

บทที่ 2

ข้อความคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยในระบบรัฐสภา

การที่จะศึกษาตามประเด็นปัญหาการตรวจสอบทางการเมือง ปัญหาการตรวจสอบกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยในระบบรัฐสภาไทย จำเป็นต้องศึกษาข้อความคิดและทฤษฎีที่มีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับฝ่ายเสียงข้างน้อยในระบบรัฐสภาซึ่งขอจำแนกเป็นหัวข้อต่างๆ ดังต่อไปนี้

2.1 แนวคิดทฤษฎีประชาธิปไตยกับแนวคิดระบบผู้แทน

ทฤษฎีประชาธิปไตยกับแนวคิดระบบผู้แทนมักใช้ควบคู่กันไปในการปกครองของรัฐต่างๆ เนื่องจาก การปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรงไม่อาจทำได้เพราะประชาชนในรัฐมีจำนวนมาก ระบบผู้แทนจึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้ประชาชนในรัฐมีส่วนร่วมในการปกครองโดยใช้หลักเสียงข้างมากเลือกผู้แทน และผู้แทนใช้หลักเสียงข้างมากในการบริหารประเทศ ดังนั้นการปกครองโดยใช้หลักเสียงข้างมากจึงมีความสำคัญในรัฐที่ปกครองในระบบประชาธิปไตยและระบบผู้แทน ซึ่งการปกครองโดยใช้หลักเสียงข้างมากจะมีความชอบธรรมและไม่เป็นเผด็จการหากให้ความสำคัญกับบทบาทของฝ่ายเสียงข้างน้อย ตามหลักทฤษฎีดังต่อไปนี้

2.1.1 หลักประชาธิปไตย

ประชาธิปไตย หมายถึง การปกครองของประชาชน¹ หรือการปกครองที่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนผู้อยู่ใต้การปกครอง ประชาชนจึงเป็นทั้งผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง² ในอดีตประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจโดยตรง (direct democracy) เนื่องจากประชาชนในรัฐมีจำนวนน้อย แต่ในปัจจุบันประชากรในรัฐมีจำนวนมากขึ้นประชาชนทุก

¹ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, รัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน), น. 147-145.

² สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), น. 93-94.

คนไม่อาจตัดสินใจทางการเมืองได้จึงต้องใช้อำนาจอธิปไตยผ่านทางผู้แทน เรียกว่า ประชาธิปไตยทางอ้อมหรือโดยผู้แทน (representative government) ผู้แทนจึงเป็นผู้ที่ประชาชนเลือกเข้าไปเป็นผู้ใช้อำนาจการปกครองแทนตน

หลักการทั่วไปของประชาธิปไตยนั้น ประกอบด้วยหลักการดังต่อไปนี้

1. อำนาจสูงสุดในการปกครองเป็นของปวงชน³ การปกครองระบอบประชาธิปไตยถือว่าอำนาจอธิปไตยหรืออำนาจปกครองสูงสุดอยู่ที่ประชาชน ไม่ใช่เป็นของผู้ปกครองหรือรัฐบาล ประชาธิปไตยจึงเป็นระบอบการปกครองที่ประชาชนต้องปกครองตนเอง หรือเป็นการปกครองโดยประชาชนซึ่งถ้าประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงไม่ได้ เนื่องจากสภาพรัฐแต่ละรัฐในปัจจุบันมีประชากรจำนวนมาก ประชาชนก็ต้องมีสิทธิเลือกผู้แทนไปใช้อำนาจแทนตน จึงมีคำกล่าวที่ว่า “ประชาธิปไตย คือ การปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน” ประชาชนจึงเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริง การที่ยอมรับให้อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดของประชาชนเป็นการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนว่ารัฐบาลหรือผู้มีอำนาจปกครองจะไม่สามารถล่วงล้ำแดนสิทธิเสรีภาพของประชาชน หรือไม่อาจใช้อำนาจเบ็ดเสร็จในการออกกฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนอีกด้วย⁴

2. สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค เมื่ออำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ประชาชนทุกคนจึงเป็นเจ้าของอำนาจร่วมกัน เมื่อเป็นเจ้าของอำนาจร่วมกัน ประชาชนทุกคนจึงมีความเสมอภาคกันและมีสิทธิเสรีภาพในการใช้อำนาจที่ตนเป็นเจ้าของอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะใช้โดยตรงหรือใช้โดยผ่านการเลือกผู้แทน การปกครองระบอบประชาธิปไตย นอกจากจะต้องเป็นของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชนแล้ว ประชาธิปไตยต้องเป็นแบบเสรี โดยให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพในการสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองเพื่อปกครองตนเองได้โดยเสรี

³ ปริญญา เทวานฤมิตรกุล เห็นว่า คำว่า “ปวงชน” กับคำว่า “ประชาชน” มีความหมายแตกต่างกัน เพราะคำว่า “ปวงชน” หมายถึง คนทั้งหมดทุกคน แต่ “ประชาชน” อาจหมายถึงคนทั้งหมด หรือประชาชนเป็นคนๆ ไปได้ จึงใช้คำว่า “อำนาจสูงสุดเป็นของปวงชน” นั้นหมายถึงอำนาจสูงสุดเป็นของประชาชนทุกคนร่วมกัน

⁴ ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, “การคุ้มครอง ส.ส. ในฐานะผู้แทนปวงชนไม่ให้ตกอยู่ภายใต้อำนาจนิติของพรรคการเมือง”, บทความนำเสนอในการประชุมวิชาการประจำปี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 9 ธันวาคม 2548, น. 3-4.

กล่าวคือ ไม่อาจถูกจำกัดโดยอำนาจรัฐได้⁵ ยกเว้นแต่มีกฎหมายกำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิไม่ได้ และการปกครองประชาธิปไตยต้องเป็นแบบเสรี กล่าวคือ ต้องมีลักษณะทั่วไป ให้ประชาชนทุกคนได้มีส่วนร่วม

3. หลักการปกครองโดยฝ่ายข้างมากที่เคารพสิทธิฝ่ายข้างน้อย⁶ การที่รัฐมีประชากรมากขึ้นไม่อาจให้ประชาชนทุกคนตัดสินใจทางการเมืองได้จำเป็นต้องใช้ระบบผู้แทน แต่ยังคงต้องพยายามปกครองตามเจตนารมณ์ของประชาชนมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ดังนั้นจึงต้องยอมให้ประชาชนฝ่ายเสียงข้างมากปกครองฝ่ายเสียงข้างน้อย (majority rule) แต่การที่ฝ่ายเสียงข้างมากสามารถบังคับฝ่ายเสียงข้างน้อยได้ ตามหลักการของระบอบประชาธิปไตยถือว่ามีข้อตำหนิ เพราะอาจทำให้กลายเป็นเผด็จการเสียงข้างมาก⁷ (dictatorship of majority) ถ้าหากไม่รับฟังเสียงข้างน้อย หรือทรราชเสียงข้างมาก (tyranny of majority) หากไปกดขี่เสียงข้างน้อย ด้วยเหตุนี้จึงต้องยอมให้ฝ่ายเสียงข้างน้อยมีสิทธิคัดค้านและวิพากษ์วิจารณ์ฝ่ายข้างมากได้ มิฉะนั้นอาจทำให้ฝ่ายเสียงข้างมากอ้างความชอบธรรมบริหารประเทศตามอำเภอใจ และฝ่ายข้างมากต้องเคารพ

⁵ ตามหลักการปกครองโดยนิติรัฐ (the rule of law) กำหนดว่า รัฐบาลต้องกระทำการใดที่จะกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ ต้องมีกฎหมายให้อำนาจและภายใต้ของเขตที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น

⁶ ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมือง: การแก้จุดอ่อนของรัฐธรรมนูญ 2540 ที่ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจเหนือผู้แทนปวงชนโดยใช้พรรคการเมือง”, บทความวิจัยนำเสนอในการประชุมนิติศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 6 เรื่องทิศทางของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่, 28-29 มีนาคม 2540, น. 1-4.

⁷ อมร จันทรสมนบูรณ์ อ้างใน บรรเจิด สิงคะเนติ (บรรณาธิการ), ปฏิรูปการเมืองครั้งที่ 2 ตามแนวคิดของศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมนบูรณ์, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน), น. 75 ...อาจารย์อมร จันทรสมนบูรณ์ เรียกว่า เผด็จการรัฐสภา ซึ่งเกิดขึ้นจาก “ผู้มีอำนาจบริหารประเทศ” ในฐานะหัวหน้าบริหารในคณะรัฐมนตรีได้เป็นผู้มีอำนาจคุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรเพราะเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองที่คุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรด้วย เมื่อผู้มีอำนาจบริหารประเทศเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่คุมเสียงข้างมากในรัฐสภาก็อาจใช้ “มติพรรค” กำหนดนโยบายบริหารประเทศตามที่ตนพอใจได้ ประชาธิปไตยจึงไม่ได้อยู่บนรากฐานของเจตจำนงของประชาชนอย่างแท้จริง

สิทธิฝ่ายข้างน้อยจึงจะถือว่าเป็นการปกครองโดยเสียงข้างมากที่วางอยู่บนพื้นฐานหลักความเสมอภาค

ข้อจำกัดอีกประการของการปกครองโดยเสียงข้างมาก คือ ต้องเปิดโอกาสให้เสียงข้างน้อยได้มีโอกาสพัฒนาไปเป็นฝ่ายข้างมากได้ด้วย กล่าวคือ ต้องมีการสลับเปลี่ยนกันเข้ามาใช้อำนาจปกครอง ทุกฝ่ายมีโอกาสเท่าเทียมกันในกระบวนการทางการเมือง ฝ่ายข้างน้อยในปัจจุบันจะได้รับการปฏิบัติในฐานะที่จะกลายเป็นฝ่ายข้างมากหรือรัฐบาลในอนาคต จึงต้องให้สิทธิฝ่ายข้างน้อยที่ชัดเจนและแน่นอน เช่น ต้องอนุญาตให้ฝ่ายข้างน้อยมีสิทธิแสดงความคิดเห็นในรัฐสภา เปิดโอกาสให้พรรคการเมืองที่มีเสียงข้างน้อยเข้าร่วมในคณะกรรมการการได้ การลงคะแนนเสียงในปัญหาที่สำคัญพรรคการเมืองฝ่ายเสียงข้างน้อยจะต้องร่วมลงคะแนนเสียงด้วย เหตุนี้ การออกคะแนนเสียงสำหรับการตัดสินใจทุกครั้งจึงเป็นการรับรองคุ้มครองสิทธิของฝ่ายข้างน้อยนั่นเอง

4. หลักการปกครองในระบบผู้แทน⁸ อำนาจทางการเมืองหรืออำนาจปกครองในระบบประชาธิปไตยมาจากประชาชน แต่หลักการปกครองในระบบผู้แทน ประชาชนมิได้เป็นผู้ใช้อำนาจด้วยตนเองแต่มอบให้บุคคลกลุ่มหนึ่งซึ่งอยู่ในฐานะองค์กรของรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจแทนเจตนารมณ์ของประชาชนจึงถูกแสดงออกโดยอ้อมผ่านทางผู้แทนของคนที่เลือกตั้งเข้าไปเป็นผู้แทนของรัฐสภาส่วนใครจะเป็นองค์กรของรัฐผู้ใช้อำนาจแทนประชาชนได้นั้น ต้องมาจากการเลือกตั้งทั่วไป ประชาชนต้องมีความเสมอภาคที่จะเลือกตั้งและมีสิทธิได้รับเลือกเข้าไปบริหารประเทศด้วย⁹

ปัญหาที่สำคัญของระบบการปกครองโดยผู้แทน คือ ประชาชนมีบทบาทจำกัดเนื่องจากประชาชนมีสิทธิเพียงพิจารณานโยบายที่พรรคการเมืองเสนอให้เลือกเท่านั้น¹⁰ จึงเป็นการเลือกตัวบุคคลที่เขาเสนอให้เลือกคล้ายกับรับลงมติ ประชาชนมิได้มีอิทธิพลโดยตรงต่อการ

⁸ สมยศ เชื้อไทย, *อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 2*, น. 96.

⁹ หลักการปกครองในระบบผู้แทนในระยะแรกเป็นลักษณะผู้แทนตามฐานันดร เฉพาะเจ้าของที่ดินและผู้มีการศึกษาเท่านั้น จึงเป็นผู้แทนในขอบเขตจำกัด เช่น รัฐสภาเยอรมันปี 1848 แต่ระยะหลังพัฒนาเป็นผู้แทนของประชาชนโดยทั่วไป

¹⁰ ประชาชนไม่อาจเสนอนโยบายได้โดยตรง มีสิทธิเพียงเห็นชอบด้วยกับนโยบายของพรรคการเมืองหรือไม่ เว้นแต่พรรคการเมืองอาจขอความเห็นหรือความต้องการของประชาชนเพื่อจัดทำนโยบายได้ แต่ก็อาจนำไปสู่นโยบายประชานิยมได้

ดำเนินงานของรัฐสภา ประชาชนมีอิสระเฉพาะในการเลือกตั้งเท่านั้น หลังจากนั้นก็ไม่เป็นอิสระอีกต่อไป การสร้างเจตจำนงในทางการเมืองจึงย้ายจากประชาชนไปสู่ผู้แทนของประชาชน

การแก้ปัญหาคกรถูกจำกัดบทบาทของประชาชนภายหลังการเลือกตั้งเสร็จสิ้นที่สำคัญคือ ต้องเป็นการเลือกตั้งตามระยะเวลา เพื่อให้ประชาชนตรวจสอบควบคุมผู้แทนได้ การเลือกตั้งจึงถูกควบคุมโดยมติมหาชน (public opinion) ซึ่งมีสื่อมวลชนเป็นสื่อกลาง และอาจทำได้โดยส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรงในระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น เช่น การแสดงประชามติ (referendum) การกำหนดให้ประชาชนเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดการขัดแย้งระหว่างองค์กร การกำหนดให้ประชาชนริเริ่มเสนอกฎหมายได้ ซึ่งไม่ใช่เพียงให้ประชาชนตัดสินใจ แต่เป็นการให้โอกาสประชาชนแสดงความต้องการของตนด้วย

5. หลักการมีพรรคการเมือง¹¹ ในระบอบประชาธิปไตย พรรคการเมือง คือ คณะบุคคลที่รวมตัวกันด้วยความเห็นพ้องในนโยบายทางการเมืองการปกครอง และดำเนินการด้วยวัตถุประสงค์เพื่อจะได้มาซึ่งอำนาจเพื่อปฏิบัติตามนโยบายนั้น เพราะการที่จะทำให้นโยบายบรรลุได้ต้องให้เจ้าของนโยบายปฏิบัติด้วยพรรคการเมืองเสนอทางเลือกทั้งตัวบุคคลและนโยบาย โดยประมวลปัญหาและความต้องการต่างๆ ในสังคมออกมาเป็นนโยบายสาธารณะ ช่วยให้การตัดสินใจทางการเมืองเป็นประชาธิปไตยเพราะมีรากฐานอยู่บนความเห็นของประชาชน

ระบอบประชาธิปไตยจึงต้องมีพรรคการเมืองควบคู่ไปกับการปกครองโดยผู้แทน โดยพรรคการเมืองเป็นผู้ก่อตั้งเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชน ให้ไปเป็นความจริงในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

2.1.2 ระบบผู้แทน

ในอดีต ประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง โดยราษฎรจะร่วมกันจัดการปกครองบ้านเมืองและออกกฎหมายเองโดยจะตั้งผู้แทนขึ้นก็แต่สำหรับงานธุรการ งานด้านตุลาการ

¹¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), น. 149.....พรรคการเมืองจะต้องมีลักษณะสำคัญ 3 ประการคือ 1) เป็นกลุ่มบุคคลที่มีการจัดตั้งเป็นองค์กร 2) มีอุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกัน 3) มีวัตถุประสงค์ร่วมกันคือ การยึดกุมอำนาจรัฐหรือ บริหารประเทศ ถ้าไม่มีลักษณะครบทั้งสามประการ กลุ่มการเมืองนั้นไม่ใช่พรรคการเมือง เช่น ครอบครั้ว สมาคม มูลนิธิ สหภาพแรงงาน ฯลฯ

ส่วนงานในด้านจัดทำกฎหมายนั้นราษฎรทำเองโดยตรง ในทางปฏิบัติใช้วิธีให้มีการประชุมกัน ออกกฎหมายเป็นครั้งคราว และมีเจ้าหน้าที่บริหารไปตามกฎหมายอีกส่วนหนึ่ง วิธีนี้เดิมใช้อยู่ในประเทศกรีก แต่ในปัจจุบันยังใช้อยู่ในบางมลรัฐของประเทศสวีเดนแลนด์เท่านั้น การปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรงทำได้โดยเมื่อถึงระยะเวลาที่กำหนดราษฎรจะมาประชุมกันเพื่อพิจารณาออกกฎหมายหรือการจัดระเบียบภาษีอากร เมื่อเสร็จแล้วจะเป็นหน้าที่ของกรรมการมลรัฐที่จะทำงานต่อไปตามนั้น การปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรงนี้ได้ผลดีเฉพาะในท้องที่ที่มีพลเมืองน้อยและมีความเจริญทางจิตใจใกล้เคียงกัน แต่ถ้าท้องที่ใดมีพลเมืองมากก็ย่อมเป็นการยากที่จะใช้วิธีมาประชุมออกเสียงจัดทำกฎหมายได้ ด้วยเหตุนี้รัฐต่างๆ จึงไม่นิยมใช้การปกครองโดยให้ราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงและใช้ระบอบการปกครองซึ่งราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยโดยทางผู้แทนมากกว่า

ระบบผู้แทนเป็นการปกครองที่ประชาชนเป็นผู้เลือกบุคคลจำนวนหนึ่งให้เป็นผู้ใช้อำนาจปกครองประเทศแทน ผู้ที่ถูกเลือกจึงเป็นผู้แทนของราษฎรในการใช้อำนาจอธิปไตยแทนราษฎร การเลือกตั้งและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงเป็นสิ่งสำคัญของระบบผู้แทน¹² สมาชิกสภาเป็นผู้แทนของทั้งฝ่ายเสียงข้างมากและฝ่ายเสียงข้างน้อย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงมีทั้งบทบาทในการบริหารประเทศและบทบาทในการตรวจสอบการทำงานของอีกฝ่ายหนึ่งด้วย

กล่าวโดยสรุปแนวคิดประชาธิปไตยกับระบบผู้แทนที่ใช้ในการปกครองประเทศนั้น เป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับอำนาจสูงสุดในการปกครองเป็นของปวงชน มีการให้ความคุ้มครองกับสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชน และระบบผู้แทนนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการใช้อำนาจอธิปไตยแทนปวงชนทุกคน แต่ลักษณะสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยและระบบผู้แทนคือการปกครองโดยใช้หลักเสียงข้างมากเพราะถือว่าเป็นความชอบธรรมและเป็นความยินยอมตกลงร่วมกันของประชาชนที่มาอาศัยอยู่ร่วมกันภายในรัฐที่จะยอมสละสิทธิบางประการยอมให้เสียงข้างมากและผู้แทนของตนใช้อำนาจปกครองตนได้¹³ ซึ่งถือว่าเป็น “สิทธิในการรับรองและยินยอมให้ผู้อื่นเป็นตัวแทนในการใช้อำนาจของตน

¹² สมคิด เลิศไพฑูรย์, *อ้างแล้ว เซึ่งอรรถที่ 11*, น. 155.

¹³ เขาวนะ ไตรมาส “สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญกับข้อคิดเห็นบางประการในการจำกัดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของประชาชน”, *รวมบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ 5 : เรื่องศาลรัฐธรรมนูญกับหลักประกันการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของประชาชน*, (กรุงเทพมหานคร:สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ), น. 34-64.

14” เมื่อประชาชนยินยอมอยู่ภายใต้อำนาจรัฐเพื่อรวมตัวกันเป็นสังคม¹⁵ เลือกลงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยฝ่ายเสียงข้างมากไปทำหน้าที่ปกครองตนเองแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในรัฐสภาทุกคนจึงมีหน้าที่สำคัญในการร่วมกันบริหารประเทศให้เกิดประโยชน์และมีความชอบธรรมสูงสุด แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนไม่อาจดำเนินนโยบายได้ทุกคนจึงต้องแบ่งหน้าที่กันไป โดยให้สมาชิกสภาฝ่ายเสียงข้างมากเป็นผู้บริหารประเทศและสมาชิกสภาฝ่ายเสียงข้างน้อยมีหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของสมาชิกสภาฝ่ายเสียงข้างมากเพื่อจะทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนที่ทำหน้าที่แทนปวงชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองอย่างแท้จริง ซึ่งถือว่าเป็นการปกครองโดยใช้หลักการเสียงข้างมากซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นประชาธิปไตยเพราะเป็นการเคารพฝ่ายเสียงข้างน้อย

2.2 การแบ่งแยกอำนาจและระบอบรัฐสภา

2.2.1 หลักการแบ่งแยกอำนาจ

หลักการแบ่งแยกอำนาจ มาจากแนวความคิดที่ปฏิเสธระบบการขาดผูกขาดอำนาจ¹⁶ เพราะหากอำนาจรวมอยู่ที่บุคคลคนเดียวโดยไม่มีองค์กรใดมาตรวจสอบและถ่วงดุลก็อาจเกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจได้¹⁷ จึงแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยให้องค์กรต่างๆเป็นผู้ใช้อำนาจดังต่อไปนี้

- 1) องค์กรนิติบัญญัติ เป็นองค์กรตรากฎหมาย ใช้อำนาจนิติบัญญัติผ่านทางรัฐสภา

¹⁴ เพิ่งอ้าง, น. 47 ถือว่าเป็น “สิทธิของรับอำนาจหรือถอดผ่านอำนาจ” มีผลให้สิทธิของประชาชนถูกแปลงไปเป็นอำนาจของตัวแทนและตัวแทนใช้อำนาจนั้นถอดผ่านมาทางกฎหมายอีกทอดหนึ่งไม่ได้ใช้ผ่านคนที่เป็นตัวแทนอย่างเป็นทางการและเป็นเอกสิทธิ์โดยตรง

¹⁵ ตามแนวคิดทฤษฎี “สัญญาประชาคม” ของ รุสโซ

¹⁶ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, อ้างแล้ว *เชิงอรรถที่ 1*, น. 169-194.....แนวคิดนี้เริ่มจากมองเตสกีเออร์ โดยปรากฏอยู่ในวรรณกรรมที่ชื่อว่า “L'Esprit des lois” จากฐานแนวความคิดนี้เกิดจากเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ของระบบการเมืองอังกฤษที่ต่อต้านระบบการผูกขาดอำนาจ

¹⁷ ระบบการปกครองที่ไม่มีแบ่งแยกอำนาจ การใช้อำนาจทั้งหมดไปรวมอยู่กับฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ ส่วนใหญ่จะเป็นประเทศที่ปกครองระบบเผด็จการ

2) องค์การบริหาร เป็นองค์กรใช้อำนาจปกครองประเทศ ใช้อำนาจบริหารผ่านทางรัฐบาล

3) องค์การตุลาการ เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจในการอำนวยความยุติธรรมเมื่อมีข้อพิพาท นำกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราออกมาใช้ตัดสินคดี ถือเป็นการใช้อำนาจตุลาการผ่านทางศาล

หลักการแบ่งแยกอำนาจไม่จำเป็นที่จะต้องให้องค์กรผู้ใช้อำนาจทั้งสามมีความเท่าเทียมกัน¹⁸ อำนาจหนึ่งอาจอยู่เหนืออีกอำนาจหนึ่งได้แต่ไม่ใช่ลักษณะเด็ดขาดสมบูรณ์¹⁹ ต้องเป็นการคานและการดุลอำนาจระหว่างกัน โดยแต่ละองค์กรมีความสัมพันธ์กันดังต่อไปนี้

ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร

การถ่วงดุลอำนาจนิติบัญญัติของฝ่ายบริหาร เช่น การให้ฝ่ายบริหารยุบสภานิติบัญญัติได้ ฝ่ายบริหารมีอำนาจนำร่างกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติลงมติให้ใช้เป็นกฎหมายแล้วไปให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติเพื่อให้ประชาชนยืนยันหรือปฏิเสธร่างกฎหมาย ฝ่ายบริหารมีอำนาจเสนอกฎหมายต่อสภานิติบัญญัติได้ ฝ่ายบริหารมีอำนาจเข้าร่วมประชุมกับฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็นได้ ฝ่ายบริหารมีอำนาจยับยั้งร่างกฎหมาย

การถ่วงดุลอำนาจบริหารของฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การแต่งตั้งฝ่ายบริหารต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ โดยต้องแถลงนโยบายและได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติก่อน ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ สมาชิกสภานิติบัญญัติมีสิทธิตั้งกระทู้ถามให้ฝ่ายบริหารแถลงข้อเท็จจริงและความเห็นในสภาโดยเปิดเผย ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจอนุมัติเงินงบประมาณเพื่อไม่ให้ฝ่ายบริหารใช้เงินตามใจชอบ มีอำนาจฟ้องฝ่ายบริหารต่อสภาสูงหรือศาลเมื่อฝ่ายบริหารละเมิดบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญไปตรวจสอบการกระทำของฝ่ายบริหารว่าเป็นไปตามกฎหมายหรือไม่ การแต่งตั้งข้าราชการชั้นสูงต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ

¹⁸ หยูด แสงอุทัย อ่างใน บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ(บรรณารักษ์), หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, (กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์วิญญูชน), น. 91-179.

¹⁹ หลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเด็ดขาด ซึ่งใช้อยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นระบบที่มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจระหว่าง นิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ อย่างเด็ดขาด เนื่องจากที่มาของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ต่างมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน นิติบัญญัติจึงไม่มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนฝ่ายบริหารได้ ขณะเดียวกันประธานาธิบดีซึ่งเป็นตัวแทนของฝ่ายบริหารก็ไม่มีอำนาจยุบสภา แต่ในทางปฏิบัติปัจจุบันได้ผ่อนคลายนลงมากแล้ว

ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ

การถ่วงดุลอำนาจนิติบัญญัติของตุลาการ เช่น กรณีกฎหมายที่ออกมาไม่ชัดเจนหรือการต้องพิจารณาว่ากฎหมายขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ ศาลจะมีอำนาจทบทวนหรือตีความ²⁰ เป็นการยอมรับแนวคิดที่ให้ศาลมีอำนาจในการควบคุมกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา²¹ ซึ่งโดยหลักแล้วองค์กรนิติบัญญัติเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ออกกฎหมาย ดังนั้นการที่จะให้ผู้ออกกฎหมายเป็นผู้ตีความกฎหมายที่ตนออกมาเสียเองถือว่าเป็นการรวบอำนาจ ศาลจึงมีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจนิติบัญญัติของฝ่ายนิติบัญญัติได้²²

การถ่วงดุลอำนาจตุลาการของฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การจัดตั้งศาลและอำนาจศาลต้องเป็นไปตามกฎหมายซึ่งเป็นกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติเห็นว่าควรจะมีศาลใดบ้าง และมีขอบอำนาจเพียงใดให้มีศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นศาลเฉพาะเป็นผู้วินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและใช้บังคับไม่ได้ ทำให้ศาลยุติธรรมทั่วไปไม่มีอำนาจวินิจฉัยกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้น

ความสัมพันธ์ของฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ

การถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหารของตุลาการ เช่น การพิจารณาคดีของศาล หากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารเข้ามาเป็นจำเลย ศาลมีอำนาจวินิจฉัยคดีได้ เรียกว่า “คดีปกครอง” คดีปกครองจะประกอบด้วยคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายปกครองที่มีฐานะเหนือกว่าเอกชนซึ่งเรียกว่า “หลักความเหนือกว่าของฝ่ายปกครอง”²³ คู่ความต้องได้รับการพิจารณาโดยกลไกในการพิจารณาคดีที่แตกต่างไปจากคดีพิพาทระหว่างเอกชนทั่วไป หรือเป็นการ

²⁰ การวางหลักการให้องค์กรเดียวเป็นผู้ใช้อำนาจจึงไม่เป็นความจริง เนื่องจากอำนาจนิติบัญญัติอาจถูกใช้โดยองค์กรอื่นนอกจากองค์กรนิติบัญญัติ

²¹ ปรากฏในคดีบรรทัดฐาน Marbury vs. Madison

²² ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, หนังสืออนุสรณ์งานศพ ศ.ดร.สมภพ โหตระกิตย์, น. 317 และการที่ศาลตีความกฎหมายฝ่ายนิติบัญญัตินั้นศาลจะไม่เรียกว่าเป็นการสร้างกฎหมายโดยอ้างว่าเป็นการให้ถ้อยคำหรือประกาศหลักกฎหมายที่มีอยู่แล้ว แต่ในทางปฏิบัติการตีความกฎหมายของศาลเป็นการสร้างกฎหมายเพื่ออุดช่องว่างของกฎหมาย และหากศาลตีความกฎหมายให้มีจุดประสงค์แตกต่างจากจุดประสงค์ของฝ่ายนิติบัญญัติถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติ

²³ สุรพล นิติไกรพจน์, “ทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจกับการห้ามศาลพิจารณาคดีที่ฝ่ายปกครองเป็นจำเลย,” หนังสือพิมพ์รายวันมติชน, (วันเสาร์ที่ 4 กันยายน 2536).

พิจารณาคดีโดยองค์กระเฉพาะ²⁴ ส่วนศาลยุติธรรมทั่วไปยังมีอำนาจวินิจฉัยการกระทำของฝ่ายบริหารในทางอาญาเช่นเดียวกับการกระทำผิดอาญาของเอกชน

การถ่วงดุลอำนาจตุลาการของฝ่ายบริหาร เช่น การที่ศาลอาจถูกควบคุมโดยฝ่ายบริหาร โดยการกำหนดระบบวิธีพิจารณาคดี การให้เงินเดือน การจัดหน่วยธุรการ การให้ออกจากตำแหน่งจากการทำผิดร้ายแรงในหน้าที่ เพื่อไม่ให้ศาลยุติธรรมใช้อำนาจมากเกินไปซึ่งอาจกลายเป็นเผด็จการทางตุลาการได้

2.2.2 ระบบรัฐสภา

ระบบรัฐสภา เป็นรูปแบบการปกครองที่แพร่หลายมากที่สุดในการปกครองระบบรัฐธรรมนูญ การปกครองระบบรัฐสภาเป็นความพยายามที่จะให้มีดุลยภาพระหว่างรัฐสภากับรัฐบาลเพื่อที่จะไม่ให้มีฝ่ายใดที่มีอำนาจเหนือกว่ากัน²⁵ ทั้งสองฝ่ายจะแบ่งอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและแบ่งอำนาจในการดำเนินการตามนโยบายที่ได้กำหนดไว้โดยการออกกฎหมายเรียกว่าเป็นการควบคุมระหว่างองค์กร โดยที่รัฐบาลกับรัฐสภาต้องเป็นอิสระทั้งสองฝ่าย²⁶

²⁴ สภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) เป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาการกระทำของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐที่เป็นการใช้อำนาจในทางบริหารจึงเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจตุลาการพิจารณาวินิจฉัยการกระทำทางปกครองไม่ใช่เป็นกรณีที่ฝ่ายตุลาการมีอำนาจวินิจฉัยการกระทำของฝ่ายบริหารในทางอาญาหรือในทางปกครองว่าฝ่าฝืนกฎหมายหรือไม่

²⁵ วรวิทย์ กนิษฐะเสน, กฎหมายมหาชนเบื้องต้น ภาค ทฤษฎีพื้นฐานทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร:โรงพิมพ์เจริญวิทยการพิมพ์), น. 25-29.

²⁶ แต่ในความเป็นจริงเป็นไปได้ยาก เนื่องจากผู้ถืออำนาจฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะมีอำนาจเหนือกว่าอีกฝ่ายหนึ่งเสมอ และจะมีการสลับสับเปลี่ยนระหว่างการมีอำนาจเหนือกว่าของรัฐบาลและรัฐสภาจึงเป็นเอกลักษณ์ของรูปแบบการปกครองนี้

การปกครองแบบรัฐสภาที่มีโครงสร้างหลักดังต่อไปนี้

1. รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีเป็นสมาชิกของรัฐสภา²⁷ เจตนารมณ์คือ ฝ่ายรัฐบาลสามารถควบคุมสมาชิกของตนได้สะดวกกว่าผู้ที่ไม่เป็นสมาชิกเพราะสภาสามารถสั่งให้ฝ่ายรัฐบาลแถลงถึงการดำเนินกิจการในความรับผิดชอบของรัฐบาลได้ รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีประกอบด้วย ผู้นำของพรรคที่ได้รับเสียงข้างมากจากการเลือกตั้ง หรือจากพรรคร่วมรัฐบาลที่มีเสียงข้างมากเนื่องจากคณะรัฐบาลจะต้องเป็นสมาชิกของรัฐสภา คณะรัฐมนตรีจึงเป็นคณะกรรมการของรัฐสภา

2. โครงสร้างของรัฐบาลหรือของคณะรัฐมนตรีมีรูปแบบเป็นแบบปรีระมิตโดยมีนายกรัฐมนตรีอยู่บนโครงสร้างและเป็นหัวหน้าคณะรัฐบาล ไม่ว่าจะอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีในรูปแบบการปกครองในแต่ละรัฐจะแตกต่างกันอย่างไรก็ตาม แต่ฐานะนายกรัฐมนตรีจะอยู่เหนือกว่ารัฐมนตรีอื่นๆ เสมอ จุดถ่วงแห่งอำนาจจึงอยู่ที่นายกรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นหัวหน้าคณะรัฐบาล และรัฐบาลจะดำรงอยู่ต่อไปตราบเท่าที่รัฐบาลได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกเสียงข้างมากในรัฐสภาซึ่งจะหมดไปเมื่อรัฐบาลขาดเสียงสนับสนุนและจะสิ้นสุดเมื่อผลการเลือกตั้งใหม่ประชาชนไม่ให้การสนับสนุน

3. รัฐบาลและรัฐสภาต่างมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายหลัก โดยการออกกฎหมาย ส่วนการดำเนินการตามกฎหมายเป็นเรื่องที่ฝ่ายรัฐบาลต้องกระทำ แต่ฝ่ายรัฐสภาก็มีอำนาจควบคุมการดำเนินการดังกล่าว การปกครองรูปแบบรัฐสภาโดยแท้คือผู้มีอำนาจสองฝ่ายต่างมีอำนาจและควบคุมซึ่งกันและกัน เครื่องมือที่ฝ่ายรัฐสภาใช้ควบคุมรัฐบาลได้แก่ การให้คณะรัฐมนตรีทั้งคณะรับผิดชอบร่วมกัน (Collective Responsibility) หรือให้รัฐมนตรีแต่ละคนรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัว (Individual Responsibility) ในนโยบายทางการเมือง และวิธีที่สำคัญที่สุดในการควบคุมรัฐบาล คือ การลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล ซึ่งมีผลทำให้รัฐบาลต้องลาออกและต้องจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ โดยประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจในขั้นตอนสุดท้าย ในขณะที่เดียวกัน ฝ่ายรัฐบาลมีอำนาจที่จะควบคุมฝ่ายรัฐสภาโดยการยุบสภาแล้วจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ เพื่อให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจในขั้นตอนสุดท้ายเช่นเดียวกันโดยถ้าเลือกพรรคฝ่ายค้านเข้ามาเป็นฝ่ายรัฐบาลเท่ากับว่ารัฐบาลชุดเดิมขาดการไว้วางใจ แต่ถ้าหากประชาชนยังเลือกฝ่ายรัฐบาลเข้ามาบริหารประเทศต่อไปเท่ากับว่าประชาชนเห็นชอบด้วยกับการดำเนินนโยบายของฝ่ายรัฐบาล

²⁷ หลักการดังกล่าวขัดแย้งกับหลักการแบ่งแยกอำนาจโดยเด็ดขาด เนื่องจากหลักการดังกล่าว องค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติและองค์กรฝ่ายบริหารต้องไม่ใช่องค์กรเดียวกัน หลักการแบ่งแยกอำนาจโดยเด็ดขาดจึงเรียกร้องให้รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีต้องไม่เป็นสมาชิกของรัฐสภา

ดังนั้นอำนาจในการยุบสภาและการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลเป็นสิ่งที่ควบคู่กันเสมอในการปกครองแบบรัฐสภา

ลักษณะสำคัญของระบบรัฐสภา²⁸ มีอยู่ 4 ประการ ได้แก่

1. ประชาชนของรัฐไม่ต้องรับผิดชอบในการกระทำต่างๆ ของตน ประชาชนของรัฐจะใช้อำนาจบริหารได้ก็แต่โดยอาศัยคำแนะนำและยินยอมของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรี²⁹ ประชาชนของรัฐเป็นอิสระจากรัฐสภา การดำรงตำแหน่งไม่ขึ้นกับการไว้วางใจของรัฐสภา รัฐสภาไม่มีอำนาจถอดถอนประชาชนของรัฐ

2. รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อการเมืองต่อประชาชนของรัฐและรัฐสภา รัฐมนตรีจะอยู่ในตำแหน่งได้นานเพียงเท่าที่รัฐสภาให้ความไว้วางใจ รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อการใช้การบริหารต่างๆ นั่นคือ รับผิดชอบต่อกระทรวงที่ตนว่าการหรือช่วยว่าการ โดยต้องรับผิดชอบต่อการเมืองต่อประชาชนของรัฐและรัฐสภา เกิดหลักการที่ว่าบรรดาการกระทำใดๆ ของประชาชนของรัฐจะสมบูรณ์มีผลทางกฎหมายก็ต่อเมื่อรัฐมนตรีนายหนึ่งลงนามกำกับกับการลงนามของประชาชนของรัฐ เรียกว่า การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการหรือลงนามกำกับกับการลงนามของประชาชนของรัฐ ประชาชนของรัฐจึงไม่ต้องรับผิดชอบต่อใดๆ เพราะรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบ

ความรับผิดชอบต่อการเมืองของรัฐมนตรีต่อรัฐสภา³⁰ มีอยู่ 2 ประเภท

ประเภทที่ 1 ความรับผิดชอบทางการเมืองร่วมกันทั้งคณะ ในเรื่องเกี่ยวข้องกับ การดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายทั่วไปของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา ไม่ว่าจะกระทำโดยรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งหรือร่วมกันทั้งคณะ

ประเภทที่ 2 ความรับผิดชอบทางการเมืองเฉพาะตัว ในการกระทำของตนที่ไม่เกี่ยวข้องกับนโยบายทั่วไปของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้กับรัฐสภา ซึ่งก็คือการกระทำที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงตามที่ตนว่าการหรือช่วยว่าการ

3. รัฐมนตรีทั้งหลายประกอบกันขึ้นเป็นคณะรัฐมนตรี โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้า เพื่อให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ ประชาชนของรัฐจำเป็นต้องแต่งตั้งบุคคลซึ่งสมาชิกรัฐสภาส่วนมากให้ความ

²⁸ สมยศ เชื้อไทย, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 2*, น. 102-109.

²⁹ พระมหากษัตริย์จึงเป็นกษัตริย์โดยความยินยอมของรัฐสภา จนมีคำกล่าวที่ว่า “พระมหากษัตริย์ได้แต่ทรงปกเกล้าปกกระหม่อม แต่มิได้ทรงปกครอง”(The King reigns but not rule)

³⁰ วิษณุ เครืองาม, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, (กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ), น. 247-263.

สนับสนุนเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งจะไปตั้งรัฐบาลอีกทอดหนึ่ง ซึ่งปกตินายกรัฐมนตรีก็คือ หัวหน้าพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาเสียงข้างมากนั่นเอง

บรรดาระัฐมนตรีต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อรัฐสภา ร่วมกันในการดำเนินนโยบายทั่วไปของรัฐสภาซึ่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายจะมอบอำนาจให้คณะรัฐมนตรีน้อยมาก ส่วนใหญ่จะมอบอำนาจให้ประมุขของรัฐหรือรัฐมนตรี ดังนั้นคณะรัฐมนตรีไม่มีอำนาจตัดสินใจกำหนดมาตรการใดๆ ด้วยตัวเอง คณะรัฐมนตรีมีบทบาทเพียงพิจารณาให้ความยินยอมในมาตรการต่างๆ ซึ่งมาตรการเหล่านี้จะมีผลบังคับทางกฎหมายต่อเมื่อประมุขของรัฐหรือรัฐมนตรีคนหนึ่งหรือข้าราชการคนหนึ่งลงนามประกาศใช้

นายกรัฐมนตรี ในทางปฏิบัติเป็นที่ยอมรับว่าเป็นผู้นำที่แท้จริงของรัฐบาล เพราะนายกรัฐมนตรีเป็นผู้เลือกรัฐมนตรีต่างๆ และกำหนดว่าบุคคลใดควรว่ากระทรวงใดหรือช่วยกระทรวงใด ให้รัฐมนตรีใดออกหรือสับเปลี่ยนตำแหน่งเพื่อรักษาไว้ซึ่งเสถียรภาพของรัฐบาล ส่วนทางกฎหมายนายกรัฐมนตรีไม่มีฐานะเหนือกว่ารัฐมนตรีอื่นๆ แต่ในทางการเมืองนายกรัฐมนตรีอยู่ในฐานะที่เหนือกว่า

4. การยุบสภาและการเสนอญัตติไม่ไว้วางใจรัฐบาล³¹

การยุบสภา หมายถึง การที่ประมุขของรัฐปลดบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดออกจากตำแหน่งก่อนที่อายุของสภาตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลง ซึ่งยังผลให้ต้องมีการเลือกตั้งบุคคลให้ต้องดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาใหม่ทั้งหมด

การเสนอญัตติไม่ไว้วางใจ หมายถึง การที่สมาชิกสภาฯ ร่วมกันจำนวนหนึ่งตามที่กฎหมายหรือรัฐธรรมนูญกำหนด ขอเสนอญัตติเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีรายบุคคลหรือทั้งคณะและลงมติไม่ไว้วางใจตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งยังผลให้นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีรายบุคคลหรือทั้งคณะนั้นพ้นจากตำแหน่งไป

³¹ นอกจากการยุบสภาและการเสนอญัตติไม่ไว้วางใจกฎหมายจารีตประเพณีของอังกฤษ มีการกำหนด ให้สมาชิกสภาต้องกลับไปยังเขตเลือกตั้งของตนทุกๆ ปลายสัปดาห์เพื่อรายงานการทำงานให้ราษฎรทราบ และมีระบบ Whip คือแต่ละพรรคจะมีบุคคลจำนวนหนึ่งซึ่งเลือกโดยหัวหน้าพรรคมาควบคุมแนวทางของพรรคอย่างเคร่งครัดเพื่อไม่ให้มีการแตกแยกกันในพรรคการเมืองรายงานที่สมาชิกสภาล่างของอังกฤษนำมาเปิดเผยในเขตท้องถิ่นถูกควบคุมโดย Whip ด้วย และที่สำคัญ คือ Question Time หรือกระทู้ถามมีไว้เพื่อควบคุม ฝ่ายปกครองที่ทำหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบายหลักที่ถูกกำหนดไว้

การยุบสภาและการเสนอญัตติไม่ไว้วางใจรัฐบาล เป็นเครื่องมือในการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายรัฐสภา รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อรัฐสภา เมื่อรัฐสภาหมดความไว้วางใจโดยกรลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งไป และเพื่อป้องกันไม่ให้รัฐสภามีอำนาจเหนือบรรดารัฐมนตรีอย่างสิ้นเชิง ฝ่ายบริหารจึงมีอำนาจยุบสภาและเพื่อให้ประชาชนชี้ขาดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารและรัฐสภาเพราะถ้าประชาชนยังเลือกสมาชิกสภาเดิมเท่ากับเห็นด้วยกับรัฐบาล

กล่าวโดยสรุปหลักการแบ่งแยกอำนาจและระบบรัฐสภาที่มีความสัมพันธ์กันในเรื่องการตรวจสอบและถ่วงดุล (check and balances) หลักการแบ่งแยกอำนาจ (separation of powers) แยกการใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการให้แต่ละองค์กรเป็นผู้ใช้อำนาจ ทำให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างอำนาจโดยใช้อำนาจหยุดยั้งอำนาจหรือใช้อำนาจตรวจสอบอำนาจ³² การเป็นอิสระระหว่างกันจึงเป็นสาระสำคัญของหลักการแบ่งแยกอำนาจและการแบ่งแยกอำนาจนี้นำมาใช้กับการปกครองระบบรัฐสภา แต่ระบบรัฐสภานำหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างไม่เคร่งครัดมาใช้ โดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายรัฐสภา กับฝ่ายบริหารแม้จะเป็นองค์กรที่แยกเป็นอิสระต่อกันแต่ก็ยังมีอำนาจตรวจสอบถ่วงดุลกันได้ไม่ใช่การแบ่งแยกอำนาจอย่างเคร่งครัด

เครื่องมือที่สำคัญในการใช้ตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจตามหลักการแบ่งแยกอำนาจและระบบรัฐสภา คือ การอภิปรายลงมติไม่ไว้วางใจและการยุบสภาซึ่งการลงมติไม่ไว้วางใจถือเป็นบทบาทที่สำคัญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นฝ่ายเสียงข้างน้อยในรัฐสภาที่จะตรวจสอบการทำงานของฝ่ายเสียงข้างมาก³³ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยนี้เป็นผู้แทนของประชาชนที่เลือกเข้ามาแต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวไม่อาจจัดตั้งเป็นรัฐบาลได้เมื่อใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจและระบบรัฐสภาเท่ากับให้สิทธิและบทบาทของประชาชนที่เป็นฝ่ายเสียงข้างน้อยนอกสภาในการร่วมบริหารประเทศด้วย ด้วยหลักการทั้งสองประการจึงสอดคล้องกับหลักการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ใช้หลักเสียงข้างมากโดยเคารพฝ่ายเสียงข้างน้อย ประชาชนทุกคนจึงมีความเสมอภาคในการร่วมบริหารประเทศอย่างแท้จริง

³² บริญญา เทวานฤมิตรกุล, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 6*, น. 4-6.

³³ เรียกว่า vote of no confidence

2.3 หลักนิติรัฐกับบทบาทของฝ่ายเสียงข้างน้อย

หลักนิติรัฐ³⁴ คือหลักการที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐจะทำการใดเพื่อประโยชน์สาธารณะ และอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าเอกชน มีอำนาจก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวในสิทธิหน้าที่แก่เอกชนฝ่ายเดียวโดยเอกชนไม่สมัครใจได้ ต่อเมื่อกฎหมายมหาชนให้อำนาจไว้และกฎหมายนั้นเองจำกัดอำนาจรัฐหรือหน่วยงานของรัฐไม่ให้ใช้อำนาจนอกกรอบที่กฎหมายกำหนด³⁵

การมีอำนาจเหนือกว่าเอกชนกระทำการลบล้างสิทธิเสรีภาพของประชาชนเพื่อประโยชน์สาธารณะย่อมกระทบกระเทือนต่อแดนสิทธิเสรีภาพของประชาชน รัฐจึงต้องกระทำการให้แต่ละต้องสิทธิเสรีภาพปัจเจกบุคคลให้น้อยที่สุดและเท่าที่จำเป็น รัฐที่ใช้หลักนิติรัฐจึงกระทำการตามที่กฎหมายให้อำนาจและไม่ทำนอกเหนือขอบอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้

ดังนั้น รัฐประเพณีจึงเป็นรัฐที่จำกัดอำนาจโดยยอมอยู่ภายใต้กฎหมายของตนอย่างเคร่งครัด ตราบใดที่กฎหมายยังขึ้นอยู่กับกฎหมายนั้นจะผูกมัดรัฐอยู่เสมอ รัฐที่ใช้หลักนิติรัฐในการปกครอง ถือเป็นรัฐที่ยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนซึ่งสิ่งที่สำคัญ คือ ต้องกำหนดหลักการดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดและรัฐต้องให้การรับรองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญด้วย ทั้งนี้เพื่อที่ราษฎรจะได้ใช้สิทธิเสรีภาพพัฒนาบุคลิกภาพของตนได้ตามที่แต่ละคนจะเห็นสมควรไม่ถูกจำกัดหรือล่วงล้ำโดยไม่เป็นธรรม เพราะฝ่ายปกครองอาจใช้อำนาจออกกฎหมายลำดับต่ำกว่า และการที่รัฐจะจำกัดสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ก็ด้วยความยินยอมของราษฎรผ่านทางผู้แทนโดยการออกกฎหมายเท่านั้น เพราะสิทธิ เสรีภาพของราษฎรโดยหลักย่อมจะกว้างขวางและไม่มีขอบเขต ตรงกันข้ามกับอำนาจของรัฐ รัฐจะมากล้ำกรายสิทธิและเสรีภาพของประชาชนย่อมมีขอบเขต กล่าวคือ เท่าที่กฎหมายกำหนดให้รัฐทำได้ โดยที่ประเทศใดประเทศหนึ่งจะเป็นนิติรัฐได้ต้องประกอบด้วยหลักการดังต่อไปนี้

1. หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง³⁶ การกระทำของฝ่ายบริหารหรือการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายซึ่งตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ หมายถึง

³⁴ หรือที่เรียกว่า Etat de Droit ผู้ริเริ่มแนวความคิดนี้คือ รูสโซ และมองเตสกีเยอ

³⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1:ที่มาและนิติวิธี, พิมพ์ครั้งแรก

(กรุงเทพมหานคร :สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), น. 48-55.

³⁶ สมยศ เชื้อไทย, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2, น. 131-133.

เจ้าหน้าที่ของรัฐจะกระทำการใดๆ ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจนและจะต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น

กฎหมายจึงต้องอยู่เหนือสิ่งอื่นใดในประเทศ โดยเฉพาะการกระทำของตำรวจ ซึ่งกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยตรง ต้องเป็นไปตามกฎหมายและชอบด้วยกฎหมาย หลักประกันสิทธิเสรีภาพของราษฎรอยู่ที่กฎหมาย ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐละเมิดสิทธิเสรีภาพของราษฎรโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ย่อมมีความผิดอาญา³⁷

2. หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย กฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองจำกัดหรือล่วงล้ำสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยจะต้องมีข้อความระบุชัดเจนว่าจะจำกัดสิทธิเสรีภาพในกรณีใด ภายในขอบเขตอย่างไร และต้องไม่ให้อำนาจฝ่ายปกครองจำกัด สิทธิเสรีภาพเกินของเขตแห่งความจำเป็นและกระทบสาระสำคัญของสิทธิ

กฎหมายที่กำหนดขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของรัฐจะต้องกำหนดไว้แน่นอน เริ่มจากการแบ่งแยกการใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ให้มีขอบเขตการใช้ อำนาจอย่างแน่นอน ต่อมาอำนาจรัฐหรือเจ้าพนักงานของรัฐต้องมีอำนาจที่มีขอบเขต และต้องควบคุมให้มีการใช้อำนาจภายในขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจ

3. หลักการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ องค์กรตุลาการมีอำนาจควบคุมไม่ให้ฝ่ายบริหารกระทำการขัดต่อกฎหมายและควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการนี้อาจแบ่งแยกเป็นอีกองค์กรหนึ่งจากศาลที่พิจารณาพิพากษาคดีแพ่งคดีอาญาก็ได้ เช่น ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ โดยมีหลักประกันกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญว่าให้ฝ่ายยุติธรรมควบคุมฝ่ายปกครองหรือวินิจฉัยการกระทำของเจ้าพนักงานได้ อีกทั้งศาลจะต้องมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดี รัฐที่ปกครองด้วยนิติรัฐจึงเป็นรัฐที่ยุติธรรม เช่น ถ้าประเทศใดจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาต้องดูว่าผู้พิพากษาเป็นอิสระหรือไม่จึงจะรู้ว่าประเทศนั้นเป็นนิติรัฐหรือไม่

กล่าวโดยสรุป หลักการที่สำคัญของนิติรัฐ คือการกระทำของฝ่ายปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายหรือความชอบด้วยกฎหมายในการบังคับใช้³⁸ ซึ่งถือว่าเป็น หลักประกันขั้นพื้นฐาน

³⁷ หยุด แสงอุทัย, คำบรรยายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, (กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการบริการทางวิชาการคณะนิติศาสตร์, 2526), น. 86-88.

³⁸ สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา “พระบารมีปกเกล้าและพระบิบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวกับนิติรัฐไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข,” รวม

ของนิติรัฐ³⁹ หลักนิติรัฐหรือการปกครองโดยกฎหมายจึงสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย ซึ่งให้ความสำคัญกับการปกครองโดยประชาชน กล่าวคือ กฎหมายที่ใช้ในการปกครองจะต้องมาจากประชาชนและถือว่ากฎหมายที่ให้อำนาจผู้บริหารประเทศหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนจะต้องมาจากความยินยอมของประชาชนหรือมาจากผู้แทนที่ประชาชนเลือก

เมื่อหลักนิติรัฐมีความสัมพันธ์กับหลักประชาธิปไตยดังกล่าวแล้วจึงต้องยอมรับว่าแม้กฎหมายที่ออกโดยฝ่ายรัฐบาลซึ่งก็คือฝ่ายเสียงข้างมากจะจำกัด สิทธิ เสรีภาพ ของประชาชน แต่กฎหมายดังกล่าวมาจากความยินยอมของประชาชนผ่านทางสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ตามหลักประชาธิปไตยที่ใช้หลักเสียงข้างมากที่เคารพเสียงข้างน้อย อาจถือว่าไม่ยุติธรรมเพราะฝ่ายเสียงข้างน้อยที่ไม่ต้องการถูกจำกัดสิทธิ อาจถูกบังคับโดยใช้หลักเสียงข้างมาก จำต้องยอมรับกฎหมายนั้นๆ ไปด้วย หลักนิติรัฐจึงอาจมีข้อจำกัดว่าเป็นการปกครองโดยกฎหมายของฝ่ายเสียงข้างมากเท่านั้น เพราะกฎหมายที่ออกมาบังคับจำกัดสิทธิของประชาชนมีเพียงคนจำนวนหนึ่งที่ยอมรับแต่ไม่ใช่ประชาชนทุกคน

หลักนิติรัฐจะสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย ถ้าประเทศที่ปกครองด้วยหลักนิติรัฐใช้หลักเสียงข้างมากที่เคารพฝ่ายเสียงข้างน้อย หลักนิติรัฐที่จะถือว่าเป็นการปกครองโดยกฎหมายอย่างแท้จริง เพราะนอกจากกฎหมายที่ให้อำนาจผู้ปกครองหรือจำกัดสิทธิของประชาชนต้องมาจากความยินยอมของประชาชนตามหลักเสียงข้างมากแล้วยังต้องยอมรับฝ่ายเสียงข้างน้อยให้มีบทบาท ตรวจสอบ วิพากษ์ วิจรรณ์ กฎหมายดังกล่าวได้ จึงจะถือว่ากฎหมายนั้นๆ ผ่านความเห็นของประชาชนทั้งหมดทุกคนแล้วและถือว่ารัฐนั้นๆปกครองโดยประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐ

บทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ 6 : เรื่อง “การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ, (กรุงเทพมหานคร:สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ), น.3-5.

³⁹ หลักประกันของประเทศที่ปกครองโดยนิติรัฐ ได้แก่ 1. หลักประกันพื้นฐานของนิติรัฐ คือ หลักความชอบด้วยกฎหมายในการบังคับใช้ 2. หลักประกันชั้นกลางของนิติรัฐ คือ ผู้ปกครองต้องรักษาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและความชอบด้วยกฎหมาย ไม่ใช่อำนาจที่ไม่มีที่มาจกกฎหมาย ไม่ใช่อำนาจที่ไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด และไม่ใช่อำนาจที่ไม่สนองต่อเป้าหมายที่กฎหมายมุ่งให้บรรลุผล 3. หลักประกันชั้นสูงของนิติรัฐ คือการทำให้กฎหมายสามารถนำรัฐและประชาชนไปสู่การบรรลุเป้าหมายสูงสุด ไม่ว่าจะเป็เป้าหมายด้านความมั่นคง ความสุขที่สมบูรณ์ ความสงบสุข ความสงบร่มเย็น หรือความสันติสุข

นอกจากหลักนิติรัฐมีความเกี่ยวข้องกับหลักประชาธิปไตยแล้ว หลักนิติรัฐยังมีความเกี่ยวข้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจและระบบรัฐสภาอีกด้วย เนื่องจากหลักนิติรัฐจะไม่มี ความหมายหากรัฐบาลผู้มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายเป็นผู้ออกกฎหมายเอง เพราะรัฐบาลอาจออก กฎหมายให้อำนาจตนเองตามที่ตนต้องการเมื่อใดก็ได้ก็ตามอำเภอใจ⁴⁰ เพราะถือว่าตนมาจาก ความยินยอมของประชาชนและเป็นผู้แทนของประชาชน ตามหลักการปกครองโดยหลักเสียง ข้างมาก

หลักนิติรัฐจึงต้องใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจและหลักการปกครองในระบบรัฐสภาที่ให้ แยกการใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการโดยให้แต่ละองค์กรเป็นผู้ใช้อำนาจเพื่อไม่ให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งใช้อำนาจทั้งหมดแต่เพียงผู้เดียวซึ่งเป็นลักษณะของเผด็จการ และต้องมีการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างองค์กรตามระบบรัฐสภาด้วย หลักนิติรัฐจึงจะเป็นการ ปกครองโดยกฎหมายที่มาจากประชาชนอย่างแท้จริง

2.4 หลักอิสระจากอาณัติใดๆ ของผู้แทนปวงชน

ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ผู้แทนปวงชนเป็นผู้มีบทบาทสำคัญ โดยถือ ว่าเป็นตัวแทนของประชาชนในการเข้าไปบริหารประเทศตามหลักการเสียงข้างมาก เนื่องจาก ประชาชนทุกคนไม่อาจเข้าไปบริหารประเทศได้โดยตรง ผู้แทนจึงมีหน้าที่ที่สำคัญในการนำเสนอ ความคิดเห็นของประชาชนไปสู่แนวนโยบายในการบริหารประเทศ

เมื่อประชาชนเลือกตั้งได้ผู้แทนตามหลักการเสียงข้างมากและผู้แทนได้เข้าไปจัดตั้ง รัฐบาลบริหารประเทศก็ถือว่าประชาชนได้เข้าไปบริหารประเทศโดยผ่านผู้แทนของตน แต่เสียง ของประชาชนที่เป็นฝ่ายเสียงข้างน้อยที่เลือกผู้แทนของตนแต่ไม่ได้รับการเลือกให้เป็นผู้แทนก็ดี หรือ เสียงของประชาชนที่เลือกตั้งผู้แทนของตนแล้วและผู้แทนของตนชนะการเลือกตั้ง แต่เมื่อเข้าไป ในสภาผู้แทนคนนั้นเป็นฝ่ายเสียงข้างน้อยไม่ได้จัดตั้งเป็นรัฐบาล จะถือว่าประชาชนที่เลือก ผู้แทนทั้งสองกลุ่มนี้ไม่มีส่วนร่วมในการบริหารประเทศหรือไม่

หลักการปกครองโดยฝ่ายเสียงข้างมากที่เคารพเสียงข้างน้อยจึงให้สิทธิฝ่ายเสียงข้าง น้อยในการตรวจสอบ ถ่วงดุล อำนาจบริหาร หรือฝ่ายเสียงข้างมาก เพื่อให้ประชาชนทุกคนได้มี

⁴⁰ ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, *อ้างแล้ว เชนอรรถที่ 6*, น. 1-3.....หลักนิติรัฐ คือ หลักการ ปกครองโดยกฎหมาย ที่มีสาระสำคัญ คือ หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ หลักการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งทำให้เกิดหลักการตรวจสอบและถ่วงดุล โดยต้องมีอิสระระหว่างองค์กรที่แบ่งแยกอำนาจด้วย

ส่วนในการปกครองประเทศตามหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน เช่น การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าชื่อกันถอดถอนรัฐบาล หรือเข้าชื่อกันเสนอร่างกฎหมาย และประการสำคัญคือการให้สิทธิผู้แทนปวงชนที่เข้าไปเป็นฝ่ายเสียงข้างน้อยในรัฐสภาที่การตรวจสอบ วิพากษ์วิจารณ์ การทำงานของฝ่ายเสียงข้างมากนั้นก็คือฝ่ายรัฐบาลได้

ผู้แทนจึงมีบทบาทสำคัญในระบอบประชาธิปไตย หลักการพื้นฐานของผู้แทนในระบอบประชาธิปไตยที่สำคัญจึงมีดังนี้⁴¹

(1) ผู้แทนต้องมากจากการเลือกตั้ง ตามหลักประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่อำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน ผู้แทนประชาชนจึงต้องมาจากการกำหนดของปวงชน⁴² ประชาชนต้องเป็นผู้เลือกตัวแทนด้วยตนเอง และการเลือกตั้งเป็นองค์ประกอบสำคัญของระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทน เพื่อให้ประชาชนเป็นผู้กำหนดตัวผู้แทนด้วยตนเอง

(2) ผู้แทนต้องมีวาระการดำรงตำแหน่งที่แน่นอน เพื่อให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถเปลี่ยนผู้แทนได้ หากผู้แทนไม่มีวาระ การเลือกตั้งผู้แทนเท่ากับเป็นการมอบการใช้อำนาจอธิปไตยให้กับผู้แทนโดยเด็ดขาด อำนาจอธิปไตยที่เป็นของปวงชนจะกลายเป็นของผู้แทน และหากผู้แทนไม่มีวาระ เสียงข้างมากก็จะกลายเป็นเสียงข้างมากตลอดไป และเสียงข้างน้อยก็เป็นเสียงข้างน้อยตลอดไปเช่นเดียวกัน ไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย เนื่องจากไม่มีการคุ้มครองเสียงข้างน้อยให้มีโอกาสพัฒนาไปเป็นเสียงข้างมาก

(3) ผู้แทนเป็นผู้แทนปวงชนทั้งหมด ไม่ว่าผู้แทนจะมาจากระบบเลือกตั้งแบบใด มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งหรือแบบบัญชีรายชื่อ หรือมาจากเขตเลือกตั้งไหน ท้องที่ใด ก็ต้องปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนทั่วประเทศ การเป็นผู้แทนจึงไม่ได้เป็นผู้แทนเฉพาะผู้ที่เลือกผู้แทนเท่านั้น และผู้แทนย่อมเป็นผู้แทนของคนที่ไม่ได้สิทธิเลือกตั้งหรือต้องห้ามไม่ให้ใช้สิทธิเลือกตั้งด้วย จึงจะถือว่าผู้แทนเป็นผู้แทนปวงชน⁴³

⁴¹ ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, “การคุ้มครอง ส.ส. ในฐานะผู้แทนปวงชนไม่ให้ตกอยู่ภายใต้อำนาจของพรรคการเมือง”, เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการ ครั้งที่ 1 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2548, น. 4-7.

⁴² ผู้แทนที่มาจาก การแต่งตั้ง เช่น สมาชิกวุฒิสภา ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้ารัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2540 ล้วนมาจากการแต่งตั้ง ยกเว้นแต่เพียงรัฐธรรมนูญฉบับ ปี 2489 มาตรา 24 วรรค 1 และวรรค 3 ที่ให้ พฤษสภา (วุฒิสภา) มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม

⁴³ รัฐธรรมนูญถาวรทุกฉบับบัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย” คำว่า “ปวงชนชาวไทย” ย่อมหมายถึง ประชาชนทุกคนที่เป็นพลเมืองของประเทศไทย

(4) ผู้แทนต้องไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจนิติของใคร พรรคการเมืองปัจจุบันมีข้อกำหนดระเบียบแบบแผนภายในของพรรค มีแนวคิด แนวนโยบายของพรรค หรือที่เรียกว่า “มติพรรค” เป็นตัวกำหนดกรอบกฎเกณฑ์ให้สมาชิกพรรคปฏิบัติตาม รวมถึงขึ้นกำหนดให้สมาชิกพรรคตัดสินใจทางการเมืองไปในทางเดียวกันกับกรอบแนวความคิดหรือมติพรรคด้วย ดังนั้น สมาชิกพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกให้เป็นผู้แทนจึงต้องฟังมติพรรคซึ่งเป็นความคิดของคนกลุ่มหนึ่ง ทั้งๆที่ผู้แทนต้องเป็นผู้แทนของปวงชนทั้งหมด ซึ่งในทางปฏิบัติไม่มีใครบังคับให้ผู้แทนต้องฟังปวงชน แต่มติพรรคบังคับให้ผู้แทนต้องฟังพรรค ผู้แทนจึงไม่อาจทำหน้าที่เพื่อปวงชนทั้งหมดได้

การคุ้มครองให้ผู้แทนสามารถทำหน้าที่ของตนเพื่อปวงชนทั้งหมดในระบอบประชาธิปไตยที่สำคัญคือ หลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจนิติของผู้แทนปวงชน⁴⁴ หรือ ที่เรียกว่า free mandate ซึ่งมีหลักที่สำคัญคือ ผู้แทนจะตัดสินใจทำอะไรต้องขึ้นกับมโนสำนึก หรือความเห็นของตนโดยบริสุทธิ์ใจไม่ขึ้นอยู่กับพรรคการเมือง

ในระบอบประชาธิปไตยพรรคการเมืองเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญ⁴⁵ เพราะเป็นองค์กรที่รวบรวมความต้องการของประชาชนนำมาจัดทำในรูปแนวนโยบายของพรรคและหากพรรคการเมืองได้จัดตั้งเป็นรัฐบาลเท่ากับนำนโยบายที่เป็นนโยบายพรรคไปบริหารประเทศโดยกลายเป็นนโยบายของรัฐบาลและในที่สุดก็กลายเป็นนโยบายประเทศ

แต่การที่สมาชิกพรรคที่เข้ามาสังกัดพรรคการเมืองโดยยอมมาจากความต้องการและความตกลงเห็นชอบกับแนวนโยบายนั้นๆ ซึ่งเกิดจากความคิดที่อิสระ แต่ถ้ารัฐใดมีกฎหมายบังคับให้การสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง ความอิสระในการตกลงใจที่จะ

ไม่ว่าอายุเท่าไร มีสิทธิเลือกตั้งหรือไม่ อำนาจอธิปไตยไม่ได้เป็นของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเท่านั้น แต่เป็นของปวงชนชาวไทยทุกคน การเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยไม่ใช่เรื่องเดียวกับการมีสิทธิเลือกตั้ง ผู้แทนจึงเป็นผู้แทนของปวงชนพลเมืองทั้งหมด เช่น ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2475 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรฉบับแรกของประเทศไทย ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า “สมาชิกสภาผู้แทนย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวสยาม มิได้แทนแต่เฉพาะผู้ที่เลือกตนขึ้นมา....”

⁴⁴ ในประเทศเยอรมันได้วางหลักการนี้ไว้ในกฎหมายพื้นฐาน มาตรา 38 วรรคหนึ่ง ประโยคที่สอง กล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (สภานุนเดสทาก) เป็นผู้แทนของประชาชนทั้งหมด ไม่ตกอยู่ภายใต้ความมอบหมายหรืออำนาจใด เพียงแต่ขึ้นอยู่กับมโนสำนึกตัวเองเท่านั้น...อำนาจหรือการมอบหมายใดๆ ให้ ส.ส. ต้องปฏิบัติตามไม่ใช่แต่เพียงไม่ผูกพัน ส.ส. เท่านั้น แต่ยังเป็นโมฆะ

⁴⁵ สมยศ เชื้อไทย ถือว่าพรรคการเมืองเป็นองค์ประกอบของ “หลักประชาธิปไตย”

เป็นสมาชิกพรรคการเมืองหนึ่งพรรคการเมืองโดยอ้อมมีน้อยลง เนื่องจากจำเป็นต้องสังกัดพรรคการเมืองเพื่อลงเลือกตั้ง โดยอาจไม่มีพรรคการเมืองใดที่ตนเห็นด้วยกับแนวนโยบายพรรคการเมืองนั้นๆ เลย แต่เพื่อต้องการลงสมัครรับเลือกตั้ง ผู้แทนอาจจำเป็นต้องยอมรับแนวนโยบายนั้นๆ ของพรรค

เมื่อผู้แทนปวงชนปราศจากอิสระในการเข้าร่วมเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้นๆ ประกอบกับเมื่อมีมติพรรคมาควบคุมการทำงานของผู้แทนปวงชนจึงกลายเป็นว่าแทนที่ผู้แทนจะทำงานตามความต้องการของปวงชน แต่กลับเป็นการทำงานตามความต้องการของพรรค

กล่าวโดยสรุป การที่รัฐปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยจำเป็นต้องใช้หลักการปกครองโดยเสียงข้างมากและการใช้ระบบผู้แทน ระบบผู้แทนที่สำคัญคือการให้ผู้แทนเป็นตัวแทนของปวงชนในการทำหน้าที่บริหารประเทศเพื่อให้การปกครองและอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ผู้แทนจึงต้องทำหน้าที่เป็นปากเป็นเสียงแทนประชาชน หากผู้แทนไม่มีอิสระในการตัดสินใจดำเนินการใดๆ เพราะต้องยึดติดและผูกพันกับมติพรรค การคุ้มครองฝ่ายเสียงข้างน้อยย่อมมีอุปสรรค เนื่องจากการตรวจสอบ วิพากษ์วิจารณ์ จะไม่เป็นไปตามดุลพินิจของผู้แทนแต่ละคน แต่เป็นไปตามมติพรรคกำหนด อีกทั้งเมื่อจะต้องลงมติใดๆ ฝ่ายเสียงข้างน้อยย่อมเอาชนะฝ่ายเสียงข้างมากได้ยาก เนื่องจากฝ่ายเสียงข้างมากมีมติพรรคให้ทุกคนลงมตินับสนุนฝ่ายตน ไม่มีผู้แทนที่เป็นสมาชิกพรรคใดที่กล้าขัดมติพรรค เช่น การลงมติไม่ไว้วางใจหากผู้แทนมีอิสระในการลงมติ ผู้แทนฝ่ายเสียงข้างมากอาจลงมติไม่ไว้วางใจได้

2.5 บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อย :ความเป็นมาและความสัมพันธ์กับแนวคิดและทฤษฎีต่างๆ

เมื่อได้ศึกษาถึงทฤษฎีต่างๆ ไม่ว่าจะ เป็น หลักประชาธิปไตย ระบบผู้แทน หลักนิติรัฐ หลักการแบ่งแยกอำนาจ ระบบรัฐสภา และหลักอิสระจากอาณัติใดของผู้แทนปวงชน พบว่า บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยมีความสัมพันธ์กับทฤษฎีต่างๆ ดังต่อไปนี้

2.5.1 บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อย และความสัมพันธ์กับทฤษฎีประชาธิปไตยกับแนวคิดระบบผู้แทน

หลักการปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยให้ความสำคัญกับหลักอำนาจสูงสุดใน การปกครองเป็นของปวงชน เพราะถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ประชาชนจึงต้องเป็น ผู้ปกครองตนเอง หลักการปกครองโดยฝ่ายเสียงข้างมากที่เคารพฝ่ายเสียงข้างน้อย เนื่องจากรัฐ ในปัจจุบันไม่อาจให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิปกครองตนเองได้จึงกำหนดโดยเสียงข้างมากเลือก ผู้แทนตนเข้าไปเป็นรัฐบาลปกครองตนเอง และใช้หลักการเสียงข้างมากในการกำหนด นโยบายในการบริหารประเทศ และเพื่อให้เกิดความเสมอภาคและให้ประชาชนทุกคนมีส่วนร่วม ในการปกครองประเทศ หลักเสียงข้างมากจึงไม่อาจละเลยฝ่ายเสียงข้างน้อยได้จึงให้สิทธิฝ่าย เสียงข้างน้อย ในการตรวจสอบ วิพากษ์ วิจัยงาน การทำงานของฝ่ายเสียงข้างมากได้ หลัก ประชาธิปไตยเป็นหลักการปกครองในระบบผู้แทน⁴⁶ สืบเนื่องจากหลักการปกครองโดยเสียง ข้างมาก แม้ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยแต่ทุกคนไม่อาจใช้อำนาจได้โดยตรง ประชาชน จึงใช้อำนาจอธิปไตยผ่านทางผู้แทนของตนได้ หลักประชาธิปไตยต้องมีการคุ้มครอง สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค เมื่อประชาชนทุกคนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ประชาชนทุกคนจึงมีสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคเท่าเทียมกันในการที่จะใช้อำนาจอธิปไตยของตน ประเทศที่ปกครอง โดยระบอบประชาธิปไตยต้องมีพรรคการเมือง⁴⁷ เพราะพรรคการเมืองเป็นองค์กรที่เสนอทางเลือก

⁴⁶ สมยศ เชื้อไทย, *อ้างแล้ว เซึ่งอรรถที่ 2*, น. 93-94 แต่ถ้าวรัฐใดเป็นรัฐเดี่ยวประชาชน ทุกคนอาจใช้อำนาจอธิปไตยได้โดยตนเอง ระบบผู้แทนอาจไม่มีความจำเป็นกับการปกครองใน ระบอบประชาธิปไตย ถึงแม้ในขณะนี้รัฐแทบจะทุกรัฐที่ปกครองในระบบประชาธิปไตยจะใช้ ระบบผู้แทน แต่ก็เนื่องจากสภาพการณ์ตามความเป็นจริงที่มีประชากรมาก

⁴⁷ *เพ็งอ้าง..* แต่พรรคการเมืองเป็นองค์กรที่ช่วยพัฒนาระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น แต่ ถ้าวรัฐใดมิได้มีระบบผู้แทนย่อมไม่จำเป็นต้องมีพรรคการเมือง อีกทั้งแม้หากใช้ระบบผู้แทน แต่รัฐ นั้นมิได้บังคับให้ผู้แทนต้องสังกัดพรรคการเมือง ประชาชนอาจเลือกผู้แทนโดยพอกับตัวผู้แทน คนนั้นเท่านั้น มิได้ให้ความสำคัญกับพรรคการเมือง อีกประการคือ ในระบบการปกครองแบบ คอมมิวนิสต์ ก็มีระบบพรรคการเมืองเช่นเดียวกัน

นโยบายและตัวบุคคลให้ประชาชนเลือกเป็นผู้แทนตน นำความต้องการของประชาชนมารวบรวม และสร้างเป็นนโยบายพรรค⁴⁸

การให้บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อย ในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยและระบบผู้แทนนั้น ทำให้เกิดผลดังต่อไปนี้

(1) การตัดสินใจทางการเมืองทุกครั้งตั้งอยู่บนพื้นฐานของการตกลงร่วมกันของประชาชน เนื่องจากในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยให้ความสำคัญกับประชาชน และในระบบผู้แทน เมื่อประชาชนเลือกผู้แทนตนเพื่อไปใช้อำนาจอธิปไตย แต่ในสภาไม่อาจให้ผู้แทนทุกคนตัดสินใจทางการเมืองได้ หลักเสียงข้างมากจึงถูกนำมาใช้เพื่อหาจุดร่วมที่มากที่สุดของความเห็นของคนทั้งหมด แต่จะมีกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยกับแนวความคิดนั้นต้องยอมรับให้การดำเนินนโยบายของประเทศเป็นไปตามความต้องการของกลุ่มคนที่มากกว่า แต่ไม่ใช่ทุกครั้งเสมอไปที่ฝ่ายเสียงข้างมากนั้นเป็นผู้ตัดสินใจถูกต้อง ดังนั้นบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยคือ “การถ่วงถ่วงความเห็นของฝ่ายเสียงข้างมาก” เพื่อให้การตัดสินใจทุกครั้งมีประสิทธิภาพมากที่สุด และตั้งอยู่บนพื้นฐานของการตกลงร่วมกันของประชาชน เนื่องจากผ่านความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนฝ่ายเสียงข้างน้อยด้วย

(2) การตัดสินใจทางการเมืองตั้งอยู่บนหลักความเสมอภาค เพราะหลักความเสมอภาค ถือเป็นหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย⁴⁹ การที่ฝ่ายเสียงข้างมากดำเนินนโยบายบริหารประเทศแต่เพียงฝ่ายเดียวอาจไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคที่ทุกคนที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยย่อมมีสิทธิ มีความเสมอภาคเท่าเทียมกันที่จะบริหารประเทศได้ ประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยจึงต้องให้บทบาทกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยให้เท่าเทียมหรือเสมอเหมือนบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างมากในการดำเนินนโยบายบริหารประเทศ แต่อาจจะต่างบทบาทหน้าที่กันไป เพื่อให้สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคให้ได้

⁴⁸ ดู อมร จันทรมบูรณ์ อ่างใน บรรเจิด สิงคะเนติ (บรรณารักษ์), *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 12*, น. 49 ...สมยศ เชื้อไทย เห็นว่า พรรคการเมืองในประเทศไทยเป็นเพียงภพมายา พรรคการเมืองเป็นเพียงเสื้อวินมอเตอริสค์ให้ ส.ส. ไล่ลงสนามเลือกตั้งเท่านั้น ส.ส. ไม่ได้คำนึงถึงนโยบายพรรคโดยแท้จริง พรรคการเมืองกลายเป็นระบบโควตาที่เข้ามาแล้วทำให้หัวหน้าพรรคกลายเป็นนายกรัฐมนตรี

⁴⁹ Jean Jacques ISRAEL, *Manuel Droit des Libertes Fondamentales*, (Paris: L.G.D.J.,1998), p.392.

(3) การเสนอข้อมูลประกอบการตัดสินใจของประชาชนในการเลือกผู้แทน ทั้งการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล และการตั้งกระทู้ถามเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบทางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยที่จะคอยตรวจสอบ วิพากษ์ วิจรรณ์ การทำงานของฝ่ายเสียงข้างมาก โดยฝ่ายเสียงข้างมากต้องเคารพและยอมรับหลักการดังกล่าว เพื่อไม่ให้ฝ่ายเสียงข้างมากหรือฝ่ายบริหารมีอำนาจเบ็ดเสร็จ ในอันที่จะกระทำการใดๆ ในทางการเมืองตามอำเภอใจของตน มิฉะนั้นก็คงไม่แตกต่างกับการเผด็จการนั่นเองแต่เป็นเผด็จการโดยฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะเมื่อการอภิปรายและการตั้งกระทู้ถามนั้นกระทำโดยเปิดเผย เช่น มีการถ่ายทอดผ่านสื่อมวลชนให้ประชาชนรับรู้ แม้การลงมติสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยจะเป็นผู้แพ้เนื่องจากไม่อาจลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายเสียงข้างมากได้ แต่เมื่อรัฐบาลหมดวาระและต้องจัดการเลือกตั้งใหม่ประชาชนจะเป็นผู้ตัดสินใจว่าจะเชื่อมั่นฝ่ายบริหารหรือฝ่ายเสียงข้างมากให้บริหารประเทศต่อไปหรือไม่ เพราะถ้าไม่เชื่อมั่นประชาชนจะไม่เลือกฝ่ายเสียงข้างมากให้เข้ามาเป็นฝ่ายรัฐบาลอีก เมื่อนั้น การตรวจสอบทางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยย่อมสัมฤทธิ์ผลด้วย

ดังนั้นแม้การอภิปรายไม่ไว้วางใจและการตั้งกระทู้ถามไม่อาจส่งผลกระทบต่อฝ่ายเสียงข้างมากได้โดยตรง แต่ถือว่าเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจของประชาชนว่าจะเลือกฝ่ายเสียงข้างมากให้มาทำหน้าที่บริหารประเทศอีกครั้งหรือไม่

2.5.2 บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อย และความสัมพันธ์กับหลักการแบ่งแยกอำนาจและระบบรัฐสภา

หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นการแบ่งแยก “การใช้อำนาจอธิปไตย” มิใช่ “แบ่งอำนาจอธิปไตย” เพราะอำนาจอธิปไตยไม่อาจแบ่งแยกได้และอำนาจอธิปไตยย่อมเป็นของประชาชนทุกคนตามหลักการของประชาธิปไตย องค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ ได้แก่ องค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร และองค์กรตุลาการ ซึ่งแต่ละองค์กรต้องเป็นอิสระต่อกัน และมีอำนาจตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกันได้ โดยหลักแล้ว ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจนั้นเป็นไปโดยเคร่งครัด แต่ละองค์กรไม่อาจก้าวก่ายการใช้อำนาจของอีกองค์กรได้ แต่เมื่อหลักการแบ่งแยกอำนาจนำมาใช้กับระบบรัฐสภา ซึ่งให้ความสำคัญกับดุลยภาพระหว่างรัฐสภาและรัฐบาล การแบ่งแยกอำนาจจึงมีการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกันได้

บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยเกิดขึ้นตามหลักการแบ่งแยกอำนาจและระบบรัฐสภาที่ต้องการตรวจสอบถ่วงดุลโดยเฉพาะองค์กฤษฎีกาและองค์กรฝ่ายบริหาร เครื่องมือที่สำคัญ คือ การเสนอญัตติไม่ไว้วางใจ และการตั้งกระทู้ถาม⁵⁰ ของฝ่ายกฤษฎีกาและการยุบสภาของฝ่ายบริหาร

หลักการแบ่งแยกอำนาจและระบบรัฐสภาทำให้บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของฝ่ายเสียงข้างน้อยมีความสำคัญ เพราะเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบทางการเมืองในรัฐสภาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อย ในรัฐสภาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยมีบทบาทในการตรวจสอบทางการเมือง⁵¹ ได้แก่ การเปิดอภิปรายลงมติไม่ไว้วางใจ และการตั้งกระทู้ถาม ถือเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบทางการเมืองในรัฐสภาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยในระบบรัฐสภา ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยที่ถือเป็นตัวแทนของประชาชนที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยส่วนหนึ่ง ได้มีส่วนร่วมในการบริหารประเทศ อภิปรายตรวจสอบซักถามการทำงานของฝ่ายรัฐบาลอย่างละเอียด และการ “ตั้งกระทู้ถาม” ก็เป็นบทบาทที่สำคัญในระบบรัฐสภาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยที่จะสอบถามการทำงานหรือเหตุผลของการตัดสินใจทางการเมืองของฝ่ายเสียงข้างมากเพราะถ้าฝ่ายเสียงข้างมากไม่อาจหาเหตุผลที่ดีในการตอบกระทู้ถามอาจนำไปสู่การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารได้ และหัวใจสำคัญของระบบรัฐสภา คือ ฝ่ายบริหารจะอยู่ได้โดยการไว้วางใจของสภาเท่านั้น

⁵⁰ ในประเทศอังกฤษเรียกว่า การควบคุมทางการเมือง อันดับแรก ได้แก่ Question Time หรือกระทู้ถาม ตามข้อบังคับการประชุมสภาสามัญของอังกฤษ จุดประสงค์ที่สำคัญของการตั้งกระทู้ถามมีไว้เพื่อควบคุมฝ่ายปกครองที่ทำหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบายหลักที่ถูกกำหนดไว้ และคณะรัฐมนตรีที่จัดตั้งขึ้นเสร็จแล้วต้องแถลงนโยบายต่อสภาสามัญและได้รับคะแนนเสียงไว้วางใจก่อนเข้ารับตำแหน่ง ประการสุดท้ายคือ การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ (Vote of no confidence) เป็นมาตรการขั้นเด็ดขาดที่จะควบคุมรัฐบาลได้

⁵¹ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์วิญญูชน), น. 149....อาจารย์บรรเจิด เรียกว่า “การควบคุมทางการเมือง”

2.5.3 บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยและความสัมพันธ์กับหลักนิติรัฐ

หลักนิติรัฐเป็นหลักการที่จำกัดอำนาจฝ่ายปกครองให้กระทำกรใด ๆ ภายใต้กฎหมาย กำหนดฝ่ายปกครองจึงไม่อาจอ้างหลักเสียงข้างมากในการดำเนินบริหารประเทศเพื่อประโยชน์ส่วนตนได้ เนื่องจากขอบเขตอำนาจรัฐได้กำหนดไว้ชัดเจนแล้วโดยการออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งแม้จะใช้หลักเสียงข้างมาก แต่เมื่อฝ่ายเสียงข้างน้อยที่ได้รับความคุ้มครอง วิพากษ์วิจารณ์ รวมทั้งตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารได้ อีกทั้งแม้กฎหมายที่ออกมาใช้บังคับแล้ว โดยเสียงข้างมาก หากมีข้อความที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดที่กำหนดเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพของประชาชน ฝ่ายเสียงข้างน้อยก็มีสิทธิที่จะตรวจสอบโดยการส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อยกเลิกกฎหมายดังกล่าวได้ จึงถือว่าเป็นรัฐที่ปกครองด้วยระบบนิติรัฐเพราะฝ่ายปกครองมีอำนาจและขอบเขตตามกฎหมายที่ทั้งฝ่ายเสียงข้างมากและฝ่ายเสียงข้างน้อย กำหนด การให้บทบาทสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยจึงมีความสำคัญกับหลักนิติรัฐดังต่อไปนี้

(1) ช่วยจำกัดอำนาจฝ่ายปกครองให้อยู่ในกรอบของกฎหมาย หลักนิติรัฐกำหนดให้ฝ่ายปกครองจะกระทำกรใด ๆ ไม่ได้นอกจากมีกฎหมายให้อำนาจไว้ แต่ฝ่ายปกครองซึ่งเป็นเสียงข้างมากในสภามีอำนาจออกกฎหมาย ดังนั้น หลักนิติรัฐจึงไม่มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริงได้ เพราะฝ่ายเสียงข้างมากสามารถออกกฎหมายให้อำนาจตนเองกระทำกรใด ๆ ก็ได้ ดังนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยจึงมีบทบาทที่สำคัญในการตรวจสอบร่างกฎหมายที่เสนอโดยรัฐสภาแม้ร่างกฎหมายนี้มาจากผู้แทนฝ่ายเสียงข้างมากในรัฐสภา⁵² เช่น พระราชบัญญัติ

⁵² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 154 และ 155 ให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติ และขอบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภาว่ามีเนื้อหาหรือกระบวนกรตราขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญหรือไม่ และมาตรา 141 เป็นการตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่ามีเนื้อหาหรือกระบวนกรตราขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญหรือไม่ แต่ตามกรณีมาตรา 141 นี้เป็นการบังคับตรวจสอบร่างก่อนประกาศใช้ ซึ่งในประเทศฝรั่งเศส เรียกว่าการควบคุมกฎหมายก่อนประกาศใช้ (a priori) โดยเป็นการบังคับให้ต้องตรวจสอบร่างรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ขอบังคับการประชุมสภาก่อนประกาศใช้ ส่วนร่างรัฐบัญญัติให้สิทธิ ส.ส. 60 คนเสนอเรื่องไปยังคณะตุลากรศาลรัฐธรรมนูญเพื่อตรวจสอบ

อีกทั้งให้ความเห็นชอบกับกฎหมายที่เสนอโดยฝ่ายบริหาร⁵³ เช่น พระราชกำหนด แม้ฝ่ายบริหารมีอำนาจออกกฎหมายเองได้หากเข้าเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด เช่น กรณีฉุกเฉินหรือมีความจำเป็นเพื่อความมั่นคงของประเทศก็ตาม แต่สุดท้ายฝ่ายบริหารต้องนำกฎหมายนั้นมาขอความเห็นชอบจากรัฐสภาอีกครั้งหนึ่ง และขั้นตอนนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยจะมีบทบาทที่สำคัญในการให้ความเห็นชอบกับกฎหมายดังกล่าวหรือไม่ให้ความเห็นชอบ หากกฎหมายนั้นกระทบสิทธิของประชาชนมากเกินไป

(2) ช่วยทบทวนกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารกระทบสิทธิของประชาชน⁵⁴ เมื่อกฎหมายมีผลบังคับใช้แล้ว หากกฎหมายดังกล่าวให้อำนาจฝ่ายบริหารหรือฝ่ายเสียงข้างมากกระทบสิทธิประชาชนโดยไม่จำเป็น หรือกฎหมายนั้นกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ตามหลักนิติรัฐถือว่าฝ่ายปกครองมีอำนาจกระทำได้เพราะมีกฎหมายรองรับอำนาจให้ฝ่ายปกครองไว้แล้ว และฝ่ายปกครองมิได้กระทำการเกินขอบอำนาจ ปัญหาจึงมิได้อยู่ที่ฝ่ายปกครองกระทำการกระทบสิทธิประชาชน แต่อยู่ที่ตัวบทกฎหมายที่ออกมาใช้บังคับนั่นเองที่กระทบสิทธิของประชาชน ซึ่งกฎหมายดังกล่าวประกาศใช้ได้เนื่องจากฝ่ายเสียงข้างมากเป็นผู้เสนอและลงมติสนับสนุน กรณีดังกล่าวอาจการเสนอกฎหมายตามที่ฝ่ายเสียงข้างมากต้องการได้

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยจึงมีบทบาทที่สำคัญในการช่วยทบทวนกฎหมายที่ประกาศใช้แล้ว หากเห็นว่ากฎหมายดังกล่าวละเมิดสิทธิของประชาชนที่รัฐธรรมนูญ

⁵³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 185 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยมีสิทธิตรวจสอบว่าพระราชกำหนดไม่ใช่กรณีเพื่อรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ รวมถึงเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้หรือไม่

⁵⁴ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, วิถีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ : ศึกษาเปรียบเทียบกรณีของศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศกับรัฐธรรมนูญไทย, (กรุงเทพมหานคร:วิญญูชน), น. 40.... ในประเทศเยอรมัน เรียกว่า “การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของรัฐบัญญัติในเชิงนามธรรม” ตามบทบัญญัติกฎหมายพื้นฐานฯ มาตรา 93 วรรค 1 ข้อ 2 และรัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 13 ข้อ 6 ให้อำนาจสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 (ซึ่งเป็นเสียงข้างน้อยในสภา) ตรวจสอบกฎหมายว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญได้

รับรองไว้⁵⁵ เพื่อให้ฝ่ายปกครองกระทำการตามที่กฎหมายให้อำนาจและไม่เกินขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้เป็นไปตามหลักนิติรัฐ

2.5.4 บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อย และความสัมพันธ์กับหลักการอิสระจากอาณัติใดๆ ของผู้แทน

หลักอิสระจากอาณัติใดๆ ของผู้แทนให้ความสำคัญกับผู้แทนในระบบประชาธิปไตย เพราะถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยในการใช้อำนาจอธิปไตยบริหารประเทศ แต่การที่ประชาชนมอบอำนาจของประชาชนให้ผู้แทนไปแล้วไม่ถือว่าเป็นการมอบไปโดยเด็ดขาด มิฉะนั้นอำนาจที่แท้จริงที่ควรจะเป็นของประชาชนจะกลับกลายเป็นอำนาจของกลุ่มบุคคลที่เป็นผู้แทน ซึ่งถ้าผู้แทนเป็นคนดี เป็นคนซื่อสัตย์ มีจริยธรรมทางการเมือง การบริหารประเทศก็จะไปในทิศทางที่ดี แต่ในทางตรงกันข้ามถ้าผู้แทนเป็นคนคดโกง ไม่มีคุณธรรม จะถือว่าประชาชนต้องยอมรับเพราะตนเป็นผู้เลือกผู้แทนคนนั้นเข้ามา ย่อมเป็นการไม่ถูกต้อง ระบบผู้แทนจึงต้องมีวาระเพื่อคืนอำนาจให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจเลือกผู้แทนใหม่

อีกประการที่สำคัญคือ หากผู้แทนเป็นคนดี มีความซื่อสัตย์ แต่ผู้แทนไม่มีอิสระในการตัดสินใจกระทำการใดๆ เนื่องจากถูกรอบงำจากมติพรรค ย่อมไม่ส่งผลดีกับระบบประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญกับหลักสิทธิ และเสรีภาพ เพราะถ้าต้องฟังมติพรรคในการตัดสินใจดำเนินการใดๆ ทุกกรณีก็จะไม่ต่างกับระบบเผด็จการนั่นเอง

⁵⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 กำหนดให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเข้าชื่อกันยื่นเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา กรณีร่างพระราชบัญญัติ ร่างข้อบังคับการประชุมสภา ว่ามีเนื้อหาหรือกระบวนการตราขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ตามมาตรา 154 และ 155 ซึ่งเป็นขั้นตอนก่อนกฎหมายประกาศใช้ แต่เมื่อกฎหมายประกาศใช้แล้วไม่มีช่องทางให้ ส.ส.ทบทวนกฎหมายนั้นได้อีก แต่ ส.ส.ต้องไปใช้ช่องทางเหมือนประชาชนทั่วไปคือ (1) เมื่อเป็นข้อพิพาทในศาล ตามมาตรา 211 (2) ยื่นเรื่องผ่านผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งรัฐสภา ตามมาตรา 245 และ (3) ใช้สิทธิโดยตรง ตามมาตรา 212 โดยให้สิทธิบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ยื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งหลักการนี้เป็นหลักการใหม่ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 เป็นฉบับแรก

หลักอิสระจากอาณัติใดๆ ของผู้แทน มีความสัมพันธ์กับฝ่ายเสียงข้างน้อย โดยส่งผลที่สำคัญคือ “ทำให้ผู้แทนในสภาตัดสินใจอย่างอิสระ” สำหรับบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยในสภาที่สำคัญ คือ การอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ การตั้งกระทู้ถาม การตรวจสอบร่างกฎหมายต่างๆ ซึ่งต้องใช้จำนวนผู้แทน ไม่ว่าจะเป็จำนวนผู้แทนในการเสนอเรื่องยื่นเปิดอภิปราย จำนวนผู้แทนในการลงมติไว้วางใจหรือไม่ จำนวนผู้แทนในการเข้าชื่อยื่นเรื่องเพื่อตรวจสอบกฎหมาย หากผู้แทนมีอิสระในการตัดสินใจ จะเกิดผลดังต่อไปนี้คือ

1) การเสนอญัตติและการลงมติอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลเป็นไปได้โดยง่าย

ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยจะเสนอญัตติเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลในสภาที่มีเสียงข้างมากจำนวนมาก กล่าวคือ จำนวนผู้แทนที่เป็นฝ่ายเสียงข้างมากมีอัตราส่วนมากกว่าผู้แทนที่เป็นฝ่ายเสียงข้างน้อยอยู่จำนวนมาก อาจเกิดปัญหาในการยื่นเสนอญัตติและการลงมติไม่ไว้วางใจ ยกตัวอย่าง เช่น ในสภามีผู้แทนจากพรรคการเมืองฝ่ายเสียงข้างมากที่จัดตั้งเป็นรัฐบาลร้อยละ 80 และผู้แทนฝ่ายเสียงข้างน้อย ร้อยละ 20 การเสนอญัตติเพื่อเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ย่อมเป็นไปได้ยากเพราะอาจไม่ถึงจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้⁵⁶ อีกประการ แม้จะสามารถเสนอญัตติไม่ไว้วางใจได้ แต่เมื่อถึงขั้นตอนการลงมติหากพรรคการเมืองมีมติพรรคให้ไว้วางใจหรือให้สนับสนุนผู้แทนก็ต้องปฏิบัติตามมติพรรคเนื่องจากหากไม่ปฏิบัติตามอาจถูกพรรคขับไล่ออกจากการเป็นสมาชิกพรรคและจะหมดสมาชิกภาพไป⁵⁷

หากผู้แทนมีอิสระในการตัดสินใจ แม้นเป็นผู้แทนที่เป็นฝ่ายเสียงข้างมากและเป็นสมาชิกพรรคที่ได้จัดตั้งเป็นรัฐบาล เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยเสนอญัตติและเปิดอภิปรายแล้ว หากตนเห็นด้วยกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยและเกิดความไม่เชื่อมั่นกับผู้ที่ถูกอภิปรายซึ่งอาจเป็นผู้แทนที่อยู่พรรคการเมืองเดียวกับตน ผู้แทนคนนั้นอาจลง

⁵⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 158 และ 159 ที่กำหนดให้การลงมติไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรี และ รัฐมนตรี ต้องลงมติไม่ไว้วางใจมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกเท่าที่มีอยู่

⁵⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 106 (7) หากพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกมีมติไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของที่ประชุม ให้ ส.ส. พ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคนับแต่วันที่พรรคมีมติ และ ตามมาตรา 101 (3) ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็น ส.ส. ได้ต้องเป็นสมาชิกพรรคใดพรรคหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวติดต่อกันไม่น้อยกว่า 90 วัน

มติไม่ว่างใจรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีนั้นๆ ก็ได้ เพราะตนไม่จำเป็นต้องผูกพันกับมติพรรคที่อาจมีมติให้ลงมติไว้วางใจผู้ถูกอภิปรายเอาไว้ล่วงหน้า

2) ผู้แทนทุกคนมีสิทธิยื่นเรื่องตรวจสอบกฎหมาย

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยมีบทบาทที่สำคัญในการตรวจสอบกฎหมายที่อาจให้อำนาจฝ่ายเสียงข้างมากหรือฝ่ายรัฐบาลมากเกินไป ซึ่งการตรวจสอบกฎหมายว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องสำคัญมาก ไม่เพียงแต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยมีสิทธิยื่นเรื่องตรวจสอบกฎหมาย ฝ่ายเสียงข้างมากก็น่าจะมีสิทธิยื่นเรื่องตรวจสอบกฎหมายได้ด้วย ซึ่งการยื่นเรื่องว่าร่างกฎหมาย หรือกฎหมายนั้นๆ ขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญ มักจะมีองค์กรกลางทำการตรวจสอบ⁵⁸ เช่น คณะกรรมการตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือ ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลยุติธรรม

ถ้าผู้แทนทุกคนมีอิสระในการตัดสินใจไม่อยู่ภายใต้อาณัติใดๆ ผู้แทนฝ่ายเสียงข้างมากที่เห็นว่าร่างกฎหมายหรือกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญอาจเป็นผู้ยื่นเรื่องตรวจสอบเองได้ เนื่องจากไม่จำเป็นต้องผูกพันกับมติพรรค

3) สิทธิของฝ่ายเสียงข้างน้อยภายในพรรคการเมือง

หลักประชาธิปไตยไม่ใช่เพียงแต่ใช้ในการปกครองประเทศเท่านั้น ทุกองค์กรภายในประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยจำเป็นต้องใช้หลักประชาธิปไตยภายในองค์กรนั้นๆ ด้วยเช่นกัน พรรคการเมืองเป็นองค์กรสำคัญในระบอบประชาธิปไตยเพราะเป็นองค์กรที่ช่วยขับเคลื่อนประชาธิปไตยให้พัฒนาขึ้นไปเรื่อยๆ ดังนั้นภายในพรรคการเมืองจึงต้องมีหลักประชาธิปไตยภายในพรรคเพื่อให้สมาชิกพรรคทุกคนได้มีส่วนร่วมในการบริหารพรรค ไม่ใช่แค่เพียงหัวหน้าพรรคหรือกรรมการบริหารพรรคเท่านั้นที่มีอำนาจจัดการและบริหารพรรคตามต้องการมิฉะนั้นจะกลายเป็นเผด็จการภายในพรรคการเมือง โดยการออกกฎเป็นมติพรรคที่ไม่มีเหตุผลให้ทุกคนต้องปฏิบัติตาม

ดังนั้นเมื่อพรรคการเมืองใช้หลักประชาธิปไตยภายในพรรคซึ่งการบริหารงานภายในพรรคการเมืองจะต้องใช้หลักเสียงข้างมากที่ต้องคุ้มครองฝ่ายเสียงข้างน้อย รัฐธรรมนูญบางประเทศที่ส่งเสริมให้เกิดประชาธิปไตยภายในพรรคจึงกำหนดหลักการที่ให้อำนาจฝ่ายเสียงข้าง

⁵⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 154 กำหนดให้ ส.ส. จำนวน 1 ใน 10 ยื่นเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญได้

น้อยที่ไม่เห็นด้วยกับมติพรรค เนื่องจากมติพรรคการเมืองไม่ถูกต้อง หรือไม่มีเหตุผล อาจยื่นเรื่องต่อองค์กรภายนอกให้ตรวจสอบมติพรรคการเมืองนั้นว่าเป็นมติที่ถูกต้องหรือไม่ก็ได้⁵⁹

เมื่อได้ศึกษาแนวความคิดทฤษฎีประชาธิปไตย แนวคิดระบบผู้แทน หลักการแบ่งแยกอำนาจ ระบบรัฐสภา และหลักอิสระจากอาณัติใดๆ ของผู้แทนปวงชน พบว่ามีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยในระบบรัฐสภา และประเทศไทยให้การยอมรับและรับรองบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยโดยกำหนดหลักการไว้ในรัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับ

แต่ปัจจุบันบทบาทของฝ่ายเสียงข้างน้อยในระบบรัฐสภาของไทยยังมีปัญหาในทางปฏิบัติ เช่น ปัญหาการตรวจสอบทางการเมืองและปัญหาการตรวจสอบกฎหมายซึ่งจะได้ทำการวิเคราะห์ในบทต่อไป

⁵⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 65 วรรค 3 ให้สิทธิ ส.ส. ฝ่ายเสียงข้างน้อย ตามจำนวนที่กำหนดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองเห็นว่ามีมติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้นจะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของ ส.ส. ตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีสิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย