

การปฏิรูปการเลือกตั้งไทยตามหลักธรรมาธิปไตย*

A Reform of the Thai Political Election-System in Accordance with Dhammadhipatyya Approach

รัฐธรรมนุญ เทสแกว และพระมหามิตร จิตปญโญ

Ratthammanoon Teskaew and Phramaha Mit Thitapanyo

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตขอนแก่น

Mahachulalongkornrajavidyalaya University, KhonKaen Campus, Thailand

Corresponding Author, E-mail: Thamnoon30@hotmail.com

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์ดังนี้ 1) เพื่อศึกษาหลักธรรมาธิปไตยในพระพุทธศาสนา 2) เพื่อศึกษารูปแบบและสภาพปัญหาการเลือกตั้งไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. 2540 และฉบับ พ.ศ. 2550 3) เสนอรูปแบบการปฏิรูปการเลือกตั้งไทยในอนาคตตามหลักธรรมาธิปไตย การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยใช้วิธีการเชิงพรรณนา และมีลักษณะเป็นพุทธธรรมเชิงประยุกต์

ผลการวิจัยพบว่า

1. ธรรมาธิปไตยเป็นหลักธรรมคำสอนประการหนึ่งในหลักอริยสัจ 3 ของพระพุทธศาสนา ที่ให้ความสำคัญแก่ธรรมเป็นใหญ่เพราะธรรมเป็นสิ่งจูงใจให้บุคคลทำความดี ส่วนธรรมาธิปไตยที่มีนัยทางการเมืองก็เป็นเพียงคุณสมบัติหรือจริยธรรมที่ดีของผู้ปกครองหรือนักการเมือง และถือเป็นเกณฑ์การใช้อำนาจในการตัดสินใจทางการเมือง

2. รูปแบบการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และฉบับ พ.ศ. 2550 พบว่า มีลักษณะคล้ายกัน 2 รูปแบบแบบผสมคือ ระบบแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและระบบบัญชีรายชื่อ ในส่วนสภาพปัญหาการเลือกตั้งก็มีลักษณะคล้ายคลึงกันกล่าวคือ สาเหตุหลักไม่ได้เกิดจากรูปแบบของการเลือกตั้ง แต่เกิดจากการใช้อำนาจที่ไม่เป็นไปโดยธรรม ทุจริตประพฤติมิชอบของบุคคล 3 ส่วนคือ 1) ประชาชน 2) นักการเมือง 3) ข้าราชการ

*ได้รับบทความ: 18 ธันวาคม 2560; ตอรับตีพิมพ์: 11 ธันวาคม 2561

Received: December 18, 2017; Accepted: December 11, 2018



3. รูปแบบการปฏิรูปการเลือกตั้งไทยในอนาคตตามหลักธรรมาธิปไตย พบว่า จำต้องปฏิรูปเกณฑ์การตัดสินใจตามหลักธรรมาธิปไตย อันประกอบด้วยหลักการสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ 1) ปฏิรูปการตัดสินใจของประชาชนตามหลักโยนิโสมนสิการ กาลามสูตร อคติธรรม 4 และหิริโอตตัปปะ 2) ปฏิรูปการตัดสินใจของนักการเมืองตามหลักทศพิธราชธรรม หิริโอตตัปปะและอคติธรรม 4 3) ปฏิรูปการตัดสินใจของข้าราชการตามหลักทศพิธราชธรรม หิริโอตตัปปะและอคติธรรม ซึ่งคล้ายกับของนักการเมืองเพราะถือเอามาตรฐานทางจริยธรรมของทั้งข้าราชการและนักการเมือง จะใช้มาตรฐานเดียวกันคือ มาตรฐานต่อตนเอง ต่อผู้อื่น ต่อหน้าที่ และต่อสังคม

คำสำคัญ: ปฏิรูปการเลือกตั้ง; หลักธรรมาธิปไตย

Abstract

The aims of this research were: 1) to study the principles of meritocracy (dhammādhipeyya) in Buddhist texts; 2) to study the model and its problems of Thai election in the Constitution of the Kingdom of Thailand 1997 and 2007; 3) to study the reform model of Thai election in accordance with the meritocracy for the future usage. The gathered data of this documentary research were analyzed by descriptive analysis together with using Buddhist principle application.

The research results revealed that:

1. The meritocracy is one of the doctrines on Adhipateyya (adhipateyya, dominant influence) in Buddhism importantly emphasizing on the dhammas as the dominant to persuade people to perform good-deeds. The meritocracy in politics is the good qualifications or ethics of the governors or politicians or is the criterion of politic decision making.
2. The constitutional election model, 1997 and 2007, have two similarities: the mixed election model between regional representation election and party-list proportional representation; the election problems caused by using unfair power and corruption of three stakeholders: 1) people; 2) politicians; 3) officers.
3. The future election model according to the meritocracy relies on reforming the election criteria according to the meritocracy, composing of 3 elements: 1) decision making reform of the people based on the principles of Reasoned Attention (yonisomanasikāra), Kalama Sutta; Prejudice (agati), Hiri-Ottappa (hiri: moral shame-



ottapa: moral dread); 2) decision making reform of the politicians based on the Royal Virtues (rājadhamma) and Kalama Sutta; Prejudice (agati); 3) decision making reform of the officers based on the Royal Virtues and Kalama Sutta; Prejudice. The last two are the same because of similarities in ethic standards on oneself, others, duties and society.

Keywords: Election Reform; Meritocracy

1. บทนำ

การเลือกตั้งเป็นกลไกการใช้อำนาจอธิปไตยโดยการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ผู้แทนที่มีนโยบายตรงกับความต้องการของตนเองให้ไปใช้อำนาจอธิปไตยโดยแทนตนด้วยความชอบธรรมเพื่อลดภาวะความตึงเครียด ขจัดความขัดแย้งหรือการสืบทอดอำนาจ และเป็นกลไกที่จะควบคุมให้ผู้แทนที่ดำรงตำแหน่งจากการเลือกตั้งตระหนักอยู่เสมอว่า ต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชน เพราะเป็นผู้กำหนดอนาคตทางการเมืองของตน ด้วยการเลือกหรือไม่เลือกตนกลับมาทำหน้าที่ผู้แทนอีก ดังนั้นการเลือกตั้งจึงมีผลกระทบต่อการพัฒนาทางการเมืองโดยประชาชน (Uwanno, 1999 : 18) ประชาธิปไตยที่ถูกต้องที่สุดในทัศนะของชาวตะวันตก ประชาธิปไตยไม่ใช่แค่การเลือกตั้ง ประชาธิปไตยอย่างแท้จริงต้องครอบคลุมถึงที่มาตั้งแต่ก่อนการเลือกตั้ง ไปจนถึงหลังการเลือกตั้ง ซึ่งจะต้องบริสุทธิ์ ยุติธรรม โปร่งใส ไม่มีการซื้อสิทธิขายเสียง หรือทุจริตโกงการเลือกตั้ง ไปจนถึงหลังการเลือกตั้ง โดยนักการเมืองที่ครองเสียงข้างมากที่จัดตั้งรัฐบาล มาจากการเลือกตั้งจะต้องบริหารประเทศอย่างถูกต้องชอบธรรมตามหลักธรรมาภิบาล ซื่อสัตย์สุจริต และไม่ละเมิดอำนาจเป็นเผด็จการ ซึ่งต่างจากความเข้าใจเกี่ยวกับ

ประชาธิปไตยที่แท้จริงในสังคมไทย นับวันจะคลาดเคลื่อนจากข้อเท็จจริง โดยมีความพยายามที่จะเบี่ยงเบนอ้างว่าการมีการเลือกตั้งและประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งแสดงถึงความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยของชาติถือเป็นประชาธิปไตยที่แท้จริงอย่างสมบูรณ์แล้ว ทั้งที่ในความเป็นจริงนิยมคำว่าประชาธิปไตยมีความหมายที่ครอบคลุมมากกว่าเพียงแค่การเลือกตั้งหรือการหย่อนบัตรเลือกตั้งที่เรียกว่า “ประชาธิปไตย 3 วินาที” (Subkampang, 2014 : 115)

นับถึงปัจจุบัน ประเทศไทยเปลี่ยนผ่านจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เข้าสู่ระบอบประชาธิปไตย ในระบบรัฐสภา (Parliamentary System) เป็นเวลารวมกว่า 85 ปี ในวิถีทางประชาธิปไตยที่อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ (Sovereignty) เป็นของประชาชนหรือปวงชน แต่ในความเป็นจริงไม่เป็นเช่นนั้น ทั้งที่กฎหมายสูงสุดฉบับแรกรับรองไว้โดยชัดแจ้งว่า “อำนาจสูงสุดของประเทศนั้นเป็นของราษฎรทั้งหลาย” แต่ในความเป็นจริงแล้ว การออกแบบการเมืองการปกครองและการใช้อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศนั้นผูกขาดอยู่กับชนชั้นนำหรือชนชั้นผู้ปกครอง ซึ่งเข้าสู่อำนาจรัฐด้วย 2 เส้นทางหลัก คือ การเลือกตั้งที่มีปัญหาเกี่ยวกับความบริสุทธิ์



ยุติธรรมมาโดยตลอด และการยึดอำนาจโดยการปฏิวัติหรือรัฐประหารและเช่นกัน ทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงอำนาจการปกครองก็จะมี การเปลี่ยนแปลงกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ คือ รัฐธรรมนูญนับถึงปัจจุบัน 20 ฉบับ “รัฐธรรมนูญ” ได้กำหนดให้ปวงชนไปใช้อำนาจ “อธิปไตย” เลือกผู้แทนราษฎรมาแล้วจำนวน 27 ครั้ง การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองดังกล่าวมานี้ปฏิเสธไม่ได้เลยว่า เป็นผลพวงมาจากการต่อสู้ทางการเมืองระหว่างชนชั้นนำ ทหาร นักการเมือง นักธุรกิจ โดยใช้ปวงชนผู้ด้อยโอกาสเป็นเครื่องมือทางการเมือง ซึ่งสร้างความขัดแย้งและความล้มเหลวของระบบการเมืองและประชาธิปไตยอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นการปฏิรูปทางการเมือง หรือปฏิรูปการเลือกตั้งก็ครั้งก็ตาม ความล้มเหลวของการใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2550 เป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงความล้มเหลวของการปฏิรูปการเมืองและการปฏิรูปการเลือกตั้ง (Theppanya, 2007 : 181) ทั้งที่ได้รับการขนานนามว่า เป็นรัฐธรรมนูญที่ดีที่สุดเท่าที่เคยใช้มา สุดท้ายผลการเลือกตั้งอำนาจทางการเมืองทั้งหมดตกอยู่กับคนรวย นโยบายแทนที่จะกำหนดโดย “มโนธรรม” กลายเป็นกำหนดโดย ชนาธรรม รัฐ ธุรกิจ เงินตรา คืออำนาจคนมีเงินเป็นใหญ่ในแผ่นดิน นักการเมืองทุกพรรคถูกรอบงำโดยนักธุรกิจ การใช้เงินซื้อเสียงซื้อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทุจริตคอร์รัปชั่นยุคใหม่ “ทุจริตเชิงนโยบาย” เกิดระบบการเมืองใหม่ “ธนาธิปไตย-โจราธิปไตย”(Dhiravegin, 2011 : 268) รวมทั้งเกิด “วงจรรูปาบทว์” ตามทฤษฎีสอง

นคราประชาธิปไตย ปรากฏการณ์เช่นนี้นำไปสู่ความขัดแย้งในสังคมไทยอย่างรุนแรงและไม่เคยเป็นมาก่อน ผลสุดท้ายนำไปสู่การรัฐประหารในช่วงเวลาไม่ห่างกันมากนัก เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 และ 22 พฤษภาคม 2557 ซึ่งถือเป็นความซ้ำซากของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่ไม่มีวันจะจบสิ้น เป็นสภาพของระบบการเมืองไทย ซึ่งนำไปสู่ความผุ่ร่อนทางการเมือง (Political Decay) ซึ่งเรียกว่า “วงจรรูปาบทว์” ตามทฤษฎีสองนคราประชาธิปไตย (Laothamatas, 2007 : 83) ความล้มเหลวดังกล่าว ไม่อาจโทษใครได้นอกจากโทษตัวเราเองในฐานะผู้มอบอำนาจและนักการเมืองในฐานะผู้ใช้อำนาจ ความล้มเหลวของการปฏิรูปการเลือกตั้งดังกล่าว มีสาเหตุมาจากเราไปให้ความสำคัญของการแก้ไขรูปแบบโครงสร้างทางการเมือง มากกว่าการให้ความสำคัญด้านเนื้อหาสาระของการสร้างมาตรฐานทางคุณธรรมจริยธรรมของคนในชาติให้เกิดความเข้มแข็งทั้งที่สภาพปัญหาของการเลือกตั้งที่ผ่านมาและนำมาสู่วิกฤตทางการเมืองในปัจจุบัน มีสาเหตุมาจากการทุจริตประเพณีมิชอบของบุคคลสามส่วนเป็นสำคัญคือ ประชาชน นักการเมือง และข้าราชการ (Dhiravegin, 2011 : 336) ถือเป็นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ

ดังนั้น ผู้วิจัยในฐานะพลเมืองผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต้องรับผิดชอบปัญหาร่วมกันและในฐานะพุทธศาสนิกชน พิจารณาแล้วเห็นว่าในสภาวะสภาพปัญหาดังกล่าวนี้น่าจะมีเพียงการนำหลักธรรมตามพระพุทธศาสนาเท่านั้น ที่จะนำมาเป็นเครื่องในการแก้ไขปัญห และเสริมสร้างมาตรฐาน



ทางคุณธรรมจริยธรรมให้บุคคลทั้งสามส่วนมีความเข้มแข็ง และหลักธรรมสำคัญที่ว่าคือ “หลักธรรมาธิปไตย” ซึ่งสอดคล้องกับพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ที่กล่าวว่าปัญหาสังคมประชาธิปไตยของไทยที่เป็นอยู่ ธรรมาธิปไตยเท่านั้นที่จะแก้ปัญหาได้ พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตฺโต) กล่าวว่า ธรรมาธิปไตย คือ เกณฑ์การใช้อำนาจในการตัดสินใจ โดยการถือธรรมเป็นใหญ่ คือการถือเอาความความจริงถูกต้องดีงามเป็นธรรมและเป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมเป็นที่ตั้ง วิกฤติทางการเมืองไทยที่เกิดขึ้นอยู่ในขณะนี้ มีสาเหตุมาพื้นฐานสองประการคือ ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยใช้อำนาจในการเลือกตั้งที่เป็นไปโดยมิชอบธรรม และนักการเมืองหรือผู้นำผู้ปกครองผู้รับมอบอำนาจมาจากประชาชน มีการใช้อำนาจในการตัดสินใจเป็นไปโดยมิชอบธรรมเช่นกัน ดังนั้น ประชาชนและนักการเมืองถ้าได้มีการนำเกณฑ์การตัดสินใจตามหลักธรรมาธิปไตยมาใช้แล้วปัญหาดังกล่าวจะไม่เกิดขึ้น (Phra Brahmagunabhorn (P.A. Payutto), 2006 : 74)

ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาเพื่อทบทวนวรรณกรรมว่า หลักธรรมาธิปไตยที่ปรากฏในพระไตรปิฎก ที่มีความสอดคล้องต้องกันกับหลักการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตย อันพึงปรารถนานั้นเป็นอย่างไร และที่สำคัญกว่านั้นคือ การศึกษาวิเคราะห์ว่าจะสามารถนำหลักธรรมาธิปไตยดังกล่าวมาสร้างองค์ความรู้ใหม่เพื่อเสนอเป็นรูปแบบการปฏิรูปการเลือกตั้งของไทยในอนาคต ให้บังเกิดสัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์ของรัฐบาล และประชาชนทั้งชาติสืบไป

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาหลักธรรมาธิปไตยในพระพุทธศาสนา
2. เพื่อศึกษารูปแบบและสภาพปัญหาการเลือกตั้งไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. 2540 และฉบับ พ.ศ. 2550
3. เพื่อเสนอรูปแบบการปฏิรูปการเลือกตั้งไทยในอนาคตตามหลักธรรมาธิปไตย

3. วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) และผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตการวิจัยดังต่อไปนี้

1. ชั้นรวบรวมข้อมูลเอกสารชั้นปฐมภูมิ (Primary Sources) คือ คัมภีร์พระไตรปิฎก ภาษาบาลี และภาษาไทย ฉบับมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย อรรถกถา ฎีกา ทั้งภาษาบาลีและภาษาไทย ฉบับมหาวิทยาลัย และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และฉบับ พ.ศ. 2550 และเอกสารชั้นทุติยภูมิ (Secondary Sources) คือ เอกสาร งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
2. การวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยทำการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาทั้งจากข้อมูลเอกสารชั้นปฐมภูมิ และเอกสารชั้นทุติยภูมิ การตีความ และนำเสนอข้อมูลโดยการพรรณนาวิเคราะห์ (Descriptive Analysis) เพื่ออธิบายถึงหลักธรรมาธิปไตยในพระพุทธศาสนา รูปแบบและสภาพปัญหาการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และฉบับ พ.ศ. 2550 และเสนอรูปแบบการปฏิรูปการเลือกตั้งไทย



ในอนาคตตามหลักธรรมาธิปไตย ดังนี้ 1) วิเคราะห์ และจัดหมวดหมู่ข้อมูลจากเอกสารที่ได้มาทั้งหมด 2) แยกแยะวิเคราะห์ข้อมูล ในด้านต่างๆ อย่างเป็นระบบ 3) เปรียบเทียบข้อมูล ลักษณะที่คล้ายคลึงกันและแตกต่างกัน และ 4) สรุปเนื้อหาที่ได้จากการวิเคราะห์

4. สรุปผลการวิจัย

หลักธรรมาธิปไตยในพระพุทธศาสนา พบว่า “ธรรมาธิปไตย” เป็นหลักธรรมคำสอนหลักธรรมหนึ่งของพระพุทธเจ้าที่ปรากฏอยู่ในคัมภีร์ทางพระพุทธศาสนา คือ พระไตรปิฎกและอรรถกถาพบว่า “ธรรมาธิปไตย” เป็นหลักธรรมที่ปรากฏในอาธิปไตยสูตร ประกอบด้วย หลักธรรม 3 ประการ คือ อัตตาธิปไตย โลกาธิปไตย และธรรมาธิปไตย รวมเรียกว่า “อธิปไตย 3” อธิปไตย 3 เป็นหลักธรรมที่พระพุทธองค์ทรงใช้สอนพระสงฆ์สาวกทั้งหลายให้ปรรอธรรม คือ ความดีทั้งหลายเป็นจุดเริ่มต้นหรือเป็นการให้น้ำ “ธรรม” เป็นแรงจูงใจให้เกิดพลังหรือแรงขับให้ประพฤติปฏิบัติดีเพื่อพัฒนาตนเองให้หลุดพ้นจากการความชั่วหรือทุกข์ ประกอบหลัก 3 ประการคือ อัตตาธิปไตย หมายถึง การทำความดีชั่วโดยถือเอาตนเองเป็นที่ตั้งหรือเป็นใหญ่ โลกาธิปไตย หมายถึง การทำความดีละเว้นความชั่ว โดยถือเอาโลกเป็นใหญ่หรือพึงเสียบุคคลภายนอกแล้วใช้สติปัญญาพิจารณาการกระทำว่าถูกหรือผิด ธรรมาธิปไตย หมายถึง การทำดีละเว้นความชั่ว โดยถือเอาธรรมคือความถูกต้องเป็นใหญ่หรือเป็นหลักในการประพฤติปฏิบัติ หลักอธิปไตยทั้ง 3 ประการ พระพุทธเจ้า

ให้ความสำคัญกับธรรมาธิปไตยมากที่สุด ส่วนธรรมาธิปไตยตามนัยทางการปกครองไม่ว่าจะเป็นการปกครองรูปแบบระบอบใดๆ ก็เป็นไปได้เพียงหลักการที่ดีที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้เพื่อเป็นเครื่องในการพัฒนาเสริมสร้างมาตรฐานทางคุณธรรมจริยธรรม ทั้งของประชาชนและผู้ปกครองให้การปกครองครองนั้นเป็นไปโดยธรรม เพราะธรรมาธิปไตย คือ เกณฑ์การพิจารณาตัดสินใจเลือกการปกครองที่ถือเอาธรรมเป็นใหญ่ หรือการใช้อำนาจในการปกครองที่เป็นไปด้วยความถูกต้องเป็นธรรมดีงามและเป็นไป เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนส่วนรวม และธรรมที่เป็นใหญ่ตามนัยทางการเมือง ประกอบด้วย ทศพิธราชธรรม อคติธรรม หิริโอตตปิยะ โยนิโสมนสิการ กาลามสูตร เป็นต้น

รูปแบบและสภาพปัญหาการเลือกตั้งไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ ฉบับ พ.ศ. 2550 พบว่า รูปแบบการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มีรูปแบบการเลือกตั้งกำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 500 คน แบ่งการเลือกตั้งออกเป็นสองระบบกล่าวคือ ระบบแบ่งเขต 400 เขต เขตละ 1 คน เรียกว่า การเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเบอร์เดียว จำนวน 400 คน ระบบแบบบัญชีรายชื่อ จำนวน 100 คน เอาประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง ถือเป็นการเลือกตั้งแบบผสมระหว่างแบ่งเขตเลือกตั้งกับระบบบัญชีรายชื่อ รูปแบบการเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 พบว่ามีรูปแบบการเลือกตั้งคล้ายๆ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เพราะมีเจตจำนงแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 รัฐธรรมนูญกำหนดให้



มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 480 คน รูปแบบการเลือกตั้งมี 2 ประเภท คือ แบบแบ่งเขตเลือกตั้งเขตละไม่เกิน 3 คน เรียกว่า แบ่งเขตเรียงเบอร์ จำนวน 400 คน และแบบบัญชีรายชื่อโดยกำหนดเป็นโซน จำนวน 8 โซน โซนละ 10 คน รวมจำนวน 80 คน ใช้แต่ละโซนเป็นเขตเลือกตั้ง มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 เพิ่มเติมฉบับที่ 1 พ.ศ. 2554 ปรับรูปแบบการเลือกตั้ง โดยกำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 500 คน รูปแบบการเลือกตั้งมี 2 ประเภท คือ แบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน 375 เขต เขตละ 1 คน รวมจำนวน 375 คน และแบบบัญชีรายชื่อ จำนวน 125 คน ใช้เขตประเทศไทยเป็นเขตเลือกตั้ง

ในส่วนสภาพปัญหาการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 และ ฉบับ พ.ศ. 2550 พบว่า สภาพปัญหาโดยพื้นฐานที่สำคัญมีลักษณะคล้ายกันกล่าวคือ ไม่ได้มาจากรูปแบบการเลือกตั้ง แต่ปัญหาเกิดจากปัจจัยสำคัญของบุคคล 3 ส่วนมีพฤติกรรมทุจริตประพฤติมิชอบคือ 1) ประชาชน ผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ทุจริตประพฤติมิชอบ มีการขายเสียงสิทธิ์ รับอำมสินจ้างรางวัลเพื่อแลกกับการออกไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ขาดจิตสำนึกทางการเมือง 2) นักการเมืองผู้รับมอบอำนาจจากประชาชน ทุจริตประพฤติมิชอบ มีการซื้อสิทธิ์เสียงให้อำมสินจ้างรางวัลเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการบริหารจัดการบ้านเมือง ขาดอุดมการณ์ทางการเมืองและขาดมาตรฐานทางจริยธรรมของนักการเมือง และ 3) ข้าราชการ มีการทุจริตประพฤติมิชอบวางตัวไม่เป็นกลางทางการเมือง ไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ ขาดมาตรฐานทางจริยธรรม

จรรยาบรรณของข้าราชการ ปัญหาทั้งสามประการนี้มีส่วนทำให้เกิดปรากฏการณ์ที่เรียกว่า “ธนาธิปไตย” และทำให้เกิดวงจรทางการเมืองไทยที่ว่า “วงจรอุบาทว์”

เสนอรูปแบบการปฏิรูปการเลือกตั้งไทย ในอนาคตตามหลักธรรมาธิปไตย จากสภาพปัญหาการเลือกตั้งดังกล่าวได้นำจริยธรรมตามหลักธรรมคำสอนในพระพุทธศาสนา คือ “ธรรมาธิปไตย” ได้แก่ ทศพิธราชธรรม อคติธรรม หิริโอตตปปะโยนิโสมนสิการ กาลามสูตร มานูรณาการประยุกต์ใช้เป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างองค์ความรู้ให้แก่ประชาชน นักการเมือง และข้าราชการ ให้เกิดการพัฒนาไปสู่การปฏิรูปการเลือกตั้งไทย เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมและเป็นพลังในการเสริมสร้างการปฏิรูปทางการเมือง และปฏิรูปประเทศไทยให้สัมฤทธิ์ผลได้ในอนาคต โดยการนำธรรมาธิปไตยมาประยุกต์ใช้เพื่อเสนอเป็นรูปแบบในการปฏิรูปการเลือกตั้งไทยในอนาคต เรียกว่า “ปฏิรูปเกณฑ์การตัดสินใจตามหลักธรรมาธิปไตย” อันประกอบไปด้วยหลัก 3 ประการคือ 1) ปฏิรูปเกณฑ์การใช้อำนาจในการตัดสินใจประชาชน ให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย สามารถใช้อำนาจการตัดสินใจเป็นไปโดยธรรม โดยใช้จริยธรรมพื้นฐาน 4 ประการ ตามหลักโยนิโสมนสิการ กาลามสูตร หิริโอตตปปะ และอคติธรรม 2) ปฏิรูปเกณฑ์การใช้อำนาจในการตัดสินใจของนักการเมือง นักการเมืองจะต้องถือปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรฐานทางจริยธรรมของนักการเมือง 4 ประการคือ มาตรฐานต่อตนเอง ต่อผู้อื่น ต่อหน้าที่ และต่อสังคมเช่นเดียวกันกับข้าราชการ ประกอบด้วย



จริยธรรมธรรมพื้นฐาน 3 ประการ คือ จริยธรรมตามหลักทศพิธราชธรรม หิริโอตตปเป และ อคติธรรม เพราะเห็นว่าทศพิธราชธรรมเป็นองค์ธรรมแห่งหัวใจพระพุทธศาสนา (ศีล สมาธิ ปัญญา) หิริโอตตปเป และอคติธรรม เป็นธรรมที่ช่วยในการตัดสินใจให้เป็นไปด้วยความชอบธรรม 3) ปฏิรูปเกณฑ์การใช้อำนาจในการตัดสินใจบริหารจัดการของข้าราชการ ให้สามารถบริหารจัดการบ้านเมืองตามฐานะบทบาทอำนาจหน้าที่ของตนเองให้เป็นไปโดยธรรม เช่นเดียวกับนักการเมืองได้นั้น ข้าราชการย่อมต้องเป็นผู้มีมาตรฐานทางจริยธรรมและจรรยาบรรณตามมาตรฐานทางจริยธรรมของระบบราชการ 4 ประการคือ จริยธรรมต่อตนเอง ต่อผู้อื่น ต่อสังคม และต่อหน้าที่เช่นเดียวกันกับนักการเมืองคือ ทศพิธราชธรรม หิริโอตตปเปและอคติธรรม “ธรรมาธิปไตย” ดังกล่าวนี้นี้จึงสามารถเป็นได้ทั้งเครื่องมือชี้วัดคุณภาพเป็นเครื่องมือควบคุมและพัฒนาตัวของประชาชน นักการเมืองและข้าราชการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม การใช้อำนาจตามกรอบอำนาจหน้าที่ของตนเองให้เป็นไปด้วยความถูกต้องเป็นธรรมดีงามและประโยชน์สุขของส่วนรวม

5. อภิปรายผลการวิจัย

หลักธรรมาธิปไตย เป็นเพียงเป็นหลักธรรมคำสอนของพระพุทธเจ้า ที่ปรากฏอยู่ในคัมภีร์ทางพระพุทธศาสนา พบว่า “ธรรมาธิปไตย” เป็นหลักธรรมที่ปรากฏในอาธิปไตยยสูตรประกอบด้วยหลักธรรม 3 ประการคือ อัตตาธิปไตย โลกาธิปไตย และธรรมาธิปไตย รวมเรียกว่า

“อธิปไตย 3” เป็นหลักธรรมที่พระพุทธองค์ทรงใช้สอนพระสงฆ์สาวกทั้งหลาย ให้ปรารถนาธรรมคือความดีทั้งหลายเป็นจุดเริ่มต้นหรือเป็นการให้หน้า “ธรรม” เป็นแรงจูงใจให้เกิดพลังหรือแรงขับให้ประพฤติปฏิบัติดี เพื่อพัฒนาตนเองให้หลุดพ้นจากการความชั่วหรือทุกข์ทั้งปวง ในส่วนธรรมาธิปไตยที่มีนัยทางการเมืองธรรมาธิปไตย เป็นคุณธรรมจริยธรรมของผู้ปกครองที่พึงประสงค์ ควรยึดถือเป็นคุณสมบัติประจำตน ไม่ว่าการปกครองจะเป็นรูปแบบใดหรือผู้ปกครอง จะอยู่ในสถานะใดย่อมต้องถือเอาธรรมความถูกต้องดีงามและเป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมเป็นใหญ่ ซึ่งสอดคล้องกับพระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตโต) (Phra Brahmagunabhorn (P.A. Payutto), 2006 : 11-12) ที่ได้กล่าวไว้ในหนังสือ “ธรรมาธิปไตยไม่มาจึงหาประชาธิปไตยไม่เจอ (จุดบรรจบ: รัฐศาสตร์กับนิติศาสตร์)” ว่า “ธรรมาธิปไตย” ไม่ใช่ระบบการปกครองในรูปสังฆะก็ไม่ปรากฏ ถ้าใช้ในการประพฤติปฏิบัติของปัจเจกชนทั่วไปหมายถึง “ธรรมะ” ความจริงถูกต้อง ความดีงาม ความเป็นประโยชน์เพื่อส่วนรวม ถ้าใช้ในนัยทางการเมืองหมายถึงเกณฑ์ในการใช้อำนาจในการปกครอง กล่าวคือ ถ้าตัดสินใจโดยเอาตัวผลประโยชน์ของตัวเองเป็นหลัก เรียกว่า “อัตตาธิปไตย” ถ้าตัดสินใจ โดยคอยแต่ฟังเสียงนิยมเป็นไปตามกระแสไม่มีหลักของตัวเอง เรียกว่า “โลกาธิปไตย” แต่ถ้าประชาชนได้ตัดสินใจโดยใคร่ครวญใช้สติปัญญา มุ่งความจริงความดีงาม ประโยชน์เพื่อส่วนรวมเรียกว่า “ธรรมาธิปไตย” ธรรมาธิปไตยจึงดีที่สุด



รูปแบบการแบบการเลือกตั้งและสภาพปัญหาการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และฉบับ พ.ศ. 2550 พบว่า รูปแบบการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และ ฉบับ พ.ศ. 2550 เป็นรูปแบบการเลือกตั้งรูปแบบใหม่ที่น่าสนใจในประเทศไทย ประกอบด้วย การเลือกตั้ง 2 ระบบ คือ ระบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และแบบระบบบัญชีรายชื่อ ทั้งนี้ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อที่จะให้การเลือกตั้งของไทยเป็นไปด้วยโปร่งใส สุจริตและเที่ยงธรรม และในส่วนสภาพปัญหาการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และ ฉบับ พ.ศ. 2550 พบว่า สภาพปัญหาของการเลือกตั้งโดยพื้นฐาน มีลักษณะเดียวกัน ที่สำคัญนั้นไม่ได้เกิดมาจากรูปแบบของการเลือกตั้ง” แต่ปัญหากลบอยู่ที่ “คน” กล่าวคือบุคคล 3 ส่วนประกอบด้วย ประชาชน นักการเมือง และข้าราชการการเมือง มีพฤติการณ์ทุจริตประพฤติมิชอบในการเลือกตั้งเป็นสำคัญ สอดคล้องกับลิขิตธีรเวคิน (Dhiravegin, 2011 : 268) ที่กล่าวไว้ในหนังสือ “วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย” ว่า รัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับเป็นรัฐธรรมนูญที่มุ่งการปฏิรูปการเมืองการปกครองไทยที่ถือว่าเป็นพื้นฐานของการปฏิรูปยุคใหม่ เพื่อให้การปกครองของไทยตามระบอบประชาธิปไตยสมบูรณ์เท่าเทียมกับประเทศทางตะวันตก ผลสุดท้ายก็ล้มเหลวทั้งสองฉบับ สาเหตุสภาพปัญหาของความล้มเหลวไม่แตกต่างกันเลย ปฏิรูปการเมืองการปกครองและการเลือกตั้งไทยที่ผ่านมาว่ามีสาเหตุมาจากปัจจัย 3 ส่วนตามที่กล่าวไว้ข้างต้นนี้ถ้าทุกส่วนมีพฤติกรรมเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม การเลือกตั้ง

ก็จะกลายเป็นละครทางการเมืองเพื่อให้เกิดความครบถ้วนของกระบวนการประชาธิปไตย แต่ไม่ใช่ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง แต่เป็น “ชนาธิปไตย”

รูปแบบการปฏิรูปการเลือกตั้งไทยในอนาคตกตามหลักธรรมาธิปไตย เป็นผลมาจากการบูรณาการกับหลักการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตย เข้ากับหลักธรรมาธิปไตย เรียกว่า “ปฏิรูปเกณฑ์การตัดสินใจตามหลักธรรมาธิปไตย” อันประกอบด้วยหลักการสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ 1) ปฏิรูปการตัดสินใจของประชาชนตามหลักโยนิโสมนสิการ กาลามสูตร อคติธรรม 4 และหิริโอตตัปปะ 2) ปฏิรูปการตัดสินใจของนักการเมืองตามหลักทศพิธราชธรรม หิริโอตตัปปะและอคติธรรม 4 3) ปฏิรูปการตัดสินใจของข้าราชการตามหลักทศพิธราชธรรม หิริโอตตัปปะและอคติธรรม สอดคล้องกับพระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตโต) (Phra Brahmagunabhorn (P.A. Payutto), 2006 : 73-74) ที่กล่าวไว้ในหนังสือ “ธรรมาธิปไตยไม่มาจึงหาประชาธิปไตยไม่เจอ (จุดบรรจบ: รัฐศาสตร์กับนิติศาสตร์)” ว่าอำนาจตัดสินใจเป็นตัวกำหนดรูปแบบการปกครอง “ประชาธิปไตย” สังคมประชาธิปไตยไทย ประชาชนและผู้ปกครองมีธรรมาธิปไตยหรือไม่ ให้ดูในวันเลือกตั้งถ้าประชาชนมีธรรมเขาก็จะใช้เกณฑ์ธรรมาธิปไตยในการใช้สิทธิ ผู้บริหารถ้าเขามีธรรมเขาก็จะใช้เกณฑ์ธรรมาธิปไตยในการออกกฎหมายปกครองประเทศ ถ้าทำได้ดังนี้แล้วไม่เฉพาะแต่ปัญหาการเลือกตั้ง แม้แต่ปัญหาวิกฤตทางการเมืองไทยที่เกิดขึ้นอยู่ในขณะนี้ก็สามารถแก้ได้ถ้าคนไทยมี “ธรรมาธิปไตย”



6. ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1 ผลักวิกฤตเป็นโอกาส ไทยเราเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย มาแล้ว 2 ยุค คือระบอบอำมาตยาธิปไตย และธนาธิปไตย ปัจจุบันบริบททางการเมืองอยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่านยุคที่ 3 ระบอบประชาธิปไตย ที่พึงประสงค์และยั่งยืน “ความรู้คุณธรรม จริยธรรม” พลังประชาชนที่แตกแยกเป็น 2 กลุ่ม เคลื่อนไหวต่อต้านกล่าวหาโจมตีกันไปมา ถ้าเป็นไปด้วยความถึงพร้อมตามวิถีประชาธิปไตยที่แท้จริงแล้ว จะต้องตั้งสติ สมาธิปัญญา วิจารณ์ญาณ ศึกษาทบทวน ไตร่ตรองถึงหลักเหตุและผล ปราศจากอคติ เกลียดชัง ชื่นนำ ชักจูง ยุบง บิดเบือนจากผู้สูญเสียอำนาจประโยชน์ โดยถือประโยชน์ประเทศชาติเป็นที่ตั้ง จึงเป็นโอกาสที่เราจะต้องนำ

“หลักธรรมาธิปไตย” มาเป็นเครื่องมือการปฏิรูปการเลือกตั้ง และปฏิรูปการเมืองไทยสู่ “ประชาธิปไตยไทยนิยม” ได้อย่างยั่งยืน

2. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

จัดตั้ง “สถาบันธรรมาธิปไตย” เป็นองค์กรอิสระเพื่อเป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างพัฒนาการเลือกตั้งและประชาธิปไตยไทย สู่ความยั่งยืน

3. ข้อเสนอแนะการวิจัยครั้งต่อไป

3.1 การเสริมสร้างมาตรฐานทางจริยธรรมของนักการเมืองไทยตามหลักธรรมาธิปไตย

3.2 ธรรมาธิปไตยกับการแก้ไขวิกฤตทางการเมืองไทยในปัจจุบัน

3.3 การตัดสินใจทางการเมืองตามหลักธรรมาธิปไตย

References

- Dhiravegin, L. (2011). *The Evolution of the Thai Political System*. 10th Edition. Bangkok : Printing House of Thammasat University.
- Laothamatas, A. (2007). *Two Democracies in Thailand*. 6th Edition. Bangkok : Kobfai Publishing Project.
- Phra Brahmagunabhorn (P.A. Payutto). (2006). *No Dhammadhipateyya No Democracy (Where Politics and Law Meet)*. Bangkok : Pimsuay Co., Ltd.
- Uwanno, B. (1999). *Creation of Good Governance in Thai Society*. Bangkok : Winyuchon.
- Subkampang, P. (2014). *An Independent Organization: The Balance of Power in Thailand's Political System*. Eight Decades of Thai Democracy: Dynamics of Balancing Power. Bangkok : King Prajadhipok's Institute.
- Theppanya, P. (2007). *The Study of Constitution Problem B.E. 2550 for New Political System*. King Prajadhipok's Institute Thai. (2015), *Politics Forum Document 2015: 80 Years of Thai Democracy*. Bangkok : King Prajadhipok's Institute.