอข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติเกี่ยวกับรูปแบบ/ตัวแบบ (Models) ของผู้นำทางการเมืองไทยที่พึงประสงค์ต่อการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยว่า ควรมีรูปแบบ/ตัวแบบดังนี้

(1) รูปแบบผู้นำแบบประชาธิปไตย (Democratic Leader) ที่เป็นรูปแบบ/ตัวแบบของผู้นำทางการเมืองไทยที่เหมาะสม โดยผู้นำยุคเปลี่ยนผ่านจะเป็นผู้นำที่กำลังสร้างรากฐานของ

สังคมประชาธิปไตย สิ่งที่ต้องเตรียมให้สังคมเข้าใจคือ ผู้นำประชาธิปไตยนี้ไม่ใช่ผู้นำที่มาจากการเลือกตั้งเท่านั้น แต่ผู้นำประชาธิปไตยเมื่อเป็นแล้วต้องคงความเป็นประชาธิปไตยในตัวเองและปฏิบัติตนเป็นประชาธิปไตย เพราะถ้าผู้นำไม่ปฏิบัติตนเป็นประชาธิปไตยแล้ว ประชาธิปไตยก็จะไม่ก้าวล่วงไปข้างหน้าอย่างที่ควรจะเป็นผู้นำต้องเป็นนักประชาธิปไตยที่ยึดหลักนิติธรรมอย่างมั่นคงและต้องมีความรู้ความเข้าใจทางการเมืองไทยอย่างสมบูรณ์ ดังนั้น ภาวะผู้นำที่สามารถนำความเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยที่พัฒนาและยั่งยืนได้ ผู้นำนั้นนอกเหนือจากการที่จะต้องปฏิบัติได้ด้วยตนเองแล้ว ยังมีความสำคัญในการที่จะให้ผู้อื่นยึดเป็นแนวปฏิบัติด้วย ซึ่งทำให้เกิดประชาธิปไตยทางปฏิบัติ

ผู้นำต้องยึดมั่นแนวทางประชาธิปไตยด้วยความมุ่งมั่น ไม่ย่อท้อ และให้ความรู้แก่ประชาชน การให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ที่จะทำให้การไปใช้สิทธิทางการเมืองนั้นเป็นไปอย่างบริสุทธิ์และยุติธรรม ทำให้เราได้ผู้แทนที่มาโดยชอบธรรม ผู้แทนเหล่านั้นก็จะมาทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะผู้แทนเหล่านั้นเข้ามาโดยชอบธรรมนั่นเอง ประชาชนต้องมีความเข้าใจเรื่องประชาธิปไตยมากกว่าที่เป็นอยู่ มิฉะนั้นเราไม่สามารถพัฒนาการเมืองได้ ดังนั้นสิ่งที่สำคัญที่สุดคือ การมีส่วนร่วมของประชาชน เพราะปัจจัยสำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตยไทยให้เข้มแข็งและยั่งยืน คือ ประชาชน พรรคการเมือง และระบบการเลือกตั้ง

ประชาชนต้องมีความเข้าใจในประชาธิปไตยมากขึ้น ในขณะที่ นักการเมืองที่เป็นตัวแทนในการใช้อำนาจของประชาชน ซึ่งสังกัดอยู่ในพรรคการเมืองที่ดี ที่สามารถแก้ปัญหาพื้นฐานของประชาชนได้ ก็จะทำให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นในพรรคการเมืองและเชื่อมั่นในตัวนักการเมืองในขณะเดียวกัน การเลือกตั้งที่ดี ที่บริสุทธิ์ยุติธรรม ก็จะทำให้เกิดความเชื่อถือของประชาชนต่อการเมือง ในทางตรงกันข้าม ถ้าการเลือกตั้งไม่ดีที่ไม่บริสุทธิ์ยุติธรรม ก็จะทำให้ประชาชนไม่เชื่อถือสุดท้ายก็ทำให้ไม่เชื่อถือในนักการเมืองและพรรคการเมือง และนำไปสู่การล่มสลาย ส่งผลให้การพัฒนาประชาธิปไตยต้องสะดุดหยุดลงและกลับไปนับหนึ่งใหม่

(2) รูปแบบผู้นำเชิงยุทธศาสตร์ (Strategist Leader) ที่เป็นรูปแบบ/ตัวแบบของผู้นำทางการเมืองไทยที่เหมาะสมต่อการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยผู้นำยุคเปลี่ยนผ่านในสถานการณ์ปัจจุบัน ผู้นำต้องมีความรู้ ความสามารถ สามารถมองเห็นภาพรวมทั้งหมดของประเทศไทย มีวิสัยทัศน์ก้าวไกล ยึดหลักนิติธรรมอย่างมั่นคงและผลประโยชน์ของประเทศชาติเป็นหลัก สามารถรับความขัดแย้งได้ทุกรูปแบบ และมีความมุ่งมั่นในการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้มั่นคงและยั่งยืน ดังนั้นภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรีจึงมีบทบาทสำคัญอย่างมากต่อการกำหนดทิศทางประเทศ ผู้นำประเทศต้องมีความเข้าใจว่า ประเทศไทยมีลักษณะสังคมที่จำเป็นต้องเข้าสู่การเปลี่ยนผ่าน เพราะฉะนั้น นายกรัฐมนตรีจะต้องเข้าใจในความเป็นไทยว่า มีจุดอ่อน จุดแข็งตรงไหน และมีองค์ประกอบอย่างไร ไม่เช่นนั้น การนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงจะส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ ความเชื่อ และวิถีชีวิตดั้งเดิม ๆ ครั้นจะโดดข้ามไปเลยคงไม่ได้ ซึ่งต้องใช้เวลา และถ้าหากเกิดความขัดแย้งขึ้นมาก็จะทำให้สะดุดหยุดลง ต้องกลับมานับหนึ่งใหม่

ดังนั้น ผู้นำต้องรู้สถานการณ์ปัจจุบันเป็นอย่างไร ซึ่งเป็นสถานการณ์ที่มีความผิดปกติ เป็นภาวะชั่วคราว และที่เป็นภาวะชั่วคราวนั้นก็ต้องมองย้อนกลับไปดูว่า เป็นเพราะอะไรและอะไร ที่เป็นความล้มเหลวทั้งหลายนี้ ผู้นำก็ต้องหาทางที่จะยุติและขจัด ในขณะเดียวกัน ผู้นำก็ต้องมองว่า จะต้องทำอะไรเพื่อจะส่งเสริมให้ประชาธิปไตยนั้นกลับคืนมาและยั่งยืน โดยผู้นำต้องมองย้อนกลับไป อย่าให้ภาวะความวุ่นวาย ความรุนแรง และความขัดแย้งที่อยู่นอกกลุ่มนอกทางเหล่านั้น ไม่ให้มาเป็น อุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่ารูปแบบ/ตัวแบบของผู้นำทางการเมืองไทย ที่พึงประสงค์ต่อการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตย รูปแบบของผู้นำต้องสอดคล้องกับ สถานการณ์พิเศษ แต่ผู้นำต้องมีบทบาทสำคัญในการปกครองประเทศ คือ ผู้นำต้องปูทางไปสู่ การปกครองรูปแบบประชาธิปไตยอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

บรรณานุกรม

- กำชัย จงจักรพันธ์. (2556). **หลักนิติธรรม ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืน**. ค้นเมื่อ 5 มกราคม 2563, จาก <http://www.lrc.go.th>
- คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. (2560). **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560**. ค้นเมื่อ 10 เมษายน 2563, จาก <http://cdc.parliament.go.th>
- คะเนิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ. (2545). **แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540: ปัญหา อุปสรรค และทางออก**. กรุงเทพมหานคร: ธรรมดาเพลส.
- จรัล ภัคธีธนากุล. (2556). **หลักนิติธรรม: ความชอบตามกฎหมาย**. เอกสารประกอบการบรรยาย หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย (นธป.) รุ่นที่ 1, น. 3.
- จิตติ ดิงศภักดิ์. (2555). **หลักวิชาชีพนักกฎหมาย**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ชวน หลีกภัย. (25 พฤศจิกายน 2558). **ประสบการณ์และลักษณะการเป็นผู้นำ**. การบรรยายพิเศษ แก่นักศึกษาหลักสูตรการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย สำหรับนักบริหารระดับสูง รุ่นที่ 19 ณ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า.
- ชัยอนันต์ สมุทรวณิช และ กนก วงษ์ตระหง่าน. (2526). **ภาษากับการเมือง**. กรุงเทพมหานคร: ฝ่ายวิจัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชัยอนันต์ สมุทรวณิช. (2524). **การเลือกตั้ง พรรคการเมือง รัฐสภา และคณะทหาร**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์บรรณกิจ.
- ชาญชัย คุ้มปัญญา. (2560). **หลักเสียงข้างมาก (Majority Rule) ตามระบอบประชาธิปไตย**. ค้นเมื่อ 10 เมษายน 2563, จาก www.chanchaiworldvision.com

- ฌอง ฌากส์ รุสโซ. (2550). **สัญญาประชาคม**. ค้นเมื่อ 10 เมษายน 2563, จาก <http://th.m.wikipedia.org>
- ชนชาติ ธรรมโชติ. (2555). **จริยธรรมของนักการเมือง: กรณีอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ**. ค้นเมื่อ 6 มกราคม 2563, จาก <http://www.prachatai.com>
- ชานินทร์ กรัยวิเชียร. (2505). **บทบรรณาธิการ**, บทบัณฑิต. เล่มที่ 20 ตอน 3.
- ชานินทร์ กรัยวิเชียร. (2518). **ระบอบประชาธิปไตย**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์กรมแผนที่ทหาร.
- ชานินทร์ กรัยวิเชียร. (2552). **หลักนิติธรรม**. กรุงเทพมหานคร: บริษัท ชวนพิมพ์ 50 จำกัด.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2558). **หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล. (2528). **ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2559). **หลักนิติธรรม ประชาธิปไตย และธรรมาธิปไตย**. เอกสารวิชาการส่วนบุคคล หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 4 วิทยาลัยรัฐธรรมนุญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. (2541). **การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กับความเป็นประชาธิปไตยทางตรง**. วารสารกฎหมายปกครอง, 19 สิงหาคม 2541.
- ปรีดี เกษมทรัพย์. (2536). **ประชาธิปไตยกับชนชั้นกลาง**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- เปรม ติณสูลานนท์. (9 กรกฎาคม 2548). **จริยธรรมของการบริหารภาครัฐ**. ปาฐกถาพิเศษ ในงานครบรอบ 50 ปี คณะรัฐศาสตร์ สถาบันชาติพัฒนาบริหารศาสตร์.
- ภัทรชมน รัตนางกูร. (31 สิงหาคม 2552). **คุณธรรมและจริยธรรมของนักการเมือง**. ค้นเมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2563, จาก phatrasamon.blogspot.com
- รณชัย โตสมภาค. (2563). **ประชาธิปไตย**. ค้นเมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2563, จาก wiki.kpi.ac.th
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2553). **หลักรัฐศาสตร์**. กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์.
- ลิขิต ธีรเวคิน. (2548). **ผู้นำทางการเมืองในอุดมคติ**. ค้นเมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2563, จาก <http://www.manager.co.th>
- วัชรินทร์ ชาฤทธิศิลป์. (2552). **ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของไทย: มุมมองทางนิติศาสตร์ สังคมวิทยา และรัฐศาสตร์**. วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 35(2): 15-25.
- วาโร เฟ็งสวัสดิ์. (2549). **การพัฒนารูปแบบความสัมพันธ์โครงสร้างเชิงเส้นตรงของประสิทธิผลภาวะผู้นำของผู้บริหารที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของโรงเรียน**. วิทยานิพนธ์ปริญญาศึกษาศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาการบริหารการศึกษา บัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- วิศาล ศรีมหาวโร. (2554). **ประชาธิปไตยแบบตัวแทน: ปัญหา อุปสรรค และตัวแบบทางเลือกในการพัฒนาการเมืองไทย**. วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี, 3 (2): 55-92.

- วิษณุ เครืองาม. (13 ธันวาคม 2553). **การใช้หลักนิติธรรมในประเทศไทย**. ปาฐกถาสาธารณะ สมาคมรัฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- วิษณุ เครืองาม. (2554). **เล่าเรื่องผู้นำ**. กรุงเทพมหานคร: มติชน. ค้นเมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2563, จาก rsujournals.rsu.ac.th
- วิษณุ เครืองาม. (3 พฤษภาคม 2560). **วิษณุชี้ “หลักนิติธรรม” เป็นอาวุธสำคัญ สร้างความปรองดองปราบโงง**. ค้นเมื่อ 5 มกราคม 2563, จาก prachatai.com
- วิสุทธิ โปธิแทน. (2534). **ปัญหาผู้นำกับกระบวนการกำหนดนโยบายแห่งชาติ**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2543). **หลักความเสมอภาคตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ**. วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 30 ฉบับที่ 2, หน้า 160-183.
- สำนักกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2560). **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560**.
- สำนักงานราชบัณฑิตยสภา. (29 มิถุนายน 2552). **ประชาธิปไตย**. ค้นเมื่อ 9 เมษายน 2563, จาก www.royin.go.th
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2557). **การพัฒนาการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย**. กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2560). **สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560**. ค้นเมื่อ 10 เมษายน 2563, จาก www.parliament.go.th
- สุขุม นวลสกุล และวิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ์. (2524). **การเมืองและการปกครองไทย=Thai Government and Politics**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- เสนีย์ คำสุข. (2558). **ย้อนประวัติศาสตร์ 2475-ปัจจุบัน ผู้นำ และจุดเปลี่ยนการเมืองไทย**. ค้นเมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2563, จาก <http://www.bloggang.com>
- อภิวัฒน์ สุดสาว. (2554). **หลักความเสมอภาคภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย**. วารสารจตุรนิติ ปีที่ 8 ฉบับที่ 1 (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2554), หน้า 145-154 ค้นเมื่อ 10 เมษายน 2563, จาก www.senate.go.th
- อมร รักษาสัตย์. (2541). **รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนพร้อมบทวิจารณ์**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อรรถนิติ ดิษฐอำนาจ. (2553). **“ศาลยุติธรรม ความหวัง สังคมไทย”**. วารสารศาลยุติธรรมปริทัศน์, 4, 4 (เมษายน - พฤษภาคม 2553): 6.
- อานันท์ ปันยารชุน. (24 มีนาคม 2559). **อานันท์ ปันยารชุน ไม่คาดหวังเห็นประชาธิปไตยที่แท้จริงในช่วงอายุตัวเอง**. ปาฐกถาประจำปีของสมาคมผู้สื่อข่าวต่างประเทศแห่งประเทศไทย. ค้นเมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2563, จาก highlight.kapook.com

- อานันท์ ปันยารชุน. (2541). “ผู้นำ” คือคนที่คนอื่นอยากตาม. กรุงเทพมหานคร: มติชน.
- อานันท์ ปันยารชุน. (2542). “การปฏิรูปกฎหมายเพื่อเสริมสร้างธรรมาภิบาลและการแข่งขันที่เป็นธรรมในภาคธุรกิจ.” ปาฐกถาพิเศษ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยร่วมกับคณะกรรมการ นโยบาย สังคมแห่งชาติ. ค้นเมื่อ 19 มกราคม 2563, จาก www.anandp.in.th
- อานันท์ ปันยารชุน. (2558). **คู่มือใหม่ของประเทศไทยด้วยธรรมาภิบาลในระบอบประชาธิปไตย.** สัมมนาวิชาการธนาคารแห่งประเทศไทยประจำปี 2558, 17 กันยายน 2558.
- อานันท์ ปันยารชุน. (2562). **80 ปี ไทยไม่เคยมีประชาธิปไตย.** ค้นเมื่อ 19 มกราคม 2563, จาก www.thairath.co.th
- อุกฤษ มงคลนาวิน. (2555). “หลักนิติธรรมกับสภาพของสังคมประเทศไทย.” วารสารจลนिति 9, 1 (มกราคม - กุมภาพันธ์ 2555): 4-5.
- เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล. (2553). **หลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม.** กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2554). **ประชาธิปไตย 3 ระดับ ปฏิรูปด้วยชุมชน.** ค้นเมื่อ 10 เมษายน 2563, จาก www.isranews.org
- Barber, J. D. (1972). **The Presidential Character.** Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice- Hall.
- Barro, R. J. (1999). **Determinants of Democracy.** Journal of Political Economy, 107(S6), 158-83.
- Bass, B. M. (1990). **Bass & Stogdill's Handbook of Leadership: Theory, Research, and Managerial Applications.** (3rded.). New York: The Free Press.
- Becker, P. & Raveloson, J. A. A. (2008). **What is Democracy? The Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Press.** Friedel Daiber, University of Trier. English Translation from French by Andriakamelo, R. A. with Approval by KMF-CNOE NOVA STELLA.
- Bennis, G. & Nanus, B. (1985). **Leadership: Executive Ability.** New York: Harper & Row.
- Churchill, W. (1947). **วินสตัน เชอร์ชิล อดีตนายกรัฐมนตรียุโรปเชื่อในระบบประชาธิปไตยจริงหรือ?** ค้นเมื่อ 10 เมษายน 2563, จาก thinkthaitank.blogspot.com
- Corey, B. (2011). **Tyranny of the Majority and Minority Rights.** In the Encyclopedia of Political Science. DC: CQ Press.
- Daft, R. L. (1999). **Leadership Theory and Practice.** Florida: The Dryden Press.
- Daft, R. L. (2005). **The Leadership Experience.** (3rded.). Ohio: Thomson/South-Western.
- David R. & William R. T. (April, 2005). **Seven Transformations of Leadership.** Harvard Business Review, 67-76.

- Democracy Building. (2020). www.democracy-building-info>definition of democracy.
 ค้นเมื่อ 10 เมษายน 2563, จาก www.democracy-building
- Diamond, L. (2004). Lecture at Hilla University for Humanistic Study. “**What is Democracy?**”
- DuBrin, A. J. (1998). **Leadership Research Findings, Practice, and Skill**. New York: Houghton Mifflin Company.
- DuBrin, A. J. (2007). **Leadership Research Findings, Practice, and Skill**. (5thed.). Boston: Houghton Mifflin Company.
- DuBrin, A. J. (2010). **Principles of Leadership**. (6thed.). Ohio: South-Western/Cengage.
- Fiedler, F. E. (1971). **Leadership**. New York: General Learning Press.
- Fiedler, F. E., & Chemers, M. M. (1974). **Leadership and Effective Management**. Chicago: Glenview, Scott, Foresman, and Company.
- Finkelstein, S., Hambrick, D. C., & Cannella, A. A., Jr. (2008). **Strategic Leadership: Theory and Research on Executives, Top Management Teams, and Books**. New York: Oxford University Press, Inc.
- Franklin, J. H. (1973). **Jean Bodin and the Rise of Absolutist Theory**. Cambridge: Cambridge University Press.
- Freedom House. (2019). “**Electoral Democracies**” ค้นเมื่อ 10 เมษายน 2563, จาก freedomhouse.org
- Gibson, I. L., Ivancevich, J. M., & Donnelly, J. H. (1988). **Organization Behavior, Structure, Processes**. (6thed.). Texas: Business Publications.
- Goldfinger, J. (2008). **Majorities**. In International Encyclopedia of the Social Science. (2nded). United States of America: The Gale Group.
- Hersey, P. & Blanchard, K. H. (1972). **Management of Organization Behavior**. (2nded.). New Jersey: Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- Hinsley, F. H. (1986). **Sovereignty**. Cambridge: Cambridge University Press.
- Horie Masahiro. (2015). **Management of Public Administration and Roles of Leaders in the Government**. Bangkok: King Prajadhipok’s Institute.
- House, J. R. (1971). **A Path Goal Theory of Leader Effectiveness**. Administrative Science Quarterly, 16, 321-338.
- House, J. R., & Aditya, N. R. (1997). **The Social Scientific Study of Leadership: QUO Vadis?** Journal of Management, 23(3), 409-473.

- House, J. R., & Howell, J. M. (1992). **Personality and Charismatic Leadership**. *Leadership Quarterly*, 3(2), 81-108.
- Hughes, R. L., Ginnett, R. C., & Curphy, G. J. (2006). **Leadership**. (5thed.). Singapore: McGraw-Hill.
- Hunt, J. G., & Larson, L. L. (1974). **Contingency Approaches to Leadership**. Illinois: Southern Illinois University Press.
- Katz, D., & Kahn, R. L. (1978). **The Social Psychology of Organizations**. (2nded.). New York: John Wiley & Sons.
- Keith, D. (2008). **Principles of Management**. New York: McGraw-Hill.
- Kotter, J. P. (1990). **A Force for Change: How Leadership Differs from Management**. New York: The Free Press.
- Kouzes, J. M., & Posner, B. Z. (2012). **The Leadership Challenge: How to Keep Getting Extraordinary Things Done in Organization**. (5thed.). San Francisco: Jossey-Bass.
- kurian, G. T. (2011). **The Encyclopedia of Political Science**. Washington: CQ Press.
- Lewin, K., Lippitt, R., & White, R. K. (1939). **Patterns of Aggressive Behavior in Experimentally Created Social Climates**. *Journal of Social Psychology*, 10, 271- 301.
- Lupia, A. & Matsusaka, J. G. (2004). **Direct Democracy: New Approaches to Old Questions**. *Annual Review of Political Science*, 7: 463-82.
- Maduz, L. (2010). **Direct Democracy Living**. *Reviews in Democracy*, 1-14.
- McFarland, D. E. (1970). **Management: Principle's and Practices**. London: The Macmillan Company, Collier Macmillan.
- McFarland, D. E. (1979). **Management: Foundation & Practices**. (5thed.). New York: Macmillan Publishing Inc.
- Meyer, M. (2011). **Democracy Reporting International (DRI), International Consensus: Essential Elements of Democracy**. The Office for the Promotion of Parliamentary Democracy of the European Parliament.
- Niccolo, M. (1977). **The Prince, Translated and Edited by Robert, M. A**. New York: W. W. Norton.
- Robbins, S. P. (1996). **Organization Behavior: Concepts, Controversies, Applications**. (7thed.). New Jersey: Prentice-Hall, Inc.

- Schmidt, M. G. (2002). **Political Performance and Types of Democracy: Findings from Comparative Studies**. *European Journal of Political Research*, 41, 147-63.
- Stogdill, B. M. (1974). **Handbook of Leadership**. New York: The Free Press.
- Trewatha, R. L., & Newport, M. G. (1982). **Management**. Plano Texas: Business Publication.
- Vatter, A. (2000). **Consensus and Direct Democracy: Theoretical and Empirical Linkages**. *European Journal of Political Research*, 38(2): 245-68.
- Vroom, V. H., & Yetton, P. (1973). **Leadership and Decision-Making**. Pennsylvania: University of Pittsburgh Press.
- Yukl, G. A. (1971). **Toward A Behavioral Theory of Leadership**. *Organizational Behavior and Human Performance*. 6, 414-440. 104
- Yukl, G. A. (1989). **Leadership in Organizations**. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Yukl, G. A. (1994). **Leadership in Organizations**. (3rd ed.). New Jersey: Englewood Cliffs, Prentice Hall.

หลักประชาธิปไตยกับการชุมนุมสาธารณะ : บทบาทของศาลปกครอง ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ

สุเมธ รอยกุลเจริญ*

1. บทนำ

เป้าหมายสำคัญประการหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย คือ การทำให้ประชาชนภายในรัฐมีสิทธิและเสรีภาพอย่างสมบูรณ์ โดยมีหลักการสำคัญที่ส่งเสริมหรือค้ำจุนให้เกิดเป้าหมายดังกล่าว คือ “หลักนิติรัฐ (Legal State)” และ “หลักนิติธรรม (The Rule of Law)” ซึ่งถือเป็นปรัชญารากฐานของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองที่ใช้อำนาจรัฐ และผู้อยู่ภายใต้การปกครอง¹ ทั้งนี้ประชาชนภายในรัฐจะมีสิทธิและเสรีภาพอย่างสมบูรณ์ภายใต้การปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยได้ก็ต่อเมื่อประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองภายในรัฐ ซึ่งการที่ประชาชนจะสามารถมีส่วนร่วมในการปกครองได้นั้น ประชาชนจะต้องมีเสรีภาพขั้นพื้นฐานในทางการเมืองเสียก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เสรีภาพในการแสดงออกทางด้านความคิดเห็น และเสรีภาพในการชุมนุมทางการเมือง

เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะอาจนับได้ว่าเป็นเป็นตัวชี้วัดความเป็นประชาธิปไตยภายในรัฐหนึ่ง ๆ ก็ได้ กล่าวคือ ในประเทศที่ประชาชนมีเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะในระดับสูงย่อมหมายความว่าประเทศนั้นเป็นประเทศที่มีการปกครองที่มีระดับความเป็นประชาธิปไตยสูง ในทางตรงกันข้าม หากประเทศใดจำกัดสิทธิในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนอย่างเข้มงวด ประเทศนั้นย่อมไม่ใช่ประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยแท้ อย่างไรก็ตาม การใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะอาจทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย ซึ่งหากมีการใช้เสรีภาพดังกล่าวโดยปราศจากการควบคุมหรือไม่มีขอบเขต ย่อมอาจทำให้เกิดความไม่สงบวุ่นวายขึ้นภายในรัฐได้ ดังนั้น การปกครองในระบอบประชาธิปไตยจึงไม่ได้หมายความว่าประชาชนต้องมีเสรีภาพด้านต่าง ๆ รวมทั้งเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะอย่างไม่มีข้อจำกัดใด ๆ

สำหรับในประเทศไทยนั้น การชุมนุมที่มีขึ้นในที่สาธารณะในรอบทศวรรษที่ผ่านมา มีแนวโน้มและทิศทางที่เพิ่มมากขึ้นในหลาย ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นการชุมนุมทางการเมือง การชุมนุมเพื่อเรียกร้อง

* รองประธานศาลปกครองสูงสุด, ผู้เข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 8 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

¹ สิทธิกร คักดีแสง. “ข้อสังเกตเกี่ยวกับการนำหลักการปกครองแบบนิติรัฐที่ยึดหลักนิติธรรมมาใช้ในรัฐธรรมนูญไทย”. การปกครองแบบนิติรัฐที่ยึดหลักนิติธรรมกับปรัชญากฎหมายที่มีอิทธิพลต่อการจัดทำและการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไทย. พิมพ์ครั้งที่ 15 โรงพิมพ์เดือนตุลา ธันวาคม 555 หน้า 1-9

ทางเศรษฐกิจ หรือการชุมนุมทางสังคม นอกจากนี้ การชุมนุมที่เกิดขึ้นยังมีแนวโน้มที่จะเป็นไปโดยใช้ความรุนแรงและทำให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นอยู่เสมอ การแก้ไขปัญหาการชุมนุมในช่วงที่ผ่านมาประสบปัญหาเป็นอย่างยิ่งเนื่องจากความซับซ้อนของปัญหาที่มีหลายฝ่ายเข้ามาเกี่ยวข้อง ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาการชุมนุมได้ตามแนวทางที่ควรจะเป็น ตัวอย่างที่ชัดเจนที่เกิดขึ้นในประเทศไทยที่ผ่านมา เช่น การชุมนุมใหญ่ทางการเมืองของพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยในช่วงปี 2551 การชุมนุมใหญ่ทางการเมืองของแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ หรือ “นปช.” ในช่วงปี 2553 หรือการชุมนุมของคณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือ “กปปส.” ในปี พ.ศ. 2553 ซึ่งสะท้อนถึงปัญหาของการใช้เสรีภาพในการชุมนุม ทั้งยุทธวิธีของกลุ่มผู้ชุมนุมที่หมิ่นเหม่กับการกระทำความผิดกฎหมายหลายบทหลายมาตรา หรือการตั้งข้อกล่าวหาของฝ่ายรัฐที่มากเกินไปจากความเป็นจริงหรือกระทั่งการใช้กำลังทหารเข้ามาจัดการกับผู้ชุมนุม

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 แล้ว ดูเหมือนว่าพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวจะเป็นทางออกในการจัดการปัญหาเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมดังกล่าว เนื่องจากเป็นกฎหมายที่เข้ามาวางระบบในการชุมนุมสาธารณะของประเทศไทยให้เป็นไปอย่างมีระบบอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของเจ้าหน้าที่บ้านเมือง โดยไม่มีการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนดังกล่าว อย่างไรก็ตาม เนื้อหาของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 นี้ ได้ก่อให้เกิดประเด็นปัญหาหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับขั้นตอนในการดำเนินการที่กำหนดระยะเวลาการดำเนินการไว้อย่างกระชั้นชิด รวมถึงการโต้แย้ง การดำเนินการต่าง ๆ ต่อฝ่ายตุลาการ ที่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างเข้มงวด ตลอดจนข้อห้ามต่าง ๆ ที่ต้องปฏิบัติในการชุมนุมสาธารณะซึ่งอาจส่งผลทำให้การชุมนุมสาธารณะ ตามความเป็นจริงแล้วแทบจะไม่สามารถดำเนินการได้โดยสะดวกเลย

ในประเด็นเกี่ยวกับศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาคดีเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะนั้น พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ได้กำหนดให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษา แต่เฉพาะในส่วนเกี่ยวกับการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อระงับมิให้มีการชุมนุมสาธารณะโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (ซึ่งเกิดขึ้นภายหลังจากที่มีการชุมนุมเกิดขึ้นแล้ว) แต่ในขณะเดียวกันพระราชบัญญัติฉบับนี้ กลับไม่ได้กำหนดให้การดำเนินการอื่น ๆ อยู่ภายใต้อำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลใด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ไม่ได้กำหนดให้ศาลยุติธรรม หรือศาลปกครองเป็นศาลใดศาลหนึ่งที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีตามพระราชบัญญัตินี้ไปทั้งหมด ดังนั้น จึงต้องกลับไปใช้หลักการทั่วไปเกี่ยวกับอำนาจของศาลแต่ละแห่ง ซึ่งในทางปฏิบัตินั้นหากขาดความรู้ความเข้าใจที่ดีเกี่ยวกับอำนาจของศาลปกครองและอำนาจของศาลยุติธรรมย่อมอาจไม่สามารถแยกแยะได้ชัดเจนว่าคดีพิพาทที่เกิดขึ้นต้องนำไปยื่นฟ้องต่อศาลใด

แต่โดยที่การดำเนินการของเจ้าหน้าที่รัฐในการบริหารจัดการการชุมนุมสาธารณะ ส่วนใหญ่และที่สำคัญตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นการใช้อำนาจทางกฎหมาย ซึ่งเป็นการออกคำสั่ง

ทางปกครอง หรือออกกฎต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง (ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะเป็นการดำเนินการก่อนที่จะมีการชุมนุมสาธารณะเกิดขึ้น) ดังนั้น จึงทำให้ศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครอง และกฎ ซึ่งก็คือ ศาลปกครอง ต้องเข้ามามีบทบาทสำคัญในเรื่องการชุมนุมสาธารณะ หากผู้ชุมนุมสาธารณะเห็นว่าเจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองที่เป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะแล้ว ผู้ชุมนุมสาธารณะสามารถที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาในเรื่องดังกล่าวได้ ศาลปกครองจึงต้องเข้ามาทำหน้าที่วินิจฉัยคดีเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งในทางหนึ่งอาจมองได้ว่า ศาลปกครองกลายเป็นศาลที่ต้องตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ว่าได้ใช้อำนาจหน้าที่โดยถูกต้องหรือไม่ ซึ่งทำให้มองได้ว่า ศาลปกครองเป็นศาลที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะก็ว่าได้

บทความนี้ มุ่งหมายที่จะศึกษาให้เห็นว่า หลักการสำคัญของการชุมนุมสาธารณะนั้น โดยแสดงให้เห็นว่าการชุมนุมสาธารณะนั้นถือเป็นสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การตราพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ขึ้นมาใช้บังคับ เป็นเพียงการกำหนดกรอบในการใช้สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวเท่านั้น นอกจากนี้ การใช้อำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ ยังถือว่าเป็นการใช้อำนาจทางปกครองที่ทำให้คดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจดังกล่าวเป็นคดีปกครองที่อยู่ภายใต้อำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ซึ่งทำให้เห็นว่า ศาลปกครองต้องเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะดังกล่าว อย่างไรก็ตาม เนื่องด้วยพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ได้บัญญัติอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมไว้โดยอย่างชัดเจน ซึ่งในบางกรณี ศาลยุติธรรมอาจต้องพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองด้วย ทำให้ต้องมีการแยกแยะว่าการกระทำใดถือเป็นการกระทำทางปกครองที่อยู่ภายใต้อำนาจของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง ทั้งนี้ โดยจะมุ่งเน้นไปที่กรณีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง เพื่อแสดงให้เห็นถึงบทบาทของศาลปกครองในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดการปกครองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

2. สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะภายใต้ระบบกฎหมายไทย

การชุมนุมสาธารณะ ถือเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ และตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเข้าผูกพันแล้ว โดยประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights)² ตั้งแต่ พ.ศ. 2539 ซึ่งมีการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมอย่างสงบและสันติไว้ในข้อ 21 ดังนี้

² International Covenant on Civil and Political Rights สืบค้นได้จาก <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx> (สืบค้นเมื่อ 10 กันยายน 2563)

“Article 21 The right of peaceful assembly shall be recognized. No restrictions may be placed on the exercise of this right other than those imposed in conformity with the law and which are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, public order (ordre public), the protection of public health or morals or the protection of the rights and freedoms of others.”

กระนั้น เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะในประเทศไทย ยังคงไม่มีความชัดเจนหรือเป็นรูปธรรมมากนัก และยังไม่มีความชัดเจนว่า การชุมนุมสาธารณะเป็น “สิทธิ” ที่ประชาชนที่มีอยู่แล้ว หรือต้องมีการขออนุญาตจากรัฐในการใช้เสรีภาพดังกล่าว ทั้งนี้ ก่อนหน้าที่จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 นั้น ประเทศไทยมีกฎหมายหลายฉบับที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารที่จะจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมได้ ที่สำคัญ ได้แก่

พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 6 ซึ่งในห้วงเวลาดังกล่าวประเทศไทยยังอยู่ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ กฎอัยการศึกจะมีผลบังคับก็ต่อเมื่อมีการประกาศใช้ ซึ่งการประกาศใช้นั้นจะกระทำได้เมื่อประเทศชาติอยู่ในภาวะศึกสงครามหรือการจลาจลขึ้น โดยกฎหมายกำหนดให้พระมหากษัตริย์หรือผู้บังคับบัญชาทหารเป็นผู้มีอำนาจประกาศ ซึ่งสามารถประกาศเฉพาะพื้นที่หรือทั่วประเทศก็ได้ บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการห้ามชุมนุมคือ มาตรา 11 (1) ที่กำหนดว่า การห้ามนั้นให้มีอำนาจที่จะห้ามมั่วสุมประชุมกันโดยทั่วไป ภายหลังจากการประกาศกฎอัยการศึกแล้ว มักจะมีประกาศห้ามชุมนุมติดตามมาด้วย

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เป็นกฎหมายที่มีลักษณะเดียวกันกับกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึก โดยจะมีผลบังคับตามกฎหมายก็ต่อเมื่อมีการประกาศใช้ ซึ่งการประกาศใช้นั้นจะสามารถกระทำได้ในเวลาที่ประเทศชาติอยู่ในสถานการณ์ฉุกเฉินอันกระทบหรืออาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรืออาจทำให้ประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขันหรือมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา การรบหรือการสงคราม ซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการเร่งด่วนเพื่อรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต ผลประโยชน์ของชาติ การปฏิบัติตามกฎหมาย ความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ความสงบเรียบร้อยหรือประโยชน์ส่วนรวม หรือการป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะอันเกิดขึ้นมาอย่างฉุกเฉินและร้ายแรง กฎหมายกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจประกาศโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ซึ่งต้องประกาศพื้นที่และจะหมดอายุภายใน 3 เดือน บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการห้ามชุมนุม คือ มาตรา 9 (2) ที่กำหนดว่า ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงได้โดยเร็ว หรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้นให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนดห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือ มั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ หรือกระทำการใด

อันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย โดยมีบทกำหนดโทษในมาตรา 18 ที่กำหนดว่ากรณีหากมีผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายที่รัฐบาลนำมาใช้เพื่อบริหารจัดการการชุมนุมทางการเมืองขนาดใหญ่ในหลายครั้ง โดยเป็นการอ้างว่าสถานการณ์การชุมนุมทางการเมืองขนาดใหญ่ ๆ เป็นสถานการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรเกิดขึ้นแต่ยังไม่มี ความจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการสถานการณ์ฉุกเฉิน และเหตุการณ์หรือสถานการณ์นั้นมีแนวโน้มที่จะมีอยู่ต่อไปเป็นเวลานาน คณะรัฐมนตรีจะมีมติมอบหมายให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร หรือ กอ.รมน. เป็นผู้รับผิดชอบในการป้องกัน ปราบปราม ระงับ ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรภายในพื้นที่และระยะเวลาที่กำหนดได้ โดยกฎหมายได้ให้อำนาจในการออกข้อกำหนดการห้ามเข้าออกพื้นที่ อาคาร สถานที่ เส้นทาง เว้นแต่จะได้รับอนุญาต กฎหมายได้กำหนดให้ผู้ที่ฝ่าฝืนข้อกำหนดดังกล่าว ต้องรับโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ได้บัญญัติเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับ โดยที่สำคัญ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และฉบับพุทธศักราช 2550 อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญไทยก่อนหน้ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้แต่เพียงกำหนดหลักการโดยยังไม่มีกำหนดรายละเอียดวิธีการขั้นตอนที่เกี่ยวกับการชุมนุม อาทิ รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 ได้วางหลักการว่า ประชาชนมีเสรีภาพในการชุมนุมภายใต้เงื่อนไข 2 ประการ คือ ต้องเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ หากเป็นการชุมนุมในลักษณะที่ไม่สงบหรือมีอาวุธ ก็ย่อมไม่เข้าเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 4 ได้บัญญัติไว้ว่า “ภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคที่บรรดาชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้” โดยบทบัญญัติดังกล่าว ย่อมมีผลทำให้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมเป็นสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่ได้รับการรับรองภายใต้รัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติเสรีภาพในการชุมนุมไว้ในมาตรา 44 ดังนี้

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น”

จึงมีความชัดเจนว่า “การชุมนุมสาธารณะ” เป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่ได้การรับรองโดยกฎหมายสูงสุดของประเทศ บุคคลทุกคนย่อมมีเสรีภาพดังกล่าว ทั้งนี้ การตราพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ขึ้นมาใช้บังคับนั้น เป็นเพียงการจัดระเบียบ วางหลักเกณฑ์ และควบคุมการใช้เสรีภาพดังกล่าวให้เป็นไปโดยชอบ ไม่สร้างความเดือดร้อนรำคาญ หรือก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นเท่านั้น การชุมนุมสาธารณะจึงไม่ใช่กรณีที่ต้องมีการขออนุญาต แต่เป็นเสรีภาพของประชาชนที่มีอยู่แล้ว การใช้เสรีภาพดังกล่าวจึงเป็นสิทธิที่พึงกระทำได้ ดังนั้น โดยหลักแล้วการชุมนุมสาธารณะจึงเป็นสิทธิที่ประชาชนมีอยู่แล้ว เช่นเดียวกับสิทธิพลเมืองอื่น ๆ เช่น สิทธิในการใช้สิทธิเลือกตั้ง สิทธิที่จะเข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐาน เมื่อสิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองเอาไว้แล้ว เพราะฉะนั้น การใช้สิทธิดังกล่าวจึงไม่ต้องผ่านระบบการขออนุญาตจากผู้มีอำนาจภายในรัฐ ทั้งนี้ แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะใช้แค่คำว่า “เสรีภาพ” เท่านั้นก็ตาม

ระบบกฎหมายการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าเป็นกฎหมายที่ให้การรับรองเสรีภาพในการชุมนุม มิใช่ระบบการขออนุญาตชุมนุม ประชาชนย่อมสามารถชุมนุมได้โดยเสรี เพียงแต่กฎหมายกำหนดให้ต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทราบก่อนเท่านั้น การชุมนุมสาธารณะจึงกลายเป็นทั้งเสรีภาพและสิทธิของประชาชนที่จะสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ ได้โดยไม่เต็มข้อจำกัด ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย

3. ความเป็นมา สาระสำคัญของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558

พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ และแนวทางการปฏิบัติในการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะให้มีความชัดเจน สอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ที่ประเทศไทยเป็นภาคี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การชุมนุมสาธารณะเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ไม่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อย ศีลธรรมอันดี ตลอดจนสุขอนามัยของประชาชน และเพื่อป้องกันมิให้ส่งผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้อื่น หรือกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพ ความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ดังนั้น พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 จึงได้กำหนดขอบเขตของการชุมนุมสาธารณะ สถานที่ห้ามการชุมนุม การแจ้งและวิธีการแจ้งการชุมนุม หน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุม การดูแลการชุมนุม และบทกำหนดโทษสำหรับการฝ่าฝืน

นับแต่อดีตที่ผ่านมาก่อนที่จะมีการตราพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ได้มีความพยายามในการร่างกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ 4 ครั้ง คือ ครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2498 ครั้งที่สองเมื่อ พ.ศ. 2536 ครั้งที่สามเมื่อ พ.ศ. 2550 และครั้งที่ 4 เมื่อ พ.ศ. 2554

ใน พ.ศ. 2498 รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้มีแนวคิดที่จะตรากฎหมายว่าด้วยการชุมนุม ขึ้นมาบังคับใช้และได้มอบหมายให้คณะกรรมการกฤษฎีกาฯ ร่าง “พระราชบัญญัติ การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.” โดยได้ยกร่างกฎหมายดังกล่าวเสร็จสิ้นสมบูรณ์ในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2499 แต่ในท้ายที่สุด

ก็ไม่ได้มีการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ร่างกฎหมายฉบับนี้ ประกอบไปด้วย 16 มาตรา โดยมีหลักการว่าการชุมนุมสาธารณะต้องแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่น้อยกว่า 48 ชั่วโมง ส่วนการเดินทางต้องยื่นคำขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่น้อยกว่า 72 ชั่วโมง หากไม่แจ้งหรือไม่ขออนุญาตต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 5,000 บาท หรือจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย³

ต่อมาภายหลังเหตุการณ์การชุมนุมทางการเมืองขนาดใหญ่ หรือเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ใน พ.ศ. 2535 คณะทำงานยกร่างกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะและการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึก และกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ได้จัดทำ “ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.” เสร็จสิ้นเมื่อ พ.ศ. 2536 และได้เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย โดยเป็นการกำหนดหลักการทางกฎหมาย เพื่อให้ผู้จัดการชุมนุมต้องแจ้งการชุมนุมล่วงหน้าต่อหัวหน้าสถานีตำรวจท้องที่ ก่อนการชุมนุมไม่น้อยกว่า 48 ชั่วโมง และจำกัดเวลาในการชุมนุมในที่สาธารณะ ประกอบกับให้หัวหน้าสถานีตำรวจประจำท้องที่มีอำนาจสั่งให้เลิกชุมนุมหากปรากฏพฤติการณ์ตามที่กฎหมายกำหนด และให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เป็นไปตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตาม ร่างกฎหมายฉบับนี้ไม่ได้เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา⁴

ในวันที่ 15 สิงหาคม 2550 ร่างกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะได้บรรจุในระเบียบวาระการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 44/2550 โดยการนำเสนอของ พลตำรวจเอก อิสระพงษ์ สิทิวงศ์ ณ อยุธยา สมาชิกสมานิติบัญญัติแห่งชาติและคณะ ซึ่งร่างกฎหมายดังกล่าวมีชื่อว่า “ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ.” มีจำนวน 20 มาตรา ร่างกฎหมายฉบับนี้ กำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาคำขออนุญาตชุมนุมในที่สาธารณะ และให้ผู้ที่จัดการชุมนุมต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการก่อนทุกครั้ง หากไม่ยื่นคำขอถือว่าเป็นการกระผิดที่ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

หลังจากนั้น ใน พ.ศ. 2554 ก็มีการนำเสนอร่างกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรอีก 5 ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบการชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ. โดยนายจุมพฏ บุญใหญ่ กับคณะ ร่างพระราชบัญญัติการส่งเสริมการใช้สิทธิชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ. โดยนายสถาพร มณีรัตน์ กับคณะ ร่างพระราชบัญญัติการบริหารการใช้สิทธิชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ. โดยนางสาวผ่องศรี ธาราภูมิ ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. โดยคณะรัฐมนตรี และร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะและการเดินทาง พ.ศ.

³ เรวดี มีวันดี, “มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ”. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2538 หน้า 99-103

⁴ วารุณี วัฒนประดิษฐ์, “เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ”. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551, หน้า 122

โดยนายพีรพันธุ์ พาลุสุข กับคณะ นอกจากนี้ ยังมีการร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะและการเคลื่อนขบวน พ.ศ. ภายใต้โครงการศึกษาแนวทางการสร้างเสริมสุขภาวะในการชุมนุมสาธารณะ โดยการสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ที่มี ผศ.ดร. จันทจิรา เอี่ยมมยุรา เป็นหัวหน้าโครงการ

ภายหลังจากนั้น เมื่อวันที่ 7 เมษายน 2554 สมาชิกผู้แทนราษฎรได้มีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ และประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวไปยังวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป แต่เนื่องจากมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2554 เป็นเหตุให้วุฒิสภาไม่สามารถดำเนินการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ต่อไปได้ อีกทั้งมีการจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่ซึ่งตามกฎหมาย รัฐบาลที่เข้ามาทำหน้าที่ใหม่ต้องยืนยันร่างกฎหมายเดิมภายใน 60 วัน นับแต่เข้ามาทำหน้าที่เป็นรัฐบาล แต่ปรากฏว่าไม่มีการยืนยันร่างกฎหมายฉบับนี้ได้ตามกรอบเวลา ทำให้ร่างกฎหมายตกไป

ต่อมาในปี 2557 หลังจากการชุมนุมของกลุ่ม กปปส. สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้นำ “ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.” กลับมาพิจารณาใหม่ และเสนอต่อคณะรัฐมนตรีซึ่งมีพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี และร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวถูกนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ส.น.ช.) และได้ผ่านความเห็นชอบประกาศใช้เป็นกฎหมาย ชื่อ “พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558” โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 13 สิงหาคม 2558 เป็นต้นไป

4. “การชุมนุมสาธารณะ” เป็น “เสรีภาพ” และ “สิทธิ” ที่ได้รับการรับรอง

(ก) ความหมายของการชุมนุมสาธารณะ

พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 4 กำหนดให้ “การชุมนุมสาธารณะ” หมายความว่า “การชุมนุมของบุคคลในที่สาธารณะเพื่อเรียกร้อง สนับสนุน คัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยแสดงออกต่อประชาชนทั่วไป และบุคคลอื่นสามารถร่วมการชุมนุมได้ ไม่ว่าการชุมนุมนั้นจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายด้วยหรือไม่”

การชุมนุมสาธารณะ จึงเป็นการดำเนินการที่เป็นการใช้เสรีภาพในการแสดงออกทางความคิดเห็นอย่างหนึ่งของกลุ่มบุคคลโดยการรวมตัวกัน โดยเมื่อบุคคลรวมตัวกันเพื่อแสดงออกทางความคิดเห็นอย่างหนึ่งอย่างใด จำต้องดำเนินการการตามหลักเกณฑ์ที่พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 กำหนดไว้ทุกขั้นตอน หากไม่ดำเนินการดังกล่าว การชุมนุมสาธารณะที่เกิดขึ้นย่อมเป็นการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งจะมีผลทำให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้สามารถดำเนินการใด ๆ เพื่อให้การชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวยุติลง

การชุมนุมสาธารณะอาจดำเนินการได้หลายรูปแบบ แต่โดยทั่วไป การชุมนุมสาธารณะต้องมีบุคคลหนึ่งซึ่งเป็นบุคคลหลักที่ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ คือ “ผู้จัดการชุมนุม” ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้กำหนดคำนิยามเอาไว้อย่างกว้าง โดยหมายถึง “ผู้จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะ และให้หมายความรวมถึงผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ และผู้ซึ่งเชิญชวนหรือนัดให้ผู้อื่นมา ร่วมการชุมนุมสาธารณะโดยแสดงออกหรือมีพฤติการณ์ทำให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้จัดหรือร่วมจัดให้มีการชุมนุมนั้น”

ดังนั้น จากคำนิยามดังกล่าว การชุมนุมสาธารณะภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้ จึงเป็นการชุมนุมที่ต้องมีผู้จัดการชุมนุมในทุกกรณี บุคคลที่เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะจึงไม่อาจยกข้ออ้างว่าการชุมนุมของตนเป็นการชุมนุมที่ไม่มีผู้จัดการชุมนุม จึงไม่ต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะกำหนดเอาไว้

ส่วนการชุมนุมที่เกิดขึ้นแบบฉับพลันทันทีที่มีลักษณะที่เรียกว่า “ม็อบ (Mob)” ต้องพิจารณาก่อนว่าเป็นการชุมนุมที่จัดอยู่ในคำนิยามของ “การชุมนุมสาธารณะ” ที่พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะกำหนดไว้หรือไม่ หากพิจารณาได้ว่าเป็นการชุมนุมสาธารณะ ย่อมถือเป็น การชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยเหตุที่ไม่มีการแจ้งการชุมนุมก่อนการชุมนุม

(ข) การดำเนินการเพื่อการชุมนุมสาธารณะ

การชุมนุมสาธารณะต้องแจ้งการชุมนุม

พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ได้กำหนดการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะต้องอยู่ภายใต้ระบบการแจ้งชุมนุม ทั้งนี้ ตามมาตรา 10 วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติไว้ว่า “ผู้ใดประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ ให้แจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งก่อนเริ่มการชุมนุม ไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง” โดยในการแจ้งนั้น ต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในวรรคสามของมาตราเดียวกันที่บัญญัติให้ “การแจ้งการชุมนุมสาธารณะต้องระบุวัตถุประสงค์ และวัน ระยะเวลา และสถานที่ชุมนุมสาธารณะตามวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดซึ่งต้องเป็นวิธีที่สะดวกแก่ผู้แจ้ง และต้องให้แจ้งผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศได้ด้วย”

ดังนั้น การชุมนุมสาธารณะภายใต้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 จึงต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ต้องแจ้งการชุมนุม⁵ ปัจจุบันได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดวิธีการแจ้งการชุมนุมสาธารณะ ประกาศ ณ วันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ. 2558 เพื่อกำหนดรูปแบบหรือแบบฟอร์มที่จำเป็นต้องใช้ในการแจ้งการชุมนุมเอาไว้แล้ว

⁵ การชุมนุมในต่างประเทศมีหลักการดำเนินการเพื่อใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะที่แตกต่างกันออกไป

อังกฤษ การชุมนุมสาธารณะต้องทำหนังสือบอกกล่าวแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจ ระบุชื่อ ที่อยู่ อาชีพ สถานที่ เส้นทาง วัน เวลา วัตถุประสงค์ จำนวนผู้เข้าร่วมและลงลายมือชื่อผู้รับผิดชอบ โดยต้องแจ้งล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 6 วันทำการ และถ้าไม่สามารถแจ้งได้ภายในกำหนด ก็ต้องยื่นบอกกล่าวโดยเร็วที่สุด ตำรวจไม่มีอำนาจห้ามมิให้ชุมนุม เว้นแต่เป็นการชุมนุมในที่สาธารณะที่ครอบครองหรือดูแลโดยรัฐ

การประชุมสาธารณะที่ไม่ต้องแจ้งการประชุม

พระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ได้กำหนดเป็นข้อยกเว้นให้การชุมนุมสาธารณะในบางกรณีไม่จำเป็นต้องดำเนินการแจ้ง หรือไม่อยู่ภายใต้ระบบการแจ้งที่กำหนดไว้ในหมวด มาตรา 9 ของพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งได้แก่ การชุมนุมสาธารณะที่จัดขึ้นภายในสถานที่ที่หน่วยงานของรัฐได้จัดไว้เพื่อใช้สำหรับการชุมนุมสาธารณะ

เมื่อพระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ได้บัญญัติให้การชุมนุมสาธารณะ อยู่ภายใต้ระบบการแจ้งการประชุมต่อเจ้าหน้าที่โดยไม่ใช้ระบบการขออนุญาตชุมนุม การชุมนุมสาธารณะจึงได้รับการรับรองให้เป็น “สิทธิ” ที่ประชาชนมีอยู่แล้ว โดยไม่ต้องขออนุญาตจากเจ้าหน้าที่รัฐ เพียงแต่ผู้ประสงค์จะทำการชุมนุมสาธารณะต้องแจ้งการประชุม และดำเนินการให้ถูกต้องตามที่พระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 กำหนดไว้ ซึ่งการดำเนินการเพื่อชุมนุมสาธารณะจะเป็นไปดังที่ได้สรุปไว้ในแผนภูมิต่อไปนี้

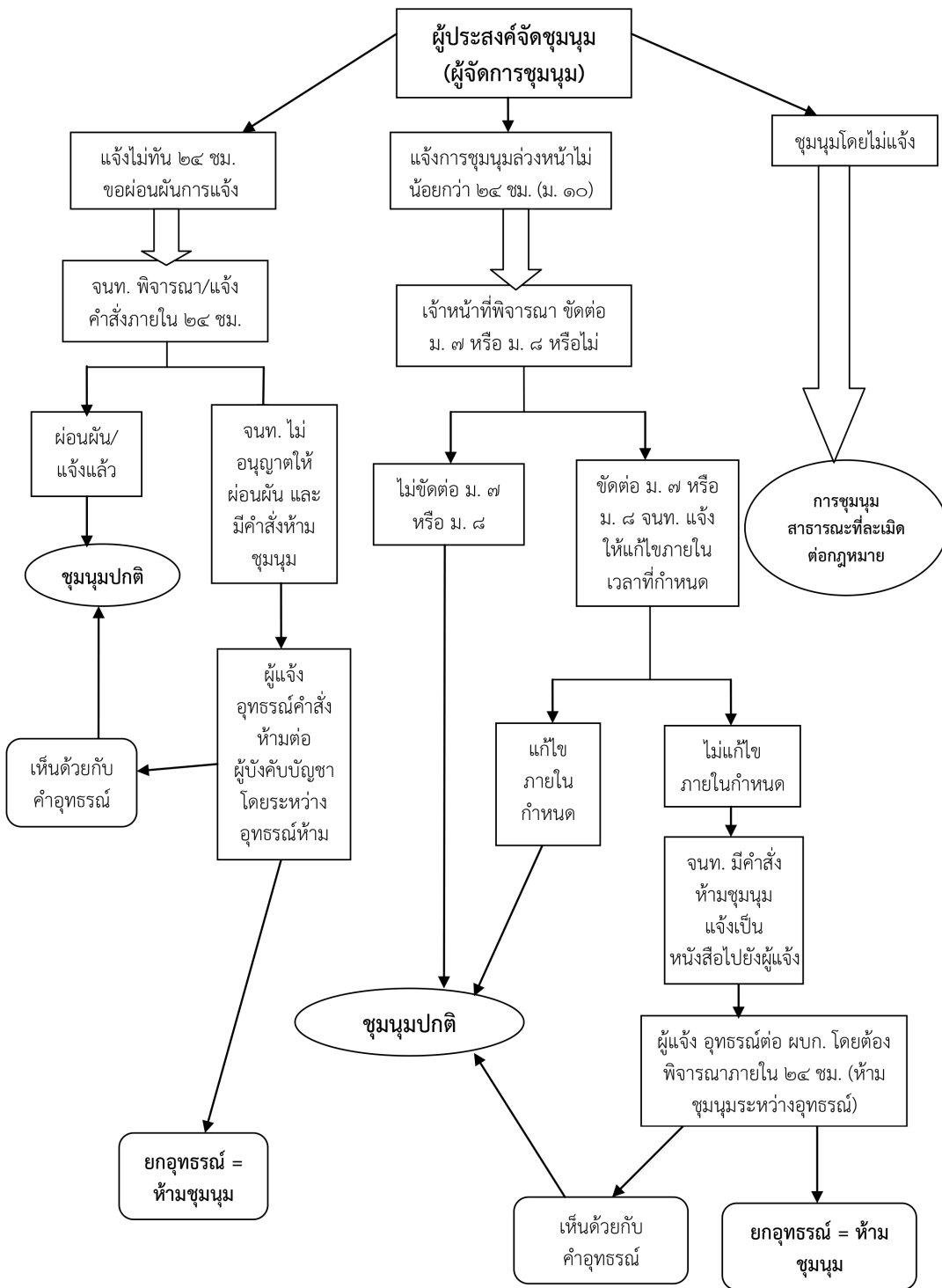
สหรัฐอเมริกา ไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอน และวิธีการชุมนุมไว้ รัฐต่าง ๆ สามารถออกกฎหมายควบคุมสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมได้โดยอิสระ แต่ในทางปฏิบัติ ศาลสูงแห่งสหรัฐอเมริกาได้ตัดสินเป็นบรรทัดฐานว่าการชุมนุมสาธารณะต้องแจ้งให้แก่เจ้าหน้าที่ทราบล่วงหน้า เพื่อให้เจ้าหน้าที่มาอำนวยความสะดวกและดูแลความปลอดภัย

ฝรั่งเศส การชุมนุมสาธารณะที่ไม่มีการเดินขบวนต้องแจ้งการประชุมล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 4 ชั่วโมง แต่ถ้ามีการเดินขบวนต้องแจ้งล่วงหน้าอย่างน้อย 3 วัน ก่อนการประชุม ต้องระบุ ชื่อ ที่อยู่ อาชีพของคณะกรรมการ หรือผู้จัดเดินขบวน เรื่องที่จะแสดงความเห็น วัตถุประสงค์ โดยกำหนดวัน เวลา สถานที่ ลักษณะและวิธีในการเดินขบวน จำนวนผู้ชุมนุม

เยอรมนี การชุมนุมสาธารณะต้องแจ้งการประชุมล่วงหน้าภายใน 48 ชั่วโมงด้วยวาจา โทรศัพท์ โทรสารจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ หากมีความจำเป็นไม่อาจแจ้งล่วงหน้าได้ แต่ต้องแจ้งการประชุมสาธารณะโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

เกาหลีใต้ การชุมนุมสาธารณะต้องแจ้งเรื่องที่ชุมนุม จำนวนคน วัตถุประสงค์ วันเวลา สถานที่ล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 48 ชั่วโมง

แผนภูมิการดำเนินการเพื่อชุมนุมสาธารณะ



5. การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการบริหารจัดการกับการชุมนุมสาธารณะ

พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2556 ได้บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจหน้าที่หลายประการในการจัดการกับการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว อาจทำให้เกิดเป็นข้อพิพาทขึ้นได้ ซึ่งเมื่อข้อพิพาทดังกล่าวเป็นเรื่องเกี่ยวกับการใช้อำนาจตามกฎหมาย ข้อพิพาทนั้นย่อมเป็นข้อพิพาททางปกครอง แต่การจะพิจารณาได้ว่าการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการกับการชุมนุมสาธารณะและกลายเป็นข้อพิพาทนั้น เป็นข้อพิพาททางปกครองหรือไม่ จำต้องพิจารณาก่อนว่า การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่นั้น เป็นกรณีของการใช้อำนาจทางปกครองหรือไม่

หลักเกณฑ์ที่นำมาใช้ในการพิจารณาการดำเนินการต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ ว่าเป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือไม่นั้น ใช้หลักเกณฑ์เดียวกับการพิจารณาการกระทำทางปกครองโดยทั่วไป โดยมีสาระสำคัญ คือ การกระทำนั้นต้องมุ่งก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ในตัวของ การกระทำนั้นเองได้ เนื่องจากการดำเนินการบางอย่างในพระราชบัญญัติฉบับนี้ จะมีลักษณะ เป็นการออกคำสั่งที่เป็นเงื่อนไขให้ปฏิบัติก่อนที่จะมีการออกคำสั่งอื่นตามมา และหากไม่มีการปฏิบัติตาม คำสั่งแรก จึงจะมีคำสั่งที่สองตาม เช่น คำสั่งให้แก้ไขการชุมนุม และหากปรากฏว่าผู้จัดการชุมนุม ไม่แก้ไข ก็จะมีคำสั่งห้ามชุมนุม เป็นต้น แม้ว่าคำสั่งทั้งสองจะเป็นเงื่อนไขของกันและกัน แต่ก็ถือว่า แต่ละคำสั่งสามารถก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ขึ้นได้เอง มิใช่เป็นเพียงกระบวนการขั้นตอนในการจัดทำคำสั่งเดียว

โดยรวมแล้ว พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะฯ ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ มีอำนาจออกคำสั่ง ทางปกครอง การกำหนดมาตรการใด ๆ หรือดำเนินการใด ๆ เพื่อให้ผู้จัดการชุมนุม ผู้ชุมนุม ต้องปฏิบัติตาม และเพื่อการควบคุมและบริหารจัดการการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัตินี้ ดังนี้

(ก) การกระทำทางปกครองที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการชุมนุม สาธารณะ พ.ศ. 2558

- (1) คำสั่งให้แก้ไขการชุมนุม (แก้ไขก่อนมีคำสั่งห้ามชุมนุม มาตรา 11 วรรคสอง)
ลักษณะของการกระทำ: คำสั่งทางปกครอง ผู้รับคำสั่งทางปกครอง คือ ผู้จัดการชุมนุม การโต้แย้งอุทธรณ์: ไม่มีกระบวนการขั้นตอนกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ
- (2) คำสั่งห้ามชุมนุม (มาตรา 11 วรรคสาม)
ลักษณะของการกระทำ: คำสั่งทางปกครอง ผู้รับคำสั่งทางปกครอง คือ ผู้จัดการชุมนุม การโต้แย้งอุทธรณ์: ระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ต้องกระทำภายใน 4 ชั่วโมง และในระหว่างมีคำสั่งห้ามชุมนุม การอุทธรณ์และพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ในหังด การชุมนุมสาธารณะ
- (3) คำสั่งปฏิเสธไม่ผ่อนผันระยะเวลาในการแจ้งที่จะมีการชุมนุม (มาตรา 12)
ลักษณะของการกระทำ: คำสั่งทางปกครอง ผู้รับคำสั่งทางปกครอง คือ ผู้จัดการชุมนุม การโต้แย้งอุทธรณ์: ไม่มีกระบวนการขั้นตอนกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ

- (4) คำสั่งไม่ให้ขยายระยะเวลาการชุมนุม (มาตรา 18)
ลักษณะของการกระทำ: คำสั่งทางปกครอง ผู้รับคำสั่งทางปกครอง คือผู้จัดการชุมนุม
การโต้แย้งอุทธรณ์: ไม่มีกระบวนการขั้นตอนกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ
- (5) มาตรการของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ (มาตรา 19)
ลักษณะของการกระทำ: คำสั่งทางปกครอง กรณีที่ผู้จัดการชุมนุมเป็นผู้รับคำสั่งนั้น
และเป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไป กรณีที่ผู้ชุมนุมเป็นผู้รับคำสั่งนั้น หรือเป็นกรณี
ที่มีการปิดหรือปรับเส้นทางการจราจรเป็นการชั่วคราวตามมาตรา 19 วรรคห้า
การโต้แย้งอุทธรณ์: ไม่มีกระบวนการขั้นตอนกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ
- (6) คำสั่งให้เลิกการชุมนุม (มาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1))
ลักษณะของการกระทำ: คำสั่งทางปกครองทั่วไป เพราะผู้รับคำสั่ง คือผู้ชุมนุม
การโต้แย้งอุทธรณ์: ไม่มีกระบวนการขั้นตอนกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ
- (7) คำสั่งให้แก้ไขการชุมนุม (แก้ไขก่อนที่จะขอต่อศาลให้สั่งเลิกชุมนุม) (มาตรา 21
วรรคหนึ่ง (2))
ลักษณะของการกระทำ: คำสั่งทางปกครองทั่วไป เพราะผู้รับคำสั่ง คือผู้ชุมนุม
การโต้แย้งอุทธรณ์: ไม่มีกระบวนการขั้นตอนกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ
- (8) ประกาศต่าง ๆ ของฝ่ายบริหารที่เกี่ยวข้องกับการจัดการการชุมนุมสาธารณะ
ลักษณะของการกระทำ: กฎ
ประกาศของฝ่ายบริหารที่นำมาใช้ในการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ ที่มีการ
ประกาศใช้แล้ว คือ
- ประกาศสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เรื่อง กำหนดระดับเสียงของเครื่องขยายเสียง
ที่ใช้ในการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ประกาศ ณ วันที่ 3 กันยายน 2558
 - ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดวิธีการแจ้งการชุมนุมสาธารณะ ประกาศ
ณ วันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ. 2558
 - ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง เครื่องมือควบคุมฝูงชนในการชุมนุมสาธารณะ
ประกาศ ณ วันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ. 2558
- (ข) การกระทำอื่น ๆ ที่เป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558
พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 19 กำหนดให้เจ้าพนักงานดูแล
การชุมนุมสาธารณะ ซึ่งได้แก่ หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะ มีหน้าที่ในการ
ดำเนินการเพื่อให้การชุมนุมสาธารณะที่เกิดขึ้นเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย และไม่สร้างความ
เดือดร้อนรำคาญ หรือขัดขวางการใช้พื้นที่สาธารณะ และหรือส่งผลกระทบต่อการจราจร
หรือให้เกิดผลดังกล่าววน้อยที่สุด เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมจึงมีอำนาจในการออกคำสั่งต่าง ๆ
เพื่อให้บุคคลปฏิบัติตาม

นอกจากนี้ เจ้าพนักงานยังมีอำนาจในการใช้เครื่องมือต่าง ๆ เพื่อประกอบการควบคุมดูแลการชุมนุมอีกด้วย โดยเป็นไปตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง เครื่องมือควบคุมฝูงชนในการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งประกาศ ณ วันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ. 2558

การมีคำสั่งของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมดังกล่าว อาจมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองได้เช่นเดียวกัน ซึ่งย่อมถูกต้องแย้งเป็นคดีปกครองโดยผู้จัดการชุมนุม ผู้ร่วมชุมนุมสาธารณะ และยังอาจถูกต้องแย้งโดยบุคคลภายนอกผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการมีคำสั่งในกรณีดังกล่าวนี้ด้วย

6. ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558

พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ มิได้ให้คำนิยามคำว่า “ศาล” ที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ว่าหมายถึงศาลใด นอกจากนี้ ยังไม่ได้กำหนดให้การฟ้องโต้แย้งการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ให้อยู่ในอำนาจศาลปกครอง จึงอาจทำให้เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย ผู้จัดการชุมนุม หรือแม้กระทั่งศาลยุติธรรมเข้าใจคลาดเคลื่อนว่า เฉพาะศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดตามมาตรา 1 วรรคสอง เท่านั้นที่มีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยข้อพิพาทต่าง ๆ ตามกฎหมายฉบับนี้

เมื่อเป็นกรณีที่ไม่ได้มีการบัญญัติไว้ว่าให้ศาลใดเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษา ดังนั้นจึงต้องพิจารณาไปตามหลักทั่วไปที่ว่า “ศาลปกครอง” เป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองตามพระราชบัญญัตินี้

การพิจารณาว่าศาลใดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาในกรณีใดนั้น จำต้องพิจารณาจากหลักทั่วไปว่าด้วยอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองเป็นหลัก ส่วนกรณีที่ไม่อยู่ภายใต้อำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง หรือกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น ศาลปกครองย่อมไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาในคดีดังกล่าว

การดำเนินการตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะฯ ของเจ้าหน้าที่ที่มีการใช้อำนาจที่เป็นการทำคำสั่งทางปกครองหลายกรณี ซึ่งมีข้อพิพาทพิเศษสำหรับคำสั่งทางปกครองบางคำสั่ง ที่อาจส่งผลกระทบต่อการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลปกครอง ดังนี้

(ก) คำสั่งทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

(1) คำสั่งให้แก้ไขการชุมนุมก่อนมีคำสั่งห้ามชุมนุม (มาตรา 11 วรรคสอง)

คำสั่งในกรณีนี้เป็นคำสั่งทางปกครอง และมีใช้ขั้นตอนหนึ่งในการออกคำสั่งห้ามชุมนุม (คำสั่งห้ามชุมนุมตามมาตรา 11 วรรคสาม) สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ทั้งนี้ ก่อนการฟ้องคดีต้องมีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เสียก่อน แต่เนื่องจากไม่มีการกำหนดวิธีการอุทธรณ์คำสั่งให้แก้ไขการชุมนุมไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น จึงต้องใช้วิธีการอุทธรณ์ตามหลักทั่วไป ทั้งนี้ ศาลปกครองสามารถตรวจสอบระยะเวลาการ

พิจารณาอุทธรณ์ให้สิ้นลงได้ตามความเหมาะสม ตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งระยะเวลาที่เหมาะสมอาจจะเทียบเคียงระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งห้ามชุมนุมตามมาตรา 11 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ได้ (กำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ 24 ชั่วโมง)

(2) คำสั่งห้ามชุมนุม (มาตรา 11 วรรคสาม)

เป็นคำสั่งทางปกครองที่สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยต้องมีการอุทธรณ์คำสั่งห้ามการชุมนุมตามมาตรา 11 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558

คำสั่งห้ามการชุมนุมนี้เป็นคำสั่งทางปกครองที่ห้ามไม่ให้กระทำการ ไม่ใช่คำสั่งทางปกครองปฏิเสธสิทธิ จึงสามารถขอทุเลาการบังคับทางปกครองได้ตามข้อ 7 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

(3) คำสั่งไม่ผ่อนผันระยะเวลาในการแจ้งการชุมนุม (มาตรา 12)

เป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นคำสั่งปฏิเสธสิทธิ ไม่ใช่เป็นเพียงขั้นตอนก่อนการออกคำสั่งห้ามการชุมนุม ดังนั้น สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยต้องมีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

(4) มาตรการของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ ตามมาตรา 19

มาตรา 19 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 กำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะที่ต้องดำเนินการเพื่อควบคุมและอำนวยความสะดวกในการชุมนุมสาธารณะ สามารถทำให้เกิดเป็นคดีปกครองที่อยู่ภายใต้อำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองได้ กรณีด้วยกัน คือ

การใช้อำนาจตามมาตรา 19 วรรคสี่ (1) - (4) แห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 โดยอาจมีการนำคดีมาฟ้องต่อศาลว่าเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะละเลยต่อหน้าที่ดังกล่าว เป็นคดีพิพาทตามบทบัญญัติมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ส่วนอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะตามมาตรา 19 วรรคสี่ (5) แห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 นั้น เป็นอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองที่อาจถูกฟ้องให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เช่นเดียวกัน

(ข) กรณีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

(1) กรณีคำขอของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะที่ยื่นขอต่อศาลมีคำสั่งให้เลิกการชุมนุม ตามมาตรา 21 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 และคำสั่งของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะที่ให้ผู้ชุมนุมยุติการกระทำใดที่มีลักษณะรุนแรงและอาจเป็น

อันตรายจนเกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง ตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติการประชุมสภาฯ พ.ศ. 2558 เป็นกรณีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม เนื่องจากเป็นกรณีกฎหมายกำหนดเอาไว้แล้วอย่างชัดเจน

(2) คำสั่งไม่ให้ขยายระยะเวลาการประชุม ตามมาตรา 18 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติการประชุมสภาฯ พ.ศ. 2558

กรณีที่ผู้ชุมนุมต้องการชุมนุมต่อไปหลังจากที่สิ้นสุดระยะเวลาการประชุมที่ได้แจ้งไว้แล้ว ต้องดำเนินการแจ้งขอขยายระยะเวลาการประชุม ภายใน 24 ชั่วโมงก่อนสิ้นสุดระยะเวลาการประชุม หากเจ้าหน้าที่มีคำสั่งไม่ให้ขยายระยะเวลาการประชุม ก็จะมีคำสั่งไม่ให้ขยายระยะเวลาการประชุม

คำสั่งดังกล่าวไม่มีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครอง โดยเป็นเพียงขั้นตอนการพิจารณาทางปกครองที่นำไปสู่ประกาศให้เลิกชุมนุมตาม ม. 21 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการประชุมสภาฯ พ.ศ. 2558 หากผู้ชุมนุมยังชุมนุมต่อไปย่อมถือว่าการชุมนุมดังกล่าวเป็นการชุมนุมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติการประชุมสภาฯ พ.ศ. 2558 ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติเจ้าพนักงานตามกฎหมายการชุมนุมน่าจะออกคำสั่งไปคราวเดียวกันคือ (1) คำสั่งไม่ขยายระยะเวลาการประชุม และ (2) ประกาศให้เลิกชุมนุม ดังนั้น หากมีการนำเอาคำสั่งไม่ให้ขยายระยะเวลาการประชุม ตามมาตรา 18 วรรค มาฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครอง ย่อมเป็นกรณีที่ศาลปกครองไม่อาจรับเอาไว้พิจารณาได้

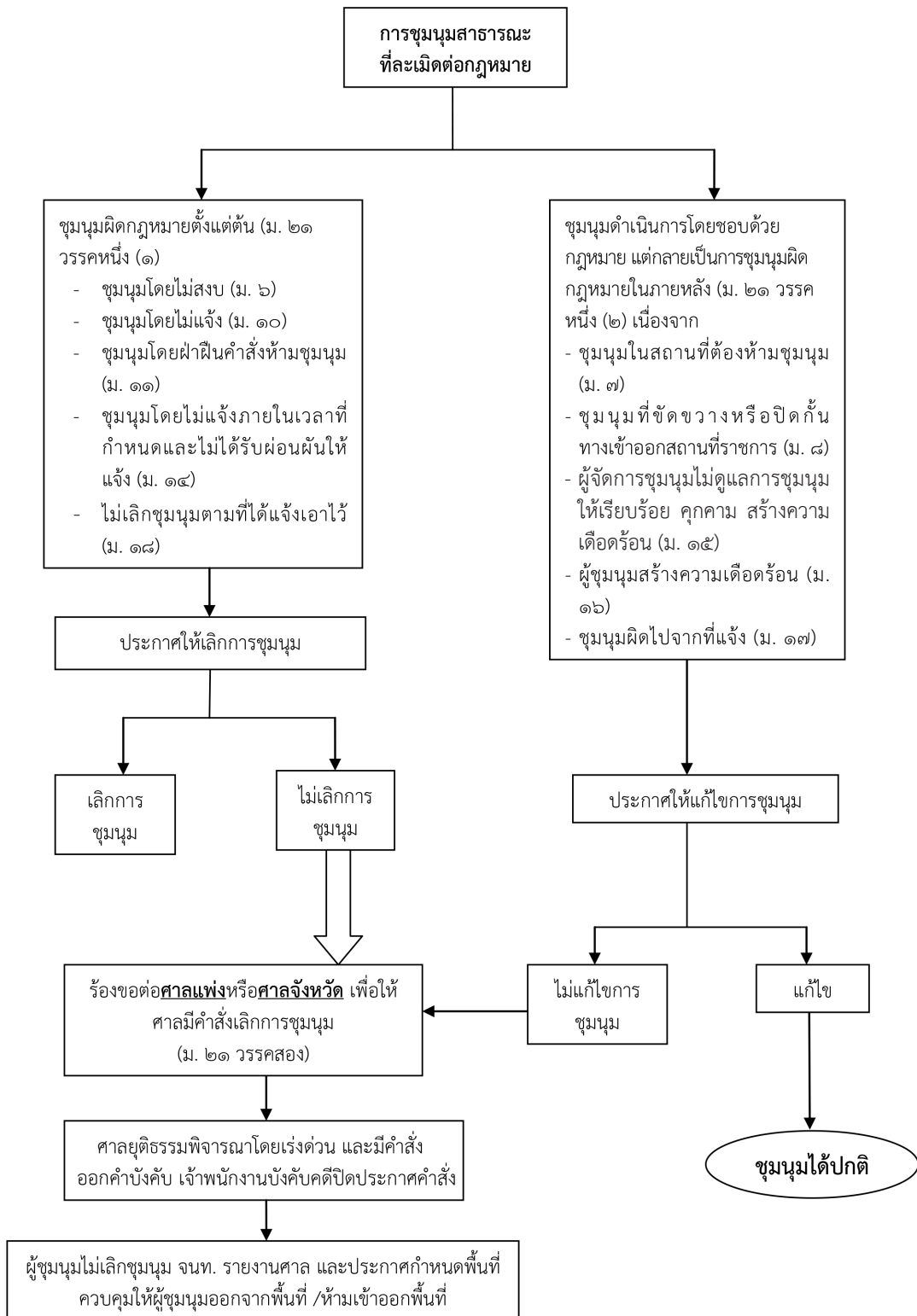
(3) ประกาศให้เลิกการประชุม ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการประชุมสภาฯ พ.ศ. 2558

กรณีนี้แม้จะเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่เป็นกรณีที่ศาลปกครองไม่อาจจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ ด้วยเหตุผลที่ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ไม่มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เนื่องจากเป็นกรณีที่ไม่ว่าจำเป็นต้องมีคำบังคับของศาลปกครอง และศาลยุติธรรมมีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของประกาศดังกล่าวด้วย ซึ่งเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่อาจจะบังคับตามประกาศดังกล่าวได้เอง โดยจะต้องยื่นคำขอต่อศาลยุติธรรมเพื่อให้ศาลมีคำสั่งให้เลิกการประชุม

(4) ประกาศให้แก้ไขการประชุมตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติการประชุมสภาฯ พ.ศ. 2558

ประกาศให้แก้ไขการประชุมในกรณีนี้ แม้จะเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่เป็นกรณีที่ศาลปกครองไม่อาจจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ เหมือนกับประกาศให้เลิกการประชุมตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) ด้วยเหตุผลที่ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ไม่มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เนื่องจากเป็นกรณีที่ไม่ว่าจำเป็นต้องมีคำบังคับของศาลปกครอง อีกทั้งศาลยุติธรรมจะเป็นศาลที่มีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของประกาศดังกล่าว ภายหลังจากที่เจ้าหน้าที่ได้ยื่นคำขอต่อศาลยุติธรรม เพื่อให้ศาลมีคำสั่งเลิกการประชุม เมื่อผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามประกาศให้แก้ไขการประชุม

แผนภูมิการดำเนินการของเจ้าหน้าที่กับการชุมนุมสาธารณะที่ละเมิดต่อกฎหมาย



7. บทบาทของศาลปกครองในคดีปกครองเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ

การชุมนุมสาธารณะที่เกิดขึ้นไม่ว่าการชุมนุมนั้นจะดำเนินการโดยถูกต้องตามกฎหมาย หรือเป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือการชุมนุมที่ไม่อาจเกิดขึ้นได้เลยเนื่องจากการชุมนุมที่ถูกสั่งห้ามชุมนุมมาตั้งแต่แรกเริ่ม อาจเป็นเหตุอันก่อให้เกิดข้อพิพาททางปกครองและอาจถูกนำมาฟ้องเป็นคดีปกครองต่อศาลปกครองได้ทั้งสิ้น ดังนั้น คดีปกครองเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะจึงเกิดขึ้นได้ในหลายแง่มุม และในหลายช่วงเวลาของการชุมนุม ศาลปกครองจึงอาจเข้ามามีบทบาทที่ เป็นผู้ตัดสินว่าการใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะใด เป็นไปโดยชอบ และสอดคล้องต่อบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งย่อมมีผลเท่ากับว่าศาลปกครองเป็นศาลที่มีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ และคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ

ศาลปกครองจะมีบทบาทเป็นผู้คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุม ก็ต่อเมื่อมีการฟ้องเป็นคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาล เป็นคดีปกครองตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อให้เกิดความเข้าใจโดยง่าย อาจแบ่งคดีปกครองเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะตามลักษณะของประเภทคดีที่กำหนดไว้ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นอกจากนี้ กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองยังได้บัญญัติเครื่องมือทางกฎหมายเพื่อให้ศาลปกครองสามารถอำนวยความสะดวกได้อย่างรวดเร็วสามารถตอบสนองต่อความจำเป็นเร่งด่วนที่มีอยู่ในคดีปกครองเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะไว้ด้วย

(1) คดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

การฟ้องคดีปกครองในกรณีนี้ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจในการดำเนินการกับการชุมนุมสาธารณะ กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง และโดยที่การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ดังที่กล่าวมาแล้วนั้น โดยส่วนใหญ่จะเป็นการออกคำสั่งทางปกครอง หรือกฎ ดังนั้น ผลที่เกิดขึ้นก็คือ คดีปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครอง จึงเป็นคดีปกครองส่วนใหญ่ที่เกิดจากการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ คดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เป็นคดีปกครองที่เกิดขึ้นมากที่สุดจากการชุมนุมสาธารณะ ทั้งนี้ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วก่อนหน้านี้ว่า การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะนั้น ไม่ได้ถือว่าเป็นการออกคำสั่งทางปกครองในทุกกรณี จึงจำเป็นต้องพิจารณาให้ถี่ถ้วนด้วยว่ากรณีเป็นคำสั่งทางปกครองที่อาจถูกโต้แย้งต่อศาลปกครองได้หรือไม่

(2) คดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

การฟ้องคดีปกครองในกรณีนี้ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ซึ่งเป็นคดีที่ผู้ฟ้องคดีอาจเป็นบุคคลหลากหลายที่ไม่จำกัด แต่ต้องเป็นผู้จัดการชุมนุม ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุม หรือผู้ร่วมชุมนุม เพราะบุคคลที่เดือดร้อนเสียหายหรืออาจเดือดร้อนเสียหาย

จากการที่เจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่รับแจ้งการชุมนุม หรือเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมการชุมนุมไม่ปฏิบัติหน้าที่ของตนตามที่พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 กำหนดไว้ ย่อมสามารถที่จะฟ้องเป็นคดีปกครองในกรณีนี้ได้

นอกจากนี้ การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่เพื่อออกคำสั่งทางปกครองต่าง ๆ เพื่อดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุม ก็อาจถูกฟ้องเป็นคดีปกครองประเภทนี้ได้เช่นเดียวกัน หากเจ้าหน้าที่นั้นละเลยหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร กรณีตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจน เช่น กรณีเจ้าหน้าที่ผู้รับแจ้งไม่ตอบรับการแจ้งการชุมนุมภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด หรือกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่ดำเนินการกำหนดมาตรการเพื่อควบคุมดูแลการชุมนุมสาธารณะ เป็นต้น

ดังนั้น คดีปกครองเกี่ยวกับการละเลยล่าช้าของเจ้าหน้าที่จึงเป็นคดีปกครองอีกประเภทหนึ่ง ที่อาจเกิดขึ้นได้จากการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งการฟ้องเป็นคดีปกครองประเภทนี้ ก็เพื่อให้เกิดการดำเนินการโดยรวดเร็วทันแก่กำหนดระยะเวลาที่พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 กำหนดไว้ หรือทันต่อสถานการณ์ของการชุมนุมนั่นเอง

(3) คดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

การฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 นี้ ถือเป็นคดีปกครองที่เปิดกว้างและอาจทำให้เกิดคดีปกครองเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองเป็นจำนวนมาก เนื่องจากทุกบุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย หรืออาจเดือดร้อนเสียหายจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะฯ ย่อมสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ อาทิ บุคคลผู้อาศัยหรือผู้ประกอบการที่ประกอบอาชีพอยู่ใกล้กับพื้นที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะ อาจฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ดูแลการชุมนุมไม่ได้กำหนดมาตรการเพื่อความปลอดภัยที่เพียงพอจนทำให้เกิดความวุ่นวายและทำให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินหรือสิทธิของผู้อาศัยหรือผู้ประกอบการที่อยู่ใกล้เคียงกับบริเวณที่มีการชุมนุม นอกจากนี้ ผู้จัดการชุมนุม ผู้ชุมนุม หรือผู้ประสงค์ชุมนุม ก็ยังมีสิทธิที่จะฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการกระทำละเมิดได้ หากเห็นว่าตนเสียหายจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ทำให้ไม่สามารถชุมนุมได้ตามที่ประสงค์จะดำเนินการ เช่น ประสงค์จัดการชุมนุมในเวลาใดเวลาหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อประท้วงกิจกรรมที่จัดขึ้นในเวลานั้น แต่เนื่องจากเจ้าหน้าที่ไม่ตอบรับการแจ้งการชุมนุม ทำให้ไม่สามารถชุมนุมได้ตามที่แจ้งการชุมนุมไว้

ดังนั้น จึงจะเห็นได้ว่าคดีปกครองเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะนั้น อาจเกิดขึ้นได้ทุกขณะของการชุมนุม และจะกลายเป็นคดีปกครองหลาย ๆ ประเภท พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 จึงอาจเป็น “บ่อเกิด” ของคดีปกครองที่ศาลปกครองจะต้องมีเครื่องมือและวิธีการที่ดีในการบริหารจัดการ

(4) การดำเนินการระบวนพิจารณาเพื่อให้ศาลปกครองกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพาท

การประชุมสาธารณะนั้น ในบางกรณีต้องดำเนินการโดยรวดเร็ว เพราะพระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ ได้กำหนดระยะเวลาไว้ให้ต้องดำเนินการ (เช่น การแจ้งการประชุม) หรือโดยลักษณะของการประชุมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประชุมในกำหนดเวลาใดเวลาหนึ่งที่เจาะจงเฉพาะ เช่น ประชุมเพื่อคัดค้านการประชุมที่จะจัดขึ้นในอีก 2 วันข้างหน้า ทำให้ต้องมีการดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเร็ว แต่เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นและมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว ศาลปกครองก็ต้องดำเนินการโดยรวดเร็วเช่นกัน โดยคู่กรณีอาจร้องขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการชั่วคราวก่อนการพิพาท ไม่ว่าจะเป็นการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองหรือการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว เพื่อให้สามารถดำเนินการภายในกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือตามสถานการณ์กำหนดไว้ได้

ดังนั้น คดีปกครองเกี่ยวกับการประชุมสาธารณะจึงมักจะมีการดำเนินคดีสาขาที่เกี่ยวข้องกับคำขอเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพาทอยู่เสมอ ในบางกรณีการที่ศาลปกครองมีคำสั่งให้กำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพาท อาจมีผลเท่ากับทำให้ผู้ฟ้องคดีชนะคดีไปแล้ว เช่น การฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งห้ามการประชุม และโดยมีคำขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองด้วย กรณีนี้ หากศาลปกครองมีคำสั่งทุเลาการบังคับทางปกครองของคำสั่งห้ามการประชุม ย่อมทำให้ผู้ชุมนุมสามารถทำการชุมนุมได้ ซึ่งย่อมเท่ากับว่าผู้ชุมนุมได้บรรลุวัตถุประสงค์ที่จะจัดการประชุมสาธารณะแล้ว

ในท้ายที่สุด จึงกลายเป็นว่าคดีปกครองเกี่ยวกับการประชุมสาธารณะนั้น จะมีสาระสำคัญอยู่ที่คำสั่งกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพาทของศาล ซึ่งทำให้การดำเนินการระบวนพิจารณาเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพาทในศาลปกครองนี้ กลายเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับการประชุมสาธารณะ

ปัจจุบัน การมีคำขอเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพาทในศาลปกครอง มีวิธีการดำเนินการที่หลากหลาย และมีระดับความรวดเร็ว หรือความเร่งด่วนในการพิจารณาและมีคำสั่งของศาลปกครองในระดับที่แตกต่างกันออกไป โดยเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 25423 ตั้งแต่ข้อ 69 ถึงข้อ 77

วิธีพิจารณาคดีปกครอง ในส่วนที่ว่าด้วยวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพาท จึงเป็นเครื่องมือทางกฎหมายอีกอย่างหนึ่งที่ทำให้ศาลปกครองสามารถรับมือกับคดีปกครองเกี่ยวกับการประชุมสาธารณะได้ด้วยความรวดเร็ว ซึ่งอาจทำให้การใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะเกิดขึ้นได้ตามวัตถุประสงค์และจุดมุ่งหมายของการชุมนุม⁶

⁶ โปรตดู คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ คร. 33/ 561

(5) การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะโดยเร่งด่วน

เพื่อให้ศาลปกครองสามารถรับมือกับคดีปกครองที่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่ศาลจะต้องพิจารณาพิพากษาให้แล้วเสร็จไปโดยเร็ว จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อให้ศาลปกครองมีวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยเร่งด่วน⁷ ซึ่งทำให้ศาลปกครองสามารถมีคำพิพากษาหรือคำสั่งในเนื้อหาของคดีได้โดยเร็ว และย่อมแน่นอนว่า วิธีพิจารณาคดีปกครองโดยเร่งด่วนนี้ จะกลายเป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้ศาลปกครองสามารถนำมาใช้เพื่อรับมือกับคดีปกครองเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ ที่ศาลอาจมีระยะเวลาในการพิจารณาพิพากษาคดีอย่างจำกัดได้

ด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยเร่งด่วน ศาลปกครองจึงสามารถมีคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีปกครองเกี่ยวกับการชุมนุมได้โดยรวดเร็ว และบางกรณีศาลอาจมีคำพิพากษาหรือคำสั่งก่อนที่จะมีการชุมนุมสาธารณะขึ้น ซึ่งย่อมมีผลทำให้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลในคดีปกครองเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ มีประโยชน์ต่อการดำเนินการที่เกี่ยวข้องอยู่ เช่น กรณีคดีปกครองที่ได้แย้งคำสั่ง

⁷ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 25423 (แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2556

ข้อ 49/2 ภายใต้บังคับข้อ 61 ในกรณีตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคำฟ้องใดเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วน และเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาพิพากษาโดยเร่งด่วน เพราะมีกฎหมายกำหนด เวลาในการพิจารณาพิพากษาไว้เป็นการเฉพาะ หรือเพราะเหตุอื่นใด ซึ่งหากจะดำเนินการระบวนพิจารณา ในชั้นการแสวงหาข้อเท็จจริง การสรุปสำนวน และการนั่งพิจารณาคดีและการพิพากษาคดีตามขั้นตอน ปกติอาจเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดีที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไข ในภายหลังหรืออาจเป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะ ในกรณีเช่นนี้ เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนรับคำฟ้องไว้พิจารณาตามข้อ 4 แล้วให้เสนอองค์คณะโดยด่วนเพื่อหารืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น เพื่อให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นพิจารณามีคำสั่งโดยไม่ชักช้าให้ดำเนินการระบวนพิจารณาโดยเร่งด่วน

ในกรณีที่อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้ดำเนินการระบวนพิจารณาโดยเร่งด่วนให้ตุลาการ เจ้าของสำนวนใช้อำนาจตามมาตรา 61 หรือตามส่วนที่ 1 หรือส่วนที่ ของหมวด โดยแจ้งให้คู่กรณีและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายทราบ เพื่อทำการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยการไต่สวนหรือโดยวิธีการอื่นใด ให้เสร็จสิ้นในวันเดียวหรือต่อเนื่องกันไป ทั้งนี้ ให้แจ้งให้ตุลาการผู้แถลงคดีทราบเพื่อเข้าร่วมในการไต่สวน หรือแสวงหาข้อเท็จจริงโดยวิธีอื่นใด และให้ถือว่าวันที่เสร็จสิ้นการแสวงหาข้อเท็จจริงตามวรรคนี้ เป็นวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงตามข้อ 6 โดยไม่ต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบตามข้อ 6 วรรคสอง อีก

คู่กรณีทุกฝ่ายซึ่งได้รับทราบหรือถือว่าได้รับทราบคำสั่งศาลตามวรรคสองให้มาศาลแล้วไม่มาในวันไต่สวน ให้ถือว่ารับทราบกระบวนการที่ศาลได้ดำเนินไปในครั้งนั้น และรับทราบกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกหรือกำหนดนัดอื่นที่ศาลแจ้งคู่กรณีที่มาศาลในขณะที่ทำการไต่สวน

ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนตามข้อ 60 และเสนอบันทึกดังกล่าวพร้อมสำนวนคดีให้องค์คณะเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า และให้ตุลาการผู้แถลงคดี จัดทำบันทึกคำแถลงการณ์ด้วยวาจาตามข้อ 63 ให้เสร็จสิ้นก่อนวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก

ให้องค์คณะกำหนดวันใดวันหนึ่งเป็นวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก ทั้งนี้ ต้องไม่เกินเจ็ดวัน หลังจากวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงตามวรรคสอง และให้แจ้งกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก พร้อมสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวนให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าเป็นเวลาตามที่เห็นสมควร

ในวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก เมื่อเสร็จสิ้นการแถลงการณ์ด้วยวาจาของตุลาการผู้แถลงคดีแล้ว ให้ตุลาการหัวหน้าคณะนัดประชุมปรึกษาเพื่อพิพากษาหรือมีคำสั่งในวันเดียวกันนั้นหรือวันอื่นตามที่เห็นสมควร

ไม่รับแจ้งการชุมนุม หากศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งล่าช้า ผู้ประสงค์การชุมนุมที่ได้แจ้งคำสั่งไม่รับแจ้งการชุมนุม อาจดำเนินการมีการชุมนุมสาธารณะขึ้นโดยไม่รอคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ซึ่งย่อมทำให้การชุมนุมสาธารณะนั้นเป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การที่ศาลปกครองสามารถมีคำพิพากษาหรือคำสั่งได้โดยเร็ว จึงมีผลเป็นการทำให้การใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ เป็นไปอย่างถูกต้องและชอบด้วยกฎหมาย ทั้งยังเป็นการป้องกันมิให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยอันอาจเกิดขึ้นจากกรณีที่มีการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การทำหน้าที่ของศาลปกครองในส่วนนี้เองจึงทำให้ศาลปกครองเป็นศาลที่มีบทบาทสำคัญในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะ

8. บทสรุป

การชุมนุมสาธารณะเป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง แต่เป็นการดำเนินการที่มีความซับซ้อน และส่งผลกระทบต่อในวงกว้าง ซึ่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ได้เข้ามากำหนดกรอบในการดำเนินการเพื่อให้เกิดการใช้สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย แต่เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นจากการดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติดังกล่าว ศาลปกครองอาจต้องมึบทบาทเข้าไปเป็นผู้กำหนดชะตากรรมของการชุมนุมสาธารณะ โดยต้องดำเนินการอย่างรวดเร็ว ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ของการชุมนุมสาธารณะที่อาจมีการเปลี่ยนแปลงหรือการดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องเกิดขึ้นได้เสมอ

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากเนื้อหาของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 แล้วจะพบว่า แม้จะมีการรับรองว่าการชุมนุมสาธารณะเป็นสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน และการชุมนุมสาธารณะไม่ต้องมีการขออนุญาตจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่แท้จริงแล้ว การชุมนุมสาธารณะตามความเป็นจริงนั้นเกิดขึ้นได้ยากมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อห้ามด้านพื้นที่ เช่น ห้ามมิให้ชุมนุมสาธารณะใกล้กับสถานที่ราชการ วัด โรงเรียน แต่เมื่อพิจารณาพื้นที่ความเป็นจริงแล้ว สถานที่ราชการ วัด โรงเรียน เฉพาะในพื้นที่กรุงเทพมหานคร มีอยู่ทุกแห่งและทั่วพื้นที่กรุงเทพมหานคร ดังนั้นจึงเป็นประเด็นที่น่าสงสัยว่าอันที่จริงพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะนี้ เป็นการทำให้การชุมนุมสาธารณะ ไม่สามารถเกิดขึ้นได้เลยหรือไม่ ในท้ายที่สุดผู้ชุมนุมสาธารณะก็ต้องไปชุมนุมในพื้นที่ห่างไกลผู้คนซึ่งย่อมไม่สมประโยชน์ของการชุมนุมสาธารณะที่ต้องการแสดงให้ปรากฏถึงข้อเรียกร้องต่าง ๆ ต่อสาธารณะชน แต่ด้วยผลของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 นี้เอง ได้ทำให้ศาลปกครองต้องเข้ามามึบทบาทสำคัญในการพิทักษ์สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะและอย่างมีส่วนสำคัญ เนื่องจากกรณีพิพาทที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลปกครองนั้น เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ว่าชุมนุมได้โดยชอบหรือไม่ เสียเป็นส่วนใหญ่ กล่าวคือ เป็นกรณีพิพาทก่อนที่จะมีการชุมนุมสาธารณะเกิดขึ้นจริง เนื่องจากหากมีการชุมนุมสาธารณะเกิดขึ้นแล้ว เรื่องที่เกิดขึ้นต่อมาภายหลังเป็นเรื่องที่มีความสำคัญน้อยลงไป (ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม) เพราะผู้ชุมนุมได้บรรลุเป้าหมายคือ มีการชุมนุมเกิดขึ้นแล้ว

ศาลปกครองได้ดำเนินการเตรียมความพร้อมในด้านวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครอง เพื่อให้สามารถรับมือกับคดีปกครองเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะไว้เรียบร้อยแล้ว โดยมีการแก้ไขกฎหมายวิธีพิจารณาว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยเร่งด่วน และวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาโดยเร่งด่วน ซึ่งเครื่องมือทางวิธีพิจารณาดังกล่าวย่อมสามารถตอบสนองต่อความจำเป็นเร่งด่วนของการชุมนุมสาธารณะได้เป็นอย่างดี การทำหน้าที่ของศาลปกครองจึงอาจ “ชี้เป็นชี้ตาย” การชุมนุมสาธารณะ ด้วยเหตุนี้ ศาลปกครองจึงเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการพิทักษ์สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

บรรณานุกรม

- เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์. **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย.** พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : วิญญูชน 2550, 288 หน้า
- ฐากูร ศิริยุทธวัฒนา. **หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญ และระบอบประชาธิปไตย.** กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2559, 208 หน้า
- ณัฐพงศ์ มหานันทโพธิ์. **บทบาทของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ.** วิทยานิพนธ์ : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล. **ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม.** กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2549
- เรวดี มีวันดี, “มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ”, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์ มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2538
- วิชรา ไชยสาร. **การเมืองภาคประชาชน พัฒนาการการมีส่วนร่วมในทางการเมือง ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและพหุการเมือง.** กรุงเทพฯ : เมฆขาว, 2545, 211 หน้า
- วารุณี วัฒนประดิษฐ์. **เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ.** วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์ มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551
- วุฒิสาร ตันไชย. **ประชาธิปไตยไทยในทศวรรษใหม่.** กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2559, 252 หน้า
- สันทนา แก้วตา. **อำนาจหน้าที่และภารกิจของศาลปกครองในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน.** วิทยานิพนธ์. คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2549
- สุพิศ ปราณีตพลกรัง. **กฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ.** กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2559, 96 หน้า

หลักประชาธิปไตยกับการคุ้มครองเสียงข้างน้อย

อนันต์ สุวรรณรัตน์*

1. บทนำ

ประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองโดยประชาชน มีรากฐานมาอย่างยาวนานโดยเริ่มตั้งแต่สมัยกรีกโบราณและได้มีพัฒนาการมาจนถึงปัจจุบัน เป็นระบอบการปกครองที่ถูกนำไปใช้อย่างแพร่หลายในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ถือเป็นรูปแบบการปกครองตามอุดมการณ์สากล ที่ผู้นำประเทศได้รับอำนาจและความชอบธรรมในการบริหารประเทศจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยโดยตรง¹ ประชาธิปไตยจึงเป็นระบอบการปกครองโดยประชาชนส่วนใหญ่ ให้ความสำคัญกับหลักการเสียงข้างมาก (Majority Rule) ในการตัดสินใจข้อขัดแย้งทุกระดับ ไม่ว่าจะการตัดสินใจใด ๆ ของกลุ่มหรือคณะบุคคล หลังจากที่ได้มีการปรึกษาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นพอสมควรแล้ว ก็ให้ตัดสินใจเป็นข้อยุติโดยถือเสียงข้างมากเป็นเสียงชี้ขาด เพื่อให้สามารถดำเนินการเป็นรูปธรรมต่อไปได้² โดยต้องเคารพต่อหลักสิทธิมนุษยชนของผู้อื่นซึ่งได้แก่ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความเสมอภาคและความเท่าเทียมกัน สิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นหรือการตัดสินใจ อย่างไรก็ตาม บุคคลทั่วไปมักเข้าใจว่าหลักประชาธิปไตยนั้นจะต้องยึดถือเสียงข้างมาก ตามเสียงส่วนใหญ่การยอมรับของคนหมู่มากเท่านั้น โดยละเลยการให้ความสำคัญกับเสียงส่วนน้อย (Minority Rights) ดังนั้น หลักการเสียงข้างมาก (Majority Rule) ต้องดำเนินควบคู่ไปกับการเคารพสิทธิเสรีภาพของเสียงข้างน้อย (Minority Rights) เพื่อเป็นหลักประกันฝ่ายเสียงข้างมากจะไม่ใช้วิธีการใด ๆ ที่เห็นแก่ประโยชน์ของกลุ่มหรือพวกพ้องตนจนนำไปสู่การเผด็จการเสียงข้างมาก แต่ต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์ของประชาชนทั้งหมด เพื่อสร้างให้สังคมทุกฝ่ายสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติสุข³ โดยเสียงข้างน้อย (Minority Rights) จะต้องได้รับความคุ้มครอง ขณะที่ต้องยอมรับฟังเสียงส่วนใหญ่ไปพร้อม ๆ กัน ทั้งนี้ เพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นในสังคม ดังนั้น หลักการเสียงข้างมากที่คุ้มครองเสียงข้างน้อย (The Rule of Majority) จึงเป็นรากฐานที่สำคัญของหลักประชาธิปไตยด้วยกัน

* นายอนันต์ สุวรรณรัตน์ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ วุฒิสมาชิก ศึกษา พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิตทางพัฒนาการเศรษฐกิจ และวิทยาศาสตร์บัณฑิต (เกษตรศาสตร์) สาขาวิชาเอก พืชไร่นา.

¹ รณชัย โตสมภาค. บทความ *ประชาธิปไตย*. สถาบันพระปกเกล้า <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=>. (สืบค้นเมื่อ 1 สิงหาคม 2563).

² วิสุทธิ์ โพธิ์แทน. *แนวคิดพื้นฐานของประชาธิปไตย*. (กรุงเทพฯ : คณะรัฐมนตรีกีและราชกิจจานุเบกษา, 2550) พิมพ์ครั้งที่ 1. หน้า 61-63.

³ ชัยอนันต์ สมุทวณิช. *ประชาธิปไตย สังคมนิยม คอมมิวนิสต์ กับการเมืองไทย*. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์พิชิต, 2519) พิมพ์ครั้งที่ 1. หน้า 17-18.

2. ความเป็นมาของประชาธิปไตย

ประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองรูปแบบหนึ่งซึ่งการบริหารอำนาจรัฐมาจากเสียงข้างมากของพลเมือง ผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย โดยพลเมืองอาจใช้อำนาจของตนด้วยตนเองหรือผ่านทางผู้แทนที่เลือกให้ไปใช้อำนาจแทนก็ได้ ประชาธิปไตยยังเป็นอุดมคติที่ว่าพลเมืองทุกคนในชาติร่วมกันพิจารณากฎหมายและการปฏิบัติของรัฐ และกำหนดให้พลเมืองทุกคนมีโอกาสแสดงความยินยอมและเจตนาของตนอย่างเท่าเทียมกัน⁴

การปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น มีหลักฐานแสดงให้เห็นว่าเกิดขึ้นตั้งแต่ในสมัยกรีกโบราณ รัฐในกรีกโบราณมีลักษณะเป็นนครรัฐซึ่งมีรูปแบบการปกครองที่แตกต่างกัน นครรัฐที่ใช้การปกครองโดยประชาชนโดยตรงคือ นครรัฐเอเธนส์ ซึ่งเป็นหลักฐานชิ้นสำคัญที่แสดงให้เห็นว่าระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยเกิดขึ้นตั้งแต่อดีตและมีวิวัฒนาการและการพัฒนาจนถึงปัจจุบัน การปกครองโดยประชาชนโดยตรงของนครรัฐเอเธนส์มีการตั้งสภาประชาชนซึ่งก็คืออำนาจอธิบัญญัติ โดยสมาชิกของสภาประชาชนมาจากราษฎรชายทุกคนที่มีสถานภาพเป็นพลเมืองของนครรัฐอายุ 20 ปีขึ้นไป มีหน้าที่ในการออกกฎหมายและควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร ซึ่งเรียกว่า “คณะมนตรีห้าร้อย” มาจากการจับฉลากจากราษฎรชายทุกคนที่เป็นพลเมืองของนครรัฐอายุ 30 ปีขึ้นไป มีหน้าที่ในการบริหารนครรัฐให้เป็นไปตามกฎหมายและนโยบายที่สภาประชาชนกำหนด ส่วนอำนาจอตุลาการมีศาลประชาชนเป็นองค์กรทำหน้าที่ตัดสินคดีความ ผู้ดำรงตำแหน่งในศาลประชาชนมาจากการจับฉลากของราษฎรชายที่เป็นพลเมืองนครรัฐอายุ 30 ปีขึ้นไป ประกอบด้วยลูกขุนประมาณ 201 คน หรือมากกว่านั้น จะเห็นได้ว่าระบอบการปกครองระบอบประชาธิปไตยของนครรัฐเอเธนส์ตั้งอยู่บนหลักพื้นฐาน 3 ประการ ได้แก่ การเลือกตั้งโดยกลุ่มประชาชน การตัดสินใจโดยมวลชน และการดำรงตำแหน่งต่าง ๆ จะมีการหมุนเวียนกันไป ไม่สามารถดำรงตำแหน่งได้ตลอดชีพ หลังจากการล่มสลายของกรีกโบราณ การปกครองระบอบประชาธิปไตยไม่ได้ถูกนำมาใช้อีก จนกระทั่งศตวรรษที่ 13 แนวคิดเรื่องประชาธิปไตยจึงได้รับการสนใจจากประชาคมโลกอีกครั้ง และได้ถูกนำมาปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมในประเทศต่าง ๆ อย่างแพร่หลาย⁵

3. ความหมายของระบอบประชาธิปไตย

คำว่า ประชาธิปไตย เป็นศัพท์ที่บัญญัติขึ้นโดยมีรากศัพท์จากภาษาต่างประเทศ ภาษาอังกฤษใช้คำว่า democracy ซึ่งมีรากศัพท์จากภาษากรีก คือ demos หมายถึง ประชาชน kratia หมายถึง การปกครอง เมื่อมารวมกัน และรวมกันเป็นภาษาอังกฤษ คือ democracy⁶

⁴ วิทิพย์ เตียรานุกรมเสรี. *ประชาธิปไตย*. <https://th.wikipedia.org/wiki/> (สืบค้นเมื่อ 25 สิงหาคม 2563).

⁵ ประภัสสร ทองยินดี. “*ประชาธิปไตย: แนวคิดและหลักการเบื้องต้น*”. วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเซีย ฉบับสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์. ปีที่ 5 ฉบับที่ 3 ประจำเดือน กันยายน-ธันวาคม 2558. หน้า 12-13.

⁶ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. *การพัฒนาการเมืองการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตย*. (กรุงเทพฯ : สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2557) พิมพ์ครั้งที่ 1 หน้า 9

ประชาธิปไตย หมายถึง การปกครองที่ประชาชนส่วนใหญ่ รากศัพท์มาจากคำว่า ประชาธิปไตย คือ ประชาชน + อำนาจสูงสุด คือ ประชาชนมีอำนาจสูงสุด รวมทั้งหมายถึง การที่ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพในด้านต่าง ๆ เช่น มีสิทธิเสรีภาพที่จะแสดงความคิดเห็น ในการชุมนุม ในทรัพย์สิน ในการเลือกอาชีพ ในการนับถือศาสนา ฯลฯ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ภายในขอบเขตกฎหมาย ประชาชนที่อยู่ภายใต้ระบบประชาธิปไตย จะมีสิทธิเสรีภาพในด้านต่าง ๆ นอกจากนี้ ประชาธิปไตยยังเกี่ยวข้องโดยตรงกับสิทธิเสรีภาพ ซึ่งหมายถึง หน้าที่ความรับผิดชอบ ระเบียบและวินัย ประชาธิปไตย ไม่ได้หมายถึงสิทธิเสรีภาพที่ไร้ขอบเขต แต่ต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย และต้องควบคู่กับหน้าที่ความรับผิดชอบ ระเบียบและวินัย หน้าที่ของประชาชนภายใต้ระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย คือหน้าที่ในการเป็นพลเมืองที่ดี

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2525 ให้ความหมายประชาธิปไตยว่าเป็นแบบการปกครองที่ถือมติปวงชนเป็นใหญ่ ส่วนคำว่า ระบอบ หมายถึง แบบอย่างธรรมเนียม ระเบียบการปกครอง ดังนั้น คำว่าระบอบประชาธิปไตย จึงหมายความว่า แบบอย่างหรือธรรมเนียมการปกครองที่ถือมติปวงชนเป็นใหญ่

นอกจากนี้ นักวิชาการหรือปัญญาชนโดยทั่วไป เมื่อพูดถึงความหมายของประชาธิปไตย มักจะยกถ้อยคำของ อับราฮัม ลินคอล์น (Abraham Lincoln) อดีตประธานาธิบดีคนที่ 16 ของสหรัฐอเมริกา ที่กล่าวสุนทรพจน์สดุดีทหารที่เมืองเกตตีสเบิร์ก ในมลรัฐเพนซิลวาเนีย เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน ค.ศ. 1863 ว่า “การปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประชาธิปไตยเพราะเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน...” (...Government of the people, by the people, for the people...)⁷

4. ประเภทและรูปแบบการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย

4.1 ประเภทของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย สามารถจำแนกออกเป็น 3 รูปแบบ⁸ ดังนี้

1) ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) เป็นระบบที่ให้ประชาชนเจ้าของอำนาจประชาธิปไตยเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยด้วยตนเอง หรือร่วมใช้อำนาจอธิปไตย โดยมีองค์ประกอบสำคัญ 2 ประการ หนึ่ง ประชาชนเป็นผู้ริเริ่ม โดยการริเริ่มนั้นต้องมีสภาพบังคับให้มีการเริ่มต้นกระบวนการ และสอง ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้าย การขาดองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่งย่อมทำให้รูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้น ๆ ไม่อาจเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ได้ การตัดสินใจในขั้นสุดท้ายโดยประชาชนถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของประชาธิปไตยทางตรง ประชาธิปไตยโดยตรงจึงเป็นรูปแบบที่สมบูรณ์ที่สุดของการเมืองของพลเมือง เพราะพลเมืองเป็น

⁷ วิสุทธิ์ โภธิแทน. *แนวคิดพื้นฐานของประชาธิปไตย*. (กรุงเทพฯ : คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2550) พิมพ์ครั้งที่ 1. หน้า 2.

⁸ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. *ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม*. (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2544). หน้า 12-15.

ผู้มีส่วนร่วมโดยตรงในการเมืองด้วยการลงมติตัดสินชะตาของตนเอง ด้วยตนเอง และเพื่อตนเอง ทุกเรื่อง โดยไม่ต้องมีผู้แทนราษฎร ปัจจุบันมีการใช้ประชาธิปไตยทางตรงในเรื่องของการลงประชามติ (referenda) การเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน (initiative) การถอดถอนผู้แทนรายบุคคลหรือทั้งสภา (recall) สรุปได้ว่า เป็นประชาธิปไตยที่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเป็นผู้ใช้อำนาจโดยตรงด้วยตนเอง

2) ประชาธิปไตยแบบผู้แทน (Representative Democracy) ถึงแม้ประชาธิปไตยทางตรงจะมีลักษณะค่อนข้างสมบูรณ์แบบ แต่ในทางปฏิบัติ เป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้สำหรับรัฐสมัยใหม่ที่มีขนาดใหญ่ มีประชากรจำนวนมาก และมีโครงสร้างสังคมที่สลับซับซ้อนที่จะให้ประชาชนทุกคนปกครองประเทศด้วยตนเอง และเป็นไปไม่ได้ในความเป็นจริงที่ประชาชนทุกคนจะสามารถใช้อำนาจอธิปไตยทั้งนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการด้วยตนเองโดยตรง ประชาธิปไตยแบบผู้แทนจึงเป็นระบบที่ให้ประชาชนเลือกผู้แทนไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนเอง ถ้าเป็นระบบรัฐสภา ประชาชนจะเลือกตั้งเฉพาะสมาชิกรัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และสมาชิกรัฐสภาจะไปแต่งตั้งฝ่ายบริหารเอง ถ้าเป็นระบบประธานาธิบดีประชาชนจะเลือกตั้งทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารด้วยตนเอง ประชาธิปไตยแบบผู้แทนอาจกล่าวได้ว่าเป็นประชาธิปไตยทางอ้อม (Indirect Democracy) สรุปได้ว่าเป็นประชาธิปไตยแบบมีตัวแทนโดยมีการมอบอำนาจของประชาชนให้กับตัวแทนโดยการเลือกตั้ง

3) ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) เป็นการเรียกร้องประชาธิปไตยแบบผู้แทนที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองและการตัดสินใจต่าง ๆ มากขึ้น มิใช่ว่าประชาชนจะสามารถทำได้แต่เพียงเลือกตั้งอย่างเดียว ยังเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ เช่น การเปิดช่องทางให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ความเคลื่อนไหว และความคืบหน้าของการบริหารจัดการประเทศโดยผู้ที่ทำหน้าที่แทนประชาชน หรือการเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็นและให้ข้อมูลแก่ผู้ที่ทำหน้าที่แทนตนเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งการที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและถอดถอนผู้ที่ทำหน้าที่แทนประชาชนซึ่งขาดประสิทธิภาพบกพร่องต่อหน้าที่ หรือไม่สุจริต แล้วแต่กรณี สรุปได้ว่า เป็นประชาธิปไตยที่ผสมผสานแนวความคิดโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกตัวแทนเข้ามาทำหน้าที่แทนประชาชน และให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้ เช่น การถอดถอน การเสนอร่างกฎหมาย หรือการประชามติ

4.2 รูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ในประเทศประชาธิปไตยนั้น ไม่ได้มีรูปแบบการปกครองเหมือน ๆ กันทั้งหมด นักวิชาการได้พยายามเสนอหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่อาจใช้แบ่งรูปแบบการปกครองของประเทศประชาธิปไตยมากมายด้วยกัน สรุปได้เป็น 2 หลักเกณฑ์⁹ ดังนี้

⁹ รณชัย โดสมภาค. บทความ *ประชาธิปไตย*. สถาบันพระปกเกล้า <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=>. (สืบค้นเมื่อ 1 กรกฎาคม 2563).

(1) หลักประมุขของประเทศ (Head of State)

(1.1) การปกครองระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) พระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของประเทศ เป็นศูนย์รวมของอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นของประชาชนทั้งหมด โดยจะใช้อำนาจอธิปไตยผ่านอำนาจสามฝ่าย คือ นิติบัญญัติผ่านทางรัฐสภา บริหารผ่านทางคณะรัฐมนตรี และตุลาการผ่านทางศาล ทั้งนี้ พระมหากษัตริย์จะเป็นกลาง และไม่ยุ่งเกี่ยวกับการบริหารราชการประเทศ ประเทศที่ปกครองโดยระบอบนี้ได้แก่ สหราชอาณาจักร ประเทศไทย และประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น

(1.2) การปกครองโดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุข (Presidency) ผู้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ทำหน้าที่เป็นประมุขของรัฐ และในบางประเทศ จะทำหน้าที่เป็นประมุขของฝ่ายบริหารด้วย เช่น สหรัฐอเมริกา และ ประเทศอินโดนีเซีย เป็นต้น

(2) หลักการรวมและแยกอำนาจ (Separation of Powers)

(2.1) การปกครองระบบรัฐสภา (Parliamentary System) ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติจะทำหน้าที่ผ่านรัฐสภา ระบอบรัฐสภาสามารถแบ่งออกได้เป็นรูปแบบสภาเดียว (Unicameral System) และรูปแบบสองสภา (Bicameral System) ในประเทศส่วนใหญ่ที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย สมาชิกรัฐสภาจะมาจากการเลือกตั้งทั่วไป แต่ในขณะเดียวกัน ประเทศที่ใช้รูปแบบสองสภา อาจมีสภาใดสภาหนึ่งที่มาจากการเลือกตั้ง ในขณะที่อีกสภามาจากการแต่งตั้งหรือสรรหา ทั้งนี้ ในระบอบรัฐสภา รัฐบาลจะถูกควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินโดยรัฐสภา ผ่านกระบวนการและอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

(2.2) การปกครองระบบประธานาธิบดี (Congressional System) มีลักษณะคล้ายคลึงกับระบบรัฐสภา แต่กระบวนการในการจัดตั้งรัฐบาล และแบ่งแยกอำนาจจะแตกต่างกัน ในระบอบนี้ ประธานาธิบดีซึ่งเป็นประมุขของรัฐและฝ่ายบริหาร จะมาจากการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อได้รับเลือกตั้งจะมีสิทธิและอำนาจในการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีเพื่อบริหารประเทศ โดยผ่านความเห็นชอบของวุฒิสภา ในขณะที่สมาชิกรัฐสภาทั้งสองสภา จะมาจากการเลือกตั้งทั่วไปที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งประธานาธิบดี ดังนั้น อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ จึงเป็นอิสระและแยกขาดจากกัน อย่างไรก็ตาม ในเรื่องของการถ่วงดุลอำนาจ ในระบบประธานาธิบดีจะมีกลไกทางรัฐธรรมนูญที่ให้รัฐสภาใช้อำนาจในการถ่วงดุลฝ่ายบริหาร ผ่านการควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน และการลงมติเพิกถอนโทษ (Impeachment) และปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) ประธานาธิบดีประเทศที่เป็นต้นแบบของการปกครองลักษณะนี้ คือสหรัฐอเมริกา

(2.3) การปกครองระบบผสม (Mixed System) ประธานาธิบดีเป็นประมุขและบริหารราชการแผ่นดินร่วมกับนายกรัฐมนตรี ในด้านการบริหาร นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร และรับผิดชอบต่อรัฐสภา ประธานาธิบดีจะเป็นผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศและการเมืองทั่วไป ทั้งนี้ ประธานาธิบดีในระบบการปกครองแบบนี้ จะแตกต่างจากประธานาธิบดีในระบบประธานาธิบดี

ตามข้อ (2.2) ตรงที่จะมีอำนาจอนุญาตตุลาการ ระหว่างรัฐสภากับคณะรัฐมนตรี และมีอำนาจในการประกาศยุบสภา ประเทศที่มีการปกครองลักษณะนี้ อาทิ ประเทศฝรั่งเศส เป็นต้น

5. หลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย

ประชาธิปไตยมีพื้นฐานอยู่บนความเชื่อในคุณค่าและศักดิ์ศรีของปัจเจกบุคคล ความเชื่อในความเสมอภาคของมนุษย์ และความเชื่อในความจำเป็นที่จะต้องมีความเป็นอิสระเสรี ประชาธิปไตยจึงประกอบด้วยหลักการต่าง ๆ¹⁰ ดังต่อไปนี้

5.1 เสรีภาพ (Liberty) คืออิสรภาพของบุคคลที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามความประสงค์ของตนโดยไม่อยู่ภายใต้การกดขี่ของรัฐ เว้นแต่อยู่ภายใต้กรอบกติกาที่กฎหมายกำหนดไว้ เพื่อป้องกันการล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ในหลักประชาธิปไตย เสรีภาพคือกุญแจสำคัญที่จะนำไปสู่ความก้าวหน้าของสังคม

5.2 ความเสมอภาค (Equality) คือความเท่าเทียมกันของคนในสังคม เป็นความเท่าเทียมกันในความเป็นมนุษย์ และเท่าเทียมกันในฐานะที่เป็นสมาชิกของสังคมเหมือนกัน มีศักดิ์ศรี เกียรติยศ และมีคุณค่าในความเป็นคนอย่างเดียวกัน ความเสมอภาคประกอบไปด้วย

- (1) ความเสมอภาคในความเป็นมนุษย์
- (2) ความเสมอภาคตามกฎหมาย
- (3) ความเสมอภาคในด้านโอกาส
- (4) ความเสมอภาคในทางการเมือง
- (5) ความเสมอภาคในการใช้สิทธิเลือกตั้ง
- (6) ความเสมอภาคในการสมัครรับเลือกตั้ง
- (7) ความเสมอภาคในทางเศรษฐกิจ

5.3 อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน (Popular Sovereignty) คือ ปัจจัยที่เชื่อว่าสังคมก่อตั้งขึ้นโดยความยินยอมของประชาชน ในการที่จะให้อำนาจอธิปไตยของสังคมส่วนรวมเข้ามาแทนที่เสรีภาพธรรมชาติ โดยทุกคนจะมีส่วนในอธิปไตยนั้น ๆ เท่าเทียมกัน ตามหลักการนี้ การปกครองในระบอบประชาธิปไตยจึงเป็นการปกครองที่ประชาชนเป็นทั้งผู้ปกครอง และผู้ถูกปกครองในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากผู้ปกครองมาจากการเลือกตั้งโดยยึดหลักการเสียงข้างมาก จึงมีสิทธิอำนาจอันชอบธรรมในการปกครองประเทศ เพราะได้รับสิทธิจากผู้ถูกปกครองโดยตรง

5.4 หลักการปกครองโดยกฎหมายหรือหลักนิติธรรม (Rule of Law) เป็นหลักการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน โดยผู้ปกครองไม่สามารถใช้อำนาจใด ๆ ลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ และไม่สามารถใช้อิทธิพลอยู่เหนือกฎหมาย หรือเหนือกว่าประชาชนคนอื่น ๆ

¹⁰ รมช. โสสมภาค. บทความ *ประชาธิปไตย*. สถาบันพระปกเกล้า <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=>. (สืบค้นเมื่อ 1 กรกฎาคม 2563).

5.5 หลักการเสียงข้างมากที่คุ้มครองเสียงข้างน้อย (The Rule of Majority) เนื่องจากในระบอบประชาธิปไตย ประชาชนทุกคนมีสิทธิในการตัดสินใจปัญหาบ้านเมืองไม่ว่าจะโดยตรงหรือผ่านผู้แทนราษฎร ซึ่งในความเป็นจริงประชาชนทุกคนย่อมมีความคิดเห็นไม่ตรงกัน ดังนั้น เพื่อเป็นการตัดสินใจปัญหาจึงต้องยึดเสียงข้างมากที่มีต่อเรื่องนั้น ๆ เป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจ ถึงอย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของเสียงข้างน้อย หลักประชาธิปไตยจึงต้องประกอบด้วยหลักการคุ้มครองเสียงข้างน้อย (minority right) ด้วย ทั้งนี้ การตัดสินใจโดยล่งละเมิดสิทธิพื้นฐานของเสียงข้างน้อย ถือว่าเป็นการปกครองโดยระบอบเผด็จการเสียงข้างมาก (Dictatorship of the Majority)

6. การคุ้มครองเสียงข้างน้อยในระบอบประชาธิปไตย

ระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองตัวเองร่วมกันของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน การตัดสินใจร่วมกันของประชาชนในเรื่องต่าง ๆ นั้น ย่อมต้องมีการปรึกษาหารือร่วมกัน แต่เนื่องจากคนเราแต่ละคนมีความรู้สึกนึกคิดเหมือนกันบ้างต่างกันบ้าง ถ้าอยู่ในภาวะที่มีเสรีภาพเต็มที่ที่จะคิด คนเราย่อมไม่มีใครจะคิดเหมือนกันหมดในทุก ๆ เรื่อง ดังนั้น หากในการปกครองตนเองร่วมกันซึ่งจะต้องมีการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ อยู่เสมอนั้น ถ้าทุกคนสามารถเห็นพ้องต้องกันได้โดยเสรี ย่อมเป็นสิ่งที่พึงประสงค์ แต่ในความเป็นจริงของคนเรานั้นการเห็นพ้องต้องกันเป็นเอกฉันท์ย่อมเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้ยากยิ่ง มีคนจำนวนมากเท่าใดความเห็นพ้องต้องกันเป็นเอกฉันท์ยิ่งยากมากขึ้นเท่านั้น ดังนั้น เพื่อให้การตัดสินใจมีข้อยุติที่จะกระทำเรื่องต่าง ๆ เป็นไปได้อย่างทันการณ์และมีประสิทธิภาพ การตัดสินใจโดยถือตามเสียงข้างมากจึงเป็นหลักเกณฑ์ที่นำมาใช้เพื่อยอมรับกัน¹¹ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า การตัดสินใจโดยเสียงข้างมากจะถูกต้องหรือเสียงข้างน้อยจะผิดเสมอไป ภายใต้สถานการณ์ที่จะต้องตัดสินใจเพื่อดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งและเพื่อป้องกันความเสียหายจากการไม่ตัดสินใจระทำการ หลักการปกครองโดยถือเสียงข้างมาก (Majority Rule) จึงเป็นเพียงหลักการในการตัดสินใจในการเลือกทางเลือกที่ดีที่สุดจากทางเลือกหลาย ๆ ทางเลือก เพื่อให้ส่วนรวมได้ประโยชน์สูงสุด และไม่มี ความเสียหายผิดพลาดหรือมีน้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ดังนั้น การถือเอาเสียงข้างมากเป็นเสียงตัดสินนั้นจะต้องคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพพื้นฐานของเสียงข้างน้อยด้วย เพราะหากไม่คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพดังกล่าว ย่อมทำให้เสียงข้างมากนั้นกลายเป็นเผด็จการเสียงข้างมาก ไม่ใช่ประชาธิปไตย

¹¹ เกศกนก เข้มตรง. *เสียงข้างน้อย*. สถาบันพระปกเกล้า. <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title> (สืบค้นเมื่อ 1 กรกฎาคม 2563).

6.1 กรณีศึกษาการถือเสียงข้างมากที่ละเลยเสียงข้างน้อย

1) วิกฤติเผด็จการเสียงข้างมาก...ในสาธารณรัฐโครเอเชีย¹² เมื่อประชาชนส่วนใหญ่ของรัฐลงประชามติคัดค้านการแต่งงานระหว่างเพศเดียวกัน ซึ่งฝ่ายเสรีนิยมถือว่าเป็นการละเมิดเสรีภาพของเสียงส่วนน้อยในประเทศ สืบเนื่องมาจากรัฐบาลโครเอเชียซึ่งเพิ่งได้รับการเลือกตั้งขึ้นนโยบายให้สิทธิเสรีภาพแก่กลุ่มคนรักร่วมเพศเป็นส่วนหนึ่งของการหาเสียง จนกระทั่งได้รับชัยชนะ แต่ปรากฏว่าเรื่องนี้ทำให้กลุ่มคาทอลิกเคร่งศาสนา ซึ่งเป็นกลุ่มคนส่วนใหญ่ในโครเอเชียไม่พอใจ จึงระดมรายชื่อได้ครบ 750,000 รายชื่อ เพื่อขอให้รัฐบาลลงประชามติบัญญัติในรัฐธรรมนูญว่า การแต่งงาน หมายถึงการจดทะเบียนระหว่างผู้ชายและผู้หญิงเท่านั้น และในการลงประชามติ เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2556 ผลปรากฏว่าประชาชนมากถึงร้อยละ 65 สนับสนุนข้อเสนอนี้ของฝ่ายคาทอลิก ทำให้โครเอเชียกลายเป็นหนึ่งในประเทศที่ไม่อนุญาตให้คนเพศเดียวกันแต่งงานกันได้ไปโดยปริยาย ประเด็นปัญหาของเรื่องนี้ไม่ใช่ผลการลงประชามติว่ามีผู้เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับเรื่องนี้มากเท่าใด แต่ปัญหาที่แท้จริงนั้นก็คือการยอมให้ประเด็นของการจำกัดสิทธิเสรีภาพพลเมืองส่วนน้อย อย่างการแต่งงานระหว่างเพศเดียวกัน ถูกนำมาสู่การลงประชามติ ทั้งที่ตามการปกครองแบบประชาธิปไตย ไม่ควรมีการลงคะแนนเพื่อจำกัดสิทธิของพลเมือง ไม่ว่าจะเป็พลเมืองส่วนน้อยขนาดไหนก็ตาม ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นการแก้ไขและตรากฎหมายโดยใช้เผด็จการเสียงข้างมากที่ละเลยต่อการเคารพในสิทธิของเสียงข้างน้อยอย่างเห็นได้ชัด

2) คดี Perry v. Schwarzenegger¹³ ในสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นประเทศต้นแบบของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นคดีที่บรรดาชาวเกย์ฟ้องว่า ประชามติที่ประชาชนเสียงข้างมากในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการมลรัฐแคลิฟอร์เนีย เมื่อปี 2551 (เรียกว่า California Proposition 8) ได้ลงมติให้ตราไว้ในรัฐธรรมนูญมลรัฐว่าห้ามมิให้คนเพศเดียวกันสมรสกันได้นั้น ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพราะขัดต่อหลักความเสมอภาค ซึ่งศาลชั้นต้นและศาลสูงแห่งมลรัฐตัดสินว่าประชามตินี้มีผลบังคับและคนเพศเดียวกันไม่อาจสมรสกันในแคลิฟอร์เนียได้อีกต่อไป เป็นเหตุให้มีการอุทธรณ์ต่อศาลสหพันธรัฐ (U.S. District Court) และศาลสหพันธรัฐพิพากษากลับเป็นว่าขัดต่อหลักความเสมอภาคในรัฐธรรมนูญของสหพันธ์ ทำให้มีการยื่นเรื่องต่อไปยังศาลอุทธรณ์แห่งสหพันธ์ (Ninth Circuit Court of Appeal)

หลังจากศาลอุทธรณ์พิพากษาว่า “ประชามติดังกล่าวขัดต่อหลักความเสมอภาค เพราะเมื่อพิจารณาเหตุผลจากทุกฝ่ายแล้ว ศาลเห็นว่ายังไม่มีเหตุผลเพียงพอที่จะปฏิเสธสิทธิของคู่สมรสเพศเดียวกัน” คดีนี้มีมลรัฐแคลิฟอร์เนียไม่ฎีกาต่อศาลสูง เป็นเหตุให้ประชาชนผู้สนับสนุนประชามติยื่นคำร้องฎีกาคัดค้านคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ต่อศาลสูงแห่งสหพันธ์ (Supreme Court) เมื่อ 31 กรกฎาคม 2555 และในที่สุดศาลสูงก็ตัดสินเมื่อ พ.ศ. 2556 ซึ่งเป็นระยะเวลาเกือบ

¹² Voice online. วิกฤติเผด็จการเสียงข้างมาก...ในโครเอเชีย. <https://www.voicetv.co.th/read/90312> (สืบค้นเมื่อ 1 กรกฎาคม 2563).

¹³ กิตติศักดิ์ ปรกติ. เคารพเสียงข้างมาก คุ้มครองเสียงข้างน้อย อยู่ร่วมกันแบบประชาธิปไตย. <https://www.facebook.com/notes/kittisak-prokati/> (สืบค้นเมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2563).

1 ปีนับแต่รับเรื่องฎีกา ว่าศาลไม่รับพิจารณาฎีกาของผู้ร้อง เพราะมลรัฐแคลิฟอร์เนียผู้เป็นเจ้าของเรื่องไม่ฎีกาต่อ และศาลเห็นว่าเอกชนผู้สนับสนุนประชามติไม่มีสิทธิในการฎีกาเรื่องนี้ โดยศาลสูงวินิจฉัยไม่รับพิจารณาด้วยมติ 5 ต่อ 4 ส่งผลให้คำร้องคัดค้านตกไป หลังจากนั้นสองวัน ศาลอุทธรณ์แห่งสหพันธ์ได้สั่งให้บังคับตามคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ในวันที่ 28 มิถุนายน พ.ศ. 2556 ข้อห้ามการสมรสระหว่างคนเพศเดียวกันในรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐแคลิฟอร์เนียที่เป็นผลของประชามติเป็นอันสิ้นผลในวันเดียวกันนั้นคนรักเพศเดียวกันสองคู่ก็เข้าสู่พิธีสมรสในซานฟรานซิสโก

3) ในประเทศไทยปรากฏตัวอย่างการเคารพเสียงข้างน้อยตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้

3.1) คำวินิจฉัยที่ 15-18/2556 (กรณีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เกี่ยวกับที่มาและคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภา) โดยวินิจฉัยสรุปได้ว่า การปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะให้ถือเอามติฝ่ายเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ก็ตาม แต่หากเลยหรือใช้อำนาจอำเภอใจกดขี่ข่มเหงฝ่ายเสียงข้างน้อย จะกลายเป็นระบอบเผด็จการฝ่ายข้างมาก จำเป็นต้องมีมาตรการในการป้องกันการใช้อำนาจบิดเบือนหรืออำนาจตามอำเภอใจของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งที่เข้ามาใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชน เพื่อให้แต่ละองค์กรหรือสถาบันทางการเมืองที่ใช้อำนาจดังกล่าวอยู่ในสถานะที่จะตรวจสอบและถ่วงดุล เพื่อตัดทอนและคานอำนาจ มิใช่แบ่งแยกให้เป็นพื้นที่อิสระของแต่ละฝ่ายที่จะใช้อำนาจตามอำเภอใจอย่างไรก็ได้ รัฐธรรมนูญจึงได้นำหลักนิติธรรมมาจำกัดการใช้อำนาจหน้าที่ของทุกฝ่ายทุกองค์กรและทุกหน่วยงานของรัฐ ภายใต้หลักการที่ว่า นอกจากจะต้องใช้อำนาจหน้าที่ให้ถูกต้องตามกฎหมายที่มีอยู่ทั่วไปแล้ว ยังจะต้องใช้อำนาจและปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามหลักนิติธรรมด้วย การอ้างหลักเสียงข้างมากโดยที่ไม่ได้คำนึงถึงเสียงข้างน้อย เพื่อหยิบยกมาสนับสนุนการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ย่อมขัดต่อหลักนิติธรรมตามมาตรา 3 วรรคสอง หลักนิติธรรมถือเป็นแนวทางในการปกครองที่มาจากหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติอันเป็นความเป็นธรรมที่บริสุทธิ์ปราศจากอคติ โดยไม่มีผลประโยชน์ส่วนตัวเข้ามาเกี่ยวข้องและแอบแฝง หลักนิติธรรมจึงเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญของกฎหมายที่อยู่เหนือบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ จะต้องยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติ

หลักการปกครองแบบประชาธิปไตย หมายถึง การปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน มิใช่การปกครองที่อ้างอิงแต่เพียงฐานอำนาจที่มาจากการชนะเลือกตั้งเท่านั้น เพราะเสียงส่วนใหญ่จากการเลือกตั้งมีความหมายเพียงสะท้อนถึงความต้องการของประชาชนในแต่ละครั้ง หากใช้เป็นเหตุให้ตัวแทนใช้อำนาจได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงความถูกต้องและชอบธรรมตามหลักนิติธรรม การแปรญัตติเป็นสิทธิของสมาชิกรัฐสภาที่จะเสนอความคิดเห็นต่อเมื่อเวลาพอสมควร เพื่อให้ทราบระยะเวลาที่แน่นอนในการยื่นขอแปรญัตติ อันเป็นสิทธิในการทำหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา การเริ่มนับระยะเวลาย้อนหลังไปจนทำให้เหลือเพียง 1 วัน เป็นการดำเนินการที่ขัดต่อข้อบังคับการประชุมและไม่เป็นกลาง ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 125 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ทั้งขัดต่อหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 วรรคสอง

3.2) คำวินิจฉัยที่ 1/2557 (กรณีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 190)) โดยวินิจฉัยสรุปได้ว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 190 เป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ แม้รัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้เป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการพิจารณาแก้ไขก็ตาม หากแต่ กระบวนการพิจารณาแก้ไขในเรื่องที่สำคัญดังกล่าว ย่อมต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง ดำเนินการ ด้วยความโปร่งใส คำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติเป็นสำคัญ มิใช่มุ่งแต่จะแก้ไขเพื่อแก้ปัญหา ให้ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีสามารถทำข้อตกลงผูกพันกับนานาประเทศได้สะดวกราบรื่น โดยไม่คำนึงถึงการเปิดโอกาสให้สมาชิกรัฐสภา รวมถึงประชาชน สามารถควบคุมตรวจสอบ และแสดง ความคิดเห็นได้ทุกแง่มุม เพื่อให้ได้ความเห็นที่หลากหลาย ซึ่งคณะรัฐมนตรีต้องรับฟังและนำความเห็น ของบรรดาสมาชิกรัฐสภาและประชาชนไปประมวลเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติ และประชาชนโดยรวม ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่เสียงข้างมากจะต้องรับฟัง เสียงข้างน้อย และไม่อาจละเลยสิทธิประโยชน์ที่จะต้องจัดสรรให้แก่ฝ่ายข้างน้อยอย่างเป็นธรรม หากเสียงข้างมากใช้ความได้เปรียบจากการถือเสียงข้างมาก กระทำโดยไม่รับฟังความคิดเห็น ของฝ่ายข้างน้อย หรือรับฟังความเห็นเพียงเพื่อให้เป็นแบบพิธีเท่านั้น การถืออำนาจตามเสียงข้างมาก โดยไม่เคารพต่อความเห็นของฝ่ายเสียงข้างน้อยดังกล่าว ย่อมกลายเป็นเผด็จการรูปแบบหนึ่ง ที่เรียกว่าเผด็จการโดยเสียงข้างมาก หรือเผด็จการทางรัฐสภา อันเป็นรูปแบบของการปกครอง ซึ่งขัดต่อหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย รวมทั้งเป็นการทำลายเสรีภาพและความชอบธรรม ของกระบวนการทางนิติบัญญัติที่จะต้องผ่านการพิจารณาจากตัวแทนของปวงชนชาวไทยโดยรอบคอบ และละเอียดถี่ถ้วน การอภิปรายแสดงความคิดเห็นในการบัญญัติกฎหมายเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของ สมาชิกรัฐสภาตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ แม้การปิดการอภิปรายจะเป็นดุลพินิจของประธานรัฐสภา และแม้เสียงข้างมากมีสิทธิที่จะลงมติให้ปิดการอภิปรายก็ตาม แต่การใช้ดุลพินิจและการใช้เสียงข้างมาก ดังกล่าว จะต้องไม่ตัดสิทธิการทำหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา หรือละเลยไม่รับฟังความเห็นชอบของ ฝ่ายข้างน้อย การรวบรัดปิดการอภิปรายและปิดประชุมเพื่อให้มีการลงคะแนนเสียงจึงเป็น การใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางที่ไม่ชอบ เอื้อประโยชน์แก่ฝ่ายเสียงข้างมากโดยไม่เป็นธรรมอันเป็น การขัดต่อหลักนิติธรรม ส่วนการกำหนดวันแปรญัตติ ได้วินิจฉัยหลักการทำนองเดียวกันกับ คำวินิจฉัยที่ 15-18/2556 สำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาได้วินิจฉัยว่า อำนาจในการทำหนังสือสัญญา จึงเป็นอำนาจสำคัญอยู่ที่รัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารจำต้องตระหนัก และประพฤติปฏิบัติให้เป็นไปตาม หลักนิติธรรม หากการทำหนังสือสัญญาที่มีความสำคัญต่อประเทศและต่อความเป็นรัฐ อาจมีผลกระทบ ต่อดินแดนและอำนาจอธิปไตยอย่างมีนัยสำคัญ จึงต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา เนื่องจาก รัฐสภาถือเป็นตัวแทนของประชาชนในการปกครองระบอบประชาธิปไตย อีกทั้งเพื่อให้เกิด การตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารตามหลักการปกครองแบบรัฐสภา

ทั้งหมดนี้เป็นไปตามกติกาของการปกครองโดยกฎหมายเป็นใหญ่ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ที่เสียงข้างมากมีความชอบธรรมในการแสดงความต้องการที่รัฐจะรับฟังและบังคับให้ฝ่ายเสียงข้างมากเพียงเท่าที่ไม่เป็นการละเมิดหรือกระทบต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิตามรัฐธรรมนูญ อันมีค่าควรได้รับการคุ้มครองของบุคคลอื่น ตามหลัก “เคารพเสียงข้างมาก คุ้มครองเสียงข้างน้อย” อันเป็นสาระสำคัญของประชาธิปไตยเช่นเดียวกัน

6.2 การคุ้มครองเสียงข้างน้อย

ในกรณีที่ต้องมีการตัดสินใจเพื่อเลือกกระทำในสิ่งใดสิ่งหนึ่งบนสถานการณ์ที่มีความคิดเห็นที่แตกต่างหลากหลาย ทางออกที่ดีที่สุดคือ การเลือกปฏิบัติตามมติเอกฉันท์ (Unanimity) แต่หากไม่สามารถหาข้อสรุปที่เป็นเอกฉันท์ได้ ในระบอบประชาธิปไตยจะต้องยึดหลักการตัดสินใจความขัดแย้งด้วยวิธีการลงคะแนนเสียงและเลือกที่จะปฏิบัติตามมติของเสียงข้างมาก (Majority Decision – Making) โดยให้ความเคารพต่อสิทธิของเสียงข้างน้อย (Fundamental Rights of Minority) เพราะการยอมรับปฏิบัติตามมติเสียงข้างมากโดยละเลยสิทธิขั้นพื้นฐานของเสียงข้างน้อย จะทำให้การปกครองกลายเป็นเผด็จการของเสียงข้างมาก ซึ่งผิดไปจากหลักการของประชาธิปไตย ดังนั้น การคุ้มครองเสียงข้างน้อยจึงหมายถึงการที่สิทธิขั้นพื้นฐานของเสียงข้างน้อยจะต้องได้รับการเคารพ เสียงข้างมากจะล่วงละเมิดหรือก้าวก่ายสิทธิของเสียงข้างน้อยมิได้

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในปัจจุบันจะปรากฏให้เห็นการยอมรับฟังเสียงข้างน้อยในบริบทต่าง ๆ แต่การเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่เป็นการปกครองโดยเสียงข้างมากนั้น มีความเป็นไปได้ที่เสียงข้างน้อยจะถูกทอดทิ้งหรือถูกรวบงำโดยเสียงส่วนใหญ่ ซึ่งแนวทางที่จะช่วยหลักประกันสำหรับเสียงข้างน้อยป้องกันมิให้เกิดปัญหาดังกล่าว ได้แก่

- 1) การให้หลักประกันแก่สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานในรัฐธรรมนูญ เพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชน เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายหลักหรือเป็นกติกาที่กำหนดแนวทางที่รัฐจะใช้อำนาจบริหารและปกครองประชาชน โดยเฉพาะสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นหรือข้อเรียกร้องได้อย่างเป็นอิสระ เสมอภาค ปราศจากการครอบงำ รวมทั้งต้องมีกลไกและช่องทางการมีส่วนร่วม เพื่อให้การลงคะแนนเสียงประชามติจะต้องมีการรับฟังความคิดเห็น เหตุผลข้อเสนอแนะที่ครอบคลุมครบถ้วนอย่างรอบด้าน โดยไม่ปิดโอกาสการแสดงออกในด้านต่าง ๆ ของประชาชนเสียงข้างน้อย เพื่อเป็นหลักประกันว่าการใช้หลักการถือเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์จะไม่เป็นการดำเนินการไปเพื่อผลประโยชน์ความต้องการหรือกระแสความนิยมของเสียงข้างมากแต่เพียงฝ่ายเดียว หรือละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของเสียงข้างน้อย แต่ต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนทั้งหมด เพื่อสร้างสังคมที่ประชาชนทุกคนสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข ยอมรับและยินยอมที่จะปฏิบัติตามกฎและกติกาของสังคม ลดความเหลื่อมล้ำ การเอา رأัดเอาเปรียบ และความขัดแย้งทั้งทางด้านความคิดหรือการกระทำของประชาชนในสังคม

- 2) การให้หลักประกันโดยการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เพื่อการดำเนินการต่าง ๆ หรือการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นให้ตรงตามวัตถุประสงค์และความต้องการของประชาชน โดยการกำหนดกลไก

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือการทำประชาพิจารณ์ ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ซึ่งเป็นวิธีการอาศัยหลักความรู้สึกร่วมกัน (feel together) นำไปสู่ความเห็นพ้องหรือฉันทามติ อันจะเป็นข้อตกลงร่วมกันที่มีลักษณะเป็นการยอมรับแบบเอกฉันท์ (Unanimity) ซึ่งหลักฉันทามติมีสาระสำคัญอยู่ที่การประนีประนอมระหว่างกัน และจัดกระบวนการให้คนในสังคมหรือชุมชนมีสิทธิในการแสดงความคิดเห็น โดยมีเป้าหมายเพื่อเป็นหลักประกันให้สมาชิกทุกคนในชุมชนจะสามารถแสดงความคิดเห็น และหาข้อตกลงร่วมกันได้ ซึ่งหลักฉันทามติจะมุ่งเน้นที่กระบวนการในการอภิปราย ปรีกษาหาหรือมีการรับฟังความคิดเห็นของทุกฝ่ายเพื่อหาข้อตกลงร่วมกัน ไม่มุ่งเน้นการลงคะแนนเสียงตัดสินใจ โดยใช้เสียงข้างมาก เพราะการลงคะแนนเสียงอาจทำให้เสียงข้างน้อยถูกละเลยได้ ดังนั้น ฉันทามติในกระบวนการตัดสินใจจึงเป็นทางออกแห่งปัญหาซึ่งเป็นที่ยอมรับร่วมกัน ได้รับการสนับสนุนจากทุกฝ่าย ถึงแม้ว่าจะไม่ใช่ทางเลือกที่ดีที่สุดใจของคนทุกคน แต่การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและความเห็นพ้องต้องกันมากที่สุดนี้ก็สอดคล้องกับหลักการถือเสียงข้างมากเคารพสิทธิของเสียงข้างน้อย

3) การให้หลักประกันในความจำเป็นขั้นพื้นฐานที่เป็นธรรม คือการลดข้อจำกัดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมของประชาชน โดยการสร้างความเสมอภาคในความจำเป็นขั้นพื้นฐาน เช่น โอกาสด้านการศึกษา การจ้างงาน การสาธารณสุข และสวัสดิการแห่งรัฐที่เหมาะสมสำหรับผู้ที่มีรายได้น้อย รวมทั้งต้องมีการส่งเสริมกระบวนการประชาธิปไตยในทุกระดับของสังคมอย่างทั่วถึง เพื่อให้แน่ใจว่าเสียงส่วนน้อยจะสามารถก่อรูปความคิดเห็นของตนอย่างอิสระโดยไม่ถูกรบง้างหรือจำกัดด้วยเงื่อนไข เช่น ความยากจน การปราศจากความรู้และข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการมีความคิดเห็นที่ถูกต้อง ควบคู่กับการเสริมสร้างความเป็นพลเมืองของประชาชนให้ทุกคนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเนื้อหาด้านสิทธิเสรีภาพพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ และตระหนักถึงผลประโยชน์ที่แท้จริงสิทธิเสรีภาพของตน สามารถยืนยันและอ้างสิทธิเหล่านั้นได้หากจำเป็น เพื่อที่จะสามารถมีส่วนร่วมในช่องทางประชาธิปไตยได้อย่างบังเกิดผล (Effective capacity for participation)

4) การมีกระบวนการสร้างวิถีประชาธิปไตยในสังคม โดยการส่งเสริมค่านิยมร่วมกันของประชาชนในการใช้ชีวิตหรือการดำรงชีวิต ทั้งการรับรู้ ทศนคติ พฤติกรรมการแสดงออก ตลอดจนอุปนิสัยสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานประชาธิปไตย การยอมรับว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่ขอธรรมเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของทุกคนที่จะไม่ถูกล่วงละเมิด ต้องเข้าใจในกฎกติกาของการอยู่ร่วมกันในสังคมอย่างสงบสุขโดยต้องเรียนรู้ถึงบทบาทหน้าที่และเสรีภาพของตนเอง รวมถึงการเคารพในเสรีภาพของผู้อื่น การมีเป้าหมายร่วมกันเพื่อประโยชน์ของประชาชนทั้งหมด เพื่อสร้างให้สังคมทุกฝ่ายสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติสุข และการยึดมั่นในความเป็นธรรม (Fairness) เคารพเหตุผลมากกว่าบุคลและดุลยพินิจในการแก้ไขปัญหาให้ความนับถือซึ่งกันและกัน เพื่อให้เสียงส่วนน้อยสามารถเรียกร้องให้เสียงส่วนใหญ่รับฟังความคิดเห็นข้อเรียกร้อง ตลอดจนปฏิบัติต่อความคิดเห็นและข้อเรียกร้องดังกล่าวด้วยความรับผิดชอบ (Accountability) ซึ่งจะเกื้อกูลและเป็นสาระสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงการเป็นสังคมประชาธิปไตย

7. บทสรุป

หลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นการปกครองโดยประชาชน การใช้อำนาจของรัฐหรือการตัดสินใจในด้านต่าง ๆ จึงต้องมีรากฐานมาจากประชาชนและเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ จึงให้ความสำคัญกับหลักการเสียงข้างมาก (Majority Rule) เป็นเกณฑ์ เพื่อให้มั่นใจว่าการตัดสินใจนั้นสะท้อนถึงความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่อย่างแท้จริง ซึ่งจะต้องควบคู่ไปกับการเคารพในสิทธิและการคุ้มครองเสียงข้างน้อย (Minority Rights) เป็นการป้องกันว่าฝ่ายเสียงข้างมากจะไม่ใช้วิธีการลงมติลักษณะพวกมากลากไป จนนำไปสู่การเผด็จการเสียงข้างมาก ซึ่งในบางครั้งอาจก่อให้เกิดผลกระทบหรือเป็นการละเมิดต่อสิทธิมนุษยชนของเสียงส่วนน้อย

ดังนั้น การปกครองในระบอบประชาธิปไตยจึงจำเป็นต้องมีหลักประกันเพื่อคุ้มครองเสียงข้างน้อยไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามหลักสิทธิมนุษยชน กำหนดกลไกการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ให้สมาชิกทุกคนสามารถแสดงความคิดเห็นและหาข้อตกลงร่วมกัน โดยมีเป้าหมายนำไปสู่ความเห็นพ้องหรือฉันทามติในการตัดสินใจเป็นทางออกแห่งปัญหาซึ่งเป็นที่ยอมรับร่วมกัน นอกจากนี้ รัฐจะต้องให้หลักประกันความจำเป็นขั้นพื้นฐานเพื่อลดความเหลื่อมล้ำของประชาชน พร้อมส่งเสริมกระบวนการประชาธิปไตยในสังคมอย่างทั่วถึง ให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นอย่างอิสระโดยไม่ถูกครอบงำ ควบคู่กับการเสริมสร้างความเป็นพลเมืองให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจถึงสิทธิเสรีภาพพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ และตระหนักรู้ถึงผลประโยชน์ที่แท้จริง สิทธิเสรีภาพของตน สามารถยืนหยัดและอ้างสิทธิเหล่านั้นได้หากจำเป็น เพื่อที่จะสามารถมีส่วนร่วมตามวิถีประชาธิปไตยได้อย่างสัมฤทธิ์ผล บนหลักการพื้นฐานของหลักการถือเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ ควบคู่ไปกับการเคารพในสิทธิของเสียงข้างน้อย มีเป้าหมายร่วมกันเพื่อประโยชน์ของประชาชนทั้งหมด เพื่อสร้างให้สังคมทุกฝ่ายสามารถอยู่ร่วมกันได้ และส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้มีความเข้มแข็งและพัฒนาประชาธิปไตยได้อย่างยั่งยืน

บรรณานุกรม

- กิตติศักดิ์ ปรกติ. *เคารพเสียงข้างมาก คุ้มครองเสียงข้างน้อย อยู่ร่วมกันแบบประชาธิปไตย*. <https://www.facebook.com/notes/kittisak-prokati/> (สืบค้นเมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2559).
 เกศกนก เข้มตรง. *เสียงข้างน้อย*. สถาบันพระปกเกล้า. <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=เสียงข้างน้อย> (สืบค้นเมื่อ 1 สิงหาคม 2563).
 ชัยอนันต์ สมุทวณิช. *ประชาธิปไตย สังคมนิยม คอมมิวนิสต์ กับการเมืองไทย*. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์พิชฌเนศ, 2519) พิมพ์ครั้งที่ 1.
 บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. *ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม*. (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2544).

- ประภัสสร ทองยินดี. “ประชาธิปไตย: แนวคิดและหลักการเบื้องต้น”. วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยอีสเทิร์น เอเชีย ฉบับสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์. ปีที่ 5 ฉบับที่ 3 ประจำเดือนกันยายน-ธันวาคม 2558.
- รณชัย โตสมภาค. บทความ *ประชาธิปไตย*. สถาบันพระปกเกล้า <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=> (สืบค้นเมื่อ 1 สิงหาคม 2563).
- วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี. *ประชาธิปไตย*. <https://th.wikipedia.org/wiki/> (สืบค้นเมื่อ 25 สิงหาคม 2563).
- วิสุทธิ์ โปธิแทน. *แนวคิดพื้นฐานของประชาธิปไตย*. (กรุงเทพฯ : คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2550) พิมพ์ครั้งที่ 1.
- สัญญา เคนาภูมิ และกชพร ประทุมวัน. “วิถีประชาธิปไตยของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย” (Citizens’ Democratic Way of Life in a Democratic Regime). วารสารวไลยอลงกรณ์ปริทัศน์ ปีที่ 5 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม-ธันวาคม 2558.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. *การพัฒนาการเมืองการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตย*. (กรุงเทพฯ : สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2557) พิมพ์ครั้งที่ 1.
- อนันต์ อริยะชัยพาณิชย์. บทความ *มุมมองหลักประชาธิปไตยในสังคมไทย*. หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 2. วิทยาลัยรัฐธรรมนุญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- Voice online. *วิกฤติเผด็จการเสียงข้างมาก...ในใครเอเชีย*. <https://www.voicetv.co.th/read/90312> (สืบค้นเมื่อ 1 สิงหาคม 2563).

หลักประชาธิปไตยกับสถาบันครอบครัว

อนุพร อรุณรัตน์*

1.1 บทนำ

ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยในปัจจุบันได้รับความสนใจและกล่าวถึงอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะในสังคมไทย การทำความเข้าใจและเรียนรู้เกี่ยวกับประชาธิปไตยเป็นสิ่งที่มีประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิตของบุคคลในสังคม ช่วยให้บุคคลรู้จักสิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ที่ตนเองพึงมี รวมไปถึงเพื่อการดำเนินชีวิตในสังคมร่วมกันอย่างมีความสุข และช่วยพัฒนาสังคมให้มีความเจริญก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น เนื่องจากประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงต่อวิถีการดำรงชีวิตประชาชนในสังคมที่อยู่ภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย¹

“ประชาธิปไตย” ราชบัณฑิตยสถาน 2554 ได้ให้ความหมายว่า ระบอบการปกครองที่ถือเสียงข้างมากเป็นใหญ่ โดยมีคำกล่าวของอับบราฮัม ลินคอล์น อดีตประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกา ที่มีถูกนำมาใช้อ้างอิงอยู่บ่อยครั้งว่า “ประชาธิปไตย” เป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการปกครองประเทศโดยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองที่อำนาจสูงสุดอยู่ที่คน ๆ เดียว หรือ เป็นรูปแบบการปกครองที่มีพระมหากษัตริย์มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ในสมัยนั้นผู้ชายที่เป็นผู้นำครอบครัวมีอำนาจสูงสุดในการปกครองครอบครัวของตนเอง คนในครอบครัวทุกคนจะต้องเชื่อฟังผู้นำครอบครัวเท่านั้น ให้อำนาจผู้ชายในการตัดสินใจ ผู้หญิง ไพร่ และทาส ไม่ได้รับการศึกษา ผู้นำครอบครัวได้มีมาอย่างยาวนานในสังคมไทยในอดีต ทำให้คนไทยในอดีตคิดว่าการปกครองในสองลักษณะนี้เป็นเรื่องปกติทั่วไปที่ทุกคนสามารถยอมรับได้ และยินดีที่จะยอมรับการปกครองในสองลักษณะนี้²

* นายอนุพร อรุณรัตน์ ประกอบวิชาชีพนายความและที่ปรึกษากฎหมาย

ปริญญาบัตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายเศรษฐกิจ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551

ปริญญาบัตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2549

ปริญญาบัตรนิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2523

¹ ประภัสสร ทองยินดี (2558). ประชาธิปไตยแนวคิดและหลักการเบื้องต้น. วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเซีย ฉบับ สังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ 5(3) หน้า 10-22.

² สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2550) จุดเริ่มต้นประชาธิปไตย. สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

ต่อมาในปี พ.ศ. 2475 ได้มีการปฏิวัติการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นประชาธิปไตยโดยคณะราษฎร ทำให้ประเทศไทยในตอนนั้นเริ่มรู้จักคำว่าประชาธิปไตย เป็นครั้งแรก แต่ก็มีคนจำนวนหนึ่งที่ไม่มีความเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันเนื่องมาจาก ถูกปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาอย่างยาวนาน รวมทั้งรูปแบบการปกครองครอบครัว ของสังคมไทยในอดีตก็ยังมีลักษณะที่ใกล้เคียงกับการปกครองในระดับประเทศ กล่าวคือเป็นการ ปกครองที่มีผู้ชาย หรือผู้นำครอบครัวมีอำนาจสูงสุด รวมทั้งหลังจากปี พ.ศ. 2475 ก็ได้มีการปฏิวัติ หลายช่วงเวลาจนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยมีการปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุข และประชาชนทุกคนในประเทศไทยได้รับการศึกษา และมีความเข้าใจการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างมาก แต่คนไทยจำนวนไม่น้อย เมื่อเกิดการปฏิวัติการปกครอง พวกเขากลับมองว่าเป็นเรื่องปกติ และไม่ค่อยให้ความสำคัญกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เท่าที่ควร อาจส่งผลมาจากการกล่อมเกล่าที่ฝังรากลึกตั้งแต่ในอดีต ถึงแม้จะมีการเปลี่ยนแปลง ระบอบการปกครอง แต่ก็ยังมีการปกครองในครอบครัวที่เป็นหน่วยการปกครองพื้นฐานและเป็นหน่วย การปกครองที่สำคัญที่สุด ที่เป็นการวางรากฐานความคิดของคนในครอบครัว

สถาบันครอบครัว เริ่มจากการสมรสโดยมีประเพณีการสู่ขอ การหมั้น การแต่งงานมีการ จดทะเบียนสมรสตามกฎหมาย ในปัจจุบันนิยมการมีครอบครัวเดี่ยว คือ ครอบครัวที่ประกอบด้วย พ่อ แม่ ลูกในบ้านเดียวกัน ส่วนสังคมชนบทของไทยยังคงนิยม ครอบครัวขยาย คือ ครอบครัว ที่ประกอบด้วย พ่อ แม่ ลูก และเครือญาติในบ้านเดียวกัน วิษณุ พวงพันธ์, (2556)³ นอกจากนี้ ครอบครัวยังเป็นเสมือนแหล่งบ่มเพาะทักษะทางการเมือง การอยู่ร่วมกันอย่างมีกฎ กติกา มีบทบาท หน้าที่รับผิดชอบ เคารพสิทธิซึ่งกันและกัน การตัดสินใจร่วมกัน รู้จักรับฟังและสื่อสารเจรจา ประนีประนอมกันด้วยความรัก ความเข้าใจและเหตุผล รู้จักการให้อภัยกัน มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ และแบ่งงานกันทำในครอบครัวอย่างชัดเจน จะเห็นว่าในสมัยก่อนแม้ภรรยาจะมีฐานะเป็นรองสามี แต่ก็มีบทบาทหน้าที่ที่กัน ซึ่งฝ่ายสามีมีอำนาจการตัดสินใจภายนอกบ้าน ในขณะที่เดียวกันการดูแลบ้านเรือน และผู้คนในบ้านเป็นหน้าที่ของฝ่ายภรรยา สำหรับผู้สูงอายุมักทำหน้าที่อบรมสั่งสอน ชดเชยสมาชิก ที่เป็นเด็กให้เรียนรู้การดำเนินชีวิตเพื่อสืบทอดวงศ์ตระกูล

ประชาธิปไตย คือ การปกครองโดยประชาชน ซึ่งประชาชนเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตย ฉะนั้นการปกครองสังคมจึงต้องถือมติปวงชนเป็นใหญ่ หรือที่กล่าวว่าเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชนนั่นเอง ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ย่อมเป็นการปกครองที่ดีที่สุดสำหรับประชาชนทุกคนในปัจจุบัน โดยที่ระบอบการปกครองทั้งหลาย ต่างต้องการให้เกิดประโยชน์และความสุขแก่ประชาชนผู้ถูกปกครอง ดังนั้น ถ้าประโยชน์ของประชาชน

³ วิษณุ พวงพันธ์. (2556). สถาบันครอบครัว. สืบค้น 29 เมษายน 2560, จาก <http://sociology-a.blogspot.com/2013/07/family-institutions.html>

คือเป้าหมายของการปกครอง ย่อมไม่มีระบอบใดดียิ่งไปกว่าการให้ประชาชนทั้งหลายได้ประโยชน์จากการปกครองนั้นเป็นผู้ใช้อำนาจจัดการปกครองโดยตนเองตามระบอบประชาธิปไตย เมื่อกล่าวถึงคำว่าประชาธิปไตย คนส่วนใหญ่มักมีความรู้ความเข้าใจในเชิงรูปแบบของประชาธิปไตย แต่ยังขาดความรู้ความเข้าใจในเชิงเนื้อหาที่เป็นแก่นแท้ของหลักประชาธิปไตย ถ้าต้องการให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยมีความเข้มแข็งจะต้องสร้างประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในสถาบันครอบครัว ซึ่งเป็นสถาบันแรกที่เป็นจุดตั้งต้นและเป็นแกนหลักของสังคมโดยรวมเป็นส่วนที่ส่งผลกระทบและรับแรงกระทบจากความเปลี่ยนแปลงอื่น ๆ ดังนั้น การกล่าวถึงจิตสำนึกประชาธิปไตยจึงต้องตั้งต้นจากครอบครัว เช่นเดียวกัน หากครอบครัวส่วนใหญ่ไม่เป็นประชาธิปไตยคงเป็นเรื่องยากที่จะหวังให้มีสังคมประชาธิปไตย วัจจณา อยุทศิริกุล (2561)⁴

ประชาธิปไตยในครอบครัวต้องเริ่มต้นจากรักความผูกพัน ให้โอกาสให้อิสระทางความคิด แต่ไม่ปล่อยปละละเลยตามใจ ให้มีวินัยในการใช้ชีวิต พุดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันได้ทุกเรื่อง แต่หากผิดก็ว่าไปตามผิด ถูกก็ว่าไปตามถูก รับฟังความคิดเห็นแล้วช่วยกันแก้ปัญหา ที่สำคัญต้องไม่พูดโกหกโดยเด็ดขาด ทั้งนี้ต้องขึ้นกับผู้เป็นพ่อแม่ด้วยที่ต้องปฏิบัติสิ่งดี ๆ ให้ลูกเห็นเป็นตัวอย่างก่อน เราคงละเลยไม่ได้ที่จะหันกลับมามองบทบาทของสถาบันครอบครัวหรือ “บ้าน” สังคมแรกของมนุษย์ว่าจะมีบทบาทในเรื่องนี้อย่างไรบ้างในการสรรค์สร้างนักประชาธิปไตยตัวน้อย ๆ ให้แก่บ้านเมือง สังคมประชาธิปไตยจะราบรื่นได้จำเป็นจะต้องมีสมาชิกในสังคมที่มีคุณภาพ ไม่เช่นนั้นย่อมจะเกิดความวุ่นวายอันเนื่องมาจากการที่ไม่เคารพสิทธิของผู้อื่น ไม่เคารพกฎเกณฑ์ของสังคม ขาดความรับผิดชอบต่อส่วนรวม อย่างที่เห็นในบ้านเรา จากเหตุที่สังคมประชาธิปไตยเรียกร้องประชาชนที่มีความตื่นตัวทางการเมือง สถาบันครอบครัวจึงมีบทบาทอย่างสำคัญที่จะปลูกฝังสิ่งที่ตั้งมาต่าง ๆ รวมทั้งการปลูกสร้างจิตสำนึกประชาธิปไตยให้แก่เด็ก ๆ โดยเฉพาะวัยก่อนเรียนที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าสามารถปลูกฝังสิ่งต่าง ๆ ได้อย่างลึกซึ้ง นับเป็นภารกิจอันสำคัญและมีคุณค่าอย่างมาก ผู้เขียนจึงเห็นว่าครอบครัวเป็นจุดเริ่มต้นอันสำคัญของการสร้างและปลูกฝังความเป็นประชาธิปไตย หากสังคมไทยมีประชาชนที่เข้าใจในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริงย่อมส่งผลให้ประชาชนอยู่ดี กินดี ประเทศมีความสงบสุข และมีความมั่นคงอย่างยั่งยืนตลอดไป⁵

⁴ วัจจณา อยุทศิริกุล (2561) การศึกษาคุณลักษณะความเป็นพลเมืองตามวิถีประชาธิปไตยของนักเรียนมัธยมศึกษา. วิทยานิพนธ์หลักสูตรศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต. สาขาวิชาการสอนสังคมศึกษาบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร.

⁵ อาทิตติยา สุขแสวง หัชชากร วงศ์สายัณห์ (2561) ความเป็นประชาธิปไตยในครอบครัวไทย. การประชุมวิชาการและนำเสนอผลงานระดับชาติของนักศึกษา ด้านมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์. คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา.

1.2 แนวคิดการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ความหมายของประชาธิปไตย

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2493 ให้ความหมายของคำว่าประชาธิปไตยว่า “เป็นแบบการปกครองที่ถือมติปวงชนส่วนใหญ่” โกสินทร์ วงศ์สุวัฒน์ (2421)⁶

ประชาธิปไตย หมายถึง การปกครองที่เป็นของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ตลอดจนเป็นหลักในการดำเนินชีวิตของคนในการอยู่ร่วมกันโดยสันติ ภายใต้ความเชื่อที่ว่า คนเราเกิดมาเท่าเทียมกัน คือ ได้รับการคุ้มครองจากรัฐตามกฎหมายและโอกาสที่จะได้รับการบริการต่าง ๆ โดยเสมอหน้ากัน มีสิทธิเสรีภาพในการดำเนินชีวิตภายใต้ขอบเขตของกฎหมายซึ่งจะกำหนดไว้แน่นอนในกฎหมายรัฐธรรมนูญ สำนักคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน (2541)⁷

ประชาธิปไตย คือ การที่รัฐบาลเป็นของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน หรือ ประชาธิปไตยคือ สังคมที่ประชาชนมีเสรีภาพ สมภาพ และภราดรภาพ

ประชาธิปไตย มาจากคำว่า “ประชา” และ “อธิปไตย” เมื่อรวมกันแล้วหมายถึง อำนาจของประชาชน นั่นคือประชาชนเป็นอำนาจของคนหมู่มาก ดังคำกล่าวของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา อับราฮัม ลินคอล์น ที่ว่าการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ดังนั้น จึงเกี่ยวข้องกับประชาชนในลักษณะต่าง ๆ ดังนี้ คือ บุญธรรม เลิศสุชีเกษม, (2543)⁸

1. หลักการของประชาธิปไตยถือว่าการปกครองเป็นของประชาชน จึงถือว่าประชาชนเป็นส่วนหนึ่งของระบบและผู้ก่อกำเนิดระบอบการปกครองและมีหน้าที่ต้องรักษาประชาธิปไตยให้ยืนยาว

2. เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองการปกครอง ตามหลักการที่ว่า เป็นการปกครองโดยประชาชน

3. ตามหลักเพื่อประชาชน จึงถือว่าเป้าหมายหรือนโยบายในการบริหารประเทศจะต้องมุ่งประโยชน์แก่คนส่วนมาก

4. เสียงข้างมากของประชาชน คือ หลักในการตัดสินใจและการปกครองประเทศ

5. ประชาชนมีความเท่าเทียมกัน และมีสิทธิเสรีภาพทุกอย่างตามกฎหมาย

6. รัฐบาลอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนทั้งในทางตรง ได้แก่ การลงเสียงประชามติ และทางอ้อมโดยผ่านสภาผู้แทนราษฎร

จากแนวคิดข้างต้น สรุปได้ว่าการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย หมายถึง การปกครองที่เป็นของประชาชน ภายใต้สิทธิเสรีภาพที่มีความเท่าเทียมกันในการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองและการปกครองที่มุ่งเน้นประโยชน์ของประชาชนเป็นส่วนใหญ่ ประชาชนมีสิทธิในการควบคุมทั้งทางตรงและทางอ้อม มีอิสระตามอำนาจที่มีซึ่งบัญญัติไว้เป็นกฎหมาย

⁶ โกสินทร์ วงศ์สุวัฒน์ (2421). พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2493. พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพฯ : กรุงเทพฯ

⁷ สำนักคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน (2541) *คู่มือประชาธิปไตยสำหรับประชาชน*. สำนักงานอัยการสูงสุด

⁸ บุญธรรม เลิศสุชีเกษม. (2543). *บทบาทของประชาชนต่อการส่งเสริมและพัฒนาประชาธิปไตย*. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ประเภทของระบอบประชาธิปไตย

รูปแบบของประชาธิปไตยแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ โกลินทร์ วงศ์สุรวัฒน์ (2532)⁹

1. ประชาธิปไตยทางตรง ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเป็นผู้ใช้อำนาจโดยตรงด้วยตนเอง โดยการลงประชามติ หรือ referendum

2. ประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน เป็นการมอบอำนาจของประชาชนให้กับตัวแทนด้วยการเลือกตั้งตัวแทน ซึ่งเป็นการมอบอำนาจล่วงหน้าแก่ผู้แทนให้ไปปฏิบัติหน้าที่แทนในนามของประชาชน

3. ประชาธิปไตยแบบกึ่งตรง เป็นการผสมผสานแนวคิดของทั้ง 2 แบบข้างต้น โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนทำการเลือกตั้งตัวแทนเข้ามาทำหน้าที่แทนประชาชน แต่ในขณะเดียวกันก็ให้สิทธิประชาชนแทรกแซงในขบวนการทางการเมืองได้ เช่น การปลดผู้แทนก่อนหมดวาระ (recall) ให้ประชาชนร่วมกันเสนอร่างกฎหมายเองได้ (initiative) ให้ประชาชนยับยั้งร่างกฎหมายได้ (veto) ให้ประชาชนร่วมกันลงประชามติในเรื่องต่าง ๆ ที่สำคัญได้ (referendum)

ระบอบประชาธิปไตยสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ สมบัติ อารังธัญวงศ์ (2542)¹⁰

1. ระบอบประชาธิปไตยโดยตรง (Direct Democracy) ซึ่งการปกครองอยู่ในอำนาจของพลเมืองส่วนใหญ่โดยแท้จริง หลักการบริหารและสถาบันการเมืองขึ้นอยู่กับการแสดงออกของพลเมืองเกี่ยวกับความรู้สึกและความต้องการของตนเอง พลเมืองทุกคนมีความเสมอภาค มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของสภาประชาชน รวมทั้งมีอำนาจในการควบคุมสภาบริหารผ่านสภาประชาชน

2. ประชาธิปไตยโดยตัวแทน (representative democracy) ซึ่งเป็นระบบประชาธิปไตยในปัจจุบัน หมายถึง ระบอบการปกครองที่ประชาชนมิได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการปกครองด้วยตนเองโดยตรง แต่ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งตัวแทนให้ทำหน้าที่ตัดสินใจการปกครองแทนตน ซึ่งอริสโตเติล กล่าวว่า เป็นระบบการปกครองโดยเน้นคนส่วนน้อยภายใต้การควบคุมของคนส่วนใหญ่ ซึ่งสาระที่สำคัญของการนี้มีใช้การปกครองส่วนน้อย แต่อยู่ที่การควบคุมของคนส่วนใหญ่ ซึ่งคนส่วนใหญ่จะต้องสามารถผลักดันความต้องการของตนผ่านกระบวนการทางการเมือง ประชาชนจะมีอำนาจในการควบคุมผู้นำของตนโดยผ่านการเลือกตั้ง (elections) และหากผู้ปกครองไม่สามารถสนองตอบความต้องการการของประชาชน ประชาชนก็มีสิทธิที่จะถอดถอนผู้ปกครองได้

ลักษณะสำคัญของการปกครองของระบอบประชาธิปไตย

การปกครองระบอบประชาธิปไตยมีลักษณะที่สำคัญ คือ ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2519)¹¹

1. ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจในการปกครอง

2. ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองโดยตรงหรือโดยอ้อม เช่น การลงสมัครรับเลือกตั้ง การใช้สิทธิเลือกตั้ง

⁹ โกลินทร์ วงศ์สุรวัฒน์ (2532). ความเข้าใจในการปกครองระบบประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

¹⁰ สมบัติ อารังธัญวงศ์ (2542). การเมืองไทย. กรุงเทพฯ. เสมาธรรม.

¹¹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2519). ประชาธิปไตย สังคมนิยม คอมมิวนิสต์ กับการเมืองไทย. กรุงเทพฯ: พินนศ

3. เป็นการปกครองที่มุ่งหวังให้ประชาชนส่วนใหญ่ได้รับประโยชน์
4. ยึดถือเสียงข้างมากเป็นหลักในการปกครองและเคารพในสิทธิของฝ่ายข้างน้อย
5. ประชาชนมีความเสมอภาคกันตามกฎหมาย (กฎหมายให้การคุ้มครองทุกคนเท่ากัน) และมีสิทธิเสรีภาพตามที่กฎหมายกำหนด
6. ประชาชนมีอำนาจในการควบคุมรัฐบาลทั้งโดยตรงและโดยอ้อม เช่น การเรียกร้องให้ ส.ส. ในเขตเลือกตั้งของตนตั้งกระทู้ถามรัฐบาลในเรื่องที่เกี่ยวกับปัญหาความเดือดร้อนของตน

หลักการพื้นฐานของประชาธิปไตย

การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองยึดมั่นหลักการขั้นพื้นฐาน ดังนี้

1. การยอมรับว่าคนทุกคนมีสติปัญญา มีเหตุผล
2. ยอมรับว่าทุกคนมีอิสระและเสรีภาพ
3. การยอมรับว่าทุกคนมีความเท่าเทียมกัน
4. อำนาจอสูงสุดในการปกครองประชาชนเป็นของประชาชน
5. อำนาจปกครองของรัฐบาลเกิดขึ้นจากความยินยอมของประชาชนผู้ถูกปกครองโดยวิธีการแสดงความยินยอมต่าง ๆ ที่สำคัญ คือ การใช้สิทธิเลือกตั้ง
6. ประชาชนมีสิทธิในการคัดค้านหรือเปลี่ยนแปลงรัฐบาลตามวิธีการที่กฎหมายกำหนดหากว่ารัฐบาลไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ ดาน้อย สุทธินิภาพันธ์ (2560)¹²

หลักการของระบอบประชาธิปไตย

อมร รัชศาสตร์ (2541)¹³ สรุปจากปรัชญาของระบอบประชาธิปไตย ทำให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ซึ่งมีหลักการดังนี้

1. หลักอำนาจอธิปไตยของปวงชน (popular sovereignty) โดยใช้อำนาจกำหนดตัวผู้ปกครองโดยผ่านกระบวนการเลือกตั้ง รวมถึงอำนาจในการถอดถอนตัวผู้ปกครอง
2. หลักเสรีภาพ (liberty) ได้แก่ การเลือกตั้งถอดถอนผู้ปกครองหรือผู้นำทางการเมือง การเข้าร่วมเป็นสมาชิกกลุ่ม การวิพากษ์วิจารณ์ทางการเมือง ทั้งด้วยการพูด การเผยแพร่ผ่านสื่อต่าง ๆ ซึ่งเป็นกลไกสำคัญที่จะควบคุม กำกับและตรวจสอบผู้ปกครอง การชุมนุมและเคลื่อนไหวทางการเมือง ทั้งในการส่งเสริมสนับสนุนและคัดค้านนโยบายและการกระทำของผู้ปกครอง
3. หลักการเสมอภาค (equality) ในระบอบประชาธิปไตยเป็นหลักควบคู่กับเสรีภาพซึ่งประชาชนจะได้รับโอกาสที่เสมอภาคกันและทัดเทียมกัน ทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม
4. หลักกฎหมาย (rule of law) ในระบอบประชาธิปไตยต้องมีที่มาอันชอบธรรม คืออำนาจมาจากอธิปไตยของปวงชน ใช้บังคับประชาชนอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันโดยไม่เลือกปฏิบัติ และต้องให้ความคุ้มครองภายใต้กระบวนการยุติธรรมแก่ประชาชนอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน

¹² ดาน้อย สุทธินิภาพันธ์ (2560) หลักประชาธิปไตย” สิทธิและเสรีภาพในสังคมพหุวัฒนธรรม. วิทยาลัยศาสตร์รัฐธรรมนูญ

¹³ อมร รัชศาสตร์ (2541). การศึกษากับการพัฒนาประชาธิปไตย. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.

5. หลักเสียงข้างมาก (majority rule) ในระบอบประชาธิปไตยเป็นการสะท้อนถึงความต้องการของคนส่วนใหญ่ แต่จะต้องให้ความเคารพและคุ้มครองเสียงข้างน้อยด้วยเพราะฝ่ายเสียงข้างน้อยจะทำหน้าที่และมีสิทธิในการแสดงความคิดเห็น เพื่อเป็นการควบคุม กำกับและตรวจสอบเจตนารมณ์ในการตัดสินใจของฝ่ายเสียงข้างมากว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริงหรือไม่ ถ้าเสียงข้างมากลงมติตัดสินใจขัดต่อประโยชน์ของประชาชน ก็มีสิทธิที่จะปฏิเสธมติการตัดสินใจของเสียงข้างมากนั้นได้

ประโยชน์ของระบอบประชาธิปไตย

บรรจบ อิศคุลย์ และคณะ (2515, หน้า 7) กล่าวว่าไว้ว่า ระบอบประชาธิปไตยมีประโยชน์ ดังนี้

1. ป้องกันการใช้อำนาจไม่ชอบธรรมของเจ้าหน้าที่และการปกครองที่ไม่ถูกต้อง
2. ใช้เป็นกระบวนการอันชอบธรรมตามกฎหมาย เพื่อป้องกันสิทธิและผลประโยชน์ของชนหมู่น้อย
3. ประชาชนมีโอกาสที่จะแสดงความคิดเห็นเพื่อชักจูงให้ไปทำตามความต้องการของตน โดยการถกเถียงกันอย่างสันติในทางการเมือง

การปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ซึ่งประกอบไปด้วยระบอบการปกครอง 2 รูปแบบก็คือ ประชาธิปไตยโดยตัวแทน และประชาธิปไตยแบบกึ่งทางตรง ที่เน้นไปทางด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญ ซึ่งอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนภายใต้ สิทธิ เสรีภาพ ความเท่าเทียมกันอย่างเสมอภาค ไม่มีการแบ่งฐานะ ในการเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงเจตนารมณ์ และยังสามารถควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยใช้กระบวนการที่ชอบธรรมตามกฎหมาย เพื่อป้องกันไม่ให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจในทางที่ไม่ชอบธรรม

ทั้งนี้ การที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง ย่อมขึ้นอยู่กับวัฒนธรรมทางการเมืองของบุคคลในแต่ละสังคม ซึ่งเป็นกระบวนการทางสังคมการเมือง และเป็นกลไกสำคัญที่มีผลต่อความคิดและการแสดงออกทางพฤติกรรม อันจะนำไปสู่ระดับการเมืองการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย

1.3 บทบาทของครอบครัวกับหลักประชาธิปไตย

การปลูกฝังหลักประชาธิปไตย

ปัจจุบันสังคมไทยกำลังตื่นตัวและให้ความสำคัญในเรื่องของประชาธิปไตยเป็นอย่างมาก ไม่เว้นแม้แต่เด็ก ๆ ที่ควรจะต้องมีความเข้าใจในเรื่องของประชาธิปไตยให้มาก ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของครอบครัว ไม่ว่าจะเป็นผู้ปกครอง โรงเรียนหรือชุมชนก็ตาม ต้องสร้างความเข้าใจเรื่องประชาธิปไตยอย่างถูกต้องให้แก่เด็ก ๆ เพราะสิ่งนี้ถือเป็นพื้นฐานที่สำคัญสิ่งหนึ่งที่จะทำให้เราทุกคนสามารถดำเนินชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างเหมาะสมและเกิดความสงบสุขขึ้นเอง การจะปลูกฝังประชาธิปไตยให้แก่เด็กนั้นเริ่มแรกควรจะต้องสอนให้เด็กได้เข้าใจว่า “ประชาธิปไตย” นั้นมีพื้นฐาน 3 สิ่ง ดังนี้¹⁴

¹⁴ พระธนพจน์ คำต๊ิบ (2558) บทบาทของครอบครัวในการปลูกฝังและพัฒนาความเป็นพลเมืองให้กับเด็กและเยาวชน. วารสารสถาบันวิจัยพัฒนธรรม. 2(2) หน้า 15-26.

1. **หน้าที่** คือ ความรับผิดชอบหรือภาระของบุคคลในการปฏิบัติตามกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ของสังคมหรือของประเทศชาตินั้น ๆ ฝึกให้เด็กรู้จักหน้าที่ของตนเอง สามารถเริ่มต้นฝึกได้กับเด็กอายุตั้งแต่ 3 ถึง 4 ขวบขึ้นไป เช่น การฝึกให้เด็กทำงานบ้าน โดยผู้ปกครองหรือคุณครูควรฝึกให้เด็กได้ทำหน้าที่ง่าย ๆ ก่อนแล้วค่อยฝึกในหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดชอบมากขึ้นตามลำดับ เป็นต้น

2. **ความเสมอภาค** คือ ความเท่าเทียมกันของคน ซึ่งคนทุกคนย่อมมีสิทธิในความเป็นคนโดยเท่าเทียมกัน ไม่ว่าคนนั้น ๆ จะเป็นใครก็ตาม การฝึกให้เด็กเข้าใจเรื่อง “ความเสมอภาค” สามารถทำได้โดยฝึกให้เด็กเข้าใจความเสมอภาคในครอบครัว ในครอบครัวที่มีลูกหลายคนคุณพ่อคุณแม่ควรปฏิบัติต่อลูกทุกคนด้วยความเสมอภาคและเท่าเทียมกัน ทั้งการแสดงออกถึงความรักและความห่วงใย อย่าทำให้ลูกรู้สึกว่าคุณแม่ลำเอียง รักและเอาใจใส่ลูกไม่เท่ากัน เช่น ทำให้พี่เข้าใจว่าคุณแม่เป็นห่วงเป็นใยน้องมากกว่าตน หรือทำให้น้องเข้าใจว่าคุณแม่รักพี่มากกว่า เพราะนั่นจะเป็นสาเหตุสำคัญให้เด็กเกิดความน้อยเนื้อต่ำใจ เกิดมีปมด้อย เกิดการอิจฉาเปรียบเทียบ ซึ่งจะส่งผลให้เด็กไม่ยอมรับเรื่องความเสมอภาคและการเท่าเทียมกัน เพราะเขาจะคิดว่าขนาดพ่อแม่ยังรักลูกไม่เท่ากัน เพราะฉะนั้นในสังคมก็ยิ่งต้องไม่มีความเท่าเทียมกันและความคิดเช่นนี้ก็จะกลายเป็นสิ่งที่เขาจะใช้ปฏิบัติต่อผู้อื่นอย่างผิด ๆ ต่อไปด้วย

3. **เสรีภาพ** คือ การที่บุคคลมีอิสระในการกระทำต่าง ๆ ที่ไม่ขัดต่อกฎหมายบ้านเมืองและอยู่ในขอบเขตของขนบธรรมเนียมประเพณี ทั้งนี้โดยไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น เช่น เสรีภาพในการนับถือศาสนา การพูด การแสดงความคิดเห็น การสร้างสรรค์ผลงาน โดยเปิดโอกาสให้เด็กได้แสดงความคิดเห็น ผู้ปกครองสามารถเปิดโอกาสให้ลูกได้แสดงความคิดเห็นกับเรื่องต่าง ๆ ภายในบ้าน เช่น เวลาไปซื้อต้นไม้หรือเฟอร์นิเจอร์เข้าบ้านก็ควรให้ลูกมีส่วนในการช่วยเลือกด้วย ทั้งนี้ ผู้ปกครองสามารถฝึกในเรื่องของการเคารพเสียงข้างมากให้แก่ลูกได้ด้วย เป็นต้นว่าในการตัดสินใจเรื่องใดเรื่องหนึ่งร่วมกัน หากมีความเห็นที่แตกต่างควรให้มีการลงคะแนนเสียงกันและทุกคนต้องเคารพและปฏิบัติตามเสียงข้างมาก

การปลูกฝังประชาธิปไตยให้แก่เด็กไม่ใช่เรื่องยากเพราะสามารถเริ่มต้นง่าย ๆ จากที่ครอบครัว โดยผู้ปกครองมีบทบาทสำคัญที่ต้องสอนให้ลูกได้เข้าใจถึงคำว่า “หน้าที่” “ความเสมอภาค” และ “เสรีภาพ” เพราะ 3 สิ่งนี้เป็นพื้นฐานสำคัญของประชาธิปไตย นั่นก็คือการสอนให้ลูกรู้จักหน้าที่และสิทธิขั้นพื้นฐานของตนเองควบคู่ไปกับการเคารพสิทธิของผู้อื่น ซึ่งการสอนให้ลูกเข้าใจเรื่องประชาธิปไตยตั้งแต่เขายังเด็กนั้นเท่ากับว่าผู้ปกครองได้ช่วยส่งเสริมและสนับสนุนประชาธิปไตยให้กับประเทศชาติของเรานั้นเอง

บทบาทสถาบันครอบครัวในการอบรมเลี้ยงดู

นอกจากนี้ บทบาทและหน้าที่ที่ดีของพ่อแม่จึงเป็นสิ่งที่จะต้องเรียนรู้เพื่อให้พฤติกรรมของเด็กเป็นไปในแนวทางที่ถูกต้อง บทบาทที่สำคัญของสถาบันครอบครัวในการอบรมเลี้ยงดูตามหลักประชาธิปไตยมีรายละเอียด ดังนี้ ขวัญชนก เกสรบัว อุไรवास อารังอรรด (2560).¹⁵

¹⁵ ขวัญชนก เกสรบัว อุไรवास อารังอรรด (2560). การศึกษารูปแบบการอบรมเลี้ยงดูเด็กของพ่อแม่เจนเนอเรชันวายในเขตกรุงเทพมหานคร. วารสารอิเล็กทรอนิกส์ทางการศึกษา. 13(3) หน้า 15 –29.

1. ควรจะมีเจตคติที่ดีต่อเด็ก เจตคติของพ่อแม่ที่มีต่อเด็กนั้นควรเป็นไปในทางที่ดีเสมอ พ่อแม่ที่มีเจตคติต่อเด็กในทางที่ดีนั้นจะต้องเข้าใจพฤติกรรมที่เกิดขึ้นของเด็กในวัยต่าง ๆ ไม่ตำหนิเด็กเมื่อเด็กมีพฤติกรรมที่แปลกไปจากเด็กอื่น ๆ หาสาเหตุและทำความเข้าใจต่อสิ่งที่เกิดขึ้นกับเด็กหาทางแก้ไขด้วยความรักและเห็นใจเด็กเสมอ

2. ให้ความรักความอบอุ่นอย่างเพียงพอ เด็กต้องการความรักความอบอุ่นจากพ่อแม่เป็นอย่างมาก ตั้งแต่เขาเริ่มมีชีวิตลิ้มตามดูโลก ซึ่งจะทำให้เด็กเกิดความมั่นใจ ความไว้วางใจในคนอื่น และมองโลกในแง่ดี ซึ่งจะเป็นพื้นฐานในการพัฒนาของเขาต่อไป

3. ปฏิบัติกับเด็กให้เขาเป็นส่วนหนึ่งในครอบครัว ให้ได้มีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมภายในบ้าน มีโอกาสแสดงความคิดเห็น ทำให้เกิดความภูมิใจ จะได้ไม่ถูกหักเหความสนใจไปนอกบ้านและถูกชักจูงไปในทางเสียหายได้

4. ให้อิสระภาพและความเป็นตัวของตัวเองกับเด็ก ให้อิสรภาพการช่วยเหลือตนเองตามวัยอันสมควร ไม่เข้มงวดจนเกินไป และไม่คอยช่วยเหลือมากเกินไป

5. ปลุกฝังลักษณะที่ดีในการอยู่ร่วมกับผู้อื่นในสังคม เช่น ความมีระเบียบวินัย ความรับผิดชอบ การปรับตัวให้เข้ากับผู้อื่น ความกล้าในการแสดงความคิดเห็น การรู้จักแก้ปัญหา

6. ฝึกให้เด็กรู้จักใช้ความคิดในการแสดงออกที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมและชุมชน

7. พ่อแม่ควรทำทุกอย่างให้เด็กเห็นว่าเป็นที่พึงแก่เขาได้ทั้งด้านร่างกายและจิตใจ เมื่อเด็กมีปัญหาถาม ควรพร้อมที่จะตอบหรือแก้ไข แนะนำให้เด็กรู้ว่าสิ่งใดดีสิ่งใดไม่ดี แต่เรื่องการตัดสินใจให้เขาได้ตัดสินใจอย่างเป็นอิสระบ้าง ให้อิสระบ้าง ให้อิสระบ้าง ให้อิสระบ้าง ให้อิสระบ้าง ให้อิสระบ้าง

8. ให้เด็กมีสิทธิมีเสียงตามความคิดเห็นอ่านของครอบครัว รู้เรื่องกฎระเบียบง่าย ๆ ที่ตั้งขึ้นในบ้าน มีส่วนในการวางกฎระเบียบนั้น ให้รับผิดชอบในงานบ้านบางอย่าง ให้รับรู้การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นภายในบ้าน และพยายามให้เด็กรู้ว่าเขามีหน้าที่เป็นส่วนหนึ่งของครอบครัว

9. ควรส่งเสริมกิจกรรมยามว่างให้แก่สมาชิกในครอบครัว หาเวลาว่างเพื่อพักผ่อนผ่อนคลายร่วมกัน ในครอบครัว จัดสถานที่ภายในบ้านเพื่อให้สมาชิกในครอบครัวได้ร่วมกิจกรรมกันหรือให้เพื่อนของลูกได้ร่วมกิจกรรมกับลูก และเปิดโอกาสให้ลูกได้ร่วมกิจกรรมกับเพื่อนจะทำให้มีประสบการณ์ก่อให้เกิดการเรียนรู้โดยมีผู้ใหญ่คอยแนะนำ

10. ไม่ปกป้องลูกเมื่อทำผิด อบรมสั่งสอนให้ลูกให้มีจิตสำนึกต่อส่วนรวม ไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน และหากพบว่าลูกไปสร้างความเสียหาย ทำความเดือดเนื้อร้อนใจ หรือละเมิดผู้อื่น พ่อแม่ต้องตักเตือนลูกในทันที และถ้าเป็นพ่อแม่ที่ดีก็ต้องหาทางทำให้ลูกหยุดพฤติกรรมไม่ดีของลูก

1.4 สรุป

การปลูกฝังประชาธิปไตยให้เด็กไม่ใช่เรื่องยากหรือไกลตัว เพราะทำให้เด็กรู้จักสิทธิขั้นพื้นฐานของตนเองพร้อม ๆ ไปด้วยการเคารพสิทธิของผู้อื่นด้วย เพราะครอบครัวคือจุดเริ่มต้นของทุกสิ่ง เป็นสังคมแห่งแรกที่เด็กเติบโตมา และเป็นสถาบันที่หล่อหลอมความรู้สึกนึกคิดให้เด็กมีบุคลิกนิสัย

ที่ชัดเจน ครอบครัวจึงเป็นสนามแรกในการปลูกฝังแนวคิดประชาธิปไตย หน้าที่ของพ่อแม่นอกจากการเลี้ยงดูให้ลูกกินดีมีสุขแล้ว ยังต้องปูพื้นฐานความพร้อมด้านความคิด เพื่อให้ลูกสามารถใช้ชีวิตอยู่ร่วมกับผู้อื่นในสังคมได้อย่างสงบสุข การที่ลูกเปิดใจเรียนรู้และพร้อมยอมรับกฎกติกาของคนหมู่มากนั้น สำคัญเทียบเท่ากับการมุ่งให้เด็กพัฒนาศักยภาพ คุณธรรมและจริยธรรมด้านต่าง ๆ เพราะถ้าเด็กคนไหนมีพื้นฐานทางความคิดที่ดีย่อมส่งผลให้มีชีวิตที่ดีมากยิ่งขึ้น

ประชาธิปไตย เป็นระบบการปกครองที่เปิดโอกาสให้ทุกคนมีสิทธิ เสรีภาพ คือ ความเป็นอิสระ ลูกมีสิทธิที่จะทำหรือพูดสิ่งต่าง ๆ อย่างมีเหตุผลและสร้างสรรค์ได้ โดยไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น ความเสมอภาค คือ ความเท่าเทียมกัน ไม่ว่าพี่หรือน้องต่างก็มีส่วนร่วมในการสร้างสรรค์หรือแก้ไขปัญหาได้เหมือนกัน นอกจากนี้ การปลูกฝังความเป็นประชาธิปไตยไม่ควรเพียงแต่เริ่มจากเด็ก แต่ควรเริ่มต้นในทุก ๆ ระดับ ไม่ใช่หน้าที่ของสถาบันการศึกษาที่เป็นผู้เริ่มต้น แต่ควรเริ่มต้นตั้งแต่ครอบครัว ซึ่งครอบครัวควรได้รับการพัฒนาความรู้ความสามารถ โดยสมาชิกในครอบครัวควรได้รับการอบรม เผยแพร่ความรู้ด้านต่าง ๆ ที่มีความสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของครอบครัวให้ดีขึ้น การพัฒนาประชาธิปไตยในครอบครัว ต้องให้ความสำคัญกับปัจจัยเชิงสังคม ได้แก่ ความสัมพันธ์ของสมาชิกในครอบครัวและการอบรมเลี้ยงดูของครอบครัว โดยส่งเสริมให้บุตรกล้าแสดงพฤติกรรมอย่างเหมาะสม ได้แก่ การแสดงความคิดเห็น ความมั่นใจในตนเอง เชื่อมั่นที่จะแก้ปัญหาด้วยเหตุและผล และพ่อแม่ผู้ปกครองต้องถือว่าเป็นหน้าที่ของครอบครัวในการมอบความรักให้แก่กัน ให้ความดูแลเอาใจใส่ หากมีปัญหาก็สามารถที่จะปรึกษาและเป็นกำลังใจให้แก่กัน เพื่อสร้างความสัมพันธ์อันดีต่อกัน เหล่านี้เป็นพื้นฐานของการสร้างบรรยากาศของความเป็นประชาธิปไตย เพื่อให้บุตรได้เรียนรู้และซึมซับบรรยากาศของความเป็นประชาธิปไตยและปลูกฝังบุตรให้มีค่านิยมและบุคลิกภาพประชาธิปไตย ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของไอยธร เทพทอกนกกาญจน์ อนุแก่นทราย (2561)¹⁶ ให้ความเห็นว่า ลักษณะทางเศรษฐกิจ ระดับการศึกษา และลักษณะของพื้นที่ ไม่ใช่ตัวกำหนดประชาธิปไตยในครอบครัวไทย แต่ลักษณะความเป็นประชาธิปไตยในครอบครัวไทยเกิดจากการปลูกฝังของคนในครอบครัวจากรุ่นสู่รุ่น โดยผ่านวิธีการอบรมสั่งสอนบุตรนั่นเอง

¹⁶ ไอยธร เทพทอกนกกาญจน์ อนุแก่นทราย (2561). ค่านิยมประชาธิปไตยของเยาวชนไทย: กรณีศึกษานักเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายจังหวัดนนทบุรี. *สุทธิปริทัศน์*. 33(105) หน้า 90101. 11

บรรณานุกรม

- โกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์ (2532). **ความเข้าใจในการปกครองระบบประชาธิปไตย**. กรุงเทพฯ. สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- โกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์ (2421). **พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2493 พิมพ์ลักษณะ**, กรุงเทพฯ : กรุงเทพฯ
- ขวัญชนก เกสรบัว อุไรवास อังอรอรอด (2560). การศึกษารูปแบบการอบรมเลี้ยงดูเด็กของพ่อแม่ เชนเนอร์ชั้ววัยในเขตกรุงเทพมหานคร. **วารสารอิเล็กทรอนิกส์ทางการศึกษา**. 13(3) หน้า 15 –29.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2519). **ประชาธิปไตย สังคมนิยม คอมมิวนิสต์ กับการเมืองไทย**. กรุงเทพฯ: พิมพ์
- ดาวน้อย สุทธินิภาพันธ์ (2560) **หลักประชาธิปไตย” สิทธิและเสรีภาพในสังคมพหุลักษณะ**. วิทยาลัยศาสตร์รัฐธรรมนูญ
- บุญธรรม เลิศสุขีเกษม. (2543). **บทบาทของประชาชนต่อการส่งเสริมและพัฒนาประชาธิปไตย**. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ประภัสสร ทองยินดี (2558). **ประชาธิปไตยแนวคิดและหลักการเบื้องต้น**. **วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเชีย ฉบับสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์** 5(3) หน้า 10-22.
- พระธนพจน์ คำตึบ (2558) **บทบาทของครอบครัวในการปลูกฝังและพัฒนาความเป็นพลเมืองให้กับเด็กและเยาวชน**. **วารสารสถาบันวิจัยพินลธรรม**. 2(2) หน้า 15-26.
- วัจฉรา อยุทศิริกุล (2561) **การศึกษาคุณลักษณะความเป็นพลเมืองตามวิถีประชาธิปไตยของนักเรียนมัธยมศึกษา**. วิทยานิพนธ์หลักสูตรศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต. สาขาวิชาการสอนสังคมศึกษาบัณฑิต วิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร.
- วิชญ์ พวงพันธ์. (2556). **สถาบันครอบครัว**. สืบค้น 29 เมษายน 2560, จาก <http://sociology.blogspot.com/2013/07/family-institutions.html>
- สมบัติ อังรังษีวงศ์ (2542). **การเมืองไทย**. กรุงเทพฯ เสมาธรรม.
- สำนักคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน (2541). **คู่มือประชาธิปไตยสำหรับประชาชน**. สำนักงานอัยการสูงสุด.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2550) **จุดเริ่มต้นประชาธิปไตย**. สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนรา.
- อมร รักษาสัตย์ (2541). **การศึกษากับการพัฒนาประชาธิปไตย**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.
- อาทิตติยา สุขแสวง หัซซากร วงศ์สายัณห์ (2561) **ความเป็นประชาธิปไตยในครอบครัวไทย**. การประชุมวิชาการและนำเสนอผลงานระดับชาติของนักศึกษา ด้านมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์. คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา.
- ไอยธร เทพทอกนกกาญจน์ อนุแก่นทราย (2561). **ค่านิยมประชาธิปไตยของเยาวชนไทย: กรณีศึกษานักเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายจังหวัดนนทบุรี**. **สุทธิปริทัศน์**. 33(105) หน้า 90–101.

บทบาท บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) (ทอท.) รัฐวิสาหกิจภายใต้หลักประชาธิปไตยกับการขนส่งสินค้าทางอากาศ

เอนก วีระวิวัฒน์ชัย*

บทนำ

บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) หรือที่คนทั่วไปเรียกว่า ทอท. นั้น ถือเป็นรัฐวิสาหกิจ เป็นเครื่องมือกลไกการขับเคลื่อนเศรษฐกิจตามระบอบประชาธิปไตย ที่จดทะเบียนอยู่ในตลาดหลักทรัพย์ไทย มีพันธกิจในการดำเนินงานเพื่อความมั่นคงทางด้านขนส่งทางอากาศให้แก่ประชาชนและประเทศไทย อีกทั้งส่งเสริมความมั่งคั่งและการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคม รองรับการเดินทางของผู้โดยสารทั่วโลก เพื่อเป็นประตูประเทศนารายได้เข้าสู่ประเทศไทยอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน ภายใต้ระดับมาตรฐานสากลโลก

นอกจากด้านการขนส่งผู้โดยสารแล้ว ทอท. ยังดำเนินการขนส่งสินค้ากระจายไปตามประเทศคู่ค้าต่าง ๆ ทั่วโลกเพื่อนำรายได้เข้าสู่ประเทศอีกทาง แต่ในการแข่งขันของตลาดโลก สินค้าไทยประสบปัญหาการแข่งขันด้านคุณภาพ การกีดกันทางการค้าผ่านมาตรการต่าง ๆ ทั้งจากนานาประเทศ สิ่งหนึ่งที่ประสบกับสินค้าส่งออกคือเมื่อนำส่งถึงประเทศปลายทาง กลับไม่ผ่านการควบคุมมาตรฐานสินค้าของประเทศนั้น ๆ ก่อให้เกิดความสูญเสียต่อสินค้าไทย อีกทั้งประเทศในภูมิภาคอาเซียนส่วนใหญ่ล้วนแต่เป็นประเทศเกษตรกรรม และตลาดสินค้าที่สำคัญของผลิตผลทางเกษตรของภูมิภาค ล้วนเป็นตลาดที่อยู่ไกลจากแหล่งผลิต ล้วนประสบปัญหาเกิดความสูญเสียของผลิตผลภาคเกษตรกรรมเป็นมูลค่าที่สูง ขณะที่ประเทศไทยมีความได้เปรียบทั้งทางภูมิศาสตร์ที่ตั้ง โครงสร้างพื้นฐานคมนาคมที่สามารถเชื่อมต่อประเทศในภูมิภาคอาเซียน อีกทั้งไทยยังมีศักยภาพด้านขีดความสามารถของท่าอากาศยานที่พร้อมรองรับการเป็นประตูเข้าสู่ภูมิภาคอาเซียน ทอท. ในฐานะกลไกของรัฐที่จะต้องแก้ปัญหาสินค้าส่งออกไทยผ่านการขนส่งทางอากาศ มุ่งหมายให้ไทยแปลงวิกฤตเป็นโอกาส ให้ไทยเป็นศูนย์กลางการขนส่งสินค้าในภูมิภาคอาเซียน จึงได้มีแนวคิดจัดตั้งศูนย์ตรวจมาตรฐานสินค้าและกระจายสินค้าในสนามบินสุวรรณภูมิ ยุทธศาสตร์นี้ของ ทอท. มุ่งมั่นให้เป็นไปตามกรอบพันธกิจที่จะส่งเสริมความมั่งคั่งและการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศตามระบอบประชาธิปไตย

* รองกรรมการผู้อำนวยการใหญ่ (สายงานยุทธศาสตร์) บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน), ผู้เข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 8 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

1. ความหมายของประชาธิปไตย

คำว่า “ประชาธิปไตย” ซึ่งตรงกับภาษาอังกฤษว่า DEMOCRACY¹ มาจากรากศัพท์ภาษากรีก 2 คำรวมกันคือ DEMOS ซึ่งแปลว่า ประชาชน กับ KRATOS ซึ่งแปลว่า อำนาจหรือการปกครอง เมื่อรวม 2 คำเข้าด้วยกันก็แปลว่า ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจ หรือการปกครองโดยประชาชน หรืออาจกล่าวได้ว่า ประชาธิปไตย หมายถึง ระบบทางการเมืองการปกครองที่ให้ประชาชนได้ปกครองตนเอง หรืออาจหมายความถึงการปกครองโดยประชาชน ซึ่งอาจเป็นทางการหรือทางอ้อม (โดยผ่านผู้แทนราษฎร) ก็ได้² ทั้งนี้ ประชาธิปไตยในปัจจุบันมีความหมายแบบกว้าง ๆ ว่าเป็นการปกครองซึ่งแนวความคิดเกี่ยวกับระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยได้เข้ามาสู่สยามครั้งแรกโดยกลุ่มบุคคลที่มีโอกาสไปศึกษา ณ ต่างประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ก่อให้เกิดแนวความคิดที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตยตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 4 จนกระทั่งวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ได้มีกลุ่มบุคคลใช้ชื่อว่าคณะราษฎรทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตย และได้ใช้ตรามาจนปัจจุบัน ซึ่งตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา การปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยต้องเผชิญกับปัญหาอุปสรรคมาโดยตลอด ซึ่งถือเป็นการพัฒนาประชาธิปไตยควบคู่กับการพัฒนาเศรษฐกิจ ท่ามกลางมรสุมทางการเมือง การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ต่างมุ่งหวังที่จะหาแนวทางกติกากการได้มาซึ่งอำนาจ การใช้อำนาจรัฐ การถ่วงดุลอำนาจ การตรวจสอบการใช้อำนาจ เพื่อประชาชน ตามหัวใจระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย การบริหารประเทศภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีจุดหมายของการพัฒนาการปกครองของประเทศให้อยู่ภายใต้หลักการของประชาธิปไตย เพื่อสร้างพื้นฐานที่เข้มแข็งให้ประชาชนในประเทศให้มีความพร้อมด้วยการมีส่วนร่วมและสร้างความรับผิดชอบต่อสังคมที่สมบูรณ์ “ประชาธิปไตย”³ หมายถึง ประชาชนเป็นใหญ่ อำนาจอธิปไตยนั้นย่อมเป็นของประชาชน ในระบอบประชาธิปไตยอำนาจอธิปไตยขององค์กรต่าง ๆ ทั้งหลายทั้งปวงของรัฐย่อมมีวัตถุประสงค์เพื่อเกาะเกี่ยวเชื่อมโยงกับประชาชน เพื่อให้การใช้อำนาจขององค์กรของรัฐมีความชอบธรรม การปกครองตามหลักประชาธิปไตย คือ การปกครองที่ประชาชนเป็นผู้ถืออำนาจอธิปไตยสูงสุดนี้ มีความหมายต่อไปว่า ในรัฐย่อมจะมีผู้ถือหรือผู้ทรงอำนาจอื่นนอกจากประชาชนไม่ได้ การใช้อำนาจขององค์กรต่าง ๆ ของรัฐจึงต้องมีรากฐานการศึกษาหลักประชาธิปไตย ซึ่งเป็นเพียงรูปแบบของการปกครองประเทศรูปแบบหนึ่งในบรรดา รูปแบบการปกครองจำนวนมาก

¹ ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ, หลักประชาธิปไตย, รัฐศาสตร์ 50 ปี, หน้า 52.

² ศาสตราจารย์ จรูญ สุภาพ, สารานุกรมรัฐศาสตร์, หน้า 87.

³ จากคำสอนว่าด้วย รัฐและหลักกฎหมายมหาชน, (น 207-209), โดย วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2557, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา

ที่แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ หากแต่หลักการที่แท้จริงของการกำหนดรูปแบบการปกครองที่เหมาะสมของแต่ละประเทศมีรากฐานมาจากแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นรากฐานของการกำหนดรูปแบบการปกครองต่อไป

2. หลักการของประชาธิปไตย

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้กำหนดหลักการไว้ 5 หลักการ ดังนี้

2.1 หลักความเสมอภาค

(1) ความเสมอภาคทางการเมือง หมายถึง ประชาชนทุกคนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองได้อย่างเท่าเทียมกัน

(2) ความเสมอภาคทางเศรษฐกิจ หมายถึง บุคคลไม่ว่าจะรวยหรือจนไม่ว่ามียศถาบรรดาศักดิ์ไม่ว่าจะมีสีผิวใด ต้องไม่ถูกกีดกันในการประกอบอาชีพหรือการทำงาน ไม่มีการให้อภิสิทธิ์แก่บุคคลใด บุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ และการแข่งขันในการประกอบการต้องเป็นไปอย่างเสรีและเป็นธรรม ไม่มีการผูกขาดทางการค้าหรือให้ประโยชน์เฉพาะพวกพ้องของตน

(3) ความเสมอภาคทางโอกาส หมายถึง บุคคลสามารถจะได้รับการศึกษาการรักษาพยาบาลและการให้บริการต่าง ๆ จากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน

2.2 หลักสิทธิและเสรีภาพ

สิทธิ เป็นเรื่องของประโยชน์ที่บุคคลจะได้รับตามกฎหมาย เช่น สิทธิในทรัพย์สินการศึกษา และการรักษาพยาบาล เป็นต้น

เสรีภาพจะเป็นเรื่องของความเป็นอิสระในการกระทำกิจกรรมต่าง ๆ ตามที่บุคคลต้องการภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย

2.3 หลักนิติธรรม

หมายถึง การใช้กฎหมายเป็นหลักในการบริหารประเทศ บุคคลทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้กฎหมายต่อทุกคนอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ

2.4 หลักการยอมรับเสียงส่วนใหญ่และเคารพเสียงส่วนน้อย

ความคิดเห็นของบุคคลในสังคมย่อมแตกต่างกันได้ บุคคลจะยอมรับมติของเสียงข้างมากที่มีพื้นฐานของเหตุและผล ยอมรับในเสียงส่วนน้อย โดยไม่มองว่าความเห็นของเสียงส่วนน้อยเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง

2.5 หลักการมีส่วนร่วมทางการเมือง

ในระบอบประชาธิปไตย การเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองถือเป็นสิ่งที่มีความสำคัญสามารถมีส่วนร่วมได้หลายรูปแบบ เช่น การมีส่วนร่วมในรูปแบบของกลุ่มผลประโยชน์ การมีส่วนร่วมในรูปแบบของพรรคการเมือง การมีส่วนร่วมในรูปแบบของการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และการมีส่วนร่วมในรูปแบบของการแสดงออก

3. โครงสร้างการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ

“รัฐวิสาหกิจ” ในประเทศไทยถูกจัดตั้งขึ้นมาในหลายรูปแบบ ภายใต้วัตถุประสงค์และเป้าหมายในการดำเนินภารกิจที่แตกต่างกัน ในปัจจุบันมีกฎหมายจำนวนมากที่ใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจ โดยกฎหมายแต่ละฉบับได้มีการกำหนดความหมายของ “รัฐวิสาหกิจ” ที่หลากหลายตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ในการบังคับใช้กฎหมายแต่ละฉบับว่ามุ่งประสงค์จะให้ความครอบคลุมรัฐวิสาหกิจเพียงใด

4. ลักษณะสำคัญของรัฐวิสาหกิจ (PUBLIC ENTERPRISE) ในความหมายอย่างกว้าง⁴ คือ

(1) มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกออกไปต่างหากจากรัฐและส่วนราชการที่มีอยู่แต่เดิม มีความเป็นอิสระทั้งในทางการเงิน การบริหารงานและการบริหารบุคคล

(2) มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการภารกิจในทางอุตสาหกรรมและการค้า อันเป็นภารกิจใหม่ที่รัฐถูกเรียกร้องให้เข้าไปรับผิดชอบดำเนินการตามความเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการของอุตสาหกรรม และการค้าที่เติบโตอย่างรวดเร็วในสังคมสมัยใหม่

(3) เนื่องจากภารกิจดังกล่าวเป็นภารกิจที่มีค่าตอบแทนการให้บริการและผู้ได้รับประโยชน์จะเป็นผู้ได้รับประโยชน์ยิ่งกว่าบุคคลอื่น ๆ จากการดำเนินการขององค์กรของรัฐ ดังนั้น ผู้ได้รับประโยชน์จึงต้องจ่ายค่าตอบแทนแก่รัฐตามสัดส่วนที่ตนได้รับประโยชน์เพื่อมิให้ประชาชนผู้เสียภาษีอากรต้องมาร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการบริการที่ตนอาจไม่เคยใช้บริการเลย ดังนั้น องค์กรผู้รับผิดชอบภารกิจเหล่านี้จึงต้องดำเนินการในเชิงพาณิชย์ คือ เรียกค่าตอบแทนจากการขายสินค้าหรือบริการของตน โดยไม่ต้องพึ่งพาเงินจากรัฐ

(4) รัฐวิสาหกิจจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบจากรัฐ เนื่องจากส่วนใหญ่แล้วในเวลาของรัฐก่อตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาก็จะให้เงินลงทุนซึ่งมาจากภาษีอากรของประชาชน ในขณะที่ “รัฐวิสาหกิจ” ในความหมายอย่างแคบ คือ การกำหนดนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” เอาไว้ในกฎหมาย ซึ่งจากการศึกษาปรากฏว่า พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้มีการกำหนดนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(ก) องค์กรของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(ค) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(ง) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ค) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

⁴ จาก องค์กรมหาชน, (น. 99 – 100) โดยชาญชัย แสวงศักดิ์, 2542, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม

(จ) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ง) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) และ/หรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ” และเมื่อพิจารณา นิยาม “รัฐวิสาหกิจ” จะเห็นได้ว่า ลักษณะสำคัญของรัฐวิสาหกิจจะสามารถจำแนกออกได้เป็น 3 ประเภทหลัก คือ

- (1) รัฐวิสาหกิจประเภทที่เป็นนิติบุคคลและมีกฎหมายจัดตั้งเฉพาะ (องค์การของรัฐบาล ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล)
- (2) รัฐวิสาหกิจประเภทที่ไม่เป็นนิติบุคคล(หน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ) และ
- (3) รัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทที่ถูกถือหุ้นโดยส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ (บริษัทหรือ ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ) ในขณะที่กฎหมายแต่ละฉบับได้ยึดโยงนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” โดยมีความคล้ายคลึงกับกฎหมายว่าด้วย วิธีการงบประมาณฉบับนี้ ส่งผลให้มิติของการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจจึงจำเป็นต้องพิจารณากฎหมาย เป็นรายฉบับซึ่งมีความครอบคลุม “รัฐวิสาหกิจ” แตกต่างกันไปภายใต้ความแตกต่างของสถานะ ของกฎหมายจัดตั้งของรัฐวิสาหกิจที่มีผลทำให้ “รัฐวิสาหกิจ” แต่ละรัฐวิสาหกิจมีภารกิจที่แตกต่างกัน ออกไป แต่โครงสร้างการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจยังคงมีรูปแบบเดียวกัน

5. หลักเกณฑ์และแนวทางการกำกับดูแลกิจการที่ดีในรัฐวิสาหกิจโดยความเห็นชอบ ของคณะรัฐมนตรีมี 6 ด้านหลัก

- 5.1 ความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติหน้าที่ (ACCOUNTABILITY)
- 5.2 ความสำนึกในหน้าที่ด้วยขีดความสามารถและประสิทธิภาพที่เพียงพอ (RESPONSIBILITY)
- 5.3 การปฏิบัติต่อผู้มีส่วนได้เสียอย่างเท่าเทียมกัน (EQUITABLE TREATMENT)
- 5.4 ความโปร่งใส (TRANSPARENCY)
- 5.5 การมีวิสัยทัศน์โดยการสร้างมูลค่าเพิ่ม (LONG TERM VALUE CREATION) และ
- 5.6 การส่งเสริมพัฒนาการกำกับดูแลและจรรยาบรรณที่ดีในการประกอบธุรกิจ (ETHICS)

ซึ่งสาระของหลักเกณฑ์และแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ ภายใต้ระบบการปกครองระบอบประชาธิปไตย รัฐวิสาหกิจถือเป็นเครื่องมือกลไกที่สำคัญของรัฐ ในการขับเคลื่อนและแก้ปัญหาเศรษฐกิจ โดยกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ คณะรัฐมนตรี⁵ ในคราวประชุมเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2546 ได้มีมติเห็นชอบหลักเกณฑ์และแนวทาง

⁵ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0205/1534 ลงวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2544 เรื่อง หลักเกณฑ์และแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ

การกำกับดูแลที่ดี ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ โดยมีเป้าหมายให้บุคลากรรัฐวิสาหกิจโดยเริ่มต้นจาก กรรมการรัฐวิสาหกิจ การบริหารจัดการ และกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจโดยมุ่งหวัง

1. ให้การปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจเป็นไปอย่างโปร่งใส
 2. มีมาตรฐานการปฏิบัติที่เป็นสากล เพิ่มความน่าเชื่อถือและความมั่นใจแก่สาธารณชน สร้างความมั่นใจในการลงทุน
 3. ทำให้รัฐวิสาหกิจมีความพร้อมที่จะแข่งขันได้ในสภาพตลาดการแข่งขันเสรี
- นอกจากนี้การกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจยังมีเป้าหมาย
- ในการสร้างพันธมิตรผูกพันในการใช้อำนาจของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจให้อยู่ภายใต้ขอบเขต และสร้างกรอบความรับผิดชอบของคณะกรรมการต่อผู้มีส่วนได้เสียและสังคม เนื่องจากภารกิจหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจซึ่งมีลักษณะขององค์กรกึ่งรัฐกึ่งเอกชน โดยนอกเหนือจากภารกิจในการจัดให้มีบริการสาธารณะต่อประชาชนแล้ว
 - รัฐวิสาหกิจจะต้องบริหารจัดการองค์กรให้มีรายได้เพียงพอที่จะบริหารองค์กรต่อไปได้อันเป็นการลดภาระงบประมาณและสร้างความยั่งยืน
 - มิได้มุ่งเป้าประสงค์ในการแสวงหากำไรสูงสุด รวมถึงบางกรณีที่ต้องการจัดให้มีบริการสาธารณะไปยังพื้นที่ห่างไกลที่จำเป็นจะต้องจัดให้มีขึ้นแต่ไม่สามารถแสวงหารายได้ที่เพียงพอและเหมาะสมได้ ดังนั้น การบังคับใช้กฎหมายตามหลักกฎหมายมหาชนที่กำหนดให้ “รัฐพึงมีอำนาจเท่าที่กฎหมายกำหนดไว้” ต้องไม่เป็นการบิดเบือนกลไกตลาดที่รัฐใด

6. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสนามบินภายใต้ระบบประชาธิปไตย

กฎหมายที่รองรับการพัฒนาสนามบิน ประกอบด้วย

- 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
- 2) พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
- 3) พระราชบัญญัติฉบับต่าง ๆ ที่รองรับการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐ และ
- 4) กฎ และระเบียบที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่เกี่ยวข้องดังนี้

มาตรา 3 “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม”

มาตรา 56 “รัฐต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐ รัฐจะกระทำด้วยประการใดให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดมิได้

การจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง รัฐต้องดูแลมิให้มีการเรียกเก็บค่าบริการจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร

การนำสาธารณูปโภคของรัฐไปให้เอกชนดำเนินการทางธุรกิจ ไม่ว่าจะด้วยประการใด ๆ รัฐต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนอย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงการลงทุนของรัฐ ประโยชน์ที่รัฐและเอกชนจะได้รับและค่าบริการที่จะเรียกเก็บจากประชาชนประกอบกัน”

มาตรา 65 “รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติ เป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว

การจัดทำ การกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย และสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้กฎหมายดังกล่าวต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงด้วยยุทธศาสตร์ชาติเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้”⁶

2. พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“สนามบิน” หมายความว่า พื้นที่ที่กำหนดไว้บนพื้นดินหรือน้ำหรือพื้นที่อื่นสำหรับใช้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วน เพื่อการขึ้นลงหรือเคลื่อนไหวยของอากาศยาน รวมตลอดถึงอาคาร สิ่งติดตั้งและอุปกรณ์ ซึ่งอยู่ภายในสนามบินนั้น

“สิ่งอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ” หมายความว่า เครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ เครื่องมือหรือสิ่งอำนวยความสะดวกในสนามบินอย่างอื่นที่ใช้หรือสามารถใช้ หรือถูกออกแบบมาเพื่อใช้สำหรับช่วยในการเดินอากาศของอากาศยาน รวมถึงสนามบิน พื้นที่ลงจอด ไฟหรือเครื่องมืออุปกรณ์ใด ๆ สำหรับการเผยแพร่ข้อมูลสภาพอากาศ การส่งสัญญาณ การค้นหาทิศทางวิทยุหรือวิทยุ หรือการสื่อสารโดยแม่เหล็กไฟฟ้าอื่น ๆ และโครงสร้างหรือกลไกอื่น ๆ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อนำทางหรือควบคุมเที่ยวบินในอากาศหรือการขึ้นลงของอากาศยาน⁷

3. พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 และที่เกี่ยวข้องดังนี้

มาตรา 5 “ให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันอันจะก่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติซึ่งจะต้องไม่น้อยกว่ายี่สิบปี

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

⁷ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

การประกาศใช้ยุทธศาสตร์ชาติให้ทำเป็นประกาศพระบรมราชโองการ และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้ และหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยมีหน้าที่ดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ”⁸

ประกาศเรื่อง ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 - 2580) ลงวันที่ 13 ตุลาคม 2561 เพื่อให้ประเทศไทยสามารถยกระดับการพัฒนาให้บรรลุตามวิสัยทัศน์ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” โดยเฉพาะประเด็นยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน

4. พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2560 และที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

มาตรา 6 ให้มีแผนการปฏิรูปประเทศเพื่อกำหนดกลไก วิธีการ และขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศในด้านต่าง ๆ แต่ละด้าน รวมทั้งผลอันพึงประสงค์ของการปฏิรูปประเทศในด้านนั้น ๆ ทั้งนี้ ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในแผนการปฏิรูปประเทศ ... หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยมีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการปฏิรูปประเทศเพื่อให้การปฏิรูปประเทศบรรลุผลสัมฤทธิ์ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในแผนการปฏิรูปประเทศ”⁹

การพัฒนาสนามบิน เป็นบทบาทและอำนาจหน้าที่อย่างหนึ่งของหน่วยงานรัฐ เนื่องจากเป็นโครงสร้างหรือโครงข่ายสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นของประเทศและประชาชน ดังนั้น หน่วยงานรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐ ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3, 56, 65 ประกอบพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 และข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ 80 ว่าด้วยมาตรฐานการก่อสร้างสนามบิน พ.ศ. 2551 การออกแบบและการก่อสร้างสนามบิน จะต้องเป็นไปตามมาตรฐานที่กรมการขนส่งทางอากาศประกาศกำหนด¹⁰

นอกจากนี้การพัฒนาสนามบิน ต้องปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งเป็นเป้าหมายของการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล และแผนการปฏิรูปประเทศ ที่จะส่งผลให้ประชาชนมีความสุขและมีคุณภาพชีวิตที่ดี ตลอดจนยึดถือประชาชนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาสนามบิน ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 7 “การบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน หมายถึง การปฏิบัติราชการที่มีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ความสงบและปลอดภัยของสังคมส่วนรวม ตลอดจนประโยชน์สูงสุดของประเทศ” และมาตรา 8 “ในการบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ส่วนราชการจะต้องดำเนินการโดยถือว่าประชาชนเป็นศูนย์กลางที่จะได้รับการบริการจากรัฐ และมีแนวทางการบริหารราชการดังนี้ การปฏิบัติภารกิจของส่วนราชการต้องเป็นไปโดย

⁸ พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560

⁹ พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2560

¹⁰ ข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ 80 ว่าด้วยมาตรฐานการก่อสร้างสนามบิน พ.ศ. 2551

ข้อสัต์ยสุจริต ตรวจสอบได้ และมุ่งให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน ในกรณีที่ภารกิจใดจะมีผลกระทบต่อประชาชน ส่วนราชการต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือชี้แจงทำความเข้าใจ เพื่อให้ประชาชนได้ตระหนักถึงประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับจากภารกิจนั้น”¹¹

7. ปัญหาระบบการขนส่งสินค้าทางอากาศ

เมื่อวิเคราะห์ประเทศในภูมิภาคอาเซียน ส่วนใหญ่ล้วนแต่เป็นประเทศเกษตรกรรม และตลาดสินค้าที่สำคัญของผลิตผลทางเกษตรของภูมิภาค ล้วนเป็นตลาดที่อยู่ไกลจากแหล่งผลิต ในขณะที่ผลิตผลทางเกษตรเป็นสินค้าประเภทเน่าเสียง่าย กล่าวคือ สินค้ามีลักษณะที่อ่อนไหวต่อระยะเวลา และการเปลี่ยนแปลงของอุณหภูมิเป็นอย่างมาก ทำให้เกิดการเน่าเสียของสินค้า สินค้ามีอายุสั้น เป็นสาเหตุที่สำคัญทำให้เกิดความสูญเสียของผลิตผลภาคเกษตรกรรมเป็นมูลค่าที่สูง ขณะที่ประเทศไทย มีความได้เปรียบทั้งทางภูมิศาสตร์ที่ตั้ง โครงสร้างพื้นฐานคมนาคมที่สามารถเชื่อมต่อประเทศในภูมิภาคอาเซียน อีกทั้งไทยยังมีศักยภาพด้านขีดความสามารถของท่าอากาศยาน ที่พร้อมรองรับการเป็นประตูเข้าสู่ภูมิภาคอาเซียน และมีความสามารถที่จะกระจายสินค้าเน่าเสียง่ายไปยังภูมิภาคอื่นทั่วโลกได้ จึงเป็นโอกาสดีของประเทศไทยที่จะจัดตั้งศูนย์กลางขนส่งสินค้าเน่าเสียง่ายของอาเซียนในไทย ซึ่งนอกจากจะสามารถลดการเน่าเสียของผลิตผลทางเกษตรของไทยแล้ว ยังสามารถเพิ่มมูลค่าการค้าระหว่างภูมิภาคอาเซียนได้

ทอท. ในฐานะกลไกของรัฐที่จะต้องแก้ปัญหาสินค้าส่งออกไทยผ่านการขนส่งทางอากาศ มุ่งหมายให้ไทยแปลงวิกฤตเป็นโอกาส ให้ไทยเป็นศูนย์กลางการขนส่งสินค้าในภูมิภาคอาเซียน จึงได้มีแนวคิดการแก้ปัญหาจากขั้นตอนเดิมที่สินค้าต้องนำส่งปลายทางแล้วต้องตรวจสอบมาตรฐานที่ปลายทาง เปลี่ยนเป็นการจัดตั้งศูนย์ตรวจมาตรฐานสินค้าขึ้นสนามบินสุวรรณภูมิ ยุทธศาสตร์นี้ของ ทอท. มุ่งมั่นให้เป็นไปตามกรอบพันธกิจที่จะส่งเสริมความมั่นคงและการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศตามระบอบประชาธิปไตย

8. ยุทธศาสตร์การจัดตั้งศูนย์ตรวจมาตรฐานสินค้าและศูนย์กระจายสินค้าอาเซียนในไทย

โดยเริ่มจากการวิเคราะห์ความสอดคล้องยุทธศาสตร์ ทอท. ในเชิงนโยบายกับแผนยุทธศาสตร์กระทรวงคมนาคมเพื่อสนับสนุนการพัฒนาโลจิสติกส์ของไทย จากนั้นทำการวิเคราะห์จุดแข็งจุดอ่อน (SWOT ANALYSIS) ในการเป็นศูนย์กลางขนส่งสินค้าของประเทศไทย เพื่อการวางแผนยุทธศาสตร์การจัดตั้งศูนย์ตรวจมาตรฐานสินค้าและศูนย์กระจายสินค้าอาเซียนในไทย

8.1 วิเคราะห์อุปสงค์และอุปทานที่มีต่อการจัดตั้งศูนย์ตรวจมาตรฐานสินค้าและศูนย์กระจายสินค้าอาเซียนในไทย

¹¹ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

8.1.1 อุปสงค์และอุปทานของประเทศไทย

มีความต้องการใช้บริการของศูนย์ตรวจสอบมาตรฐานสินค้า และศูนย์กระจายสินค้า (DISTRIBUTION CENTER) มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น การขนส่งสินค้าเน่าเสียง่ายของไทยในปัจจุบันคือเฉลี่ย 292 วันต่อวันหรือ 106,737 วันต่อปี ดังนั้น ค่าเฉลี่ยของปริมาณสินค้าเน่าเสียง่ายที่ใช้ในการคำนวณจะกำหนดเป็น 8% ของการขนส่งสินค้าภาพรวมทุกชนิด¹²

8.1.2 อุปสงค์และอุปทานตลาดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ASEAN ECONOMIC COMMUNITY) ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN ECONOMIC COMMUNITY: AEC)

มีจุดมุ่งหมายคือ การนำอาเซียนไปสู่การตลาดและฐานการผลิตร่วมกัน (SINGLE MARKET AND PRODUCTION BASE) ดังนั้น แทนที่ประเทศไทยจะแข่งขันในประเทศอาเซียนด้วยกัน ประเทศไทยควรมุ่งดำเนินนโยบายความร่วมมือในกลุ่มอาเซียนเพื่อร่วมสร้างศักยภาพในการนำอาเซียนไปสู่การตลาดสากล ประเทศไทยมีภูมิศาสตร์เป็นศูนย์กลางของประเทศอาเซียนที่ติดพื้นทวีป (MAIN LAND) ประเทศอาเซียน MAIN LAND ล้วนแต่เป็นประเทศเกษตรกรรมที่มีผลผลิตเกษตรและต้องการส่งออกไปภูมิภาคอื่น ๆ ในโลกจำนวนมาก ซึ่งตลาดที่สำคัญล้วนแต่เป็นตลาดที่อยู่ไกล ขณะที่ไทยมีโครงสร้างพื้นฐานการคมนาคมที่ดีกว่าประเทศเพื่อนบ้าน จึงเป็นโอกาสที่ไทยจะเป็นศูนย์กลางส่งออกสินค้าเน่าเสียง่าย

8.1.2.1 ตลาดในกลุ่มประเทศเอเชีย ตลาดในกลุ่มประเทศอาเซียนที่สำคัญ คือ จีนและญี่ปุ่น เฉพาะญี่ปุ่นการส่งออกขยายตัวถึงร้อยละ 9.5 จีนขยายตัวร้อยละ 20 และอินเดียขยายตัว 18% ถ้ามองในภาพรวมของอาเซียนพบว่าการขยายตัวร้อยละ 23 สำหรับสินค้าส่งออกที่สำคัญในกลุ่มอาเซียนส่วนใหญ่จะเป็นสินค้าทางเกษตร

8.1.2.2 ตลาดสหภาพยุโรป ในกลุ่มสหภาพยุโรปมีแนวโน้มความต้องการอาหารทะเลกระป๋องและแปรรูปจากไทย เช่น ประเทศฝรั่งเศส และสเปน ทำให้สามารถเพิ่มการส่งออกกุ้งและปลาทูน่าไปยังกลุ่มนี้ได้เพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ยังรวมถึงกล้วยไม้ และอาหารเพื่อสุขภาพ

8.1.2.3 ตลาดกลุ่มประเทศตะวันออกกลาง ประเทศทางตะวันออกกลาง เช่น สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ หรือ UAE เพิ่มการนำเข้าผลไม้ไทยหลายอย่าง แต่อย่างไรก็ตาม การส่งออกมายังประเทศอื่น ๆ ในกลุ่มนี้ยังมีอัตราการขยายตัวน้อย

8.1.3 อุปสงค์และอุปทานตลาดภูมิภาค สภาวะการส่งออกสินค้าไทย มีการตั้งเป้าหมายจากกระทรวงพาณิชย์ในการเพิ่ม ขยายตัว กระทรวงพาณิชย์มีการจัดตั้งโครงการสนับสนุนการขยายการส่งออกไปตลาดใหม่ มีการพัฒนากลยุทธ์ทางการค้าในการบุกเบิกตลาดใหม่

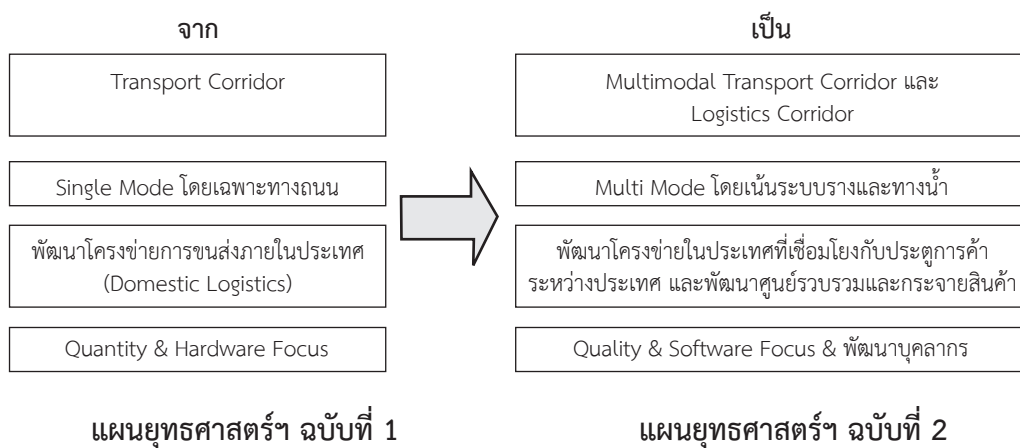
¹² สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และบริษัท โลตัสพาร์ค คอร์ปอเรชั่น จำกัด. รายงานการศึกษาเกี่ยวกับรูปแบบ การดำเนินงานของศูนย์ขนส่งสินค้าเน่าเสียง่าย (PERISHABLE CENTER) และศูนย์กระจายสินค้า (DISTRIBUTION CENTER) ภายในท่าอากาศยานที่เป็นสากล. 2562. หน้า 19

8.2 ความสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์กระทรวงคมนาคม

8.2.1 แผนยุทธศาสตร์กระทรวงคมนาคม ฉบับที่ 1 พบว่า เน้นการพัฒนาระดับกายภาพตามแนวพื้นที่การขนส่ง (TRANSPORT CORRIDOR) เพื่อให้เกิดการเชื่อมโยงโครงข่ายที่มีระยะทางและเวลาที่สั้นลง รวมถึงมีความสะดวกเพิ่มขึ้นควบคู่กับการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจ อาทิเช่น

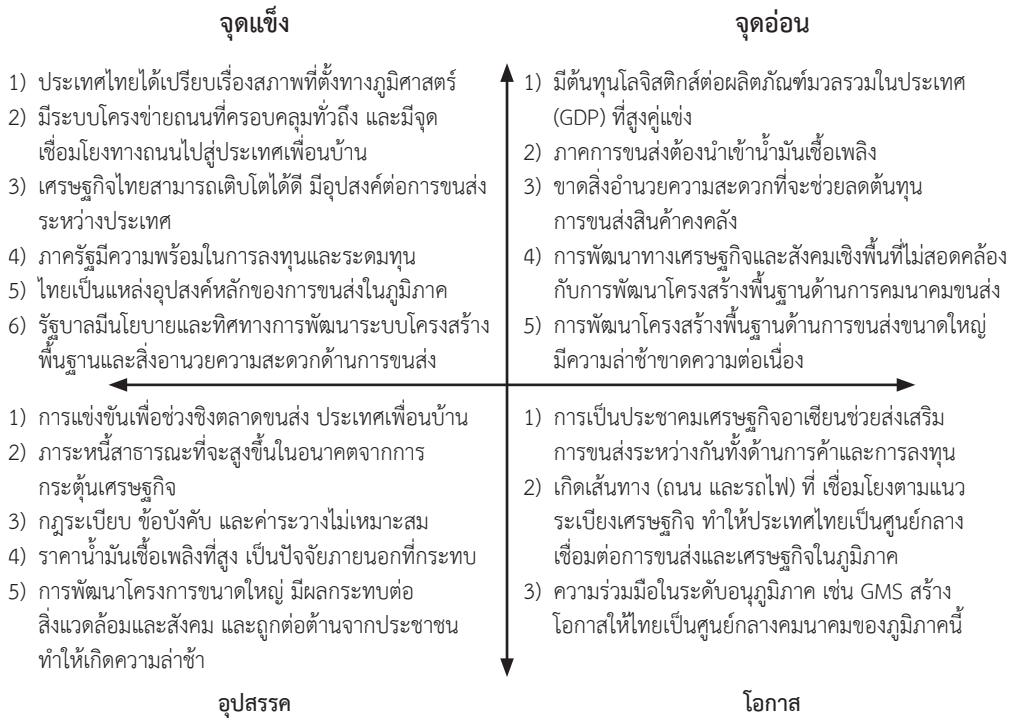
- 1) ความร่วมมือสามเหลี่ยมเศรษฐกิจ (IMT - GT)
- 2) ความร่วมมือสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ (QUADRANGLE)
- 3) ความร่วมมือห้าเหลี่ยมเศรษฐกิจ (BIMST - EC)
- 4) ความร่วมมือหกเหลี่ยมเศรษฐกิจ (GMS)

8.2.2 แผนยุทธศาสตร์กระทรวงคมนาคม ฉบับที่ 2 นี้ เป็นช่วงเวลาที่ประเทศไทยจะเข้าสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนใน ซึ่งมีตลาดเดียวและฐานการผลิตร่วม (SINGLE MARKET AND PRODUCTION BASE) เกิดการเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิตได้อย่างเสรีและทำให้เกิดการขนส่งข้ามแดนเพิ่มมากขึ้น ประเทศไทยจะต้องมีการเตรียมความพร้อมรองรับการแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศ โดยเร่งรัดพัฒนาระบบโลจิสติกส์ให้มีประสิทธิภาพ พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวก (HARDWARE) ควบคู่กับการพัฒนากฎหมาย/ระเบียบ และบุคลากร (SOFTWARE) และสนับสนุนการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ (MULTIMODAL TRANSPORT) เป็นการเชื่อมโยงระบบขนส่งทั้งสี่มิติ โดยเฉพาะการใช้การขนส่งทางบก ทางราง ทางน้ำ และทางอากาศ เน้นการพัฒนาโครงข่ายภายในประเทศที่เชื่อมโยงไปสู่ประตูการค้าระหว่างประเทศเพื่อรองรับการค้าระหว่างประเทศที่เพิ่มขึ้นในอนาคตเมื่อเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน



ภาพที่ 1 ภาพแสดงการเปรียบเทียบแผนยุทธศาสตร์กระทรวงคมนาคมเพื่อสนับสนุนการพัฒนาโลจิสติกส์ของประเทศ ฉบับที่ 1 และ 2

8.3 วิเคราะห์จุดแข็งจุดอ่อน (SWOT ANALYSIS) ของประเทศไทยในการเป็นศูนย์กลางขนส่งสินค้าเน่าเสียของกลุ่มประเทศอาเซียน



ภาพที่ 2 ภาพแสดงการวิเคราะห์จุดแข็งจุดอ่อน (SWOT ANALYSIS) ของประเทศไทยต่อการเป็นศูนย์กลางขนส่งสินค้าเน่าเสียของกลุ่มประเทศอาเซียน

8.4 วิเคราะห์สนามบินที่เหมาะสมในการเป็นศูนย์กลางขนส่งสินค้าเน่าเสียของกลุ่มประเทศอาเซียนในประเทศไทย ทำอากาศยานในประเทศไทย ประกอบด้วย

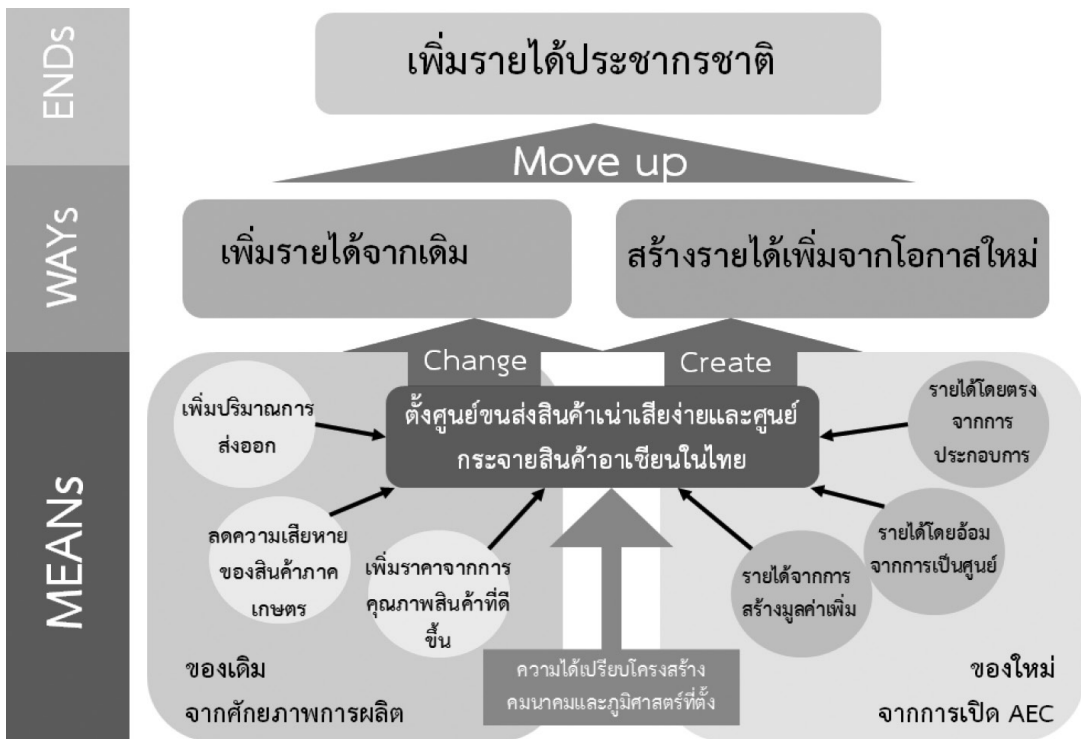
8.4.1 ทำอากาศยานนานาชาติอยู่ในความดูแลของ ทอท. จำนวน 6 แห่ง คือ โดยทำอากาศยานทั้ง 6 แห่งนี้ มีคลังสินค้าสำหรับขนถ่ายสินค้าทางอากาศทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ

8.4.2 ทำอากาศยานอยู่ภายใต้การดูแลของ กรมการบินพลเรือน จำนวนทั้งสิ้น 28 แห่ง ซึ่งในจำนวนนี้ได้รับการประกาศให้เป็นสนามบินศุลกากร เพียงจำนวน 18 แห่ง

8.4.3 ทำอากาศยานอยู่ภายใต้การดูแลของ บริษัท การบินกรุงเทพ จำกัด จำนวน 3 แห่ง คือ ทำอากาศยานสมุย ทำอากาศยานสุโขทัย และทำอากาศยานตราด

ทั้งนี้ โลกในอนาคตการขนส่งทางอากาศจะมีบทบาทต่อกิจกรรมทางโลจิสติกส์เพิ่มมากขึ้น ซึ่งเกิดจากพลวัตของโลกาภิวัตน์ (DYNAMIC OF GLOBALIZATION) คือ โลกาการค้าในปัจจุบันเป็นโลก

ที่ไร้พรมแดน (BORDERLESS) ส่งผลให้เกิดการค้าระหว่างประเทศล้วนแต่เป็นการส่งเสริมให้มีการค้าที่เป็นเสรี (FREE TRADE) ถือว่าเป็นปัจจัยส่งเสริมการขนส่งทางอากาศ ให้บทบาทต่อการค้าโลก โดยเฉพาะข้อตกลงการเปิดน่านฟ้าเสรีเพื่อการบินเชิงพาณิชย์ ที่เรียกว่า OPEN SKY ซึ่งจะมิมีบทบาทต่อการขนส่งทางอากาศ อย่างไรก็ตาม มีเพียงสนามบินสุวรรณภูมิที่มีอาคารคลังสินค้าระหว่างประเทศที่ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิตั้งอยู่ในเขตปลอดอากร (CUSTOM FREE ZONE: CFZ) ขนาด 549,416 ตรม. สามารถรองรับสินค้าได้ 3 ล้านตันต่อปี และด้วยศักยภาพทางภูมิศาสตร์ และสิ่งอำนวยความสะดวก รวมทั้งพัฒนากิจกรรมสนับสนุนที่เกี่ยวข้องของเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดงาน มีการจัดระบบโครงข่ายคมนาคมเชื่อมโยงท่าอากาศยานกับชุมชนและแหล่งผลิต ส่งผลให้สนามบินสุวรรณภูมิมีความเหมาะสมที่จะสร้างศูนย์ขนส่งสินค้าเน่าเสียง่ายและศูนย์กระจายสินค้ามากกว่าสนามบินอื่นในประเทศไทย



ภาพที่ 3 ภาพแสดงยุทธศาสตร์การเป็นศูนย์กลางขนส่งสินค้าเน่าเสียง่าย (PERISHABLE HUB) ของอาเซียนในไทย

บทสรุป

ยุทธศาสตร์การจัดตั้งศูนย์ตรวจมาตรฐานสินค้าและศูนย์กระจายสินค้าอาเซียนในไทย มีวัตถุประสงค์ 2 ประการคือ ประการแรกเพื่อเป็นเครื่องมือ (MEANS) แก้ปัญหาของความเสียหายระหว่างการขนส่งสินค้าเน่าเสียง่ายซึ่งเป็นสินค้าหลักของไทย เพื่อมุ่งหวังลดความเสียหายและ

เพิ่มรายได้ให้กับเกษตรกรไทย ประการที่สองเพื่อเป็นเครื่องมือที่สร้างโอกาสในการเพิ่มรายได้ ช่วงเวลาที่ประเทศไทยจะเข้าสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ทำให้อาเซียนรวมกันเป็น ตลาดเดียวและฐานการผลิตร่วม (SINGLE MARKET AND PRODUCTION BASE) ซึ่งผลการวิจัยพบว่า ในโครงการมีความสอดคล้องกับการวางแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานโลจิสติกส์ของกระทรวงคมนาคม ที่เน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวก (HARDWARE) ควบคู่กับการพัฒนา กฎหมาย/ระเบียบ และบุคลากร (SOFTWARE) และสนับสนุนการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ (MULTIMODAL TRANSPORT) เพื่อเชื่อมโยงไปสู่ประตูการค้าระหว่างประเทศ เพื่อรองรับการค้า ระหว่างประเทศที่เพิ่มขึ้น สามารถสร้างรายได้ที่ยั่งยืนต่อเนื่องให้กับประชากรในชาติได้ตามเป้าหมาย (ENDS) ของยุทธศาสตร์ชาติ โดยยุทธศาสตร์การจัดตั้งศูนย์ตรวจมาตรฐานสินค้าและศูนย์กระจาย สินค้าอาเซียนในไทย เครื่องมือ และใช้ความได้เปรียบภูมิศาสตร์ที่ตั้งและศักยภาพของโครงสร้างพื้นฐาน ของระบบการคมนาคมเป็นสิ่งสนับสนุนโครงการ

ถึงแม้กระทรวงคมนาคมมีการวางแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานโลจิสติกส์เพื่อรองรับแล้วก็ตาม แต่โครงการของกระทรวงคมนาคมก็มักประสบปัญหาความล่าช้าของโครงการ ทั้งจากปัญหาทาง การเมือง ปัญหาการต้องทำการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม และมักจะได้รับ การต่อต้านจากชาวบ้าน และกลุ่ม NGO แต่อย่างไรก็ดี ด้วยระบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ให้สิทธิเสรีภาพ แต่พบว่าการละเมิดสิทธิ การไม่ฟังเสียงส่วนน้อย การไม่มีวินัยของคน ไม่เคารพสิทธิผู้อื่น โครงการขนาดใหญ่ จะประสบปัญหาความล่าช้าจากการต่อต้าน และการทุจริตต่าง ๆ จึงเกิดเป็นความเสี่ยงที่ประเทศไทย จะเสียเปรียบคู่แข่งอย่างสิงคโปร์ และมาเลเซีย ซึ่งต่างก็มีวัตถุประสงค์เดียวกันที่จะเป็นศูนย์การขนส่ง สินค้าของอาเซียน

งานวิจัยนี้มีข้อจำกัดด้านเวลา

ทอท. ในฐานะรัฐวิสาหกิจ ภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญ อันเป็นกลไกของรัฐที่จะต้องขับเคลื่อน ภายใต้เป้าหมายของรัฐที่แก้ปัญหาสินค้าส่งออกไทยผ่านการขนส่งทางอากาศ ลดภาระและความสูญเสีย ของประเทศ มุ่งหมายให้ไทยแปลงวิกฤตเป็นโอกาส ให้ไทยเป็นศูนย์กลางการขนส่งสินค้าในภูมิภาค มุ่งบริการมากกว่าการแสวงหากำไรสูงสุดภายใต้การบังคับใช้กฎหมายตามหลักกฎหมายมหาชน ที่กำหนดให้ “รัฐพึงมีอำนาจเท่าที่กฎหมายกำหนดไว้” และไม่เป็น การบิดเบือนกลไกตลาด

แนวคิด การจัดตั้งศูนย์ตรวจมาตรฐานสินค้าและกระจายสินค้าในสนามบินสุวรรณภูมิ ยุทธศาสตร์นี้ของ ทอท. มุ่งมั่นให้เป็นไปตามกรอบพันธกิจ ที่จะส่งเสริมความมั่นคงและการพัฒนา ด้านเศรษฐกิจและด้านสังคมของประเทศตามระบอบประชาธิปไตย

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือและบทความ

กระทรวงคมนาคม. แผนยุทธศาสตร์กระทรวงคมนาคม พ.ศ. 2554-2558 (ฉบับปรับปรุง). ลงวันที่ 1 มีนาคม 2554.

ค่านาย อภิปรัชญาสกุล. โลจิสติกส์และการจัดการซัพพลายเชน กลยุทธ์ทำให้รายช่วยให้ประหยัด. กรุงเทพฯ : รัฐพรการพิมพ์, 2546.

ค่านาย อภิปรัชญาสกุล. การจัดการพื้นที่คลังสินค้า. กรุงเทพฯ : บริษัท โฟกัสมีเดียแอนด์พลับลิชชิ่ง จำกัด, 2557

ค่านาย อภิปรัชญาสกุล. การจัดการคลังสินค้า. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: บริษัท โฟกัสมีเดียแอนด์พลับลิชชิ่ง จำกัด, 2557.

ค่านาย อภิปรัชญาสกุล. การจัดการคลังสินค้าและกระจายสินค้า. กรุงเทพฯ : บริษัท โฟกัสมีเดียแอนด์พลับลิชชิ่ง จำกัด, 2555.

ค่านาย อภิปรัชญาสกุล. การจัดการพื้นที่คลังสินค้า. กรุงเทพฯ : บริษัท โฟกัสมีเดียแอนด์พลับลิชชิ่ง จำกัด, 2556.

ค่านาย อภิปรัชญาสกุล. การขนส่งสินค้าในงานโลจิสติกส์. กรุงเทพฯ : บริษัท โฟกัสมีเดียแอนด์พลับลิชชิ่ง จำกัด, 2556.

ค่านาย อภิปรัชญาสกุล. คลังสินค้าและศูนย์กระจายสินค้า. กรุงเทพฯ : บริษัท โฟกัสมีเดียแอนด์พลับลิชชิ่ง จำกัด, 2553.

จุฑาทิพ คล้ายทับทิม. ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนกับประเทศไทย. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย. 2557.

บุญชัย ใจเย็น. อาเซียนบวกสาม. กรุงเทพฯ : บริษัท พิมพ์ดีการพิมพ์ จำกัด. 2557.

ปิติ ศรีแสงนาม. รุกฆาตอาเซียน. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ตะวันออกจำกัด มหาชน. 2557.

ผสุตี พลสารมย์. คิดอย่างอาเซียน. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แมครอ-ฮิล. 2556.

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และบริษัท โลตัสพาร์ค คอร์ปอเรชั่น จำกัด. โครงการจ้างที่ปรึกษาเพื่อการจัดตั้งศูนย์ขนส่งสินค้าเน่าเสียง่าย (Perishable Center) และศูนย์กระจายสินค้า (Distribution Center) ณ ทสภ. ทชม. และทชร. (Inception report). 2554.

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และบริษัท โลตัสพาร์ค คอร์ปอเรชั่น จำกัด. รายงานการศึกษาและจัดทำ Land Use Plan พร้อม Phasing ของศูนย์ขนส่งสินค้าเน่าเสียง่าย (Perishable Center) และศูนย์กระจายสินค้า (Distribution Center) 2554.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. รายงานความก้าวหน้าการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบโลจิสติกส์ของประเทศไทยประจำปี 2554. ลงวันที่ 1 ธันวาคม 2554.

อเนก เหล่าธรรมทัศน์. บурพาภิวัฒน์ : ภูมิ-รัฐศาสตร์และเศรษฐกิจโลกใหม่. กรุงเทพฯ : กรุงเทพฯธุรกิจ. 2554.

ภาษาอังกฤษ

หนังสือและบทความ

Philip Kotler. *Marketing Management*. 11thed. Upper Saddle River. NJ:Prentice-Hall, 2003.

แนวทางการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยเสียงข้างมากและคุ้มครองเสียงข้างน้อย

อรรถการ ตฤณารังสี*

บทนำ

ประเทศไทยเคยนำระบบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) มาใช้ในการปกครองประเทศ โดยลักษณะการปกครองคือ พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจ และทรงเป็นกฎหมาย กล่าวคือ ที่มาของกฎหมายทั้งปวงอยู่ที่องค์พระมหากษัตริย์ พระราชดำรัส พระราชประสงค์ต่าง ๆ ล้วนมีผลเป็นกฎหมาย ดังคำที่กล่าวว่า “พระบรมราชานุญาตของพระเจ้าแผ่นดินกรุงสยามนี้ไม่ได้ปรากฏในกฎหมายอันหนึ่งอันใด ด้วยเหตุที่ถือว่าเป็นที่ล้นพ้น ไม่มีข้อสั่งอันใดจะเป็นผู้บังคับขัดขวางได้”¹ เมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 แล้วในทางนิตินัยทำให้พระราชอำนาจที่เคยมีมาอย่างล้นพ้นถูกจำกัดลงให้อยู่ในกรอบของรัฐธรรมนูญซึ่งประเทศไทยได้นำระบบการปกครองที่เป็นระบอบประชาธิปไตยมาปรับใช้เพื่อการปกครองประเทศแทน

ทั้งนี้ ระบบการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นการปกครองโดยประชาชนส่วนใหญ่ จึงให้ความสำคัญกับหลักการเสียงข้างมาก (Majority Rule) ในการตัดสินใจข้อขัดแย้งทุกระดับ โดยหลักการเสียงข้างมากคือ การตัดสินใจใด ๆ ของกลุ่มหรือคณะบุคคล หลังจากที่ได้มีการปรึกษา แลกเปลี่ยนความคิดเห็นพอสมควรแล้ว ก็ให้ตัดสินเป็นข้อยุติโดยถือเสียงข้างมากเป็นเสียงชี้ขาด

การศึกษา บทความทางวิชาการฉบับนี้ ศึกษาค้นคว้าเพื่อหาระบบการพิจารณา โกล่เกลี่ย ข้อพิพาทนอกศาล ฯ เพื่อลดข้อขัดแย้งในระบบประชาธิปไตยเสียงข้างมาก และคุ้มครองเสียงข้างน้อย โดย “หลักนิติธรรม”

หลักการ แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย

1. Majority Rule (ปกครองโดยเสียงข้างมาก) Minority Rights (สิทธิของเสียงข้างน้อย)

ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย เป็นระบบซึ่งมีฐานมาจากอำนาจอธิปไตยของปวงชน โดยจะมีประชาธิปไตยโดยตรง (direct democracy) ด้วยการเลือกตัวแทนจากกลุ่มประชากรของประเทศเพื่อทำการบริหารประเทศ ที่เรียกว่า ผู้แทนราษฎร ด้วยการให้อำนาจนิติจากการลงคะแนนเสียง โดยผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ผู้ชนะการเลือกตั้งคือพรรคซึ่งได้คะแนนเสียงสูงสุด ระบอบ

* น.บ. (มหาวิทยาลัยรามคำแหง), กรรมการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ

¹ พระราชอำนาจตามกฎหมาย; ศ.ดร.อมร รักชาติ, ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

การปกครองแบบประชาธิปไตยระบบรัฐสภาจะให้พรรคนั้นเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล และหัวหน้าพรรคก็จะเป็นนายกรัฐมนตรี เรียกว่า ได้อำนาจรัฐจากอาณัติของประชาชน แต่ถ้าคะแนนเสียงก้ำกึ่งกันมาก อาจเกิดปัญหาในเรื่องความรู้สึก คือ ไม่ได้ชนะกันอย่างเด็ดขาด และยังมีกระบวนการนับคะแนนผิด ฯลฯ ข้อบกพร่องนี้จึงเป็นข้อบกพร่องที่ต้องแก้ไข

เมื่อมีการตั้งรัฐบาลโดยเป็นพรรคเดียว หรือพรรคผสม จนได้เสียงข้างมากก็จะมีอำนาจรัฐในการบริหารประเทศ เรียกว่า majority rule ผู้ได้เสียงข้างมากจะเป็นผู้ปกครองบ้านเมืองหรือเป็นรัฐบาล แต่คำว่า สิทธิเสียงข้างน้อย majority rights มีข้อต้องคำนึงอยู่ 4 ประการด้วยกัน

ก) เสียงข้างมากไม่มีสิทธิละเมิดหลักนิติธรรม หลักการปกครองระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ไม่มีสิทธิและอำนาจใช้เสียงข้างมากในการละเมิดสิทธิขั้นมูลฐานของคนที่เป็นฝ่ายการเมืองที่เป็นเสียงข้างน้อย เพราะสิทธิขั้นมูลฐาน (fundamental rights) เป็นของเด็ดขาด และศักดิ์สิทธิ์

ข) สิทธิในการปกครองโดยเสียงข้างมากจะต้องอิงตามหลักนิติธรรม (the rule of law) และตัวบทกฎหมายอย่างเคร่งครัด การละเมิดกฎหมายจะนำไปสู่การเสียความชอบธรรมทางการเมือง (political legitimacy) ซึ่งเมื่อเสียความชอบธรรมทางการเมืองแล้วสิทธิข้างมากในการปกครองก็จะเป็นไม่มีความศักดิ์สิทธิ์อีกต่อไป

ค) การเสนอนโยบายใดก็ตามที่หมิ่นเหม่ต่อความเสี่ยงที่จะนำไปสู่ความเสียหายต่อสังคมและประเทศชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งละเมิดสิทธิของคนบางกลุ่มซึ่งเป็นเสียงข้างน้อย ย่อมจะทำให้ความชอบธรรมทางการเมืองของพรรคที่ได้เสียงข้างมาก หรือรัฐบาลผสม ขาดความชอบธรรมทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าหมิ่นเหม่ต่อการละเมิดหลักนิติธรรม (the rule of law) ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกตามกระบวนการและมีการใช้อย่างบริสุทธิ์ใจ ไม่ใช่การใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือ (the rule by law) เนื่องจากกุมอำนาจรัฐจึงดันทุรังในการใช้กฎหมายซึ่งหมิ่นเหม่และคนจำนวนมากไม่เห็นด้วย ที่สำคัญที่สุด การกุมเสียงในรัฐสภาและออกกฎหมายหรือพระราชบัญญัติที่มีเสียงคัดค้านมาก เพราะเป็นกฎหมายหรือนโยบายที่สุ่มเสี่ยงต่อความเสียหายต่อประเทศชาติก็จะกลายเป็นเป้าโจมตีแม้จะได้เสียงข้างมากก็ตาม

ง) รัฐบาลที่ปกครองโดยเสียงข้างมากจึงต้องระมัดระวังอย่างยิ่งในการเสนอนโยบายสาธารณะ การออกกฎหมาย การใช้กฎหมาย ซึ่งจะต้องเป็นไปตามครรลองอย่างเคร่งครัด และที่สำคัญ ในกรณีที่เป็นนโยบายอัครโครงการสาธารณะ (mega-project) เกี่ยวพันกับเงินจำนวนมาก และยังไม่มีการศึกษาอย่างแท้จริง ขาดข้อมูลที่มาสนับสนุน ผู้ซึ่งกุมอำนาจรัฐน่าจะต้องมีการทำประชาพิจารณ์ และถ้าจำเป็น ต้องมีการทำประชามติ แต่ที่สำคัญจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งถ้ามีการปรึกษาพรรคฝ่ายค้านซึ่งทำหน้าที่ในการควบคุมการทำงานของรัฐบาล วิธีนี้อาจจะทำให้ความตึงเครียดทางการเมืองลดลงได้ โดยเป็นการเสนอนโยบายสาธารณะแบบปรึกษาหารือ (deliberative democracy)

2. สภาพการปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยโดยเสียงข้างมากคุ้มครองเสียงข้างน้อยในสังคมไทย ข้อสังเกตสำคัญ 2 ประเด็น

1. พรรคที่ได้เสียงข้างมากเป็นรัฐบาล แต่ภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ที่กษัตริย์ใช้อำนาจควบคุมกบฏอภิไธยของปวงชนตามมาตรา 3 มีความว่า “อำนาจอภิไธยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กฤษฎีกา และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ และความผาสุกของประชาชนโดยรวม”

ผู้กุมอำนาจรัฐโดยได้เสียงข้างมาก (majority rule) คือ ผู้ทำหน้าที่ในการบริหารประเทศ โดยองค์พระประมุขใช้อำนาจของปวงชนชาวไทยผ่านฝ่ายบริหาร ดังนั้น **รัฐบาลจึงเป็นรัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและของประชาชนทั้งประเทศ** เมื่อเป็นรัฐบาลของประชาชนทั้งประเทศ จะไม่มีการแยกฝักแยกฝ่าย การบริหารต้องมีนโยบายที่เป็นลักษณะสากล ไม่ใช่เฉพาะเจาะจงเขตที่ตนมีเสียงสนับสนุน เพราะเป็นรัฐบาลเพื่อประชาชนทั้งประเทศ ดังนั้น รัฐบาลภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยจึงบริหารด้วยเสียงข้างมาก **สอดคล้องดูแลโดยสิทธิเสียงข้างน้อย (minority rights)** และกระทำแทนองค์พระประมุข ซึ่งตามประเพณีการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขแบบอังกฤษ อำนาจของพระมหากษัตริย์โดยประเพณีมี 3 ประการ คือ ก) the right to be consulted ข) the right to encourage ค) the right to warn ในกรณีจำเป็น รัฐบาลที่บริหารประเทศควรจะเข้าเฝ้าองค์พระมุขเพื่อปรึกษาหารือโครงการใหญ่ที่สำคัญ เพื่อขอพระราชดำริจากพระองค์ท่าน

2. ในกรณีฝ่ายค้าน ก็มีภารกิจสำคัญที่สุดคือ การทำหน้าที่ควบคุมการทำงานของรัฐบาล รวมทั้ง นิติบัญญัติ ตูลาการ ในระดับหนึ่ง รวมทั้งองค์กฤษฎีกาในระดับหนึ่ง ในกรณีของฝ่ายค้านนั้น **ประเพณีอังกฤษถือว่า ฝ่ายค้านคือพรรคการเมืองที่เป็นเสียงข้างน้อย ทำหน้าที่ค้านแทนประมุขของรัฐ** เพื่ออ้ากรงไว้ซึ่งการเป็นประชาธิปไตย หลีกเลี่ยงการละเมิดอำนาจและเผด็จการ ศัพท์ที่ใช้คือ Her Majesty’s Loyal Opposition แปลว่า เป็น **ฝ่ายค้านที่ตั้งโดยประมุขของรัฐเพื่อทำหน้าที่ คานการใช้อำนาจของรัฐบาล ซึ่งก็เป็นรัฐบาลขององค์ประมุขเช่นกัน** ทั้งสองส่วนทำหน้าที่เพื่อให้การใช้อำนาจรัฐเป็นไปตามหลักนิติธรรม การกำหนดนโยบายสาธารณะมีเหตุมีผล การละเว้นการละเมิดอำนาจ และต้องคำนึงถึงหลักการใหญ่ของประชาธิปไตย และความผาสุกของประชาชน

ในกรณีประเทศไทยมีลักษณะใกล้เคียงกันที่เรียกว่า **“ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร”** ซึ่งก็เท่ากับองค์กรที่อยู่ในอังกฤษ เพราะผู้นำฝ่ายค้านได้รับการโปรดเกล้าแต่งตั้งเช่นเดียวกับนายกรัฐมนตรี ทั้งตัวนายกรัฐมนตรีและฝ่ายค้านจึงเป็นผู้ที่ต้องปฏิบัติภารกิจจากการมอบหมายขององค์พระประมุขตามมาตรา 3 โดยพระองค์ใช้อำนาจอภิไธยของปวงชนผ่านทางรัฐสภา ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ในระดับหนึ่ง

วิธีการที่จะไม่ให้พรรคใดพรรคหนึ่งผูกขาดเสียงข้างมาก

1. พรรคเสียงข้างมากซึ่งไม่ได้มีเสียงข้างมากเป็นเด็ดขาดนั้น จะต้องยินดีต่อการให้มีฝ่ายค้านทำหน้าที่อย่างเต็มที่ด้วยความบริสุทธิ์ใจ พร้อมทั้งยินดีในการปรึกษาหารือ ในขณะที่ฝ่ายค้านก็ยินดีที่จะให้ความคิดเห็นทั้งหมดนี้ก็เพื่อประโยชน์ของสังคมและประเทศชาติ

2. มีความพยายามที่จะร่างรัฐธรรมนูญให้มีกลไกกำหนดให้จำนวนเสียงสมาชิกผู้แทนราษฎรมีจำนวนมากจนนำไปสู่เสียงสูงสุดของพรรคใดพรรคหนึ่ง เพราะนั่นจะนำไปสู่การคุมอำนาจรัฐสภาได้ ที่เรียกว่า **เผด็จการเสียงข้างมาก หรือเผด็จการรัฐสภา** ซึ่งมองเตสกีเออเรียกว่า Tyranny of the Majority

3. การอนุญาโตตุลาการ (Arbitration)

การอนุญาโตตุลาการ (Arbitration) เป็นกระบวนการระงับข้อพิพาททางแพ่ง โดยคู่กรณีตกลงกันไว้ด้วยการทำเป็นสัญญาเรียกว่า “สัญญาอนุญาโตตุลาการ” (Arbitration Agreement) มีใจความเป็นการเสนอข้อพิพาทของตนที่เกิดขึ้นหรือจะเกิดขึ้นในอนาคตให้อนุญาโตตุลาการชี้ขาดไม่ว่าจะมีการกำหนดตัวผู้เป็นอนุญาโตตุลาการไว้ในคราวนั้นด้วยหรือไม่ก็ตาม ด้วยเหตุนี้ การระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการจึงเกิดขึ้นด้วยความยินยอมพร้อมใจของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย ด้วยการมอบอำนาจให้อนุญาโตตุลาการวินิจฉัยข้อพิพาทดังกล่าว ส่วนการมอบอำนาจเช่นว่าอาจกระทำกันโดยตกลงกันในสัญญาอนุญาโตตุลาการนั้นเลยหรือในสัญญาอื่น ๆ ต่างหาก เช่น สัญญาที่คู่สัญญานั้นตกลงทำขึ้นเพื่อกิจการระหว่างกัน และจะถือว่าข้อสัญญาต่างหากนี้นับเข้าเป็นสัญญาอนุญาโตตุลาการเช่นกัน

การระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการเริ่มมีขึ้นมายาวนานตามวิวัฒนาการของกฎหมายดังหลักฐานที่ปรากฏตั้งแต่สมัยจักรวรรดิโรมัน โดยในกฎหมายสิบสองโต๊ะได้บัญญัติให้มีคนกลางเป็นอนุญาโตตุลาการ ทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดินในกฎหมายอังกฤษ ซึ่งความจำเป็นในการที่ต้องมีการควบคุมการระงับข้อพิพาท โดยอนุญาโตตุลาการได้เริ่มขึ้นในช่วงพุทธศตวรรษที่ 23 โดยในประเทศอังกฤษได้มีการกำหนดวิธีดำเนินงานของอนุญาโตตุลาการไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2240 ต่อมาใน พ.ศ. 2397 ได้มีการรวบรวมหลักกฎหมายเกี่ยวกับการอนุญาโตตุลาการที่กระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายต่าง ๆ มาไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาความ และเมื่อจำนวนข้อพิพาททางแพ่งมากขึ้นตามพัฒนาการของกิจการพาณิชย์ต่าง ๆ รัฐสภาอังกฤษจึงตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการอนุญาโตตุลาการขึ้นอีกครั้งใน พ.ศ. 2432 มีเนื้อหาเป็นการประมวลหลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับอนุญาโตตุลาการไว้ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวก็ได้มีการแก้ไขปรับปรุงเรื่อยมา

ส่วนในประเทศไทย ปรากฏหลักฐานว่า ในกฎหมายตราสามดวงมีการบัญญัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งตุลาการโดยคู่ความ ซึ่งแตกต่างจากตุลาการที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และต่อมาในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่ประกาศใช้ใน พ.ศ. 2477 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์เรื่องอนุญาโตตุลาการในศาลและนอกศาลไว้ กับทั้งได้มีการตราพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2530 ขึ้นเพื่อกำหนด

หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเสนอข้อพิพาทให้อนุญาตตุลาการชี้ขาดนอกศาล โดยมีการจัดตั้งสถาบัน อนุญาตตุลาการ สำนักงานศาลยุติธรรม (Thai Arbitration Institute : TAI) ขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2533 โดยอนุญาตตุลาการเป็นผู้ทำหน้าที่ระงับข้อพิพาททางแพ่งประเภทหนึ่งซึ่งอาจแบ่งตามลักษณะ ของกระบวนการระงับข้อพิพาทได้ดังต่อไปนี้

1. **อนุญาตตุลาการ (Arbitrator)** คือ บุคคลที่สามซึ่งอาจเป็นบุคคลเดียวหรือหลายคน ที่คู่กรณีพิพาทตกลงกันให้ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทตามที่ตกลงกันไว้ในสัญญาเรียกว่า “สัญญาอนุญาตตุลาการ” ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาอนุญาตตุลาการจะเปิดโอกาสให้คู่กรณี พิพาทแสดงข้อเรียกร้องและข้อต่อสู้พร้อมทั้งนำพยานหลักฐานต่าง ๆ มาสืบเพื่อรับฟังข้อเท็จจริง ตลอดจนสามารถดำเนินกระบวนการพิจารณาตามวัน เวลา และสถานที่ตามที่คู่กรณีพิพาทตกลงกันได้ รวมทั้งคู่กรณีพิพาทสามารถตกลงกันกำหนดวิธีพิจารณาโดยไม่ขัดต่อกฎหมายและความสงบเรียบร้อย ของประชาชนเพื่อใช้ในการดำเนินกระบวนการแก้ไขข้อพิพาทได้ และเมื่อรับฟังข้อเท็จจริง ตามพยานหลักฐานในการดำเนินกระบวนการพิจารณาแล้ว อนุญาตตุลาการจึงมีคำวินิจฉัยข้อพิพาทได้

2. **ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Conciliator)** คือ บุคคลที่สามซึ่งคู่กรณีพิพาทตกลงกันให้เข้ามา ช่วยไกล่เกลี่ยเพื่อให้เกิดการประนีประนอมยอมความกัน โดยคู่กรณีพิพาทแต่ละฝ่ายต่างยินยอม ผ่อนผันข้อเรียกร้องของตน และแต่ละฝ่ายจะได้รับสิทธิตามสัญญาประนีประนอมยอมความนั้นแทน ในกระบวนการระงับข้อพิพาทนั้นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีหน้าที่เพียงไกล่เกลี่ยให้มีการประนีประนอม ยอมความกัน ไม่มีอำนาจบังคับหรือตัดสินการใด ๆ ในการเจรจานั้น แต่อาจเสนอแนวทางในการตกลงกัน ของคู่กรณีพิพาทได้

3. **ตุลาการ (Justice) หรือ ผู้พิพากษา (Judge)** คือ ผู้มีหน้าที่ตามที่กฎหมายวิธีพิจารณา ความบัญญัติให้ชี้ขาดข้อพิพาทใด ๆ ด้วยการมีคำสั่งหรือคำพิพากษาคดีที่มาจากศาลในกรณีที่คู่ความ ไม่อาจตกลงไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทกันได้ นอกจากนี้ ในกรณีพิพาทซึ่งไม่เป็นกรณีอันต้อง ยื่นต่ออนุญาตตุลาการตามที่กฎหมายกำหนด และคู่ความได้ยื่นฟ้องศาลแล้ว ตุลาการหรือผู้พิพากษา อาจไกล่เกลี่ยให้คู่ความตกลงประนีประนอมยอมความกันในศาลหรืออาจนำบทบัญญัติเกี่ยวกับการ อนุญาตตุลาการในศาลตามที่กฎหมายกำหนดไว้มาใช้บังคับก็ได้ ตามแต่เห็นสมควร

ศาลรัฐธรรมนูญได้กล่าวถึงหลักนิติธรรมในการใช้อำนาจของรัฐ โดยนิยามไว้ในคำวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญที่ 15-18/2556 ว่าหลักนิติธรรมถือเป็นแนวทางในการปกครองประเทศที่มาจาก หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ อันเป็นความเป็นธรรมที่บริสุทธิ์ปราศจากอคติโดยไม่มีผลประโยชน์ ส่วนตนเข้ามาเกี่ยวข้องและแอบแฝง หลักนิติธรรมจึงเป็นหลักพื้นฐานของกฎหมายที่อยู่เหนือ บทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งรัฐสภาที่ดี คณะรัฐมนตรีที่ดี ศาลที่ดี รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐที่ดี จะต้องยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติ ดังนั้น การอ้างหลักเสียงข้างมาก มาสนับสนุนการใช้อำนาจตามอำเภอใจโดยที่ไม่ได้คำนึงเสียงข้างน้อยในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จนทำให้เกิดความเสียหายและความเสื่อมโทรมของประเทศชาติหรือการวิวาทบาดหมาง

และแตกสามัคคีกันอย่างรุนแรงในหมู่ประชาชน ดังที่ปรากฏเป็นปัญหาวิกฤตของชาติที่ผ่านมา นั้นย่อมขัดแย้งต่อหลักนิติธรรม

ทั้งนี้ แม้ว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะสามารถกระทำได้โดยเสียงข้างมากตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ แต่กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว ก็จะต้องดำเนินไปด้วยกระบวนการที่ชอบตามรัฐธรรมนูญและเคารพรับฟังเสียงข้างน้อยด้วย

เช่นนี้แล้ว กระบวนการพิจารณารัฐธรรมนูญที่ใช้เสียงข้างมากในการลงมติปิดอภิปราย ในวาระที่ 1 โดยละเลยไม่รับฟังความคิดเห็นของฝ่ายข้างน้อย รวบรวมปิดการอภิปรายและปิดการประชุม เพื่อให้มีการลงคะแนนเสียง เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางที่ไม่ชอบ เอื้อประโยชน์แก่ฝ่ายเสียงข้างมาก โดยไม่เป็นธรรมอันเป็นการขัดต่อหลักนิติธรรม จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ แม้ว่าการลงมติในเรื่องใด ๆ ของรัฐสภาจะต้องอาศัยเสียงข้างมาก แต่การออกเสียงข้างน้อยของสมาชิกรัฐสภาที่เป็นเสียงข้างมากนั้น จะต้องกระทำการโดยวิธีการอันชอบด้วย ดังนั้น การที่สมาชิกรัฐสภาบางรายมอบหมายให้สมาชิกรัฐสภาคนอื่นใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนแทนตน เป็นการละเมิดหลักการพื้นฐานของการสมาชิกรัฐสภาต้องปฏิบัติหน้าที่โดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายหรือการครอบงำใด ๆ ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ การกระทำการออกคะแนนเสียงแทนกันเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ขัดต่อหลักความซื่อสัตย์สุจริต มิอาจถือว่าเป็นมติที่ชอบของรัฐสภาในกระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้

แนวทางการปกครองโดยเสียงข้างมากและคุ้มครองเสียงข้างน้อยสำหรับประเทศไทย

ในปัจจุบันพบว่า การปกครองโดยเสียงข้างมากคุ้มครองเสียงข้างน้อยสำหรับประเทศไทย ได้ถูกนำมาใช้ โดยเสียงข้างน้อยมีสิทธิส่งความเห็นเพื่อนำเสนอที่ประชุมใหญ่ได้ แต่น้อยครั้งที่สิทธิเสียงข้างน้อยจะได้รับการยอมรับ

ผู้บริหารหรือการวินิจฉัยต่าง ๆ จากตุลาการที่ยึดหลักการปกครองประชาธิปไตยโดยเสียงข้างมากคุ้มครองเสียงข้างน้อย มาใช้อย่างเป็นระบบ อย่างเป็นรูปธรรม จะได้รับความร่วมมืออย่างมาก ได้รับการสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง พร้อมทั้งเป็นที่ยอมรับของหน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เรื่อง คำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 หน้าที่ 19 - 22 ตอนหนึ่งได้กล่าวถึงหลักการก่อนคำให้วินิจฉัยว่า “ประเทศที่นำเอาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยมาใช้ในการปกครองประเทศ ล้วนมีวัตถุประสงค์และมุ่งหมาย ที่จะออกแบบหรือสร้างกลไกในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ในอันที่จะทำให้ประชาชน เข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ อีกทั้งสร้างระบบตรวจสอบ และถ่วงดุลระหว่างองค์กรหรือสถาบันทางการเมือง ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดดุลยภาพในการใช้อำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นของประชาชน ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจที่แบ่งช่องทาง

การใช้อำนาจออกเป็น 3 ทาง คือ การใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา การใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี และการใช้อำนาจตุลาการทางศาล ดังจะเห็นได้จากความตอนหนึ่งที่ปรากฏในคำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ซึ่งเป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ว่า “ร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่จัดทำใหม่นี้ มีสาระสำคัญเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันของประชาชนชาวไทย ในการธำรงรักษาไว้ซึ่งเอกราชและความมั่นคงของชาติ การทำนุบำรุงรักษาศาสนาทุกศาสนาให้สถิตสถาพร การเทิดทูนพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และเป็นมิ่งขวัญของชาติ การยึดถือระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เป็นวิถีทางในการปกครองประเทศ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้ประชาชนมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างเป็นรูปธรรม การกำหนดกลไกสถาบันทางการเมืองทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร ให้มีดุลยภาพและประสิทธิภาพตามวิถีการปกครองแบบรัฐสภา รวมทั้งให้สถาบันศาลและองค์กรอิสระอื่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยสุจริตเที่ยงธรรม”

จากหลักการดังกล่าว ย่อมแสดงให้เห็นอย่างแจ่มชัดว่า เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีความมุ่งหมายที่จะให้องค์กรหรือสถาบันการเมืองได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความถูกต้องชอบธรรม มีความเป็นอิสระและซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ไม่ประสงค์ที่จะให้องค์กรหรือสถาบันการเมืองใดบิดเบือนการใช้อำนาจ โดยเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ปราศจากความชอบธรรมทุกรูปแบบ อีกทั้งไม่ประสงค์ที่จะให้องค์กร หรือสถาบันการเมืองหยิบยกบทกฎหมายใดมาเป็นช่องทางเพื่อใช้เป็นฐานสนับสนุน คำจูน ในอันที่จะแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนหรือพวกพ้องจากการใช้อำนาจนั้น ๆ ถึงแม้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะให้ถือเอามติฝ่ายเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ก็ตาม แต่หากละเลยหรือใช้อำนาจตามอำเภอใจ กดขี่ข่มเหงฝ่ายเสียงข้างน้อยโดยไม่ฟังเหตุผลและขาดหลักประกัน จนทำให้ฝ่ายเสียงข้างน้อยไม่มีที่อยู่ที่ยืนตามสมควรแล้วไซ้ระจื่อว่าเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้อย่างไร

หากแต่จะกลับกลายเป็นระบอบเผด็จการฝ่ายข้างมาก ขัดแย้งต่อระบอบการปกครองของประเทศไปอย่างชัดแจ้ง ซึ่งหลักการพื้นฐานสำคัญนี้ได้รับการยืนยันมาโดยตลอดว่าจำเป็นต้องมีมาตรการในการป้องกันการใช้อำนาจบิดเบือน หรือใช้อำนาจตามอำเภอใจของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งที่เข้ามาใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชน โดยให้ตั้งมั่นอยู่บนหลักการแบ่งแยก การใช้ อำนาจอธิปไตยอันเป็นอำนาจของปวงชนชาวไทย เพื่อให้แต่ละองค์กรหรือสถาบันการเมืองที่ใช้อำนาจดังกล่าวอยู่ในสถานะที่จะตรวจสอบและถ่วงดุลเพื่อทัดทานและคานอำนาจซึ่งกันและกันได้ อย่างเหมาะสม มิใช่แบ่งแยกให้เป็นพื้นที่อิสระของแต่ละฝ่ายที่จะใช้อำนาจตามอำเภอใจอย่างไรก็ได้ เพราะหากปล่อยให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดโดยปราศจากการตรวจสอบ และถ่วงดุลแล้ว ย่อมเป็นความเสี่ยงอย่างยิ่งที่จะทำให้เกิดความเสียหายและนำพาประเทศชาติให้เกิดเสื่อมโทรมลง เพราะความผิดหลงและมั่วเมาในอำนาจของผู้ถืออำนาจรัฐ ในการนี้อาจกล่าวได้ว่า องค์กรที่ทำหน้าที่แทนผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือศาล ล้วนถูกจัดตั้งขึ้น

หรือได้รับมอบอำนาจจากรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น ดังนั้น การใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรเหล่านี้จึงต้องถูกจำกัดขอบเขตทั้งในด้านกระบวนการและเนื้อหา กรณีจึงมีผลให้การใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรทั้งหลายเหล่านี้ไม่สามารถที่จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้นำหลักนิติธรรมมากำกับกับการใช้อำนาจหน้าที่ของทุกฝ่ายทุกองค์กรและทุกหน่วยงานของรัฐภายใต้หลักการที่ว่า นอกจากจะต้องใช้อำนาจหน้าที่ให้ถูกต้องตามกฎหมายที่มีอยู่ทั่วไปแล้วยังจะต้องใช้อำนาจและปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามหลักนิติธรรมด้วย กรณีจึงไม่อาจปฏิบัติตามกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร หรือ หลักเสียงข้างมาก เพียงด้านเดียวเท่านั้น หากแต่ยังจะต้องคำนึงถึงหลักนิติธรรมควบคู่กันไปด้วย

การอ้างหลักเสียงข้างมากโดยที่ไม่ได้คำนึงถึงเสียงข้างน้อย เพื่อหยิบยกมาสนับสนุนการใช้อำนาจตามอำเภอใจเพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของผู้ใช้อำนาจ ท่ามกลางความทับซ้อนระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนหรือกลุ่มบุคคลกับผลประโยชน์ของประเทศชาติและความสงบสุขของประชาชนโดยรวม ย่อมจะนำไปสู่ความเสียหายและความเสื่อมโทรมของประเทศชาติหรือการวิวิาทบาดหมางและแตกสามัคคีกันอย่างรุนแรงระหว่างประชาชนและย่อมขัดต่อหลักนิติธรรมตามมาตรา 3 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งหมายถึง “รัฐธรรมนูญนี้” ตามนัยมาตรา 68 นั้นเอง การใช้กฎหมายและการใช้อำนาจทุกกรณีจึงต้องเป็นไปโดยสุจริต จะใช้โดยทุจริตแล้วฉ้อฉลมีผลประโยชน์ทับซ้อน หรือวาระซ่อนเร้นมิได้ เพราะมิเช่นนั้น จะทำให้บรรดาสุจริตชนคนส่วนใหญ่ของประเทศอาจสูญเสียประโยชน์ อันพึงมีพึงได้ ให้ไปตกอยู่กับแก่บุคคลหรือคณะบุคคลผู้ใช้อำนาจโดยปราศจากความชอบธรรม หลักนิติธรรมถือเป็นแนวทางในการปกครองที่มาจากหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ อันเป็นความเป็นธรรมที่บริสุทธิ์ปราศจากอคติ โดยไม่มีผลประโยชน์ส่วนตนเข้ามาเกี่ยวข้องและแอบแฝง หลักนิติธรรม จึงเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญของกฎหมายที่อยู่เหนือบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งรัฐสภาที่ดี คณะรัฐมนตรีที่ดี ศาลที่ดี รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐที่ดี จะต้องยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติ

ส่วนหลักการปกครองแบบประชาธิปไตย หมายถึง การปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน มิใช่การปกครองตามแนวคิดของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง และมีใช้การปกครองที่อ้างอิงแต่เพียงฐานอำนาจที่มาจากภาระเลือกตั้งเท่านั้น ทั้งนี้ เนื่องจากหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยยังมีองค์ประกอบสำคัญอีกหลายประการ การที่องค์กรหรือสถาบันการเมืองในฐานะผู้ใช้อำนาจรัฐมักจะอ้างอยู่เสมอว่า ตนมาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่กลับนำแนวความคิดของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง มาปฏิบัติหาวิธีการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีความมุ่งหมายเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยส่วนรวมภายใต้หลักนิติธรรม เนื่องจากประชาธิปไตยมิได้หมายถึงเพียงการได้รับเลือกตั้งหรือชนะการเลือกตั้งของฝ่ายการเมืองเท่านั้น เพราะเสียงส่วนใหญ่จากการเลือกตั้งมีความหมายเพียงสะท้อนถึงความต้องการของประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในแต่ละครั้งเท่านั้น หาใช่เป็นเหตุให้ตัวแทนใช้อำนาจได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงความถูกต้องและชอบธรรม

ตามหลักนิติธรรม แต่อย่างไรก็ตาม ในขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ได้อำนาจหน้าที่สำคัญในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจ เพื่อให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม ภายใต้หลักการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย อันเป็นปรัชญาของการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตย ในอันที่จะทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ได้รับการคุ้มครองอย่างเป็นรูปธรรม ควบคู่ไปกับการดำรงและรักษาไว้ซึ่งความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 216 วรรคห้า ที่ว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ ประกอบมาตรา 27 ที่ว่า สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐโดยตรง ในการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง”

คำสำคัญ: หลักการประชาธิปไตยรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2560

หลักการทางการเมืองการปกครอง 3 ประการ

1. หลักอธิปไตยของประชาชน หมายถึง อำนาจอสูงสุดเป็นของพลเมืองภายในรัฐ นโยบายหรือระเบียบกฎหมายเกณฑ์ต่าง ๆ ต้องพยายามให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ

2. หลักเสียงส่วนมากที่ค้ำประกันถึงเสียงส่วนน้อย หรือการที่ฝ่ายเสียงข้างมากมีบทบาทในการบริหาร แต่ไม่ควรละเมิดสิทธิ หรือการเอาเปรียบและกดขี่ฝ่ายเสียงข้างน้อย

3. การคุ้มครองเสรีภาพ และความเสมอภาคโดยกฎหมาย และจะไม่แตกต่างไปจากรากฐานของประชาธิปไตย ซึ่งจรรยา สุภาพ (2522) สรุปไว้ 5 ประการคือ

3.1 กระบวนการของประชาธิปไตย (Democratic Process) เพื่อให้ได้มาซึ่งความเห็นพ้องต้องกัน (Consensus) ในการร่วมแก้ปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับการเมือง การปกครอง จะต้องมียุทธวิธี

3.2 การใช้เหตุผล (Rationality) เพื่อเป็นเครื่องมือในการตัดสินใจเมื่อได้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน

3.3 เสรีภาพ (Freedom) จะเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งของประชาธิปไตย แต่ต้องยึดหลักของความชอบธรรม เหตุผลและคุณธรรม โดยมีปรากฏในรัฐธรรมนูญจนเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป

3.4 ความเสมอภาค (Equality)

3.5 การใช้เสียงข้างมาก (Majority Rule) เพื่อเป็นบรรทัดฐานในการดำเนินงาน การตัดสินใจปัญหา หรือการแก้ไขข้อขัดแย้ง แต่ต้องใช้ประกอบกับหลักในการเคารพเสียงข้างน้อย

3. ผลการศึกษา

หลักการเสียงข้างมาก (Majority Rule) ต้องดำเนินควบคู่ไปกับการเคารพในสิทธิของเสียงข้างน้อย (Minority Rights) ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันว่าฝ่ายเสียงข้างมากจะไม่ใช้วิธีการใด ๆ ที่เห็นแก่ผลประโยชน์ของกลุ่มพวกพ้องตน แต่ต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์ของประชาชนทั้งหมด เพื่อสร้างสังคมทุกฝ่ายสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติสุข โดยฝ่ายเสียงข้างน้อย (Minority Right) จะต้องได้รับความคุ้มครอง ขณะที่ต้องยอมรับฟังจากเสียงส่วนใหญ่ไปพร้อม ๆ กัน ทั้งนี้ เพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นในสังคม ในหลากหลายหน่วยงานก็ได้มีกระบวนการที่ลดความขัดแย้งโดยอนุญาตตุลาการ เข้ามาช่วยการหาข้อยุติของเหตุแห่งปัญหาที่สามารถเจรจากันได้และยังมีกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท การประนีประนอมนอกระบบศาล อย่างไรก็ตาม วิธีดำเนินการสร้างรูปแบบการปกครองโดยเสียงข้างมากและคุ้มครองเสียงข้างน้อยนั้นยังคงต้องสร้างให้เกิดกระบวนการนี้ต่อไป เพื่อนำมาสู่การลดความขัดแย้ง ลดความเหลื่อมล้ำในระบอบประชาธิปไตย ลดการรวบอำนาจเบ็ดเสร็จ เพื่อมุ่งสู่การพัฒนาการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทยให้เกิดดุลยภาพและความสามัคคีของประเทศซึ่งนำมาสู่ความสุขและความรุ่งเรืองความมั่นคงของประเทศ

จากการศึกษาโดยการรวบรวมแหล่งข้อมูลต่าง ๆ รวมถึงการสัมภาษณ์จากบุคคลที่มีประสบการณ์ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในสังคมไทย ข้อสรุปทั้งหมดของกลุ่มตัวอย่างอันได้แก่ 1. กลุ่มนักการเมืองระดับชาติ/ นักการเมืองท้องถิ่น/กลุ่มอดีตสมาชิกวุฒิสภา 2. กลุ่มนักปกครอง 3. กลุ่มนักวิชาการ 4. กลุ่มนักกฎหมาย และ 5. กลุ่มภาคเอกชน สามารถสรุปผลของภาพรวมได้ดังต่อไปนี้

1. ประโยชน์ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยเสียงข้างมากคุ้มครองเสียงข้างน้อย

1.1 ลดความขัดแย้งในสังคมระหว่างเสียงข้างมากกับเสียงข้างน้อย แม้ว่าความคิดเห็นที่แตกต่างกันเป็นเรื่องธรรมดา แต่การเปิดโอกาสให้เสียงข้างน้อยแสดงความคิดเห็น แสดงจุดยืนนั้นก็เป็นส่วนสำคัญ ทั้งนี้ ก็เพื่อผลประโยชน์แห่งชาติ และเมื่อทุกฝ่ายได้แสดงความคิดเห็นแล้ว เสียงข้างมากตัดสินใจไปในทิศทางใด เสียงข้างน้อยย่อมต้องเคารพมติของเสียงข้างมาก เพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นในสังคม และสร้างความสามัคคี

การยึดหลักเสียงข้างมากส่วนใหญ่ของประชาชนนั้นเป็นกติกาสากลที่มีความชอบธรรมในตัวเองระดับหนึ่ง แต่ต้องเคารพหรือคุ้มครองเสียงข้างน้อย โดยการให้เสียงข้างน้อยได้มีโอกาสได้แสดงความคิดเห็นที่แตกต่างอย่างเต็มที่ ความหลากหลายของความคิดเห็นคือความงดงามในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งจะช่วยให้เกิดความรอบคอบ รัดกุม รอบด้าน อันจะนำไปสู่การตัดสินใจ หรือมติที่ดีที่สุดสำหรับประเทศชาติ รัฐบาลได้รับข้อมูลครบถ้วนจากประชาชนเพื่อนำไปเป็นประโยชน์ส่วนรวม

1.2 เป็นประชาธิปไตยที่สร้างคุณค่าสังคมที่มีความแตกต่างหลากหลายและการยอมรับความคิดเห็นของผู้อื่น และเห็นการขัดแย้งกระบวนการสำหรับ มีการอภิปรายที่เปิดกว้างและการโต้แย้งระหว่างคนที่มีความเชื่อมั่นและความคิดเห็นที่ต่างกัน หากไม่มีการโต้แย้งใด ๆ ก็ไม่มีทางเลยที่จะทราบว่า

ประชาชนต้องการอะไร หรือพบทางแก้ปัญหาที่อาจจะดีกว่า นี่คือประโยชน์ของการปกครองระบอบประชาธิปไตยเสียงข้างมากคุ้มครองเสียงข้างน้อย

1.3 เสริมสร้างวัฒนธรรมในการตรวจสอบถ่วงดุลในอำนาจนิติบัญญัติให้ทวีความเข้มแข็งในระบบประชาธิปไตยนั้น เมื่อมีการอภิปรายแสดงข้อคิดเห็นแล้ว การหาข้อยุติต้องเกิดจากการออกเสียงลงคะแนน ดังนั้นเสียงข้างมากที่ได้รับการสนับสนุนจะยุติธรรมและเชื่อถือได้ก็ต่อเมื่อทุกฝ่ายได้รับโอกาสในการเสนอความคิดเห็นของตน เพราะหากปล่อยให้เสียงข้างมากละเมิดหรือก้าวก่ายสิทธิของเสียงข้างน้อยจะถือว่าเป็นการใช้ “กฎหมาย” และทำให้เกิดการลุแก่อำนาจในการปกครอง นอกจากนั้นการรับฟังเสียงข้างน้อยเป็นอีกด้านหนึ่งที่จะทำให้ได้ข้อมูลครบในทุกมิติ ทำให้ทุกคนในสังคมได้รับประโยชน์เท่าเทียมกัน ประชาชนอยู่อย่างสันติสุขและมีเสรีภาพแท้จริงโดยเสียงข้างมากไม่มัวเมาอำนาจและจะไม่กล้าทำในสิ่งที่ไม่ถูกต้อง

1.4 สังคมมีบรรยากาศของความโปร่งใส เป็นธรรม เสมอภาค การปกครองระบอบประชาธิปไตยเสียงข้างมากคุ้มครองเสียงข้างน้อยเป็นการปกครองที่ให้หลักประกันสำหรับเสียงข้างน้อยว่าสิทธิขั้นพื้นฐานของฝ่ายเสียงข้างน้อยจะต้องได้รับการเคารพ โดยฝ่ายเสียงข้างมาก ต้องทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนทั้งหมด มิใช่เพื่อประโยชน์ของตนเพียงฝ่ายเดียว เพื่อสร้างสังคมที่ประชาชนเสียงข้างน้อยรวมทั้งชนกลุ่มน้อย ผู้ด้อยโอกาสต่าง ๆ สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติสุข โดยไม่มีการเอาเปรียบกัน และสร้างความขัดแย้งในสังคม

การปกครองระบอบประชาธิปไตยเสียงข้างมากคุ้มครองเสียงข้างน้อย ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินที่มีเอกภาพ เกิดความรวดเร็ว ลดความขัดแย้งและการต่อต้าน รวมทั้งทำให้การแก้ปัญหาต่าง ๆ สามารถเสร็จสิ้นได้ในสภาผู้แทนราษฎร ไม่ก่อให้เกิดการเมืองบนท้องถนน

1.5 ลดปัญหาการทุจริตฉ้อโกง

เปิดโอกาสให้เสียงข้างมากดำเนินการปกครองโดยเสียงข้างน้อยมีสิทธิคัดค้าน ตรวจสอบได้ เพื่อให้เกิดความสมดุลและประโยชน์สูงสุดแก่ชุมชน สังคม และประเทศชาติ

2. สภาพการปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยในสังคมไทย

2.1 ข้อจำกัดของการปกครองระบอบประชาธิปไตยเสียงข้างมากคุ้มครองเสียงข้างน้อย

ปัจจุบันสังคมไทยก็ยังใช้ระบบเสียงข้างมากไม่ได้ เพราะจะยังเอื้อประโยชน์เฉพาะในกลุ่มผลประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง ไม่ได้ทำเพื่อประโยชน์ของประชาชน เกิดการคอร์รัปชันอย่างมาก โดยเฉพาะงบประมาณแผ่นดินที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้โหวตงบประมาณสู่ท้องถิ่นก็นำไปใช้ไม่เกิดประโยชน์อย่างแท้จริง จึงทำให้เกิดการทุจริตเชิงนโยบาย ผู้ได้รับผลประโยชน์ก็มีเพียงไม่กี่คน โดยเฉพาะกลุ่มนักการเมืองและพรรคการเมือง โดยเสียงข้างน้อยไม่สามารถทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงความเห็นของเสียงข้างมากได้ เพียงแต่เป็นข้อสังเกตหรือความเห็นประกอบเท่านั้น และในความเป็นจริงฝ่ายเสียงข้างมากมักจะใช้วิธีการพวกมากลากไปตามผลประโยชน์ หรือกระแสสังคมนิยมของตนเป็นที่ตั้ง ความคิดเรื่องการปกครองระบอบประชาธิปไตยเสียงข้างมากคุ้มครองเสียงข้างน้อยจึงเปรียบ

ได้เพียง “อุดมคติทางการเมือง” เท่านั้น ส่วนใหญ่เสียงข้างมากจะไม่ค่อยรับฟัง ด้วยถือเอาว่าตนมีอำนาจ และเสียงข้างน้อยก็ไม่มีเครื่องมือในการแย้ง (Sanction) ที่เป็นรูปธรรม

นอกจากนั้นการสร้างสมดุลแห่งการยอมรับและความพึงพอใจร่วมกันของทั้งสองฝ่ายกระทำได้ยาก ในแง่ของวัฒนธรรมการเมืองของประเทศไทย เสียงข้างมากจะไม่ฟังเสียงข้างน้อย และเสียงข้างน้อยที่คัดค้านทุกอย่าง โดยไม่คำนึงถึงว่าผลกระทบที่ตามมาจะสร้างประโยชน์หรือความเสียหายกับประเทศชาติหรือไม่ เนื่องมาจากประชาชนขาดความเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย เสียงข้างมากคุ้มครองเสียงข้างน้อย มีการแบ่งพรรคแบ่งพวก ทำให้การปกครองระบอบประชาธิปไตย เสียงข้างมากคุ้มครองเสียงข้างน้อย ยังไม่ได้ผลเท่าที่ควร มีการแบ่งแยกทางความคิดและการแตกแยกทางสังคมจากการเมืองในอดีต ทำให้การขับเคลื่อนแผนงานโครงการต่าง ๆ เพื่อการพัฒนาสังคมและประเทศชาติโดยรวมจะมีความล่าช้า ลดศักยภาพในการแข่งขันในเวทีโลก และอาจเป็นอุปสรรคต่อการแก้ปัญหาของส่วนรวมที่ต้องการความเร่งด่วน และอาจนำไปสู่ความขัดแย้งได้โดยง่าย เพราะการสร้าง ความพึงพอใจให้แก่ทุกฝ่ายที่เห็นต่างกันต้องใช้เวลามาก ข้อจำกัดคือ กฎหมาย กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในสังคม ไม่กำหนดไว้ชัดเจนว่าให้รับฟังเสียงข้างน้อยแค่ไหน เพียงไร หากเสียงข้างมากยึดติดในอำนาจ ไม่สนใจรับฟังเสียงข้างน้อย

2.2 การนำระบอบประชาธิปไตยโดยเสียงข้างมากและคุ้มครองเสียงข้างน้อยมาใช้ในประเทศไทย

ประเทศไทย มีการกำหนดในรัฐธรรมนูญบัญญัติให้ผู้นำเสียงข้างน้อยดำรงตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเป็นหลักในการตรวจสอบรัฐบาล นอกจากนี้ ในการประชุม คณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยเฉพาะการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ในวาระที่สอง มติของคณะกรรมาธิการต้องมาจากกรรมาธิการเสียงข้างมากซึ่งรายงานต่อสภา แต่กรรมาธิการเสียงข้างน้อยที่แพ้การลงมติต่อกรรมาธิการเสียงข้างมาก ก็ยังมีสิทธิที่จะสงวนข้อที่เห็นแตกต่างไปจากกรรมาธิการเสียงข้างมาก เพื่อให้ที่ประชุมสภาพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง และตัดสินใจในขั้นสุดท้ายได้ เพื่อความที่ประชุมจะเห็นด้วยกับกรรมาธิการเสียงข้างมาก หรือเห็นด้วยกับกรรมาธิการเสียงข้างน้อย ข้อสงวนของกรรมาธิการเสียงข้างน้อยดังกล่าวนี้ เรียกว่า สงวนความเห็น ซึ่งถือเป็นสิทธิของฝ่ายเสียงข้างน้อย

ระบอบประชาธิปไตย เป็นการปกครองโดยประชาชนส่วนใหญ่ จึงให้ความสำคัญกับหลักการเสียงข้างมาก ในการตัดสินใจขัดแย้งทุกระดับโดยหลักการเสียงข้างมาก หมายความว่า การตัดสินใจใด ๆ ของกลุ่มหรือคณะบุคคล หลังจากที่ได้มีการปรึกษา แลกเปลี่ยนความคิดเห็นพอสมควรแล้วก็ให้ตัดสินใจเป็นข้อยุติโดยถือเสียงข้างมากเป็นเสียงชี้ขาด เพื่อให้สามารถดำเนินการเป็นรูปธรรมต่อไปได้ เช่น การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้รับคะแนนสูงสุดจะเป็นผู้ที่ได้รับเลือก หรือในการออกเสียงประชามติ เรื่องที่มีผู้เห็นด้วยมากที่สุดจะได้รับการนำไปปฏิบัติ หรือกรณีการออกเสียงลงมติในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรก็จะใช้เสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ตัดสิน เป็นต้น

ประเทศไทยได้นำระบอบประชาธิปไตยเสียงข้างมากคุ้มครองเสียงข้างน้อยนำมาใช้ในระบบรัฐสภา คือเป็นช่องทางให้ฝ่ายค้านสามารถแปลญัตติ หรืออภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ ใช้ในการพิจารณากฎหมายในกรรมาธิการฯ และการลงมติในระบบรัฐสภา ฯลฯ หรือการเลือกตั้งโดยให้เสียงข้างมากเป็นผู้บริหารประเทศ สำหรับเสียงข้างน้อยทำหน้าที่ฝ่ายค้านเพื่อถ่วงดุลอำนาจ ให้เสียงส่วนน้อยได้แสดงความคิดเห็นและมีการบันทึกความเห็นของเสียงข้างน้อยไว้ในรายงานการประชุม ส่วนในระดับอื่นของการปกครองก็มีลักษณะเดียวกัน และมีการกำหนดให้มีองค์กรอิสระต่าง ๆ ไว้ในรัฐธรรมนูญและการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นให้ประชาชนได้มีโอกาสมีส่วนร่วมโดยตรงมากขึ้น

ในประเทศไทยมีการนำระบอบประชาธิปไตยเสียงข้างมากคุ้มครองเสียงข้างน้อยมาใช้หลายกรณี อาทิ ให้ผู้นำเสียงข้างน้อยดำรงตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร เพื่อเป็นหลักในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 110 กรณีการสงวนความเห็นของกรรมาธิการเสียงข้างน้อยในการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สองที่มีความเห็นต่างจากกรรมาธิการเสียงข้างมาก เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิกรรมาธิการเสียงข้างน้อยอภิปรายความเห็นที่ตนขอสงวนไว้ต่อที่ประชุมสภา เพื่อให้ที่ประชุมสภาพิจารณาอีกครั้งหนึ่งว่า จะเห็นด้วยกับกรรมาธิการเสียงข้างมากหรือเห็นตามที่กรรมาธิการเสียงข้างน้อยเสนอ

นอกจากนี้ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่จะลงประชามติวันที่ 7 สิงหาคม 2559 นี้ ยังมีการเสนอแนวคิดในการนำระบบเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมมาใช้ โดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่าการเลือกตั้งในอดีตที่ผ่านมาคะแนนของประชาชนที่เลือกผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งใด ๆ ซึ่งไม่ได้คะแนนเป็นลำดับที่ 1 ของเขตเลือกตั้งนั้น ๆ (ไม่ชนะการเลือกตั้ง) คะแนนดังกล่าวแทบจะถูกทิ้งสูญเปล่า ดังนั้น ร่างรัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้มีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตโดยใช้ระบบคะแนนนำเสียงข้างมาก และนำระบบสัดส่วนมาใช้ด้วยการคำนวณแบ่งสัดส่วนการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ โดยใช้บัตรเลือกตั้งแบบแบ่งเขตใบเดียว และให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตได้เขตละ 1 คน โดยให้นำคะแนนของผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตของทุกคนมารวมเป็นคะแนนของพรรค และนำคะแนนของทุกพรรคการเมืองมารวมเป็นคะแนนทั้งประเทศ จากนั้นหาค่าเฉลี่ยคะแนนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคควรจะได้ต่อ 1 คน คือ นำคะแนนของทุกพรรคที่ได้รับเลือกตั้งทั่วประเทศหารด้วยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด (500 คน) จากนั้นให้นำค่าเฉลี่ยที่ได้ไปหารจำนวนคะแนนที่แต่ละพรรคได้ เพื่อให้ได้มาซึ่งจำนวนที่แต่ละพรรคจะพึงมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ จะเห็นได้ว่าคะแนนทุกคะแนนมีความหมายไม่เสียเปล่าและมีความเป็นธรรมแก่ทุกพรรคที่ได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามสัดส่วนของคะแนนที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงให้ ดังนั้น เจตนารมณ์สำคัญที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญใช้สำหรับการออกแบบการเลือกตั้งคือ “การไม่ให้คะแนนประชาชนสูญเปล่า” หรือ ไม่ต้องการให้คะแนนที่เลือกผู้สมัครถูกนำไป “ทิ้งน้ำ” ซึ่งเท่ากับเป็นการเคารพและให้คุณค่ากับเสียงข้างน้อย

นอกจากนั้นยังนำระบอบประชาธิปไตยโดยเสียงข้างมากและคุ้มครองเสียงข้างน้อยมาใช้ในประเทศไทยในลักษณะของ

- ถ่ายทอดการประชุมสภาฯ เพื่อให้สาธารณชนตรวจสอบการทำงาน และความคิดเห็นเสียงข้างมาก และเสียงข้างน้อย
- การเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถตั้งกระทู้ถาม
- การเข้าชื่อตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ โดยไม่ต้องใช้คะแนนเสียงจำนวนมาก เช่น 1 ส่วน 4 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ผู้นำเสียงข้างน้อย ดำรงตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร (Leader of the opposition) เพื่อเป็นหลักในการตรวจสอบรัฐบาล

2.3 ปัญหาของการนำระบอบประชาธิปไตยโดยเสียงข้างมากและคุ้มครองเสียงข้างน้อยมาใช้ในประเทศไทย

- 2.3.1 สังคมไทยยังยึดติดระบอบอำนาจนิยมและระบบอุปถัมภ์อยู่มาก
- 2.3.2 วัฒนธรรมที่ฝังลึกของคนไทยคือ social cosmetic ถือเป็นปัจจัยอุปสรรคอย่างหนึ่งของการใช้ระบอบนี้ในสังคมไทย
- 2.3.3 ความเหลื่อมล้ำ ความไม่เสมอภาค ที่ยังปรากฏในมิติต่าง ๆ ของสังคมไทยคือปัญหาใหญ่ที่สุด
- 2.3.4 ผู้มีอำนาจเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวและพวกพ้อง
- 2.3.5 เสียงข้างมากไม่ค่อยเคารพเสียงข้างน้อยเท่าที่ควร แม้จะมีการบันทึกความเห็นของเสียงข้างน้อยไว้ แต่ไม่มีการนำความเห็นดังกล่าวไปใช้ประกอบในการตัดสินใจ
- 2.3.6 ขาดความรู้ การศึกษา และการสร้างจิตสำนึกประชาธิปไตยตั้งแต่พื้นฐาน การศึกษาในวัยเยาว์ให้รู้จักเสรีภาพเสียงข้างน้อย
- 2.3.7 การไม่ยอมรับในข้อความเห็นซึ่งกันและกันและกันและมีความขัดแย้งทางความคิดอย่างรุนแรง อาทิ หากฝ่ายข้างมากยอมรับเสียงข้างน้อย และเสียงข้างน้อยยอมรับการบริหารบ้านเมือง บ้านเมืองก็สงบเรียบร้อย แต่ปัจจุบันเสียงข้างมากถือว่าอย่างไร้คุณะ ฝ่ายเสียงข้างน้อยก็ไม่ยอมรับ มีมุมมองว่าผิดทุกเรื่อง
- 2.3.8 มีความล่าช้าในการตัดสินใจ ต้องมีการปรึกษาและผ่านขั้นตอนหลายขั้นตอน เนื่องจากต้องรับฟังความคิดเห็นของหลายฝ่าย ประกอบกับต้องเสียค่าใช้จ่ายงบประมาณในการดำเนินการจำนวนมาก เช่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ในแต่ละครั้งต้องเสียเงินงบประมาณเป็นจำนวนมาก เป็นต้น อาจนำไปสู่ความสับสนวุ่นวายได้ ถ้าประชาชนส่วนใหญ่ไม่รู้จักใช้สิทธิเสรีภาพให้อยู่ภายในกรอบของกฎหมายอาจทำให้ประเทศเกิดความวุ่นวาย และพัฒนาประเทศได้อย่างล่าช้า
- 2.3.9 ปัญหาด้าน Selection system โดยผู้สมัครของพรรคการเมือง ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจที่ต้องการเข้ามาในระบอบการเมืองเพื่อผลประโยชน์ของพวกเขา

หวังผลด้าน “ทุจริตเชิงนโยบาย” และ “ผลประโยชน์ต่างตอบแทน” มากกว่าผลประโยชน์ที่ประเทศชาติจะได้รับ

2.3.10 ปัญหาการทุจริตในเรื่องซื้อสิทธิขายเสียง ซึ่งประชาชนส่วนหนึ่งยังยินดีเป็นผู้รับฯ และเต็มใจที่จะไปลงคะแนนเลือกผู้ที่ซื้อเสียง (ถือว่าเป็นบุญคุณ) เกิดปัญหาความขัดแย้งที่รุนแรงมาก นั่นคือเสียงข้างมากก็ถูกกล่าวหาว่ามาโดยไม่ชอบ คือ ซื้อเสียงมา ในขณะที่เสียงข้างน้อยก็ไม่ยอมรับฟังด้วยมองว่าเป็นการเผด็จการรัฐสภา แล้วก็ออกไปต่อสู้กดดันกันนอกสภา

2.3.11 ปัญหาในการใช้ระบอบนี้ในประเทศไทย คือ ประเทศไทยมีพรรคการเมืองจำนวนมาก ดังนั้น รัฐบาลเสียงข้างมากอาจไม่ใช่เสียงข้างมากของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศอย่างแท้จริง เป็นเพียงมีคะแนนเสียงมากกว่าพรรคการเมืองอื่น ๆ และการที่ฝ่ายเสียงข้างมากไม่ให้ความสนใจต่อเสียงข้างน้อย ทำให้นโยบายหรือแผนงานของรัฐบาลเสียงข้างมาก เป็นนโยบายที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มและสร้างความเสียหายให้กับกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่ม และไม่มีมาตรการลดผลกระทบต่อกลุ่มที่เสียประโยชน์

2.3.12 ในบางกรณีมีการให้น้ำหนักของเสียงแต่ละฝ่ายไม่ได้สัดส่วน เช่น ฝ่ายของเสียงข้างน้อยที่มีอำนาจหรืออิทธิพลครอบงำทางการเมืองอาจสามารถทำให้เสียงของฝ่ายตนบรรลุเป้าหมายได้ ซึ่งขัดกับหลักประชาธิปไตยที่มีหลักการสำคัญในการรับฟังเสียงข้างมาก

2.3.13 มีปัญหาอย่างมากในประเทศไทยโดยเฉพาะการลือคอหวาด เช่น

- การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ก็จะมีการซื้อเสียงจากประชาชน ทำให้คนแก่ คนดีไม่สามารถมาบริหารบ้านเมืองได้ มีแต่ผู้มีอิทธิพลเข้ามาบริหารทำเพื่อประโยชน์ของตนเองกับพวกพ้อง
- การออกเสียงประชามติ ก็จะมีการซื้อเสียงหรือให้ผู้นำท้องถิ่นชี้นำ ทำให้เสียงที่ออกประชามติไม่มีความชอบธรรม

- การผ่านงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบว่าเงินที่นำไปบริหารประเทศนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์กับประเทศชาติหรือไม่ แต่ปัจจุบันประเทศไทยมีพรรคการเมืองใหญ่คะแนนเสียงก็มากเกินครึ่งหนึ่งทำให้ไม่มีมีการตรวจสอบงบประมาณได้ ทำให้งบประมาณที่ออกไปเอื้อประโยชน์การกลุ่มของตนเองเท่านั้น

2.3.14 แนวคิดเสียงข้างมากในประชาธิปไตย ก่อให้เกิดความเป็นเผด็จการเหนือกว่าระบบเผด็จการอื่นใดเท่าที่เคยมีมา เพราะประชาธิปไตยมีแนวคิดที่ว่า ผู้ชนะจะได้ทั้งหมด ซึ่งเกิดจากความขัดแย้งทางความคิด อันเกิดจากการตัดสินใจดังกล่าวทำให้ฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายชนะและถูกต้อง ทั้ง ๆ ที่การร่วมมือระหว่างทั้งสองฝ่ายก็สามารถเป็นไปได้เช่นกัน

การนำระบอบนี้มาใช้ในประเทศไทย ในบางกรณีมีปัญหาซับซ้อน อาจมองข้ามโดยไม่ตอบสนองคนส่วนน้อยก็ได้

2.3.15 ผู้ที่ได้เสียงข้างมากมักใช้อำนาจเกินขอบเขตและไม่รับฟังความเห็นจากเสียงข้างน้อย สุดท้ายกลายเป็นระบบเผด็จการ นำไปสู่ความแตกแยกในสังคมเพราะขาดการยอมรับประชาธิปไตยจึงไม่ใช่เรื่องที่ว่าคนส่วนใหญ่เข้าไปมีอำนาจ แต่ประชาธิปไตยเป็นเรื่องเกี่ยวกับแนวคิด

ที่ว่าคนส่วนใหญ่จะมีความสัมพันธ์กับคนกลุ่มน้อยอย่างไร จึงไม่ใช่อำนาจของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งแต่เป็นเรื่องการมีพื้นที่แบ่งปันทำงานกันได้ แบ่งปันค่านิยมบางอย่างร่วมกัน ต้องสามารถรักษาทุกคนทุกกลุ่มได้ จะสามารถลดความขัดแย้งในสังคมได้ รวมถึงช่วยสร้างมุมมองในการอยู่ร่วมกันอย่างสงบ

3. แนวทางการปกครองโดยเสียงข้างมากและคุ้มครองเสียงข้างน้อยสำหรับประเทศไทย

3.1 ผู้ที่ควรมีบทบาท/หรือมีส่วนร่วมในการดำเนินการพัฒนา

การพัฒนาระบอบประชาธิปไตยเสียงข้างมากคุ้มครองเสียงข้างน้อยในประเทศไทยนั้น ทุกภาคส่วนในสังคมควรมีส่วนร่วมในการพัฒนา ตั้งแต่ภาคการเมือง ภาคประชาสังคม ประชาชน หน่วยงานภาครัฐ ทั้งระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ ภาคเอกชน ต้องช่วยกันหล่อหลอม สร้างค่านิยม วิถีชีวิตที่เป็นประชาธิปไตยมาตั้งแต่ในครอบครัว โรงเรียน ที่ทำงาน ชุมชน เพื่อนำไปสู่การอยู่ร่วมกัน โดยเป็นไปตามกติกาการปกครองระบอบประชาธิปไตยเสียงข้างมาก แต่ไม่เป็นการละเมิดหรือกระทบสาระสำคัญแห่งสิทธิตามรัฐธรรมนูญอันมีค่าควรได้รับการคุ้มครองของบุคคลอื่นด้วย โดยเฉพาะข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ นักธุรกิจชั้นนำของประเทศ และผู้นำชุมชนทุกระดับ ตลอดจนผู้มีบทบาทสูง เป็นที่ยอมรับนับถือในสังคมและเป็นคนดีที่มีคุณธรรม จะต้องมีบทบาทนำในการสร้างแบบอย่างที่ดีอย่างต่อเนื่อง

พลเมืองดีตามวิถีชีวิตประชาธิปไตยควรมีแนวทางการปฏิบัติตนดังนี้ คือ

- (1) การแสดงความคิดเห็นอย่างมีเหตุผล
- (2) การรับฟังข้อคิดเห็นของผู้อื่น
- (3) การยอมรับเมื่อผู้อื่นมีเหตุผลที่ดีกว่า
- (4) การตัดสินใจโดยใช้เหตุผลมากกว่าอารมณ์
- (5) การเคารพระเบียบของสังคม
- (6) การมีจิตสาธารณะ คือ เห็นแก่ประโยชน์ของส่วนรวมและรักษาสาธารณสมบัติ

การให้ความร่วมมือจากทุกภาคส่วนที่จะต้องตื่นตัวทางการเมือง และมีส่วนร่วมอย่างมีคุณภาพโดย

1. เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างมีเหตุมีผล
2. มีความสามารถในการเป็นราษฎรที่ดี คือ เป็นผู้อยู่ใต้การปกครองที่รู้จักการประนีประนอม และมีระเบียบวินัย ซึ่งก็สอดคล้องกับวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตย
3. ประชาชนเจ้าของประเทศทุกคน ผู้ที่มีสิทธิลงคะแนนเลือกผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เพื่อให้ได้คณะบริหารประเทศ ซึ่งเห็นแก่ผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติเป็นสำคัญ โดยจะต้องศึกษาหาความรู้ เพื่อสร้างความเข้าใจในกระบวนการทางการเมืองการปกครองของประเทศ
4. องค์กรอิสระ และภาคประชาสังคมที่มีความเข้มแข็ง สามารถถ่วงดุล และร่วมกันตรวจสอบการบริหารประเทศของรัฐบาล และการทำหน้าที่ของรัฐสภาได้ หรือทุกส่วน พรรคการเมือง นักการเมือง ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง องค์กรทางการเมืองต่าง ๆ หรือแม้แต่สถานศึกษาที่จะต้องให้ความรู้ทางการเมืองกับประชาชนตั้งแต่เยาว์วัย

5. รัฐบาล/กทต./หน่วยการศึกษา/สถาบันการศึกษา/ท้องถิ่นทุกฝ่าย ต้องเข้ามาร่วมกันศึกษา/นำเสนอแก้ไขปัญหา พัฒนาแนวคิดนี้ต่อไป

1. เริ่มต้นจากรัฐสภา โดยบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (สส.) / สมาชิกวุฒิสภา (สว.) ซึ่งเป็นบุคคลที่เป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชนตั้งแต่ในระดับชุมชน และระดับท้องถิ่น ต้องเป็นต้นแบบในการสร้างวัฒนธรรมและสร้างความเข้าใจร่วมกันในระบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยในการยอมรับเสียงข้างมากที่ต้องคุ้มครองเสียงข้างน้อย โดยยึดหลักผลประโยชน์ของชาติเป็นหลัก

2. ในภาคการศึกษาปฏิรูประบบการศึกษาของชาติ ปลุกฝังค่านิยมทางการเมืองที่ดีให้รู้และเข้าใจสิทธิบทบาทหน้าที่ของตนตามวิถีทางของประชาธิปไตยโดยเสียงข้างมากคุ้มครองเสียงข้างน้อย ทุกฝ่ายต้องมองเห็นและตระหนักถึงความสำคัญของวิถีชีวิตและวัฒนธรรมแบบประชาธิปไตยแก่เยาวชน โดยเฉพาะเรื่องอุดมการณ์รักชาติต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน เป็นต้น ซึ่งเป็นหน้าที่สำคัญของบิดา มารดา ครู-อาจารย์ กระทรวงศึกษาธิการ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กทต.) เป็นต้น และประชาธิปไตยควรปลูกฝังทั้งภาคสังคม ตั้งแต่ปฐมวัย ทั้งเรื่องการศึกษาประชาธิปไตย และจิตสำนึกประชาธิปไตยให้ความรู้ประชาชนอย่างแท้จริง ควรปลูกฝังในการเรียนการสอนตั้งแต่วัยเด็ก

ในภาคสังคม รวมถึงสื่อต่าง ๆ ทั้งทางสื่อโทรทัศน์ วิทยุ สื่อออนไลน์ ต่าง ๆ ควรมีการกำกับดูแลให้นำเสนอแต่สิ่งที่ดีสร้างสรรค์ ไม่นำเสนอเพื่อต้องการสร้างกระแสในการที่นำพาให้ประชาชนในประเทศเกิดความแตกแยก และการไม่ใช้สิทธิเกินส่วนของตน การเคารพสิทธิของผู้อื่น การเคารพในเสียงข้างมากและต้องรับฟังเสียงข้างน้อย เพื่อนำมาบูรณาการให้สามารถดำรงความมีเสถียรภาพและความสงบสุขในระบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบเสียงข้างมากคุ้มครองเสียงข้างน้อย ช่วยถ่ายทอดให้เข้าใจในหลักปรัชญาสำคัญนี้

นอกจากนี้ต้องมีกระบวนการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ ประชาชนต้องมีความรู้ความเข้าใจ แยกผิด แยกถูกได้ด้วยตนเองทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม มุ่งเน้นที่เยาวชนคนรุ่นใหม่ โดยผู้ใหญ่ต้องเป็นแบบอย่างที่ดีงาม และต้องทำให้เห็นภาพชัดอย่างต่อเนื่อง ชี้ให้เห็นถึงประโยชน์ที่ได้รับ การสร้างความร่วมมือ

3. ผู้บริหารและบุคคลที่มีอำนาจในการปกครองประเทศจะต้องยึดหลักเสียงข้างมาก คุ้มครองเสียงข้างน้อย คุณธรรม จริยธรรมและมองที่ผลประโยชน์ของประเทศชาติมาก่อนเสมอ และมีเหตุผลที่ดีที่จะสามารถตอบทุกฝ่ายได้อย่างชัดเจน และเป็นรูปธรรม

4. ผู้ที่มีอำนาจทางการปกครองของประเทศต้องยึดหลักโดยเสียงข้างมากคุ้มครองเสียงข้างน้อยและเคารพกฎหมาย ในการบังคับใช้ เช่น ไม่ช่วยเหลือหรือสนับสนุนพรรคพวกญาติพี่น้องที่เป็นผู้กระทำความผิด โดยเฉพาะผู้ที่มีตำแหน่งสูง

5. นักกฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกธรรมชาติต้องศึกษา ในรายละเอียด เพื่อที่จะนำไปปรับปรุงกฎหมายหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยเสียงข้างมาก คุ้มครองเสียงข้างน้อย เพื่อให้เกิดการบังคับใช้อย่างเป็นรูปธรรม

ข้อเสนอแนะ

เพื่อสร้างความเข้าใจและลดความขัดแย้งระหว่างเสียงข้างมากและเสียงข้างน้อยตามแนวทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยหลักนิติธรรม เสียงข้างมากคุ้มครองเสียงข้างน้อยนั้น

ขอเสนอให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเสียงข้างมากคุ้มครองเสียงข้างน้อยขึ้นมาคณะหนึ่ง ซึ่งเป็นองค์กรอิสระ โดยประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความหลากหลายในทุกสาขาอาชีพที่มีความรู้ครอบคลุม ที่สามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ต้องมีความเป็นกลาง และไม่มีส่วนได้ส่วนเสียในประเด็นที่เป็นข้อพิพาท ซึ่งอาจจะมีจำนวนผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 7 ท่าน หรือ 11 ท่าน ที่มาจากภาคข้าราชการ ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน ในการเข้ามาทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยยึดหลักเสียงข้างมากคุ้มครองเสียงข้างน้อย เพื่อเป็นเครื่องมือหนึ่งในการลดความขัดแย้งในสังคม

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาลเพื่อลดความขัดแย้งนี้ อาจลดเหตุของการประท้วงจากกลุ่มเสียงข้างน้อยที่ไม่พอใจบทสรุปในการลงมติหรือการลงคะแนนเสียง กรณีมีการสมรู้ร่วมคิดและการแบ่งปันผลประโยชน์จากกลุ่มเสียงข้างมาก อาจทำให้สังคมและประเทศชาติเกิดความเสียหายได้

วัตถุประสงค์ของคณะกรรมการชุดนี้ยึดหลักนิติธรรม เพื่อให้ความกระจ่าง สร้างความสมดุลหลักการเสียงข้างมากคุ้มครองเสียงข้างน้อย เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมอย่างแท้จริงของทั้ง 2 ฝ่ายสำหรับบทบาท อำนาจหน้าที่ และคุณสมบัติของคณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเสียงข้างมากคุ้มครองเสียงข้างน้อยนี้ อาจจะต้องทำการศึกษาเพื่อกำหนดให้เกิดความเหมาะสมต่อไป

บรรณานุกรม

- กระทรวงสาธารณสุข. 2556. การปกครองแบบประชาธิปไตย. (ออนไลน์). สืบค้นจาก: <http://guru.sanook.com/3872/> (วันที่สืบค้น 23 กุมภาพันธ์ 2563)
- คณิน บุญสุวรรณ. (2520). **ศัพท์รัฐสภา**. พิมพ์ครั้งแรก. กรุงเทพฯ : บพิธการพิมพ์. หน้า 157-158
- คณิน บุญสุวรรณ. (2533). **ภาษาการเมืองในระบอบรัฐสภา**. กรุงเทพฯ : โอเดียนสโตร์.
- คณิน บุญสุวรรณ. (2548). **ปทานุกรมศัพท์รัฐสภาและการเมืองไทย**. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : สุขภาพใจ. หน้า 992-994
- จินดารัตน์ โพธิ์นอก. 2558. เสียงข้างมาก. (ออนไลน์). สืบค้นจาก: <http://www.dailynews.co.th/article/290899> (27 กุมภาพันธ์ 2563)
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2519). **ประชาธิปไตย สังคมนิยม คอมมิวนิสต์ กับการเมืองไทย**. พิมพ์ครั้งแรก. กรุงเทพฯ : พิมพ์เศ. หน้า 17-18.
- ณรงค์ โชควัฒนา. 2556. อุปสรรคของประชาธิปไตยในประเทศไทย. (ออนไลน์). สืบค้นจาก <http://www.oknation.net/blog/nchokewatana/2013/02/11/entry-1> (วันที่สืบค้น 24 กุมภาพันธ์ 2563)

- เดโซ สวานานท์. (2537). **พจนานุกรมศัพท์การเมือง**. กรุงเทพฯ : หน้าต่างสู่โลกกว้าง. หน้า 157-159.
- ทิพย์พาพร ตันติสุนทร. 2557. เสียงข้างมากยังไม่พอกับความเป็นประชาธิปไตย. (ออนไลน์). สืบค้นจาก: <http://www.fpps.or.th/news.php?detail=n1374590377.news> (27 กุมภาพันธ์ 2563)
- นิสาร์ชต์ นิลสว่าง. 2556. บทความเสียงข้างน้อย เสียงข้างมาก กับระบอบประชาธิปไตย. (ออนไลน์). สืบค้นจาก: http://pr.prd.go.th/nan/ewt_news.php?nid=1674&filename=index (27 กุมภาพันธ์ 2563)
- ประคอง มาโต, ปิยะ ตามพระหัตถ์ 2562. รูปแบบการปกครองกับการเมืองการปกครองของไทย. วารสารวิจัยวิชาการ ปีที่ 2 ฉบับที่ 1 (มกราคม-เมษายน). หน้า 171-182
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. ราชกิจจานุเบกษา ตอนที่ 47 ก เล่ม 124. วันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2550. หน้า 1
- ราชกิจจานุเบกษา, คำวินิจฉัยที่ 15 -18/2556 เรื่อง คำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 68. เล่ม 131 ตอนที่ 5 ก (8 มกราคม 2557). หน้า 19-22
- วิสุทธิ โปธิแทน. (2550). **แนวคิดพื้นฐานของประชาธิปไตย**, พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพฯ : คณะรัฐมนตรี และราชกิจจานุเบกษา. หน้า 61-63.
- อนุญาโตตุลาการ. (ออนไลน์). สืบค้นจาก <https://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B8%AD%E0%B8%99%E0%B8%B8%E0%B8%8D%E0%B8%B2%E0%B9%82%E0%B8%95%E0%B8%95%E0%B8%B8%E0%B8%A5%E0%B8%B2%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3> (27 กุมภาพันธ์ 2563)
- Kittisak Prokati. 2556. เคารพเสียงข้างมาก คุ้มครองเสียงข้างน้อย อยู่ร่วมกันแบบประชาธิปไตย. (ออนไลน์). สืบค้นจาก: <https://th-th.facebook.com/notes/kittisak-prokati> (27 กุมภาพันธ์ 2563)
- MaceiraA. 2554. หน้าที่พลเมือง วัฒนธรรม และการดำเนินชีวิตในสังคม ม.ปลาย. (ออนไลน์). สืบค้นจาก: <http://writer.dek-d.com/freya1412/writer/viewlongc.php?id=733167&chapter=1> (27 กุมภาพันธ์ 2563)
- Marcus E. E, Howard H. (2012). *Politics in a Changing World*. (6th edition). San Francisco, CA: Cengage Learning;
- Watch Social. 2556. ข้อเสียของระบอบประชาธิปไตย. (ออนไลน์). สืบค้นจาก: <http://watch-social.blogspot.com/p/blog-page.html> (วันที่สืบค้น 24 กุมภาพันธ์ 2563)
- Zakaria, F. (2002). Illiberal Democracy Five Years Later: Democracy's Fate in the 21st Century. *Harvard International Review*. 24(2).

การสัมภาษณ์

ท่านกัญญา ศิลปอาชา (ประธานมูลนิธิพัฒนาคนพิการไทย), สัมภาษณ์ วันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2559

ศ.ดร.กำชัย จงจักรพันธ์ (คณบดีคณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), สัมภาษณ์ วันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2559

ผศ.ดร.ไตรรงค์ สุวรรณคีรี (อดีตรองนายกรัฐมนตรี), สัมภาษณ์ วันที่ 11 มิถุนายน พ.ศ. 2559

พลเอก ไตรรัตน์ รังคะรัตน์ (ประธานคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ), สัมภาษณ์ วันที่ 14 พฤษภาคม พ.ศ. 2559

ท่านเนาวรัตน์ ทรงสวัสดิ์ชัย (ประธานสภาองค์การนายจ้างผู้ประกอบการค้าและอุตสาหกรรมไทย), สัมภาษณ์ วันที่ 14 พฤษภาคม พ.ศ. 2559

พล.อ.วิฑูรย์ รัชตะนันท์ (ผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน), สัมภาษณ์ วันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2559

ท่านสิทธิศักดิ์ วนะชกิจ (ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลอุทธรณ์ ประจำสำนักประธานศาลฎีกา), สัมภาษณ์วันที่ 13 มิถุนายน พ.ศ. 2559

คุณหญิงสุภารัตน์ เกยุราพันธุ์ (อดีตแกนนำพรรคเพื่อไทย), สัมภาษณ์ วันที่ 27 พฤษภาคม พ.ศ. 2559

ท่านอัศวิน วิภูศิริ (รองหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์), สัมภาษณ์ วันที่ 14 พฤษภาคม พ.ศ. 2559

หลักประชาธิปไตยกับการดำเนินกิจการของ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

อรรถพล ฤกษ์พิบูลย์*

บทนำ

ประชาธิปไตยหรือการปกครองระบอบประชาธิปไตยถือกำเนิดขึ้นครั้งแรกเมื่อประมาณกว่า 2,000 ปีมาแล้วในนครรัฐเอเธนส์ ซึ่งเป็นยุคกรีกโบราณ ปัจจุบันรู้จักกันในนามประเทศกรีซ โดยการปกครองระบอบประชาธิปไตยได้มีการพัฒนาขึ้นเป็นระยะ ๆ อย่างต่อเนื่อง ซึ่งระยะเริ่มแรกได้เริ่มจากการปกครองโดยเคารพเสียงข้างมาก ยังไม่มีความสนใจในเรื่องสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาค และต่อมา นอกเหนือจากการเคารพเสียงข้างมากแล้วก็ยังมี การเคารพเสียงข้างน้อยเพื่อประกอบในการพิจารณา มีหลักการของการให้ประชาชนมีส่วนร่วมและมีความยินยอมพร้อมใจ และเกิดหลักการใหม่ ๆ ขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน อันได้แก่ หลักนิติธรรม หลักนิติรัฐ เพื่อให้การปกครองมีประสิทธิภาพและชอบด้วยกฎหมาย มีความโปร่งใส และตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย สำหรับประเทศไทยการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ได้ถือกำเนิดขึ้นในปี พ.ศ. 2475

โดยทั่วไป หากมีการกล่าวถึงประชาธิปไตยหรือหลักประชาธิปไตย ประชาชนจะเข้าใจว่าเป็นเรื่องของระบอบการเมืองการปกครองเพียงอย่างเดียว แต่เมื่อมีการศึกษาหลักประชาธิปไตยอย่างละเอียดแล้ว จะพบว่าหลักการประชาธิปไตยที่สำคัญจะประกอบด้วย หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน หลักความเสมอภาค หลักนิติธรรม หลักเหตุผล หลักการถือเสียงข้างมาก หลักประนีประนอม ซึ่งเมื่อพิจารณาหลักการดังที่ได้กล่าวมานั้น จะเห็นได้ว่าเป็นหลักการที่สำคัญที่ใช้กันอยู่ทั่วไปในสังคม ชุมชน องค์กรต่าง ๆ ทั้งราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน เพื่อให้เกิดความสามัคคีในหมู่คณะ เพื่อให้การดำเนินงานหรือการบริหารงานเป็นไปอย่างเป็นธรรม โปร่งใส เกิดการยอมรับและมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเพื่อพัฒนาและแก้ไขให้แก่องค์กร ตลอดจนเพื่อให้บรรลุเป้าหมายและภารกิจขององค์กร ดังนั้น ในการดำเนินกิจการหรือการบริหารงานของ ปตท. ก็ได้มีการนำหลักประชาธิปไตยมาประยุกต์ใช้

* ประธานเจ้าหน้าที่บริหารและกรรมการผู้จัดการใหญ่ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน), ผู้เข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 8 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

1. นิยามของคำว่าประชาธิปไตย

คำว่า “ประชาธิปไตย” ในภาษาไทยมีที่มาจากคำว่า “ประชา” สมาสกับคำว่า “อธิปไตย” ตรงกับภาษาอังกฤษคือคำว่า Democracy โดยมีรากศัพท์จากภาษากรีกคำว่า Demokratia ซึ่งมาจากคำว่า demos ที่หมายความว่า (ประชาชน) รวมกับคำว่า Kratein หรือ Kratos ที่หมายถึง การปกครองเมื่อรวมกันแล้วจึงมีความหมายว่า การปกครองที่มีประชาชนเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2544 ได้ให้ความหมายของคำว่า “ประชาธิปไตย” หมายถึง “ระบอบการปกครองที่ถือมติปวงชนเป็นใหญ่ การถือเสียงข้างมากเป็นใหญ่”

อับราฮัม ลินคอล์น อดีตประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา คนที่ 16 ได้กล่าวไว้ว่า ประชาธิปไตยคือการปกครองของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน ซึ่งนิยามดังกล่าวเป็นที่ได้รับการจดจำและถูกอ้างถึงมากที่สุด

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

Charles Merriam ได้กล่าวว่า “ประชาธิปไตยเป็นแนวความคิด และเป็นการปฏิบัติที่มุ่งไปสู่ความผาสุกร่วมกันของประชาชน โดยมีเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชนนั่นเองเป็นเครื่องนำทาง”

ฮาร์โรวด์ ลาสกี ได้กล่าวว่า “เนื้อแท้ของประชาธิปไตยก็คือ ความปรารถนาของมนุษย์ที่จะยอมรับนับถือ และรักษาไว้ซึ่งความสำคัญของตนเอง รวมตลอดถึงความเสมอภาคระหว่างบุคคลในทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง” ซึ่งใจความสำคัญของประชาธิปไตยในความเห็นของฮาร์โรวด์ ลาสกีก็คือ ความเสมอภาคซึ่งเป็นที่มาแห่งเสรีภาพ

Etzioni-Halvey ให้ความหมายของประชาธิปไตยว่า เป็นระบอบการปกครองที่มีอำนาจในการปกครองของรัฐบาลมาจากการยินยอมของประชาชนส่วนใหญ่ การยินยอมนี้แสดงออกโดยการดำเนินการให้ประชาชนได้รับและใช้อำนาจโดยสม่ำเสมอ มีการเลือกตั้ง ทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกันในการเลือกตั้ง

นายปรีดี พนมยงค์ ได้อธิบายความหมายของคำว่า “ประชาธิปไตย” ประกอบด้วยคำว่า “ประชา” หมายถึง หมู่คนคือปวงชน กับ คำว่า “อธิปไตย” หมายถึง ความเป็นใหญ่ คำว่า “ประชาธิปไตย” จึงหมายถึง “ความเป็นใหญ่ของปวงชน”

ปริญญญา เทวานฤมิตรกุล กล่าวว่า ระบอบประชาธิปไตย คือ ระบอบการปกครองที่อำนาจสูงสุดของประเทศเป็นของประชาชน เฉพาะแต่ประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยเท่านั้นที่ประชาชนจะเป็นเจ้าของประเทศ และเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดของประเทศ ประเทศที่ปกครองด้วยระบอบอื่น ประชาชนไม่ใช่เจ้าของประเทศ หากเป็นแต่เพียงผู้อาศัยเท่านั้น

2. ประเภทของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย

การปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย สามารถจำแนกออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

1. **ประชาธิปไตยโดยตรง (Direct Democracy)** หรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) เป็นรูปแบบการปกครองที่ให้ประชาชนทั้งประเทศเป็นผู้ใช้อำนาจในการปกครองโดยตรง ด้วยการประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาตัดสินใจปัญหา และเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานของรัฐ ราษฎรมีบทบาทในการตัดสินใจในกิจการของบ้านเมืองโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการหลายขั้นตอน ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็น การออกเสียงลงประชามติ มีสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมได้

2. **ประชาธิปไตยโดยทางอ้อม (Indirect Democracy)** หรือประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน (Representative Democracy) เป็นรูปแบบการปกครองที่ให้อำนาจประชาชนเลือกตัวแทนเข้าสู่ที่ประชุม เพื่อพิจารณาตัดสินใจแก้ไขปัญหาของรัฐ และบริหารกิจการบ้านเมืองตามกรอบนโยบายของรัฐ ยกตัวอย่างเช่น การเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ไปทำหน้าที่ในการออกกฎหมายและบริหารประเทศ

3. หลักการประชาธิปไตย

หลักการประชาธิปไตยอยู่บนรากฐานหลักการที่สำคัญ 5 ประการ คือ

3.1 หลักการอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน (popular sovereignty)

ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจโดยผ่านการเลือกตั้งเพื่อให้ได้มาซึ่งตัวผู้ปกครองและตัวแทนของตน และมีอำนาจในการคัดค้านหรือถอดถอนผู้ปกครองและผู้ที่มิได้บริหารประเทศเพื่อประโยชน์ส่วนรวม

3.2 หลักเสรีภาพ (liberty)

ประชาชนมีอิสรภาพในการกระทำหรืองดเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ตนต้องการตราบเท่าที่การกระทำหรืองดเว้นการกระทำดังกล่าวไม่ไปละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมและความมั่นคงของประเทศชาติ

3.3 หลักความเสมอภาค (Equality)

ประชาชนมีความเท่าเทียมกันในสังคม โดยไม่ถูกกีดกันด้วยความแตกต่างจากฐานะทางเศรษฐกิจ สังคม หรือเหตุอื่นใดก็ตาม ความเสมอภาคประกอบไปด้วย

1. ความเสมอภาคในความเป็นมนุษย์
2. ความเสมอภาคตามกฎหมาย
3. ความเสมอภาคในด้านโอกาส
4. ความเสมอภาคในทางการเมือง
5. ความเสมอภาคในการใช้สิทธิเลือกตั้ง
6. ความเสมอภาคในการสมัครรับเลือกตั้ง
7. ความเสมอภาคในทางเศรษฐกิจ

3.4 หลักนิติธรรมหรือหลักการปกครองโดยกฎหมายหลักธรรมาภิบาล

การให้ความคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนทั้งในเรื่องสิทธิเสรีภาพในทรัพย์สิน การแสดงออก การดำรงชีพ ฯลฯ อย่างเสมอหน้ากัน โดยผู้ปกครองไม่สามารถใช้อำนาจใด ๆ ลิดรอนเพิกถอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ และไม่สามารถใช้อิทธิพลอยู่เหนือกฎหมายหรือเหนือกว่าประชาชนคนอื่น ๆ ได้

3.5 หลักการเสียงข้างมาก (Majority rule)

เพื่อให้ประชาชนในสังคมสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุขและสันติในกรณีที่ประชาชนมีความคิดเห็นไม่ตรงกัน จึงจำเป็นต้องใช้หลักการให้ฝ่ายที่มีเสียงข้างมากที่มีต่อเรื่องนั้น ๆ เป็นเกณฑ์ที่ใช้ในการตัดสินใจ โดยถือว่าเป็นความต้องการหรือข้อเรียกร้องของประชาชนหมู่มา แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของเสียงข้างน้อย หลักการเสียงข้างมากต้องควบคู่ไปกับหลักการคุ้มครองเสียงข้างน้อย (minority right) ด้วย เพราะมิฉะนั้นแล้ว การตัดสินใจที่ละเมิดสิทธิพื้นฐานของเสียงข้างน้อย จะถือได้ว่าเป็นเผด็จการเสียงข้างมาก (Dictatorship of the Majority)

ศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม ได้เคยกล่าวไว้ว่า “หลักการพื้นฐานอันเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย คือ การปกครองที่ปฏิบัติตามเสียงส่วนใหญ่แต่จะต้องเคารพต่อเสียงข้างน้อย (Majority Rule and Minority Rights) โดยมุ่งจำกัดอำนาจของผู้ปกครองให้อยู่ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด และเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าแค่การเลือกตั้ง ตลอดจนเป็นการปกครองตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) และมีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

นอกจากนี้ ยังมีหลายท่านที่กล่าวถึงหลักการและลักษณะสำคัญเกี่ยวกับประชาธิปไตย ซึ่งสรุปได้ว่า ลักษณะสำคัญของประชาธิปไตย มีดังต่อไปนี้

(1) ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย รัฐบาลได้อำนาจมาจากประชาชน หรือโดยความยินยอมของประชาชน

(2) การเลือกผู้แทนในสังคมสมัยใหม่ที่เป็นประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนต้องเป็นการเลือกที่บริสุทธิ์ยุติธรรม โดยประชาชนสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้อย่างอิสระ

(3) ให้ความสำคัญแก่แนวความคิดที่แตกต่าง รวมถึงมีการแก้ไขปัญหาด้วยการร่วมกันคิด ร่วมกันตัดสินใจ สถาบันทางการเมืองที่ทำหน้าที่ตัดสินใจปัญหาทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม เช่น คณะรัฐมนตรี รัฐสภา โดยใช้วิธีอภิปรายแสดงความคิดเห็นเพื่อหาข้อยุติ

(4) เชื่อในความเป็นอิสระและเสรีภาพของมนุษย์ เช่น การนับถือศาสนา การชุมนุมทางการเมือง การแสดงความคิดเห็น การออกเสียงเลือกตั้ง เป็นต้น

(5) การบังคับใช้กฎหมายยึดถือความเท่าเทียมกันโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ

(6) รัฐบาลต้องมีอำนาจจำกัด อำนาจต้องไม่ต้องอยู่ในมือคน ๆ เดียวหรือกลุ่มเดียว มีการแบ่งอำนาจและกระจายอำนาจโดยมีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน

(7) การตัดสินใจหรือการปฏิบัติต้องเป็นไปตามเสียงข้างมาก โดยต้องคำนึงถึงสิทธิของคนส่วนน้อย

(8) ประชาชนมีความเสมอภาคกันในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะความเสมอภาคด้านกฎหมายและควมมีโอกาสเท่าเทียมกันในด้านต่าง ๆ

(9) ประชาธิปไตยอยู่บนพื้นฐานหลักการของเสรีนิยม ประชาชนต้องมีอิสระและเสรีภาพในการกระทำต่าง ๆ เช่น การแสดงความคิดเห็น การนับถือ ศาสนา การเดินทางไปได้ทุก ๆ ที่ ในสังคมที่อาศัยอยู่ เป็นต้น

(10) ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง โดยที่รัฐบาลเป็นผู้ให้หลักประกันและคุ้มครองการใช้สิทธิเสรีภาพ อย่างน้อยสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่สำคัญ

(11) รัฐบาลใช้หลักการปกครองโดยกฎหมายหรือหลักนิติธรรม ไม่ใช่อำนาจตามอำเภอใจ เช่น บุคคลจะโดนจับหรือโดนลงโทษก็ต่อเมื่อทำผิดกฎหมายที่ได้ระบุไว้ รวมถึงต้องได้รับการตัดสินคดีอย่างรวดเร็วและเป็นธรรม เป็นต้น

(12) ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศผ่านกลไกต่าง ๆ หรือใช้สิทธิที่จะแสดงบทบาทต่าง ๆ ได้โดยตรง

(13) รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อประชาชน ประชาชนมีสิทธิที่จะแสดงความคิดเห็นในด้านต่าง ๆ ต่อรัฐบาลตลอดเวลา รวมถึงมีสิทธิเปลี่ยนแปลงรัฐบาลตามวิธีการที่ได้กำหนดไว้

4. ความหมายของประชาธิปไตย

ความหมาย และบริบทของคำว่าประชาธิปไตยแบ่งออกเป็น 2 ประเภทหลัก ๆ ได้ดังนี้

4.1 ประชาธิปไตยในความหมายที่แคบ เป็นเพียงระบอบการเมือง (Political System) หรือรูปของการปกครอง (Form of Government) อย่างไรก็ตาม ประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยหลายประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษ และสหรัฐอเมริกา แม้จะมีระบอบการเมืองและการปกครองเป็นแบบประชาธิปไตยที่มีรัฐสภา รัฐธรรมนูญ หรือการเลือกตั้ง ซึ่งความจริงแล้วองค์ประกอบดังกล่าวยังไม่สามารถแสดงถึงความเป็นประชาธิปไตยของประเทศนั้น ๆ ได้อย่างแท้จริง

4.2 ประชาธิปไตยในความหมายกว้าง หมายถึง การมองหลักประชาธิปไตยในมุมที่กว้างกว่าการเป็นระบอบการเมืองและการปกครอง ซึ่งการพิจารณาดังกล่าวไม่พิจารณาเพียงว่าประชาธิปไตยเป็นเรื่องระหว่างรัฐบาลกับประชาชน หรือ เรื่องระหว่างผู้ปกครองและผู้ถูกปกครองหรือไม่ใช้อยู่ที่รัฐธรรมนูญ กฎหมาย การเลือกตั้ง และการต่อรองทางการเมืองเท่านั้น แต่ประชาธิปไตยยังเป็นเรื่องของเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม กิจกรรม สัมพันธภาพ และความเกี่ยวข้องระหว่างประชาชนด้วยกันในระดับต่าง ๆ ด้วย อาจเป็นในระดับครอบครัว โรงเรียน หมู่บ้าน ที่ทำงาน จนถึงระดับชาติและระดับโลก ที่ช่วยกันหล่อหลอม สร้างค่านิยม วิถีชีวิต เพื่อจะนำไปสู่ หรือการปกป้องระบอบประชาธิปไตย ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

5. หลักประชาธิปไตยกับการดำเนินกิจการของ ปตท.

ตามที่ผู้เขียนได้อธิบายถึงหลักการประชาธิปไตยดังกล่าวข้างต้นให้ทราบแล้วนั้น ในลำดับถัดไปนี้ ผู้เขียนจะขอเสนอเกี่ยวกับการนำหลักประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นหลักความเสมอภาค หลักเสรีภาพ หลักนิติธรรม หลักธรรมาภิบาล หลักการเสียข้างมาก มาปรับใช้และแทรกซึมอยู่ในการดำเนินงานของ ปตท. ให้ท่านได้ทราบ ดังนี้

ปตท. จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ. 2521 ตามพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 เพื่อดำเนินธุรกิจหลักด้านปิโตรเลียมและธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้อง ภายใต้สภาวะการแข่งขันที่สูงขึ้น รัฐบาลได้เล็งเห็นความจำเป็นในการเพิ่มความคล่องตัวในกิจการพลังงาน เมื่อวันที่ 25 กันยายน พ.ศ. 2544 คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเห็นชอบ ให้มีแปลงสภาพการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย เป็นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และให้ภาครัฐคงสัดส่วนการถือหุ้นใน ปตท. ไม่น้อยกว่าร้อยละ 51 จึงมีผลให้ ปตท. มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ โดยมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ และเป็นบริษัทมหาชนที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ทั้งนี้ ปตท. จึงต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่ใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจและกฎหมายที่ใช้กับบริษัทมหาชนที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ด้วย

ตั้งแต่จดทะเบียนจัดตั้ง ปตท. เป็นบริษัทมหาชนและกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ฯ คณะกรรมการ ปตท. ให้ความสำคัญด้านการกำกับดูแลกิจการที่ดีมาโดยตลอด โดยกำหนดให้จัดทำนโยบายด้านจรรยาบรรณทางธุรกิจ ตลอดจนจรรยาบรรณในการประกอบธุรกิจของคณะกรรมการผู้บริหารระดับสูง ฝ่ายจัดการ และพนักงาน ตามระบบการกำกับดูแลกิจการที่ดี เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติขององค์กรที่ได้มาตรฐานและเป็นแนวทางที่ถูกต้อง ไว้ในข้อบังคับของ ปตท. รวมทั้งกำหนดระเบียบบริษัทว่าด้วยการกำกับดูแลกิจการที่ดีในปี 2544 ซึ่งได้ทบทวนและปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง และจัดทำคู่มือหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีของ ปตท. ส่งมอบให้กรรมการ ผู้บริหาร และพนักงานทุกคนลงนามรับทราบและถือปฏิบัติเป็นครั้งแรกในปี 2546 โดยมีการทบทวนปรับปรุงอย่างสม่ำเสมอ เพื่อยกระดับมาตรฐานการดำเนินงานให้เป็นไปตามหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีของสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (สำนักงาน ก.ล.ต.) ตลาดหลักทรัพย์ฯ ข้อเสนอแนะจากรายงาน Corporate Governance Assessment Report ของสมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย (IOD) รวมทั้งหลักสากลของ The Organization for Economic Cooperation and Development, ASEAN CG Scorecard เกณฑ์การประเมินผลการดำเนินงานด้านความยั่งยืนขององค์กร Dow Jones Sustainability Indices (DJSI) และแนวปฏิบัติที่ดีของบริษัทชั้นนำในระดับสากล โดยฉบับปัจจุบันเป็นฉบับปรับปรุงครั้งที่ 4 และใช้ชื่อว่า “คู่มือการกำกับดูแลกิจการที่ดี มาตรฐานทางจรรยาบรรณ และจรรยาบรรณในการดำเนินธุรกิจของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)” หรือคู่มือ CG ซึ่งในปี 2562 คณะกรรมการ ปตท. อนุมัติการทบทวนสาระสำคัญที่ปรับปรุงในคู่มือ CG ได้แก่

- การปรับปรุงหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการบริหารความเสี่ยงองค์กร เพื่อให้ครอบคลุมเรื่องการพิจารณาถ่วงถ่วงและให้ข้อคิดเห็นวาระที่เกี่ยวข้องกับการลงทุน

● การปรับปรุงนโยบายต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันของ ปตท. และกลุ่ม ปตท. รวมถึงคู่มือการบริหารความเสี่ยงด้านการทุจริตคอร์รัปชัน เพื่อให้มีสาระสำคัญและแนวปฏิบัติครอบคลุมถึงการต่อต้านการทุจริต

ทั้งนี้ ปตท. กำหนดให้การกำกับดูแลกิจการที่ดีเป็นส่วนหนึ่งของวิสัยทัศน์ พันธกิจ และค่านิยมขององค์กร โดยมีเป้าหมายที่จะให้ ปตท. เป็นบริษัทที่เจริญเติบโตอย่างยั่งยืนร่วมกับทุกภาคส่วน เพื่อมุ่งสู่การเป็นบริษัทพลังงานไทยข้ามชาติชั้นนำ เป็นองค์กรแห่งความภาคภูมิใจและสมบัติน้ำใจของคนไทย มุ่งเน้นการดำเนินธุรกิจอย่างโปร่งใส และดูแลผู้มีส่วนได้เสียอย่างสมดุล บนหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี

ปตท. มีการทบทวนปรับปรุงนโยบายและคู่มือ CG อย่างต่อเนื่องเพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมาย แนวปฏิบัติที่ดี การดำเนินธุรกิจ สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ และสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป และกำหนดให้กรรมการ ผู้บริหาร และพนักงานทุกระดับ ต้องลงนามรับทราบและยึดถือปฏิบัติเป็นส่วนหนึ่งในการทำงานเพื่อเป็นค้ำประกันสัญญาและนำไปถือปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม โดยในคู่มือการกำกับดูแลกิจการที่ดีได้มีการระบุเรื่องต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับหลักการประชาธิปไตยดังนี้

5.1 สิทธิของผู้ถือหุ้น

ในฐานะเจ้าของบริษัท ผู้ถือหุ้นย่อมมีสิทธิกำหนดทิศทางการดำเนินธุรกิจของบริษัทหรือตัดสินใจในเรื่องที่มีผลกระทบต่ออย่างมีนัยสำคัญต่อบริษัท การประชุมผู้ถือหุ้นจึงเป็นเวทีสำคัญสำหรับผู้ถือหุ้นในการแสดงความคิดเห็น ติดต่อซักถาม และพิจารณาลงคะแนนเสียงชี้ขาด และคัดเลือกคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลบริษัทแทนผู้ถือหุ้น ดังนั้น ผู้ถือหุ้นจึงมีสิทธิโดยชอบที่จะเข้าร่วมประชุมผู้ถือหุ้น มีเวลาเพียงพอสำหรับการพิจารณา และรับทราบผลการประชุม

ปตท. ไม่กระทำการใด ๆ ที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิในการเข้าร่วมประชุมของผู้ถือหุ้น ผู้ถือหุ้นทุกคนย่อมมีสิทธิเข้าร่วมประชุมผู้ถือหุ้นตลอดระยะเวลาการประชุม มีสิทธิซักถาม ข้อเสนอแนะความคิดเห็นต่อที่ประชุมตามระเบียบวาระการประชุมและเรื่องที่เสนอ และออกเสียงลงมติในวาระการประชุม ประธานที่ประชุมจะจัดสรรเวลาให้เหมาะสมและส่งเสริมให้มีการแสดงความคิดเห็นและซักถามในที่ประชุม

5.2 การปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นอย่างเท่าเทียมกัน

ปตท. ปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นแต่ละรายเท่าเทียมกัน (แม้ว่าจะถือหุ้นไม่เท่ากันและมีสิทธิออกเสียงไม่เท่ากันตามจำนวนหุ้นที่ถือ) ผู้ถือหุ้นทุกรายมีสิทธิพื้นฐานในฐานะผู้ถือหุ้นเท่าเทียมกันโดยไม่คำนึงถึงเพศ อายุ เชื้อชาติ สัญชาติ ศาสนา ความเชื่อฐานะทางสังคม ความพิการ หรือความคิดเห็นทางการเมือง โดยในวันประชุมผู้ถือหุ้น ปตท. ได้จัดเตรียมที่นั่งสำหรับผู้พิการผู้สูงอายุ และหญิงมีครรภ์ไว้ในจุดที่สะดวกที่สุด รวมทั้งจัดเจ้าหน้าที่ไว้คอยอำนวยความสะดวก ตลอดจนสถานที่จัดการประชุมมีขนาดเพียงพอรองรับจำนวนผู้ถือหุ้น อยู่ในกรุงเทพมหานครหรือจังหวัดใกล้เคียง และไม่ไกลเกินไปจนเป็นอุปสรรคต่อการเดินทาง อีกทั้งมีสิ่งอำนวยความสะดวกแก่ผู้พิการด้วย

ปตท. ไม่กระทำการใด ๆ ที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิในการเข้าถึงสารสนเทศของ ปตท. อาทิ ผู้ถือหุ้นต้องได้รับข้อมูล ขั้นตอนระเบียบวาระการประชุมผู้ถือหุ้นและข้อมูลประกอบการพิจารณาอย่างครบถ้วนเพียงพอ ผู้ถือหุ้นต้องมีระยะเวลาพอสมควรในการพิจารณาก่อนการประชุมผู้ถือหุ้น โดยได้รับล่วงหน้าก่อนการประชุมไม่น้อยกว่า 7 วัน ปตท. ต้องมีช่องทางที่หลากหลายเพื่อให้ผู้ถือหุ้นสอบถามรายละเอียดเกี่ยวกับการประชุมผู้ถือหุ้น

ทั้งนี้ สำหรับการเสนอวาระการประชุมเพิ่มเติมและเสนอชื่อบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการ ในการประชุมสามัญผู้ถือหุ้นประจำปี 2562 ปตท. ได้กำหนดหลักเกณฑ์ รวมทั้งกำหนดขั้นตอนแนวทางการพิจารณาการให้สิทธิผู้ถือหุ้นส่วนน้อยเสนอวาระ และ/หรือชื่อบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการล่วงหน้าให้คณะกรรมการ ปตท. พิจารณากำหนดเป็นระเบียบวาระการประชุมสามัญผู้ถือหุ้น เพื่อให้โอกาสผู้ถือหุ้นมีส่วนร่วมในการกำกับดูแลบริษัท และการคัดสรรบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมและปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์สูงสุดของผู้ถือหุ้นและผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายโดยให้สิทธิผู้ถือหุ้นท่านเดียว หรือหลายท่านที่มีสัดส่วนการถือหุ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ของจำนวนสิทธิออกเสียงทั้งหมดของบริษัท หรือมีสัดส่วนการถือหุ้นรวมกันไม่น้อยกว่า 1,000,000 หุ้น และจะต้องถือหุ้นบริษัทในสัดส่วนดังกล่าวต่อเนื่องมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี เสนอวาระการประชุมหรือเสนอชื่อบุคคลที่มีความเหมาะสมเข้าดำรงตำแหน่งกรรมการ ปตท. ก่อนการประชุมสามัญผู้ถือหุ้นประจำปีตั้งแต่เดือนกันยายน - พฤศจิกายน ของปี 2561 เพื่อเตรียมการในกรณีต้องเสนอชื่อกรรมการเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (คนร.) ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการกำหนดนโยบายและกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2557

5.3 บทบาทต่อผู้มีส่วนได้เสีย

ปตท. ได้ให้ความสำคัญในการดูแลและคำนึงถึงผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่ม ทั้งภายในและภายนอกบริษัท รวมถึงความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมโดยแบ่งกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียของ ปตท. ออกเป็น 6 กลุ่ม และกำหนดพันธกิจเป็นเป้าหมายในการตอบสนองความต้องการของผู้มีส่วนได้เสียในแต่ละกลุ่มอย่างสมดุลดังต่อไปนี้

ต่อประเทศ สร้างความมั่นคงด้านพลังงานในระยะยาว โดยการจัดหาพลังงานในปริมาณที่เพียงพอมีคุณภาพ ได้มาตรฐาน และราคาที่เป็นธรรมเพื่อเสริมสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจ

ต่อสังคมชุมชน เป็นองค์กรที่ดีของสังคม ดำเนินธุรกิจที่มีการบริหารจัดการผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามมาตรฐานสากล และมีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีแก่สังคมชุมชน

ต่อผู้ถือหุ้น ดำเนินธุรกิจเชิงพาณิชย์ สามารถสร้างผลตอบแทนที่ดี และมีการขยายธุรกิจให้เติบโตต่อเนื่องอย่างยั่งยืน

ต่อลูกค้า สร้างความพึงพอใจและความผูกพันแก่ลูกค้า โดยผ่านการนำเสนอผลิตภัณฑ์และบริการที่มีคุณภาพในระดับมาตรฐานสากลด้วยราคาเป็นธรรม

ต่อคู่ค้า ดำเนินธุรกิจร่วมกันบนพื้นฐานของความเป็นธรรม มุ่งสร้างความสัมพันธ์ที่ดีเพื่อพัฒนาศักยภาพและประสิทธิภาพในการดำเนินธุรกิจร่วมกันในระยะยาว ปตท. ให้ความสำคัญกับ

การปฏิบัติต่อผู้ค้าอย่างเสมอภาคบนหลักการของการแข่งขันที่เป็นธรรม และปฏิบัติตามกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่ง ปตท. จึงกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการจัดหาพัสดุเพื่อให้เกิดความโปร่งใส ตรวจสอบได้และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ต่อพนักงาน สนับสนุนการพัฒนาความสามารถในการทำงานระดับมืออาชีพอย่างต่อเนื่อง ให้ความมั่นใจในคุณภาพชีวิตการทำงานของพนักงานทัตเทียมบริษัทชั้นนำเพื่อสร้างความผูกพันต่อองค์กร โดย ปตท. ได้มีการสำรวจความพึงพอใจของพนักงานที่มีต่อองค์กรเป็นประจำทุกปี

นอกจากการกำกับดูแลกิจการที่ดีตามที่ได้กล่าวไปข้างต้นแล้ว ในการดำเนินกิจการของ ปตท. และบริษัทกลุ่ม ปตท. Café Amazon for Chance เป็นอีกหนึ่งรูปแบบร้านของ Café Amazon ที่เกิดขึ้นจากความร่วมมือกัน ระหว่างธุรกิจ Café Amazon ของ บริษัท ปตท. น้ำมันและการค้าปลีก (จำกัด) กับ บริษัท สานพลัง วิสาหกิจเพื่อสังคม จำกัด ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินงานทางด้านวิสาหกิจเพื่อสังคมให้กับ กลุ่ม ปตท. โดยมีแนวคิดในการนำร้าน Café Amazon ที่ประสบความสำเร็จในการดำเนินธุรกิจร้านกาแฟมาสร้างคุณค่า และช่วยลดช่องว่างทางสังคม สร้างความเท่าเทียม ให้ผู้ที่ขาดโอกาสทางสังคมในกลุ่มต่าง ๆ ได้มีโอกาสพัฒนาความสามารถ และสร้างรายได้ ผ่านร้าน Café Amazon ซึ่งถือเป็นการ “สร้างโอกาส เสริมพลังให้สังคม” อีกช่องทางหนึ่ง โดยผลักดันและสนับสนุนให้บุคคลเหล่านั้นมีศักยภาพเพิ่มขึ้น จนสามารถเป็นทรัพยากรที่เป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาสังคม

บทสรุป

หลักประชาธิปไตยเป็นหลักที่มีการใช้มาอย่างยาวนาน โดยความหมายหรือหลักการของประชาธิปไตยเองก็มีความหลากหลายตามแต่แต่ละบุคคลจะให้ความหมายหรือนิยามกันไป ปตท. ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจและบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ได้ตระหนักถึงความสำคัญของหลักประชาธิปไตย และได้นำหลักประชาธิปไตยมาปรับใช้กับการดำเนินกิจการของ ปตท. ทั้งในการดำเนินธุรกิจ และการกำกับดูแลกิจการที่ดี โดยใช้หลักการสำคัญต่าง ๆ ภายใต้อำนาจประชาธิปไตย เข้ามาเกี่ยวข้องในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิของผู้ถือหุ้น การปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นอย่างเท่าเทียม และบทบาทของผู้มีส่วนได้เสีย รวมทั้ง การเปิดโอกาสและสร้างความเท่าเทียมให้แก่ผู้ขาดโอกาส เพื่อให้การดำเนินกิจการของ ปตท. มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น เสริมสร้างความน่าเชื่อถือให้แก่องค์กรต่อไป ตลอดจนเพื่อพัฒนาธุรกิจให้ยั่งยืนทั้งมิติทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

บรรณานุกรม

- บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน), คู่มือการกำกับดูแลกิจการที่ดี มาตรฐานทางจริยธรรมและจรรยาบรรณในการดำเนินธุรกิจ, https://www.pttplc.com/uploads/CG/PTT_CGbookTH_rev4.3.pdf, [30 กันยายน 2563]
- บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน), รายงานประจำปี 2562, <https://www.pttplc.com/th/Media/Publications/Report.aspx>, [30 กันยายน 2563]
- ราชบัณฑิตยสถาน (2525). พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525. กรุงเทพฯ: อักษรเจริญทัศน์. สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์, หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีสำหรับบริษัทจดทะเบียน ปี 2560, <https://www.sec.or.th/cgthailand/TH/Documents/Regulation/CGCode.pdf>, [30 กันยายน 2563]
- อเนก เหล่าธรรมทัศน์. (2545). 1 ทศวรรษแห่งประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ: ม.ป.ท.

เสรีภาพในการประกอบอาชีพกับการออกคำสั่งปิดสถานที่บางแห่ง ที่เสี่ยงต่อการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19

อ้อยทิพย์ เहरาบัตย์*

บทนำ

หลักประกันสิทธิและเสรีภาพถือเป็นหลักการหนึ่งที่สำคัญของหลักประชาธิปไตย โดยประชาชนที่อยู่ภายใต้การปกครองของระบอบประชาธิปไตยจะต้องได้รับหลักประกันสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาค โดยอาจปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายลายลักษณ์อักษรอื่น ๆ ซึ่งเสรีภาพในการประกอบอาชีพถือเป็นเสรีภาพหนึ่งที่ได้รับการรับรองและคุ้มครอง โดยในประเทศไทยได้มีการบัญญัติรับรองเสรีภาพในการประกอบอาชีพไว้ในมาตรา 40 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และได้มีบทบัญญัติจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพไว้ในมาตราเดียวกัน

จากสถานการณ์การเกิดโรคระบาดโควิด 19 จนทำให้รัฐประกาศให้ประเทศเข้าสู่ภาวะสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยมีการออกข้อกำหนดซึ่งออกตามความในมาตรา 9 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 (ฉบับที่ 1) ซึ่งเนื้อหาของข้อกำหนดดังกล่าวนั้นมีคำสั่งให้มีการปิดสถานที่เสี่ยงต่อการติดต่อโรค อาจถือได้ว่าเป็นข้อกำหนดที่ขัดต่อหลักเสรีภาพในการประกอบอาชีพ อย่างไรก็ตาม หากการออกข้อกำหนดใด ๆ โดยรัฐเป็นไปเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ แม้จะเป็นการขัดต่อหลักเสรีภาพในการประกอบอาชีพ รัฐก็สามารถออกข้อกำหนดดังกล่าวได้เนื่องจากกฎหมายให้อำนาจไว้เช่นกัน

สิทธิและเสรีภาพในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของหลักประชาธิปไตย

ประชาธิปไตย คือ การปกครองโดยประชาชน ซึ่งสาระสำคัญของหลักประชาธิปไตยประกอบด้วยหลักการที่สำคัญ 3 หลักการ ได้แก่ หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน หลักเสรีภาพและความเสมอภาค และหลักการปกครองโดยเสียงข้างมากที่คุ้มครองเสียงข้างน้อย ซึ่งโดยทั่วไปลักษณะเด่น ๆ ของระบอบประชาธิปไตย มีดังต่อไปนี้

- 1) มีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง
- 2) ประชาชนได้รับการประกันสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาค
- 3) ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองบริหารในมิติต่าง ๆ

* อ้อยทิพย์ เहरาบัตย์, ผู้เข้ารับการศึกษาระดับปริญญาโท “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 8 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

4) มีการใช้หลักนิติธรรม (rule of law) ในการปกครองบริหารประเทศ

5) ผู้ใช้อำนาจจะต้องมีจิตวิญญูณเป็นประชาธิปไตย มีมารยาททางการเมือง ขณะเดียวกันประชาชนทั่วไปจะต้องมีจิตวิญญูณ ค่านิยมของความเป็นประชาธิปไตย

แนวความคิดเรื่องของสิทธิเสรีภาพของมนุษย์เริ่มปรากฏขึ้นตั้งแต่ในยุคกรีก โดยอริสโตเติลกล่าวไว้ว่า “มนุษย์เป็นสัตว์ที่มีเหตุผล ย่อมมีเสรีภาพในการเลือก และด้วยเหตุผลที่ถูกต้องย่อมช่วยให้เขาเข้าถึงธรรมชาติได้ และ ณ จุดนี้เองคือเสรีภาพที่ยิ่งใหญ่ของมนุษย์” โดยแนวความคิดนี้ถือว่ามนุษย์นั้นมีเสรีภาพอยู่แล้วตามกฎธรรมชาติ ภายใต้เหตุผลที่ถูกต้องเนื่องจากภูมิปัญญาของมนุษย์ต่อมาเริ่มมีแนวความคิดว่ามนุษย์ตามธรรมชาตินั้นมีสิทธิเสรีภาพมาก และเมื่อทุกคนมีสิทธิเสรีภาพเท่าเทียมกัน ก็ไม่มีอำนาจในการบังคับซึ่งกันและกันหากไม่มีการลดเสรีภาพของแต่ละคนลงมา การกระทบกระทั่งตลอดจนการขัดแย้งก็จะเกิดขึ้นในสังคมได้ ผู้อ่อนแอต้องตกเป็นทาสและถูกจำกัดเสรีภาพหมด การมีเสรีภาพโดยไม่มีขอบเขตจึงเป็นเหตุให้เกิดการไร้เสรีภาพ การเข้ามารวมเป็นสังคมยอมรับอำนาจการเมืองเหนือตนเป็นรูปแบบการปกครองต่าง ๆ ก็เพื่อให้อำนาจสูงสุดนั้นสูงเหนือทุกคนเป็นกรรมกรคอยรักษากติกาไม่ให้ผู้เข้มแข็งกว่าใช้เสรีภาพโดยไม่มีขอบเขตรังแกผู้อ่อนแอกว่า

หลักการของสิทธิและเสรีภาพโดยเจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชนนั้นพัฒนามาสู่ปัจจุบัน โดยมีการกำหนดวางหลักของสิทธิและเสรีภาพ เงื่อนไขและหลักการจำกัดสิทธิของประชาชนโดยถือว่าการที่ราษฎรต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตยนั้น ก็เพราะประสงค์จะให้ตนมีสิทธิและเสรีภาพนั่นเอง ซึ่งรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรของประเทศต่าง ๆ ในปัจจุบันจะมีบทบัญญัติกำหนดเรื่องสิทธิและเสรีภาพไว้ทั้งสิ้น¹

อย่างไรก็ตาม สิทธิและเสรีภาพยังคงมีความหมายที่แตกต่างกัน โดยสิทธิเป็นอำนาจที่บุคคลพึงมีเพื่อเรียกร้องให้คนอื่นกระทำหรือละเว้นการกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่ง สิทธิจึงเป็นเหมือนอำนาจอันถูกต้องที่ใช้ระหว่างตนเองกับผู้อื่น ปราศจากการครอบงำหรือแทรกแซงใดๆ ทั้งสิ้น ส่วนเสรีภาพนั้นจริง ๆ แล้วจะไม่ก่อให้เกิดหน้าที่ต่อบุคคลอื่น อาทิ เสรีภาพต่อการนับถือศาสนาซึ่งทุกคนมีเสรีภาพมากพอในการเลือกนับถือศาสนาใดศาสนาหนึ่งหรือไม่นับถือศาสนาก็ได้ ซึ่งเราจะเห็นว่าเสรีภาพในกรณีดังกล่าวนี้ไม่ก่อให้เกิดหน้าที่ต่อบุคคลใด ๆ ทั้งสิ้น แต่ถ้าหากเป็นสิทธิในเสรีภาพ ย่อมมีความหมายว่าบุคคลนั้นมีสิทธิในการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญที่มีการรับรองในความหมายดังกล่าว ก่อให้เกิดความผูกพันกับบุคคลอื่น กล่าวโดยสรุปคือ บุคคลมีหน้าที่ต้องไม่ละเมิดการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของบุคคลอื่น ๆ นั่นเอง

¹ พงษ์พิลัย วรณราช, “สิทธิ” และ “เสรีภาพ” แท้จริงแล้วเหมือนหรือต่างกันอย่างไร [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก: <http://web.krisdika.go.th/data/activity/act83.htm> (วันที่ค้นข้อมูล: 29 มิถุนายน 2563)

สิทธิและเสรีภาพจำแนกตามเนื้อหาหรือวัตถุประสงค์ของสิทธิและเสรีภาพ

เมื่อใช้เกณฑ์การแบ่งโดยอาศัยวัตถุประสงค์แห่งสิทธิและเสรีภาพเป็นแนวทางในการแบ่งแล้ว จะสามารถจำแนกสิทธิและเสรีภาพออกได้เป็น 6 ประเภทด้วยกันดังต่อไปนี้

(1) สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล ได้แก่ ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและร่างกายซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติให้ความคุ้มครองจากการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบ เช่น การมิต้องรับโทษทางอาญาจากการกระทำนั้น หากไม่มีกฎหมายในขณะกระทำบัญญัติไว้เป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ อันเป็นไปตามหลัก ไม่มีความผิด ไม่มีโทษ เมื่อไม่มีกฎหมาย (nullum crimen, nulla poena sine lege) บทบัญญัติที่ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาไม่มีความผิด สิทธิอื่น ๆ นอกจากนี้ ก็ได้แก่ สิทธิที่ไม่ให้การที่เป็นปฏิปักษ์ต่อตนเองอันอาจทำให้ตนเองต้องถูกฟ้องร้องเป็นคดีอาญา เป็นต้น

(2) สิทธิและเสรีภาพในทางความคิดและการแสดงความคิดเห็น สิทธิเสรีภาพประเภทนี้ ได้แก่ เสรีภาพในทางนับถือศาสนา สิทธิในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน เสรีภาพในการพูด การพิมพ์ การเขียน และการสื่อความหมายอื่น เป็นต้น

(3) สิทธิและเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ ได้แก่ สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิที่จะได้รับค่าทดแทนที่เป็นธรรมในกรณีที่อยู่อาศัยหรือที่ดินหรือกิจการถูกโอนเป็นของชาติ เสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม

(4) สิทธิและเสรีภาพในการรวมกลุ่ม ได้แก่ เสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหกรณ์ หรือหมู่คณะอื่น เป็นต้น

(5) สิทธิและเสรีภาพทางการเมือง ได้แก่ เสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมือง เพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตย สิทธิในการเข้าสมัครและรับเลือกตั้ง และเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ เป็นต้น

(6) สิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน ได้แก่ บทบัญญัติที่รับรองว่าบุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายโดยเท่าเทียมกัน บทบัญญัติที่คุ้มครองบุคคลมิให้รัฐกระทำการใด ๆ อันเป็นการรอนสิทธิหรือทำให้เสียประโยชน์อันควรมีควรได้เพราะเหตุที่ตนถือศาสนาแตกต่างจากผู้อื่น เป็นต้น

การบัญญัติสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยต่าง ๆ บัญญัติรับรองไว้ให้แก่ราษฎรนั้น เป็นสิทธิและเสรีภาพที่ถือกันว่ามนุษย์แต่ละคนจำเป็นต้องมีและใช้เพื่อพัฒนาบุคลิกภาพแห่งตน ทั้งทางภายในกายภาพและทางจิตใจ เป็นคุณค่าสูงสุดซึ่งองค์กรต่าง ๆ ของรัฐทุกระดับไม่ว่าจะเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ องค์กรผู้ใช้อำนาจบริหาร หรือองค์กรตุลาการก็ตามจะต้องเคารพและให้ความคุ้มครอง บรรดาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญรับรองสิทธิเสรีภาพจึงมิได้มีฐานะเป็นแต่เพียงคำประกาศศุภมงคลของรัฐเท่านั้น หากแต่มีฐานะเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีผลบังคับโดยตรง (Self-Executing) แก่องค์กรของรัฐเหล่านั้นทีเดียว รัฐหรือองค์กรของรัฐย่อมมีหน้าที่ในการ

ให้ความรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชน โดยพิจารณาได้จากในกรณีที่รัฐธรรมนูญรับรอง และให้คุ้มครองเสรีภาพด้านใดแก่ปัจเจกบุคคล ปัจเจกบุคคลนั้นย่อมใช้เสรีภาพนั้นได้ทันที รัฐหรือองค์กรต่าง ๆ มีหน้าที่ต้องให้การรับรองและคุ้มครองแก่ราษฎร จะเป็นผู้ห้ามมิให้ปัจเจกบุคคล ใช้เสรีภาพนั้นโดยอ่าว่างยังมิได้มีการตราพระราชบัญญัติรับรองและกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและ วิธีการใช้เสรีภาพนั้นขึ้นใช้บังคับมิได้ และในกรณีที่รัฐธรรมนูญรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิ ด้านหนึ่งด้านใดแก่ราษฎรแล้ว ราษฎรก็ย่อมใช้สิทธินั้นได้ในทันทีเช่นเดียวกัน เมื่อพิจารณาสถานะ ของสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแล้วย่อมเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ในการบัญญัติรับรอง และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพให้แก่เอกชน (หมายถึงปัจเจกบุคคลและนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน) ปัจเจกบุคคลและนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนเหล่านี้อยู่ในฐานะเป็นผู้ทรงสิทธิเสรีภาพ ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ และสามารถเรียกร้องสิทธิเสรีภาพจากรัฐหรือหน่วยงานของรัฐได้ หากตนได้รับการละเมิดสิทธิเสรีภาพดังกล่าว การที่กำหนดให้เอกชนเป็นผู้มีสิทธิเรียกร้อง จึงทำให้รัฐ หรือหน่วยงานของรัฐต้องเคารพต่อสภาพบังคับของสิทธิเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติซึ่งมีผลทำให้ รัฐหรือองค์กรของรัฐ (ซึ่งมีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน) มีอำนาจ สิทธิ และหน้าที่เป็นเพียงผู้ให้การรับรองสิทธิเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้แก่ปัจเจกบุคคลและ นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนเท่านั้น รัฐหรือหน่วยงานของรัฐย่อมไม่อยู่ในสถานะที่จะเป็นผู้เรียกร้อง หรือผู้ทรงสิทธิเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้แก่ปัจเจกบุคคลและนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน ได้แต่อย่างใด²

แนวคิดการรับรองเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

ที่มาของแนวคิดว่าด้วยการรับรองสิทธิเสรีภาพส่วนใหญ่ ได้รับอิทธิพลจาก 3 แหล่งที่มา ได้แก่³

1) คำสอนของศาสนาคริสต์ คือ ทุกคนเสมอเหมือนกันในสายตาของพระเจ้าเป็นเจ้า มนุษย์ ทั้งหลายต่างก็เป็นบุตรของพระเจ้าด้วยกันทุกคน คำสอนดังกล่าวสะท้อนหลักการสำคัญ คือ การรับรองว่ามนุษย์ทุกคนเท่าเทียมกันต่อหน้าพระเจ้า อันเป็นพื้นฐานประการหนึ่งของการรับรอง สิทธิเสรีภาพ อย่างไรก็ตาม ในบางยุคที่ศาสนจักรมีอำนาจมาก กลับมุ่งขจัดฝ่ายที่เป็นปฏิปักษ์อย่างทารุณ โดยมีได้คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพแต่อย่างใด ดังนั้น สิทธิเสรีภาพในยุคนี้จึงมีทั้งด้านบวกและด้านลบ

2) แนวคิดของสำนักกฎหมายฝ่ายธรรมชาติ เป็นแนวคิดที่เชื่อว่า นอกจากกฎหมายที่ฝ่ายบ้านเมือง กำหนดขึ้น ยังมีกฎหมายอีกประเภทหนึ่งซึ่งเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ มนุษย์ไม่ได้เป็นผู้สร้างขึ้น เป็นกฎหมายที่ใช้ได้โดยไม่จำกัดเวลาและสถานที่ ตามแนวคิดของฮิวโก โกรตติอุส มองว่ากฎหมายธรรมชาติ มีที่มาจากธรรมชาติของมนุษย์ มนุษย์เป็นผู้สร้างกฎหมายชาติให้เกิดขึ้น ถึงแม้ว่าพระเจ้าเป็นผู้สร้างมนุษย์ ให้เกิดขึ้น แต่โกรตติอุสมองว่ามนุษย์ที่ถูกสร้างโดยพระเจ้านั้น พระเจ้าไม่สามารถเปลี่ยนกฎหมายที่มนุษย์

² แพรพรรณ ศรีอนันต์, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กับสิทธิและเสรีภาพของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2559), หน้า 54-55.

³ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน), หน้า 36-38.

สร้างขึ้นได้เมื่อมีที่มาจากมนุษย์ กฎธรรมชาติที่มีที่มาจากมนุษย์จึงไม่มีการเปลี่ยนแปลงและเป็นสากล ใช้กับคนทุกคนได้ สิ่งที่ปรากฏออกมาพร้อมกับการเป็นมนุษย์จึงถือเป็นกฎธรรมชาติ อาทิ การเคลื่อนไหว ความคิด ความเชื่อ อาจสรุปได้ว่า กฎหมายธรรมชาติ หมายถึง กฎเกณฑ์ทางกฎหมายต่าง ๆ ในอุดมคติ อยู่เหนือกว่ากฎหมายที่ใช้อยู่ โดยถือว่ากฎเกณฑ์ดังกล่าวมีที่มาจากกฎธรรมชาติของสรรพสิ่ง กล่าวคือ ถือว่ากฎหมายขึ้นอยู่กับเหตุผล (Reason) ซึ่งมีอยู่แล้วในธรรมชาติและไม่อาจเปลี่ยนแปลงได้ โดยอำนาจ (Power) หรือตามอำเภอใจของผู้มีอำนาจแห่งรัฐ

3) กฎหมายลายลักษณ์อักษร เป็นการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนซึ่งมีอยู่ตามกฎหมายธรรมชาติให้ปรากฏขึ้นอย่างเป็นทางการและเป็นลายลักษณ์อักษร โดยคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองลงวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1789 ถือเป็นเอกสารที่คนส่วนใหญ่ยกย่องและถือเป็นแบบอย่างในการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน อย่างไรก็ตาม ประเทศต่าง ๆ มีการรับรองสิทธิเสรีภาพเป็นลายลักษณ์อักษรในเอกสารสำคัญต่าง ๆ อาทิ ประเทศอังกฤษ – มหาบัตรแมกนาคาร์ตา ค.ศ. 1215, Petition of right ค.ศ. 1628, Habeas Corpus ค.ศ. 1679, Bill of Rights ค.ศ. 1689, Act of Settlement ค.ศ. 1770 ประเทศสหรัฐอเมริกา – คำประกาศอิสรภาพของอเมริกา ค.ศ. 1776 ประเทศฝรั่งเศส – คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ลงวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1789

ในประเทศไทย มีการบัญญัติรับรองเสรีภาพการประกอบอาชีพไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไว้ในมาตรา 40 ซึ่งควบคุมเกี่ยวกับเงื่อนไขของการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวคือ ในกรณีที่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพื่งเท่าที่จำเป็นหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ซึ่งถ้าหากเข้าตามเงื่อนไขที่กล่าวมานี้ รัฐสามารถจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของประชาชนได้ อย่างไรก็ตาม การตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพที่เข้าเงื่อนไขนั้นจะต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือก้าวล่วงการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษาด้วย

สิทธิการมีงานทำในประเทศที่ปกครองด้วยระบบรัฐสวัสดิการ⁴

จากเหตุผลต่าง ๆ มากมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียมกันและความเป็นสมาชิกหนึ่งของสังคม มนุษย์ทุกคนมีสิทธิที่จะมีงานทำ เพราะว่าการเป็นส่วนหนึ่งของการมีงานทำมีความสำคัญสำหรับการยอมรับตัวตนของปัจเจกและสิ่งที่มาด้วยคือการได้รับการยอมรับจากภาคสังคม ในเบื้องต้นเป็นหน้าที่ของปัจเจกโดยที่จะต้องพยายามในการเข้าไปให้ถึงตลาดแรงงาน รัฐมีเพียงหน้าที่ในการส่งเสริมโอกาสและจังหวะสำหรับการทำงานเท่านั้น รัฐมีหน้าที่ลดเงื่อนไขความยากลำบากในการที่จะเข้าถึงตลาดแรงงาน และให้หลักประกันในการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันของประชาชนทุกคนไม่ว่าจะเป็นหญิงหรือชาย

⁴ โทมัส ไมเออร์และนิโคล ไบรเออร์, อนาคตของสังคมประชาธิปไตย, (กรุงเทพฯ : มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท, 2550), หน้า 154-155.

ทั้งนี้ การที่จะยืนยันสิทธิการมีงานทำภายใต้เงื่อนไขเศรษฐกิจการตลาด ไม่ว่าจะในเรื่อง การประกันในหน้าที่งานที่ครั้งหนึ่งเคยเข้าไปจับจองทำ หรือการที่จะใช้สิทธิเรียกร้องการมีงานทำ ที่ชอบธรรมในบางช่วงโอกาส ไม่สามารถที่จะคงอยู่ได้ ทั้งนี้ จากสิทธิฯ นี้ ตามมาด้วยหน้าที่ของรัฐ ในการเข้าไปจัดการ:

หนึ่ง : รัฐมีภาระหน้าที่ทางนโยบาย โดยผ่านนโยบายของเศรษฐศาสตร์มหภาค ด้วยการผลักดัน ให้เกิดการว่าจ้างแรงงานเต็มรูปแบบ

สอง : รัฐมีภาระหน้าที่ทางนโยบาย ด้วยการให้หลักประกันทางสังคมแก่บุคคลที่ตกงาน ที่ถึงแม้ว่าจะได้พยายามหางานทำด้วยตัวเองก็ไม่สามารถหางานทำได้ พร้อมกับความช่วยเหลือที่มี เป้าหมายที่ชัดเจน เพื่อให้บุคคลนี้สามารถเข้าไปรับงานใหม่ ภายใต้เงื่อนไขที่คาดการณ์ได้ของ พัฒนาการของตลาดแรงงาน

การเปลี่ยนแปลงของสังคมคนทำงานสามารถนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางคุณค่าและทัศนคติ ต่ออาชีพการทำงาน ผลที่ตามมาคือการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมและความแตกต่างกันของ วัฒนธรรมทางสังคมสามารถทำให้อาชีพการทำงานสำหรับกลุ่มทางสังคมบางกลุ่ม สำหรับการวางแผน การดำเนินชีวิตของตัวเอง และความสำคัญของตัวตนสูญเสียไปได้ รูปแบบของการทำงานอื่น ๆ ทางสังคมสามารถนำไปสู่การเพิ่มคุณค่าอย่างชัดเจน และยิ่งกว่านั้นจะเป็นการนำไปสู่การเพิ่มการได้รับการยอมรับทางสังคมที่เพิ่มขึ้นจากอาชีพการทำงานที่นำไปสู่การเคารพตัวตนในช่วงต่าง ๆ ของชีวิต ดังนั้น จึงเป็นสิ่งที่น่าจะเป็นไปได้ว่าในอนาคต สิทธิการมีงานทำสามารถที่จะถูกเข้าใจได้ว่าเป็นสิทธิ ของการเป็นส่วนหนึ่งในความหลากหลายของการทำงานที่มีคุณค่าทางสังคมอย่างสิ้นเชิง

สาม : สิ่งที่เป็นพลังกดดันทางการเมือง พลังที่สามสามารถนำมาเป็นเหตุผลได้ว่าการคุ้มครอง ความสัมพันธ์การทำงาน ไม่อนุญาตให้ขยายเพียงอยู่ที่ส่วนหนึ่งส่วนเดียวของผู้ที่มีความจำเป็น ต้องได้รับการว่าจ้างทำงาน แต่ว่าคนที่ไม่ได้รับการว่าจ้างก็ต้องได้รับการคำนึงถึงอย่างเท่าเทียมกัน

คนที่ได้รับการว่าจ้างไม่อนุญาตให้ถูกสนับสนุนทางโครงสร้างเมื่อเปรียบเทียบกับคนที่กำลัง หางานทำ เพราะว่าสิ่งนี้อาจจะนำไปสู่เรื่องไม่เกิดการว่าจ้างงานใหม่ขึ้น หรือเป็นเพียงในรูปแบบของ ความสัมพันธ์การว่าจ้างที่จะเกิดปัญหาการทำงานได้ การคุ้มครองความสัมพันธ์การทำงานอย่างสิ้นเชิง เป็นอันตรายต่อสวัสดิการสาธารณะของสังคมทั้งระบบ และไม่เป็นธรรมทางสังคม การเลือกรูปแบบ การคุ้มครองจึงต้องเลือกรูปแบบที่เอื้อประโยชน์ทั้งคนที่กำลังทำงานอยู่ และคนที่กำลังหางานทำ อย่างเท่าเทียมกัน สิ่งนี้สำหรับประเทศจำนวนมากหลายประเทศ หมายถึง การก้าวข้ามปัญหาความ ไม่เท่าเทียมที่เป็นอยู่ในขณะนี้ระหว่างการคุ้มครองที่ “มากเกินไปจนความจำเป็น” ของคนทำงานประจำ และการคุ้มครองที่ “น้อยเกินไป” ในส่วนของคนที่ทำงานไม่เต็มเวลาและอันตรายของความสัมพันธ์ ของการทำงาน เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการคุ้มครองที่เหมือนกันโดยประมาณของระดับการคุ้มครอง ในทุกขอบเขต ตัวอย่างสำหรับยุทธศาสตร์ลักษณะนี้ของการไม่แบ่งส่วนของตลาดแรงงาน มีนำเสนออยู่ใน ประเทศเดนมาร์กและประเทศเนเธอร์แลนด์ที่ในประเทศเหล่านี้ ด้านหนึ่งมีการคลายเกณฑ์ สำหรับการเลิกจ้างคนทำงานประจำ และในอีกด้านหนึ่งก็ได้มีการนำสิทธิใหม่ ๆ สำหรับลูกจ้างที่ทำงาน

ไม่เต็มเวลามาใช้ อย่างท้ายที่สุดได้วางเกณฑ์ไว้ว่า ห้ามมิให้มีการวางเกณฑ์เพิ่มเพื่อให้เกิดความยุ่งยาก สำหรับการว่าจ้างแรงงานใหม่

ข้อจำกัดการใช้เสรีภาพในการประกอบอาชีพ

ข้อจำกัดการใช้เสรีภาพในการประกอบอาชีพเป็นข้อจำกัดที่มีลักษณะใกล้เคียงกับข้อจำกัดการใช้เสรีภาพของประชาชนทั่วไป กล่าวคือ การใช้เสรีภาพต้องเป็นไปอย่างถูกต้อง สงบเรียบร้อย ไม่รบกวนสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นในสังคม ไม่ขัดต่อหลักประโยชน์สาธารณะเพราะแม้ว่ารัฐต่าง ๆ จะมีแนวคิดในการรับรองเสรีภาพในการประกอบอาชีพ แต่การรับรองนั้นเป็นการรับรองสิทธิแบบสัมพัทธ์ กล่าวคือ รัฐสามารถออกข้อจำกัดเสรีภาพของปัจเจกชนได้ อาทิ การใช้เสรีภาพในการประกอบอาชีพส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมบ้านเมือง อาทิ การค้ายาเสพติด การใช้เสรีภาพในการประกอบอาชีพที่ส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ อาทิ การประกอบการค้าตามบาทวิถีที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้ใช้เส้นทางสัญจร การใช้เสรีภาพในการประกอบอาชีพที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นในสังคม อาทิ กรณีเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมปล่อยน้ำเสียลงแม่น้ำ กระทั่งผู้ประกอบการปลากระชังได้รับผลกระทบ เป็นต้น แม้กระทั้งการใช้ตำแหน่งราชการในการเรียกรับเงินจากบุคคลอื่น ดังนั้น หลักการที่ว่า การใช้เสรีภาพที่ไปกระทบต่อสังคมหรือบุคคลอื่นต้องถูกจำกัด จึงได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง โดยมีกบฏญัตติควบคุมกับการรับรองเสรีภาพในการประกอบอาชีพ โดยปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ กฎหมายอาญา กฎหรือระเบียบอื่นที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ในแต่ละประเทศมีเงื่อนไขและข้อจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพที่แตกต่างกันไปตามพื้นฐานของประเทศนั้น ๆ แต่โดยหลักการส่วนใหญ่ย่อมเป็นไปในทิศทางเดียวกัน⁵

ประโยชน์สาธารณะ

ประโยชน์สาธารณะถือว่ามีสถานะเป็นเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐ ทั้งนี้ ประโยชน์สาธารณะไม่มีนิยามที่แน่ชัด แต่คำอธิบายเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะได้มีการถกเถียงอยู่ 2 แนวความคิด

แนวความคิดแรกเห็นว่า ประโยชน์สาธารณะเป็นผลรวมทางคณิตศาสตร์ของปัจเจกบุคคล โดยประโยชน์มหาชนที่ดีที่สุด คือ การปล่อยให้ปัจเจกบุคคลมีอิสระในการดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการในประโยชน์ของตนเองโดยเฉพาะ ทั้งนี้ แนวความคิดดังกล่าวได้รับแรงบันดาลใจมาจากลัทธิอรรถประโยชน์นิยม ส่วนแนวความคิดที่สองเห็นว่า ประโยชน์สาธารณะเป็นประโยชน์ที่ผ่านเลยความเป็นประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกบุคคล แต่เป็นการแสดงออกซึ่งเจตจำนงร่วมกันของประชาชน

⁵ ทิพวรรณ เศรษฐฤกษ์กุล, การสร้างดุลยภาพในการใช้เสรีภาพในการประกอบอาชีพของผู้ประกอบการค้าตามบาทวิถีกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2559), หน้า 51-52.

ซึ่งแนวความคิดนี้มีอิทธิพลต่อรัฐเป็นส่วนใหญ่ เพราะข้อคิดว่าด้วยเจตจำนงร่วมกันของประชาชนได้นำไปสู่การยอมรับว่า กฎหมายซึ่งเป็นข้อตกลงที่สร้างขึ้นระหว่างบุคคลนั้นเป็นเครื่องมือในการกำหนดประโยชน์สาธารณะ นอกจากนี้แนวความคิดดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า ประโยชน์สาธารณะเป็นที่มาและข้อจำกัดแห่งการใช้อำนาจของรัฐ รวมถึงเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของบุคคล

แนวความคิดที่สองยังสะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นในการอยู่ร่วมกันเป็นสังคมมนุษย์ที่เข้ามารวมตัวกันบนฐานประโยชน์ส่วนบุคคลที่จะพึ่งพาอาศัยกันให้สามารถดำรงชีวิตอยู่รอดได้ อีกทางหนึ่งการอยู่ร่วมกันย่อมมีความขัดแย้งกันจนเกิดเป็นข้อพิพาทส่งผลให้เกิดความไม่สงบสุข ซึ่งความไม่สงบสุขนี้เป็นอุปสรรคต่อการอยู่ร่วมกันเพื่อตอบสนองประโยชน์ของบุคคลแต่ละคนในการดำรงชีวิตให้อยู่รอดในสังคม การดำรงไว้ซึ่งสถานการณ์ที่ทำให้ปัจเจกบุคคลแต่ละคนสามารถพัฒนาตัวเองและดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ได้เป็นปกติถือเป็นประโยชน์ร่วมกันของทุกคน โดยรัฐในฐานะคนกลางจึงต้องประสานประโยชน์ระหว่างปัจเจกบุคคลด้วยกันเพื่อให้ทุกคนสามารถอยู่รอดได้อย่างปกติสุขในสังคมอันถือว่าเป็นประโยชน์สาธารณะ

จากข้อคิดดังกล่าว สรุปได้ว่า ประโยชน์สาธารณะนั้นไม่ใช่เรื่องของคนส่วนมากหรือคนส่วนใหญ่ แต่เป็นประโยชน์ของคนทุกคน ดังนี้ หากจะต้องมีการปฏิบัติให้แตกต่างเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือให้สังคมดำรงอยู่อย่างปกติเพื่อบุคคลทุกคนจะสามารถพัฒนาตนเองให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้จึงสามารถกระทำได้ ตัวอย่างสิ่งที่ถือว่าเป็นประโยชน์สาธารณะ เช่น เพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อให้การเลือกตั้งดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับฐานะหรือการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ และเพื่อแก้ไขสินทรัพย์ต่อคุณภาพของสถาบันการเงินซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากทำให้เป็นอุปสรรคต่อการเงินทุนของสถาบันการเงินและกระทบกระเทือนความสามารถในการให้สินเชื่อในภาคเศรษฐกิจ เป็นต้น⁶

เสรีภาพในการประกอบอาชีพกับการสั่งปิดกิจการของรัฐในช่วงสถานการณ์การเกิดโรคระบาดโควิด 19

จากสถานการณ์การเกิดโรคระบาดโควิด 19 จนทำให้รัฐประกาศให้ประเทศเข้าสู่ภาวะสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยมีการออกข้อกำหนดซึ่งออกตามความในมาตรา 9 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 (ฉบับที่ 1) ซึ่งเนื้อความของข้อกำหนดดังกล่าวนี้มีคำสั่งให้มีการปิดสถานที่เสี่ยงต่อการติดต่อโรค โดยให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดออกคำสั่งโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 35 (1) แห่งพระราชบัญญัติโรคติดต่อ

⁶ ภัทรดา เมฆานันท์, หลักความเสมอภาคกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน: ศึกษากรณีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557), หน้า 27-28.

พ.ศ. 2558⁷ พิจารณาสั่งปิดสถานที่ซึ่งมีคนจำนวนมากไปทำกิจกรรมร่วมกันและเสี่ยงต่อการแพร่เชื้อโรคโควิด 19 เป็นการชั่วคราว เช่น สนามมวย สนามกีฬา ผับ สถานบริการ สถานที่แสดงมหรสพ สถานบันเทิง เป็นต้น⁸

จะเห็นได้ว่า การที่รัฐประกาศสั่งให้ปิดสถานที่ต่าง ๆ นั้น เป็นการกระทบเสรีภาพในการประกอบอาชีพของประชาชนเป็นอย่างมาก เนื่องจากการปิดสถานที่ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะเป็นสถานประกอบการของเอกชนทำให้ประชาชนผู้ซึ่งเป็นเจ้าของกิจการนั้นไม่สามารถทำมาหาได้ในระหว่างที่มีการปิดสถานที่นั้น ๆ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากหลักประโยชน์สาธารณะซึ่งถือว่ารัฐในฐานะคนกลางจึงต้องประสานประโยชน์ระหว่างปัจเจกบุคคลด้วยกันเพื่อให้ทุกคนสามารถอยู่รอดได้อย่างปกติสุขในสังคมอันถือว่าเป็นประโยชน์สาธารณะ และการรับรองเรื่องเสรีภาพในการประกอบอาชีพนั้นเป็นการรับรองสิทธิแบบสัมพัทธ์ กล่าวคือ รัฐสามารถออกข้อจำกัดเสรีภาพของปัจเจกบุคคลได้ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้ให้อำนาจรัฐในการที่จะกระทบเสรีภาพในการประกอบอาชีพของประชาชนในกรณีที่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น แม้คำสั่งของรัฐที่ให้ปิดสถานที่เสี่ยงต่อการติดต่อโรคจะเป็นคำสั่งที่ดูเหมือนจะขัดต่อหลักเสรีภาพในการประกอบอาชีพ แต่ก็เป็นการกระทำที่กฎหมายอนุญาตให้รัฐสามารถทำได้หากเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ อย่างไรก็ตาม รัฐควรมีมาตรการเยียวยาเจ้าของกิจการที่เกี่ยวข้องกับสถานที่ที่รัฐสั่งปิดในช่วงการเกิดการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ด้วย

สรุป

จากสถานการณ์การเกิดโรคระบาดโควิด 19 ทำให้รัฐประกาศให้ประเทศเข้าสู่ภาวะสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยมีการออกข้อกำหนดซึ่งออกตามความในมาตรา 9 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 (ฉบับที่ 1) ซึ่งเนื้อหาของข้อกำหนดดังกล่าวนั้นมีคำสั่งให้มีการปิดสถานที่เสี่ยงต่อการติดต่อโรค ถือเป็นคำสั่งที่ขัดต่อหลักเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

⁷ มาตรา 31 ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นเร่งด่วนเพื่อเป็นการป้องกันการแพร่ของโรคติดต่ออันตรายหรือโรคระบาด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการโรคติดต่อจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการโรคติดต่อกรุงเทพมหานคร มีอำนาจในพื้นที่ความรับผิดชอบของตน ดังต่อไปนี้

(1) สั่งปิดตลาด สถานที่ประกอบการหรือจำหน่ายอาหาร สถานที่ผลิตหรือจำหน่ายเครื่องดื่ม โรงงาน สถานที่ชุมนุมชน โรงมหรสพ สถานศึกษา หรือสถานที่อื่นใดไว้เป็นการชั่วคราว

⁸ รายละเอียดโปรดดูเพิ่มเติมที่ข้อกำหนด ออกตามความในมาตรา 9 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 (ฉบับที่ 1)

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากหลักประโยชน์สาธารณะ ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่ให้อำนาจรัฐในการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของประชาชนได้ในกรณี ที่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ เราอาจสรุปได้ว่า การที่รัฐใช้อำนาจตามกฎหมายในการปิดสถานที่เสี่ยงต่อการติดต่อโรคแม้จะเป็น การออกข้อกำหนดที่ขัดต่อหลักเสรีภาพในการประกอบอาชีพ แต่ก็เป็นการกระทำที่ถูกต้องกฎหมาย เนื่องจากกฎหมายได้ให้อำนาจรัฐไว้ อย่างไรก็ตาม รัฐควรออกมาตรการเยียวยาให้แก่ผู้ประกอบการ ที่ได้รับผลกระทบดังกล่าวด้วย

บรรณานุกรม

หนังสือภาษาไทย

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2547.

โทมัส ไมเออร์และนิโคล ไบรเออร์, อนาคตของสังคมประชาธิปไตย, กรุงเทพฯ : มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท, 2550.

วิทยานิพนธ์

ทิพวรรณ เศรษฐฤกษ์กุล, การสร้างคุณภาพในการใช้เสรีภาพในการประกอบอาชีพของผู้ประกอบการ คำตามบาทวิถีกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน, วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2559.

แพรวพรรณ ศรีอนันต์, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กับสิทธิและเสรีภาพของนิติบุคคล ตามกฎหมายมหาชน, วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2559.

ภัทรดา เมฆานันท์, หลักความเสมอภาคกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน: ศึกษากรณี คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ, วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557.

ข้อมูลออนไลน์

พงษ์พิไลย์ วรรณราช, “สิทธิ” และ “เสรีภาพ” แท้จริงแล้วเหมือนกันอย่างไร [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก: <http://web.krisdika.go.th/data/activity/act83.htm> (วันที่ค้นข้อมูล: 29 มิถุนายน 2563)

บทบาทของศาลปกครองในการคุ้มครองหลักประชาธิปไตย

อำพน เจริญชีวิต*

บทคัดย่อ

หลักประชาธิปไตย เป็นหลักการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดไว้เพื่อให้องค์กรต่าง ๆ ของรัฐต้องถือปฏิบัติ บทบาทของศาลปกครองในการคุ้มครองหลักประชาธิปไตย ได้แก่ การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการเลือกตั้งในส่วนที่ศาลปกครองมีเขตอำนาจ ทั้งกรณีคดีเฉพาะที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองสูงสุด หรือคดีทั่วไปที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองชั้นต้น และการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะการพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่ ดังนั้น คำสั่งหรือการกระทำทางปกครองใดที่ขัดต่อหลักประชาธิปไตย จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองย่อมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้

1 เนื้อหาสาระของหลักประชาธิปไตย

1. แนวความคิดเรื่องรัฐ

หลักประชาธิปไตยจะสถาปนาขึ้นไม่ได้เลยหากไม่มีรัฐเกิดขึ้น ดังนั้น จึงสมควรที่จะกล่าวถึงทฤษฎีว่าด้วยรัฐสักเล็กน้อย กล่าวคือ เมื่อมนุษย์รวมตัวเป็นหมู่คณะ ย่อมมีการปกครองเกิดขึ้นเพื่อปกป้องคุ้มครองมนุษย์ในขณะของตนและรักษาความสงบเรียบร้อย นิโคลั แมคเคียเวลลี เป็นผู้บุกเบิกคำว่า “รัฐ” ในความหมายของรัฐสมัยใหม่ และเป็นเจ้าของแนวความคิดว่าด้วยเหตุผลของรัฐ โดยมีเจ้าชายหรือกษัตริย์ต้องมีลักษณะเป็นผู้นำและสถาบัน ต้องรักษาคำพูด แต่ต้องรักษาอำนาจให้มากกว่าคำพูดเพื่อความคงอยู่ของรัฐตามแนวคิดเรื่องเหตุผลของรัฐ¹ ทฤษฎีว่าด้วยการกำเนิดรัฐ มีอยู่ 3 ทฤษฎีหลัก ๆ ได้แก่ รัฐที่เกิดจากพันธสัญญาหรือสัญญาประชาคม รัฐที่เกิดจากความขัดแย้ง และรัฐตามแนวคิดที่ว่าด้วยการจัดตั้งสถาบัน ดังนี้

1) รัฐที่เกิดจากพันธสัญญาหรือสัญญาประชาคม (Social contract)

แนวความคิดนี้เสนอว่า รัฐมีที่มาจากกำเนิดจากพันธสัญญาระหว่างคนในสังคม โดยพันธสัญญาดังกล่าวได้กำหนดพฤติกรรมของคนในสังคมนั้น ๆ² ส่วนรายละเอียดว่า พันธสัญญา

* ตุลาการศาลปกครองสูงสุด, ผู้เข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 8 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

¹ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 5, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2562), 75 – 76,

² เรื่องเดียวกัน, 77.

ดังกล่าวคืออะไร มีที่มาอย่างไร มีนักปรัชญาที่มีชื่อเสียงหลายท่าน ได้แก่ Thomas Hobbes, John Locke, Jean Jacques Rousseau ซึ่งแต่ละท่านมีมุมมองที่แตกต่างกัน แต่แนวคิดทั้งสามท่านก็ล้วนมีพื้นฐานมาจากแนวความคิดว่าด้วยสภาวะธรรมชาติ (State of Nature) และแนวความคิดว่าด้วยสัญญาประชาคม (Social Contract) ของ Hugo Grotius ที่อธิบายว่า มนุษย์ดำรงชีวิตอยู่ในธรรมชาติโดยอิสระ ไม่ได้ตกอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของใครหรืออยู่ในอำนาจใด แต่การที่มนุษย์มาอยู่รวมเป็นสังคมก็เพื่อต้องการหลีกเลี่ยงจากสภาวะความเป็นธรรมชาติ เพราะมนุษย์เป็นสัตว์ที่ไร้สังคม ดังนั้น มนุษย์จึงทำข้อตกลงระหว่างกันเพื่อก่อตั้งสังคมขึ้นมา ข้อตกลงเรียกว่า “สัญญาประชาคม”³ ในทัศนะของ Hobbes นั้น ธรรมชาติของมนุษย์มีความเห็นแก่ตัวเป็นที่ตั้ง มีความเลวร้ายป่าเถื่อนและโหดร้าย ต่างไม่มีความไว้วางใจซึ่งกันและกัน หากไม่มีระเบียบหรือกฎเกณฑ์ใด ๆ มาควบคุมอาจแปรสภาพเป็นสงคราม มนุษย์ในสังคมจึงก่อตั้งพันธสัญญาขึ้นมายับยั้งซึ่งกันและกัน เพื่อให้มีสันติภาพเกิดขึ้น กล่าวคือ ทุกคนต้องสละเสรีภาพส่วนที่เป็นการละเมิดสิทธิของผู้อื่น รัฐจึงถือกำเนิดจากสภาวะความกลัวของมนุษย์ดังกล่าว⁴ ส่วนในทัศนะของ Locke นั้น แม้จะมีส่วนคล้ายกับ Hobbes อยู่บ้าง แต่ก็มีส่วนที่แตกต่างกัน โดยเห็นว่า มนุษย์ทุกคนต่างมีเสรีภาพตามธรรมชาติ และต่างก็มุ่งแสวงหาความมั่นคงแห่งชีวิตของตนเอง Locke มองว่า พันธสัญญามีสองสัญญา คือ สัญญาแรกมีลักษณะเดียวกันของ Hobbes และสัญญาที่สองเป็นพันธสัญญาที่ประชาชนมอบอำนาจรัฐเพื่อหาคนกลางไปใช้อำนาจสูงสุด รัฐคนกลางที่ถูกสมมติขึ้นมีตัวแทนที่เรียกว่า รัฐสภาธิปไตย การที่จะให้ประชาชนยินยอมรับสภาพการปกครองให้เป็นไปด้วยดี ต้องมีการควบคุมอำนาจรัฐ โดยกฎหมายที่ออกจากฝ่ายนิติบัญญัติ รัฐจะต้องเคารพกฎหมายที่ตราขึ้นมา ถ้ารัฐละเมิดกฎหมาย ประชาชนมีสิทธิที่จะลงโทษรัฐได้ แสดงให้เห็นว่าพันธสัญญาที่สองที่รัฐทำกับประชาชน รัฐไม่ได้อยู่เหนือประชาชน ซึ่งต่างจาก Hobbes ที่มองว่ารัฐ (กษัตริย์) อยู่เหนือพันธสัญญา กษัตริย์จึงไม่ได้อยู่ใต้กฎหมาย กฎหมายใช้บังคับกับราษฎรที่อยู่ภายใต้กฎหมายเท่านั้น ส่วน Rousseau นั้น มองว่า มนุษย์เกิดมามีเสรีภาพอย่างไม่จำกัด เมื่อไม่มีการจำกัดเสรีภาพตามธรรมชาติดังกล่าว ทุกคนจะพยายามใช้เสรีภาพอย่างไร้ขอบเขต เสรีภาพที่แท้จริงคือเสรีภาพที่เกิดขึ้นตามกฎเกณฑ์ของประชาคมนั้น ๆ หรือที่เรียกว่า เสรีภาพในฐานะพลเมือง สัญญาประชาคมของ Rousseau จึงเป็นสัญญาเชิงศีลธรรมที่ผูกพันตนเองและผูกพันรัฐ การเกิดรัฐจึงเป็นการรวมตัวกันของทุก ๆ คนในประชาคมนั้น เจตนารมณ์ร่วมกันของทุกคนก็คืออำนาจอธิปไตยที่เป็นของทุก ๆ คน⁵

³ เรื่องเดียวกัน, 77.

⁴ เรื่องเดียวกัน, 79.

⁵ เรื่องเดียวกัน, 82.

2) รัฐที่เกิดจากความขัดแย้ง (The conflict)

แนวคิดนี้เกิดขึ้นเพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งกันในสังคม จึงจำต้องหาทางออกของความขัดแย้งดังกล่าว เพื่อให้เกิดความมั่นคงและความเป็นระเบียบของสังคมนั้น Montesquieu กล่าวว่า การขัดแย้งกันในรัฐจะได้รับการแก้ไขได้ด้วยแต่เกียรติศักดิ์เท่านั้น ส่วน Hegel และ Marx กล่าวว่า รัฐเป็นผลผลิตของพัฒนาการแห่งความขัดแย้งทางประวัติศาสตร์ของสังคม⁶ ส่วนศาสตราจารย์ ยอร์ช บรูโต กล่าวว่า “ทฤษฎีว่าด้วยการขัดแย้ง” คือ รัฐเป็นผลของการต่อสู้ระหว่างชนชั้น⁷

3) รัฐและแนวคิดว่าด้วยการจัดสร้างสถาบัน (L' État et la notion d'institution)

Maurice Hauriou เสนอความคิดภายใต้ทฤษฎีที่เรียกว่า ทฤษฎีแห่งการจัดตั้งสถาบัน โดยเสนอว่า รัฐเป็นนิติบุคคล⁸ รัฐจึงได้จัดตั้งสถาบันที่อยู่ภายใต้รัฐขึ้นมา จึงเกิดปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกฎหมายที่ยากจะแยกออกจากกันได้ Leon Duguit จึงได้สร้างมาตรฐานที่แบ่งแยกผู้ปกครองออกจากผู้อยู่ใต้ปกครองให้เกิดขึ้น การแสดงออกของรัฐคือการแสดงออกของผู้ปกครองรัฐ ดังนั้นในเวลาต่อมาจึงเกิดอำนาจรัฐหรืออำนาจทางการเมืองขึ้นภายในรัฐ ซึ่งอาจต้องวิเคราะห์แยกแยะว่า อำนาจดังกล่าวกับอำนาจอธิปไตยของรัฐมีความเกี่ยวข้องกันอย่างไร

2. แนวความคิดเรื่องอำนาจอธิปไตย

แนวความคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยนั้น เป็นการศึกษาถึงอำนาจตัดสินใจเด็ดขาดสูงสุดของรัฐ บุคคลที่ใช้อำนาจนี้จะเรียกว่าองค์อธิปไตย และแสดงถึงอำนาจสูงสุดในการปกครองรัฐหรืออำนาจอธิปไตย และโดยที่แต่ละรัฐมีรูปแบบการปกครองที่แตกต่างกัน แล้วแต่พัฒนาการของรัฐนั้น ๆ แต่เมื่อศึกษาแล้วจะพบว่า แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยนั้น แยกออกมาได้เป็นอำนาจอธิปไตยของพระเจ้า อำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์ อำนาจอธิปไตยของปวงชน อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ และอำนาจสูงสุดเป็นของรัฐสภา หลักประชาธิปไตยนั้น เกี่ยวข้องกับรูปแบบอำนาจอธิปไตยในแต่ละรูปแบบ ซึ่งอยู่กันว่าจะจะเป็นประชาธิปไตยแบบใด

3. หลักพื้นฐานของประชาธิปไตย

อำนาจรัฐเป็นองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งของความเป็นรัฐ ผู้ถืออำนาจรัฐมีทั้งสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ มากมาย และที่สำคัญก็คือ มีอำนาจปกครองประชาชนทุกคนที่อยู่ในอาณาเขตรัฐนั้น ไม่ว่าผู้นั้นจะถือสัญชาติอะไร ฉะนั้น ถ้าหากทราบว่าใครคือผู้ถืออำนาจรัฐ ก็จะทราบถึงรูปแบบของรัฐไปด้วย ในสมัยกรีกโบราณ การพิจารณารูปแบบการปกครองตามจำนวนของผู้มีอำนาจ กล่าวคือ 1 คน : ราชาธิปไตย (Monarchy) กลุ่มคณะ : อภิชนาธิปไตย (Aristocracy)

⁶ เรื่องเดียวกัน, 86

⁷ ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค ความนำทั่วไป, (กรุงเทพฯ : โครงการตำราชุดตำราลำดับที่ 5 คณะกรรมการสัมมนาและวิจัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524), 268. อ้างในเรื่องเดียวกัน, 84.

⁸ เรื่องเดียวกัน, 86.

ทุกคน : ประชาธิปไตย (Democracy) ประชาชนพลเมืองตามความหมายในสมัยนั้น หมายถึง เฉพาะพลเมืองที่เป็นชายที่เป็นหัวหน้าครอบครัวเท่านั้น ประชาธิปไตยสมัยกรีกจึงให้บุคคลเหล่านี้ ซึ่งมีไม่มากนักมาชุมนุมและลงคะแนนตัดสินเรื่องราวต่าง ๆ เรียกว่า เป็นประชาธิปไตยโดยตรงในตอนต้น ยุคประชาธิปไตยในยุโรปก็ยังมีอำนาจจำกัดสิทธิเลือกตั้งอยู่โดยดูจากความเป็นอิสระในทางเศรษฐกิจ ถ้าใครมีอิสระในทางเศรษฐกิจจึงจะให้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ต่อมา พรรคการเมืองจึงมีบทบาท ในการเรียกร้องสิทธิให้แก่คนทั่วไปเพื่อให้เป็นฐานอำนาจสำหรับตน โดยเฉพาะพรรคการเมืองที่ถือ แนวนโยบายทางสังคมนิยม จึงเกิดความเสมอภาคของสิทธิในทางการเมืองขึ้นมา⁹ จึงสรุปได้ว่า ประชาชนจะต้องเป็นผู้ถืออำนาจรัฐ

4. ความหมายของ “ประชาธิปไตย”

ประชาธิปไตย หมายถึง ประชาชนเป็นใหญ่ อำนาจของรัฐนั้นย่อมเป็นของประชาชน¹⁰ การปกครองในระบอบประชาธิปไตยจึงแตกต่างจากการปกครองแบบที่กษัตริย์ถูกจำกัดอำนาจ ตามรัฐธรรมนูญ ที่ถึงแม้ว่าอำนาจของรัฐบางส่วนอาจจะมาจากประชาชน แต่ในทางรูปแบบแล้ว กษัตริย์จะเป็นผู้ทรงอำนาจสูงสุด และยิ่งถือว่ากษัตริย์เป็นผู้ถืออำนาจรัฐอยู่ เพียงแต่อำนาจของกษัตริย์ ถูกจำกัดลงตามรัฐธรรมนูญ การปกครองตามหลักประชาธิปไตย คือ การปกครองที่ประชาชน เป็นผู้ถืออำนาจรัฐสูงสุดนี้มีความหมายว่าในรัฐย่อมจะมีผู้ถือหรือผู้ทรงอำนาจอื่นนอกจากประชาชนไม่ได้ การใช้อำนาจขององค์กรต่าง ๆ ของรัฐจึงต้องมีรากฐานที่มาจากเจตจำนงของประชาชน โดยทั่วไปแล้ว ประชาชนจะแสดงเจตจำนงของตนออกมาได้ใน 2 ลักษณะใหญ่ ๆ คือ การออกเสียงเลือกตั้งผู้แทน ราษฎรและการออกเสียงประชามติ หลักประชาธิปไตยย่อมสนับสนุนให้การตัดสินใจทางการเมือง จะต้องเริ่มจากประชาชนขึ้นไปสู่รัฐบาล ทั้งนี้ โดยผ่านพรรคการเมือง ถึงแม้ว่าการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตยจะเปิดโอกาสให้บุคคลแสดงความคิดเห็นตลอดจนก่อตั้งเจตจำนงทางการเมืองก็ตาม แต่ต้องยอมรับว่าบุคคลแต่ละคนย่อมมีความคิดเห็นทางการเมืองแตกต่างกัน และย่อมเป็นไปได้ ที่จะเกิดความเป็นเอกภาพหรือความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในทางการเมือง ด้วยเหตุนี้ระบอบ ประชาธิปไตยจึงต้องยอมรับเจตจำนงของราษฎรจำนวนมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ กล่าวคือ จำเป็น ที่จะต้องปกครองไปโดยอนุโลมตามความคิดเห็นของฝ่ายเสียงข้างมาก ซึ่งเสียงข้างน้อยจะต้องยอมรับ อย่างไม่รู้แก่ตาม การปกครองโดยฝ่ายเสียงข้างมากนี้ไม่ได้หมายความว่าฝ่ายเสียงข้างมากจะ ใช้ความมีจำนวนมากของตนปกครองฝ่ายเสียงข้างน้อยโดยการกดขี่หรือกระทำการตามอำเภอใจได้ ฝ่ายเสียงข้างมากจะต้องเคารพสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหรือราษฎรที่เป็นเสียงข้างน้อยด้วย

⁹ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายมหาชนเบื้องต้น, (กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562), 122.

¹⁰ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2557). น.207.

กล่าวคือ จะต้องอดทนยอมให้ราษฎรที่เป็นเสียงข้างน้อยมีเสรีภาพที่จะแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างไปจากฝ่ายเสียงข้างมากได้ ต้องยอมให้ฝ่ายเสียงข้างน้อยในการโน้มน้าวชักจูงให้ฝ่ายเสียงข้างมากเห็นด้วยกับตน และทำให้ในที่สุดแล้วฝ่ายเสียงข้างน้อยอาจจะพัฒนาไปเป็นฝ่ายเสียงข้างมากได้¹¹

กล่าวโดยสรุป การปกครองในระบอบประชาธิปไตย เป็นการปกครองที่ถือว่าประชาชนเป็นผู้ถืออำนาจสูงสุดแห่งรัฐ และเป็นการปกครองโดยฝ่ายข้างมากและเรียกร้องให้ฝ่ายข้างมากต้องเคารพสิทธิและเสรีภาพของฝ่ายข้างน้อยในการแสดงความคิดเห็น

5. การใช้อำนาจของรัฐในระบอบประชาธิปไตย

ถึงแม้ว่าในระบอบประชาธิปไตย ประชาชนจะเป็นผู้ทรงอำนาจรัฐก็ตาม ก็หาได้หมายความว่าประชาชนจะเป็นผู้ใช้อำนาจเองในทุกกรณีโดยเด็ดขาดไม่ เนื่องจากในรัฐสมัยใหม่ที่ภารกิจของรัฐมีความสลับซับซ้อนและมีปริมาณมากขึ้น ย่อมเป็นไปได้ที่จะให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจรัฐทุกคนมาร่วมตัดสินใจกระทำการ โดยหลักแล้วการใช้อำนาจรัฐมีอยู่ 2 ลักษณะ¹² คือ

1. การใช้อำนาจรัฐโดยประชาชนโดยตรง และ
2. การใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรของรัฐในทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ

5.1 การใช้อำนาจรัฐโดยประชาชน

ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของหรือผู้ถืออำนาจรัฐอาจใช้อำนาจรัฐได้โดยตรงได้ในหลายลักษณะ แต่ที่สำคัญ คือ การออกเสียงเลือกตั้ง และการออกเสียงประชามติ

1) การออกเสียงเลือกตั้ง

การออกเสียงเลือกตั้ง เป็นการตัดสินใจเกี่ยวกับตัวบุคคลที่จะเข้าไปใช้อำนาจรัฐแทนผู้ออกเสียงเลือกตั้ง โดยหลักแล้วรัฐธรรมนูญในระบบกฎหมายไทยจะกำหนดให้ประชาชนสามารถตัดสินใจเกี่ยวกับตัวบุคคลที่จะเข้าไปใช้อำนาจรัฐแทนตนได้ในกรณีเดียวคือ กรณีการออกเสียงเลือกผู้แทน (ซึ่งหมายถึงการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา) จะไม่ได้ให้สิทธิแก่ราษฎรที่จะออกเสียงเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่เป็นฝ่ายบริหาร หรือเลือกตั้งผู้พิพากษาที่เป็นฝ่ายตุลาการโดยตรง อย่างไรก็ตาม เราไม่อาจสรุปได้ว่าระบบกฎหมายไทยยอมรับให้ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งเฉพาะผู้แทนของตนเข้าไปใช้อำนาจรัฐในรัฐสภาเท่านั้น แต่หากมองโดยรวมโดยคำนึงถึงการปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยแล้ว จะพบว่าประชาชนอาจออกเสียงเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นได้โดยตรงเช่นกัน

¹¹ เรื่องเดียวกัน. น.208 –209.

¹² Helge Sodann/Jan Ziekow, Grundkurs öffentliches Recht, S. 29, 31. Michael Kloepfer Verfassungsrecht Band I, München : Beck, 2011, S. 170 ff., S. 185 ff.อ้างใน วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, น.209.

2) การออกเสียงประชามติ

การออกเสียงประชามติ เป็นการตัดสินใจเรื่องหนึ่งที่ไม่ใช่การเลือกผู้แทนโดยเมื่อประชาชนออกเสียงประชามติไปอย่างไรแล้ว ประชามตินั้นย่อมมีผลผูกพันในทางกฎหมาย การออกเสียงประชามติเป็นรูปแบบที่สำคัญรูปแบบหนึ่งของประชาธิปไตยทางตรง ซึ่งเป็นกรณีที่ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมใช้อำนาจโดยตรงแล้ว ระบบกฎหมายอาจกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมของรัฐในลักษณะอื่นได้อีก การเข้าชื่อยื่นคำร้องให้รัฐกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง การออกเสียงให้คำปรึกษาแก่รัฐในปัญหาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เป็นต้น

5.2 การใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรของรัฐ

โดยปกติทั่วไปแล้ว การใช้อำนาจรัฐนั้น ประชาชนมิได้เป็นผู้ใช้อำนาจรัฐเองโดยตรง แต่องค์กรของรัฐจะเป็นผู้ใช้อำนาจ ระบบกฎหมายไทยมักจะกำหนดให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้ใช้อำนาจรัฐโดยผ่านองค์กรของรัฐ คือ ใช้อำนาจนิติบัญญัติผ่านรัฐสภา ใช้อำนาจบริหารผ่านคณะรัฐมนตรี และใช้อำนาจตุลาการผ่านศาล ตามหลักประชาธิปไตยที่ยอมรับกันเป็นสากล องค์กรของรัฐที่อำนาจรัฐจะต้องมีจุดเกาะเกี่ยวหรือมีความเชื่อมโยงในทางหนึ่งทางใดกับประชาชน ทั้งนี้ ความเชื่อมโยงดังกล่าวอาจเกิดขึ้นได้ในหลายลักษณะและในระดับความเข้มข้นที่แตกต่างกัน

6. หลักเสียงข้างมากและหลักการคุ้มครองเสียงข้างน้อย

6.1 หลักเสียงข้างมาก

แนวความคิดที่ถือว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจรัฐนั้น ตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ว่า ประชาชนเป็นหน่วยที่เป็นเนื้อเดียวกันและมีเจตจำนงทางการเมืองที่เป็นเอกภาพ อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงบุคคลแต่ละคนย่อมมีเจตจำนงทางการเมืองของตน ตลอดจนมีความเห็นทางการเมืองแตกต่างกัน ความหลากหลายในทางความเห็นเช่นนี้ย่อมนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ หากไม่มีวิธีการขจัดความขัดแย้งดังกล่าวแล้ว ระบอบประชาธิปไตยย่อมไม่มีความหมาย เพราะจะกลายเป็นระบอบการปกครองที่ตัดสินใจเรื่องราวใด ๆ ไม่ได้ ประชาธิปไตยดำรงอยู่ได้ก็ด้วยการยอมรับความแตกต่างหลากหลายทางความคิดเห็น บุคคลแต่ละคนหรือแต่ละกลุ่มล้วนแล้วแต่มีจิตนาการที่แตกต่างกันในการออกแบบชุมชนทางการเมืองหรือการแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชนทางการเมือง รัฐที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยจัดการกับปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นโดยอาศัยหลักเสียงข้างมาก เนื่องจากหากไม่ใช้หลักการนี้แล้ว กิจกรรมของรัฐย่อมไม่อาจดำเนินไปได้ เพราะแต่ละบุคคลต่างก็ยืนยันความคิดของตนเอง ตัวอย่างของการตัดสินใจโดยอาศัยหลักเสียงข้างมาก เช่น การออกเสียงลงมติในสภาผู้แทนราษฎร หรือองค์กรของรัฐอื่น ๆ ที่มีลักษณะเป็นองค์กรกลุ่ม เราอาจกล่าวได้ว่าการยอมรับความเห็นของเสียงข้างมากและบังคับการให้เป็นไปตามความเห็นเสียงข้างมากนั้น เป็นเงื่อนไขที่เฝ้าระวังได้ในระบอบประชาธิปไตย

6.2 หลักการคุ้มครองเสียงข้างน้อย

ถึงแม้ว่าเราจะสามารถคาดหวังได้ว่าการปกครองโดยเสียงข้างมากในระบอบประชาธิปไตยนั้นจะนำมาซึ่งการแก้ปัญหาต่าง ๆ ในสังคมอย่างมีเหตุผลและยุติธรรม ด้วยเหตุดังกล่าว จึงถือว่าการแก้ปัญหาตามวิถีทางประชาธิปไตยเป็นการแก้ปัญหาที่ถูกต้องที่สุด เนื่องจากก่อนจะมีมติตัดสินใจเรื่องใดเรื่องหนึ่งนั้น ย่อมมีการอภิปรายโต้แย้งแสดงเหตุผล ซึ่งหมายความว่าบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องย่อมทราบถึงข้อดีข้อเสียและคาดหมายได้ว่า บุคคลเหล่านั้นเห็นทางเลือกต่าง ๆ อย่างครบถ้วนแล้วก่อนจะตัดสินใจ แม้กระนั้น เราก็ไม่อาจปฏิเสธความสำคัญของฝ่ายข้างน้อยได้ หลักการคุ้มครองเสียงข้างน้อยเป็นหลักการที่ไม่อาจขาดได้ในระบอบเสรีประชาธิปไตย เพราะจะช่วยให้การบังคับใช้หลักเสียงข้างมากเป็นไปอย่างมีเหตุผล การคุ้มครองเสียงข้างน้อยไม่ได้หมายความว่าให้เสียงข้างน้อยขัดขวางการตัดสินใจของเสียงข้างมากได้ หรือบังคับให้เสียงข้างมากจะต้องยอมตามความต้องการของเสียงข้างน้อย แต่การตัดสินใจไปตามเสียงข้างมากนั้น มีเกณฑ์ขั้นต่ำบางประการที่เสียงข้างมากจะต้องคำนึงถึงเสียงข้างน้อย และไม่ใช้ความมีจำนวนมากกว่าละเมิดเกณฑ์ขั้นต่ำนั้น เช่น การเปิดโอกาสให้เสียงข้างน้อยได้แสดงความคิดเห็น ด้วยเหตุนี้ฝ่ายเสียงข้างมากจะมีมติห้ามฝ่ายที่คิดเห็นไม่ตรงกับตนแสดงความคิดเห็นไม่ได้ แต่เมื่อทุกฝ่ายได้แสดงความคิดเห็นแล้ว จำเป็นจะต้องมีมติตัดสินใจ เมื่อเสียงข้างมากตัดสินใจไปทางใด ฝ่ายเสียงข้างน้อยก็ย่อมจะต้องเคารพมติของเสียงข้างมากในระบอบเสรีประชาธิปไตย ประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายเสียงข้างมากและฝ่ายเสียงข้างน้อยก็คือ ฝ่ายเสียงข้างน้อยย่อมจะต้องมีโอกาสเสมอในการเปลี่ยนเป็นฝ่ายเสียงข้างมากไม่ว่าจะเป็นการตัดสินใจเรื่องราวที่เป็นรูปธรรมเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือการตัดสินใจในสภาผู้แทนราษฎร หรือการตัดสินใจออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง

หลักการคุ้มครองเสียงข้างน้อยที่สำคัญ คือ การคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานโดยเฉพาะอย่างยิ่งเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในข้อมูลข่าวสาร เสรีภาพในการชุมนุม ตลอดจนเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคม นอกจากนี้หลักการคุ้มครองเสียงข้างน้อยยังเรียกร้องให้ระบบกฎหมายคุ้มครองสิทธิในความเสมอภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเสมอภาคในทางโอกาสของบรรดาพรรคการเมืองต่าง ๆ เนื่องจากพรรคการเมืองไม่ใช่เป็นเพียงที่มาของกลุ่มการเมืองที่เป็นฝ่ายเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น แต่ยังเป็นปัจจัยสำคัญในการก่อตั้งเจตจำนงทางการเมืองรวมทั้งหล่อหลอมความเห็นของฝ่ายเสียงข้างน้อยอีกด้วย

การคุ้มครองฝ่ายเสียงข้างน้อยในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งหมายถึงฝ่ายค้านนั้น อาจกระทำได้หลายวิธี เช่น การจัดให้มีการประชุมโดยเปิดเผยเพื่อให้สาธารณชนตรวจสอบความเห็นของฝ่ายเสียงข้างมากและฝ่ายเสียงข้างน้อย การเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งกระทู้ถาม การกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถเข้าชื่อให้มีการตั้งคณะกรรมการตรวจสอบโดยไม่จำเป็นต้องมีผู้เข้าชื่อเป็นจำนวนมาก รวมถึงตลอดถึงการกำหนดสัดส่วนที่นั่งของคณะกรรมการให้แก่อำเภอเมืองฝ่ายเสียงข้างน้อยในสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น

7. การปกครองในระบบผู้แทน

นอกจากการเลือกตั้งจะเป็นเครื่องแสดงออกซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างหลักเสียงข้างมากกับหลักการคุ้มครองเสียงข้างน้อยแล้ว การเลือกตั้งยังเป็นเครื่องแสดงออกซึ่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนซึ่งเป็นการปกครองที่ได้รับความยินยอมจากประชาชนอีกด้วย ที่ว่าเป็นการปกครองที่ได้รับความยินยอมจากประชาชน ก็เนื่องจากประชาชนไม่ได้เข้าไปมีส่วนในการใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง แต่ประชาชนซึ่งเป็นผู้ทรงอำนาจแห่งรัฐหรือผู้ถืออำนาจอธิปไตยให้ความยินยอมผู้แทนของตนใช้อำนาจอธิปไตยได้ตามระยะเวลาหรือตามวาระที่กำหนดไว้ล่วงหน้าในรัฐธรรมนูญ

7.1 หลักการพื้นฐานของการเลือกตั้ง

โดยเหตุที่การเลือกตั้งในรัฐเสรีประชาธิปไตยเป็นเครื่องแสดงออกซึ่งการปกครองแบบมีผู้แทน การเลือกตั้งจึงมีความหมายและความสำคัญอย่างยิ่ง การเลือกตั้งในรัฐเสรีประชาธิปไตยจึงต้องตกอยู่ภายใต้หลักการสำคัญ ๆ อันแตกต่างไปจากการเลือกตั้งในรัฐรูปแบบอื่น หลักการสำคัญของการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยทั่วไปแล้วมี 5 ประการ¹³ คือ หลักการเลือกตั้งโดยทั่วไป โดยเสมอภาค โดยตรง โดยลับ และโดยเสรี

7.2 วัตถุประสงค์ของการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งในรัฐเสรีประชาธิปไตยมีขึ้นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ต่าง ๆ เช่น เพื่อให้มีการแข่งขันกันนโยบายระหว่างกลุ่มหรือพรรคการเมืองต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนทางการเมืองที่ดี เพื่อให้มีการโอนความเชื่อถือไว้วางใจของประชาชนไปยังบุคคลผู้ได้รับเลือกตั้งและพรรคการเมืองต่าง ๆ ฯลฯ อย่างไรก็ตาม เราอาจสรุปหรือจัดกลุ่มวัตถุประสงค์ของการเลือกตั้งเพื่อให้เป็นระบบและให้สะดวกแก่การวิเคราะห์ในเบื้องต้นนี้ออกเป็น 4 กลุ่ม ด้วยกันคือ

1) วัตถุประสงค์เพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนของประชาชน

สังคมนการเมืองในสมัยใหม่ ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจำนวนมากและมีลักษณะเป็นสังคมพหุลักษณะ (คือ สังคมซึ่งมีความหลากหลายในแง่ของกลุ่มผลประโยชน์ความต้องการ ความเชื่อ แนวคิด ฯลฯ) ไม่อาจขาดซึ่งผู้ที่ทำหน้าที่แทนตนได้ ดังนั้น กลุ่มของสังคมทุกกลุ่มต้องสามารถที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ เพื่อที่ตนจะได้มีผู้แทน อย่างไรก็ตาม ระบอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนนี้เรียกร้องการตัดสินใจโดยอาศัยเสียงข้างมาก

2) วัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการหล่อหลอมเจตจำนงและความคิดเห็นทางการเมืองของประชาชน

การเลือกตั้ง คือ การลงคะแนนเสียงของผู้มีสิทธิเลือกตั้งแต่ละคนซึ่งมีเจตจำนงมีความเห็นทางการเมืองแตกต่างกันไป การเลือกตั้งจะมีผลช่วยในการหล่อหลอมความเป็นพหุลักษณะของสังคมไม่ให้เกิดแตกต่างกันมากนักและจะมีส่วนในการสร้าง “เจตจำนงร่วม” ทางการเมืองขึ้น

¹³ Michael Kloepfer, Verfassungsrecht Band I, S. 173 –180.อ้างใน วรเจตน์ ภาคีรัตน์, น. 215.

การเลือกตั้งจะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์นี้ได้หรือไม่ ขึ้นอยู่กับว่าประชาชนมาร่วมออกเสียงใช้สิทธิเลือกตั้งมากน้อยเท่าใด และยอมรับผลการเลือกตั้งหรือไม่ สำหรับการสร้างเจตจำนงร่วมทางการเมืองภายหลังการเลือกตั้งจะเป็นไปได้ดีเพียงใด จะได้รับรัฐบาลที่มั่นคงหรือไม่ คงขึ้นอยู่กับระบบการเลือกตั้งที่จะกล่าวต่อไปด้วย

3) วัตถุประสงค์เพื่อสร้างความชอบธรรมให้แก่ผู้ปกครอง

รัฐเสรีประชาธิปไตยถือว่าอำนาจรัฐมีที่มาจากประชาชน ประชาชนแสดงออกซึ่งอำนาจดังกล่าวโดยการเลือกตั้ง การเลือกตั้งจะสามารถสร้างความชอบธรรมให้แก่รัฐหรือผู้ปกครองได้ก็ต่อเมื่อเป็นไปตามเงื่อนไขพื้นฐานในการเลือกตั้ง กล่าวคือประชาชนต้องมีโอกาส เลือกสรรผู้สมัครเลือกตั้งซึ่งแข่งขันกันอย่างเสรีโดยแท้จริง ในรัฐที่ปกครองในระบบเผด็จการหรือในระบบที่มีพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียว แม้ว่าจะมีการเลือกตั้ง แต่ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะถูกกำหนดโดยพรรคการเมืองที่คุมอำนาจรัฐเท่านั้น ในทางพฤตินัย ประชาชนถูกบังคับให้ไปเลือกตั้ง การเลือกตั้งในลักษณะเช่นนี้ถือว่าเป็นการเลือกตั้งเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์แห่งความชอบธรรมของผู้ปกครองไม่ได้

4) วัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการใช้อำนาจรัฐ

การควบคุมการใช้อำนาจรัฐในระบอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อประชาชนมีโอกาสไปใช้สิทธิเลือกตั้งภายในระยะเวลาอันสมควรที่กำหนดไว้ล่วงหน้า เช่น ภายใน 4 ปี หรือ 5 ปี ในกรณีนี้การเลือกตั้งย่อมเป็นเทคนิคประการหนึ่งในการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ เนื่องจากประชาชนได้รับโอกาสในการลงคะแนนเสียงเพื่อเปลี่ยนแปลงตัวผู้แทน ซึ่งมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลที่บริหารประเทศ ถึงแม้ว่าคะแนนเสียงของผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งเพียงคะแนนเดียว อาจไม่มีผลต่อการควบคุมการใช้อำนาจรัฐโดยตรง คะแนนเสียงของผู้ไปใช้สิทธิรวมกันย่อมเป็นปัจจัยชี้ขาดในการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองได้

7.3 ระบบการเลือกตั้ง

วัตถุประสงค์ของการเลือกตั้งที่กล่าวมาข้างต้น 4 ประการ จะสามารถบรรลุได้ก็แต่โดยการที่รัฐกำหนดระบบการเลือกตั้งและกระบวนการในการเลือกตั้งให้เหมาะสม หรือพิจารณากระบวนการ ขั้นตอน และระบบการเลือกตั้งที่ใช้ในประเทศต่าง ๆ ในรายละเอียดแล้ว เราอาจแยกระบบการเลือกตั้งออกได้นับเป็นสิบหรือร้อยระบบ แต่หากพิจารณาถึงพื้นฐานแนวความคิดร่วมกันของระบบการเลือกตั้งที่ใช้บังคับอยู่จริง เราอาจแยกระบบการเลือกตั้งออกได้เป็น 2 ระบบใหญ่ ๆ คือ การเลือกตั้งระบบเสียงข้างมาก และการเลือกตั้งระบบสัดส่วน

บทบาทของศาลปกครองในการคุ้มครองหลักประชาธิปไตย

ตามที่ได้ศึกษาหลักประชาธิปไตยมาแล้ว บทบาทของศาลปกครองในการคุ้มครองหลักประชาธิปไตยจึงเป็นเรื่องการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของศาลปกครองที่เกี่ยวข้องกับหลักประชาธิปไตย ผู้ศึกษาเห็นว่าแบ่งออกเป็นสองกลุ่มใหญ่ ๆ ได้แก่ การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการเลือกตั้ง และการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่ในฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะเรื่องการศึกษาพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่ กล่าวคือ

1. หลักประชาธิปไตยกับการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการเลือกตั้ง

โดยหลักแล้วศาลปกครองจะไม่ตรวจสอบข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งใน 3 กรณี คือ 1) การใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ 2) การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่เป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ และ 3) การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติที่กฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม ดังนี้

1) การใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ

กรณีนี้มีใช้เป็นเพียงพิจารณาการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่เพียงองค์กรเดียว แต่อาจเป็นขั้นตอนในการตราพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรและกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ ซึ่งเป็นกลไกในการถ่วงดุลอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติในการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ศาลปกครองจึงไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ (คดีหมายเลขแดงที่ พ.27/2549, 48/2549) หรือกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนข้อเท็จจริงและส่งสำนวนไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไม่เกินสิบปี ตามมาตรา 235 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

2) การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ

กรณีนี้เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2560) ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองไว้ในมาตรา 197 วรรคสาม โดยอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองของศาลปกครองไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรอิสระ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระนั้น ๆ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรอิสระที่มีอำนาจตามมาตรา 224 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในการ (1) จัดหรือดำเนินการให้มีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกสมาชิกวุฒิสภา การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น และการออกเสียงประชามติ (2) ควบคุมดูแลการเลือกตั้งและการเลือกตั้งตาม (1) ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และควบคุมดูแลการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อการนี้ ให้มีอำนาจสืบสวนหรือไต่สวนได้ตามที่จำเป็นหรือที่เห็นสมควร (3) เมื่อผลการสืบสวนหรือไต่สวนตาม (2) หรือเมื่อพบเห็นการกระทำที่มีเหตุอันควรสงสัยว่า การเลือกตั้งหรือการเลือกตั้งตาม (1) มิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม หรือการออกเสียงประชามติ เป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ให้มีอำนาจสั่งระงับ ยับยั้ง แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกการเลือกตั้ง หรือการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติ และสั่งให้ดำเนินการเลือกตั้ง เลือก หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งบางหน่วย หรือทุกหน่วย (4) สั่งระงับการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งตาม (1) ไว้เป็นการชั่วคราวเป็นระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปี เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้นั้นกระทำการหรือรู้เห็นกับการกระทำของบุคคลอื่นที่มีลักษณะเป็นการทุจริตหรือทำให้การเลือกตั้งหรือการเลือกมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม (5) ควบคุมดูแลการดำเนินงานของ

พรรคการเมืองให้เป็นไปตามกฎหมาย (6) หน้าทีและอำนาจอื่นตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือ สั้งระงับสิทธิเลือกตั้งตามมาตรา 225 หรือมาตรา 226 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นต้น ตัวอย่างเช่น การสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือการประกาศผลการออกเสียงลงประชามติในการเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (คดีหมายเลขแดงที่ พ.28/2559) เป็นต้น

3) การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือพระราชบัญญัติที่กฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม

กรณีนี้เป็นกรณีที่มีใช้การใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยตรง เนื่องจากการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จะไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองโดยผลของรัฐธรรมนูญ แต่ในกรณีที่จะเป็นกรณีที่กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่า ให้คดีอยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม ดังตัวอย่างเช่น การสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามมาตรา 38 วรรคสี่ และมาตรา 43 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2552 เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในกรณีนี้อาจคาบเกี่ยวกับการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 197 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ส่วนกรณีของการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการเลือกตั้งซึ่งเป็นการคุ้มครองเสียงของประชาชนตามหลักประชาธิปไตยในส่วนของศาลปกครองนั้น เป็นกรณีที่ศาลปกครองจะต้องพิจารณาถึงเขตอำนาจศาลเป็นหลักก่อนที่จะรับคำฟ้องไว้พิจารณา ผู้ศึกษาเห็นว่า มีข้อพิจารณาดังต่อไปนี้

กรณีที่ศาลปกครองตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายที่เกี่ยวกับการออกเสียงลงประชามติ ได้แก่ กรณีผู้มีสิทธิออกเสียงเห็นว่า การออกเสียงลงประชามติไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมายที่บัญญัติให้ให้มีการออกเสียงลงประชามติ หรือตามเจตนารมณ์ของมาตรา 50 (7) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สามารถเสนอคำฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดได้ภายใน 30 วัน นับแต่วันประกาศให้มีการออกเสียง ตามมาตรา 6 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงลงประชามติ พ.ศ. 2552 ซึ่งเป็นคดีที่ฟ้องตรงต่อศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา 11 (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

การฟ้องคดีหรือยื่นคำร้องเกี่ยวกับการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการจัดหรือดำเนินการให้มีการจัดการเลือกตั้งอันมิใช่การใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ ให้ยื่นต่อศาลปกครองสูงสุดภายใน 7 วัน นับแต่วันที่มิเหตุที่จะฟ้องคดีหรือยื่นคำร้อง ตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นคดีที่ฟ้องตรงต่อศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา 11 (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งฯ

การฟ้องเพิกถอนคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ให้การระงับการดำเนินการ ทำธุรกรรมทางการเงิน ผลิตหรือเตรียมการผลิตวัสดุอุปกรณ์ที่อาจใช้ในการเลือกตั้งโดยไม่มีอำนาจ ใช้เงินหรือทรัพย์สินหรืออิทธิพลคุกคาม ฯลฯ ตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ว่าด้วยการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 ให้ฟ้องตรงต่อศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา 11 (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

กรณีนี้ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติอื่น และกฎหมายลำดับรองต่าง ๆ ที่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย (มีใช้อำนาจในทางอาญา) และมีได้กำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม จะเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น

2. หลักประชาธิปไตยและวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

หลักประชาธิปไตยมีความหมายต่าง ๆ ที่หลากหลาย แต่ในที่นี้จะพิจารณาเฉพาะความหมายที่มีความสัมพันธ์กับวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง¹⁴

1) สารัตถะของประชาธิปไตย

1.1) ความมีส่วนร่วมจากประชาชน

วิธีพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่ที่เป็นประชาธิปไตย หมายถึง วิธีพิจารณาที่มีใช้กระทำโดยผู้พิจารณาเรื่องนั้นแต่ฝ่ายเดียว แต่จะต้องมีผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายเข้าร่วมในการพิจารณานั้น โดยหลักแล้วจะต้องมองที่ปัจเจกชนซึ่งเป็นส่วนของความซับซ้อน ในการจัดระเบียบของสังคมและฝ่ายปกครองก็มีภาระหน้าที่เพิ่มมากขึ้นอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของการเป็นผู้ประสานประโยชน์ของปัจเจกชน หน้าที่ของฝ่ายปกครองจะเกิดขึ้นเมื่อสังคมต้องการให้มีการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดจากรัฐเพื่อให้เกิดดุลแห่งสิทธิหรือประโยชน์และดูแลมิให้ปัจเจกชนรวมตัวกันเองเข้าต่อสู้ซึ่งกันและกัน ด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการพิจารณาวินิจฉัยในกิจการต่าง ๆ ของรัฐ

1.2) การควบคุมโดยประชาชน

ภายใต้หลักนิติรัฐหรือนิติธรรม อันเป็นหลักการหนึ่งของประชาธิปไตย ฝ่ายปกครองจะถูกควบคุมตรวจสอบโดยศาล แต่ภายใต้หลักประชาธิปไตย ฝ่ายปกครองจะถูกควบคุมตรวจสอบโดยประชาชนผู้ที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของฝ่ายปกครอง และนอกจากนี้จะต้องถูกควบคุมตรวจสอบโดยการเผยแพร่ในรูปของข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณชน ในปัจจุบันนี้กฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องเอื้ออำนวยให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมและมีส่วนรับผิดชอบ เพื่อให้สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องยอมรับให้ประชาชนมีสถานะเป็นคู่ความในวิธีพิจารณา

¹⁴ กมลชัย รัตนสกาววงศ์, หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), 135 –140.

1.3) การที่ประชาชนยอมรับปฏิบัติตามนิติกรรมทางปกครอง

ในรัฐที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจเบ็ดเสร็จ คำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องอาศัยมาตรการบังคับให้ผู้รับคำสั่งปฏิบัติตามไม่ว่าเขาจะเห็นด้วยหรือไม่ แต่รัฐประชาธิปไตยนั้นเน้นในหลักการเรื่องการปกครองด้วยความยินยอมของประชาชน จึงต้องให้ความสำคัญต่อการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการออกคำสั่งของฝ่ายปกครองและยอมรับปฏิบัติตามด้วยความสมัครใจ

2) ชื่อเรียกของหลักประชาธิปไตยในขอบเขตของวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

2.1) ความร่วมรับผิดชอบและสิทธิในการเข้ามีส่วนร่วมในการพิจารณาบริหารราชการแผ่นดินให้ประชาชนมีส่วนร่วมและรับผิดชอบร่วมด้วย การบัญญัติกฎหมายหรือบริหารกฎหมายตามหน้าที่ มิใช่เพียงแต่ยึดหลักที่ว่าให้มีการเลือกตั้งผู้แทน หรือมีการปกครองตนเองโดยการจัดตั้งพรรคการเมืองตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เท่านั้น แต่จะต้องให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดินทุกกระทรวง

หลักประชาธิปไตยมิได้เรียกร้องเพียงแต่รูปแบบของประชาธิปไตยในการบัญญัติและประกาศใช้กฎหมายโดยผ่านสภาผู้แทนราษฎร แต่ในวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งผู้รับคำสั่งทางปกครองจะต้องมีส่วนร่วมและรับผิดชอบในกิจการทางมหาชน และขณะเดียวกันก็ร่วมกับประชาชนในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองจากการที่ได้รับข้อมูลข่าวสารทางสื่อมวลชนด้วย ฝ่ายปกครองจะต้องคำนึงถึงความคิดเห็นส่วนใหญ่ของประชาชนที่สะท้อนออกมาให้สอดคล้องกับการวินิจฉัยสั่งการของตน กฎหมายวิธีพิจารณาจะต้องให้โอกาสแก่ประชาชนในการเข้าร่วมกับฝ่ายปกครองเพื่อประโยชน์แก่ฝ่ายปกครองเองด้วย ในการคลี่คลายข้อเท็จจริงของเรื่องที่พิจารณาและพิสูจน์หาทางแก้ไขปัญหาในกรณีเฉพาะรายและเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการบริหารราชการแผ่นดินอันสอดคล้องกับกฎหมาย ซึ่งฝ่ายปกครองอาจจะมองข้ามปัญหาหรือไม่ทราบปัญหาหากไม่ได้ประชาชนมาร่วมพิจารณา

2.2 ความไว้วางใจต่อฝ่ายปกครองและความเข้าใจของประชาชน

หลักประชาธิปไตยมิได้เรียกร้องเพียงแนวทางบริหารประเทศในระดับชาติ ภูมิภาค และท้องถิ่นเป็นไปตามที่ประชาชนเลือกอย่างอิสระ แต่จะต้องให้ประชาชนมีความไว้วางใจต่อฝ่ายปกครอง ขอบเขตภายนอกของวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะเป็นการเผชิญหน้าระหว่างประชาชนและฝ่ายปกครองในการปฏิบัติราชการตามกฎหมายมหาชน ในรัฐประชาธิปไตยจะต้องให้ประชาชนมีความเข้าใจมีส่วนร่วมและมีความรับผิดชอบต่อการกระทำของรัฐด้วย K. Redeker เห็นว่า ฝ่ายปกครองจะต้องสร้างสิ่งที่ประชาชนให้ความไว้วางใจในการกระทำของตน ลำพังเพียงแต่เป็นรัฐที่มีระเบียบใช้เหตุผลและสติปัญญาในการบริหารงานราชการนั้นยังไม่เพียงพอ รัฐจึงต้องสร้างสิ่งที่เป็นหลักประกันเพื่อให้ประชาชนเกิดความไว้วางใจด้วย ซึ่ง F.O. Kopp เห็นว่า นั่นคือการสร้างวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในรัฐประชาธิปไตย

2.3) การร่วมกันปรึกษาหารือกับประชาชนผู้มีส่วนร่วมในการพิจารณา

ในหลักการแล้วความคิดประชาธิปไตยเรียกร้องให้มีการร่วมกันปรึกษาหารือระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนผู้เกี่ยวข้องทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย โดยให้มีการถกเถียงปัญหาาร่วมกันอย่างจริงจังเพื่อหาทางแก้ไขปัญหาที่ถูกต้อง สิ่งนี้จะเกิดมิได้ถ้ามิให้ประชาชนผู้มีส่วนร่วมได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณา เพราะประชาชนชนผู้มีส่วนได้เสียนั้นจะเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาโดยตรงและในทัศนะของเขาจะให้แนวความคิดในการเข้าสู่ปัญหาและการตีความกฎหมายได้เป็นอย่างดี ซึ่งอาจแตกต่างไปจากการมองเพียงด้านเดียวจากฝ่ายปกครองและประชาชนนั้นก็จะป็นหน่วยหนึ่งของการสะท้อนให้เห็นเจตจำนงของสังคมอันเกี่ยวกับกฎหมายด้วย

2.4) วิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องเปิดเผยต่อสาธารณชน

หลักประชาธิปไตยยังเรียกร้องให้วิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องเปิดเผยต่อสาธารณชนให้กว้างที่สุดเท่าที่จะทำได้ ในรัฐประชาธิปไตยนั้น ฝ่ายปกครองไม่เพียงแต่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของหน่วยงานบังคับบัญชาที่สูงขึ้นไป หรือการควบคุมตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัติและศาล แต่จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของสาธารณชนและการแสดงความคิดเห็นของประชาชน การจะให้สาธารณชนควบคุมฝ่ายปกครองได้นั้น ก็แต่โดยดำเนินการพิจารณาให้โปร่งใสสำหรับประชาชนผู้เกี่ยวข้อง ให้สาธารณชนได้รับทราบตามแต่โอกาสทางสื่อมวลชนต่าง ๆ และแม้ว่าวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองโดยเหตุผลในทางปฏิบัติแล้วไม่อาจจะเปิดเผยได้ทั้งหมด เพราะจะเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ หรือผู้มีส่วนได้เสียจะสงวนสิทธิในเรื่องความลับบางอย่างของตน ซึ่งในประเด็นนี้หลักประชาธิปไตยก็ไม่อาจจะก้าวล่วงไปได้ก็ตาม แต่อย่างน้อยที่สุดก็จะต้องเปิดเผยให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ นั่นคือสิทธิของผู้มีส่วนได้เสียในการรับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับขั้นตอนของการพิจารณาที่สำคัญ ๆ โดยเฉพาะการตรวจดูเอกสารต่าง ๆ และเข้าร่วมในการสืบพยานหลักฐาน ซึ่งเป็นผลของหลักประชาธิปไตยในการยอมรับวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

3) หลักกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและแนวความคิดประชาธิปไตย

ฝ่ายปกครองภายใต้นิติรัฐที่เป็นประชาธิปไตยจะต้องมีวิธีที่เหมาะสม เพื่อเป็นหลักประกันว่า เจตจำนงของสังคมในรูปของตัวบทกฎหมายที่ฝ่ายสภานิติบัญญัตินั้นจะต้องได้รับการปฏิบัติในกรณีเฉพาะราย วิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในรัฐประชาธิปไตยมีหน้าที่ทำเจตจำนงของสังคมในรูปตัวบทกฎหมายให้เป็นรูปธรรม และมีหน้าที่ป้องกันมิให้เจตจำนงดังกล่าวถูกใช้ไปในทางที่ผิดหรือบิดเบือนโดยฝ่ายปกครองในกรณีเฉพาะรายด้วยการละเลยไม่สนใจใยดี หรือการเข้าใจไม่ถูกต้องของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้รับผิดชอบ ดังนั้น จึงต้องบังคับให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติตามหลักกฎหมายวิธีพิจารณาทั้งหลาย ซึ่งเป็นมาตรการในการส่งเสริมให้การกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นชอบด้วยกฎหมายและสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย

3.1) หลักความไม่มีส่วนได้เสีย

การควบคุมโดยสาธารณชนและการพิจารณาโดยเปิดเผยจะเป็นมาตรการที่เหมาะสมและเป็นหลักประกันว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่รับผิดชอบเรื่องนั้น ๆ ไม่มีส่วนได้เสียในการพิจารณาเรื่องดังกล่าว เพราะถ้าหากว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการเพื่อประโยชน์ส่วนตนและพิจารณาวินิจฉัยสั่งการเรื่องในทางปกครองอย่างมีอคติหรือไม่เป็นกลางแล้ว ความปรากฏต่อสาธารณชนโดยผ่านทางสื่อมวลชนแล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมจะคาดหมายได้ว่าสาธารณชนต้องมีปฏิบัติในทางลบต่อการวินิจฉัยสั่งการของตนอย่างแน่นอน

3.2) หลักการรับฟังผู้ที่เกี่ยวข้อง

การที่ประชาชนผู้ที่เกี่ยวข้องได้เข้าร่วมในวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและการที่ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติต่อประชาชนในฐานะเป็นคู่ความที่มีศักดิ์ศรีโดยการรับฟังเขา ก่อนที่จะวินิจฉัยสั่งการใด ๆ ให้โอกาสเขาที่จะแสดงความคิดเห็นเสนอข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายด้วย สิ่งนี้จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อระบอบประชาธิปไตย

3.3) หลักการต้องให้เหตุผล

ส่วนที่สำคัญส่วนหนึ่งของหลักประชาธิปไตย ที่เรียกร้องให้มีวิธีพิจารณาที่เปิดเผยอย่างน้อยที่สุดจะต้องเปิดเผยต่อประชาชนผู้ที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสีย คือการกำหนดหน้าที่ให้ฝ่ายปกครองจะต้องให้เหตุผลประกอบการวินิจฉัยสั่งการของเขา ภายในหลักประชาธิปไตยนั้น การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติราชการหรือออกคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายเพียงเท่านั้นไม่เป็นการเพียงพอ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องพิจารณาและเปิดเผยต่อสาธารณชนด้วยว่า ตนออกคำสั่งชอบด้วยกฎหมายอย่างไร ดังนั้น ในกรณีที่เกิดเหตุแห่งการวินิจฉัยสั่งการไม่อาจเห็นได้อย่างชัดเจนแล้ว จำเป็นอย่างยิ่งที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องให้เหตุผลประกอบการวินิจฉัยสั่งการเพื่อให้ประชาชนมีความเข้าใจและเห็นคล้อยตาม ตลอดจนมีความร่วมรับผิดชอบที่จะต้องปฏิบัติตามนิติกรรมทางปกครองด้วย

หลักการต้องให้เหตุผล มีหน้าที่ทำนองเดียวกับหลักการรับฟังผู้ที่เกี่ยวข้อง ในการสนับสนุนให้เกิดความโปร่งใสในความถูกต้องและเหตุผลของการวินิจฉัยสั่งการของฝ่ายปกครองตามหลักประชาธิปไตย ซึ่งเป็นผลจากการร่วมพิจารณาถกเถียงปัญหาต่าง ๆ ระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกับประชาชน ก็เพื่อให้ได้ข้อสรุปที่ถูกต้องของเรื่องนั้น ๆ ท้ายที่สุด การต้องให้เหตุผลประกอบการวินิจฉัยสั่งการยังช่วยให้การกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีความชอบธรรมและพร้อมที่จะให้ผู้ที่เกี่ยวข้องและสาธารณชนตรวจสอบถึงความชอบด้วยกฎหมายและการใช้ดุลพินิจของการวินิจฉัยสั่งการนั้นด้วย

หลักประชาธิปไตยในไทยที่เกี่ยวข้องกับศาลปกครองได้แก่ การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะการพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่ และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ โดยกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการพิจารณาทางปกครอง

ในขั้นนี้ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติให้ประชาชนผู้ถูกระทบสิทธิในการออกคำสั่งทางปกครอง มีส่วนร่วมในการพิจารณาทางปกครอง ตามมาตรา 21 ประกอบมาตรา 30 นอกจากนี้ ผู้ยื่นคำขอให้ออกคำสั่งทางปกครองแบบกลุ่ม มีสิทธิตั้งตัวแทนได้ตามมาตรา 25 การมีส่วนร่วมของประชาชนเห็นได้ชัดในกรณีคำสั่งทางปกครองที่ต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนออกคำสั่ง เช่น การออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารบางประเภท จะต้องแนบรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนออกใบอนุญาต หากไม่มีการดำเนินการ ใบอนุญาตก่อสร้างซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นได้

2. การพิจารณาทางปกครองต้องกระทำโดยเปิดเผยและให้สิทธิคู่กรณีโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน

เจ้าหน้าที่จะต้องแจ้งสิทธิและแนะนำให้ผู้ขอยื่นเอกสารหลักฐานให้ถูกต้องตามมาตรา 27 หากคำสั่งทางปกครองอาจกระทบสิทธิคู่กรณีใด คู่กรณีที่มีสิทธิได้รับทราบข้อเท็จจริงและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานและผู้ที่เกี่ยวข้องตามมาตรา 30 และประชาชนสามารถมีสิทธิตรวจสอบเอกสารจากเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 31 รวมทั้งใช้สิทธิตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของทางราชการด้วย ดังนั้น คำสั่งทางปกครองใดที่อาจกระทบสิทธิ แต่เจ้าหน้าที่ไม่แจ้งให้คู่กรณีได้รับทราบข้อเท็จจริงและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานตามมาตรา 30 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 คำสั่งทางปกครองนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นได้

3. คู่กรณีมีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้าร่วมพิจารณาทางปกครองตามมาตรา 23

4. เจ้าหน้าที่ผู้ที่ไม่เป็นกลาง มีส่วนได้เสีย ไม่อาจทำการพิจารณาปกครองได้ตามมาตรา 13 และมาตรา 16 หากเจ้าหน้าที่ที่ทำการพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง คำสั่งทางปกครองนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นได้

5. คำสั่งทางปกครองต้องให้เหตุผลตามมาตรา 37 หากเจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองที่ไปกระทบสิทธิผู้รับคำสั่งทางปกครองโดยปราศจากเหตุผล กล่าวคือ ไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ คำสั่งทางปกครองนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นได้

ข้อพิจารณาทั้ง 5 ประการดังกล่าว เป็นกรณีที่ปรากฏในหลักประชาธิปไตยว่า เจ้าหน้าที่ต้องทำการพิจารณาให้เป็นไปตามหลักประชาธิปไตย หากไม่ปฏิบัติให้ถูกต้อง จะส่งผลให้คำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และศาลปกครองมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ที่ไม่เป็นไปตามหลักประชาธิปไตยได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน กล่าวคือ เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะไม่ได้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือกฎหมายอื่นที่กำหนดไว้โดยเฉพาะ

บทสรุป

บทบาทของศาลปกครองในการคุ้มครองหลักประชาธิปไตย ได้แก่ การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการเลือกตั้ง และการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะการพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่

1. การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการเลือกตั้ง

บทบาทของศาลปกครองในการคุ้มครองหลักประชาธิปไตย จะมีใช้การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการเลือกตั้งใน 3 กรณี ได้แก่ การใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ และการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติที่กฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม ส่วนกรณีของการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการเลือกตั้ง แต่เป็นกรณีที่ศาลปกครองจะต้องพิจารณาถึงเขตอำนาจศาลเป็นหลัก ก่อนที่จะรับคำฟ้องไว้พิจารณา โดยการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการเลือกตั้งของศาลปกครองนั้น ดังนี้

ก. กรณีคดีที่ฟ้องตรงต่อศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา 11 (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้แก่

- กรณีที่ศาลปกครองตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายที่เกี่ยวกับการออกเสียงลงประชามติ ได้แก่ กรณีผู้มีสิทธิออกเสียงเห็นว่าการออกเสียงลงประชามติไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมายที่บัญญัติให้ให้มีการออกเสียงลงประชามติ หรือตามเจตนารมณ์ของมาตรา 50 (7) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตามมาตรา 6 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงลงประชามติ พ.ศ. 2552

- การฟ้องคดีหรือยื่นคำร้องเกี่ยวกับการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการจัดหรือดำเนินการให้มีการจัดการเลือกตั้งอันมิใช่การใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561

- การฟ้องเพิกถอนคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ให้ระงับการดำเนินการทำธุรกรรมทางการเงิน ผลิตหรือเตรียมการผลิตวัสดุอุปกรณ์ที่อาจใช้ในการเลือกตั้งโดยไม่มีอำนาจใช้เงินหรือทรัพย์สินหรืออิทธิพลคุกคาม ฯลฯ ตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560

ข. กรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติอื่น และกฎหมายลำดับรองต่าง ๆ ที่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย

(มิใช่อำนาจในทางอาญา) และมีได้กำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม จะเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น

2. การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองโดยเฉพาะการพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่

หลักประชาธิปไตยที่เกี่ยวข้องกับศาลปกครองในกรณีนี้ คือ การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะการพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ โดยเฉพาะที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนี้

- การมีส่วนร่วมในการพิจารณาทางปกครอง ในชั้นนี้ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติให้ประชาชนผู้ถูกระทบสิทธิในการออกคำสั่งทางปกครองมีส่วนร่วมในการพิจารณาทางปกครองตามมาตรา 21 ประกอบมาตรา 30 นอกจากนี้ ผู้ยื่นคำขอให้ออกคำสั่งทางปกครองแบบกลุ่มมีสิทธิตั้งตัวแทนได้ตามมาตรา 25

- การพิจารณาทางปกครองต้องกระทำโดยเปิดเผยและให้สิทธิคู่กรณีโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน เจ้าหน้าที่จะต้องแจ้งสิทธิและแนะนำให้ผู้ขอยื่นเอกสารหลักฐานให้ถูกต้องตามมาตรา 27 หากคำสั่งทางปกครองอาจกระทบสิทธิคู่กรณีใด คู่กรณีที่น่าจะกระทบสิทธินั้นมิสิทธิได้รับทราบข้อเท็จจริงและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานและผู้ที่เกี่ยวข้องตามมาตรา 30 และประชาชนสามารถมีสิทธิตรวจดูเอกสารจากเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 31 รวมทั้งใช้สิทธิตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของทางราชการด้วย

- คู่กรณีมีสิทธินำความหรือที่ปรึกษาเข้าร่วมพิจารณาทางปกครองตามมาตรา 23

- เจ้าหน้าที่ผู้ที่ไม่เป็นกลาง มีส่วนได้เสีย ไม่อาจทำการพิจารณาปกครองได้ตามมาตรา 13 และมาตรา 16

- คำสั่งทางปกครองต้องให้เหตุผลตามมาตรา 37

ดังนั้น เจ้าหน้าที่ต้องทำการพิจารณาให้เป็นไปตามหลักประชาธิปไตย หากไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องจะส่งผลให้คำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และศาลปกครองมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวที่ไม่เป็นไปตามหลักประชาธิปไตยได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน กล่าวคือ เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

บรรณานุกรม

หนังสือ

- กมลชัย รัตนสกาวงศ์. หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2544.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน. 2562.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. กฎหมายมหาชนเบื้องต้น. กรุงเทพฯ : โครงการตำราวิจัยและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2562.
- ไพโรจน์ ชัยนาม. สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค ความนำทั่วไป. กรุงเทพฯ : โครงการตำราชุดตำราลำดับที่ 5 คณะกรรมการสัมมนาและวิจัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2524.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา. 2557.

เอกสารอื่น

- วรวิทย์ กนิษฐะเสน. เอกสารประกอบคำบรรยายวิชากฎหมายมหาชนเบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ 1. พ.ศ. 2520.

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๗/๒๕๖๖

วันที่ ๑๘ เดือน พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

เรื่อง พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ประธานสภาผู้แทนราษฎร (ผู้ร้อง) ส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวม ๙๙ คน ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๓ วรรคหนึ่ง ข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม และเอกสารประกอบ สรุปได้ว่า ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ ที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เข้าชื่อเสนอความเห็นมีความเห็นว่า พระราชกำหนดดังกล่าวตราขึ้นเพื่อขยายกำหนดเวลาการมีผลใช้บังคับของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ จากเดิมที่ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป คือ วันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ เป็นวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๖ อันเนื่องมาจากปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับความพร้อมด้านงบประมาณ การจัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์ และขั้นตอนการปฏิบัติงานในการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ซึ่งไม่ได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ ตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง เนื่องจากบทบัญญัติมาตราดังกล่าวมุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจากการกระทำทารุณกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การขยายกำหนดเวลาการมีผลใช้บังคับย่อมแสดงให้เห็นถึงความไม่พร้อมในการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐในฝ่ายบริหารด้านอุปกรณ์และบุคลากรที่หน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาได้ อีกทั้งระยะเวลาดังกล่าวได้กำหนดไว้อย่างเหมาะสมเพื่อให้เตรียมความพร้อมในการใช้บังคับกฎหมายอย่างเพียงพอแล้ว ผู้ร้องจึงส่งความเห็นเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๓ วรรคหนึ่ง หรือไม่
พิจารณาแล้วเห็นว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๙๙ คน เป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อผู้ร้องขอให้ส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๓ วรรคหนึ่ง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๑) จึงมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

๓. การไต่สวน

ศาลรัฐธรรมนูญให้คณะรัฐมนตรีและผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ จัดทำความเห็นและจัดส่งข้อมูลพร้อมเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

๔. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนดเพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เมื่อคณะรัฐมนตรีทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย เฉพาะในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อให้ความคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการถูกทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย อันเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการบังคับให้หายสาบสูญ โดยกำหนดกลไกและมาตรการป้องกันการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหายไว้ในหมวด ๓ การป้องกันการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๖๕ และให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา คือ วันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ เป็นต้นไป การที่ฝ่ายบริหารใช้อำนาจตราพระราชกำหนดให้ขยายระยะเวลาการใช้บังคับพบัญญัติมาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ ซึ่งผ่านกระบวนการพิจารณาของรัฐสภาโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว ด้วยเหตุผลเพียงเรื่องความไม่พร้อมของเจ้าหน้าที่และงบประมาณในการจัดซื้ออุปกรณ์เพื่อใช้ปฏิบัติงาน โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงใดที่ชี้ให้เห็นว่าเป็นกรณีที่เกิดภาวะวิกฤต หรือมีภัยอันตรายซึ่งกระทบต่อความปลอดภัยของประเทศหรือความปลอดภัยสาธารณะ ย่อมแสดงให้เห็นว่าพระราชกำหนดที่ฝ่ายบริหารตราขึ้นมีลักษณะในเชิงปฏิเสธที่จะให้การคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้น แต่กลับให้การคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐมากกว่าบุคคลที่พระราชบัญญัติดังกล่าวมุ่งหมายจะให้การคุ้มครอง การที่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบไม่ต้องดำเนินการตามบทบัญญัติดังกล่าว ย่อมทำให้ประสิทธิภาพในการป้องกันการกระทำความผิดและการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ถูกลดทอนไปอย่างมีนัยสำคัญ ทำให้มาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหายซึ่งเกิดจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อประชาชนขาดประสิทธิภาพ ไม่บรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมายและไม่สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ ทั้งยังกระทบต่อหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และส่งผลเสียต่อสวัสดิภาพและความปลอดภัยของประชาชนที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครอง การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ เป็นไปเพื่อประโยชน์ของเจ้าหน้าที่

ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐเพียงฝ่ายเดียว ไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์ต่อประชาชนโดยทั่วไปหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ ไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ ตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง

๕. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญมีมติเสียงข้างมาก (๘ ต่อ ๑) ซึ่งมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๓ วรรคสี่ วินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง และให้พระราชกำหนดดังกล่าวไม่มีผลใช้บังคับมาแต่ต้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๓ วรรคสาม

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายวรวิทย์ กังคศิเทียม นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ นายปัญญา อุดชาชน นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม นายวิรุฬห์ แสงเทียน นายจิรนิติ หะวานนท์ นายภดล เทพพิทักษ์ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ และนายอุดม รัฐอมฤต

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๔๐ ตอนที่ ๓๕ ก วันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๖

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน

นายสุนาถ คณศโภคิน

นางสาวนฤมล แซ่โจ้ว ผอ.กค.๑

นายอรรถวุฒิ รัตนสุภา ผอ.สค.๑

นายอดิเทพ อวยยะพัฒน์ ผชช.ด้านคดี

ย่อโดย นายสุนาถ คณศโภคิน

นักวิชาการคดีรัฐธรรมนูญชำนาญการ

นายอดิเทพ อวยยะพัฒน์ ผชช.ด้านคดี ตรวจ

นางพรทิภา ไสวสุวรรณวงศ์ ลคร. ตรวจ

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๘/๒๕๖๖

วันที่ ๗ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๖

เรื่อง พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑
มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ศาลปกครองสงขลาส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นางชะรัตน์ เทพสิงห์) ในคดีหมายเลขดำที่ บ. ๖๗/๒๕๖๕ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ สรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มหาวิทยาลัยการกีฬาแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และสภามหาวิทยาลัยการกีฬาแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต่อศาลปกครองสงขลาว่า เมื่อครั้งผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สังกัดมหาวิทยาลัยการกีฬาแห่งชาติ วิทยาเขตตรัง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดี ฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการไม่รอบคอบ ไม่ดูแลเอาใจใส่รักษาประโยชน์ของทางราชการ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติชี้มูลความผิดผู้ฟ้องคดี และส่งรายงานและเอกสารพร้อมความเห็นไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยความเห็นชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า มติและคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลปกครองสงขลามีคำพิพากษาเพิกถอนมติและคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ และให้รับผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งเดิม จนกว่าจะมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค ๙ ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ ที่บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาต้องพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย และให้ถือว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย หากผู้บังคับบัญชालะเลยไม่ดำเนินการให้ถือว่าผู้บังคับบัญชากระทำความผิดวินัยหรือกฎหมาย เป็นการให้ผู้บังคับบัญชาต้องพิจารณาลงโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาซ้ำในมูลคดีเดียวกับที่เคยมีการลงโทษทางวินัยถึงที่สุดแล้ว เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐมากเกินไป ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล และเป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๒๖

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งเป็นบทบัญญัติที่ศาลปกครองสงขลาจะใช้บังคับแก่คดี เมื่อผู้ฟ้องคดีโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

วรรคหนึ่ง ส่วนที่ได้แย้งว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ หรือไม่ นั้น เห็นว่า มาตรา ๔ เป็นบททั่วไปที่วางหลักการคุ้มครองเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล โดยมีได้มีข้อความที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะประเด็นที่ว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นองค์กรตรวจสอบนอกเหนือจากการตรวจสอบของหน่วยงานต้นสังกัดซึ่งเป็นกลไกของฝ่ายบริหารในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ มีหน้าที่และอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงและข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำความทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง กำหนดให้ผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น พิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยให้ผู้ถูกกล่าวหาให้ถือว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย วรรคสอง กำหนดให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป สำหรับผู้ถูกกล่าวหาซึ่งไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับวินัย และมาตรา ๔๑ กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาโทษภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง

ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก และให้ถือว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย หากผู้บังคับบัญชาละเลยไม่ดำเนินการให้ถือว่าผู้บังคับบัญชากระทำความผิดวินัยหรือกฎหมาย เป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล และเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มีความมุ่งหมายให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นองค์กรฝ่ายบริหารที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการกระทำ

การทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้อำนวยการกองลงมา โดยในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงผู้ถูกกล่าวหาสามารถคัดค้านอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง และชี้แจงหรือแสดงพยานหลักฐานโต้แย้งข้อกล่าวหาหรือนำพยานบุคคลมาให้ถ้อยคำประกอบการชี้แจงเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ ซึ่งมีหลักเกณฑ์และวิธีการเช่นเดียวกับกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยในฐานความผิดอื่น ๆ ส่วนขั้นตอนที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติ กฎหมายมิได้บัญญัติให้ผู้ถูกกล่าวหา มีหน้าที่ใดเพิ่มเติม หรือมีขั้นตอนหรือกระบวนการใดอันเป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหา อีกทั้งมาตรการตามมาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ เป็นเพียงขั้นตอนในกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริง และการดำเนินการทางวินัยตามมาตรการดังกล่าวมิได้เป็นที่สุด แม้ผู้บังคับบัญชาจะมีคำสั่งลงโทษทางวินัยตามมาตรา ๔๑ ผู้ถูกลงโทษมีสิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษและใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาล เพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมได้

ส่วนข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ เป็นการลงโทษทางวินัยผู้ถูกกล่าวหาซ้ำในมูลคดีเดียวกันกับที่เคยมีการลงโทษทางวินัยซึ่งถึงที่สุดแล้ว นั้น เห็นว่า การที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ ไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดและส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีกเป็นกระบวนการที่แตกต่างหากจากกระบวนการลงโทษทางวินัย แม้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนได้ดำเนินการลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว ต่อมาคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นกระทำการทุจริตในภาครัฐและมีมูลความผิดทางวินัย ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนย่อมมีอำนาจดำเนินการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยที่มีอยู่เดิมแล้วจึงออกคำสั่งลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติ ดังนั้น บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวเป็นมาตรการตรวจสอบภายในฝ่ายบริหาร ไม่เป็นการลงโทษบุคคลมากกว่าหนึ่งครั้งสำหรับความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำเพียงครั้งเดียว มิได้เป็นบทบัญญัติที่ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

องคค์ณะตุลาการศาลรัฐธรรมนญ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ นายปัญญา
อดุชาชน นายอดุม สิทธิวิรัชธรรม นายวิรุฬห์ แสงเทียน นายจิรนิติ หะวานนท์ นายนภดล เทพพิทักษ์
นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ และนายอดุม รัฐอมฤต

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๔๐ ตอนที่ ๓๙ ก วันที่ ๒๖
มิถุนายน ๒๕๖๖

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน

นางสาวจิราวรรณ ราชกันทร

นางสาวนฤมล แซ่ใจ้ว ผอ.กค.๑

นายอรรถวุฒิ รัตนสุภา ผอ.สค.๑

นางสาวณิชากา ภูมินายก ผชช.ด้านคดี

ย่อโดย นางสาวจิราวรรณ ราชกันทร

นักวิชาการคดีรัฐธรรมนญปฏิบัติการ

นายอดิเทพ อุยยะพัฒน์ ผชช.ด้านคดี ตรวจ

นางพรทิภา ไสวสุวรรณวงศ์ ลคร. ตรวจ

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๙/๒๕๖๖

วันที่ ๑๔ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๖

เรื่อง ประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙
วรรคสอง หรือไม่

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ศาลอาญาส่งคำโต้แย้งของจำเลยทั้งสอง (นายภาคิน ทิพภาเขาวคุณ ที่ ๒ และนางสาวปรียาภรณ์ แสงตา ที่ ๓) ในคดีอาญาหมายเลขคำที่ อ ๑๑๙๔/๒๕๖๔ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ สรุปได้ว่า พนักงานอัยการ สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีเศรษฐกิจและทรัพยากร ๑ สำนักงานอัยการสูงสุด เป็นโจทก์ ยื่นฟ้องนางสาวรัชญา ฐิติภาธนกร จำเลยที่ ๑ กับพวกรวม ๓ คน เป็นจำเลย ต่อศาลอาญาว่า จำเลยทั้งสามในฐานะกรรมการผู้มีอำนาจกระทำการแทนบริษัท โอเพ่น เวย์ (เอ็กซ์ต้า) จำกัด ร่วมกันยื่นแบบแสดงรายการภาษีมูลค่าเพิ่ม (แบบ ภ.พ. ๓๐) อันเป็นเท็จโดยรู้อยู่แล้วว่าตนมีเงินได้และมีหน้าที่ยื่นแบบแสดงรายการเพื่อเสียภาษีมูลค่าเพิ่ม อันเป็นการกระทำความผิด โดยฉ้อโกง หรืออุบาย หรือโดยวิธีการอื่นใดทำนองเดียวกัน เจตนาหลีกเลี่ยงหรือพยายามหลีกเลี่ยง ภาษีมูลค่าเพิ่ม ร่วมกันจงใจไม่ยื่นแบบแสดงรายการภาษีเงินได้นิติบุคคลสิ้นรอบระยะเวลาบัญชี (แบบ ภ.ง.ด. ๕๐) และแบบแสดงรายการภาษีเงินได้นิติบุคคลครึ่งรอบระยะเวลาบัญชี (แบบ ภ.ง.ด. ๕๑) สำหรับรอบระยะเวลาบัญชี ดังกล่าวภายในกำหนดระยะเวลาตามกฎหมาย โดยมีเจตนาเพื่อหลีกเลี่ยงการเสียภาษีอากร อันเป็นความผิดตาม ประมวลรัษฎากร มาตรา ๓๗ มาตรา ๓๗ ทวิ มาตรา ๙๐/๔ (๖) และมาตรา ๙๐/๕ และประมวล กฎหมายอาญา มาตรา ๘๓ และมาตรา ๙๑ จำเลยทั้งสองโต้แย้งว่า ประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ เป็นบทบัญญัติที่ให้ภาระการพิสูจน์ความบริสุทธิ์ตกแก่จำเลยเพียงเพราะมีชื่อเป็นกรรมการซึ่งผู้กระทำความผิดหลัก เป็นนิติบุคคล ทำให้จำเลยทั้งสองถูกฟ้องแต่พนักงานอัยการไม่ฟ้องนิติบุคคลดังกล่าวและไม่ได้พิจารณาว่า จำเลยทั้งสองเป็นผู้กระทำความผิดหรือไม่ บทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อหลักนิติธรรม เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิ หรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ขัดต่อหลักการดำเนินคดีอาญาที่โจทก์มีภาระการพิสูจน์ และขัดต่อหลักสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือ จำเลยไม่มีความผิดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งของจำเลยทั้งสองไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติที่จำเลยทั้งสองโต้แย้งเป็นบทบัญญัติที่ศาลอาญาจะใช้บังคับแก่คดี เมื่อจำเลยทั้งสองโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินี้ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคสอง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า เดิมประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ บัญญัติข้อสันนิษฐานที่มีผลเป็นการสันนิษฐานความผิดทางอาญาของจำเลยโดยโจทก์ไม่ต้องพิสูจน์ให้เห็นก่อนว่าจำเลยได้มีการกระทำความผิดหรือไม่กระทำความผิดอันเป็นความผิดตามกฎหมาย ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๑๒/๒๕๕๕ ว่าพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๕๔ เฉพาะในส่วนที่สันนิษฐานให้กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้นต้องรับโทษทางอาญาร่วมกับการกระทำความผิดของนิติบุคคล โดยไม่ปรากฏว่ามีการกระทำความผิดหรือเจตนาประการใดอันเกี่ยวกับการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๙ วรรคสอง เป็นอันใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖ และในทำนองเดียวกับคำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๕๖ คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๕๖ คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๕๖ และคำวินิจฉัยที่ ๑๙ - ๒๐/๒๕๕๖ จึงมีการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับความรับผิดในทางอาญาของผู้แทนนิติบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๐ เพื่อแก้ไขประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ โดยกำหนดตัวบุคคลที่ต้องรับผิดในทางอาญาร่วมกับนิติบุคคลมิได้บัญญัติให้ต้องรับโทษเหมือนเช่นบทบัญญัติเดิม เนื่องจากนิติบุคคลเป็นบุคคลสมมุติตามกฎหมาย ไม่สามารถกระทำการใด ๆ ได้ด้วยตนเอง หรือไม่สามารถก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์กับบุคคลภายนอกได้ หากปราศจากบุคคลผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคล หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายให้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคล และเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ถือเอาพฤติกรรมการกระทำของผู้ที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบซึ่งก่อให้เกิดการกระทำความผิดของนิติบุคคลว่าต้องรับผิดในผลของการกระทำของตนเอง มิใช่เป็นบทสันนิษฐานความผิดของกรรมการหรือผู้จัดการหรือบุคคลซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลเป็นผู้กระทำความผิดไว้ก่อนตั้งแต่แรกเริ่มคดีโดยอาศัยสถานะของบุคคล โจทก์มีหน้าที่พิสูจน์การกระทำหรือละเว้นไม่กระทำตามหน้าที่ของบุคคลดังกล่าวให้ครบองค์ประกอบความผิด ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๙ และต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นโดยปราศจากเหตุอันควรสงสัยว่าการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้นเกิดขึ้นจากการสั่งการหรือการกระทำ หรือมีหน้าที่ต้องสั่งการหรือการกระทำและละเว้นไม่สั่งการหรือไม่กระทำการของกรรมการหรือผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น ภาระการพิสูจน์การกระทำความผิดของบุคคลดังกล่าวยังคงต้องพิจารณาถึงมาตรฐานการพิสูจน์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๗ ในระหว่างการพิจารณาของศาลหรือหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมอื่นนั้น กรรมการหรือผู้จัดการ หรือบุคคลซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น ยังถือว่าเป็นผู้บริสุทธิ์อยู่นกว่าศาลมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่าจำเลยได้กระทำการอันเป็นความผิดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ดังนั้น ประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และไม่ขัดต่อหลักสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคสอง

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคสอง

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายวรวิทย์ กังคศิเทียม นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ นายปัญญา อุดชาชน นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม นายวิรุฬห์ แสงเทียน นายจิรนิติ หะวานนท์ นายนภดล เทพพิทักษ์ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ และนายอุดม รัฐอมฤต

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๔๐ ตอนที่ ๔๑ ก วันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๖๖

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน

นายธวัชชัย จันท์

นางวรรณารัตน์ เกษมสันต์ ณ อยุธยา ผอ.กค.๔

นางสาวพรพินี ปลุกเจริญ ผอ.สค.๒

นางสาวธาริณี มณีรอด ผชช.ด้านคดี

ย่อโดย นายธวัชชัย จันท์

นักวิชาการคดีรัฐธรรมนูญปฏิบัติการ

นายอดิเทพ อุษยะพัฒน์ ผชช.ด้านคดี ตรวจ

นางพรทิภา ไสวสุวรรณวงศ์ ลสร. ตรวจ

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๐/๒๕๖๖

วันที่ ๒๖ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

เรื่อง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๐๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า หรือไม่

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายทศพร สุวานิช) ในคดีหมายเลขดำที่ บ. ๒๙๐/๒๕๖๔ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ สรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายองค์การบริหารส่วนตำบลลาดกรวด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดอ่างทอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และองค์การบริหารส่วนตำบลลาดกรวด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ต่อศาลปกครองกลางว่า เมื่อครั้งผู้ฟ้องคดีรับราชการสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลป่าจั่ว ได้ถูกร้องเรียนเกี่ยวกับการดำเนินโครงการปรับปรุงถนน และองค์การบริหารส่วนตำบลป่าจั่วมีคำสั่งลงโทษทางวินัยโดยลดขั้นเงินเดือน จากนั้นผู้ฟ้องคดีโอนมารับราชการในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งได้รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับโครงการดังกล่าวได้มีมติว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีมีมูลความผิดทางอาญาและมีมูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง และมีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอให้พิจารณาโทษทางวินัยกับผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีขอทบทวนมติแต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติไม่ทบทวน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางขอให้เพิกถอนมติและคำสั่งดังกล่าว รวมทั้งขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ระหว่างการพิจารณา ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม เป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะผูกมัดดุลพินิจการออกคำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอน มีผลบังคับใช้กับเจ้าหน้าที่รัฐไม่เท่าเทียมกันกับกรณีการชี้มูลความผิดเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ และเป็นบทบัญญัติที่สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ถูกกล่าวหา มีความผิด ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๙ เป็นบทบัญญัติที่ส่งผลให้การพิจารณาทางปกครองมีสภาพร้ายแรง ไม่เป็นกลาง และแนวทางการพิจารณาพยานหลักฐานใหม่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕๔ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๐๑ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่ตัดสิทธิองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในการใช้ดุลพินิจตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยทำได้เพียงพิจารณาดุลพินิจในการกำหนดโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการเท่านั้น ส่วนในวรรคสอง บัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีสิทธิขอเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีด้วยแต่ไม่ได้บัญญัติถึงความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ บทบัญญัติทั้งสามมาตราดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อหลักนิติธรรม ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ

และความเสมอภาค และเป็นบทสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ถูกกล่าวหามีความผิด ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งเป็นบทบัญญัติที่ศาลปกครองกลางจะใช้บังคับแก่คดี เมื่อผู้ฟ้องคดีโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติดังกล่าวชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดี ได้แสดงเหตุผลประกอบคำโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคสอง วรรคสี่ และวรรคห้า ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตามไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ประกอบกับกรณีบทบัญญัติ มาตรา ๙๘ วรรคสอง ศาลรัฐธรรมนูญเคยวินิจฉัยเกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ และมาตรา ๔ เป็นบททั่วไป มิได้มีข้อความที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะประเด็นที่ว่า พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม มาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๐๑ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า หรือไม่

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๐๑ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มีเหตุผลในการประกาศใช้เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติหน้าที่และ อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการจัดให้มีมาตรการหรือแนวทาง ที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม รวมทั้ง ได้เปลี่ยนแปลงคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม ตลอดจนวาระการดำรงตำแหน่งไว้ อีกทั้งได้บัญญัติให้รัฐมีหน้าที่ ส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐ และภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและขจัดการทุจริตและ ประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวดตามมาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญ จึงเป็นการสมควรบัญญัติกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตขึ้นใหม่ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญ โดยมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม บัญญัติขึ้นเพื่อให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ ที่ประกันความเป็นธรรมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าหลักเกณฑ์และวิธีการ

สอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย แม้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนต้องลงโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลก็ตาม แต่คำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวยังไม่ถึงที่สุด ผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชา หรือสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง การดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐได้แยกออกจากการดำเนินการกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวญผิดปกติอย่างชัดเจนและการลงโทษทั้งสองกรณีเป็นคนละส่วนกัน นอกจากนี้ การพิจารณาสั่งลงโทษทางวินัยนั้น ไม่จำเป็นต้องถึงขนาดปราศจากข้อสงสัยตามควรดังเช่นในคดีอาญา เป็นกระบวนการที่แยกออกจากการดำเนินคดีอาญา และไม่เข้าข่ายบัญญัติที่เป็นการสันนิษฐานว่าผู้ถูกกล่าวหามีความผิด

ส่วนมาตรา ๙๙ เป็นหลักการที่บัญญัติขึ้นใหม่และเพิ่มกระบวนการในการทบทวนมติหรือคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงแห่งสิทธิ ความเชื่อใจและเป็นคุณแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ถูกกล่าวหา โดยให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเป็นผู้มีสิทธิขอทบทวนมติดังกล่าว แม้ผู้ถูกกล่าวหาจะไม่มีสิทธิยื่นคำขอทบทวนมติได้ด้วยตนเอง แต่ผู้ถูกกล่าวหายังสามารถเสนอพยานหลักฐานใหม่ผ่านผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทบทวนมติ ซึ่งเป็นไปตามหลักทั่วไปที่ให้ผู้ที่ถูกกมตในเรื่องนั้นเป็นผู้พิจารณาทบทวน อย่างไรก็ตามผู้ถูกกล่าวหาไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ถูกลงโทษหรือจะดำเนินการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชา ก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครองก็ได้

สำหรับมาตรา ๑๐๑ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่ให้ผู้ถูกลงโทษสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชา และให้สิทธิผู้ถูกลงโทษในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยตรง เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาและลดขั้นตอนการดำเนินการให้เกิดความรวดเร็วมากยิ่งขึ้น ส่วนมาตรา ๑๐๑ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาคดีว่าในกรณีที่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองโดยมิได้ฟ้องคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ศาลปกครองแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ และให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีสิทธิขอเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีด้วยได้ แม้มิได้บัญญัติถึงความรับผิดชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ตาม แต่หากผู้ถูกลงโทษเห็นว่าตนได้รับความเสียหายจากการกระทำของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในเรื่องดังกล่าว ย่อมสามารถใช้สิทธิตามกระบวนการยุติธรรมต่อศาลอื่นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้

ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๘๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๐๑ เป็นบทบัญญัติที่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และมีผลใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามนิยามของกฎหมายฉบับนี้กำหนดโดยเสมอภาคกัน ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๐๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายวรวิทย์ กังคศิเทียม นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ นายปัญญา อุดชาชน นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม นายวิรุฬห์ แสงเทียน นายจirinติ หะวานนท์ นายนภดล เทพพิทักษ์ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ และนายอุดม รัฐอมฤต

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๔๐ ตอนที่ ๕๑ ก วันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๖๖

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายเจตน์สฤษฎี หฤทัยสฤตกุล
นางสาวไปรยา ทศนสกุล ผอ.สค. ๔
ว่าที่เรือตรี ดิเรก สุขสว่าง ผชช.ด้านคดี

ย่อโดย นายเจตน์สฤษฎี หฤทัยสฤตกุล
นักวิชาการคดีรัฐธรรมนูญปฏิบัติการ
ว่าที่เรือตรี ดิเรก สุขสว่าง ผชช.ด้านคดี ตรวจสอบ
นางพรทิภา ไสวสุวรรณวงศ์ ลสร. ตรวจสอบ

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๑/๒๕๖๖

วันที่ ๒๖ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

เรื่อง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๒๙ วรรคสอง หรือไม่

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ศาลปกครองอุดรธานีส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายก่อกษาปณ์ อุบลัมภ์) ในคดีหมายเลขคำที่ บ. ๔๑/๒๕๖๕ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ สรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดนครพนม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ตาก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต่อศาลปกครองอุดรธานีว่า ผู้ฟ้องคดีรับราชการเป็นพนักงานส่วนตำบล ถูกร้องเรียนกล่าวหากรณีตรวจรับการจ้างและอนุมัติเบิกจ่ายเงินแก่ผู้รับจ้างโครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก จำนวน ๓ โครงการ ทั้งที่การก่อสร้างไม่เป็นไปตามแบบแปลนที่กำหนด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไต่สวนแล้วมีมติชี้มูลความผิดทางอาญา ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๑ ประกอบมาตรา ๘๖ และมาตรา ๑๕๗ ประกอบมาตรา ๙๐ และมาตรา ๙๑ และมูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรีหรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง จึงส่งเรื่องไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีอาญา และส่งเรื่องไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เพื่อดำเนินการทางวินัย ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าการไต่สวนวินิจฉัยชี้มูลความผิด การมีมติลงโทษ และคำสั่งลงโทษ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการใช้ดุลพินิจไม่สุจริตและเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ขอให้เพิกถอนมติ และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม ระหว่างการพิจารณาคดีผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่ก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันทางกฎหมายระหว่างการดำเนินคดีอาญากับการดำเนินการทางวินัย กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ความผิดทางอาญาและทางวินัยในฐานความผิดดังกล่าวมีความหมาย องค์ประกอบความผิด เจตนา ข้อเท็จจริงและสำนวนการไต่สวนเดียวกัน พยานหลักฐานที่ใช้ในการชี้มูลความผิดทางอาญามีลักษณะเป็นเพียงข้อกล่าวหาซึ่งยังไม่ได้มีการพิสูจน์ให้ถึงที่สุด จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่ามีความผิด แต่การชี้มูลความผิดทางวินัยกลับให้ถือเป็นเด็ดขาดว่ามีความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่และมีผลผูกพันผู้บังคับบัญชา เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ชัดต่อหลักความเสมอภาค เป็นการปฏิบัติต่อบุคคลเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดก่อนมีคำพิพากษาถึงที่สุด แสดงว่าได้กระทำความผิด จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลโดยไม่เป็นไปตามเจตนายกที่บัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญ ชัดต่อหลักนิติธรรม และเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๙ วรรคสอง

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งเป็นบทบัญญัติที่ศาลปกครองอุดรธานีจะใช้บังคับแก้คดี และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ เมื่อผู้ฟ้องคดีโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้แสดงเหตุผลประกอบคำโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคสอง วรรคสี่ และวรรคห้า อย่างไร กรณีไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะประเด็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๒๙ วรรคสอง หรือไม่

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๒๙ วรรคสอง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้การตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยว่ามีมูลความผิดทางวินัยมีผลทางกฎหมายต่อการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันเป็นการแก้ไขปัญหาความบกพร่องที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการที่ผ่านมา มิให้ก่อให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อน ล่าช้า และเปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้ดำเนินการทางวินัยเอื้อประโยชน์ให้แก่พวกพ้อง โดยเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนและมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน กรณีถ้ามีมูลความผิดทางอาญา คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะส่งรายงาน ส่วนงานการไต่สวนเอกสารหลักฐาน สำเนาอิเล็กทรอนิกส์ และคำวินิจฉัยไปยังอัยการสูงสุดภายในสามสิบวันเพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีต่อไป และถ้ามีมูลความผิดทางวินัย คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน ส่วนงานการไต่สวนเอกสารหลักฐาน และคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนภายในสามสิบวันเพื่อให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป ซึ่งในการกระทำเดียวกันของผู้ถูกกล่าวหาอาจมีมูลความผิดได้ทั้งในทางอาญาและในทางวินัยควบคู่กันไป อย่างไรก็ตาม การดำเนินการทางวินัยและการดำเนินคดีอาญากับผู้ถูกกล่าวหาเป็นกระบวนการที่แยกออกจากกันได้ เนื่องจากมีวัตถุประสงค์ กระบวนการ องค์การที่มีอำนาจหน้าที่ และมาตรฐานในการชี้แจงนำพยานหลักฐานที่เข้มงวดแตกต่างกัน โดยการดำเนินคดีอาญาต้องตกอยู่ภายใต้หลักสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาเป็นผู้บริสุทธิ์ การพิสูจน์ความผิดของจำเลยเพื่อนำไปสู่

การลงโทษจึงต้องกระทำโดยการพิจารณาคดีของศาลที่มีเขตอำนาจ และการพิจารณาซึ่งนำหนักรายงานหลักฐาน เพื่อพิสูจน์ความผิดของจำเลยโดยศาลต้องถึงขนาดปราศจากข้อสงสัยตามควร ส่วนการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาสั่งลงโทษทางวินัยนั้น ไม่ต้องกระทำโดยกระบวนการพิจารณาคดีของศาล และการพิจารณาซึ่งนำหนักรายงานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดก็ไม่จำเป็นต้องถึงขนาดปราศจากข้อสงสัยตามควร ดังเช่นในคดีอาญา เพียงมีพยานหลักฐานที่เชื่อได้ว่ามีการกระทำความผิดทางวินัยตามที่กล่าวหา ก็เพียงพอแล้ว การดำเนินการทางวินัยจึงไม่จำเป็นต้องถือตามผลของการดำเนินคดีอาญา ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ กำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้แตกต่างจากการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงเป็นเพียงการบัญญัติกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะของการดำเนินการทางวินัยซึ่งมีความแตกต่างจากการดำเนินคดีอาญาเท่านั้น บทบัญญัติแห่งกฎหมายมาตราดังกล่าวแม้มีลักษณะก้าวล่วงการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาอยู่บ้างก็ตาม แต่กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหลักเกณฑ์ในการดำเนินการที่ให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการดำเนินการทางวินัยโดยคณะกรรมการสอบสวนวินัย และผู้บังคับบัญชา นอกจากนี้ การดำเนินการทางวินัยตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาตราดังกล่าว หากผู้บังคับบัญชามีคำสั่งลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคสาม แล้ว ผู้ซึ่งถูกลงโทษสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยไม่ต้องอุทธรณ์ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้น หรือจะดำเนินการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้นก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครองก็ได้ อันเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนโดยองค์กรตุลาการ ประกอบกับเมื่อซึ่งนำหนักระหว่างสิทธิและเสรีภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกจำกัดตามกฎหมายกับประโยชน์สาธารณะที่ได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายในการแก้ไขปัญหาการทุจริตของชาติให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งเน้นให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นกลไกในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตซึ่งเป็นปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีผลใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมด้วยเหตุแห่งสถานะของบุคคล ไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค และไม่เป็นการปฏิบัติต่อบุคคลเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดก่อนที่จะมีคำพิพากษา อันถึงที่สุดแสดงว่าได้กระทำความผิด ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม และมาตรา ๒๙ วรรคสอง

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๒๙ วรรคสอง

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายวรวิทย์ กังคศิเทียม นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ นายปัญญา อุดชาชน นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม นายวิรุฬห์ แสงเทียน นายจิรนิติ หะวานนท์ นายนภดล เทพพิทักษ์ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ และนายอุดม รัฐอมฤต

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๔๐ ตอนที่ ๕๑ ก วันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๖๖

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายศราวุธ ตั้งผลไถวัลศักดิ์
นางสาวไพรยา ทศนสกุล ผอ.สค.๔
ว่าที่เรือตรี ดิเรก สุขสว่าง ผชช.ด้านคดี

ย่อโดย นายศราวุธ ตั้งผลไถวัลศักดิ์
นักวิชาการคดีรัฐธรรมนูญปฏิบัติการ
ว่าที่เรือตรี ดิเรก สุขสว่าง ผชช.ด้านคดี ตรวจสอบ
นางพรทิภา ไสวสุวรรณวงศ์ ลศร. ตรวจสอบ

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๒/๒๕๖๖

วันที่ ๒๓ เดือน สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

เรื่อง ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ศาลอุทธรณ์ภาค ๖ ส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายกิตติชัยหรืออัน พัทน์) ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๑๒๓/๒๕๖๖ คดีอาญาหมายเลขแดงที่ ๖๕๒/๒๕๖๖ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ สรุปได้ว่า พนักงานอัยการจังหวัดนครสวรรค์ เป็นโจทก์ ยื่นฟ้องนายกิตติชัยหรืออัน พัทน์ เป็นจำเลย ต่อศาลจังหวัดนครสวรรค์ ในความผิดฐานพรากผู้เยาว์อายุกว่าสิบห้าปีแต่ยังไม่เกินสิบแปดปี ไปเพื่อการอนาจาร โดยผู้เยาว์เต็มใจไปด้วย จำเลยให้การรับสารภาพตามที่ฟ้องและขอให้ศาลรอกการลงโทษ ศาลจังหวัดนครสวรรค์พิพากษาจำคุก ๒ ปี ลดโทษให้กึ่งหนึ่ง คงจำคุก ๑ ปี แต่จำเลยเคยรับโทษจำคุกตามคำพิพากษาของศาลจังหวัดกำแพงเพชร คดีอาญาหมายเลขแดงที่ ย ๓๐๗/๒๕๖๓ จำคุก ๓ ปี ๓ เดือน และปรับ ๒๕๐,๐๐๐ บาท จึงไม่อาจรอกการลงโทษจำคุกได้ จำเลยอุทธรณ์ขอให้ศาลอุทธรณ์ภาค ๖ รอกการลงโทษ ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลอุทธรณ์ภาค ๖ จำเลยโต้แย้งว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๓) เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์ให้ศาลพิจารณาก่อนใช้มาตรการรอกการกำหนดโทษหรือรอกการลงโทษในคดีไว้ ซึ่งหากไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ ศาลต้องพิพากษาลงโทษจำคุก จำเลยสถานเดียว ไม่สามารถรอกการกำหนดโทษหรือรอกการลงโทษได้ เป็นการจำกัดการใช้ดุลพินิจของศาล ประกอบกับบทบัญญัติดังกล่าวมิได้จำแนกประเภทความผิด การกระทำความผิดและความหนักเบาแห่งสภาพ บังคับตามลักษณะและพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิด และมีได้กำหนดระยะเวลาของการต้องโทษจำคุกไว้ ส่งผลให้บุคคลที่เคยต้องโทษจำคุกมาก่อนแม้กระทำความผิดด้วยเหตุจำเป็นหรือเพื่อป้องกันสิทธิของตนเองหรือผู้อื่นก็ไม่อาจได้รับโอกาสให้กลับตัวเป็นพลเมืองดี อีกทั้งการใช้มาตรการรอกการกำหนดโทษหรือรอกการลงโทษต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม โดยศาลควรคำนึงถึงอายุ ประวัติ ความประพฤติ สติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ และสิ่งแวดล้อมของผู้นั้น หรือสภาพความผิด หรือการรู้สึกความผิด และพยายามบรรเทาผลร้ายที่เกิดขึ้น หรือเหตุอันอันควรปรานี ซึ่งเป็นเหตุปัจจุบันที่ควรนำมาประกอบการบังคับใช้กฎหมาย มิใช่เน้นความผิดในอดีตมาเป็นเงื่อนไขแรกในการใช้ดุลพินิจ ดังนั้น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ชัดต่อหลักนิติธรรม เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๖

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งของจำเลยไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติที่จำเลยโต้แย้งเป็นบทบัญญัติที่ศาลอุทธรณ์ภาค ๖ จะใช้บังคับแก่คดีเมื่อจำเลยโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติดังกล่าวชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ส่วนที่ได้แย้งว่า ประมวลกฎหมายหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ หรือไม่ นั้น เห็นว่า มาตรา ๕ เป็นบททั่วไปที่วางหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ โดยมีได้มีข้อความที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะประเด็นว่า ประมวลกฎหมายหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ประมวลกฎหมายหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่
พิจารณาแล้วเห็นว่า ประมวลกฎหมายหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในกรณีที่ศาลจะพิจารณารอการกำหนดโทษหรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษไว้แก่ผู้กระทำความผิด โดยคดีที่ศาลจะพิจารณารอการกำหนดโทษหรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษให้แก่ผู้กระทำความผิดได้นั้นจะต้องเป็นการกระทำความผิดซึ่งศาลจะลงโทษจำคุกไม่เกินห้าปีไม่ว่าจะลงโทษปรับด้วยหรือไม่ก็ตาม หรือเป็นการกระทำความผิดซึ่งศาลจะลงโทษปรับสถานเดียว ซึ่งหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามประมวลกฎหมายหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๓) คือ ต้องเป็นผู้ที่ไม่เคยรับโทษจำคุกมาก่อน หรือผู้ที่เคยรับโทษจำคุกมาก่อนแต่โทษจำคุกที่ได้รับนั้นต้องเป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ หรือเป็นโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือหากเคยรับโทษจำคุกมาก่อนไม่ว่าจะเป็นการกระทำความผิดฐานใดก็ตาม แต่ผู้กระทำความผิดพ้นโทษจำคุกมาแล้วเกินกว่าห้าปีแล้วมากระทำความผิดอีกโดยความผิดในครั้งหลังเป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ การที่บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขให้นำความผิดในอดีตมาเป็นเงื่อนไขในการใช้ดุลพินิจของศาลเพื่อพิจารณารอการกำหนดโทษหรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษไว้วันนั้นสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายและหลักการตรากฎหมายอาญาที่ต้องมีความแน่นอนชัดเจนเพื่อกำหนดว่าบุคคลใดสมควรได้รับการรอการกำหนดโทษหรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษ เป็นไปตามหลักนิติธรรม ทั้งยังสอดคล้องกับหลักการลงโทษให้เหมาะสมกับความผิดและตัวผู้กระทำความผิด ซึ่งเป็นหลักสำคัญในการป้องกันมิให้ผู้นั้นกระทำความผิดซ้ำ โดยนำพฤติกรรมและประวัติภูมิหลังของผู้กระทำความผิดมาประกอบการพิจารณา เพื่อให้ทราบว่าผู้นั้นกระทำความผิดครั้งแรกหรือกระทำความผิดซ้ำ ทำให้การกำหนดโทษมีความเหมาะสมกับความผิดและตัวผู้กระทำความผิด และเป็นการกำหนดขอบเขตการใช้ดุลพินิจของศาลให้เป็นมาตรฐานเพื่อป้องกันมิให้ศาลใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจอันอาจทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้กระทำความผิดและผู้เสียหาย นอกจากนี้ การที่ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง กำหนดข้อจำกัดการใช้ดุลพินิจของศาลในการรอการกำหนดโทษหรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดที่เคยถูกจำคุกมาก่อน เพราะหากผู้กระทำความผิดนั้นเคยต้องตราบาปมาแล้วว่าเคยถูกจำคุกในเรือนจำหรือทัณฑสถาน โดยมีใช้ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ หรือเคยรับโทษจำคุกเกินกว่าหกเดือน การให้โอกาสผู้กระทำความผิดได้รับการแก้ไขฟื้นฟูพฤติกรรมโดยรอการกำหนดโทษหรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษไว้และใช้มาตรการคุมความประพฤติแทนย่อมไม่เกิดประโยชน์อันใดที่จะเสี่ยงการต้องตราบาปนั้นอีก ศาลจึงต้องให้นำหนักแก่การคุ้มครองบุคคลอื่นในสังคมที่มีสิทธิที่จะดำรงชีวิตอยู่ด้วยความสงบเป็นสำคัญ อีกทั้ง การใช้ดุลพินิจของศาลต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖

วรรคหนึ่ง โดยพิจารณาตามความเหมาะสมแก่สภาพความผิด พฤติการณ์แห่งคดี ประกอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับตัวผู้กระทำความผิด ได้แก่ อายุ ประวัติ ความประพฤติ สถิติปัญหา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ และสิ่งแวดล้อมของผู้นั้น หรือสภาพความผิด หรือการรู้สึกความผิด และพยายามบรรเทาผลร้ายที่เกิดขึ้น หรือเหตุอื่นอันควรปรานี ซึ่งศาลอาจกำหนดเงื่อนไขเพื่อคุ้มครองความประพฤติให้ผู้กระทำความผิดต้องปฏิบัติโดยคำนึงถึงความเหมาะสมเป็นรายกรณี อันเป็นการสร้างดุลยภาพระหว่างสิทธิของผู้กระทำความผิด สิทธิของผู้เสียหาย และการคุ้มครองความปลอดภัยของสาธารณะและความสงบเรียบร้อยของประชาชน เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายกับผลกระทบจากการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแล้วเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ดังนั้น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ นายปัญญา อุดชาชน นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม นายวิรุฬห์ แสงเทียน นายจิรนิติ หะวานนท์ นายณภดล เทพพิทักษ์ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ และนายอุดม รัฐอมฤต

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๔๐ ตอนที่ ๕๖ ก วันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๖๖

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน

นางสาวจรีนันท์ ตุ่นมาก

นางสาวณฤมล แซ่โจ้ว ผอ.กค.๑

นายอรรถวุฒิ รัตนสุภา ผอ.สค.๑

นางศรัณยา วีระกรพานิช ผชช.ด้านคดี

ย่อโดย นางสาวจรีนันท์ ตุ่นมาก

นักวิชาการคดีรัฐธรรมนูญปฏิบัติการ

นายอดิเทพ อูยะพัฒน์ ผชช.ด้านคดี ตรวจ

นางพรทิภา ไสวสุวรรณวงศ์ ลสร. ตรวจ

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๓/๒๕๖๖

วันที่ ๑๓ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๖

เรื่อง พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้าของหรือเจ้าสำนัก ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายวุฒิพงศ์ ทองพวงค์) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ สรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องนายอำเภอเมืองสมุทรสาคร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาคร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองกลางว่า ผู้ฟ้องคดีสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๘ ตำบลบางกระเจ้า อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าเคยต้องคำพิพากษาศาลจังหวัดสมุทรสาคร ฐานความผิดร่วมกันเล่นการพนันปอกศาลพิพากษาว่าผู้ฟ้องคดีมีความผิดฐานเป็นเจ้าของ ลงโทษจำคุก ๓ เดือน ปรับ ๒,๕๐๐ บาท โทษจำคุกให้รอไว้ ๑ ปี ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีประกาศให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติ ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางขอให้เพิกถอนกระบวนการเลือกผู้ใหญ่บ้าน และจัดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านใหม่ ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองกลาง ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้าของหรือเจ้าสำนัก ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งเป็นบทบัญญัติที่ศาลปกครองกลางจะใช้บังคับแก่คดีเมื่อผู้ฟ้องคดีโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติดังกล่าวชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้าของหรือเจ้าสำนัก ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้าของหรือเจ้าสำนัก อันเป็นมาตรการทางกฎหมายในการกั้นกรองและตรวจสอบบุคคลที่มีประวัติเสื่อมเสียไม่ให้เข้ามาดำรงตำแหน่ง

ผู้ใหญ่บ้านอย่างเด็ดขาด กฎหมายประสงคฺให้คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามดังกล่าวมีอยู่ตลอดระยะเวลาที่บุคคลนั้นดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน โดยสภาพจึงไม่อาจกำหนดระยะเวลาจำกัดสิทธิได้ ประกอบกับเจ้ามือหรือเจ้าสำนักเป็นผู้จัดให้มีการพนันขึ้น อันเป็นการมอมเมาราษฎรให้ลุ่มหลงในอบายมุข เกิดความไม่สงบสุขในสังคมและอาชญากรรม มิใช่พฤติการณ์อันดีงามที่วิญญูชนทั่วไปพึงกระทำ ไม่เหมาะสมสำหรับผู้ที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน นอกจากนี้การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามบทบัญญัตินี้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๘ (๑๐) แม้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) เป็นบทบัญญัติที่ตัดสิทธิของบุคคลในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน แต่สิทธิเช่นนี้อาจถูกจำกัดได้ตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย อีกทั้งการกำหนดความผิดดังกล่าวเฉพาะในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนักเท่านั้น เป็นการบัญญัติกฎหมายที่จำแนกประเภทของการกระทำและความหนักเบาตามสภาพแห่งข้อหา เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างผลกระทบต่อภารกิจสิทธิและเสรีภาพของบุคคลกับประโยชน์สาธารณะแล้ว เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ นายปัญญา อุดชาชน นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม นายวิรุฬห์ แสงเทียน นายจิรนิติ หะวานนท์ นายณภดล เทพพิทักษ์ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ และนายอุดม รัฐอมฤต

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๔๐ ตอนที่ ๕๙ ก วันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๖๖

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน

นายสิริวิช สุรนิงค์

นายศรชัย อำนวย ผอ.กค. ๘

นายสุภัทร แสงประดับ ผอ.สค. ๓

นางสาวปิยดา บุญเรืองขาว ผชช.ด้านคดี

ย่อโดย นายสิริวิช สุรนิงค์

นักวิชาการคดีรัฐธรรมนูญปฏิบัติการ

ว่าที่เรื่อตรี ดิเรก สุขสว่าง ผชช.ด้านคดี ตรวจสอบ

นายสุทธิรักษ์ ทรงศิริไล รอง ลสร. รรท. ลสร. ตรวจสอบ

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๔/๒๕๖๖

วันที่ ๔ เดือน ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒)

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ผู้ร้อง) ส่งคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ดังนี้

๑. การวินิจฉัยสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๕ วรรคหนึ่ง ปรากฏว่ามีผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ไม่มีชื่อในประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งได้โต้แย้งการวินิจฉัยสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้ร้องต่อศาลอุทธรณ์และศาลปกครอง ซึ่งผู้ร้องเห็นว่า การวินิจฉัยสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครเป็นอำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญและเป็นที่สุดเพื่อให้การจัดหรือดำเนินการให้มีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นและควบคุมดูแลให้มีการจัดการเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตเที่ยงธรรมตามที่กฎหมายบัญญัติ แม้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวจะมีได้บัญญัติไว้ว่าให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสามารถใช้สิทธิทางศาลได้ แต่ก็มีได้บัญญัติไว้เช่นกันว่าให้การวินิจฉัยของผู้ร้องเป็นที่สุด

๒. การสั่งให้นับคะแนนเลือกตั้งใหม่หรือสั่งให้ออกเสียงลงคะแนนใหม่ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๐๕ และมาตรา ๑๐๖ ปรากฏว่ามีผู้สมัครโต้แย้งคำสั่งของผู้ร้องให้ลงคะแนนเลือกตั้งใหม่และได้ใช้สิทธิโต้แย้งการวินิจฉัยดังกล่าวต่อศาลปกครองเพื่อขอให้สั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ซึ่งผู้ร้องเห็นว่า การสั่งให้นับคะแนนเลือกตั้งใหม่และสั่งให้ออกเสียงลงคะแนนใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งในกรณีดังกล่าวเป็นอำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญและเป็นที่สุด เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดกระบวนการให้ผู้สมัครโต้แย้งคำสั่งหรือยื่นคำร้องต่อศาลให้ตรวจสอบการสั่งให้นับคะแนนเลือกตั้งใหม่หรือสั่งให้ออกเสียงลงคะแนนใหม่ได้ คำสั่งดังกล่าวอยู่ในช่วงเวลาก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง หากผู้สมัครโต้แย้งการใช้อำนาจดังกล่าวต่อศาลจะทำให้เกิดผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ

๓. การใช้อำนาจแบ่งเขตเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๒๐ ปรากฏว่ามีผู้ยื่นหนังสือโต้แย้งคัดค้านการแบ่งเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นต่อผู้ร้อง รวมทั้งในครั้งที่ผู้ร้องใช้อำนาจแบ่งเขตเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๕ เคยมีผู้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดโต้แย้งการใช้อำนาจดังกล่าวของผู้ร้อง และศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาถึงที่สุดในเรื่องนี้ด้วย ซึ่งผู้ร้องเห็นว่า การแบ่งเขตเลือกตั้งของผู้ร้องเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญจึงต้องมีสถานะเป็นคำสั่งเสร็จเด็ดขาดเป็นที่สุดที่ไม่อาจโต้แย้งต่อศาลได้

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งของจำเลยไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ร้องเป็นองค์กรอิสระ ส่งปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ จัดหรือดำเนินการให้มีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งผู้ร้องใช้อำนาจวินิจฉัย สิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง สั่งให้มีการนับคะแนนเลือกตั้งใหม่และสั่งให้ออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งใหม่ และแบ่งเขตเลือกตั้ง ต่อมามีการโต้แย้งการใช้อำนาจดังกล่าวต่อศาลอื่นหรือต่อผู้ร้อง เป็นปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของผู้ร้องที่เกิดขึ้นแล้ว กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) จึงมีคำสั่งรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ร้องเป็นองค์กรอิสระที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยตรงตามรัฐธรรมนูญให้เป็นอิสระจากการครอบงำขององค์กรใช้อำนาจรัฐอื่น มีภารกิจหน้าที่จัดการเลือกตั้งให้สำเร็จลุล่วงได้ตามกรอบเวลาที่กำหนด เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจตามรัฐธรรมนูญได้อย่างสุจริต เที่ยงธรรมและปราศจากอคติ รัฐธรรมนูญจึงกำหนด อำนาจวินิจฉัยให้เป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญอันเป็นที่สุด แต่การใช้อำนาจบางเรื่องนี้อาจส่งผลกระทบต่อสาระสำคัญของสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอย่างร้ายแรงต้องให้องค์กรตุลาการเข้ามาเป็นผู้ร่วมวินิจฉัยการใช้ อำนาจที่มีลักษณะดังกล่าวด้วย ดังนั้น หากรัฐธรรมนูญบัญญัติหน้าที่และอำนาจดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน หรือรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ชัดเจน แต่กำหนดรายละเอียดหรือเนื้อหาไว้ว่าเป็นอำนาจเพื่อจะให้กระทำการ ในเรื่องใดและจะต้องใช้อำนาจอย่างไร การใช้อำนาจนั้นย่อมเป็นที่สุด เว้นแต่การใช้อำนาจนั้นเป็นการจำกัดสิทธิ หรือเสรีภาพของบุคคลและรัฐธรรมนูญไม่ได้ระบุให้เป็นที่สุด การใช้อำนาจนั้นไม่เป็นที่สุด

ประเด็นที่หนึ่ง การวินิจฉัยสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งเพื่อประกาศรายชื่อผู้สมัคร รับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๕ วรรคหนึ่ง เป็นการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจอันเป็นที่สุดของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๖) หรือไม่ เห็นว่า แม้การวินิจฉัยสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งเพื่อประกาศรายชื่อ ผู้สมัครเป็นหน้าที่และอำนาจที่เกี่ยวข้องกับการจัดหรือดำเนินการให้มีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งเป็นหน้าที่และอำนาจของผู้ร้องที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง (๑) แต่รัฐธรรมนูญได้กำหนดรายละเอียดหรือเนื้อหาไว้ให้ผู้ร้องปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจ ในเรื่องนี้ นอกจากนี้ การใช้อำนาจดังกล่าวเป็นการวินิจฉัยที่ส่งผลให้ผู้สมัครไม่มีสิทธิในการสมัคร รับเลือกตั้ง อันเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของบุคคล ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่และ ใช้อำนาจดังกล่าวของผู้ร้องจึงไม่เป็นที่สุดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๖)

ประเด็นที่สอง การสั่งให้นับคะแนนใหม่หรือการสั่งให้ออกเสียงลงคะแนนใหม่ตามพระราชบัญญัติ การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๐๕ และมาตรา ๑๐๖ เป็นการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจอันเป็นที่สุดของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๖) หรือไม่ เห็นว่า การสั่งให้นับคะแนนใหม่หรือการสั่งให้ออกเสียงลงคะแนนใหม่เป็นหน้าที่

และอำนาจของผู้ร้องที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็นการใช้อำนาจในลักษณะเดียวกับการจัดหรือดำเนินการให้มีการควบคุมการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เมื่อเห็นว่าการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้มีอำนาจสั่งระงับ ยับยั้ง แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกการเลือกตั้ง และสั่งให้ดำเนินการเลือกตั้งใหม่ในหน่วยเลือกตั้งบางหน่วยหรือทุกหน่วย ตามนัยแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๓) การใช้อำนาจดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อผู้สมัครรับเลือกตั้งอยู่บ้าง แต่เป็นกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องของการนับคะแนนเลือกตั้ง เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ไม่ถึงกับเป็นการตัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งรายใด ไม่จำกัดหรือกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล การเลือกตั้งจำเป็นต้องดำเนินการด้วยความรวดเร็วและมีความต่อเนื่องตามกรอบเวลา การเปิดโอกาสให้มีการโต้แย้งการใช้อำนาจดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดความขัดข้องล่าช้า ดังนั้น การสั่งให้นับคะแนนใหม่หรือการสั่งให้ออกเสียงลงคะแนนใหม่เฉพาะก่อนประกาศผลการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๐๕ และมาตรา ๑๐๖ จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจอันเป็นที่สุดของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๖)

ประเด็นที่สาม การใช้อำนาจแบ่งเขตเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๒๐ เป็นการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจอันเป็นที่สุดของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๖) หรือไม่ เห็นว่า แม้อำนาจของผู้ร้องในการแบ่งเขตเลือกตั้งจะเป็นหน้าที่และอำนาจที่เกี่ยวข้องกับการจัดหรือดำเนินการให้มีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน้าที่และอำนาจของผู้ร้องอันสอดคล้องต่อภารกิจหลักของผู้ร้องที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง (๑) และเป็นอำนาจอันจำเป็นต่อการจัดการเลือกตั้ง แต่รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดรายละเอียดหรือเนื้อหาให้ผู้ร้องปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจในเรื่องนี้ การแบ่งเขตเลือกตั้งยังส่งผลกระทบต่อความได้เปรียบเสียเปรียบในการเลือกตั้ง หรือมีผลต่อความสะดวกของประชาชนที่จะมาออกเสียงลงคะแนน เมื่อรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติอย่างชัดเจนให้การใช้อำนาจของผู้ร้องกรณีดังกล่าวเป็นที่สุด การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจดังกล่าวของผู้ร้องจึงไม่เป็นที่สุดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๖)

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของผู้ร้อง ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๕ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๐ เป็นการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของผู้ร้องไม่เป็นที่สุดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๖) ส่วนกรณีการสั่งให้นับคะแนนใหม่หรือการสั่งให้ออกเสียงลงคะแนนใหม่เฉพาะก่อนประกาศผลการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๐๕ และมาตรา ๑๐๖ เป็นการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจอันเป็นที่สุดของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๖)

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ นายปัญญา อุดชาชน นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม นายวิรุฬห์ แสงเทียน นายจิรนิติ หะวานนท์ นายนภดล เทพพิทักษ์ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ และนายอุดม รัฐอมฤต

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๔๐ ตอนที่ ๖๒ ก วันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๖

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน

นายกกล้า สมุทวนิช

นายปฐมพงษ์ คำเขียว ผอ.กค.๕

นางสาวพรพินี ปลุกเจริญ ผอ.สค.๒

นางสาวสุวัชรีย์ เทพหัสดิน ณ อยุธยา ผชช. ด้านคดี

ย่อโดย นายกกล้า สมุทวนิช

นักวิชาการคดีรัฐธรรมนูญชำนาญการ

นายอดิเทพ อูยะพัฒน์ ผชช. ด้านคดี ตรวจสอบ

นายสุทธิรักษ์ ทรงศิริไล รอง ลสร. รรท. ลสร. ตรวจสอบ

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๕/๒๕๖๖

วันที่ ๑๑ เดือน ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

เรื่อง พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๖๔ มาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสอง หรือไม่

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ศาลฎีกาส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายณัฐกรหรือก๊อป ศรีสุเทพ) ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ อ. ๘/๒๕๖๖ คดีอาญาหมายเลขแดงที่ ๖๕๖/๒๕๖๖ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ สรุปได้ว่า พนักงานอัยการจังหวัดกระบี่ เป็นโจทก์ ยื่นฟ้องนายณัฐกรหรือก๊อป ศรีสุเทพ เป็นจำเลยต่อศาลจังหวัดกระบี่ ในความผิดฐานมีเมทแอมเฟตามีนอันเป็นยาเสพติดให้โทษในประเภท ๑ ไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่ายโดยไม่ได้รับอนุญาต ศาลจังหวัดกระบี่พิพากษาว่า จำเลยมีความผิดตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่งและวรรคสาม (๒) และมาตรา ๖๖ วรรคสอง จำเลยอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์แผนกคดียาเสพติดพิพากษายืน จำเลยยื่นคำร้องขออนุญาตฎีกาพร้อมฎีกาโต้แย้งคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ ศาลฎีกามีคำสั่งอนุญาตให้จำเลยฎีกา ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลฎีกา จำเลยโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๖๔ มาตรา ๒๑ ชัดต่อหลักนิติธรรม จำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และเป็น การปฏิบัติต่อจำเลยเสมือนว่าเป็นบุคคลที่ได้กระทำความผิดโดยที่ศาลยังไม่มีคำพิพากษาถึงที่สุด ชัดต่อสิทธิในการต่อสู้คดีของจำเลยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และมาตรา ๒๙ วรรคสอง

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งของจำเลยไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติที่จำเลยโต้แย้งเป็นบทบัญญัติที่ศาลฎีกาจะใช้บังคับแก่คดี เมื่อจำเลยโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติดังกล่าวชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง สำหรับที่โต้แย้งว่าพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๖๔ มาตรา ๒๑ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง หรือไม่ นั้น เห็นว่า มาตรา ๓ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป โดยมีได้มีข้อความที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ ส่วนที่โต้แย้งว่าพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๖๔ มาตรา ๒๑ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคสอง หรือไม่ นั้น เห็นว่า คำโต้แย้งของจำเลยไม่ได้อธิบายเหตุผลว่าพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๖๔ มาตรา ๒๑ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคสอง อย่างไร กรณีไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะประเด็นว่า พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายยาเสพติด

พ.ศ. ๒๕๖๔ มาตรา ๒๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสอง หรือไม่

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๖๔ มาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสอง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๖๔ มาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง กำหนดบทเฉพาะกาลเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการบังคับใช้พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่ถูกยกเลิกตามพระราชบัญญัตินี้กับประมวลกฎหมายยาเสพติดที่เป็นกฎหมายใหม่ โดยกำหนดให้คดีที่ศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาแล้วก่อนวันที่ประมวลกฎหมายยาเสพติดมีผลใช้บังคับและอาจอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกา ยังคงต้องอยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติที่กำหนดให้การมีไว้ในครอบครองซึ่งยาเสพติดให้โทษเกินปริมาณที่กฎหมายกำหนดไว้ให้สันนิษฐานว่าผู้นั้นมีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย บทสันนิษฐานดังกล่าวเป็นบทสันนิษฐานความรับผิดชอบทางอาญาที่ไม่เด็ดขาด จำเลยยังมีสิทธิต่อสู้คดีและนำสืบพยานหลักฐานเพื่อหักล้างบทสันนิษฐานดังกล่าวว่าการกระทำของตนมิใช่การกระทำเพื่อจำหน่าย ไม่กระทบต่อสิทธิในการต่อสู้คดี ประกอบกับการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลชั้นต้นได้ผ่านการพิจารณาคดีตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยชอบด้วยกฎหมายมาแล้ว ทั้งการรวบรวมพยานหลักฐานของพนักงานสอบสวน การพิจารณาสั่งฟ้องคดีของพนักงานอัยการ การรับฟังข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานที่โจทก์และจำเลยนำสืบต่อศาลชั้นต้น อยู่บนพื้นฐานของหลักการรับฟังหรือชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งศาลจะพิพากษาลงโทษจำเลยได้ต่อเมื่อเห็นว่ามีกระทำความผิด หากกรณีมีความสงสัยตามสมควรว่าจำเลยได้กระทำความผิดหรือไม่ ให้ยกประโยชน์แห่งความสงสัยนั้นให้จำเลย กรณีแตกต่างจากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖ - ๗/๒๕๖๑ วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง มิให้นำกฎหมายที่เป็นคุณต่อจำเลยมาใช้บังคับแก่คดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกา ขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม เนื่องจากบทบัญญัติ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง เป็นกรณีกำหนดให้ยังคงใช้บังคับกฎหมายเดิมที่เป็นบทบัญญัติให้ถือว่าเป็นการกระทำเพื่อจำหน่ายโดยไม่เปิดโอกาสให้จำเลยนำสืบหักล้างข้อสันนิษฐานดังกล่าว

นอกจากนี้ ในระหว่างการพิจารณาของศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกา หากมีกรณีกฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำความผิดแตกต่างกับกฎหมายที่ใช้ภายหลังการกระทำความผิด ศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกาสามารถใช้กฎหมายที่เป็นคุณโดยปรับลดโทษแก่จำเลยได้ แม้พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๖๔ มาตรา ๒๑ มีผลให้จำเลยในคดีที่ศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาแล้วยังคงถูกบังคับจากบทบัญญัติตามกฎหมายเดิม และอาจไม่ได้รับประโยชน์จากประมวลกฎหมายยาเสพติดที่ยกเลิกบทสันนิษฐานความผิดดังกล่าวซึ่งเป็นกฎหมายใหม่ที่เป็นคุณกว่าก็ตาม แต่เมื่อพิจารณากระบวนการยุติธรรมทางอาญาและการชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายกับผลกระทบต่อจำเลยที่มีภาระในการพิสูจน์หักล้างข้อสันนิษฐานดังกล่าวอาจเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอยู่บ้าง

แต่ก็ได้ทำให้การอำนวยความสะดวกแก่จำเลยเสียไป ดังนั้น พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๖๔ มาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่ขัดต่อสิทธิในการต่อสู้คดี ไม่ขัดต่อหลักสันนิษฐานไว้ก่อนว่าจำเลยไม่มีความผิด ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสอง

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๖๔ มาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสอง

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ นายปัญญา อุดชาชน นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม นายวิรุฬห์ แสงเทียน นายจิรนิติ หะวานนท์ นายนภดล เทพพิทักษ์ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ และนายอุดม รัฐอมฤต

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๔๐ ตอนที่ ๖๔ ก วันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๖

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน

นางสาวพัลลภา ดาเกลี้ยง

นายปฐมพงษ์ คำเขียว ผอ.กค.๕

นางสาวพรพินี ปลุกเจริญ ผอ.สค.๒

นายอดิเทพ อูยะพัฒน์ ผชช.ด้านคดี

ย่อโดย นางสาวพัลลภา ดาเกลี้ยง

นักวิชาการคดีรัฐธรรมนูญปฏิบัติการ

นายอดิเทพ อูยะพัฒน์ ผชช.ด้านคดี ตรวจสอบ

นายสุทธิรักษ์ ทรงศิริไล รอง ลคร. รรท. ลคร. ตรวจสอบ

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๖/๒๕๖๖

วันที่ ๑๘ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

เรื่อง ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๑๗ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๔ หรือไม่

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ศาลอาญาส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายไชยอมร แก้ววิบูลย์พันธุ์ ที่ ๑ และนายชนพัฒน์ กาเพ็ง ที่ ๒) ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ อ ๑๑๙๙/๒๕๖๔ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ สรุปได้ว่า พนักงานอัยการเป็นโจทก์ยื่นฟ้องจำเลยทั้งสองต่อศาลอาญา กรณีจำเลยทั้งสองร่วมกันวางเพลิงโดยใช้น้ำมันก๊าดราดและจุดไฟเผาพระบรมฉายาลักษณ์พระบาทสมเด็จพระวชิรเกล้าเจ้าอยู่หัว อันเป็นทรัพย์สินของหน่วยงานราชการ จนไฟลุกลามไหม้พระบรมฉายาลักษณ์ พร้อมโครงสร้างไม้และเหล็ก และอุปกรณ์ประดับจนได้รับความเสียหาย ต่อมาจำเลยที่ ๑ นำเข้าและเผยแพร่สู่ระบบคอมพิวเตอร์ ซึ่งภาพไฟกำลังลุกไหม้พระบรมฉายาลักษณ์พร้อมทั้งพิมพ์ข้อความประกอบ โดยเผยแพร่ในบัญชีเฟซบุ๊ก ซึ่งเป็นการสื่อสารทางอินเทอร์เน็ตที่เปิดเป็นสาธารณะประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงได้ เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๓ มาตรา ๘๓ มาตรา ๑๑๒ และมาตรา ๒๑๗ ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลอาญา จำเลยทั้งสองโต้แย้งว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๑๗ ข้อความที่เป็นองค์ประกอบความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์สินไม่ได้บัญญัติถ้อยคำอันแสดงถึงคุณธรรมที่เป็นมูลฐานที่กฎหมายต้องการคุ้มครอง คือ อันตรายต่อประชาชนทั่วไป อย่างชัดแจ้ง บทบัญญัติดังกล่าวไม่มีความแน่นอน เปิดช่องให้เกิดการตีความที่เป็นผลร้ายแก่จำเลยทั้งสอง เนื่องจากบทบัญญัติที่มุ่งหมายจะคุ้มครองทรัพย์สินของบุคคลมีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๕๘ ฐานทำให้เสียทรัพย์อยู่แล้ว ทั้งเมื่อพิจารณาจากการเผาทรัพย์สินเป็นการแสดงออกทางศิลปะหรือการประท้วงเรียกร้อง เป็นการแสดงออกทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ ยิ่งทำให้ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๑๗ เป็นบทบัญญัติที่ไม่ได้สัดส่วนและเกินสมควรแก่เหตุ นอกจากนี้บทกำหนดโทษของประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๑๗ ซึ่งกำหนดโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงเจ็ดปี และปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนสี่หมื่นบาท ยิ่งสูงเกินกว่ากรณีไม่ได้สัดส่วนกับการกระทำผิด เมื่อเทียบกับประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๕๘ ซึ่งเป็นการทำลายหรือทำให้ทรัพย์สินของผู้อื่นเสียไปเช่นเดียวกัน กลับกำหนดโทษไว้เพียงจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และยังเป็นความผิดอันยอมความได้อีกด้วย ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๑๗ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๔

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งของจำเลยทั้งสองไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติที่จำเลยทั้งสองโต้แย้งเป็นบทบัญญัติที่ศาลอาญาจะใช้บังคับแก่คดีเมื่อจำเลยทั้งสองโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติดังกล่าวชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ส่วนที่โต้แย้งว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๑๗ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ หรือไม่ นั้น เห็นว่า มาตรา ๕ เป็นบททั่วไปที่วางหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ โดยมีได้

มีข้อความเป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะประเด็นว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๑๗ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๔ หรือไม่

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๑๗ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๔ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๑๗ ที่บัญญัติว่า “ผู้ใดวางเพลิงเผาทรัพย์ของผู้อื่น ...” เป็นบทบัญญัติในลักษณะ ๖ ความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดอันตรายต่อประชาชน มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของประชาชน เนื่องจากการนำเพลิงไปวางเพื่อเผาทรัพย์ของผู้อื่นเป็นความผิดที่เป็นการก่ออันตรายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของประชาชน ส่งผลกระทบให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อผู้อื่นและประชาชน เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดอันตรายดังกล่าวเกิดขึ้น ฝ่ายนิติบัญญัติจึงบัญญัติความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์ขึ้น โดยบัญญัติให้เป็นความผิดอาญาต่อแผ่นดินหรือความผิดอันยอมความไม่ได้ และลงโทษการกระทำที่แม้เป็นเพียงการเตรียมการทำความผิด ทั้งนี้ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๑๙ ที่บัญญัติว่า “ผู้ใดเตรียมเพื่อกระทำความผิดดังกล่าวในมาตรา ๒๑๗ ... ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับพยายามกระทำความผิดนั้น ๆ” นอกจากนี้ยังกำหนดระดับความร้ายแรงของการกระทำความผิดด้วยราคาทรัพย์สินที่เป็นวัตถุของการกระทำนั้นด้วย โดยหากเป็นการวางเพลิงเผาทรัพย์ตามมาตรา ๒๑๗ แต่ทรัพย์สินที่เป็นอันตรายหรือที่น่าจะเป็นอันตรายเป็นทรัพย์สินที่มีราคาน้อย และการกระทำนั้นไม่น่าจะเป็นอันตรายแก่บุคคลอื่น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๒๓ บัญญัติให้ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ส่วนความผิดฐานทำให้เสียทรัพย์ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๕๘ ที่บัญญัติว่า “ผู้ใดทำให้เสียหาย ทำลาย ทำให้เสื่อมค่า หรือทำให้ไร้ประโยชน์ซึ่งทรัพย์สินของผู้อื่นหรือผู้อื่นเป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วย ...” เป็นบทบัญญัติในลักษณะ ๑๒ ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สิน หมวด ๗ ความผิดฐานทำให้เสียทรัพย์สิน มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของผู้อื่นหรือผู้อื่นเป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วย และด้วยเหตุที่เป็น การกระทำที่ไม่กระทบต่อความปลอดภัยของประชาชน จึงบัญญัติให้เป็นความผิดต่อส่วนตัวหรือความผิดอันยอมความได้ ทั้งนี้ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๖๑ ที่บัญญัติว่า “ความผิดตามมาตรา ๓๕๘ ... เป็นความผิดอันยอมความได้” บทบัญญัติทั้งสองมีองค์ประกอบความผิดและโทษที่ต่างกันตามพฤติการณ์ และความร้ายแรงแห่งการกระทำเพราะมีคุณธรรมทางกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองต่างกัน ประมวลกฎหมายอาญา จึงจัดลักษณะความผิดโดยแยกความผิดทั้งสองฐานออกจากกัน ดังนั้น แม้ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๑๗ จะมีได้มีถ้อยคำที่บัญญัติว่า “อันอาจเป็นอันตรายแก่ประชาชนทั่วไป” ก็ตาม แต่โดยสภาพของการวางเพลิงเผาทรัพย์ของผู้อื่นย่อมก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของผู้อื่นและเป็นอันตรายต่อประชาชนอยู่ในตัว บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นบทบัญญัติที่มีความชัดเจนแน่นอนพอควร และเนื่องจากความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์มีผลกระทบที่ร้ายแรงกว่าความผิดฐานทำให้เสียทรัพย์สิน การที่ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๑๗ บัญญัติให้ผู้กระทำความผิดต้องรับโทษทางอาญาหนักกว่าและบัญญัติให้เป็นความผิดอาญาต่อแผ่นดินหรือความผิดอันยอมความไม่ได้ จึงได้สัดส่วนกับความร้ายแรงของการกระทำความผิดแล้ว ส่วนเสรีภาพในการ

แสดงความคิดเห็นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ นั้น เป็นเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญกำหนดเงื่อนไขให้จำกัดได้ เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันสุขภาพของประชาชน เมื่อประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๑๗ เป็นบทบัญญัติที่ตราขึ้นเพื่่อมุ่งคุ้มครองความปลอดภัยของประชาชน บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นบทบัญญัติที่ตราขึ้นเฉพาะเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนตามเงื่อนไขการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ ดังนั้น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๑๗ เป็นบทบัญญัติที่ชัดเจนแน่นอน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม และเมื่อชี้แจงน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองความปลอดภัยของประชาชนกับผลกระทบจากการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแล้ว เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และไม่ขัดต่อเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคล ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๔

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๑๗ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๔

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายวรวิทย์ กังคศิเทียม นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ นายปัญญา อุดชาชน นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม นายวิรุฬห์ แสงเทียน นายจรินทร์ หะวานนท์ นายนภดล เทพพิทักษ์ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ และนายอุดม รัฐอมฤต

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๔๐ ตอนที่ ๖๔ ก วันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๖

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน

นางสาวศัลยา ชาญศรีสมุทร

นายจิรัฏฐ์ องศุลาภา ผอ.กค.๗

นายสุภัทร แสงประดับ ผอ.สค.๓

นางสาวณิชาภา ภูมินายก ผชช.ด้านคดี

ย่อโดย นางสาวศัลยา ชาญศรีสมุทร

นักวิชาการคดีรัฐธรรมนูญชำนาญการ

ว่าที่เรือดรี ดิเรก สุขสว่าง ผชช.ด้านคดี ตรวจ
นายสุทธิรักษ์ ทรงศิริไล รอง ลสร. รรท. ลสร. ตรวจ

กองบรรณาธิการวารสารศาลรัฐธรรมนูญ

ขอเชิญชวนส่งบทความทางวิชาการเพื่อลงพิมพ์เผยแพร่ในวารสารศาลรัฐธรรมนูญ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ เป็นหน่วยธุรการของศาลรัฐธรรมนูญมีภารกิจหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การส่งเสริมความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้สาธารณชนได้รับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ กฎหมายมหาชน และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง จึงได้จัดพิมพ์วารสารศาลรัฐธรรมนูญเพื่อเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจซึ่งวารสารศาลรัฐธรรมนูญเล่มแรก ได้จัดพิมพ์ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา

เป้าหมาย : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ขอเชิญชวนบุคลากรในหน่วยงานภาครัฐ/เอกชน สถาบันการศึกษา เจ้าหน้าที่ของรัฐ และประชาชนทั่วไป ที่มีองค์ความรู้ทางด้านรัฐธรรมนูญ คดีรัฐธรรมนูญ กฎหมายมหาชน กฎหมาย และงานทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับศาลรัฐธรรมนูญและสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญของไทยและต่างประเทศ ส่งบทความทางวิชาการเพื่อลงพิมพ์เผยแพร่ในวารสารศาลรัฐธรรมนูญ

วัตถุประสงค์ : เพื่อสนับสนุนส่งเสริมและพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ คดีรัฐธรรมนูญ กฎหมายมหาชน กฎหมาย และงานทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับศาลรัฐธรรมนูญและสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญของไทยและต่างประเทศ

ระยะเวลาการจัดพิมพ์ :

วารสารศาลรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการจัดพิมพ์ปีละ 3 เล่ม ตามกำหนดห่วงระยะเวลา คือ

- เล่มที่ 1 ระหว่างเดือนมกราคม - เมษายน
- เล่มที่ 2 ระหว่างเดือนพฤษภาคม - สิงหาคม
- เล่มที่ 3 ระหว่างเดือนกันยายน - ธันวาคม

ระยะเวลาการเผยแพร่ :

วารสารศาลรัฐธรรมนูญกำหนดเผยแพร่หลังจากสิ้นสุดรอบระยะเวลาตามกำหนดการจัดพิมพ์ในแต่ละรอบนั้น ๆ

แนวทางปฏิบัติในการนำเสนอบทความ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญกำหนดแนวทางการเขียนบทความทางวิชาการ ดังนี้

1. ต้องเป็นบทความทางวิชาการด้านรัฐธรรมนูญ คดีรัฐธรรมนูญ กฎหมายมหาชน กฎหมาย และงานทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับศาลรัฐธรรมนูญและสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญของไทยและต่างประเทศ

2. ลักษณะของบทความที่นำลงพิมพ์เผยแพร่ ต้องเป็นบทความทางวิชาการ ด้านรัฐธรรมนูญ คดีรัฐธรรมนูญ กฎหมายมหาชน กฎหมาย และงานทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับ ศาลรัฐธรรมนูญและสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญของไทยและต่างประเทศ บทความทางวิชาการนั้น ประกอบด้วย ชื่อเรื่อง บทนำ เนื้อเรื่อง บทสรุป และการอ้างอิง

3. บทความทางวิชาการที่เป็นภาษาต่างประเทศ ให้ผู้เขียนบทความจัดทำสรุปสาระสำคัญของความเป็นภาษาไทยแนบมาพร้อมกับต้นฉบับบทความภาษาต่างประเทศด้วย

4. รูปแบบการอ้างอิงบทความทางวิชาการ ให้อ้างอิงในเนื้อเรื่องเป็นรูปแบบของการใส่เชิงอรรถ (footnote) โดยมีรายละเอียดของการอ้างอิง ตามรูปแบบที่กำหนด ดังนี้

ภาษาไทย ชื่อ-สกุล//ชื่อเรื่อง//เมืองที่พิมพ์//ผู้พิมพ์//ปีที่พิมพ์//หน้าที่อ้างอิง.

ภาษาอังกฤษ ชื่อ-สกุล//ชื่อเรื่อง//ครั้งที่พิมพ์//เมืองที่พิมพ์//ผู้พิมพ์//ปีที่พิมพ์.

5. เงื่อนไขการรับบทความและการนำลงพิมพ์ มีดังนี้

(1) บทความทางวิชาการที่นำเสนอต้องไม่เคยลงพิมพ์เผยแพร่ที่ใดมาก่อน และไม่อยู่ระหว่างการเสนอขอลงพิมพ์ในสื่อสิ่งพิมพ์ใด ๆ

(2) บทความทางวิชาการที่ลงพิมพ์เผยแพร่ในวารสารศาลรัฐธรรมนูญ จะต้องผ่านการตรวจสอบและประเมินคุณภาพความสมบูรณ์ของเนื้อหาโดยคณะกรรมการพิจารณาเผยแพร่ บทความทางวิชาการทางสื่อสิ่งพิมพ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ หากคณะกรรมการฯ มีความเห็นและข้อสังเกตเพิ่มเติมต่อบทความที่ผ่านการตรวจสอบและประเมินคุณภาพแล้ว กองบรรณาธิการวารสารศาลรัฐธรรมนูญจะแจ้งให้ผู้เขียนบทความได้ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงต่อไป และจะนำบทความลงพิมพ์เผยแพร่ภายหลังจากที่ผู้เขียนบทความได้แก้ไขปรับปรุงแล้ว สำหรับบทความที่ไม่ผ่านการพิจารณาจะแจ้งให้ทราบและส่งคืนต่อไป

6. สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญขอสงวนสิทธิ์ในการพิมพ์เผยแพร่บทความทางวิชาการที่ผ่านการพิจารณาแล้ว ในวารสารศาลรัฐธรรมนูญเล่มใดก็ได้ตามความเหมาะสม

7. ผู้เขียนบทความทางวิชาการสามารถส่งต้นฉบับบทความทางวิชาการในช่องทางต่าง ๆ ดังนี้

(1) ส่งในรูปแบบเอกสาร จำนวน 1 ชุด พร้อมไฟล์เอกสารบทความทางวิชาการ โดยส่งไปที่ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ (อาคารเอ) เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210

(2) ส่งในรูปแบบไฟล์เอกสารเวิร์ดทาง E-mail : rongrach@constitutionalcourt.or.th โดยสามารถสอบถามข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่โทรศัพท์หมายเลข 0 2141 7573 และ 0 2141 7602 ในวันเวลาราชการ

คำตอบแทนในการเขียนบทความ :

ผู้เขียนบทความทางวิชาการจะได้รับคำตอบแทนในการเขียนบทความเมื่อได้มีการนำบทความทางวิชาการลงพิมพ์เผยแพร่ในวารสารศาลรัฐธรรมนูญ ตามอัตราที่กำหนดไว้

สถานที่จัดส่งบทความ :

ผู้สนใจส่งบทความทางวิชาการได้ตามที่อยู่ด้านล่างนี้

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ (อาคารเอ)

เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่

กรุงเทพมหานคร 10210 E-mail : rongrach@constitutionalcourt.or.th

การสมัครเป็นสมาชิกวารสารศาลรัฐธรรมนูญ :

ผู้สนใจสามารถสมัครเป็นสมาชิกวารสารศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อรับวารสารศาลรัฐธรรมนูญ

ได้ที่ กลุ่มงานการคลัง สำนักบริหารกลาง สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

หมายเลขโทรศัพท์ 0 2141 7712

สอบถามรายละเอียดเพิ่มเติม :

สามารถสอบถามรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ กลุ่มงานสัมมนาและเผยแพร่กฎหมาย สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ (อาคารเอ) ชั้น 5 เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210 หมายเลขโทรศัพท์ 0 2141 7573 และ 0 2141 7602 ในวันเวลาราชการ หรือดูรายละเอียดทางเว็บไซต์ www.constitutionalcourt.or.th

ใบสมัครสมาชิก “วารสารศาลรัฐธรรมนูญ”

วารสารศาลรัฐธรรมนูญ

เจ้าของ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550
อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ
แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210

สมัครสมาชิก ค่าสมาชิก 300 บาท
(1 ปี 3 เล่ม รวมค่าจัดส่งทางไปรษณีย์)

ราคาจำหน่าย เล่มละ 120 บาท

ขอสมัครเป็นสมาชิกวารสารศาลรัฐธรรมนูญ

ชื่อ-สกุล.....

ที่อยู่..... รหัสไปรษณีย์.....

โทรศัพท์..... โทรสาร.....

ประจำปี พ.ศ..... เล่มที่.....

ตั้งแต่ พ.ศ..... ถึง พ.ศ.....

เล่มที่..... (ระบุให้ชัดเจน)

พร้อมนี้ได้แนบธนาคัตติ

ส่งจ่าย ปณฝ.ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 10215 / เช็คนาคาคร / ตัวแลกเงิน จำนวนเงิน.....บาท

โดยส่งจ่ายในนาม ผู้อำนวยการกลุ่มงานการคลัง

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ: ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550

อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง
เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210 โทร. 02 141 7777, 02 141 7712

หรือ ติดต่อโดยตรงได้ที่ สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

โทร. 0 2141 7573 และ 0 2141 7602 โทรสาร 0 2143 9515

การส่งบทความเพื่อลงพิมพ์ในวารสารศาลรัฐธรรมนูญและการติดต่อเรื่องอื่น ๆ กับกองบรรณาธิการ
โปรดแจ้งสถานที่อยู่ที่สามารถติดต่อได้สะดวก พร้อมเบอร์โทรศัพท์และ E-mail (ถ้ามี)



วารสาร

ISSN 1513-1246

ศาลรัฐธรรมนูญ

Constitutional Court Journal

วารสารศาลรัฐธรรมนูญ ปีที่ 26 เล่มที่ 76 เดือนมกราคม - เมษายน 2567

ที่ปรึกษา

คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

บรรณาธิการ

นายสุทธิรักษ์ ทรงศิริไล

กองบรรณาธิการ

นางวิภาวรรณ หะวานนท์

นางสาวร่มปรางค์ สวมประจำ

นายอดิเทพ อูยยะพัฒน์

นางพรพิมล นิลทจันทร์

นางสาวณิชาภา ภูมินายก

นางสาวธาริณี มณีรอด

นางศรัณยา วีระกรพานิช

นางสาวศิวาภรณ์ เฉลิมวงศ์

นางสาวทักษณกร ลิกชะไชย

นางสาวอภิภาดา มั่นทรานนท์

คณะเจ้าหน้าที่

นายรงค์รัชต์ จันทร์สุวรรณ

นางสาวอรัชพร หอมประสิทธิ์

นางสาววรรณพร ใจบุญ

นางสาวน้ำทิพย์ ทรงรัตน์

นายชูศักดิ์ โพธิ์คัง

ติดต่อหน่วยงานรับผลิตขอบ :

การสมัครเป็นสมาชิก :

สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ค่าสมัครสมาชิกวารสารศาลรัฐธรรมนูญ

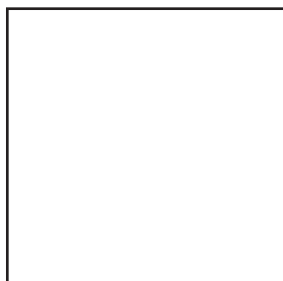
โทรศัพท์ 0 2141 7573 และ 0 2141 7602

ปีละ 300 บาท (รวมค่าจัดส่งไปรษณีย์)

โทรสาร 0 2143 9515

<http://www.constitutionalcourt.or.th>

“บทความหรือข้อคิดเห็นใดๆ ที่ปรากฏในวารสารศาลรัฐธรรมนูญเป็นวรรณกรรมของผู้เขียน
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญและบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นด้วย”



สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550
อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ
แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210
โทรศัพท์ 0-2141-7777 โทรสาร 0-2143-9500
www.constitutionalcourt.or.th