

บทที่ 1

การปกครองระบอบประชาธิปไตย ผู้แทนราษฎร และพรรคการเมือง

1. การปกครองระบอบประชาธิปไตย

1.1 บทนิยามประชาธิปไตย

คำว่า “ประชาธิปไตย” นั้น พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2525¹ ให้ความหมายไว้ว่าเป็น “แบบการปกครองที่ถือมติปวงชนเป็นใหญ่” ส่วนคำว่า “ระบอบ” หมายถึง แบบอย่าง ธรรมเนียม ระเบียบการปกครอง ดังนั้น คำว่า “ระบอบประชาธิปไตย” จึงหมายความว่า แบบอย่างหรือธรรมเนียมการปกครองที่ถือมติปวงชนเป็นใหญ่

ส่วนคำภาษาอังกฤษที่ว่า Democracy นั้น มาจากภาษากรีกว่า Demokratia แยกเป็น Demos คือ ประชาชน และ kratos หมายถึง อำนาจ เมื่อแปลรวมกันจึงหมายความว่า People’s power หรือ อำนาจของประชาชนนั่นเอง

อีกความหมายหนึ่งคือ ความหมายของประชาธิปไตยที่มาจากสุนทรพจน์ของ ประธานาธิบดีอับราฮัม ลินคอล์น (Abraham Lincoln) อดีตประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาที่ว่า “ประชาธิปไตยคือการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน” (“government of the people, by the people and for the people”)

¹พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : ราชบัณฑิตยสถาน., 2530)

นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการจากประเทศต่าง ๆ ให้คำนิยามไว้อีกมากมาย ดังนี้

นายฟลอเรนส์ เอลเลียต และนายไมเคิล ซัมเมอร์สกีล² ให้คำนิยามว่า ประชาธิปไตยมาจากภาษากรีกว่า Demos คือ ประชาชน และ Kratos คือ อำนาจ รวมแล้วหมายถึง รัฐบาลโดยประชาชน ทั้งนี้ยังอธิบายถึงรูปแบบประชาธิปไตยว่ามีแบบโดยตรงที่ประชาชนลงคะแนนออกเสียงลงมติตรากฎหมายทุกฉบับ เช่น ในนครรัฐของกรีกสมัยโบราณ หรือแบบโดยอ้อมที่มีตัวแทนในการใช้อำนาจซึ่งเหมาะสมกับรัฐประชาธิปไตยสมัยใหม่ที่มีประชากรมาก

โดยอธิบายต่อไปในรายละเอียดว่า ประชาธิปไตยตั้งอยู่บนพื้นฐานดังต่อไปนี้

ก. ทฤษฎีการแบ่งอำนาจ ซึ่งหมายถึงการเลือกฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติอย่างเสรีเป็นระยะ ๆ และมีการเลือกตั้งผู้สมัครจากสองพรรคขึ้นไป เพราะฉะนั้นการเลือกตั้งโดยมีผู้สมัครที่มาจากพรรคเดียวไม่ถูกต้องตามหลักประชาธิปไตย

ข. การปกครองโดยกฎหมาย ซึ่งประกันว่าประชาชนจะไม่ถูกจับกุมนอกจากจะกระทำผิดกฎหมายและจะได้รับการพิจารณาคดีอย่างยุติธรรมโดยคณะตุลาการที่ไม่ลำเอียง

ค. ประชาชนมีเสรีภาพในการพูด แสดงความคิดเห็น การสมาคม และได้รับความคุ้มครองจากการรบกวนของเจ้าหน้าที่

นายวิลเลียม ริเคอร์³ ให้ความหมายไว้ใน Academic American Encyclopedia ว่า ประชาธิปไตย คือ รูปแบบของรัฐบาลที่ประชาชนมีส่วนร่วมมากพอสมควรมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศโดยตรงหรือโดยอ้อม ซึ่งแตกต่างจากรัฐบาลที่คนชนชั้นหนึ่งหรือกลุ่มหนึ่งควบคุมหรือโดยคน ๆ เดียว และกล่าวถึงรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยว่า ประชาธิปไตยโดยตรง คือระบบที่ประชาชนออกเสียงลงมติออกกฎหมายในที่ประชุมใหญ่ได้ด้วยตัวเอง เช่น นครรัฐของกรีกโบราณ และในเมืองแถบนิวอิงแลนด์ในปัจจุบัน ส่วนประชาธิปไตยโดยอ้อมนั้นประชาชนจะเลือกบุคคลมาเป็นตัวแทนของตนในรัฐบาล

² Florence Elliot and Michael Summerskill, Dictionary of politics (London : Penquin Book 1964), pp.100-101 อ้างถึงในอมร รักษาสัตย์ และคณะ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543) น.27-28

³ William A.Riker, "Democracy" in Academic American Encyclopedia (Princeton, N.J.: Arete Publishing. 1981), V.6, pp.97-98 อ้างถึงในอมร รักษาสัตย์ และคณะ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543) น.28-29

นอกจากนี้ยังกล่าวถึงลักษณะสำคัญของประชาธิปไตยว่า ได้แก่ ลักษณะที่ประชาชนต้องมีอิสระในการพูด การประชุม เป็นต้น เพื่อจะก่อตั้งพรรคการเมืองต่าง ๆ มารณรงค์ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถจะเลือกผู้สมัครจากพรรคเหล่านี้ในการเลือกตั้งที่ทำกันอยู่เป็นปกติ

นายเอ็ดเวิร์ด ซี สมิธและนายอาร์โนลด์ ชูร์เซอร์⁴ ได้ให้คำนิยามไว้ใน Dictionary of American Politics ว่า ประชาธิปไตย คือ การปกครองโดยประชาชน ในทางปฏิบัติหมายถึงคนจำนวนมากหรือคนข้างมากของชุมชนนั้นเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของนโยบายสาธารณะ และในการตัดสินใจนั้น ประชาชนแต่ละคนมีสิทธิออกเสียงได้เสียงเดียวเท่านั้นทุกคน ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าประชาธิปไตย ได้แก่ รัฐบาลโดยความยินยอมและความเสมอภาคทางการเมือง ซึ่งประชาชนอาจใช้อำนาจโดยตรงในการลงมติยืนยัน หรือในการประชุมชาวเมืองหรือโดยอ้อมผ่านสถาบันตัวแทน ทั้งนี้ การที่ประชาชนเลือกตั้งผู้แทนจะสิ่งที่ทำให้ผู้ที่ได้รับมอบอำนาจไปต้องรับผิดชอบต่อประชาชนด้วยเช่นกัน

นายโยเซฟ ชุมปีเตอร์⁵ นักเศรษฐศาสตร์ได้ให้นิยามซึ่งนักสังคมศาสตร์ส่วนใหญ่เห็นด้วยว่า ประชาธิปไตย หมายถึง การจัดตั้งสถาบันต่าง ๆ ให้ทำหน้าที่ตัดสินใจปัญหาทางการเมืองโดยผู้ที่จะมีอำนาจตัดสินใจในองค์กรเหล่านั้น ต้องได้รับมอบอำนาจจากการลงคะแนนเสียงของประชาชน

นายแจ๊ค ซี พลาโน และคณะ⁶ นิยามว่าประชาธิปไตย หมายถึง ระบบการปกครองแบบหนึ่งที่มีอำนาจทางการเมืองในที่สุดนั้นอยู่ที่ประชาชน.... และกล่าวถึงอุดมการณ์ของประชาธิปไตยว่าหมายความรวมถึงแนวความคิดเหล่านี้ คือ

⁴ Edward C. Smith and Arnold Zurcher, Dictionary of American Politics (New York: Barnes and Noble, 1968), pp.107-109 อ้างถึงในอมร รักษาสัตย์ และคณะ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543) น.29

⁵ Joseph Schumpeter, Capitalism, Socialism and Democracy (London: George Allen and Unwin, 1943), p.269 อ้างถึงในอมร รักษาสัตย์ และคณะ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543) น.29

⁶ Jack C. Plano, et al., Political Dictionary (Hinsdale, Ill. : The Dryden Press, 1973), pp.109-110; and The American Political Dictionary 7th ed. (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1985), pp.8-9 อ้างถึงในอมร รักษาสัตย์ และคณะ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543) น.30

ก. ปัจเจกชนนิยม ซึ่งยึดหลักว่าหน้าที่หลักของรัฐบาลคือการทำให้อะไรแก่คนแต่ละคน
ได้บรรลุศักยภาพแห่งการพัฒนาที่สูงที่สุด

ข. เสรีภาพ คือให้บุคคลทุกคนมีเสรีภาพมากที่สุดเท่าที่ไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อย
ของสังคม

ค. ความเสมอภาค ซึ่งถือว่าทุกคนถูกพระเจ้าสร้างขึ้นมาให้เท่าเทียมกัน มีสิทธิและ
โอกาสต่าง ๆ เสมอกัน

ง. ภราดรภาพ คือทุกคนจะไม่ใช้เสรีภาพไปในทางที่ผิด แต่จะร่วมมือกันเพื่อสร้าง
สังคมที่ดีพร้อม

นอกจากนี้ยังกล่าวถึงสิ่งที่มีอยู่ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย คือ
(1) แนวคิดที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน โดยการมอบอำนาจสูงสุดทางการเมืองให้แก่
ประชาชน (2) มีสมมติฐานว่าคนสามารถควบคุมชะตากรรมของตนเองได้และสามารถตัดสินใจ
ปัญหาศีลธรรม และปัญหาภาคปฏิบัติในชีวิตประจำวันของตนเองได้ และหมายความรวมถึงการที่
คนจะพยายามปรับปรุงวิถีทางที่จะสร้างสถาบันทางสังคมและการจัดระเบียบความสัมพันธ์ของ
มนุษย์ให้ดีขึ้น (3) มีระบบการตัดสินใจที่ตั้งบนฐานของการปกครองโดยคนข้างมากและคุ้มครอง
สิทธิของคนข้างน้อย (4) มีการประกันเสรีภาพทางการพูด พิมพ์ ศาสนา การรวมตัว การร้องทุกข์
(5) ทุกคนมีความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย ทั้งนี้การเมือง พรรคการเมือง และนักการเมืองจะเป็น
ตัวกระตุ้นให้ระบบประชาธิปไตยทำงานได้ผล

ส่วน Encyclopedia Britannica ฉบับ 1956⁷ อธิบายว่าประชาธิปไตยเป็นรูปแบบ
การปกครองประเทศรูปแบบหนึ่ง ซึ่งตั้งอยู่บนฐานหลักการว่าประชาชนเป็นผู้ปกครองตนเองและ
ในสมัยใหม่ตั้งอยู่บนฐานที่จะมีสถาบันต่าง ๆ ที่มีผู้แทนที่ได้รับเลือกมาอย่างเสรีและมีฝ่ายบริหาร
ที่รับผิดชอบต่อประชาชน และยังหมายถึงวิถีชีวิตที่ตั้งอยู่บนแนวคิดที่ว่าปัจเจกชนทุกคนมี
ความเสมอภาคและมีเสรีภาพ ทั้งเสรีภาพทางความคิด การแสดงออก และวิถีที่จะแสวงหา
ความสุข

⁷ "Democracy", Encyclopedia Britannica, op.cit., v.7, p.182 อ้างถึงในอมร
รักษาสิทธิ์ และคณะ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543) น.30

นายชิตนีย์ สุค⁸ ให้คำนิยามประชาธิปไตยว่าเป็นรูปแบบการปกครองแบบหนึ่งซึ่งการตัดสินใจสำคัญ ๆ ของรัฐบาลขึ้นอยู่กับความยินยอมที่ให้โดยอิสระของพลเมืองผู้ใหญ่ในปกครองข้างมาก และกล่าวเพิ่มเติมว่า “ความยินยอมที่ให้โดยอิสระ” (Freely given consent) คือ ประชาชนมีโอกาสเลือกและเปลี่ยนรัฐบาลได้ ดังนั้น ฝ่ายข้างน้อยวันหนึ่งอาจจะได้เป็นรัฐบาล และได้ขยายความถึงการปกครองโดยคนข้างมากโดยต้องคำนึงสิทธิของคนข้างน้อย การที่ต้องมีสิทธิเสรีภาพอย่างแท้จริง การมีพลเมืองที่มีข้อมูลข่าวสารพร้อมมูล และมีการเข้ามามีส่วนร่วมในการกระบวนการปกครองประเทศ พร้อมทั้งต้องมีการมอบอำนาจอย่างฉลาดและรับผิดชอบ และสิทธิที่จะติชมอย่างฉลาดของประชาชน

นายฟิลลิป ซี ชมิตเตอร์ และนายธีรี ลิน คาร์ล⁹ กล่าวถึงคำจำกัดความของประชาธิปไตยว่าหมายความว่าหมายถึง ระบบที่มีการเลือกตั้งอย่างสม่ำเสมอ โดยการเลือกตั้งนั้นได้ทำกันอย่างยุติธรรม และมีการนับคะแนนอย่างตรงไปตรงมา โดยระหว่างช่วงการเลือกตั้งพลเมืองควรมีโอกาสจะให้ความเห็นต่อการสร้างนโยบายสาธารณะผ่านตัวกลางต่าง ๆ เช่น กลุ่มผลประโยชน์ ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม กลุ่มท้องถิ่น กลุ่มผู้มีผลประโยชน์ร่วมกันต่าง ๆ

⁸ Sidney Hook, “Democracy” in The Encyclopedia Americana, International Edition (New York: Grolier, 1988), pp.684-686 อ้างถึงในอมร รัชศาสตร์ และคณะ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543) น.31

⁹ Phillippe C.Schmitter and Tery Lynn Karl, “What Democracy is ... and is not”, Journal of Democracy (National Endowment for Democracy, 1991) พิมพ์เผยแพร่เป็นเอกสารพิเศษ เล่มที่ 8 โดยสถานทูตสหรัฐอเมริกา, กรุงเทพมหานคร, มิ.ย.1992, น.2-6 อ้างถึงในอมร รัชศาสตร์ และคณะ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543) น.32

1.2 หลักการของระบอบประชาธิปไตย

หลักการของระบอบประชาธิปไตยนั้น ได้มีนักวิชาการหลายท่านกล่าวถึงในแง่มุมที่แตกต่างกันออกไป โดยผู้เขียนเห็นว่าสาระสำคัญของระบอบประชาธิปไตยประกอบด้วย 3 หลักการดังต่อไปนี้

1.2.1 อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน (Popular Sovereignty) หลักการนี้สืบเนื่องมาจากทฤษฎีสัญญาประชาคมของ Jean Jacques Rousseau (ค.ศ. 1712-1778) ในหนังสือ The Social Contract หรือสัญญาประชาคม ที่กล่าวว่า "เราทุกคนจะยอมมอบร่างกายและอำนาจทุกอย่างที่มีอยู่ร่วมกันภายใต้อำนาจสูงสุดของเจตนารมณ์ร่วมกันของสังคม และเราก็จะได้รับส่วนในฐานะที่เป็นสมาชิกที่แยกออกจากกันมิได้ของส่วนรวม ผู้เข้าร่วมแต่ละคนรวมกับทุกคนไม่ใช่กับใครคนใดคนหนึ่ง โดยนัยนี้ เขาผู้นั้นไม่ต้องเชื่อฟังใครนอกจากตัวเอง และยังคงมีเสรีภาพเหมือนเมื่อก่อน"¹⁰ กล่าวคือ สังคมก่อตั้งขึ้นโดยความยินยอมของประชาชนในการที่จะให้อำนาจอธิปไตยของสังคมส่วนรวมเข้ามาแทนที่เสรีภาพธรรมชาติ โดยทุกคนในสังคมจะมีส่วนในอำนาจอธิปไตยเท่าๆ กัน

ดังนั้น หลักการแรกของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจึงหมายถึง การปกครองที่ประชาชนเป็นทั้งผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง แต่ปัญหาคือในความเป็นจริงประชาชนประกอบด้วยปัจเจกชนที่มีพื้นฐานทางความคิด การศึกษา อาชีพ และความต้องการแตกต่างกัน การใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงโดยประชาชนทุกคน ซึ่งเรียกว่า "ประชาธิปไตยโดยตรง" (Direct democracy) ในรัฐสมัยใหม่จึงมีอากระทำได้¹¹ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่ประชาชนจะต้องเลือกผู้แทนของตนขึ้นมาเพื่อเป็นตัวแทนของตนในการปกครอง ซึ่งเรียกว่า "ประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน" (Representative democracy)

¹⁰ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1 : วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ , พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2546) น. 67

¹¹ ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, "การคุ้มครอง ส.ส. ในฐานะผู้แทนปวงชนไม่ให้ตกอยู่ภายใต้อาณัติของพรรคการเมือง" (เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี ครั้งที่ 1 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548) น.4

จากหลักการอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนส่งผลให้การออกกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิของประชาชนจะทำได้ก็ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากประชาชนหรือผู้แทนของประชาชนส่วนบุคคลที่จะปกครองประเทศต้องได้รับความยินยอมจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย โดยการปกครองประเทศต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชนในสังคม ทั้งนี้หากประชาชนเห็นว่าผู้ปกครองปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ประชาชนก็สามารถถอดถอนผู้ปกครองคนดังกล่าวแล้วเลือกตั้งผู้ปกครองขึ้นมาใหม่แทนก็ได้

1.2.2 หลักเสรีภาพ (Liberty) เมื่ออำนาจอธิปไตยในการปกครองประเทศเป็นของประชาชนทุกคนร่วมกัน ดังนั้น ประชาชนทุกคนจึงมีเสรีภาพในการใช้อำนาจตราบท่างที่การกระทำเหล่านั้นไม่ไปละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น และไม่เป็นการกระทำที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมและความมั่นคงของประเทศชาติ

เนื่องจากการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบที่ต้องมีการแสดงความคิดเห็นเป็นลักษณะของสังคมที่ยอมรับความหลากหลายทางความคิดต่อการนำเสนอเพื่อแก้ปัญหาใดปัญหาหนึ่ง ด้วยเหตุนี้ลักษณะของประชาธิปไตยแบบเสรีจึงจำเป็นต้องมีการถกเถียงกันในทางความคิดเพื่อให้ได้ข้อสรุปที่สังคมยอมรับ ลักษณะของประชาธิปไตยแบบเสรีจึงต้องรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ซึ่งอาจแสดงออกในรูปของการพูด การเขียน และการโฆษณา เสรีภาพในการรวมกลุ่ม หรือรวมตัวกันของผู้ที่มีความสนใจในกิจกรรมทางสังคมอย่างหนึ่งอย่างใด ร่วมกันจัดตั้งเป็นสมาคม เป็นต้น และยังรวมไปถึงการรวมตัวกันของประชาชนในการจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองเพื่อแสดงออกซึ่งเจตจำนงทางการเมืองของประชาชนอีกด้วย

ในการพิจารณาถึงเสรีภาพในประเทศเสรีประชาธิปไตยนั้น อย่างน้อยต้องให้หลักประกันเสรีภาพพื้นฐานในด้านต่าง ๆ ได้แก่ เสรีภาพในการคิดและแสดงออก เสรีภาพในการเลือกตั้ง เสรีภาพในการที่จะไม่ถูกรัฐหรือผู้หนึ่งผู้ใดกระทำการต่อตนด้วยอำนาจตามอำเภอใจ เสรีภาพในการนับถือศาสนา เสรีภาพในการย้ายถิ่นที่อยู่ เสรีภาพในการชุมนุมกันและรวมตัวกัน เป็นเสรีภาพพื้นฐานอันเป็นเรื่องส่วนตัวของบุคคล¹²

¹² วิสุทธิ์ โพธิ์แทน, ประชาธิปไตย แนวความคิดและตัวแบบประเทศประชาธิปไตย ในอุดมคติ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524) น.91-95

1.2.3 หลักความเสมอภาค

เมื่อประชาชนทุกคนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยร่วมกัน ประชาชนแต่ละคนก็ย่อมมีความเสมอภาคกันในการใช้อำนาจอธิปไตยอย่างเท่าเทียม โดยไม่ถูกกีดกันด้วยสาเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกาย สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรมหรือด้วยสาเหตุอื่น

หลักความเสมอภาคเป็นฐานของเสรีภาพและเป็นหลักประกันในการทำให้เสรีภาพเกิดขึ้นได้จริง ดังนั้น หลักความเสมอภาคจึงเป็นหลักการที่ทำให้มีการปฏิบัติต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นๆ อย่างเท่าเทียมกันหรือไม่เลือกปฏิบัติ (Non-discrimination)¹³ กล่าวคือ การปฏิบัติตามหลักความเสมอภาคนั้นจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน และจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้นๆ ดังนั้น การปฏิบัติเหมือนกันในเรื่องที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันจึงขัดกับหลักความเสมอภาค

ในประเทศประชาธิปไตยอย่างน้อยต้องมีหลักเกณฑ์ว่าด้วยความเสมอภาคพื้นฐานในด้านต่างๆ ดังต่อไปนี้¹⁴

1.2.3.1 ความเสมอภาคทางการเมือง (Political Equality)

ระบอบประชาธิปไตยจะต้องให้หลักประกันแก่บุคคลในการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเท่าเทียมกัน โดยอย่างน้อยที่สุดต้องให้สิทธิในการเลือกตั้งผู้แทนแก่ประชาชนที่มีสัญชาติของประเทศ มีความเป็นผู้ใหญ่ และมีสภาพจิตใจปกติ โดยความเสมอภาคในการเลือกตั้งสามารถแยกพิจารณาเป็น 2 ส่วน ดังนี้

(1) ความเสมอภาคในการใช้สิทธิเลือกตั้ง อาจเรียกว่า "ความเสมอภาคต่อหน้าหีบเลือกตั้ง" (Equality at the ballot box) ซึ่งรัฐจะต้องให้หลักประกันดังนี้

ก. ผู้เลือกตั้งแต่ละคนใช้สิทธิเลือกตั้งได้สะดวกพอๆ กัน กล่าวคือ รัฐจะต้องอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เลือกตั้งทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน ไม่กีดกันผู้หนึ่งผู้ใดหรือให้อภิสิทธิ์แก่ผู้หนึ่งผู้ใดมากเป็นพิเศษ

¹³ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, "หลักความเสมอภาค", ที่มา: เว็บไซต์เครือข่ายกฎหมายมหาชนไทย <http://www.pub-law.net/article/ac010147a.html>

¹⁴ เฟิงอ๋าง, น.99-103

ข. ผู้เลือกตั้งแต่ละคนมีคะแนนเสียงเท่ากัน โดยอาจมีหนึ่งคะแนนเสียงเท่ากัน หรือสองคะแนนเสียงเท่ากัน หรือมีสามคะแนนเสียงเท่ากัน เป็นต้น

ค. คะแนนเสียงของผู้เลือกตั้งแต่ละคนมีน้ำหนักเท่ากัน (Equality weighed) ในการนับคะแนนเสียงต่อนับหนึ่งเสียงเป็นหนึ่งคะแนนเท่ากัน จะกำหนดให้คะแนนเสียงเลือกตั้งของคนบางกลุ่มมีน้ำหนักคะแนนมากกว่าอีกกลุ่มหนึ่งนั้นไม่เหมาะสมเพราะขัดกับหลักความเสมอภาค

(2) ความเสมอภาคในการสมัครรับเลือกตั้ง เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า ความเสมอภาคในการที่จะใช้ความสามารถที่จะให้ได้รับเลือกตั้ง (Equality in the ability to be elected) ซึ่งหมายความว่า ผู้ที่มีสิทธิในการเลือกตั้งทุกคนสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งได้ โดยรัฐจะต้องให้หลักประกันที่จะไม่ให้ผู้ใดมีอภิสิทธิ์เหนือผู้อื่นหรือตัดสิทธิผู้ใดให้น้อยกว่าผู้อื่น ส่วนผู้สมัครจะต้องใช้ความสามารถของตนโดยสุจริตในการเลือกตั้ง การแจกเงิน ของรางวัล หรือติดสินบนผู้เลือกตั้งด้วยวิธีการอื่นๆ ย่อมขัดกับหลักความเสมอภาคในทางการเมือง

1.2.3.2 ความเสมอภาคตามกฎหมาย (Equality before the law)

กฎหมายของประเทศต้องมีความเป็นสากล (The universalistic nature of laws) บังคับใช้กับประชาชนทุกคนโดยทั่วไป กล่าวคือ ประชาชนทุกคนจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันและได้รับการปฏิบัติจากกฎหมายเช่นเดียวกัน ซึ่งรวมถึงผู้ออกกฎหมายและผู้ปกครองประเทศก็ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเช่นเดียวกับประชาชนทั่วไปด้วย

1.2.3.3 ความเสมอภาคในโอกาส (Equality of opportunity)

เป็นการให้โอกาสทุกคนที่จะแสดงออกถึงความสามารถของตนได้อย่างไม่จำกัด ครอบงำที่ไม่ไปละเมิดสิทธิของผู้อื่น เช่น การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าทำงานในหน่วยงานรัฐอย่างเท่าเทียมกัน โดยจัดให้มีการสอบแข่งขันเพื่อเข้าทำงานด้วยความยุติธรรม ปราศจากระบบเส้นสายหรือระบบฝากฝัง

1.2.3.4 ความเสมอภาคทางสังคม (Social Equality)

ทุกคนสังคมไม่ว่าจะมีสถานภาพแตกต่างกันอย่างไรก็สามารถอยู่ร่วมกันได้ โดยปราศจากความดูถูกดูแคลนระหว่างกัน เพราะความแตกต่างทางเพศ สถานะทางเศรษฐกิจ การศึกษา และตำแหน่งทางสังคม เป็นต้น

1.2.3.5 ความเสมอภาคทางเศรษฐกิจ (Economic Equality)

เป็นการให้หลักประกันความมั่นคงทางเศรษฐกิจของแต่ละบุคคล ด้วยการนำทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดมาใช้ให้เป็นประโยชน์สูงสุด โดยอย่างน้อยที่สุดประชาชนทุกคนต้องมีปัจจัยสี่อย่างพอเพียงในการดำรงชีพ

1.2.4 หลักการปกครองโดยเสียงข้างมากที่คุ้มครองเสียงข้างน้อย ด้วยเหตุที่การปกครองแบบประชาธิปไตย ประชาชนเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครอง ดังนั้น การตัดสินใจใด ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดตัวผู้ปกครอง การตัดสินใจในบรรดาภารกิจของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายตุลาการ ย่อมต้องฟังเสียงของประชาชน ซึ่งในความเป็นจริงย่อมเป็นไปได้ที่ประชาชนทุกคนจะมีความเห็นตรงกัน ดังนั้น เพื่อเป็นการตัดสินใจปัญหาจึงต้องถือเอาเสียงข้างมากที่มีต่อเรื่องนั้น ๆ เป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจ (The Rule of Majority) อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของเสียงข้างน้อย หลักประชาธิปไตยจึงต้องประกอบด้วยหลักการคุ้มครองเสียงข้างน้อย (minority right) ด้วย เพราะหากเป็นการตัดสินใจโดยล่วงละเมิดสิทธิพื้นฐานของเสียงข้างน้อยแล้ว ย่อมมีลักษณะเป็นระบอบเผด็จการเสียงข้างมาก (Dictatorship of the Majority)

หลักการปกครองโดยเสียงข้างมากที่คุ้มครองเสียงข้างน้อยชี้ให้เห็นถึงการยอมรับฝ่ายตรงข้ามหรือยอมรับฝ่ายค้านกับรัฐบาล (Acceptance of opposition)¹⁵ กล่าวคือ การยอมรับให้ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับรัฐบาลมีอยู่และดำเนินกิจการต่อไปได้อย่างอิสระ โดยต้องเปิดโอกาสให้ฝ่ายค้านสามารถวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาลได้ ด้วยแนวคิดที่ว่าฝ่ายค้านในปัจจุบันอาจกลายเป็นรัฐบาลได้ในอนาคต

¹⁵ วิสุทธิ์ โพธิ์แท่น, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่* 12 น.84

1.3. รูปแบบของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย

หากจำแนกตามรูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจจำแนกได้ 2 รูปแบบ คือ

1.3.1 ระบอบประชาธิปไตยทางตรง (Direct – Democracy)

คือ ระบบที่ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรง เช่น ประชาธิปไตยแบบนครรัฐกรีก ซึ่งประชาชนมีส่วนร่วมในการประชุมสมัชชาประชาชนโดยตรง สมัชชาประชาชนที่เรียกว่า เอกคลีเซีย (Ecclesia) มีอำนาจพิจารณาเรื่องที่กระทบต่อนครรัฐโดยตรง เช่น นโยบายการต่างประเทศ การสงคราม นอกจากนี้ ประชาชนยังจับฉลากผลัดกันเข้ามาเป็นสมาชิกสภาห้าร้อย ซึ่งจะมีภารกิจประจำเดือนและยังต้องมีหน้าที่เป็นลูกขุนที่จะนั่งพิจารณาคดีความตามศาลที่จะได้รับมอบหมาย

ในปัจจุบันเมื่ออาณาเขตการปกครองกว้างใหญ่ ประชากรมีจำนวนมาก ทำให้การมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชนเป็นไปได้ยาก ระบบประชาธิปไตยทางตรงจึงเหมาะกับชุมชนระดับหมู่บ้านหรือเมืองเล็ก ๆ เช่น ชุมชนเมืองขนาดเล็กในทวีปอเมริกาเหนือ ในศตวรรษที่ 17 – 18 หรือชุมชนหมู่บ้านของประเทศสวิสเซอร์แลนด์ในปัจจุบัน

1.3.2 ระบอบประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน (Representative Democracy)

ในสังคมสมัยใหม่ประเทศมีอาณาเขตกว้างขวาง มีประชากรมากมาย การจะจัดให้ทุกคนเข้าร่วมการปกครองโดยตรงเป็นไปได้ยาก ดังนั้น จึงให้ประชาชนเลือกตัวแทนเข้าสู่รัฐสภาเพื่อทำหน้าที่แทนประชาชน โดยมีกำหนดระยะเวลาเป็นวาระ ๆ ไป การมอบอำนาจโดยการเลือกตัวแทนเช่นนี้เป็นการมอบอำนาจล่วงหน้า เพราะผู้มอบอำนาจยังไม่ทราบเหตุการณ์ในอนาคต

แต่มอบอำนาจให้กับผู้แทนปฏิบัติหน้าที่ในนามตนเองได้ การมอบอำนาจในลักษณะเช่นนี้เป็นการมอบอำนาจที่ปราศจากอาณัติมอบหมายใด ๆ¹⁶

2. ผู้แทนราษฎรในระบบประชาธิปไตย

2.1 หลักการพื้นฐานของผู้แทนในระบบประชาธิปไตย¹⁷

เพื่อให้เป็นการปกครองโดยประชาชน ผู้แทนในระบบประชาธิปไตยต้องอยู่ภายใต้หลักการพื้นฐาน 4 ประการดังต่อไปนี้

2.1.1 ผู้แทนต้องมาจากการเลือกตั้ง

ในระบบประชาธิปไตย อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนนั่นหมายความว่าประชาชนเป็นผู้ปกครองตนเอง แต่ในทางปฏิบัติประชาชนในแต่ละรัฐมีอยู่เป็นจำนวนมากจึงไม่สามารถให้ทุกคนเข้าร่วมในการปกครองประเทศได้โดยตรง จึงต้องมีผู้แทนประชาชนซึ่งรับมอบอำนาจอธิปไตยจากประชาชนเพื่อเข้าร่วมในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ แทนประชาชน ทั้งนี้ ผู้แทนประชาชนต้องมาจากการกำหนดของประชาชนเองโดยการเลือกตั้ง ดังนั้น วุฒิสภาของไทยในอดีตที่มาจากการแต่งตั้งนั้นจึงมิใช่ผู้แทนของประชาชน เพราะไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน

ทั้งนี้ กระบวนการเลือกตั้งผู้แทนก็ต้องเป็นประชาธิปไตย กล่าวคือ ต้องประกอบด้วยองค์ประกอบต่าง ๆ ดังนี้

(1) หลักการออกเสียงโดยอิสระ หมายความว่า การเลือกตั้งต้องกระทำโดยความปรารถนาของตนอย่างเสรีไม่มีการบังคับกดขี่จ้ำจวน หรือใช้อิทธิพลใด ๆ

¹⁶ กมล สมวิเชียร, ประชาธิปไตย: ความหมาย-ปัญหา, (กรุงเทพมหานคร: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2519) น.60 - 61

¹⁷ บริญญา เทวานฤมิตรกุล, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 11, น.4-8

(2) หลักการออกเสียงโดยทั่วไป (Universal Suffrage) หมายถึง บุคคลทุกคนทั้งหญิงและชายต้องมีสิทธิเลือกตั้งผู้แทนราษฎรของประเทศนั้น แต่มีข้อยกเว้นที่รับรองกันอยู่ทั่วไป คือไม่ให้สิทธิเลือกตั้งแก่เด็ก บุคคลวิกลจริตหรือมีจิตบกพร่อง

(3) หลักการออกเสียงอย่างเสมอภาค (Equal Suffrage) หมายถึง แต่ละคนมีคะแนนเสียงเพียงหนึ่งเสียงเท่ากันและทุกคะแนนเสียงย่อมมีน้ำหนักเท่ากัน

(4) หลักการออกเสียงโดยลับ (Secret Vote) หมายถึง การลงคะแนนเสียงนั้นต้องเป็นความลับ ผู้อื่นไม่มีโอกาสรู้ว่าเราลงคะแนนเสียงให้แก่ผู้ใด ในทางปฏิบัติจะต้องจัดให้มีสถานที่มิดชิดสำหรับราษฎรจะไปลงคะแนน

(5) หลักการออกเสียงโดยตรง หมายถึง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้แทนของตนโดยตรง ตรงกันข้ามกับหลักการเลือกตั้งโดยอ้อม คือ ราษฎรเป็นผู้เลือกตั้งสภา แล้วสภาจึงไปเลือกตั้งผู้แทนราษฎรอีกชั้นหนึ่ง ประเทศไทยในระหว่างปี พ.ศ. 2475 - 2479 ก็ใช้หลักการเลือกตั้งโดยอ้อม

2.1.2 ผู้แทนต้องมีวาระในการดำรงตำแหน่ง

การที่ประชาชนเลือกตั้งผู้แทนเป็นเพียงการมอบอำนาจอธิปไตยให้กับผู้แทนเป็นการชั่วคราว มิใช่การมอบอำนาจอธิปไตยให้เป็นการถาวร เพราะในอนาคตประชาชนอาจเปลี่ยนใจเห็นว่าผู้แทนที่ตนเลือกนั้นไม่เหมาะสม ดังนั้น การที่ประชาชนเลือกตั้งผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตนจึงต้องมีวาระ เพื่อให้ประชาชนสามารถเปลี่ยนตัวผู้แทนได้หากไม่พอใจการปฏิบัติงานของผู้แทนคนนั้น ๆ ซึ่งหากผู้แทนไม่มีวาระก็เท่ากับว่าอำนาจอธิปไตยของประชาชนกลายเป็นของผู้แทน และเสียงข้างน้อยก็ไม่มีโอกาสกลายเป็นเสียงข้างมากได้เลย ซึ่งขัดกับหลักประชาธิปไตย ที่ต้องมีการคุ้มครองเสียงข้างน้อยด้วย

2.1.3 ผู้แทนเป็นผู้แทนปวงชนคนทั้งหมด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรฉบับแรกของไทยได้บัญญัติไว้ในมาตรา 20 ว่า “สมาชิกสภาผู้แทนย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวสยามมิได้แทนแต่เฉพาะผู้ที่เลือกตนขึ้นมา...” อันเป็นที่เห็นได้ชัดว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมเป็นผู้แทนของประชาชนทุกคนที่เป็นพลเมืองของประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นผู้หญิงหรือผู้ชาย เด็กหรือ

ผู้ใหญ่ มีสิทธิเลือกตั้งหรือไม่มีสิทธิเลือกตั้ง เพราะอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนทุกคนไม่ว่าจะมีสิทธิเลือกตั้งหรือไม่

แม้ว่าในรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาจะตัดข้อความดังกล่าวทิ้ง เหลือเพียง “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ทำให้เกิดความสับสนในหมู่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และประชาชนที่มักจะเข้าใจว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แทนของประชาชนในเขตเลือกตั้งของตนและต้องปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของคนในเขตเลือกตั้งมากกว่าจะปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนทั้งประเทศ

โดยสรุปแล้ว ผู้แทนต้องเป็นผู้แทนปวงชนคนทั้งประเทศ ไม่ว่าผู้แทนจะมาจากระบบเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งหรือแบบบัญชีรายชื่อ ก็ต้องปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนคนทั้งหมด

2.1.4 ผู้แทนต้องไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติของใคร (Free mandate)

หากพิจารณาจากทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติที่เสนอโดยซีเอเยส์ (Sieyès) ซึ่งกล่าวว่าอำนาจอธิปไตยเป็นสิ่งที่แบ่งแยกไม่ได้ (indivisible) ประชาชนแต่ละคนไม่ได้เป็นเจ้าของในหนึ่งส่วนของอำนาจอธิปไตย แต่ประชาชนทั้งหมดในนามของชาตินั้นเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตย¹⁸ ประชาชนแต่ละคนจึงไม่มีสิทธิใด ๆ เลยที่เข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตย จะมีสิทธิก็เพียงการเลือกตั้งตัวแทนของตนเพื่อเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยในนามของชาติเท่านั้น ดังนั้น ผู้แทนที่ได้รับเลือกเข้าไปนั้นจึงเป็นผู้แทนของชาติเท่านั้นไม่ใช่ผู้แทนของประชาชนและผู้แทนดังกล่าวเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของชาติอย่างเต็มที่ ไม่มีการผูกมัดด้วยสัญญาใดๆ กับประชาชนที่เลือกมา รวมทั้งไม่อยู่ภายใต้อาณัติทั้งของประชาชนและพรรคการเมือง โดยทฤษฎีนี้อำนาจในการตัดสินใจของผู้แทนย่อมอยู่เหนือมติของพรรคการเมือง

หลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใดของผู้แทนปวงชน หรือหลัก Free mandate นี้หมายถึง ผู้แทนจะตัดสินใจในเรื่องใด ๆ นั้นย่อมเป็นไปตาม “มโนธรรมสำนึก” หรือ “ความเห็นของตนโดยบริสุทธิ์ใจ” แต่เพียงอย่างเดียว ใครจะไปสั่งให้ผู้แทนให้ทำอะไรหรือลงมติอย่างไรไม่ได้

¹⁸ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, "แนวความคิดอำนาจอธิปไตยของฝรั่งเศส", เว็บไซต์เครือข่ายกฎหมายมหาชนไทย (<http://www.pub-law.net/article/ac221044.html#m3>)

หลักการนี้มีระบุอยู่ในรัฐธรรมนูญหลายประเทศยกตัวอย่างเช่น ฝรั่งเศส เยอรมัน เดนมาร์ก สเปน และเกาหลีใต้ เป็นต้น

2.2. บทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้แทนราษฎร

ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจได้แบ่งแยกอำนาจออกเป็น 3 ส่วน คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ เพื่อเป็นหลักในการปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของผู้ปกครองในทางที่มิชอบ โดยการจัดให้อำนาจหนึ่งหยุดยั้งอีกอำนาจหนึ่งตามหลักการคานอำนาจ ซึ่งผู้แทนราษฎรเป็นฝ่ายนิติบัญญัติจึงมีอำนาจในการออกกฎหมายและตรวจสอบถ่วงดุลกับฝ่ายบริหาร ดังนั้น จึงอาจแยกบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้แทนราษฎรได้ 2 ส่วนหลัก ดังนี้

2.2.1 บทบาทและอำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ ได้แก่

2.2.1.1 การเสนอร่างกฎหมาย เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎร คือ สภาซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชน ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนโดยตรง จึงเป็นองค์กรที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด และเข้าใจความต้องการของประชาชนมากที่สุด รวมทั้งกรณีที่ประชาชนประสบปัญหาในเรื่องใด ผู้แทนของประชาชนย่อมรู้และเข้าใจถึงปัญหาเหล่านั้นได้มากกว่าองค์กรอื่น ๆ ซึ่งหากปัญหาและความต้องการดังกล่าวของประชาชนสามารถแก้ไขได้ด้วยการบัญญัติกฎหมาย ผู้แทนราษฎรก็มีหน้าที่เสนอกฎหมายเพื่อแก้ปัญหาและสนองตอบความต้องการต่าง ๆ ของประชาชน

2.2.1.2 การพิจารณาร่างกฎหมาย เนื่องจากกฎหมายส่งผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของประชาชนอย่างกว้างขวาง กฎหมายบางฉบับอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น ผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน จึงต้องทำหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายเพื่อลงมติให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายต่าง ๆ โดยคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่เป็นหลัก

การพิจารณาร่างกฎหมายของไทยมีขั้นตอนการพิจารณาแบ่งเป็น 3 ขั้นตอน ได้แก่

ก. การพิจารณาในหลักการ โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่พิจารณาว่าร่างกฎหมายที่เสนอมายังสภานั้นมีหลักการที่เหมาะสม และมีความจำเป็นหรือไม่ สมควรจะได้รับหลักการในร่างกฎหมายนั้นเพื่อพิจารณาต่อไปหรือไม่ ซึ่งหากเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่รับหลักการ ร่างกฎหมายนั้นเป็นอันตกไป แต่หากเสียงข้างมากมีมติรับหลักการก็จะเข้าสู่การพิจารณาในขั้นที่สอง

ข. การพิจารณาในรายละเอียดของร่างกฎหมายเป็นรายมาตรา ในขั้นตอนนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายนั้นได้ ภายใต้หลักการที่สภาได้รับหลักการไว้ โดยอาจตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายนั้นโดยเฉพาะก็ได้

ค. การพิจารณาว่าจะลงมติให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายนั้นหรือไม่ หากร่างกฎหมายนั้นไม่ผ่านความเห็นชอบ ร่างกฎหมายนั้นก็จะเป็นอันตกไป

2.2.2 บทบาทและอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

วัตถุประสงค์ของหลักการแยกอำนาจ คือ เพื่อให้เกิดการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจ (Checks & Balances) ระหว่างองค์กรใช้อำนาจอธิปไตย ทั้งนี้ เพื่อมิให้องค์กรใช้อำนาจอธิปไตยอื่นใช้อำนาจไปในทางที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน หลักการดังกล่าวจึงนำไปสู่บทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอื่น โดยเฉพาะฝ่ายบริหาร ดังนั้น ผู้แทนราษฎรจึงมีบทบาทในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ดังนี้

2.2.2.1 การเปิดอภิปรายและลงมติไม่ไว้วางใจ เมื่อผู้แทนราษฎรเห็นว่าการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารไม่เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อสภาหรือบริหารงานผิดพลาดเกิดผลกระทบต่อประชาชนส่วนรวมอย่างรุนแรง ผู้แทนราษฎรในฐานะผู้แทนปวงชนมีสิทธิที่จะขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ หรือนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง ซึ่งหากปรากฏว่าสภาลงมติไม่ไว้วางใจ จะมีผลทำให้รัฐมนตรีผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่ง มาตรการนี้เป็นมาตรการที่สำคัญและมีประสิทธิภาพในการควบคุมการบริหารงานแผ่นดินไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน

2.2.2.2 การตั้งกระทู้ถาม เป็นวิธีการที่ให้ผู้แทนราษฎรตั้งคำถามหรือข้อสงสัยในการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร ซึ่งรัฐมนตรียุติที่รับผิดชอบต้องตอบโดยอาจตอบในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร หรืออาจตอบเป็นลายลักษณ์อักษรในราชกิจจานุเบกษา

การตั้งกระทู้ให้ผู้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้สงสัยเสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือและยื่นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ในกระทู้ต้องระบุด้วยว่าจะถามใคร และจะให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา หรือจะให้ตอบในที่ประชุมสภา

2.2.2.3 การให้ความเห็นชอบอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ฝ่ายบริหารจะใช้จ่ายเงินภาษีของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดินจะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในรูปของพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ถ้ารัฐสภาไม่อนุมัติงบประมาณตามที่ฝ่ายบริหารเสนอก็คงเท่ากับรัฐสภาไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารโดยปริยาย ทำให้รัฐบาลขาดความน่าเชื่อถือและไม่อาจปฏิบัติตามนโยบายได้เต็มที่ ในระบบรัฐสภาจึงถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติทางการเมืองเสมอว่าคณะรัฐมนตรีจะต้องลาออกจากตำแหน่งหากร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่ผ่านการพิจารณา ในกรณีที่มีการอนุมัติงบประมาณแล้วรัฐสภาได้ตัดทอนงบประมาณรายจ่ายบางรายการก็เท่ากับรัฐสภาได้เข้าไปควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารโดยอ้อมนั่นเอง

2.2.2.4 การตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร สภาจะตั้งคณะกรรมการคณะต่าง ๆ รับผิดชอบติดตามตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารในแต่ละด้าน ซึ่งจะพิจารณาทางลึกไปถึงการทำงานของรัฐมนตรีที่รับผิดชอบ หรือแม้แต่ข้าราชการประจำได้ โดยการเรียกมาสอบถาม หรือหาข้อปัญหาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรืออาจเชิญผู้ที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลเกี่ยวกับพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อรวบรวมข้อมูลและนำไปสู่การใช้มาตรการควบคุมฝ่ายบริหาร

เมื่อคณะกรรมการได้สอบสวนข้อเท็จจริงแล้วก็จะรายงานต่อสภา โดยหากคณะกรรมการเห็นว่าน่าจะมีข้อสังเกตที่คณะรัฐมนตรีควรทราบ หรือควรปฏิบัติก็จะบันทึกข้อสังเกตนั้นไว้เพื่อให้สภาพิจารณา สภาอาจแจ้งไปยังคณะรัฐมนตรีและติดตามต่อไปว่าคณะรัฐมนตรีได้ปฏิบัติตามข้อสังเกตนั้นหรือไม่ แล้วแจ้งให้ที่ประชุมสภาทราบอีกครั้งหนึ่ง

2.2.3 หน้าที่ในการเลือกนายกรัฐมนตรี

หน้าที่ในการเลือกนายกรัฐมนตรีมีเฉพาะในระบบรัฐสภา โดยนอกจากผู้แทนราษฎร จะมีหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ คือ พิจารณาร่างกฎหมาย และหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว ยังมีหน้าที่ในการเลือกนายกรัฐมนตรีอีกด้วย ซึ่งการใช้สิทธิเลือกนายกรัฐมนตรีนี้ผู้แทนราษฎรสามารถใช้สิทธิได้อย่างอิสระไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใด ๆ ของพรรคการเมืองเพราะถือเป็นหน้าที่อย่างหนึ่งของการปฏิบัติหน้าที่ความเป็นผู้แทนปวงชน

3. พรรคการเมืองในระบบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนนั้น พรรคการเมืองถือเป็นกลไกที่สำคัญในการปกครอง โดยพรรคการเมืองเป็นการรวมตัวกันของกลุ่มบุคคลที่มีความคิดเห็นทางการเมืองการปกครองคล้าย ๆ กัน ในแต่ละประเทศจะมีพรรคการเมืองมากน้อยต่างกัน แต่ประเทศนั้นไม่อาจเป็นประชาธิปไตยได้หากมีพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียว ดังนั้น พรรคการเมืองจึงถือเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องกล่าวถึงและทำความเข้าใจ

3.1 ความหมายและลักษณะของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองมีรากศัพท์มาจากภาษาลาตินว่า “Pars” ซึ่งแปลว่า “ส่วน” ซึ่งหมายความถึงส่วนของประชาชนทั้งหมดของประเทศ ตรงกับคำในภาษาอังกฤษ คือ “Political Party” ในภาษาฝรั่งเศส คือ “Partie Politique” และในภาษาเยอรมัน คือ “Politische Partei”¹⁹

สำหรับความหมายของพรรคการเมืองนั้น มีนักวิชาการหลายท่านให้ความหมายไว้หลายประการ ดังนี้

แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) กล่าวว่า พรรคการเมืองเป็นการรวมตัวกันเป็นสมาคมภายในชุมชนทางการเมืองซึ่งมีการเปิดรับสมาชิกอย่างเป็นทางการและทั่วไป โดยมีความมุ่งหมาย

¹⁹ หยุด แสงอุทัย, พรรคการเมือง (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ดวงกมล, 2517) น.8

เพื่อที่จะเข้าบริหารนโยบายสาธารณะ (ในกรณีที่พรรคการเมืองได้เป็นรัฐบาล) หรือเข้าไปควบคุมนโยบายสาธารณะ (ในกรณีที่พรรคการเมืองทำหน้าที่ฝ่ายค้าน) เพราะไม่สามารถเป็นรัฐบาลได้²⁰

ศาสตราจารย์หยุด แสงอุทัย ได้ให้คำจำกัดความของพรรคการเมืองไว้ว่า พรรคการเมือง คือ คณะหรือสมาคมของบุคคลซึ่งตกลงกันถึงหลักแห่งการปกครอง (Principles of Government) ไว้อย่างกว้าง ๆ และตกลงนำหลักการนั้นมาใช้ปฏิบัติหากได้เข้าเป็นรัฐบาล²¹

รองศาสตราจารย์สมยศ เชื้อไทย ให้คำนิยามคำว่าพรรคการเมืองว่าหมายถึง “คณะบุคคลที่รวมตัวกันด้วยความเห็นพ้องกันในนโยบายทางการเมือง และการดำเนินการด้วยวัตถุประสงค์ เพื่อจะได้มาซึ่งอำนาจเพื่อปฏิบัติตามนโยบายนั้น”²²

นอกจากนี้ กฎหมายพรรคการเมืองยังได้นิยามความหมายของพรรคการเมืองไว้อีกด้วย เช่น ในกฎหมายพรรคการเมืองของประเทศเยอรมัน มาตรา 2 อนุมาตรา 1 คือ “การรวมกลุ่มของพลเมืองอย่างถาวร หรือเป็นระยะเวลานานๆ เพื่อเข้าไปมีอิทธิพลต่อการสร้างเจตจำนงทางการเมือง ไม่ว่าจะดำเนินการในระดับสหพันธ์หรือในระดับมลรัฐและประสงค์ที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์หรือสภาแห่งมลรัฐ หากว่าเมื่อพิจารณาถึงภาพรวมตามสภาพความเป็นจริงทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ของจำนวนสมาชิก และในแง่ของการปรากฏตัวต่อสาธารณชนแล้ว ชี้ชัดว่าการรวมกลุ่มนี้มีความตั้งใจจริงที่จะดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายที่ได้วางไว้”²³

ส่วนมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ได้ให้นิยามความหมายของคำว่า พรรคการเมือง ว่าหมายถึง “คณะบุคคลที่รวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง โดยได้รับการจัดตั้งการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

²⁰ Max Weber, Theory of Social and Economic Organization (London: Hodge, 1947) pp.373-374 อ้างถึงใน ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, ระบบพรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย, (ที่ระลึกงานพระราชทานเพลิงศพนายเต็ม คงสัตย์ วันที่ 1 มิถุนายน 2523), น.9

²¹ หยุด แสงอุทัย, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 19, น.7

²² สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547) น.98, (อัดสำเนา)

²³ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, การปรับปรุงระบบพรรคการเมือง, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538), น.148

นี้ เพื่อสร้างเจตนาธรรมทางการเมืองของประชาชนตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยมุ่งที่จะส่งสมาชิกรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมีการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอื่นอย่างต่อเนื่อง”

กล่าวโดยสรุป พรรคการเมือง คือ สถาบันทางการเมืองที่เกิดจากการรวมกลุ่มกันของบุคคลที่มีแนวความคิด หรืออุดมการณ์ไปในแนวทางเดียวกันโดยมีความมุ่งหมายในการเข้าเป็นรัฐบาล โดยอาจอธิบายถึงลักษณะของพรรคการเมืองได้ดังนี้

(1) พรรคการเมืองเป็นการรวมตัวกันของบุคคลที่มีอุดมการณ์หรือแนวคิดทางการเมืองเหมือนกัน แม้ว่าในรายละเอียดปลีกย่อยอาจมีความคิดเห็นแตกต่างกันไปบ้าง แต่ในหลักการสำคัญต้องมีความคิดเห็นที่สอดคล้องกัน เห็นได้ว่าการเกิดขึ้นของพรรคการเมืองนี้เป็นไปโดยธรรมชาติของมนุษย์ กล่าวคือ บุคคลที่มีความคิดเห็นคล้ายคลึงกันมักรวมตัวอยู่ด้วยกัน

(2) มีการจัดตั้งเป็นองค์กร คือ มีสำนักงานหรือที่นัดหมายสำหรับสมาชิกจะพบปะปรึกษาหารือหรือติดต่อกันเป็นประจำ มีระเบียบหรือข้อบังคับในการดำเนินงานของพรรค มีการจัดสรรหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินงาน ได้แก่ ตำแหน่งหัวหน้าพรรค รองหัวหน้าพรรค คณะกรรมการบริหารพรรค ทั้งนี้ การจัดสรรเป็นองค์กรของพรรคการเมืองนี้ยังแสดงลักษณะของการดำเนินกิจการอย่างเป็นทางการถาวรด้วย

(3) มีการตกลงกันเพื่อกำหนดนโยบายของพรรค ซึ่งนโยบายของพรรคเป็นปัจจัยสำคัญในการจูงใจให้ประชาชนเข้าเป็นสมาชิกพรรคหรือตัดสินใจเลือกผู้สมัครในนามของพรรค และนอกจากนั้นนโยบายพรรคนี้เองจะเป็นนโยบายในการบริหารประเทศต่อไป เพราะหากพรรคการเมืองนั้นได้รับเสียงข้างมากจากประชาชนในการเลือกตั้ง พรรคการเมืองนั้นจะเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลและนำนโยบายของพรรคการเมืองของตนไปใช้ในการบริหารประเทศต่อไป

(4) พรรคการเมืองมีจุดมุ่งหมายที่จะเข้าไปเป็นรัฐบาล โดยการคัดเลือกตัวแทนเข้าสมัครรับเลือกตั้ง โดยหวังให้ผู้สมัครในพรรคของตนชนะการเลือกตั้งมากที่สุดเพื่อมีโอกาสได้เป็นรัฐบาลและได้บริหารประเทศตามนโยบายที่ประกาศไว้ต่อประชาชน แต่ในกรณีที่พรรคการเมืองไม่มีเสียงข้างมากพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้ก็จะทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้าน คอยตรวจสอบควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล นำเอาข้อบกพร่องหรือข้อล้มเหลวในการบริหารงานของรัฐบาลมาตีแผ่ให้ประชาชนทราบ โดยหวังว่าการเลือกตั้งครั้งต่อไปประชาชนจะเลือกพรรคฝ่ายค้านมาทำหน้าที่จัดตั้งรัฐบาลบ้าง ลักษณะของพรรคการเมืองข้อนี้เป็นข้อแตกต่างที่สำคัญระหว่างพรรคการเมืองกับกลุ่มผลประโยชน์ เพราะกลุ่มผลประโยชน์มิได้มีจุดมุ่งหมายเพื่อการจัดตั้งรัฐบาล จึงไม่มีการคัดเลือกบุคคลเข้าสมัครรับเลือกตั้ง

3.2 บทบาทหน้าที่และความสำคัญของพรรคการเมือง

เมื่อทราบถึงลักษณะของพรรคการเมืองแล้วว่าพรรคการเมืองเป็นการรวมตัวของบุคคลที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองคล้ายคลึงกันรวมตัวกันจัดตั้งเป็นองค์กร และมีการกำหนดนโยบายของพรรค โดยมีจุดมุ่งหมายในการเป็นรัฐบาลนั้น ก็จำเป็นที่จะต้องรู้หน้าที่และความจำเป็นของพรรคการเมืองในการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะประชาธิปไตยทางอ้อม เพราะแม้ว่าพรรคการเมืองมักจะถูกมองว่าเป็นสิ่งชั่วร้าย หรือเป็นการรวมตัวกันเพื่อผลประโยชน์ หากแต่ความจริงแล้วพรรคการเมืองมีความจำเป็นอย่างมากในการเมืองการปกครอง ดังที่มักจะมีผู้กล่าวว่า พรรคการเมืองเป็นสิ่งชั่วร้ายที่จำเป็น (Necessary evil) โดยพรรคการเมืองมีบทบาทหน้าที่และความสำคัญ ดังนี้

3.2.1 การเป็นองค์กรกลางระหว่างภาครัฐกับประชาชน

พรรคการเมืองเป็นองค์กรที่มีความสนิทสนมแน่นแฟ้นกับประชาชน เพราะเป็นสถานที่รวมตัวกันของประชาชนที่มีความคิดเห็นทางการเมืองคล้ายคลึงกัน ดังนั้น ภายในพรรคการเมืองสมาชิกพรรคย่อมต้องมีการพบปะ พูดคุย และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันถึงสภาพการณ์ต่าง ๆ ของบ้านเมือง ซึ่งพรรคการเมืองมีหน้าที่นำความคิดเห็นหรือปัญหาต่าง ๆ ที่ได้รับฟังจากสมาชิกพรรคการเมืองของตนนำเสนอต่อภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ในการกำหนดนโยบายของพรรคการเมืองต้องมีการสำรวจความต้องการและสภาพปัญหาของประชาชนว่าประชาชนมีความต้องการอย่างไรและมีปัญหาใดบ้าง เพื่อจะกำหนดนโยบายของพรรคการเมืองได้ตรงตามความต้องการของประชาชน ซึ่งในอนาคตนโยบายของพรรคอาจกลายเป็นนโยบายของประเทศต่อไป หากพรรคการเมืองนั้นได้เป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล หรือกรณีพรรคการเมืองเป็นฝ่ายเสียงข้างน้อยต้องเป็นพรรคฝ่ายค้านก็ต้องตรวจสอบว่ารัฐบาลบริหารประเทศตามความต้องการของประชาชน และแก้ไขปัญหาของประชาชนอย่างถูกต้อง

3.2.2 การให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน

ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเมืองการปกครองของประชาชนเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้การดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองเป็นไปอย่างราบรื่น ดังนั้น พรรคการเมืองจึงมีหน้าที่สำคัญอีกอย่างหนึ่ง คือ การให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน ซึ่งพรรคการเมืองสามารถทำได้ทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น การโฆษณาณโยบายพรรคการเมืองของตน การลงพื้นที่หาเสียง

การจัดประชุมเสวนา หรือแม้กระทั่งการให้สัมภาษณ์ทางการเมือง ก็เป็นช่องทางในการสร้างความรู้ความเข้าใจในทางการเมืองให้กับประชาชน

3.2.3 การคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง

เป็นหน้าที่สำคัญของพรรคการเมืองในการสรรหาบุคคลที่มีศักยภาพในด้านต่าง ๆ ลงสมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมืองของตน โดยพรรคการเมืองคาดหวังให้ผู้สมัครในนามพรรคการเมืองของตนได้รับเลือกตั้งมากที่สุด เพื่อให้พรรคการเมืองของตนได้มีโอกาสในการจัดตั้งรัฐบาลและได้บริหารประเทศ ซึ่งกระบวนการคัดสรรคนโดยพรรคการเมืองนี้ถือเป็นข้อดีเพราะเป็นการคัดกรองผู้สมัครในเบื้องต้นก่อนที่จะให้ประชาชนเลือกตั้งในท้ายที่สุด ทั้งนี้ กระบวนการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคการเมืองนี้เป็นสิ่งสำคัญในแต่ละพรรคโดยบางพรรคอาจมอบให้เป็นอำนาจของหัวหน้าพรรค บางพรรคอาจมอบให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการบริหารพรรค และในบางพรรคอาจมอบให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการสาขาพรรค ซึ่งในเรื่องนี้จะขอกล่าวต่อไปในเรื่องหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง

3.2.4 การกำหนดนโยบายของประเทศ นโยบายของพรรคการเมืองอาจกลายเป็นนโยบายของประเทศได้ หากพรรคการเมืองนั้นได้รับเสียงข้างมากในการเลือกตั้งและได้จัดตั้งรัฐบาล เพราะพรรคการเมืองเสียงข้างมากย่อมต้องบริหารประเทศตามแนวนโยบายของพรรคที่ได้หาเสียงกับประชาชนไว้ ซึ่งในกรณีเช่นนี้เองที่ถือเป็นโอกาสของประชาชนที่จะได้เลือกนโยบายของประเทศได้โดยตรงผ่านนโยบายของพรรคการเมือง จึงอาจกล่าวได้ว่าพรรคการเมืองเป็นกลไกทำให้ประชาชนสามารถเลือกนโยบายในการบริหารประเทศได้ด้วยตนเองอีกด้วย

3.2.5 การบริหารประเทศ เมื่อพรรคการเมืองใดได้รับเสียงข้างมากในการเลือกตั้ง พรรคการเมืองนั้นก็จะเป็นรัฐบาลในการบริหารประเทศต่อไป แต่หากไม่มีพรรคการเมืองใดได้รับเสียงข้างมากเด็ดขาด พรรคการเมืองที่ได้รับเสียงมากที่สุดจะเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลผสม โดยชักชวนพรรคการเมืองที่มีแนวคิดในทางการเมืองคล้ายคลึงกันกับพรรคการเมืองของตนเข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาลเพื่อบริหารประเทศต่อไป

3.2.6 การเป็นพรรคฝ่ายค้าน พรรคการเมืองที่ไม่ได้เข้าร่วมเป็นรัฐบาลก็ต้องเป็นฝ่ายค้าน ซึ่งมีหน้าที่เป็นหูเป็นตาให้ประชาชน โดยการตรวจสอบการบริหารงานของรัฐบาล

ว่าดำเนินการสอดคล้องกับนโยบายที่ได้แถลงไว้กับประชาชนหรือไม่ การบริหารงานโปร่งใสหรือไม่ การมีฝ่ายค้านเป็นสิ่งสำคัญเพราะทำให้รัฐบาลไม่หลงอำนาจ เนื่องจากรัฐบาลต้องตระหนักอยู่เสมอว่ามีพรรคฝ่ายค้านคอยตรวจสอบการทำงานของตนอยู่

3.3 เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองและความเสมอภาคทางโอกาสของพรรคการเมือง

หลักเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองถือเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน รัฐไม่มีอำนาจที่จะกำหนดกฎเกณฑ์ที่ขัดขวางการจัดตั้งพรรคการเมืองทั้งทางตรงและทางอ้อม ดังนั้น การจัดตั้งพรรคการเมืองโดยประชาชนย่อมเป็นไปโดยอิสระ รัฐจะมากำหนดกฎเกณฑ์ในการจัดตั้งพรรคการเมืองมากเสียจนกระทั่งเป็นอุปสรรคต่อการจัดตั้งพรรคการเมืองไม่ได้

หลักการนี้ปรากฏอย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญเยอรมันมาตรา 21 ว่า “พรรคการเมืองมีส่วนร่วมในการสร้างเจตจำนงทางการเมืองของปวงชน มีเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง การบริหารงานภายในพรรคการเมืองต้องสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย ...”²⁴ ซึ่งหลักการนี้ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ด้วยเช่นกัน ในมาตรา 65 ระบุว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนและเพื่อดำเนินกิจกรรมในทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้นตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้”

ส่วนหลักความเสมอภาคทางโอกาสของพรรคการเมืองนั้น E.W.Fuss ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า²⁵ ความเสมอภาคทางโอกาสของพรรคการเมือง หมายถึง “ความเป็นไปได้อันไม่จำกัด (เมื่อเทียบกับพรรคการเมืองอื่น ๆ) ที่จะก่อตั้งและขยายกิจการพรรคการเมือง และโดยอาศัย

²⁴ Article 21 (Political Parties) (amended 21 December 1983) “The political parties participate in the forming of the political will of the people. They may be freely established. Their internal organization shall conform to democratic principles. They shall publicly account for the sources of their funds and for their assets.

²⁵ E.W.Fuss, Freiheit und Gleichheit der parteien, in : JZ 1959, S.392 ff. อ้างถึงใน บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, การเลือกตั้งและพรรคการเมือง: บทเรียนจากเยอรมัน (กรุงเทพมหานคร: สถาบันนโยบายการศึกษา, 2542) น.70

การเพิ่มจำนวนสมาชิก การโฆษณาหาเสียง และการดำเนินตามขั้นตอนของการเลือกตั้ง เป็นการกระทำที่ได้ชื่อว่าร่วมสร้างเจตจำนงทางการเมืองของปวงชน”

หลักการนี้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะไม่เลือกปฏิบัติต่อพรรคการเมือง และเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเท่าเทียม รวมถึงสิทธิในการใช้ทรัพยากรของรัฐหรือของสาธารณะ เช่น สื่อ หรือพื้นที่สาธารณะในการทำกิจกรรมต่างๆ ทางการเมือง ความคุ้มครองเรื่องความเท่าเทียมนี้ ยังมีผลบังคับทางอ้อมไปยังภาคเอกชนมิให้ปฏิบัติต่อพรรคการเมืองโดยไม่เท่าเทียมด้วย เช่น การเลือกปฏิบัติต่อพรรคการเมืองหรือการให้พรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งผูกขาดในการพิมพ์หรือการใช้สื่อของเอกชน หากรัฐสนับสนุนพรรคการเมืองพรรคใดโดยเฉพาะแต่เพียงพรรคเดียวย่อมขัดต่อหลักความเสมอภาคทางโอกาสของพรรคการเมือง

ในประเทศเยอรมันหลักการนี้ไม่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายพื้นฐาน แต่เป็นหลักการที่ได้รับการพัฒนาขึ้นในทางวิชาการและได้รับการยอมรับจากรัฐธรรมนูญสหพันธ์ โดยหลักความเสมอภาคของพรรคการเมืองพัฒนามาจากหลักเสรีภาพในการก่อตั้งพรรคการเมือง และหลักความเสมอภาคทั่วไปตามมาตรา 3 ของกฎหมายพื้นฐาน

การที่พรรคการเมืองจะสามารถร่วมสร้างเจตจำนงทางการเมืองของปวงชนได้นั้น พรรคการเมืองจำเป็นที่จะต้องมีเสรีภาพในการดำเนินกิจการทางการเมืองและมีเสรีภาพในการแข่งขันกับพรรคการเมืองอื่น ซึ่งการแข่งขันที่แท้จริงนั้นพรรคการเมืองทั้งหลายต้องมีเสรีภาพที่เท่าเทียมด้วย จึงเห็นได้ว่าปัญหาเสรีภาพเกี่ยวพันกันกับปัญหาความเสมอภาคอย่างแยกไม่ออก²⁶

3.4 หลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง (Intra – Party Democracy)

หลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองเป็นหลักการพื้นฐานในการบริหารพรรคการเมือง ซึ่งประกอบด้วยหลักการสำคัญดังนี้

²⁶ k.hesse, Die Verfassungsrechtliche Stellung der pol. Parteien, in : WVDSTRL 1959, S.36. อ้างถึงในบุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, เฟิงอ้าง, น.71

3.4.1 อำนาจสูงสุดเป็นของสมาชิกพรรคการเมือง

เมื่ออำนาจสูงสุดในพรรคการเมืองเป็นของสมาชิกพรรค สมาชิกพรรคทุกคนก็ย่อมเป็นผู้ที่มีบทบาทมากที่สุดในพรรคการเมือง การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของพรรคการเมืองก็ต้องเกิดจากการตัดสินใจของสมาชิกพรรคหรือผู้แทนของสมาชิกพรรค ทั้งนี้ ความเป็นประชาธิปไตยของพรรคการเมืองอาจพิจารณาจากประเด็นดังต่อไปนี้

3.4.1.1 การกำหนดนโยบายและข้อบังคับของพรรค นโยบายพรรคเป็นสิ่งสำคัญที่พรรคการเมืองจะต้องมีเพื่อนำเสนอต่อประชาชนว่าหากตนได้มีโอกาสเป็นรัฐบาลจะดำเนินการในเรื่องใดบ้าง ซึ่งประชาชนเห็นว่านโยบายของพรรคเป็นที่น่าพอใจก็จะลงคะแนนให้พรรคการเมืองในการเลือกตั้งต่อไป ส่วนข้อบังคับของพรรคเป็นข้อกำหนดในการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ ทั้งในเรื่องการคัดเลือกผู้บริหาร อำนาจหน้าที่ของตำแหน่งต่าง ๆ ภายในพรรค การเงินของพรรค และเรื่องอื่น ๆ ภายในพรรค เมื่อทั้งนโยบายพรรคและข้อบังคับพรรคเป็นเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อสมาชิกพรรคโดยตรง สมาชิกพรรคจึงมีความจำเป็นที่จะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและข้อบังคับของพรรคด้วย

3.4.1.2 ที่มาของผู้บริหารพรรค ต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากสมาชิกพรรคหรือหากสมาชิกพรรคมีจำนวนมากก็อาจเป็นการเลือกตั้งทางอ้อม โดยให้สมาชิกพรรคเลือกผู้แทนในสาขาพรรค แล้วให้ผู้แทนสาขาพรรคเป็นผู้เลือกตั้งผู้บริหารพรรคอีกต่อหนึ่ง ทั้งนี้ การเลือกตั้งผู้แทนสาขาพรรคและผู้บริหารพรรคต้องเป็นการเลือกตั้งโดยลับ และต้องกำหนดให้ผู้บริหารพรรคมีวาระการดำรงตำแหน่งด้วย

3.4.1.3 การถอดถอนผู้บริหารพรรค หากผู้บริหารพรรคปฏิบัติหน้าที่บกพร่อง สมาชิกพรรคในฐานะเจ้าของพรรคการเมืองย่อมมีอำนาจที่จะเข้าชื่อกันเพื่อถอดถอนผู้บริหารพรรคผู้นั้น ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้บริหารพรรคตระหนักว่า จะต้องปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ร่วมกันของสมาชิกพรรคทุกคน

3.4.1.4 จัดตั้งสาขาพรรคอย่างทั่วถึง เพื่อให้การมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคเป็นไปอย่างทั่วถึง สมาชิกพรรคการเมืองที่อยู่ในท้องที่ต่าง ๆ สามารถมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรม

ต่าง ๆ ของพรรคได้ จึงมีความจำเป็นต้องจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองเพื่อให้สมาชิกพรรคเข้าร่วมกิจกรรมของพรรคการเมืองได้ง่ายขึ้น

3.4.1.5 การเข้าร่วมประชุมในที่ประชุมใหญ่พรรคการเมือง ที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองเป็นองค์กรสูงสุดของพรรคการเมือง มีหน้าที่ตัดสินใจในเรื่องสำคัญ ๆ ของพรรคการเมือง ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้สมาชิกพรรคเข้าร่วมประชุมด้วย แต่ในทางปฏิบัติทำให้สมาชิกพรรคทุกคนเข้าร่วมประชุมย่อมเป็นไปได้ยาก จึงต้องให้มีผู้แทนสมาชิกเข้าร่วมประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองด้วย โดยผู้แทนสมาชิกพรรคการเมืองที่จะเข้าร่วมประชุมนี้จะต้องมาจากการเลือกตั้งของสมาชิกพรรค ทั้งนี้ การเลือกตั้งดังกล่าวต้องเป็นไปโดยลับ เพื่อให้สมาชิกพรรคมีเสรีภาพในการตัดสินใจอย่างแท้จริง

3.4.1.6 การคัดเลือกผู้สมัครในนามพรรคการเมือง หน้าที่ประการสำคัญของพรรคการเมือง คือ หน้าที่ในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคลงสมัครรับเลือกตั้ง โดยหากผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคได้รับเลือกตั้งเป็นจำนวนมากจะส่งผลให้พรรคการเมืองนั้นมีโอกาสสูงที่จะได้เป็นรัฐบาล ได้นำนโยบายของพรรคการเมืองตนที่ได้นำเสนอต่อประชาชนในการเลือกตั้งไปใช้ในการบริหารประเทศ จึงเห็นได้ว่าการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสิ่งสำคัญของพรรคการเมือง ดังนั้น หน้าที่ในการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคจึงเป็นหน้าที่ของสมาชิกพรรคทุกคน โดยอาจให้สมาชิกพรรคในแต่ละเขตเลือกตั้งประชุมหารือกันเพื่อคัดเลือกผู้สมัครในเขตของตน หรืออาจให้ผู้แทนของสมาชิกพรรคในเขตเลือกตั้งนั้น ๆ ประชุมหารือกันเพื่อคัดเลือกผู้สมัครในเขตเลือกตั้ง โดยผู้แทนดังกล่าวต้องได้รับเลือกตั้งจากสมาชิกในเขตเลือกตั้งนั้นโดยตรง มิใช่มาจากการแต่งตั้งโดยผู้บริหารพรรค

3.4.1.7 การยุบเลิกหรือการคว่ำรวมพรรค ต้องกระทำโดยความยินยอมของสมาชิกพรรคทุกคน โดยต้องใช้เวลาข้างมากในที่ประชุมใหญ่ของพรรค ซึ่งในที่ประชุมใหญ่ของพรรคจะต้องมีตัวแทนสมาชิกพรรคเป็นองค์ประชุมด้วย เพราะการยุบเลิกและคว่ำรวมพรรคส่งผลกระทบต่อสมาชิกพรรคทุกคนโดยตรง ดังนั้น จึงต้องเปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคแสดงความเห็นและร่วมตัดสินใจด้วย

3.4.2 หลักเสรีภาพและเสมอภาค

หลักการในข้อนี้มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับหลักอำนาจสูงสุดในพรรคเป็นของสมาชิก กล่าวคือ หากสมาชิกพรรคไม่มีเสรีภาพและความเสมอภาคแล้ว สมาชิกพรรคย่อมถูกรบกวนงำโดยบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ทำให้ไม่สามารถจะปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างอิสระ ดังนั้น ในกฎหมายพรรคการเมืองต้องมีการบัญญัติหลักประกันสิทธิเสรีภาพของสมาชิกพรรคไว้ด้วย เพื่อเป็นหลักประกันหนึ่งที่ทำให้สมาชิกพรรคทุกคนมีส่วนร่วมในการคิดและตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับพรรคการเมืองของตนโดยเสรีภาพและเท่าเทียมกัน ไม่มีใครมีอำนาจเหนือใครและสมาชิกพรรคสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างอิสระ ไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใด ๆ เช่น กฎหมายพรรคการเมืองของประเทศเยอรมัน²⁷ มีการกำหนดรับรองสิทธิของสมาชิกพรรคไว้ในมาตรา 11

3.4.3 การปกครองที่ใช้หลักเสียงข้างมากโดยเคารพเสียงข้างน้อย

ในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ การที่สมาชิกพรรคทุกคนจะมีความเห็นตรงกันเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยาก เพื่อให้การบริหารงานเป็นไปได้อย่างดีจึงต้องใช้เสียงข้างมากเป็นหลักในการตัดสินใจ โดยต้องเปิดโอกาสให้มีการแสดงความคิดเห็นกันภายในพรรคการเมือง แล้วจึงให้มีการลงคะแนนเสียงแต่ทั้งนี้ก็มิใช่เสมอไปว่าเสียงข้างมากจะเป็นฝ่ายถูกต้อง ดังนั้น อย่างน้อยภายในพรรคการเมืองจะต้องมีข้อกำหนดในเรื่องเหล่านี้

3.4.3.1 การขอเปิดประชุมวิสามัญ เพื่อให้พรรคการเมืองมีการปกครองโดยเสียงข้างมากที่คุ้มครองเสียงข้างน้อย พรรคการเมืองต้องเปิดโอกาสให้สมาชิกพรรค หรือกรรมการบริหารพรรคร้องขอให้มีการเปิดประชุมวิสามัญได้ โดยจำนวนที่ใช้ในการขอเปิดประชุมจะต้องไม่มากเกินไปเพื่อเป็นการคุ้มครองเสียงข้างน้อย และเปิดโอกาสให้เสียงข้างน้อยได้แสดงความคิดเห็น

²⁷ The Law on Political Parties (Party Law) Amended version of 31 January 1994 (Federal Law Gazette I, p.149), last amended pursuant to Article 1 of the Law dated 28 June 2002 (Federal Law Gazette I, p. 2268)

3.4.3.2 กรณีมีมติหรือข้อบังคับพรรคขัดต่อหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย หรือขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ผู้แทน สมาชิกพรรคผู้นั้นสามารถร้องขอต่อศาลเพื่อให้เพิกถอนมติ หรือข้อบังคับพรรคดังกล่าวได้ เพื่อเป็นการคุ้มครองเสียงข้างน้อย โดยเฉพาะในกรณีที่มีการลงมติ ขับสมาชิกออกจากพรรคการเมือง อันเป็นการริดรอนสิทธิเสรีภาพของสมาชิกพรรคเป็นอย่างยิ่ง ด้วยช่องทางการฟ้องศาลนี้เองที่จะเป็นหลักประกันให้กับสมาชิกพรรคว่าแม้ตนจะเป็นฝ่ายเสียงข้างน้อยในพรรคการเมือง แต่หากเห็นว่ามติหรือข้อบังคับพรรคดังกล่าวขัดต่อหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยหรือขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ผู้แทนก็สามารถนำเรื่องดังกล่าวขึ้นสู่ศาลได้