

บทที่ 5

สถาบันทางการเมืองการปกครอง

รุจิรา เทชงกูร

ความนำ

เดิมทีอำนาจในการปกครองผูกอยู่กับ "ลัทธิเทวสิทธิ์" (divine right) ตามหลักการนี้ ผู้ปกครองได้รับมอบหมายสิทธิ์ในการปกครองจากพระเจ้า ความเชื่อในเรื่องนี้มีน้ำหนักไม่เท่ากันในแต่ละประเทศ บางแห่งนับว่าตัวผู้ปกครองคือพระเจ้านั่นเอง เช่น กษัตริย์ฟาโรห์แห่งอียิปต์, จักรพรรดิโรมันรวมตลอดถึงจักรพรรดิญี่ปุ่นจนถึงปี ค.ศ. 1947 หรือเป็นภาคหนึ่งของพระเจ้าที่ลงมาเกิด เช่น อินเดียสมัยเก่า (กษัตริย์ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของนารายณ์อวตารลงมา) หรือผู้ปกครองเป็นสมมติเทพ เช่น พระมหากษัตริย์ไทย ฯลฯ

รูปแบบการปกครองในลัทธิดังกล่าว จะเป็นระบอบเอกราธิปไตย (autocracy) ได้แก่ การปกครองโดยคนคนเดียว ประชาชนไม่มีสิทธิ์เลือกผู้ปกครอง อันเป็นความเชื่อของมนุษย์ในเรื่องอำนาจการปกครองแต่เดิม

ต่อมา วิวัฒนาการความเชื่อของมนุษย์เปลี่ยนไปตามกาลเวลาและสถานที่ ทำให้ "ลัทธิอำนาจธิปไตยบงชน" เข้ามาแทนที่ ตามหลักการใหม่นี้ อำนาจต้องเป็นของบงชนไม่ใช่คนใดคนหนึ่งแต่เพียงผู้เดียวต่อไป ความคิดในเรื่องนี้ เริ่มมีขึ้นตั้งแต่สมัยยุคกลางและมาเข้มข้นในสมัยศตวรรษที่ 18 โดยนักปรัชญาเมธีมากมาย อย่างไรก็ตาม การตีความคำว่าลัทธิอำนาจธิปไตยของบงชนกลับไม่ได้เป็นอย่างเดียวกันไปหมด ในขณะที่รุสโซ (Jean Jaque Rousseau) กำหนดว่าระบอบประชาธิปไตยจะต้องเป็นระบอบที่ประชาชนมีสิทธิ์ในการออกเสียงเลือกตั้งทั่วไป แต่พวกภฏมพี (bourgeoise) กลับมองว่าอำนาจธิปไตยเป็นของชาติ

ปัจจุบัน คำว่า "ประชาธิปไตย" กลายเป็นคำนิยมที่ส่วยหูของรูปแบบการปกครอง หากแต่วิธี (means) ในการปกครองแตกต่างกันไปหากจะแบ่งกว้าง ๆ ก็ได้แก่ ประชาธิปไตยคลาสสิก คือระบอบเสรีประชาธิปไตยแบบตะวันตก และประชาธิปไตยมาร์กซิสต์ ซึ่งก็คือ ประชาธิปไตยประชาชนนั่นเอง

ระบอบการปกครองในปัจจุบันจึงอาจแยกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ กล่าวคือ :-

1. ระบอบเผด็จการ
2. ระบอบประชาธิปไตย

1. ลักษณะพื้นฐานของการปกครองระบอบเผด็จการ

ระบอบเผด็จการมีหลายรูปแบบ อาทิ เผด็จการเบ็ดเสร็จ เช่น ฟาสซิส, นาซี, คอมมิวนิสต์, เผด็จการแบบไม่เบ็ดเสร็จ เช่น เผด็จการทหาร, เผด็จการคนเดียว, หรืออีกนัยหนึ่งคือเผด็จการสมัยใหม่รวมตลอดถึงระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในสมัยโบราณ

ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใดก็ตาม ระบอบเผด็จการมีลักษณะพื้นฐาน ดังนี้คือ :-

1. เป็นระบอบที่มีการรวบอำนาจโดยองค์กรหนึ่ง และองค์กรที่รวบอำนาจนี้ จะเป็นองค์กรที่มีอำนาจตัดสินใจ
2. องค์กรที่รวบอำนาจ จะไม่ถูกควบคุมโดยประชาชน หรือโดยกลุ่มทางการเมืองอื่น ๆ
3. มีการยกเลิกหรือจำกัด เสรีภาพมากน้อยแตกต่างกันไป

สำหรับ ระบอบเผด็จการ เบ็ดเสร็จ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ จะถูกรวมไว้ที่องค์กรเดียวโดยจะอยู่ที่พรรค เช่น พรรคคอมมิวนิสต์ (เผด็จการซ้ายจัด) หรือพรรคนาซี (เผด็จการขวาจัด) ในระบอบนี้ฝ่ายตุลาการไม่มีอิสระ ผู้พิพากษาจะปฏิบัติการตามที่ผู้ปกครองประเทศสั่งมาโดยศาลเป็นเพียงเครื่องมือของฝ่ายปกครองเท่านั้น นอกจากนี้ รัฐยังเข้าไปแทรกแซงในวิถีชีวิตส่วนตัวของประชาชน รัฐจะเป็นผู้กำหนดถึงค่านิยม, แบบแผนการดำรงชีวิต ตลอดจนความคิดเห็นความเชื่อให้กับราษฎร, การห้ามมีพรรคฝ่ายค้าน และการจำกัดเสรีภาพในด้านต่าง ๆ ฯลฯ

สำหรับ ระบอบเผด็จการ แบบไม่เบ็ดเสร็จ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ "เผด็จการสมัยใหม่" หรือเผด็จการธรรมดาเกิดขึ้นในศตวรรษที่ 20 การปกครองอาจเป็นเผด็จการคนเดียว หรือเผด็จการทหารในระบอบนี้อำนาจนิติบัญญัติถูกรวมไปอยู่กับฝ่ายบริหาร ในเรื่องหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนจะมีอยู่น้อยมากหรือแทบจะไม่มีเลย รัฐสภาสามารถออกกฎหมายขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้เสมอ แต่อย่างไรก็ดีเผด็จการ ในรูปแบบนี้ รัฐจะไม่เข้าไปครอบงำในชีวิตส่วนตัวของราษฎร กล่าวคือ ประชาชนมีอิสระในค่านิยมที่ตนชอบในเรื่องความเชื่อทางศาสนาและวิถีชีวิตส่วนตัว เพียงแต่จะใช้เสรีภาพไปในการควบคุมรัฐบาลไม่ได้

สำหรับระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์สมัยโบราณ ระบอบนี้มีลักษณะของความเป็นเผด็จการตรงที่ว่าเป็นการรวมอำนาจโดยองค์กรหนึ่ง ซึ่งได้แก่ กษัตริย์ในสมัยโบราณ และทรงไม่ถูกรควบคุมโดยประชาชนหมายความว่า ประชาชนไม่มีอำนาจในการคัดค้าน, ท้วงติง หรือโต้แย้งใด ๆ อย่างไรก็ดี ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มองเตสกีเออ (Montesquieu) ได้ชี้ให้เห็นว่าระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ยังมีลักษณะแตกต่างจากเผด็จการอื่น ๆ ตรงที่ว่า ในระบอบกษัตริย์อำนาจเด็ดขาดนี้ แท้จริงยังมีกลุ่มพลังที่คอยดุลอำนาจไม่ให้กษัตริย์ได้ใช้อำนาจเด็ดขาดแบบผลการ เช่น มีพวกขุนนาง, มีพระ, มีคณะตุลาการหรือของไทยโบราณก็มีหลักทศพิธราชธรรม, มีขนบธรรมเนียมประเพณีต่าง ๆ ในขณะที่เผด็จการเบ็ดเสร็จทั่วไป จะไม่มีกลุ่มพลังที่มาดุลอำนาจผู้เผด็จการเลย เพราะเหตุว่าไม่มีองค์กรใด ๆ มาทำหน้าที่คัดค้านสิ่งนี้คือข้อแตกต่างของระบอบกษัตริย์อำนาจเด็ดขาดสมัยโบราณกับระบอบเผด็จการเบ็ดเสร็จอื่น ๆ

2. ลักษณะพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ระบอบประชาธิปไตย (Democracy) มาจากรากศัพท์ภาษากรีก คือ demos = (ประชาชน) กับคำว่า cratos หรือ Kratos หรือ Kratien = to rule (ปกครอง) คำจำกัดความของระบอบประชาธิปไตย จึงหมายถึงการปกครองที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยโดยผ่านการเลือกตั้งแบบอิสระ เสรี เสมอภาคและลงคะแนนลับ

ชนชาวกรีกในสมัยปกครองแบบนครรัฐ (City State) เป็นผู้ริเริ่มใช้ระบอบประชาธิปไตยโดยตรงขึ้น (Direct Democracy) แต่ระบอบประชาธิปไตยที่ใช้ในปัจจุบันเป็นประชาธิปไตยทางอ้อมหรือประชาธิปไตยผ่านทางสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อันเนื่องมาจากความเจริญในวิวัฒนาการด้านต่าง ๆ ของมนุษย์ตามลำดับ

อนึ่ง ที่กล่าวว่า การเลือกตั้งผู้ปกครองเป็นปัจจัยสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยแต่ไม่จำเป็นเสมอไปที่จะต้องให้ประชาชนเป็นผู้กำหนด การเลือกตั้งทางอ้อม (โดยผู้แทนของปวงชน) ก็ถือว่าเป็นการปกครองในแบบประชาธิปไตยด้วย ตัวอย่างเช่น ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (chancellor) ของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ไม่จำเป็นต้องมาจาก ส.ส.แต่ให้อำนาจในการคัดเลือกตัวนายกรัฐมนตรี เป็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) และตำแหน่งประธานาธิบดีก็ได้รับการเลือกตั้งจาก "Federal Convention"¹ ซึ่งเป็นการเลือกตั้งทางอ้อมเช่นเดียวกัน

รูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตย ได้แก่ ระบบรัฐสภา, ระบบประธานาธิบดี และระบบกึ่งประธานาธิบดีกึ่งรัฐสภา และไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใดก็ตาม ระบอบประชาธิปไตยจะมีลักษณะพื้นฐานที่สำคัญดังนี้คือ :-

1. เป็นระบอบที่มีการเลือกตั้งผู้ปกครอง ด้วยวิธีการอิสระเสรี เสมอภาค และลงคะแนนลับ

2. เป็นระบอบที่มีหลักประกันสิทธิเสรีภาพของราษฎร

สำหรับความมากมายของการเป็นประชาธิปไตยในแต่ละประเทศก็มีความแตกต่างกันออกไปที่ไม่เท่ากันในแต่ละประเทศ เช่น ในเรื่องสิทธิของฝ่ายค้าน, ในเรื่องการยอมรับความหลากหลายของความคิดตลอดจนวิถีชีวิตของคน ฯลฯ

ข้อสังเกต การรวมอำนาจไม่ได้หมายความว่า จะต้องเป็นการปกครองแบบเผด็จการเสมอไป ในประเทศประชาธิปไตยก็อาจมีการรวมอำนาจได้ หากแต่องค์กรที่รวมอำนาจเหล่านี้ อยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนและของฝ่ายค้าน โดยผ่านการเลือกตั้งแบบอิสระ สุจริต เสรี และเป็นประเทศที่มีหลักประกันสิทธิเสรีภาพโดยสมบูรณ์ โดยที่ฝ่ายตุลาการมีความเป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงโดยฝ่ายบริหาร

ตัวอย่างของประเทศประชาธิปไตยที่มีการรวมอำนาจไว้ด้วยกัน ได้แก่ อังกฤษ, สวิตเซอร์แลนด์ และฝรั่งเศส กล่าวคือ ในประเทศอังกฤษ บางครั้งเป็นการรวมอำนาจนิติบัญญัติมาอยู่กับฝ่ายบริหาร เรียกว่า "ระบบรัฐสภาที่ให้ความเป็นเอกแก่ฝ่ายบริหาร" สาเหตุสืบเนื่องมาจากอังกฤษมีระบบพรรคการเมืองใหญ่ ๆ 2 พรรค พรรคการเมืองอังกฤษมีลักษณะพิเศษคือ สมาชิกมีระเบียบวินัยและปฏิบัติตามคำสั่งของพรรคโดยเคร่งครัด จากระบบพรรคการเมือง 2 พรรค ดังกล่าวทำให้มีรัฐบาลเสียงข้างมาก เสถียรภาพของรัฐบาลมีความมั่นคง เมื่อใดที่เสียงข้างมากในสภาภิรัฐบาลเป็นพรรคเดียวกันโอกาสของการเพิ่มอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารยิ่งมีมากขึ้น ความต้องการของฝ่ายบริหารที่จะให้สภาออกกฎหมายในเรื่องใดยอมทำได้ ลักษณะเช่นนี้ เรียกว่า เป็นการรวมอำนาจนิติบัญญัติมาอยู่กับฝ่ายบริหารแต่ก็ยืนยันว่าการปกครองของอังกฤษเป็นระบอบประชาธิปไตย เพราะมีการเลือกตั้งตรงตามวาระสมัย, มีฝ่ายค้านที่มีสิทธิโดยสมบูรณ์และสามารถเป็นฝ่ายรัฐบาลได้ในวันข้างหน้า มีระบบศาลที่เป็นอิสระตลอดจนสิทธิเสรีภาพของราษฎรมีเต็มที่

ในกรณีประเทศสวิตเซอร์แลนด์ บางครั้งอำนาจบริหารถูกรวมอยู่กับฝ่ายนิติบัญญัติ เรียกว่า "ระบบรัฐสภาที่ให้ความเป็นเอกแก่สภา" การรวมอำนาจโดยสภาของสวิตเซอร์แลนด์ เกิดจากหลักการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ กล่าวคือ สภามีอำนาจสูงสุด สภาเป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอนรัฐบาล สภาเป็นผู้กำหนดนโยบายให้แก่ฝ่ายบริหาร เรียกได้ว่าเป็นการปกครองโดยสภาสมบูรณ์ กระนั้นก็ตามสวิตเซอร์แลนด์ก็เป็นประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะเหตุว่าสภามาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน และยังเป็นประเทศที่ประชาชนสามารถแสดงสิทธิเสรีภาพเต็มที่ ในการชุมนุม ตลอดจนมีฝ่ายศาลที่เป็นองค์กรอิสระ เป็นต้น

นอกจากนี้ การรวมอำนาจในประเทศประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นในฝรั่งเศสในสมัยสาธารณรัฐที่ 3 และสาธารณรัฐที่ 4 เป็นการรวมอำนาจที่ไม่ได้เกิดจากหลักการในรัฐธรรมนูญ หากแต่เกิดขึ้นเองเป็นไปโดยการปกครองที่ผันแปรไปจากรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ การปกครองฝรั่งเศสขณะนั้นรัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นระบบรัฐสภา ซึ่งตามหลักการในระบอบนี้จะมีการถ่วงดุลอำนาจระหว่างนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร แต่ในทางปฏิบัติ กลับมิได้เป็นไปตามหลักการของระบบเพราะฝ่ายบริหารของฝรั่งเศสตกอยู่ภายใต้สภาสภาเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุดแต่เพียงฝ่ายเดียว สาเหตุของความแปรเปลี่ยนไปจากระบบที่ควรจะเป็นเกิดจากการที่ฝรั่งเศสมีระบบพรรคการเมืองหลายพรรค รัฐบาลจึงออกมาในรูปรัฐบาลผสมเสมอไป และเป็นรัฐบาลที่ขาดเสถียรภาพทางการเมือง อยู่ในฐานะที่ไม่มั่นคง ทางออกด้วยวิธีการยุบสภา ก็ไม่ช่วยแก้ปัญหา เนื่องจากผลของการเลือกตั้งครั้งใหม่ ประชาชน จะเลือกพรรคเดิมที่ตนเคยนิยมหรือเคยเลือกมาแล้วจึงทำให้ไม่มีรัฐบาลจากพรรคเสียงข้างมากเด็ดขาด รัฐบาลภายหลังการเลือกตั้งจะออกมาในรูปเดิม คือ รัฐบาลพรรคผสม เหตุการณ์ทางการเมืองของฝรั่งเศสในช่วงนั้น วนเวียนเป็นวัฏจักรของการยุบสภาและการเลือกตั้งใหม่และออกมาในรูปเก่า กล่าวได้ว่ามีการเปลี่ยนรัฐบาลเฉลี่ยทุก 8 เดือน รูปการปกครองเป็นการรวมอำนาจโดยสภาไม่สามารถแก้ไขให้เป็นอย่างอื่นได้ภายในเวลาเกือบ 70 ปี จนกระทั่งอดีตประธานาธิบดีเดอโกลล์ (Charles de Gaulle) ขอมติประชาชนเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญเปลี่ยนระบบการปกครองเป็นรูปใหม่คือระบบกึ่งประธานาธิบดี-กึ่งรัฐสภาในปี ค.ศ. 1958 เสถียรภาพของรัฐบาลจึงเริ่มดีขึ้นเรื่อยมา อย่างไรก็ตามฝรั่งเศสในช่วงสาธารณรัฐที่ 3 ที่ 4 ก็ยังนับว่าเป็นประชาธิปไตย เพราะมีลักษณะมูลฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอยู่ครบถ้วน เช่น มีการเลือกตั้ง,

มีการควบคุมรัฐบาลโดยฝ่ายค้าน, มีฝ่ายตุลาการที่เป็นอิสระ ตลอดจนมีหลักประกันไม่ให้สภาออกกฎหมายมาขัดต่อรัฐธรรมนูญ

สรุป

การศึกษาการเมืองการปกครองว่าประเทศใดมีการปกครองในระบบเผด็จการหรือระบบประชาธิปไตย ประเด็นที่สำคัญได้แก่การดูที่รัฐธรรมนูญและคู่ด้านพฤติกรรมควบคู่กัน

ประเด็นด้านรัฐธรรมนูญ จะต้องตรวจสอบทุกมาตรารวมไปถึงบทเฉพาะกาลที่อาจเป็นกลลวงของรัฐธรรมนูญ ในการแจกจ่ายอำนาจหน้าที่ของรัฐถ้าองค์กรใดไม่ถูกควบคุมโดยประชาชนก็จะถือว่าไม่เป็นประชาธิปไตย แต่ก็มีข้อยกเว้นเช่นกันเช่นวุฒิสภาของอังกฤษ (House of Lord) แม้มาจากการแต่งตั้งแต่อำนาจที่แท้จริงกลับอยู่ที่สภาผู้แทน (House of common) หรือกรณีรัฐธรรมนูญ The Basic Law ของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันไม่ได้กำหนดว่าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (Chancellor) จะต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) แต่รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวก็ได้กำหนดถึงกลไกการควบคุมมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีที่อาจจะเปลี่ยนเป็นผู้เผด็จการไว้พร้อม²

ประเด็นด้านพฤติกรรม แม้เน้นในด้านการเลือกตั้ง แต่การเลือกตั้งทางอ้อมก็ถือว่าเป็นลักษณะของประชาธิปไตยเช่นกัน นอกจากนี้ในเรื่องวิถีชีวิตของคนตลอดจนลักษณะนิสัยประจำชาติของคนในชาตินั้น ๆ อาจให้คำตอบได้ดีว่าทำไมการเมืองการปกครองจึงออกมาในลักษณะที่เป็นแบบอำนาจนิยม ทั้ง ๆ ที่ต้องการมีรัฐธรรมนูญแบบเสรีนิยม

เชิงอรรถ

¹ Federal Convention อาจให้คำแปลได้ว่า "ที่ประชุมใหญ่สำหรับการคัดเลือกประธานาธิบดี" ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสภานิติบัญญัติของมลรัฐ จึงเท่ากับตำแหน่งประธานาธิบดี ได้รับการเลือกตั้งทางอ้อมโดยผู้แทนของสหพันธ์และผู้แทนของมลรัฐ

² From The Basic Law 1949 Article 20 (4)