

หลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

จากธรรมชาติในการอยู่ร่วมกันเป็นสังคมของมนุษย์ที่จำเป็นต้องมีการกำหนดกฎเกณฑ์ระเบียบแบบแผนเป็นกรอบเพื่อสร้างความสงบเรียบร้อยให้เกิดขึ้นในการดำรงวิถีชีวิตร่วมกันของคนหมู่มาก กฎเกณฑ์ระเบียบแบบแผนดังกล่าวโดยสภาพหากไม่ได้มีที่มาจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลผู้มีอำนาจปกครองในลักษณะของการบังคับให้ผู้อยู่ใต้ปกครองจำต้องยอมรับต่อกฎเกณฑ์ที่ตนเป็นผู้กำหนดแล้ว ก็อาจมีที่มาจากการมีส่วนร่วมหรืออยู่บนพื้นฐานของความยินยอมให้มีผลบังคับใช้ของคนในสังคมภายใต้สิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคที่เท่าเทียมกัน กล่าวได้ว่า อำนาจสูงสุดในการกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อบังคับใช้ในการปกครองประเทศอาจเป็นอำนาจของบุคคลบางคนกลุ่มบุคคลบางกลุ่มหรืออาจเป็นของประชาชนในประเทศทุกคน แตกต่างกันไปตามระบอบการปกครองอันเป็นแนวคิดที่นำมาใช้เป็นหลักในการปกครอง กำหนดระบบรัฐบาลตลอดจนสิทธิเสรีภาพของประชาชนรูปแบบต่างๆ ที่ถือกำเนิดขึ้น

1. ความหมายของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

และระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน

โดยหลักการอาจจำแนก ระบอบการปกครอง ออกได้เป็นหลายรูปแบบ แต่หากพิจารณาในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญโดยจำแนกตามกฎแห่งอำนาจอธิปไตยแล้ว อาจจำแนก ระบอบการปกครองออกได้เป็น 2 ระบอบ¹ คือ ระบอบประชาธิปไตย (Democracy) ซึ่งถือว่า อำนาจสูงสุด หรืออำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน และระบอบเผด็จการ (Dictatorship) ซึ่งถือว่าอำนาจสูงสุด หรืออำนาจอธิปไตยเป็นของบุคคลหรือคณะบุคคล

¹ วิชาญ เครืองาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์, 2530) น.246

1.1 ความหมายของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (Democracy)

ประชาธิปไตย มีความหมายมาจากคำว่า “ประชา” ที่หมายถึง ประชาชน และ “อธิปไตย” ที่หมายถึง อำนาจอสูงสุด มีรากศัพท์มาจากภาษากรีกคำว่า demos ที่แปลว่า ประชาชน กับ -cracy ที่แปลว่า ระบอบการปกครอง การปกครองในระบอบประชาธิปไตยจึงหมายถึง การปกครองที่ถือมติปวงชนเป็นใหญ่ เป็นการปกครองโดยประชาชนหรือเป็นการปกครองที่อำนาจอสูงสุดเป็นของประชาชน ไม่ใช่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลใด อันถือเป็นลักษณะสำคัญที่ทำให้การปกครองรูปแบบนี้แตกต่างกับระบอบเผด็จการอย่างสิ้นเชิง ในการวินิจฉัยว่าประเทศใดปกครองในระบอบประชาธิปไตยหรือไม่ นั้นมีนักวิชาการ² เสนอให้พิจารณาจากลักษณะสำคัญ 2 ประการ คือ

- 1) รัฐบาลได้อำนาจมาอย่างไร และ
- 2) รัฐบาลใช้อำนาจนั้นอย่างไร

ในส่วนรัฐบาลได้อำนาจมาอย่างไรนั้น ประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย อำนาจปกครองต้องมีที่มาจากประชาชน กล่าวคือประชาชนเป็นทั้งผู้ให้อำนาจและในขณะเดียวกันก็ยอมตนอยู่ภายใต้บังคับแห่งอำนาจนั้น การปกครองต้องมีลักษณะที่ผู้ปกครองและผู้ใต้ปกครองต่างยอมตนอยู่ภายใต้กฎหมาย³ หรือเป็นการปกครองโดยกฎหมาย (The Rule of Law) ที่มีที่มาจากกรียยอมให้มีผลบังคับใช้ของประชาชน รัฐที่ปกครองในระบอบนี้จึงมีลักษณะเป็นนิติรัฐ (Legal State) เป็นรัฐที่ปกครองภายใต้กฎหมาย⁴ ผลของการที่รัฐบาลได้อำนาจมาจากประชาชนทำให้รัฐบาลต้องบริหารประเทศตามเจตนารมณ์ของประชาชน การเลือกตั้งจึงถูกกำหนดขึ้นเพื่อแสดงให้เห็นว่า รัฐบาลมีความชอบธรรมเพราะได้รับความยินยอมผ่านการเลือกตั้งของประชาชน

สำหรับในส่วนรัฐบาลใช้อำนาจอย่างไรนั้น แนวคิดสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมาจากหลักปรัชญาที่ว่า “เมื่อมนุษย์มีอำนาจก็จะกลายเป็นคนชั่ว” ซึ่งมองเตสกีเออ

² สมยศ เชื้อไทย, คำบรรยายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547, น.194 -198,(ัดสำเนา)

³ อย่างไรก็ตามการยอมตนในที่นี้มีได้หมายความว่า ต้องเป็นความยินยอมของประชาชนทุกคน เพียงแต่เป็นความยินยอมของประชาชนส่วนใหญ่นั้นนับว่าเป็นการเพียงพอ

⁴ หรืออาจเรียกว่าเป็นรัฐที่ปกครองในระบอบ “นิติประชาธิปไตย” ไปรอดู สมยศ เชื้อไทย, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 2, น.87

(Montesquieu) เขียนไว้ในหนังสือชื่อ เจตนารมณ์ของกฎหมาย (The Spirit of Law) ตอนหนึ่งว่า “เป็นประสบการณ์ของมนุษยชาติที่แสดงให้เห็นว่า อำนาจมักจะถูกนำไปใช้ในทางที่ผิด ดังนั้นทางที่จะระงับไม่ให้ใช้อำนาจในทางเบียดเบียนผู้อื่น จึงต้องใช้อำนาจอื่นมายับยั้ง ตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ” หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of powers) จึงเกิดขึ้นเพื่อเป็นมาตรการบังคับไม่ให้รัฐใช้อำนาจในทางที่ผิด (abuse of power) ขณะเดียวกันก็เป็นหลักประกันว่า สิทธิเสรีภาพของประชาชนจะไม่ถูกลิดรอนจากผู้ใช้อำนาจ หลักการนี้จะแบ่งอำนาจสูงสุดออกเป็น อำนาจนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ โดยมีแนวคิดที่ว่า ถ้าปล่อยให้ อำนาจทั้งสามอยู่ในมือคนคนเดียวหรือองค์กรองค์กรเดียวแล้ว คนหรือองค์กรนั้นจะมีอำนาจมากและใช้อำนาจไปในทางที่ไม่ถูกต้อง สิทธิเสรีภาพของประชาชนจะถูกถ่วงถ่วงล้มลงหมดสิ้น จึงต้องจัดให้องค์กรเหล่านั้นต่างตรวจสอบ ถ่วงดุลซึ่งกันและกัน (Checks and balances) ในลักษณะที่ไม่ให้อำนาจใดมีอำนาจเหนืออีกอำนาจหนึ่ง การแบ่งแยกอำนาจแต่ปล่อยให้ อำนาจหนึ่งมีอำนาจเหนืออำนาจอื่น ย่อมมีผลเสมือนว่าไม่มีการแบ่งแยกอำนาจและไม่อาจเกิดการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างกันได้ในที่สุด

เมื่อพิจารณาจากลักษณะทั้ง 2 ประการดังกล่าวแล้วอาจกล่าวได้ว่า ระบบอบประชาธิปไตย เป็นรูปแบบการปกครองที่ยอมให้ประชาชนเจ้าของอำนาจเข้ามามีส่วนร่วม โดยการมอบหมายอำนาจให้กับคณะบุคคลที่เรียกว่ารัฐบาล ควบคุมการใช้อำนาจของผู้ปกครองมิให้ใช้อำนาจตามอำเภอใจ รัฐที่ปกครองในรูปแบบนี้ย่อมมีอำนาจจำกัดอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างเคร่งครัด รัฐจะล่วงล้ำสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนได้ต่อเมื่อกฎหมายให้อำนาจ และรัฐสามารถถูกตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างกันกับองค์กรอื่นที่รัฐกำหนดขึ้น

1.2 ระบบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน (Representative Democracy or Indirect Democracy)

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า ระบบประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่อำนาจสูงสุดหรือ “อำนาจอธิปไตย” เป็นของ ประชาชน อำนาจที่รัฐใช้ในการปกครองจะปราศจากความชอบธรรมหากไม่ได้รับความยินยอมจากประชาชน ดังนั้นการแสดงออกถึงความเป็นประชาธิปไตยในทางอุดมคติมากที่สุดก็คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนได้มีส่วนร่วมหรือมีบทบาทสำคัญในการปกครองตนเองโดยตรง ให้ประชาชนทุกคนมีฐานะเป็นทั้งผู้ปกครองและผู้ถูกปกครองในขณะเดียวกัน ซึ่งเป็นรูปแบบของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยตรง (Direct Democracy) ที่พบตัวอย่างได้ประมาณสองพันปีมาแล้วในคาบสมุทรกรีกสมัยที่มีนครรัฐ (City

State หรือ Polis) ที่เป็นอิสระต่อกันอยู่มากมาย⁵ อย่างไรก็ตามแม้ว่าระบอบประชาธิปไตยโดยตรงจะได้รับการยอมรับว่าเป็นระบอบการปกครองที่ดีที่สุดเนื่องจากเป็นการปกครองที่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนทุกคนอย่างแท้จริง แต่ด้วยข้อจำกัดหลายด้านส่งผลให้เป็นการยากที่จะนำระบอบการปกครองรูปแบบนี้มาปรับใช้ในการปกครองประเทศ จนอาจกล่าวได้ว่าระบอบการปกครองรูปแบบนี้เป็นระบอบการปกครองที่ไม่อาจเกิดขึ้นและดำรงอยู่ได้ในสังคมปัจจุบัน

ด้วยเหตุผลและข้อจำกัดดังกล่าว ระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน อันเป็นระบอบการปกครองที่ประชาชนทุกคนไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองโดยตรง แต่ประชาชนในจำนวนมากที่สุดเป็นผู้มีบทบาทในการเลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่ตัดสินใจแทนตน เจตนารมณ์ของประชาชนถูกกำหนดให้แสดงออกผ่านทางผู้แทนซึ่งถือเป็นบุคคลที่มีจำนวนเหมาะสมพอที่จะสามารถกระทำการหรือตัดสินใจแทนประชาชน การสร้างเจตนารมณ์ในทางการเมืองได้ย้ายฐานจากประชาชนไปอยู่ที่ผู้แทน ซึ่งถือเป็นระบอบการปกครองที่ใกล้เคียงกับอุดมคติมากที่สุดจึงถือกำเนิดขึ้นในช่วงปลายศตวรรษที่ 18 โดยมีรากฐานมาจากแนวคิดของของมองเตสกีเออที่อธิบายว่า “อำนาจนิติบัญญัติควรอยู่ที่กลุ่มประชาชน แต่เนื่องจากหลักการข้อนี้ไม่อาจพึงปฏิบัติได้ในรัฐต่างๆ จึงต้องมีการใช้ผู้แทน บรรดาผู้แทนควรเลือกตั้งโดยประชาชน ทั้งนี้ประชาชนโดยทั่วไปขาดความสามารถที่จะแสดงบทบาทอย่างแข็งขันในการปกครอง แต่ก็มีความสามารถเป็นอย่างดีในการเลือกคนมาทำหน้าที่นี้แทน” รูปแบบการปกครองรูปแบบนี้จึงเป็นรูปแบบการปกครองที่ยอมรับถึงการใช้อำนาจอธิปไตยว่า ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดนี้ผ่านทาง ผู้แทน (Representative)⁶

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยรูปแบบนี้ยังมีลักษณะเป็นการปกครองโดยคนส่วนน้อยภายใต้การควบคุมของคนส่วนใหญ่ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริง มีพื้นฐานทางความคิดที่ยอมรับว่า อำนาจปกครองนั้นเป็นของประชาชนทุกคน แต่ประชาชนทุกคนมิได้เป็นผู้ใช้อำนาจนี้ด้วยตนเอง ประชาชนจะมอบอำนาจให้บุคคลกลุ่มหนึ่งในฐานะองค์กรของรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจแทน การใช้อำนาจแทนของผู้รับมอบอำนาจจึงต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชน ผู้แทนจะต้องนำเอาเจตนารมณ์ของประชาชนไปปฏิบัติให้เกิดผล ในขณะที่เดียวกับที่ประชาชนต้องสร้างมาตรการในการป้องกันไม่ให้ผู้แทนใช้อำนาจในทางที่ไม่เหมาะสม ด้วยการกำหนดวาระในการ

⁵ นครรัฐที่ปกครองในระบอบนี้ และมีความโดดเด่นที่สุดในสมัยนั้นคือ นครรัฐเอเธนส์ (Athens)

⁶ ดิเรก ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้ง พ.ศ. 2491-2492, (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, 2492) น.20

ดำรงตำแหน่งของผู้แทนให้มีลักษณะชั่วคราว ส่งผลให้ประชาชนสามารถเปลี่ยนแปลงผู้แทน หากมีการกระทำที่ไม่เหมาะสมหรือมีแนวคิดที่ไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนได้ตลอดเวลา โดยผลของแนวความคิดดังกล่าวทำให้เกิดหลักการสำคัญประการหนึ่งในระบอบประชาธิปไตยได้แก่ หลักการเลือกตั้งผู้แทน เพื่อสร้างกระบวนการให้ผู้แทนมีที่มาจากประชาชน ทำหน้าที่สนองตอบเจตนารมณ์ของประชาชนอย่างแท้จริง การเลือกตั้งถูกสร้างให้เป็นกลไกสำคัญในการรักษาอำนาจของประชาชนที่มีต่อผู้แทน เป็นกลไกที่ทำให้การตรวจสอบการกระทำของผู้แทนสามารถเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา ไม่ทำให้อำนาจของประชาชน กลายเป็นอำนาจของผู้แทนในลักษณะถาวรตลอดไป

1.2.1 หลักการพื้นฐานของผู้แทนในระบอบประชาธิปไตย

เมื่อ ผู้แทน เป็นองค์ประกอบสำคัญในระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน ลักษณะประการสำคัญที่ทำให้การปกครองในระบอบนี้เป็นการปกครองโดยประชาชนอย่างแท้จริง ผู้แทนต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์พื้นฐานที่สำคัญ 4 ประการ⁷ ได้แก่

1) ผู้แทนต้องมาจากการเลือกตั้ง เมื่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่อำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน ผู้แทนในการปกครองระบอบนี้จึงต้องมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนทุกคนโดยตรง เพื่อคัดเลือกผู้แทนที่ทำหน้าที่สนองตอบเจตนารมณ์ของตนได้อย่างแท้จริง การเลือกตั้งที่เป็นประชาธิปไตยโดยเฉพาะการเลือกตั้งโดยลับ ซึ่งทำให้ประชาชนสามารถเลือกผู้แทนได้โดยเสรีจึงเป็นกลไกสำคัญของการปกครองในระบอบนี้ ในทางตรงกันข้ามผู้แทนที่มีที่มาจากการแต่งตั้งย่อมมีปัญหาเรื่องความชอบธรรม และไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยที่ถือว่าอำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน

2) ผู้แทนต้องมีวาระ ผู้แทนต้องมีวาระในการดำรงตำแหน่งที่แน่นอน เพื่อให้ประชาชนสามารถแสดงออกซึ่งอำนาจสูงสุดในการพิจารณาเลือกผู้แทนที่สามารถสนองตอบเจตนารมณ์ของตนได้มากที่สุดในทุกคราวที่มีการเลือกตั้ง การปกครองในระบอบนี้ประชาชนเพียงแต่มอบหมายอำนาจให้ผู้แทนใช้ในลักษณะชั่วคราว หากการเป็นผู้แทนไม่มีวาระย่อมเท่ากับเป็นการ

⁷ ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, "การคุ้มครอง ส.ส. ในฐานะผู้แทนปวงชนไม่ให้ตกอยู่ภายใต้อาณัติของพรรคการเมือง", เอกสารที่นำเสนอในการประชุมวิชาการประจำปี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2548 ,น.4 - 7

มอบอำนาจให้ผู้แทนใช้อย่างถาวร อำนาจอธิปไตยที่เป็นของประชาชนจะกลายเป็นของผู้แทน อันเป็นการขัดกับหลักประชาธิปไตยที่ถือว่าอำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน นอกจากนี้ผู้แทนที่ประชาชนเลือกเป็นฝ่ายข้างมากก็จะกลายเป็นฝ่ายข้างมากตลอดไป ผู้แทนฝ่ายข้างน้อยไม่มีโอกาสพัฒนาขึ้นมาเป็นฝ่ายข้างมากซึ่งเป็นการขัดกับหลักประชาธิปไตยที่ปกครองโดยฝ่ายข้างมากโดยคุ้มครองสิทธิฝ่ายข้างน้อยโดยประการสำคัญ

3) ผู้แทนต้องเป็นผู้แทนของปวงชนคนทั้งหมด สถานะความเป็นผู้แทน ไม่ว่าจะเป็นผู้แทนจากระบบเลือกตั้งแบบใดต้องเป็นผู้แทนของประชาชนทุกคน ไม่ใช่แค่เพียงประชาชนในเขตเลือกตั้งหรือประชาชนผู้เลือกตั้งคน แต่ต้องรวมไปถึงประชาชนที่ไม่ได้เลือกตั้งคน ที่ไม่มีสิทธิเลือกตั้งหรือต้องห้ามไม่ให้ใช้สิทธิเลือกตั้งทั้งหมด ผลประการสำคัญของหลักการนี้ทำให้ผู้แทนต้องปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน ไม่ใช่เฉพาะประชาชนบางคนหรือบางกลุ่มเท่านั้น

4) ผู้แทนต้องไม่อยู่ภายใต้อาณัติของผู้ใด ด้วยสภาพของการที่ผู้แทนต้องเลือกดำเนินบทบาทหรือแสดงความคิดเห็นไปตามมติพรรคที่ตนสังกัดเพื่อรักษาผลประโยชน์ส่วนตนหรือพวกพ้อง ในขณะที่การเลือกทำหน้าที่เพื่อปวงชนคนทั้งหมดไม่มีสิ่งใดจูงใจหรือบังคับให้ผู้แทนต้องให้ความสำคัญ ส่งผลทำให้ผู้แทนไม่อาจตัดสินใจเพื่อประโยชน์ของประชาชนได้อย่างแท้จริง ระบบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนจึงต้องรองรับหลักการพื้นฐานที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ หลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติของผู้แทน (free mandate) เพื่อให้ผู้แทนสามารถปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน หลักการข้อนี้ถือเป็นหลักการสำคัญที่กำหนดให้ผู้แทนมีอิสระในการตัดสินใจโดยขึ้นอยู่กับ “มโนธรรมสำนึกของตน” หรือ “ความเห็นของตนโดยบริสุทธิ์ใจ” ประชาชนหรือพรรคการเมืองใดจะมีอิทธิพลเหนืออำนาจตัดสินใจของผู้แทนไม่ได้เป็นอันขาด

1.2.2 หลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติของผู้แทนปวงชน (free mandate)

หลักการพื้นฐานของผู้แทนในระบบอบประชาธิปไตยถือได้ว่า เป็นหลักการสำคัญที่มีขึ้นเพื่อคุ้มครองให้ผู้แทนเป็นผู้แทนของปวงชนอย่างแท้จริง มีอิสระในการตัดสินใจและปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนโดยไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติของผู้ใดหรือพรรคการเมืองใด และเป็นหลักการที่รองรับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของผู้แทนซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสมาชิกพรรค อันเป็นการสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองประการหนึ่ง ความพยายามในการสร้างสมดุลระหว่างเสรีภาพในการตัดสินใจของผู้แทนกับอำนาจผูกพันของมติพรรค ถือเป็น

เรื่องที่หลากหลายประเทศที่ปกครองในระบบประชาธิปไตยให้ความสำคัญ โดยเฉพาะประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภา (Parliamentary System) ซึ่งเป็นระบบที่มีจุดอ่อนโดยพื้นฐานในเรื่องการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นระบบที่รัฐบาลบริหารประเทศโดยนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีผู้แทนเสียงข้างมากสนับสนุน รัฐบาลกับผู้แทนเสียงข้างมากในสภาซึ่งเป็นผู้เลือกนายกรัฐมนตรีจึงมักกลายเป็นพวกเดียวกัน ในลักษณะที่นายกรัฐมนตรีมีอำนาจเหนือกว่าเนื่องจากมีอำนาจในการคัดสรรบุคคลลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนและควบคุมการตัดสินใจของผู้แทนที่สังกัดพรรคตนเองหรือพรรคร่วมรัฐบาล ฝ่ายนิติบัญญัติตามความเป็นจริงมีเพียงผู้แทนพรรคฝ่ายค้าน ซึ่งเป็นเพียงสมาชิกฝ่ายข้างน้อยเท่านั้นที่ทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหาร การตรวจสอบจึงมักเป็นไปอย่างไร้ประสิทธิภาพ ประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภาจึงจำเป็นต้องหามาตรการป้องกันไม่ให้รัฐบาลมีอำนาจเหนือผู้แทนมากเกินไป โดยเฉพาะการใช้พรรคการเมืองเข้าครอบงำ ด้วยการให้เสรีภาพแก่ผู้แทนปวงชนในการปฏิบัติหน้าที่ไม่ให้ตกอยู่ภายใต้ความครอบงำของพรรคการเมือง โดยกำหนดเป็นหลักการเรียกว่า หลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใดของผู้แทน หรือหลัก free mandate ควบคุมไปกับการไม่บังคับให้ผู้แทนต้องสังกัดพรรคการเมือง

โดยหลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใดของผู้แทน ผู้แทนจะต้องมีอิสระในการตัดสินใจอยู่บนพื้นฐานความต้องการของประชาชน ภายใต้มโนธรรมสำนึกหรือความเห็นของตนโดยบริสุทธิ์ใจ อย่างไรก็ตามหลักการดังกล่าวต้องไม่ละเลยต่อการใช้ความสำคัญกับสถาบันหรือมติพรรคการเมือง เพราะถ้าเจตนารมณ์ของประชาชนสามารถเปลี่ยนแปลงได้โดยขึ้นอยู่กับอิสระในการตัดสินใจของผู้แทนแล้ว รัฐบาลย่อมไม่สามารถออกกฎเกณฑ์มาบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะไม่มีความแน่นอนว่าจะมีเสียงข้างมากเพียงพอสนับสนุนกฎเกณฑ์เหล่านั้นหรือไม่ การปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนก็จะไร้ความหมายโดยสิ้นเชิง รัฐธรรมนูญที่ต้องการทำให้พรรคการเมืองมีประสิทธิภาพ จึงต้องพยายามสร้างสมดุลระหว่างสองสิ่งนี้ให้เหมาะสมที่สุด โดยเฉพาะในกรณีที่พรรคการเมืองมีมติไปในทางที่สวนทางกับการทำหน้าที่ของผู้แทน

ในการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้แทนกับพรรคการเมือง โดยอาศัยแนวคิดในทางทฤษฎีของ Jean Jacques Rousseau ที่เขียนไว้ในหนังสือชื่อ du contrat social ในปี ค.ศ.1926 Rousseau ซึ่งเชื่อในทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนเห็นว่า การทำหน้าที่ของผู้แทนต้องเป็นไปตามที่ประชาชนต้องการ ผู้แทนมีฐานะเป็นผู้แทนของประชาชนที่เลือกตนมา ซึ่งก็ปฏิเสธไม่ได้ที่ผู้แทนจะต้องทำตามมติของพรรคในฐานะที่เป็นองค์กรสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชน โดยทฤษฎีดังกล่าว มติพรรคจึงอยู่เหนือการตัดสินใจของผู้แทน ในขณะที่เดียวกันหาก

พิจารณาจากทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติที่เสนอโดย Sieyes กลับมีแนวคิดว่า ผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน ถือเป็นผู้แทนของชาติซึ่งมีมาก่อนทุกสิ่ง เป็นผู้ที่ตามรัฐธรรมนูญถือว่า มีอำนาจที่จะแสดงความต้องการเพื่อชาติ ผู้แทนจึงมีอิสระและไม่มีผูกมัดด้วยสัญญาใดๆ กับประชาชนที่เลือกมา รวมทั้งไม่อยู่ภายใต้อาณัติทั้งของประชาชนและพรรคการเมือง โดยทฤษฎีนี้ อำนาจในการตัดสินใจของผู้แทนย่อมอยู่เหนือมติพรรคการเมือง

การกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างผู้แทนกับพรรคการเมืองของแต่ละประเทศมักนำหลักการทั้ง 2 ทฤษฎีดังกล่าวมาผสมผสานกันตามสภาพสังคมการเมืองที่แตกต่างกันไป ตัวอย่างในประเทศอังกฤษ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้แทนกับพรรคการเมืองมีลักษณะที่ผู้แทนต้องอยู่ในระเบียบวินัยและปฏิบัติตามมติพรรคอย่างเคร่งครัด เป็นประเทศต้นแบบของการมีวิป (Whip) ที่ควบคุมการลงมติในสภาของผู้แทน ไม่ปล่อยให้ผู้แทนมีเสรีภาพในการตัดสินใจอย่างแท้จริง ประกอบกับในอังกฤษแม้ไม่มีกฎหมายบังคับให้ผู้แทนต้องสังกัดพรรค แต่ประชาชนอังกฤษนิยมเลือกผู้แทนจากพรรคที่มีอุดมการณ์ตรงกับตน พรรคการเมืองจึงมีบทบาทเหนือการทำหน้าที่ของผู้แทน ทำให้ผู้แทนต้องอยู่ภายใต้มติพรรค สภาพของหลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใดของผู้แทน จึงไม่ปรากฏขึ้น อย่างไรก็ตามแม้จะไม่มีหลักการดังกล่าว แต่โดยผลของการที่ประเทศอังกฤษไม่มีกฎหมายบังคับให้ผู้แทนต้องสังกัดพรรค ทำให้ผู้แทนที่ลาออกหรือถูกขับออกจากพรรคยังคงมีสถานะความเป็นผู้แทนรองรับไม่ได้พ้นจากสถานะไป และพรรคการเมืองในอังกฤษยังมีกระบวนการออกเสียงในที่ประชุมพรรคก่อนเพื่อหามติ อันเท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคได้แสดงความคิดเห็นโดยอิสระก่อนภายในพรรค จากนั้นจึงเป็นมติพรรคและเป็นวินัยที่สมาชิกพรรคทุกคนต้องปฏิบัติ⁸ จึงทำให้ผู้แทนอังกฤษยังคงมีอิสระจากพรรคการเมืองในระดับหนึ่ง

สำหรับในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาใช้หลัก Free Vote ผู้แทนจึงมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นไม่จำเป็นต้องทำตามมติพรรคที่ตนสังกัด หลัก free mandate จึงได้รับการรองรับในระบบพรรคการเมืองอเมริกันอย่างค่อนข้างสมบูรณ์ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะรูปแบบการปกครองของอเมริกาเป็นแบบแบ่งแยกอำนาจและใช้ระบบประธานาธิบดี ไม่ว่าจะข้อเสนอของฝ่ายบริหารจะแพ้หรือชนะมติในสภาย่อมไม่มีผลกระทบต่อสถานะของฝ่ายบริหารแต่อย่างใด⁹

⁸ สมบัติ อารังธัญญวงศ์, “แนวทางการพัฒนาพรรคการเมืองไทย,” วารสารพรรคการเมืองสัมพันธ์ ฉบับที่ 3, ปีที่ 8, น.21 (กุมภาพันธ์ – มีนาคม 2546)

⁹ เพิ่งอ้าง, น.22

อย่างไรก็ตามประเทศที่รองรับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของผู้แทน ซึ่งตรงกับหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองมากที่สุดได้แก่ ประเทศเยอรมันและฝรั่งเศส¹⁰ โดยเฉพาะประเทศเยอรมันมีการบัญญัติรองรับ หลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใดของผู้แทนปวงชนหรือในภาษาเยอรมันเรียกว่าหลัก freies Mandat ไว้ในกฎหมายพื้นฐาน (Grundgesetz) ซึ่งมีสถานะเป็นรัฐธรรมนูญของประเทศมาตรา 38 วรรคหนึ่ง ประโยคที่สองว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (สภาบุนเดสทาก) เป็นผู้แทนของประชาชนทั้งหมด ไม่ตกอยู่ภายใต้ความมอบหมายหรืออาณัติใด เพียงแต่ขึ้นกับมโนธรรมสำนึกของตนเท่านั้น”¹¹ โดยมีนักวิชาการชาวเยอรมันชื่อ Karl - Heinz Seifert และDieter Homig อธิบายความหมายของหลักการนี้ไว้ว่า หลักการดังกล่าวถือเป็นหลักการที่สำคัญที่สุดของระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน สมาชิกสภาบุนเดสทากเป็นผู้แทนของประชาชนทั้งหมด มิใช่ผู้แทนของมลรัฐหรือผู้แทนของเขตเลือกตั้ง มิใช่ผู้แทนของพรรคการเมืองหรือกลุ่มประชาชนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด สิ่งที่ต้องคำนึงถึงในการทำหน้าที่คือ ประโยชน์สุขของประชาชนซึ่งต้องมาก่อนมติพรรคการเมือง หากการทำหน้าที่ผู้แทนปวงชนขัดกับมติพรรคหรือผลประโยชน์ทางการเมืองของพรรค ผลประโยชน์ของปวงชนย่อมมาก่อน¹²

และในประเทศฝรั่งเศส รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสได้บัญญัติถึงหลักการนี้ไว้ในมาตรา 27 วรรคแรกและวรรคสอง¹³ ว่า “การกำหนดอาณัติมอบหมายในการเลือกตั้งเพื่อให้สมาชิกรัฐสภากระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งย่อมเป็นโมฆะ” และ “สิทธิในการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิก

¹⁰ ประเทศประชาธิปไตยที่รองรับหลัก freies Mandat ไว้ในรัฐธรรมนูญยังมีอีกหลายประเทศอาทิประเทศเดนมาร์ก สเปน และเกาหลีใต้ เป็นต้น แต่สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ แคนาดา ออสเตรเลีย เนเธอร์แลนด์ ออสเตรีย สวิสเซอร์แลนด์ และญี่ปุ่น กลับไม่มีการบัญญัติหลักการนี้ไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหลักของประเทศ อย่างไรก็ตามกฎหมายของประเทศเหล่านี้ก็ไม่มีบทบังคับให้ผู้แทนต้องสังกัดพรรคการเมือง ซึ่งยังนับว่าสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองอยู่

¹¹ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, “เสรีภาพในการตัดสินใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับพรรคการเมืองไทย” ,วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, ฉบับที่ 6, ปีที่ 2, (กันยายน- ธันวาคม 2543)น.6 แต่ในบทความดังกล่าวใช้คำว่า “หลักการมอบอำนาจของประชาชนให้ผู้แทนมีอิสระในการตัดสินใจ”

¹² Karl-Heinz Seifert / Dieter Homig, Grundgesetz, Art.38 ย่อหน้าที่ 12

¹³ Article 27

“ Any binding instruction is void.

The right to vote of members of Parliament is personal”

รัฐสภาเป็นสิทธิส่วนบุคคลของสมาชิกแต่ละคน” ซึ่งเป็นการกำหนดให้อาณัติหรือการมอบหมาย ในรูปของมติหรือข้อบังคับพรรคให้ผู้แทนต้องปฏิบัติตาม ไม่ใช่แต่เพียงไม่มีผลผูกพันผู้แทน แต่ยัง ส่งผลให้มติหรือข้อบังคับพรรคดังกล่าวเป็นโมฆะและไม่อาจใช้บังคับได้ พรรคการเมืองสามารถ เข้าไปมีบทบาทในการให้คำแนะนำ คำขอร้อง และความคาดหวัง แต่ไม่สามารถที่จะผูกมัด หรือ บังคับให้ผู้แทนที่สังกัดพรรคของตนต้องปฏิบัติตามหรือตกอยู่ภายใต้อาณัติของพรรค อันจะเป็น การทำให้อำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นของปวงชนกลายเป็นของพรรคการเมือง และรัฐประชาธิปไตย (Democratic state) ก็จะกลายเป็นรัฐพรรคการเมือง (Party state) และเป็นการปกครอง โดยพรรคการเมืองไปในที่สุด ระบบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนย่อมถูกทำลายลงอย่างสิ้นเชิง

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากรูปแบบการปกครองในระบบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนมี ข้อบกพร่องบางประการกล่าวคือ เป็นการปกครองที่ทำให้ประชาชนมีบทบาทจำกัด ประชาชนมี โอกาสพิจารณาเพียงตัวบุคคลและนโยบายที่มีการถูกเสนอให้เลือก จนมีผู้กล่าวว่าโดยเนื้อหาแล้ว การปกครองรูปแบบนี้ ประชาชนมีอิสระอย่างจำกัดเฉพาะในช่วงเลือกตั้ง หลังจากนั้นประชาชน กลับมิได้มีบทบาทใดในระบบการปกครองอีก เพราะการสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองได้ย้าย ฐานจากประชาชนไปอยู่ที่ผู้แทนอย่างถาวร¹⁴ ดังนั้นเพื่อให้ประชาชนยังคงเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุด อย่างแท้จริง ในหลายประเทศจึงได้พยายามหามาตรการให้ประชาชนสามารถใช้อำนาจอธิปไตย ได้ด้วยตนเองในเรื่องสำคัญ อันเป็นการนำรูปแบบการปกครองระบบประชาธิปไตยโดยทางตรง อาทิ การทำประชามติในร่างกฎหมายที่สำคัญหรือในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการร่างหรือการแก้ไข รัฐธรรมนูญ (Referendum) การเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน (Initiative) และการลงคะแนน ถอดถอนผู้แทน มาใช้ควบคู่กับระบบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน โดยมีนักวิชาการ¹⁵ เรียกการ ปกครองรูปแบบนี้ว่า การปกครองระบบประชาธิปไตยกึ่งโดยตรง (Semi-direct Democracy)¹⁶

¹⁴ สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2530) น.145-146

¹⁵ ปริญา เทวานฤมิตรกุล, “การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่กับความเป็นประชาธิปไตยทางตรง,” วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 17, ปีที่ 2, น.64, (สิงหาคม 2541)

¹⁶ การตัดสินใจขั้นสุดท้ายโดยประชาชนถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของระบบ ประชาธิปไตยกึ่งโดยตรง ดังนั้นการทำประชามติที่ผลของประชามติไม่ได้เป็นการตัดสินใจขั้นสุดท้าย ให้รัฐต้องดำเนินการ การเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนที่ไม่มีการกำหนดให้มีการทำประชามติที่ ชาติในกรณีที่รัฐสภาปฏิเสธหรือแก้ไขร่างกฎหมายนั้น หรือการถอดถอนผู้แทนที่ประชาชนไม่ได้

ซึ่งสามารถอธิบายความหมายได้ในนัยที่แตกต่างจากระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) ซึ่งมีลักษณะเป็นระบบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนที่เพียงแต่มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในระดับต่างๆ มากขึ้น มิใช่มีเพียงสิทธิเลือกตั้งลงสมัครรับเลือกตั้งหรือตั้งพรรคการเมืองเท่านั้น กล่าวได้ว่าระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมอยู่ตรงกลางระหว่างระบบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนที่ประชาชนมีเพียงสิทธิเลือกตั้งเพียง กับระบบประชาธิปไตยกึ่งโดยตรงนั่นเอง¹⁷

2. หลักการพื้นฐานของการปกครองในระบบประชาธิปไตย

ในบรรดารัฐที่ปกครองในระบบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะมียุทธศาสตร์การปกครองในระบบประชาธิปไตยโดยทางตรง ระบบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน ระบบประชาธิปไตยแบบกึ่งโดยตรง หรือระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ตามที่กล่าวมาข้างต้นต้องเคารพและคำนึงถึงหลักการพื้นฐานสำคัญ ที่กล่าวได้ว่าหากรัฐใดไม่คำนึงถึงหรือขาดเสียซึ่งหลักการดังกล่าวแล้ว ก็ไม่อาจถือได้ว่ารัฐนั้นเป็นรัฐที่ปกครองในระบบเสรีประชาธิปไตย หลักการพื้นฐานที่สำคัญของการปกครองในระบบประชาธิปไตยดังกล่าวประกอบด้วย

2.1 หลักนิติรัฐ หรือหลักการปกครองโดยกฎหมาย (The Rule of law)

หลักการข้อนี้ถือเป็นหลักการสำคัญที่รัฐยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนไม่ให้ถูกล่วงล้ำโดยอำนาจบาตรใหญ่หรืออยู่ในลักษณะที่เป็นไปตามอำเภอใจของรัฐ ป้องกันไม่ให้รัฐใช้อำนาจโดยอ้างถึงเสียงข้างมากให้อยู่เหนือกฎหมายจนกลายเป็นรัฐเผด็จการเสียงข้างมาก จำกัดให้ผู้ใช้อำนาจปกครองอยู่ภายใต้กฎหมายที่ตนบังคับใช้ เช่นเดียวกับผู้อยู่ใต้ปกครอง และจำกัดให้ผู้แทนของประชาชนอยู่ภายใต้กฎหมายที่ตนเป็นผู้บัญญัติเช่นเดียวกับประชาชนผู้มอบหมายอำนาจให้ตน กล่าวได้ว่า กฎหมายต้องมีสภาพเป็นทั้ง

เป็นผู้ตัดสินในขั้นสุดท้าย จึงไม่อาจถือเป็นประชาธิปไตยกึ่งโดยตรงที่สมบูรณ์ได้ แต่การมีส่วนร่วมดังกล่าวอาจเป็นเพียงการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ควบคู่ไปกับระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน หรือเป็นเพียงระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเท่านั้น

¹⁷ ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, *อ้างแล้ว* เซึ่งอรรถที่ 15, น.60

ป่อเกิดของอำนาจและในขณะเดียวกันต้องเป็นเครื่องจำกัดอำนาจของผู้ปกครองไปในตัว¹⁸ รัฐที่เคารพในหลักการนี้ต้องมีอำนาจจำกัด ยอมตนอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างเคร่งครัด จนอาจกล่าวได้ว่า ผู้ปกครองที่แท้จริงในรัฐคือ กฎหมายที่ตราขึ้นและประกาศใช้โดยชอบ การที่รัฐจะล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนอันจะถือเป็นข้อยกเว้นให้รัฐสามารถใช้อำนาจล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้นั้น ต้องเป็นกรณีจำเป็นที่รัฐต้องการรักษาผลประโยชน์สาธารณะและต้องมีกฎหมายให้อำนาจรัฐไว้อย่างชัดเจนภายใต้หลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” มิฉะนั้นรัฐย่อมไม่อาจกระทำได้นอกจากนี้เพื่อสร้างความเชื่อมโยงระหว่างหลักนิติรัฐหรือการปกครองโดยกฎหมาย กับหลักประชาธิปไตยหรือการปกครองโดยประชาชนแล้ว กฎหมายที่มีผลบังคับใช้กับประชาชนภายในรัฐต้องเป็นกฎหมายที่เกิดจากความยินยอมให้มีผลบังคับใช้โดยตรงของประชาชนหรือผ่านตัวแทนที่ประชาชนเลือกเข้ามาเป็นองค์กรของรัฐในการบัญญัติกฎหมายดังกล่าว ทั้งนี้เป็นไปโดยเหตุผลที่ว่า เมื่อประชาชนหรือตัวแทนของประชาชนทำหน้าที่ออกกฎหมายเองแล้ว ย่อมเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนเหล่านั้นเองได้เป็นอย่างดี

2.2 หลักประชาธิปไตย

หลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยข้อนี้ถือเป็นหลักการสำคัญที่อ้างความชอบธรรมของอำนาจโดยมีจุดเกาะเกี่ยวอยู่ที่ ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดอย่างแท้จริงในทุกมิติกระบวนการ เป็นหลักการปกครองในประเทศที่ปกครองตามเจตนารมณ์ของประชาชน สามารถแบ่งแยกออกเป็น

2.2.1 หลักอำนาจสูงสุด หรืออำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน

หลักประชาธิปไตยข้อนี้พัฒนามาจากทฤษฎีในอดีตนับแต่ ทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ ทฤษฎีสัญญาประชาคมของ John Locke ที่ถือว่า “เมื่อประชาชนตกลงทำสัญญาร่วมกันในการจัดตั้งสังคม ประชาชนมิได้มอบอำนาจของตนให้แก่ผู้ใด ดังนั้นเพื่อเป็นหลักประกันในการรักษาเสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชน อำนาจอธิปไตยอันเป็นอำนาจสูงสุดจึงต้องเป็นของประชาชน” ตลอดจนทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนของ Jean Jacques Rousseau ซึ่งมีแนวคิดที่ว่า “อำนาจอธิปไตยมีอยู่ในตัวมนุษย์ทุกคน เมื่อมนุษย์มาอยู่ร่วมกันเป็นสังคม มนุษย์ก็

¹⁸ สมยศ เชื้อไทย และวรวพจน์ วิศรุตพิชญ์ “แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย, “วารสารนิติศาสตร์, ฉบับที่ 3, ปีที่ 14, น.44 (มิถุนายน 2527)

ได้ทำสัญญาหรือก่อพันธะผูกพันกันโดยชัดแจ้งว่าจะมอบอำนาจที่ตนมีอยู่ให้แก่สังคมร่วมกัน”¹⁹ ตามทฤษฎีดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ประชาชนอาจมอบหมายให้ใครเป็นผู้แทนและใช้อำนาจแทนตนได้ แต่การใช้อำนาจของบุคคลดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริง นอกจากนี้ทุกทฤษฎีจะเน้นการปกครองแทนประชาชนเพราะผู้ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจย่อมมีส่วนเป็นเจ้าของอำนาจเท่ากับประชาชนทั่วไป เพียงแต่ตนได้อำนาจมาจากความยินยอมพร้อมใจของประชาชนในลักษณะชั่วคราว ไม่ใช่การมอบหมายอำนาจอย่างถาวร

ประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยต่างรองรับทฤษฎีดังกล่าวมาปรับใช้โดยยอมรับว่า อำนาจสูงสุดในการปกครองหรืออำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนทุกคน กฎเกณฑ์ทั้งหลายที่ออกมาบังคับใช้หรือกำหนดวิถีชีวิตของประชาชนจึงต้องมีที่มาจากประชาชนโดยตรงหรือจากผู้แทนซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน และในฐานะที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุด การดำเนินการของรัฐทุกส่วนจึงต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชน ซึ่งหากไม่ใช่ประชาชนทุกคนก็ต้องเป็นประชาชนส่วนมาก (Majority) การแสดงออกประการสำคัญในการเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดของประชาชนก็คือ การแสดงออกซึ่งอำนาจในการกำหนดตัวผู้ปกครองให้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเพื่อให้เกิดความชอบธรรมในการใช้อำนาจ เปรียบเสมือนการได้รับฉันทานุมัติจากประชาชน การเลือกตั้งผู้ปกครองต้องกระทำโดยประชาชนทุกคนโดยตรงและโดยลับ เพื่อให้ประชาชนใช้อำนาจในการกำหนดตัวผู้ปกครองได้อย่างเสรี เป็นการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ประชาชนต้องสามารถตรวจสอบการทำงานของผู้ปกครองได้ตลอดระยะเวลาด้วยการกำหนดให้ผู้ปกครองมีวาระในการดำรงตำแหน่งที่ชัดเจน ผู้ปกครองต้องใช้อำนาจโดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชน และทำให้เจตจำนงของประชาชนเป็นจริงได้มากที่สุด ด้านการถอดถอนประชาชนย่อมมีสิทธิถอดถอนผู้แทนของตนก่อนครบวาระดังคำประกาศอิสรภาพของอเมริกาที่มีข้อความตอนหนึ่งว่า“เมื่อรัฐบาลใดก็ตามได้กลายมาทำลายจุดมุ่งหมายเหล่านี้ ย่อมเป็นสิทธิของปวงชนที่จะทำการเปลี่ยนแปลงหรือขจัดรัฐบาลนั้นเสียและตั้งรัฐบาลขึ้นใหม่” ซึ่งต่อมาได้พัฒนารูปแบบมาเป็นการถอดถอน (Recall) หรือการกำหนดให้ผู้แทนมีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจ อันเป็นผลทำให้เกิดการควบคุมตรวจสอบให้ผู้ปกครองต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนเช่นในปัจจุบัน

¹⁹ ฐิติญา วัฒนรุ่ง, ปรัชญาและพัฒนนาการของกฎหมายมหาชน, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543) น.67

2.2.2 หลักประชาธิปไตยแบบเสรี หรือหลักสิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาค

ในส่วนของหลักประชาธิปไตยแบบเสรีนั้น แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพได้พัฒนา มาอย่างช้านานตั้งแต่ในยุครีกและแพร่หลายในช่วงศตวรรษที่ 18 โดยนักปราชญ์คนสำคัญคือ John Locke²⁰ ที่เชื่อในแนวคิดที่ว่า “มนุษย์แต่ละคนมีเสรีภาพที่สมบูรณ์ไม่จำกัด มนุษย์สามารถกระทำ การได้ทุกอย่างเพื่อตอบสนองความต้องการของตน มนุษย์ทุกคนรู้จักกฎหมายธรรมชาติ ซึ่งเป็นสิ่ง ที่สอนให้มนุษย์รู้จักการเคารพสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคต่อกัน รู้ว่าตนไม่ควรจะล่วงละเมิด ชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ทรัพย์สินของกันและกัน แต่ด้วยข้อเสียในเรื่องการขาดความชัดเจนของการ ใช้สิทธิที่มีมักจะล่วงล้ำขอบเขต และกระทบกระทั่งสิทธิของผู้ที่อยู่เสมอ ดังนั้นเพื่อยุติความขัดแย้ง มนุษย์จึงเข้าทำสัญญาอยู่ร่วมกันเป็นสังคมและจัดตั้งรัฐบาลเพื่อทำหน้าที่รักษาความสงบ เรียบร้อยในรูปของ สัญญาประชาคม (Social Contract)” แนวคิดดังกล่าวก่อให้เกิดหลักการ สำคัญที่ว่า รัฐมีอำนาจอยู่อย่างจำกัด รัฐจะใช้อำนาจล่วงล้ำเข้าไปทำลายสิทธิของประชาชนไม่ได้ การให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ให้ถูกล่วงละเมิดโดยอำนาจรัฐถือเป็นเรื่องที่รัฐ พึงให้ความสำคัญ กล่าวได้ว่า มนุษย์ทุกคนมีสิทธิเสรีภาพมาแต่ดั้งเดิมก่อนที่รัฐจะเกิดขึ้น โดยสิทธิ เสรีภาพดังกล่าวเป็นสิ่งที่รัฐต้องคำนึงถึงและยอมได้รับความคุ้มครองจากรัฐอยู่เสมอ

ความหมายของคำว่า “สิทธิ” (Rights) หมายถึง อำนาจที่กฎหมายรับรองและคุ้มครอง ให้แก่บุคคลในอันที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง สิทธิจึงก่อให้เกิดหน้าที่ แก่บุคคลอื่นตามมา²¹ กล่าวได้ว่าสิทธิเป็นอำนาจของบุคคลที่กฎหมายบัญญัติรับรองให้สามารถ กระทำการใดได้อย่างอิสระ รวมทั้งมีสิทธิที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการใดให้ตนและตนยอม ต้องมีหน้าที่กระทำต่อบุคคลอื่นภายใต้สิทธิของบุคคลอื่นนั้นเช่นเดียวกัน ทั้งนี้เพื่อมิให้การใช้สิทธิ ของบุคคลแต่ละคนล่วงเกินสิทธิของบุคคลอื่นนั่นเอง

ความหมายของคำว่า “เสรีภาพ” (Liberties) หมายถึง สภาพการณ์ที่บุคคลมีอิสระใน การที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามความประสงค์ของตน²² เสรีภาพเป็นความสามารถของ บุคคลในสภาพการณ์นั้นๆ ที่จะกระทำการใดก็ได้ตามที่ตนปรารถนาโดยไม่มีอุปสรรคมาขัดขวาง ทั้งนี้ตราบได้ที่ใช้เสรีภาพของตนนั้นไม่เป็นการล่วงละเมิดเสรีภาพของบุคคลอื่น

²⁰ ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา, (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543) น.196 - 198

²¹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ วิทยุชน, 2538) น.21

²² เฟิงอั้ง, น.22

ระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่ต้องเคารพและมีหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ให้ถูกล่วงล้ำโดยอำนาจตามอำเภอใจของรัฐ ทั้งนี้เพราะลักษณะพื้นฐานของสังคมในการปกครองรูปแบบนี้ยอมรับในความหลากหลายทางความคิดที่จำเป็นต้องมีการถกเถียงเพื่อให้ได้ข้อสรุปที่เป็นที่ยอมรับ ระบอบการปกครองจึงต้องรองรับและคุ้มครองเสรีภาพของประชาชนโดยเฉพาะเสรีภาพในการใช้สิทธิเลือกตั้งหรือลงสมัครรับเลือกตั้ง เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น และเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองหรือการเข้าเป็นสมาชิกพรรค เพื่อแสดงออกซึ่งเจตจำนงทางการเมืองของประชาชน สังคมประชาธิปไตยแบบเสรีจึงต้องเป็นสังคมที่ยอมรับความแตกต่าง ความขัดแย้งและการโต้แย้งกันบนพื้นฐานของสันติวิธี²³ แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ต้องได้รับความคุ้มครอง ปราศจากการล่วงละเมิดหรือถูกรบกวนนี้ภายหลังจากได้ถูกนำไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศที่มีการปกครองตามแนวทางในระบอบรัฐธรรมนูญนิยม เกิดสภาพบังคับเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ถือได้ว่าเป็นการจำกัดอำนาจรัฐในการล่วงล้ำสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยการตรากฎหมายออกใช้บังคับให้ไม่อาจเกิดขึ้นได้

หลักความเสมอภาค (Equality) แนวคิดทางกฎหมายของ หลักความเสมอภาค ที่มุ่งให้ความคุ้มครองประชาชนตามกฎหมายอย่างเท่าเทียม (Equal protection under the law) โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ (discrimination) ได้มีการรับรองอย่างชัดเจนในกฎหมายปัจจุบันโดยถือว่าบุคคลย่อมมีความเสมอภาคที่จะได้รับการรับรองและคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน อันเป็นการยอมรับสิทธิเสรีภาพที่เป็นสาระสำคัญของความเป็นมนุษย์ที่ติดตัวมาแต่กำเนิด และไม่อาจพรากไปได้ เป็นการแสดงให้เห็นถึงการยอมรับทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติโดยอ้างถึงหลักกฎหมายที่ว่า “บุคคลทุกคนเกิดมามีเสมอภาคกัน”²⁴ หลักความเสมอภาคยังเป็นหลักการที่ควบคุมไม่ให้รัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจเจาะจงแก่กลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ กล่าวคือรัฐต้องสามารถอธิบายได้ว่า เหตุใดรัฐจึงกระทำการอันเป็นการให้ผลประโยชน์หรือก่อให้เกิดภาระเฉพาะแก่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลใด หากการให้เหตุผลนั้นไม่อาจรับฟังได้ ย่อมแสดงว่าการใช้อำนาจของรัฐเป็นไปตามอำเภอใจ แนวคิดของหลักความเสมอภาคได้เริ่มปรากฏขึ้นอย่างชัดเจนในคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 ต่อมาในปัจจุบันประเทศต่างๆ

²³ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547) น. 21

²⁴ สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, (กรุงเทพมหานคร : เรือนแก้วการพิมพ์, 2535) น. 138

ได้นำแนวคิดนี้ไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อรองรับและคุ้มครองหลักความเสมอภาคอย่างเป็นรูปธรรม อาทิ รัฐธรรมนูญสหพันธ์รัฐเยอรมัน มาตรา 3²⁵ รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส มาตราแรก และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 30 เป็นต้น

2.2.3 หลักการปกครองโดยฝ่ายข้างมากที่เคารพหรือคุ้มครองสิทธิฝ่ายข้างน้อย

โดยสภาพของระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนที่ประชาชนเป็นผู้เลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตน ได้ก่อให้เกิดสถานะความเป็นผู้ปกครองและผู้ถูกปกครองอันเป็นสถานะที่แตกต่างกัน ส่งผลให้ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทางแนวคิดระหว่างผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครอง อยู่ในสภาพที่ไม่อาจเป็นจริงได้ ประกอบกับลักษณะของการปกครองที่ให้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นแก่บุคคลได้อย่างกว้างขวาง ความคิดเห็นที่แตกต่างย่อมเกิดขึ้นได้เป็นธรรมดา ดังนั้น เพื่อให้การบรรลุอุดมคติใกล้เคียงความเป็นจริงมากที่สุด และเพื่อให้สามารถตัดสินใจแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ระบอบประชาธิปไตยจึงต้องยอมรับเจตนารมณ์ของประชาชนจำนวนมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้กล่าวคือ ต้องปกครองไปตามฝ่ายข้างมาก (The Rule of Majority) โดยมีผลผูกพันฝ่ายข้างน้อยให้ยอมรับการตัดสินใจ หากการตัดสินใจนั้นมีเหตุผลมีความชอบธรรมตามวิธีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ในขณะที่เดียวกันการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ต้องคุ้มครองและยอมรับฟังความคิดเห็นของฝ่ายข้างน้อย (minority right) ไปพร้อมกัน ลักษณะข้อนี้เป็นลักษณะสำคัญที่ทำให้การปกครองรูปแบบนี้แตกต่างจากรบอบประชาธิปไตยที่มีลักษณะเป็นเผด็จการเสียงข้างมาก (dictatorship of majority) ซึ่งเป็นการปกครองโดยฝ่ายข้างมากที่ไม่รับฟังฝ่ายข้างน้อย ใช้เสียงข้างมากลงมติสนับสนุนผลประโยชน์ส่วนตน โดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนและแตกต่างจากรบอบประชาธิปไตยที่มีลักษณะเป็นทรราชเสียงข้างมาก (tyranny of majority)²⁶ ที่นอกจากไม่รับฟังฝ่ายข้างน้อยแล้ว ยังมีการแสดงออกซึ่งการกระทำที่เป็นการกดขี่ข่มเหงฝ่ายข้างน้อย การปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริงฝ่ายข้างมากต้องเปิดโอกาสให้ฝ่ายข้างน้อยแสดงความคิดเห็น หาก

²⁵ สมคิด เลิศไพฑูรย์, “หลักความเสมอภาค, “วารสารนิติศาสตร์, ฉบับที่ 2, ปีที่ 30, น. 161-164 (มิถุนายน 2543)

²⁶ ปริญญา เทวานฤมิตรกุล และคณะ. “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมือง: การแก้จุดอ่อนของรัฐธรรมนูญ 2540 ที่ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจเหนือผู้แทนปวงชนโดยใช้พรรคการเมือง” เอกสารประกอบการประชุมกลุ่มย่อยในการประชุมนิติศาสตร์แห่งชาติครั้งที่ 6 ประจำปี 2549 เรื่อง ทิศทางของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่, น.1

ฝ่ายข้างน้อยมีเหตุผลมากกว่าก็ต้องรับฟังและนำความคิดเห็นดังกล่าวไปปฏิบัติให้มีผลบังคับในลักษณะของ “การปกครองโดยเหตุผล” เสียงข้างมากพียงนำมาใช้ในกรณีที่หาข้อยุติในเรื่องที่ถกเถียงไม่ได้ หากใช้การใช้เสียงข้างมากในทุกเรื่องจนเสียงข้างมากอยู่เหนือเหตุผลซึ่งเป็นการทำลายลักษณะความเป็นประชาธิปไตยในประการสำคัญไป

นอกจากนี้การยอมรับฟังเสียงข้างน้อยยังเท่ากับเป็นการรองรับหลักความเสมอภาคในการแสดงความคิดเห็นและควมมีโอกาสเท่าเทียมกันในการเมืองโดยไม่มีทางเลือกปฏิบัติฝ่ายข้างมากต้องยอมให้ฝ่ายข้างน้อยมีสิทธิที่จะคัดค้านวิพากษ์วิจารณ์การตัดสินใจของฝ่ายตนให้โอกาสฝ่ายข้างน้อยได้มีโอกาสพัฒนาไปเป็นฝ่ายข้างมากในอนาคต อันเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนใช้อำนาจตัดสินใจ หากประชาชนเห็นว่าฝ่ายข้างน้อยมีเจตนารมณ์ที่ตรงกับประชาชนมากกว่า ฝ่ายข้างมากต้องวางตนอยู่บนพื้นฐานของความอดทนต่อความคิดเห็นที่แตกต่างที่อาจออกมาในรูปของการรับฟังความคิดเห็นของฝ่ายข้างน้อยในรัฐสภา การให้ฝ่ายข้างน้อยมีโอกาสเข้าร่วมเป็นตัวแทนในคณะกรรมการธิการของสภา การไม่จำกัดสิทธิในการแสดงความคิดเห็นของฝ่ายข้างน้อย การไม่สนับสนุนกลุ่มผลประโยชน์เพียงกลุ่มเดียว และการเปิดโอกาสให้สื่อมวลชนที่เป็นกลางแสดงความคิดเห็นได้โดยอิสระ ให้ฝ่ายข้างน้อยมีโอกาสใช้สื่อมวลชนอย่างเท่าเทียม มิใช่ผูกขาดสื่อโดยฝ่ายข้างมากแต่เพียงฝ่ายเดียว เป็นต้น

ทั้งนี้เมื่อพิจารณาหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยตามที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว อาจกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญของรัฐที่รองรับหลักการพื้นฐานที่สำคัญอันได้แก่ หลักนิติรัฐและหลักประชาธิปไตยดังกล่าวย่อมมีลักษณะเป็นรัฐธรรมนูญแห่งระบอบประชาธิปไตยหรือรัฐธรรมนูญตามแนวคิดของระบอบรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) อันมีลักษณะแตกต่างจากรัฐธรรมนูญในระบอบอื่น ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญในระบอบนี้จะรองรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันได้แก่รูปแบบกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของรัฐโดยอาศัยเสียงของประชาชนฝ่ายข้างมากที่เคารพเสียงของประชาชนฝ่ายข้างน้อย ในขณะเดียวกันก็รองรับหลักนิติรัฐที่มุ่งคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนภายในรัฐให้พ้นจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของผู้ปกครอง โดยรัฐจะยอมตนอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างเคร่งครัด รัฐจะล่วงล้ำสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายกำหนดให้อำนาจรัฐไว้เท่านั้น

3. หลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง (Intra – Party Democracy)

พรรคการเมือง ถือเป็นสถาบันสำคัญในระบบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน เป็นเสมือนตัวกลางที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการสร้างเจตนารมณ์ของตนให้มีผลในทางปฏิบัติจนอาจกล่าวได้ว่า ประเทศที่ปกครองในระบบประชาธิปไตยจะไม่สามารถบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพหากขาดเสียซึ่งพรรคการเมืองซึ่งทำหน้าที่เสมือนเป็นตัวกลางเชื่อมโยงประชาชนกับผู้แทนให้เข้าไปทำหน้าที่บริหารประเทศตอบสนองเจตนารมณ์ของประชาชน ในขณะที่เดียวกันการตอบสนองเจตนารมณ์ของประชาชนจะไม่มีผลเป็นรูปธรรมหากความต้องการของประชาชนไม่สามารถหาข้อยุติได้โดยอาศัยอุดมการณ์ที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันของผู้แทน เมื่อเราพิจารณาถึงความสำคัญของพรรคการเมืองดังกล่าวแล้ว ความจำเป็นที่ต้องทำให้พรรคการเมืองมีสภาพภายในองค์กรที่สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบบประชาธิปไตย อันเปรียบเสมือนการย่อส่วนองค์กรในการนำหลักประชาธิปไตยไปปรับใช้จากองค์กรในระดับประเทศเป็นองค์กรในระดับที่เล็กกว่าคือพรรคการเมืองจึงเกิดขึ้นกล่าวคือ เมื่อระบบการปกครองรองรับหลักประชาธิปไตยแล้ว ลักษณะภายในองค์กรพรรคการเมืองจึงต้องรองรับหลักประชาธิปไตยดังกล่าวมาปรับใช้ให้สอดคล้องกับระบบการปกครองของประเทศ หลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง (Intra – Party Democracy) จึงเป็นหลักการที่เกิดขึ้น อาจกล่าวได้ว่า สถาบันพรรคการเมืองซึ่งเป็นสถาบันหลักสำคัญของการปกครองในระบบประชาธิปไตยจักต้องมีลักษณะหรือการดำเนินการที่อยู่บนพื้นฐานของหลักการปกครองในระบบประชาธิปไตยโดยเฉพาะหลักประชาธิปไตยทั้งสามประการตามที่กล่าวมา ทั้งนี้เพื่อให้พรรคการเมืองเป็นสถาบันที่มีประสิทธิภาพ ส่งผลทำให้ระบบพรรคการเมืองทั้งระบบดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพเช่นเดียวกัน

ตารางที่ 1. ตารางเปรียบเทียบระหว่างหลักประชาธิปไตยอันเป็นหลักการพื้นฐานของการปกครอง
ในระบบประชาธิปไตย กับหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง

หลักประชาธิปไตย	หลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง
1. หลักอำนาจสูงสุด หรืออำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน	1. หลักอำนาจสูงสุดภายในพรรคเป็นของสมาชิกพรรค
2. หลักประชาธิปไตยแบบเสรี หรือหลักสิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาค	2. หลักประชาธิปไตยแบบเสรี หรือหลักสิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคของสมาชิกพรรค
3. หลักการปกครองโดยฝ่ายข้างมากที่เคารพ หรือคุ้มครองสิทธิฝ่ายข้างน้อย	3. หลักการปกครองโดยสมาชิกพรรคฝ่ายข้างมากที่เคารพหรือคุ้มครองสิทธิของสมาชิกพรรคฝ่ายข้างน้อย

3.1 หลักอำนาจสูงสุดภายในพรรคเป็นของสมาชิกพรรค

พรรคการเมืองที่รองรับหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองต้องยอมรับในหลักการที่ให้อำนาจสูงสุดภายในพรรคเป็นของ สมาชิกพรรคทุกคน ไม่ใช่กลุ่มอิทธิพลกลุ่มทุนหัวหน้าหรือกรรมการบริหารพรรคคนไหนคนใด การบริหารและการดำเนินกิจกรรมภายในพรรคต้องดำเนินการโดยสมาชิกพรรคทุกคนโดยตรงหรือผ่านผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมของสมาชิกพรรคเพื่อทำให้พรรคมีลักษณะเป็นพรรคของมวลชน (Mass Party) ที่สมาชิกพรรคทุกคนมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของพรรคอย่างเท่าเทียมกัน นอกจากนี้เพื่อให้อำนาจสูงสุดภายในพรรคเป็นของสมาชิกที่มีความเป็นสมาชิกพรรคอย่างแท้จริง พรรคการเมืองต้องทำให้การเข้าเป็นสมาชิกพรรคเกิดจากความสมัครใจ ศรัทธาในแนวคิดนโยบายและอุดมการณ์ของพรรค พรรคการเมืองต้องเร่งจัดตั้งสาขาพรรคให้เพิ่มขึ้นตามภูมิภาคเพื่อทำให้ประชาชนที่อยู่ห่างไกลแต่มีความสนใจเข้าร่วมทำกิจกรรมกับพรรคได้มีโอกาสเข้าถึงพรรค ทำให้พรรคการเมืองมีความใกล้ชิดและเข้าใจถึงสภาพปัญหาของประชาชนจนสามารถกำหนดนโยบายพรรคซึ่งภายหลังอาจเปลี่ยนแปลงเป็นนโยบายรัฐบาลให้แก่ปัญหาได้อย่างเป็นรูปธรรม ส่งผลทำให้ประชาชนเห็นถึงความสำคัญของพรรคการเมืองอย่างไรก็ตามการเข้าร่วมเป็นสมาชิกพรรคจะเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อเมื่อพรรคการเมือง

มีการให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชนอย่างสม่ำเสมอ ทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของพรรคและอยากเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมร่วมกับพรรคอย่างแท้จริง

ในด้านที่มาจากผู้บริหารพรรค หัวหน้า กรรมการบริหารพรรค ประธานและกรรมการสาขาพรรคและผู้แทนสมาชิกพรรคที่เข้าร่วมประชุมในที่ประชุมใหญ่สามัญซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดภายในพรรค โดยหลักต้องมีที่มาจากการเลือกตั้งด้วยการลงคะแนนโดยลับของสมาชิกพรรคทุกคนเพื่อเปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคได้มีส่วนร่วมในการเลือกตั้งโดยตรงและโดยเสรีเช่นเดียวกับการเลือกตั้งผู้แทนในระดับประเทศ หรืออาจจัดให้มีการเลือกตั้งผู้แทนสมาชิกพรรคทางอ้อมในลักษณะของการเลือกตั้งเป็นลำดับขั้น โดยเริ่มต้นให้สมาชิกพรรคทุกคนเลือกผู้แทนในระดับสาขาพรรค ให้ผู้แทนในระดับสาขาพรรคเลือกตั้งผู้แทนในระดับจังหวัด ให้ผู้แทนในระดับจังหวัดเลือกตั้งผู้แทนในระดับประเทศเพื่อสะท้อนถึงความเป็นประชาธิปไตยโดยการเลือกตั้ง ทำให้อำนาจที่ผู้บริหารพรรคหรือสาขาพรรคได้รับมอบหมายเป็นอำนาจที่มีความชอบธรรม ในขณะเดียวกันสมาชิกพรรคก็พร้อมที่จะรับผิดชอบในการกระทำของผู้ที่ตนได้มอบอำนาจให้ไป นอกจากนี้สมาชิกพรรคในจำนวนไม่มากเกินไปต้องสามารถตรวจสอบควบคุมและเข้าชื่อถอดถอนผู้บริหารพรรคหรือสาขาพรรคที่มีพฤติกรรมทุจริตทำเพื่อประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง ตลอดจนมีอำนาจตรวจสอบการเงินของพรรคให้เป็นไปโดยเปิดเผย โปร่งใสตรวจสอบได้ สามารถแจ้งเรื่องทุจริตให้คณะผู้บริหารพรรคพิจารณาโทษหรืออาจมีวิธีการทำให้ผู้บริหารพรรคใช้อำนาจให้เป็นไปโดยชอบธรรมและอยู่ภายใต้การตรวจสอบควบคุมของสมาชิกพรรคด้วยการกำหนดให้ผู้แทนสมาชิกพรรคในทุกระดับมีระยะเวลาที่ไม่ยาวนานในการดำรงตำแหน่ง มีการกำหนดวาระที่ชัดเจนเพื่อให้สมาชิกพรรคมีโอกาสพิจารณาเลือกผู้แทนที่สามารถตอบสนองเจตนารมณ์ของตนได้อย่างแท้จริง ในทุกคราวที่มีการเลือกตั้งกล่าวได้ว่า พรรคการเมืองต้องเปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคได้มีส่วนร่วมในการริเริ่ม ดำเนินการ ตรวจสอบ ถอดถอนในทุกมิติกระบวนการ เปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคในจำนวนที่ไม่มากเกินไปสามารถเข้าชื่อขอเปิดประชุมวิสามัญของพรรคหรือสาขาพรรค เพื่อชี้แจงถึงปัญหาให้ผู้บริหารพรรคหรือสาขาพรรคทราบ เปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคที่อยู่ห่างไกลต่างท้องถิ่นมีโอกาสเข้าร่วมดำเนินกิจกรรมกับพรรคผ่านสาขาพรรคที่มีการจัดตั้งโดยคำนึงถึงสัดส่วนของสมาชิกพรรคเป็นเกณฑ์ให้มีจำนวนมากเพียงพอ นอกจากนี้อำนาจในการพิจารณาคัดเลือกผู้สมัครที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคย่อมเป็นของสมาชิกพรรคภายในเขตสาขาพรรคทุกคน หาใช่เป็นอำนาจของหัวหน้าพรรคหรือกรรมการบริหารพรรคแต่อย่างใด

ในด้านนโยบายพรรค การริเริ่มและการเปลี่ยนแปลงแก้ไขนโยบายพรรคอันจะแปรเปลี่ยนไปเป็นนโยบายระดับชาติหากพรรคได้รับเลือกตั้งเข้าไปเป็นรัฐบาลต้องผ่านความ

เห็นชอบจากสมาชิกพรรคทุกคนหรือตัวแทนที่ได้รับการเลือกตั้งจากสมาชิกพรรค สมาชิกพรรค ต้องมีส่วนร่วมในการริเริ่มเสนอแนวนโยบายพรรคให้ผู้บริหารพรรคพิจารณา มีส่วนแสดงความคิดเห็นโดยผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นอันเป็นรูปแบบคล้ายการทำประชาพิจารณ์ในระดับประเทศ และมีส่วนร่วมตัดสินใจเข้าชื่อสนับสนุนร่างนโยบายพรรคที่จะประกาศใช้ในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง เช่นเดียวกันกับในส่วนของกรรมาธิการหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อบังคับพรรคอันเปรียบเสมือนรัฐธรรมนูญของพรรค พรรคการเมืองควรให้สมาชิกพรรคทุกคนมีสิทธิในการเข้าชื่อเสนอหรือแก้ไขในรูปแบบเดียวกับการทำประชามติในระดับชาติในกรณีที่ร่างข้อบังคับของพรรคถูกปฏิเสธหรือถูกแก้ไขโดยคณะกรรมการบริหารพรรค ท้ายสุดการยุบเลิกและการควมรวมพรรคก็ควรเป็นอำนาจตัดสินใจของสมาชิกพรรคทุกคน ไม่ใช่หัวหน้าหรือกรรมการบริหารพรรคคนไหนคนใดโดยสมาชิกพรรคไม่มีส่วนรับรู้หรือตัดสินใจ ทั้งนี้เพื่อให้อำนาจในการยุติบทบาทของพรรคการเมืองเป็นอำนาจของสมาชิกพรรคซึ่งเป็นเจ้าของพรรคอย่างแท้จริง กล่าวโดยสรุปได้ว่า พรรคการเมืองที่รองรับหลักอำนาจสูงสุดภายในพรรคเป็นของสมาชิกพรรค ต้องยอมให้สมาชิกพรรคทุกคนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นทั้งผู้ริเริ่ม ดำเนินการ ติดตาม ตรวจสอบ ถอดถอน ตลอดจนตัดสินใจในทุกมิติกระบวนการของการดำเนินกิจกรรมภายในพรรค หรือทำให้อำนาจสูงสุดภายในพรรคมีจุดเกาะเกี่ยวกับสมาชิกพรรคในจำนวนมากที่สุด ทั้งนี้เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงภาวะที่อำนาจสูงสุดภายในพรรคเป็นของสมาชิกพรรคทุกคน ไม่ใช่ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด

3.2 หลักประชาธิปไตยแบบเสรี หรือหลักสิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคของสมาชิกพรรค

หลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอีกประการหนึ่งคือ การให้ความคุ้มครองหรือหลักประกันแก่สิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชน ซึ่งโดยนัยหากเทียบเคียงกับองค์ระดับพรรคการเมืองก็คือการให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคแก่สมาชิกพรรคทุกคน โดยอาจมีการกำหนดบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองหรือรับรองสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของสมาชิกพรรคไว้ในกฎหมายพรรคการเมืองเป็นหมวดเฉพาะ โดยเฉพาะเสรีภาพในการรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมืองของประชาชนนับเป็นสิทธิเสรีภาพประการสำคัญที่รัฐธรรมนูญของประเทศเสรีประชาธิปไตยแทบทุกประเทศให้การรองรับ ประเทศที่ปกครองในระบอบนี้จึงมักมีพรรคการเมืองหลายพรรค การจัดตั้งพรรคการเมืองสามารถทำได้โดยง่าย ในบางประเทศเช่นประเทศเยอรมัน การรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมืองสามารถทำได้โดย

ไม่ต้องมีการจดทะเบียน²⁷ อีกทั้งมีการกำหนดหลักประกันสิทธิเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ในกฎหมายพื้นฐานอันเท่ากับเป็นการห้ามกำหนดกฎเกณฑ์ใดที่มีผลบังคับให้การจัดตั้งพรรคการเมืองต้องขออนุญาตจากทางราชการ²⁸ อันเป็นลักษณะที่ต่างจากประเทศที่ใช้ระบอบเผด็จการที่มักกำหนดให้มีพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวโดยมีกฎหมายห้ามการจัดตั้งพรรคการเมืองอื่นหรือแม้ยินยอมให้มีพรรคการเมืองอื่นได้ ก็ไม่ให้พรรคเหล่านั้นมีบทบาทในทางการเมืองแต่อย่างใด ดังนั้นกฎหมายพรรคการเมืองที่จำกัดสิทธิเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองด้วยการกำหนดจำนวนผู้จัดตั้ง จำนวนสมาชิกพรรค จำนวนสาขาพรรค การพิจารณารับหรือไม่รับจดทะเบียนที่ให้อยู่ในดุลพินิจของนายทะเบียนพรรคการเมือง อีกทั้งการมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการยุบหรือการสิ้นสุดของพรรคการเมืองบางมาตราที่ไม่เหมาะสมเป็นมาตรการลงโทษที่รุนแรงมีลักษณะเข้มงวดเกินไปจึงล้วนแต่เป็นการลดทอนสิทธิเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่พึงเกิดขึ้นในรัฐเสรีประชาธิปไตย นอกจากนี้ผลที่ตามมาของการสร้างเงื่อนไขดังกล่าวที่โดยสภาพต้องมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการจำนวนมหาศาลยังเท่ากับเป็นการกีดกันพรรคการเมืองขนาดเล็กหรือกลุ่มคนที่มีอุดมการณ์แน่วแน่ที่ดี เป็นบุคคลที่มีคุณภาพ แต่ขาดเงินทุนไม่ให้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ถือเป็นการทำลายหลักความเสมอภาคระหว่างประชาชนโดยประการสำคัญ

นอกจากนี้รัฐที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยยังต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง การกำหนดกฎหมายบังคับให้ผู้แทนต้องสังกัดพรรคและการกำหนดให้ผู้แทนที่ลาออกหรือถูกขับออกจากพรรคต้องสิ้นสมาชิกภาพความเป็นผู้แทนถือได้ว่าเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการเลือกตั้งและการลงสมัครรับเลือกตั้งของประชาชน อันเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิเสรีภาพในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างชัดเจน ในประเทศเยอรมันถือว่า การจำกัดสิทธิในลักษณะดังกล่าวเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญที่ให้ประกันความทั่วไปและความเสมอภาคในการเลือกตั้งของประชาชน กฎหมายของประเทศที่รองรับหลักประชาธิปไตยมาปรับใช้ต้องคงไว้ซึ่งสิทธิเสรีภาพในการเลือกตั้งและลงสมัครรับเลือกตั้งของประชาชนกล่าวคือ ประชาชนย่อมมีสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคที่จะเลือกผู้แทนทั้งที่เป็นผู้แทนสังกัดพรรคและผู้แทนอิสระ ในขณะที่เดียวกันผู้สมัครที่ประสงค์จะลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนก็มีสิทธิเสรีภาพที่จะเลือกลงสมัครในสังกัดพรรคหรือลงสมัครในนามผู้แทนอิสระ พรรคการเมืองต้องพยายามปรับ

²⁷ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, การปรับปรุงระบบพรรคการเมือง, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538) น.73

²⁸ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, “กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน”, วารสารนิติศาสตร์, ฉบับที่ 2, ปีที่ 19, น.147 -148 (มิถุนายน 2532)

บทบาททั้งในด้านตัวบุคคลและนโยบายพรรคให้ประชาชนเห็นถึงความสำคัญของการเลือกผู้แทนที่สังกัดพรรคการเมืองจนกลายเป็นวิถีทางธรรมชาติ โดยไม่จำเป็นต้องอาศัยกฎหมายมาจำกัดสิทธิอันเป็นการขัดกับหลักประชาธิปไตยในส่วนนี้อย่างชัดเจน

หลักการที่สำคัญอีกประการหนึ่งซึ่งเป็นการคุ้มครองหลักเสรีภาพและความเสมอภาคของสมาชิกพรรคคือ การทำให้สมาชิกพรรคที่เป็นผู้แทนมีอิสระในการตัดสินใจเพื่อประโยชน์ของประชาชน อันเป็นการรองรับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของผู้แทนที่สังกัดพรรคอันถือเป็นส่วนหนึ่งของสมาชิกพรรค ภายใต้หลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใดของผู้แทนปวงชนหรือหลัก free mandate ตามที่ได้กล่าวมาในหัวข้อดังกล่าว การกำหนดหลักการให้ผู้แทนต้องสังกัดพรรค การไม่มีบทบัญญัติที่รองรับหลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใดของผู้แทนปวงชน การกำหนดหลักเกณฑ์ให้การย้ายพรรคของผู้แทนทำได้ยากด้วยการกำหนดเงื่อนไขให้ผู้แทนต้องสังกัดพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวแต่กลับส่งเสริมให้มีการควบรวมพรรค และการห้ามไม่ให้ผู้แทนเป็นรัฐมนตรีในเวลาเดียวกัน ล้วนแต่เป็นมาตรการที่ส่งเสริมให้มติพรรคหรืออำนาจของหัวหน้าหรือกรรมการบริหารพรรคเข้มแข็งจนอยู่เหนือการตัดสินใจของผู้แทน อันเป็นการทำลายสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของสมาชิกพรรคขัดกับหลักประชาธิปไตยอย่างสิ้นเชิง ดังนั้นประเทศที่รองรับหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองในข้อนี้จึงต้องพยายามคุ้มครองให้สมาชิกหรือผู้แทนของพรรคมีสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคภายในพรรคอยู่เสมอเพื่อป้องกันไม่ให้สิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคอยู่ภายใต้การครอบงำหรือถูกลดทอนโดยหัวหน้าหรือกรรมการบริหารพรรค อันเท่ากับเป็นการทำลายหลักประชาธิปไตยข้อนี้ลงในที่สุด

3.3 หลักการปกครองโดยสมาชิกพรรคฝ่ายข้างมากที่เคารพหรือคุ้มครองสิทธิของสมาชิกพรรคฝ่ายข้างน้อย

โดยสภาพของการปกครองในระบบประชาธิปไตยที่ยอมรับในเจตนารมณ์ของประชาชนจำนวนมากที่สุด อันเป็นการทำให้การตัดสินใจทางการเมืองเป็นไปตามฝ่ายข้างมากหรือเสียงส่วนใหญ่ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับองค์กรพรรคการเมืองแล้วอาจกล่าวได้ว่า พรรคการเมืองต้องบริหารหรือดำเนินการโดยสมาชิกพรรคฝ่ายข้างมากพร้อมไปกับการเคารพหรือคุ้มครองสิทธิของสมาชิกพรรคฝ่ายข้างน้อย ในภาพรวมหากพิจารณาจากความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองแล้ว พรรคการเมืองต้องยอมรับในการดำรงอยู่ของพรรคการเมืองอื่น ทั้งนี้เพราะจำนวนพรรคการเมืองในรัฐเสรีประชาธิปไตยควรมีมากกว่า 1 พรรคขึ้นไป เพื่อคงไว้ซึ่งการแข่งขัน

โดยเสรีระหว่างพรรคการเมืองด้วยการเสนอนโยบายและตัวผู้สมัครให้ประชาชนพิจารณาเพื่อให้ได้ตัวแทนของฝ่ายข้างมากเข้าไปบริหารประเทศ ในขณะที่เดียวกันก็ต้องยอมรับถึงการดำรงอยู่ของพรรคการเมืองที่เป็นตัวแทนของฝ่ายข้างน้อยในการทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ไม่ใช่มุ่งแต่จะทำลายพรรคการเมืองอื่นที่เป็นคู่แข่งของตนให้หมดไป อันเท่ากับเป็นการทำลายระบอบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนไปในตัว พรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลต้องเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองฝ่ายค้านมีสิทธิวิพากษ์วิจารณ์การทำงาน²⁹ และนำเสนอทางเลือกในการแก้ไขปัญหาต่อประชาชน ตลอดจนมีโอกาสพัฒนาไปเป็นฝ่ายบริหารได้ในอนาคตหากประชาชนให้การสนับสนุน รัฐบาลต้องจัดให้มีการเลือกตั้งด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม เปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงอำนาจตัดสินใจที่แท้จริงด้วยการคัดเลือกบุคคลทำหน้าที่แทนตนได้โดยเสรี หมายความว่า พรรครัฐบาลฝ่ายข้างมากต้องเตรียมพร้อมสำหรับการเป็นพรรคฝ่ายค้านที่มีเสียงข้างน้อยในอนาคตได้ตลอดเวลา เพราะทั้งหมดล้วนขึ้นอยู่กับอำนาจตัดสินใจของประชาชน พรรคการเมืองต้องมองว่าสิทธิในการแข่งขันทางการเมืองเป็นสิ่งสำคัญกว่าชัยชนะทางการเมือง³⁰ พรรคการเมืองที่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนฝ่ายข้างมากมีภาระต้องรับผิดชอบในการนำนโยบายพรรคไปพัฒนาให้เป็นนโยบายระดับชาติและเร่งรัดใช้นโยบายดังกล่าวแก้ไขปัญหาของประเทศ ส่วนพรรคการเมืองที่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนฝ่ายข้างน้อยมีภาระต้องทำหน้าที่วิพากษ์วิจารณ์นโยบายและการบริหารงานของรัฐบาลเพื่อสร้างความเชื่อถือจากประชาชน สร้างผลงานในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลเพื่อเป็นผลงานให้ประชาชนพิจารณาให้โอกาสในการเลือกตั้งครั้งต่อไป

หากพิจารณาลักษณะภายในองค์กรพรรคการเมือง พรรคการเมืองต้องบริหารพรรคให้ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของสมาชิกพรรคฝ่ายข้างมาก แต่อย่างไรก็ตามผู้บริหารพรรคก็ต้องทำให้เกิดความเสมอภาคโดยยอมให้สมาชิกพรรคฝ่ายข้างน้อยได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นแสดง เหตุผลที่แตกต่างจากฝ่ายข้างมากได้อย่างเสรี ไม่ใช่ข่มขู่พรรคมาครอบงำความคิดเห็นของสมาชิก พรรคฝ่ายข้างน้อยให้อยู่ในกรอบที่พรรคสร้างขึ้นโดยอ้างว่าเป็นมติของสมาชิกพรรคฝ่ายข้างมาก ทั้งนี้หากเหตุผลของสมาชิกฝ่ายข้างน้อยดีกว่าก็ต้องยอมรับฟังและนำแนวคิดดังกล่าวไปปฏิบัติให้

²⁹ ในประเทศอังกฤษ พรรคฝ่ายค้านจะมีบทบาทในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล โดยการจัดตั้ง รัฐบาลเงาและคณะรัฐมนตรีเงา เข้าร่วมประชุมกับคณะรัฐมนตรีของรัฐบาลเพื่อรับรู้ ข้อมูลที่ข้าราชการเสนอเท่าเทียมกับที่คณะรัฐมนตรีทราบ ซึ่งนับว่าเป็นระบบการตรวจสอบที่มี ประสิทธิภาพประการหนึ่งของการปกครองในระบอบรัฐสภาที่มีมาช้านานกว่า 100 ปี

³⁰ สมบัติ อารังญวงศ์, *อ้างแล้ว* เจริญอรรถที่ 8 น.209

มีผลบังคับใช้ ไม่ปล่อยให้เกิดสภาพที่เสียงข้างมากอยู่เหนือเหตุผลอันจะกลายเป็นสภาพของเผด็จการเสียงข้างมากภายในพรรค พรรคการเมืองต้องเปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคฝ่ายข้างน้อยได้มีสิทธิคัดค้านวิพากษ์วิจารณ์การตัดสินใจของสมาชิกพรรคฝ่ายข้างมาก เปิดโอกาสให้กรรมการบริหารพรรคและสาขาพรรค สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกพรรคเสียงข้างน้อยสามารถเข้าชื่อขอเปิดประชุมใหญ่วิสามัญเพื่อชี้แจงปัญหาให้พรรค กรรมการบริหารพรรคและสาขาพรรค สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกพรรคฝ่ายข้างมากทราบ โดยจำนวนของตัวแทนที่เข้าชื่อกันต้องไม่มีกฎหมายหรือข้อบังคับพรรคมากำหนดให้มีสัดส่วนที่มากเกินไปจนทำให้เสียงของฝ่ายข้างน้อยไม่เพียงพอที่จะเข้าชื่อขอเปิดประชุมได้โดยง่าย นอกจากนี้พรรคการเมืองต้องเปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคฝ่ายข้างน้อยมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาว่ามติพรรคหรือข้อบังคับพรรคข้อใดที่ไม่เป็นไปตามหลักประชาธิปไตย ซึ่งจะส่งผลให้มติพรรคหรือข้อบังคับพรรคข้อนั้นตกเป็นโมฆะ³¹ ตลอดจนให้สมาชิกฝ่ายข้างน้อยมีโอกาสที่จะพัฒนาหรือเปลี่ยนแปลงไปเป็นฝ่ายข้างมากในอนาคตได้อย่างเท่าเทียม

³¹ ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. “หลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง” เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง ประชาธิปไตยในพรรคการเมืองและระบบการเงิน จัดโดยคณะกรรมการจัดการทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ....เมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2550 ณ.อาคารรัฐสภา 2 ,น.10