

บทที่ ๖

ระบอบการปกครองรูปแบบต่าง ๆ

สุรพันธ์ ทัฬหสุวรรณ์

ความนำ

ในการศึกษาหลักรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองนี้ รัฐธรรมนูญจะมีความเกี่ยวข้องกับระบอบการปกครองเสมอ เพราะในรัฐธรรมนูญทุกฉบับไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญประเภทลายลักษณ์อักษรหรือรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีก็ตามก็จะต้องมีการกำหนดถึงรูปแบบการปกครองของประเทศไว้ ซึ่งเป็นการจัดระเบียบการปกครองประเทศนั้น ๆ ว่าเป็นอย่างไร ตัวอย่างเช่น กรณีของประเทศไทยที่มีรัฐธรรมนูญประเภทลายลักษณ์อักษรก็ได้มีการบัญญัติถึงการจัดระเบียบการปกครองประเทศที่จะปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขในแบบรัฐสภาหรืออย่างกรณีของประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนก็มีรัฐธรรมนูญประเภทลายลักษณ์อักษร ซึ่งจัดระเบียบการปกครองในระบอบเผด็จการหรืออำนาจนิยม หรืออย่างกรณีประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีรัฐธรรมนูญประเภทลายลักษณ์อักษรที่กำหนดจัดระเบียบการปกครองประเทศเป็นระบอบประชาธิปไตย ในแบบประธานาธิบดีอย่างนี้ เป็นต้น

ระบอบการปกครองรูปแบบต่าง ๆ ที่ประเทศทั้งหลายในโลกนี้ยึดถือกันนั้นก็แตกต่างกัน เพราะระบอบการปกครองแต่ละระบอบในแต่ละประเทศนั้นเป็นผลผลิตของประวัติศาสตร์ ภูมิศาสตร์ โครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม ในส่วนที่เกี่ยวกับความหมายแล้วระบอบการปกครองหมายถึงสถาบันต่าง ๆ ทั้งหมดที่ต่อเนื่องกัน และที่เกี่ยวข้องกับรากฐานของอำนาจ การเลือกผู้ปกครอง โครงสร้างของอำนาจและการจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง¹

สำหรับระบอบการปกครองของประเทศต่าง ๆ ในโลกนี้อาจจะแบ่งออกได้เป็น 2 ระบอบใหญ่ ๆ คือ

1. ระบอบประชาธิปไตย
2. ระบอบเผด็จการหรืออำนาจนิยม

1. พัฒนาการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยกับรัฐธรรมนูญ

ความหมายของ รัฐธรรมนูญ (Constitution) : กฎหมายรัฐธรรมนูญ (Constitutional Law) ตลอดจนประชาธิปไตย (Democracy) นั้นเป็นเรื่องของความคิดทางตะวันตก ซึ่งเรื่องดังกล่าวนี้เป็นผลสะท้อนมาจากพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของสังคมตะวันตก ซึ่งในสมัยศักดินานั้นอำนาจทั้งปวงอยู่ที่ผู้ปกครอง ผู้ปกครองเป็นผู้ที่อยู่เหนือกฎหมาย ความประสงค์หรือคำสั่งของผู้ปกครองย่อมถือเป็นกฎหมายผลก็คือเป็นการปกครองแบบตามอำเภอใจ ซึ่งจะออกมาในรูปแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองและผู้อยู่ภายใต้การปกครอง จนกระทั่งถึงศตวรรษที่ 18 จะ เป็นไปในลักษณะกำหนดการปราบปรามลงโทษ, การเก็บภาษี, การส่งส่วย, การเกณฑ์แรงงานเป็นสำคัญ ส่วนปัญหาหลักประการหนึ่งของสิทธิเสรีภาพของผู้อยู่ภายใต้การปกครองหรือการเลือกผู้ปกครองโดยประชาชนนั้นยังไม่เป็นที่ยอมรับด้วยเหตุนี้จึงก่อให้เกิดความไม่พอใจในบรรดาผู้อยู่ภายใต้การปกครอง และได้ค่อย ๆ พัฒนา ต่อ สู่ทั้งในด้านความคิดและการกระทำมีความพยายามที่จะให้ผู้ปกครองอยู่ภายใต้กฎหมาย และทำอย่างไรจะให้กฎหมายเป็นสิ่งสูงสุดแทนตัวบุคคล ซึ่งเป็นผู้ปกครอง เพื่อให้ทั้งผู้ปกครองและผู้อยู่ภายใต้ปกครองอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของกฎหมายทั้งสิ้น³

ความคิดที่ว่ากฎหมายเป็นใหญ่ หรือเป็นสิ่งสูงสุดนี้เริ่มค่อย ๆ พัฒนาขึ้นในประเทศอังกฤษ ก่อนประเทศอื่นใดการต่อสู้ระหว่างขุนนาง สภา และประชาชน กับกษัตริย์ได้ดำเนินอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ศตวรรษที่ 13 จนถึงศตวรรษที่ 17 พวกขุนนางได้บังคับให้กษัตริย์ทรงลงพระนามในกฎบัตรแมกนาคาร์ตา (Magna Carta) ในสมัยพระเจ้าจอห์น ในปี ค.ศ. 1215 อันเป็นเอกสารลายลักษณ์อักษรฉบับแรกที่จำกัดอำนาจกษัตริย์ โดยมีหลักการสำคัญคือจะไม่เก็บภาษี โดยไม่มีผู้แทนพวชนเห็นชอบด้วย (No taxation without representation) ต่อมาก็ได้มีเอกสารจำกัดอำนาจกษัตริย์และรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและอำนาจรัฐสภา เช่น Petition of Right ในปี ค.ศ. 1628 Habeas Corpus Act ในปี ค.ศ. 1679, Bill of Rights ในปี ค.ศ. 1689, Act of Settlement ในปี ค.ศ. 1700 Reform Act ในปี ค.ศ. 1832, Parliament Act ในปี ค.ศ. 1911 ซึ่งกฎหมายเหล่านี้ได้กลายมาเป็นรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีของอังกฤษต่อมา ระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทนก็ค่อย ๆ พัฒนามาจนถึงปัจจุบัน

ในยุคเดียวกันในขณะที่อังกฤษมีวิวัฒนาการของขบวนการจำกัดอำนาจผู้ปกครอง และทำให้กฎหมายเป็นสิ่งสูงสุดนั้น ประเทศในยุโรปทางภาคพื้นทวีปอื่น ๆ กลับวิวัฒนาการไปในทางตรงกันข้าม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศฝรั่งเศส ในขณะที่กษัตริย์อังกฤษถูกจำกัดอำนาจให้อยู่ภายใต้กฎหมายอย่างเด็ดขาดในปลายศตวรรษที่ 17 กษัตริย์ฝรั่งเศสกลับมีอำนาจอย่างเด็ดขาดสมบูรณ์เหนือกฎหมาย (Absolutism) เหตุนี้ทำให้ประชาชนฝรั่งเศสที่ไม่พอใจกับสภาพที่เป็นอยู่ของประเทศตน ก็ได้มีนักปราชญ์ที่สำคัญ เช่น มงเตสกีเออ ซึ่งได้มีโอกาสไปเห็นชีวิตความเป็นอยู่และการเมืองของอังกฤษได้เขียนหนังสือ "เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย" ซึ่งกล่าวถึงรัฐธรรมนูญอังกฤษว่าในประเทศอังกฤษมีการปกครองที่ดีเพราะผู้ปกครองไม่มีอำนาจมากและประชาชนมีสิทธิเสรีภาพโดยมงเตสกีเออได้แสดงหลักในการจำกัดอำนาจของผู้ปกครองในรูปของ "หลักการแบ่งแยกอำนาจ" (Separation of Powers) ว่าควรมีการแบ่งองค์กรที่ใช้อำนาจจากกัน เพื่อให้ยับยั้งซึ่งกันและกัน ไม่ควรให้องค์กรใด หรือบุคคลใดใช้อำนาจในการปกครองแต่ผู้เดียว ซึ่งมงเตสกีเออได้แยกออกเป็น 3 ลักษณะคือ นิติบัญญัติ, บริหาร และตุลาการ เพราะถ้าองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐไม่ได้แยกกันก็จะเป็นเผด็จการ

แนวความคิดของมงเตสกีเออได้เป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางเพราะสอดคล้องกับพัฒนาการของระบบทุนนิยมและชนชั้นกลางหรือพวกบัวร์ชัวส์ (Bourgeoisie) ที่ต้องการให้มีเสรีภาพทางการค้าขายและทางการเมือง นอกจากมงเตสกีเออแล้วยังมีนักปราชญ์ที่สำคัญอื่น ๆ อีก เช่น รัสเซียผู้อธิบายแนวความคิดเกี่ยวกับที่มาของอำนาจอธิปไตยหรืออำนาจในการปกครองประเทศเสียใหม่โดยชี้ให้เห็นว่าอำนาจดังกล่าวไม่ใช่เป็นของพระเจ้า หรือของกษัตริย์ หรือผู้ปกครองหากเป็นของประชาชนเพราะสังคมเกิดขึ้นจากการที่คนแต่ละคนมาทำสัญญาประชาคมเพื่ออยู่ร่วมกันทุกคนได้สละสิทธิธรรมชาติของตนให้แก่ส่วนรวมเป็นอำนาจของสังคม หรืออำนาจอธิปไตยหรืออำนาจรัฐ ดังนั้น ประชาชนทุกคนจึงมีส่วนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย การอธิบายของมงเตสกีเออ และรัสเซีย ทำให้แนวความคิดแบบเก่าเกี่ยวกับลัทธิเทวสิทธิ์ที่ว่า ผู้ปกครองเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยและอยู่เหนือกฎหมายต้องพังทลายลง⁴

ด้วยเหตุนี้แนวความคิดเรื่อง "รัฐธรรมนูญ" ในความหมายว่าเป็นเครื่องมือ "แห่งการจำกัดอำนาจและรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน" คำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและหลักการอธิบายที่ว่าสังคมใดไม่มีการแบ่งแยกอำนาจ สังคมนั้นย่อมไม่มีรัฐธรรมนูญ" จึงแพร่หลายไปทั่ว

ดังนั้นในประเทศที่ไม่ได้ผ่านวิวัฒนาการอย่างประเทศอังกฤษแต่ต้องการให้มีการปกครองแบบอังกฤษที่อำนาจผู้ปกครองถูกจำกัดและสิทธิเสรีภาพได้รับการรับรองและมีหลักประกัน จึงจำเป็นต้องมีการสร้างเครื่องมือเพื่อให้เกิดสิ่งดังกล่าวขึ้นมา ซึ่ง เครื่องมือดังกล่าวนี้ก็คือ เอกสารลายลักษณ์อักษรที่เรียกว่า "รัฐธรรมนูญ"

ในอังกฤษการที่กษัตริย์มีอำนาจจำกัดและประชาชนมีสิทธิเสรีภาพนั้น ไม่ใช่เรื่องของหลักการหรือเป็นแค่ลายลักษณ์อักษรหรือคำมั่นสัญญา หากแต่เป็นสิ่งที่คนอังกฤษได้สัมผัสและรู้สึกอยู่ในวิถีชีวิตกลายเป็นวัฒนธรรมของชาติแต่ในประเทศอื่น ๆ ในขณะนั้น การจะทำให้แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองที่อำนาจถูกจำกัด และให้กลายเป็นวัฒนธรรมของคนในชาติ และมีการยอมรับปฏิบัติกันทั่วไปนั้น มิใช่เรื่องง่ายเพราะไม่ได้มีการปลูกฝังกันเป็นเวลาหลาย ๆ ศตวรรษเช่นอังกฤษ ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องทำให้ความคิดหรือหลักการดังกล่าว ปรากฏออกมา เป็นลายลักษณ์อักษรและเพื่อให้เกิดความแน่นอนชัดเจนและให้บุคคลมีลักษณะพิเศษกว่ากฎหมายอื่นใดเพื่อให้ผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้ปกครองยอมรับปฏิบัติอย่างจริงจัง ดังนั้น วิธีการจัดทำรัฐธรรมนูญก็คือ การแก้ไขก็จึงมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากกฎหมายธรรมดาทั่วไป ซึ่งเป็นผลให้รัฐธรรมนูญได้รับการถือว่าเป็นกฎหมายสูงสุด และกฎหมายอื่นใดจะมาขัดหรือแย้งมิได้ รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรในความหมายสมัยใหม่นี้มีตัวอย่างคือฉบับแรกก็คือรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 1787 ต่อมาก็คือรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1791 อันเป็นผลมาจากการปฏิวัติใหญ่ในปี ค.ศ. 1789 และนับแต่นั้นมาการจัดทำรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรก็ได้รับการยอมรับปฏิบัติต่อมาโดยประเทศต่าง ๆ

ฉะนั้นจะเห็นได้ว่าความหมายของรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร ตั้งแต่ในศตวรรษที่ 18 มานี้จะไม่ได้เป็นคำบทกฎหมายหรือมีความหมายเฉพาะทางกฎหมาย แต่เพียงประการเดียว เช่น คำบทกฎหมายอื่น หากแต่ผสมกับความหมายทางการเมืองในลักษณะที่รัฐธรรมนูญสัมพันธ์กับรูปแบบการปกครองนั้นคือการปกครองในระบบประชาธิปไตยที่ถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน

และในกรณีของอังกฤษแม้ไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรก็ถือว่ามีการปกครองแบบรัฐธรรมนูญคืออำนาจผู้ปกครองถูกจำกัด และประชาชนได้รับการรับรองสิทธิเสรีภาพ อันจัดได้ว่าเป็นการมองรัฐธรรมนูญในแง่เนื้อหา และการปกครอง แบบรัฐธรรมนูญของอังกฤษนี้เอง เป็นแบบฉบับแห่งแนวความคิดและการเปลี่ยนแปลงการปกครองแบบอำนาจอธิปไตยในรัฐอื่น ๆ ให้ เป็นแบบ รัฐ

รัฐธรรมนูญเช่นอังกฤษ ส่วนประเทศที่มีการปกครองแบบรัฐธรรมนูญโดยมีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร กำหนดรูปแบบนั้น ก็เรียกได้ว่ารัฐธรรมนูญของประเทศนั้น มีลักษณะครบทั้งเนื้อหาและรูปแบบ

อย่างไรก็ตาม ต่อมาความหมายในแง่เนื้อหา ได้เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะตั้งแต่ช่วง หลังสงครามโลกครั้งที่สอง รัฐจำนวนมากจัดให้มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรขึ้นโดยมีวิธีการจัดการ และแก้ไขที่พิเศษแตกต่างจากกฎหมายธรรมดา มีบทบัญญัติ เกี่ยวกับการควบคุมกฎหมายธรรมดาไม่ให้ ขัดต่อรัฐธรรมนูญคือมุ่งหมายให้รัฐธรรมนูญเป็น เครื่องมือทางกฎหมายที่มีค่าความสำคัญสูงสุด แต่กลับ ไม่เคร่งครัดหรือให้ความสำคัญในแง่เนื้อหา คือการปกครองแบบ รัฐธรรมนูญหรือที่ เรียกว่าลัทธิ รัฐธรรมนูญหรือรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism)

ดังนั้น ความหมายในแง่เนื้อหา ของ รัฐธรรมนูญจึง เปลี่ยนไป เป็นว่าอะไรก็ตามที่เป็น กฎเกณฑ์ที่กำหนดถึงโครงสร้างและแบบแผนของสถาบันการ เมืองภายในรัฐไม่ว่าอำนาจจะถูกจำกัด หรือไม่ลัทธิเสรีภาพจะได้รับการรับรองคุ้มครองอย่างจริงจังหรือไม่ก็จัดเป็นรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น

ฉะนั้นหากถือตามความหมายในแง่เนื้อหาดังกล่าวนี้แล้ว ทุกประเทศในโลกทุกวันนี้ย่อม มีรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นประเภทลายลักษณ์อักษรหรือไม่ก็ตามแต่จะมีการปกครองแบบรัฐธรรมนูญ (Constitutionalism) หรือไม่นั้นเป็นอีกประเด็นหนึ่ง ด้วยเหตุนี้ไม่ว่าประเทศนั้นจะมีการปกครอง ระบบประชาธิปไตย เช่น สหรัฐอเมริกา, อังกฤษ, ญี่ปุ่น, อิสราเอล, ไทย หรือประเทศที่มีการ ปกครองระบบเผด็จการหรืออำนาจนิยม เช่น สาธารณรัฐประชาชนจีน, สหภาพโซเวียตรัสเซียก็ตาม ต่างก็มีรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น แม้กระทั่งประเทศที่มีรัฐประหารหรือช่วงที่มีการยึดอำนาจ คำสั่งหรือ ประกาศของคณะผู้ยึดอำนาจรัฐที่เกี่ยวกับการกำหนดโครงสร้างแบบแผนของสถาบันการ เมืองภายใน รัฐหรือการกำหนดระเบียบการปกครองช่วงนั้นก็ถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น ก็จะเป็นรัฐธรรมนูญใน รูปแบบจารีตประเพณีก่อนที่จะมีรัฐธรรมนูญในรูปแบบลายลักษณ์อักษรต่อไป

2. ความหมายและหลักการสำคัญของประชาธิปไตย

คำว่าประชาธิปไตย (Democracy) นี้มีรากศัพท์มาจากภาษากรีก 2 คำคือ Demos แปลว่า พลเมือง, ประชาชน และ Kratos หรือ Cratos แปลว่า การปกครอง, รัฐบาล อำนาจ ปกครองจาก รากศัพท์ดังกล่าวนี้จะเห็นได้ว่าประชาธิปไตย ก็จะเป็นการปกครองที่อำนาจสูงสุด ของรัฐเป็นของประชาชน หรือหมายถึงการปกครองที่อำนาจสูงสุดอยู่ที่ประชาชนในประเทศไทย

คำว่าประชาธิปไตยนี้ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ (พระองค์เจ้าวรรณไวทยากร) ได้เป็นผู้บัญญัติศัพท์นี้ขึ้นมาและได้เป็นที่แพร่หลายทั่วไป

คำว่าประชาธิปไตยนี้ ยังอาจจำแนกความหมายได้เป็น 3 แนวทางด้วยกันคือ

1. ในความหมายที่เป็นอุดมการณ์ทางการเมือง คำว่า ประชาธิปไตยในความหมายแรกนี้จะหมายถึงอุดมการณ์ทางการเมืองหรือเป้าหมายในทางการเมืองคือลักษณะที่ถือว่าอำนาจสูงสุดของรัฐเป็นของประชาชนหรืออุดมการณ์ทางการเมืองที่ถือว่าประชาชน เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย

2. ในความหมายที่เป็นรูปแบบการปกครองหรือระบอบการปกครองรูปแบบหนึ่ง คำว่า ประชาธิปไตยนี้จะ เป็นลักษณะการกำหนดระบอบหรือการปกครองรูปแบบหนึ่งที่มีวิธีการที่แสดงให้เห็นว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย หรืออำนาจสูงสุดของรัฐ เช่น การแสดงออกโดยการที่ประชาชนมีสิทธิในการเลือกตั้ง ผู้ปกครองหรือผู้แทนประชาชนในการไปใช้อำนาจรัฐ หรือในอดีตนั้นประชาชนสามารถใช้สิทธิในการปกครองตนเองได้โดยตรง อย่างกรณีในกรีกโบราณ และกรณีการเลือกตั้งดังกล่าวนี้จะมีพื้นฐานที่ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพในการเลือกผู้ปกครองหรือผู้แทนอย่างแท้จริง โดยประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยปัจจุบัน อาจมีรูปแบบที่แตกต่างกันออกไปอีก เช่น อาจเป็นการปกครองในรูปแบบรัฐสภา, รูปแบบประธานาธิบดี หรือรูปแบบกึ่งประธานาธิบดีกึ่งรัฐสภาเป็นรูปการปกครองที่แบ่งแยกอำนาจรัฐหรืออำนาจทางการเมืองให้องค์การต่าง ๆ ทางการเมืองกันอย่างเด็ดขาดหรืออย่างผ่อนคลายเป็นต้น

3. ในความหมายที่เป็นวิถีชีวิตของคนในรัฐนั้น ๆ คำว่าประชาธิปไตยนี้จะเกี่ยวกับการใช้ชีวิตของพลเมืองในประเทศหรือในรัฐที่เข้าใจและเคยชินกับการดำเนินชีวิตดังกล่าว เช่น การเป็นผู้มีเหตุผลการยอมรับศักดิ์ศรีของบุคคล, การตัดสินใจกระทำใด ๆ จะอาศัยเสียงส่วนใหญ่, การไม่นิยมความรุนแรงในการแก้ปัญหา การยอมรับการเปลี่ยนแปลงของสังคม เป็นต้น

ซึ่งเราจะเห็นได้ว่าประชาธิปไตยนี้มีความหมายที่กว้างขวาง ปัจจุบันประชาธิปไตยเป็นศัพท์ที่มีผู้ใช้แพร่หลายและใช้กันแม้ในรูปแบบการปกครองที่ไม่ใช่ประชาธิปไตยตามที่โลกตะวันตกเรียกกันมาเป็นเวลานานแล้วว่าเป็น "เสรีประชาธิปไตย" (liberal Democracy) โดยบางประเทศอาจเรียกการปกครองของประเทศว่าเป็นประชาธิปไตย แต่เรียกเสียใหม่ว่าเป็นประชาธิปไตยของประชาชน (People's Democracy) ซึ่งข้อแตกต่างที่สำคัญระหว่างเสรีประชาธิปไตย

กับประชาธิปไตยของประชาชนอยู่ที่จุดมุ่งหมายของ 2 ระบบการปกครองคือ ระบบ เสรีประชาธิปไตยที่ใช้กันในประเทศ สหรัฐอเมริกา, อังกฤษ, อินเดีย, แคนาดา จะเน้นหลัก 3 ประการอย่างในอดีตประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาคือ อับราฮัม ลินคอล์น ได้กล่าวว่า "เป็นการปกครองที่จะต้องทำให้บรรลุดุติธรรมหรือเป้าหมายแห่งการเป็น "รัฐบาลของ, โดย และเพื่อประชาชน" คือ ระบบเสรีประชาธิปไตยถือเกณฑ์ทั้ง 3 ข้อนี้เป็นสำคัญ ส่วนระบบประชาธิปไตยของประชาชนเน้นรัฐบาลเพื่อประชาชนมากกว่ารัฐบาลของประชาชนและโดยประชาชน เป็นต้น

3. หลักการสำคัญหรือหลักการมูลฐานของระบอบประชาธิปไตย

การปกครองระบอบประชาธิปไตยหรือ เสรีประชาธิปไตยนี้อาจจะเห็นได้ว่ามีนักวิชาการต่างให้หลักเกณฑ์กันต่าง ๆ นานา โดยสรุปแล้วจะเห็นได้ว่าจะมีหลักการอยู่ 4 ประการคือ

1. หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน
2. หลักสิทธิและเสรีภาพเป็นของประชาชนหรือหลักการที่ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพ
3. หลักความสูงสุดของกฎหมาย
4. หลักการเสียงข้างมาก⁵

1. **หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน** ซึ่งหลักการนี้อาจจะเรียกได้ว่าเป็นหลักการหรือประเด็นสำคัญของประชาธิปไตยในหลักการนี้ การปกครองประเทศต่าง ๆ ต้องแสดงให้เห็นว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย และต้องมีวิธีการที่แสดงออกให้เห็นว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยคือประชาธิปไตยในรูปแบบที่สูงสุดได้แก่ประชาธิปไตยโดยตรง โดยปัจจุบันยังมีปรากฏอยู่ในบาง Canton ในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ หรือในแถบมลรัฐภาคตะวันออกเฉียงเหนือของสหรัฐอเมริกา (ที่เรียกกันว่าบริเวณมิวอิงแลนด์) มีการประชุมเมืองที่มีลักษณะเป็นแบบประชาธิปไตยแบบโดยตรงในระบบประชาธิปไตยโดยตรงนี้ ประชาชนมีส่วนร่วมการปกครองประเทศโดยตรงและในปัจจุบันระบบประชาธิปไตยได้เปลี่ยนแปลงสภาพการณ์ของสังคมการเมืองทำให้เป็นแบบประชาธิปไตย โดยทางอ้อมหรือโดยทางผู้แทน แต่อย่างไรก็ตามในหลักการอำนาจสูงสุดเป็นของประชาชนนี้ประชาชนต้องมี "อำนาจตัดสินใจขั้นสุดท้าย" คือหมายถึงประชาชนอาจเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางนิติบัญญัติ และบริหารของรัฐ และการตัดสินใจของประชาชนถือว่าเป็นที่สิ้นสุดเด็ดขาด หลักอำนาจสูงสุดเป็นของประชาชนนี้จะแสดงออกได้เป็นรูปธรรมคือการที่ประชาชนสามารถเลือกตั้งเปลี่ยนแปลงและถอดถอนรัฐบาลได้

2. **หลักสิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ** หลักการที่แสดงว่าเป็นประชาธิปไตยนั้นประชาชนต้องมีหลักประกันสิทธิเสรีภาพ ซึ่งถือเป็นพื้นฐานทางการเมือง และมีเสรีภาพในการแสดงออกไม่ว่าจะเป็นด้านความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์โฆษณา การรวมกลุ่มจัดตั้งพรรคการเมือง การเลือกตั้งการใช้สิทธิทางการเมือง ซึ่งถือเป็นความเสมอภาคทางกฎหมายในเรื่องความเสมอภาคทางกฎหมายนี้หมายความว่าบุคคลทุกคนย่อมอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน ภายใต้ระบบศาลเดียวกัน และได้รับการปฏิบัติจากองค์กรแห่งกฎหมายเสมอกัน ในหลักการนี้ศาลจะต้องมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดี

ในหลักสิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ นี้รวมทั้งความเสมอภาคทางการเมือง เพราะเสรีภาพที่ประชาชนมีเท่า ๆ กัน ก็จะก่อให้เกิดความเสมอภาคถ้าทางการเมืองคือการที่แต่ละคนมีสิทธิและหน้าที่ที่จะร่วมในกิจกรรมทางการเมืองเท่า ๆ กัน ในระบบประชาธิปไตยถือว่าแต่ละคนมีสิทธิในการออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้ปกครอง หรือผู้แทนประชาชนเท่ากัน (หลัก one man one vote)

สำหรับหน้าที่ในระบบประชาธิปไตย เช่น การมีหน้าที่ในการเสียภาษีในอัตราที่ทัดเทียมกับคนอื่นซึ่งอยู่ในเกณฑ์รายได้และสถานภาพอื่นพอ ๆ กัน

3. **หลักความสูงสุดของกฎหมาย** ซึ่งถือเป็นหลักการมูลฐานของระบบประชาธิปไตยอย่างหนึ่งที่ว่ากฎหมายเป็นหลักสูงสุด รัฐบาลจะปฏิบัติภารกิจใด ๆ ต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย ซึ่งจะตรงกับหลักการที่ว่า เป็นหลักนิติรัฐ (Rule of Law) โดยเฉพาะกฎหมายหลักหรือกฎหมายพื้นฐานที่เป็นกฎหมายมหาชนคือรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องมีหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน เพื่อป้องกันมิให้รัฐบาลกระทำการใด ๆ ที่ขัดหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน ตามอำเภอใจโดยปราศจากการยึดถือปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งจะมีหลักการ ประกันก็คือ เมื่อฝ่ายตุลาการแยก เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร มีกระบวนการยุติธรรมเฉพาะในการพิจารณาการกระทำผิดของประชาชน และในการพิจารณาคดีแก่ผู้ต้องหาที่จะต้องทำตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติไว้ หลักการสูงสุดของกฎหมายนี้ยังรวมไปถึงการที่ศาลมีความเป็นอิสระในการพิจารณาคดีต่าง ๆ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการที่ศาลสามารถเป็นที่พึ่งของประชาชนได้ และหลักการ เป็นกฎหมายสูงสุดของกฎหมาย อีกประการหนึ่งคือการที่มีหลักกฎหมายที่มีการควบคุมมิให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญอีกด้วย โดยองค์กรที่จะทำหน้าที่ควบคุมกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญนี้ อาจจะเป็นองค์กรการเมือง ศาลยุติธรรมธรรมศหรือศาล

รัฐธรรมนูญ หรือคณะตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งจัดตั้งขึ้นเป็นพิเศษก็ได้ ทั้งนี้สุดแล้วแต่แนวความคิดเห็น และประเพณีนิยมทางการเมืองของแต่ละประเทศ เพื่อให้ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ซึ่งวางหลักแห่งกฎหมายและหลักประกันสิทธิและ เสรีภาพของประชาชนได้รับการปฏิบัติและเกิดผล อย่างจริงจัง

4. **หลักการเสียงข้างมาก** หลักการดังกล่าวนี้ถือว่าเป็นวิธีการในการปฏิบัติในระบอบ ประชาธิปไตย เพื่อตัดสินใจในปัญหาต่าง ๆ ซึ่งหลักการเสียงข้างมากนี้ถือว่าการตัดสินใจทั้งหลาย ของรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยจะต้องเป็นไปตามความปรารถนาของคนส่วนใหญ่ แต่หลักการ เสียงข้างมากในระบอบประชาธิปไตยนี้ สิทธิของเสียงข้างน้อยจะต้องได้รับการเคารพ โดยในวัน ข้างหน้าเสียงข้างน้อยอาจจะกลายเป็นเสียงข้างมากได้ ฉะนั้นในระบอบประชาธิปไตยจึงถือว่า ฝ่ายค้านมีความสำคัญเท่า ๆ กับฝ่ายรัฐบาล ซึ่งทำหน้าที่บริการสาธารณะ และเพื่อควบคุมเสียง ข้างมาก และเพื่อที่จะเข้ามาแทนที่ฝ่ายเสียงข้างมากในวันหนึ่ง ซึ่งตัวอย่างหลักการดังกล่าวนี้มีใน หลายประเทศ เช่น ในฝรั่งเศส, อังกฤษ, ออสเตรเลีย เป็นต้น หลักการเสียงข้างมากเป็นหลักการ ที่รับฟังและ รับรองความคิดเห็น ของบุคคลต่าง ๆ ที่ย่อมแตกต่างกัน เป็นธรรมชาติ โดยการตัดสินใจ นั้น จะใช้เสียงข้างมาก เป็นที่ยุติปัญหาต่าง ๆ

4. รูปแบบของประชาธิปไตย

สำหรับ รูปแบบ ของประชาธิปไตยนี้อาจจำแนกได้เป็น 2 ประเภทคือ

1. ประชาธิปไตยแบบ โดยทางตรง (Direct Democracy)
2. ประชาธิปไตยแบบ โดยทางอ้อมหรือแบบมีผู้แทนราษฎร (Representative Democracy)

ประชาธิปไตยแบบ โดยทางตรง เป็นการปกครองที่ประชาชนมาใช้สิทธิใช้เสียงในการ กำหนดนโยบายเพื่อบริหารประเทศโดยตรง เป็นไปตามหลักอำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน ซึ่งรูปแบบนี้ถือว่ามีมา ตั้งแต่สมัยกรุงเอเธนส์ในกรีกโบราณ เมื่อ 25 ศตวรรษมาแล้ว ในสมัยนั้นกรุงเอเธนส์มีฐานะเป็นนครรัฐ (city state) คือมีอธิปไตยของตนเองแต่เป็นรัฐ ที่ซึ่งมีประชาชน ไม่มากนัก ปัจจุบันเมื่อสภาพสังคมการเมืองเปลี่ยนแปลงไปทั้งจำนวนคนและปัญหาของประเทศก็ได้เปลี่ยนไป เป็นรูปประชาธิปไตยแบบ ผู้แทนหรือแบบทางอ้อม

ประชาธิปไตยโดยทางอ้อมหรือแบบมีผู้แทนราษฎร ประชาธิปไตยในรูปแบบดังกล่าวนี้เป็นระบบการเมืองที่ประชาชนเลือกผู้แทนของตนเข้าไปบริหารและตัดสินใจแทนตนเป็นระบบการปกครองที่ประชาชนได้มอบอำนาจอธิปไตยให้ผู้แทนเป็นผู้ใช้อำนาจแทนประชาชนผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจะมีวาระในการดำรงตำแหน่ง เช่น อาจเป็น 2 ปี 4 ปี หรือ 5 ปี เป็นต้น แล้วก็หมุนเวียนเพื่อให้ประชาชนลงคะแนนเสียงเลือกตั้งอีก เมื่อครบวาระที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ สำหรับรูปแบบการปกครอง ประชาธิปไตยโดยทางอ้อมนี้การพิจารณาหลักเกณฑ์การใช้อำนาจจำแนกออกเป็น

1. ระบบการปกครองที่แบ่งแยกอำนาจผ่อนคลายหรือประชาธิปไตยในรูปแบบรัฐสภาหรือระบบรัฐสภา (Parliamentary System) นอกจากนี้ในระบบการปกครองดังกล่าวยังรวมถึงรูปแบบกึ่งประธานาธิบดีกึ่งรัฐสภา (Semi Presidential and Semi Parliamentary System)

2. ระบบการปกครองที่แบ่งแยกอำนาจเด็ดขาดหรือประชาธิปไตยในรูปแบบประธานาธิบดีหรือระบบประธานาธิบดี (Presidential System)

5. ระบบการปกครองที่แบ่งแยกอำนาจผ่อนคลายหรือระบบรัฐสภา

ก่อนที่จะศึกษาถึงการปกครองในระบบแบ่งแยกอำนาจผ่อนคลายหรือระบบรัฐสภา เราควรจะต้องมาทำความเข้าใจเกี่ยวกับ ความหมายของศัพท์ในทางรัฐศาสตร์ 2 คำ คือ 1. รัฐสภา (Parliament) 2. รัฐบาล (Government) ว่ามีความหมายอย่างไรเสียก่อน

รัฐสภา (Parliament) หรือสภาแห่งรัฐเป็นสถานที่ซึ่งผู้แทนราษฎรหรือผู้แทนประชาชนมาร่วมแสดงความคิดเห็นวิพากษ์วิจารณ์พิจารณาในเรื่องต่าง ๆ ที่เป็นกิจการของรัฐและเป็นสถานที่ในการออกกฎหมายของรัฐ

รัฐสภามีรูปแบบหลายรูปแบบด้วยกันที่นิยมรัฐสภามักจะประกอบด้วย 2 รูปแบบคือ

1. สภาเดียว และ 2 สองสภา

รัฐสภาที่ประกอบไปด้วยสภาเดียวก็คือสภาผู้แทนราษฎร ตัวอย่างเช่น ประเทศสิงคโปร์, ประเทศอิสราเอล เป็นต้น

รัฐสภาที่ประกอบด้วยสองสภาก็จะประกอบด้วย วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ตัวอย่างเช่น ประเทศไทย ประเทศสหรัฐอเมริกา, ประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น

รัฐบาล (Government⁷) หมายถึงบุคคลหรือคณะบุคคลที่มีความชอบธรรมในการใช้อำนาจในความหมายคำดังกล่าวนี้รัฐบาลแบ่งออกได้เป็น 2 ความหมายคือ

1. ในความหมายที่แคบ รัฐบาลหมายถึงคณะรัฐมนตรีที่บริหารปกครองประเทศ เช่น คณะรัฐมนตรีของไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีอีกไม่เกิน 48 คน

2. ในความหมายกว้าง รัฐบาลหมายถึงคณะบุคคลที่มีความชอบธรรมในการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งก็จะหมายถึง คณะรัฐมนตรีสมาชิกรัฐสภา และศาล ซึ่งตัวอย่างกรณีนี้เราจะเห็นได้จากกรณีการกระทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศ แม้รัฐมนตรีแต่ละประเทศจะได้ลงนามแล้วก็ตาม ก็ต้องให้รัฐสภาของแต่ละประเทศให้สัตยาบันจึงจะมีผลบังคับระหว่างรัฐบาลของสองประเทศดังกล่าว หรือกรณีองค์กรต่าง ๆ กระทำการใด ๆ ก็จะกระทำในนามรัฐบาล เช่น รัฐบาลในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ฝ่ายค้านในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว หรือพิพากษาคัดสินคดีความในพระบรมภักดิ์ในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เป็นต้น

หลักการสำคัญของการปกครองดังกล่าวคือ

1. อำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ของรัฐถูกแจกจ่ายให้องค์กรต่าง ๆ กัน แต่องค์กรเหล่านี้ไม่แยกจากกันโดยเด็ดขาด เช่น ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารคือมีการร่วมมือกันและตรวจสอบซึ่งกันและกัน

2. ในด้านองค์กรต้องมีการแยกจากกันเป็น ฝ่ายบริหาร, ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ แต่การแยกจากกันนี้ไม่เด็ดขาด

3. ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารต่างก็มีวิธปฏิบัติต่อกันเพื่อบีบบังคับหรือควบคุมซึ่งกันและกัน เป็นระบบการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติโดยองค์กรอยู่ในฐานะเท่ากัน ในกรณีที่มีการขัดแย้งกัน สภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีได้และฝ่ายบริหารก็มีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรได้เช่นกัน⁸

โดยหลักการระบบแบ่งแยกอำนาจผ่อนคลาย หรือระบบรัฐสภานี้มีหลักสำคัญคือ รัฐสภาจะควบคุมการบริหารงานของคณะรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีจึงบริหารงานได้ต้องได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภานั้นเอง โดยระบบนี้อาจจำแนกหลักการสำคัญ ๆ ได้ดังนี้

1. ประมุขของรัฐ (Head of State) และประมุขฝ่ายบริหาร (Head of Government) หรือประมุขรัฐบาลจะแยกกัน เช่น ประมุขของรัฐอาจ เรียก เป็นพระมหากษัตริย์อย่างเช่น อังกฤษ, ไทย, หรืออาจเรียกเป็นพระจักรพรรดิ เช่น ญี่ปุ่น หรืออาจเรียกเป็นประธานาธิบดี เช่น อินเดีย, สิงคโปร์ เป็นต้น

2. ประมุขของรัฐมีลักษณะสำคัญคือไม่ต้องรับผิดชอบทางการเมืองซึ่งมาจากหลักการของอังกฤษที่ถือว่าพระมหากษัตริย์ไม่ต้องทรงรับผิดชอบทางการเมือง (The King can do no wrong) ซึ่งแสดงออกโดยทางที่ประมุขของรัฐไม่อาจถูกถอนออกจากตำแหน่งได้และจากที่ไม่ต้องรับผิดชอบทางการเมืองนี้เองกิจกรรมใด ๆ ของประมุขของรัฐจึงต้องมิลายเซ็นของรัฐมนตรีรับรองและรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบในกิจกรรมนั้นต่อสภาผู้แทนราษฎร ในหลักการนี้เพื่อให้ประมุขของรัฐดำรงอยู่ในฐานะความเป็นกลางทางการเมือง

3. ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลก่อนจะเข้าบริหารงานปกครองประเทศนั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อน

4. รัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจบังคับให้ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลต้องออกจากตำแหน่งโดยการเปิดอภิปรายลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งหมดก็ได้

5. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิตั้งกระทู้ถามหรือเสนอญัตติต่อรัฐบาลได้

6. ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจอนุมัติเงินงบประมาณแผ่นดิน เพื่อมิให้ฝ่ายบริหารใช้จ่ายเงินแผ่นดินตามชอบใจ เป็นการควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลแทนประชาชน

7. ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อตรวจสอบการกระทำของฝ่ายบริหาร

8. ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลมีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ เพื่อเป็นมาตรการในการถ่วงดุลอำนาจกับฝ่ายนิติบัญญัติ โดยนายกรัฐมนตรีมีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎร

9. ฝ่ายบริหารมีอำนาจเสนอกฎหมายต่อสภานิติบัญญัติได้ เช่นเดียวกับสมาชิกสภานิติบัญญัติ

10. ฝ่ายบริหารมีอำนาจเข้าร่วมประชุมกับฝ่ายนิติบัญญัติ

11. ฝ่ายตุลาการหรือศาลมีความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีทั้งหลายทั้งปวง โดยไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจหรืออิทธิพลของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

ซึ่งตัวอย่างของประเทศที่ปกครองในระบบแบ่งแยกอำนาจผ่อนคลายหรือระบบรัฐสภา ได้แก่ อังกฤษ, ญี่ปุ่น, อินเดีย, ประเทศไทย เป็นต้น

6. ระบบการปกครองแบ่งแยกอำนาจเด็ดขาด หรือประชาธิปไตยในรูปแบบประธานาธิบดีหรือระบบประธานาธิบดี

การปกครองแบ่งแยกอำนาจเด็ดขาดหรือระบบประธานาธิบดี (Presidential-system) เป็นการปกครองรูปแบบหนึ่งของการปกครองระบอบประชาธิปไตย การปกครองดังกล่าวเป็นการคิดรูปแบบจากผู้เริ่มก่อตั้งประเทศสหรัฐอเมริกา ที่ต้องการกำหนดรูปแบบการปกครองของประเทศที่เหมาะสมกับประเทศสหรัฐอเมริกาเพื่อบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญในสมัยแรกเริ่มก่อตั้งประเทศ

การปกครองดังกล่าวนี้มีหลักการสำคัญ คือ

1. อำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ของรัฐถูกมอบหมายให้แต่ละองค์กรนำไปปฏิบัติโดยไม่รวมอยู่ กับองค์กรใดองค์กรหนึ่งเพียงองค์กรเดียว เช่น อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจรัฐที่นิยมแบ่งแยกกันเป็นอำนาจบริหารจะใช้โดยฝ่ายบริหารที่เรียกว่าประธานาธิบดีหรือคณะรัฐบาล, อำนาจนิติบัญญัติจะใช้โดยฝ่ายรัฐสภา อำนาจตุลาการจะใช้โดยฝ่ายศาล

2. องค์กรต่าง ๆ ที่ได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่ของรัฐไปปฏิบัติจะเป็นอิสระต่อกันโดยเด็ดขาด⁹ ความหมายนี้หมายถึงการแบ่งแยกอำนาจโดยเด็ดขาด ซึ่งแต่ละองค์กรจะทำหน้าที่ของแต่ละฝ่ายโดยไม่ก้าวท้าวตรวจสอบหรือควบคุมซึ่งกันและกัน เช่นฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจในการยุบสภา ขณะเดียวกันฝ่ายนิติบัญญัติก็ไม่มีอำนาจในการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร เป็นต้น และแต่ละฝ่ายก็จะมีที่มาเป็นอิสระต่อกัน เช่นประธานาธิบดี หรือสมาชิกรัฐสภาที่จะมาจากการเลือกตั้งของประชาชนแยกแต่ละฝ่ายกัน

3. ในหลักการนี้ฝ่ายต่าง ๆ ที่ปฏิบัติหน้าที่ก็จะอยู่ในตำแหน่งจนครบวาระ เช่นประธานาธิบดีมีวาระ 4 ปีก็จะอยู่จนครบ 4 ปี หรือฝ่ายสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีวาระ 2 ปีก็จะอยู่จนครบ 2 ปี เป็นต้น

โดยหลักการปกครองแบ่งแยกอำนาจเด็ดขาด หรือระบบประธานาธิบดีก็จะมีวิธีดำเนินการปกครองดังนี้

1. ประมุขของรัฐและประมุขฝ่ายบริหารจะเป็นบุคคลคนเดียวกัน และมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน จะโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อมก็ได้ โดยไม่ผ่านทางรัฐสภาโดยปกติตำแหน่งดังกล่าวนี้จะเรียกว่า ประธานาธิบดี
2. ประมุขฝ่ายบริหารสามารถตั้งรัฐมนตรีได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ กรณีนี้ประธานาธิบดีสามารถเลือกรัฐมนตรีร่วมคณะรัฐบาลได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร แต่กรณีของสหรัฐอเมริกาต้องผ่านความเห็นชอบจากวุฒิสภาก่อน
3. ฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีอำนาจในการให้หรือไม่ให้ความไว้วางใจแก่ฝ่ายบริหารหมายความว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจประธานาธิบดีและรัฐมนตรีไม่ได้
4. ฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีอำนาจลงมติติเตียนการกระทำฝ่ายบริหาร หรือตั้งกระทู้ซักถามฝ่ายบริหาร
5. ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจริเริ่มเสนอกฎหมาย กรณีนี้ถือว่าการเสนอกฎหมายเป็นอำนาจหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ
6. ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจเรียกประชุมรัฐสภา คือ ประธานาธิบดีไม่มีอำนาจเรียกประชุมสภา การประชุมของสภาเป็นอำนาจหรือเป็นไปตามระเบียบข้อบังคับของสภา
7. ฝ่ายบริหารหรือประธานาธิบดีไม่มีอำนาจยุบสภานิติบัญญัติ
8. ฝ่ายตุลาการมีหลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษา เพื่อมิต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง โดยมีกฎหมายประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาโดยเฉพาะ
9. ต่างฝ่ายต่างอยู่ในตำแหน่งจนครบวาระที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น ประธานาธิบดีมีวาระ 4 ปี ก็จะอยู่จนครบ 4 ปี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีวาระ 2 ปีก็ต้องอยู่จนครบ 2 ปีเป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ระบอบการแบ่งแยกอำนาจเด็ดขาด หรือระบบประธานาธิบดีแม้ในหลักการจะไม่ก้าวท้าว และตรวจสอบควบคุมซึ่งกันและกัน แต่ในทางปฏิบัติก็อาจมีการผ่อนคลายเป็นกรณีเกิดปัญหาวิกฤตในการเมืองการปกครอง เช่นการให้ประธานาธิบดีมีอำนาจยับยั้งกฎหมายที่ผ่าน

รัฐสภา (VETO) หรือการให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติกล่าวหาประธานาธิบดีในกรณีที่มีการกระทำที่ไม่เหมาะสมที่จะนำไปสู่ความเสียหายแก่เกียรติภูมิของประเทศหรือเสื่อมเสียกับตำแหน่งประธานาธิบดีได้ เรียกกกลไกทางการเมืองนี้ว่า Impeachment

ข้อสังเกตเกี่ยวกับการปกครองระบบประธานาธิบดีคือการปกครองดังกล่าวจะมีเสถียรภาพหรือไม่ขึ้นอยู่กับระบบพรรคการเมืองที่ไม่เคร่งครัดในระเบียบวินัยของพรรคและการมีนักการเมืองที่มีวุฒิภาวะที่เห็นแก่ประโยชน์ประเทศชาติเป็นส่วนรวมด้วยจึงจะทำให้การปกครองระบบประธานาธิบดีนี้ดำเนินไปได้ด้วยดี

ตัวอย่างของประเทศที่ใช้รูปแบบในระบบประธานาธิบดี นอกจากสหรัฐอเมริกาแล้วยังได้แก่ เม็กซิโก, บราซิล, อาร์เจนตินา, ชิลี, อุรุกวัย, เปรู, เอกวาดอร์ และฟิลิปปินส์ เป็นต้น

7. ระบบกึ่งประธานาธิบดีกึ่งรัฐสภา

นอกจากระบอบแบ่งแยกอำนาจผ่อนคลายจะแสดงออกในรูปแบบระบบรัฐสภาแล้วก็ยังแสดงออกในรูปแบบกึ่งประธานาธิบดีกึ่งรัฐสภา (Semi Presidential and Semi Parliamentary System) ซึ่งการปกครองรูปแบบนี้ก็เป็นกรปกครองที่รวมหลักการสำคัญของระบบประธานาธิบดีและระบบรัฐสภาเข้าด้วยกัน เพื่อให้อำนาจฝ่ายบริหารมากขึ้นกว่าระบบรัฐสภาโดยมีวิธีดำเนินการปกครองที่สำคัญคือ

1. ประมุขของรัฐมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนโดยไม่ผ่านทางรัฐสภา
2. ประมุขของรัฐมีอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎรโดยไม่ต้องมีรัฐมนตรีลงนามกำกับ
3. ประมุขของรัฐมีอำนาจในการตั้งนายกรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการจัดตั้งคณะรัฐมนตรี
4. ก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะบริหารงานต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อน
5. ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจบังคับให้รัฐมนตรี เป็น ราษฎรบุคคลหรือทั้งคณะ ต้องออกจากตำแหน่งได้โดยการเปิดอภิปรายลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นราษฎรบุคคลหรือทั้งคณะ
6. ฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีอำนาจเปิดอภิปรายไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจประธานาธิบดี
7. ศาลหรือผู้พิพากษามีความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีทั้งหลายทั้งปวง

ซึ่งตัวอย่างของประเทศที่ปกครองระบอบ ดังกล่าวนี้ คือ ฝรั่งเศสมีประธานาธิบดีเป็นประมุขของรัฐมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 7 ปี อียิปต์มีประธานาธิบดีเป็นประมุขของรัฐมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 6 ปี เป็นต้น และในรูปแบบการปกครองดังกล่าวนี้จะเห็นได้ว่าประธานาธิบดีที่ดำรงตำแหน่งประมุขของรัฐนี้จะมีอำนาจมากกว่าประธานาธิบดีในระบอบการปกครองที่แบ่งแยกอำนาจเด็ดขาด เช่น ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาเสียอีก และระบอบการปกครองดังกล่าวนี้ได้ช่วยสร้างเสถียรภาพและอำนาจให้แก่รัฐบาลในการที่จะบริหารและปกครองประเทศมาก

8. ระบอบเผด็จการหรืออำนาจนิยม (Dictatorship)

ระบอบการปกครองใหญ่ ๆ ในโลกนี้ดังได้กล่าวถึงส่วน ของ ระบอบ ประชาธิปไตยแล้ว ก็จะได้มาตุภูมิอีกชนิดหนึ่งซึ่งเรียกว่าระบอบการปกครองแบบ เผด็จการหรืออำนาจนิยม ซึ่งเกี่ยวข้องกับ รัฐธรรมนูญ เพราะเหตุที่ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดรูปแบบการปกครองในรัฐธรรมนูญในส่วนที่ว่าด้วยระบอบการปกครอง ซึ่งระบอบ เผด็จการหรืออำนาจนิยมนี้จะมีหลักการพื้นฐานที่สำคัญของการปกครองดังกล่าวคือ

1. การปกครองระบอบนี้จะมีลักษณะเป็นการปกครองในระบอบ แห่งการผูกขาดอำนาจทางการเมือง
2. ในระบอบการปกครองเผด็จการสิทธิเสรีภาพต่าง ๆ ทางการเมืองมีน้อยหรือแทบไม่มีเลย
3. ฝ่ายค้านถูกข่ม เลิกหรือถูกจำกัดจนไม่มีความหมายอะไรในทางการเมือง
4. มีการใช้ระบบพรรคการเมืองพรรคเดียว เข้ามาแทนที่ระบบพรรคการเมืองหลายพรรคหรือบางครั้งไม่มีพรรคการเมืองเลย มีแต่คณะผู้ปกครองประเทศ
5. ระบบการเลือกตั้งที่มีอยู่ก็เป็น เรื่องของการที่จะแสดงให้เห็นว่าผู้อยู่ใต้ปกครองได้รับรองและยอมรับอำนาจผู้ปกครองไม่ใช่เป็นการให้ผู้อยู่ใต้ปกครองเลือกเห็นตัวผู้ปกครอง การเลือกตั้งในระบอบ เผด็จการ เป็นการแสดงออกถึงการรับรองความชอบธรรมของผู้ปกครองเท่านั้น

รูปแบบของ เผด็จการหรืออำนาจนิยม

สำหรับ รูปแบบ ของ เผด็จการหรืออำนาจนิยมนี้อาจจำแนกได้เป็น 3 ประเภทใหญ่ ๆ ด้วยกันคือ

1. ระบบการปกครองคอมมิวนิสต์ หรือระบบการปกครองสังคมนิยมคอมมิวนิสต์
2. ระบบการปกครองฟาสซิสต์หรือนาซี
3. ระบบการปกครองเผด็จการในประเทศด้อยพัฒนาหรือกำลังพัฒนา

ระบบการปกครองคอมมิวนิสต์ หรือระบบการปกครองสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ ถือว่าเป็นการปกครองรูปแบบหนึ่งซึ่งเป็นการปกครองเผด็จการแบบเบ็ดเสร็จระบบคอมมิวนิสต์นี้ได้รับการแพร่หลายโดย คาร์ล มาร์กซ์ นักคิดชาวเยอรมัน ระบบการปกครองดังกล่าวนี้ยึดถืออุดมการณ์ซึ่งมีบทบาทสำคัญมาก ทั้งนี้ไม่ว่าจะในด้านการใช้เป็นพื้นฐานของระบบการปกครองและในด้านการเผยแพร่ระบบการปกครอง รวมถึงตลอดถึงการ แสดงความชอบ ธรรมเนียมการกระทำต่าง ๆ แนวความคิดของคอมมิวนิสต์ถือว่าประวัติศาสตร์ของทุกสังคมจนถึงปัจจุบันเป็นแต่เพียงประวัติศาสตร์แห่งการต่อสู้ของชนชั้นต่าง ๆ รัฐและผู้ปกครองรัฐไม่ใช้การ แสดงออกของ เจตจำนงทั่วไป เพื่อตอบสนองผลประโยชน์ร่วมกัน แต่เป็น เครื่องมือของชนชั้นต่าง ๆ รัฐและผู้ปกครองรัฐไม่ใช้การ แสดงออก ของ เจตจำนงทั่วไป เพื่อตอบสนองผลประโยชน์ร่วมกัน แต่เป็น เครื่องมือของชนชั้นผู้ปกครองครอบงำชนกลุ่มหนึ่งต่อชนอีกกลุ่มหนึ่ง

ตามลัทธิมาร์ก การต่อสู้แห่งชนชั้นต่าง ๆ จะไม่มีอยู่ตลอดกาล และมีแนวโน้มที่จะสูญไปเอง เมื่อกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลในเรื่อง เครื่องมือการผลิตซึ่งเป็นเครื่องมือแห่งการครอบงำของชนชั้นสูญสิ้นไป การต่อสู้แห่งชนชั้นก็จะยุติและในขั้นสูงสุดของคอมมิวนิสต์จะไม่มีการขัดแย้งระหว่างมนุษย์สังคมจะบรรลุถึงซึ่งเสถียรภาพการแจกจ่ายสรรพสิ่งต่าง ๆ จะ เป็นไปตามความจำเป็นของแต่ละคนซึ่งหมายถึงการผลิตที่จะต้องเป็นไปอย่างมหาศาล ซึ่งจะเข้าสู่สังคมที่เรียกว่าสังคมคอมมิวนิสต์ ในขั้นนี้รัฐก็จะสูญหายไปโดยเค็ดขาดการบังคับโดยรัฐจะไม่มี มีแต่การควบคุมกันโดยสังคม

ปัญหามีว่า ทำอย่างไรจึงจะบรรลุขั้นสูงสุดของคอมมิวนิสต์พวกมาร์กซิสต์เห็นว่าเป็นการจำเป็นที่จะต้องมีส่วนหัว เลี้ยวหัวต่อและช่วงนี้จะต้องประสบอุปสรรคและการใช้กำลังพวกมาร์กซิสต์เรียกช่วงนี้ว่า "เผด็จการชนชั้นกรรมาชีพ" ซึ่งก็มีหลายประเทศที่ปกครองระบบนี้ เช่น อิตาลีสหภาพโซเวียตรัสเซีย, สาธารณรัฐประชาชนจีน เป็นต้น

ระบบการปกครองฟาสซิสต์หรือนาซี คำว่า "ฟาสซิสต์" นี้ใช้เรียกระบบการปกครองเผด็จการ รูปแบบหนึ่งที่ได้จัดตั้งขึ้นในอิตาลีช่วงปี ค.ศ. 1922-1943 โดยผู้นำขณะนั้น ของอิตาลีคือ

มุสโสลินี ต่อมาแนวความคิดนี้ได้แพร่หลายในเยอรมันโดยผู้นำคือฮิตเลอร์ ในรูปของนาซี ซึ่งก็คือ ฟาสซิสต์ นั่นเอง

หลักการของระบอบฟาสซิสต์นี้ ไม่ให้ความสำคัญกับเหตุผล คือ เหตุผลไม่ใช่สาระสำคัญของมนุษย์สิ่งสำคัญคือสายเลือด เชื้อชาติ ครอบครัว ประเพณี โดยฟาสซิสต์เน้นในเรื่องขนบธรรมเนียม ประเพณีและอดีต และยังเชื่อเรื่องความไม่เสมอภาคโดยธรรมชาติของมนุษย์ถือว่ามิบุคคลพวกหนึ่ง เกิดมาเป็นผู้นำเพื่อใช้อำนาจให้บังเกิดความผาสุกแก่ปวงชนและสิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งฟาสซิสต์ มีลักษณะเป็นเผด็จการ เบ็ดเสร็จคือการควบคุมทุกสิ่งในชีวิตมนุษย์ไม่ว่าจะเรื่องการ เมืองและชีวิตความเป็นอยู่ทางสังคมของมนุษย์

สถาบันสำคัญของฟาสซิสต์ ในระบอบฟาสซิสต์นี้จะมีหลักการปกครองที่สำคัญของ ฟาสซิสต์คือ

1. อำนาจเด็ดขาดของหัวหน้าหรือผู้นำ
2. ใช้ระบบพรรคการเมืองพรรคเดียว
3. ยึดหลักการโฆษณาชวนเชื่อในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง
4. เน้นเรื่องชาตินิยม
5. เน้นความมั่นคงทางทหาร
6. ระบบเศรษฐกิจมีแนวโน้มไปทางสังคมนิยม¹⁰

ระบอบการปกครองเผด็จการในประเทศด้อยพัฒนาหรือกำลังพัฒนา ระบอบเผด็จการ ในประเทศเหล่านี้จะเป็นการปกครองที่อำนาจตกอยู่ในกลุ่มที่มีพลังทางการเมือง ที่มีระเบียบวินัย โดยเฉพาะอยู่ในกลุ่มทหาร มักจะเป็นกลุ่มผูกขาดอำนาจทางการเมืองหรือกลุ่มของข้าราชการประจำในประเทศนั้น ๆ แต่ระบอบเผด็จการในประเทศเหล่านี้ ไม่มีลักษณะกลมกลืนปะติดปะต่อกัน เท่ากับระบอบคอมมิวนิสต์และฟาสซิสต์ โดยเผด็จการในประเทศด้อยพัฒนาหรือกำลังพัฒนา มักจะเป็นการเข้ามายึดอำนาจรัฐโดยการทำรัฐประหาร เป็นต้น การปกครองเผด็จการในประเทศเหล่านี้จะเป็นการปกครองรูปแบบเผด็จการธรรมดาที่ควบคุมเฉพาะด้านการเมือง เช่น ประเทศที่อยู่ภายใต้การปกครองโดยรัฐบาลที่มาจากการทำรัฐประหารยึดอำนาจในแถบ ออฟริกา, เอเชีย, ตะวันออกกลาง เป็นต้น

สรุป

ประชาธิปไตยเป็นแนวความคิดการปกครองที่แม้จะมีที่มาจาก ตะวันตกก็ตามแต่ปัจจุบัน ได้กลายมาเป็นหลักสากลที่ประเทศทั้งหลายต่างก็ต้องการ สถาปนาให้เกิดขึ้นในประเทศของตน ระบบการปกครองประชาธิปไตยแม้จะไม่ใช่เป็นการปกครองที่ดีที่สุดในทุกด้าน แต่เป็นระบบการปกครองที่มีข้อเสียน้อยที่สุดในขณะนี้ เพราะเป็นการปกครองที่ยอมรับศักดิ์ศรีของมนุษย์และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนในการปกครองที่ถือว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอำนาจรัฐหรืออำนาจอธิปไตย

ปัจจุบันการปกครองระบอบประชาธิปไตยมีความโน้มเอียงในรูปแบบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนหรือโดยทางอ้อม โดยนิยมจัดรูปแบบการปกครองเป็น 3 ลักษณะคือ 1. ระบบรัฐสภา ซึ่งมีประเทศอังกฤษเป็นแม่แบบ 2. ระบบประธานาธิบดีซึ่งมีประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นแม่แบบ 3. ระบบกึ่งประธานาธิบดีซึ่งมีประเทศฝรั่งเศสเป็นแม่แบบ

สำหรับระบบการปกครองอีกรูปแบบหนึ่งคือระบบการปกครองเผด็จการหรืออำนาจนิยมเป็นการปกครองที่มีวิธีการและหลักการปกครองที่แตกต่างกับระบอบประชาธิปไตยระบอบเผด็จการจะมีสาระสำคัญคือการผูกขาดอำนาจอำนาจการเมืองการปกครองเป็นหลักซึ่งการปกครองระบอบเผด็จการนี้มีทั้งระบอบเผด็จการธรรมดาและระบอบเผด็จการเบ็ดเสร็จ

เชิงอรรถ

- ¹ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทักษ์, **หลักรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง** (กรุงเทพฯ : ประเมษรุการพิมพ์, 2524) หน้า 67
- ² Robert A. Dahl, **Modern Political Analysis** (New Jersey : Prentice-Hall Englewood Cliff) p.8
- ³ โภคิน พลกุล, ความหมายของกฎหมายรัฐธรรมนูญ, รัฐธรรมนูญและประวัติรัฐธรรมนูญไทย ใน **บทที่ 27** โดยชมรมนิติศาสตร์ ร่วมกับคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ยูไนเตคโปรคักชั่น, 2527) หน้า 103
- ⁴ โภคิน พลกุล, **เพ็ญอ้าง**, หน้า 104
- ⁵ Austin Ranney, **The Governing of Men** (Holt Rinehart and Winston) p.197
- ⁶ จีรโชค วีระสัยและคณะ, **รัฐศาสตร์ทั่วไป** (กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2535) หน้า 99-102
- ⁷ จีรโชค วีระสัย, **เพ็ญอ้าง**, หน้า 315-319
- ⁸ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทักษ์, **อ้างแล้ว**, หน้า 112
- ⁹ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทักษ์, **อ้างแล้ว**, หน้า 110
- ¹⁰ บรรพต วีระสัยและคณะ, **รัฐศาสตร์ทั่วไป (ฉบับแก้ไขปรับปรุง)** กรุงเทพฯ : บริษัท วิคตอรีเพาเวอร์พอยท์ จำกัด 2514) หน้า 479-481