

นิติรัฐและนิติธรรม
กับระบอบประชาธิปไตยไทย
กิตติศักดิ์ ปรกติ

ประชาชน พรรคการเมือง ทหารไทย
ติดกับดักก่อวิกฤติใหม่ประเทศไทย
ธีรยุทธ บุญมี

นิติรัฐและนิติธรรมกับระบอบประชาธิปไตยไทย
กิตติศักดิ์ ปรกติ

ประชาชน พรรคการเมือง ทหารไทย ตัดกับดักก่อวิกฤติใหม่ประเทศไทย
ธัญกร บุญมี

สงวนลิขสิทธิ์ พ.ศ.2563

เนื้อหาของปาฐกถาเป็นความคิดเห็นอิสระของผู้เขียน

มูลนิธิ 14 ตุลา ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป ผู้ประสงค์จะนำข้อความใด ๆ ไปพิมพ์เผยแพร่
ต้องได้รับการอนุญาตจากผู้เขียนก่อน ยกเว้นเพื่อการศึกษาอ้างอิงทางวิชาการ

ISBN	978-616-829-400-0
พิมพ์ครั้งแรก	ตุลาคม 2563
จำนวน	1,000 เล่ม
บรรณาธิการเล่ม	นายแพทย์วิชัย โชควิวัฒน์ , สุรัสวดี นุ่นพยนต์ , สันติสุข โสภณศิริ
เลขานุกร	เศรษฐวัฒน์ สุรินทร์คำ , กิตติภัสร์ สงวนเกียรติ , พชรวรรณ ทนงคงสวัสดิ์
ออกแบบปกและรูปเล่ม	โรงพิมพ์เดือนตุลา
ผู้จัดทำ	มูลนิธิ 14 ตุลา เลขที่ 14/16 ถนนราชดำเนินกลาง แขวงบวรนิเวศ เขตพระนคร กรุงเทพฯ 10200 โทรศัพท์ 0-2622-1014-5 โทรสาร 0-2622-1016 อีเมล oct14_f@hotmail.com เว็บไซต์ www.14tula.com
พิมพ์ที่	บริษัท โรงพิมพ์เดือนตุลา จำกัด เลขที่ 39/205-206 ซอยวิภาวดีรังสิต 84 แขวงสนามบึง เขตดอนเมือง กรุงเทพฯ 10210 โทรศัพท์ 0-2996-7392-4 โทรสาร 0-8996-7395
ราคา	60 บาท

คำนำ

ประเทศไทยมีการปฏิรูปกฎหมายและระบบการยุติธรรมเพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการทำให้บ้านเมืองทันสมัย (Modernization) ทัดเทียมกับนานาอารยประเทศมาตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป้าหมายใหญ่ก็คือการให้ไทยพ้นจากสภาวะล้าหลังนอกอาณาเขต ซึ่งกว่าจะสำเร็จสมบูรณ์ก็ล่วงมาถึงช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยคุณูปการสำคัญ ของ ดร.ปรีดี พนมยงค์

อย่างไรก็ดีพัฒนาการด้านการสร้างนิติธรรมและนิติรัฐ ยังคงเป็นปัญหาใหญ่ของรัฐไทยมาโดยตลอด แม้มีการตั้งโรงเรียนกฎหมายมาตั้งแต่สมัยราชาธิปไตย และหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ก็มีการตั้งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมืองซึ่งคณะนิติศาสตร์เป็นคณะสำคัญ ในมหาวิทยาลัยแห่งนี้มาตั้งแต่ต้น แต่เรื่องนิติธรรมและนิติรัฐก็ยังเป็นปัญหาใหญ่ของประเทศตลอดมา เป็นปัญหาคู่กับการล้มลุกคลุกคลานของระบอบราชาธิปไตยของประเทศ

จึงเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่ ดร. กิตติศักดิ์ ปรกติ ได้เลือกหัวข้อ “นิติรัฐ นิติธรรม กับระบอบราชาธิปไตยไทย” เป็นหัวข้อปาฐกถา 14 ตุลา ประจำปี พ.ศ. 2562

ดร. กิตติศักดิ์ ปรกติ เป็นนักนิติศาสตร์ที่ได้รับการยอมรับอย่างสูง ในแวดวงของผู้รักชาติ รักประชาธิปไตย เพราะเป็นผู้เข้มแข็งทั้งทางวิชาการ และความกล้าหาญทางจริยธรรม เป็นนักวิชาการที่เป็นปัญญาชน คือ นอกจากศึกษาวิชาการอย่างลุ่มลึกแล้วยังเคลื่อนไหวเพื่อผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสังคมตามความคิดความเชื่อของตนด้วย ดังนั้น เมื่อมีการเสนอชื่อ ดร. กิตติศักดิ์

ปรกติ เป็นปาฐกของปาฐกถา 14 ตุลาคม คณะกรรมการจึงเห็นพ้องกันอย่างเป็นทางการเป็นเอกฉันท์

นอกจากเสนอหลักการและประวัติศาสตร์ความเป็นมาของนิติรัฐ นิติธรรม ซึ่งมีกำเนิดจากโลกตะวันตกแล้ว ปาฐกถานี้ยังกล่าวถึงหลักการและประวัติศาสตร์ของเรื่องนี้ในสังคมไทยอย่างลุ่มลึก และแหลมคมด้วย

ในการแสดงปาฐกถา เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2562 ดร. กิตติศักดิ์ สามารถสะกดผู้ฟังด้วยสาระ โวหาร และลีลาการพูดได้อย่างดีเยี่ยม บทปาฐกถาที่ตีพิมพ์นี้ ดร. กิตติศักดิ์ ได้ปรับปรุงจากที่แสดงจริง จึงมีความประณีต และงดงามยิ่งขึ้น

หวังว่าปาฐกถาชิ้นนี้ จะมีส่วนในการสถาปนानิติธรรมและนิติรัฐขึ้นในประเทศไทย มิให้ถูกรอบงำโดยค่านิยมอย่างศรีธนนไชย และบรรดาเนติบริกรทั้งหลาย

ส่วนที่สองของเอกสารนี้ เป็นบทบรรยายของ ศ. ธีรยุทธ บุญมี เรื่อง “ประชาชน พรรคการเมือง ทหารไทย ติดกับดัก ก่อวิกฤตใหม่ประเทศไทย” ที่แสดง ณ อนุสรณ์สถาน 14 ตุลา เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2562

หลังจากกลับจากวนาสู้นคร ธีรยุทธ บุญมี กำหนดบทบาทเป็นนักวิชาการ โดยไปศึกษาทางสังคมวิทยาจาก เนเทอร์แลนด์และกลับมาศึกษาสังคมไทย หลังจากนั้นได้เสนอผลการศึกษาและข้อคิดต่อสาธารณะเป็นระยะ ๆ ซึ่งทุกครั้งจะเป็นข่าวใหญ่ในสื่อทุกแขนงเสมอ เพราะนอกจากเนื้อหาสาระที่หนักแน่น และลุ่มลึกแล้ว ลีลาการนำเสนอจะมีภาษาที่แหลมคม “โดนใจ” ของผู้คนในสังคม และ “แทงใจดำ” ของผู้มีอำนาจด้วยสำนวนโวหารที่ “แสบลึก” “เสียดเย้ย” (satire) และเปี่ยมด้วยอารมณ์ขันเสมอ

บทบรรยายชิ้นนี้ ก็เป็นอีกชิ้นหนึ่งของธีรยุทธ บุญมี ที่เปี่ยมคุณภาพ เหมือนเดิม ซึ่งผู้นำที่ฉลาดและมีคุณสมบัติของรัฐบุรุษจะต้องรับฟังและนำไปใช้ เพื่อ “ประโยชน์สุข” ของทั้ง “มหาชนชาวสยาม” และ “อาณาจักรสยาม”

ด้วยจิตคารวะ

นายแพทย์วิชัย โชควิวัฒน์

ประธานมูลนิธิ 14 ตุลา

สารบัญ

**นิติรัฐและนิติธรรม
กับระบอบประชาธิปไตยไทย
กิตติศักดิ์ ปรกติ**

- 9 -

**ประชาชน พรรคการเมือง ทหารไทย
ติดกับดักก่อวิกฤติใหม่ประเทศไทย
ธีรยุทธ บุญมี**

- 49 -

ปาฐกถา 14 ตุลา 2562

นิติรัฐ นิติธรรม กับระบอบประชาธิปไตยไทย

โดย กิตติศักดิ์ ปรกติ

ท่านประธานมูลนิธิ 14 ตุลา, ท่านกรรมการมูลนิธิฯ, ญาติวีรชน 14 ตุลา, 6 ตุลา และ 17 พฤษภาคม และเพื่อนมิตรร่วมการต่อสู้เพื่อคุณธรรมในบ้านเมืองในเหตุการณ์ต่าง ๆ รวมตลอดถึงผู้ทรงคุณวุฒิ และท่านที่เคารพนับถือทุกท่านที่เคยฝ่าคลื่นระเบิดและกระสุนปืนร่วมกันมา กระผมรู้สึกยินดีและเป็นเกียรติอย่างยิ่งที่ได้มีโอกาสมาร่วมกันรำลึกถึงวีรชน 14 ตุลา พร้อมกับทุกท่านอีกครั้งหนึ่งในวันนี้

คณะกรรมการมูลนิธิ 14 ตุลา ได้มอบหมายให้ผมมาเสนอข้อคิดในเรื่อง “นิติรัฐและนิติธรรมกับระบอบประชาธิปไตยไทย” ในโอกาสที่เราทั้งหลายได้มาประชุมพร้อมกันในวันนี้ ในการนี้ย่อมหนีไม่พ้นที่เราจะมาสนทนากันว่า นิติรัฐ และนิติธรรมหมายความว่าอย่างไร มีพัฒนาการมาอย่างไร และเราจะก้าวต่อไปภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือที่เราเรียกว่าระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ ภายใต้

หลักนิติรัฐ และนิติธรรมอย่างไร ทั้งนี้ก็เพื่อรำลึกถึงวีรชน 14 ตุลา และวีรกรรมของท่านเหล่านั้น ซึ่งได้ก่อคุณูปการแก่สังคมไทยต่อมาตราบนานเท่านาน และนับวันก็กำลังก่อรูปก่อร่างให้เห็นชัดมากขึ้นได้ในทุก ๆ ด้าน

ในโอกาสนี้ กระผมขอถือโอกาสเรียนท่านทั้งหลายด้วยความเคารพว่า นับตั้งแต่ 14 ตุลาคม 2516 เป็นต้นมา พลังของประชาชน นิสิต นักศึกษา พลเมืองไทยที่แข็งขันและมีความคิดก้าวหน้าได้ร่วมกันผลักดันประเทศของเราให้ก้าวไปข้างหน้ามาเรื่อย ๆ เป็นเวลากว่า 40 ปีมาแล้ว แม้ว่าจะมีเหตุขัดข้องให้ต้องล้มลุกคลุกคลานกันไปบ้าง ต้องเผชิญกับอุปสรรคขวากหนามผ่านการยึดอำนาจรัฐประหารมาหลายครั้ง แต่โดยภาพรวมแล้ว ก็ยังกล่าวได้ว่า พัฒนาการในบ้านเมืองของเรา ไม่ว่าจะผ่านการยึดอำนาจรัฐประหารกี่ครั้ง ก็ตาม แบบแผนการปกครองก็ต้องหวนกลับมาเดินตามปณิธานของวีรชนและคนรุ่น 14 ตุลาซึ่งได้เบิกทางสร้างถนนไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยและสังคมที่เป็นธรรมอยู่นั่นเอง

คนรุ่น 14 ตุลานั้นมีปณิธานอยู่ข้อหนึ่งว่าชีวิตนี้ขอพลีเพื่อประชาชน นั่นคือปณิธานว่าเขาจะอุทิศกายใจ โถมตัวเป็นเม็ดยา โถมกายเป็นทางเพื่อมวลชนด้วยจิตใจอันแน่วแน่ไม่เสื่อมคลาย แม้ว่าหยาดเหงื่อ ความอดุสาหะ และการอุทิศตนของเขาทั้งหลายจะเปรียบเป็นเพียงเม็ดยาเม็ดเล็ก ๆ ที่ถล่มบนท้องทะเลอันมีดมิดก็ตาม แต่เมื่อทำต่อเนื่องกันนานเข้า เม็ดยาเม็ดเล็ก ๆ ก็ย่อมจะก่อตัวกันจนก่อเกิดเป็นเส้นทางที่ปรากฏให้เห็นได้เองในที่สุด เส้นทางนั้นก็คือเส้นทางไปสู่นิติรัฐ นิติธรรม และระบอบประชาธิปไตยของไทยให้ประชาชนได้เป็นใหญ่ในแผ่นดินอันเป็นเป้าหมายของการอุทิศตนของคนเดือนตุลานั้นเอง

1. หลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ

ท่านผู้มีเกียรติที่เคารพ คติประจำใจของคนรุ่น 14 ตุลาอีกข้อหนึ่งก็คือ สิทธิเสรีภาพย่อมได้มาด้วยการต่อสู้ หากท่านพิจารณาหลักการสำคัญในรัฐธรรมนูญของไทยฉบับปัจจุบัน ซึ่งเป็นหลักการที่ตกทอดและพัฒนาขึ้นจากรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ที่ผ่านมา และเป็นหลักที่ถือว่าเป็นหลักการพื้นฐานที่ไม่อาจเปลี่ยนแปลงได้นั้น ก็จะพบว่า หลักการเหล่านั้นล้วนไม่ได้เกิดขึ้นเองหรือได้มาเปล่า ๆ แต่ละบทแต่ละมาตราล้วนแล้วแต่เป็นผลของการต่อสู้เพื่อให้ได้มา และการต่อสู้เพื่อธำรงไว้ซึ่งหลักการสำคัญในระบอบการปกครองของเราด้วยการอุทิศเลือดเนื้อและจิตใจของคนรุ่นก่อน ๆ ทั้งสิ้น

มาตรา 1 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันรับรอง**หลักราชอาณาจักรไทยอันเป็นเอกราช**ไว้ว่า “ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกไม่ได้” หลักข้อนี้เป็นผลมาจากวีรกรรม ความพยายาม และความอุทิศตนของบรรพบุรุษไทยที่ตกทอดมาอย่างยาวนาน ตั้งแต่ก่อน 14 ตุลา อันที่จริงแม้ไม่อาจเรียกได้ว่าเกิดมาจากสำนึกและอุดมการณ์ของวีรชน 14 ตุลา แต่อย่างน้อยที่สุดก็มีส่วนคล้ายกันตรงที่หลักการนี้มีที่มาจากการต่อสู้ การอุทิศตนของพลเมืองที่ชนอาสาถวายชีวิตเพื่อบ้านเมืองเหมือนกัน การกอบกู้กรุงศรีอยุธยาหลังการเสียกรุงครั้งที่สองนั้น โดยเนื้อแท้แล้ว เรียกได้ว่าเป็นการอุทิศตนของพลเมืองจำนวนหนึ่ง ที่ลุกขึ้นรวมตัวกันอาสาต่อต้านอำนาจต่างชาติที่เข้ายึดอำนาจบ้านเมืองไว้ ขับไล่ผู้รุกรานแล้วร่วมกันก่อตั้งบ้านเมืองเป็นปึกแผ่น ตั้งแผ่นดินกรุงธนบุรี และกรุงรัตนโกสินทร์ขึ้นมา จัดแบบแผนการปกครองขึ้นใหม่โดยไม่อยู่ในอาณัติของต่างชาติอีกต่อไป การกอบกู้บ้านเมืองในครั้งนั้นแท้จริงแล้วเป็นการรวมตัวกันของพลเมืองที่มีความอาภัพ เสี่ยงตายถวายชีวิตเพื่อต่อสู้ขจัดอำนาจที่ครอบงำบ้านเมืองอยู่ในเวลานั้น ผู้นำของพลเมืองเหล่านั้น ไม่ว่าจะเป็นสมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรี หรือสมเด็จพระปฐม

บรมกษัตริย์แห่งราชวงศ์จักรี แท้จริงแล้วล้วนแต่เป็นบุคคลที่มีรากเหง้ามาจากความเป็นพลเมืองที่ตื่นตัวแข็งขันที่อาสาสมัครผู้รุกรานในเวลานั้นด้วยกันทั้งสิ้น ความเป็นเอกราช ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของราชอาณาจักรไทย จึงเป็นผลงานของพลเมืองที่ตื่นตัวที่สุด กระตือรือร้นที่สุด ที่รวมตัวกันอย่างเข้มแข็งที่สุด เพื่ออุทิศตนตั้งแบบแผนการปกครองขึ้น จัดตั้งกันเป็นราชอาณาจักรไทยนั่นเอง

ในโอกาสเดียวกันนี้ เราก็ควรรำลึกถึงพลเมืองที่ตื่นตัวและกระตือรือร้น ผู้ซึ่งขันอาสาเปลี่ยนแปลงการปกครองจัดตั้งกันเป็นคณะราษฎร จัดแบบแผนการปกครองขึ้นใหม่เมื่อคราวเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เพื่อให้บ้านเมืองเปลี่ยนแปลงจากระบอบราชาธิปไตยที่อำนาจปกครองสูงสุดเป็นของพระมหากษัตริย์มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่อำนาจปกครองสูงสุดเป็นของประชาชน แต่ไม่ว่าอย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ก็ยืนยันความร่วมมือร่วมใจในการรักษารูปแบบของรัฐที่เป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวกัน ดังที่ปรากฏบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญปัจจุบันที่ตกทอดมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ที่ว่า “สยามประเทศเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้” หลักการนี้ได้รับการยืนยันรักษาไว้โดยคณะพลเมืองที่จัดตั้งกันเป็นคณะเสรีไทยเพื่อต่อต้านอำนาจยึดครองของกองทัพญี่ปุ่นในช่วงสงครามโลกเพื่อยืนยันหลักความมีเอกราชของชาติ และด้วยการอุทิศตัวของคนรุ่น 14 ตุลา ที่ร่วมกันยืนยันเรียกร้องหลักการดำรงไว้ซึ่ง “เอกราช ประชาธิปไตย และความเป็นธรรมในสังคม” โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเคลื่อนไหวของขบวนการนักศึกษาที่คัดค้านการตั้งฐานทัพของสหรัฐอเมริกาในดินแดนไทยในช่วงสงครามเย็น และกลายเป็นหลักการรากฐานของรัฐธรรมนูญปัจจุบันที่ถือว่า จะแก้ไขเพิ่มเติมมิได้

หลักการรากฐานของรัฐธรรมนุญที่จะแก้ไขเพิ่มเติมไม่ได้อีกประการหนึ่ง ก็คือหลักการในมาตรา 2 ของรัฐธรรมนุญปัจจุบันซึ่งบัญญัติรับรอง **หลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข**เอาไว้ แท้จริงแล้วหลักการนี้เป็นหลักการที่มีที่มาจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 เช่นเดียวกัน ดังปรากฏเป็นหมุดหมายในมาตรา 1 ของรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 ว่า “สยามประเทศเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกมิได้ และประชาชนชาวสยามไม่ว่าเหล่ากำเนิดหรือศาสนาใด อยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนุญนี้เสมอกัน” และหลักการในมาตรา 2 ที่ว่า “อำนาจอธิปไตยย่อมมาจากปวงชนชาวสยาม พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นแต่โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนุญนี้” ทั้งสองหลักการนี้แหละ ที่หลอมรวมหลักการอันมีรากเหง้าที่เป็นปฏิปักษ์กันเข้าด้วยกัน เพราะหลักประชาธิปไตยเป็นหลักการปกครองโดยคนหมู่่มาก ในขณะที่หลักการปกครองโดยกษัตริย์เป็นผู้ใช้อำนาจนั้นเป็นการปกครองโดยกษัตริย์แต่ผู้เดียวหรืออย่างมากก็โดยร่วมกับชนชั้นนำ ซึ่งเป็นส่วนน้อยในสังคมปกครองคนส่วนใหญ่ การหลอมรวมหลักการอันเป็นปฏิปักษ์กันเข้าด้วยกันจนกลายเป็นหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขในปัจจุบันจึงนับว่าเป็นการสังเคราะห์ทางความคิดครั้งใหญ่

พัฒนาการนี้สะท้อนให้เห็นว่าประชาชนอันเป็นที่มาหรือเป็นเจ้าของอำนาจการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและพระมหากษัตริย์ซึ่งทรงเป็นประมุขของระบอบการปกครองนั้นใช้อำนาจแทนประชาชนตามกฎหมายรัฐธรรมนุญ ประชาชนและพระมหากษัตริย์จึงต้องมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันอย่างแนบแน่น ทั้งยังต้องสมานสามัคคีเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน พระมหากษัตริย์นั้นทรงเป็นประมุขของระบอบประชาธิปไตยจึงย่อมต้องมีที่มาจากความเห็นชอบของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของและที่มาของอำนาจอธิปไตย เป็นผล

ของการรวมตัวกันจัดตั้งอำนาจปกครองแผ่นดินทั้งโดยจารีตประเพณีและโดยกฎหมาย มิได้ทรงเกิดขึ้นจากพระราชอำนาจตามอำเภอใจของพระองค์เอง พระมหากษัตริย์มิได้ทรงเป็นสิ่งที่ศักดิ์สิทธิ์ที่ลอยมาจากฟ้า แต่ทรงเป็นผลจากการจัดตั้งพระราชอำนาจในการปกครองด้วยการทรงดำเนินราชกิจตามหลักทศพิธราชธรรมอันก่อให้เกิดและธำรงไว้ซึ่งความเชื่อถือไว้วางใจ และจงรักภักดีของปวงชน โดยนัยนี้พระมหากษัตริย์จึงทรงเป็นที่ยึดเหนี่ยวหรือศูนย์รวมจิตใจของประชาชนที่รวมตัวกันจัดตั้งอำนาจการปกครองนั้น สถาบันพระมหากษัตริย์จึงมีฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ เป็นเครื่องแสดงออกซึ่งเกียรติยศ อำนาจ และความเป็นธรรมของแผ่นดินในนามของปวงชน ที่ดำรงอยู่ได้ด้วยความเชื่อถือไว้วางใจและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับประชาชน พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขของรัฐจึงมีฐานะที่เป็นองค์กรผู้แทนของประชาชนและของชาติตามจารีตประเพณีและตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ

ตราบไต่ที่ความเชื่อถือไว้วางใจและจงรักภักดีในการดำเนินพระราชมกรณียกิจของพระมหากษัตริย์ที่ใช้อำนาจแทนปวงชนชาวไทยยังคงดำรงอยู่ในจิตใจของปวงชน ตราบนั้นหลักการพื้นฐานของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขก็ย่อมจะดำรงอยู่ได้ พระราชอำนาจจึงดำรงอยู่ด้วยการรักษาราชธรรมและความเชื่อถือไว้วางใจเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันระหว่างพระมหากษัตริย์และประชาชน ตามหลักที่ว่า พระราชาและประชาชนย่อมพึ่งพาอาศัยกันเป็นราชประชาสมาสัย เหตุการณ์ 14 ตุลา ก็เป็นปรากฏการณ์ที่แสดงออกให้เห็นถึงการพึ่งพาอาศัยและความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันระหว่างประชาชนกับพระมหากษัตริย์ และเป็นรากฐานของการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขที่ค่อย ๆ พัฒนามาตามลำดับจนถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม เราควรสังเกตไว้ด้วยว่า เมื่อใดที่การรักษาราชธรรมและความเชื่อถือไว้วางใจต่อพระมหากษัตริย์ในฐานะเป็นผู้แทนปวงชนเสื่อมโทรมลง หลักการพื้นฐานของการปกครอง

แบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขก็ย่อมถูกทำลายลงได้โดยง่าย

หลักฐานข้ออ้าง และหลักประชาธิปไตยแบบมีกษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญข้างต้น ปรากฏให้เห็นต่อมาในมาตรา 3 วรคแรกของรัฐธรรมนูญปัจจุบันที่ว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ” และความในวรรคสองที่ว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กฤษฎีกา และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม”

หลักการในมาตรา 3 ที่เน้นว่าพระมหากษัตริย์ต้องใช้อำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ และการกำหนดให้องค์กรของรัฐทั้งปวงต้องผูกพันตนตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมและความผาสุกของประชาชนโดยรวมนี้ เป็นบทขยายของหลักการรากฐานใน 2 มาตราแรกให้ชัดเจนขึ้น และเรากล่าวได้ว่า หลักความผูกพันตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรมในมาตรา 3 วรรคสองนี้เป็นผลงานสำคัญที่เกิดจากความใฝ่ฝัน ค้นหา ถกเถียง เรียกร้อง โฆษณา ผลักดันต่อสู้ เสริมสร้างให้แจ่มชัดขึ้นอย่างสำคัญของเจตนารมณ์ของคนหนุ่มสาวรุ่น 14 ตุลา เมื่อ 46 ปีก่อนนั่นเอง

ถึงตรงนี้ขอให้ท่านทั้งหลายสังเกตไว้ด้วยว่า หลักการในมาตรา 3 วรรคแรกที่ว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ” นั้น แม้จะเป็นของใหม่ที่จัดให้มีขึ้นในยุคเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 โดยหวังให้ทันสมัยแบบโลกตะวันตก แต่หลักข้อนี้ก็มีลักษณะพิเศษที่เป็นแบบไทย ๆ อันแตกต่างจากหลักการในรัฐธรรมนูญของ

ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยในโลกตะวันตกในข้อสำคัญ ซึ่งเราจะได้กล่าวถึงความแตกต่างนี้ว่าสะท้อนให้เห็นถึงพัฒนาการของหลักประชาธิปไตยหลักนิติรัฐ และหลักนิติธรรมของไทยที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากต่างประเทศอย่างไรต่อไป

หลักการต่อมาคือหลักการในมาตรา 4 ของรัฐธรรมนูญ เป็นหลักการพื้นฐานอันเป็นของใหม่ ที่จำเป็นจะต้องอาศัยพลังและความมุ่งมั่น พร้อมทั้งสติปัญญาของคนรุ่น 14 ตุลา และคนรุ่นหลังร่วมกันผลักดันให้เกิดความเข้าใจ และผลักดันให้มีผลทางปฏิบัติที่เป็นจริงในฐานะที่เป็นหลักการใหญ่ในรัฐธรรมนูญต่อไป นั่นคือ**หลักการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์** สิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล โดยปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองเสมอกัน

หลักการนี้เป็นหลักที่สืบเนื่องมาจากหลักเสรีภาพ และความเสมอภาค ซึ่งเป็นที่รู้จักกันมาตั้งแต่ยุคเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อ พ.ศ. 2475 แต่หลักการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นหลักที่เพิ่มเติมต่อยอดขึ้นจากหลักเสรีภาพและความเสมอภาคอีกชั้นหนึ่ง เป็นหลักเสรีภาพ เสมอภาค ภราดรภาพ และมนุษยภาพ (Liberty, Equality, Fraternity, Humanity) โดยอาศัยความรู้ ความเข้าใจ และความเรียกร้องต้องการของคนรุ่น 14 ตุลา และหลัง 14 ตุลา แต่หลักภราดรภาพ และมนุษยภาพ หรือหลักคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นี้ นับว่ายังต้องการการผลักดันให้เกิดความรู้ ความเข้าใจ และปฏิบัติได้จริงยิ่งกว่าในปัจจุบันอีกมาก

หลักสำคัญของรัฐธรรมนูญต่อมา ก็คือ**หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ**ในมาตรา 5 ซึ่งหากมีกรณีพิพาทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใด ๆ ของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ หลักการ

ข้อนี้แม้จะมีมาตั้งแต่ พ.ศ. 2475 แต่ก็ยังต้องการและจำเป็นจะต้องได้รับการผลักดันให้เกิดผลปฏิบัติที่เป็นจริงมากขึ้นเรื่อย ๆ เพราะรัฐธรรมนูญจะต้องไม่เป็นเพียงเอกสารหรือบทบัญญัติที่เพียงแต่แสดงมาตรฐานหรือแนวทางในการปกครองประเทศ หรือแสดงความหวังหรืออุดมคติในทางการเมือง การปกครองเท่านั้น แต่จะต้องเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับได้จริงด้วย ความสำเร็จสำคัญของพัฒนาการในเรื่องนี้ก็คือการเกิดขึ้นของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นผลพวงของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 นับเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในช่วงอายุที่คนรุ่น 14 ตุลา ได้ก้าวขึ้นมามีบทบาท และรับมอบหมายภาระรับผิดชอบงานสำคัญในบ้านเมืองอยู่ในเวลานี้ ภายใต้กระแสความคิดที่ก่อตัวขึ้นเป็นที่ยอมรับอย่างจริงจังว่า รัฐธรรมนูญต้องเป็นกฎหมายที่บังคับใช้ได้จริงในทางปฏิบัติ การจะบังคับใช้ได้จึงต้องมีองค์รวมและกลไกทางกฎหมายมารองรับในการตัดสินข้อพิพาทและบังคับใช้รัฐธรรมนูญอย่างจริงจังด้วย

หลักสำคัญต่อมาคือ**หลักการอุดช่องว่างของรัฐธรรมนูญ**ในมาตรา 5 วรรคสองที่รับรองไว้ว่า “เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้กระทำการนั้นหรือวินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทย ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” หลักการนี้มีไว้สำหรับการแก้วิกฤต หรือแก้ปัญหาที่รัฐธรรมนูญไม่ได้วางเกณฑ์ไว้ล่วงหน้า โดยให้นำเอาประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมาปรับใช้แก่กรณีนั้น การนำหลักการนี้มาปรับใช้นั้น ถ้าจะกล่าวในทางประวัติศาสตร์แล้ว ก็จะได้เห็นได้จากเหตุการณ์ 14 ตุลาคนนั่นเอง ซึ่งในครั้งนั้นพระมหากษัตริย์ได้ทรงพระมหากรุณาธิคุณโปรดเกล้าฯ ให้มีการจัดตั้งรัฐบาลอันมีอาจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี นับเป็นการใช้พระราชอำนาจในยามวิกฤตที่เราควรจะได้ทำความเข้าใจว่าหลักการนี้มีนัยสำคัญในทางประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญของไทยอย่างไร และยังมีคามหมายและความสำคัญอยู่ในปัจจุบันหรือไม่ ในการนี้ขอตั้ง

ข้อสังเกตว่า หลักประเพณีการปกครองของประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย นั้น ได้รับการยกระดับจากหลักที่ถือเป็นข้อยกเว้น ซึ่งปกติเป็นบทบัญญัติที่อยู่ท้าย ๆ รัฐธรรมนูญ ให้กลายเป็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ แล้วโดยรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2560 นี้เอง หลักการนี้ปรากฏขึ้นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 เป็นมาตราสุดท้ายเพื่ออุดช่องว่างทางกฎหมายเกี่ยวกับแบบแผนการปกครองแผ่นดิน แล้วกลายมาเป็นมาตรา 7 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 การที่มีการรับรองให้หลักการนี้เป็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ เป็นพยานหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรยอมรับหลักการทางรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร หรือรับรองประเพณีการปกครองของประเทศไทยในฐานะที่เป็นบทสำรองของรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรนั่นเอง

2. ความหมายของหลักนิติธรรมในโลกตะวันตก

ในการทำความเข้าใจเรื่องนิติรัฐนิติธรรมกับประชาธิปไตยในวันนี้ เราจำเป็นต้องทำความเข้าใจไปถึงกำเนิดของหลักนิติรัฐและนิติธรรมเสียก่อน หลักเรื่องนี้อันที่จริงทั้งนิติรัฐและนิติธรรมเป็นหลักที่มีนัยอย่างเดียวกัน นิติธรรมนั้นเรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า The Rule of Law หรือการปกครองแห่งกฎหมาย ส่วนนิติรัฐนั้นมาจากคำในภาษาเยอรมันว่า Rechtsstaat หรือ State of Law ซึ่งบางตำราก็แปลว่า Legal State คือรัฐแห่งกฎหมาย หรือรัฐที่ปกครองโดยกฎหมายเป็นใหญ่ ถือกฎหมายเป็นสิ่งที่มีความสูงสุด หรือถือหลักความสูงสุดของกฎหมาย หลักนิติธรรมก็คือหลักกฎหมายเป็นใหญ่ หลักธรรมะเป็นใหญ่นั่นเอง หลักนิติรัฐหรือรัฐแห่งกฎหมายจึงเป็นหลักที่ยืนยันว่าอำนาจปกครองย่อมเป็นไปตามกฎหมาย หรือมิได้จำกัดตามกฎหมาย และกฎหมายย่อมเป็น

ไปตามหลักเหตุผลของเรื่องไม่ใช่ตามอำเภอใจของใคร หลักนิติรัฐ นิติธรรมนี้เป็นหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายและการปกครอง มีฐานะเป็นหลักทั่วไปแห่งกฎหมายที่มีค่าบังคับเหนือกฎหมายทั้งปวง เปรียบเสมือนเป็นหลัก เป็นประธานของระบบกฎหมายและการปกครองของประเทศที่เจริญแล้วทั้งหลาย

หลักนิติธรรมหรือ The Rule of Law เป็นหลักการสำคัญของระบบกฎหมายและการปกครองของอังกฤษมาช้านาน เป็นหลักที่ยืนยันรับรองว่าอำนาจปกครองย่อมมิได้จำกัดตามกฎหมาย ซึ่งเป็นหลักที่มีขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของบุคคลทั้งหลายนั่นเอง แต่ควรเข้าใจว่าหลักเรื่องไม่ใช่เป็นหลักที่สมมติขึ้นลอย ๆ แต่แท้จริงแล้วเป็นหลักที่เป็นผลพวงของการต่อสู้ช่วงชิงอำนาจกันระหว่างกษัตริย์กับขุนนางของอังกฤษ ระหว่างฝ่ายราชวงศ์ กับฝ่ายรัฐสภา และขณะเดียวกันก็เป็นผลจากการต่อสู้ช่วงชิงอำนาจกันระหว่างกลุ่มผู้นับถือลัทธิศาสนาต่างกันในศตวรรษที่ 17 คือระหว่างฝ่ายนิกายกษัตริย์ซึ่งมีความเชื่อมั่นในหลักศาสนาคริสต์นิกายโรมันคาทอลิก กับฝ่ายพวกขุนนางและสมาชิกรัฐสภาซึ่งส่วนใหญ่ถือศาสนาคริสต์นิกายโปรเตสแตนต์ หรือนิกายอังกฤษหรือพวกพิวริตันซึ่งเป็นพวกโปรเตสแตนต์ในอังกฤษนั่นเอง ความขัดแย้งนี้นำไปสู่สงครามกลางเมืองในอังกฤษซึ่งเกิดขึ้นในช่วงก่อนสมัยสมเด็จพระนารายณ์ต่อเนื่องเรื่อยมาจนถึงช่วงของสมเด็จพระเพทราชาแห่งกรุงศรีอยุธยา และกลายเป็นการปฏิวัติอันเรียกกันว่าการปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ (Glorious Revolution) เมื่อ ค.ศ. 1688 อันที่จริงเราอาจกล่าวได้ว่าหลักนิติธรรมนี้มีได้เป็นหลักที่มีผู้ใดผู้หนึ่งจงใจตั้งขึ้น แต่เป็นหลักเกณฑ์ที่เกิดขึ้นท่ามกลางการต่อสู้โดยยอมรับกันว่าเป็นหลักที่มีเหตุผลและต้องตรงตามวิถีชีวิตตามธรรมชาติการอยู่ร่วมกันของมนุษย์และสอดคล้องกับผลประโยชน์ส่วนรวมสำหรับผู้คนในยุคนั้นมากที่สุด คือการรักษาและคุ้มครองเสรีภาพของประชาชน และยังคงเป็นหลักที่ได้รับการยอมรับยกย่องเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน

หลักนิติธรรมนั้น ที่จริงแล้วแม้ว่าจะปรากฏตัวเด่นชัดขึ้นในศตวรรษที่ 17 ในประเทศอังกฤษ ซึ่งตรงกับช่วงรัชสมัยของสมเด็จพระนารายณ์ แต่ก็ เป็นคติที่ตกทอดนับถือกันมาแต่โบราณว่า การปกครองโดยกฎหมายเป็นใหญ่ เป็นหลักปกครองที่ดีที่สุด ดีกว่าหลักที่ปกครองโดยถือบุคคลเป็นใหญ่ เมื่อ กฎหมายเป็นสิ่งสูงสุดเหนือสิ่งอื่นใดในบ้านเมือง ทุกคนต้องเคารพกฎหมาย และแม้พระมหากษัตริย์ผู้มีอำนาจที่สุดในการปกครองก็ต้องเคารพกฎหมาย เพราะแต่โบราณมาโลกตะวันตกถือคติว่ากฎหมายที่มีมาแต่โบราณล้วนเป็นไป ตามพระประสงค์ของพระเจ้าผู้เป็นเจ้าของ การฝ่าฝืนกฎหมายหรือการยกเลิกเพิกถอน กฎหมายตามใจชอบนั้นจะกระทำมิได้ เพราะเป็นการขัดต่อพระประสงค์ของ พระเจ้าผู้เป็นเจ้าของ ขัดต่อพระบัญชาของพระองค์ และย่อมเป็นผิดบาปร้ายแรง แม้พระมหากษัตริย์จะได้ชื่อว่าเป็นบ่อเกิดแห่งความยุติธรรม ก็เป็นได้เพราะ ได้รับอำนาจมาจากพระเจ้าให้เป็นผู้ประกาศหรือแสดงออกว่ากฎหมายตามที่เป็น ไปตามพระประสงค์ของพระเจ้าผู้เป็นเจ้าของนั้นมิได้อยู่อย่างไร พระมหากษัตริย์ไม่ใช่เป็น ผู้มีอำนาจบัญญัติหรือยกเลิกกฎหมายได้เองตามใจชอบ ต้องอ้างพระเจ้าผู้เป็นเจ้าของ เท่านั้น พระมหากษัตริย์มีฐานะเป็นผู้ได้รับพรจากสวรรค์ให้สามารถค้นพบว่า หลักแห่งความยุติธรรมมีอยู่อย่างไร หลักความยุติธรรมนี้เป็นสิ่งที่มีอยู่แล้วตาม ธรรมชาติ โดยพระมหากษัตริย์เป็นแต่เพียงผู้มีอำนาจประกาศให้สาธารณชน รับรู้เพื่อจะได้ปฏิบัติตามเท่านั้น และไม่ว่ากษัตริย์ ผู้พิพากษา ตุลาการ แท้จริง แล้วเป็นเพียงแต่ผู้รู้ที่ทำหน้าที่แสดงออกซึ่งหลักเกณฑ์แห่งความถูกต้องว่าเป็น อย่างไร เป็นผู้มีสติปัญญาซึ่งมีความชอบธรรมในการแสดงหลักเกณฑ์ของ กฎหมายให้ปรากฏรับรู้ได้ในหมู่ประชาชนนั่นเอง

คติทำนองเดียวกันนี้ อันที่จริงก็ไม่ได้เป็นคติที่มีอยู่เฉพาะในโลกตะวันตกเท่านั้น แต่ยังปรากฏมีอยู่ในโลกตะวันออกด้วย โดยเฉพาะในสังคมไทยแต่ โบราณซึ่งยึดถือตามคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ว่า พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้รู้ธรรม จึ่งเป็นผู้มีอำนาจชี้ขาดตัดสินข้อคดีทั้งปวงด้วยพระสติ พระปัญญา เพื่อ

แบ่งสันปันส่วนแก่คู่พิพาทว่าฝ่ายใดควรจะมีส่วนได้ในข้อพิพาทนั้นเพียงใด ทั้งนี้ โดยจะต้องเป็นไปโดยสอดคล้องกับหลักธรรมในพระธรรมศาสตร์ สอดคล้องกับ เทศกาลบ้านเมือง และการวินิจฉัยตัดสินข้อพิพาทต้องกระทำด้วยความเที่ยง ธรรมปราศจากอคติด้วย พระมหากษัตริย์ในคติแบบไทยแต่โบราณนั้น ไม่ใช่ ผู้บัญญัติกฎหมายขึ้นตามพระราชหฤทัย แต่เป็นผู้กล่าวแสดงออกว่าหลักธรรมะ ในเรื่องนั้น ๆ มีอยู่อย่างไร กฎหมายในเรื่องนั้นมีอยู่อย่างไร โดยถือตามหลัก ธรรมะอันดำรงอยู่ตามเหตุตามปัจจัย ตามกาละ และเทศะ หรือตามเหตุผลของ เรื่องในคดีพิพาทแต่ละเรื่องเท่านั้น บรรดาผู้พิพากษาศาลการ รวมไปถึงมวลหมู่ มุขมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ตัดสินคดี ล้วนแล้วแต่มีหน้าที่ที่จะต้อง ตัดสินความ และกระทำการทั้งหลายตามหลักเหตุผลและหลักธรรมะเช่นว่านี้

หลักนิติธรรมที่เข้าใจกันในประเทศไทยนี้ อันที่จริงก็เป็นไปตามหลักที่ รับรู้ในโลกตะวันตกว่ากฎหมายเป็นสิ่งสูงสุด และการปกครองจะต้องเป็นการ ปกครองโดยถือกฎหมายเป็นใหญ่ อันที่จริงหลักอันนี้เป็นที่รับรู้กันในบ้านเรา ในรูปแบบคำสอนสมัยใหม่ในสมัยรัชกาลที่ 5 ตามคำสอนของอาจารย์กฎหมาย ที่สอนในประเทศอังกฤษชื่อว่าอัลเบิร์ต เวนน์ ไดซี่ (Albert Venn Dicey ย่อว่า A.V.Dicey) ซึ่งเขียนตำราอธิบายหลักรัฐธรรมนูญของอังกฤษไว้ (An Introduction to the Study of the Law of the Constitution, London) เมื่อ ค.ศ. 1885 หรือ พ.ศ. 2428 และตำราเล่มนี้ก็เข้ามาพร้อม ๆ กับเสด็จในกรมราชบุรุษ ซึ่งเป็นบิดาของโรงเรียนกฎหมายไทยสมัยใหม่ และ แพร่หลายไปในหมู่ชนชั้นนำของไทย “ไดซี่” ได้เขียนไว้ว่าหลักนิติธรรมเป็น เครื่องแสดงความสามารถในการปกครองตัวเองของชาติที่เจริญแล้ว และ ด้วยเหตุนี้สิ่งทีรัชกาลที่ 5 และพระบรมวงศานุวงศ์ ตลอดจนชนชั้นนำไทยใน ยุคนั้นพยายามกระทำตลอดมาก็คือ ทำอย่างไรจะให้หลักการปกครองโดย กฎหมายเป็นใหญ่นั้น เป็นที่ประจักษ์แก่ประชาชนและแก่นานาอารยประเทศ เพื่อแสดงออกให้เห็นว่าหลักนิติธรรมดำรงอยู่ในประเทศไทยแล้ว “ไดซี่” เขียน

เอาไว้ว่าหลักนิติธรรมที่แท้จริงก็คือหลักการปกครองโดยกฎหมายเป็นใหญ่ ซึ่งมีสาระสำคัญอยู่ว่าการปกครองต้องเป็นการปกครองตามกฎหมาย ไม่ใช่ปกครองตามอำเภอใจหรือโดยดุลพินิจของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง การที่กฎหมายจะเป็นใหญ่ได้นั้นต้องประกอบด้วยหลักสำคัญ 3 ประการคือ หลักไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย หลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย และหลักอิสรภาพของฝ่ายตุลาการ

ประการที่ 1 จะต้องไม่มีผู้ใดได้รับโทษหรือผลร้ายใด ๆ จากรัฐ หากผู้นั้นไม่ได้ล่วงละเมิดกฎหมาย

ประการที่ 2 บุคคลทุกคนย่อมเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย

ประการที่ 3 ศาลเป็นผู้มีอำนาจที่เป็นอิสระ เป็นผู้ชี้ขาดข้อพิพาทว่ากฎหมายมีว่าอย่างไร โดยไม่มีผู้ใดอยู่เหนือกฎหมายได้

3. หลักนิติธรรมเป็นผลจากการต่อสู้ในอังกฤษ

หลักการทั้งสามข้อข้างต้นนี้เป็นผลจากการต่อสู้ช่วงชิงอำนาจกันในอังกฤษในสมัยศตวรรษที่ 17 ซึ่งอันที่จริงแล้ว เกิดขึ้นในยุคที่มีการรื้อฟื้นหลักการที่ตกทอดมาแต่โบราณตั้งแต่สมัยโรมันที่ว่า องค์จักรพรรดิย่อมมีอำนาจสูงสุดเหนือกฎหมายใด ๆ (princeps legibus solutus) ขึ้นมาใหม่โดยมีการยืนยันหลักการนี้ให้เด่นชัดขึ้นในสมัยศตวรรษที่ 17 ในสมัยที่เกิดสมบูรณาญาสิทธิราชย์ขึ้นในอังกฤษ ในยุคที่พระมหากษัตริย์อังกฤษกำลังมีพระราชอำนาจมากที่สุด แต่ตั้งที่ท่านทั้งหลายคงทราบดีอยู่แล้วว่า ในรัชสมัยของพระเจ้าเจมส์ที่ 1 (ค.ศ. 1603-1625) ซึ่งเป็นยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในอังกฤษนั้น ได้เกิดความขัดแย้งครั้งใหญ่ในประเทศอังกฤษระหว่างรัฐสภากับพระมหากษัตริย์ ทั้งนี้ก็เป็นเพราะว่าพระมหากษัตริย์ได้สมทานความคิดที่

เติบโตขึ้นในสมัยใหม่ว่าพระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงไว้ซึ่งสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จึงทรงถือพระองค์ว่าเป็นผู้มีอำนาจเหนือกฎหมาย โดยอ้างหลักที่ตกทอดมาจากกฎหมายโรมัน ในขณะที่ฝ่ายรัฐสภาอ้างว่าพระมหากษัตริย์ต้องอยู่ใต้กฎหมายตามที่ตกทอดมาตามโบราณราชประเพณี

อันที่จริง แม้ว่าหลักที่ว่าพระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจเหนือกฎหมายจะเป็นหลักที่ยอมรับกันในสมัยโรมัน แต่หลังจากจักรวรรดิโรมันล่มสลายไปแล้ว หลักข้อนี้ก็ได้อุบัติหายไป ในสมัยกลางว่า ไม่มีผู้ใดจะมีอำนาจเหนือกฎหมายได้ เพราะกฎหมายนั้นมาจากพระเจ้า กฎหมายจึงเป็นกฎอันอันศักดิ์สิทธิ์ซึ่งมีขึ้นด้วยพระปัญญาและพระประสงค์ของพระเจ้า แต่เมื่อสิ้นสมัยกลาง ความเสื่อมเกิดขึ้นแก่ศาสนจักรโรมันคาทอลิกในยุคปฏิรูปศาสนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพระเจ้าเฮนรีที่ 8 ซึ่งเป็นเสด็จปู่ของพระเจ้าเจมส์ที่ 1 ทรงประกาศตัดญาติขาดมิตรกับสันตะปาปาที่กรุงโรม แล้วตั้งคริสตจักรแห่งอังกฤษเป็นอิสระจากศาสนจักรโรมันคาทอลิกแห่งกรุงโรม โดยมีพระมหากษัตริย์แห่งอังกฤษเป็นประมุขแห่งคริสตจักรอังกฤษเสียเอง ก็เกิดข้อสนับสนุนว่าพระมหากษัตริย์มีอำนาจสูงสุด เต็ดขาด ไม่อยู่ใต้อาณัติของศาสนจักรหรือบุคคลใด คำสอนที่ว่าผู้ใดทรงอำนาจสูงสุด เต็ดขาด ไม่อยู่ใต้อาณัติของบุคคลใดที่เรียกว่าอำนาจอธิปไตยนี้ ย่อมมีอำนาจไม่จำกัดเป็นคำสอนของนักกฎหมายชาวฝรั่งเศสชื่อ จัง โบแดง (Jean Bodin) ซึ่งแพร่หลายในปลายศตวรรษที่ 16 โดยจัง โบแดงได้เขียนตำราแพร่หลายไปทั่วยุโรปว่า กษัตริย์ซึ่งทรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตยนั้น ย่อมไม่อยู่ใต้อาณัติของผู้ใดในความหมายที่ว่า พระองค์ไม่ต้องตกอยู่ใต้อาณัติของศาสนจักร เมื่อความคิดนี้แพร่มาถึงอังกฤษ พระเจ้าเจมส์ที่ 1 ทรงเห็นพ้องด้วยกับแนวคิดที่ว่าพระมหากษัตริย์ย่อมทรงมีพระราชอำนาจสูงสุด และได้ทรงนิพนธ์ตำราว่าด้วยเรื่องพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไว้ว่าย่อมมีขึ้นตามหลักเทวสิทธิ์ (Divine Right

of the King) ไว้ด้วย เมื่อทรงมันพระทัยว่าทรงมีพระราชอำนาจสูงสุดเหนือ
อำนาจใด ๆ จึงทรงอ้างว่าทรงมีพระราชอำนาจเหนือกฎหมายด้วย

แต่เนื่องจากพระเจ้าเจมส์ที่ 1 ทรงนับถือศาสนาคริสต์นิกายคาทอลิก
ในขณะที่ขุนนางจำนวนมากเป็นโปรเตสแตนต์ และเกิดความระแวงในหมู่
ขุนนางว่าจะทรงเอาพระทัยออกห่างจากอังกฤษไปเข้าข้างสก๊อตแลนด์และ
ฝรั่งเศสซึ่งเป็นคาทอลิกเหมือนพระองค์ ความระแวงนี้จึงขยายตัวเป็นความ
ขัดแย้งเรื่องพระราชอำนาจระหว่างพระมหากษัตริย์คือพระเจ้าเจมส์ที่ 1 กับ
ขุนนางในรัฐสภา เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงอ้างว่าทรงมีพระราชอำนาจไม่จำกัด
และอยู่เหนือกฎหมาย ฝ่ายรัฐสภาก็ยกโบราณราชประเพณีขึ้นอ้างว่า ทรง
พระราชอำนาจสูงสุดก็จริง แต่ต้องอยู่ใต้กฎหมาย กลายเป็นความขัดแย้งทาง
ความคิดซึ่งนำไปโดยขุนนางในฝ่ายตุลาการได้อ้างกฎหมายขึ้นแข็งขึ้นพระราช
อำนาจของพระมหากษัตริย์ขึ้นก่อน โดยยืนยันว่าพระราชอำนาจของ
พระมหากษัตริย์ต้องอยู่ใต้กฎหมาย ตามมาด้วยการแข็งขึ้นพระราชอำนาจโดย
ฝ่ายรัฐสภา และในที่สุดเมื่อสิ้นรัชกาลพระเจ้าเจมส์ที่ 1 ความขัดแย้งก็ขยาย
ตัวกลายเป็นสงครามกลางเมืองระหว่างฝ่ายพระมหากษัตริย์กับฝ่ายขุนนาง
ในรัฐสภา ซึ่งฝ่ายพระมหากษัตริย์เป็นฝ่ายพ่ายแพ้ นำไปสู่การสำเร็จโทษ
พระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1 ซึ่งเป็นพระราชโอรสของพระเจ้าเจมส์ที่ 1 เมื่อ ค.ศ. 1649
ด้วยข้อหาว่าทรงทรยศต่อประเทศชาติ เห็นแก่ประโยชน์ส่วนพระองค์ยิ่งกว่า
ประโยชน์ของชาติ

การสำเร็จโทษพระมหากษัตริย์อังกฤษครั้งนั้นเป็นไปภายใต้คำขวัญ
ใหญ่ที่ว่า The King can do no wrong หรือพระมหากษัตริย์จะกระทำผิดมิได้
หากทรงกระทำผิดก็ไม่อาจนับเป็นการกระทำของพระมหากษัตริย์ และเป็น
ความผิดต่อตำแหน่ง รัฐสภาของอังกฤษจึงประกาศถอดถอนพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1
ออกจากตำแหน่งพระมหากษัตริย์ด้วยคำสอนว่า The King can do no wrong

นั่นเอง ตามคำสอนเรื่องนี้ในอังกฤษ ยุคศตวรรษที่ 16 และ 17 นั้น The King can do no wrong ไม่ได้แปลว่าพระมหากษัตริย์ในฐานะส่วนพระองค์จะทำอะไรผิดไม่ได้ แต่หมายถึงพระมหากษัตริย์ในฐานะตำแหน่งพระมหากษัตริย์นั้นย่อมไม่ทำอะไรผิด หากทำผิด ผู้กระทำ คือผู้ดำรงตำแหน่งโดยส่วนตัวนั้นแหละที่ต้องรับผิดชอบ และด้วยเหตุนี้ในเวลาต่อมาหลังจากการยึดอำนาจของรัฐสภาแล้ว คำสอนเรื่อง The King can do no wrong จึงค่อย ๆ เปลี่ยนแปลงไปว่าพระมหากษัตริย์จะทำการสิ่งใดต้องผ่านผู้สนองพระราชโองการ จะทรงกระทำเองไม่ได้ดังที่เข้าใจกันในยุคนั้น

การแข็งขันต่อพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยอ้อมหลักนิติธรรมนี้เกิดขึ้นหลายครั้ง คดีที่ศาลแข็งขันต่อพระมหากษัตริย์นี้มีหลายคดีในศตวรรษที่ 17 ในคดีหนึ่งซึ่งเกิดขึ้นในต้นศตวรรษที่ 17 ซึ่งตรงกับรัชสมัยสมเด็จพระเอกาทศรถ ชื่อว่า คดี Prohibitions del Roy (ค.ศ. 1607) ปรากฏว่าพระเจ้าเจมส์ที่ 1 ได้ทรงใช้พระราชอำนาจตัดสินคดีโดยทรงอ้างว่าพระองค์ทรงเป็น The fountain of Justice หรือบ่อเกิดแห่งความยุติธรรม เพราะฉะนั้นย่อมมีพระราชอำนาจที่ตัดสินคดีได้ โดยได้ทรงประทับศาล King's Bench ซึ่งเป็นศาลของพระมหากษัตริย์ในฐานะผู้พิพากษาในศาลชั้นต้น ปรากฏว่าคดีนี้มีการอุทธรณ์ไปถึงศาลอุทธรณ์ อธิบดีผู้พิพากษาในศาลอุทธรณ์ (Chief Justice of the Common Pleas) ท่านหนึ่งที่ต่อมาเป็นผู้มีชื่อเสียงมากคือ เซอร์เอ็ดเวิร์ด คูก (Sir Edward Coke 1552-1634) ได้ตัดสินยกพระบรมราชวินิจฉัยพระเจ้าเจมส์ที่ 1 ตามความเชื่อว่าพระมหากษัตริย์แม้ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ก็ยังคงอยู่ใต้กฎหมายคอมมอนลอว์ของอังกฤษ และให้เหตุผลว่าพระมหากษัตริย์ไม่อาจทรงพิพากษาคดีพิพาทได้ด้วยพระองค์เองไม่ว่าจะเป็นคดีอาญาหรือคดีแพ่ง เพราะไปขัดกับหลักประกันสิทธิของคุณ่ความในการอุทธรณ์ต่อศาลสูงขึ้นไป การวินิจฉัยชี้ขาดคดีพิพาทจึงเป็นอำนาจเฉพาะของศาลยุติธรรมตามกฎหมายและจารีตประเพณีของอังกฤษเท่านั้น และ

กลายเป็นหลักตักทอตต่อมาว่าการพิจารณาพิพากษาคดีย่อมเป็นอำนาจของศาลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายเท่านั้น นับเป็นการแข็งขันครั้งแรกต่อพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ซึ่งแน่นอนตามมาด้วยการที่พระเจ้าแผ่นดินก็ทรงเรียกเซอร์เอ็ดเวิร์ด คุกเข้าไปถวายรายงานว่าทำอย่างไรได้อย่างไร ในเมื่อพระมหากษัตริย์ได้ทรงตัดสินแล้ว ผู้พิพากษาจะมายกคำวินิจฉัยของพระมหากษัตริย์ว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายได้อย่างไร

ในครั้งนั้นพระเจ้าเจมส์ที่ 1 ได้ทรงมีพระราชดำรัสว่า กฎหมายนั้นล้วนตั้งอยู่บนหลักของเหตุผลและพระมหากษัตริย์ย่อมทรงมีเหตุผลเช่นเดียวกันกับผู้พิพากษาทั้งหลาย เพราะฉะนั้นพระองค์ย่อมทรงสามารถตัดสินคดีได้เช่นเดียวกัน เซอร์เอ็ดเวิร์ด คุกได้กราบบังคมทูลถวายว่า “จริงอยู่ที่พระเจ้าผู้เป็นเจ้าได้ทรงประสิทธิ์ประสาทให้พระองค์คือพระมหากษัตริย์ทรงมีพระปรีชาสามารถเป็นเลิศและทรงมีพรสวรรค์อันประเสริฐ แต่พระองค์ก็ไม่ใช้ผู้รู้ในทางกฎหมายทั้งหลายในราชอาณาจักรอังกฤษ และบรรดาเหตุพิพาททั้งปวง เหตุเกี่ยวกับวิถีชีวิตของผู้คน หรือเกี่ยวกับการสืบมรดกหรือทรัพย์สินหรือความเป็นไปของเหล่าพสกนิกรเหล่านั้น ล้วนแล้วแต่เป็นเรื่องซับซ้อนอันไม่สามารถวินิจฉัยด้วยเหตุผลสามัญ แต่ต้องวินิจฉัยด้วยเหตุผลที่ได้รับการใคร่ครวญอย่างดีแล้ว ประกอบกับการวินิจฉัยด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการอันจะต้องใช้เวลาศึกษาเล่าเรียนยาวนานและผ่านการฝึกฝนจนมีประสบการณ์ เชี่ยวชาญถึงขนาดสามารถบรรลุถึงความเข้าใจในหลักกฎหมายได้ และกฎหมายย่อมเป็นเครื่องมือและมาตรวัดอันประเสริฐที่จะใช้ในการวินิจฉัยเรื่องราวของเหล่าพสกนิกร ทั้งยังเป็นเครื่องพิทักษ์รักษาพระองค์ พระมหากษัตริย์ให้ทรงปลอดภัยและสงบสันติด้วย” ปรากฏตามที่ เซอร์เอ็ดเวิร์ด คุก ได้บันทึกไว้ว่า เมื่อพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงสดับรับฟังคำกราบบังคมทูลของท่านแล้ว ก็ทรงพระพิโรธอย่างยิ่งและทรงตรัสว่า “ถ้าเป็นเช่นนั้นพระองค์ก็ต้องอยู่ใต้บังคับกฎหมายนะสิ และถ้าเป็นเช่นนั้น เมื่อผู้พิพากษาเป็นผู้ตัดสินว่ากฎหมายมีว่าอย่างไร ผู้พิพากษาก็มีอำนาจ

เหนือพระมหากษัตริย์นะสิ ถ้าอ้างตนว่าอยู่เหนือพระมหากษัตริย์ ผู้พิพากษาอย่างเซอร์เอ็ดเวิร์ด คุกก็ย่อมผิดฐานกบฏนะสิ” เซอร์เอ็ดเวิร์ด คุก ได้บันทึกต่อไปว่า ในครั้งนั้นท่านเองก็ไม่ว่าจะกล่าวอย่างไรก็ได้ ได้แต่กล่าวถวายบังคมทูลโดยอ้างคำกล่าวของแบรคตัน (Henry de Bracton 1210-1268) ซึ่งเป็นบรมครูที่นับถือกันแต่โบราณว่า “พระมหากษัตริย์นั้นไม่ทรงอยู่ใต้อาณัติผู้ใดเว้นแต่พระเจ้าผู้เป็นเจ้าและกฎหมาย” ว่าแล้วก็ทูลลากลับ แม้ว่าเซอร์เอ็ดเวิร์ด คุก ไม่ได้ถูกลงพระราชอาญาในครั้งนั้น แต่ว่าผลที่ตามมาในเวลาต่อมาก็คือ ท่านถูกกล่าวหาว่าฉ้อราษฎร์บังหลวงและถูกปลดออกจากตำแหน่งประธานศาลในที่สุด ซึ่งก็เป็นเหตุทำให้เกิดความระส่ำระสายในบ้านเมืองต่อมาเพราะว่าเกิดความไม่เชื่อถือน้ำพระทัยของพระมหากษัตริย์ว่าทรงยึดถือหลักกฎหมายอย่างจริงจัง เหตุเหล่านี้ได้ชักนำให้เกิดสงครามกลางเมืองในรัชสมัยของพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1 ซึ่งเป็นพระราชโอรสของพระเจ้าเจมส์ที่ 1 ต่อมา

นอกจากคดีข้างต้นแล้วยังมีอีกคดีหนึ่งซึ่งปรากฏว่าศาลตัดสินให้พระบรมราชโองการที่พระมหากษัตริย์ทรงประกาศใช้โดยไม่ได้รับความยินยอมของรัฐสภานั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น ในคดี The Case of Proclamations (ค.ศ.1611) ในรัชสมัยของพระเจ้าเจมส์ที่ 1 ซึ่งทรงมีพระบรมราชโองการให้เรียกเก็บภาษีพิเศษเพิ่มขึ้นโดยไม่ผ่านการลงมติของสภาว่า พระบรมราชโองการที่ทรงตราขึ้นโดยอาศัยพระราชอำนาจ (The Royal Prerogative) นั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย การเก็บภาษีจึงมีไม่ได้ และการจับกุมดำเนินคดีผู้ฝ่าฝืนจึงกระทำมิได้ แต่เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงยืนยันในพระราชอำนาจของพระองค์ว่าอยู่เหนือกฎหมาย ในที่สุดเหตุการณ์นี้ก็ลุกลามไปจนกระทั่งชนชั้นนำในอังกฤษขาดความเชื่อถือนับในพระมหากษัตริย์ว่าไม่ทรงตั้งมั่นในกฎหมาย แต่ทำอะไรตามพระราชหฤทัยอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย นำไปสู่การขัดแย้งต่อสู้เป็นสงครามกลางเมืองจนถึงขนาดถอดถอนพระมหากษัตริย์ และสำเร็จโทษพระมหากษัตริย์คือพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1 ในรัชสมัยต่อมา (ค.ศ. 1649)

ในแง่ความคิด ในยุคนั้นก็มีกระแสความคิดที่โต้แย้งต่อสู้กันเป็นสองสาย ตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 17 โต้แย้งกันไปในช่วงร้อยกว่าปีโดยมีนักปราชญ์ทั้ง 2 สาย และสรุปลงด้วยความคิดที่ยืนยันว่าพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจจำกัดได้รับการยอมรับกว้างขวางกว่าในที่สุด

ความคิดสายแรก คือสายนิยมสมบูรณาญาสิทธิราชย์ก็อธิบายว่าพระมหากษัตริย์นั้นทรงเป็นผู้มีอำนาจกล้าแข็ง ซึ่งหากไม่มีผู้ใดมีอำนาจกล้าแข็งแล้วก็จะปกครองให้บ้านเมืองสงบสุขไม่ได้ ถ้าปล่อยให้บรรดาประชาชนปกครองกันเองแล้ว ประชาชนมีธรรมชาติที่เลว หยาบช้ำ เห็นแก่ตัว และมักต่อสู้ แย่งชิงทำสงครามกันเองตลอดเวลา บ้านเมืองจะสงบสุขไม่ได้ จำเป็นต้องมีผู้ที่มีอำนาจกล้าแข็งคือพระมหากษัตริย์มาปกครองและพระมหากษัตริย์ต้องปกครองด้วยอำนาจอสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ผู้ใดจะคัดค้านไม่ได้ เป็นไปตามหลักสัญญาประชาคมแบบสัญญาสวามิภักดิ์ (pactum subjectionis) ผู้ที่เสนอความคิดเห็นนี้ก็คือ โทมัส ฮอบส์ (Thomas Hobbes 1588-1679) ซึ่งก็เป็นนักปราชญ์ที่นักรัฐศาสตร์ทั้งหลายยอมรับว่าเป็นบิดาความคิดทางการเมืองสมัยใหม่ หรือเป็นบิดาของรัฐศาสตร์สมัยใหม่ เคียงคู่กับ มาคิอาเวลลี

แต่ความคิดของโทมัส ฮอบส์ ก็ได้รับการตอบโต้จากแนวคิดอีกสายหนึ่งซึ่งนำโดย จอห์น ล็อก (John Locke 1632-1704) นักปราชญ์รุ่นหลัง ซึ่งอธิบายว่ามนุษย์นั้นตามธรรมชาติไม่ได้เลว หยาบช้ำ เห็นแก่ตัวและต่อสู้ฆ่าฟันกันตลอดเวลาอย่างที่ฮอบส์ว่า แต่มนุษย์มีธรรมชาติที่ไฝ่สันติ แต่ว่ามีเหตุที่อาจจะใช้อำนาจล่วงล้ำก้ำกินกันได้ จึงจะต้องมาตกลงกัน อยู่ร่วมกันในสังคมอย่างสันติ และมอบอำนาจให้ผู้ปกครอง ปกครองภายใต้กฎหมาย ถ้าหากผู้ปกครองปกครองโดยไม่อยู่ภายใต้กฎหมาย ราษฎรทั้งหลายก็มีสิทธิที่จะท้วงติงและมีสิทธิที่จะขัดขืนอำนาจของพระมหากษัตริย์ได้ เป็นไปตามหลักสัญญาประชาคมแบบสัญญาสหภาพ (pactum unionis) แต่ไม่ว่า

อย่างไรก็ตาม จอห์น ล็อก ก็ยอมรับว่าตามกฎหมายของอังกฤษนั้น Common Law เป็นกฎหมายทั่วไป เป็นหลักเหตุผลตามธรรมชาติและอยู่เหนือพระราชอำนาจ ความชอบธรรมของพระราชอำนาจนั้นอยู่ตรงที่เป็นอำนาจใช้ดุลยพินิจของพระมหากษัตริย์ ซึ่งตามปกติพระมหากษัตริย์ต้องใช้พระราชอำนาจภายในขอบเขตของกฎหมาย พระราชอำนาจในการใช้ดุลยพินิจตามที่ทรงเห็นสมควรนั้นอาจมีได้ ไม่ใช่มีไม่ได้ แต่ต้องมีโดยฐานแห่งความมีเหตุมีผล และมีได้เฉพาะกรณีที่ไม่มียุติบัญญัติในเรื่องนั้นห้ามไว้ หรือในกรณีที่กฎหมายมุ่งที่จะเปิดช่องให้พระองค์ใช้ดุลยพินิจได้ เช่นเมื่อเกิดเหตุจำเป็น ซึ่งการใช้ดุลยพินิจในกรณีเหล่านี้จะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมเท่านั้น ดังที่เขาได้กล่าวว่า ในกรณีเช่นนี้พระราชอำนาจหรือ Prerogative ตามความมุ่งหมายของกฎหมายนั้น ย่อมไม่ใช่อะไรอื่นนอกจากอำนาจในการรักษาคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมโดยไม่ต้องผูกพันตามกฎหมาย

เราจะเห็นได้ว่า จอห์น ล็อก แม้จะยืนยันว่าพระมหากษัตริย์ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย แต่ก็ยอมรับว่าเมื่อยามวิกฤตพระมหากษัตริย์มีดุลยพินิจที่จะหาทางออกจากวิกฤตได้ แต่ต้องไม่ใช่เป็นไปด้วยการใช้อำนาจตามอำเภอใจ อันนี้เป็นหลักการที่นำมาซึ่งพัฒนาการในอังกฤษและเกิดเป็นประชาธิปไตยในเวลาต่อมาโดยมีการตรากฎหมายหลายฉบับเพื่อจำกัดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไว้ แต่ในที่สุดแล้วก็เป็นที่ยอมรับว่าพระมหากษัตริย์ย่อมมีพระราชอำนาจในเวลาที่มีเหตุยกเว้น หรือมีเหตุฉุกเฉินจำเป็น ในกรณีเหล่านี้ย่อมจะทรงใช้พระราชอำนาจนั้นตามเหตุตามปัจจัย

4. หลักนิติธรรมและประชาธิปไตยในอเมริกา

เราอาจจะสรุปได้ว่าพัฒนาการอังกฤษนั้น ได้นำไปสู่กฎหมายเป็นใหญ่ โดยการโต้แย้งทางความคิดสองแนวทาง ระหว่างการปกครองโดยพระราช

อำนาจกับการปกครองโดยกฎหมายเป็นใหญ่ที่ปรากฏในข้อคิดของนักปราชญ์สองสายข้างต้น ความคิดแนวหลังได้รับการยอมรับกว้างขวางขึ้นและได้มีการรับรองการจำกัดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์มาเป็นขึ้น ๆ จัดเป็นพัฒนาการของรัฐธรรมนูญแบบไม่เป็นลายลักษณ์อักษรของอังกฤษ ดังที่พระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1 ทรงยอมรับว่าจะใช้อำนาจกฏอัยการศึกจัดตั้งศาลพิเศษขึ้นพิจารณาพิพากษาคดี เมื่อเกิดการถวายนฎีการ้องเรียนกันขึ้นในกรณี Petition of Rights (1628) และเมื่อทรงยอมตรากฎหมายยกเลิกศาล Star Chamber 1641 ก็ทรงรับรองว่าพระมหากษัตริย์ไม่มีพระราชอำนาจที่จะยึดทรัพย์สินหรือที่ดินของราษฎรอังกฤษ นอกเสียจากจะได้รับการพิจารณาพิพากษาจากศาลยุติธรรมตามกฎหมายเสียก่อน จนหลังสงครามกลางเมืองที่มอลงเอยด้วยการปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ (Glorious Revolution) ก็มีการประกาศ Bill of Rights 1689 เป็นหลักการชัดเจนแน่นอนว่าพระมหากษัตริย์รับรองว่าจะทรงอยู่ใต้บังคับกฎหมาย ต่อมาก็มีการตรา The Act of Settlement 1701 ยืนยันหลักความมีอิสระของฝ่ายตุลาการว่า ผู้พิพากษาย่อมได้รับความคุ้มครองให้ดำรงตำแหน่งตราบเท่าที่ยังครองตนอย่างเหมาะสม โดยจะได้รับเงินเดือนเป็นจำนวนแน่นอนและไม่อาจถูกปลดจากตำแหน่งโดยปราศจากความยินยอมของรัฐสภา

หลักการเหล่านี้รวมสรุปเป็นหลักที่ยอมรับกันสืบมาว่าที่วากฎหมายเป็นใหญ่นั้นก็คือ

ประการแรก ถือว่าไม่มีผู้ใดอยู่เหนือกฎหมาย ทุกคนเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย

ประการที่สอง คือหลักที่ว่าตุลาการผู้เป็นอิสระเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยว่ากฎหมายมีว่าอย่างไรในการวินิจฉัยคดี ไม่ใช่พระมหากษัตริย์ทรงวินิจฉัยคดีเอง ซึ่งหลักอันนี้ก็เป็นต้นตอของหลักที่มีการแยกอำนาจนิติบัญญัติในการตรา

กฎหมาย อำนาจบริหารในการบังคับการตามกฎหมาย และอำนาจตุลาการในการชี้ขาดข้อพิพาทตามกฎหมายในที่สุด

ประการที่สาม กฎหมายจะต้องไม่มีผลย้อนหลังในทางเป็นโทษ ไม่มีกฎหมายย้อนไม่มีโทษ หรือหลักที่ว่าบุคคลย่อมมีเสรีภาพในการทำกรที่กฎหมายไม่ได้ห้ามไว้ และ

ประการที่สี่ หลักการใช้อำนาจดุลยพินิจของผู้ปกครองย่อมมีได้เท่าที่กฎหมายได้รับรองไว้ ซึ่งหมายรวมทั้งกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร และที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร ในที่สุดกฎหมายในความหมายนี้จึงหมายถึงการใช้อำนาจดุลยพินิจต้องเป็นไปตามหลักกฎหมาย และตามหลักเหตุผลตามเหตุผลของเรื่อง ตามเหตุตามปัจจัยนั่นเอง

อย่างไรก็ตามสิ่งที่เราจะได้พบต่อมาก็คือหลังจากหลักกฎหมายเป็นใหญ่เจริญขึ้นในอังกฤษแล้ว ก็ไม่ได้แปลว่าอังกฤษจะตั้งตนอยู่ในหลักการสำคัญนี้ได้อย่างแน่วแน่มั่นคง หลังจากอังกฤษประสบความสำเร็จในการจำกัดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ให้อยู่ใต้อำนาจของรัฐสภาได้ราวหนึ่งร้อยปี ก็เกิดปัญหาใหญ่ขึ้น คือรัฐสภาอังกฤษได้มีอำนาจเป็นใหญ่จนกระทั่งขนาดกลายเป็นเผด็จการรัฐสภา แล้วก็ได้มีการตรากฎหมายในลักษณะที่ถูกรัฐวิพากษ์วิจารณ์โจมตีว่าเป็นการชู้ตริต เป็นการใช้อำนาจโดยปราศจากเหตุผลสมควรเกินสมควรแก่เหตุ เหตุการณ์ที่นำไปสู่การวิพากษ์วิจารณ์เช่นนี้ได้เกิดขึ้นในดินแดนอาณานิคมของอังกฤษในทวีปอเมริกา โดยเฉพาะอย่างยิ่งบรรดาประชาชนที่รวมตัวกันเป็นผู้ก่อตั้งสหรัฐอเมริกาก็คือผู้ที่ลุกขึ้นแข็งขันต่ออำนาจรัฐสภาของอังกฤษซึ่งปกครองดินแดนอาณานิคมอยู่นั่นเอง โดยชาวอาณานิคมได้ให้เหตุผลว่าการที่รัฐสภาของอังกฤษประกาศใช้กฎหมายเก็บภาษีอย่างชู้ตริตต่อชาวอาณานิคมซึ่งไม่มีผู้แทนอยู่ในรัฐสภาอังกฤษนั้น แม้จะอ้างว่ามีอำนาจทำได้ตามหลักอำนาจสูงสุดเป็นของรัฐสภาหรือ Parliamentary sovereignty

แต่หากรัฐสภาใช้อำนาจนั้นในทางลิดรอน ช่มเหง ไม่เคารพสิทธิตามธรรมชาติของประชาชนชาวอเมริกันแล้ว ประชาชนก็มีสิทธิที่จะขัดขึ้นโต้แย้งและจัดระเบียบการปกครองตนเองขึ้นใหม่เป็นอิสระจากอังกฤษได้ และในที่สุดก็นำไปสู่การประกาศอิสรภาพจากอังกฤษ จัดตั้งกันเป็นสหรัฐอเมริกาภายใต้หลักการใหม่ในรัฐธรรมนูญแบบประชาธิปไตยฉบับแรกของโลกที่เราารู้จักกันว่าหลัก Popular sovereignty หรืออำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน เป็นหลักที่เข้าแทนที่อำนาจอธิปไตยเป็นของผู้แทนปวงชนในที่สุด

อย่างไรก็ตาม ควรสังเกตไว้ด้วยว่า ในหลักฐานการก่อตั้งสหรัฐอเมริกา นั้น ก็ได้มีการยืนยันหลักอีกอย่างหนึ่งว่าที่อำนาจสูงสุดเป็นของประชาชนนั้น ไม่ใช่เป็นอำนาจเป็นของประชาชนที่จะใช้ได้ตามใจชอบแก่ประชาชนแต่อย่างใด แต่เป็นอำนาจที่ต้องเป็นไปตามหลักเหตุผลและจะต้องมีการจำกัดการใช้อำนาจเสียงประชาชนข้างมากเอาไว้ด้วยรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร โดยตั้งหลักว่ารัฐบาลที่มาจากประชาชนต้องมีอำนาจจำกัดและต้องคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนเสียงข้างน้อยด้วย

หลักนิติธรรมและประชาธิปไตยของอเมริกาได้แสดงออกมาด้วยเจตจำนงอันแน่วแน่ที่ถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน โดยมีการประกันสิทธิขั้นพื้นฐานไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน และจะไม่ยอมให้ผู้ใดมีอำนาจเด็ดขาดโดยที่ไม่มีการตรวจสอบได้ กลายเป็นหลักการแบ่งแยกอำนาจในสหรัฐอเมริกาที่เป็นที่รู้จักโดยทั่วไป แล้วก็พัฒนาเป็นหลักที่ว่าอำนาจทั้งปวงนั้นโดยที่มีได้ด้วยความยินยอมของประชาชนก็จะต้องอยู่ในระบอบของเหตุผลและดำเนินไปภายในหลัก Due process of law หรือหลักการที่ว่า การใช้อำนาจมาจำกัดสิทธิของประชาชนจะต้องดำเนินไปตามกระบวนการที่ชอบด้วยเหตุผล คือต้องรับฟังผู้เกี่ยวข้อง ต้องใช้อำนาจตามหลักความสมควรแก่เหตุ อันเป็นต้นกำเนิดของหลักที่ต่อมาเรารู้จักกันในประเทศไทยในรูปของการที่

ประชาชนผู้เกี่ยวข้องจะต้องมีส่วนร่วมในกิจการของรัฐนั่นเอง หลักการเหล่านี้พัฒนาขึ้นท่ามกลางการต่อสู้ ดังที่เราจะเห็นได้ว่า ในอังกฤษนั้นหลัก The Rule of Law หรือหลักนิติธรรมก็เกิดขึ้นจากการต่อสู้ระหว่างผู้ถืออำนาจปกครองกับผู้ถืออำนาจปกครอง เพื่อให้การปกครองนั้นดำเนินไปอย่างสมเหตุสมผล และเมื่อจะเกิดหลักนี้ขึ้นในสหรัฐอเมริกาขึ้นนั้น ที่แท้แล้วก็เกิดขึ้นจากการต่อสู้ของประชาชนที่อยู่ใต้อำนาจการปกครองที่ไม่เป็นธรรม ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะยังให้การปกครองโดยอำนาจแห่งเหตุผลนั้นมีอำนาจเหนือการปกครองโดยอำนาจอำเภอใจนั่นเอง

5. หลักนิติธรรมในสังคมไทยดั้งเดิม

หลักการทำนองเดียวกับหลักนิติธรรมที่รู้จักกันในโลกตะวันตกนี้มีข้อน่าคิดว่ามีอยู่ในสังคมไทยหรือไม่ คำตอบก็คือหลักนิติธรรมหรือหลักที่ถือกฎหมายเป็นใหญ่ นั้นแท้จริงมีอยู่ในสังคมไทยเดิมเช่นกัน เพียงแต่ที่ผ่านมาเราได้หยิบยกมาพูดถึงกันน้อยไปสักหน่อย

หลักกฎหมายเป็นใหญ่ปรากฏให้เห็นเป็นอย่างน้อยในหลักศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหงซึ่งกล่าวถึงการที่ไม่ว่าใครเดือดร้อนข้องใจก็ตามก็มาหาพ่อขุนได้ มีกระดิ่งแขวนไว้ที่หน้าประตูเมือง พ่อขุนก็จะตัดสินให้โดยชื่อ หมายความว่าตัดสินตามหลักเหตุผลและหลักกฎหมายนั่นเอง ซึ่งแน่นอนจะทำให้เกิดการตีความต่อมาในสมัยจอมพลสฤษดิ์ วาระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ ก็คือระบอบพ่อขุน คือผู้เป็นใหญ่ตัดสินเรื่องราวทั้งปวง แต่ว่าความที่อยู่เบื้องหลังของมันก็คือการตัดสินเรื่องราวทั้งปวงต้องตัดสินโดยชื่อ คือตัดสินตามหลักเหตุผลอันที่เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป นั่นก็คือหลักการความถูกต้องชอบธรรมนั่นเอง ซึ่งหลักความมีเหตุผลถูกต้องชอบธรรมนั้นไม่ว่าจะในสมัย

สุโขทัย ออยุธยา รวมถึงสมัยรัตนโกสินทร์ย่อมจะมีแฝงอยู่ในคติธรรมคำสอนของ พุทธศาสนาอันเป็นหลักการพื้นฐานที่รับรู้และยอมรับกันทั่วไปตลอดมาอยู่แล้ว

ตามคติแต่โบราณของไทยมีหลักที่คนทั่วไปเชื่อมั่นฝังแน่นอยู่ใน วัฒนธรรมไทยตลอดมาว่า พระมหากษัตริย์ไม่ว่าจะมีพระราชอำนาจเพียงใด ก็ตาม จะต้องทรงตั้งพระองค์อยู่ในหลักธรรมคำสอนในทางพระพุทธศาสนาว่า จะต้องปฏิบัติราชธรรม จะต้องทรงไว้ซึ่งทศพิธราชธรรม เพราะฉะนั้นอำนาจ รัฐจึงไม่ใช่อำนาจเด็ดขาดที่ทำอะไรก็ได้ตามใจชอบ แต่เป็นอำนาจที่มีขึ้นได้ ด้วยความมีเหตุผลตามกาลเทศะ เป็นที่รับรู้เข้าใจและรับรองกันทั่วไปเท่านั้น ในคัมภีร์พระธรรมศาสตร์มีกล่าวถึงไว้หลายตอน แต่ว่าเนื่องจากเวลาของเรา มีจำกัด ไม่พอที่จะกล่าวถึงได้ในรายละเอียดในเวลานี้ จึงจะขอกกล่าวไว้แต่ หลักการพื้นฐานเพียงย่อ ๆ เท่านั้น กล่าวคือพระมหากษัตริย์ของไทยในคัมภีร์ พระธรรมศาสตร์นั้น นอกจากจะต้องปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงหลักราชธรรม 4 ไปกระทั่งถึงหลักทศพิธราชธรรมซึ่งเป็นหลักจำกัดพระราชอำนาจที่ชัดเจนแล้ว การเป็นพระมหากษัตริย์หรือดำรงตำแหน่งพระมหากษัตริย์นั้น ดำรงตำแหน่ง ได้เพราะทรงไว้ซึ่งธรรมะ ไม่ใช่ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจอย่างเดียว หัวใจการ เป็นพระมหากษัตริย์ก็คือ

1. ทรงไว้ซึ่งราชทัณฑ์ คือผู้ใดไม่อาจต้านทานอำนาจของพระองค์ได้
2. ทรงไว้ด้วยราชธรรม ที่กำกับราชทัณฑ์ให้เป็นไปแต่ในทางที่ชอบ ด้วยเหตุนี้การจะใช้ราชทัณฑ์ของพระมหากษัตริย์จึงต้องชอบด้วย ราชธรรมเสมอ

ในคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ยังมีกล่าวเอาไว้ในคำสอนว่าด้วยตุลาการ ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจส่วนรวมในการตัดสินผิดถูกแก่คู่กรณีที่มีพิพาทกัน มีการใช้ คำแข่งชกหักกระดุกผู้ที่ตัดสินคดีโดยตั้งอยู่ในอคติ ไม่ตั้งอยู่ในความเป็นธรรม หลายประการด้วยกัน ซึ่งเราจำเป็นต้องข้ามไปเพราะว่าเราจะไม่มีเวลาพูดกัน

ได้ทั้งหมด แต่ว่าการที่คัมภีร์พระธรรมศาสตร์เริ่มต้นด้วยอำนาจพระมหากษัตริย์ว่าต้องอยู่ในธรรม แล้วตามด้วยตุลาการต้องตัดสินคดีโดยตั้งอยู่ในความเที่ยงธรรมคือ ไม่ตกอยู่ใต้อาณัติแห่งอคติทั้งสิ้น ก็คือการยืนยันว่าการปกครองบ้านเมืองต้องเป็นไปด้วยกฎหมาย ซึ่งกฎหมายในความหมายนี้ไม่ใช่หมายถึงกฎหมายตามตัวอักษร แต่คือกฎหมายในแง่ของความเป็นธรรม อย่างไรก็ตามเราต้องยอมรับว่าในทศวรรษของชาวต่างชาติที่เข้ามาเยือนกรุงศรีอยุธยาและกรุงรัตนโกสินทร์ ไม่ว่าจะเป็นเยเรเมียส ฟาน ฟลิต (Jeremias van Vliet) ที่เข้ามาในสมัยพระเจ้าปราสาททอง, นิโกลาส์ แซร์แวงส์ (Nicolas Gervaise) ที่เข้ามาสมัยพระนารายณ์, บาทหลวงปาลเลอกัวซ์ หรือฌอง แบบติสต์ ปาลเลอกัวซ์ (Jean Baptiste Pallegoix) ที่เข้ามาในรัชสมัยรัชการที่ 3 ท่านเหล่านั้นล้วนมาจากดินแดนโลกตะวันตกที่กำลังรุ่งเรืองทั้งทางการค้า และวิชาการสมัยใหม่ นับว่าเป็นผู้มีโลกทัศน์ที่กว้างขวางของสมัยนั้น ได้กล่าวยกย่องคัมภีร์พระธรรมศาสตร์และยกย่องกฎหมายของสยาม คือของกรุงศรีอยุธยาและกรุงรัตนโกสินทร์เอาไว้อย่างสูงเลยทีเดียว แต่ก็ได้ตั้งข้อสังเกตเอาไว้ด้วยว่า กฎหมายสยามนั้นเปี่ยมไปด้วยภูมิปัญญาชนิดที่ควรได้รับการยกย่องอย่างยิ่ง แต่การพิจารณาความโดยขุนนางนั้นมีการรับอำมิสสินจ้าง กฎหมายจึงไม่เป็นกฎหมาย การพิจารณาคดีเป็นไปโดยล่าช้า ทำให้คนยากจนไม่ได้รับความเป็นธรรมตามกฎหมายอย่างจริงจัง ข้อนี้ก็จริงจนกระทั่งปัจจุบันเช่นเดียวกัน ความจริงข้อนี้เป็นสิ่งซึ่งยังคงต้องการพลังทางความคิด พลังทางวัฒนธรรมที่ยืนหยัดอยู่บนความเป็นธรรมนั้นผลักดันให้เป็นจริงต่อไป

ที่น่าสังเกตในแง่การปกครองโดยกฎหมายเป็นใหญ่ก็คือ ในคัมภีร์พระธรรมศาสตร์มีการกล่าวถึงอำนาจพระมหากษัตริย์เอาไว้ในพระราชกำหนดเกล้าบที่ 50 โดยกล่าวไว้ว่า

“อนึ่งแผ่นดินเป็นใหญ่แต่สมเด็จพระมหากษัตริย์ ด้วยเหตุว่า
พระมหากษัตริย์เจ้านั้นเป็นสมมุติเทวดาจะให้ผู้ใหญ่เป็นผู้น้อย ผู้น้อยเป็นผู้ใหญ่ก็ได้ และถ้าสมเด็จพระมหากษัตริย์มีพระราชโองการด้วยกิจสิ่งใด ๆ ก็ดี
ดุจตั้งขวานฟ้าถึงมาทว่าผ่านถูกต้องต้นไม้แลภูเขาก็มีอำนาจสามารถทนทานได้
ย่อมจะหักทำลายไป ถ้ามีจะพระราชโองการตรัสสั่งให้ห้ามสิ่งใดก็ขาดเป็นสิทธิ์
สิ่งนั้น”

ดูตามกฎหมายข้อนี้ เหมือนกับว่าอำนาจพระมหากษัตริย์จะไม่จำกัด
แต่ถ้าหากว่าติดตามดูในกฎหมายระเบียบบาลซึ่งเป็นกฎหมายเก่าที่สุดฉบับหนึ่งใน
กฎหมายตราสามดวง ก็จะพบในบทที่ 113 ว่ามีบัญญัติเอาไว้ว่า

“อนึ่ง ทรงพระโกรธแก่ผู้ใด และตรัสเรียกพระแสงอย่าให้เจ้าพนักงาน
ยื่น ถ้ายื่นให้โทษถึงตาย”

จะเห็นได้ว่าพระมหากษัตริย์แม้จะมีพระบรมเดชานุภาพสูงส่งเพียงใด
ก็ตาม ถ้าทรงพระโกรธห้ามไม่ได้ใครทำตาม ใครทำตามมีโทษถึงตาย ด้วยเหตุนี้
เราจึงมักได้ยินคำกล่าวของคนโบราณที่ว่ากล่าวเอากับคนที่พูดอะไรแล้ว
เป็นไปไม่ได้ หรือทำไม่ได้ว่า “พูดจาหาพระแสงอะไร” ว่าคงจะมีที่มาจากหลัก
กฎหมายหรือคติในกฎหมายบาลนั่นเอง และน่าจะคิดว่าทำไมถึงเป็นภาษา
ชาวบ้านได้ ข้อสันนิษฐานก็คือ หลักเกณฑ์เช่นนี้ต้องเป็นที่รู้แก่ชาวบ้าน รู้ว่า
พระมหากษัตริย์จะทรงใช้พระราชอำนาจเรียกหาพระแสงตามพระราชหฤทัย
โดยปราศจากเหตุผลหรือฝ่าฝืนหลักความเป็นธรรมไม่ได้นั่นเอง

นอกจากนั้น ในกฎหมายบาลบทที่ 106 ยังมีบัญญัติไว้ว่า

“อนึ่ง พระเจ้าอยู่หัวดำรัสด้วยกิจราชการคดีถ้อยความประการใด ๆ
ต้องกฎหมายประเพณีเป็นยุติธรรมแล้วให้ทำตาม ถ้าหามีขอบจงอาจพิศนูล
ทัดทานครั้งหนึ่ง สองครั้ง สามครั้ง ถ้าหามีฟังหังคไว้อย่าเพื่อส่งไป ให้หูลในที่

ระโหถาน ถ้าหมีฟังจึงให้กระทำตาม ถ้าผู้ใดมิได้กระทำตามพระอัยการดังนี้
ท่านว่าผู้นั้นเลมิดพระราชอาญา”

หมายความว่าพระมหากษัตริย์สิ่งอะไรไม่ถูกต้องให้ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้อง
คัดค้านถึง 4 ครั้ง 3 ครั้งแรกให้คัดค้านต่อหน้าในที่ทรงออกว่าราชการ หากยังไม่
ทรงเห็นชอบ ให้คัดค้านครั้งที่ 4 โดยให้กราบบังคมทูลคัดค้านในที่รโหฐาน
เป็นการส่วนพระองค์อีกครึ่งหนึ่ง นั่นหมายความว่าพระมหากษัตริย์จะทรงทำ
อะไรตามพระราชหฤทัยโดยปราศจากเหตุผลไม่ได้ ตามปกติพระมหากษัตริย์
ทรงว่าราชการ คือไม่ทรงทำเอง แต่ต้องมีผู้รับสนองพระบรมราชโองการ
ถ้าพระมหากษัตริย์ ตรัสสั่งแล้วขุนนาง ข้าราชการไม่ทำตาม ไม่รับสนอง
พระองค์ก็จะสูญเสียความเชื่อถือไว้วางใจจากขุนนางข้าราชการ เสื่อมเสีย
พระราชอำนาจ และทรงต้องชังพระหฤทัยให้ตีเสียก่อน แต่ในทางกลับกัน
นั่นก็หมายความว่าผู้มีหน้าที่ราชการเกี่ยวข้องต้องเสี่ยงเอาชีวิตเข้าแลกเพื่อ
รักษาความถูกต้องไว้ เพราะการไม่ทำตามก็อาจจะถูกสั่งให้ประหารเช่นเดียวกัน
แต่คำสั่งประหารด้วยวิธีนี้ ถ้าไม่เป็นธรรมก็จะไม่มีผู้ใดยื่นพระแสงเช่นเดียวกัน
เป็นการคานอำนาจพระมหากษัตริย์ แต่ของเรายังมีบอกว่าแต่ถ้าทูลคัดค้านถึง
ขั้นที่ 4 แล้วให้ทำตาม เรื่องนี้คงต้องถือเป็นพระบรมราชวินิจฉัยซึ่งต้องยกไว้ให้
พระมหากษัตริย์นั่นเอง

แต่ถ้าหากว่าเป็นเหตุในระหว่างการศึกษา ปรากฏอยู่ในพระอัยการ
กบฏศึกตอนหนึ่งในบทที่ 56 ว่า

“.....ถ้าอัครมหาเสนาธิบดีแลสมุหมนตรีปฤกษาโทษจะลงทัณฑ์ทักมាំ
ผู้ผิด แลจะประสาทรางวัลสิ่งใดแก่ผู้มีความชอบด้วยพระราชบัญญัตินี้แล้ว
แลพระมหากษัตริย์ราชาเจ้ามิได้บัญชา ถ้าทรงพระกรุณาตรัสประการใดเป็น
ประสิทธิ ถ้ามิได้ตั้งด้วยพระราชกำหนดกฎกฎหมาย ก็ให้อัครมหาเสนาธิบดี
มุขมนตรี เอาชีวิตรแลกความชอบไว้ในแผ่นดิน ให้เอารับสั่งนั้นบังคมทูล

พระเจ้าอยู่หัวถึง 3 ครั้งก่อน ถ้ายังหมิบัญชาอีกเล่าจึงให้พระญาติ พระวงศ์ พระอัครมเหสี บังคมทูลในที่ระโถทาน ถ้ายังหมิบัญชาจึงให้พระสังฆราชถวาย พระพร ถ้ายังหมิทรงพระกรุณาจึงให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาไว้”

นั่นหมายความว่าตามพระอัยการกบฏศึกให้ทัตทานพระมหากษัตริย์ ที่ทรงมีพระบรมราชโองการหรือทรงมีพระราชดำรัสในเรื่องใดก็ตามที่ขัดกับ กฎหมาย ให้ทัตทานไว้ได้ 5 ครั้ง ในเวลาปกตินั้นได้กล่าวแล้วว่าให้ทัตทาน ได้ 4 ครั้ง แต่ในการศึกหน้าสิ่งหน้าขวานท่านให้ทัตทานได้ถึง 5 ครั้ง โดย 3 ครั้งแรกเป็นหน้าที่ของอัครมหาเสนาบดี ถ้าจะเทียบกับยุคปัจจุบันก็คือ นายกรัฐมนตรีต้องมีหน้าที่ในการทัตทาน ทัตทานนี้กฎหมายกล่าวไว้เลยว่า คือต้องเอาชีวิตแลความชอบไว้ในแผ่นดิน เพราะว่าหากทัตทานไม่สำเร็จ อาจจะได้รับพระพิโรธกลับคืนมา ครั้งที่ 4 เป็นหน้าที่ของพระบรมวงศานุวงศ์ พระอัครมเหสีในการทัตทานพระเจ้าอยู่หัวให้ตั้งพระองค์อยู่ในทางที่ชอบ และ ครั้งที่ 5 หากทัตทานมาแล้ว 4 ครั้งยังไม่ทรงฟังก็ให้พระสังฆราชทำหน้าที่นี้ แต่ถ้าทัตทานถึง 5 ครั้งแล้วให้ถือเป็นดุจลยพินิจตามพระบรมราชวินิจฉัยของ พระมหากษัตริย์ว่าได้ทบทวนมาดีแล้ว ให้ทำตามได้

เรื่องนี้ก็น่าสังเกตว่า ไม่เคยปรากฏหลักฐานในประวัติศาสตร์หรือ พงศาวดารว่า ได้มีการใช้การทัตทานเช่นนี้หรือไม่ แต่ปรากฏอยู่ในพงศาวดาร ไทยรบพม่าว่าในคราวที่สมเด็จพระนเรศวรมหาราชชนะศึกในการยุทธหัตถีนั้น แม่ทัพทั้งหลายส่วนใหญ่ตามเสด็จไปไม่ทัน เมื่อเสร็จศึกกลับมาที่ทรงปรึกษา โทษว่าแม่ทัพนายกองที่ตามพระองค์ไปไม่ทันนั้นมีโทษเป็นอย่างไร บรรดาเหล่า เสนาบดีก็คงไม่รู้อะไรให้เหตุผลว่าอย่างไร ก็มีความเห็นว่าต้องพระราชอาญาถึงขั้น ประหารชีวิต ตามที่ปรากฏอยู่ในพงศาวดารก็ทรงมีพระราชโองการให้ประหาร ชีวิต แต่เราไม่ทราบว่ามีผู้ใดทัตทานไว้หรือไม่ แต่เราทราบแน่ชัดว่าครั้งนั้นสมเด็จพระพนรัตน์วัดป่าแก้วได้ทูลทัตทานไว้ และที่สุดก็ทรงโปรดให้เลิกโทษประหาร

ชีวิตนั้น จะเรียกว่านิรโทษก็ได้กระมัง เพราะว่าสมแก่เหตุผลตามที่สมเด็จพระพนรัตน์วัดป่าแก้วถวายพระพรว่า ถ้าหากว่าทรงไปบวชพระมาโดยมีไพร่พลครบถ้วนบริบูรณ์ก็ไม่ใช่ปาฏิหาริย์ที่เป็นปาฏิหาริย์ได้ก็เพราะว่าทรงไปบวชพระศึกษาพุทธปฏิบัติด้วยพระองค์เองนั่นแหละ เพราะฉะนั้นการที่แท้ที่พนายกองตามไม่ทันก็มีเหตุผลอยู่ พระเจ้าอยู่หัวก็ทรงปฏิบัติตาม เราไม่ทราบว่ามันนี่เป็นการปฏิบัติตามพระอัยการกบฏศึกหรือไม่ แต่จะว่าไปมันก็มีเหตุที่พ้องกันกับหลักที่ว่าพระมหากษัตริย์ต้องตั้งพระองค์อยู่ในราชธรรม

อีกกรณีทีพอจะยกมากล่าวถึงได้คือกรณีของสมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรี ในคราวศึกบางแก้ว ในการศึกครั้งนั้นทรงเรียกทัพเรือมาจากทางเหนือโดยด่วน และทรงสั่งห้ามไม่ให้แม่ทัพนายกองเยี่ยมบ้านเรือน พระมารดาพระองค์เอง แม้จะป่วยอยู่ก็ไม่ทรงเสด็จเยี่ยม แต่มีแม่ทัพคนเก่งคนหนึ่งของสมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรีฝ่าฝืนพระบรมราชโองการนี้โดยแวะเยี่ยมภรรยา พระองค์ท่านเรียกประชุมมาไม่ทัน สอบสวนได้ความว่าหยุดเยี่ยมภรรยา ผิดคำสั่งพระองค์ท่านในเวลาศึก ตามพงศาวดารบอกว่า แม่ทัพนายกองก็ทูลขอชีวิตและขอทำคุณไว้โทษแต่สมเด็จพระเจ้ากรุงธนฯไม่ยอม ครั้งนั้นสมเด็จพระเจ้ากรุงธนฯ ถึงกับเสด็จลงจากพระที่นั่งแล้วคว้าเอาพระแสงฟันแม่ทัพผู้นั้นถึงแก่ความตายด้วยพระองค์เอง ซึ่งตามปกติเรื่องอย่างนี้พระมหากษัตริย์จะไม่ทรงทำเอง แต่ที่ไม่ทำเช่นนั้นก็อาจสันนิษฐานได้ว่าไม่มีผู้ใดยื่นพระแสงและก็คงจะตัดทอนกันแล้ว แต่ว่าครั้งนั้นก็ตัดทอนไม่สำเร็จ และถือว่าเป็นอัยการศึก พระองค์จึงทรงพระแสงดาบประหารด้วยพระองค์เอง ก็เป็นตัวอย่างของกรณีว่าเป็นดุลยพิณิจของพระมหากษัตริย์

เราอาจสรุปได้ว่าหลักกฎหมายไทยดั้งเดิมนั้นก็คือพระมหากษัตริย์นั้นจะต้องถือหลักธรรมเป็นใหญ่ อะไรที่ผิดพลาดคลาดเคลื่อนจากธรรม อัครมหาเสนาบดี บรรดาผู้เกี่ยวข้อง ผู้ที่มีหน้าที่รับสนองพระราชโองการมีหน้าที่ตาม

กฎหมายที่จะต้องเสียงเอาชีวิตแลกเพื่อรักษาความถูกต้องไว้ ที่กฎหมายเรียกว่าเอาชีวิตเข้าแลกความชอบไว้ในแผ่นดิน หลักการเช่นนี้ก็คือหลักการปกครองแผ่นดินตามหลักกฎหมายเป็นใหญ่นั่นเอง

6. หลักนิติธรรมในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

หลักกฎหมายเป็นใหญ่นี้ ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองแบบประชาธิปไตย ได้มีการเปลี่ยนความคิดจากการปกครองโดยธรรมตามคัมภีร์พระธรรมศาสตร์มาถือหลักว่าการปกครองโดยกฎหมายเป็นใหญ่ก็คือกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นใหญ่ แต่ในรัฐธรรมนูญของเราฉบับ พ.ศ. 2475 นั้นมีข้อความที่น่าสนใจควรแก่การสังเกตไว้ดังนี้

รัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม หรือรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวนั้นบอกว่า “อำนาจสูงสุดของประเทศนั้นเป็นของราษฎรทั้งหลาย พระมหากษัตริย์เป็นประมุขสูงสุดของประเทศ พระราชบัญญัติก็ดี คำวินิจฉัยของศาลก็ดี การอื่น ๆ ซึ่งจะมีบทกฎหมายระบุไว้โดยเฉพาะก็จะต้องทำในนามกษัตริย์” เท่านั้น ที่ว่าอำนาจสูงสุดเป็นของราษฎรนี้ ทำให้ระลึกถึงหลักที่มีมาในคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ว่า พระมหากษัตริย์นั้น ไม่ใช่เทวดามาเกิด แต่เป็นสมมติราชที่มาจากอเนกชนนิกรสโมสรสมมติ มาจากปวงชนพลเมืองที่ตื่นตัวแข็งขันด้านการบ้านการเมืองและจัดตั้งแบบการปกครองขึ้นร่วมตกลงกันเลือกให้เป็นผู้นำ

ครั้นต่อมาในรัฐธรรมนูญฉบับถาวร พ.ศ. 2475 จึงมีการบัญญัติเปลี่ยนแปลงคำว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของราษฎรทั้งหลาย มาเป็นว่า อำนาจอธิปไตยย่อมมาจากปวงชนชาวสยาม พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นแต่โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

ข้อที่ควรจะทำให้การสังเกตข้อแรกก็คือว่า หลักที่มีมาในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 ที่บอกว่าอำนาจอธิปไตยย่อมมาจากปวงชนชาวสยาม พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขใช้อำนาจนั้นโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ เมื่อเป็นรัฐธรรมนูญถาวรก็ปรากฏอยู่ในมาตรา 2 และตราไว้เป็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญเรื่อยมาจนกระทั่งกลายมาเป็นมาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พ.ศ. 2550 จนกระทั่งถึงฉบับปัจจุบัน 2560 โดยบัญญัติเปลี่ยนเป็นว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

ข้อที่ควรเป็นข้อสังเกตประการต่อมาก็คือ หลักการในรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยอำนาจอธิปไตยและผู้ใช้อำนาจอธิปไตยของไทยเรานั้นต่างจากรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตยในประเทศอื่นโดยชัดเจน รัฐธรรมนูญที่เป็นตัวอย่างเปรียบเทียบในเรื่องนี้ได้ดี ได้แก่รัฐธรรมนูญของเยอรมัน ค.ศ. 1949 (พ.ศ. 2492) มาตรา 20 วรรคแรก ซึ่งบัญญัติชัดเจนลงไปเลยว่า

“อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชน ปวงชนเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยผ่านการเลือกตั้งและการลงคะแนนเสียงอย่างอื่นและโดยผ่านองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ”

ข้อที่ควรตั้งคำถามในทางวิชาการก็คือ เมื่อรัฐธรรมนูญของไทยบัญญัติว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน เหตุใดจึงไม่รับรองให้ปวงชนเป็นผู้ใช้อำนาจนั้นผ่านการเลือกตั้ง แต่กลับบัญญัติเพียงว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนหรือมาจากปวงชน แล้วกำหนดต่อไปว่าพระมหากษัตริย์เป็นผู้ใช้อำนาจนั้นตามกฎหมาย ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่ใช่ที่มาหรือเจ้าของอำนาจอธิปไตย พระมหากษัตริย์มีความสัมพันธ์อย่างไรกับปวงชน มีฐานะเป็นอย่างไร จึงเป็นผู้มีอำนาจใช้อำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นของปวงชนที่มาจากปวงชน?

ปัญหานี้เป็นปัญหาว่าด้วยแบบแผนการปกครองในเรื่องการจัดตั้งอำนาจ (Principle of State Organization) และคำตอบจะเป็นอื่นไปไม่ได้ นอกจากจะตอบว่าเพราะพระมหากษัตริย์มีฐานะเป็นศูนย์รวมของอำนาจอธิปไตยในสถานะที่เป็นผู้แทนปวงชน แต่เป็นผู้แทนซึ่งไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งแล้วมาจากไหน ก็ตอบได้แต่เพียงว่าเป็นผู้แทนปวงชนตามประเพณีการปกครอง ซึ่งการเป็นผู้แทนปวงชนตามประเพณีการปกครองก็หนีไม่พ้นต้องสืบสาวไปถึงประเพณีการปกครองที่เป็นโบราณราชประเพณี ซึ่งก็คือเป็นมหาสมมติเทวราชที่ขึ้นมาเป็นกษัตริย์ได้ด้วยความยินยอมพร้อมใจของประชาชน ดังที่บัญญัติไว้ในคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ว่าเป็นได้ด้วยอนุชนนิกรสโมสรรสมตินั่นเอง และด้วยเหตุนี้พระมหากษัตริย์ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ก็ต้องเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยตามกฎหมายตามหลักประเพณีการปกครอง

ทีนี้ถ้าหากว่ามีการยึดอำนาจการปกครอง ก็มีปัญหาต่อไปมีว่า เมื่อมีการรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน เลิกรัฐธรรมนูญ พระมหากษัตริย์ทรงมีฐานะอย่างไรและจะทรงใช้พระราชอำนาจอย่างไร? ข้อนี้เป็นกรณีที่เราจะเห็นได้ว่า ไม่มีรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ซึ่งการรัฐประหารทุกครั้งเป็นการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ และทุกครั้งย่อมเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายไม่ว่าจะเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอาญาแผ่นดิน แต่ผู้ทำการรัฐประหารก็จะอ้างว่าทำด้วยความจำเป็น อ้าง nescesity เป็นข้อแก้ตัวทุกครั้ง ซึ่งในทางกฎหมายก็มีหลักกฎหมายทั่วไปอยู่ว่าความจำเป็นเป็นมารดาแห่งกฎหมายทั้งหลาย ถ้าหากการกระทำโดยจำเป็นนั้นเป็นการกระทำเพื่อบำบัดปัดป้องภัยอันตรายที่มีมาโดยฉุฉฉิน แม้การกระทำนั้นจะผิดกฎหมาย หากได้ทำไปโดยสมควรแก่เหตุ ก็มีเหตุควรเห็นใจให้ไม่ต้องได้รับโทษ โดยมีคนกลางมาตัดสินว่าที่ทำไปนั้นสมควรแก่เหตุหรือไม่ คือพระมหากษัตริย์นั่นเอง ด้วยเหตุนี้เราจึงพบว่าทุกครั้งที่มีการยึดอำนาจรัฐประหาร คณะรัฐประหารทุกชุดยอมรับว่าเป็นการ

กระทำที่ผิดถึงต้องมีการตรากฎหมายนิรโทษกรรมการยึดอำนาจนั้น มีการทูลเกล้าขอพระบรมราชโองการประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่ แล้วก็จัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ เปรียบเสมือนเป็นแต่การยอมรับว่า การยึดอำนาจการปกครองที่ได้กระทำไป แม้เป็นสิ่งที่ผิด แต่ทำด้วยความจำเป็นและคณะรัฐประหารก็จะใช้วิธีเชิดตัวเองขึ้นเป็นตัวแทนของประชาชนในการยึดอำนาจ แล้วมาขอความเห็นชอบจากผู้แทนปวงชนคือพระมหากษัตริย์ ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงไม่เห็นชอบด้วยการรัฐประหารนั้นก็จะเป็นรัฐประหารโดยไม่ชอบ เป็นกบฏ ถ้าเห็นชอบด้วยก็เท่ากับพระมหากษัตริย์ซึ่งใช้อำนาจอธิปไตยของปวงชนทรงเห็นชอบด้วย และที่ไม่ใช่การกบฏแต่เป็นการกระทำโดยจำเป็น แต่การยึดอำนาจก็ยังผิดกฎหมายถึงต้องตรากฎหมายนิรโทษกรรมขึ้น

ในอดีตเราเคยพบเหตุการณ์ครั้งหนึ่งคือการยึดอำนาจโดยคณะทหารรวม 40 กองพันเมื่อ พ.ศ. 2524 เป็นการยึดอำนาจที่ใช้กำลังทหารมากที่สุด ในประวัติศาสตร์ ปรากฏว่าพระมหากษัตริย์จะทรงเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบก็ตาม ไม่ทรงเสด็จอยู่ในพระนคร เสด็จประทับในจังหวัดอื่นทันทีที่เกิดการยึดอำนาจ และก็ทำให้การยึดอำนาจครั้งนั้นไม่สำเร็จ ซึ่งเราอาจตีความได้ว่าการเสด็จไปประทับนอกพระนคร เป็นการแสดงพระบรมราชวินิจฉัยว่าไม่ทรงเห็นชอบได้ด้วยว่าเป็นเหตุจำเป็นหรือสมควรแก่เหตุ จนทำให้การยึดอำนาจครั้งนั้นล้มเหลวไป เรียกกันว่ากบฏยังเติร์ก เรื่องราวเหล่านี้เป็นเรื่องที่เราควรจะต้องศึกษาและทำความเข้าใจอย่างละเอียดถึงฐานะและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในยามวิกฤตต่อไป

สถานะของพระราชอำนาจที่พระมหากษัตริย์จะทรงใช้ในยามวิกฤตนั้น ยังปรากฏให้เห็นชัดในคราวเกิดเหตุการณ์ 14 ตุลา 2516 และเหตุการณ์ 14 ตุลานี้แหละที่ทำให้อำนาจของพระมหากษัตริย์เป็นอำนาจที่จะยกเว้นกฎหมายทั้งหลายเมื่อมีเหตุจำเป็น เป็นอำนาจดุลยพินิจเช่นเดียวกับที่

จอห์น ลีค ระบุว่าไว้ว่า เมื่อมีเหตุจำเป็นก็ให้ใช้อำนาจนั้นได้ตามสมควรแก่เหตุ ซึ่งครั้งนั้นเมื่อปรากฏว่านายกรัฐมนตรี จอมพลถนอม กิตติขจร กราบถวายบังคมทูลลาออกจากตำแหน่ง จึงมีพระบรมโองการตั้งนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรีตามที่ร้องประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติในเวลานั้นทูลเสนอ และ มีการยุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้วจัดตั้งสมาชิกแห่งชาติขึ้นให้สมาชิกเลือกกันเองแล้วทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯแต่งตั้งบุคคลเหล่านั้นขึ้นเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติขึ้น แล้วรัฐบาลก็เสนอให้มีคณะกรรมการจัดทำรัฐธรรมนูญ 2517 ขึ้นแล้วเสนอให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นชอบ จากนั้นจึงมีพระบรมราชโองการประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ เหตุครั้งนั้นเราอาจยืนยันได้ว่าเป็นการแสดงให้เห็นว่าพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตยอาจมีได้ในยามวิกฤต เป็นพระราชอำนาจในฐานะที่ทรงเป็นมหาสมมุติและต้องใช้พระราชอำนาจนั้นตามกฎหมายและประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เป็นพระราชอำนาจในฐานะที่เป็นประมุขแห่งรัฐตามจารีตประเพณี

ในเวลาที่มีการยึดอำนาจการปกครอง พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในฐานะผู้แทนของปวงชนตามประเพณีการปกครองก็คงดำรงอยู่เคียงคู่กันกับอำนาจตามข้อเท็จจริงของคณะผู้ยึดอำนาจ ในเวลาวิกฤตนั้น ไม่มีผู้ใดผู้หนึ่งซึ่งเป็นผู้ถืออำนาจทั้งหมด ผู้ยึดอำนาจการปกครองควบคุมอำนาจการปกครองไว้ตามข้อเท็จจริง ในขณะที่พระมหากษัตริย์ยังคงดำรงสถานะเป็นผู้แทนปวงชนตามประเพณีการปกครองแบบมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เมื่อผู้ยึดอำนาจอ้างเหตุจำเป็นเป็นความชอบธรรมในการยึดอำนาจแทนประชาชนก็ต้องมาขอคำรับรองยืนยันหรือการใช้สัตยาบันจากพระมหากษัตริย์ ซึ่งเป็นผู้แทนประชาชนตามประเพณี

พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่ว่านี้ก็ไม่ใช่อำนาจตามอำเภอใจ ต้องอาศัยอำนาจโดยอ้างกฎหมายตามครรลองแห่งกฎหมาย ตามครรลอง ประเพณีการปกครองแผ่นดินให้เป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไป คือต้อง สอดคล้องกับหลักเหตุผลและความเป็นธรรม รวมทั้งพระราชอำนาจนี้เมื่อมี เหตุจำเป็นก็เป็นอำนาจที่จะยับยั้งกฎหมาย ยั้งยั้งการปฏิบัติของรัฐบาล สภา ศาล หรือองค์กรอิสระอื่นที่มีปัญหาความชอบด้วยกฎหมาย ในส่วนที่เกี่ยวข้อง กับการแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่ง การมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งบุคคล เข้าดำรงตำแหน่งหน้าที่สำคัญของแผ่นดินนั้น อำนาจนี้ก็เป็อำนาจที่มาจาก ความเชื่อถือไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อพระมหากษัตริย์ในฐานะเป็นศูนย์รวม ความไว้วางใจของคนในชาติ ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจแทนประชาชน ไม่ใช่อำนาจ ที่มาจากส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์ แต่มาจากพระมหากษัตริย์ในฐานะ ที่เป็นผู้แทนของปวงชน

พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์นี้จะต้องใช้ตามหลักราชธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในฐานะที่พระมหากษัตริย์เป็นผู้ได้รับความไว้วางใจจาก ประชาชนตามประเพณีการปกครองว่าจะทรงไว้ซึ่งราชธรรมข้อ 4 คือหลักที่ ว่าด้วย “มา อธรรมการ” นั่นก็คือจะป้องกันอธรรมหรือความผิดชั่วร้ายมิให้ เกิดขึ้นในบ้านเมือง

เราอาจจะยืนยันได้ว่าหลักนิติรัฐและหลักประชาธิปไตยตั้งอยู่บนฐาน ความคิดที่ว่ามนุษย์ทุกคนล้วนเป็นสิ่งมีเหตุผล มีความสามารถรู้ผิดชอบชั่วดี ได้เสมอกัน ดังนั้นหลักนิติรัฐและนิติธรรมจึงต้องเป็นไปในทางที่สอดคล้องกับ หลักการอันเป็นที่ยอมรับของบรรดาประชาชนซึ่งล้วนแล้วแต่รู้ผิดชอบชั่วดี รู้หลักเหตุผลและยอมเข้าใจในหลักกฎหมายคือหลักแห่งความเป็นธรรมนั้น ได้เช่นเดียวกัน การแสดงออกของหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมซึ่งต้องเป็น สิ่งที่เข้าใจได้โดยอธิบายได้แก่ประชาชนและผู้ถืออำนาจปกครองตั้งรักษา

ความเชื่อถือนี้ไ้ตลอดเวลา การที่บุคคลหนึ่งบุคคลใดจะมีอำนาจอย่างหนึ่ง
อย่างไรไม่ว่าจะเป็นพระมหากษัตริย์ไม่ว่าจะเป็นนายกรัฐมนตรี หรือว่าจะเป็น
ผู้บัญชาการทหาร อำนาจนั้นไม่ได้มีได้ด้วยอำนาจทางกายภาพ แต่อำนาจจะมีได้
ก็จะต้องตั้งอยู่บนความเชื่อร่วมกันว่าบุคคลนั้นจะใช้อำนาจไปในทางที่ถูกต้อง
ไม่ใช้อำนาจโดยอำเภอใจ เพราะถึงที่สุดแล้วอำนาจมันไม่ใช่กำลังทาง
กายภาพ อำนาจที่แท้จริงคือความเห็นร่วมกัน คือความเห็นอย่างหนึ่งซึ่ง
คนทั้งหลายยอมเคารพและเชื่อฟังในฐานะเป็นสิ่งที่ถูกต้อง

ในระบบประชาธิปไตยของเราอาจจะกล่าวได้ว่าหลังเหตุการณ์
14 ตุลาคม 2516 มาแล้ว สิ่งที่เกิดขึ้นก็คือการแบ่งแยกอำนาจทางการเมือง
ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้นและก็มีมากขึ้นเรื่อยไป สภา
นิติบัญญัติซึ่งเป็นผู้แทนปวงชนมีอำนาจออกกฎหมายก็ต้องมีอำนาจจำกัดโดย
เคารพหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ และนับแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540
ก็ได้มีการรับรองหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน
ของประชาชน โดยที่มีองค์กรที่เป็นหลักประกันตามรัฐธรรมนูญคอยคุ้มครอง
ส่วนพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นประมุขของการปกครองในระบบประชาธิปไตย
ก็เป็นผู้ที่มีพระราชอำนาจและพระราชภาระตามจารีตประเพณีที่จะต้องรักษา
ไว้ซึ่งราชธรรมโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อที่ว่าด้วย “มา อธรรมการ” คือไม่ปล่อยให้
ความชั่วหรืออธรรมขึ้นครองแผ่นดิน นับตั้งแต่ 14 ตุลา 2516 เป็นต้นมา อธรรม
ทางการเมืองนั้นค่อย ๆ ลดน้อยถอยลง การใช้อำนาจตามอำเภอใจนั้นยังมีอยู่
แต่ลดน้อยถอยลงอย่างเห็นได้ชัด แต่ว่าสิ่งหนึ่งซึ่งยังจำเป็นที่จะต้องได้รับการ
พิจารณาก็คือ อำนาจอำเภอใจทางเศรษฐกิจ หรืออธรรมในการแบ่งปันส่วน
ซึ่งยังจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนาหลักการแบบที่แยกอำนาจทางเศรษฐกิจ
ให้ทุนใหญ่ใช้อำนาจตามอำเภอใจไม่ได้ ต้องถูกควบคุมโดยกฎหมาย โดยทุนเล็ก
และโดยผู้บริโภคนั้นเป็นประชาชนทั่วไปได้ กฎหมายรัฐธรรมนูญมุ่งหมายไปถึง
การแบ่งแยกอำนาจ หลักนิติธรรมมุ่งหมายหลักการแบ่งแยกอำนาจซึ่งจำเป็น

จะต้องรวมถึงการแบ่งแยกเศรษฐกิจ จัดให้มีการคานอำนาจทางเศรษฐกิจ พัฒนาองค์กรและการรวมกลุ่มของประชาชนตลอดจนผู้ประกอบการขนาดเล็ก ขนาดกลางทั้งหลาย ให้สามารถต่อรองและควบคุมการใช้อำนาจผูกขาดในทางเศรษฐกิจ เพื่อพัฒนาระบบเศรษฐกิจให้เป็นไปตามเหตุของเรื่อง สอดคล้องกับ หลักทำนองคลองธรรมในที่สุด เหล่านี้เป็นหลักการที่เริ่มปรากฏให้เห็นได้ใน รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 แต่ก็ยังต้องการความเข้าใจและการบังคับให้เป็นจริง อย่างแพร่หลายจริงจังอีกมาก

ในที่สุดนี้ กระผมขอจบลงด้วยการยืนยันว่าทุกวันนี้เรากำลังเดินทางไปอยู่บนเส้นทางที่ก้าวไปบนผลงานของคนรุ่น 14 ตุลาและก้าวไปบนความเห็นชอบร่วมกัน อย่างน้อยก็ปรากฏให้เห็นมาตั้งแต่พระราชพิธีถือน้ำพระพิพัฒน์ ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ดังที่ทรงประกาศไว้ในพระปฐมบรมราชโองการโดยพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9 ว่าเราจะครองแผ่นดินโดยธรรม เพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชนชาวสยาม นี่เป็นคำมั่นสัญญาและ 14 ตุลาก็เป็น หลักการแสดงออกซึ่งความร่วมมือร่วมใจกันระหว่างพระราชอาและประชาชน เป็นราชประชาสมาสัยที่จะดำเนินการให้หลักการข้อนี้เป็นจริง การตระหนัก ในความจริงข้อนี้จะเห็นได้จากการที่พระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9 ได้ทรงมี พระราชดำรัสพระราชทานตุลาการไว้เมื่อปี 2549 ว่าขอยืนยันว่ามาตรา 7 ซึ่งการใช้พระราชอำนาจตามประเพณีการปกครองนั้นไม่ได้หมายถึงให้มอบให้ พระมหากษัตริย์มีอำนาจที่จะทำอะไรก็ได้ตามชอบใจ ไม่ใช่มาตรา 7 นั้นพูดถึง การปกครองแบบมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ไม่ได้บอกว่าพระมหากษัตริย์ ตัดสินใจทำได้ทุกเรื่อง ข้อความดังกล่าวนี้ก็คือการยืนยันว่าทรงเข้าพระทัย เป็นอย่างดีว่าพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์นั้น ไม่ใช่อำนาจตามอำเภอใจ แต่เป็นอำนาจที่มีขึ้นเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน

ท่านผู้มีเกียรติที่เคารพ ในพระปฐมบรมราชโองการของรัชกาลปัจจุบัน ที่ทรงพระราชทานไว้ว่า เราจะสืบสาน รักษา ต่อยอด และครองแผ่นดินโดยธรรม เพื่อประโยชน์สุขแห่งอาณาราษฎรตลอดไป ก็คือการยืนยันพระปฐมบรมราชโองการของรัชกาลที่ 9 นั้นเอง และเราก็พอจะกล่าวยืนยันได้ว่า พระมหากษัตริย์ที่ทรงจะปฏิบัติตามพระปฐมบรมราชโองการนี้ ย่อมเป็นพระมหากษัตริย์ที่ได้รับการยอมรับนับถือของประชาชน ดังที่รัชกาลที่ 9 ก็ทรงเป็นตัวอย่างอันดีของการที่จะเป็นพระมหากษัตริย์ของประชาชนที่ประชาชนได้มอบความไว้วางใจถึงขนาดเป็นศูนย์กลางความเป็นอันหนึ่งอันเดียวทั้งในทางการเมืองและทั้งทางจารีตประเพณีและวัฒนธรรมของชาติ ในการครองแผ่นดินโดยธรรม ซึ่งก็คือโดยหลักการปกครองแบบประชาธิปไตย ตามหลักนิติธรรมเพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม ตามมาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญนั่นเอง รัชกาลที่ 10 ซึ่งได้ทรงมีพระปฐมบรมราชโองการในทำนองเดียวกันนี้ ก็ต้องนับว่าทรงมีพระราชปณิธานสอดคล้องกันกับทิศทางและพัฒนาการตลอดจนเจตจำนงของวีรชน 14 ตุลาในการสร้างสรรค์ประชาธิปไตยเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนส่วนรวม ดังนั้นจึงใคร่ขอให้เรารำลึกถึงเจตนารมณ์ของวีรชน 14 ตุลาว่า เจตนารมณ์ของวีรชน 14 ตุลา ก็คือเจตนารมณ์ที่ยืนยันว่าการปกครองต้องเป็นไปตามหลักกฎหมายเป็นใหญ่ ตามหลักเหตุผลเป็นใหญ่และเพื่อความสุขของประชามหาชนนั่นเอง ทั้งนี้ก็โดยร่วมความร่วมมือกันชนทุกเหล่าทุกฝ่ายในแผ่นดิน และควรจดจำไว้ด้วยว่า 14 ตุลา 2516 มีขึ้นได้ พัฒนาเดินไปได้ก็ด้วยความร่วมมือเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันระหว่างประชาชนกับพระมหากษัตริย์ ในฐานะที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับประชาชน และเป็นผู้แทนของปวงชนในการครองแผ่นดินโดยธรรม ไม่ยอมให้อธรรมเกิดขึ้นในแผ่นดิน อันเป็นรากฐานของประเพณีการปกครองของประเทศไทยตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขนั่นเอง

ประชาชน พรรคการเมือง ทหารไทย ติดกับดัก ก่อวิกฤติใหม่ประเทศไทย

โดย ศาสตราจารย์ธีรยุทธ บุญมี

มหาวิทยาลัยรังสิต

15 ตุลาคม 2562

สังคมไทยไม่มีเป้าหมาย จนกลับมาติดกับดักตัวเอง นับจากปี 2500
กล่าวได้ว่า เมืองไทยมี 3 ยุคคือ

1) ยุคพัฒนา (2505-2535) สมัยจอมพลสฤษดิ์ต่อพลเอกเปรม
ประเทศไทยมีเป้าหมายคือการพัฒนาให้ก้าวขึ้นมาเป็นอุตสาหกรรมแถวหน้า
ของภูมิภาค ซึ่งได้ผลน่าพอใจ พร้อม ๆ กันไปคือการพัฒนาประชาธิปไตย
ซึ่งมีทั้งผลดีผลเสียสลับกันไป เพราะยังมีการคอร์รัปชันของนักการเมืองสูง
จนมีการแทรกแซงโดยรัฐประหารหลายหน

2) ยุคปฏิรูป ช่วงปี 2535-2557 สังคมมองเห็นทางออกจากปัญหา
คอร์รัปชันและการใช้อำนาจอย่างไร้สำนึกของนักการเมือง จนเกิดเป็นเป้าหมาย
ใหญ่ของประเทศร่วมกัน คือการปฏิรูปการเมือง แต่กลับล้มเหลว เพราะแม้
จะเกิดการชุมนุมประท้วงใหญ่มากของพันธมิตรและ กปปส มีการรัฐประหาร
2 หน ก็สะท้อนว่าพลังอนุรักษ์ ระบบราชการ และกองทัพ ไม่พร้อมและ
ไม่สามารถทำการปฏิรูปใด ๆ ได้ เป้าหมายการปฏิรูปจึงคงจะฝ่อลงไปเรื่อย ๆ

3) ยุคปัจจุบันคือ (2557-2562) ยุคติดกับดัก เพราะไม่สามารถพบเป้าหมายที่เป็นทางออกได้ อันที่จริง มีเป้าหมายหนึ่งคือ “ประชาธิปไตยที่กินได้” หรือนโยบายประชานิยมที่จับใจชาวบ้าน จนกลายเป็นเสียงที่เหนียวแน่นของพรรคไทยรักไทย แต่ประชานิยมที่เกิดขึ้นทั่วโลกเป็นเพียงเครื่องมือของการเลือกตั้ง ไม่สามารถเป็นเป้าหมายของประเทศได้ และพิสูจน์มาแล้วว่าไม่ยั่งยืน ส่วนพรรคอนาคตใหม่มีฐานเสียงเป็นชนชั้นกลางและคนรุ่นใหม่ที่ไม่พอใจระบบเก่า 2 พรรคนี้ยังไม่มีการเสนอยุทธศาสตร์แผนงานหลักที่จะนำพาประเทศข้ามความขัดแย้งนี้ไปข้างหน้า เน้นการจุดประเด็นซึ่งเป็นจุดขายของขบวนการประชานิยม และมักกลายเป็นความขัดแย้งกับฝ่ายรัฐ ส่วนพลังฝ่ายอนุรักษ์หรือทหารเอ แม้จะได้อำนาจมา 5 ปีเศษ แต่ก็ติดกับดักความคิดที่เน้นเฉพะความมั่นคง ไม่มีเป้าหมายที่จะกินใจประชาชนจนเกิดเป็นเป้าหมายร่วมของประเทศได้

กระบวนทรรศน์ใหม่ที่เข้ามาครอบงำคนไทย

ระบบคิดที่เรียกว่า “การเมือง” เข้ามาแทนที่ระบบคิดแบบ “การเมือง”

ในวงการรัฐศาสตร์มีความคิดหนึ่งซึ่งได้รับการพัฒนาขึ้น คือความคิดว่าสิ่งที่สะท้อนแก่นแท้ของสังคมมนุษย์มากกว่า “การเมือง” (the politic) คือสิ่งที่เรียกว่า “การเมือง” (the political) คำว่า การเมือง ซึ่งนิยามว่าเป็นพื้นที่ที่การแข่งขันของความคิดที่ต่างกัน เป็นความไม่ชอบไม่พอใจ (innimicus) หรือโกรธชังกัน (extrós) ระหว่างบุคคลก็ได้ แต่ก็สามารถหาข้อสรุปโดยเสียงส่วนใหญ่ได้ แต่ทัศนะใหม่เรื่องการเมืองเป็นเรื่องการต่อสู้แบบรวมเบ็ดเสร็จ (totality war) ของกลุ่มคนซึ่งมองอีกกลุ่มในแง่เป็นพวกเรากับศัตรู (the enemy) เป็นความสัมพันธ์เชิงสงคราม (hostis, polémios) ผู้มีอำนาจ

ตัดสินใจสูงสุดในท้ายที่สุดคือองค์อธิปัตย์ (sovereignty) ของกลุ่มซึ่งอาจเป็นผู้นำรัฐหรืออำนาจทางกฎหมายก็ได้ *

หลังการเลือกตั้งที่ผ่านมาทุกครั้ง ทั้งประชาชนและนักการเมืองไทยจะมองว่าประเทศได้ก้าวเข้าสู่กระบวนการเมืองประชาธิปไตยปกติ คือการแถลงนโยบาย ทักษะของแต่ละฝ่าย การตรวจสอบ หักล้างด้วยหลักฐานไฉนเหตุผล เพื่อนำไปสู่การแก้ไขผิดเป็นถูก หรือเพื่อลัทธิรัฐบาลไปสู่การเลือกตั้งใหม่ก็ได้ แต่น่ากังวลว่าปัจจุบันคนไทยส่วนหนึ่งกำลังรับกระบวนการแบบ “ความเมือง” ซึ่งมองพวกอื่นเป็นศัตรูที่ต้องล้มล้าง มาใช้แม้ในภาวะปกติ ซึ่งไม่ได้มีวิกฤติใด ๆ ทำให้เราได้พบเห็นนักการเมืองกลายเป็น “นักการเมือง” พรรคการเมืองกลายเป็น “พรรคการเมือง” นักวิชาการกลายเป็น “นักโฆษณาการเมือง” ทหารฝ่ายความมั่นคงเป็น “ทหารฝ่ายการเมือง” เราได้เห็นนักเคลื่อนไหวการเมือง พวกเขาเริ่มต้นด้วยการมองการกระทำของอีกฝ่ายไม่ว่าจะเล็กหรือใหญ่ใด ๆ เป็นภัยอันตรายร้ายแรงต่อบ้านเมือง เป็นศัตรูที่จะต้องถูกทำลายลงไป ด้วยการขยายประเด็นเกินเหตุและผล ไปจนถึงการฟ้องร้องหาเรื่องดำเนินคดีความ รวมทั้งการใช้อิทธิพลกดดันกระบวนการยุติธรรม บางครั้งก็ใช้มาตรการป้องกันล่วงหน้า ปักธงล่วงหน้า (preemptive) ก่อนอีกฝ่ายจะดำเนินการใด ๆ ด้วยซ้ำ ระบบคิดแบบความเมืองทำให้ความขัดแย้งขยายตัวน่ากลัวขึ้นเรื่อย ๆ เริ่มจากความขัดแย้งเหลือง-แดง ซึ่งเป็นเรื่อง ชนชั้นล่างชนชั้นกลางในชนบท กับชนชั้นกลาง ชั้นสูงในเมือง ต่อมาเพิ่มประเด็นความเป็น ภาคเหนืออีสาน ใต้ ความขัดแย้งเผด็จการ-ประชาธิปไตย การเลือกตั้งหลังสุดก็เพิ่ม

* ความคิดเหล่านี้เสนอโดย Carl Schmitt นักคิดเยอรมัน ซึ่งพรรณานาซีและฝ่ายขวาต่าง ๆ ในโลกได้นำไปใช้ นำไปสู่ความขัดแย้งที่รุนแรงในประวัติศาสตร์การเมืองโลกช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ปัจจุบันหลังการก่อการร้าย 9/11 ในสหรัฐ ได้มีผู้นำเอาความคิดของ Schmitt เช่นเรื่องอำนาจองค์อธิปัตย์ การใช้สถานการณ์พิเศษและความเมือง มาปรับรุ่นใหม่เพื่อจัดการกับผู้ก่อการร้าย รวมทั้งวิธีการลงมือก่อนอีกฝ่ายจะกระทำการ (preemptive) ด้วย แนวคิด the political ซึ่งคนอื่นนำมาใช้อาจมีความหมายต่างกันไป คือหมายถึงบางอย่างที่ครอบคลุมมิติที่กว้างกว่าคำว่า the political ก็ได้

ประเด็น คนรุ่นเก่า รุ่นใหม่ ความคิดเก่า ความคิดใหม่ ชาติมหาอำนาจเองก็ แสดงจุดยืนชัดเจนคือ ชาตินะวันตก หนุนฝ่ายเสื้อแดง หนุนฝ่ายอนุรักษ์กับ ทหาร การที่ความขัดแย้งขยายตัวมาตลอด บ่งชี้ว่ารัฐบาลกับทหารจัดการกับ วิกฤติการผิดพลาด มองปัญหาใจกลางผิด

การมองปัญหาใจกลางผิด อาจนำไปสู่ปัญหาใหม่ที่ร้ายแรง

ทหารเอาค่านิยมของทหารเองในเรื่องความจงรักภักดีต่อสถาบัน ชาติ-ศาสนา-กษัตริย์ ยกให้เป็นปัญหาหลักของประเทศ (ปัญหานี้มีความสำคัญยิ่ง แต่ที่จะหยิบยกให้เป็นปัญหาหลักโดยแรงความเร่งด่วน อาจผิดพลาด ทั้งยุทธศาสตร์ยุทธวิธี ปัญหาที่ควรหยิบยกเพื่อให้ได้ใจประชาชนส่วนใหญ่ ควรเป็นปัญหาปากท้อง ความเหลื่อมล้ำ ซึ่งกระทบประชาชนสูงมาก ปัญหา ความมั่นคง ควรแก้ไขในลักษณะที่นิ่มนวล แบบแสดงความเข้าใจกันและกัน) เพราะประชาชนทั้งประเทศยึดอยู่ในค่านิยมนี้อยู่แล้ว แต่ส่วนที่อาจจะไม่ชื่นชม ติดตั้งสถาบัน เป็นเพียงส่วนน้อยไม่มีพลังที่เป็นนัยยะสำคัญเลย และที่พวกเขา พูดถึงก็มักจะเป็นการพูดถึงสถาบันกับโลกยุคใหม่เพื่อให้ประเพณีปกครอง ประเทศส่วนนี้ยั่งยืนสถาพรต่อไป (ส่วนการพูดถึง ชูชิบนิินทาผู้นำประเทศ ดารา เป็นเรื่องสนองความอยากรู้ของมนุษย์ที่มีมาทั่วโลกทุกยุคทุกสมัย จะห้าม ปราบอย่างไรก็ไม่สำเร็จ) การที่กองทัพโยงประเด็นความมั่นคงเข้ากับ สงคราม hybrid สะท้อนว่า ทหารเชื่อว่าสังคมไทยซึ่งในยุครัฐประหารของคสช ยังอยู่ใน “ภาวะสงครามกลางเมือง” แต่พอ 5 ปีผ่านไป สังคมก็ได้พัฒนาความขัดแย้งมาเป็นสงคราม hybrid ซึ่งร้ายแรงกว่าเดิมเพราะเป็นสงครามยุคหลังสมัย ใหม่ที่ไม่จำกัดรูปแบบการต่อสู้ แต่ที่จริงแล้วคดีสงครามที่ไร้รูปแบบมีมาตลอด เช่นเรื่องวิศวกรพราหมณ์ในสมัยพุทธกาล ยุคอาณาจักรลานนา เชียงใหม่ก็ส่ง ไล่ศึกไปบ่อนทำลายลำพูน ทหารลำปางเคยก่อวินาศกรรมในเชียงใหม่ พม่าส่ง สายลับมาทำแผนที่กรุงธนบุรี ปัจจุบันทุกชาติพยายามโฆษณาชวนเชื่อแนวทาง

ของตัวเอง เอาข้อมูลความลับทางเศรษฐกิจ การเมือง การทหารของกันและกัน
อย่างเป็นปกติ การนำเอาภาวะไม่ปกติแบบภาวะสงครามมาขยายภาพเกินจริง
ในภาวะปกติ (normal) ของประเทศหรือโลก มักจะทำให้ความรุนแรงขยายตัว
และเกิดสงครามจริง ๆ ขึ้นในที่สุด

ประเทศไทยเคยเกิดความขัดแย้งแบบ “พวกเรา-ศัตรู” เพียงหนเดียว
คือการสร้างความคิดฆ่าคอมมิวนิสต์ไม่บาป และถือนักศึกษาเป็นภัย
คอมมิวนิสต์ที่ต้องฆ่าทำลายล้างในช่วง 6 ตุลาคม 2519 แต่การเกิด “ระบบ
การเมือง” ในขณะนี้ มีการเคลื่อนไหวกว้างขวางจากหลายฝ่ายในสังคม
ทั้งฝ่ายมวลชน การใช้สื่อออนไลน์ เฟกนิวส์ สื่อทางการ นักเคลื่อนไหว
นักกฎหมาย หน่วยราชการ กองทัพ กระบวนการศาลฯ ถือเป็นครั้งแรกที่เกิดขึ้น
เป็นวิกฤติใหม่ที่ควรกังวลและต้องช่วยกันให้ทุกฝ่ายคลี่คลาย ผ่านความขัดแย้ง
จนเกินไปลง

หนทางแก้ไข

1. สังคมทั่วไปควรมองสถานการณ์ให้กระจ่าง ตั้งสติอยู่ตรงกลาง
หรือเสริมพลังทางบวกที่จะช่วยแก้ปัญหาต่าง ๆ ของสังคม เสริมความรู้สึกแบบ
เพื่อนมิตร อย่างรับเหตุผลที่เปิดกว้างหลากหลาย ก็จะไม่ไปช่วยเสริมกระแส
พวกเรา-ศัตรูที่เกิดขึ้น

2. ฝ่ายรัฐต้องธำรงความเป็นกลางไม่เข้าไปร่วมการใช้ “การเมือง”
ทำลายฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เพราะ “การเมือง” หมายถึงความขัดแย้งแบบทำลาย
ล้างในภาวะสงคราม ถ้าหน่วยรัฐร่วมเป็นฝักฝ่ายด้วยก็จะสร้างความหวาดกลัว
ว่า รัฐบาลมีความเชื่อว่า “กำลังมีสงครามภายใน” หรือรัฐบาลกำลังประกาศ
ภาวะสงครามหรือความเป็นศัตรูกับประชาชนบางกลุ่ม ซึ่งไม่เป็นผลดีอย่างยิ่ง
กับบ้านเมือง ศาลและระบบยุติธรรมเอง ก็ต้องตรึงตรองทุกคดีความหรือ
ทุกปัญหาอย่างมีวิจารณ์ญาณและหลักยุติธรรมอย่างแท้จริง บางทีอาจต้อง

devolute คือถอยกระบวนการตุลาการไว้ต้นกลับบ้าง (devolution = วนกลับ กระจายศูนย์ ลดบทบาท) เหมือนกับที่เกิดในสหรัฐและอีกเกือบทุกประเทศ ซึ่งควรจะช่วยบรรเทาความรุนแรงและความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้จาก กระบวนการตรศน์ “ความเมือง” ที่กำลังแผ่ขยายอยู่ในขณะนี้

งานที่รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ควรทำ

รัฐบาลประยุทธ์ในช่วงรัฐประหารมีผลงานจับต้องได้จำนวนหนึ่ง คือ โครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ และการรักษาความสงบไม่ให้เกิดการชุมนุมประท้วง ส่วนการปฏิรูประบบไม่เกิด การสร้างความสมานฉันท์ก็ไม่เกิด รัฐบาลประยุทธ์ ซึ่งมาจากเลือกตั้งจะยิ่งทำงานลำบากกว่าเดิมมาก เพราะโดยโครงสร้างรัฐบาล จะอยู่รอดต่อไปได้ ต้องจัดสรรผลประโยชน์มาให้ทุกกลุ่มการเมือง ซึ่งในที่สุด จะต้องพึ่งพากลุ่มทุนใหญ่ ดังนั้นภารกิจหลักของรัฐบาลในช่วงหน้าก็คือจะ กลายเป็นการดำเนินนโยบายโครงการให้กับกลุ่มทุนใหญ่ เป็นรัฐบาลทหาร เพื่อกลุ่มธุรกิจใหญ่นั้นเอง อย่างไรก็ตาม คาดว่าคนจำนวนมากยังต้องการให้ ประเทศได้มีรัฐบาลบริหารงานไปอีกสักระยะหนึ่ง ดังนั้นพลเอกประยุทธ์ควร ปรับปรุงวิธีการทำงาน เพราะการควบคุมประสานพรรคร่วมลำบากยากขึ้น เรื่อย ๆ แต่ก็ควรตั้งเป้าหมายระยะยาว แต่ต้องทำให้ได้ผลจริงจึงสักสองสาม เรื่องก็พอ

อย่างแรก คือ โฟกัสการแก้ปัญหาปากท้องของชาวบ้าน ที่ผมเคย เรียก “รวยกระจุก จนกระจาย กลางกระจ้อน” (กระจ้อน = แคระ แกรีน) อย่างจริงจัง เพราะปัญหาความเหลื่อมล้ำมีสูง คนจน คนชั้นกลางก็ลำบากจริง ๆ การแก้ปัญหานี้จริง ๆ ทำได้ยากแต่นายกก็ต้องทุ่มเททำ

อย่างที่สอง คือ การเพิ่มคุณภาพของคนในทุกวัยในด้านการศึกษา พัฒนาทักษะใหม่ อาชีพใหม่สำหรับเศรษฐกิจแบบ disruptive ที่เกิดขึ้นรวดเร็ว ในหลาย ๆ ด้าน ต้องใช้อำนาจบาบริมีตัวนายๆ ประยุทธ์เองลงมือแก้ปัญหาเอง

การแก้ปัญหาครบทั้งต้นน้ำปลายน้ำ เช่นต้องมีการประกันรายได้การงานให้
และควรทำแบบเลือกสรรเฉพาะส่วน เพราะการปฏิรูปทั้งระบบใหญ่โตเกินไป
ไม่สามารถทำได้จริง ถ้าทำเช่นนี้ ก็จะเป็นการเลือกลำดับความสำคัญได้ถูกต้อง
ใกล้เคียงมากที่สุด

